

## บทที่ 2

### แนวคิดพื้นฐาน ทฤษฎีและหลักการ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ

การจัดทำวิทยานิพนธ์เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำโดยรัฐในประเทศไทย มีการศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับภารกิจของรัฐหรือการบริการสาธารณะ รวมถึงตลอดถึงแนวคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทยและต่างประเทศ ดังนี้

**2.1 แนวคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ**  
การอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสงบนั้น นอกจากจะต้องมีกฎหมายเป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการจัดระเบียบแล้ว ขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรมยังเป็นแนวทางที่ใช้ยึดโยงให้สังคมมีความมั่นคงเข้มแข็ง เมื่อสังคมมีการพัฒนา เจริญเติบโต และมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น กลไกต่างๆ ที่จะใช้จัดการให้สังคมมีความสงบสุขเกิดขึ้นนั้นจึงต้องมีการพัฒนาตามไปด้วย และสิทธิเสรีภาพถือเป็นอีกกลไกหนึ่งที่สำคัญในสังคมที่จะกำหนดว่าสังคมนั้นๆ มีความสุขสงบ และสันติเพียงใด

#### 2.1.1 แนวคิดและความหมายของสิทธิ

การเกิดขึ้นของสิทธิและเสรีภาพนั้น มีที่มาจากแนวความคิด 2 แนวทาง คือ (1) แนวความคิดตามหลักทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งถือว่าสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์มีอยู่แล้วโดยธรรมชาติ และ (2) แนวความคิดตามหลักทฤษฎีกฎหมายบ้านเมือง ซึ่งถือว่าสิทธิและเสรีภาพเกิดขึ้นโดยกฎหมายของบ้านเมืองที่ได้บัญญัติรับรองไว้

สิทธิ ตามความหมายทั่วไป หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย<sup>18</sup>

สิทธิ ตามรัฐธรรมนูญนั้น ถือว่าเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชน (das subjective oeffentliche Recht) หมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกชนในอันที่จะกระทำการใด หรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคล

<sup>18</sup> สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (น. 21), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2538, กรุงเทพฯ : วิทยุชน.

ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน<sup>19</sup>

สิทธิ (right) หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ กฎหมายในที่นี้ก็คือรัฐธรรมนูญ เมื่อกล่าวถึงสิทธิในรัฐธรรมนูญจึงหมายถึงสิทธิในทางมหาชน (public rights) ซึ่งมีหลักเกณฑ์คลุมถึงสิทธิในทางเอกชน (private right) เช่น สิทธิในครอบครัว สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในการรับมรดกด้วย แต่กว้างออกไปมากกว่านั้นเช่นคลุมถึงสิทธิเลือกตั้ง สิทธิในชีวิตร่างกาย เป็นต้น<sup>20</sup>

สิทธิ หมายถึง อำนาจหรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้<sup>21</sup>

สิทธิ (Right) นั้นหมายถึง อำนาจหรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองคุ้มครองและบังคับให้ เช่น สิทธิในการรับมรดก เป็นต้น เป็นสิทธิที่บุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพต่อสิทธิของเรา ความหมายของสิทธิดังกล่าว เป็นความหมายสำหรับกลุ่มประเทศเสรีโดยทั่วไป แต่ในกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์นั้น ได้ตีความหมายของคำว่า สิทธิ ว่าหมายถึง การที่บุคคลเลือกกระทำการใด ๆ ได้ทั้งสิ้น เพื่อประโยชน์ของชนกรรมาชีพ<sup>22</sup>

ดังนั้น สิทธิ จึงหมายถึง ประโยชน์หรืออำนาจของบุคคลที่กฎหมายได้รับรองและคุ้มครองให้ สิทธิเป็นเรื่องของอำนาจและหน้าที่ที่จะบังคับต่อบุคคลอื่นหรือรัฐ ปัจจุบันทั่วไปจะบังคับต่อบุคคลอื่นหรือรัฐได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิของตนและกำหนดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นไว้เท่านั้น

<sup>19</sup> หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ (น. 48), โดย บรรณเจ็ดสิงคะเนติ, 2547, กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

<sup>20</sup> กฎหมายรัฐธรรมนูญ (น. 640 – 641), โดย วิษณุ เครืองาม, 2530, คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สำนักพิมพ์นิติบรรณการ.

<sup>21</sup> หลักกฎหมายมหาชน (น. 138), โดย โภคิน พลกุล, 2539, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

<sup>22</sup> กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง (น. 151), โดย พรชัย เลื่อนฉวี, 2553, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. พิมพ์ครั้งที่ 9.

### 2.1.2 แนวคิดและความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน<sup>23</sup>

การมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นหลักการสากลที่อารยประเทศให้ความสำคัญ และเป็นประเด็นหลักที่สังคมไทยให้ความสนใจเพื่อพัฒนาการเมืองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามหลักการธรรมาภิบาลที่ภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เพื่อสร้างความโปร่งใสและเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐให้ดีขึ้น และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุก ๆ ฝ่าย แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเป็นแนวความคิดที่เกิดและอยู่เคียงคู่กับการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากระบบการปกครองนี้ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศและมาจากประชาชน<sup>24</sup>

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนากิจกรรมต่างๆ เช่น กิจกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ หลายลักษณะ และหลายวิธีการแตกต่างกันออกไปตามวัตถุประสงค์ของกิจกรรมนั้นๆ

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) คือ การที่ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม เริ่มตั้งแต่การที่ประชาชนเกิดจิตสำนึกในตนเองและถือเป็นภาระหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่ตนเองอยู่ ร่วมคิดร่วมวางแผน ร่วมดำเนินงาน ร่วมติดตามประเมินผล และร่วมรับผลประโยชน์<sup>25</sup>

การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การเข้ามาช่วยเหลือหรือร่วมในกระบวนการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องแท้และสอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิต ทำให้เกิดประสิทธิผลและสร้างความสมดุลระหว่างรัฐ ซึ่งเป็นผู้ปกครองกับประชาชนซึ่งเป็นผู้ได้การปกครองแห่งรัฐ ในรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยส่วนใหญ่จึงเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้ แต่การมีส่วนร่วมและใช้สิทธิทางการเมืองดังกล่าวจะต้องและสอดคล้องกับความเป็นจริงได้ก็ต่อเมื่อประชาชนได้รู้หรือเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่จำเป็นที่รัฐสามารถ

<sup>23</sup> โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (น. 2-1), โดย สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับ สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2544,

<sup>24</sup> รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (น. 40), โดย สุนีย์ มัลลิกะมาส, 2545, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<sup>25</sup> การบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชน (น. 40), โดย อรทัย ก๊กผล, 2550, ในคู่มือพลเมืองยุคใหม่ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา)

เปิดเผยได้ และไม่เกิดความเสียหายต่อรัฐหรือต่อประโยชน์สำคัญของเอกชนอื่นในรัฐนั้น การได้รู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นถือว่าเป็นสิทธิของประชาชนที่รัฐพึงจะต้องให้และคุ้มครอง เพราะการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ถูกต้อง โปร่งใส และได้สัดส่วนที่เหมาะสมจะทำให้ประชาชนสามารถจะทำความเข้าใจในการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ อันจะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนลงไปได้<sup>26</sup>

Erwin (1976) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้และความชำนาญร่วมกับวิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง<sup>27</sup>

Frankly Lisk (1985) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมในมุมมองที่กว้างว่าเป็นการเข้าร่วมอย่างแข็งขันของประชาชน ในการดำเนินการตัดสินใจในทุกระดับและทุกรูปแบบของกิจกรรมต่างๆ ทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง และโดยเฉพาะในบริบทของกระบวนการวางแผนที่มีการกำหนดรูปแบบแนวความคิดมีส่วนร่วมสัมพันธ์กับการเข้าร่วมของมวลชนอย่างกว้างขวางในการเลือก การบริหาร และการประเมินผลของแผนงานและโครงการต่างๆ ที่จะนำมาซึ่งการยกระดับความเป็นอยู่ให้สูงขึ้น<sup>28</sup>

กลุ่มผู้เชี่ยวชาญองค์การสหประชาชาติ (1981) กล่าวว่า การนิยามความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรจะมีลักษณะจำกัดเฉพาะในระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองหนึ่งๆ เท่านั้น<sup>29</sup>

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหาร เกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของ

---

<sup>26</sup> รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (น. 109), เล่มเดิม.

<sup>27</sup> โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (น. 2-1), เล่มเดิม.

<sup>28</sup> โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (น. 2-1), หน้าเดิม

<sup>29</sup> โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (น. 2-1), หน้าเดิม.

ชุมชนและของชาติ ที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน การมีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ<sup>30</sup>

คะเนียงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้ง การจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผนร่วมปฏิบัติ รวมถึงลดจรรยาบรรณโดยตรงจากประชาชน<sup>31</sup>

ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงหมายถึง กระบวนการที่ภาครัฐและภาคประชาชนมีส่วนร่วมกันในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ โดยให้ออกโอกาสประชาชนเป็นฝ่ายตัดสินใจ กำหนดปัญหาความต้องการของตนเอง ให้ประชาชนเกิดความรู้สึกและความต้องการเป็นเจ้าของร่วมกัน มีความเป็นอิสระ มีอำนาจในการตัดสินใจ มีกิจกรรมร่วมกัน สามารถจัดการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาได้ด้วยตนเอง และสามารถรวมพลังกันเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนและประเทศชาติ

### 2.1.3 เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนมี 3 ประการ คือ<sup>32</sup>

ประการที่หนึ่ง ต้องมีอิสรภาพ หมายถึง ประชาชนมีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ การถูกบังคับให้ร่วมไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม

ประการที่สอง ต้องมีความเสมอภาค ประชาชนที่เข้าร่วมในกิจกรรมใดจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้เข้าร่วมคนอื่น ๆ

ประการที่สาม ต้องมีความสามารถ ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายจะต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ หมายความว่า ในบางกิจกรรมแม้จะกำหนดว่าผู้เข้าร่วมมีเสรีภาพและเสมอภาค แต่กิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย การมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้

<sup>30</sup> สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ [http://www.odloc.org/wp-content/uploads/2013/09/2km\\_001.pdf](http://www.odloc.org/wp-content/uploads/2013/09/2km_001.pdf), การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการกระจายอำนาจ, เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2556.

<sup>31</sup> สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ <http://www.kpi.ac.th/kpith/pdf> เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2556

<sup>32</sup> การมีส่วนร่วม:แนวคิด ทฤษฎี และกระบวนการ.เอกสารประกอบการศึกษาดูงานของคณะกรรมการการพัฒนาทางการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน (น.6), โดยถวิลวดี บุรีกุล, 2551, กรุงเทพฯ: วุฒิสภา.

#### 2.1.4 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน แบ่งได้ดังนี้<sup>33</sup>

ก. การร่วมในการวางแผน คือ การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา กำหนดลำดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดแนวทางดำเนินการ ติดตาม ประเมินผล และตัดสินใจ

ข. การร่วมในการดำเนินกิจกรรม ประกอบด้วย การสนับสนุนด้านทรัพยากรและการประสานความร่วมมือ

ค. การร่วมในการใช้ประโยชน์ คือ การนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ ซึ่งเป็น การเพิ่มระดับของการพึ่งตนเองและควบคุมทางสังคม

ง. การร่วมในการได้รับประโยชน์ คือ การแจกจ่ายผลประโยชน์การพัฒนาอย่าง ยุติธรรม

จ. การร่วมในการประเมินผล เพื่อประชาชนในชุมชนจะได้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค ต่างๆ เพื่อร่วมกันดำเนินการหาทางแก้ไขต่อไป

#### 2.1.5 รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาค ส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาคราชการนั้นๆ International Association for Public Participation โดยได้แบ่งรูปแบบของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่ 1 การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็น การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ ที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ การจัดนิทรรศการ จัดหมายข่าว การ จัดงานแถลงข่าว การตีพิมพ์ และ การให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย และบุคคลหรือหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องจะต้องได้รับการแจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดของโครงการที่จะดำเนินการ รวมทั้ง ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทั้งนี้การได้รับแจ้งข่าวสารดังกล่าว จะต้องเป็นการแจ้งก่อนที่จะมีการ ตัดสินใจดำเนินโครงการ

รูปแบบที่ 2 การปรึกษาหารือ เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีการจัดหารือระหว่าง ผู้ดำเนินการโครงการกับประชาชนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบ เพื่อที่จะรับฟังความคิดเห็นและ ตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติมหรือประกอบการจัดทำรายงานการศึกษา นอกจากนี้การปรึกษาหารือยังเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการกระจายข้อมูลข่าวสารไปยังประชาชนทั่วไปและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

<sup>33</sup> โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (2-5) เล่มเดิม.

เพื่อให้เกิดความเข้าใจในโครงการหรือกิจกรรมมากขึ้น และเพื่อให้มีการให้ข้อเสนอแนะเพื่อประกอบทางเลือกในการตัดสินใจ

รูปแบบที่ 3 การรับฟังความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่างๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

การรับฟังความคิดเห็นยังแยกออกได้เป็นอีกหลายรูปแบบ ซึ่งรูปแบบที่พบเห็นกันบ่อยๆ ได้แก่

1. การประชุมรับฟังความคิดเห็นในระดับชุมชน การประชุมรับฟังในลักษณะนี้จะต้องจัดขึ้นในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ โดยเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมจะต้องส่งตัวแทนเข้าร่วม เพื่ออธิบายให้ที่ประชุมทราบถึงลักษณะ โครงการและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นและตอบข้อซักถาม การประชุมในระดับนี้อาจจะจัดในระดับที่กว้างขึ้นได้ เพื่อรวมหลายๆ ชุมชนในคราวเดียวกัน ในกรณีที่มีหลายชุมชนได้รับผลกระทบ

2. การประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ โครงการที่มีข้อโต้แย้งในเชิงวิชาการ จำเป็นจะต้องมีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาจากภายนอกมาช่วยอธิบายซักถาม และให้ความเห็นต่อโครงการ การประชุมอาจจะจัดในที่สาธารณะทั่วไป ผลการประชุมจะต้องนำเสนอต่อสาธารณะและผู้ร่วมประชุมต้องได้รับทราบผลดังกล่าวด้วย

3. การประชาพิจารณ์ เป็นการประชุมรับฟังที่มีขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจนมากขึ้น เป็นเวทีในการเสนอข้อมูลอย่างเปิดเผยไม่มีการปิดบัง ทั้งฝ่ายเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้มีส่วนได้เสียจากโครงการ การประชุมและคณะกรรมการประชุมจะต้องมีองค์ประกอบของผู้เข้าร่วมที่เป็นที่ยอมรับ มีหลักเกณฑ์และประเด็นในการพิจารณาที่ชัดเจนและแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบทั่วกัน ซึ่งอาจมาจากการร่วมกันกำหนดขึ้น ทั้งนี้รูปแบบการประชุมไม่ควรจะเป็นทางการมากนัก และไม่เกี่ยวข้องกับนัยของกฎหมายที่จะต้องมีการชี้ขาดเหมือนการตัดสินใจในทางกฎหมาย การจัดประชุมจึงอาจจัดในหลายวันและไม่จำเป็นต้องมีการชี้ขาดเหมือนการตัดสินใจในทางกฎหมาย การจัดประชุมจึงอาจจัดในหลายวันและไม่จำเป็นต้องจัดเพียงครั้งเดียวหรือสถานที่เดียวตลอดไป

รูปแบบที่ 4 การร่วมในการตัดสินใจ เป็นการเสริมอำนาจให้แก่ประชาชนและเป็นขั้นที่ไ้บทบาทแก่ประชาชนในระดับสูงที่สุด การร่วมในการตัดสินใจถือเป็นเป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งในทางปฏิบัติที่จะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจต่อประเด็นปัญหานั้นๆ ไม่สามารถดำเนินการให้เกิดขึ้นได้ง่ายๆ อาจดำเนินการให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ เลือกตัวแทนของตนเข้าไปนั่งในคณะกรรมการใดคณะหนึ่งที่มีอำนาจตัดสินใจ รวมทั้งได้รับเลือกใน

ฐานะที่เป็นตัวแทนขององค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้แทนประชาชนในพื้นที่ ซึ่งประชาชนจะมีบทบาทชี้นำการตัดสินใจได้เพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของคณะกรรมการพิเศษนั้น ๆ ว่าจะมีการวางน้ำหนักของประชาชนไว้เพียงใด

รูปแบบที่ 5 การใช้กลไกทางกฎหมาย รูปแบบนี้ไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงในเชิงของการป้องกันแก้ไข แต่เป็นลักษณะของการเรียกร้องและป้องกันสิทธิของตนเอง อันเนื่องมาจากการไม่ได้รับความเป็นธรรมและเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ตนเองคิดว่าควรจะได้รับ<sup>34</sup>

#### 2.1.6 ทฤษฎีการมีส่วนร่วม

ทฤษฎีการมีส่วนร่วมสามารถแบ่งออกได้เป็นสองกลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้<sup>35</sup>

##### 1. ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ทฤษฎีนี้ตามแนวความคิดของการมีส่วนร่วมไม่ได้มีวัตถุประสงค์เฉพาะการเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้นำเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุก ๆ ด้าน และทุก ๆ ขั้นตอนของการวางนโยบาย ยิ่งไปกว่านั้นทฤษฎีนี้ยังมองว่าการมีส่วนร่วมเป็นการพัฒนาการกระทำการเมืองและสังคมให้มีความรับผิดชอบ และการไม่ยอมให้เข้าไปมีส่วนร่วมนับได้ว่าเป็นการคุกคามเสรีภาพอีกด้วย เงื่อนไขสำคัญของการทำให้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมีความเป็นไปได้ก็คือ ความเป็นพลเมืองที่มีเสรีภาพและความเท่าเทียมกัน อันเป็นหลักการสำคัญของทฤษฎีประชาธิปไตยที่เน้นกันมาโดยตลอด

##### 2. ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบตัวแทน

ทฤษฎีนี้เน้นความเป็นผู้แทนของผู้นำ และถือว่าการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้นำเป็นเครื่องหมายของการที่จะให้หลักประกันกับการบริหารงานที่ดี อย่างไรก็ตามทฤษฎีนี้เน้นเฉพาะการวางโครงสร้างของสถาบัน เพื่อเป็นเครื่องมือในการให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมเท่านั้น เช่น การเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้งโดยลงคะแนนลับ จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมตามนัยทฤษฎีนี้ได้เปิดโอกาสให้ผู้ตามได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของบรรดาผู้นำต่าง ๆ ที่เสนอตัวเข้าสมัครรับเลือกตั้ง แต่บรรดาผู้ตามนั้นเป็นเพียงแค่ไม่ระดับเท่านั้น

<sup>34</sup> โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (น. 2-6 – 2-7), แหล่งเดิม.

<sup>35</sup> การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ (น. 16), โดย พวงทอง โยธาใหญ่, 2545,



### 2.1.7 แนวคิดและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบประชาธิปไตย<sup>36</sup>

การปกครองในระบบประชาธิปไตยจำเป็นต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง ทั้งนี้ เนื่องจากการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองจะช่วยทำให้การปกครองในระบบประชาธิปไตยมีการพัฒนามากขึ้น สาเหตุเพราะจะทำให้ผู้ใช้อำนาจปกครองและผู้ถูกปกครองมีการสื่อสารหรือมีความสัมพันธ์ระหว่างกันเกิดขึ้น เนื่องจากประชาชนสามารถแสดงถึงความต้องการของตนต่อผู้ใช้อำนาจปกครองทำให้การปกครองเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจ หากไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการใช้อำนาจก็จะรวมศูนย์อยู่ที่นักการเมือง แต่หากเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง การใช้อำนาจก็จะไม่รวมศูนย์อยู่ที่นักการเมืองแต่เพียงอย่างเดียว ทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองและก่อให้เกิดความรู้สึกในความเป็นเจ้าของอำนาจธิปไตย เพราะประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองและก่อให้เกิดความรู้สึกในความเป็นเจ้าของอำนาจธิปไตย เพราะประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของรัฐบาล ฉะนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการยืนยันหลักการในเรื่องของอำนาจธิปไตยเป็นของประชาชน อีกทั้งยังทำให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนจึงเป็นหัวใจของการปกครองในระบบประชาธิปไตย

การมีส่วนร่วมทางการเมืองจะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ เนื่องจากจะต้องเป็นไปตามความต้องการอันแท้จริงของประชาชนในการกำหนดความเป็นไปของสังคม ทั้งนี้เพราะตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไม่ว่าจะใช้วิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม โดยมีความมุ่งหมายเพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหรือการดำเนินงานสาธารณะ หรือการเลือกผู้นำทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น แม้ว่าความมุ่งหมายในทางการเมืองนั้นในความเป็นจริงอาจไม่มีผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลก็ตาม ซึ่งในทางตรงกันข้ามหากการกระทำนั้นไม่มีความมุ่งหมายในทางการเมืองแล้ว การกระทำนั้นก็ไม่ได้ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมในทางการเมืองแต่อย่างใด ดังนั้น พื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างน้อยต้องมีความสมัครใจที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น โดยปราศจากการบังคับขู่เข็ญมิเช่นนั้นก็ไม่อาจถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม อีกทั้งประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับบุคคลอื่น นั่นหมายถึง จะต้องมีความเสมอภาคในระหว่างประชาชนที่เข้าร่วมด้วยตนเองโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ และประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะต้องมีความรู้ ความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้นๆ กล่าวคือ ประชาชนที่เข้า

<sup>36</sup> การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีตามมาตรา 291 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (น. 45), โดย จขจรชัย ชัยพิพัฒนานันท์, 2553, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ร่วมในกิจกรรมจะต้องมีความรู้ในเรื่องนั้น ๆ เพราะหากกิจกรรมที่เข้ามามีส่วนร่วมมีความ สลับซับซ้อนเกินความสามารถของผู้เข้าร่วมกิจกรรมการมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้<sup>37</sup> นอกจากนี้ ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในกิจกรรมนั้น ๆ ก็จะต้องยอมรับถึงผลกระทบของเรื่องที่ได้ ตัดสินใจดังกล่าวด้วย

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมาย โดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมาย ของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชน แสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายรัฐ และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา เพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุก ๆ คน การมีส่วนร่วมของประชาชนยังจัดเป็นรูปแบบหนึ่งของ แนวความคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่น เพราะประชาชนในท้องถิ่น คือ ผู้ที่รู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นตนเองดีกว่าผู้อื่น การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นการ เปิดกว้างในความคิดเห็นโดยการสื่อสารสองทางในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งในแต่ละ ประเด็นนั้นไม่สามารถใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งมาตัดสินใจได้เหมือนกัน

กล่าวโดยสรุป ระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ แสดงทัศนะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ที่จะส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน นอกจากจะช่วยให้การตัดสินใจของผู้เสนอโครงการหรือรัฐบาลมีความรอบคอบ และสอดคล้องกับ ปัญหาและความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นการควบคุมการบริหารงานของ รัฐบาลให้มีความโปร่งใส (Transparency) ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน (Responsiveness) และมีความรับผิดชอบหรือสามารถตอบคำถามของประชาชนได้ (Accountability) อีกด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์และยั่งยืนมาก ยิ่งขึ้นอีกด้วย

#### 2.1.8 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

##### (1) ความหมายของสิทธิในสิ่งแวดล้อม

สิทธิในสิ่งแวดล้อม หมายถึง สิทธิที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ที่สะอาด ปราศจาก มลพิษ และมีทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพให้ได้ใช้ประโยชน์อย่างเพียงพอ แก่ความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่พึง ได้รับการคุ้มครองจากรัฐ การเรียกร้องของประชาชนที่จะให้มีสิทธิในสิ่งแวดล้อมก็เพื่อที่จะไม่ให้

<sup>37</sup> รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก (น. 13), โดย คະนิงนิจ ศรีบัวเยี่ยม และคณะ, 2545, กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. พิมพ์ครั้งที่ 1.

รัฐได้ใช้อำนาจและหน้าที่อย่างไร้ขีดจำกัด จนเป็นเหตุให้เกิดการทำลายหรือสร้างความเสื่อมแก่สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติขึ้นและส่งผลกระทบต่อประชาชน รัฐมีหน้าที่ที่จะใช้อำนาจทางปกครองที่จะสร้างหลักประกันขั้นต่ำสุดที่จะคุ้มครองให้ประชาชนได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้จะต้องได้รับการยืนยันในสิทธินี้ของประชาชนด้วยการรับรองโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย<sup>38</sup>

สิทธิในสิ่งแวดล้อมมีหลักเกณฑ์สำคัญว่า สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ และบุคคลแต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวน รักษา และควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อความสุขสบายของตนเอง เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามเนื่องจากมลพิษหรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติก็สามารถบังคับการตามวัตถุประสงค์แห่งสิทธิได้โดยไม่ต้องคำนึงว่าได้เกิดความเสียหายหรืออันตรายขึ้นกับชีวิต ทรัพย์สิน และสุขภาพอนามัยของผู้คนนั้นมากน้อยเพียงใดหรือไม่<sup>39</sup>

(2) แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันนี้ ส่วนใหญ่เกิดจากแรงผลักดันของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (Non – Governmental Organization : NGO) ด้านสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ ซึ่งจากการที่องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นองค์กรที่เกิดจากประชาชน จึงมีบทบาทหน้าที่หลักในการให้ความรู้และความช่วยเหลือเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน เช่น การเรียกร้องสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองหรือเยียวยาจากรัฐ และเป็นตัวแทนของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ของรัฐที่จะเกิดขึ้นแล้วส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น ทำให้สิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ การมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมวิเคราะห์ วิพากษ์วิจารณ์โครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นสิ่งที่จำเป็นและเป็นวิธีการที่จะทำให้เจ้าของโครงการ รวมทั้งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพิ่มความระมัดระวังและรอบคอบในการดำเนินการเพื่อมิให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

<sup>38</sup> รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (น. 62), เล่มเดิม.

<sup>39</sup> รายงานวิจัยเรื่อง การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (น. 91), โดย สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, 2531, คณะนิติศาสตร์ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทุนอุดหนุนการวิจัยจากมูลนิธิญี่ปุ่น (Japan Foundation).

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถือเป็นสิทธิอย่างหนึ่งที่มีการยอมรับกันโดยทั่วไป สำหรับปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้มีการยอมรับว่าปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้จะสามารถป้องกันหรือแก้ไขได้ก็ต่ออาศัยความร่วมมือของประชาชน โดยเป็นฝ่ายดูแล จับจ้อง และติดตาม ทั้งนี้ก็เพราะประชาชนเป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดกับสิ่งแวดล้อม และเป็นผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมมากที่สุด ฉะนั้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐที่จะสร้างกลไกเอื้ออำนวยและให้สิทธินี้แก่ประชาชนในรัฐของตน การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจะต้องเริ่มจากรัฐให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะทำได้ดีที่สุดก็ด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวข้องทุกคน และในระดับประเทศถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดทำและจัดเตรียมข้อมูลข่าวสารด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อพร้อมที่จะให้ประชาชนได้เข้าถึง เพื่อจะได้ใช้เป็นข้อมูลในการมีส่วนร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น และร่วมตัดสินใจ และบางครั้งร่วมในกระบวนการดำเนินการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในกิจกรรมหรือโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย<sup>40</sup>

ในเรื่องการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่เดิมนั้นเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงขององค์กรของรัฐเท่านั้น แต่เมื่อมีความขัดแย้งระหว่างองค์กรของรัฐกับประชาชนในการบริหาร การจัดการทรัพยากรธรรมชาติหรือการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ย่อมชี้ชัดถึงปัญหา ความสำคัญ และความจำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อสงวนไว้ซึ่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่จะดำรงชีวิตอยู่ในคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี อันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รัฐควรรับรองและคุ้มครองด้วย

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นถือเป็นส่วนหนึ่งของบทบาทประชาชนในกระบวนการของการพัฒนา เพราะการมีส่วนร่วมด้วยการเข้าร่วมอย่างมีความกระตือรือร้น มีพลังของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคมและการจัดการทรัพยากรเพื่อให้บริการสู่เป้าหมายโดยปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่างๆ ด้วยความสมัครใจ จะทำให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติสืบไป

<sup>40</sup> รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (น. 40), เล่มเดิม.

### 2.1.9 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ

การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ต่อการจัดการทรัพยากรน้ำ ด้วยความสมัครใจในการแสดงความรู้สึก ความต้องการ รวมทั้งเป็นส่วนหนึ่งในการวางแผนและดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดความมั่นคงในการใช้น้ำอย่างยั่งยืน<sup>41</sup>

นับตั้งแต่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 จนถึงช่วงก่อนทศวรรษ 2520 ภายใต้บริบทสังคมการเมืองไทยที่เพิ่งเปลี่ยนผ่านมาสู่ระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ การเมืองไทยมีความผันผวนสูง มีการผลัดเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้งสลับกับการครอบงำโดยระบอบเผด็จการทหาร เกิดกลุ่มอำนาจใหม่ๆ เข้ามามีอำนาจและบทบาทในทางการเมืองและเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น เช่น นักการเมือง กลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจ คณะนายทหาร กลุ่มนักศึกษาปัญญาชน กลุ่มเกษตรกรชาวนา มีการปะทะกันของแนวคิดทางการเมืองต่างๆ เช่น อนุรักษนิยม เสรีประชาธิปไตย สังคมนิยมคอมมิวนิสต์ โดยนโยบายการพัฒนาประเทศมุ่งเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความทันสมัยตามแบบตะวันตก ในขณะที่การผลิตในภาคเกษตรกรรมยังถือเป็นรายได้หลักของประเทศ ซึ่งต่อมาได้มีการส่งเสริมการผลิตภาคอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เช่น ถนน น้ำ ไฟฟ้า เพื่อรองรับภาคธุรกิจและการลงทุนอย่างกว้างขวาง นโยบายด้านทรัพยากรน้ำในช่วงนี้จะมุ่งเน้นไปที่การจัดการและพัฒนาแหล่งน้ำให้เพียงพอสำหรับภาคการเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยมีโครงการก่อสร้างแหล่งน้ำและระบบชลประทานขนาดใหญ่จำนวนมาก<sup>42</sup>

จนกระทั่งในทศวรรษที่ 2520 เผด็จการทหารเริ่มเสื่อมอำนาจลง การเมืองมีเสถียรภาพและพัฒนาไปสู่แนวทางประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ในภาคเศรษฐกิจมีการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ภาคเศรษฐกิจและการลงทุนมีการเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ความต้องการใช้น้ำมีเพิ่มมากขึ้นซึ่งนำไปสู่การปรับเปลี่ยนนโยบายด้านทรัพยากรน้ำ โดยเริ่มมีนโยบายเกี่ยวกับการจัดทำแผนลุ่มน้ำ การพัฒนาและการจัดสรรน้ำเพื่อสำหรับภาคการใช้น้ำอื่นนอกภาคการเกษตร เช่น ภาคอุปโภคบริโภค ภาคอุตสาหกรรม และเริ่มมีการกล่าวถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยแล้ง น้ำท่วม และการอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำบ้างในนโยบายเพียง

<sup>41</sup> การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำของประชาชน : กรณีศึกษาศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (น. 7), โดย นางสาวโสภิตา สุรินทะ, 2553, วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศิลปากร.

<sup>42</sup> สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1808> เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2557.

กว้าง ๆ สืบเนื่องมาจนกระทั่งถึงทศวรรษ 2530 ปัญหาความขัดแย้งในการจัดสรรทรัพยากรและผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเป็นผลพวงจากการพัฒนาอย่างไม่สมดุลได้ถูกกล่าวถึงและแพร่หลายอย่างกว้างขวางในสังคมไทย มีการรับเอาแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาไว้ในสำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) และเริ่มนำแนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบผสมผสานในระบบลุ่มน้ำมาใช้จริงจัง แต่ทั้งหมดนี้ ยังคงมีเป้าประสงค์เพื่อมุ่งเน้นให้สามารถนำทรัพยากรน้ำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นหลัก โดยการบริหารจัดการน้ำในขณะนั้นยังคงเป็นไปแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐ และยังไม่มีการมีประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือการกระจายอำนาจที่ปรากฏชัดเจนอยู่ในนโยบายในช่วงเวลาดังกล่าวแต่อย่างใด<sup>43</sup>

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำภายใต้แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการมีส่วนร่วมของประชาชน เริ่มตั้งแต่หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากกว่าทุกฉบับที่ผ่านมา จนได้รับการเรียกว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับสีเขียว” มีการรับเอาแนวคิดใหม่ เช่น แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Developments) แนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) และแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) มาอยู่ในนโยบายบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสืบเนื่องมาจากวิกฤติเศรษฐกิจฟองสบู่ได้ก่อให้เกิดการนำแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงและชุมชนท้องถิ่นนิยมมาใช้ในการฟื้นฟูและปรับเปลี่ยนทิศทางการวางแผนเศรษฐกิจของประเทศ นโยบายด้านการบริหารจัดการน้ำถูกให้ความสำคัญมากขึ้น พร้อมกับการเติบโตและแพร่หลายของแนวคิดสิทธิชุมชนในภาคประชาสังคมซึ่งนำโดยองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ ในส่วนของภาครัฐได้มีการรับเอาแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนและการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาบรรจุไว้ในวิสัยทัศน์และนโยบายน้ำแห่งชาติอย่างชัดเจน ต่อเนื่องมาจนถึงช่วงปลายทศวรรษที่ 2540 ภายหลังจากวิกฤติทางการเมืองและการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 เรื่องน้ำได้ถูกผลักดันให้เป็น “วาระน้ำแห่งชาติ” และมีการปรับเปลี่ยนทิศทางการบริหารจัดการน้ำจากเดิมที่มุ่งเพียงจัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำเพิ่มเติม ไปสู่การวางแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งในระดับภาพรวมและในระดับลุ่มน้ำอย่างเป็นระบบโดยเน้นในเรื่องการอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำการจัดการมลพิษทางน้ำ การป้องกันและแก้ไขปัญหาที่ท่วมและภัยแล้ง การวางแผนการจัดสรรน้ำเพื่อความเป็นธรรมแก่ภาคการใช้น้ำต่างๆ รวมถึงความพยายามที่จะกำหนดสิทธิในน้ำไว้ในกฎหมายด้วย<sup>44</sup>

<sup>43</sup> สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1808> เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2556.

<sup>44</sup> แหล่งเดิม.

สิทธิในน้ำแบบประชาชนมีส่วนร่วมเกิดขึ้นจากแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนและสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้เริ่มแพร่หลายในสังคมไทย ประกอบกับกระแสต่อต้านคัดค้านแนวคิดเรื่องการแปลงทรัพยากรน้ำให้เป็นทุน ซึ่งอยู่ในเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินของกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่เสนอให้ต้องการจัดเก็บค่าใช้น้ำเพื่อเป็นรายได้ให้คุ้มกับงบประมาณที่ลงทุนไป ซึ่งทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนหลายองค์กรออกมาต่อต้านนโยบายการกำหนดให้น้ำเป็นของรัฐอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ ในขณะที่ข้อเสนอจากงานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย ที่เสนอให้นำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการบริหารจัดการน้ำเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในเชิงเศรษฐศาสตร์และมีการกำหนดสิทธิในน้ำของรัฐ และกลุ่มผู้ใช้น้ำอย่างชัดเจน โดยเสนอให้ “ทรัพยากรน้ำเป็นของส่วนรวมของประชาชนไทยทุกคน” สำหรับสิทธิการใช้น้ำให้ถือว่าเป็นสิทธิในทรัพย์สินชนิดหนึ่ง รัฐเป็นผู้กำหนดสิทธิการใช้น้ำเพื่อส่วนรวมและมีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้รักษาสินทรัพย์ สำหรับสิทธิการใช้น้ำในส่วนที่เหลือเป็นสิทธิในการใช้น้ำเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจสามารถมอบให้แก่กลุ่มผู้ใช้น้ำหรือเขตจัดการน้ำ โดยการกำหนดสิทธิการใช้น้ำของเขตการจัดการน้ำ จะมีลักษณะเป็นการออกใบอนุญาตใช้น้ำที่สามารถซื้อขายและโอนกันได้ ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวได้ถูกพัฒนาและใช้เป็นแนวทางในการยกร่างกฎหมายน้ำในเวลาต่อมา โดยกรมทรัพยากรน้ำได้จัดโครงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและยกร่างกฎหมายน้ำขึ้นใหม่ มีการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในทุกภาคทั่วประเทศอย่างกว้างขวาง ซึ่งถือเป็นกระบวนการกำหนดนโยบายแนวใหม่ที่มีตัวแสดงนโยบายที่หลากหลายเพิ่มขึ้น ทั้งนักวิชาการ ประชาชน ผู้ใช้น้ำ องค์กรพัฒนาเอกชน และได้ประกอบสร้างความหมายของสิทธิในน้ำขึ้นใหม่ โดยกำหนดให้ “ทรัพยากรน้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิเข้าถึงน้ำและป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจได้ตามใจชอบ แต่ขณะเดียวกันก็สามารถออกกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมและบริหารจัดการได้ ภายใต้ชุดความรู้และอำนาจของวาทกรรมกลไกอำนาจรัฐ กลไกตลาด และวาทกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เข้ามาช่วงชิงการกำหนดนิยามความหมายของสิทธิในน้ำ<sup>45</sup>

การเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนที่มีส่วนได้ส่วนเสียอันเกิดจากการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ มีส่วนร่วมกับรัฐในกระบวนการคิด การกำหนดนโยบาย การปฏิบัติงานในระดับต่างๆ และจำเป็นต้องหาจุดร่วมที่ทุกภาคส่วนยอมรับได้ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรน้ำให้กับทุกภาคส่วน ทั้งนี้ การบริหารจัดการทรัพยากรแต่ละชนิดย่อมมีผู้ผู้ได้และเสียประโยชน์ในเวลาเดียวกัน ดังนั้น รัฐบาลต้องให้ตัวแทนจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาชนในพื้นที่ที่จะได้รับผลกระทบจากการบริหารจัดการน้ำของรัฐ โดยตรงเข้ามามีส่วน

<sup>45</sup> แหล่งเดิม.

ร่วมในการกำหนดแนวทางบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งในระดับพื้นที่และระดับประเทศไม่ว่ารูปแบบใด เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการอย่างยั่งยืน

ในปัจจุบันภาครัฐได้เห็นความสำคัญในเรื่องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมากขึ้น โดยในกรณีที่ประชาชนมีปัญหาความเดือดร้อนซึ่งต้องการจะร้องทุกข์กรมทรัพยากรน้ำก็ถือเป็นหน่วยงานที่ต้องรับเรื่องราวการร้องทุกข์เหล่านั้นในเบื้องต้น ในปัจจุบันกรมทรัพยากรน้ำได้แบ่งการบริหารจัดการลุ่มน้ำในประเทศไทยออกเป็น 3 ระดับ คือ ลุ่มน้ำหลัก ลุ่มน้ำสาขา และลุ่มน้ำย่อย ซึ่งประกอบด้วย

1. 25 ลุ่มน้ำหลัก
2. 254 ลุ่มน้ำสาขา
3. ประมาณ 5000 ลุ่มน้ำย่อย

ในการจัดการปัญหาความเดือดร้อนเรื่องน้ำ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ทุกระดับ<sup>46</sup>

การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ สามารถทำได้โดยให้ประชาชนจัดทำฐานข้อมูลลุ่มน้ำให้เป็นระบบ สามารถเข้าถึง รับรู้ และนำมาใช้ประโยชน์ร่วมกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ให้ประชาชนพัฒนาภาคีและเชื่อมโยงภาคีในรูปคณะกรรมการหรือเครือข่าย หรืออาสาสมัครลุ่มน้ำ ที่มีสัดส่วนของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ที่สมดุล และเป็นธรรม ให้ประชาชนจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ จัดการความรู้ จัดแหล่งเรียนรู้ หรือศูนย์เรียนรู้ หลักสูตรท้องถิ่น และการวิจัยแบบมีส่วนร่วมในแต่ละลุ่มน้ำ ให้ประชาชนพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำให้เป็นพื้นที่ต้นแบบในการจัดการลุ่มน้ำที่สอดคล้องกับบริบทวิถีวัฒนธรรม ภูมิปัญญาชุมชน ในพื้นที่ลุ่มน้ำ พัฒนาระบบการจัดการลุ่มน้ำ ที่ผสมผสานทั้งภูมิปัญญา วัฒนธรรม และเทคโนโลยี ในการฟื้นฟู การอนุรักษ์ การคุ้มครองป้องกัน และการส่งเสริมทรัพยากรลุ่มน้ำ ร่วมกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ตามสิทธิชุมชน สิทธิทำกินในที่ดิน ตามกฎหมาย ที่เป็นธรรม ให้ประชาชนจัดตั้งกองทุนลุ่มน้ำ ในการบริหารจัดการลุ่มน้ำ เพื่อความมั่นคงทางด้านอาหาร การผลิตและระบบนิเวศที่สมดุลเป็นธรรม และยั่งยืน และรวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำข้อเสนอการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายที่ไม่

---

<sup>46</sup> คู่มือรูปแบบกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้โครงการจัดทำรูปแบบกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำนโยบาย แผนมาตรการ หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (น. 357), โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2547,



เอื้อต่อการบริหารจัดการลุ่มน้ำ และเสนอให้ออกกฎหมายใหม่ที่เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่โปร่งใสและเป็นธรรม

## 2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภารกิจของรัฐหรือการบริการสาธารณะ

### 2.2.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับภารกิจของรัฐหรือการบริการสาธารณะ

ภารกิจของรัฐ ในทางทฤษฎีมีแนวคิดที่แตกต่างกันในการพิจารณาภารกิจของรัฐ กล่าวคือ แนวความคิดหนึ่ง เห็นว่า รัฐนั้นเกิดขึ้นและมีชีวิตดำรงอยู่ในตัวเอง ไม่มีจุดประสงค์หรือภารกิจอะไรเป็นพิเศษ แต่อีกแนวคิดหนึ่ง เห็นว่า รัฐนั้นเป็นสิ่งที่มีความประสงค์ เพราะรัฐเกิดขึ้นจากการรวมตัวของกลุ่มมนุษย์เพื่อสนองความต้องการร่วมกันของสังคมมนุษย์ที่เรียกว่า “Common Good” หรือประโยชน์สุขของมหาชน (Public Interest) หรือบางทฤษฎีเรียกว่า “General Will”

การศึกษาภารกิจของรัฐในทางทฤษฎีแบ่งได้เป็น 2 แนว คือ ทฤษฎีสัมบูรณ์ (Absolute theory) และทฤษฎีสัมพัทธ์ (Relative theory)

1. ทฤษฎีสัมบูรณ์ (Absolute theory) เห็นว่า ภารกิจของรัฐมีอยู่ประการเดียวและไม่เปลี่ยนแปลงด้วย เช่น ทฤษฎีแนวเสรีนิยมจะเน้นภารกิจในการให้ความปลอดภัยและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน ซึ่งนำไปสู่รูปแบบของรัฐที่เรียกว่า “นิติรัฐ” (Rechtsstaat) แต่ถ้าเป็นทฤษฎีเผด็จการจะเน้นภารกิจการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม โดยไม่สนใจสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน รัฐตามแนวคิดนี้เน้นการขยายอำนาจรัฐ มิใช่จำกัดอำนาจรัฐ ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพในการรักษาประโยชน์ส่วนรวม

2. ทฤษฎีสัมพัทธ์ (Relative theory) เห็นว่า รัฐมีภารกิจได้หลายอย่างและเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย<sup>47</sup>

ภารกิจของรัฐมีมาตั้งแต่เริ่มมีรัฐและได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด การจัดทำบริการสาธารณะ (public service) ก็นับได้ว่าเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐสมัยใหม่ที่ต้องจัดทำให้กับประชาชนภายในรัฐนั้น ภารกิจของรัฐซึ่งดำเนินไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ภารกิจของรัฐด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และภารกิจของรัฐด้านการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน

นอกจากทฤษฎีภารกิจของรัฐดังกล่าวมาข้างต้นแล้วยังมีทฤษฎีว่าด้วยอำนาจมหาชน ซึ่งถือเป็นอีกทฤษฎีหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งโดยหลัก คำว่า “บริการสาธารณะ” มีสองแง่มุม คือ (1) วัตถุประสงค์ของภารกิจของรัฐ และ (2) รูปแบบการบริหารจัดการ

<sup>47</sup> หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (น. 135 – 136), โดย สมยศ เชื้อไทย, 2553, กรุงเทพฯ : วิญญูชน. พิมพ์ครั้งที่ 6.

ภารกิจของรัฐที่มีความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะและรัฐเข้ารับผิดชอบเป็นผู้จัดทำ  
 ดำเนินการ หรือควบคุมการดำเนินการ ดังนั้น ไม่ว่าจะมองบริการสาธารณะในแง่มุมใด อำนาจ  
 มหาชนก็เป็นเครื่องมือที่รัฐจะใช้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล หรือหากจะมองว่าบริการ  
 สาธารณะเป็นรูปแบบการบริหารจัดการภารกิจของรัฐ อำนาจมหาชนย่อมเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของ  
 รูปแบบดังกล่าว เพราะบริการสาธารณะในความหมายนี้ย่อมหมายถึงกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ  
 ประโยชน์สาธารณะ และรัฐเข้าไปรับผิดชอบในกิจกรรมนั้น ซึ่งย่อมหมายถึงว่า การดำเนินการ  
 กิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะดังกล่าวรัฐต้องใช้อำนาจมหาชนเข้ามาบริหารจัดการ

ความเป็นมาของข้อความคิดว่าด้วยอำนาจมหาชนนี้เกิดขึ้นจากฐานความคิดสองฐาน  
 ฐานความคิดแรก เป็นข้อความคิดที่พัฒนามาจากโรมัน เป็นทฤษฎีที่รัฐใช้เพื่อสนับสนุนอำนาจรัฐ  
 ตามทฤษฎีนี้ อำนาจมหาชน หมายถึง รัฐ (องค์กร) และการใช้อำนาจรัฐ จากทฤษฎีนี้ทำให้เห็นว่า  
 อำนาจมหาชนกับรัฐเป็นสิ่งเดียวกัน ดังนั้น เจตจำนงของรัฐเป็นใหญ่อยู่เหนือเจตจำนงของปัจเจกชน  
 ในขณะที่แนวคิดสมัยใหม่พัฒนาหลักทฤษฎีอำนาจมหาชนมาเป็นว่า อำนาจมหาชนเป็นเครื่องมือ  
 อย่างหนึ่งของรัฐ รัฐเป็นผู้ถืออำนาจมหาชน เพราะรัฐมีหน้าที่ต้องเป็นผู้รักษาประโยชน์สาธารณะ<sup>48</sup>

หลักอำนาจมหาชนในความหมายหลัง พัฒนามาทำให้เกิดทฤษฎีแบ่งแยกวิธีการทำ  
 ภารกิจของรัฐออกเป็นสองประเภท คือ ทฤษฎีว่าด้วยการกระทำที่ต้องใช้อำนาจเหนือ (acte d'autorité)  
 และการกระทำที่ใช้การบริหารจัดการ (acte de gestion) โดยการกระทำที่ต้องใช้อำนาจเหนือจะอยู่  
 ในเขตอำนาจศาลปกครองและใช้หลักกฎหมายปกครอง ในขณะที่การกระทำที่ใช้การบริหาร  
 จัดการจะอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมและใช้หลักกฎหมายเอกชน ทั้งนี้ เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมาย  
 กำหนดเรื่องเขตอำนาจศาลไว้โดยเฉพาะ

หลักของทฤษฎีการแยกการกระทำของรัฐออกเป็นสองลักษณะดังกล่าว ได้แยกทฤษฎี  
 ว่าด้วยบริการสาธารณะและทฤษฎีว่าด้วยอำนาจมหาชนออกจากกัน ซึ่งในความเป็นจริงไม่สามารถ  
 นำมาอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในการดำเนินกิจกรรมของรัฐได้ ดังนั้น ทฤษฎีจึงหมด  
 ความสำคัญลง แต่อย่างไรก็ดี บริการสาธารณะและอำนาจมหาชนก็มีบทบาทเชื่อมโยงซึ่งกันและ  
 กัน เพราะบริการสาธารณะถือเป็นภารกิจของรัฐและเครื่องมือที่รัฐใช้ก็ใช้อำนาจมหาชนหรือใช้วิธี  
 บริหารจัดการแบบเอกชนก็ได้ แต่ถึงแม้รัฐจะเลือกใช้วิธีการบริหารจัดการแบบเอกชน อำนาจ  
 มหาชนก็ยังเป็นของรัฐ และเป็นอำนาจที่รัฐไม่อาจสละได้ ดังนั้น เมื่อมีความจำเป็นสาธารณะ รัฐก็  
 ต้องนำอำนาจมหาชนออกมาใช้ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐดำเนินไปอย่างมี  
 ประสิทธิภาพสามารถตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวม และทฤษฎีว่าด้วยการจัดทำบริการ

<sup>48</sup> สัญญาทางปกครอง แนวคิดและหลักกฎหมายของฝรั่งเศสและของไทย (น. 17 – 18), โดย บุษผา  
 อัครพิมาน, 2545, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.

สาธารณะและว่าด้วยอำนาจมหาชนนี้ ก็ถือว่าเป็นทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่มีผลต่อหลักกฎหมายปกครองเป็นอย่างมาก

### 2.2.2 ประเภทภารกิจของรัฐ

ภารกิจของรัฐสมัยใหม่ เป็นภารกิจที่รัฐทุกรัฐจำเป็นต้องกระทำเพื่อการดำรงอยู่ของรัฐ ภารกิจนี้จึงเป็นภารกิจที่เน้นสาระสำคัญต้องกระทำเพื่อการดำรงอยู่ของรัฐที่เรียกว่า “ภารกิจพื้นฐาน” และภารกิจที่รัฐอาจจะทำก็ได้ไม่กระทำก็ได้ที่เรียกว่า “ภารกิจลำดับรอง”

(1) ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Basic function) หมายถึง ภารกิจที่จะทำให้รัฐดำรงชีวิตอยู่ได้ไม่ถูกทำลายหรือสูญสลายไปที่เรียกว่า ความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ หากพิจารณาในแง่รัฐมีภารกิจ 2 ด้าน คือ

ก. ภารกิจต่อภายนอก ได้แก่ กิจการทหาร และกิจการต่างประเทศ กิจการทหารรัฐต้องจัดตั้งหน่วยงาน คือ กระทรวงกลาโหมและกองทัพ ขึ้นมารับผิดชอบเพื่อปฏิบัติภารกิจดังกล่าว ส่วนกิจการด้านต่างประเทศ เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการดำรงอยู่ของรัฐ เพราะหากรัฐใดมีความสัมพันธ์ทางการทูตที่ดีกับนานาประเทศ รัฐนั้นก็จะมี ความมั่นคงและปลอดภัย เพราะไม่มีศัตรูมารุกราน

ข. ภารกิจภายใน คือ การดำเนินการเพื่อทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยและมีสันติสุขภายในชุมชนต่างๆ รัฐมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิหรือประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของประชาชนแต่ละคนไม่ให้ถูกละเมิดโดยมีกฎหมายเป็นกลไกของรัฐในการทำหน้าที่ดังกล่าว หน่วยงานที่ต้องจัดตั้งขึ้นมาเพื่อรักษากฎหมาย คุ้มครองชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินและเสรีภาพของประชาชน

(2) ภารกิจลำดับรอง (Secondary function) หมายถึง ภารกิจที่จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นหรือได้มาตรฐานขั้นต่ำในฐานะเป็นมนุษย์ เป็นภารกิจด้านทำนุบำรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้กินดีอยู่ดี จึงเป็นงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ

ภารกิจลำดับรองของรัฐ สามารถแบ่งแยกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ<sup>49</sup>

ก. ภารกิจทางด้านเศรษฐกิจ คือ ภารกิจด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ได้แก่ การผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคต่างๆ การค้าขาย งานบริการ การสื่อสารรูปแบบต่างๆ ซึ่งรัฐดำเนินการเองหรือมอบให้เอกชนดำเนินการ

ข. ภารกิจทางด้านสังคม ได้แก่ การให้บริการสาธารณะทางสังคมหรือการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน เช่น การรักษาพยาบาล การกีฬา การคมนาคม การศึกษา การส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมของชาติ การสังคมสงเคราะห์

<sup>49</sup> ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครอง (น. 58), โดย ชาญชัย แสวงศักดิ์, เอกสารสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โครงการอบรมนิติกรหลักสูตรสัญญาทางปกครอง วันที่ 28 กันยายน 2531.

แรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นต้น ซึ่งรัฐอาจดำเนินการเองหรือให้เอกชนดำเนินการแทน เช่นเดียวกับภารกิจด้านเศรษฐกิจก็ได้

ภารกิจลำดับรองต่างจากภารกิจพื้นฐาน เพราะภารกิจพื้นฐานรัฐต้องดำเนินการเองโดยการจัดตั้งหน่วยงานที่เรียกว่า “ส่วนราชการ” เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ เพราะเป็นภารกิจอันเป็นสาระสำคัญที่แสดงลักษณะความเป็นรัฐ และภารกิจดังกล่าวต้องใช้อำนาจมหาชนของรัฐเข้าดำเนินการและบังคับการหรือนัยหนึ่งเป็น “ภารกิจทางปกครอง” นั่นเอง องค์กรเอกชนอื่นๆ จึงดำเนินการแทนมิได้ แต่ภารกิจลำดับรองไม่เป็นเช่นนั้น กล่าวคือ รัฐอาจมอบหมายหรือยอมให้องค์กรของเอกชน หรือชุมชนอื่นๆ ทำภารกิจลำดับรองได้ เพราะภารกิจลำดับรองเป็นกิจกรรมเพื่อปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดียิ่ง ๆ ขึ้น ซึ่งเป็นงานพัฒนาเพื่อให้ประชาชน “กินคืออยู่ดี มีความสุข” ด้วยเหตุนี้จึงไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนเข้าจัดการหรือดำเนินการเหมือนภารกิจพื้นฐานซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐ ภารกิจลำดับรองนี้นิยมเรียกว่า “Positive Function of State” และถ้ารัฐใดเน้นปฏิบัติการกิจลำดับรองเป็นพิเศษ รัฐนั้นจะมีลักษณะเป็นรัฐสวัสดิการ (Welfare State)<sup>50</sup>

### 2.2.3 ความหมายภารกิจของรัฐหรือบริการสาธารณะ

ภารกิจของรัฐหรือบริการสาธารณะได้มีนักวิชาการให้คำจำกัดความไว้ ดังนี้

ศาสตราจารย์ Rene Chapus นักวิชาการฝรั่งเศส กล่าวว่า กิจกรรมใดจะเป็นบริการสาธารณะได้ก็ต่อเมื่อนิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ดำเนินการหรือดูแลกิจกรรมนั้นเพื่อสาธารณะประโยชน์<sup>51</sup>

ศาสตราจารย์ ออริยูร์ นักกฎหมายมหาชนชาวฝรั่งเศสได้ให้คำจำกัดความในรูปของบริการสาธารณะไว้ว่าเป็นบริการทางเทคนิค (Le service technique) เพื่อสาธารณะเป็นบริการที่สม่ำเสมอและต่อเนื่อง เพื่อสนองความต้องการของส่วนรวมโดยองค์กรของรัฐที่มีได้มุ่งหากำไร<sup>52</sup>

ศาสตราจารย์ ฌ็อง ริเวโร อธิบายว่า นอกจากกิจกรรม ดำรงทางปกครองแล้ว องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำกิจกรรมที่เรียกว่า “บริการสาธารณะ” (service public) คือ การตอบสนองความต้องการของสังคมและปัจเจกชนที่เป็นสมาชิกของสังคมในอันที่จะได้รับบริการจากรัฐในเรื่องที่เอกชนหรือวิสาหกิจเอกชนไม่อาจตอบสนองได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัด

<sup>50</sup> หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. (น. 136 – 137). แหล่งเดิม.

<sup>51</sup> หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (น. 29), โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2547, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน. พิมพ์ครั้งที่ 3

<sup>52</sup> ทฤษฎีบริการสาธารณะในประเทศฝรั่งเศส โดย รังสิกร อุปพงษ์, 2531, วารสารนิติศาสตร์ 18. กันยายน 2531. น. 55.

ให้มีบริการสาธารณะในด้านให้ความคุ้มครองปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ ฯลฯ<sup>53</sup>

ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล ให้ความหมายว่า บริการสาธารณะ (Public Service) หมายความว่า กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน<sup>54</sup>

รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา ให้ความหมายว่า บริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นการสนองความต้องการของประชาชน เช่น การคมนาคมขนส่ง การศึกษา การสาธารณสุข<sup>55</sup>

ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ ให้ความหมายว่า บริการสาธารณะนั้นจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขสองประการคือ 1) บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรือความควบคุมของฝ่ายปกครอง ลักษณะที่สำคัญที่สุดของบริการสาธารณะ คือ ต้องเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน นั่นก็คือ เป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการของรัฐ แต่เนื่องจากปัจจุบันภารกิจของรัฐมีมากขึ้น กิจกรรมบางอย่างต้องใช้เทคโนโลยีในการจัดทำสูง ใช้เงินลงทุนหรือบุคลากรจำนวนมากมาจัดทำ ซึ่งรัฐก็ไม่มีความพร้อมที่จะทำ ดังนั้น จึงเกิดการมอบบริการสาธารณะอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐให้บุคคลอื่นซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเมื่อรัฐมอบหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บุคคลอื่นทำแล้ว บทบาทของรัฐในฐานะผู้จัดทำหรือผู้อำนาจการก็จะเปลี่ยนไปเป็นผู้ควบคุม โดยรัฐจะเข้าไปควบคุมมาตรฐานของบริการสาธารณะ ควบคุมความปลอดภัยรวมทั้งควบคุมอัตราค่าบริการ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ตอบแทนมากที่สุดและเดือดร้อนน้อยที่สุด 2) บริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์ ความต้องการส่วนรวมของประชาชนอาจแบ่งได้เป็นสองประเภท คือ ความต้องการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบายและความต้องการที่จะใช้ชีวิตอยู่ในสังคมอย่างปลอดภัย ดังนั้น บริการสาธารณะที่รัฐจัดทำจึงต้องมีลักษณะที่สนองความต้องการของประชาชนทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นนี้ กิจการใดที่รัฐเห็นว่ามีความจำเป็นต่อการอยู่อย่างปลอดภัยหรือการอยู่อย่างสบายของประชาชน รัฐก็ต้องเข้าไปจัดทำกิจการนั้น และนอกจากนี้ ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อ

<sup>53</sup> คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 63), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์, 2547, กรุงเทพฯ : วิญญูชน. พิมพ์ครั้งที่ 9.

<sup>54</sup> คำบรรยายกฎหมายปกครอง (น. 108), โดย ประยูร กาญจนกุล, 2549, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. พิมพ์ครั้งที่ 5

<sup>55</sup> คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง (น. 77 – 78), โดย มานิตย์ จุมปา, 2546, กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

ประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดได้ รัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน<sup>56</sup>

จากคำจำกัดความภารกิจของรัฐหรือบริการสาธารณะ สามารถแยกองค์ประกอบได้ 2 ประการ คือ

1. บริการสาธารณะเป็นกิจการที่จัดทำโดยฝ่ายปกครองหรือมอบให้บุคคลอื่นเป็นผู้จัดทำ

2. บริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์ คือ เพื่อให้ส่วนรวมมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบายและใช้ชีวิตอยู่ในสังคมอย่างปลอดภัย

บริการสาธารณะเป็นกิจการเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะที่รัฐหรือองค์กรของรัฐเข้ารับภาระในการเข้าดำเนินการหรือควบคุมดูแล ดังนั้น การบริการสาธารณะจึงเป็นหัวใจสำคัญของกฎหมายมหาชน และเป็นกฎเกณฑ์ที่เข้ามากำกับฝ่ายปกครองให้ดำเนินการอยู่ภายในขอบเขตที่เหมาะสมเพื่อให้การบริการสาธารณะดำเนินไปได้ด้วยดี ดังเป็นที่ทราบและยอมรับกันทั่วไปว่า บริการสาธารณะต้องมุ่งเพื่อการตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวม แต่กิจการที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะทุกประเภท ไม่จำเป็นต้องเป็นบริการสาธารณะเสมอไป ความต้องการของส่วนรวมเหล่านี้จะอยู่ในสถานะเป็นบริการสาธารณะก็ต่อเมื่อเป็นกิจการที่ปัจเจกชนไม่อาจจะตอบสนองได้ดีพอ และการปล่อยให้การดำเนินการเป็นไปตามหลักการแข่งขันเสรีหรือหลักอุปสงค์อุปทานของลัทธิทุนนิยมจะทำให้คนส่วนใหญ่ต้องเดือดร้อน จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องแทรกแซงเข้าจัดการหรือเข้าควบคุมเพื่อมิให้ประโยชน์สาธารณะเสียหาย<sup>57</sup>

#### 2.2.4 ลักษณะสำคัญหรือหลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ

ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีลักษณะสำคัญหรือหลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะอยู่ 4 ประการ คือ

(1) บริการสาธารณะต้องจัดทำด้วยความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะ หมายความว่า บุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะต้องได้รับปฏิบัติอย่างเสมอภาค จะมีการเลือกปฏิบัติไม่ได้<sup>58</sup>

การจัดทำบริการสาธารณะนั้น เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน มิได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติหรือประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน หากเป็นกิจการที่จัดทำเพื่อประโยชน์ของ

<sup>56</sup> หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (น. 142 – 143). เล่มเดิม.

<sup>57</sup> แนวคิดและหลักกฎหมายของฝรั่งเศสและของไทย (น. 9). เล่มเดิม.

<sup>58</sup> คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง (น. 85), โดย มานิตย์ จุ่มปา, 2546, กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

บุคคลโดยเฉพาะก็ไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ เอกชนผู้ได้รับการปกครองย่อมมีสิทธิที่จะได้รับผลปฏิบัติหรือประโยชน์จากบริการสาธารณะเท่าเทียมกัน และไม่เฉพาะแต่ความเสมอภาค ในการที่จะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความเสมอภาคในภาระหน้าที่อันพึงมีต่อบริการสาธารณะต่าง ๆ ด้วย ทั้งนี้ภายใต้ระเบียบที่กฎหมายกำหนดไว้

หลักว่าด้วยความเสมอภาคนี้เป็นหลักทั่วไป ซึ่งส่วนหนึ่งมีที่มาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส ที่ได้พยายามวางหลักเกณฑ์และสร้างทฤษฎีนี้ขึ้นมาเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง

แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดของประเทศฝรั่งเศส คำวินิจฉัยคดี Chomel ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ. 1911 ถือได้ว่าเป็นคำวินิจฉัยที่ศาลปกครองสูงสุดของประเทศฝรั่งเศสได้สร้างหลักกฎหมายทั่วไปขึ้นมาเพื่อรองรับความเสมอภาคของผู้ใช้บริการสาธารณะโดยวางหลักไว้ว่า ผู้ใช้บริการสาธารณะทุกคนที่ใช้บริการสาธารณะประเภทเดียวกันย่อมอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกัน และต่อมาได้มีคำวินิจฉัยคดี Société des concerts du conservatoire ลงวันที่ 9 มีนาคม ค.ศ. 1951 ที่ได้กล่าวถึง “หลักแห่งความเสมอภาคในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ” เอาไว้ว่า “คนทุกคนซึ่งใช้บริการสาธารณะเดียวกันจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน”<sup>59</sup>

และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 30 ว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน บริการสาธารณะเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ดังนั้น ประชาชนจึงต้องมีสิทธิและโอกาสได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะหรือเข้าสู่บริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน รัฐจะจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะไม่ได้

## (2) บริการสาธารณะต้องดำเนินการไปอย่างต่อเนื่อง

หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ หมายความว่า บริการสาธารณะต้องกระทำต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา เพราะความต้องการของประชาชนมีอยู่ตลอดเวลา ไม่มีวันหยุด หากมีการหยุดชะงักของบริการสาธารณะย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน<sup>60</sup>

บริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นแก่การดำรงชีวิตของประชาชน ประชาชนทุกคนมีความต้องการในกิจการบริการสาธารณะอยู่ตลอดเวลา และฝ่ายปกครองเองก็มีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะให้ดำเนินไปอย่างปกติโดยต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ดังนั้น การจัดทำ

<sup>59</sup> องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 : ศึกษาเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่การดำเนินงาน และความสัมพันธ์กับรัฐ (น. 9), โดย รัฐธรรมนูญพิณ ชนประเสริฐ, 2548, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาวิทาลัยธรรมศาสตร์.

<sup>60</sup> คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง (น. 79). เล่มเดิม.

บริการสาธารณะของฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถดำเนินการเป็นช่วง ๆ โดยไม่มีความสม่ำเสมอและต่อเนื่องได้

หลักว่าด้วยความต่อเนื่องนี้ ยังได้รับการยอมรับจากศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะมีลักษณะเป็นหลักตามรัฐธรรมนูญ เพราะหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ คือ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา หากมีกรณีที่เกิดการหยุดชะงักจะต้องมีการรับผิดชอบ และในกรณีเกิดการหยุดชะงักขององค์กรปกครองท้องถิ่น องค์กรมหาชนอิสระ องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล จะต้องเข้าดำเนินการเพื่อเป็นหลักประกันการต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะเป็นกิจการที่จำเป็นอย่างยิ่งแก่ประชาชน ถ้าบริการสาธารณะต้องหยุดชะงักไม่ว่าด้วยประการใดๆ ของประชาชนย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหาย เช่น บริการเกี่ยวกับน้ำประปาหยุดชะงัก ย่อมจะก่อความเดือดร้อนและความเสียหายให้แก่ประชาชนอย่างที่จะประมาณมิได้ ด้วยเหตุนี้บริการสาธารณะที่จัดทำเป็นราชการ จึงถือเป็นหลักสำคัญที่จะต้องจัดทำและดำเนินการให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

หลักในเรื่องที่ว่าบริการสาธารณะต้องมีความสม่ำเสมอและต่อเนื่องนี้มีได้ใช้เฉพาะกับบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการที่เอกชนผู้ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายปกครองให้จัดทำบริการสาธารณะแทนไม่ว่าจะเป็นการมอบอำนาจโดยผลของกฎหมายหรือโดยสัญญาก็ตาม และหากเอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะดำเนินกิจการบริการสาธารณะไปอย่างไม่สม่ำเสมอหรือไม่ต่อเนื่อง เอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นก็ต้องถูกลงโทษตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขของสัญญาเช่นกัน ส่วนเอกชนผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองจัดการแก้ไขบริการสาธารณะที่ขัดข้องนั้นเพื่อให้ดำเนินไปตามปกติได้เพราะฝ่ายปกครองย่อมต้องรับผิดชอบในส่วนนี้

(3) การจัดทำบริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน<sup>61</sup>

ความต้องการส่วนรวมของประชาชนนั้นอาจแบ่งได้เป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ ความต้องการได้รับความปลอดภัยอย่างหนึ่ง และความต้องการได้รับความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตอีกอย่างหนึ่ง สำหรับบริการสาธารณะที่ต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อสนองความต้องการดังกล่าว เป็นกิจการที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะโดยตรง กิจการใดที่ฝ่ายปกครองเห็นว่าจำเป็นต่อประชาชนก็ต้องเข้า

<sup>61</sup> คำบรรยายกฎหมายปกครอง (น. 111), โดย ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล, 2549, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



จัดทำเป็นบริการสาธารณะ เพราะถ้าปล่อยให้เอกชนทำโดยลำพังแล้ว ความต้องการของประชาชนย่อมไม่ได้รับสนองอย่างเต็มที่ เนื่องจากการสนองความต้องการส่วนรวมบางอย่างของประชาชนนั้นเอกชนมิได้จัดทำหรือบางทีก็จัดทำอย่างไม่เพียงพอ ฝ่ายปกครองจึงต้องเข้าแทรกแซงจัดทำกิจการนั้นๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

#### (4) การจัดทำบริการสาธารณะต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้เสมอ

การจัดทำบริการสาธารณะนี้มีหลักว่าจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงอยู่เสมอ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและความเจริญของสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา สอดคล้องกับความต้องการส่วนรวมของประชาชนได้ทุกขณะ และเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็นที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ ด้วยเหตุนี้จึงมีกฎหมายเป็นจำนวนมากที่ได้ตราขึ้นใหม่ เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงการดำเนินการให้เกิดความคล่องตัวและเหมาะสมและปรับปรุงให้สอดคล้องกับความต้องการส่วนรวมของประชาชน โดยมีหลักการที่ใช้บังคับแก่บุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ เช่น ข้าราชการ เอกชน ผู้เป็นคู่สัญญา กับฝ่ายปกครองและเอกชนผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะ

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้ มีความหมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะกับความต้องการของประชาชนหรือประโยชน์มหาชน<sup>62</sup>

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ ผู้ใดจะถือว่าทำให้เสียหายหรือเสียดสีหรืออย่างไรไม่ได้ ทั้งนี้เพราะการจัดทำบริการสาธารณะจำเป็นจะต้องปรับปรุงแก้ไขอยู่เสมอ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ เช่น รัฐอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงฐานะตามกฎหมายของข้าราชการได้ทุกเมื่อ โดยบทกฎหมายว่าด้วยการกระทำของรัฐฝ่ายเดียว ไม่ต้องขอรับความยินยอมจากข้าราชการก่อน และแม้แต่การจัดระเบียบราชการบริหารก็มีการแก้ไขอยู่เสมอๆ เช่น การแก้ไขกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เพื่อจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่หรือยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรมเดิม ด้วยเหตุนี้ในปีหนึ่งๆ จึงมีกฎหมายเป็นจำนวนมากที่ได้ตราขึ้นใหม่เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบในทางปกครอง

การดำเนินบริการสาธารณะนั้นจักต้องคำนึงถึงความเปลี่ยนแปลงเนื่องจากความจำเป็นในการรักษาประโยชน์สาธารณะอยู่เสมอ และจะต้องปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชน สิทธิและประโยชน์ที่บุคคลได้รับจากบริการสาธารณะไม่เป็นที่ขัดขวางไม่ให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง เมื่อมีความจำเป็นต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ

<sup>62</sup> มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย (น. 101), โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2555, บริษัท พี.เพรส จำกัด.

หลักการอันนี้ย่อมมีผลบังคับแก่บุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ หรือบุคคลผู้เป็นคู่สัญญาด้วยฝ่ายปกครอง หรือเอกชนผู้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะ<sup>63</sup>

#### 2.2.5 องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ<sup>64</sup>

เดิมบริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจการจัดทำของรัฐ แต่ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้มีการมอบบริการสาธารณะบางประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดทำ หรือในบางกรณีรัฐ (ส่วนกลาง) อาจร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจรัฐจะต้องเป็นบริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ซึ่งต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ

ก. เป็นภารกิจที่ประชาชนทั่วทั้งประเทศมีส่วนได้เสียเหมือน ๆ กัน จึงต้องมีองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วทั้งประเทศเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ

ข. เป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า กล่าวคือ เป็นกิจการที่ต้องอาศัยงบประมาณและวิธีการในการดำเนินการระดับสูง จึงต้องใช้งบประมาณของรัฐในการดำเนินการเพื่อเหตุผลในเรื่องของความประหยัด

จากหลักเกณฑ์ทั้งสองประการดังกล่าว จะเห็นได้ว่าบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจรัฐได้แก่ บริการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐาน (primary function) ซึ่งบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจรัฐอาจแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ

1. หน้าที่ในการป้องกันประเทศ เพื่อให้เกิดความสงบสุขและความมั่นใจแก่ประชาชนของรัฐที่จะได้รับการคุ้มครองจากฝ่ายปกครองว่าจะไม่ถูกรัฐอื่นเข้ามารุกรานทำลายล้างชีวิตและทรัพย์สิน

2. หน้าที่ในด้านการรักษาความสงบภายใน จะต้องจัดให้มีระบบกระบวนการยุติธรรม และระบบควบคุมสังคม (social control) ให้เกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การเยียวยาเมื่อถูกละเมิดหรือรบกวนสิทธิของประชาชนในรัฐซึ่งต้องดำเนินการคาบเกี่ยวกันในท้องถิ่นแต่ละแห่งทั่วประเทศ

<sup>63</sup> คำบรรยายกฎหมายปกครอง (น. 112 – 113). เล่มเดิม.

<sup>64</sup> มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย (น. 107). เล่มเดิม.

3. หน้าที่ในการรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ เป็นภารกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่รัฐมีอำนาจในการจัดทำ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดเกี่ยวกับเงินตรา และการรักษาเสถียรภาพของเงินตรา เป็นต้น

4. หน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในรัฐเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น กิจการด้านการทูต เป็นต้น

นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐยังหมายความรวมถึงหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจลำดับรอง (secondary function) ซึ่งโดยทั่วไปภารกิจลำดับรองนี้รัฐสามารถกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการได้หากภารกิจนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น แต่หากภารกิจนั้นเป็นการดำเนินกิจการที่ครอบคลุมทั้งประเทศ ก็จะต้องเป็นหน้าที่ของรัฐที่จัดทำ เช่น กิจการไปรษณีย์ การสื่อสาร การคมนาคม เป็นต้น

บริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่น ได้แก่ บริการสาธารณะที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

ก. เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นที่สามารถแยกออกหรือมีลักษณะแตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ การจัดการศึกษาขั้นต้น เป็นต้น

ข. เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่น อันได้แก่ การให้บริการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของคนในท้องถิ่น เช่น การฉาปนกิจ การจัดให้มีน้ำสะอาด ไฟฟ้า การดูแลที่สาธารณะในเขตท้องถิ่น เป็นต้น

#### (2) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐวิสาหกิจ<sup>65</sup>

รัฐวิสาหกิจถูกสร้างขึ้นมาเพื่อสร้างความคล่องตัวให้กับรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ และแก้ปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดหลายๆ ประการที่เกิดจากระบบราชการ เช่น ระเบียบแบบแผนต่างๆ ของทางราชการที่ไม่ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน อีกทั้งระบบราชการก็ไม่เหมาะสมสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทที่มีลักษณะกึ่งการดำเนินธุรกิจเช่นเดียวกับการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน ด้วยเหตุนี้รัฐจึงตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาแตกต่างจากระบบราชการเพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท

<sup>65</sup> คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป (น. 126), โดยมานิตย์ จุมปา, 2554, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่ 3.

เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด หากพิจารณาโดยทั่วไปรัฐวิสาหกิจ (public enterprise) มีลักษณะของตนเองดังนี้ คือ<sup>66</sup>

ก. มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกไปต่างหากจากรัฐและส่วนราชการที่มีอยู่แต่เดิม มีความเป็นอิสระทั้งในทางการเงิน การบริหารงานและการบริหารบุคคล

ข. มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ อันเป็นภารกิจสมัยใหม่ที่รัฐถูกเรียกร้องให้เข้าไปรับผิดชอบดำเนินการตามความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของอุตสาหกรรมและการค้าที่เติบโตอย่างรวดเร็วในสังคมสมัยใหม่

ค. เนื่องจากภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่มีค่าตอบแทนการให้บริการและผู้ได้รับประโยชน์จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ยิ่งกว่าบุคคลอื่นๆ จากการดำเนินการขององค์กรของรัฐ ดังนั้น ผู้ได้รับประโยชน์จึงต้องจ่ายค่าตอบแทนแก่รัฐตามสัดส่วนที่ตนได้รับประโยชน์เพื่อมิให้ประชาชนผู้เสียภาษีอากรต้องมาร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบริการที่ตนอาจไม่เคยใช้บริการเลย ดังนั้น องค์กรผู้รับผิดชอบภารกิจเหล่านี้จึงต้องดำเนินการในเชิงพาณิชย์ คือ เรียกค่าตอบแทนจากการขายสินค้าหรือบริการของตนโดยไม่ต้องพึ่งพาเงินจากรัฐ

ง. รัฐวิสาหกิจจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากรัฐ เนื่องจากส่วนใหญ่แล้วในเวลาของรัฐก่อตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาก็จะให้เงินลงทุนซึ่งมาจากภาษีอากรของประชาชน ดังนั้น จึงต้องมีการกำกับดูแลเพื่อเป็นหลักประกันมิให้เงินรั่วไหลหรือใช้เงินผิดวัตถุประสงค์

### (3) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรมหาชน

เนื่องจากหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นหน่วยงานรูปแบบอื่นที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีข้อแตกต่างกันหลายประการ เช่น ระบบการบริหารงาน รูปแบบ ความสัมพันธ์กับรัฐ ความแตกต่างทั้งหลายจึงทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานซึ่งส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะของบางหน่วยงานเป็นไปไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร ดังนั้น จึงมีแนวความคิดที่จะให้มีกฎหมายกลางออกมารองรับหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ ระบบการบริหารงานและความสัมพันธ์กับรัฐไว้ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการตรากฎหมายชื่อ พระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. 2542 ขึ้น เพื่อกำหนดสถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเอาไว้

สำหรับการจัดตั้งองค์กรมหาชนนั้นมีพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์กร

<sup>66</sup> องค์กรมหาชนและหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ : หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ (น. 99 – 100), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์, ข 2549,

มหาชนเอาไว้ โดยมาตรา 5 วรรคแรกของกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้เริ่มให้มีการจัดตั้งองค์การมหาชนโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา “เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจโดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ได้ ดังนั้น องค์ประกอบในการพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชนสามารถแยกออกได้ 3 ประการ<sup>67</sup> ดังนี้

1. เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งอาจเป็นแผนงานหรือนโยบายเฉพาะกิจได้

2. แผนงานการจัดทำบริการสาธารณะนั้น มีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ที่แตกต่างจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งจะต้องพิจารณาประเภทของบริการสาธารณะตามมาตรา 5 วรรคสอง และปัญหาความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งในการดำเนินกิจการกับหน่วยงานอื่นตามมาตรา 8 และมาตรา 9 ประกอบด้วย

3. การจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่นั้นมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

(4) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน แม้บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่รัฐต้องเป็นผู้จัดทำ แต่เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะชนอย่างสูงสุด หากรัฐพิจารณาเห็นว่าบริการสาธารณะใดเอกชนสามารถจัดทำได้ รัฐก็สามารถมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นได้ เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้ว โดยเข้ามามีส่วนในการขุดคลองและทางน้ำ ต่อมาก็เริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในศตวรรษที่ 19 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการให้การให้แสงสว่างบนถนนหนทางและการขนส่ง<sup>68</sup>

การมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้น หมายรวมถึง การที่รัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ โดยสภาพแล้วเอกชนไม่ได้มีหน้าที่ที่จะจัดทำบริการสาธารณะเพราะบริการสาธารณะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น เมื่อรัฐตัดสินใจอนุมัติหรืออนุญาตให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ เอกชนจึงสามารถเข้ามาดำเนินการได้ การมอบอำนาจโดยทั่วไปนั้นอาจทำได้โดยกฎหมายระดับ รัฐบัญญัติที่กำหนดไว้ให้ฝ่ายปกครองสามารถ “อนุญาต” ให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะได้ หรือ

<sup>67</sup> องค์การมหาชนและหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ : หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ (น. 211). เล่มเดิม.

<sup>68</sup> มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย (น. 123 - 124). เล่มเดิม.

อาจทำโดยนิติกรรมทางปกครองก็ได้ ซึ่งนิติกรรมทางปกครองที่ว่าเป็นส่วนใหญ่แล้วจะเป็นนิติกรรมทางปกครองสองฝ่าย ซึ่งก็คือสัญญานั่นเอง

กล่าวโดยสรุป การจัดทำบริการสาธารณะนั้นเป็นภารกิจเบื้องต้นที่รัฐจะต้องจัดให้มี ดังจะสังเกตได้จากบริการสาธารณะที่มีความสำคัญและมีผลต่อความมั่นคงของประเทศนั้น รัฐจะจัดองค์กรที่จัดทำผ่านกระทรวง ทบวง กรม หากแต่เป็นกิจการที่มีความสำคัญรองลงมาหรือว่าเป็นการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือเป็นกิจการที่แสวงหารายได้รัฐจะจัดตั้งผ่านรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตามการจัดบริการสาธารณะผ่านส่วนราชการประเภทกระทรวง ทบวง กรม นั้นมีปัญหาในเรื่องกฎระเบียบที่มีความเคร่งครัดสูง มีความยืดหยุ่นต่ำ ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ ดังนั้น รัฐจึงพัฒนารูปแบบองค์กรใหม่ๆ ที่มีความคล่องตัวมีการจัดการที่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นภาระแก่รัฐขึ้น องค์กรเหล่านี้ได้แก่ องค์กรของรัฐประเภทพิเศษ องค์กรมหาชน และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ทั้งนี้ แสดงให้เห็นว่ารัฐยังคงถือว่ารัฐมีหน้าที่และมีความรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง ดังนั้น รัฐจึงมีความจำเป็นต้องผูกขาดกิจการบริการสาธารณะไว้

#### 2.2.6 รัฐกับการเป็นนิติบุคคลมหาชน<sup>69</sup>

รัฐแต่ละรัฐในกฎหมายระหว่างประเทศนั้นย่อมมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ โดยมีรัฐบาลของรัฐนั้นเป็นผู้แทนนิติบุคคล แต่รัฐตามกฎหมายภายในของแต่ละประเทศจะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาตามกฎหมายภายในของรัฐนั้น ๆ ซึ่งแตกต่างกันไปแต่ละรัฐ สำหรับประเทศไทยได้พยายามแบ่งนิติบุคคลออกเป็น 2 ประเภท คือ นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ซึ่งนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามภารกิจของรัฐ คือ นิติบุคคลมหาชน

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์<sup>70</sup> ได้ให้ความหมายของรัฐและอธิบายทฤษฎีความเป็นนิติบุคคลของรัฐ ไว้ดังนี้ รัฐเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นโดยประชาชนกลุ่มหนึ่งรวมตัวกันจัดการปกครองตนเองเพื่อประโยชน์ร่วมกัน โดยทั่วไปเห็นตรงกันว่าเป็น “รัฐ” นั้นจะต้อง (1) มีจำนวนราษฎรที่แน่ชัด (2) มีอาณาเขตที่แน่นอน (3) มีการจัดการองค์การในการปกครองและ (4) มีอิสระในการปกครองตนเอง รัฐจึงเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามสภาพความเป็นจริงทางการเมืองและสังคม โดยในรัฐหนึ่ง ๆ จะมีการเก็บภาษีและมีรายได้มาเป็นการคลังของรัฐ และจะมีบุคลากรดำเนินงานด้านต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ

<sup>69</sup> คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร (น.30 - 40), โดย มานิตย์ จุมปา, 2551, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่ 2.

<sup>70</sup> กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (น. 63-67) , โดยชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กรุงเทพฯ : จีระการพิมพ์.

ของรัฐนั้น ๆ รัฐจึงยอมก่อให้เกิดความสิทธิหน้าที่ผูกพันบุคคลต่าง ๆ ได้ทั้งในฐานะเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่เป็นการคลังของรัฐ และในฐานะผู้มีอำนาจตามกฎหมายของรัฐที่จะก่อนิติสัมพันธ์ต่าง ๆ กับเอกชนในแง่ของกฎหมายปกครองและกฎหมายพิเศษต่าง ๆ ที่ให้อำนาจแก่รัฐ จากสภาพที่ “รัฐ” เป็นผู้ทรงสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ นี้เอง “รัฐ” จึงต้องเป็นบุคคลในกฎหมาย (subject of law) โดยสภาพ จึงมักกล่าวกันว่า “รัฐ” มีสภาพเป็นนิติบุคคลโดยสภาพอันเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะของตนเอง (d’ une nature particuliere)

รองศาสตราจารย์ ดร. โภกิน พลกุล อธิบายว่า รัฐเป็นนิติบุคคลที่มีลักษณะพิเศษกว่านิติบุคคลอื่น บรรดานิติบุคคลทั้งหลายมีแต่รัฐเท่านั้นที่เป็นอธิปัตย์ทั้งในแง่กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน รัฐเป็นองค์กรเดียวที่สามารถกำหนดคลังอำนาจและหน้าที่ต่างๆ ของตน นิติบุคคลอื่นจะมีขึ้นได้หรือจะมีอำนาจหน้าที่ได้เพียงใด และอย่างไรนั้นก็แล้วแต่รัฐกำหนดขึ้นทั้งสิ้น รัฐจึงเป็นองค์กรที่ควบคุมนิติบุคคลอื่นทั้งหมด รัฐมีอำนาจกว้างขวางและทั่วไปเหนือดินแดนและสามารถกระทำการได้ทุกอย่าง<sup>71</sup> นอกจากนี้ยังอธิบายว่า รัฐเป็นที่ยอมรับในทางความเป็นจริงและทางทฤษฎีว่ารัฐเป็นนิติบุคคล ความเป็นนิติบุคคลของรัฐนั้นแตกต่างจากนิติบุคคลอื่น ๆ ทั้งสภาพความเป็นจริงทางการเมืองและสังคม เพราะรัฐมีองค์ประกอบของนิติบุคคลครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็นด้านทรัพย์สิน บุคลากร ผู้แทน ฯลฯ<sup>72</sup>

ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล<sup>73</sup> ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า นิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ได้แก่ นิติบุคคลที่อยู่ได้บังคับกฎหมายมหาชน ซึ่งตามกฎหมายไทยก็คือ กระทรวง ทบวง กรมและทบวงการเมืองอื่น ๆ ในราชการบริหารส่วนกลาง จังหวัด องค์กรต่าง ๆ แห่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และองค์กรของรัฐบาล ตลอดจนวัดในพระพุทธศาสนาด้วย

รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย<sup>74</sup> ได้ให้ความหมายว่า นิติบุคคลมหาชน หมายถึง นิติบุคคลที่มีอำนาจมหาชนและมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นการกิจของรัฐ เช่น การรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ดูแลความเป็นอยู่ของราษฎรให้มีมาตรฐาน

<sup>71</sup> รัฐศาสตร์ (น.14), โดย โภกิน พลกุล, 2528, ฉบับ 33 กันยายน 2528,

<sup>72</sup> นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส (น. 292 - 293), โดย โภกิน พลกุล, สิงหาคม 2530, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 6 ตอน 2.

<sup>73</sup> คำบรรยายกฎหมายปกครอง (น.27), โดย ประยูร กาญจนกุล, 2538, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>74</sup> หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (น. 190). โดยสมยศ เชื้อไทย, (2553), กรุงเทพฯ : วิญญูชน. พิมพ์ครั้งที่ 6.

ที่ดี นิติบุคคลมหาชนโดยปกติจึงหมายถึงรัฐ หรือหน่วยงานทางปกครองหรือองค์การมหาชนที่จัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ

รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา<sup>75</sup> ได้ให้ความหมายว่า นิติบุคคลมหาชน หมายถึง นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีอำนาจมหาชน (อำนาจเหนือ) ในการที่จะสั่งการได้เพียงฝ่ายเดียว

ความเป็นนิติบุคคลของรัฐไทย นักกฎหมายไทยไม่ยอมรับว่ารัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่กลับยอมรับให้กระทรวง ทบวง กรม จังหวัดและสภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล การไม่ยอมรับให้รัฐเป็นนิติบุคคลย่อมก่อให้เกิดปัญหา ดังนี้

1. ปัญหาที่เกิดจากขอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่ละส่วนไป ตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม ได้มีการบัญญัติถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งอำนาจหน้าที่จะมีมากน้อยเพียงใด คงต้องขึ้นอยู่กับว่ากฎหมายให้อำนาจหน้าที่แก่ไหน การกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดปัญหาตามมา เช่น กรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรม ใดมีอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง ทั้งๆ ที่อำนาจหน้าที่ดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ ปัญหาที่จะเกิดในกรณีที่โดยภาระหน้าที่บางอย่างซึ่งโดยสภาพเห็นได้ชัดแจ้งว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ แต่ไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติให้ชัดแจ้งว่าเป็นอำนาจหน้าที่กระทรวง ทบวง กรมใดโดยเฉพาะ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาต่อเอกชนผู้ได้รับความเสียหายทั้งนี้เพราะเอกชนไม่สามารถฟ้องร้องรัฐได้ เนื่องจากรัฐไม่ใช่นิติบุคคลจะฟ้องกระทรวง ทบวง กรมก็ไม่ได้ เพราะการฟ้องนิติบุคคลจะต้องฟ้องนิติบุคคลนั้นตามอำนาจหน้าที่ที่นิติบุคคลนั้นมีอยู่

2. ปัญหาที่เกิดจากการฟ้องร้องคดี ระหว่างส่วนราชการด้วยกันเอง เนื่องจากกระทรวง ทบวง กรมใด ได้รับความเสียหายก็สามารถดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ตนได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกับเอกชนทั่วไปได้ แม้กระทั่งความเสียหายที่เกิดจากกระทรวง ทบวง กรม ด้วยกันเองก็สามารถฟ้องร้องคดีต่อกันและกันได้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ไม่สมควรให้เกิดขึ้น เพราะเป็นการทำลายเอกภาพของการบริหารราชการส่วนกลาง

3. ปัญหาการฟ้องร้องกระทรวง ทบวง กรม เป็นจำเลยของเอกชน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น ผู้ที่จะเป็นคู่ความได้จะต้องเป็นบุคคล และเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีนั้น ดังนั้น การฟ้องหน่วยงานของรัฐ ต้องพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐนั้น มีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ ซึ่งถ้าหน่วยงานของรัฐ เช่น รัฐบาล ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประชาชนก็ไม่สามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐได้ ตามคำพิพากษาที่ 724/2490 ว่า รัฐบาลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประชาชนจึง

<sup>75</sup> คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง (น. 187), โดย มานิตย์ จุมปา, 2546, กรุงเทพฯ : วิญญูชน.



ไม่สามารถฟ้องร้องรัฐบาลได้ ดังนั้น หากประชาชนประสงค์ที่จะฟ้องร้องรัฐบาล ประชาชนต้องฟ้องร้องรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ไปจนครบจำนวนของคณะรัฐมนตรี ทำให้ก่อปัญหาในการฟ้องร้องของประชาชนต่อหน่วยงานของรัฐเป็นอย่างยิ่ง<sup>76</sup>

4. ปัญหาที่เกิดจากความยากลำบากในการจัดตั้ง และยุบเลิก กระทรวง ทบวง กรม กำหนดให้กระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งต้องอาศัยความรวดเร็วและเปลี่ยนแปลงให้ทันกับสถานการณ์ของโลกยุคปัจจุบัน ปัญหาดังกล่าวคือการที่รัฐบาลต้องการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง กระทรวง ทบวง กรม เนื่องจากหน่วยงานข้างต้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งต้องกระทำโดยการตราพระราชบัญญัติ ซึ่งจะต้องใช้เวลาหลายเดือนหรือหลายปี

5. ปัญหาที่รัฐเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ไม่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย การยอมรับว่ารัฐเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายในนั้น แต่ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ เรากลับยอมรับว่ารัฐเป็นนิติบุคคล เช่น รัฐไทยสามารถทำสนธิสัญญา หรืออนุสัญญากับประเทศต่างๆ ได้ ซึ่งมีผลเป็นการผูกพันกับต่างประเทศนั่นเอง ดังนั้น การยอมรับว่ารัฐไทยเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศแต่ไม่ยอมรับว่าเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายใน ถือเป็นสิ่งแปลกประหลาดในระบบกฎหมายมหาชนอย่างยิ่ง เราคงไม่สามารถอธิบายให้ประเทศอื่นๆ เข้าใจได้ว่าเป็นเช่นนี้ แม้ในทางปฏิบัติจะไม่มีปัญหามากขึ้น แต่ในทางวิชาการเป็นการสะท้อนให้เห็นความด้อยพัฒนาของระบบกฎหมายมหาชนของไทยเป็นอย่างยิ่ง<sup>77</sup>

สำหรับประเทศไทย การที่มีการบัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรมมีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นครั้งแรกนี้ มีเหตุผลที่สำคัญอยู่ 3 ประการ ได้แก่<sup>78</sup>

ประการแรก เนื่องมาจากความต้องการแก้ไขปัญหาการฟ้องคดีของประชาชนนั่นเอง เพราะการกระทำต่างๆ ของเสนาบดีและข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอาจส่งผลกระทบและก่อความเสียหายต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชนได้ เอกชนจึงควรจะฟ้องเสนาบดีหรือข้าราชการให้รับผิดชอบได้โดยไม่กระทบกระเทือนต่อองค์พระมหากษัตริย์

<sup>76</sup> คำพิพากษาที่ 724/2490

<sup>77</sup> ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย (น. 206 - 207), โดย คณาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2545, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, พิมพ์ครั้งที่ 1.

<sup>78</sup> สถานะทางกฎหมายของกระทรวง ทบวง กรม : ปัญหา – อุปสรรคที่มีผลต่อการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทย (น 76), โดย นริศ ชำนาญชานันท์, 2537, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ประการที่สอง การที่กระทรวง ทบวง กรม ในประเทศไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคลก็เนื่องจากเราปฏิรูประบบราชการโดยเลียนแบบมาจากประเทศอังกฤษ และมีความเข้าใจผิดว่า กระทรวง ทบวง กรม ในประเทศอังกฤษก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกันทุกอย่าง ที่ทำเป็นเช่นนั้นไม่

ประการที่สาม ประเทศไทยปฏิรูประบบราชการบริหารด้วยการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้น ภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การจัดตั้งดังกล่าวทำให้กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ตกเป็นสิทธิขาดแก่เสนาบดีนั้นๆ จึงทำให้กระทรวง ทบวง กรม มีลักษณะแยกขาดจากกันค่อนข้างเด็ดขาด ไม่มีการเชื่อมโยงประสานงานระหว่างกระทรวง การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างกระทรวง ทบวง กรม ดังกล่าว ได้ผลักดันให้แต่ละกระทรวงมุ่งที่จะสร้างความยิ่งใหญ่ให้กับหน่วยงานของตน ซึ่งก็สามารถทำได้ด้วยการให้ฐานะนิติบุคคลแก่หน่วยงานของตน เพื่อที่หน่วยงานของตนจะได้มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายอย่างสมบูรณ์แบบแยกออกจากหน่วยงานอื่น

มีกฎหมายอีกหลายฉบับต่อมาที่บัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคลควบคู่ไปกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งใช้มาจนถึง พ.ศ. 2545 จึงได้มีการยกเลิกและประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใหม่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ยกเลิกบทบัญญัติที่ให้กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคลเสีย ซึ่งสันนิษฐานว่าผู้ร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประสงค์ที่จะให้มีการแยกนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนออกจากนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นนิติบุคคลมหาชนจึงไม่ควรบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชน นอกจากนี้ การยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็มิได้กระทบต่อความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม แต่ประการใด เพราะกระทรวง ทบวง กรม ก็ยังคงมีฐานะเป็นนิติบุคคลต่อไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ปัจจุบันตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ประเทศไทยมีกระทรวง และทบวงที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทั้งสิ้น 20 หน่วยงานและมีกรมที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

อีกทั้งสิ้น 83 กรม<sup>79</sup> จะเห็นได้ว่า<sup>80</sup> แม้จะมีการปรับโครงสร้างของระบบราชการใหม่ในปี พ.ศ. 2545 แต่ยังคงถือว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีนิติบุคคลในระดับราชการบริหารส่วนกลางเป็นจำนวนมาก แม้ว่าการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ที่ผ่านมาจะเป็นผลสืบเนื่องจากการปรับปรุงระบบราชการทั้งระบบเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการบริหารประเทศตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยการปรับอำนาจหน้าที่และจัดส่วนราชการที่ปฏิบัติงานสัมพันธ์กันรวมไว้ในกลุ่มงานเดียวกัน อันส่งผลให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องกันสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และประหยัดค่าใช้จ่าย และประการสำคัญ คือ การปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ย่อมมีแนวทาง เป้าหมาย และความรับผิดชอบที่ชัดเจน ก่อเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและส่วนรวม

(1) การยอมรับให้รัฐเป็นนิติบุคคลก่อให้เกิดผลประโยชน์หลายประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ทำให้เกิดความต่อเนื่องในการดำรงอยู่ของรัฐ

ประการที่สอง ทำให้ข้อผูกพันของรัฐมีลักษณะสืบเนื่องไม่ขาดตอน แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองประเทศหรือรัฐบาล ซึ่งถือว่าเป็นการองค์กรหนึ่งของรัฐเท่านั้น จึงทำให้มีความเป็นเอกภาพ

ประการที่สาม ทำให้รัฐมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและมิงบประมาณการใช้จ่ายของตนเอง

ประการที่สี่ ในด้านกฎหมายระหว่างประเทศ ทำให้รัฐมีสิทธิและหน้าที่ของตนเอง สามารถดำเนินกิจการแทนสมาชิกของตนในกิจการระหว่างประเทศไทย และทำให้มีฐานะอย่างสมบูรณ์ที่จะดำเนินคดีในศาลระหว่างประเทศและนอกจากนั้นยังทำให้เกิดความเสมอภาคภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

<sup>79</sup> จำนวนดังกล่าวเป็นจำนวนตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งยังไม่นับรวมกรมต่างๆ ในกระทรวงกลาโหมและกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้ เพราะมาตรา 8 บัญญัติให้การจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมเป็นไปตามกฎหมายข้อบังคับ และระเบียบแบบแผน และมาตรา 41 บัญญัติให้การจัดระเบียบราชการกระทรวงศึกษาธิการให้เป็นไปตามกฎหมาย

<sup>80</sup> โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ (น. 30), โดย สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547, คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

## (2) การไม่ยอมรับให้รัฐเป็นนิติบุคคล

การไม่ยอมรับว่ารัฐเป็นนิติบุคคลขัดต่อความเป็นจริง กล่าวคือ ในแง่บุคลากรข้าราชการพลเรือนของกระทรวง ทบวง หรือกรมใด มีบุคลากรของกรมนั้น โดยเฉพาะ แต่เป็นข้าราชการพลเรือนที่มีความสัมพันธ์กับรัฐมากกว่ากรมที่สังกัด

ผลกระทบจากความเข้าใจว่ารัฐไม่เป็นนิติบุคคล จึงต้องมีการกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด เป็นนิติบุคคลและอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม ทำให้เกิดปัญหาการเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม การเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม นั้น เป็นต้นเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวของระบบบริหารราชการแผ่นดิน หากย้อนไปนับตั้งแต่ประเทศไทยมีแนวคิดให้กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคล จะพบว่า ความเป็นนิติบุคคลนี้เองค่อยๆ สร้างความซับซ้อนให้กับระบบราชการ ตั้งแต่การสร้างความเป็นตัวตนในทางกฎหมาย ก่อตั้งอำนาจหน้าที่ อำนาจจัดการทรัพยากร และการถือครองทรัพย์สิน ทั้งที่ความสัมพันธ์ในเชิงกฎหมายระหว่างรัฐกับส่วนราชการ คือส่วนราชการเป็นเพียงตัวแทนของรัฐในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจของรัฐเท่านั้น ทั้งนี้ผลกระทบจากฐานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ได้ก่อให้เกิดปัญหาสำคัญยิ่งต่อระบบบริหารงานภาครัฐ ตลอดจนเป็นอุปสรรคต่อความพยายามในการปฏิรูประบบราชการ โดยมีนัยสำคัญ คือ

ประการแรก ความเป็นนิติบุคคลทำลายความเชื่อมโยงกับรัฐ และความเชื่อมโยงกับส่วนราชการอื่นๆ<sup>81</sup>

แม้ในทางกฎหมายส่วนราชการจะเป็นเพียงตัวแทนของรัฐ การกระทำใดๆ ของส่วนราชการเป็นการทำแทนของรัฐ การกระทำใดๆ ของส่วนราชการเป็นการทำแทนและในนามรัฐ แต่การที่สถานะความเป็นนิติบุคคลของรัฐไม่ได้ถูกรับรองไว้เป็นลายลักษณ์อักษรทำให้ความมีตัวตนของรัฐและความเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายขาดความชัดเจนและขาดการยอมรับอย่างแท้จริง แม้ว่าในทางวิชาการ นิติศาสตร์จะถือว่ารัฐเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายมหาชน แต่ตราบใดที่หลักการนี้ยังไม่ถูกรับรองไว้เป็นลายลักษณ์อักษร บรรดานักกฎหมายซึ่งเป็นผู้ปรับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะผู้พิพากษายังคงมีความหวั่นเกรงในการที่จะวินิจฉัยใดๆ อันจะเป็นการยอมรับว่า รัฐสามารถทรงสิทธิและหน้าที่ได้ในทางกฎหมาย

ในขณะที่ไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรได้รับรองให้รัฐเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ได้ในทางกฎหมาย ตัวแทนของรัฐอันได้แก่ส่วนราชการต่างๆ กลับมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรก่อดังความ เป็นนิติบุคคลขึ้นมา ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการนี้เองย่อมมาคบบังความเป็นตัวตน

<sup>81</sup> คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร (น. 38 – 39). เล่มเดิม.

ของรัฐในทางกฎหมาย ประกอบกับความเชื่อที่ว่าเมื่อเป็นนิติบุคคลแล้วย่อมมีสิทธิและหน้าที่อย่างอิสระ ย่อมก่อให้เกิดความรู้สึกการมีตัวตนซึ่งดำรงอยู่อย่างเอกเทศไม่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่นๆ

ประการที่สอง ความเป็นนิติบุคคลสร้างความรู้สึกในความเป็นเจ้าของทรัพยากรบุคคล งบประมาณ และทรัพย์สิน

ในเชิงหลักการทรัพยากรบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของส่วนราชการล้วนแต่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทรัพย์สินที่ส่วนราชการถือครองอยู่ในฐานะผู้ทรงสิทธิล้วนแล้วแต่เป็นการถือครองไว้แทนรัฐหรือแม้กระทั่งงบประมาณซึ่งได้รับการจัดสรรก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติภารกิจของรัฐ แต่การที่รัฐไม่ถูกรับรองให้มีตัวตนจึงสร้างความรู้สึกในความเป็นเจ้าของบุคคล งบประมาณ หรือทรัพย์สิน และคนมีอิสระในการจัดการทรัพยากรดังกล่าวเต็มที่ในฐานะเป็นเจ้าของ นอกจากนี้การที่มีกฎหมายบัญญัติให้การบริหารบุคคล งบประมาณหรือทรัพย์สิน เป็นสิทธิขาดของส่วนราชการที่เป็นเจ้าของบุคคล งบประมาณ หรือทรัพย์สินนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการจัดการทรัพยากรดังกล่าว ซึ่งกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนราชการระดับกรมเป็นส่วนใหญ่ที่เรียกว่า “ระบบบริหารฐานกรม” ย่อมสร้างความลำบากให้แก่รัฐในการที่จะเข้ามาบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล งบประมาณ หรือทรัพย์สินในภาพรวมเป็นอย่างมาก<sup>82</sup>

### 2.3 แนวคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

ทรัพยากรน้ำถือเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการดำรงชีวิตของมนุษย์ ซึ่งเคยมีให้ใช้ได้อย่างไม่จำกัด แต่หลายปีที่ผ่านมา หลายประเทศในโลกกลับต้องประสบกับปัญหาการขาดแคลนน้ำ เนื่องจาก การเพิ่มขึ้นของประชากรโลก การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการทำลายระบบนิเวศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตัดไม้ทำลายป่าของมนุษย์จนทำให้เกิดภัยธรรมชาติในรูปแบบต่าง ๆ การตระหนักถึงวิบัติภัยจากน้ำได้รับการกระตุ้นและปลุกกระแสความตื่นตัวทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย แม้ว่าปัญหาการขาดน้ำในประเทศไทยจะยังพอรับมือได้ แต่นั่นก็ไม่ใช่เรื่องที่จะสามารถละเลยได้ต่อไป หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ ซึ่งมีไม่น้อยกว่า 32 หน่วยงาน ได้ร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แต่นับวันปัญหาวิกฤตน้ำยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากการแก้ไขปัญหามีไปอย่างไร้ทิศทางปราศจากนโยบายที่ชัดเจน และขาดการบูรณาการร่วมกัน

ในแต่ละปีประเทศไทยมีฝนตกเฉลี่ย 723,258 ล้านลูกบาศก์เมตร เป็นปริมาณน้ำท่า 212,500 ล้านลูกบาศก์เมตร โดยเหล่านี้จะไหลลงสู่ห้วย หนอง คลอง บึง แม่น้ำ ลำธาร ในลุ่มน้ำต่าง ๆ สำหรับใช้เพื่อการอุปโภคบริโภค การทำการเกษตร ตลอดจนใช้ในธุรกิจอุตสาหกรรม ซึ่ง

<sup>82</sup> คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร (น. 40). แหล่งเดิม.

เมื่อถึงช่วงฤดูแล้งของแต่ละปี น้ำในลำห้วย หนอง คลอง บึง ต่าง ๆ จะแห้งหรือหากปีใดฝนตกน้อย ไม่ตกต้องตามฤดูกาลทั้งช่วงยาวนานประกอบกับไม่มีแหล่งกักเก็บน้ำ ทำให้เกิดปัญหาขาดแคลน น้ำและความแห้งแล้ง

ขณะเดียวกันในช่วงฤดูมรสุมฝนที่ตกในพื้นที่ลุ่มน้ำมีปริมาณมากและตกติดต่อกันเป็น เวลานาน จนเกิดน้ำไหลบ่ามาตามผิวดินลงสู่ร่องน้ำ หากลำน้ำใดตื้นเขิน แคบ รองรับปริมาณน้ำ มาก ๆ ไม่ได้ ก็จะเอ่อล้นตลิ่งท่วมพื้นที่ไร่นาและบ้านเรือนเสียหาย หรือบางสภาพพื้นที่ที่เกิดความ ผันแปรของธรรมชาติ เช่น ฝนตกหนักติดต่อกันเป็นเวลานานก็จะทำให้ปริมาณน้ำฝนสูง ทำให้เกิด ปรากฏการณ์น้ำไหลหลากและเกิดน้ำท่วมขึ้น สร้างความเดือดร้อนสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินเป็น จำนวนมาก

จากสภาพน้ำท่วมขังเป็นเวลานานไม่สามารถระบายน้ำออกได้ ก่อให้เกิดปัญหาตามมา คือ น้ำเน่าเสีย ประกอบกับน้ำใช้จากบ้านเรือนและโรงงานอุตสาหกรรมที่ไม่มีการบำบัดก่อนปล่อย ลงสู่แหล่งน้ำ เป็นเหตุทำให้น้ำเน่าเสียส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและสุขภาพอนามัยของผู้คนที่อยู่ ในบริเวณใกล้เคียงทั้งความสกปรกกลิ่นเหม็นหรืออาจมีสารเคมีที่เป็นพิษเจือปนอยู่ด้วย

ห้วงโซ่ปัญหาเหล่านี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักและทรงพระกรุณา พระราชทานความช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ อย่างครบวงจร<sup>83</sup>

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้มีพระราชดำริน้ำคือปัจจัยสำคัญต่อมนุษย์และ บรรดาสิ่งมีชีวิตอย่างทองแท้<sup>84</sup> ดังพระราชดำรัส ณ สวนจิตรลดา เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2529 ความ ตอนหนึ่งว่า “น้ำคือชีวิต” “...หลักสำคัญว่า ต้องมีน้ำบริโภค น้ำใช้ น้ำเพื่อการเพาะปลูก เพราะว่ามี ชีวิตอยู่ที่นั่น ถ้ามีน้ำคนอยู่ได้ ถ้าไม่มีน้ำคนอยู่ไม่ได้ ไม่มีไฟฟ้าคนอยู่ได้ แต่ถ้ามีไฟฟ้า ไม่มีน้ำคนอยู่ ไม่ได้...” พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเป็นที่ยอมรับนับถือกันโดยทั่วไปว่า พระองค์ คือ ปราชญ์ในเรื่องน้ำของแผ่นดินอย่างแท้จริง งานพัฒนาที่สำคัญยิ่งของพระองค์คือ งานที่เกี่ยวข้องกับ น้ำ ศาสตร์ทั้งปวงที่เกี่ยวกับน้ำไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาและจัดหาแหล่งน้ำ การเก็บกัก การระบาย การควบคุม การทำน้ำเสียให้เป็นน้ำดี ตลอดจนการแก้ไขปัญหาที่ท่วมขังนั้น ย่อมประจักษ์ชัดและได้ พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าพระอัจฉริยภาพและพระปรีชาสามารถของพระองค์นั้นหาผู้เสมียนได้ยากยิ่ง<sup>85</sup>

<sup>83</sup> สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ <http://thairoyal.prdnorth.in.th/KingBhumibol/articles/25> เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2556.

<sup>84</sup> สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ <http://web.ku.ac.th/king72/2542-09/res01.html> เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2557.

<sup>85</sup> สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ <http://www.rdpb.go.th/RDPB/front/king.aspx?p=69> เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2556.

### 2.3.1 ความหมายของการจัดการทรัพยากรน้ำ

ทรัพยากรน้ำมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตประจำวัน ตลอดจนภาคการเกษตร และภาคอุตสาหกรรม ทำให้ต้องตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการน้ำของประเทศเป็นอย่างยิ่ง

เกษม จันทรแก้ว ให้ความหมายของการจัดการทรัพยากรน้ำ ว่าหมายถึง วิธีการดำเนินการในพื้นที่รับประโยชน์จากน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านการจัดหา การพัฒนา การเก็บรักษาซ่อมแซมสิ่งสึกหรอให้คืนสู่สภาพ การฟื้นฟูแหล่งเสื่อมโทรมให้ใช้ประโยชน์ได้ต่อไป เพื่อให้สิ่งที่ดำเนินการนั้นบังเกิดผลอย่างยั่งยืนต่อมวลมนุษย์และธรรมชาติ<sup>86</sup>

สถาบันแหล่งน้ำและสิ่งแวดล้อม คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ให้ความหมายการบริหารจัดการน้ำ ว่าหมายถึง วิธีการจัดหา การใช้ประโยชน์ และการควบคุมสภาพแวดล้อมเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน<sup>87</sup>

ปธาน สุวรรณมงคล ให้ความหมายการบริหารจัดการน้ำว่า เป็นวิธีการหรือกิจกรรมการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแหล่งน้ำ การจัดสรรน้ำ การป้องกันและแก้ไขภัยธรรมชาติด้านน้ำ และการป้องกัน แก้ไขมลพิษทางน้ำ เพื่อให้สามารถใช้น้ำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด<sup>88</sup>

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ หมายถึง การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำที่มีอยู่บนผิวดินและใต้ดิน เช่น การพัฒนาแหล่งน้ำ การจัดสรรการใช้ น้ำ การอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำ การแก้ไขปัญหา น้ำขาดแคลนและน้ำท่วม ตลอดจนการแก้ไขคุณภาพน้ำ และระบบนิเวศวิทยาที่เกี่ยวข้องกับน้ำ<sup>89</sup>

การบริหารจัดการน้ำ หมายถึง การจัดหาปริมาณเพียงพอและคุณภาพที่เหมาะสม การจัดคุณภาพน้ำจึงเป็นส่วนที่สำคัญของการบริหารจัดการน้ำแบบผสมผสาน คุณภาพน้ำที่เสื่อมโทรม ทำให้ไม่เหมาะสมสำหรับผู้ใช้ที่อยู่ท้ายน้ำ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพัฒนาสถาบัน/

<sup>86</sup> รายงานการวิจัย เรื่อง ศึกษาการพัฒนาและแก้ไขปัญหาสำหรับการอุตสาหกรรม (น. 6), โดย เมธี สุตรสุคนธ์ และคณะ, 2549, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

<sup>87</sup> รายงานการวิจัย เรื่อง ศึกษาการพัฒนาและแก้ไขปัญหาสำหรับการอุตสาหกรรม. (น. 6).หน้าเดิม.

<sup>88</sup> รายงานการวิจัย เรื่อง ศึกษาการพัฒนาและแก้ไขปัญหาสำหรับการอุตสาหกรรม. (น. 6).หน้าเดิม.

<sup>89</sup> 60 ปี อุทกวิทยา กรมชลประทาน (น. 171), โดย ส่วนอุทกวิทยา สำนักอุทกวิทยาและบริหารน้ำ, 2550, บริษัท แอร์บอร์น พรินต์ จำกัด.

องค์กรที่มีขีดความสามารถในการผสมผสานด้านปริมาณและคุณภาพ เพื่อส่งเสริมให้สังคมมนุษย์ตระหนักถึงผลของการทำให้เกิดการลดและการกำจัดของเสีย<sup>90</sup>

การบริหารจัดการน้ำแบบผสมผสานต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่ขัดแย้งของผู้มีส่วนได้เสียต้นน้ำและท้ายน้ำ การใช้พื้นที่ต้นน้ำจะลดปริมาณน้ำในลำน้ำการทิ้งสิ่งปนเปื้อนต้นน้ำจะทำให้คุณภาพน้ำในลำน้ำเสื่อมลง การใช้ที่ดินต้นน้ำอาจเปลี่ยนปริมาณการเติมน้ำใต้ดินและน้ำผิวดิน การป้องกันน้ำท่วมต้นน้ำอาจกระทบต่อวิถีชีวิตท้ายน้ำที่ต้องอาศัยน้ำท่วม ความขัดแย้งของผลประโยชน์ต้องพิจารณาทั้งทางกายภาพและสังคมที่ค่อนข้างจะซับซ้อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องคำนึงถึงความเสี่ยงของผู้ที่อยู่ท้ายน้ำจากกิจกรรมต่าง ๆ ของผู้ที่อยู่ต้นน้ำ

ดังนั้น การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ หมายความว่า การปฏิบัติเกี่ยวกับกิจกรรมการจัดหา การพัฒนา การจัดสรรและใช้ประโยชน์ การป้องกันและฟื้นฟูมลภาวะทางน้ำ เพื่อให้ได้รับประโยชน์อย่างเสมอภาคและยั่งยืน

### 2.3.2 ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำตามแนวพระราชดำริ

ทฤษฎีการบริหารจัดการน้ำตามแนวพระราชดำริ<sup>91</sup> มีดังนี้

#### (1) ทฤษฎีการบริหารจัดการน้ำท่วม<sup>92</sup>

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานแนวพระราชดำริการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม โดยเริ่มตั้งแต่ต้นน้ำด้วยการฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร เพื่อให้สามารถซึมซับน้ำฝนที่ตกบริเวณต้นน้ำไว้แล้วค่อยปล่อยออกมาสู่ลำน้ำธรรมชาติได้อย่างต่อเนื่อง ตลอดจนป้องกันการชะล้างพังทลายของดิน ซึ่งเป็นสาเหตุของแม่น้ำ ลำคลองตื้นเขิน หากปริมาณน้ำท่วมมีมากก็ทรงให้สร้างแหล่งน้ำชนิดต่างๆ ตามความเหมาะสม เพื่อรองรับน้ำนั้นไว้ตลอดจนการผันน้ำเข้าสู่ที่ลุ่มอื่น เพื่อให้ น้ำไหลลงสู่ทะเลในปริมาณที่ไม่เข้าท่วมจนสร้างความเสียหายแก่ราษฎร ซึ่งแนวพระราชดำริดังกล่าวมีดังนี้

<sup>90</sup> สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ [http://kmcenter.rid.go.th/kmc08/km\\_53/book/man\\_water.pdf](http://kmcenter.rid.go.th/kmc08/km_53/book/man_water.pdf) เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2557.

<sup>91</sup> สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ <http://www.waterforthai.go.th> เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2556

<sup>92</sup> 80 พรรษา พระบิดาแห่งการจัดการทรัพยากรน้ำ ร้อยใจเป็นหนึ่งใน สร้าง 8 หมื่นฝายต้นน้ำ ถวายในหลวง (น. 29 – 32), โดย คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2550, พิมพ์ครั้งแรก ธันวาคม 2550 สำนักบริหารกลาง กรมทรัพยากรน้ำ.



### ก. การสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำ

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานพระราชดำริให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก้ไขปัญหาน้ำท่วมพื้นที่เกษตรกรรมและชุมชนต่างๆ ด้วยการก่อสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำในหลายท้องที่ด้วยกัน เช่น เขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ เขื่อนคลองด่าน ซึ่งน้ำที่เก็บกักไว้นี้จะระบายออกจากแหล่งกักเก็บทีละน้อยๆ เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ได้อีกหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อการเพาะปลูกในช่วงเวลาฝนไม่ตกหรือช่วงฤดูแล้ง ครั้นเมื่อเข้าสู่ฤดูฝนปีต่อไปเขื่อนก็จะมีปริมาณพื้นที่รองรับน้ำจำนวนมากเข้ามาเก็บไว้ ซึ่งสามารถป้องกันและบรรเทาความเสียหายของประชาชนในพื้นที่ภาคกลางตอนล่าง รวมถึงกรุงเทพมหานคร การก่อสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำ เป็นมาตรการป้องกันน้ำท่วมที่สำคัญประการหนึ่งในการกักเก็บน้ำที่ไหลท่วมล้นในฤดูน้ำหลาก โดยเก็บไว้ทางด้านเหนือเขื่อนในลักษณะอ่างเก็บน้ำ<sup>93</sup>

### ข. การก่อสร้างทางผันน้ำ

การก่อสร้างทางผันน้ำหรือขุดคลองสายใหม่ เชื่อมต่อกับแม่น้ำที่มีปัญหาน้ำท่วมมีหลักการอยู่ว่าจะผันน้ำในส่วนที่ไหลล้นตลิ่งออกไปจากลำน้ำโดยตรงปล่อยน้ำส่วนใหญ่อันที่มีระดับไม่ล้นตลิ่งให้ไหลอยู่ในลำน้ำเดิมตามปกติ วิธีการนี้จะต้องสร้างอาคารเพื่อควบคุมและบังคับน้ำบริเวณปากทางให้เชื่อมกับลำน้ำสายใหญ่ และกรณีต้องการผันน้ำทั้งหมดให้ไหลไปตามทางน้ำที่ขุดใหม่ ควรขุดลำน้ำสายใหม่แยกออกจากลำน้ำสายเดิมตรงบริเวณที่ลำน้ำเป็นแนวโค้งและระดับท้องน้ำของคลองขุดใหม่จะต้องเสมอกับท้องน้ำเดิมเป็นอย่างน้อย หลังจากนั้นก็ปิดลำน้ำสายเดิม

### ค. การปรับปรุงสภาพลำน้ำ

การปรับปรุงและตกแต่งลำน้ำเพื่อช่วยให้น้ำไหลตามลำน้ำได้สะดวกหรือให้กระแสน้ำไหลเร็วขึ้น โดยการขุดลอกลำน้ำในบริเวณที่ตื้นเขิน ตกแต่งดินตามลาดตลิ่งที่ถูกกัดเซาะกำจัดวัชพืช หรือทำลายสิ่งกีดขวางทางน้ำไหลออกไปจนหมด และกรณีลำน้ำมีแนวโค้งมากเป็นระยะไกล อาจพิจารณาขุดคลองลัดเชื่อมบริเวณด้านเหนือโค้งกับด้านท้ายโค้ง ซึ่งจะทำให้น้ำไหลผ่านได้เร็วขึ้น

### ง. การสร้างคันกั้นน้ำ

การก่อสร้างคันกั้นน้ำ เพื่อป้องกันน้ำท่วมซึ่งเป็นวิธีการดั้งเดิมแต่ครั้งโบราณ<sup>94</sup> โดยการก่อสร้างคันดินกั้นน้ำขนาดที่เหมาะสมขนานไปตามลำน้ำห่างจากขอบตลิ่งพอสมควร เพื่อป้องกัน

<sup>93</sup> สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ <http://www.uih.co.th/news/view/199> เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2557.

<sup>94</sup> สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ <http://www.chaipat.or.th/chaipat/index.php/th/concept-and-theory-development/theory-of-flooding-problems> เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2557.

มิให้น้ำล้นตลิ่งไปท่วมในพื้นที่ต่าง ๆ ให้ได้รับความเสียหายด้วยการเสริมขอบตลิ่งของลำน้ำให้ระดับสูงมากขึ้นกว่าเดิม เพื่อให้สามารถระบายน้ำได้มากขึ้น

#### จ. การระบายน้ำออกจากพื้นที่ลุ่ม

พื้นที่ที่มีลักษณะเป็นที่ราบลุ่มคล้ายแอ่งรับน้ำที่ไหลออกจากที่สูง หรือรับน้ำจากลำน้ำเข้าไปเก็บขังไว้และไม่สามารถระบายออกไปได้หมดตามธรรมชาติ ทรงให้ขุดหรือปรับปรุงคลองระบายน้ำภายในบริเวณพื้นที่ลุ่มให้สามารถระบายน้ำออกจากพื้นที่ลุ่มหรือพื้นที่ที่มีน้ำท่วมขังอยู่เป็นประจำเพื่อแก้ไขปัญหาดูทกภัย และให้สามารถเพาะปลูกได้ ทั้งนี้ ที่ปลายคลองระบายน้ำแต่ละสายควรก่อสร้างประตูระบายน้ำหรือท่อระบายน้ำสำหรับทำหน้าที่ควบคุมการเก็บกักน้ำในคลองและป้องกันน้ำจากบริเวณด้านนอกไม่ให้ไหลย้อนเข้าไปในพื้นที่

ฉ. โครงการหาความสัมพันธ์ของระดับน้ำและปริมาณน้ำปากแม่น้ำเจ้าพระยา คือ การศึกษาหาความสัมพันธ์ของน้ำทะเลหนุน และปริมาณน้ำเหนือหลาก ผ่านเขตกรุงเทพมหานคร และนำผลการวิเคราะห์ไปใช้สำหรับการบริหารจัดการปริมาณน้ำเหนือและปริมาณล้นให้สอดคล้องกับสภาพน้ำทะเลหนุนสูง

ช. โครงการแก้มลิง ลักษณะและวิธีการของโครงการแก้มลิง คือ (1) ดำเนินการระบายน้ำออกจากพื้นที่ตอนบนให้ไหลไปตามคลองในแนวเหนือ – ใต้ลงคลอง พักน้ำขนาดใหญ่ที่บริเวณชายทะเล เช่น คลองชายทะเลของฝั่งตะวันออก ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นบ่อเก็บน้ำขนาดใหญ่ คือ แก้มลิงต่อไป (2) เมื่อระดับน้ำทะเลลดต่ำกว่าระดับน้ำในคลอง ก็ทำการระบายน้ำจากคลองดังกล่าวออกทางประตูระบายน้ำ โดยใช้หลักการทฤษฎีแรงโน้มถ่วงของโลก (Gravity Flow) ตามธรรมชาติ (3) สูบน้ำออกจากคลองที่ทำหน้าที่แก้มลิงนี้ให้ระบายออกในระดับต่ำที่สุดออกสู่ทะเล เพื่อจะได้ทำให้น้ำตอนบนค่อยๆ ไหลมาเองตลอดเวลาส่งผลให้ปริมาณน้ำท่วมพื้นที่ลดน้อยลง (4) เมื่อระดับน้ำทะเลสูงกว่าระดับน้ำในลำคลองให้ทำการปิดประตูระบายน้ำ เพื่อป้องกันมิให้น้ำย้อนกลับโดยยึดหลักน้ำไหลทางเดียว (One Way Flow)<sup>95</sup>

#### (2) ทฤษฎีการบริหารจัดการน้ำแล้ง<sup>96</sup> มีดังนี้

##### ก. ฝนหลวง

ฝนหลวง คือ กระบวนการจัดการทรัพยากรน้ำในบรรยากาศมาใช้ประโยชน์ โดยการเหนี่ยวนำไอน้ำในบรรยากาศให้กลั่นตัวเป็นละอองน้ำ เมื่อละอองน้ำรวมตัวหนาแน่นจะเกิดเป็น

<sup>95</sup> สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ <http://www.chaipat.or.th/chaipat/index.php/th/concept-and-theory-development/theory-of-flooding-problems> เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2557.

<sup>96</sup> 80 พรรษา พระบิดาแห่งการจัดการทรัพยากรน้ำ ร้อยใจเป็นหนึ่ง สร้าง 8 หมื่นฝายต้นน้ำ ถวายในหลวง (น. 32 – 35), เล่มเดิม.

เมฆ จากนั้น จึงเร่งให้เมฆมีการรวมตัวกันหนาแน่นและเพิ่มปริมาณมากขึ้นจนเกิดเป็นฝนตกทำให้สามารถช่วยเพิ่มน้ำให้แก่แหล่งน้ำผิวดินและแหล่งน้ำใต้ดิน ตลอดจนเพิ่มความชุ่มชื้นให้แก่พื้นที่ทั่วไปได้นอกจากนี้ฝนที่ตกลงตามธรรมชาติ ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาน้ำไม่ตกหรือฝนทิ้งช่วง

#### ข. การพัฒนาแหล่งน้ำผิวดิน

กระบวนการบริหารจัดการน้ำจากแหล่งน้ำผิวดินที่มีอยู่ตามธรรมชาติ มาใช้ประโยชน์ให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ระยะเวลาและความต้องการของประชาชน ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานพระราชดำริในการพัฒนาแหล่งน้ำผิวดินไว้หลายประเภท ขึ้นอยู่กับสภาพภูมิประเทศและแหล่งน้ำธรรมชาติ ได้แก่

1. อ่างเก็บน้ำ เป็นการเก็บกักน้ำโดยสร้างเขื่อนปิดกั้นระหว่างหุบเขาหรือเนินสูง เพื่อกักน้ำที่ไหลมาตามร่องน้ำหรือลำน้ำธรรมชาติ ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาคาราคาเข่งน้ำในพื้นที่ต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่แห้งแล้ง ลำธารและลำห้วยมีน้ำไหลเฉพาะในฤดูฝน

2. ฝายทดน้ำ ในพื้นที่ทำกินที่อยู่สูงกว่าลำห้วย ใช้วิธีการก่อสร้างอาคารปิดขวางทางน้ำไหล เพื่อทดน้ำที่ไหลมาให้มีระดับสูงขึ้น จนสามารถผันเข้าไปตามคลองหรือคูส่งน้ำให้แก่พื้นที่เพาะปลูก ส่วนน้ำที่เหลือจะไหลข้ามสันฝายไปเอง การก่อสร้างฝายจะต้องกำหนดให้มีขนาดความสูง ความยาวมากพอที่จะทดน้ำให้ไหลเข้าคลองส่งน้ำ และสามารถจะระบายน้ำในฤดูน้ำหลากให้ไหลข้ามสันฝายไปได้ทั้งหมด เพียงแค่นี้ก็สามารถน้ำล้นตลิ่งและปัญหาขาดน้ำในพื้นที่เพาะปลูกได้อย่างดี

3. ขุดลอกหนอง บึง เป็นวิธีการขุดลอกดินในหนองหรือบึงธรรมชาติที่ตื้นเขินหรือถูกมนุษย์บุกรุกทำลาย เพื่อเพิ่มพื้นที่รองรับน้ำฝนให้ได้ปริมาณมากขึ้น เมื่อฝนตกมากน้ำก็จะไหลลงไปในหนองน้ำบางส่วนก็จะไหลล้นไป และอีกส่วนหนึ่งเก็บกักไว้ในหนองและบึง ซึ่งสามารถจะนำมาใช้ประโยชน์ในการเกษตรได้ในฤดูแล้ง

4. ประตูระบายน้ำ เป็นวิธีการปิดกั้นลำน้ำ ลำคลองที่มีขนาดใหญ่และมีน้ำไหลในฤดูน้ำหลากเป็นจำนวนมาก โดยมีวัตถุประสงค์เก็บกักน้ำในฤดูน้ำหลากไว้ใช้ในฤดูแล้ง ขณะเดียวกันก็มีบานระบายเปิด - ปิด ให้สามารถระบายน้ำส่วนเกินออกไป

5. สระเก็บน้ำ แหล่งเก็บกักน้ำฝน น้ำท่าหรือน้ำที่ไหลออกมาจากดิน โดยมีขนาดความยาว ความกว้าง และความลึกของสระตามจำนวนน้ำที่ต้องการจะเก็บไว้ใช้ประโยชน์ ส่วนใหญ่มีการสร้างในท้องที่ที่ไม่มีลำน้ำธรรมชาติหรือสภาพภูมิประเทศไม่เอื้ออำนวยให้การก่อสร้างแหล่งน้ำประเภทอื่น นอกจากนี้สระน้ำยังเป็นองค์ประกอบหลักของโครงการทฤษฎีใหม่ คือ แนว

พระราชดำริเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินและน้ำ เพื่อแก้ไขปัญหาน้ำแล้งซ้ำซากของเกษตรกร โดยเฉพาะในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ<sup>97</sup>

### (3) ทฤษฎีการบริหารจัดการน้ำเสีย มีดังนี้

#### ก. น้ำดีไล่น้ำเสีย

น้ำดีไล่น้ำเสียเป็นวิธีการใช้น้ำที่มีคุณภาพดีช่วยผลักดันน้ำเน่าเสียออกไปและช่วยให้น้ำเน่าเสียมีสภาพเจือจางลง พระราชดำรินี้ได้นำมาแก้ปัญหาน้ำเน่าเสียในคลองของกรุงเทพมหานคร โดยใช้น้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาหรือจากแหล่งน้ำภายนอกส่งเข้าไปตามคลองต่าง ๆ ซึ่งกระแสน้ำจะไหลแผ่กระจายขยายไปตามคลองซอยที่เชื่อมกับแม่น้ำเจ้าพระยาอีกด้านหนึ่ง ดังนั้น เมื่อกำหนดวงรอบการไหลของน้ำตามคลองต่าง ๆ ตั้งแต่ปากคลองจนถึงปลายคลองได้อย่างเหมาะสม สามารถเจือจางน้ำเน่าเสีย และชักพาสิ่งโสโครกไปได้มาก ซึ่งจะเป็นวิธีการช่วยบรรเทาน้ำเสียในคลองต่าง ๆ ในช่วงฤดูแล้งได้เป็นอย่างดี วิธีการง่าย ๆ นี้ คือนำระบบการเคลื่อนไหลของน้ำตามธรรมชาติมาจัดระเบียบแบบแผนขึ้นใหม่ เป็นการ จัดการทรัพยากรธรรมชาติในเชิงอนุรักษ์ควบคู่ไปกับการพัฒนาที่เรียบง่าย ไม่ขัดหลักธรรมชาติ แต่สอดคล้องและนำไปสู่ประโยชน์ที่ต้องการได้

#### ข. เครื่องกรองน้ำธรรมชาติ

เป็นการทดลองใช้ผักตบชวา ซึ่งเป็นวัชพืชที่ต้องการกำจัดอยู่แล้วมาทำหน้าที่ดูดซับความโสโครก รวมทั้งสารพิษจากน้ำเน่าเสีย การดำเนินการดังกล่าวปรากฏว่าสามารถช่วยกำจัดสิ่งปฏิกูลในน้ำ ช่วยทำให้น้ำใสและมีสภาพดีขึ้นกว่าเดิม และมีออกซิเจนละลายในน้ำในปริมาณที่เพิ่มขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าน้ำเน่าเสียที่ผ่านการกรองโดยผักตบชวาแล้วมีคุณภาพดีขึ้น

#### ค. สระเติมอากาศชีวภาพบำบัด

การจัดการน้ำเสียโดยใช้เครื่องจักรกลเติมอากาศมาช่วยเพิ่มออกซิเจนละลายน้ำ เพื่อให้แบคทีเรียชนิดที่ใช้ออกซิเจนช่วยย่อยสลายสารอินทรีย์ในน้ำ ทำให้สามารถรับภาระบรรทุกได้มากกว่าบ่อเขียว ซึ่งใช้ออกซิเจนตามธรรมชาติจากพืชน้ำและสาหร่าย คือ บ่อบำบัดน้ำเสียแบบสระเติมอากาศ (Aerated Lagoon) ด้วยการสูบน้ำเสียจากคลองเข้าไปในบ่อเติมอากาศ ซึ่งจะมีการเติมอากาศด้วยเครื่องเติมอากาศตลอดเวลาเพื่อให้แบคทีเรียทำการย่อยสลายสารอินทรีย์ในน้ำเสียโดยปฏิกิริยาแบบการให้ออกซิเจนอย่างต่อเนื่อง จากนั้นจะไหลไปยังบ่อกึ่งไร้อากาศเพื่อบำบัดสารอินทรีย์ที่หลงเหลือในบ่อน้ำ เมื่อน้ำใสแล้วจะระบายทิ้งลงคลองตามเดิม

<sup>97</sup> แหล่งเดิม. (น. 35).

### ง. การผสมผสานระหว่างพืชน้ำกับระบบเดิมอากาศ<sup>98</sup>

เป็นแนวพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในการบำบัดน้ำเสียโดยใช้ธรรมชาติผสมผสานกับเทคโนโลยี โดยการสร้างบ่อดักสารแขวนลอย ปลูกต้นกกอีปีตเพื่อใช้ดับกลิ่น และปลูกผักตบชวาเพื่อดูดสิ่งโสโครกและโลหะหนัก ต่อจากนั้นใช้กังหันน้ำชัยพัฒนาและแผงท่อเติมอากาศให้กับน้ำเสียตามความเหมาะสม ตลอดจนให้ตกตะกอนก่อนปล่อยลงแหล่งน้ำ

### จ. การบำบัดน้ำเสียด้วยระบบบ่อบำบัดและพืชน้ำ

การบำบัดน้ำเสียชุมชนด้วยวิธีการธรรมชาติประกอบด้วย 4 ระบบ คือ ระบบบ่อบำบัดน้ำเสีย ระบบบ่อบำบัดชีวภาพ ระบบหญ้ากรอง และระบบบ่อบำบัดน้ำเสียโดยใช้ป่าชายเลน

### ฉ. การเติมอากาศโดยใช้กังหันน้ำชัยพัฒนา<sup>99</sup>

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานรูปแบบและพระราชดำริในการสร้างและพัฒนาเครื่องต้นแบบเครื่องกลเติมอากาศที่ผิวน้ำหมุนช้าแบบทุ่นลอยหรือ กังหันน้ำชัยพัฒนา<sup>100</sup> ซึ่งมีใบพัดเคลื่อนน้ำและของรับน้ำไปสาครกระจายเป็นฝอยเพื่อให้สัมผัสกับอากาศได้อย่างทั่วถึง เป็นผลให้ออกซิเจนในอากาศสามารถละลายเข้าไปในน้ำได้อย่างรวดเร็ว และในช่วงที่น้ำเสียถูกยกขึ้นมากระจายสัมผัสกับอากาศตกลงไปยังผิวน้ำ จะทำให้เกิดฟองอากาศจมตามลงไป ก่อให้เกิดการถ่ายเทออกซิเจนอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งกังหันน้ำชัยพัฒนาแบบนี้จะใช้ประโยชน์ได้ทั้งการเติมอากาศ การกวนแบบผสมผสาน และการทำให้เกิดการไหลตามทิศทางที่กำหนด

การพัฒนาแหล่งน้ำนั้น ในหลักใหญ่ก็คือ การควบคุมน้ำให้ได้ดังประสงค์ทั้งปริมาณและคุณภาพ กล่าวคือ เมื่อมีปริมาณน้ำมากเกินไป ก็ต้องหาทางระบายออกให้ทัน การไม่ปล่อยให้เกิดความเดือดร้อน เสียหายได้ และในขณะที่เกิดภาวะขาดแคลนก็จะต้องมีน้ำกักเก็บไว้ใช้อย่างเพียงพอ ทั้งมีคุณภาพเหมาะสมแก่การเกษตร การอุตสาหกรรม และการอุปโภคบริโภค ปัญหาอยู่ที่ว่าการพัฒนาแหล่งน้ำนั้นอาจจะมีผลกระทบกระเทือนต่อสิ่งแวดล้อมบ้าง แต่ถ้าไม่มีการควบคุมน้ำที่ดีพอแล้ว เมื่อเกิดภัยธรรมชาติขึ้น ก็จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนสูญเสียทั้งในด้านเศรษฐกิจและในชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งส่งผลกระทบกระเทือนแก่สิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง<sup>101</sup>

<sup>98</sup> 80 พรรษา พระบิดาแห่งการจัดการทรัพยากรน้ำ ร้อยใจเป็นหนึ่งใน สร้าง 8 หมั่นฝายต้นน้ำ ถวายในหลวง (น. 35). หน้าเดิม.

<sup>99</sup> แหล่งเดิม.

<sup>100</sup> สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ <http://library.stou.ac.th/ODI/king-sage-of-water/page6.html> เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2557.

<sup>101</sup> 80 พรรษา พระบิดาแห่งการจัดการทรัพยากรน้ำ ร้อยใจเป็นหนึ่งใน สร้าง 8 หมั่นฝายต้นน้ำ ถวายในหลวง (น. 36 – 40). เล่มเดิม.

#### (4) ทฤษฎีใหม่ในการจัดการที่ดินและน้ำเพื่อการเกษตรที่ยั่งยืน

ทฤษฎีใหม่ คือ ทฤษฎีแห่งการใช้้ น้ำและการบริหารงานพัฒนาการเกษตรแผนใหม่ ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชดำริขึ้นและพระราชทานไว้แก่พสกนิกรชาวไทย เพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรรม ไม่ได้ผลในเขตแห้งแล้งขาดแคลนน้ำในการเกษตร โดยเฉพาะการประกอบอาชีพทางการเกษตรที่อาศัยน้ำฝนเป็นหลัก จะมีความเสี่ยงสูงมากในการขาดแคลนน้ำ กระทบทั้งช่วงและปริมาณน้ำฝนไม่เพียงพอในฤดูปลูก โดยเฉพาะการทำนาจะทำให้ผลผลิตข้าวไม่เพียงพอต่อการบริโภค<sup>102</sup>

ปัญหาการขาดแคลนน้ำและที่ดินทำกินของเกษตรกร เป็นปัญหาสำคัญยิ่งในปัจจุบัน และการประกอบอาชีพทางการเกษตร โดยเฉพาะในเขตที่ใช้น้ำฝนทำนาเป็นหลัก เกษตรกรจะมีความเสี่ยงสูง เป็นเหตุให้ผลผลิตข้าวอยู่ในระดับต่ำ ไม่เพียงพอต่อการบริโภค ด้วยพระอัจฉริยะในการแก้ปัญหา จึงได้พระราชทาน “ทฤษฎีใหม่” ให้ดำเนินการในพื้นที่ทำกินที่มีขนาดเล็ก ประมาณ 15 ไร่ ด้วยวิธีการจัดการทรัพยากรระดับไร่นาอย่างเหมาะสม ด้วยการจัดสรรการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยให้มีการจัดสร้างแหล่งน้ำในที่ดินสำหรับการทำการเกษตรแบบผสมผสานอย่างได้ผล เพื่อให้เกษตรกรสามารถเลี้ยงตัวเองได้ ให้มีรายได้ไว้ใช้จ่ายและมีอาหารไว้บริโภคตลอดปี ซึ่งได้ดำเนินการอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน เพื่อการผลิตทางเกษตรกรรมที่ยั่งยืนสำหรับเกษตรกรชาวไทย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำรัสว่า “...ถึงบอกว่าเศรษฐกิจพอเพียง และทฤษฎีใหม่ สองอย่างนี้จะทำความเจริญแก่ประเทศได้ แต่ต้องมีความเพียรแล้วต้องอดทน ต้องไม่ใจร้อน...” พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงทำการศึกษาและวิจัยเชิงปฏิบัติ เกี่ยวกับทฤษฎีใหม่นี้เป็นเวลานานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 ในพื้นที่ส่วนพระองค์ขนาด 16 ไร่ 2 งาน 23 ตารางวาใกล้วัดมงคล ตำบลห้วยบง อำเภอเมือง จังหวัดสระบุรี และทรงมอบให้มูลนิธิชัยพัฒนาที่ทรงจัดตั้งขึ้นมาเพื่อเสริมโครงการของรัฐ ทั้งนี้ก่อนที่จะทรงนำเอกสารออกเผยแพร่อีกอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2537 นั้น ทรงให้จัดตั้งศูนย์บริหารพัฒนาตามแนวพระราชดำริ อยู่ในความรับผิดชอบของมูลนิธิชัยพัฒนา เพื่อเป็นต้นแบบสาธิตการพัฒนาด้านการเกษตรโดยประสานความร่วมมือระหว่าง ภาครัฐและรัฐ ทำการเผยแพร่อำชีพการเกษตรและจริยธรรมแก่ประชาชนในชนบท โดยทรงหวังว่า หากประสบความสำเร็จก็จะใช้เป็นแนวทางสาธิตในท้องที่อื่น ๆ ต่อไป ทั้งนี้ในส่วนของการพัฒนาด้านการเกษตรนั้น ก็คือแนวคิดและมรรควิธีที่รู้จักกันในนาม “เกษตรทฤษฎีใหม่”<sup>103</sup>

<sup>102</sup> สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ <http://royalproject.tht.in/theory1.html> เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2557.

<sup>103</sup> สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ [http://web.ku.ac.th/king72/2542-09/res05\\_02.html](http://web.ku.ac.th/king72/2542-09/res05_02.html) เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2556.

พระราชดำริทฤษฎีใหม่เป็นแนวทางหรือหลักการในการจัดการทรัพยากรระดับไร่นาคือที่ดินและน้ำ เพื่อการเกษตรในที่ดินขนาดเล็กให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในการดำเนินการทฤษฎีใหม่ ได้พระราชทานขั้นตอนดำเนินงาน ดังนี้

ขั้นที่ 1 ทฤษฎีใหม่ขั้นต้น สถานะพื้นฐานของเกษตรกร คือ มีพื้นที่น้อย ก่อนข้างยากจน อยู่ในเขตเกษตรน้ำฝนเป็นหลัก โดยในขั้นที่ 1 นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเสถียรภาพของการผลิตเสถียรภาพด้านอาหารประจำวัน ความมั่นคงของรายได้ ความมั่นคงของชีวิต และความมั่นคงของชุมชนชนบท เป็นเศรษฐกิจพึ่งตนเองมากขึ้น มีการจัดสรรพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัย ให้แบ่งพื้นที่ออกเป็น 4 ส่วน ตามอัตราส่วน 30 : 30 : 30 : 10<sup>104</sup> ซึ่งหมายถึง พื้นที่ส่วนที่หนึ่งประมาณ 30% ให้ขุดสระเก็บกักน้ำ เพื่อใช้เก็บกักน้ำฝนในฤดูฝนและ ใช้เสริมการปลูกพืชในฤดูแล้ง ตลอดจนการเลี้ยงสัตว์น้ำและพืชน้ำต่าง ๆ (สามารถเลี้ยงปลา ปลูกพืชน้ำ เช่น ผักบุ้ง ผักกะเฉดได้ด้วย) พื้นที่ส่วนที่สองประมาณ 30% ให้ปลูกข้าวในฤดูฝน เพื่อใช้เป็นอาหารประจำวันในครัวเรือนให้เพียงพอตลอดปี เพื่อตัดค่าใช้จ่ายและสามารถพึ่งตนเองได้ พื้นที่ส่วนที่สามประมาณ 30% ให้ปลูกไม้ผล ไม้ยืนต้น พืชผัก พืชไร่ พืชสมุนไพร ฯลฯ เพื่อใช้เป็นอาหารประจำวัน หากเหลือบริโภคก็นำไปจำหน่าย และพื้นที่ส่วนที่สี่ประมาณ 10% ใช้เป็นที่อยู่อาศัย เลี้ยงสัตว์ และโรงเรือนอื่น ๆ (ถนน คันดิน กองฟาง ลานตาก กองปุ๋ยหมัก โรงเรือน โรงเพาะเห็ด คอกสัตว์ ไม้ดอกไม้ประดับ พืชผักสวนครัวหลังบ้าน เป็นต้น)

ทฤษฎีใหม่ขั้นก้าวหน้า เมื่อเกษตรกรเข้าใจในหลักการและได้ลงมือปฏิบัติตามขั้นที่หนึ่งในที่ดินของตนเป็นระยะเวลาพอสมควรจนได้ผลแล้ว เกษตรกรก็จะพัฒนาตนเองจากขั้น "พออยู่พอกิน" ไปสู่ขั้น "พอมีอันจะกิน" เพื่อให้มีผลสมบูรณ์ยิ่งขึ้น จึงควรที่จะต้องดำเนินการตามขั้นที่สองและขั้นที่สามต่อไปตามลำดับ

ขั้นที่ 2 ทฤษฎีใหม่ขั้นกลาง เมื่อเกษตรกรเข้าใจในหลักการและได้ปฏิบัติในที่ดินของตนจนได้ผลแล้ว ก็ต้องเริ่มขั้นที่สอง คือ ให้เกษตรกรรวมพลังกันในรูปกลุ่ม หรือ สหกรณ์ ร่วมแรงร่วมใจกันดำเนินการในด้าน

(1) การผลิต เกษตรกรจะต้องร่วมมือในการผลิต โดยเริ่มตั้งแต่ ขั้นเตรียมดิน การหาพันธุ์พืช ปุ๋ย การหาน้ำ และอื่น ๆ เพื่อการเพาะปลูก

(2) การตลาด เมื่อมีผลผลิตแล้ว จะต้องเตรียมการต่าง ๆ เพื่อการขายผลผลิตให้ได้ประโยชน์สูงสุด เช่น การเตรียมลานตากข้าวร่วมกัน การจัดหาขุ่ยรวบรวมข้าว เตรียมหาเครื่องสีข้าว ตลอดจนการรวมกันขายผลผลิตให้ได้ราคาดี และลดค่าใช้จ่ายลงด้วย

<sup>104</sup> สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ [http://www.thaigoodview.com/library/studentshow/2549/m6/sri10/the\\_king\\_and\\_technology/ka-set\\_2.htm](http://www.thaigoodview.com/library/studentshow/2549/m6/sri10/the_king_and_technology/ka-set_2.htm) เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2556.

(3) ความเป็นอยู่ ในขณะที่เดียวกันเกษตรกรต้องมีความเป็นอยู่ที่ดีพอสมควร โดยมีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต เช่น อาหารการกินต่าง ๆ กะปิ น้ำปลา เสื้อผ้า ที่พอเพียง

(4) สวัสดิการ แต่ละชุมชนควรมีสวัสดิการและบริการที่จำเป็น เช่น มีสถานีนอนำมัยเมื่อยามป่วยไข้ หรือมีกองทุนไว้ให้กู้ยืมเพื่อประโยชน์ในกิจกรรมต่าง ๆ

(5) การศึกษา มีโรงเรียนและชุมชนมีบทบาทในการส่งเสริมการศึกษา เช่น มีกองทุนเพื่อการศึกษาเล่าเรียนให้แก่เยาวชนของชุมชนเอง

(6) สังคมและศาสนา ชุมชนควรเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาสังคมและจิตใจ โดยมีศาสนาเป็นที่ยึดเหนี่ยว

กิจกรรมทั้งหมดดังกล่าวข้างต้น จะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ องค์กรเอกชน ตลอดจนสมาชิกในชุมชนนั้นเป็นสิ่งสำคัญ

ขั้นที่ 3 ทฤษฎีใหม่ขั้นก้าวหน้า เมื่อดำเนินการผ่านพ้นขั้นที่สองแล้ว เกษตรกรจะมีรายได้ดีขึ้น ฐานะมั่นคงขึ้น เกษตรกรหรือกลุ่มเกษตรกรก็ควรพัฒนาก้าวหน้าไปสู่ขั้นที่สามต่อไป คือ ติดต่อประสานงาน เพื่อจัดหาทุน หรือแหล่งเงิน เช่น ธนาคาร หรือบริษัทห้างร้านเอกชน มาช่วยในการทำธุรกิจ การลงทุนและพัฒนาคุณภาพชีวิต ทั้งนี้ ทั้งฝ่ายเกษตรกรและฝ่ายธนาคารกับบริษัท จะได้รับประโยชน์ร่วมกัน

ในปัจจุบันนี้ได้มีการนำเอาเกษตรทฤษฎีใหม่ไปทำการทดลองขยายผล ณ ศูนย์ศึกษาการพัฒนาและโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ รวมทั้งกรมวิชาการเกษตรได้ดำเนินการจัดทำแปลงสาธิต จำนวน 25 แห่งกระจายอยู่ทั่วประเทศ นอกจากนี้ กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพบก กระทรวงกลาโหม และกระทรวงศึกษาธิการ ได้มีการดำเนินงานให้มีการนำเอาทฤษฎีใหม่นี้ไปใช้อย่างกว้างขวางขึ้น<sup>105</sup> ทฤษฎีใหม่ เป็นพระราชดำริที่ได้รับการพิสูจน์และยอมรับกันในหมู่นักวิชาการและเกษตรกรแล้วว่าเป็นแนวทางการจัดการดินและน้ำที่สามารถนำไปปฏิบัติซึ่งได้ผลอย่างแท้จริงในทุกพื้นที่ของประเทศไทย

ดังนั้น การบริหารจัดการน้ำในประเทศไทยให้ได้ผล ต้องมองภาพรวมทั้งประเทศให้เป็นระบบ โดยมีพื้นที่กักเก็บน้ำตั้งแต่ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ที่เชื่อมโยงถึงกันอย่างเป็นระบบ จึงจะทำให้การบริหารจัดการน้ำมีประสิทธิภาพ

<sup>105</sup> สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ [www. http://web.ku.ac.th/king72/2542-09/res05\\_02.html](http://web.ku.ac.th/king72/2542-09/res05_02.html) เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2556.



### 2.3.3 หลักการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึง การใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีความยุติธรรม หมายถึง โอกาสที่ประชาชนจะเข้าถึงทรัพยากรและมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐถ้วนหน้าและเท่าเทียมกัน และมีความยั่งยืน หมายถึง การให้ประชาชนทุกกลุ่มมีโอกาสเข้าถึงและใช้ทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกัน แนวคิดและหลักการจัดการทรัพยากรน้ำจึงต้องเป็นการบริหารเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งเป็นเป้าหมายไว้<sup>106</sup>

ประชาชนในประเทศไทยส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมมาโดยตลอด วิถีชีวิตคนไทยผูกพันอยู่กับน้ำ ซึ่งสังเกตได้จากการที่ประชาชนมักจะตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนไว้ใกล้กับน้ำ การมีอาชีพเกษตรกรรมจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้น้ำ ตามหลักฐานทางประวัติศาสตร์ ทำให้รู้ได้ว่าประชาชนในภาคเหนือมีการสร้างเหมืองฝายขึ้นใช้เมื่อกว่า 700 ปีที่ผ่านมา ประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รู้วิธีการสร้างอ่างเก็บน้ำไว้ใช้มาเป็นเวลานานนับพันปี และประชาชนในภาคกลาง รู้จักการขุดคลอง เพื่อกักน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาไปยังพื้นที่การทำนาเมื่อหลายร้อยปีมาแล้ว สิ่งเหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นว่ามนุษย์มีการจัดการทรัพยากรน้ำมานานแล้ว ปัจจุบันประชาชนมีจำนวนมากขึ้น ความต้องการใช้น้ำมีมากยิ่งขึ้น เทคโนโลยีมีความเจริญก้าวหน้า จึงต้องมีการพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้มากขึ้น ให้เกิดความคุ้มค่า เกิดประโยชน์และเกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุดในทุกด้าน เพื่อให้มีการใช้น้ำอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมในปริมาณที่เพียงพอต่อความต้องการรักษาสมดุลของสภาพแวดล้อม<sup>107</sup>

ปัจจุบัน การจัดการทรัพยากรน้ำมีหลายรูปแบบ เช่น การเก็บน้ำในรูปของเขื่อน ฝาย อ่างเก็บน้ำ สระน้ำ เป็นต้น เพื่อจัดสรรน้ำให้กับมนุษย์ สัตว์ พืชได้ใช้ได้บริโภค อย่งไรก็ตาม ด้วยสภาพการณ์ปัจจุบัน ปัญหาวิกฤตเกี่ยวกับน้ำมีเพิ่มมากขึ้นในทุก ๆ ด้าน เช่น น้ำใช้เพาะปลูก น้ำใช้เพื่อการเกษตร น้ำใช้เพื่อการอุปโภคบริโภค และน้ำใช้เพื่อการอุตสาหกรรม ขณะที่ปริมาณและคุณภาพแหล่งน้ำธรรมชาติในหลายท้องที่ กำลังมีสภาพเป็นที่น่าวิตก พื้นที่หลายแห่งต้องประสบกับภาวะแห้งแล้งมากผิดปกติทั้งในฤดูฝนและฤดูร้อน แม้ว่าจะเกิดขึ้นเป็นปกติเนื่องจากความผันแปรของธรรมชาติและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งมนุษย์จะได้รับความเดือดร้อนอย่างมาก จึงมีการระดมกำลังในภาครัฐให้มีการจัดหาแหล่งน้ำเพิ่มขึ้น และคิดพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุดขึ้น

<sup>106</sup> แผนนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย เล่ม 2 (น. 412-413), โดย มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ, 2544,

<sup>107</sup> ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ : ศึกษากรณีเพื่อการชลประทาน (น. 32), โดย อ่ำพร ฮกเจริญ, 2550, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

การบริหารจัดการน้ำโดยการป้องกันการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาตินั้นถือเป็นเรื่องยาก แต่การวางระบบบริหารจัดการที่ดีจะทำให้ลดความสูญเสียได้มาก การจัดการภัยพิบัติเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง ตั้งแต่การเตรียมการก่อนเกิดเหตุ การรับมือในภาวะฉุกเฉิน การบรรเทาทุกข์ ช่วยชีวิต และการฟื้นฟูบูรณะหลังเหตุการณ์ ในอดีตการจัดการภัยพิบัติมักเน้นเรื่องการช่วยเหลือ บรรเทาทุกข์เป็นหลัก แต่แนวโน้มของการจัดการภัยพิบัติสมัยใหม่จะมีลักษณะของการเตรียมการเชิงรุกมากขึ้น โดยดำเนินการด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินที่จะเกิดขึ้นจากภัยพิบัติ รวมทั้งมาตรการที่ครอบคลุมการแก้ไขปัญหาระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งเป็น การวางแผนเพื่อเผชิญหน้ากับสถานการณ์ตั้งแต่ก่อนเกิดเหตุ ระหว่างเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุที่ ต่อเนื่องจนครบกระบวนการ เรียกว่า ‘วงจรการจัดการสาธารณภัย’ ประกอบด้วย การป้องกัน (Prevention) คือ การดำเนินการเพื่อหลีกเลี่ยงหรือลดความเสียหายมิให้ภัยพิบัติและความสูญเสียเกิดขึ้นแก่ ชีวิต ทรัพย์สินและชุมชน เช่น การสร้างเขื่อน เพื่อป้องกันน้ำท่วม การควบคุมไฟฟ้า การออก กฎหมายห้ามใช้ที่ดินในพื้นที่เสี่ยงภัย และการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น

การบรรเทาผลกระทบ (Mitigation) คือ กิจกรรมที่มุ่งในการลดผลกระทบและความรุนแรงของภัยพิบัติที่ก่อให้เกิดอันตรายและความสูญเสียแก่ชุมชนและประเทศชาติ เนื่องจากการ ป้องกันและการบรรเทาผลกระทบมีความหมายใกล้เคียงกันในหลายประเทศจึงใช้มาตรการทั้ง 2 ด้านควบคู่กัน การบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติเป็นเรื่องกว้างขวางและครอบคลุมการ ดำเนินงานหลายด้าน จึงต้องการการประสานงานที่ดีมาตรการที่สำคัญ ได้แก่ การกำหนด การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย มาตรฐานความปลอดภัยของกิจกรรมต่างๆ การ ปรับปรุงระบบแจ้งเตือนภัย การวางแผนควบคุมการใช้ที่ดิน การปรับแผนการเกษตรเพื่อกระจาย ความเสี่ยง รวมถึงการสร้างความรู้ของสาธารณชนผ่านการให้การศึกษาและฝึกอบรม

การเตรียมพร้อม (Preparedness) คือ การเตรียมการล่วงหน้าเพื่อเพิ่มขีดความสามารถ ให้กับรัฐบาล องค์กรปฏิบัติ ชุมชน และปัจเจกบุคคล ในการเผชิญกับภาวะการณ์เกิดภัยพิบัติได้อย่าง มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการป้องกันและบรรเทาต้องการผลักดันในเชิงนโยบายขณะที่การ เตรียมพร้อมเป็นบทบาทหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติจำนวนมากที่ต้องประสานงานกันมาตรการที่ สำคัญ ได้แก่ การจัดทำแผนรองรับภาวะฉุกเฉิน การเตรียมการอพยพประชากร การวางระบบแจ้ง เตือน และระบบการสื่อสารในภาวะฉุกเฉิน รวมถึงการฝึกซ้อมและอบรม ให้ความรู้แก่สาธารณชน ด้วย เนื่องจากในกรณีที่การเตรียมพร้อมของรัฐมีข้อจำกัด การเตรียมพร้อมในระดับบุคคลและ ครัวเรือนจะสามารถช่วยรักษาชีวิตและทรัพย์สินได้เช่นกัน

การรับสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Response) คือ การปฏิบัติอย่างทันทีทันใด เมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้น โดยมีมาตรการต่างๆ เพื่อช่วยชีวิต ป้องกันอันตราย และความสูญเสียต่างๆ เช่น การค้นหาช่วยชีวิต การกู้ภัย การอพยพ การผจญเพลิง การแจกจ่ายอาหารและยา การจัดทำที่พักชั่วคราว การปฐมพยาบาลเบื้องต้นและการนำส่งโรงพยาบาล เป็นต้น

การฟื้นฟูบูรณะ (Recovery) การฟื้นฟูบูรณะเป็นขั้นตอนที่ดำเนินการเมื่อเหตุการณ์ภัยพิบัติผ่านพ้นไปแล้ว เพื่อให้พื้นที่หรือชุมชนที่ได้รับภัยพิบัติกลับคืนสู่สภาพที่ดีขึ้น ระดับหนึ่ง ซึ่งอาจจะต้องใช้ระยะเวลา 5-10 ปี มาตรการที่สำคัญ ได้แก่ การซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน สิ่งก่อสร้างที่อยู่อาศัย การจัดตั้งชุมชนใหม่ การให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่ประสบภัยสำหรับมาตรการฟื้นฟูบูรณะในระยะยาวจะนำไปสู่เรื่องของการพัฒนาต่อไป

การพัฒนา (Development) ขั้นตอนการพัฒนาภายหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติเป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างกว่าการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายเท่านั้น โดยครอบคลุมถึงการทบทวนและศึกษาประสบการณ์การจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นแล้วทำการปรับปรุงระบบการดำเนินงานต่างๆ ที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อลดความสูญเสียให้น้อยที่สุด<sup>108</sup>

#### 2.3.4 หลักการจัดการทรัพยากรน้ำของต่างประเทศ

##### (1) ประเทศเนเธอร์แลนด์

เนื่องจากภูมิประเทศส่วนใหญ่ของเนเธอร์แลนด์เป็นที่ราบลุ่มและพื้นที่ประมาณหนึ่งในสี่ของประเทศต่ำกว่าระดับน้ำทะเล เนเธอร์แลนด์ได้ปรับพื้นที่โดยการสูบน้ำออกจากทะเลสาบและทางน้ำต่าง ๆ เพื่อให้ใช้ประโยชน์ได้ เนเธอร์แลนด์ได้สร้างเขื่อน ทางระบายน้ำ และสถานีสูบน้ำจำนวนมาก เพื่อป้องกันไม่ให้พื้นที่ประมาณครึ่งหนึ่งของประเทศประสบภาวะอุทกภัย เนเธอร์แลนด์จึงมีสิ่งก่อสร้างด้านวิศวกรรมการจัดการน้ำที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลก

การบริหารจัดการน้ำและการควบคุมน้ำท่วมจัดเป็นประเด็นใหญ่สุดในประเทศเนเธอร์แลนด์ โดยพื้นที่ประมาณสองในสามของปัจจุบัน เป็นส่วนที่เสี่ยงต่อการเกิดน้ำท่วม แต่ขณะเดียวกันบริเวณดังกล่าวจัดได้ว่าเป็นพื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่นที่สุดแห่งหนึ่งของโลก เป็นพื้นที่ที่มีแนวสันทรายและผนังกันน้ำ เขื่อนและประตูป้องกันน้ำท่วม ที่มนุษย์สร้างขึ้น เพื่อป้องกันคลื่นใหญ่ และน้ำทะเลหนุน เขื่อนกันแม่น้ำมิวไว้เพื่อป้องกันน้ำท่วมจากแม่น้ำสายใหญ่ คือ Rhine และ Meuse ทั้งนี้ในอดีตอาศัยกังหันลมบีมน้ำออก เพื่อทำให้บริเวณเพาะปลูกแห้ง เพื่อให้สามารถทำการเกษตรได้ และนอกจากนี้ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้มีคณะกรรมการป้องกันน้ำท่วม (Water

<sup>108</sup> รายงานการศึกษาเบื้องต้น การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย กรณีศึกษาไทยและต่างประเทศ (น. 4 - 6), โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554,

control boards) ที่เป็นองค์กรรัฐบาลท้องถิ่นที่เป็นอิสระ รับผิดชอบต่อการดูแลรักษา และจัดการระบบน้ำและบริเวณที่เป็นผลจากเขื่อนหรือผนังกั้นน้ำที่สร้างขึ้น<sup>109</sup>

ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้ประสบกับเหตุการณ์น้ำท่วมในหลาย ๆ ครั้ง ทำให้คณะกรรมการฯ มีแผนจัดทำโครงการป้องกันน้ำท่วม ที่เรียกว่า Delta Works<sup>110</sup> คือโครงการแก้ปัญหา น้ำท่วมในภาคตะวันตกเฉียงใต้ของเนเธอร์แลนด์ เพื่อป้องกันคลื่นน้ำทะเลหนุนสูงจากภาวะ Storm Tide โดยได้มีการสร้างเขื่อน ประตูระบายน้ำ กำแพงกั้นน้ำ คันดินกั้นน้ำ และกำแพงกั้นคลื่น เพื่อกั้นปากแม่น้ำต่างๆ เอาไว้ Delta Works ประกอบด้วยโครงการย่อยทั้งสิ้นถึง 16 โครงการ<sup>111</sup> โดยส่วนที่เป็นเขื่อนจะทำหน้าที่กั้นน้ำทะเลและแม่น้ำออกจากกัน ซึ่งนอกจากจะส่งผลดีเพราะตัวชายฝั่งรับน้ำถูกเลื่อนให้อยู่ไกลจากพื้นที่ที่อยู่อาศัยแล้ว น้ำส่วนที่อยู่ด้านในเขื่อนยังเป็นน้ำสะอาด ซึ่งสามารถใช้ในการเกษตรได้ ในขณะที่ส่วนที่เป็นประตูระบายน้ำ ไม่ได้ทำการปิดกั้นน้ำทะเลจากการไหลสู่แม่น้ำด้านในอย่างถาวร แต่จะปิดประตูเฉพาะเวลาที่มีคลื่นลมแรง ซึ่งเสี่ยงต่อภาวะน้ำทะเลลึกเข้าสู่บริเวณที่อยู่อาศัยได้เท่านั้น ที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากจะทำให้ชาวประมงที่ดำรงชีพด้วยการจับปลาทะเล สามารถทำอาชีพดั้งเดิมได้

## (2) ประเทศฝรั่งเศส

การบริหารจัดการน้ำของประเทศฝรั่งเศส รัฐบาลฝรั่งเศสและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแม้จะสามารถพยากรณ์หรือคาดเดาถึงปรากฏการณ์ของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภาวะน้ำท่วมในอนาคต จากวิศวกรรมชลประทาน และวิศวกรรมอุทกศาสตร์ แต่อย่างไรก็ดี การพยากรณ์หรือคาดเดาถึงปรากฏการณ์ของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภาวะน้ำท่วมอาจมีการผิดพลาดได้จากปัจจัยและตัวแปรหลายประการ เช่น ความผิดพลาดเรื่องการพยากรณ์และการบริหารน้ำในเขื่อน ด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐบาลฝรั่งเศสจึงได้กำหนดนโยบายสาธารณะและมาตรการทางกฎหมายเฉพาะในการป้องกันความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นจากธรรมชาติอันอาจส่งผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อมของประชาชนชาวฝรั่งเศส โดยนโยบายสาธารณะและมาตรการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศส ได้นำเอาหลักการพื้นฐานในกฎหมาย

<sup>109</sup> สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ <http://pracob.blogspot.com/2010/10/blog-post3954.html> วันที่ 27 ธันวาคม 2556.

<sup>110</sup> สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1676> วันที่ 27 ธันวาคม 2556.

<sup>111</sup> สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ <http://tv.truelife.com/detail/2046606/hiligh/> เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2556.

ลิ่งแควดล้อม ได้แก่ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักการป้องกันภัยล่วงหน้า<sup>112</sup> หลักการกระทำเพื่อป้องกันและแก้ไข และหลักการมีส่วนร่วมมาบัญญัติเป็นมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมและแผนในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ซึ่งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดแนวทางการจัดทำแผนในการรับมือกับความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมเพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดกลไกในการป้องกันภาวะน้ำท่วมอย่างเป็นทางการของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ เช่น แผนป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม และแผนในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติที่อาจคาดการณ์ เป็นต้น

ดังนั้น การเตรียมการด้านนโยบายสาธารณะและมาตรการทางกฎหมายมหาชนทางลิ่งแควดล้อมในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ย่อมเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยทั่วไป เพื่อให้ประชาชนชาวฝรั่งเศสได้รับความปลอดภัยเมื่อเผชิญกับวิกฤติน้ำท่วม ทั้งยังเป็นการส่งเสริมการกระจายอำนาจในการควบคุมภาวะน้ำท่วมไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเสริมศักยภาพของท้องถิ่นในการรับมือและบรรเทาผลร้ายที่จะเกิดขึ้นจากภาวะน้ำท่วมในอนาคต

ประเทศฝรั่งเศสได้มีการสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำไว้เพื่อการบริหารจัดการน้ำเช่นกัน แต่เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2556 นี้ รัฐบาลฝรั่งเศสได้แถลงถึงผลการตัดสินใจว่าจะรื้อเขื่อน Saint-Etienne-du-Vigan เขื่อนสำหรับการผลิตกระแสไฟฟ้าที่สร้างกันแม่น้ำ Allier เพื่อฟื้นฟูแม่น้ำ เหตุผลของการรื้อเขื่อนแห่งนี้ก็เช่นเดียวกับเหตุผลในการรื้อเขื่อนในสหรัฐ ฯ นั่นเอง นอกจากนี้รัฐบาลฝรั่งเศสยังมีเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าที่ถูกสร้างกันแม่น้ำ Vienne สาขาของแม่น้ำ Allier เป็นเขื่อนต่อไป แม้ว่าเขื่อนนี้ต้องล่าช้าออกไปเนื่องจากถูกคัดค้านจากนักการเมืองในท้องถิ่น แต่รัฐบาลฝรั่งเศสก็ได้กำหนดเวลาที่จะรื้อเขื่อนแห่งนี้ทิ้งในเดือนสิงหาคมนี้<sup>113</sup>

### (3) ประเทศอเมริกา

การบริหารจัดการน้ำของประเทศอเมริกาอยู่ในอำนาจทั้งของรัฐบาลกลาง และของรัฐบาลในมลรัฐต่าง ๆ ทั้ง 50 รัฐ กฎหมายของรัฐบาลกลางจะกำหนดหลักการกว้าง ๆ และปล่อยให้มลรัฐจัดการน้ำทั้งที่เป็นน้ำใต้ดินและน้ำผิวดิน และปรากฏว่ามลรัฐต่าง ๆ มีระบบการจัดการที่หลากหลายมาก ส่วนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมคุณภาพน้ำหรือมลพิษทางน้ำจะมีรูปแบบที่ค่อนข้างคล้ายคลึงกันและเป็นไปตามกรอบที่วางไว้โดยรัฐบาลกลาง

<sup>112</sup> สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681> วันที่ 27 ธันวาคม 2556.

<sup>113</sup> สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ [http://www.livingriversiam.org/4river-tran/others/wd\\_a1.htm](http://www.livingriversiam.org/4river-tran/others/wd_a1.htm) เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2556.

ประเทศอเมริกานอกจากจะใช้มาตรการ โครงสร้างทางวิศวกรรมในการป้องกันน้ำท่วมแล้ว ยังใช้มาตรการการจัดการน้ำท่วมอื่น ๆ ได้แก่ การนำมาตรการการประกันภัยจากน้ำหลาก โดยผ่าน FEMA's National Flood Insurance Program (FEMA : Federal Emergency Management Agency) และยังใช้การพยากรณ์ และเตือนภัยน้ำท่วมอย่างได้ผลดีอีกด้วย<sup>114</sup>

ประเทศอเมริกาเคยประสบปัญหาน้ำท่วมจากพายุเฮอริเคนแคทรีนา เมื่อปี พ.ศ. 2548 ซึ่งจากเหตุการณ์ดังกล่าวพบว่า การสร้างพนังกั้นน้ำเป็นเรื่องล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง และเป็นเทคโนโลยีที่ล้าสมัย สร้างความเสียหายให้กับคนจำนวนมาก ฉะนั้น จิม เกรย์ตัน และคณะจึงร่วมทำโครงการนำร่องโดยใช้ชื่อว่า Action for change เพื่อเปลี่ยนวิถีคิดเรื่องการบริหารจัดการน้ำใหม่ทั้งหมด โดยมีประเด็นที่นำมาเป็นกรอบคิดในการบริหารจัดการน้ำ คือ (1) จะจัดระบบอย่างไรเป็นบูรณาการได้อย่างไร (2) จะสื่อสารเรื่องความเสี่ยงต่อสาธารณชนแบบไหน และ (3) จะตัดสินใจอย่างไรเมื่อได้แจ้งกับประชาชนไปแล้วว่ามีความเสี่ยงเกิดขึ้น

แต่อย่างไรก็ดีก่อนที่จะไปถึงตรงนั้น สิ่งที่ถูกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องตระหนักร่วมกันก็คือว่า เราไม่สามารถควบคุมการไหลท่วมของน้ำได้ (flood control) ไม่สามารถป้องกันน้ำท่วมได้ร้อยเปอร์เซ็นต์ (flood protection) และการคิดควบคุมการไหลหรือป้องกันน้ำนี้เองที่ทำให้เรามองข้ามธรรมชาติของน้ำไป ซึ่งธรรมชาติของน้ำคือการไหล หากกั้นน้ำไม่ให้ไหล น้ำก็จะยังมีพลังมหาศาลอย่างไรก็ตาม เมื่อปล่อยให้ให้น้ำไหลก็ย่อมต้องเกิดผลกระทบกับผู้คนและชุมชนตามมา ฉะนั้นแนวคิดที่ต้องนำมาใช้คือ ลดความขัดแย้งและความรุนแรงจากประชาชน ด้วยการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการความเสี่ยงเรื่องน้ำท่วมในทุกขั้นตอน โดยจะต้องมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นและต่อเนื่องทั้งกระบวนการ ไม่ใช่แค่ให้มีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูล แต่การตัดสินใจกลับเป็นของผู้มีอำนาจหรือนักวิชาการเท่านั้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่แค่ในขั้นตอนการวางแผนป้องกัน หรือแค่การสร้างพนังกั้นน้ำร่วมกันเท่านั้น แต่ต้องมีส่วนร่วมทั้งระบบ ทั้งวงจร และพิจารณาเรื่องการระบายน้ำว่าจะลดความรุนแรงของน้ำได้อย่างไรเพื่อให้ประชาชนยอมรับได้ อดทนได้ มิฉะนั้นความขัดแย้งก็จะเกิดขึ้นไม่รู้จบ

#### (4) ประเทศญี่ปุ่น

การบริหารจัดการน้ำของประเทศญี่ปุ่น มีแนวความคิด คือ การขุดคลองเพื่อให้ น้ำเปลี่ยนทิศทาง ทำคั้นกั้นน้ำให้มีความแข็งแรง ทำระบบบริหารจัดการน้ำ ซึ่งในส่วนของประเทศ

<sup>114</sup> รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย การพัฒนาแผนหลักการจัดการภัยธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับน้ำ : น้ำท่วม น้ำแล้ง และแผ่นดินถล่ม (น.3-12), โดย ศ.ดร. ชวัชชัย ดิงสัญชติ และคณะ, ตุลาคม 2546, สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

ญี่ปุ่นนั้นได้นำ 2 แนวทางผสมผสานกัน โดยการผันน้ำอ้อมเมืองโตเกียว และได้ทำคันกันน้ำแบบสูงด้วย ทั้งนี้ หากมีภาวะน้ำมีระดับสูงขึ้นคันกันน้ำก็จะทำหน้าที่ป้องกันน้ำอีกชั้นหนึ่ง โดยจะมีระบบสูบน้ำออก ซึ่งคันป้องกันยักษ์ที่เมืองอาราคาวาบริเวณแม่น้ำอาราคาวามีความยาว 22 กิโลเมตร กว้าง 500 เมตร โดยประเทศญี่ปุ่นได้สร้างเพื่อใช้ผันน้ำและป้องกันน้ำท่วม ซึ่งประเทศญี่ปุ่นได้สร้างและผ่านการใช้งานมากกว่า 75 ปีแล้ว

การจัดการปัญหาน้ำหลากในประเทศญี่ปุ่น เริ่มขึ้นอย่างจริงจังตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1970 โดยมาตรการจัดการที่ประเทศญี่ปุ่นนำมาใช้ เช่น กลยุทธ์ในการจัดการน้ำหลาก ที่เรียกว่า การอนุรักษ์ปริมาณน้ำหลาก นั่นคือ การพัฒนาพื้นที่ใดๆ ก็ตาม หลังจากดำเนินการแล้ว จะต้องไม่ส่งผลให้ปริมาณน้ำหลากจากพื้นที่นั้น ๆ เพิ่มมากขึ้นกว่าครั้งที่ยังไม่ได้ทำการพัฒนา ดังนั้น เมื่อมีการพัฒนาพื้นที่ในบริเวณที่เคยเป็นแหล่งรองรับน้ำหลาก เช่น นาข้าว หรือป่าไม้ ทำให้ต้องมีการสร้างอ่างรองรับปริมาณน้ำเหล่านี้ควบคู่ไปด้วย นอกจากนี้ ยังมีการจัดแบ่งการใช้ประโยชน์ที่ดิน การจัดทำแผนที่เสี่ยงต่อการเกิดน้ำท่วม การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการอพยพหนีภัย ในประเทศญี่ปุ่นมีการก่อสร้างอ่างรองรับปริมาณน้ำหลากฝังไว้ใต้พื้นดิน

กลยุทธ์ในการจัดการปัญหาน้ำท่วมในประเทศญี่ปุ่น จำแนกได้เป็นกลุ่ม ๆ ดังนี้<sup>115</sup> คือ

(1) กลยุทธ์สำหรับลุ่มน้ำขนาดใหญ่ มาตรการใช้สิ่งก่อสร้างเข้าช่วย เช่น การก่อสร้างเขื่อน คันกันน้ำ การผันน้ำหลาก การปรับปรุงลำน้ำ การควบคุมปริมาณตะกอนทางด้านต้นน้ำ และมาตรการไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง เช่น การพยากรณ์น้ำหลาก การเตือนภัยน้ำหลาก

(2) กลยุทธ์สำหรับเมืองขนาดใหญ่ เมืองใหญ่ที่ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำจะมีท่านบขนาดใหญ่ป้องกันคลื่นพัง คันกันน้ำบางแห่งมีความสูง 300 – 500 เมตร

(3) กลยุทธ์สำหรับชุมชนในลุ่มน้ำขนาดเล็ก จัดหาแหล่งชะลอน้ำเตรียมไว้ เช่น สระน้ำ อ่างเก็บน้ำ หรืออาจจะใช้สถานที่อย่างสนามของโรงเรียน หรือสวนสาธารณะในกรณีต้องการชะลอน้ำหลากอย่างฉุกเฉินเร่งด่วน นอกจากนี้ยังมีการเตรียมการระบายน้ำใต้ผิวดินผ่านท่อระบายน้ำ การปรับปรุงระบบระบายน้ำเดิม การจัดหาเครื่องสูบน้ำ การก่อสร้างอาคารบ้านเรือนให้สูงกว่าระดับน้ำท่วมถึง การจัดสร้างกำแพงกันน้ำท่วม และการป้องกันน้ำหลากเข้าสู่ระบบรถไฟใต้ดิน รวมทั้งการพยากรณ์และเตือนภัยน้ำหลาก

กล่าวโดยสรุป การบริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืน จะต้องมีระบบฐานข้อมูล ระบบพยากรณ์เตือนภัยที่ดีและทันสมัย การจัดทำมีกฎหมายและการชดเชยที่มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความจริง รวมถึง การจัดทำมีองค์การบริหารจัดการน้ำรวมแบบเบ็ดเสร็จ (Single Command

<sup>115</sup> รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย การพัฒนาแผนหลักการจัดการภัยธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับน้ำ : น้ำท่วม น้ำแล้ง และแผ่นดินถล่ม (3-10 – 3-11). แหล่งเดิม.

Authority) บนฐานข้อมูลและผลประโยชน์ของประเทศ และที่สำคัญคือ การสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนเพื่อให้เกิดการยอมรับและให้ความร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำโดยเฉพาะ การสร้างจิตสำนึกให้เกิดขึ้นแก่ประชาชน รวมทั้งการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเป็นไปอย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup> รายงานผลโครงการพัฒนาบุคลากรศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน. (น. 10 - 11), โดย คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมศาลปกครอง, 2556, สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง.