มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ : ศึกษากรณีการใช้น้ำในภาคเกษตรกรรม

ภานุวัฒน์ เครือทอง

DPU

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2557

Legal Measures Concerning use of Water Resources Right

A Case Study of Water Use in Agriculture

DPU

Panuwat Kreuthong

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2014

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ : ศึกษากรณีการใช้น้ำในภาคเกษตรกรรม
ชื่อผู้เขียน	ภานุวัฒน์ เครือทอง
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2556

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษา ความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิดทฤษฎีของสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ ลุ่มน้ำ และสถิติการใช้ทรัพยากรน้ำในประเทศไทย รวมถึงปัญหาในมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำภาคเกษตรกรรม ว่ามาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่นั้นจะสามารถนำมาใช้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้หรือไม่ อีกทั้งผู้วิจัยได้นำบทบัญญัติอันเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำของกฎหมายในประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ เพื่อใช้เป็นแนวทางข้อเสนอแนะและปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพ ทั้งยังครอบคลุมการใช้ทรัพยากรน้ำ อันจะนำมาซึ่งการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้มีสิทธิ์ในการใช้ทรัพยากรน้ำต่อไป

จากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิ์ในการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรม เช่น พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ไม่สามารถเข้ามาจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรน้ำของเกษตรกรได้ประกอบกับประเทศไทยไม่มีมาตรการใดที่ได้กำหนดเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ อันเป็นการกำหนดถึงความแน่ชัดในความเป็นเจ้าของทรัพยากรน้ำ เพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำได้เหมาะสมอีกทั้งไม่มีกฎหมายใดเลยที่กำหนดถึงสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำไว้โดยตรง ทั้งกฎหมายที่มีอยู่นั้นก็มีอยู่จำนวนมากและกระจัดกระจายทำให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพของกฎหมายส่งผลให้เมื่อเกิดปัญหาไม่เป็นที่แน่ชัดว่าหน่วยงานใดมีหน้าที่หลักในการเข้ามาแก้ไขปัญหา และอาจทำให้เกิดความทับซ้อนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นเพราะไม่มีมาตรการใดให้อำนาจกับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ประกอบกับกฎหมายที่มีอยู่นั้นก็เกิดความล้าหลังอันไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงจากเกษตรกรรมเพื่อการยังชีพ กลายมาเป็นเกษตรกรรมเชิงพาณิชย์ ทั้งไม่มีมาตรการขึ้นทะเบียนของเกษตรกรเมื่อเกิดปัญหาขึ้น จะได้ทราบถึงกิจกรรมที่เกษตรกรทำ

และรัฐจะได้เข้ามาแก้ไขได้ถูกต้อง ประกอบกับภาครัฐเองก็ไม่สามารถเข้ามาแก้ปัญหาและความขัดแย้งดังกล่าวได้ เป็นเพราะรัฐไม่มีความเข้าใจและใกล้ชิดกับปัญหาที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ค่าธรรมเนียมในการเรียกเก็บจากการใช้ทรัพยากรน้ำไม่สะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงเป็นผลให้เกษตรกรต้นน้ำมีการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างฟุ่มเฟือย ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรกลางน้ำและท้ายน้ำอันจะนำมาซึ่งสงครามแย่งชิงทรัพยากรน้ำได้ในอนาคตอันใกล้

ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ: ศึกษากรณีการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรม โดยให้มีการปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ อันได้แก่พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ได้อย่างครอบคลุมและเป็นรูปธรรม โดยการออกกฎกระทรวงหรือประกาศเรื่อง กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ : ศึกษากรณีการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรม เพื่อให้มีกฎหมายรองรับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ ภาคเกษตรกรรมอันจะนำมาซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีในจัดการทรัพยากรน้ำสำหรับเกษตรกรรม เพื่อลดความขัดแย้งอันเกิดจากการใช้ทรัพยากรน้ำของเกษตรกรต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ รวมถึงผู้ใช้น้ำในภาคส่วนอื่นๆ ด้วย

DPU

Thesis Title	Legal Measures Concerning use of Water Resources Right A Case Study of Water Use in Agriculture
Author	Panuwat Kreuthong
Thesis Advisor	Associate Professor Phinit Tipmanee
Department	Law
Academic Year	2013

ABSTRACT

This study aimed to examine definition, history, theoretical concept, rights to access water resource, river basin, and statistics of water usage in Thailand as well as problems in enforcing regulations about the right to access water resource in agricultural section whether the present regulations are effective enough to redress the problems. Moreover, the researcher compared Thai and foreign regulations on the right to access water resource to be a guideline and to improve the present to be more effective and more applicable to the usage of water which could later protect the right of water users.

The results indicated that regulations about the rights to access water resource in agricultural section such as Act of People Irrigation B.E.2482 and Act of Royal Irrigation B.E. 2485 could not solve the problems resulted from conflicts of the usage of water for agriculture. Furthermore, Thailand had no regulations stating about the rights to use water which was the clear definition of any questionable ownership of water being a guideline for effective water management plan. Plus, there had been no law directly stating the access of water. There might be a number of laws but they were scattering which resulted in a lack of unity of the laws. Such the lack caused, when problem raised, ambiguousness for which unit would be responsible to solve the problem and also caused an overlap responsible area of related units because there was no section authorizing the National Water Committee. Moreover, the present out-of-date law was not suitable with the present economy where sufficient agriculture became commercial agriculture. Besides, there was no law requiring the registration of farmers so when problems raised government could solve the problems that the farmers performed. However, government could not solve the mentioned problem and conflict because government did not have a close

understanding with them. Lastly, the fee of the water usage did not reflect the real capital which resulted in the careless usage of water causing problem with farmers who were not close to the water resource. The problem could start a fight of seeking water in the near future.

The research would suggest the solutions to redress such the problems as followings: Study cases in usage of water in agriculture with an amendment of laws about rights to access to water resource namely of People Irrigation B.E.2482 and Act of Royal Irrigation B.E. 2485 to enhance to explicit enforcement by issuing ministerial laws, announcement on rights to use water resource, study cases of water usage in agricultural section which would bring methods to manage water for agriculture in order to decrease the conflicts derived from water usage problem of farmers in different distance of the water resource as well as other people in other parts.

DPU

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ก็ด้วยความกรุณาของรองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และสละเวลาให้คำชี้แนะแนวทางในการจัดทำวิทยานิพนธ์แก่ผู้วิจัยด้วยดีมาโดยตลอด ผู้ศึกษาจึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้ และผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. ธีระ ศรีธรรมรักษ์ ที่กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบ รองศาสตราจารย์ไพฑูรย์ คงสมบูรณ์ และอาจารย์ธีรวัฒน์ จันทรสมบูรณ์ ที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้ข้อคิดและคำแนะนำ ชี้แนะแนวทาง รวมตลอดถึงข้อคิดเห็นต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนกระทั่งเสร็จสมบูรณ์ตามความมุ่งหมาย

ทั้งนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. เกษม จันทร์แก้ว ศาสตราจารย์ ดร. อำนาจ วงศ์บัณฑิต รองศาสตราจารย์ ดร.กอบเกียรติ ผ่องพุฒิ และคุณธีรพัฒน์ แจ้งอินทร์ ที่กรุณาให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมถึง ดร. มนต์ชัย พินิจจิตรสมุทร ผู้จุดประกายให้เกิดงานวิจัยในครั้งนี้

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ เจ้าหน้าที่บุคลากรทุกท่าน ที่คอยช่วยเหลือให้คำแนะนำแก่ผู้วิจัยด้วยดี และขอขอบคุณเพื่อน ๆ พี่ ๆ น้อง ๆ รวมถึงกัลยาณมิตรทุก ๆ ท่าน ที่คอยเป็นกำลังใจให้แก่ผู้วิจัยในการทำวิจัยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วยดีตลอดมา

ท้ายนี้ผู้วิจัยขอกราบขอพระคุณ บิดา มารดาและครอบครัวที่ได้อุปการะให้ความช่วยเหลือสนับสนุนในทุก ๆ ด้าน รวมทั้งเป็นกำลังใจที่ดีเสมอมา อนึ่งคุณค่าของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้หากเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาและการพัฒนากฎหมายต่อไปในอนาคต ผู้วิจัยขออุทิศเป็นกตเวทิตาให้แก่ บิดา มารดา ครอบครัว ครู อาจารย์ และผู้มีพระคุณของผู้วิจัยทุกท่าน รวมทั้งเจ้า ของผลงานที่ผู้วิจัยใช้เป็นข้อมูลอ้างอิงในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ภานุวัฒน์ เครือทอง

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย ..... ฆ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ..... จ
กิตติกรรมประกาศ ..... ช
สารบัญตาราง ..... ฎ
สารบัญภาพ ..... ฏ
บทที่
1. บทนำ 1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา 1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา 4
1.3 สมมติฐานของการศึกษา 5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา 5
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา 5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 6
2. ความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิดทฤษฎี ลุ่มน้ำ และสถิติในการใช้ทรัพยากรน้ำของประเทศไทย 7
2.1 ความหมาย ประวัติความเป็นมา ของสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ ลุ่มน้ำ และสถิติในการใช้ทรัพยากรน้ำ ของประเทศไทย 7
2.1.1 ความหมายและประวัติความเป็นมาของสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ 7
2.1.2 ลุ่มน้ำและสถิติการใช้ทรัพยากรน้ำของประเทศไทย 9
2.1.3 สถิติการใช้ทรัพยากรน้ำของประเทศไทย 15
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำและประเภทการใช้ทรัพยากรน้ำ 20
2.2.1 แนวคิดความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำ 22
2.2.2 ทฤษฎีสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ 25
2.2.3 ประเภทของสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ 28
2.2.4 รูปแบบการจัดสรรสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ 31
2.2.5 ค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรน้ำ 33
2.3 การจัดการทรัพยากรน้ำ 34

สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
	2.3.1 สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ	34
	2.3.2 สิทธิชุมชน	35
	2.4 ความขัดแย้งเรื่องการใช้ทรัพยากรน้ำ	37
3.	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ: ศึกษากรณีการใช้น้ำในภาคเกษตรกรรมตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ	39
	3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ ภาคเกษตรกรรมตามกฎหมายไทย	39
	3.1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรม	39
	3.2 สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำตามกฎหมายในต่างประเทศ	50
	3.2.1 กฎหมายทรัพยากรน้ำในในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบจารีตประเพณี	52
	3.2.2 กฎหมายในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย	65
	3.3 บทสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ	74
4.	วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรม	82
	4.1 มาตรการเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ	82
	4.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของทรัพยากรน้ำ	82
	4.1.2 ปัญหาไม่มีกฎหมายในการกำหนดสิทธิในทรัพยากรน้ำโดยตรง	84
	4.2 มาตรการในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ	88
	4.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพของกฎหมาย	88
	4.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	93
	4.3 มาตรการในการแก้ไขความล้าหลังของกฎหมาย	99
	4.4 มาตรการในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรน้ำ	103
	4.5 มาตรการในการขึ้นทะเบียนของเกษตรกร	106
	4.6 มาตรการในการแก้ปัญหาโดยองค์กรอื่น	111
5.	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	114
	5.1 บทสรุป	114

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ **หน้า**

5.2 ข้อเสนอแนะ 118
บรรณานุกรม 121
ภาคผนวก 127
ประวัติผู้เขียน 138

DPU

สารบัญตาราง

ตารางที่ **หน้า**

2.1 สรุปการใช้ทรัพยากรน้ำรวมของประเทศไทยตามกลุ่มลุ่มน้ำหลัก ปี 2547 17
2.2 การใช้ทรัพยากรน้ำในภาพรวมของประเทศไทย ในปี 2550 18
2.3 การใช้ที่ดินในประเทศไทย 2551-2554 20
4.1 การให้ความช่วยเหลือเป็นเงินเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือ ด้านการเกษตร
ผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2552 ด้านพืช ด้านประมง ด้านปศุสัตว์ 107

DPU

สารบัญภาพ

ภาพที่ **หน้า**

2.1 แสดง ปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำระหว่าง ปี 2547 กับ ปี 2550..... 19
2.2 สิทธิในทรัพยากรน้ำ ปริมาณทรัพยากรน้ำสำรองเพื่อสิ่งแวดล้อม และสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ..... 30

DPU

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

"หลักการสำคัญว่า ต้องมีน้ำบริโภค น้ำใช้ น้ำเพื่อการเพาะปลูกเพราะว่ามีชีวิตอยู่ที่นั่น ถ้ามีน้ำทุกคนอยู่ได้ ถ้าไม่มีน้ำคนอยู่ไม่ได้ ไม่มีไฟฟ้าคนอยู่ได้ แต่ถ้ามีไฟฟ้าไม่มีน้ำคนอยู่ไม่ได้"[1] จากกระแสพระราชดำรัสฯ ที่อัญเชิญมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าน้ำเป็นทรัพยากรที่มีความจำเป็นและสำคัญต่อสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ ในโลก มนุษย์ต้องอาศัยน้ำเป็นปัจจัยในการดำรงชีวิตอยู่และจากบทความของ UNESCO SOURCE No. 84 November 1996 (พ.ศ. 2539) เกี่ยวกับเรื่องน้ำ มีความว่า "โลกอีก 50 ปีข้างหน้าจะประสพปัญหาวิกฤตการณ์การขาดแคลนน้ำอย่างรุนแรงสาเหตุเนื่องจากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรโลกและขาดแคลนการแก้ไขปัญหาเรื่องน้ำที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง" จากปัญหาดังกล่าวเราจำเป็นจะต้องทำการพัฒนาแหล่งทรัพยากรน้ำให้ได้ผล และเป็นเรื่องความจำเป็นที่สำคัญที่สุดก่อนการพัฒนาใด ๆ เนื่องจากว่าถ้าเราปราศจากทรัพยากรน้ำเราก็ไม่สามารถมีชีวิตอยู่ได้[2]

ประเทศไทยนับว่ามีความใกล้ชิดและอยู่กับสายน้ำนับตั้งแต่มีการตั้งถิ่นฐาน น้ำจัดเป็นทรัพยากรธรรมชาติในมิติทรัพยากรใช้แล้วไม่หมดสิ้น (Non-Exhausting Natural Resources)[3] ทรัพยากรน้ำมีความสำคัญต่อการดำรงชีพของมนุษย์ ทรัพยากรน้ำให้ประโยชน์มากมายต่อมนุษย์ จัดได้ว่าทรัพยากรน้ำคือ "ชีวิต" แม้กระทั้งในร่างกายของมนุษย์เองยังประกอบไปด้วยน้ำถึงร้อยละ 70 ของร่างกาย กระทั้งในเลือดมีน้ำเป็นองค์ประกอบถึงร้อยละ 92 ในสมองมีน้ำเป็นองค์ประกอบร้อยละ 85

---

[1] ดำรัสพระราชทานแก่ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริและคณะ ณ สวนจิตรลดา เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2529

[2] วิชัย สุภาโสด. (2550). *แนวคิดการพัฒนาทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตร*. สืบค้นเมื่อ 17 ตุลาคม 56, จาก http://www.rid.go.th/thaicid/_5_article/2549/03Water_Agri.pd

[3] จาก *วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม* (น. 8), โดย เกษม จันทร์แก้ว, 2553, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

น้ำเป็นทรัพยากรที่สำคัญต่อการดำรงชีวิตของสิ่งมีชีวิตทุกชนิด เป็นจุดก่อกำเนิดวัฒนธรรม ประเพณีและวิถีชีวิต อีกทั้งน้ำยังช่วยรักษาสมดุลของระบบนิเวศน์ทำให้โลกของเรานี้ไม่ร้อนและไม่หนาวจนเกินไป ในอดีตน้ำจัดว่าเป็นทรัพยากรที่อุดมสมบรูณ์ จึงทำให้ประชากรส่วนใหญ่ใช้ทรัพยากรน้ำอย่างไม่คุ้มค่า เป็นผลให้ปริมาณน้ำที่ใช้ได้นั้นลดลงอย่างต่อเนื่องนำมาซึ่งปัญหาความขัดแย้งและแย่งชิงในการใช้ทรัพยากรน้ำ ในระยะ 2-3 ปีที่ผ่านมาพื้นที่หลายแห่งในทุกภาคของประเทศไทยต้องประสบกับสภาวะแห้งแล้งมากผิดปกติและฤดูฝนน้ำก็มากกว่าปกติอันเนื่องมาจากความแปรปรวนของธรรมชาติที่มนุษย์เป็นผู้ก่อให้เกิดขึ้น เป็นผลนำมาซึ่งความเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สิน

แม้ในปัจจุบันประเทศไทยจะมีการพัฒนาเพื่อให้ประเทศไทยกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรม แต่ด้วยปัจจัยทางด้านภูมิศาสตร์ ด้านกายภาพ และความอุดมสมบรูณ์ของทรัพยากรจึงทำให้ประเทศไทยยังคงเป็นประเทศเกษตรกรรม หากกล่าวถึงภาคเกษตรกรรมจำต้องอาศัยทรัพยากรน้ำอันเป็นปัจจัยหลัก ทรัพยากรน้ำกว่าร้อยละ 80 ของทรัพยากรน้ำทั้งหมดถูกใช้ในภาคเกษตรกรรม เป็นเหตุให้นานาชาติต่างตระหนักถึงความสำคัญของเกษตรกรรมเป็นอันนำมาซึ่งการบริหารจัดการน้ำเพื่อก่อให้เกิดความยั่งยืนโดยอาศัยกฎหมายเข้ามากำหนดถึงสิทธิการเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรน้ำของทุกภาคส่วน เพื่อให้ในฤดูแล้งมีทรัพยากรน้ำใช้ และในฤดูฝนสามารถจัดการและป้องกันน้ำท่วมได้

จากการศึกษา สถิติทรัพยากรน้ำที่ไหลเข้ามาในระบบของประเทศไทยแต่ละปีพบว่าทรัพยากรน้ำ (Input) ที่เข้ามาในระบบของสิ่งแวดล้อมมีปริมาณมากซึ่งมักจะสร้างความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจเป็นจำนวนเม็ดเงินมหาศาล โดยประเทศไทยเองไม่สามารถจัดการและแก้ไขปัญหาปริมาณน้ำที่ไหลเข้ามาในระบบได้ ในขณะเดียวกันปริมาณน้ำ (Output) ที่ไหลออกจากระบบก็ไหลออกจากมากเช่นเดียวกัน ดังตาราง ที่ 1 ส่งผลกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก โดยในฤดูแล้งประเทศไทยมักจะประสบกับสภาวะแห้งแล้งจนถึงขั้นต้องประกาศเป็นเขตภัยพิบัติแห่งชาติเลยก็ว่าได้อันนำมาซึ่งปัญหาความขัดแย้งและแย่งชิงทรัพยากรน้ำกันเองในสังคม

ตารางที่ 1.1 ปริมาณฝนสะสม ปี 2538, 2550 ถึง ปี 2554 ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม - 25 ธันวาคม ปริมาณฝนทับทวี (มม.)

ปี	ตะวันออกเฉียงเหนือ	เหนือ	กลาง	ตะวันออก	ใต้ฝั่งตะวันออก	ใต้ ฝั่งตะวันตก
ปี 2538	1,352.20	1,407.50	1,291.60	2140.7	1,723.60	2,911
ปี 2550	1,251.70	1,479.40	1,277.50	1852.4	1,807.50	2927.4
ปี 2551	1,366.20	1,673.70	1,480.60	1,940.00	1,909.90	2638.8
ปี 2552	1,190.10	1,446.20	1,473.30	1,985.50	1,581.30	2,820.80
ปี 2553	1,303.50	1,433.90	1,461.50	1,789.00	1,869.20	2,643.50
ปี 2554	1,687.70	1,691.50	1,516.80	2,094.40	2,238.20	2,951.20

ที่มา: กรมอุตุนิยมวิทยา (2556)

จากการศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ ศึกษากรณีการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรมเนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยมีประชากรประมาณ 64 ล้านคน[4] โดยปริมาณกว่า 40 ล้านคนหรือประมาณ 63.5 % ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศยังคงประกอบอาชีพทางเกษตรกรรมและเกษตรกรรมต่อเนื่อง ในขณะที่ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งสิ้นกว่า 320.7 ล้านไร่ คิดเป็นพื้นที่ถือครองเพื่อการเกษตรประมาณ 132.7 ล้านไร่ หรือ 41.4 % และมีแนวโน้มว่าจะขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (พื้นที่การเกษตรมีความต้องการใช้น้ำสูง) แต่ทว่าปัจจุบันมีพื้นที่ชลประทานที่สนับสนุนภาคเกษตรกรรม ได้เพียง 23.57 ล้านไร่หรือประมาณ 17.8% เท่านั้น ส่วนพื้นที่ทางเกษตรกรรม

[4] ข้อมูลประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2556 ประชากรคาดประมาณ ณ กลางปี 2556 (1 กรกฎาคม) สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (2556).

DPU

ที่เหลืออีก 82.2% จะต้องพึ่งน้ำฝนตามธรรมชาติ ซึ่งมีความไม่แน่นอน ทำให้ผู้ที่อยู่ต้นน้ำมักจะกักเก็บน้ำและใช้ทรัพยากรน้ำโดยมิได้คำนึงถึงผู้ที่อยู่ท้ายน้ำเป็นเหตุให้เกษตรกรรมที่อยู่ท้ายน้ำมักจะประสบกับความเสียหายอันเนื่องมาจากการขาดแคลนทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตร จนนำมาซึ่งความขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรน้ำระหว่างเกษตรกรด้วยกัน อันส่งผลให้เกิดความสงครามความขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรน้ำจากปัญหาข้างต้นหากประเทศไทยมีการนำหลักการที่ว่าทรัพยากรน้ำคือ สินค้าสาธารณะโดยภาครัฐเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำและรัฐเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรเหล่านั้น อันเป็นสิทธิขึ้นพื้นฐานตามแนวทางปฏิบัติและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศได้กำหนดให้ประชาชนทุกคนของรัฐ มีสิทธิเข้าถึงทรัพยากรน้ำในการอุปโภคและบริโภคอย่างเสรี และจะต้องปลอดจากการแทรกแซงก็จะนำมาซึ่งทางออกหรือวิธีการแก้ไขปัญหา

ดั้งนั้นการเข้าถึงทรัพยากรน้ำโดยเสรี (Open Access Regime) ซึ่งอาจเรียกอย่างง่าย ๆ ว่า “ระบบใครใคร่ใช้ใช้” ซึ่งอาจเป็นระบบที่มิได้นำมาซึ่งความยั่งยืนและการเอื้อเฟื้อแบ่งปันทรัพยากรน้ำอันเป็นทรัพยากรของรัฐ หากในกรณีที่ทรัพยากรน้ำท่ามีความอุดมสมบรูณ์ ระบบนี้ก็จะทำให้เกิดประโยชน์เป็นอย่างมากเพราะเนื่องมาจากมีทรัพยากรที่สามารถใช้กันได้อย่างทั่วถึง ซึ่งระบบดังกล่าว มักนำมาซึ่งความไม่ยุติธรรมแก่ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำคนอื่น ๆ อันมีสิทธิในการใช้เช่นกัน หากคราใดต้องเผชิญกับภัยแล้ง ผลที่ตามมาก็คือความขัดแย้ง เนื่องมาจากการเข้าถึงทรัพยากรน้ำโดยไม่มีกติกาว่าใครควรจะได้ใช้ทรัพยากรน้ำเท่าใด และนับวันความขัดแย้งดังกล่าวก็เริ่มรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ อาจจะกลายเป็น สงครามแย่งชิงทรัพยากรน้ำได้ในอนาคตอันไม่ไกล ดังนั้น หากเรามีการนำหลักการในเรื่อง สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ เข้ามาเป็นหลักของการจัดสรรทรัพยากรน้ำ ก็อาจจะลดปัญหาหรือไม่ก็อาจจะแก้ไขปัญหาความขัดแย้งการใช้ทรัพยากรน้ำได้อีกทั้งยังนำมาซึ่งการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษา ความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิดทฤษฎีของสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำลุ่มน้ำ และสถิติการใช้ทรัพยากรน้ำในประเทศไทย

2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรมของกฎหมายในประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ

3. เพื่อวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรม

4. เพื่อเสนอแนะแนวในทางการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรม อันได้แก่ พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายโดยตรงที่เกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำเหมือนในต่างประเทศ และถึงแม้จะมีกฎหมายแต่ก็เป็นกฎหมายหลักทั่วไปที่มีข้อบกพร่องถึงจะมีกฎหมายหลายฉบับได้แก่ พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์พุทธศักราช 2482 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2517 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2486 ที่เปิดช่องให้สามารถกำหนดรายละเอียดในกฎหมายลำดับรองได้ แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมมาตรการที่สำคัญเพื่อใช้ในการกำหนดสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่ดังกล่าวเพื่อให้การคุ้มครองประโยชน์ของผู้มีสิทธิ์ในการใช้ทรัพยากรน้ำ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาและค้นคว้าจากแหล่งความรู้ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรม กฎหมายอันเกี่ยวกับ น้ำ สิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายการชลประทานและกฎหมายอื่น ๆ บทความวารสารวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์และรวมถึงแหล่งความรู้จากอินเตอร์เน็ต รวมทั้งศึกษาข้อมูลทางภูมิศาสตร์ของ ลุ่มน้ำปิง วัง ยม โขง ชี มูล โดยอยู่ภายใต้ข้อสันนิษฐานที่ว่าทุกลุ่มน้ำมีลักษณะคล้ายคลึงกันหรือใกล้เคียงกัน สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการการจัดการได้ ตลอดจนสัมภาษณ์จากผู้ทรงคุณวุฒิ รวมถึงผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านสิ่งแวดล้อม กฎหมายสิ่งแวดล้อม วิศวกรรมชลประทานและเกษตรกร

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาโดยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยเมื่อรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ แล้วก็จะทำการวิเคราะห์วิจารณ์ตามหลักเกณฑ์ พร้อมทั้งข้อเสนอแนะ โดยศึกษาค้นคว้าจากตำราหนังสือทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ตลอดจนศึกษาข้อมูลจากเครือข่ายเอกสาร สื่อสารสนเทศ บทความ ตัวบทกฎหมายเอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิดทฤษฎีของสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ ลุ่มน้ำและสถิติการใช้ทรัพยากรน้ำในประเทศไทย

2. ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรม ของกฎหมายในประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ

3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและสามารถวิเคราะห์มาตรการที่เกี่ยวกับสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำใน ภาคเกษตรกรรม

4. ทำให้ทราบแนวทางการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เกี่ยวกับสิทธิในการใช้ ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรม อันได้แก่ พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 และ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

DPU

บทที่ 2
ความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิดทฤษฎี ลุ่มน้ำและสถิติในการใช้ทรัพยากรน้ำของประเทศไทย

ก่อนที่จะทำการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรมตามกฎหมายในประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ รวมทั้งวิเคราะห์ถึงปัญหาของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันของประเทศไทย รวมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคส่วนต่าง ๆ จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาและทำความเข้าใจในเรื่องของความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิดทฤษฎีของสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ ลุ่มน้ำและสถิติการใช้ทรัพยากรน้ำในประเทศไทย อันมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 ความหมาย ประวัติความเป็นมา ของสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ ลุ่มน้ำ และสถิติในการใช้ทรัพยากรน้ำ ของประเทศไทย

2.1.1 ความหมายและประวัติความเป็นมาของสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ

2.1.1.1 ความหมายของสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ

ทรัพยากรน้ำ[1] หมายถึง ของเหลวเกิดจากการรวมตัวกันของก๊าซไฮโดรเจนและก๊าซออกซิเจนในภาวะที่เหมาะสม หรือความหมายในลักษณะเป็นทรัพยากรธรรมชาติหมายถึงสิ่งที่นำมาใช้อุปโภค บริโภค ชำระล้างร่างกาย ใช้ใน การเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การคมนาคมทางน้ำ การผลิตพลังงาน ทรัพยากรน้ำยังเป็นทรัพยากรประเภทหนึ่งที่สามารถเกิดขึ้นทดแทนอยู่ตลอดเวลา เป็นวัฏจักร

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

---

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

กฎ อำนาจที่จะกระทำการใด ๆ ได้อย่างอิสระ โดยได้รับการรับรองจากกฎหมาย[2] และได้ให้คำนิยามของ น้ำ หมายถึง สารประกอบซึ่งมีองค์ประกอบเป็นธาตุในอัตราส่วน 1 : 8 โดยน้ำหนัก เมื่อบริสุทธิ์มีลักษณะเป็นของเหลวไฮโดรเจนและออกซิเจนใส ไม่มีสี กลิ่น รส มีประโยชน์มาก เช่น ใช้ดื่ม ชำระล้างสิ่งสกปรก

เมื่อพิจารณา คำว่า สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำแล้ว ก็อาจได้ความหมายว่าเป็นอำนาจอันชอบธรรมในการใช้ทรัพยากรน้ำที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย จารีตประเพณีหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เท่ากับว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิและมีอำนาจที่จะได้มาซึ่งสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำอันเป็นทรัพยากรสาธารณะของรัฐ ในฐานะที่รัฐเป็นเจ้าของสินค้าสาธารณะ รัฐจึงมีหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรให้ประชาชนมีสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำอันเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพ

สิทธิในทรัพยากรน้ำ (Water Resources Rights) หมายถึง “สิทธิในการนำไปและใช้ทรัพยากรน้ำตามที่กำหนดในใบอนุญาต ”[3]

2.1.1.2 ประวัติศาสตร์ของสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ

ในทางประวัติศาสตร์ของสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ[4] นานาชาติและตามกฎหมายจารีตประเพณีของการใช้ทรัพยากรน้ำและที่ดินมักมีความใกล้ชิดและเชื่อมโยงกันและในบางครั้งในพื้นที่แห้งแล้งมักขึ้นอยู่กับการใช้กฎหมายที่ดินในการประยุกต์ใช้กับทรัพยากรน้ำ โดยทั่วไปแล้วสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำมักจะขึ้นอยู่กับการใช้และความเป็นเจ้าของในที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างบนที่ดินนั้น ๆ

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

---

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

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

[4] Hodgson, S. Land and water - the rights interface. FAO. (2004), Retrieved September 07, 2013, from http://www.unep.org/training/programmes/Instructor%2 0 Version/Part_2 / Activities/Economics_of_ Ecosystems/Water/Supplemental/Historical_Water_Rights.pdf

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

ในสมัยโรมันมีกฎหมายกล่าวไว้ว่าประชาชนสามารถมีสิทธิชั่วคราวในการนำทรัพยากรน้ำที่ไหลผ่านในที่ดินของตนมาใช้ สิทธินี้ไม่ขึ้นกับการครอบครองสิทธิ์ในที่ดินและจะสิ้นสุดเมื่อการใช้ทรัพยากรน้ำสิ้นสุดลง ภายใต้กฎหมายในสมัยนั้นเอกชนไม่สามารถครอบครองที่ดินได้ ที่ดินเป็นสมบัติของรัฐและควบคุมโดยผู้ปกครองของรัฐ

ในสมัยต่อมากฎหมายได้กำหนดให้ทรัพยากรน้ำจืดในลำธารเป็นเสมือนน้ำนิ่ง ซึ่งหมายความว่าผู้ครอบส่วนนั้นและมีสิทธิทั้งหมดในทรัพยากรน้ำ ผู้ครอบครองที่ดินยังมีสิทธิที่จะตรวจสอบความเสียหายจากการผันทรัพยากรน้ำด้านเหนืออีกด้วย โดยปกติผู้ครอบครองที่ดินที่จะได้รับสิทธินี้เว้นแต่จะมีการกำหนดเป็นอย่างอื่นไว้ก่อน

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

2.1.2 ลุ่มน้ำและสถิติการใช้ทรัพยากรน้ำของประเทศไทย

ในปัจจุบันพบว่าลุ่มน้ำมีความสำคัญ เพราะแต่ละลุ่มน้ำย่อมมีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น ประกอบกับลุ่มน้ำมีความสำคัญต่อวิถีชีวิตของคนในลุ่มน้ำนั้น ๆ จึงทำให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ อันส่งผลกระทบต่อลุ่มน้ำ ต้องมีการประเมินผลกระทบและจัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งในรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่มีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อลุ่มน้ำสายหลักของประเทศไทย ในประกาศกระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันได้กำหนดลุ่มน้ำหลักของประเทศไทยไว้ 25 ลุ่มน้ำด้วยกัน[5]

[5] จาก *หลักการจัดการลุ่มน้ำ,* โดย เกษม จันทร์แก้ว, 2551, กรงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

2.1.2.1 ลุ่มน้ำหลัก 25 ลุ่มน้ำของประเทศไทยได้แก่[6]

1) ลุ่มน้ำสาละวิน
2) ลุ่มน้ำโขง
3) ลุ่มน้ำกก
4) ลุ่มน้ำชี
5) ลุ่มน้ำมูล
6) ลุ่มน้ำปิง
7) ลุ่มน้ำวัง
8) ลุ่มน้ำยม
9) ลุ่มน้ำน่าน
10) ลุ่มน้ำเจ้าพระยา
11) ลุ่มน้ำสะแกกรัง
12) ลุ่มน้ำป่าสัก
13) ลุ่มน้ำท่าจีน
14) ลุ่มน้ำแม่กลอง
15) ลุ่มน้ำปราจีนบุรี
16) ลุ่มน้ำบางปะกง
17) ลุ่มน้ำโตนเลสาบ
18) ลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก
19) ลุ่มน้ำเพชรบุรี
20) ลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันตก
21) ลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันออก
22) ลุ่มน้ำตาปี
23) ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา
24) ลุ่มน้ำปัตตานี
25) ลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันตก

---

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

DPU

โครงการที่ดำเนินกิจกรรม โครงการทุกประเภทที่อยู่ในพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกำหนดให้เป็นพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้น1 ทุกขนาดจะต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2.1.2.2 ความหมายและการกำหนดขอบเขตของลุ่มน้ำ

1) นิยามและความหมาย ลุ่มน้ำ เป็นคำที่ใช้กันมานานแล้วในหมู่นักอุทกวิทยาและนักจัดการลุ่มน้ำโดยเฉพาะใน หน่วยงานที่ดำเนินงานเกี่ยวกับ ดิน น้ำ และป่าไม้ เช่น กรมป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดิน กรมชลประทาน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย แท้จริงแล้วความหมายของลุ่มน้ำหมายความรวมถึงบริเวณพื้นที่ทั้งหมดที่โอบล้อมแม่น้ำที่น้ำฝนที่ตกลงมาในบริเวณพื้นที่แล้วจะระบายลงสู่ลำห้วย ลำคลองต่าง ๆ จนในที่สุดไหลออกสู่จุดสุดท้ายที่กำหนดเป็นปากแม่น้ำของลุ่มน้ำนั้น

ลุ่มน้ำจะประกอบไปด้วยพื้นที่หลายรูปแบบ ตั้งแต่พื้นที่เป็นภูเขา พื้นที่ราบ พื้นที่ลำน้ำ ลักษณะพื้นที่ดังกล่าวมีความแตกต่างกันในองค์ประกอบ การเกิด ที่ตั้ง ทำให้มีความเหมาะสมต่อการใช้ประโยชน์ที่ต่างกันไป

ลุ่มน้ำ มีความหมายตรงกับคำศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “Watershed” ซึ่งนักอุทกวิทยาได้ให้คำจำกัดความไว้หลายประการคือ

(ก) Webster’s Dictionary ให้คำจำกัดความไว้ว่า ลุ่มน้ำ คือพื้นที่ผิวลาดชันซึ่งจะระบายน้ำจากเส้นสันปันน้ำ ไหลลงสู่ที่ระบายน้ำตั้งแต่สองแห่งหรือมากกว่าสองแห่งขึ้นไป

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

เส้นสันปันน้ำ (Topographic Divide) หมายถึง เส้นแบ่งเขตแดนการไหลของน้ำลงสู่ลุ่มน้ำเส้นนี้จะแบ่งน้ำฝนที่ตกลงมาให้ไหลลงสู่น้ำต่างลุ่มน้ำกัน เส้นนี้ ได้แก่ สันเขาที่อยู่รอบนอกของลุ่มน้ำ ถ้าจะให้เห็นภาพชัดขึ้นก็เปรียบลุ่มน้ำคือ กระทะ พื้นที่ลุ่มน้ำอยู่ติดกันก็เสมือนกับเอากระทะมาเรียงให้ชิดแนบติดกันโดยบีบขอบกระทะให้เป็นสันเดียวกัน ส่วนที่เป็นขอบกระทะจะเป็นจุดแบ่งน้ำฝนที่ตกลงมาให้ไหลลงสู่เอ่งกระทะคนละแอ่งขอบนี้คือ เส้นสันปันน้ำ และบริเวณของแอ่งกระทะแต่ละใบก็คือ พื้นที่ลุ่มน้ำหนึ่ง

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

คำจำกัดความของ USDA นี้ กล่าวเพียงว่าลุ่มน้ำคือ พื้นที่ที่อยู่เหนือจุดที่กำหนดไว้บนแม่น้ำและน้ำฝนที่ตกลงสู่ลุ่มน้ำจะต้องไหลผ่านจุดดังกล่าวคือ ปากแม่น้ำของลุ่มน้ำ

(ค) Dr. R.E. Dils ชาวอเมริกา ผู้เริ่มงานจัดการลุ่มน้ำที่มีชื่อเสียงได้ให้คำจำกัดความของลุ่มน้ำไว้ว่า ลุ่มน้ำ คือ พื้นที่หน่วยหนึ่งที่ให้การระบายน้ำสู่ลำธารหรือแม่น้ำ

คำจำกัดความของ Dr. R.E. Dils นี้กล่าวถึงคำว่าลุ่มน้ำโดยไม่คำนึงถึงขนาดลักษณะขอบเขตของลุ่มน้ำ แต่เน้นให้เห็นว่าพื้นที่นั้น ต้องมีลำธารหรือแม่น้ำเพื่อระบายน้ำซึ่งเป็นคำจำกัดความที่แคบเกินไปเพราะพื้นที่ใดไม่มีลำน้ำก็ไม่จัดเป็นลุ่มน้ำ ดังเช่น พื้นที่เหมืองแร่ ทุ่งหญ้า เป็นต้น แต่พื้นที่ดังกล่าวอาจมีความจำเป็นต้องจัดการ ดังนั้น Dr. R.E. Dils ได้ให้คำจำกัดความใหม่ว่าลุ่มน้ำ คือ พื้นที่หน่วยหนึ่งซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำโดยเฉพาะมีขนาดไม่แน่นอนแล้วแต่วัตถุประสงค์ของผู้ที่จะจัดการบนพื้นที่นั้นเป็นสำคัญ

ในความหมายใหม่นี้ พื้นที่ลุ่มน้ำจะกำหนดบริเวณใดก็ได้โดยผู้จัดการลุ่มน้ำ กำหนดขอบเขตของลุ่มน้ำไม่จำเป็นต้องใช้เส้นสันปันน้ำ เช่น สนามฟุตบอล อาณาเขตบริเวณบ้านทั้งหมด ฯลฯ แต่พื้นที่นั้นมีข้อกำหนดตามค่านิยมว่าต้องเป็นพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำตามวัตถุประสงค์ของผู้ที่จะจัดการเป็นสำคัญ กล่าวคือจะมีความเกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำที่ผู้จัดการสามารถทราบข้อมูลของน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำที่เรากำหนด เช่น น้ำฝนที่ตกลงมา น้ำที่สูบเข้ามาน้ำที่ไหลจากที่อื่นเข้ามาหรือนำเข้ามาด้วยประการใด ๆ และจะต้องทราบข้อมูลของน้ำที่ไหลออกนอกลุ่มน้ำเป็นต้น

จากคำนิยามและความหมายของลุ่มน้ำที่กล่าวมาทั้งหมด ถ้าพิจารณาให้ดีจะมีความหมายคล้ายกัน คือ จุดประสงค์หนึ่งของการดำเนินการที่เน้นด้านน้ำจึงกล่าวสั้น ๆ ได้ว่าลุ่มน้ำคือ พื้นที่ขนาดหนึ่งซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ ขนาดของพื้นที่จะมีตั้งแต่ขนาดเล็กเช่น น้ำในแก้วน้ำ ไปจนถึงขนาดใหญ่ เช่น จัดหวัด ประเทศ โดยลักษณะพื้นที่จะแตกต่างไปตามที่กำหนด อาจเป็นทุ่งนา ภูเขา ทุ่งหญ้า ที่เป็นองค์ประกอบลักษณะเดียวหรือหลายองค์ประกอบในการกำหนดขนาดดังกล่าวขึ้นกับปัจจัยด้านวัตถุประสงค์งบประมาณ ลักษณะกายภาพของลุ่มน้ำ บุคลากร องค์ประกอบภายในลุ่มน้ำและสถานภาพทางกฎหมายและการเมือง ทั้งผู้จัดการลุ่มน้ำต้องนำมาพิจารณาอย่างรอบคอบ เพื่อให้การปฏิบัติงานจัดการลุ่มน้ำเป็นไปอย่างถูกต้อง บรรลุตามความต้องการเกณฑ์ในการกำหนดขนาดพื้นที่ลุ่มน้ำนั้นถือว่า ลุ่มน้ำที่มีขนาดพื้นที่มากกว่า 50 ตารางกิโลเมตร เป็นลุ่มน้ำขนาดใหญ่ลุ่มน้ำที่มีขนาดพื้นที่น้อยกว่า 50 ตารางกิโลเมตร จัดเป็นลุ่มน้ำขนาดเล็กทั้งหมด[7]

---

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

จากการศึกษาในครั้งนี้ได้แบ่งการใช้น้ำตามกลุ่มลุ่มน้ำจาก 25 ลุ่มน้ำหลักให้เป็น 9 กลุ่มลุ่มน้ำ[8] อันได้แก่

1) กลุ่มลุ่มน้ำสาขาแม่น้ำโขง ได้แก่ ลุ่มน้ำกก ลุ่มน้ำ ชี ลุ่มน้ำมูล ลุ่มน้ำโตนเลสาป

2) กลุ่มลุ่มน้ำสาขาแม่น้ำสาละวิน ได้แก่ ลุ่มน้ำสาละวิน

3) กลุ่มลุ่มน้ำเจ้าพระยา-ท่าจีน ได้แก่ ลุ่มน้ำปิง ลุ่มน้ำยม ลุ่มน้ำวัง ลุ่มน้ำน่าน ลุ่มน้ำสะแกกรัง ลุ่มน้ำท่าจีน ลุ่มน้ำเจ้าพระยา ลุ่มน้ำป่าสัก

4) กลุ่มลุ่มน้ำแม่กลอง ได้แก่ ลุ่มน้ำแม่กลอง

5) กลุ่มลุ่มน้ำบางปะกง ได้แก่ ลุ่มน้ำปราจีน ลุ่มน้ำบางปะกง

6) กลุ่มลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลอ่าวไทยตะวันออก ได้แก่ ลุ่มน้ำ ชายฝั่งทะเลตะวันออก

7) กลุ่มลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลอ่าวไทยตะวันตก ได้แก่ ลุ่มน้ำเพชรบุรี ลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันตก

8) กลุ่มลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันออก (ฝั่งอ่าวไทย) ได้แก่ ลุ่มน้ำภาคใต้ตะวันออก ลุ่มน้ำตาปี ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ลุ่มน้ำปัตตานี

9) กลุ่มลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันตก (ฝั่งอันดามัน) ได้แก่ ลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันตก

2.1.2.3 การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ หมายถึง การแบ่งเขตพื้นที่ลุ่มน้ำตาม ลักษณะกายภาพและศักยภาพทางอุทกวิทยาและทรัพยากรธรรมชาติเพื่อประโยชน์ในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพในลุ่มน้ำนั้น ๆ

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

1) ลุ่มน้ำปิง-วัง (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2528)

2) ลุ่มน้ำยม-น่าน (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2529)

3) ลุ่มน้ำมูล-ชี (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2531)

4) ลุ่มน้ำภาคใต้ (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2532)

5) ลุ่มน้ำภาคตะวันออก (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2534)

6) ลุ่มน้ำภาคตะวันตก ภาคกลาง และลุ่มน้ำป่าสักและการกำหนดชั้นคุณภาพ ลุ่มน้ำภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนอื่น ๆ (ลุ่มน้ำชายแดน) (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2538)

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

2.1.2.4 การจำแนกชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ

แบ่งเป็น 5 ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ตามลำดับความสำคัญในการควบคุมระบบนิเวศของลุ่มน้ำ พร้อมกำหนดนิยามของแต่ละชั้นคุณภาพลุ่มน้ำไว้ ดังนี้

ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 หมายถึง พื้นที่ภายในลุ่มน้ำที่ควรจะต้องสงวนรักษาไว้เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารโดยเฉพาะ เนื่องจากมีลักษณะและสมบัติที่อาจมีผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม

จากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินได้ง่ายและรุนแรง ในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 จะแบ่งออกเป็น 2 ระดับชั้นย่อย คือ

ลุ่มน้ำชั้น 1 เอ หมายถึง พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ที่ยังคงมีสภาพป่าสมบูรณ์ ซึ่งจำเป็นจะต้องสงวนรักษาไว้เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารและเป็นทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ

ลุ่มน้ำชั้น 1 บี หมายถึง พื้นที่ในลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ซึ่งสภาพป่าส่วนใหญ่ในพื้นที่ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไปและการทำประโยชน์ในที่ดินจะต้องมีมาตรการควบคุมเป็นพิเศษ

ลุ่มน้ำชั้นที่ 2 โดยลักษณะทั่วไปมีคุณภาพเหมาะสมต่อการเป็นต้นน้ำลำธารในระดับรองและสามารถนำมาใช้ประโยชน์เพื่อกิจการที่สำคัญได้ เช่น การทำเหมืองแร่ เป็นต้น

ลุ่มน้ำชั้นที่ 3 โดยทั่วไปสามารถใช้ประโยชน์ได้ทั้งกิจการทำไม้ เหมืองแร่ และปลูกพืชกสิกรรมประเภทไม้ยืนต้น

ลุ่มน้ำชั้นที่ 4 สภาพป่าไม้ถูกบุกรุกแผ้วถางเป็นที่ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการพืชไร่เป็นส่วนมาก

ลุ่มน้ำชั้นที่ 5 ลักษณะโดยทั่วไปเป็นที่ราบหรือที่ลุ่ม หรือเนินลาดเอียงเล็กน้อยและส่วนใหญ่ป่าไม้ได้ถูกบุกรุกแผ้วถางเพื่อประโยชน์ด้านเกษตรกรรมโดยเฉพาะทำนาและกิจการอื่น ๆ ไปแล้วค่าดัชนีคุณภาพลุ่มน้ำมากกว่า 3.99 ขึ้นไป

2.1.2.5 มาตรการการใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นต่าง ๆ

ชั้นที่ 1 เอ ห้ามเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้เป็นรูปแบบอื่นอย่างเด็ดขาด

ระงับการอนุญาตทำไม้โดยเด็ดขาด และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องบำรุงรักษาป่าธรรมชาติที่มีอยู่ ส่วนบริเวณใดเป็นที่รกร้างว่างเปล่าหรือ ป่าเสื่อมโทรม ให้ดำเนินการปลูกป่า

ชั้นที่ 1 บีพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงสภาพ หรือพัฒนาเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ นั้นต้องดำเนินการวางแผนการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับสภาพธรรมชาติ

พื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการพัฒนาในรูปแบบใด ๆ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการปลูกป่าอย่างรีบด่วน

ในกรณีการสร้างถนนหรือการทำเหมืองแร่ หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการจะต้องควบคุมการชะล้างพังทลายของดินที่เกิดขึ้นในบริเวณโครงการ

ส่วนราชการที่มีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ชั้นที่ 2 การอนุญาตให้ดำเนินกิจกรรมป่าไม้และเหมืองแร่ต่อไปได้ จะต้องมีการควบคุมใช้ที่ดินอย่างเข้มงวด

หลีกเลี่ยงการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมทางด้านเกษตรกรรม

ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการปลูกป่าในบริเวณที่ถูกทำลาย

ชั้นที่ 3 การใช้พื้นที่ในกิจกรรมต่าง ๆ จะต้องควบคุมให้เป็นไปตามหลักการอนุรักษ์ดินและน้ำ

ชั้นที่ 4 การใช้พื้นที่เพื่อกิจกรรมใด ๆ ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการโดยเคร่งครัด

การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม จะต้องวางแผนให้เป็นไปตามมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำ

ชั้นที่ 5 อนุญาตให้ใช้เพื่อดำเนินกิจการใด ๆ ได้ตามปกติ

ในกรณีใช้ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม ควรหลีกเลี่ยงพื้นที่ที่มีศักยภาพทางการเกษตรสูง

2.1.3 สถิติการใช้ทรัพยากรน้ำของประเทศไทย

2.1.3.1 ปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำในปี พ.ศ. 2547[9]

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

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

---

[9] จาก *แนวทางการสำรวจการใช้น้ำและการประมาณความต้องการใช้น้ำภาคอุตสาหกรรม* (น. 10-25), โดย สุจริต คูณธนกุลวงศ์ และคณะ, 2550, กรุงเทพฯ: หน่วยปฏิบัติการวิจัยระบบการจัดการแหล่งน้ำคณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

น้ำในภาคอุตสาหกรรมมีอัตราการใช้ทรัพยากรน้ำเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 19 และร้อยละ 11[10] จากการศึกษาในครั้งนี้ได้แบ่งการใช้ทรัพยากรน้ำตามกลุ่มลุ่มน้ำจาก 25 ลุ่มน้ำหลักให้เป็น 9 กลุ่มลุ่มน้ำอันได้แก่

1) กลุ่มลุ่มน้ำสาขาแม่น้ำโขง ได้แก่ ลุ่มน้ำกก ลุ่มน้ำ ชี ลุ่มน้ำมูล ลุ่มน้ำโตนเลสาป

2) กลุ่มลุ่มน้ำสาขาแม่น้ำสาละวิน ได้แก่ ลุ่มน้ำสาละวิน

3) กลุ่มลุ่มน้ำเจ้าพระยา-ท่าจีน ได้แก่ ลุ่มน้ำปิง ลุ่มน้ำยม ลุ่มน้ำวัง ลุ่มน้ำน่าน ลุ่มน้ำสะแกกรัง ลุ่มน้ำท่าจีน ลุ่มน้ำเจ้าพระยา ลุ่มน้ำป่าสัก

4) กลุ่มลุ่มน้ำแม่กลอง ได้แก่ ลุ่มน้ำแม่กลอง

5) กลุ่มลุ่มน้ำบางปะกง ได้แก่ ลุ่มน้ำปราจีน ลุ่มน้ำบางปะกง

6) กลุ่มลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลอ่าวไทยตะวันออก ได้แก่ ลุ่มน้ำ ชายฝั่งทะเลตะวันออก

7) กลุ่มลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลอ่าวไทยตะวันตกได้แก่ ลุ่มน้ำเพชรบุรี ลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันตก

8) กลุ่มลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันออก (ฝั่งอ่าวไทย) ได้แก่ ลุ่มน้ำภาคใต้ตะวันออก ลุ่มน้ำตาปี ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ลุ่มน้ำปัตตานี

9) กลุ่มลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันตก (ฝั่งอันดามัน) ได้แก่ ลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันตก

[10] แหล่งเดิม.

ตารางที่ 2.1 สรุปการใช้ทรัพยากรน้ำรวมของประเทศไทยตามกลุ่มลุ่มน้ำหลัก ปี 2547

กลุ่มลุ่มน้ำ	อุปโภคบริโภค (ล้านลบ.ม.)	อุตสาหกรรม (ล้านลบ.ม.)	การเกษตร (ล้านลบ.ม.)			รวม (ล้านลบ.ม.)
			ในเขตชลประทาน	นอกเขตชลประทาน	รวม	
1. กลุ่มลุ่มน้ำสาขาแม่น้ำโขง	1,184	180	3,367	928	4,295	5,660
2. กลุ่มลุ่มน้ำสาขาแม่น้ำสาละวิน	28	11	32	5	37	75
3. กลุ่มลุ่มน้ำเจ้าพระยา-ท่าจีน	1,433	1,016	12,853	6,309	19,161	21,610
4. กลุ่มลุ่มน้ำแม่กลอง	103	114	1,059	469	1,528	1,746
5. กลุ่มลุ่มน้ำบางปะกง	161	286	971	299	1,270	1,717
6. กลุ่มลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลอ่าวไทยตะวันออก	129	426	164	2	167	721
7. กลุ่มลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลอ่าวไทยตะวันตก	59	22	730	89	819	900
8. กลุ่มลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันออก (อ่าวไทย)	360	144	1,461	3	1,464	1,968
9. กลุ่มลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันตก (อันดามัน)	110	29	97	0	97	235
รวมทั้งประเทศ	**3,567**	**2,227**	**20,734**	**8,104**	**28,838**	**34,631**

ที่มา: สถานการณ์การใช้ทรัพยากรน้ำของประเทศไทย (2549)

2.1.3.2 ปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำในปี พ.ศ. 2550[11]

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

[11] แหล่งเดิม. (น. 25-30).

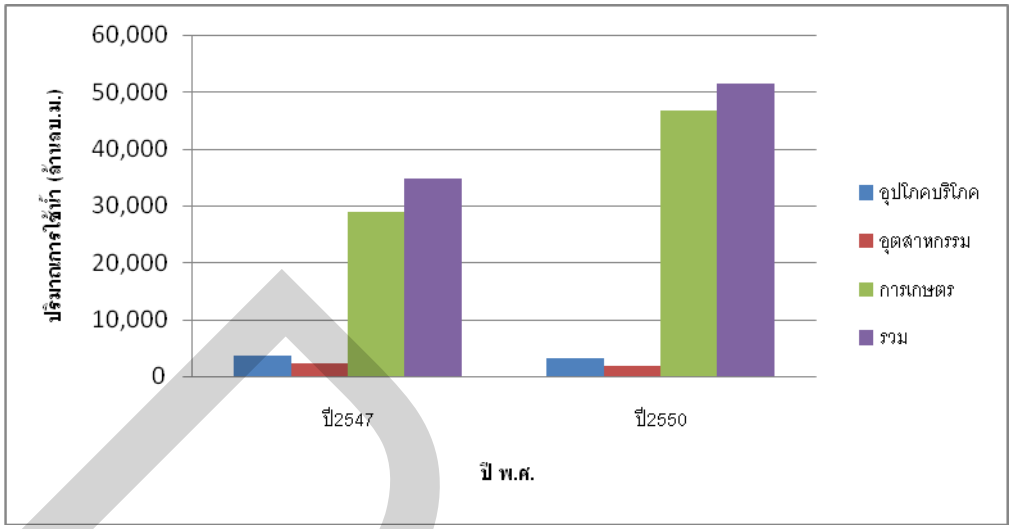
น้ำเพื่อเกษตรกรรมประมาณ 46,654 ล้าน ลบ.ม.หรือร้อยละ 91 ของปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำทั้งหมด แบ่งเป็นการใช้ทรัพยากรน้ำในเขตชลประทาน 26,842 ล้าน ลบ.ม. มีการใช้ทรัพยากรน้ำในฤดูแล้ง 12,491 ล้าน ลบ.ม./ปี และฤดูฝน 14,351 ล้าน ลบ.ม./ปี และการใช้ทรัพยากรน้ำนอกเขตชลประทาน 19,812 ล้าน ลบ.ม. มีการใช้ทรัพยากรน้ำในฤดูแล้ง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

ตารางที่ 2.2 การใช้ทรัพยากรน้ำในภาพรวมของประเทศไทย ในปี 2550

กลุ่มลุ่มน้ำ	อุปโภคบริโภค (ล้านลบ.ม.)	อุตสาหกรรม (ล้านลบ.ม.)	เกษตรกรรม(ล้านลบ.ม.)			รวม (ล้านลบ.ม.)
			ในเขตชลประทาน	นอกเขตชลประทาน	รวม	
1. กลุ่มลุ่มน้ำสาขาแม่น้ำโขง	841.07	83.82	6,020	12,260.98	18,281	19,189.29
2. กลุ่มลุ่มน้ำสาขาแม่น้ำสาละวิน	14.34	2.24	99	29.7	129	147.46
4. กลุ่มลุ่มน้ำแม่กลอง	100.24	80.4	1,391	229.73	1,620	1,801.14
5. กลุ่มลุ่มน้ำบางปะกง	89.6	24.28	1,780	630.13	2,411	2,521.34
7. กลุ่มลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลอ่าวไทยตะวันตก	34.78	16.32	673	42.47	715	766.58
8. กลุ่มลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันออก (อ่าวไทย)	185.46	72.41	1,919	642.04	2,561	2,794.20
9. กลุ่มลุ่มน้ำภาคใต้ฝรั่งตะวันตก (อันดามัน)	82.79	29.79	203	69.94	273	393.38
รวมทั้งประเทศ	3,101.8	1737.91	26,843	19,811.52	46,654	51,493.08

ที่มา: สถานการณ์การใช้ทรัพยากรน้ำของประเทศไทย (2550)

[12] แหล่งเดิม.



ภาพที่ 2.1 แสดง ปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำระหว่าง ปี 2547 กับ ปี 2550

จากภาพที่ 2.1 แล้วจะเห็นได้ว่าปริมาณความต้องการ ทรัพยากรน้ำเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในภาคเกษตรกรรมมีปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเกือบเท่าตัว แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการจัดสรร ทรัพยากรน้ำให้เพียงพอต่อความต้องการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคส่วนต่าง ๆ

2.1.3.3 การใช้ที่ดินในประเทศไทย

จากการศึกษา ในครั้งนี้พบว่าประเทศไทยนั้นมีการแบ่งการใช้ที่ดินในประเทศไทยออกเป็น 3 ส่วนหลัก ๆ ด้วยกัน กล่าวคือในส่วนแรกจะเป็นการใช้ที่ดินในภาคของป่าไม้เพื่อให้ประเทศมีแหล่งทรัพยากรในส่วนที่ 2 เป็นเนื้อที่ของเกษตรกรรมและในส่วนสุดท้ายคือการใช้ประโยชน์ที่ดินนอกเหนือเกษตรกรรม ประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งหมด 320,696,888 ไร่ ปรากฏว่าพื้นที่ส่วนใหญ่ร้อยละ 45 ของพื้นที่ทั้งหมดนั้น เป็นการใช้ที่ดินในภาคของเกษตรกรรมร้อยละ40 ของพื้นที่ทั้งหมด เป็นพื้นที่ป่าและพื้นที่นอกเหนือจากการภาคเกษตรกรรมคิดเป็นร้อยละ 15 จึงทำให้เห็นได้ว่าพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศไทยมีการประกอบอาชีพเกษตรกรรมและปัจจัยในการทำเกษตรกรรมนั้นก็คือทรัพยากรน้ำดังตารางที่ 2.3

ตารางที่ 2.3 การใช้ที่ดินในประเทศไทย 2551-2554

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

ที่มา: เนื้อที่ทั้งหมด: กรมแผนที่ทหาร (2554)
เนื้อที่ป่า : กรมป่าไม้ (2554)
เนื้อที่การใช้ประโยชน์ทางการเกษตร: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2554)

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำและประเภทการใช้ทรัพยากรน้ำ[13]

ในสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ มีการให้สิทธิมีทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งให้กับผู้ที่มีสิทธิในการนำทรัพยากรน้ำไปงานวิจัยฉบับนี้ได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับสิทธิในทรัพยากรน้ำซึ่งจำแนกเป็น 2 ประเภท คือ

ประเภทแรก สิทธิในน้ำขั้นพื้นฐาน (Basic Water Rights) ที่ให้กับประชาชนซึ่งเป็นไปตามกฎหมายปฐมภูมิจะมีอยู่อย่างถาวรและไม่ขึ้นอยู่กับกระบวนการบริหารจัดการใด ๆ

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

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

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

ทรัพยากรน้ำ" การจัดลำดับความสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรน้ำอาจจะระบุไว้ในกฎหมายหรือในแผนกลยุทธ์การพัฒนา หรือในกระบวนการวางแผนของภาครัฐ

การจัดสรรทรัพยากรน้ำ "Water Resources Allocation" ว่าคือการดำเนินการที่ระบุหรือกำหนดให้ทรัพยากรน้ำจากแหล่งทรัพยากรน้ำหนึ่งให้แก่ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำหรือกลุ่มผู้ใช้ทรัพยากรน้ำ ให้สูบน้ำได้หรือเอาไปใช้ประโยชน์ใด ๆ ได้ ผู้เขียนทั้งสองระบุด้วยว่าในระบบจัดการซึ่งรัฐเป็นผู้รับผิดชอบจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศอำนาจการตัดสินใจว่าใครจะสามารถสูบน้ำไปใช้หรือเอาไปใช้ทำประโยชน์อะไรจึงอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐด้วยเช่นกัน

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

สิทธิในทรัพยากรน้ำ (Water Resources Rights) ถูกระบุว่าเป็นสิทธิที่จะนำเอาทรัพยากรน้ำและใช้ทรัพยากรน้ำซึ่งขึ้นอยู่กับวาระและเงื่อนไขของการอนุญาตนั้น ๆ อาจจะพิจารณาว่าเป็นได้ทั้งการอนุญาตให้ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งสิทธินี้มอบให้กับผู้ที่ถือสิทธิ์ที่จะนำน้ำไปใช้ จะเน้นเฉพาะประเภทของสิทธิในน้ำ (Water Resources Rights) ขั้นพื้นฐานเพียง 2 ประเภท[14]

ประเภทแรก สิทธิขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ คือประชาชนมีสิทธิที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากนิติบัญญัติเบื้องต้น ซึ่งเป็นสิทธิที่ถาวรและไม่ขึ้นต่อกระบวนการบริหารจัดการขององค์กรหรือหน่วยงานใด ๆ ทั้งสิ้น

สิทธิประเภทที่สองคือ สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำหรือการใช้ทรัพยากรน้ำที่ได้รับการอนุญาตนี้ เป็นสิทธิที่ได้มาจากกระบวนการบริหารการจัดสรรทรัพยากรน้ำ เช่น การให้ประทานบัตรน้ำ

---

[14] จาก *การจัดสรรน้ำ: แนวคิดและสภาพปัญหาในการปฏิบัติ* (เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสมัชชาเฉพาะประเด็นการจัดการน้ำ "ธรรมาภิบาลในการจัดการน้ำ: วิกฤตหรือทางออก" ในการประชุมสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ 3, 15-17 ธันวาคม 2553) (น. 4-7), โดย สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.), 2553, กรุงเทพฯ.

2.2.1 แนวคิดความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำ[15]

2.2.1.1 ทรัพยากรน้ำเป็นของรัฐ: สิทธิในทรัพยากรน้ำแบบรวมศูนย์อำนาจรัฐ

สิทธิในทรัพยากรน้ำได้ปรากฏตัวขึ้นในกระบวนนโยบายของประเทศไทยเป็นครั้งแรกเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2535 โดยกลุ่มตัวแสดงนโยบายที่มีบทบาทมากได้แก่ กลุ่มนักกฎหมายและผู้เชี่ยวชาญในระบบราชการ ซึ่งร่วมกันสร้างข้อเสนอนโยบายเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในทรัพยากรน้ำ โดยความหมายดังกล่าวถูกประกอบสร้างขึ้นจากชุดความรู้เกี่ยวกับระบบการจำแนก สิทธิของรัฐและสิทธิของเอกชนในการเป็นเจ้าของและการใช้ทรัพยากรน้ำของต่างประเทศ ประกอบกับหลักการตีความกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของกฎหมายไทยในเรื่องเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินและที่ดินสาธารณประโยชน์ ซึ่งปรากฏอยู่ในรายงานการวิจัยเรื่องกฎหมายน้ำ[16] และรายงานการศึกษาเพื่อรวบรวมและปรับปรุงกฎหมายด้านน้ำ[17] รายงานวิจัยทั้งสองฉบับนี้ได้อ้างถึงความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาทรัพยากรน้ำขาดแคลน การแย่งชิงทรัพยากรน้ำตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรน้ำให้เพียงพอต่อทุกภาคส่วน ทั้งในภาคการอุปโภคบริโภค ภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรมที่เติบโตขึ้น ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดสิทธิในทรัพยากรน้ำเพื่อที่จะควบคุมจัดการทรัพยากรน้ำและการใช้ทรัพยากรน้ำของเอกชนโดยกำหนดให้ทรัพยากรน้ำเป็นของรัฐ “เพื่อที่จะขจัดปัญหาในการตีความว่าทรัพยากรน้ำจากแหล่งทรัพยากรน้ำใดเป็นของใครจึงมีการบัญญัติในเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจนว่าโดยหลักทั่วไปแล้วถือว่าทรัพยากรน้ำทั้งหมดไม่ว่าจะอยู่ในแม่น้ำลำคลอง ทรัพยากรน้ำบนดิน ทรัพยากรน้ำใต้ดิน น้ำพุ ทะเลอาณาเขต นั้นเป็นของรัฐทั้งหมดทั้งนี้เพื่อให้รัฐมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการเข้าจัดการกับทรัพยากรน้ำ” ซึ่งสะท้อนถึงแนวคิดในการจัดการทรัพยากรแบบรวมศูนย์อำนาจรัฐ ภายใต้ความรู้และอำนาจของวาทกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตามระบบกฎหมายและวาทกรรมผลประโยชน์แห่งรัฐโดยผูกขาดองค์ความรู้ไว้ที่นักกฎหมายและผู้เชี่ยวชาญในระบบราชการ

---

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

[16] จาก *รายงานการสัมมนาเกี่ยวกับการจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ*, โดย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2536, กรุงเทพฯ: ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

[17] จาก *การศึกษาเพื่อรวบรวมและปรับปรุงกฎหมายด้านทรัพยากรน้ำ,* โดย อำนาจ วงศ์บัณฑิต, บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ และณรงค์ ใจหาญ, 2536, กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

2.2.1.2 ทรัพยากรน้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน: สิทธิในทรัพยากรน้ำแบบประชาชนมีส่วนร่วม

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

ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวได้ถูกพัฒนาและใช้เป็นแนวทางในการยกร่างกฎหมายน้ำในเวลาต่อมาโดยกรมทรัพยากรน้ำได้จัดโครงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและยกร่างกฎหมายน้ำขึ้นใหม่มีการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในทุกภาคทั่วประเทศอย่างกว้างขวาง ซึ่งถือเป็นกระบวนการกำหนดนโยบายแนวใหม่ที่มีตัวแสดงนโยบายที่หลากหลายเพิ่มขึ้น ทั้งนักวิชาการ ประชาชนผู้ใช้ทรัพยากรน้ำ องค์กรพัฒนาเอกชน และได้ประกอบสร้างความหมายของสิทธิในทรัพยากรน้ำขึ้นใหม่โดยกำหนดให้ “ทรัพยากรน้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิเข้าถึงทรัพยากรน้ำและป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจได้ตามใจชอบแต่ขณะเดียวกันก็สามารถออกกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมและบริหารจัดการได้ภายใต้ชุดความรู้และอำนาจของวาทกรรมกลไกอำนาจรัฐ กลไกตลาดและวาทกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เข้ามาช่วงชิงการกำหนดนิยามความหมายของสิทธิในทรัพยากรน้ำ

2.2.3.3 ทรัพยากรน้ำเป็นของส่วนรวม: สิทธิในทรัพยากรน้ำของเทคโนแครต

"ทรัพยากรน้ำเป็นของส่วนรวม" เป็นสิทธิในทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นในระหว่างการพิจารณาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... ในคณะกรรมการกฤษฎีกาช่วงปี 2550 โดยตัวแสดงนโยบายมีบทบาทมากได้แก่ นักกฎหมาย ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบาย และผู้แทนจากส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งมีที่มาจากการที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... ที่เสนอโดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและให้ส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปเพื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา โดยในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เน้นให้สามารถนำกฎหมายไปปฏิบัติได้หรือบังคับใช้ได้จริง ตลอดจนผลกระทบต่อกฎหมายอื่นที่มีอยู่แล้วในระบบกฎหมาย ซึ่งจึงนำไปสู่การประกอบสร้างความหมายของวาทกรรมนโยบายสิทธิในทรัพยากรน้ำขึ้นใหม่ โดยการกำหนดให้ "ทรัพยากรน้ำเป็นของส่วนรวม" บุคคลมีสิทธิใช้ทรัพยากรน้ำได้เท่าที่จำเป็นโดยไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่บุคคลอื่น ซึ่งเป็นการนำหลักการเรื่องกรรมสิทธิ์ส่วนรวม (Common Property) มาใช้โดยมีนัยความหมายว่า ทรัพยากรน้ำเป็นของทุกคนแต่ไม่มีใครมีสิทธิในทรัพยากรน้ำโดยเด็ดขาด ประชาชนมีสิทธิใช้ทรัพยากรน้ำได้เท่าที่จำเป็นและไม่กระทบต่อบุคคลอื่นและรัฐมีอำนาจในการควบคุมจัดการได้ตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งเป็นความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการกำหนดกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรน้ำอย่างชัดเจนไว้ในกฎหมาย แต่ที่น่าสังเกตคือในร่างกฎหมายฉบับนี้ได้มีการกำหนดคำนิยามให้มี "ทรัพยากรน้ำของรัฐ" และ "แหล่งน้ำของรัฐ" และมีการให้อำนาจของรัฐในการควบคุมจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเข้มข้น ซึ่งน่าจะมีความขัดแย้งในหลักการและเป็นการย้อนกลับไปสู่แนวคิดการใช้อำนาจรัฐในการควบคุมจัดการน้ำอย่างเบ็ดเสร็จอีกครั้งหนึ่ง

2.2.1.4 ทรัพยากรน้ำเป็นของชาติ: สิทธิในทรัพยากรน้ำแบบชาตินิยมในยุครัฐประหาร

"ทรัพยากรน้ำเป็นของชาติ" เป็นสิทธิในทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... ในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ช่วงปี 2550 ซึ่งเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายน้ำสองฉบับคือร่างฯ ของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามข้อ 3.3 และร่างฯ ที่จัดทำโดยคณะอนุกรรมาธิการทรัพยากรน้ำในคณะกรรมาธิการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ[18] โดยตัวแสดงนโยบายที่มีบทบาทมากได้แก่ นักการเมือง นายทหารและผู้ทรงคุณวุฒิจากฝ่ายการเมืองในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในบริบทสังคมการเมืองที่แนวคิดชาตินิยมและกระแสรักชาติยังตกค้างมาจากการชุมนุมทางการเมืองและการรัฐประหาร 2550 ที่เกิดขึ้นก่อน

[18] จาก *รายงานการศึกษาร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ....* , โดย สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2550, คณะกรรมาธิการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะอนุกรรมาธิการทรัพยากรน้ำ, กรุงเทพฯ: สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร.

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

2.2.2 ทฤษฎีสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ[19]

แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิในทรัพยากรน้ำในระบบกฎหมายหลักของโลกอันได้แก่ ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) และระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) มีรากฐานมาจากกฎหมายโรมัน ประมวลกฎหมายนโปเลียน ซึ่งเป็นต้นแบบของประมวลกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายได้แบ่งทรัพยากรออกเป็น 2 ประเภท คือ ทรัพยากรน้ำสาธารณะ (Public Waters) และทรัพยากรน้ำส่วนบุคคล (Private Water) คือทรัพยากรน้ำสาธารณะหมายถึงทรัพยากรน้ำที่เป็นสาธารณะสมบัติของชาติ เช่น ทรัพยากรน้ำที่ใช้ในการเดินเรือ การอุปโภคบริโภคและในการผลิตทั้งในภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม[20] ในส่วนทรัพยากรน้ำส่วนบุคคลกำหนดให้ปัจเจกชนเป็นเจ้าของทรัพยากรน้ำ

ส่วนสิทธิในทรัพยากรน้ำตามระบบคอมมอนลอร์ ซึ่งมีอังกฤษเป็นต้นแบบและปรากฏอิทธิพลในการให้ความหมายของประเทศต่าง ๆ เช่น ทางตะวันออกของสหรัฐอเมริกา ประเทศ

---

[19] จาก *กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน่าของประเทศไทย* (น. 73-78), โดย กอบกุล รายะนาคร, 2547, โครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.).

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

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

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวความคิดในการกำหนดสิทธิในทรัพยากรน้ำในระบบกฎหมายทั้งสองที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้นจะมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง แต่ความคิดที่แตกต่างนี้ก็เลือนหายไปมาก เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประชากร และการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมได้ก่อให้เกิดความจำเป็นในการเพิ่มประสิทธิภาพในระบบการบริหารจัดการน้ำรวมทั้งการขยายอำนาจในการจัดการน้ำของรัฐในประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันเราสามารถสรุประบบสถาบันการบริหารจัดการน้ำและวิธีการกำหนดสิทธิในทรัพยากรน้ำของต่างประเทศ ได้แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

2.2.2.1 ระบบควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำ (Regulatory Systems)

เป็นระบบที่กำหนดให้การชักทรัพยากรน้ำหรือดึงทรัพยากรน้ำจากแม่น้ำ ทะเลสาบหรือทรัพยากรน้ำใต้ดิน เพื่อมาใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งต้องได้รับอนุญาตการมีใบอนุญาต (Water Permits or License) ซึ่งก่อให้เกิดสิทธิในทรัพยากรน้ำหรือสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำวิธีดังกล่าวนี้มีรูปแบบและที่มาจากประเทศต่าง ๆ ในแถบทวีปยุโรป โดยเฉพาะในประเทศฝรั่งเศส เยอรมันนี้และอังกฤษ ระบบการออกใบอนุญาตการใช้ทรัพยากรน้ำยังคงมีแพร่หลายในประเทศแคนนาดามลรัฐต่าง ๆ ทางตะวันออกของสหรัฐอเมริกาและรัฐฮาวาย[21] โดยทั่วไปหน่วยงานที่รับผิดชอบในการออกใบอนุญาตภายใต้ระบบนี้จะมีอำนาจในการพัฒนา และจัดส่งทรัพยากรน้ำ การป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมรวมทั้งการจัดการน้ำเสีย ใบอนุญาตในการใช้ทรัพยากรน้ำที่ออกให้อาจมีกำหนดระยะเวลาหรือไม่ก็ได้ แต่เป็นใบอนุญาตที่ไม่สามารถนำไปซื้อขายสิทธิในการใช้น้ำได้

2.2.2.2 ระบบการให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินที่อยู่ริมน้ำ (Riparian Water Law System)

เป็นการใช้สิทธิแก่เจ้าของที่อยู่ริมน้ำในการใช้ทรัพยากรน้ำตามสมควรหรือตามความจำเป็นแก่เจ้าของที่ดินที่ติดกับทางน้ำที่ไหลผ่านเป็นระบบที่เคยใช้กันมากในอังกฤษ และทางตะวันออกของสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตามเมื่อความต้องการใช้ทรัพยากรน้ำที่มีเพิ่มมากขึ้นระบบนี้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความขาดแคลนทรัพยากรน้ำได้ จึงเป็นระบบที่ลดความสำคัญลงไป

---

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

อย่างมากในปัจจุบัน ดังจะเห็นได้ว่าในอังกฤษและมลรัฐต่าง ๆ ทางตะวันออกของสหรัฐอเมริกาได้เปลี่ยนมาใช้ระบบการออกใบอนุญาตใช้ทรัพยากรน้ำเป็นหลัก

2.2.2.3 ระบบการให้สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำแก่ผู้ที่มาอยู่ก่อน (Priority หรือ Appropriation Doctrine)

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

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

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

ประเทศส่วนใหญ่ที่ใช้ระบบนี้ จะกำหนดยกเว้นให้การใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภคในครัวเรือเป็นกิจกรรมที่ไม่ต้องขออนุญาต

ประการที่สาม ใบอนุญาตที่ออกให้อาจใช้สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำภายใต้ระยะกำหนดของเวลาของสิทธิที่ได้หรือไม่ก็ได้ เช่น การกำหนดให้เป็นฤดูกาลที่สามารถชักน้ำไปใช้ได้ หรืออาจจะกำหนดเป็นระยะเวลาและสามารถให้ต่ออายุใบอนุญาตได้

ประการสุดท้าย เมื่อได้รับอนุญาตแล้วก็กลายเป็นสิทธิในทรัพย์สินที่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนได้โดยต้องดำเนินการภายใต้เงื่อนไขที่ว่า การซื้อขายสิทธิจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย

แก่ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำรายอื่น ลักษณะนี้ทำให้เกิดความแตกต่างจากระบบการออกใบอนุญาตในการใช้ทรัพยากรน้ำที่ใช้ในประเทศฝรั่งเศส เยอรมันนีและอังกฤษ อย่างชัดเจน

หากได้รับสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำแล้วและไม่มีการการใช้สิทธินั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด อาจมีการริบคืนสิทธิได้

มีข้อสังเกตว่าระบบ Appropriation Doctrine เป็นระบบที่มีความเหมาะสมกับพื้นที่ที่ซึ่งมีปัญหาความขาดแคลนทรัพยากรน้ำและเป็นระบบที่กำลังถูกนำไปใช้มากขึ้นในสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย ผู้ที่เห็นด้วยกับการกำหนดสิทธิภายใต้ระบบนี้มักชี้ให้เห็นถึงข้อดีของระบบว่าระบบดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความยืดหยุ่นและความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรน้ำเนื่องจากเห็นว่าสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำเป็นสิทธิในทรัพย์สินซึ่งสามารถซื้อขายหรือโอนกันได้ จึงก่อให้เกิดความมั่นคงในสิทธิและการโอนสิทธิก็จะเกิดจากความสมัครใจของผู้ใช้ทรัพยากรน้ำ อีกทั้งยังเป็นระบบที่สะท้อนให้เห็นถึงต้นทุนของทรัพยากรน้ำอย่างแท้จริง อย่างไรก็ดีในปัจจุบันยังไม่มีความชัดเจนว่าการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อวัตถุประสงค์ใด โดยระบบข้างต้นนั้นมักจะต้องเรียงลำดับความสำคัญของการใช้ทรัพยากรน้ำ ซึ่งมักจะมีการออกกฎหมายเพื่อกำหนดหรือสงวนสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อหน่วยงานของรัฐเพื่อวัตถุประสงค์ของรัฐและมักจะมีการนำหลักทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาใช้เพื่อประโยชน์

2.2.3 ประเภทของสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ

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

2.2.3.1 สิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำโดยการครอบครองพื้นที่ (Land-Based Right or Riparian Rights) สิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำโดยการครอบครองพื้นที่หรือติดชายฝั่งเป็นสิทธิที่เกิดจากการครองพื้นที่ และป้องกันสิทธิ์โดยกฎหมายทรัพย์สิน รัฐที่ครอบครองชายฝั่งไม่มีสิทธิ์ทำให้ลำน้ำเล็กลง หรือปรับเปลี่ยนการไหลของทรัพยากรน้ำ สิทธิของรัฐที่อยู่ชายฝั่งก็คือส่งผ่านไปยังผู้ครอบครองที่ดินรายถัดไป

2.2.3.2 สิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำโดยการใช้ (Used-Based Right) สิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำโดยการใช้เป็นการกำหนดโดยการปกป้องการล่วงละเมิดของผู้อื่น สิทธิประเภทนี้ไม่ให้ความสำคัญกับการครอบครองพื้นที่ ตราบเท่าที่ได้รับสิทธิทางกฎหมายที่จะเข้าถึงทรัพยากรน้ำ การลำดับการจัดการใช้ทรัพยากรน้ำผู้ใช้ทรัพยากรน้ำก่อนมีความสำคัญกว่าและมีสิทธิ์ก่อน (ใช้ก่อนได้สิทธิ์ก่อน) สิทธิของผู้ใช้ก่อนจะสามารถบังคับผู้ที่ใช้ทรัพยากรน้ำลำดับทีหลังได้ การใช้หลักการนี้จะสามารถโอนเปลี่ยนแปลงให้สิทธิ์แก่ผู้ใดก็ได้

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

ดังนั้นสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ จึงหมายความรวมถึงความชอบธรรมในการใช้ทรัพยากรน้ำจากแหล่งทรัพยากรน้ำได้แก่ แม่น้ำ ลำธาร บ่อน้ำ หรือ แหล่งน้ำบาดาล เป็นต้น ในพื้นที่ที่มีน้ำอุดมสมบูรณ์และมีผู้ใช้น้ำน้อยจะทำให้ระบบการกำหนดสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำไม่ยุ่งยากนักและไม่มีข้อโต้เถียงมากนักในพื้นที่อื่น ๆ ได้แก่ในเขตแล้งที่มีระบบชลประทานโดยมากระบบสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำมักจะมีปัญหาขัดแย้งทั้งในทางกฎหมายและในทางภูมิศาสตร์ ในบางระบบมีการปฏิบัติในการกำหนดสิทธิ์การใช้ทรัพยากรน้ำของแหล่งน้ำผิวดินและทรัพยากรน้ำใต้ดินในลักษณะเดียวกัน ในขณะที่ในระบบอื่นอาจใช้ระบบที่แตกต่างกัน[22]

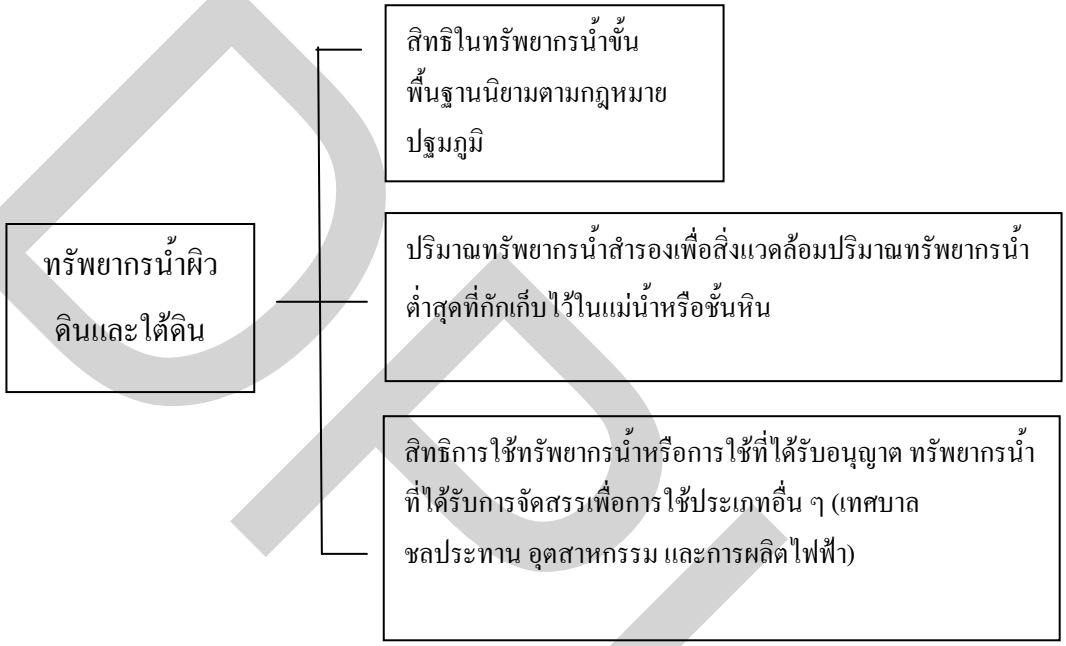
จากเอกสารเกี่ยวกับสิทธิในทรัพยากรน้ำและการจัดสรรทรัพยากรน้ำในปี 2007 กองทุนโลกเพื่อธรรมชาติ (The World Wide Fund for Nature) ได้นิยามการจัดสรรทรัพยากรน้ำไว้ว่า เป็นกระบวนการที่ “ทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ถูกแจกจ่ายไปยังผู้ที่ร้องขออย่างถูกต้องและส่งผลให้เกิดการอนุญาต การโอน การพิจารณาทบทวน และการปรับปรุงสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ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

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

---

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

ทรัพยากรน้ำที่ได้รับการจัดสรร (Allocated Water Use Rights) ซึ่งได้รับการตัดสินใจผ่านกระบวนการบริหารจัดการ แถวกลางของภาพ ได้แสดงปริมาณสำรองของทรัพยากรน้ำที่กักเก็บอยู่ในแม่น้ำหรือชั้นหินให้น้ำเพื่อสิ่งแวดล้อมในเชิงนิเวศหรือเพื่อความยั่งยืนของการใช้น้ำด้านท้ายน้ำ โดยปริมาณน้ำสำรองเพื่อสิ่งแวดล้อมดังกล่าวอาจได้รับตามสิทธิในน้ำขั้นพื้นฐานที่กฎหมายกำหนด เช่น กรณีของแอฟริกาใต้ หรือได้รับการตัดสินใจผ่านกระบวนการจัดทำแผนทรัพยากรน้ำ



ภาพที่ 2.2 สิทธิในทรัพยากรน้ำ ปริมาณทรัพยากรน้ำสำรองเพื่อสิ่งแวดล้อม และสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ

ทรัพยากรน้ำตามสิทธิในทรัพยากรน้ำขั้นพื้นฐานโดยปกติแล้วเป็นปริมาณทรัพยากรน้ำจำนวนเล็กน้อยเมื่อเทียบกับปริมาณทรัพยากรน้ำทั้งหมดในขณะที่ทรัพยากรน้ำที่จัดสรรให้กับเทศบาล อุตสาหกรรม หรือการชลประทานมีปริมาณมากกว่ามาก สำหรับประเทศส่วนใหญ่ในภูมิภาคเอเชียนั้น ภาคเกษตรกรรมจะเป็นภาคที่ใช้ทรัพยากรน้ำสูงที่สุดโดยอาจจะสูงถึงร้อยละ 90 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าปริมาณทรัพยากรน้ำสำรองเพื่อสิ่งแวดล้อมเป็นปริมาณทรัพยากรน้ำที่ไม่มากมายอะไรนักจากปริมาณการไหลต่ำสุด (Minimum Flow) แต่ในทางปฏิบัติแล้วก็ยังต้องการให้มีการนิยามปริมาณน้ำสำรองเพื่อสิ่งแวดล้อมอย่างเฉพาะเจาะจงเนื่องจากมีรูปแบบการไหลที่ซับซ้อนซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามฤดูกาลเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในแต่ละพื้นที่

2.2.4 รูปแบบการจัดสรรสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ[23]

2.2.4.1 การจัดสรรแบบไม่ชัดเจน

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

สำหรับแนวทางการจัดสรรทรัพยากรน้ำแบบไม่ชัดเจนนั้นการจัดสรรตามปกติถูกกำหนดขึ้นระหว่างกระบวนการวางแผนซึ่งทำให้แนวทางนี้เป็นแนวทางการบริหารจัดการจากบนลงล่าง ระเบียบวิธีและความโปร่งใสของการจัดสรรทรัพยากรน้ำแบบนี้มีความหลากหลายในบางกรณีอาจมีการอนุญาตจัดสรรน้ำในแผนแม่บทหรือการศึกษาความเป็นไปได้โดยไม่มีการตกลงเรื่องการกำกับดูแลเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานในกรณีอื่น ๆ รายละเอียดและเงื่อนไขในการนำทรัพยากรน้ำไปใช้หรือการจัดสรรน้ำอาจปรากฏในข้อตกลงของสัญญาสัมปทาน

ประเด็นหลักของแนวทางการจัดสรรทรัพยากรน้ำแบบไม่ชัดเจนคือเรื่องความมั่นคงของการจัดสรร เมื่อการแข่งขันมีความเข้มข้นขึ้นและธรรมชาติแวดล้อมต้องการน้ำเพิ่มขึ้นเพื่อชดเชยภัยคุกคามที่มีต่อระบบนิเวศ การจัดสรรเหล่านี้จะมีความมั่นคงหรือไม่ การจัดสรรแนวทางนี้อาจกล่าวไว้อย่างเป็นทางการในเอกสารโครงการหรือข้อตกลงของโครงการ แต่จะมีหลักประกันความมั่นคงในอนาคตด้วยการตกลงเรื่องการควบคุมกำกับดูแลหรือไม่

ถ้าไม่มีการรับประกันการจัดสรรทรัพยากรน้ำซึ่งหมายถึงถ้าไม่มีกรอบการควบคุมกำกับดูแลเพื่อปกป้องคุ้มครองการจัดสรรทรัพยากรน้ำประเทศหนึ่ง ๆ อาจจะเผชิญกับความยุ่งยากในการดึงดูดการลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและปรับปรุงด้านประสิทธิภาพ

---

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

2.2.4.2 แนวทางการจัดสรรทรัพยากรน้ำที่ชัดเจน: ระบบใบอนุญาตใช้ทรัพยากรน้ำ

การจัดสรรทรัพยาน้ำที่มีความชัดเจน (Explicit) เป็นแนวการจัดสรรน้ำที่นิยมใช้กันมากขึ้น โดยเป็นการจัดสรรผ่านระบบใบอนุญาตหรือการอนุญาตใช้น้ำที่มีระยะเวลาที่แน่นอนให้กับผู้ใช้เฉพาะราย ซึ่งจะได้รับน้ำในปริมาณที่กำหนดและตามระยะเวลาที่ระบุไว้หนึ่งในระบบใบอนุญาตที่มีความชัดเจนได้มีการดำเนินการล่าสุดในประเทศฟิลิปปินส์ในปี 1976

ระบบการจัดสรรทรัพยากรน้ำที่มีความชัดเจนมากขึ้นได้ถูกนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรน้ำ แนวทางดังกล่าวใช้ระบบใบอนุญาตใช้ทรัพยากรน้ำซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญจากแนวทางการจัดสรรทรัพยากรน้ำแบบไม่ชัดเจนจากบนลงล่างไปสู่แนวทางที่สามารถตอบสนองได้มากขึ้น

ในระบบการจัดสรรทรัพยากรน้ำแบบชัดเจน การยื่นขอใบอนุญาตของผู้ใช้ทรัพยากรน้ำที่มีคุณสมบัติจะได้รับการพิจารณาภายใต้กรอบการจัดลำดับความสำคัญซึ่งกำหนดโดยรัฐบาล ลำดับความสำคัญและวิธีการในการดำเนินการถูกกำหนดขึ้นในบทบัญญัติของกฎหมายปฐมภูมิและกฎหมายลำดับรองและอาจบัญญัติไว้ในยุทธศาสตร์ลุ่มน้ำที่สะท้อนบริบทของท้องถิ่น

มิใช่การใช้ทรัพยากรน้ำทุกประเภทที่ต้องมีใบอนุญาต กฎหมายปฐมภูมิอาจระบุถึงการใช้ที่ไม่จำเป็นต้องมีใบอนุญาต เช่น การใช้ทรัพยากรน้ำในครัวเรือนหรือการใช้ทรัพยากรน้ำสำหรับภาคเกษตรกรรมเพื่อยังชีพ และการจัดทำข้อกำหนดการยกเว้นแบบชั่วคราวหรือถาวรหรือการอนุญาตโดยทั่วไป (General Authorization) สำหรับการใช้บางประเภทหรือบางพื้นที่

ความโปร่งใส การปรึกษาหารือและการตรวจสอบได้เป็นปัจจัยหลักความยืดหยุ่นก็จำเป็นในการปรับเปลี่ยนการใช้ทรัพยากรน้ำให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของลำดับความสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรน้ำในอนาคต

ในบางประเทศอาจไม่จำเป็นมากนักในการเปลี่ยนแปลงจากระบบการจัดสรรทรัพยากรน้ำแบบไม่ชัดเจนไปสู่ระบบการจัดสรรที่ชัดเจน ในสถานการณ์ที่มีน้ำอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ แนวทางการจัดสรรทรัพยากรน้ำที่ไม่ชัดเจนอาจมีประสิทธิภาพและสามารถหลีกเลี่ยงภาระด้านการบริหารจัดการของระบบใบอนุญาตใช้ทรัพยากรน้ำ “อย่าซ่อมของที่ยังไม่เสีย” คือข้อความสำคัญที่เกิดขึ้นมาจากการประชุมเชิงปฏิบัติการของ Network of Asian River Basin Organizations (NARBO) อย่างไรก็ตามข้อด้อยของระบบการจัดสรรทรัพยากรน้ำแบบไม่ชัดเจนประกอบด้วยความกังวลเกี่ยวกับความมั่นคงของการใช้ทรัพยากรน้ำ การขาดความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิธีการในการจัดลำดับความสำคัญของการใช้ทรัพยากรน้ำ) และการขาดความชัดเจนตรวจสอบได้ในการจัดส่งทรัพยากรน้ำที่ได้รับการจัดสรรแล้ว

2.2.5 ค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรน้ำ[24]

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

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

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

ต้นทุนเสียโอกาสของผู้ใช้ในอนาคตจากการใช้ทรัพยากรน้ำในปัจจุบันหมายถึงค่าชดเชยในการที่ต้องเสียโอกาสในการใช้ทรัพยากรน้ำในอนาคต เช่น การใช้ทรัพยากรน้ำใต้ดินที่เกินกำลังการเติมทรัพยากรน้ำตามธรรมชาติ จะทำให้เกิดต้นทุนเพิ่มขึ้นสำหรับการใช้ทรัพยากรน้ำในอนาคต (หน้าแล้ง) เพราะต้องสูบทรัพยากรน้ำจากระดับที่ลึกมากขึ้น ในส่วนของต้นทุนของผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจะรวมถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการผลิตน้ำ เช่น การบำบัดน้ำเสียที่จะต้องมีต้นทุนตามมา การทรุดตัวลงของแผ่นดินในกรณีใช้ทรัพยากรน้ำบาดาลเกินศักยภาพ หรือผลกระทบต่อระบบนิเวศเป็นต้น

เหตุที่จำเป็นต้องคิดต้นทุนผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในการคำนวณต้นทุนค่าเสียโอกาสในการผลิตทรัพยากรน้ำ เป็นเพราะในการคำนวณราคาทรัพยากรน้ำ ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำควรจะคำนึงถึงทรัพยากรและปัจจัยทั้งหมดที่เกี่ยวข้องในการผลิตทรัพยากรน้ำ เพื่อใช้ในการ

---

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

ตัดสินใจว่าคุ้มกับประโยชน์ที่จะได้รับหรือไม่ วิธีนี้จะทำให้ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำตระหนักถึงผลกระทบทั้งหมดที่เกิดขึ้น การรวมเอามูลค่าต้นทุนการผลิต ต้นทุนการใช้ทรัพยากรน้ำปัจจุบันและต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมเข้าด้วยกันในการกำหนดราคาทรัพยากรน้ำเพื่อที่จะทำให้ราคาทรัพยากรน้ำที่เรียกเก็บจากผู้ใช้ทรัพยากรน้ำสะท้อนถึงต้นทุนการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างแท้จริง

เมื่อมีการเก็บค่าเสียโอกาสผู้ใช้ทรัพยากรน้ำจะต้องเปรียบเทียบผลประโยชน์ที่ได้รับจากทรัพยากรน้ำกับต้นทุนที่จ่ายออกไปทุกครั้งหากผลประโยชน์คุ้มกับต้นทุนของทรัพยากรน้ำที่จ่ายไปจึงจะมีการใช้ทรัพยากรน้ำเกิดขึ้น ดังนั้นทรัพยากรน้ำทุกหยดที่ใช้ไปจะได้คุ้มค่าและคุ้มกับต้นทุนเสียโอกาสเสมอ

มักมีผู้เข้าใจว่าการตั้งราคาทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพจะต้องเก็บค่าภาคเศรษฐกิจที่ “รวย” กล่าวคือภาคที่หาผลตอบแทนที่ใช้ทรัพยากรน้ำได้สูงกว่าภาคที่ “จน” แต่ในความคิดเช่นนี้เป็นแนวคิดที่ตอบสนองวัตถุประสงค์ด้านความยุติธรรมไม่ใช้ด้านประสิทธิภาพเพราะการเรียกเก็บค่าทรัพยากรน้ำเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพเป็นการจัดการให้ทรัพยากรน้ำถึงมือของผู้ใช้น้ำได้ประโยชน์สูงกว่าไม่เกี่ยวข้องกับการรวยหรือจน

2.3 การจัดการทรัพยากรน้ำ[25]

2.3.1 สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ

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

เช่นเดียวกันนี้กับในประเทศอื่น ๆ การจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทยเท่าที่ผ่านมานั้นในอดีตมักจะเน้นในเฉพาะทางวิศวกรรม กล่าวคือมักให้ความสำคัญกับการสร้างสิ่งปลูกสร้างมากกว่าการบริหารจัดการน้ำโดยเฉพาะการสร้างเขื่อนและอ่างเก็บน้ำ และการพัฒนาระบบ

---

[25] *กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรนำของประเทศไทย* (น. 1-5). เล่มเดิม.

ชลประทานทั้งขนาดเล็ก ขนาดกลางและขนาดใหญ่ อย่างไรก็ดีหลังจากที่มีการการสร้างเขื่อนใหญ่ ๆ จำนวนหลายสิบเขื่อนในช่วงกึ่งทศวรรษที่ผ่านมานั้น ความตื่นตัวในด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อมและความยากลำบากกับการหาพื้นที่ในการจัดสร้างเขื่อนที่ส่งผลกระทบน้อยที่สุด ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของ มิติทรัพยากร มิติเทคโนโลยีและของเสีย มิติมลพิษ และมิติทางสังคม ทั้งสี่มิติที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นล้วนแล้วแต่มีความเชื่อมโยงกันทั้งสิ้น มักทำให้เกิดกระแสต่อต้านโครงการสร้างเขื่อนหรือโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ จนทำให้โครงการดังกล่าวในปัจจุบันเกิดขึ้นได้ยากมากในปัจจุบัน แนวโน้มในอนาคตก็คือ จะเกิดการให้ความสำคัญแก่การการจัดการทรัพยากรน้ำให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้นแทนที่จะเน้นเรื่องการจัดหาน้ำเป็นหลักดังที่เคยเกิดขึ้นในอดีต

2.3.2 สิทธิชุมชน

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

อย่างไรก็ตาม การจัดการทรัพยากรน้ำโดยชุมชนที่มีมาก่อนที่จะมีการรับรองอย่างเป็นทางการจากกฎหมายนั้น ในกรณีของการจัดการทรัพยากรน้ำชุมชนในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนมีระบบการจัดการโดยชุมชนทางถิ่นมานานหลายร้อยปี ซึ่งมักจะเรียกกันว่าระบบเหมืองฝายสำหรับทางภาคเหนือ ระบบเหมืองฝายนั้นมีการเกิดขึ้นมาแล้วไม่น้อยกว่า 700 ปี ในสมัยพญาเม็งรายผู้เป็นเจ้าครองอาณาจักรล้านนา[26] ระบบเหมืองฝายเป็นการจัดสรรทรัพยากรน้ำโดยการกักเก็บทรัพยากรน้ำและนำทรัพยากรน้ำที่เก็บกักได้นั้นไปยังพื้นที่เกษตรกรรมโดยการสร้างของอาณาจักรล้านนานั้น เป็นการกั้นทรัพยากรน้ำในที่ราบสูงแล้วปล่อยทรัพยากรน้ำให้ไหลไปตามทางน้ำที่สร้างไว้ โดยการขุดคลองส่งทรัพยากรน้ำหรือลำเหมืองให้ไหลไปในที่ต่ำ ประมาณกันว่า มีระบบเหมืองฝายเกิดขึ้นในอดีตของภาคเหนือนั้นไม่น่าจะน้อยกว่า 4,000

---

[26] จาก *พัฒนาการทางประวัติความเป็นมาและการจัดการเกี่ยวกับระบบชลประทานในภาคเหนือของประเทศไทย* (น. 80-187), โดย วันเพ็ญ สุรฤกษ์, 2528, เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

เหมืองฝาย โดยที่เหมืองฝายจะมีขนาดพื้นที่ทางชลประทานตั้งแต่ 50 ไร่ จนถึงไม่เกิน 10,000 ไร่[27] การจัดการเหมืองฝายจะมีองค์กรเหมืองฝายเป็นผู้บริหารและควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำรวมทั้งจัดการกับปัญหาความขัดแย้งเรื่องทรัพยากรน้ำระหว่างสมาชิกของเหมืองฝาย มีกติกาและบทลงโทษร่วมกันที่เรียกว่า สัญญาเหมืองฝาย โดยที่สมาชิกเหมืองฝายจะทำการเลือกหัวหน้าเหมืองฝาย หรือ “แก่ฝาย” และกรรมการเหมืองฝายตำแหน่งอื่น ๆ เช่น ผู้ช่วยหัวหน้าเหมืองฝาย หรือ “แก่เหมือง” ทำหน้าที่รับผิดชอบพื้นที่ส่งน้ำในเขตหมู่บ้านของตน ในบางเหมืองฝายอาจมีการแต่งตั้งล่ามน้ำ ซึ่งจะเป็นผู้ส่งข่าวหรือสื่อสารระหว่างหัวหน้าเหมืองฝายและสมาชิกในระบบเหมืองฝาย โดยทั่วไปจะไม่มีการกำหนดวาระการทำงานของผู้บริหารเหมืองฝาย แต่จะมีการเลือกใหม่เมื่อมีกรรมการลาออกแต่ฝายบางแห่ง เช่น ฝายพญาคำ (ฝายท่าศาลา) อำเภอเมืองเชียงใหม่ ซึ่งระบบเหมืองฝายขนาดใหญ่ มีพื้นที่ส่งน้ำและรับน้ำประมาณ 16,000 ไร่ ได้เริ่มทดลองให้มีการกำหนดวาระเป็น 4 ปี[28]

ภายใต้ระบบเหมืองฝาย สมาชิกในชุมชนจะมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำและมีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันในการบำรุงรักษาระบบเหมืองฝาย การจัดสรรทรัพยากรน้ำจะจัดให้ตามขนาดของพื้นที่เพาะปลูกโดยมีประตูน้ำ หรือ “ต๊างน้ำ” เป็นประตูน้ำควบคุมการปล่อยทรัพยากรน้ำเข้าที่นาและความกว้างของประตูนั้นขึ้นอยู่กับขนาดของพื้นที่นา เป็นต้น ในฤดูแล้งซึ่งปริมาณทรัพยากรน้ำน้อย จะมีการปล่อยทรัพยากรน้ำแบบหมุนเวียนหรือการใช้รอบเวรสมาชิกทุกคนมีหน้าที่เสีย “ค่าน้ำ” ในรูปของเงินหรือผลผลิตทางการเกษตรเพื่อนำมาจ่ายสำหรับค่าบริหารจัดการและบำรุงรักษาเหมืองฝายเป็นประจำทุกปี ในบางพื้นที่ต้องมีการจ่ายเงินเพื่อเป็นค่าตอบแทนคนเฝ้าหรือดูแลตัวฝายซึ่งทำด้วยไม้ไผ่และหินทิ้งและต้องจ่ายเงินเป็นค่าเลี้ยงฝาย นอกจากนี้ยังต้องร่วมกันเป็นแรงงานหรือจ่ายเป็นค่าแรงงาน สำหรับการบำรุงรักษาเหมืองฝายตามขนาดของพื้นที่เพาะปลูกของตน ไม่ว่าจะเป็นการซ่อมแซมตัวฝาย และการขุดลอกลำเหมืองส่งน้ำสำหรับผู้บริหารเหมืองฝาย จะได้รับค่าตอบแทนที่เรียกว่า “น้ำยก” คือสิทธิในการใช้น้ำโดยไม่ต้องจ่ายเงินค่าใช้ทรัพยากรน้ำและไม่ต้องต้องส่งแรงงาน ค่าน้ำยกนั้นจะมากน้อยลดหลั่นกันไปตามตำแหน่งของผู้บริหารเหมืองฝายและอาจมีอัตราแตกต่างกันไปในแต่ระบบเหมืองฝาย ฉะนั้นหัวหน้าเหมืองฝายจะได้รับการยกเว้นได้ตั้งแต่ 5 ไร่ ในระบบเหมืองฝายขนาดเล็ก ไปจนถึง 60 ไร่ ในระบบเหมืองฝายขนาดใหญ่ เป็นต้น

---

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

[28] แหล่งเดิม. (น. 259).

2.4 ความขัดแย้งเรื่องการใช้ทรัพยากรน้ำ[29]

การศึกษาความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรน้ำนั้นส่วนใหญ่เป็นกรณีศึกษา และสามารถแบ่งออกเป็น 4 จำพวกใหญ่ ๆ คือ

2.4.1 ความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้ทรัพยากรน้ำที่อยู่ต้นน้ำและปลายน้ำ

ความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้ทรัพยากรน้ำที่อยู่ต้นน้ำนับว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานับหลายร้อยปี และเก่าแก่ที่สุดเท่าที่มีการศึกษามา เช่น ความขัดแย้งระหว่างชาวนากับชาวไร่อ้อย แต่เดิมเป็นความขัดแย้งเฉพาะพื้นที่ใกล้เคียง (Localized) เช่นหัวคลองและท้ายคลองชลประทานเดียวกัน แต่ในระยะหลัง ความขัดแย้งประเภทนี้มีแนวโน้มรุนแรงขึ้นเป็นความขัดแย้งระหว่างราษฎรบนที่สูงและที่ราบ เกิดการรวมตัวโดยเฉพาะผู้ใช้ทรัพยากรน้ำปลายน้ำหรือที่ลุ่มเป็นจำนวนมากทำให้ความขัดแย้งกินวงกว้างขวางเกิดการรวมตัวทั้งอำเภอหรือจังหวัด

2.4.2 ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้ใช้ทรัพยากรน้ำกับบุคคลภายนอก

ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้ใช้ทรัพยากรน้ำกับบุคคลภายนอก ปรากฏเด่นชัดในกรณีเหมืองฝาย[30] ในการศึกษานี้ส่วนใหญ่เกิดระหว่างกลุ่มเหมืองฝายและบุคคลภายนอก เข้ามาทำธุรกิจในพื้นที่ เช่น การทำรีสอร์ท เกษตรกรรมเชิงพาณิชย์ขนาดใหญ่ ฯลฯ และบุคคลภายนอกเหล่านี้ละเลยและไม่เคารพกติกาการใช้ทรัพยากรน้ำของกลุ่มในขณะเดียวกันก็ตักตวงเอาทรัพยากรน้ำของกลุ่มไปใช้เพื่อประโยชน์ของธุรกิจของตนเอง

2.4.3 ความขัดแย้งอันเกิดจากผลกระทบภายนอก

ความขัดแย้งประเภทนี้ เป็นความขัดแย้งอันเกิดจากผลกระทบภายนอกกล่าวคือ ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำได้รับผลกระทบอันเกิดจากกิจกรรมของผู้อื่น โดยไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากใครได้เลย เป็นเพราความขัดแย้งในกลุ่มนี้มีหลายรูปแบบด้วยกัน เช่นผลกระทบของน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมต่อการประมงในแม่น้ำหรือการขุดเจาะน้ำใต้ดินที่ทำให้บ่อน้ำใต้ดินที่ตื้นกว่าเหือดแห้งไป หรือผลกระทบของการใช้สารเคมีจากการเกษตรต่อประมงและคุณภาพน้ำอุปโภคบริโภค ความขัดแย้งระหว่างผู้ผลิตเกลือสินเธาว์และชาวนา[31] ความขัดแย้งอันเกิดจากการผันน้ำระหว่างลุ่มน้ำ เป็นต้น

---

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

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

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

2.4.4 ความขัดแย้งอันเกิดจากโครงการพัฒนาของรัฐ

ในส่วนความขัดแย้งประการสุดท้ายนั้นคือความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับราษฎรแยกออกเป็นสามกลุ่มย่อย คือกลุ่มแรก เป็นกลุ่มประชาชนที่ต้องอพยพออกจากเขื่อนหรือโครงการพัฒนาแหล่งทรัพยากรน้ำของรัฐ มีการรวมตัวกันภายใต้สมัชชาคนจนเพื่อทวงสิทธิของตนเองอย่างเป็นระบบ ส่วนกลุ่มย่อยที่ 2 ได้แก่ความขัดแย้งอันเกิดจากการจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่เดียวกัน เช่นการชลประทานของรัฐเข้ามาแทนที่ชลประทานราษฎร์ซึ่งทำให้ประสิทธิภาพของการจัดการทรัพยากรน้ำลดลง และในส่วนของกลุ่มย่อยท้ายสุดเป็นผลกระทบจากโครงการขนาดเล็กของรัฐซึ่งมักไม่เป็นที่ทราบทั่วไปเพราะไม่มีข้อบังคับให้วิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างหนึ่งที่อาจจะชี้ให้เห็นได้ก็คือ ชาวบ้านลุ่มน้ำแม่วางปกติอาศัย 5 สายน้ำในการหล่อเลี้ยงชีวิตและทำการเกษตร คือ แม่เตียน แม่ละป๊อก แม่มูด แม่วิน แม่บ๋วย อยู่มาวันหนึ่งโครงการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ก็สร้างเขื่อนขนาดเล็กกั้นน้ำแม่เตียนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าไปใช้และโครงการหลวงก็ผันทรัพยากรน้ำไปใช้ในโครงการไม้ดอกไม้ประดับทำให้ปัจจุบันทรัพยากรน้ำไม่พอใช้ ในกรณีหลังสุดนี้แสดงถึงปัญหาในการจัดการแบบแยกส่วนซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างก็ทำงานในหน้าที่ของตนเองด้วยมุ่งวัตถุประสงค์ที่เป็นประโยชน์ แต่ต่างฝ่ายต่างดำเนินการโดยไม่ได้มองอย่างเป็นระบบทั้งหมดในภาพรวมและไม่ได้มีส่วนร่วมจากประชาชนในพื้นที่ ในที่สุดก็เกิดผลกระทบขึ้นโดยไม่มีหน่วยงานใดเข้ามาแก้ไข ผลักดันให้กลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบเหล่านี้รวมตัวกันและในที่สุดก็ต้องจัดเป็นองค์กรขึ้นมาเพื่อแสวงหาความชอบธรรมจากรัฐปัญหาที่รัฐมองว่าเป็นเม็ดทรายรวมตัวกันเป็นพายุทราย ในที่สุดก็ปลิวเข้าตาเกิดเป็นความขัดแย้งที่แผ่ขยายเพราะกลไกการจัดการไม่เหมาะสมและขาดประสิทธิภาพอันนำมาซึ่งวิกฤตความขัดแย้งแย่งชิงทรัพยากรน้ำ

ดั่งที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สิทธิการใช้น้ำเป็นสิทธิที่เกิดจากจารีตประเพณีมาตั้งแต่ในสมัยโรมันเป็นการกำหนดถึงสิทธิเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ปัจจุบันได้มีการพัฒนาหลักการและทฤษฎีการใช้น้ำเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน โดยอาศัยการควบคุม ด้วยการออกใบอนุญาตหรือแม้กระทั้งการนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาใช้ ทั้งนี้การกำหนดมาตรการใด ๆ ก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศว่ากำหนดให้ทรัพยากรน้ำเป็นของสาธารณะหรือปัจเจกชน ซึ่งในส่วนต่อไปได้กล่าวถึงกฎหมายอันเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำทั้งกฎหมายและกฎหมายต่างประเทศ ที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3

บทที่ 3
มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ : ศึกษากรณีการใช้น้ำในภาคเกษตรกรรมตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ

3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำภาคเกษตรกรรมตามกฎหมายไทย

กฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรน้ำในประเทศไทยเดิมนั้นเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 ซึ่งถือว่าทรัพยากรน้ำในทางน้ำที่ประชาชนใช้ร่วมกันนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่ก็มีการควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำในบางกรณี แต่เมื่อสังคมได้มีการพัฒนามากขึ้นและมีจำนวนประชากรมากขึ้นพบว่ากฎหมายที่มีนี้ไม่สามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้ทรัพยากรน้ำกลุ่มต่าง ๆ ได้อย่างเป็นธรรมและเหมาะสม จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายการใช้ทรัพยากรน้ำเรื่อยมาหลายฉบับ เมื่อพิจารณาถึงองค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำทั้งหมดก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2545 แล้วพบว่ามีกระทรวง ทบวง กรม จำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตรกรรมดังจะกล่าวต่อไปนี้

3.1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรม

สิทธิการในการใช้ทรัพยากรน้ำประชาชนทุกคนล้วนแล้วแต่มีสิทธิที่จะเข้าถึงการใช้ทรัพยากรน้ำ เพราะทรัพยากรน้ำจัดเป็นสินค้าสาธารณะ ดังนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องจัดให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อ การอุปโภคและบริโภค แต่อย่างไรก็ตามมักจะมีกฎหมายกำหนดถึงสิทธิเฉพาะเรื่องเอาไว้ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการใช้สิทธิเกินส่วน ดังนั้นการที่ประชาชนมีสิทธิใช้ทรัพยากรน้ำมากน้อยเพียงใดนั้นและการใช้ทรัพยากรน้ำนั้นจะต้องขออนุญาตหน่วยงานใดหรือไม่ ก็จะต้องพิจารณาถึงกฎหมายไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน สำหรับสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำในประเทศไทยและการควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรม ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่าเราควรศึกษาถึงประเด็นหลัก 4 ประการดังต่อไปนี้ กฎหมายว่าด้วยการชลประทานราษฎร์ กฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม และกฎหมายว่าด้วยการเกษตรกรรมทั่วไป

3.1.1.1 กฎหมายว่าด้วยการชลประทานราษฎร์

ตามพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์พ.ศ. 2482 โดยมีหลักการและเหตุผลที่ว่าเนื่องจากการใช้ทรัพยากรน้ำในการเพาะปลูกของเกษตรกรในบางท้องที่มีปัญหามากกล่าวคือเกษตรกรที่อยู่ทางต้นน้ำมักจะกักตุนทรัพยากรน้ำไว้มากเกินความจำเป็นทำให้เกษตรกรที่อยู่ห่างจากทางน้ำหรือปลายทางน้ำไม่มีทรัพยากรน้ำใช้เพาะปลูกได้เพียงพอจึงมีการทะเลาะวิวาทกันเป็นประจำ แม้ในปัจจุบันจะได้มีการกำหนดโทษเอาไว้ก็ตามแต่โทษที่มีอยู่นั้นเบาบางมากหนักอีกทั้งโทษทางอาญาที่กำหนดนั้นก็ไม่สามารถใช้ได้จริง ส่วนใหญ่มักจะมีการใช้โทษปรับเท่านั้นส่งผลให้ราษฎรไม่เกิดความเกรงกลัว

มาตรา 4 ได้ให้คำนิยาม คำว่าการชลประทาน[1] หมายถึง กิจการที่บุคคลได้ทำขึ้นเพื่อส่งน้ำจากทางน้ำหรือแหล่งน้ำไปยังสถานที่ใด ๆ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์อีกทั้งยังได้แบ่งการชลประทานราษฎร์ออกเป็น 3 ประเภทคือ

(1) การชลประทานส่วนบุคคล

การชลประทานส่วนบุคคล[2] หมายถึง การชลประทานที่บุคคลคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนได้ร่วมกันเข้าจัดทำชลประทานขึ้น เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การเกษตรของตนเองและจะต้องเป็นเฉพาะการเกษตรเท่านั้น ซึ่งการชลประทานดังกล่าวนั้นแม้ทางรัฐจะเปิดโอกาสให้ทางเอกชนมีสิทธิที่จะทำขึ้นเองได้ แต่ก็จะต้องมีการขออนุญาตจากทางภาครัฐก่อนมิฉะนั้นจะต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน[3] หรือทั้งจำทั้งปรับเว้นแต่กรณีที่

---

[1] พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“การชลประทาน” หมายความว่า กิจการที่บุคคลได้จัดทำขึ้น เพื่อส่งน้ำจากทางน้ำหรือแหล่งน้ำใด ๆ เป็นต้นว่า แม่น้ำ ลำธาร ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ไปใช้ในการเพาะปลูกและให้หมายถึงกิจการที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อป้องกันการเสียหายแก่การเพาะปลูกอันเกี่ยวกับน้ำ

[2] พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“การชลประทานส่วนบุคคล” หมายความว่า การชลประทานที่บุคคลคนเดียวหรือหลายคนได้จัดทำขึ้น เพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกของบุคคลนั้น ๆ โดยเฉพาะ

[3] พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482

หมวด 4 บทกำหนดโทษ

มาตรา 38 ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(ก) ขัดขืนคำสั่งเจ้าพนักงานตามมาตรา 5 มาตรา 6 มาตรา 9 มาตรา 11มาตรา 14 มาตรา 18 และมาตรา 21

การชลประทานดังกล่าวนั้นได้ทำขึ้นในเนื้อที่ไม่เกิน 200 ไร่หรือได้ทำขึ้นเพียงชั่วคราวเท่านั้น โดยจะต้องไม่เป็นการกีดขวางทางน้ำสาธารณะหรือทำให้ผู้อื่นเสียหายตามมาตรา 7[4]

กรณีที่กฎหมายบังคับใช้ให้มีการขออนุญาตก่อนจะดำเนินกิจกรรมทำการชลประทานขึ้นมาเองนั้น เป็นเพราะทางภาครัฐต้องการเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถดำเนินกิจการแทนรัฐเองได้เพราะรัฐไม่สามารถดำเนินกิจกรรมใด ๆ ได้ทุกกรณีเนื่องจากรัฐไม่มีงบประมาณเพียงพอต่อการดำเนินกิจการอีกทั้งเหตุที่ต้องมีการขออนุญาตนั้น รัฐต้องการเข้ามาควบคุมดูแลการชลประทานที่เอกชนทำขึ้น เพื่อให้สอดคลองกับหลักวิชาการและเพื่อไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น ทั้งนี้ทรัพยากรน้ำเป็นสินค้าสาธารณะที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการเข้าถึงเพื่อใช้ประโยชน์ อีกทั้งเมื่อมีเหตุการณ์ที่การชลประทานส่วนบุคคลได้รับทรัพยากรน้ำเกินความจำเป็น รัฐมีสิทธิในการสั่งให้การชลประทานดังกล่าวนั้นเฉลี่ยน้ำแก่บุคคลภายนอกได้ ยิ่งกว่านั้นหากทางราชการเห็นว่าควรจะมีการขยายการชลประทานส่วนบุคคลนั้นเพื่อประโยชน์ของคนส่วนมาก รัฐก็มีอำนาจเพื่อที่จะสั่งให้เปลี่ยนการชลประทานส่วนบุคคลที่ทำมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปีเป็นการชลประทานส่วนราษฎร์ได้ ทั้งนี้ให้ราษฎรที่ได้รับประโยชน์จากการชลประทานดังกล่าวนั้น ร่วมกันจ่ายเงินเพื่อเป็นค่าตอบแทนแก่เจ้าของการชลประทานส่วนบุคคลเดิมได้ [5]

(ข) ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 7 วรรคแรกและวรรคสุดท้าย และมาตรา 10 มาตรา24 มาตรา 35 และมาตรา 36

(ค) ไม่ยอมให้ขุดหรือทิ้งมูลดินในที่ดินของตนตามมาตรา 19

(ง) ทำลาย แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ทำไว้เพื่อแบ่งปันน้ำที่เจ้าพนักงานได้แบ่งปันเด็ดขาดแล้วตามมาตรา 21

(จ) ขยายเขตการชลประทานโดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 7

ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือทั้งจำทั้งปรับ.

[4] พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482

หมวด 1 การชลประทานส่วนบุคคล

มาตรา 7 ผู้ใดจะทำการชลประทานส่วนบุคคล จะต้องขอและได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน เว้นแต่จะได้ทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่เนื้อที่ไม่เกินสองร้อยไร่ หรือเป็นการกระทำชั่วครั้งคราวซึ่งมิได้มีการก่อสร้างไว้เป็นประจำ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กีดขวางทางน้ำสาธารณะหรือทำให้เสียหายแก่บุคคลอื่น

[5] พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482

หมวด 1 การชลประทานส่วนบุคคล

มาตรา 9 ในกรณีที่คณะกรมการจังหวัดเห็นว่า การชลประทานส่วนบุคคลรายใดมีปริมาณน้ำเกินความจำเป็นแล้ว ก็ให้มีอำนาจสั่งเฉลี่ยน้ำให้แก่ที่ดินที่ใกล้เคียงได้เป็นครั้งคราวแต่ผู้ที่ได้รับประโยชน์จะต้องช่วยเหลือเจ้าของหรือผู้ควบคุมตามสมควร

(2) การชลประทานส่วนราษฎร

การชลประทานส่วนราษฎร[6] หมายถึงการชลประทานที่เปิดโอกาสให้ราษฎรในท้องที่ต่าง ๆ เข้าร่วมกันจัดทำชลประทานขึ้นมาเพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกของราษฎรในท้องที่ต่าง ๆ การชลประทานราษฎรนั้นหากจะมีการทำขึ้นก็จะต้องขออนุญาตจากทางภาครัฐเช่นเดียวกันกับการชลประทานส่วนบุคคล แต่การชลประทานส่วนราษฎรนั้นจะไม่มีข้อยกเว้นให้สำหรับเนื้อที่ใด ๆ ก็ตามซึ่งการจัดทำกิจการดังกล่าวนี้มีข้อกำหนดอยู่ว่าจะต้องดำเนินให้เป็นไปตามเสียงข้างมากของราษฎรเพราะกิจการดังกล่าวนั้นราษฎรเป็นผู้ร่วมกันจัดทำขึ้นเองตามมาตรา 12[7]

การดำเนินกิจการของการชลประทานส่วนราษฎรนั้น จะต้องไม่เป็นการ ขัดขวาง กีด กั้นหรือดำเนินกระบวนการใด ๆ ที่ทำให้ แม่น้ำ ลำธาร ห้วย หนอง คลอง บึง บาง หรือทางน้ำ แหล่งน้ำใด ๆ ไม่สามารถไหลได้ตามปกติหากฝ่าฝืนผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ[8]

การชลประทานส่วนบุคคลรายใดที่ได้ทำมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี ถ้าคณะกรมการจังหวัดเห็นเป็นการจำเป็นที่จะขยายเขตการชลประทานให้กว้างขวางออกไปเพื่อประโยชน์ของราษฎรหมู่มาก ก็ให้มีอำนาจสั่งเปลี่ยนประเภทการชลประทานส่วนบุคคลรายนั้นเป็นการชลประทานส่วนราษฎรได้ โดยให้ผู้ที่จะได้รับประโยชน์จากการชลประทานนั้นร่วมกันออกเงินค่าทำขวัญตามส่วนมากและน้อย

ถ้าหากไม่ตกลงกันในเรื่องเงินค่าทำขวัญ คณะกรมการจังหวัดและผู้ที่จะได้รับประโยชน์มีสิทธิที่จะขอให้ตั้งอนุญาโตตุลาการได้ถ้าจะต้องตั้งอนุญาโตตุลาการตามความในวรรคก่อน ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับโดยอนุโลม.

[6] พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“การชลประทานส่วนราษฎร” หมายความว่า การชลประทานที่ราษฎรได้ร่วมกันจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกของราษฎรในท้องที่.

[7] พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482

มาตรา 12 การชลประทานส่วนราษฎรที่จะจัดทำขึ้นใหม่ให้เป็นไปตามความเห็นชอบของราษฎรส่วนมากที่จะได้รับประโยชน์จากการชลประทานนั้น โดยการคำนวณเสียงตามมาตรา 22 (ก) ให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายจากราษฎรและพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามมาตรา 7 นอกจากวรรคสุดท้าย.

[8] พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 มาตรา 38.

(3) การชลประทานส่วนการค้า

การชลประทานส่วนการค้า[9] หมายถึง การชลประทานที่ภาคเอกชนได้จัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งค่าตอบแทนจากผู้ที่มีการใช้น้ำจากกิจการของตนเพื่อการเพาะปลูกจากการชลประทานเท่านั้นโดยการดำเนินกิจกรรมไม่ได้คำนึงถึงว่าจำนวนเนื้อว่ามีเท่าไหร่ซึ่งต่างกับการชลประทานส่วนบุคคล ทั้งนี้กิจกรรมเป็นการแสวงหาผลประโยชน์เพื่อการค้าจากสินค้าสาธารณะอันเป็นสิทธิที่ประชากรทุกคนสามารถเข้าถึงได้โดยต้องมีการขอสัมปทานจากภาครัฐ หากมีการฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ ทั้งนี้หน่วยงานของภาครัฐสามารถเข้ามาควบคุมดูแลและกำกับภายใต้ข้อบังคับใด ๆ และภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ ไว้ในสัมปทานได้

3.1.1.2 กฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง

การชลประทานหลวง คือ การชลประทานที่จัดทำขึ้นโดยภาครัฐภายใต้พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 แรกเริ่มนั้นพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้การจัดส่งน้ำไปใช้เฉพาะการเพาะปลูก การป้องการความเสียหายการเพาะปลูกอันเกิดจากทรัพยากรน้ำและการคมนาคมทางน้ำในเขตชลประทานเท่านั้น นับแต่ประเทศไทยมีการประกาศและมีการพัฒนาให้ไทยเป็นประเทศอุตสาหกรรมส่งผลให้ภาคอุตสาหกรรมเริ่มมีบทบาทสำคัญมากทางเศรษฐกิจขึ้นจึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมการชลประทานหลวงโดยมีการขยายความให้รวมถึงการพลังงานการสาธารณูปโภค และการอุตสาหกรรมด้วยตามมาตรา 4[10]

ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจการชลประทานหลวงนี้มีอำนาจในการเรียกเก็บค่าการชลประทาน[11] ไม่ว่าจะนำทรัพยากรน้ำไปใช้เพื่อเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การประปาหรือ

---

[9] มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้.

"การชลประทานส่วนการค้า" หมายความว่า การชลประทานที่บุคคลได้จัดทำขึ้นเพื่อค่าตอบแทนจากผู้ที่ต้องการใช้น้ำเพื่อการเพาะปลูกจากการชลประทานนั้น.

[10] พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

"การชลประทาน" หมายความว่า กิจการที่กรมชลประทานจัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำหรือเพื่อกัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณูปโภค หรือการอุตสาหกรรม และหมายความรวมถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำกับรวมถึงการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทานด้วย.

[11] พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

กิจการอื่นใด อีกทั้งไม่ว่าผู้ใช้ทรัพยากรน้ำนั้นจะอยู่ในเขตหรือนอกเขตชลประทานหรือไม่ได้กำหนดอัตราค่าชลประทานที่จะเรียกเก็บจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตชลประทานหรือจากผู้ใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อเกษตรกรรมนอกเขตชลประทาน โดยให้เรียกเก็บได้ไม่เกินไร่ละห้าบาทต่อปีในส่วนของอัตราค่าชลประทานสำหรับการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อกิจการโรงงาน การประปาหรือกิจการอื่น ให้เรียกเก็บได้ไม่เกินลูกบาศก์เมตรละห้าสิบสตางค์การจัดเก็บนี้กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้ออกกฎกระทรวงการจัดเก็บค่าชลประทานและพื้นที่ในการจัดเก็บ ปัจจุบันการออกกฎกระทรวงการจัดเก็บค่าชลประทานอันเกี่ยวแก่เกษตรกรรมนั้นยังไม่ได้ออกเป็นกฎกระทรวง ทำให้ผู้ที่ได้รับทรัพยากรน้ำจากการชลประทานหลวงที่ทำการเกษตรนั้นยังไม่ต้องจ่ายค่าชลประทานให้แก่รัฐ แต่ในส่วนของการประปา กิจการ การคมนาคม โรงงาน หรือกิจการอื่นหลายในท้องที่ได้ออกเป็นกฎกระทรวงในการเรียกเก็บค่าชลประทานเอาไว้เท่านั้น

การเรียกเก็บค่าชลประทานข้างต้น แสดงให้เห็นถึงอำนาจในการจัดเก็บอัตราค่าธรรมเนียมจากการใช้ทรัพยากรอันเป็นของรัฐ ดังนั้นทรัพยากรน้ำของประเทศไทยจึงจัดว่าเป็นสิทธิของรัฐที่มีสิทธิในการควบคุม ดูแล จัดการและเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ได้นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวยังเปิดช่องให้รัฐมีอำนาจเด็ดขาดในการจัดสรรและบริหารจัดการเพื่อป้องกันผลกระทบจากการใช้ทรัพยากรน้ำได้เช่นกัน

ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 มิได้ออกกฎกระทรวงในการจัดเก็บค่าชลประทานกับการเกษตรกรรม เพื่อเป็นการไม่ให้เกษตรกรรมใช้ทรัพยากรน้ำโดยไม่เกิด

มาตรา 8 รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกเก็บค่าชลประทานจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตชลประทานหรือจากผู้ใช้น้ำจากทางน้ำชลประทาน ไม่ว่าผู้ใช้น้ำจะอยู่ในหรือนอกเขตชลประทานโดยออกเป็นกฎกระทรวงกำหนด

(1) ทางน้ำชลประทานแต่ละสายหรือแต่ละเขตที่จะเรียกเก็บค่าชลประทานโดยแสดงแผนที่แนวเขต

(2) เขตและท้องที่ซึ่งเป็นเขตชลประทานที่จะเรียกเก็บค่าชลประทานโดยแสดงแผนที่แนวเขต

(3) อัตราค่าชลประทานที่จะเรียกเก็บจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตชลประทานหรือจากผู้ใช้น้ำเพื่อเกษตรกรรมนอกเขตชลประทาน

(4) อัตราค่าชลประทานที่จะเรียกเก็บจากผู้ใช้น้ำเพื่อกิจการโรงงาน การประปาหรือกิจการอื่นในหรือนอกเขตชลประทาน

(5) หลักเกณฑ์ระเบียบและวิธีการในการจัดเก็บหรือชำระค่าชลประทานตลอดจนการยกเว้นลดหย่อน หรือวิธีการผ่อนชำระค่าชลประทาน…

อัตราค่าชลประทานสำหรับการใช้น้ำเพื่อกิจการโรงงาน การประปาหรือกิจการอื่น ให้เรียกเก็บได้ไม่เกินลูกบาศก์เมตรละห้าสิบสตางค์.

ประโยชน์ รัฐจึงได้การออกกฎหมายพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 เพื่อควบคุมการจัดทำคันและคูน้ำในการชักน้ำเข้าหรือออกจากพื้นที่เพื่อการเกษตร พระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ได้กำหนดให้ราษฎรทำคันน้ำรอบที่ดินที่ตนเองถือกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครองในที่ดินที่มีการทำการเกษตรเพื่อเก็บกักทรัพยากรน้ำไว้ใช้ในการเพาะปลูกให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสองปีนับแต่ได้มีการออกเป็นพระราชกฤษฎีกาให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505[12] พร้อมกันนั้นกฎหมายดังกล่าวยังกำหนดให้ราษฎรทำคูน้ำเพื่อชักน้ำเข้าสู่ที่ดินและระบายน้ำออกจากที่ดินของตนเองได้ หากราษฎรไม่ยอมทำตามให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากการจ้างให้ผู้อื่นทำได้

3.1.1.3 กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จากการศึกษาข้างต้นพบว่าแม้ภาครัฐจะมีการจัดทำชลประทานหลวงให้ราษฎรแล้วก็ตาม พร้อมทั้งได้มีการกำหนดพระราชบัญญัติคันและคูน้ำเพื่อให้สามารถนำทรัพยากรน้ำจากชลประทานเข้าสู่ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ก็ยังมีปัญหาที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากมีบางกรณีที่การส่งหรือการระบายทรัพยากรน้ำได้เกิดปัญหาจากการส่งหรือระบายน้ำเพราะลักษณะทางกายภาพของที่ดินในการทำเกษตรกรรมนั้นแต่ละพื้นที่มีความลาดชันไม่สม่ำเสมอและขนาดของที่ดินแต่ละแปลงไม่แน่นอนจึงทำให้เกิดอุปสรรคในการก่อสร้างคันและคูน้ำรวมไปถึงการระบายน้ำด้วย ดังนั้นทางภาครัฐเองจึงได้สร้างแนวคิดเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการตรากฎหมาย พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517[13] ขึ้นมาเพื่อเป็นทางออก

---

[12] พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505.

มาตรา 6 เมื่อได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 2 แล้ว ให้เจ้าของที่ดินจัดทำคันรอบที่ดินภายในเขตแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาที่ตนมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับในท้องที่นั้น

ในกรณีที่การทำคันรอบที่ดินตามวรรคก่อนไม่เป็นการเพียงพอ เจ้าของที่ดินจะต้องจัดทำคันซอยเพิ่มขึ้นเพื่อให้กักน้ำไว้ได้ตามมาตรา 5

ในกรณีที่เจ้าของที่ดินหลายรายขอทำคันรอบที่ดินร่วมกันโดยไม่เป็นไปตามแนวเขตรอบที่ดินแต่ละแปลง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควรจะสั่งอนุญาตเป็นหนังสือให้เจ้าของที่ดินจัดทำตามนั้นก็ได้.

[13] พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

“การจัดรูปที่ดิน” หมายความว่า การดำเนินงานพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ทั่วถึงที่ดินทุกแปลงเพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต โดยทำการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกันเพื่อวางผังจัดรูปที่ดินเสียใหม่ การจัดระบบชลประทานและการระบายน้ำ การจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การบำรุงดิน การวางแผน การผลิตและการจำหน่ายผลิตผลการเกษตร รวมตลอดถึงการ

3.1.1.4 กฎหมายว่าด้วยเกษตรกรรมทั่วไป

จากการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อเกษตรกรรมนั้นพบว่าไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2517 กล่าวคือกฎหมายทั้ง 3 ฉบับข้างต้นไม่สามารถครอบคลุมถึงการใช้บังคับทุกกรณีหรือทุกพื้นที่ เพราะพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์นั้นได้มีการยกเว้นการใช้บังคับแก่บุคคลที่มีการดำเนินกิจกรรมการชลประทานอันมีเนื้อที่ไม่เกินสองร้อยไร่ หรือเป็นการกระทำเพียงชั่วคราวเท่านั้น ส่วน พระราชบัญญัติการชลประทานหลวงนั้นจะมีผลใช้บังคับกับทางน้ำชลประทานเท่านั้น ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจในการออกเป็นกฎกระทรวงได้ตามความเห็นชอบ จึงไม่สามารถนำมาใช้ได้ทุกพื้นที่และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรนั้นจะใช้ก็ต่อเมื่อมีการออกเป็นพระราชกฤษฎีกาประกาศเป็นราย ๆ ไปโดยมักจะประกาศเป็นเขตหรือโครงการจัดรูปที่ดินท่านั้น ฉะนั้นยังมีพื้นที่ทางการเกษตรอีกมากมายที่ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น

เมื่อไม่มีกฎหมายเฉพาะที่กล่าวถึงสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำในพื้นที่เกษตรกรรมแล้วเราคงต้องอาศัยหลักกฎหมายที่ใช้ได้ทั่วไป ตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2468 ได้กำหนดในมาตรา 1339[14] เป็นการกำหนดถึงสิทธิและหน้าที่ของเจ้าของที่ดินที่มีพื้นที่ต่ำกว่าระดับน้ำไหลโดยกำหนดหน้าที่ให้เจ้าของที่ดินที่มีพื้นที่ต่ำกว่า จำต้องยอมรับน้ำที่ไหลจากที่สูงลงมาในพื้นที่ของตนเอง และในขณะเดียวกันนั้นได้กำหนดถึงสิทธิ ไว้ว่าหากน้ำที่ไหลลงมาในที่ดินของตน เจ้าของที่ดินก็มีสิทธิในการกักเก็บน้ำเอาไว้ใช้ตามความสมควรซึ่งความในมาตราดังกล่าวนี้เป็นการกำหนดสิทธิและหน้าที่ในฤดูน้ำปกติ แต่หากเป็นฤดูที่มีน้ำมากกว่าปกตินั้นจะต้องปฏิบัติตามมาตรา 1340[15] กล่าวคือเป็นการกำหนดหน้าที่ในการรับน้ำจากการระบาย

แลกเปลี่ยน การโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินตลอดจนการจัดเขตที่ดินสำหรับ อยู่อาศัย.

[14] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2468

มาตรา 1339 เจ้าของที่ดินจำต้องรับน้ำซึ่งไหลตามธรรมดาจากที่ดินสูงมาในที่ดินของตน

น้ำไหลตามธรรมดามายังที่ดินต่ำ และจำเป็นแก่ที่ดินนั้นไซร้ ท่านว่าเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่สูงกว่าจะกันเอาไว้ได้เพียงที่จำเป็นแก่ที่ดินของตน.

[15] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2468

มาตรา 1340 เจ้าของที่ดินจำต้องรับน้ำซึ่งไหลเพราะระบายจากที่ดินสูงมาในที่ดินของตน ถ้าก่อนที่ระบายนั้นน้ำได้ไหลเข้ามาในที่ดินของตนตามธรรมดาอยู่แล้ว

ของพื้นที่ที่อยู่สูงกว่าซึ่งเป็นทางน้ำตามปกติที่เคยรับน้ำ ทั้งนี้ก็ได้กำหนดถึงสิทธิในการที่จะเรียกให้เจ้าของที่ดินที่อยู่ในระดับที่สูงกว่าทางน้ำเพื่อให้น้ำสามารถไหลไปตามคูน้ำหรือทางระบายน้ำ และหากเกิดความเสียหายจากการระบายน้ำแก่เจ้าของพื้นที่ที่รับน้ำนั้น ท่านก็มิได้ตัดสิทธิในการเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนจากความเสียหายที่เกิดขึ้น หากเป็นกรณีที่กำหนดสิทธิในการชักน้ำกรณีที่เจ้าของที่ดินอยู่ติดริมน้ำ เพื่อประโยชน์ในการใช้ทรัพยากรน้ำ ตามสมควรและสิทธิดังกล่าวนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อที่ดินที่อยู่รอบข้างตามมาตรา 1355[16]

อีกประเด็นหนึ่งที่ควรนำมาพิจารณาได้แก่ กรณีการนำทรัพยากรน้ำใต้ดินมาใช้ในการเพาะปลูกว่าจะอยู่ภายใต้กฎหมายใดหรือไม่ กฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตรกรรมที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดนั้นมิได้กล่าวถึงการใช้ทรัพยากรน้ำใต้ดินแต่อย่างใดดังนั้นเราจำเป็นต้องนำพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 มาพิจารณาตามกฎหมายฉบับนี้การใช้น้ำใต้ดินนั้นจะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการโดยต้องแจงไว้ในคำขออนุญาตว่าต้องการขุดเจาะน้ำบาดาลเพื่อวัตถุประสงค์อะไร ถ้าต้องการขุดเจาะทรัพยากรน้ำเพื่อวัตถุประสงค์เพื่อการเกษตรก็ต้องระบุไปเช่นนั้น ด้วยเหตุนี้การใช้น้ำบาดาลเพื่อการเกษตรกรรมก็ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520

3.1.1.5 กฎหมายว่าด้วยหน่วยงานในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารทรัพยากรน้ำของประเทศในด้านกระบวนการบริหารจัดการการจัดหาการใช้ประโยชน์ การบำรุงรักษา การพัฒนา การป้องกัน การแก้ไขปัญหา การอนุรักษ์การฟื้นฟูและการดำเนินการด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ เป็นไปอย่างมีเอกภาพและบูรณาการสอดคล้องสัมพันธ์กันทั้งระดับลุ่มน้ำและระดับประเทศ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำโดยฝ่ายบริหารกล่าวคือให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “กนช.” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ

ถ้าได้รับความเสียหายเพราะการระบายน้ำ ท่านว่าเจ้าของที่ดินต่ำอาจเรียกร้องให้เจ้าของที่ดินสูงทำทางระบายน้ำและออกค่าใช้จ่ายในการนั้น เพื่อระบายน้ำไปให้ตลอดที่ดินต่ำจนถึงทางน้ำ หรือท่อน้ำสาธารณะ ทั้งนี้ไม่ลบล้างสิทธิแห่งเจ้าของที่ดินต่ำในอันจะเรียกเอาค่าทดแทน.

[16] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2468

มาตรา 1355 เจ้าของที่ดินริมทางน้ำ หรือมีทางน้ำผ่าน ไม่มีสิทธิจะชักเอาน้ำไว้เกินกว่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ของตนตามควร ให้เป็นเหตุเสื่อมเสียแก่ที่ดินแปลงอื่นซึ่งอยู่ตามทางน้ำนั้น.

และสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธานกรรมการคนที่สองและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นรองประธานกรรมการคนที่สามผู้แทนส่วนราชการและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการให้อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการลุ่มน้ำได้กำหนดอยู่ในข้อ 15 โดยให้คณะกรรมการลุ่มน้ำมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอความเห็นต่อ กนช. เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการ แนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการบริหารทรัพยากรน้ำ รวมทั้งการดำเนินงานใด ๆ ของส่วนราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ลุ่มน้ำ

(2) จัดทำแผนการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ

(3) ประสานการจัดทำแผนปฏิบัติการและแผนงบประมาณของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ลุ่มน้ำให้เป็นไปตามแผนการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำตาม (2) และเป็นไปตามกรอบงบประมาณตามข้อ 10(3)

(4) พิจารณาจัดลำดับความสำคัญ พร้อมทั้งกำหนดปริมาณการใช้น้ำในแต่ละกิจกรรมอย่างชัดเจนและกำหนดมาตรการจัดสรรน้ำให้สอดคล้องกับปริมาณน้ำที่มีอยู่ด้วยความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ

(5) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ

(6) ส่งเสริม สนับสนุน ให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารทรัพยากรน้ำจากแหล่งน้ำขนาดเล็กให้เกิดประโยชน์และเป็นธรรม

(7) ขอเอกสารข้อมูลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำเพื่อรวบรวมสถิติข้อมูลความคิดเห็น ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ

(8) ประนีประนอมไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ

(9) ประสานการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำกับคณะกรรมการลุ่มน้ำอื่นที่เกี่ยวข้อง

(10) เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ รับฟังความคิดเห็นและสร้างความเข้าใจกับประชาชนเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำ

(11) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการลุ่มน้ำมอบหมาย

(12) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่ กนช. มอบหมาย

ทั้งนี้ได้กำหนดให้สำนักงานเลขานุการมีอำนาจตามข้อ 16 โดยให้สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการลุ่มน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำที่รับผิดชอบ โดยมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) รับผิดชอบงานเลขานุการของคณะกรรมการลุ่มน้ำและประสานงานกับสำนักงานเลขานุการ กนช. และสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการลุ่มน้ำต่าง ๆ

(2) รวบรวมข้อมูล ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และข้อสนเทศเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำเสนอคณะกรรมการลุ่มน้ำสำหรับใช้จัดทำแผนและแก้ไขปัญหาการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ

(3) รวบรวมแผนปฏิบัติการและแผนงบประมาณของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ลุ่มน้ำเพื่อเสนอคณะกรรมการลุ่มน้ำในการจัดทำแผนการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ

(4) พัฒนา เสริมสร้างขีดความสามารถ รวมทั้งเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำ

(5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่ กนช. หรือคณะกรรมการลุ่มน้ำมอบหมาย

3.1.1.6 ค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรน้ำ

การเก็บค่าธรรมเนียมทรัพยากรน้ำเป็นที่น่าสังเกตว่า พระราชบัญญัติชลประทานหลวง ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อ พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการเก็บค่าทรัพยากรน้ำชลประทานมาตรา 8 ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรฯในการออกกฎกระทรวงเพื่อเรียกเก็บ “ค่าชลประทาน” จากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในชลประทานหรือจากผู้ใช้ทรัพยากรน้ำจากทางน้ำชลประทาน ไม่ว่าผู้ใช้นั้นจะอยู่ในหรือนอกเขตชลประทาน ทั้งนี้ให้เรียกเก็บจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินชลประทานหรือจากผู้ใช้น้ำเพื่อเกษตรกรรมนอกเขตชลประทานได้ไม่เกินไร่ล่ะ 5 บาทต่อปี และถ้าเป็นการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อกิจกรรมโรงงาน การประปา หรือกิจกรรมอื่นให้เรียกเก็บได้ไม่เกินลูกบาศก์เมตรละ 50 สตางค์ อาศัยอำนาจตามมาตรานี้ รัฐมนตรีฯ ได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 11 กำหนดบัญชีอัตราค่าน้ำชลประทานสำหรับเรียกเก็บจากผู้ใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อกิจการโรงงาน การประปาหรือกิจการอื่นใดหรือนอกเขตชลประทาน

(1) 50,000 ลูกบาศก์เมตรแรก ลูกบาศก์เมตรละ 20 สตางค์

(2) ส่วนที่เกิน 50,000 ลูกบาศก์เมตร แต่ไม่เกิน 10,000 ลูกบาศก์เมตร ลูกบาศก์เมตรละ 30 สตางค์

(3) ส่วนที่เกิน 10,000 ลูกบาศก์เมตร ลูกบาศก์เมตรา 50 สตางค์ เศษของลูกบาศก์เมตรให้ถือเป็นหนึ่งลูกบาศก์เมตร

(4) ให้ยกเว้นค่าชลประทานแก่ผู้ใช้น้ำเฉลี่ยเดือนละไม่เกิน 1,000 ลูกบาศก์เมตร

3.2 สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำตามกฎหมายในต่างประเทศ

น้ำ[17] จัดเป็นทรัพยากรธรรมชาติอันมีอยู่อย่างจำกัดและจัดเป็นสินค้าสาธารณะที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพของมนุษย์อันเป็นขั้นพื้นฐานต่อชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับน้ำนั้น เป็นสิ่งที่จำเป็นและไม่สามารถขาดได้ เพราะในการดำรงชีวิตของมนุษย์มีสิทธิและมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานต่อการได้รับสิทธินั้น ๆ คณะกรรมการต้องเผชิญกับการปฏิเสธสิทธิเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำอย่างกว้างขวางมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือกำลังพัฒนาก็ตาม เป็นผลทำให้ประชากรกว่าพันล้านคนต้องขาดแคลนทรัพยากรน้ำ

สิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ เป็นสิทธิที่ทุกคนมีและควรจะได้รับทรัพยากรน้ำอย่างเพียงพอ ปลอดภัย เป็นที่ยอมรับได้ การเข้าถึงได้โดยทางกายภาพในราคาที่ทุกคนสามรถจะจ่ายได้ (Willingness to Pay) เพื่อใช้ส่วนตัวหรือครัวเรือน เพราะปริมาณทรัพยากรน้ำที่เพียงพอเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการป้องกันการเสียชีวิตจากการขาดน้ำ ลดความเสี่ยงจากโรคทางน้ำและเพื่อการบริโภค การประกอบอาหาร

สิทธิเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำได้ถูกรับรองในเอกสารต่างประเทศเป็นจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของสนธิสัญญา ปฏิญญาและเอกสารต่าง ๆ เช่น ข้อ 14 ย่อหน้าที่ 2 ของอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบซึ่งมีใจความว่า “รัฐภาคีจะต้องประกันได้ว่าสตรีมีสิทธิที่จะมีสภาพการดำรงชีพอย่างพอเพียงโดยเฉพาะยิ่งที่เกี่ยวกับการได้รับบริการทรัพยากรน้ำ” ข้อที่ 24 ย่อหน้าที่ 2 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก โดยมีสาระสำคัญดังนี้ “รัฐภาคีจำต้องกำจัดโรคและการขาดสารอาหาร โดยการจัดการอาหารที่มีคุณภาพทางโภชนาการและน้ำดื่มที่สะอาดอย่างเพียงพอ”

หากพิจาณาถึงสิทธิเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำแล้วนั้น สิทธิเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำมีทั้งที่เป็นส่วนเสรีภาพและสิทธิที่พึงได้รับ เสรีภาพได้รวมถึงสิทธิที่จะเข้าถึงแหล่งบริการน้ำที่มีอยู่ซึ่งจำเป็นและสิทธิดังกล่าวนั้นจะต้องปลอดจากการแทรกแซง

---

[17] จาก *แนวทางปฏิบัติและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ “สิทธิเกี่ยวกับน้ำ คำวินิจฉัย คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ลำดับที่ 15 ว่าด้วยสิทธิเกี่ยวกับน้ำ* (น. 5-10), โดย สำนักงานสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2546, กรุงเทพฯ: สถานเอกอัครราชทูตอังกฤษประจำประเทศไทย.

การได้มาซึ่งสิทธิเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำจะต้องอยู่ในลักษณะของสิทธิที่ เพียงพอสำหรับศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ชีวิตและสุขภาพ ซึ่งความเพียงพอนี้ไม่ควรถูกตีความหมายโดยแคบโดยแค่เพียงการเข้าถึงปริมาณของน้ำและเทคโนโลยี ซึ่งการได้รับนั้นจะต้องคำนึงถึงสังคมและวัฒนธรรม ไม่ใช่การให้ความสำคัญก่อนในฐานะที่เป็นในเชิงเศรษฐกิจ ทั้งนี้การได้รับน้ำจะต้องคำนึงถึงความยั่งยืนและประกันได้ว่าจะต้องมีสืบทอดต่อคนรุ่นหลัง

ในขณะที่ความเพียงพอของน้ำซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อสิทธิอันเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำย่อมมีความหลากหลายและแตกต่างกันไปตามสภาวะของท้องที่ ซึ่งจำต้องคำนึงถึงปัจจัยดังต่อไปนี้ด้วย

ประการแรก การมีพอ กล่าวคือ การบริการน้ำสำหรับแต่ละบุคคลจะต้องเพียงพอและต่อเนื่องต่อการบริโภคและอุปโภคสำหรับการใช้ในครัวเรือนและการใช้โดยส่วนตัว โดยทั่วไปนั้นการใช้ประโยชน์จากแหล่งทรัพยากรน้ำจะต้องใช้เพื่อดื่มสุขอนามัยส่วนตัว การทำความสะอาด การเตรียมอาหาร เป็นต้น ปริมาณน้ำที่มีสำหรับแต่ละบุคคลจะต้องสอดคล้องกับแนวทางขององค์กรอนามัยโลก

ประการที่สอง คุณภาพ น้ำที่ใช้ในครัวเรือนมีความจำเป็นและเป็นสิ่งสำคัญจะต้องมีความสะอาด ปลอดภัย และปราศจากสิ่งเจือปนที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต

ประการสุดท้าย การเข้าถึง ตามข้อตกลง น้ำ การสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ ของรัฐภาคีจะต้องมีการเข้าถึงที่ง่าย และปราศจากการเลือกปฏิบัติจากรัฐภาคีซึ่งสามารถแบ่งแยกย่อยออกเป็น 3 มิติ ดังนั้น 1. การเข้าถึงสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ โดยทางกายภาพ ทรัพยากรน้ำและการบริการน้ำจะต้องมีอย่างเพียงพอ โดยควรจะต้องมีการเข้าถึงที่ง่ายและปลอดภัยโดยทางกายภาพสำหรับประชากรทุกคนและทุกส่วน ทรัพยากรน้ำที่เพียงพอ ปลอดภัย และเป็นที่ยอมรับนั้นต้องสามารถเข้าถึงได้ง่ายไม่ว่าจะภายในหรือภายนอก โดยจะต้องมีระยะใกล้เคียงกับบ้านเรือน สถานศึกษา และสถานที่ทำงาน อีกทั้งจะต้องคำนึงถึงวัฒนธรรมและความจำเป็นตามเพศ วงจรชีวิต และความจำเป็นส่วนตัวเป็นต้น 2. การเข้าถึงได้ทางเศรษฐกิจ ทรัพยากรน้ำและบริการเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำจะต้องมีค่าใช้จ่ายตามหลักของความสามารถ ของแต่ละบุคคลกล่าวคือ จะต้องมีค่าใช้จ่ายที่ทุกคนสามารถจ่ายได้ ค่าใช้จ่ายทางตรงและทางอ้อมนั้น เป็นลักษณะของการเรียกเก็บเงิน โดยจะต้องมีอัตราการเก็บที่จ่ายได้ 3. การไม่เลือกปฏิบัตินั้น ทุกคนควรเข้าถึงทรัพยากรน้ำและบริการซึ่งจะต้องปฏิบัติได้จริงและจะต้องปราศจากการเลือกปฏิบัติทั้งสิ้น

3.2.1 กฎหมายทรัพยากรน้ำในในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบจารีตประเพณี (Common Law)[18]

หากกล่าวต้นกำเนิดของระบบกฎหมายคอมมอนลอว์นั้นคงต้องเป็นกฎหมายจารีตประเพณี ลักษณะเด่นของระบบคอมมอนลอรว์คือแนวคิดของกฎหมายโรมันที่กำหนดให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำที่ไหลผ่านที่ดินของตนเองได้อย่างเต็มที่หรือที่เราเรียกกันว่า (Riparian Doctrine) แต่ได้มีการพัฒนาหลักการใช้ทรัพยากรน้ำตามสมควร (Reasonable Use) เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายแก่ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำถัดลงไป ในช่วงศตวรรษที่ 19 หลัก Riparian Doctrine ได้แผ่อิทธิพลไปยังประเทศอื่น ๆ ที่เป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ ระบบคอมมอนลอว์ยังคงรักษาหลักกฎหมายโรมันที่แบ่งออกเป็นประเภทที่เป็นทรัพยากรส่วนรวมที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของได้ และเป็นทรัพยากรส่วนที่ทุกคนมีสิทธิในกรใช้ร่วมกัน แต่ลักษณะดังกล่าวนั้นก็ลดความสำคัญลงมากในปัจจุบัน

ตามหลักกฎหมายคอมมอนลอว์ ทรัพยากรน้ำที่ไหลอยู่ในแม่น้ำ ลำห้วยหรือทางน้ำทั้งปวงเป็นทรัพยากรที่เป็นของส่วนรวม (Rescomunis or Juris) พลเมืองทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าถึงและใช้ทรัพยากรน้ำเหล่านั้น โดยที่เจ้าของที่ดินอันติดอยู่ริมทางน้ำมีสิทธิที่จะใช้ทรัพยากรน้ำได้ตามสมควร การจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินที่อยู่ริมน้ำจะกระทำได้ โดยอาศัยคำพิพากษาของศาลหรือโดยกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่รัฐตราออกมาใช้เท่านั้น ทรัพยากรน้ำที่จัดเป็นสมบัติของภาคเอกชนได้ก็คงมีน้ำที่เก็บกักไว้เท่านั้นและความเป็นเจ้าของทรัพยากรน้ำจะมีอยู่เพียงในช่วงระยะเวลาที่บุคคลนั้นครอบครองน้ำอยู่ หลักการเดียวกันนี้ยังสามารถนำไปใช้ทรัพยากรน้ำกับทรัพยากรน้ำใต้ดินได้อีกด้วย ซึ่งจะเป็นสมบัติของเอกชนได้ก็ต่อเมื่อมีการสูบน้ำใต้ดินขึ้นมาใช้และครอบครองไว้แล้วเท่านั้น

ปัจจุบันหลัก Riparian Doctrine ได้ลดความสำคัญลงไปอย่างมากกฎหมายน้ำของอังกฤษ นับตั้งแต่ ค.ศ. 1963 เป็นต้นมา อังกฤษได้นำเอาระบบการออกใบอนุญาตให้นำทรัพยากรน้ำมาใช้ในกฎหมาย พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ (Water Resources Act 1963) ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมการชักน้ำไปใช้และออกใบอนุญาต มีการยกเว้นการใช้ทรัพยากรน้ำที่มีปริมาณไม่เกิน 1,000 แกลลอน จากการศึกษากลุ่มประเทศ Common Law ได้ทำการศึกษากฎหมายของประเทศ United States of America (USA)

---

[18] From *Principle of Water of Law and Administration* (p 66), by Dante A. Caponera, 1992, A.A. Balkema/Rotterdam/Brookfield.

3.2.1.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา[19]

ประเทศสหรัฐอเมริกามีลักษณะการปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ ประกอบไปด้วย 50 มลรัฐ มีพื้นที่คลุมครอบส่วนใหญ่ทวีปอเมริกาเหนือโดยมีพรมแดนทางทิศเหนือติดต่อกับประเทศแคนาดาและพรมแดนทางทิศใต้ติดต่อกับประเทศเม็กซิโก เนื่องด้วยประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ ส่งผลเกิดความหลากหลายทางภูมิศาสตร์ ภูมิอากาศ และภัยธรรมชาติ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในสหรัฐอเมริกาจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อการใช้ทรัพยากรน้ำภายในประเทศเพื่อประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ได้แก่การอุปโภคบริโภค เกษตรกรรม อุตสาหกรรม การทำเหมืองแร่ และการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า ซึ่งนอกจากทรัพยากรน้ำจะมีประโยชน์ในด้านดังกล่าว สหรัฐอเมริกาต้องเผชิญกับภัยพิบัติทางธรรมชาติอันเกี่ยวกับน้ำอย่างรุนแรง ดังนั้นเมื่อทรัพยากรน้ำมีประโยชน์มหาศาลในทางกลับกันก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายได้เช่นกัน เป็นเหตุให้รัฐบาลกลางมีความเห็นชอบในการตรากฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ทั้งเพื่อออกมาบริหารจัดการน้ำในมิติทรัพยากรธรรมชาติและในมิติที่น้ำเป็นภัยคุกคาม

“ทรัพยากรน้ำ” เป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตโดยมีบทบาทในกิจกรรมส่วนใหญ่ของมนุษย์ สำหรับข้อมูลการใช้ทรัพยากรน้ำในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นพบว่าประชาชนชาวอเมริกาใช้ทรัพยากรน้ำในกิจกรรมต่าง ๆ ตามอัตราส่วนที่แตกต่างกันไป ดังนี้ ใช้ทรัพยากรน้ำเป็นแหล่งสำรองทรัพยากรน้ำของชุมชน ร้อยล่ะ 11 การอุปโภคบริโภคและในครัวเรือนร้อยละ 1 การชลประทาน ร้อยละ 31 การปศุสัตว์ ร้อยละ 1 การประมง ร้อยละ 2 ภาคอุตสาหกรรม ร้อยละ 4 การทำเหมืองแร่ ร้อยละ 1 และการใช้เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า ร้อยละ 49[20] จากกิจกรรมในการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคส่วนส่วนต่าง ๆ เช่นนี้ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจึงต้องเป็นไปด้วยความรอบครอบภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง และความร่วมมือจากทุกภาคส่วน[21]

1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศสหรัฐอเมริกา
หน่วยงานในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ดูแลรับผิดชอบการบริหารจัดการน้ำของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นประกอบด้วยหลายหน่วยงานด้วยกันได้แก่

---

[19] *แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย: ชุดโครงการวิจัยด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ เล่ม 2* (น. 4-9). เล่มเดิม.

[20] From *Estimated use of water in the United States in 2005* (p. 5), by Kenny, J.F. et al, 2009, U.S. Geological Survey Circular 1344.

[21] จาก *การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะของประเทศไทย* (น. 46-49), โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ฝ่ายพัฒนากฎหมาย, 2554, กรุงเทพฯ.

(1) The United States Geological Survey (USGS) เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงมหาดไทย (Ministry of Interior) USGS มีภารกิจในการให้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่น่าเชื่อถือเพื่อเป็นการให้ความรู้และทำความเข้าใจเกี่ยวกับข้อมูลทางธรรมชาติบนพื้นโลก รวมไปถึงดำเนินการเพื่อลดความสูญเสียของชีวิตและทรัพย์สินจากภัยพิบัติธรรมชาติ ศึกษาด้านการบริหารจัดการน้ำ ระบบนิเวศวิทยา พลังงาน แร่ธาตุ และส่งเสริมและคุ้มครองคุณภาพชีวิตของมนุษย์

สำหรับหน่วยงานภายใต้ USGS ที่ดูแลรับผิดชอบรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำของประเทศคือ Nation Water Information System (NWIS) โดย NWIS มีหน้าที่รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับน้ำและเผยแพร่สู่สาธารณชน ทั้งด้านข้อมูลเว็บไซต์ เอกสารเผยแพร่ แผนที่น้ำ (Water Map) รวมทั้งการจัดการโครงการประชาสัมพันธ์ต่าง ๆ สำหรับข้อมูลด้านทรัพยากรน้ำโดย NWIS มีหน้าที่ในการศึกษาและรวบรวมข้อมูลน้ำในด้านต่อไปนี้

(ก) ทรัพยากรน้ำชั้นผิวดิน (Surface Water) เช่น แม่น้ำ ลำธาร ทะเลสาบ และแหล่งกักเก็บน้ำประเภทต่าง ๆ โดย NWIS จะทำการศึกษา เฝ้าสังเกตและวิเคราะห์เกี่ยวกับสภาพและสถานการณ์ของน้ำผิวดิน

(ข) น้ำท่วมและความแห้งแล้ง (Floods and Droughts) โดย NWIS จะทำการศึกษาสภาพทั้งในกรณีที่มีปริมาณน้ำมากเกินไปและในกรณีที่ขาดแคลนน้ำ

(ค) ทรัพยากรน้ำบาดาล ชั้นหินอุ้มน้ำและน้ำพุ (Groundwater, Aquifers and Wells) โดย NWIS จะทำการสำรวจค้นหาแหล่งทรัพยากรน้ำและศึกษาเกี่ยวกับสถานที่และสภาพของแหล่งทรัพยากรน้ำรวมทั้งลักษณะของทรัพยากรน้ำใต้ดิน

(ง) การใช้ทรัพยากรน้ำ (Water Use) โดย NWIS จะทำการศึกษาข้อมูลการใช้น้ำตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบัน

(จ) คุณภาพของทรัพยากรน้ำ (Quality of Water Resources) โดย NWIS จะทำการศึกษาและประเมินคุณภาพของทรัพยากรน้ำในด้านชีววิทยา เคมีวิทยาและปัจจัยทางด้านสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพของทรัพยากรน้ำ

(ฉ) สภาพน้ำเน่าเสียและมลพิษ (Contamination and Pollution) โดย NWIS จะทำการศึกษาสภาพของทรัพยากรน้ำในปัจจุบันและผลกระทบจากการใช้สารพิษต่าง ๆ ทั้งกรณีสารพิษที่มนุษย์เป็นผู้ผลิตขึ้นหรือกรณีที่เกิดขึ้นเองจากกระบวนการทางธรรมชาติเอง

(ช) กิจกรรมระหว่างประเทศเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ (International Water Activities) โดย NWIS จะดำเนินโครงการเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในระดับประเทศ

จากข้อมูลข้างต้น USGS ได้ดำเนินการศึกษารวบรวมนั้นเป็นการใช้กระบวนการทางวิทยาศาสตร์เข้ามาช่วยเหลือเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ถูกต้องและรวดเร็วและเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้เกิดประโยชน์มากที่สุด โดย USGS มีการร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐบาลกลางอื่น ๆ เพื่อประสานงานด้านข้อมูลข่าวสาร เช่น สำนักพยากรณ์อากาศแห่งชาติ (National Water Service (NWS)) สำนักงานบริหารจัดการฉุกเฉิน (The Federal Emergency Management Agency (FEMA)) สำนักงานวิศวกรรมทหาร (U.S. Army Corps of Engineers (USACE)) และสำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency (EPA)) เป็นต้น

(2) National Water Service (NWS) เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้ National Oceanic and Atmospheric Administration โดย NWS มีหน้าที่สำรวจและรายงานสภาพอากาศรวมไปถึงข้อมูลเกี่ยวกับการเก็บกักทรัพยากรน้ำด้วยและหากมีข้อมูลเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศที่รุนแรงหรืออาจเป็นอันตรายแก่ประชาชน NWS ก็จะได้ให้ข้อมูลแก่ประชาชนในพื้นที่เสี่ยงเพื่อที่ให้ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวได้เตรียมตัวป้องกันชีวิตและทรัพย์สินให้ปลอดภัย

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำนั้น NWS ได้จัดตั้ง Hydro Meteorological Prediction Center เพื่อเป็นหน่วยงานของ NWS ที่ประจำอยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ จะรับผิดชอบในการเฝ้าระวังน้ำท่วมและน้ำหลาก โดยจะทำการประกาศเตือนประชาชนในพื้นที่ให้เตรียมรับอุทกภัย ได้ทราบรวมทั้งให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับปริมาณน้ำฝนในช่วงมรสุมเป็นต้น

(3) Environmental Protection Agency (EPA) เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีพันธะกิจในการดูแลปกป้องสุขภาพของประชาชนตลอดจนสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้แก่ อากาศและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ระบบนิเวศวิทยา พื้นดิน พื้นน้ำ การใช้สารพิษต่าง ๆ และการจัดการของเสีย เป็นต้น

สำหรับการดูแลรักษาทรัพยากรน้ำ EPA กำหนดให้มี “สำนักงานน้ำ (Office of Water (OW))” ซึ่งจะทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำของประเทศทั้งระบบ โดยมีสำนักงานใหญ่ OW ตั้งอยู่ที่กรุงวอชิงตันดีซี นอกจากนี้ OW ยังทำงานประสานกับ EPA ส่วนภูมิภาค (ซึ่งตั้งอยู่ทั่วประเทศสหรัฐอเมริกาโดยมีสาขาอยู่ 10 แห่งด้วยกัน)

นอกจากนี้ OW ยังเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ สำหรับกฎหมายภายในได้ กฎหมายว่าด้วยน้ำสะอาด (Clean Water Act) กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์และการฟื้นฟูทรัพยากร (Resource Conservation and Recovery Act) เป็นต้น

(4) ระบบฐานข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำของประเทศสหรัฐอเมริกา USGS เป็นหน่วยงานที่มีฐานข้อมูลการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพและเป็นหน่วยงานที่ให้บริการข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำรอบด้าน ซึ่งนอกจากการให้ข้อมูลแก่ประชาชนทางเว็บไซต์แล้ว ซึ่งถือเป็นช่องทางหลักในการดำเนินงานแบบเชิงรุกโดยการเฝ้าระวังและติดตามข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับน้ำ USGS จึงได้จัดตั้ง “หน่วยงานเฝ้าระวัง (Water Alert)” ขึ้นโดยมีหน้าที่ในการให้บริการข้อมูลเกี่ยวกับน้ำแก่ประชาชน

สิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ การจัดการทรัพยากรน้ำในสหรัฐอเมริกานั้นอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาลกลาง (Federal Government) และรัฐบาลในมลรัฐต่าง ๆ ทั้ง 50 มลรัฐ กฎหมายของรัฐบาลกลางได้กำหนดถึงหลักการอย่างกว้าง ๆ เพื่อให้ทุกมลรัฐยึดถือเป็นแนวทางในการปกครองมลรัฐของตนเอง โดยรัฐบาลของแต่ละรัฐมีอำนาจในการกำหนดรายละเอียดในการจัดการสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำได้ตามความเห็นสมควร สำหรับเรื่องการจัดการทรัพยากรน้ำในรัฐต่าง ๆ นั้นก็ได้กำหนดถึงสิทธิทั้งทรัพยากรน้ำใต้ผิวดินแล้วทรัพยากรน้ำบนดินเอาไว้ อีกทั้งปรากฏว่าแต่ละรัฐได้กำหนดแนวทางในการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างหลากหลายมากในส่วนกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพน้ำ ต่างมีความสอดคล้องและคล้ายกัน ทั้งนี้รูปแบบในการจัดการน้ำของแต่ละรัฐนั้นจะต้องถูกควบคุมการบริหารจัดการเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐบาลกลาง

สิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำของสหรัฐอเมริกาได้มีลักษณะเช่นเดียวกันกับในกลุ่มประเทศทวีปยุโรป โดยเป็นการกำหนดให้สิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำเป็นสิทธิขึ้นพื้นฐานของหลักสองประการ คือ Riparian Doctrine[22] และ Prior Appropriation Doctrine ตามหลักของ Riparian Doctrine นั้นเป็นกฎหมายที่ได้กำหนดให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินที่มีพรมแดนหรือดินแดนติดกับกระแสน้ำหรือแหล่งทรัพยากรน้ำ โดยให้สิทธิในการเข้าถึงหรือใช้ทรัพยากรน้ำจากแห่งน้ำ สิทธินี้มีการพัฒนามาจากกฎหมายโบราณการเดินเรืออันเกี่ยวกับรัฐชายฝั่ง อีกทั้งสิทธินี้ไม่สามารถที่จะซื้อขายหรือจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่บุคคลภายนอกได้ เป็นสิทธิที่ให้แก่เจ้าของที่ดินในการใช้ประโยชน์ตามสมควรและไม่สามารถจะแสวงหาผลประโยชน์อย่างอื่นใดไปกว่าความจำเป็น ทั้งนี้สิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำของเจ้าของที่ดินที่อยู่ติดกับแหล่งทรัพยากรน้ำนั้นย่อมมีสิทธิในการใช้ประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน

จากความข้างต้นทำให้เห็นได้ว่า ทรัพยากรน้ำจัดว่าเป็นสินค้าสาธารณะที่รัฐเป็นเจ้าของมีอำนาจเด็ดขาดในการบริหารจัดการเพื่อให้ประชากรของรัฐนั้น ๆ ต่างได้เข้าถึงทรัพยากรอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ดังนั้นการกำหนดสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำแก่เจ้าของที่ดินที่อยู่ติดกับแหล่งน้ำย่อม

---

[22] From *Forging New Rights in Western Water*, by Dunbar, Robert G., 1983, Lincoln: University of Nebraska Press.

ไม่มีปัญหากับพื้นที่ที่มีความเหมาะสมในเรื่องของปริมาณน้ำ ฉะนั้นการกำหนดถึงสิทธิข้างต้นพบว่าเป็นระบบที่ใช้กันมากในซีกตะวันออกเป็นเขตที่มีลักษณะภูมิอากาศเปียกชื้น และในแถบชายฝั่งทะเลด้านตะวันตกของประเทศซึ่งเป็นดินแดนที่มีความอุดมสมบูรณ์เรื่องทรัพยากรน้ำ ตามหลักการที่กล่าวมานี้เจ้าของที่ดินที่อยู่ติดริมน้ำ นอกจากมีสิทธิใช้ทรัพยากรน้ำแล้วยังมีหน้าที่ในการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างเหมาะสม (Reasonable Use) โดยสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำที่ตนได้รับนั้นจะต้องไม่ถูกลิดรอนสิทธิทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณ หรืออีกนัยหนึ่งมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากการใช้ทรัพยากรน้ำเกินส่วนหรือเกินสมควรจากผู้ใช้รายอื่น ๆ (Unreasonable Use) ที่อยู่ในทางน้ำเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องจากในมลรัฐที่มีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำโดยยึดหลักการตามที่กล่าวมานี้โดยปกติแล้วมักจะไม่มีหน่วยงานทางด้านการบริหารจัดการที่เข้ามาควบคุมดูแลและรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดสรรสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ หนทางในการเยียวยาสำหรับผู้ที่ถูกรอนสิทธินั้นจึงต้องดำเนินการทางศาลของมลรัฐเท่านั้น อย่างไรก็ดีสถานการณ์ในปัจจุบันความต้องการใช้ทรัพยากรน้ำย่อมมากขึ้นเรื่อย ๆ ตามปริมาณของจำนวนประชากรและการพัฒนาทางเศรษฐกิจทำให้ใน หลายมลรัฐต่างตระหนักถึงหลักการข้างต้นที่ได้กำหนดสิทธิให้แก่เจ้าของที่ดินริมน้ำเป็นหลัก

ในส่วนของหลัก Prior Appropriation Doctrine เป็นหลักที่ให้สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำก่อน แก่ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำมาตั้งแต่แรกเริ่มมีการตั้งถิ่นฐาน เป็นหลักสิทธิที่ใช้อำนาจแก่ผู้ที่อยู่ก่อนผู้มาที่หลัง ดังนั้นผู้มาที่หลังจึงต้องให้ความเคารพแก่สิทธิในดินแดนของผู้ที่มาอยู่ก่อน สิทธินี้ยังรวมไปถึงสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำของพวกเขาด้วย เป็นหลักกฎหมายที่สำคัญอันเกี่ยวแก่การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในกฎหมายน้ำของมลรัฐโคโลลาโด โดยเอาระบบอาวุโสและระบบของคนรุ่นหลังเข้ามาจับกับสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของรัฐ ดังคำกล่าวต่อไปนี้ที่จะสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมของกฎหมายที่ได้กำหนดสิทธิเอาไว้ ตามหลักที่ว่า “First in time, first in right”[23] แม้ว่ามลรัฐต่าง ๆ จะนำหลักการดังกล่าวนี้ไปใช้โดยก็มีรายละเอียดแตกต่างกันออกไปเพื่อความเหมาะสมแก่ท้องที่นั้น ๆ แต่ก็ยังคงลักษณะสำคัญที่เป็นหัวใจหลักแห่งกฎหมายน้ำของมลรัฐโคโลลาโดเอาไว้คือ ทรัพยากรน้ำที่จะถูกนำไปใช้นั้นจะต้องนำไปซึ่งในทางที่เกิดประโยชน์ (Beneficial Use) เท่านั้นมลรัฐส่วนใหญ่ได้กำหนดให้การใช้ทรัพยากรน้ำไปในทางที่เกิดประโยชน์มักจะประกอบไปด้วยการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค การปศุสัตว์ การชลประทาน อุตสาหกรรมและพลังงาน

---

[23] From *Western Water Law and Irrigation Return Flow* (p.110), by George E. Radosevich and Gayford V. Skgerboe, 1997.

หลัก “Prior Appropriation Doctrine” ถือได้ว่าเป็นหลักที่มีความสำคัญมากในปัจจุบัน อีกทั้งยังเป็นหลักที่มีการบัญญัติอยู่ในกฎหมายน้ำแทบทุกมลรัฐที่อยู่ทางซีกตะวันตกของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นเพราะลักษณะทางภูมิศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาทางซีก ทางตะวันตกของเส้นเมอร์รีเดียนที่ 100 มีลักษณะกึ่งแห้งแล้ง พื้นที่ภูเขาทางตะวันตกส่วนใหญ่มีภูมิอากาศแบบที่สูงแห้งแล้งในเกรตเบซิน ทะเลทรายในทางตะวันตกเฉียงใต้ ภูมิอากาศแบบเมดิเตอร์เรเนียนตามฝั่งทะเลแคลิฟอร์เนีย และภูมิอากาศแบบมหาสมุทรในรัฐออริกอนและรัฐวอชิงตัน

จากรากฐานของหลักกฎหมายที่ปรากฏ “Prior Appropriation Doctrine” โดยการใช้เป็นเครื่องในการจัดสรรทรัพยากรน้ำ เป็นแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ (Water Resources Right) ในรัฐต่าง ๆ ทางตะวันตกของอเมริกา โดยที่กฎหมายของบรรดารัฐเหล่านี้ได้บัญญัติให้ทรัพยากรน้ำเป็นสมบัติของสาธารณะ (Public Goods) หรือของรัฐเองทั้งนี้ไม่ว่าจะมีการกำหนดให้ทรัพยากรน้ำเป็นของใคร แต่ตามแนวคำพิพากษาของศาลที่ออกมานั้น ต่างให้ความเห็นตรงกันว่า รัฐอยู่ในฐานะผู้ดูแล (Trustee) ผลประโยชน์ของประชาชน โดยมีหน้าที่ในการบริหารจัดการและจัดสรรทรัพยากรน้ำที่เป็นทรัพยากรอย่างเหมาะสมและเพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน รวมถึงการให้สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำและการคุ้มครองสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำที่จัดสรรให้แก่ประชาชนไปแล้วด้วย สิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำที่ได้มานั้นอยู่ภายใต้ระบบที่ถือว่าเป็นสิทธิในทรัพย์สิน (Usufructuary) ดังนั้นเมื่อสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำอยู่ในฐานะเป็นทรัพย์สินแล้วนั้น ผู้ทรงสิทธิ์ก็สามารถ จำหน่าย จ่าย โอน และยังตกทอดเป็นมรดกได้อีกด้วย

เป็นที่น่าสังเกตว่า สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการอนุญาตให้ดึงทรัพยากรน้ำจากลำน้ำไปใช้ได้ และทรัพยากรน้ำได้ถูกนำใช้ในทางที่เกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้นสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำจึงไม่ก่อให้เกิดเหนือน้ำในลำน้ำก่อนที่จะมีการนำทรัพยากรน้ำไปใช้ จึงเป็นผลให้ทรัพยากรน้ำที่มีอยู่นั้นจัดเป็นทรัพยากรสาธารณะ และหากผู้มีสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำไม่สามารถนำทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ใช้เพื่อให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของการใช้ทรัพยากรน้ำแล้วนั้น ผู้นั้นก็ต้องปล่อยน้ำให้ไหลผ่านไปให้แก่ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำรายอื่น ในทางกลับกัน หากบุคคลผู้มีสิทธิใช้ทรัพยากรน้ำก่อน ได้กักเก็บทรัพยากรน้ำเอาไว้ให้ถือว่าทรัพยากรน้ำเป็นทรัพย์สินของบุคคลนั้น จนกว่าทรัพยากรน้ำจะไหลกลับไปยังลำน้ำและพ้นจากการกับเก็บของผู้มีสิทธิในทรัพยากรน้ำ

การพัฒนาอีกประการหนึ่งที่ได้รับความสนใจเป็นอย่างมากในขณะนี้กล่าวคือ กฎหมายน้ำในสหรัฐอเมริกานั้นมีการพัฒนาแนวคิดมาจากหลักการ “The Public Trust Doctrine”[24] เป็นทฤษฎีทางกฎหมายทรัพย์สินที่มีรากฐานมาจากกฎหมายโรมันที่ได้ถูกนำมาใช้ในระบบกฎหมายจารีตประเพณีของสหรัฐอเมริกา โดยจะมีความแตกต่างกันบ้างในการนำมาปรับใช้ของแต่ละมลรัฐ ซึ่งศาลของมลรัฐต่าง ๆ ได้นำหลักการดังกล่าวเพื่อมาคุ้มครองประโยชน์สาธารณะโดยถือว่าทรัพยากรธรรมชาติบางประเภทอันได้แก่ อากาศ น้ำ ทะเล ชายฝั่งทะเล เป็นสมบัติของส่วนรวมที่ทุกคนมีสิทธิใช้ทรัพยากรเหล่านี้และจะต้องมีเหลืออยู่เผื่อคนรุ่นหลัง (Common Property) ตามหลักของกฎหมายข้างต้น ส่งผลให้น้ำเป็นทรัพยากรของรัฐ ภายใต้เงื่อนไขที่ว่ารัฐมีหน้าที่ในการดูแลจัดสรรและแก้ไขปัญหา เพื่อให้ประชาชนของรัฐได้เข้าถึงทรัพยากรน้ำ อันถือได้ว่าเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพ

(5) สิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำในรัฐแคลิฟอร์เนีย เป็นรัฐที่ตั้งอยู่ทางตะวันตกของสหรัฐอเมริกาติดมหาสมุทรแปซิฟิกเป็นรัฐที่มีประชากรมากที่สุดและมีพื้นที่เป็นอันดับสามในสหรัฐฯ มีพื้นที่ทั้งหมดราว 400,00ตารางกิโลเมตรและมีประชากรประมาณ 36,756,666 คนในปี ค.ศ. 2008 สภาพภูมิประเทศมีความหลากหลาย ประกอบไปด้วยพื้นที่ชายฝั่งทะเลเป็นแนวยาวภูเขาสูง พื้นที่การเกษตรมีความอุดมสมบูรณ์ มีพื้นที่ทะเลทราย แหล่งทรัพยากรน้ำส่วนใหญ่จะอยู่ทางตอนเหนือของรัฐ ในขณะที่ประชากรส่วนใหญ่ที่ต้องการทรัพยากรน้ำอยู่ทางตอนใต้ของรัฐ อีกทั้งรัฐแคลิฟอร์เนียจัดว่าเป็นพื้นที่เกษตรกรรมที่ใหญ่ที่สุดของสหรัฐอเมริกา เป็นเหตุให้ต้องมีการสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ และคลองส่งน้ำเป็นจำนวนมากเพื่อกับเก็บและส่งน้ำจากพื้นที่ตอนบนของรัฐมายังพื้นที่ตอนล่างของรัฐ ทั้งนี้ลุ่มน้ำขนาดใหญ่ที่สุดในรัฐได้แก่ ลุ่มน้ำ Sacramento-San Joaquim จัดเป็นแหล่งน้ำที่สำคัญอีกทั้งยังมีแม่น้ำโคโลราโดในตอนใต้ซึ่งไหลผ่าน 7 รัฐของสหรัฐอเมริกาและได้ผ่านทางตอนเหนือของประเทศเม็กซิโก

การใช้ทรัพยากรน้ำของรัฐแคลิฟอร์เนีย พบว่าภาคเกษตรกรรมอันเป็นอาชีพหลักของรัฐนี้ได้ใช้ทรัพยากรน้ำมากที่สุดไม่ว่าจะเป็นน้ำผิวดินหรือทรัพยากรน้ำใต้ดินก็ดี กล่าวคือภาคการเกษตรได้ใช้น้ำไปถึง 3 ใน 4 ของปริมาณทรัพยากรน้ำผิวดินทั้งหมดที่ได้มาจากการพัฒนาแหล่งทรัพยากรน้ำ ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ข้อ10 มาตรา 2 เป็นการกำหนดให้แหล่งทรัพยากรน้ำที่อยู่ในรัฐแคลิฟอร์เนียจัดเป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐานของรัฐที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์เป็นการกล่าวถึงการใช้ทรัพยากรน้ำ การป้องกัน และเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำเพื่ออย่างยั่งยืน สิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ หรือสิทธิในการนำทรัพยากรน้ำจากแหล่งทรัพยากรน้ำ

---

[24] From *State of California ex rel. Dept. Pub*. Works 67. Cal.2d. (pp. 408-416), by Colberg, Inc. v., 1967.

มาใช้นั้นจะต้องใช้เท่าที่มีจำเป็นและก่อให้เกิดประโยชน์ มาตรา 4 เป็นการกำหนดเกี่ยวกับบุคคลใดหรือนิติบุคคลใดที่มีสิทธิหรืออ้างว่าต้องมีสิทธิครอบครองที่ดินที่ติดกับแหล่ง ทรัพยากรน้ำจะทำการใดอันเกี่ยวแก่เป็นการขวางทางน้ำจะต้องมีการขออนุญาตจากรัฐก่อนจึงจะมีสิทธิ มาตรา 6 เป็นการกำหนดค่าธรรมเนียมหรือการชดเชยเกี่ยวกับการใช้ [25]

ตามกฎหมายน้ำของรัฐแคลิฟอร์เนียได้กำหนด หลักของสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำเอาไว้ในมาตรา 101 เป็นเรื่องสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำของผู้ที่อยู่อาศัยริมฝั่งลำธารหรือแหล่งน้ำจะได้มาซึ่งสิทธิก็ต่อเมื่อมีการใช้สิทธินั้นอยู่เป็นประจำอย่างสม่ำเสมอและในมาตรา 102 ทรัพยากรน้ำที่อยู่ในรัฐทั้งหมดเป็นทรัพย์สินของผู้คนในรัฐ แต่สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำอาจจะมาจาก การจัดสรรในลักษณะตามที่กฎหมายบัญญัติและตามมาตรา 106 ได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักการของกฎหมายดังกล่าวขึ้นมานี้เพื่อการใช้ประโยชน์อย่างสูงสุดและเพื่อการชลประทาน โดยที่ในมาตรา 1201 ได้กำหนดในเรื่องของสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ เอาไว้ว่าทรัพยากรน้ำทั้งหมดที่ไหลในช่องทางธรรมชาติใด ๆ ยกเว้นจะได้รับหรือจะถูกนำไปใช้กับวัตถุประสงค์ที่เป็นประโยชน์ หรือไกลที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และเหตุผลที่เป็นประโยชน์สำหรับวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ของผู้ที่อยู่ชายฝั่งทั้งนี้มีการประกาศให้ทรัพยากรน้ำเป็นสินค้าสาธารณะของรัฐและการจัดสรรนั้นให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

ทั้งนี้ ได้กำหนดเอาไว้ว่า สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำในรัฐแคลิฟอร์เนีย รัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้มีอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรน้ำ เพื่อให้เกิดความเพียงพอ หากทรัพยากรน้ำที่เหลือจากการจัดสรรของหน่วยงานของรัฐแล้ว ทั้งยังสามารถส่งทรัพยากรน้ำไปยังนอกรัฐแคลิฟอร์เนียได้ ทำให้เจ้าของที่ดินที่มีทรัพยากรน้ำไหลผ่าน มีสิทธิในการนำทรัพยากรน้ำที่ไหลผ่านมาใช้ประโยชน์เท่าตามความจำเป็นตามมาตรา 1203 ในส่วนมาตรา 1215.6. กล่าวถึงสิทธิของใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อเป็นการป้องกันพื้นที่ของผู้มีสิทธิใช้ทรัพยากรน้ำหรือการควบคุมในพื้นที่ของผู้มีสิทธิใช้ทรัพยากรน้ำ เป็นการกล่าวถึงการป้องกันสิทธิในพื้นที่จากการถูกรอดสิทธิหรือลิดรอนสิทธิของผู้ได้มาก่อนซึ่งสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ การใช้ทรัพยากรน้ำต้องก่อให้เกิดความพอเพียงและใช้ไปตามประโยชน์เท่าที่จำเป็นในพื้นที่ที่ได้รับการป้องกันของผู้มีสิทธิครอบครองหรือเจ้าของทรัพย์สินวัตถุประสงค์ของการจัดสรรทรัพยากรน้ำจะต้องทำไปเพื่อประโยชน์ของผู้มีสิทธิได้มาก่อนและเมื่อผู้มีสิทธิหรือทายาทไม่ต้องการสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำนั้น ให้ถือว่าสิทธินั้นสิ้นสุดลง การจัดสรรน้ำเพื่อการเกษตรของแคลิฟอร์เนียนั้น ได้เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรน้ำ โดยผู้จัดสรรน้ำนั้นมีหน้าที่ในการจัดสรรน้ำทั้งหมดในภาคการเกษตรไม่ว่าจะเป็นใน

---

[25] The California Constitution of 1879

Section 2, Section 4, Section 6 โปรดดูต่อไปในภาคผนวก ก.

เรื่องของการไหลของทางน้ำ คุณภาพน้ำ รวมถึงความต้องการทรัพยากรน้ำ ซึ่งในภาคการเกษตรนี้หากได้รับทรัพยากรน้ำที่ได้มาจากผู้จัดสรรทรัพยากรน้ำเพื่อเกษตรกรรมจะต้องมีอัตราการจ่ายค่าธรรมเนียมอันเป็นหลักในทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาเกี่ยวข้อง อีกทั้งผู้จัดสรรทรัพยากรน้ำเพื่อเกษตรกรรมมีหน้าที่จะต้องจัดทำแผนรายงานอันส่งผลให้การจัดสรรทรัพยากรน้ำมีประสิทธิภาพ ซึ่งแผนดังกล่าวนั้นมีระยะเวลา 10 ปี และจะต้องมีการปรับปรุงแผนทุก 5 ปี แผนการจัดสรรทรัพยากรน้ำนั้นจะต้องดำเนินไปให้สอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ณ ตอนนั้น อีกทั้งยังจะต้องมีการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำไว้ใช้อีกด้วย [26]

(6) ทรัพยากรน้ำในมิติภัยคุกคาม[27] นอกจาก “น้ำ” จะทำหน้าที่สำคัญในการเป็นทรัพยากรที่สำคัญแล้ว อีกบทบาทหนึ่ง “น้ำ” อาจเป็นตัวแปรสำคัญที่ก่อให้เกิดภัยพิบัติธรรมชาติร้างแรงดังเช่น “อุทกภัย” ขึ้นได้ซึ่งถือว่าเป็นภัยธรรมชาติที่ร้ายแรงอย่างหนึ่งที่ชาวอเมริกันเคยประสบมาแล้วอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเหตุการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ที่เกิดขึ้นหลายครั้งในช่วงปี ค.ศ. 1849-1936 (พ.ศ. 2392-2479) ทำให้สภาคองเกรสผ่านกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมน้ำท่วมขึ้นครั้งแรก คือ Swamp Land Acts of 1849 and 1850 ต่อมาเมื่อเกิดน้ำท่วมครั้งใหญ่บริเวณแม่น้ำมิซซิปปี (Mississippi River) ในปี ค.ศ. 1879 ทำให้เกิดการก่อตั้งคณะกรรมการแม่น้ำมิซซิปซิปปี (The Mississippi River Commission) ขึ้นในปี ค.ศ. 1879 เพื่อทำหน้าที่ดูแลและการบริหารจัดการแม่น้ำดังกล่าว และจากปัญหาน้ำท่วมในมลรัฐมิซซิปซิปปี มลรัฐโอโฮโอและลุ่มน้ำอื่น ๆ ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือต่อมารัฐสภาได้มีการตรากฎหมาย Flood Control Act of 1917 และได้แก้ไขเมื่อปี 1936 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมและการป้องกันน้ำท่วมโดยตรงและในปัจจุบันบทบัญญัติดังกล่าวนั้นอยู่ใน U.S. Code (Title 33 Navigation and Water, Chapter 15 Flood Control)

ดังนั้น ในหัวข้อนี้จะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการภัยน้ำท่วม การกำหนดมาตรการป้องกันก่อนที่เกิดอุทกภัยขึ้นและมาตรการในการเยียวยาความเสียหายเมื่อเกิดเหตุอุทกภัยขึ้นแล้ว

---

[26] California Water Code 1943

Section 101, Section 102, Section 106, Section 120, Section 1203, Section 1215.6, Section 1216. โปรดดูต่อไปในภาคผนวก ข.

[27] *การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะของประเทศไทย* (น. 46-56). เล่มเดิม.

2) หน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการภัยน้ำท่วม

(1) The Federal Emergency Management Agency (FEMA) เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการเตรียมการเพื่อป้องกัน จัดการกับผลกระทบและฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติหรือเกิดจากการกระทำของมนุษย์

สำหรับกระบวนการทำงานในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น เจ้าหน้าที่ FEMA จะขอประสานความร่วมมือและปฏิบัติงานร่วมกับภาคส่วนอื่นด้วยเช่น

(ก) หน่วยงานกลางได้แก่ กาชาดอเมริกา (The American Red Cross) The Department of Health and Human Services, The Department of Defense, The Federal Communications Commission, Nation Weather Service และโรงพยาบาลทั้งในความดูแลของรัฐและเอกชน จะเห็นได้ว่า หน่วยงานและองค์กร จากส่วนกลางดังกล่าวนี้ ถือได้ว่าเป็นส่วนร่วมของหน่วยงานที่ FEMA ดำเนินการตามระบบการบริหารจัดการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งหากเป็นกรณีก่อนเกิดภัยพิบัติ หน่วยงานเหล่านี้จะช่วยอบรมให้ความรู้และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ

(ข) หน่วยงานระดับมลรัฐในแต่ละมลรัฐจะมีหน่วยงาน State Emergency Management Offices ซึ่งจะประจำอยู่ทุกมลรัฐโดยจะเป็นศูนย์ในการให้การช่วยเหลือระดับท้องถิ่น

(ค) ชนเผ่าพื้นเมือง

(ง) เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น

(จ) หน่วยงานภาคเอกชน

(ฉ) หน่วยงานอิสระไม่แสวงหากำไร

(ช) ประชาชนทั่วไป

(2) สำนักงานวิศวกรรมทหาร (U.S. Army Corps of Engineer (USACE)) รัฐบาลกลางเริ่มตระหนักและให้ความสำคัญกับการลดความเสียหายจากน้ำท่วมตั้งแต่เกิดเหตุการณ์น้ำท่วมในบริเวณแม่น้ำมิซซิปปีในกลางศตวรรษที่ 19 รัฐสภาได้ออกกฎหมายให้สำนักงานวิศวกรรมทหาร ดำเนินการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมตลอดสายของแม่น้ำมิซซิปปี ซึ่งหลังจากเหตุการณ์น้ำท่วมครั้งร้ายแรงทำลายพื้นที่ในวงกว้าง รัฐสภาจึงได้ผ่านกฎหมาย Flood Control Act of 1936 เพื่อแก้ไขปัญหาที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากและเกินความสามารถ ที่มลรัฐหรือรัฐบาลท้องถิ่นจะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ หน่วยงานด้านทหารจึงต้องเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาของประเทศ

3) การบริหารจัดการภัยน้ำท่วมของประเทศสหรัฐอเมริกา

(1) การคาดการณ์และการป้องกันประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายว่าด้วยการควบคุม (Flood Control) ไว้โดยเฉพาะโดยปรากฏอยู่ใน Title 3 Chapter 15 U.S. Code โดยมีผู้รับผิดชอบตามกฎหมายคือ Secretary of the Army สำหรับการดำเนินงานตามกฎหมายนั้น Secretary of the Army โดย

คำแนะนำของ Chief of Engineers จะเป็นผู้เสนอผลการศึกษาและสำรวจเกี่ยวกับโครงการป้องกันน้ำท่วมไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาเห็นชอบ ทั้งนี้ อาจจะมีงานบางส่วนอยู่ในอำนาจหน้าที่ Secretary of the Agriculture หรืองานบางประเภทที่อาจทำร่วมกันก็ได้ ซึ่งในกฎหมายดังกล่าวได้ตีความคำว่า “การควบคุมภัยพิบัติ (Flood Control) รวมไปถึงการปรับปรุงช่องทางระบายน้ำ การป้องการน้ำท่วมที่เกิดจากน้ำบาดาล รวมถึงการสำรวจและการปรับสภาพแม่น้ำและทางน้ำต่าง ๆ เพื่อป้องกันน้ำท่วมโดยดำเนินการโดย Department of the Army ภายใต้การสั่งการของ Secretary of the Army และการตรวจสอบของ Chief of the Agriculture ใช้ดุลพินิจในการกำหนดมาตรการฉุกเฉินเพื่อชะลอการไหลของมวลน้ำหรือป้องกันการกัดกร่อนของดินเพื่อป้องกันความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (Section1b-3)

(2) การเฝ้าระวังสำรวจสถานการณ์น้ำของหน่วยงานต่าง ๆ

(ก) The United States Geological Survey (USGS) ได้ติดตั้งสถานีวัดระดับน้ำ (Stream-Gagging Stations) บริเวณแหล่งน้ำที่สำคัญ จำนวน 7,000 เครื่องทั่วประเทศเพื่อใช้เป็นเครื่องเมื่อในการสำรวจปริมาณกรไหลของกระแสน้ำ รวมทั้งวัดระดับความสูงของน้ำ และสถานีวัดระดับน้ำจะส่งข้อมูลที่ได้จากสถานีวัดระดับน้ำส่งไปยัง (National Water Information System (NWIS))

(ข) National Weather Service ได้จัดตั้ง Hydro Meteorological Prediction Center ทำหน้าที่พยากรณ์สภาพอากาศและปริมาณน้ำฝน หากทางศูนย์ดังกล่าวมีการตรวจสอบสภาพอากาศแล้วก็จะรายงานไปให้ประชาชนทราบ

4) เมื่อเกิดอุทกภัย

(1) ระบบเตือนภัยและคำแนะนำเมื่อเกิดภัย

กฎหมาย[28] กำหนดให้เป็นอำนาจของประธานาธิบดีในการสั่งให้หน่วยงานของรัฐบาลกลางประกาศเตือนให้หน่วยงานของมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นทราบถึงภัยพิบัติ พร้อมทั้งให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคแก่รัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อให้มีการประกาศเตือนภัยพิบัติด้วยกระบวนการที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ[29]

---

[28] Disaster Relief and Emergency Assistance Act (42 U.S.C. 5132).

[29] Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act Sec. 202. Disaster Warnings (42.U.S.C. 5132)).

(2) การเยียวยา ฟื้นฟู

มาตรการที่กำหนดเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายได้แก่

(ก) Disaster Relief and Emergency Assistance Act (42 U.S.C.5121) สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดมาตรการทั่วไปที่จะใช้ในการเยียวยาแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติร้ายแรงต่าง ๆ ซึ่งในกฎหมายได้ให้คำนิยามของ “ภัยพิบัติร้ายแรง (Major Disaster)[30]” นั้นได้หมายความรวมถึง ภัยพิบัติทางธรรมชาติ (เฮอร์ริเคน ทอร์นาโด พายุ แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด ดินถล่ม โคลนถล่ม พายุหิมะ หรือความแห้งแล้ง) หรือเหตุใด ๆ ที่ทำให้เกิดไฟไหม้ น้ำท่วม การวางระเบิดที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาและกฎหมายได้กำหนดให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีที่จะพิจารณาเหตุการณ์ใดว่าเป็นภัยพิบัติร้ายแรงและสมควรที่จะได้รับความช่วยเหลือตามกฎหมายฉบับนี้ ดังนั้นกฎหมายฉบับนี้จึงจัดได้ว่าเป็นกฎหมายกลางในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติ ซึ่งรวมในกรณีของน้ำท่วมหรืออุทกภัยไว้ด้วย โดยนำบทบัญญัติมาปรับใช้ให้เข้ากับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

(ข) The National Flood Insurance Act of 1968 and Flood Disaster Protection Act of 1973

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้เป็นการเยียวยาค่าเสียหายภายใต้มาตรการประกันภัย เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่ามาตรการให้ความช่วยเหลือจากภาครัฐทั่วไปนั้นอาจไม่เพียงพอประกอบกับระบบประกันภัยที่ดำเนินการโดยภาคเอกชนนั้นอาจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตจากน้ำท่วม จึงควรมีมาตรการประกันภัยในกรณีน้ำท่วมขึ้นโดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการประกันภัย โดยสภาได้ตรากฎหมายการประกันภัยแห่งชาติขึ้น (The National Flood Insurance Act 1968)

---

[30] “Major disaster” mean any natural catastrophe (including any hurricane, tornado, storm, high water, wind driven water, tidal wave, tsunami, earthquake, volcanic eruption, landslide, mudslide, snowstorm, or drought), or, regardless of cause, any fire, flood, or explosion, in any part of the United States, which in the determination of the president causes damage of sufficient severity and magnitude to warrant major disaster assistance under this Act to supplement the effort and available resources of States, local governments, and disaster relief organizations in alleviating the damage, loss, hardship, or suffering caused thereby.

5) ค่าธรรมเนียมการใช้น้ำ[31]

เมืองแคลิฟอร์เนียได้จัดตั้งธนาคารน้ำสำหรับช่วงฤดูแล้ง (Drought Water Bank) ขึ้นเพื่อบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้งในปี 1987-1992 และส่งเสริมให้เกิดการถ่ายโอนน้ำจากภาคเกษตรกรรมทางตอนเหนือไปสู่ชุมชนเมือง เทศบาลและภาคเกษตรกรรมทางตอนใต้ ระดับราคาซื้อขายที่แตกต่างกันถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้ครอบคลุมต้นทุนการดำเนินงานและส่งเสริมข้อได้เปรียบของผู้ขายเหนือผู้ซื้อเพื่อทำให้เกิดความสมดุลในการจัดสรรเพื่อสิ่งแวดล้อมและการเติมน้ำใต้ดิน (ราคาถูกกำหนดที่ 125 ดอลลาร์สหรัฐสำหรับผู้ใช้ในการขายน้ำหนึ่งเอเคอร์ฟุต (Acre-foot) เปรียบเทียบกับ 175 ดอลลาร์สหรัฐสำหรับการซื้อในจำนวนที่เท่ากัน) ในปี 1991 การซื้อขายมากกว่า 300 ครั้งได้ถูกบันทึกไว้ซึ่งแสดงถึงการขายโดยผู้ใช้เป็นจำนวน 1,000 ล้านลูกบาศก์เมตรและการซื้อจำนวน 480 ล้านลูกบาศก์เมตร

3.2.2 กฎหมายในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law)

โดยผลจากการพัฒนาทางการเมืองและเศรษฐกิจประมวลกฎหมายนโบเลียน ซึ่งเป็นต้นแบบของกฎหมายในประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มประมวลกฎหมายในปัจจุบันได้แบ่งทรัพยากรน้ำออกเป็น 2 ประเภท คือทรัพยากรน้ำสาธารณะ (Public Water) และทรัพยากรน้ำส่วนบุคคล (Private Water) การแบ่งเช่นนี้ต่างจากกฎหมายโรมันเดิมที่เคยกำหนดให้มีทรัพยากรน้ำสามประเภท ซึ่งเป็นทรัพยากรน้ำของส่วนรวมที่ทุกคนมีสิทธิที่ใช้ตามแนวคิดใหม่ ทรัพยากรน้ำสาธารณะจะถูกกำหนดให้เป็นสาธารณะสมบัติหรือเป็นของชาติอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของกฎหมายในแต่ละประเทศ ทรัพยากรน้ำที่จะจัดอยู่ในประเภทนี้ได้แก่ น้ำที่ใช้ในการเดินเรือ ทรัพยากรน้ำเพื่ออุปโภค บริโภคและทรัพยากรน้ำที่ใช้สำหรับการผลิตทั้งในภาคการเกษตรและอุตสาหกรรม นอกจากนี้แล้วการพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับเรื่อง “ประโยชน์สาธารณะ” (Public Interest) ก็มีส่วนสำคัญที่ทำให้ทรัพยากรน้ำส่วนใหญ่ถูกจัดเป็นทรัพยากรสาธารณะและนำไปสู่อำนาจรัฐในการเวนคืนที่ดินพร้อมทรัพยากรน้ำในที่ดินของเอกชน เพื่อนำไปใช้ในกิจกรรมที่ถือว่าเป็นประโยชน์สาธารณะได้

ตามกฎหมายน้ำของประเทศในกลุ่มนี้ การใช้น้ำที่เป็นทรัพยากรสาธารณะจะอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ โดยใช้มาตรการที่เป็นการออกใบอนุญาตการใช้ทรัพยากรน้ำหรือการให้สัมปทานในการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง แนวโน้มในปัจจุบันก็คืออำนาจในการจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยการใช้กลไกของการออกใบอนุญาตให้ใช้ทรัพยากรน้ำ การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรน้ำ ในขณะที่การแบ่งแยกทรัพยากรน้ำออกเป็น

[31] แหล่งเดิม. (น. 55-60).

ทรัพยากรน้ำสาธารณะและทรัพยากรน้ำที่เป็นของเอกชนจะลดความสำคัญลงไปตามลำดับและเกือบจะไม่ถูกกล่าวถึงเลยในกฎหมายน้ำของหลาย ๆ ประเทศ

จากงานวิจัยในครั้งนี้ได้ทำการศึกษาในกลุ่มประเทศ Civil Law 2 ประเทศกันอันได้แก่ ประเทศฟิลิปปินส์และประเทศชิลีดังต่อไปนี้

3.2.2.1 การจัดการน้ำในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์[32]

ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่มีลักษณะเป็นหมู่เกาะมีพื้นที่รวมประมาณ 30 ล้านเฮกแตร์ มีประชากรตามสถิติเมื่อปี พ.ศ. 2550 ประมาณ 88.7 ล้านคน และเกือบครึ่งหนึ่งของประชากรอาศัยอยู่ในเขตเมือง เป็นประเทศที่จัดได้ว่ามีความอุดมสมบรูณ์ในด้านทรัพยากรน้ำ โดยมีปริมาณฝนตกประมาณ 2,360 มิลลิเมตร ศักยภาพของทรัพยากรน้ำใต้ดินมีอยู่ประมาณ 20,200 ล้านลูกบาศก์เซนติเมตรต่อปี ศักยภาพของทรัพยากรน้ำผิวดิน 206,230 ล้านลูกบาศก์เซนติเมตรต่อปีการใช้ทรัพยากรน้ำโดยภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ในฟิลิปปินส์มีรวมกันประมาณ 29,955 ล้านลูกบาศก์เซนติเมตรต่อปี ในจำนวนนี้ การใช้ทรัพยากรน้ำในภาคการเกษตรกรรมคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 85 ภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 8 และการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคครัวเรือนร้อยละ 7 โดยมีพื้นที่ชลประทานทั้งสิ้น 1.36 ล้านเฮกแตร์ หรือคิดเป็นร้อยละ 44 ของพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมดที่มีอยู่ประมาณร้อยละ 3.16 ล้านเฮกแตร์ รัฐบาลมีนโยบายที่จะเพิ่มพื้นที่ชลประทานเพื่อเพิ่มความสามารถในการผลิตอาหารเพื่อเลี้ยงประชากรที่กำลังเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ การเพิ่มขึ้นของความต้องการใช้ทรัพยากรน้ำในเขตเมืองก็กำลังก่อให้เกิดปัญหาความขาดแคลนทรัพยากรน้ำ ในปัจจุบันในเขต 3 เมืองใหญ่ ได้แก่ มานิลา เซบู และบาเกียว ได้มีปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรน้ำจนถึงจุดวิกฤตเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ การขาดแคลนแหล่งกักเก็บทรัพยากรน้ำและระบบจัดส่งทรัพยากรน้ำที่ขาดประสิทธิภาพ ความต้องการใช้ทรัพยากรน้ำที่เพิ่มขึ้นของผู้ใช้ทรัพยากรน้ำในกลุ่มต่าง เหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาในการจัดหาน้ำให้เพียงพอสำหรับผู้ใช้ทรัพยากรน้ำทุกกลุ่ม ซึ่งเป็นสาเหตุของความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรน้ำในฤดูแล้ง

ในปัจจุบัน การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีหน่วยงานรับผิดชอบของ 3 หน่วยงานหลัก คือ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (National Water Resources Board หรือ NWRB) กรมสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (Department of Environment and National Resources หรือ DENR) และกรมอนามัย (Department of Health หรือ DOH) คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้กรมโยธาธิการ ประกอบด้วย

---

[32] *แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย: ชุดโครงการวิจัยด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ เล่ม 2* (น. 30-34). เล่มเดิม.

ข้าราชการระดับสูงของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้แก่ สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจ กรมการเกษตร กรมการค้าและอุตสาหกรรม กรมสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรแห่งชาติ กรมอนามัย การประปามหานคร การสาธารณูปโภคส่วนท้องถิ่น กรมชลประทานแห่งชาติ และบริษัทพลังงานแห่งชาติ คณะกรรมการทรัพยากรแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรน้ำ การกำหนดนโยบาย ตลอดจนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำ เป็นหน่วยงานส่วนกลางที่ประสานการจัดการทรัพยากรน้ำโดยหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตการใช้ทรัพยากรน้ำ และรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรน้ำและการจัดการทรัพยากรทรัพยากรน้ำ สำหรับการควบคุมดูแลเกี่ยวกับคุณภาพน้ำหรือมลพิษทางน้ำและการจัดการพื้นที่ต้นน้ำนั้นจะอยู่ในควบคุมดูแลของกรมสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (DENR)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำโดยตรงของประเทศฟิลิปปินส์นั้น ก็คือกฎหมายน้ำหรือ Water Code ซึ่งได้ตราขึ้นมาตั้งแต่ ค.ศ. 1976 ตามกฎหมายนี้ทรัพยากรน้ำเป็นของรัฐตามมาตรา 3.a[33] และไม่เปิดช่องให้ถือเป็นเจ้าของได้ไม่ว่าบุคคลใดก็ตามโดยทั้งนี้รับอาจอนุญาตให้มีการสัมปทานการใช้หรือพัฒนาทรัพยากรน้ำได้ตามมาตรา 3.c,d [34] รวมถึงการใช้ประโยชน์ การพัฒนา การอนุรักษ์และการคุ้มครองทรัพยากรน้ำให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ กฎหมายบัญญัติระบบสิทธิในการใช้น้ำโดยยึดหลัก Prior Appropriation Doctrine กล่าวคือผู้มีสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำอยู่ก่อนย่อมมีสิทธิดีกว่าผู้มาทีหลัง

กฎหมายน้ำของฟิลิปปินส์ควบคุมกรจัดสรรน้ำโดยใช้ระบบการให้ใบอนุญาตการใช้ทรัพยากรน้ำ (Water Resources Permit) กฎหมายอนุญาตการให้เจ้าของที่ดินสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำที่อยู่ในที่ดินของตนได้เพื่อวัตถุประสงค์ในครัวเรือนโดยไม่ต้องขออนุญาต แต่อาจจะต้องมาขอจดทะเบียนตามข้อกำหนดของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ นอกจากนี้แล้ว การใช้ทรัพยากรน้ำไม่ว่าจะทำโดยบุคคลใด หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตใช้น้ำแล้วเท่านั้น บุคคล หรือองค์กรที่จะยื่นคำขอใบอนุญาตได้จะต้องเป็นพลเมืองของฟิลิปปินส์เท่านั้น หรือเป็นนิติบุคคลที่มีคุณสมบัติตามกฎหมายให้พัฒนาและใช้ทรัพยากรน้ำได้ การยื่นคำขอจะต้องยื่นต่อคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ซึ่งจะประกาศ

---

[33] Article. 3. The underlying principles of this code are:

a. All waters belong to the State.

[34] c. The State may allow the use or development of waters by administration concession.

d. The utilization, exploitation, development, conservation and protection of water resources shall be subject to the control and regulation of the government through the National Water Resources Council, hereinafter referred to as the Council.

คำขอนั้นให้สาธารณชนได้เพื่อเปิดโอกาสให้มีการคัดค้าน หากได้รับความเห็นชอบก็จะมีการออกใบอนุญาตให้ใช้ทรัพยากรน้ำ โดยใบอนุญาตจะมีการกำหนดเงื่อนไขของการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อให้เกิดประโยชน์ นอกจากนี้ มีการกำหนดปริมาณทรัพยากรน้ำสูงสุดที่ผู้มีสิทธิใช้ทรัพยากรน้ำจะได้รับอนุญาต ช่วงระยะเวลาที่กำหนดให้มีการชักน้ำไปใช้ จะต้องใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อกิจกรรมใดและอาจมีเงื่อนไขอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเห็นสมควร ในกรณีที่คำขออนุญาตใช้ทรัพยากรน้ำได้รับการอนุมัติ ให้ถือว่าผู้ใช้ทรัพยากรน้ำได้รับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำตั้งแต่วันที่ยื่นคำขอ

สำหรับปริมาณทรัพยากรน้ำที่ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำมีสิทธิใช้เพื่อกิจกรรมใด ๆ นั้นจะต้องถูกควบคุมโดยหลักที่ว่าการใช้ทรัพยากรน้ำจะต้องใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ ตามมาตรฐานที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติกำหนดนั้น การใช้ทรัพยากรน้ำในปริมาณที่ถือว่าเป็นประโยชน์สำหรับกิจกรรมต่าง ๆ ดังต่อไปนี้[35]

1) การใช้ทรัพยากรน้ำในครัวเรือน 0.0029 ลิตรต่อวินาที

2) การใช้ทรัพยากรน้ำชลประทาน 1.5 ลิตรต่อวินาที

3) การใช้ทรัพยากรน้ำผลิตกระแสไฟฟ้า ปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำขึ้นอยู่กับแต่ละโครงการ

4) การใช้ทรัพยากรน้ำประมง 0.92529 ลิตรต่อวินาที

5) การใช้ทรัพยากรน้ำเลี้ยงสัตว์ 0.00024 ลิตรต่อวินาที สำหรับสัตว์ 1 ตัว ในกรณีการเลี้ยงปศุสัตว์ และ 0.000000145 ลิตรต่อวินาที สำหรับสัตว์ 1 ตัว ในกรณีเลี้ยงไก่ (Poultry)

6) การใช้ทรัพยากรน้ำอุตสาหกรรม ให้ขึ้นอยู่กับความต้องการใช้ทรัพยากรน้ำแต่ละโครงการ

7) การใช้ทรัพยากรน้ำนันทนาการ 0.6 ลิตรต่อวินาทีต่อพื้นที่สนามกอล์ฟ 1 เฮกแตร์

ในกรณีที่ไม่สามารถจะกำหนดได้ว่า ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำรายใดเป็นผู้มีสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำมาก่อนนั้น กฎหมายได้จัดลำดับความสำคัญของการจัดสรรทรัพยากรน้ำไว้ตามลำดับต่อไปนี้ตามมาตรา 10[36] ได้แก่การใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค การใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อ

---

[35] From *"Water Resources Allocation Policies and Practices in the Philippines,"* Regional Workshop on Allocation of Water among Water-Use Sector, by Hector A. Dayrit, 2543.

[36] Article. 10. Water may be appropriated for the following purposes:

a. Domestic;

b. Municipal;

c. Irrigation;

การชลประทาน[37] การใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการผลิตพลังงาน การใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการประมง การใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการปศุสัตว์ การใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการอุตสาหกรรมและประการสุดท้าย การใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการอื่น ๆ นอกจากนี้ยังได้กำหนดเกี่ยวกับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงลำดับความสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรน้ำเอาไว้ ในกรณีที่มีผู้ใช้ทรัพยากรน้ำสองรายหรือมากกว่านั้น โดยมีความต้องการจากแหล่งทรัพยากรน้ำเดียวกัน ผู้มีสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำอยู่ก่อน จะมีสิทธิดีกว่าผู้มาทีหลัง ยกเว้นในกรณีฉุกเฉิน ให้จัดสรรทรัพยากรน้ำให้แก่ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคก่อน ลำดับความสำคัญของการจัดสรรน้ำยังอาจมีการเปลี่ยนแปลงไปได้ในกรณีที่การใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อกิจกรรมที่อยู่ในลำดับล่างจะได้ก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่า หรือเป็นประโยชน์เพื่อสาธารณะประโยชน์มากกว่า นอกจากนี้ ในพื้นที่ที่มีความขาดแคลนทรัพยากรน้ำซ้ำซาก อาจมีการพิจารณาให้ลดปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำตามใบอนุญาตใช้ทรัพยากรน้ำของผู้ใช้ทรัพยากรน้ำรายใดรายหนึ่งก็ได้

กฎหมายน้ำของฟิลิปปินส์อนุญาตให้มีการเช่า (Lease) หรือโอน (Transfer) สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำได้โดยอาจให้เช่าหรือโอนทั้งหมดหรือเพียงแต่บางส่วนก็ได้ แต่จะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติก่อน การให้เช่าจะต้องทำเป็นสัญญาซึ่งมีระยะเวลาการเช่าไม่เกิน 5 ปี ในกรณีของการโอนสิทธิจะต้องมีการยื่นขอจดทะเบียนคำขออนุญาตเพื่อโอนสิทธิและในคำขอโอนจะต้องระบุเหตุผลของการโอน การโอนจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติก่อน แม้ว่ากฎหมายนี้จะอนุญาตให้มีการโอนหรือให้เช่าก็สิทธิการใช้น้ำก็ได้ แต่ก็มิได้เปิดโอกาสให้มีตลาดซื้อขายสิทธิกันอย่างเต็มที่ เนื่องจากมีข้อกฎหมายจำกัดหลาย ๆ ประการ ที่ทำให้มีการโอนหรือการเช่าสิทธิไม่สามารถเกิดขึ้นได้ง่ายมากนัก ทรัพยากรน้ำตามที่ได้รับโอนมาหรือเช่ามานั้นจะต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์เดียวกันกับการใช้ทรัพยากรน้ำก่อนโอนหรือการให้เช่า นอกจากนี้กฎหมายได้กำหนดให้รัฐสามารถเปลี่ยนแปลงลำดับความสำคัญของการจัดสรรน้ำได้หากการกระทำเช่นนั้นก่อให้เกิดประโยชน์แก่การใช้ทรัพยากรน้ำมากกว่า การละเมิดเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรน้ำอาจเป็นเหตุให้มีการระงับสิทธิ

---

d. Power generation;

e. Fisheries;

f. Livestock raising;

g. Industrial;

h. Recreational; and

i. Other purposes;

[37] Use of water for irrigation is the utilisation of water for producing agricultural corps.

การใช้ทรัพยากรน้ำชั่วคราว และการขยายทรัพยากรน้ำโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นเหตุให้ถูกเพิกถอนใบอนุญาตการใช้ทรัพยากรน้ำได้ ข้อจำกัดต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำเป็นสิทธิในทรัพย์สิน ที่ขาดความมั่นคงและเป็นอุปสรรค์ต่อการเช่าหรือซื้อขายสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำได้

ใบอนุญาตการใช้ทรัพยากรน้ำที่ออกให้ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำแล้วอาจถูกเพิกถอนได้ หากปรากฏว่าไม่มีการใช้ทรัพยากรน้ำตามสิทธิในใบอนุญาตนั้น มีการละเมิดเงื่อนไขในใบอนุญาต มีการขายทรัพยากรน้ำโดยไม่ได้รับอนุญาต การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบอันชอบด้วยกฎหมายอื่น ๆ โดยเจตนาการก่อให้เกิดมลพิษ เหตุรำคาญ (Public Nuisance) การกระทำใด ๆ ที่เป็นภัยต่อการสาธารณะสุขและความปลอดภัยสาธารณะ และในกรณีที่เป็นการใช้ทรัพยากรน้ำในเขตชลประทานได้ทีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากเกษตรกรรมไปเพื่อวัตถุประสงค์อื่น เป็นต้น

กฎหมายน้ำยังบัญญัติให้มีการเก็บค่าน้ำ ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำที่มีใบอนุญาตใช้ทรัพยากรน้ำจะต้องจ่ายค่าทรัพยากรน้ำตามอัตราของการชักน้ำไปใช้จากแหล่งทรัพยากรน้ำ อัตราค่าทรัพยากรน้ำในปัจจุบันเป็นไปตามอัตราที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เมื่อมิถุนายน ค.ศ. 1997 ตามอัตรานี้ จะมีค่าธรรมเนียมพื้นฐานที่ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำทุกคนต้องจ่ายเป็นจำนวนเงิน 500 เปโซ หลังจากนั้น อัตราค่าน้ำที่ต้องจ่ายขึ้นอยู่กับอัตรากี่ชักน้ำไปใช้ กล่าวคือ สำหรับการชักน้ำไปใช้ไม่เกิน 30 ลิตรต่อวินาที จะต้องจ่าย 2.75 เปโซต่อลิตรต่อวินาที การใช้น้ำตั้งแต่ 30-50 ลิตรต่อวินาที ให้เก็บ 4.25 เปโซต่อลิตรต่อวินาที และการใช้ทรัพยากรน้ำเกิน 50 ลิตรต่อวินาทีให้เก็บ 5.50 เปโซลิตรต่อวินาที ซึ่งถือว่าเป็นอัตราค่าน้ำสูงสุดที่เรียกเก็บ

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ทราบดี อัตราค่าทรัพยากรน้ำที่เรียกเก็บของฟิลิปปินส์นั้นยังคงต่ำกว่าที่ควรจะเป็นมากและอยู่ในอัตราที่ไม่เพียงพอแม้แต่ค่าชดเชยค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐ ระบบการเก็บค่าทรัพยากรน้ำจึงมิได้สะท้อนต้นทุนในการจัดหาทรัพยากรน้ำอย่างแท้จริง หรือมิได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานว่าน้ำเป็นทรัพยากรที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจ การเก็บค่าน้ำในที่นี้จึงมิใช่กลไกที่มีประสิทธิภาพสำหรับการจัดการจัดสรรทรัพยากรน้ำที่มีอยู่อย่างจำกัดเพราะไม่อาจช่วยให้มีการจัดสรรทรัพยากรน้ำแก่ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำอย่างคุ้มค่ามากที่สุดและไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจให้มีการประหยัดทรัพยากรน้ำหรือใช้ทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ

3.2.2.2 การจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศชิลี[38]

ประเทศชิลีเป็นประเทศชายฝั่งที่มีรูปร่างลักษณะเป็นทอดยาวทางชายฝั่งแปซิฟิกในทวีปอเมริกาใต้ มีพื้นที่ 7.5 แสนตารางกิโลเมตร และมีประชากรประมาณ 14 ล้านคน ปริมาณฝนที่ตกในประเทศมีความแตกต่างกันมากนับตั้งแต่น้อยกว่า 50 มิลลิเมตร ในพื้นที่แห้งแล้งทางตอน

[38] *แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย: ชุดโครงการวิจัยด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ เล่ม 2* (น. 16-19). เล่มเดิม.

เหนือของประเทศ มาจนถึง 1,250 มิลลิเมตร ในพื้นที่ทางตอนใต้ ปริมาณการใช้น้ำทั้งหมดอยู่ในช่วงระหว่าง 34.21-10.88 พันล้านลูกบาศก์เมตรสำหรับการอุปโภคบริโภค (Consumptive Use) และ 23.33 พันล้านลูกบาศก์เมตรสำหรับการใช้อื่นที่ไม่ใช่เพื่อการบริโภค (Non-Consumptive Use) ในบรรดาน้ำที่ใช้เพื่อการอุปโภคบริโภคทั้งหมด การชลประทานนับว่าใช้น้ำมากที่สุดคือคิดเป็นประมาณร้อยละ 89 อีกร้อยละ 6 ถูกใช้ในครัวเรือน และส่วนที่เหลือถูกใช้ในการทำเหมืองแร่และในภาคอุตสาหกรรม พื้นที่เพาะปลูกในชีมีประมาณ 5.1 ล้านเฮกแตร์ ในจำนวนนี้ 1.9 ล้านเฮกแตร์เป็นพื้นที่ชลประทาน แม้ว่าการชลประทานจะเป็นกิจกรรมที่ใช้น้ำมากที่สุด การขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็วในอัตราร้อยละ 85 และความสำคัญของการใช้น้ำเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าถึงร้อยละ 93 ของประเทศ ทำให้การบริหารจัดการน้ำต้องคำนึงถึงความจำเป็นในการสนองตอบความต้องการใช้น้ำในกิจกรรมอื่น ๆ ที่มิใช่การชลประทาน

ชิลีเป็นตัวอย่างของประเทศที่ได้พัฒนาองค์กรการบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำได้อย่างก้าวหน้าที่สุดประเทศหนึ่ง ทั้งในแง่ของการสร้างกติกาจัดสรรทรัพยากรน้ำโดยอาศัยกลไกตลาด การกระจายอำนาจการจัดการ และการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน แม้ว่ากฎหมายของชิลีจะบัญญัติให้ทรัพยากรน้ำเป็นสาธารณะสมบัติของส่วนรวม (Common Property) แต่ในทางปฏิบัติสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำถูกถือเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล ซึ่งผูกติดอยู่กับสิทธิในที่ดิน ภายใต้กฎหมายน้ำ (Water Code) ที่ตราขึ้นในปี ค.ศ. 1981 และภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1988 ของประเทศชิลี สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ (Water Use Right) ถูกกำหนดให้เป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลเป็นอิสระแยกต่างหากจากสิทธิในที่ดิน สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำจึงเป็นสิทธิที่สามารถซื้อขายใช้เป็นหลักประกันได้ และเป็นทรัพย์สินที่ต้องนำมาคำนวณค่าภาษีอากร นอกเหนือไปจากกฎหมายน้ำที่พัฒนาไปค่อนข้างมากชิลียังมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรที่รับผิดชอบด้านการจัดการน้ำไว้ค่อนข้างชัดเจนกว่าในประเทศอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดหาทรัพยากรน้ำ การจัดการน้ำเสีย บริษัทก่อสร้างของเอกชนและสมาคมผู้ใช้ทรัพยากรน้ำ

ระบบการกำหนดสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ (Water Right System) มีในชิลีมากกว่า 200 ปีที่แล้วก่อนที่จะมีการตราเป็นกฎหมายน้ำฉบับแรกในปี ค.ศ. 1951 โดยชาวชิลีมีขนบธรรมเนียมประเพณีที่มั่นคงเกี่ยวกับการเคารพให้แก่กันและกันในสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ สิทธิการใช้น้ำโดยส่วนใหญ่แล้วมักจะได้รับการจัดสรรโดยรัฐบาลชิลีเกือบทั้งสิ้นนับตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 จนถึงต้นศตวรรษที่ 20 ด้วยเหตุนี้ กฎหมายน้ำฉบับ ค.ศ. 1981 ได้ถูกแทนที่ฉบับ ค.ศ. 1951 จึงเป็นเพียงกฎเกณฑ์ที่รองรับการปฏิบัติมาช้านานไม่ว่าจะในเรื่องการรับรองสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ และการซื้อขายสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำที่มีมาอยู่ก่อนหน้านี้แล้ว อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้นำเอาหลักเศรษฐศาสตร์เข้ามาประยุกต์ใช้ในการซื้อขายทรัพยากรน้ำอย่างเสรีเพื่อ

สะท้อนต้นทุนการซื้อขายทรัพยากรน้ำที่แท้จริง กฎหมายได้อนุญาตให้มีการซื้อขายสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ รัฐจะให้สิทธิในรูปของปริมาณน้ำที่จัดสรรให้แก่ผู้ใช้ สิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำจะคิดเป็นลิตร/วินาที สิทธินี้ไม่ผูกติดกับวัตถุประสงค์ของการใช้ทรัพยากรน้ำ กล่าวคือผู้ใช้ทรัพยากรน้ำสามารถใช้สิทธิที่ตนมีใช้ไปเพื่อวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมใดก็ได้ และจะขายหรือให้บุคคลเช่าสิทธิเพื่อนำทรัพยากรน้ำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ใดก็ได้เช่นกัน การซื้อขายหรือการให้เช่าสิทธิ์การใช้ทรัพยากรน้ำจะกระทำได้โดยเสรีและปราศจากการแทรกแซงของรัฐ ทั้งนี้ การโอนสิทธิสามารถเกิดขึ้นได้โดยระหว่างผู้ใช้ทรัพยากรน้ำทั้งอยู่ในภาคการผลิตเดียวกันและต่างภาคผลิตก็ได้ โดยมีสมาคมผู้ใช้ทรัพยากรน้ำและศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่จัดการเกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรน้ำ รัฐจะเข้ามาเกี่ยวข้องก็ต่อเมื่อการซื้อขายสิทธิทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงจุดส่งทรัพยากรน้ำหรือผันทรัพยากรน้ำไปใช้เท่านั้น

เป็นที่น่าสังเกตว่าในการดำเนินนโยบายทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับกลไกตลาดสำหรับการจัดสรรทรัพยากรน้ำนี้ รัฐบาลสามารถใช้มาตรการป้องกันเกษตรกรและผู้ใช้ทรัพยากรน้ำที่ยากจนในเขตเมืองควบคู่กันไป กล่าวคือ การให้เงินอุดหนุนแก่ผู้มีฐานะยากจนเพื่อใช้การชำระค่าน้ำบางส่วนที่ใช้เกินสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำที่ตนเองได้รับการจัดสรรสิทธิ นับตั้งแต่ปีพ.ศ. 1992 เป็นต้นมา ได้มีการเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายน้ำเพื่อให้มีมาตรการลงโทษผู้ที่ถือสิทธิการใช้น้ำแต่ไม่ได้ใช้สิทธิ์ดังกล่าวโดยจะมีการเก็บค่าธรรมเนียมเป็นรายปี แม้ว่ามาตรการเช่นนี้จะถูกคัดค้าน ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำและการโอนสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ ในทัศนคติของรัฐบาลเห็นว่าเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อรักษาสมดุลระหว่างการจัดสรรทรัพยากรน้ำเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ และเพื่อป้องกันการผูกขาดการใช้น้ำ ซึ่งอาจจะเกิดได้หากปล่อยให้มีการซื้อขายน้ำอย่างเสรี ทั้งนี้น่าจะเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดการใช้น้ำที่มีประสิทธิภาพสูงสุด

การจัดส่งทรัพยากรน้ำและควบคุมดูแลให้ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำได้ใช้ทรัพยากรน้ำตามสิทธิของตน ตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรน้ำเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้ใช้ทรัพยากรน้ำ(Water User's Associations หรือ WUOs) มีการจัดตั้งองค์กรผู้ใช้ทรัพยากรน้ำขึ้นทั้งในแม่น้ำสายหลักและระดับคลองส่งน้ำ องค์กรเหล่านี้จัดเป็นผู้จัดการปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้ทรัพยากรน้ำ ซึ่งเกิดขึ้นในพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบ และหากตกลงกันไม่ได้ก็จะต้องนำข้อพิพาทดังกล่าวนั้นขึ้นสู่ศาลในที่สุด

สิ่งที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำในชิลี นโยบายที่ชัดเจนของรัฐบาลที่จะกระจายความรับผิดชอบไม่ว่าจะในด้านค่าใช้จ่ายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไปให้แก่ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำ และการให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำ การดำเนินการก่อสร้างภายใต้โครงการของรัฐใด ๆ นั้นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ

ผู้นำได้ให้ความยินยอมที่จะแบกรับภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมดของโครงการด้วยการจ่ายคืนให้แก่รัฐในระยะยาว และเมื่อสมาคมผู้ใช้ทรัพยากรน้ำทุกระดับได้ตกลงที่จะรับผิดชอบเกี่ยวกับการบำรุงรักษาระบบส่งน้ำแล้วนั้น การจัดส่งน้ำ และเก็บค่าธรรมเนียม เนื่องจากผู้ใช้ทรัพยากรน้ำในชิลีมีสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำบังคับได้ตามกฎหมาย จึงทำให้สมาคมผู้ใช้ทรัพยากรน้ำเป็นกลไกที่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพในการประสานให้เกิดการโอนสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ และการจัดการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องทรัพยากรน้ำในระดับท้องถิ่น สำหรับเขตเมือง แม้ว่าประมาณร้อยละ 92 ของหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดหาทรัพยากรน้ำและการสุขาภิบาลจะเป็นของหน่วยงานรัฐแต่หน่วยงานเหล่านี้ก็พยายามจะพัฒนาให้ตนเองมีความเป็นอิสระทางด้านการเงินมากขึ้นด้วยการเปิดให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนเข้ามาถือหุ้นได้มากขึ้น การพัฒนาหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำให้มีลักษณะการบริหารในเชิงธุรกิจมากขึ้น การแปรรูปหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ในการจัดหาทรัพยากรน้ำให้ภาคเอกชน ตลอดจนการเปิดให้บริษัทเอกชนเข้ามาทำหน้าที่ในบริการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ ได้นำไปสู่การบริการสาธารณะด้านการจัดหาทรัพยากรน้ำและการสุขาภิบาลที่ดีขึ้นทั้งในแง่คุณภาพและปริมาณ

แม้ว่าการจัดการทรัพยากรน้ำในชิลีจะมีความก้าวหน้ามากกว่าประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศ และมักจะถูกหยิบยกเป็นตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จของนโยบายการเปิดให้มีตลาดการซื้อขายทรัพยากรน้ำ ซึ่งก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพแต่ก็มีผู้วิจารณ์ว่าความสำเร็จดังกล่าวอ้างที่เกินความเป็นจริง ทั้งนี้เพราะนับแต่มีการประกาศใช้เมื่อ ค.ศ. 1981 เป็นต้นมานั้น ปรากฏว่ามีการซื้อขายสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำค่อนข้างน้อยมาก[39] อย่างไรก็ตามอาจมีข้อถกเถียงได้ว่าปริมาณการซื้อขายสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำมิได้มีดัชนีบ่งชี้ว่าตลาดการซื้อขายทรัพยากรน้ำไม่มีประสิทธิภาพเสมอไป เพราะวัตถุประสงค์ของการมีตลาดซื้อขายทรัพยากรน้ำก็คือ เป็นกลไกที่ก่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการจัดสรรทรัพยากรน้ำ เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรน้ำในกิจกรรมที่ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรืออย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ปัญหาที่ท้าทายการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพของประเทศชิลีในอนาคตได้แก่ ปัญหาความขัดแย้งที่กำลังเพิ่มมากขึ้นระหว่างการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการชลประทานและเพื่อการผลิตพลังงาน และระหว่างผู้ใช้ทรัพยากรน้ำในเขตชลประทานและผู้ใช้ทรัพยากรน้ำในเขตเมือง การแก้ไขปัญหาการค้าสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ การบัญญัติสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำให้มีความชัดเจนมากขึ้นในแง่ของปริมาณทรัพยากรน้ำที่มีสิทธิใช้ได้ ณ จุดผันน้ำต่าง ๆ กันเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบต่อบุคคลอื่น การรักษาระดับน้ำในลำน้ำเพื่อความจำเป็นในการรักษาระบบนิเวศของ

---

[39] From “Water Markets Down to Earth: The Political Economy of Water Right in Chile 1976-1995,” (pp. 639-656), by Carl J. Bauer, Bring, 1997, *World Development,* 25(5).

ลำน้ำและการลดมลพิษทางน้ำที่เกิดขึ้นจากการทิ้งของเสียของภาคอุตสาหกรรมและการปล่อยน้ำเสียจากเขตเมือง เพื่อรักษาคุณภาพน้ำให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมเป็นต้น

จากกฎหมายภายในจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีกฎหมายที่ข้องกับการจัดสรรทรัพยากรน้ำอยู่หลายฉบับด้วยกัน ต่างก็มีหลักการที่แตกต่างกันออกไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ แต่สิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำของไทยยังไม่ปรากฏให้เห็นเด่นชัดอันเป็นการแตกต่างกับวัตถุประสงค์ของการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างแท้จริง อีกทั้งอย่างกฎหมายของต่างประเทศที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญของการใช้ทรัพยากรน้ำจึงได้ตรากฎหมายน้ำขึ้นมาเพื่อคุ้มครองราษฎรด้วยกันเองอันเป็นการกำหนดถึงสิทธิและหลักการใช้ทรัพยากรน้ำเอาไว้อย่างชัดเจน ทั้งยังสามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรน้ำของราษฎรด้วยกันเองได้ และในส่วนของปัญหาที่เกิดขึ้นกับกฎหมายไทยหรือการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ได้ทำการวิเคราะห์และยกตัวอย่างให้เห็นถึงความขัดแย้งจากการใช้น้ำ อันเป็นเนื้อหาในบทที่ 4 ที่ได้กล่าวในบทถัดไป

3.3 บทสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ

ผู้ให้สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ ดร. อำนาจ วงศ์บัณฑิต[40]

วันสัมภาษณ์ 21 มีนาคม 2557

ในปัจจุบันประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดถึงสิทธิในความเป็นเจ้าของของทรัพยากรน้ำ ซึ่งในอดีตได้เคยให้ความเห็นเอาไว้ว่าควรมีการกำหนดถึงสิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพยากรน้ำว่าควรเป็นของรัฐ แต่ปัจจุบัน การกำหนดถึงความเป็นเจ้าของมีความอ่อนไหวในทางการเมือง ระยะหลังจึงได้มีแนวความคิดในการกำหนดให้ทรัพยากรน้ำเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน โดยความจริงแล้วในเรื่องความเป็นเจ้าของทรัพยากรน้ำไม่ใช้สาระสำคัญ แต่หลักสำคัญนั้นจะอยู่ที่ว่าใครมีอำนาจในการบริหารจัดการมากกว่า ซึ่งคำตอบก็เห็นได้ชัดเจนว่าเป็นรัฐและทำอย่างไรรัฐควรจะมีการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชน ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดไว้ แต่ในตามความเป็นจริงประเทศไทยยังไม่มีการให้ประชาชนเรามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ซึ่งการกำหนดความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำในทางทฤษฎีสามารถกำหนดให้มีเจ้าของได้ แต่ในทางปฏิบัติต่างก็มีมุมมองที่หลากหลายซับซ้อน

การกำหนดถึงสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ ประเทศไทยเห็นควรต้องมีการกำหนดถึงสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ แต่ในทางปฏิบัติ เป็นไปได้ยาก เพราะหากถ้าไม่มีการกำหนดให้ชัดเจนก็จะทำให้คนที่มีโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำมากกว่าเกิดการตักตวงผลประโยชน์ไปใช้ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการใช้ทรัพยากรน้ำสำหรับกลุ่มคนที่ยากจนหรือเข้าถึงทรัพยากร

[40] อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

น้ำได้ยาก และอาจส่งผลกระทบระหว่างผู้ใช้ทรัพยากรน้ำต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ซึ่งหากขอบเขตไม่ชัดเจนก็นำมาซึ่ง หลักใครใคร่ใช้ใช้ เป็นหลักที่ไม่ได้ส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักแบ่งบันแต่เป็นหลักที่นำมาซึ่งความเห็นแก่ตัว อันจะส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้ทรัพยากรน้ำ จากหลักที่ว่าน้ำเป็นทรัพยากรของแผ่นดิน ทุกคนมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ อันเป็นการประกันสิทธิขึ้นพื้นฐานแต่หากไม่มีการกำหนดสิทธิที่ชัดเจนก็อาจนำมาซึ่งผลกระทบอย่างมากมาย หากมีการกำหนด ก็ควรกำหนดถึงความจำเป็นของการใช้ ก็คือ ให้ในเรื่องของการอุปโภคบริโภคและลำดับถัดมาเราก็ควรตระหนักถึงความจำเป็นของแต่ระรัฐ ซึ่งเราจะเห็นได้ว่าแม้กระทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาแต่ละรัฐก็ยังมีการกำหนดลำดับความสำคัญที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้อาจขึ้นอยู่กับประเพณี สถานการณ์และท้องถิ่นนั้น ๆ

ในส่วนของกฎหมายที่มีอยู่นั้น ปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำมีอยู่อย่างกระจัดกระจาย เห็นควรมีการออกเป็นกฎหมายใหม่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำโดยตรง ในปัจจุบันเห็นได้ว่าภาครัฐให้ความสำคัญต่อทรัพยากรน้ำ แม้กระทั้งมติคณะรัฐมนตรียังได้กำหนดให้มีการออกกฎหมายทรัพยากรน้ำ ลักษณะของกฎหมายที่ตราขึ้นควรเป็นกฎหมายแม่โดยออกกฎหมายในภาพรวมแล้วให้มีการออกเป็นกฎกระทรวงเพื่อขยายความละเอียดของมาตราต่าง ๆ และควรให้มีการรวบรวมไว้เป็นฉบับเดียวกันเพื่อง่ายต่อผู้ใช้ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนในฐานะผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย มิฉะนั้นจะอยู่ในลักษณะของมือใครยาวสาวได้สาวเอา หรือ อย่างกรณีน้ำท่วม มีการปิดล้อมกรุงเทพมหานครและนิคมอุตสาหกรรมต่าง ๆ เพื่อมิให้น้ำเข้าท่วมอันจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจจำนวนมหาศาล ส่งผลให้พื้นที่รอบนอกทำหน้าที่ในการรองรับน้ำที่มีจำนวนมหาศาล ทำให้ส่งผลกระทบต่อประชาชนและพื้นที่ทางภาคเกษตรกรรม ซึ่งในปัจจุบันเองภาครัฐยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจนเข้าไปให้ความช่วยเหลือ ดังนั้นเราควรมีมาตรการใดไปช่วยหรือชดเชยหรือกรณีการดึงน้ำจากลุ่มน้ำอื่นมายังอีกลุ่มน้ำ ก็อาจจะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ จะมีอะไรมาชดเชย เป็นผลน้ำมาซึ่งความไม่เป็นธรรมในการใช้ทรัพยากรน้ำ

ในส่วนขององค์กร ในอดีตมักเกิดปัญหาจากการใช้อำนาจและหน้าที่ที่ทับซ้อนกัน ซึ่งในปัจจุบันแต่ละองค์กรก็มีกฎหมายแม่ แต่ละกฎหมายก็มีขอบเขตหน้าที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งในปัจจุบันมีกฎหมายที่กระจัดกระจาย ซึ่งภาครัฐก็ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำเพื่อเป็นหน่วยงานที่คอยทำหน้าที่ประสานงานกัน แต่ปัจจุบันหน่วยงานดังกล่าวนี้ก็ไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องมากจากอยู่ภายใต้ระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรี ไม่มีกฎหมายรองรับและให้อำนาจในการเข้ามาบังคับอย่างจริงจัง ทั้งนี้เมื่อมีการเรียกประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือมีการกำหนดนโยบายที่ขัดแย้งกัน เช่น กรมชลประทาน หากมีการกำหนดนโยบายที่ขัดแย้งกับกฎหมายกรมชลประทาน กรมชลประทานมักจะไม่ทำตามคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เป็นเพราะกรมชลประทานมี

กฎหมายรองรับเป็นของตัวเองจึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ อีกทั้งอาจมีเรื่องทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงได้งานตามนโยบายของแต่ละรัฐบาลที่เข้ามาบริหาร เห็นควรให้มีพระราชบัญญัติเพื่อรองรับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติขึ้นมาเพื่อให้อำนาจในทางกฎหมาย ซึ่งแม้ตอนหลังรัฐจะมีการตั้งหน่วยงานที่เข้ามาบริหารจัดการน้ำแต่อำนาจหน้าที่ก็ยังคงมีการทับซ้อน และไม่มีผลในทางกฎหมายเพราะไม่มีกฎหมายในการรองรับและบังคับใช้

ในปัจจุบันมีกฎหมายที่ไม่ชัดและหากกฎหมายที่ชัดก็เป็นเพื่อการจัดการน้ำของกรมชลประทาน ที่ให้อำนาจหน้าที่ในการจัดหาทรัพยากรน้ำในพื้นที่ของกรมชลประทานเองเท่านั้น อีกทั้งเป็นกฎหมายที่มีการบังคับใช้กันมาอย่างยาวนานและไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน เป็นการให้อำนาจภาครัฐอย่างเต็มที่โดยไม่ให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม อีกทั้งหากมีการออกกฎหมายใหม่หรือมีการปรับแก้ ควรต้องจัดให้มีการจัดทำเป็นระบบลุ่มน้ำ เพราะลุ่มน้ำมีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกัน ทั้งนี้ควรมีการให้คณะกรรมการแต่ละลุ่มน้ำนั้น ๆ เป็นคนดูแลจัดการพร้อมทั้งให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดตั้งและควรมีการออกกฎหมายเพื่อการรองรับอำนาจของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ซึ่งควรมีการกำหนดเป็นน้ำสามระดับ หากเป็นการใช้ทรัพยากรน้ำระดับเล็กซึ่งโดยส่วนมากแล้วเป็นการใช้ในระดับครัวเรือนไม่จำเป็นต้องมีการขออนุญาต อาจให้คณะกรรมการลุ่มน้ำสามารถจัดสรรดูและเองได้ แต่หากเป็นการใช้น้ำในระดับกลางและระดับใหญ่ก็ควรจะต้องออกกฎหมายลำดับรองในระดับกฎกระทรวงเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ในการใช้ทรัพยากรน้ำ โดยทั้งนี้จะต้องมีการขออนุญาต

ในส่วนของค่าธรรมเนียมแรกเริ่มในอดีตเห็นควรให้มีการนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาปรับใช้เพื่อให้ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำเกิดความตระหนักถึงคุณค่า แต่มาตอนหลังควรมีการปรับแนวความคิดเพื่อให้สอดคล้องกับสังคมทำ จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นเก็บค่าธรรมเนียมก็ควรปรับการใช้ทรัพยากรน้ำออกเป็นสามระดับ หากในส่วนของระดับเล็กก็ไม่ควรมีการเรียกเก็บหรือขออนุญาต แต่หากเป็นในระดับกลางและระดับใหญ่ก็ควรมีการเรียกเก็บตามความเหมาะสม โดยจำเป็นต้องมีการขออนุญาตในการใช้ทรัพยากรน้ำ

หากกล่าวถึงองค์กรอิสระนั้น เห็นควรเข้าไปมีส่วนร่วมในการไกล่เกลี่ย แต่ไม่ควรชี้ขาดในประเด็นข้อพิพาทเพราะจะเป็นการตัดสินอันกล่าวล่วงอำนาจศาล ทั้งนี้ควรออกกฎหมายเพื่อให้มีกฎหมายรองรับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ โดยให้อำนาจคณะกรรมการลุ่มน้ำเพื่อให้องค์กรอิสระเข้ามามีส่วนร่วมหากเป็นเรื่องเล็กน้อยก็สามารถเข้าไกล่เกลี่ยกันเองได้ แต่หากเป็นข้อพิพาทของการใช้ทรัพยากรน้ำขนาดกลางและขนาดใหญ่ก็ต้องอาศัยการไกล่เกลี่ยและเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมต่อไป

ผู้ให้สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ ดร. เกษม จันทร์แก้ว[41]

วันที่สัมภาษณ์: 4 มีนาคม 2557

ในส่วนสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำถือว่าเป็นส่วนสำคัญที่จะเข้ามาบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีอยู่เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นความแห้งแล้งและรวมถึงภัยจากน้ำท่วมด้วย เนื่องจากทรัพยากรน้ำ มีการเคลื่อนที่อยู่ตลอดเวลาทำให้ไม่สามารถอยู่กับเจ้าของตลอด ลักษณะของน้ำ เราสามารถแบ่งออกเป็น สามประการหลัก ๆ คือน้ำเป็นของ แข็งก็ได้แก่น้ำแข็งหรือหิมะของเหลว ก็ได้แก่น้ำ และไอน้ำ ซึ่งไม่สามารถกำหนดในลักษณะของรูปธรรมในความเป็นเจ้าของได้ ดังนั้นในการกำหนดความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำทำให้เราไม่สามารถกำหนดว่าให้ใครเป็นเจ้าของได้ เมื่อกล่าวถึงสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำเราจะต้องคำนึงถึงต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ เราควรมีการคำนึงถึงสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำด้วย

ในการกำหนดถึงสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ โดยการออกเป็นกฎหมายเนื่องจากน้ำเป็นทรัพยากรที่ประชากรควรเข้าถึงได้ทุกคน ดังนั้นการกำหนดถึงสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำควรคำนึงถึงต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ โดยอาศัยกระบวนการจัดสรรน้ำเพื่อให้เกิดประโยชน์และคำนึงถึงความต้องการมากกว่า

เนื่องจากปัจจุบันมีกฎหมายอยู่หลายฉบับด้วยกันซึ่ง แต่ละฉบับก็เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์แต่ละอย่างในตัวเอง ซึ่งเราควรมีการตราเป็นกฎหมายน้ำเพราะกฎหมายแต่ละฉบับที่มีอยู่อย่างมากมายก็มีบทบาทหน้าที่ ที่แตกต่างในวัตถุประสงค์ของตัวเอง บางครั้งอาจมีหน้าที่ทับซ้อน อีกทั้งกฎหมายแต่ละฉบับต่างก็มีเอกภาพของตัวเอง

ในส่วนของหน่วยงานที่มีอยู่ก็ต้องอาศัยอำนาจและปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายของหน่วยงานนั้น ๆ ปัจจุบันก็พบว่ามีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบางครั้งก็มีการปฏิบัติหน้าที่เกิดการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่กัน ซึ่งเดิมมีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติที่มีหน้าที่ในการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แต่ต่อมามีการจัดตั้งกรมทรัพยากรน้ำ ซึ่งมีหน้าที่หลักในการดูแลและส่งเสริมร่วมถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ แต่ไม่มีอำนาจในการบังคับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติตามนโยบายของกรมทรัพยากรน้ำ

ค่าธรรมเนียมทรัพยากรน้ำ โดยทั่วไปหากศึกษาให้ดีแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรน้ำ โดยหลักแล้วเป็นการทำงานของภาครัฐหรือแม้กระทั้งรัฐวิสาหกิจเอง ซึ่งทรัพยากรน้ำรัฐเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการจัดหาหรือเป็นการประกันหลักขั้นพื้นฐานของการมีอยู่

---

[41] ผู้อำนวยการโครงการศึกษาวิจัยและพัฒนาสิ่งแวดล้อมแหลมผักเบี้ย อันเนื่องมาจากพระราชดำริ ตำบลแหลมผักเบี้ย อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี.

และการใช้ทรัพยากรน้ำได้ ในส่วนของเงินที่เรียกเก็บมักจะเป็นค่าสึกหรอหรือค่าใช้จ่ายของอุปกรณ์เครื่องมือมากกว่า จึงทำให้จำนวนเงินที่เรียกเก็บมักมีจำนวนไม่มาก อีกทั้งหากมีการเรียกเก็บกันอย่างจริง ๆ ในความเป็นจริง คงเป็นไปได้ยาก เพราะทรัพยากรน้ำ เป็นทรัพยากรที่มีการเคลื่อนที่ อยู่ตลอดเวลาและมีการแปรเปลี่ยนสภาพไป จนทำให้ไม่สามารถจะให้ใครเป็นเจ้าของเมื่อไม่มีความเป็นเจ้าของ รัฐในฐานะผู้มีอำนาจในการจัดสรรแล้วก็คิดค่าบริการมิใช้ต้นทุนในการใช้ทรัพยากรน้ำ

เมื่อกล่าวถึงค่าชดเชยที่ได้รับ เป็นการเยียวยาจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้น เพราะรัฐมีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชน เพราะภัยพิบัติที่เกิดขึ้นนั้นเราไม่สามารถกล่าวหรือโทษบุคคลใดได้ รัฐจึงมีหน้าที่ในการแก้ไขแม้จะไม่สามารถสะท้อนต้นทุนที่เสียหายได้ ทั้งนี้หากมีการปัญหาเกิดขึ้น เราควรมีการตรากฎหมายที่เพื่อเข้ามาแก้ไข โดยอาศัยหลัก และประเพณีของท้องถิ่นเพราะแต่ละท้องถิ่นที่มีความเชื่อ และประเพณีที่แตกต่างกัน และเมื่อเกิดความขัดแย้งที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรน้ำ ต้องอาศัยวิธีการตกลงที่สามารถไกล่เกลี่ยและสามารถหาข้อยุติความขัดแย้งของท้องถิ่นในส่วนของการกำหนดลำดับของสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ ก็ควรจัดถึงลำดับความจำเป็น โดยลำดับแรกควรจัดให้การอุปโภคบริโภคก่อน และลำดับถัดไปควรคำนึงถึงวิถีชีวิตหรืออาชีพหลักของประเทศนั้น ๆ เช่น ประเทศไทย อาชีพหลักก็ยังคงเป็นอาชีพในภาคเกษตรกรรม หลักเป็นประเทศสิงคโปร์ อาชีพหลักก็คือการท่องเที่ยว เป็นต้น

ผู้ให้สัมภาษณ์ รองศาสตราจารย์ ดร. กอบเกียรติ ผ่องพุฒิ[42]

วันที่สัมภาษณ์: 4 มีนาคม 2557

เมื่อกล่าวถึงสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำในประเทศไทยพบว่า ประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดถึงสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำไว้อย่างชัดเจนหรืออาจเรียกได้ว่าไม่มีการกำหนดเอาไว้เลยทั้ง ๆ ที่สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ เป็นสิ่งสำคัญ ทั้งนี้เราก็ควรคำนึงถึงลักษณะของสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ ประกอบกับประเทศไทยยังไม่มีการกำหนดถึงความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำอีกทั้งเรื่องความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำเป็นเรื่องละเอียดอ่อนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหารือภาคเอกชนต่างก็ให้ความเห็นที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งหากกล่าวถึงในอดีตประเทศไทยไม่จำเป็นต้องกล่าวถึงสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำก็ว่าได้ เป็นเพราะจำนวนประชากรและจำนวนความต้องการเมื่อเทียบกับคุณภาพและปริมาณน้ำที่มีอยู่ก็เหมาะสมและเพียงพอ พร้อมทั้งยังเหลือใช้ หากเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศในความเป็นเจ้าของ เช่น ประเทศมาเลเซียได้กำหนดให้ทรัพยากรน้ำเป็นของรัฐโดยรัฐมีหน้าที่จัดสรรทรัพยากรให้แก่ประชาชน ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าประเทศมาเลเซียยังสามารถส่งน้ำไปขายให้กับประเทศสิงคโปร์ได้อีกด้วย หากกล่าวถึงทรัพยากรน้ำของประเทศ

[42] อาจารย์ประจำ ภาควิชาวิศวกรรมชลประทาน คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

อิสราเอลได้กำหนดให้ทรัพยากรน้ำเป็นของพระเจ้าดังนั้นผู้ที่ใช้แล้วจะต้องทำน้ำให้กลับมาในสภาพและคุณภาพเดิมคืนแก่พระเจ้า ทั้งนี้เนื่องจากทรัพยากรน้ำของประเทศอิสราเอลมีปริมาณน้อย ดังนั้นระบบและการตรวจสอบควบคุมจึงสามารถทำได้ง่าย ทั้งนี้การกำหนดถึงความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำก็ต้องคำนึงถึงประเพณีของแต่ละประเทศด้วย

ในส่วนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ต้องคำนึงถึงกระทรวงทรัพยากรและธรรมชาติ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบกับแต่ทั้งนี้เท่าที่ผ่านมามักมีเกมส์ทางการเมืองเข้าแทรกแซงทำให้เกิดการพัฒนาที่ไม่ต่อเนื่อง และเป็นที่แน่นอนว่าเนื่องจากมีกฎหมายอยู่หลายฉบับ ส่งผลให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบก็แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้แต่ละหน่วยงานต่างก็ต้องปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายของตัวเองแม้กระทั้ง การดำเนินกิจกรรมบ้างอย่างมีขอบเขตและอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกัน อีกทั้งยังพบว่ากฎหมายของไทยมีความล่าหลังเพราะเนื่องมาจากมีการประกาศใช้และไม่มีการแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน

ในส่วนของปัญหาค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรน้ำ ซึ่งปัจจุบันมีการเก็บค่าธรรมเนียมในภาคเกษตรมีการเก็บต่อพื้นที่ ในการเก็บอัตราต่อพื้นที่ไม่สะท้อนให้เห็นถึงวิถีทางในการประหยัดน้ำเพราะมีลักษณะเหมือนการเหมาการใช้ทรัพยากรน้ำ กับนอกภาคเกษตรมีการเก็บเป็นอัตราต่อลูกบาศก์เมตรอันเป็นการเรียกเก็บตามปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำ ซึ่งตามความเห็นเราควรมีการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำสำหรับภาคเกษตรกรรมในลักษณะลูกบาศก์เมตรหรือตามปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำมากกว่าเป็นการเก็บต่ออัตราของพื้นที่ แต่ทั้งนี้เราก็ควรแบ่งกลุ่มการใช้น้ำในภาคเกษตรกรรมออกเป็น สามรูปแบบ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดของท่านอาจารย์อำนาจ วงศ์บัณฑิต โดยมีรูปแบบเล็ก กลาง และขนาดใหญ่ โดยมีการจัดเก็บในลักษณะกลุ่มลุ่มน้ำที่สามารถตรวจและวัดปริมาณน้ำที่ไหลเข้าไปยังพื้นที่ได้โดยอาศัยอาคารบังคับน้ำเป็นตัววัดปริมาณน้ำที่ไหลเข้าไปยังกลุ่มลุ่มน้ำต่าง ๆ เพราะในทางวิชาการอาคารบังคับน้ำสามารถคำนวณปริมาณน้ำที่ไหลผ่านได้หากมีการสอบเทียบอย่างถูกต้อง ซึ่งการเรียกเก็บในลักษณะของกลุ่มลุ่มน้ำนี้เราเรียกการใช้น้ำขนาดกลางและขนาดใหญ่ ทั้งต้องมีการขอใบอนุญาตการใช้ทรัพยากรน้ำ ซึ่งในตามทฤษฎีแล้วสามารถทำได้ แต่หากในทางปฏิบัตินั้นคงเป็นไปได้ค่อนข้างยาก เพราะการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจะส่งผลกระทบต่อเกษตรกรอันเป็นประชาชนกว่ากึ่งหนึ่งของประเทศ ซึ่งอาจทำให้มีเรื่องของการเมืองเข้ามาแทรกแซง

ผู้ให้สัมภาษณ์ ธีรพัฒน์ แจ้งอินทร์[43]

วันที่สัมภาษณ์: 3 มิถุนายน 2557

นายธีรพัฒน์ แจ้งอินทร์ อยู่บ้านเลขที่ 9/3 ม.8 ต.บางกระเบา อ.บ้านสร้าง จ.ปราจีนบุรี เพศ ชาย อายุ 32 จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายปัจจุบันประกอบอาชีพเกษตรกรรม (ทำนาปรัง) ปัจจุบันมีการทำนา 2 ครั้งต่อปีและจำนวน 30ไร่ โดยใช้เงินในการลงทุน 80,000 บาท ต่อครั้ง แหล่งเงินทุนกำไรที่เหลือจากการทำนาครั้งที่ผ่านมา ถ้าไม่พอก็กู้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือไม่ก็เงินกู้นอกระบบ

ในการทำกสิกรรมนั้น อาศัยแหล่งน้ำในการทำนาจากลำคลองเป็นส่วนใหญ่ซึ่งจะมีแม่น้ำสายหลักคือแม่น้ำปราจีนบุรี[44] น้ำฝนบ้างแต่ก็จะประสบปัญหาน้ำเค็มหากปีไหนแล้งมากก็จะเกิดสภาวะน้ำเค็ม หรือน้ำทะเลหนุน ในส่วนการกักเก็บน้ำนั้นไม่มีแหล่งกักเก็บน้ำ ชาวนาแถวนี้ทำนากัน 2 ครั้ง ครั้งแรกประมาน เมษายน-สิงหาคม ช่วงนี้ปัญหาที่พบคือ เรื่องน้ำเพราะช่วงนี้เป็นช่วงหน้าแล้ง โดยปกติแล้วชาวนาจะหว่านข้าวประมาณสงกานต์ แล้วฝนจะตกลงมาประมาณหลังสงกรานต์ ถ้าปีไหนแล้งมากก็จะสูบน้ำในลำคลองมาใช้ ถ้าสูบกันมาก ๆ น้ำที่ใช้เริ่มมีน้อยก็จะเกิดภาวะน้ำเค็มจะเข้ามาแทนที่ ก็จะสูบเข้านาไม่ได้ ทำให้ต้นข้าวขาดน้ำและยืนต้นตาย จะเห็นได้ว่าหากทรัพยากรน้ำปีใดมีน้อยไม่เพียงพอที่จะสูบจากแหล่งน้ำตามธรรมชาติ ประกอบมักจะมีสภาวะน้ำทะเลหนุนอยู่เสมอก็ไม่สามารถนำน้ำที่มีอยู่มาใช้ได้ จึงจำเป็นต้องอาศัยน้ำฝนเท่านั้น มักจะประสบกับปัญหาขาดแคลนน้ำอยู่เสมอ

ส่วนชาวนาที่ยังไม่หว่านรอให้ฝนตกมา ถ้าตกมามากน้ำเค็มที่หนุนขึ้นมาในแม่น้ำปราจีนบุรีก็จะถอยลงกลับทะเล พอน้ำจืดชาวนาก็จะเริ่มทำนาหว่านข้าว แต่เวลามันผ่านไปหลายวันหรือเป็นเดือน โดยปกติแล้วต้นข้าวจะมีอายุประมาน 100 วันจึงจะสามารถเก็บเกี่ยวได้ มากน้อยกว่านี้แล้วแต่พันข้าว ปัญหาที่จะตามมากอีกก็คือ ในเดือนตุลาคมเป็นช่วงฤดูน้ำหรือหน้าฝน มีปริมาณน้ำค่อนข้างเยอะ ชาวนาที่พึ่งหว่านก็มักประสบปัญหาน้ำหลาก เก็บเกี่ยวไม่ทัน จะเก็บเกี่ยวก่อนก็ไม่ได้ เพราะอายุของต้นข้าวยังไม่ครบกำหนดหากเก็บเกี่ยวก่อนก็จะประสบปัญหาข้าวเขียวไม่สุก

---

[43] เกษตรกรชาวนา จังหวัดปราจีนบุรี.

[44] ลุ่มน้ำปราจีนบุรีมีลำน้ำสายหลัก คือ แม่น้ำปราจีนบุรี และลำน้ำสาขาคลองพระสทึง ลำน้ำสาขาคลองพระปรง และลำน้ำสาขาแม่น้ำหนุมาน ลำน้ำสายหลัก แม่น้ำปราจีนบุรี เกิดจากการรวมตัวกันของแม่น้ำพระปรงกับแม่น้ำหนุมาน ที่บ้านตลาดใหม่ อำเภอกบินทร์บุรี โดยจะไหลไปทางทิศตะวันตกของอำเภอกบินทร์บุรี ผ่านอำเภอศรีมหาโพธิ อำเภอประจันตคาม อำเภอเมืองปราจีนบุรี และอำเภอบ้านสร้าง จังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งแต่ละปีจะมีการหนุนของน้ำทะเลจึงทำให้น้ำจากแม่น้ำปราจีนไม่สามารถนำมาใช้ได้.

เต็มที่ ราคาถูกมากหรือบางที่โรงสีไม่รับซื้อด้วยซ้ำ บางรายรอข้าวสุกแต่ก็ไม่ทันน้ำ น้ำท่วมหมด หรือบางครั้งต้องเก็บเกี่ยวกันในน้ำ

ส่วนในการทำนาครั้งที่ 2 ประมานเดือน พฤศจิกายน-กุมภาพันธ์ ครั้งนี้ชาวนาไม่มีปัญหาเรื่องน้ำเพราะสูบจากลำคลองได้ไม่มีน้ำเค็มเพราะปัญหาน้ำท่วมเพิ่งผ่านไปไม่นานชาวนาก็สามารถหว่านข้าวได้ตามปกติ แต่ปัญหาที่จะพบก็คือ ภัยหนาว บางปีก็หนาวน้อย บางปีก็หนาวมาก ถ้าหนาวมากจะทำให้ขาวไม่ออกรวง จึงทำให้ในรวงมีเมล็ดข้าวไม่มากน้ำหนักก็จะหาย

สำหรับในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรน้ำในการทำเกษตรกรรม เห็นด้วยเพราะเท่าที่ผ่านมา เคยมีปัญหาในฤดูแล้งมีการกักเก็บการใช้น้ำของพื้นที่ต้นน้ำ ทำให้ปลายน้ำไม่สามารถนำทรัพยากรน้ำมาใช้ได้ จนทำให้ชาวนาปลายน้ำเกิดการประท้วงและเกิดความไม่พอใจ ทำให้นายอำเภอเข้ามาไกล่เกลี่ยและก็หาข้อยุติ ผ่านไปสักระยะ ปัญหาดังกล่าวก็เกิดขึ้นอีกครั้งเพราะเนื่องจากชาวนาต้นน้ำไม่ปฏิบัติตาม ทำให้เกิดเป็นปัญหาเรื้อรังตลอดมา และภาครัฐเองก็ไม่เข้าใจและไม่ได้เข้าถึงปัญหาที่เกิดขึ้น มักจะเข้ามาแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ามากว่าการแก้ไขอย่างยั่งยืน

ส่วนเรื่องการช่วยเหลือจากรัฐ ที่ชาวนาประสบกับภัยพิบัติ ไม่ว่า จะหนาว แล้ง นอกจากราคาประกันที่ให้ไม่เต็มแล้ว ก็ไม่ได้รับการช่วยเหลืออะไรมา แค่พักหนี้ให้ หนึ่งปีไม่ต้องจ่ายต้น ดอก ซึ่งหากภาครัฐจัดให้มีการขึ้นทะเบียนเกษตรกรและมีการให้การช่วยเหลือเมื่อได้รับภัยพิบัติจากความล้มเหลวของการจัดสรรน้ำทางภาครัฐก็จะทำให้ชาวนาอันเป็นสันหลังของชาติสามารถดำรงอยู่ได้

บทที่ 4
วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรม

ทรัพยากรน้ำนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการประกอบอาชีพภาคเกษตรกรรม ในอดีตการใช้ทรัพยากรน้ำอาจดำเนินไปตามหลักที่ว่า “ใครใคร่ใช้ใช้” เพราะจำนวนประชาชนกับจำนวนทรัพยากรน้ำที่มีอยู่อย่างเหลือกินเหลือใช้จึงทำให้ประชาชนคนไทยใช้ทรัพยากรน้ำกันอย่างไม่ตระหนักถึงคุณค่า ตลอดจนถึงยุคปัจจุบันจำนวนประชากรกับปริมาณทรัพยากรน้ำที่สามารถใช้ได้นั้นมันแปรผันตรงข้ามกัน ทำให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับสภาวะขาดแคลนทรัพยากรน้ำและอาจนำมาซึ่งสงครามแย่งชิงทรัพยากรน้ำเลยก็ว่าได้ จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงปัญหาและวิเคราะห์มาตรการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยทำการศึกษาเพื่อเปรียบเทียบกฎหมายภายในอันเป็นกฎหมายของประเทศไทยกับกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรน้ำของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และประเทศชิลี เพื่อนำมาซึ่งแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและหลักเกณฑ์ในการจัดสรรทรัพยากรน้ำแก่ภาคเกษตรกรรมเบื้องต้น ตามกฎหมายไทย ให้ครอบคลุมรวมถึงความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นอย่างเหมาะสม อีกทั้งเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในประเทศในเรื่องนี้ต่อไป ซึ่งมาตรการที่ต้องทำการวิเคราะห์ ดังต่อไปนี้

4.1 มาตรการเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ

เมื่อกล่าวถึงมาตรการเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำของประเทศไทยนั้น จากการศึกษาพบว่าไม่มีกฎหมายใดเลยที่มีการกำหนดถึงความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำและสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำของประเทศไทย ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องทำการศึกษาในความเป็นเจ้าของทรัพยากรน้ำและสิทธิในการใช้น้ำทรัพยากรน้ำ

4.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของทรัพยากรน้ำ

การกำหนดสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำในต่างประเทศได้กำหนดถึงความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำ แต่สำหรับประเทศไทยยังมิได้ให้ความสำคัญต่อกรรมสิทธิ์ในน้ำเหมือนกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เนื่องจากในอดีตประเทศไทยมีความอุดมสมบูรณ์ในทรัพยากรน้ำอีกทั้งประชากรที่มีอยู่ไม่มาก ประกอบกับการใช้ทรัพยากรน้ำในอดีตมีความต้องการไม่มากนัก ส่งผลให้

กฎหมายในประเทศไทยละเลยไม่ได้กำหนดถึงกรรมสิทธิ์ของแหล่งน้ำต่าง ๆ แต่ก็มีหลักกฎหมายที่ได้กำหนดเอาไว้ ก็ไม่ชัดเจนมากนัก ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังในมาตรา 1304 กำหนดถึง “สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน รวมถึงทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) .....

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ .....”

ตามบทบัญญัติข้างต้น แสดงให้เห็นว่า กฎหมายกำหนดให้ทรัพยากรน้ำในแม่น้ำลำคลอง ทะเลสาบหรือทางน้ำอื่น ๆ เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งหมายความว่ามิใช่กรรมสิทธิ์ของเอกชน แต่ทั้งนี้รัฐมีหน้าที่ดูแลรักษาและจัดการ เพื่อประโยชน์ของประชาชน แต่ก็มิได้ระบุให้ชัดเจนว่าทรัพยากรน้ำเป็นของรัฐหรือไม่ อย่างไรก็ตามอาจตีความทรัพยากรน้ำดังกล่าวเป็นของรัฐโดยประชาชนมีสิทธิใช้ร่วมกันก็ว่าได้

ทั้งนี้ยังคงพบปัญหาในส่วนของทรัพยากรน้ำกล่าวคือทรัพยากรน้ำไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรน้ำผิวดินหรือทรัพยากรน้ำใต้ดินโดยทั่วไปแล้ว ไม่อาจนำหลักกฎหมายทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในส่วนของสาธารณะสมบัติของแผ่นดินนั้นมาใช้ได้ แม้ว่าอาจจะตีความได้ว่าทรัพยากรน้ำเป็นของรัฐก็ตาม ทั้งยังไม่อาจปฏิเสธได้ว่าหากมีภาคเอกชนอ้างความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำ เพราะไม่มีกฎหมายใดกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าทรัพยากรน้ำในประเทศไทยเป็นของใคร ซึ่งมีความแตกต่างกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ในความเป็นเจ้าของทรัพยากรน้ำได้แบ่งออกเป็นประเภทได้แก่ ทรัพยากรน้ำเป็นของรัฐ และทรัพยากรน้ำเป็นของส่วนบุคคล อีกทั้งในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้กำหนดให้รัฐเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำ โดยมิเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำ แต่รัฐสามารถให้สัมปทานแก่ภาคเอกชนใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ของการขออนุญาต โดยอาศัยใบอนุญาตการใช้ทรัพยากรน้ำ

จากร่างระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ... ได้กำหนดถึงความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำไว้ในมาตรา 8 [1]โดยให้สิทธิในทรัพยากรน้ำเป็นของประชาชน โดยที่รัฐและประชาชนร่วมกันใน

---

[1] ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ...

มาตรา 8 ทรัพยากรน้ำเป็นของประชาชน ซึ่งรัฐและประชาชนร่วมกันพัฒนา และร่วมกันจัดสรรให้มีใช้ และกักเก็บทรัพยากรน้ำ เพื่อ

(1) การดำรงชีพ การอุปโภคบริโภค การเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อยังชีพ การอุตสาหกรรมในครัวเรือน

การพัฒนาจัดสรรให้มี ใช้ และกักเก็บทรัพยากรน้ำ เพื่อการอุปโภคบริโภค การเกษตร การอุตสาหกรรม ในกิจการขนาดใหญ่ และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและได้กำหนดถึงขอบเขตของการใช้น้ำที่มีน้ำไหลผ่าน คือ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งมีน้ำพุหรือมีน้ำไหลผ่านตามธรรมชาติ มีสิทธิเก็บกักหรือใช้น้ำได้เท่าที่จำเป็น อีกทั้งกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงและใช้ทรัพยากรน้ำอย่างพอเพียงและเหมาะสม แต่การใช่สิทธินั้นต้องไม่เป็นการรอนสิทธิผู้อื่น

สำหรับความเห็นของนักวิชาการไม่ว่าด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม นักสิ่งแวดล้อมและนักวิชาการด้านชลประทานต่างให้ความเห็นว่า การกำหนดความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำ ในทางทฤษฎีสามารถทำได้ แต่หากในทางปฏิบัติเป็นเรื่องละเอียดอ่อนเห็นควรกำหนดถึงความเป็นเจ้าของในลักษณะกลาง ๆ คือ ควรกำหนดให้ทรัพยากรเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน หรือไม่ก็ควรเลี่ยงการกำหนดถึงความเป็นเจ้าของ แต่กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการมากกว่า

สำหรับผู้ทำการวิจัยเห็นว่า ประเทศไทยควรมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายอย่างชัดเจนโดยการออกเป็นกฎหมายทรัพยากรน้ำ และกำหนดถึงความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำ โดยให้ทรัพยากรน้ำเป็นของรัฐและมีหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีอยู่แก่ประชาชน เท่ากับเป็นการป้องกันการอ้างกรรมสิทธิ์ในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรของรัฐกับผู้ที่มีอำนาจในการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างฟุ่มเฟือย ตามหลักที่มีการปฏิบัติกันมาในอดีต “ใครใคร่ใช้ใช้” อีกทั้งเพื่อเป็นการป้องกันการโต้เถียงและความขัดแย้งในการแย่งชิงในทรัพยากรน้ำอันเป็นบ่อเกิดแห่งความรุนแรงที่อาจขยายวงกว้างได้ในอนาคต จึงควรมีมาตรการกำหนดถึงความชัดเจนในความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำ เพื่อให้รัฐสามารถจัดสรรทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและขัดปัญหาความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้

4.1.2 ปัญหาไม่มีกฎหมายในการกำหนดสิทธิในทรัพยากรน้ำโดยตรง

จากการศึกษาพบว่าสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรมไม่ปรากฏอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายฉบับใดเลยที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2517 กล่าวคือกฎหมายทั้ง 3 ฉบับข้างต้นไม่สามารถครอบคลุมถึงการใช้บังคับทุกกรณีหรือทุกพื้นที่ เพราะพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 ได้มีการยกเว้นการใช้บังคับแก่บุคคลที่มีการดำเนินกิจกรรมการชลประทานอันมีเนื้อที่

---

(2) การเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อการพาณิชย์

(3) การอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การผลิตพลังงานไฟฟ้า การประปา

(4) กิจการขนาดใหญ่ที่ใช้น้ำปริมาณมากหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามลุ่มน้ำ

(5) การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

ไม่เกินสองร้อยไร่หรือเป็นการกระทำเพียงชั่วคราวเท่านั้น ส่วนพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงนั้นจะมีผลใช้บังครับกับทางน้ำชลประทานเท่านั้น ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจในการออกเป็นกฎกระทรวงได้ตามความเห็นชอบ จึงไม่สามารถนำมาใช้ได้ทุกพื้นที่และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2517 จะใช้ก็ต่อเมื่อมีการออกเป็นพระราชกฤษฎีกาประกาศเป็นราย ๆ ไปโดยมักจะประกาศเป็นเขตหรือโครงการจัดรูปที่ดินเท่านั้น ฉะนั้นยังมีพื้นที่ในภาคเกษตรกรรมอีกมากมายที่ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น

กฎหมายที่มีอยู่ก็เป็นเพียงการอนุญาตให้มีการนำทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ตามแหล่งน้ำตามธรรมชาติ จากชลประทาน หรือการจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตรอันเป็นการทำให้พื้นที่ทางการเกษตรลดความแตกต่างกันทางด้านกายภาพเพื่อจะได้นำทรัพยากรน้ำหรือกักเก็บทรัพยากรน้ำไปใช้ได้เท่านั้น ซึ่งในปัจจุบันก็มีเพียงแต่หลักกฎหมายทั่วไปตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดในมาตรา 1339[2] เป็นการกำหนดถึงสิทธิและหน้าที่ของเจ้าของที่ดินที่มีพื้นที่ต่ำกว่าระดับน้ำไหลโดยกำหนดหน้าที่ให้เจ้าของที่ดินที่มีพื้นที่ต่ำกว่านั้นจำต้องยอมรับทรัพยากรน้ำที่ไหลจากที่สูงลงมาในพื้นที่ของตนเองและในขณะเดียวกันนั้นได้กำหนดถึงสิทธิ ไว้ว่า หากน้ำที่ไหลลงมาในที่ดินของตนนั้น เจ้าของที่ดินก็มีสิทธิในการกักเก็บทรัพยากรน้ำเอาไว้ใช้ตามความสมควร ซึ่งความในมาตราดังกล่าวนี้เป็นการกำหนดสิทธิและหน้าที่ในฤดูน้ำปกติ แต่หากเป็นฤดูที่มีน้ำมากกว่าปกตินั้น จะต้องปฏิบัติตามมาตรา 1340[3] กล่าวคือเป็นการกำหนดหน้าที่ในการรับน้ำจากการระบายของพื้นที่ที่อยู่สูงกว่าซึ่งเป็นทางน้ำตามปกติที่เคยรับทรัพยากรน้ำ ทั้งนี้ได้กำหนดถึงสิทธิในการที่จะเรียกให้เจ้าของที่ดินที่อยู่ในระดับที่สูงกว่าทำทางน้ำเพื่อให้น้ำได้สามารถไหลไปตามคูน้ำหรือท่อระบายน้ำและหากเกิดความเสียหายจากการระบายน้ำแก่เจ้าของพื้นที่ที่รับน้ำนั้นท่านก็มิได้ตัดสิทธิ์ในการเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนแก่ความเสียหายที่เกิดขึ้น หากเป็นกรณีที่

---

[2] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2468

มาตรา 1339 เจ้าของที่ดินจำต้องรับน้ำซึ่งไหลตามธรรมดาจากที่ดินสูงมาในที่ดินของตน

น้ำไหลตามธรรมดามายังที่ดินต่ำ และจำเป็นแก่ที่ดินนั้นไซร้ ท่านว่าเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่สูงกว่าจะกันเอาไว้ได้เพียงที่จำเป็นแก่ที่ดินของตน.

[3] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2468

มาตรา 1340 เจ้าของที่ดินจำต้องรับน้ำซึ่งไหลเพราะระบายจากที่ดินสูงมาในที่ดินของตนถ้าก่อนที่ระบายนั้นน้ำได้ไหลเข้ามาในที่ดินของตนตามธรรมดาอยู่แล้ว

ถ้าได้รับความเสียหายเพราะการระบายน้ำ ท่านว่าเจ้าของที่ดินต่ำอาจเรียกร้องให้เจ้าของที่ดินสูงทำทางระบายน้ำและออกค่าใช้จ่ายในการนั้น เพื่อระบายน้ำไปให้ตลอดที่ดินต่ำจนถึงทางน้ำ หรือท่อน้ำสาธารณะ ทั้งนี้ไม่ลบล้างสิทธิแห่งเจ้าของที่ดินต่ำในอันจะเรียกเอาค่าทดแทน.

กำหนดสิทธิในการชักน้ำ กรณีที่เจ้าของที่ดินอยู่ติดริมน้ำเพื่อประโยชน์ในการใช้ทรัพยากรน้ำตามสมควรและสิทธิดังกล่าวต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อที่ดินที่อยู่รอบข้างตามมาตรา 1355[4]

ตามร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... ได้กำหนดถึงสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำไว้หากแต่ขาดความชัดเจน จึงทำให้ผู้ใช้กฎหมายต้องอาศัยการตีความตามตัวบทกฎหมายซึ่งได้กำหนดไว้ในมาตรา 8 โดยเป็นเพียงการกำหนดในภาคส่วนใดที่มีสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำบ้าง แต่ไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจนว่า ภาคส่วนไหนมีสิทธิการในใช้ทรัพยากรน้ำก่อนหากเกิดสภาวะขาดแคลนทรัพยากรน้ำหรือหากเกิดภัยพิบัติทางทรัพยากรน้ำและภาคส่วนไหนจะมีสิทธิได้รับทรัพยากรน้ำหรือจำต้องรับทรัพยากรน้ำก่อน จากการศึกษาพบว่าการเรียงลำดับแต่ละอนุมาตราตามร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... นั้นพบว่าอาศัยหลักและเกณฑ์จากความจำเป็นในการใช้ทรัพยากรน้ำเท่านั้น

เมื่อกล่าวถึงแนวความเห็นของ ศาสตราจารย์ ดร. อำนาจ วงศ์บัณฑิต เห็นว่าประเทศไทยเราควรมีการออกเป็นกฎหมายทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เพื่อเป็นกฎหมายหลักและออกเป็นกฎกระทรวงเพื่อความจัดเจนในมาตราต่าง ๆ เพราะในมติของคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้มีกฎหมายทรัพยากรน้ำ แต่เนื่องจากการกำหนดกฎมายดังกล่าวนี้เป็นเรื่องละเอียดอ่อน และมักมีเรื่องทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงทำให้ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายทรัพยากรน้ำ

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้ทรัพยากรน้ำเป็นของประชาชนทุกคน โดยสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำของประเทศสหรัฐอเมริกาก็ได้มีลักษณะเช่นเดียวกันกับในกลุ่มประเทศแถบยุโรป โดยเป็นการกำหนดให้สิทธิการใช้น้ำเป็นสิทธิขึ้นพื้นฐานของหลักสองประการ คือ Riparian Doctrine[5] และ Prior Appropriation Doctrine ตามหลักของ Riparian Doctrine เป็นกฎหมายที่ได้กำหนดให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินอันมีพรมแดนหรือดินแดนติดกับกระแสน้ำหรือแหล่งทรัพยากรน้ำโดยได้ให้สิทธิในการเข้าถึงหรือใช้ทรัพยากรน้ำจากแห่งน้ำ ซึ่งสิทธินี้ได้มีการพัฒนามาจากหลักกฎหมายโบราณของการเดินเรืออันเกี่ยวกับรัฐชายฝั่ง อีกทั้งสิทธินี้ไม่สามารถที่จะซื้อขายหรือจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่บุคคลภายนอกได้ เป็นสิทธิที่ให้แก่เจ้าของที่ดินในการใช้ประโยชน์ตามสมควรและไม่สามารถจะแสวงหาผลประโยชน์อย่างอื่นใดไปกว่าความจำเป็น ทั้งนี้สิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำของเจ้าของที่ดินที่อยู่ติดกับแหล่งน้ำย่อมมีสิทธิในการใช้ประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน

---

[4] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2468

มาตรา 1355 เจ้าของที่ดินริมทางน้ำ หรือมีทางน้ำผ่าน ไม่มีสิทธิจะชักเอาน้ำไว้เกินกว่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ของตนตามควร ให้เป็นเหตุเสื่อมเสียแก่ที่ดินแปลงอื่นซึ่งอยู่ตามทางน้ำนั้น.

[5] From *Forging New Rights in Western.* Op.cit.

กฎหมายน้ำของรัฐแคลิฟอร์เนียได้กำหนด หลักของสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำเอาไว้ในมาตรา 101[6] เป็นเรื่องสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำของผู้ที่อยู่อาศัยริมฝั่งลำธารหรือแหล่งน้ำจะได้มาซึ่งสิทธิก็ต่อเมื่อมีการใช้สิทธินั้นอยู่เป็นประจำอย่างสม่ำเสมอและในมาตรา 102 ทรัพยากรน้ำที่อยู่ในรัฐทั้งหมดเป็นทรัพย์สินของผู้คนในรัฐ แต่สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำอาจจะมาจาก การจัดสรรในลักษณะตามที่กฎหมายบัญญัติและตามมาตรา 106 ได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักการของตั้งกฎหมายดังกล่าวขึ้นมานี้เพื่อการใช้ประโยชน์อย่างสูงสุดและเพื่อการชลประทาน โดยที่ในมาตรา 1201 ได้กำหนดในเรื่องของสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ เอาไว้ว่าทรัพยากรน้ำทั้งหมดที่ไหลในช่องทางธรรมชาติใด ๆ ยกเว้นเท่าจะได้รับหรือจะถูกนำไปใช้กับวัตถุประสงค์ที่เป็นประโยชน์และเหตุผลที่เป็นประโยชน์สำหรับวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ของผู้ที่อยู่ชายฝั่งทั้งนี้มีการประกาศให้ทรัพยากรน้ำเป็นสินค้าสาธารณะของรัฐและการจัดสรรนั้นให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

กฎหมายประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ก็มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำโดยตรง กล่าวคือ กฎหมายน้ำ หรือ Water Code ซึ่งได้ตราขึ้นมาตั้งแต่ ค.ศ. 1976 ตามกฎหมายนี้ทรัพยากรน้ำเป็นของรัฐและไม่เปิดช่องให้ถือเป็นเจ้าของได้ไม่ว่าบุคคลใดก็ตาม โดยทั้งนี้รับอาจอนุญาตให้มีการสัมปทานการใช้หรือพัฒนาทรัพยากรน้ำได้ตามมาตรา 3.c,d[7] รวมถึงการใช้ประโยชน์ การพัฒนา การอนุรักษ์และการคุ้มครองทรัพยากรน้ำให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ กฎหมายบัญญัติระบบสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำโดยยึดหลัก Prior Appropriation Doctrine กล่าวคือ ผู้มีสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำอยู่ก่อนย่อมมีสิทธิดีกว่าผู้มาทีหลังและได้กำหนดลำดับความสำคัญในการใช้ทรัพยากรน้ำโดยเริ่มจากการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค การใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการชลประทาน[8] การใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการผลิตพลังงาน การใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการประมง การใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการปศุสัตว์ การใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการอุตสาหกรรมและประการสุดท้ายการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการอื่น ๆ

ดังจะเห็นได้ว่า การกำหนดความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำในต่างประเทศมักมีการกำหนดออกเป็น 2 แนวทางกล่าวคือ ให้ทรัพยากรน้ำเป็นของรัฐโดยรัฐมีหน้าที่ในการจัดสรรให้แก่

---

[6] California Water Code 1943

Section 101, Section 102, Section 106, Section 1201 โปรดดูต่อไปในภาคผนวก ข.

[7] c. The State may allow the use or development of waters by administration concession.

d. The utilization, exploitation, development, conservation and protection of water resources shall be subject to the control and regulation of the government through the National Water Resources Council, hereinafter referred to as the Council.

[8] Use of water for irrigation is the utilization of water for producing agricultural crops.

ประชาน กับอีกแนวทางได้กำหนดให้ ทรัพยากรน้ำเป็นของประชาชนทุกคน โดยที่รัฐมีหน้าที่ร่วมกับประชาชนในการจัดสรรทรัพยากรน้ำ ส่วนหลักในการใช้ทรัพยากรน้ำมีอยู่สองหลักใหญ่ด้วยกัน ในส่วนแรกหลักความเป็นเจ้าของผู้ที่อยู่ติดกับแหล่งทรัพยากรน้ำ ริมน้ำและหลักผู้ที่มาก่อนซึ่งในปัจจุบันแม้จะไม่ได้รับความสำคัญแล้วก็ตาม แต่ก็เป็นหลักที่สามารถนำมาใช้เพื่อการตีความตามกฎหมายได้ อีกทั้งกฎหมายทรัพยากรน้ำควรจะมีการจัดเรียงลำดับความสำคัญของการใช้ทรัพยากรน้ำในยามวิกฤตอีกด้วย

ดังนั้น ตามความเห็นของผู้วิจัยเห็นว่า ประเทศไทยควรกำหนดถึงมาตรการในสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำไว้เพื่อเป็นพื้นฐานของการใช้ทรัพยากรน้ำ และควรจัดเรียงลำดับความสำคัญของการใช้ทรัพยากรน้ำในฤดูแล้งไว้ด้วย ว่าเมื่อทรัพยากรน้ำมีอยู่อย่างจำกัดภาคส่วนใดควรจะมีสิทธิในการใช้และเข้าถึงก่อนภาคส่วนอื่น ๆ และควรกำหนดถึงมาตรการที่จะเข้ามาเยียวยาผู้ใช้ทรัพยากรน้ำในภาคส่วนต่าง ๆ หากไม่ได้รับทรัพยากรน้ำตามสิทธิ์ เท่ากับว่าก็จะทำให้รัฐในฐานะเจ้าของทรัพยากรน้ำสามารถจัดสรรทรัพยากรน้ำ ทั้งยังสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในยามวิกฤตหากมีการความขัดแย้งก็ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือหน้าที่เข้ามาแก้ไขปัญหาและทำให้ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำสามารถใช้ทรัพยากรน้ำได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งยังสามารถลดปัญหาที่เกิดจากความขัดแย้งได้อีกด้วย

4.2 มาตรการในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

เมื่อกล่าวถึงมาตรการในกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติก็จำเป็นต้องมีการศึกษาถึงกฎหมายที่มีอยู่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำภาคเกษตรกรรมในปัจจุบันนั้นเป็นอย่างไร และศึกษาถึงการบังคับใช้และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยว่าหน่วยงานใดมีหน้าที่ในการรับผิดชอบเมื่อเกิดปัญหาขึ้น

4.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพของกฎหมาย

ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพของกฎหมาย นับว่าเป็นอีกปัญหาหนึ่งของสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำในประเทศไทย แม้ว่าประเทศไทยจะมีนโยบายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำโดยยึดระบบลุ่มน้ำ และเน้นการจัดการแบบบูรณาการดังปรากฏให้เห็นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฯ ฉบับต่าง ๆ แต่การจัดสรรทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นเท่าที่ผ่านมายังคงอยู่ในลักษณะที่ต่างคนต่างทำ และไม่มีการประสานงานกันเท่าที่ควร อันเนื่องมาจากการขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมาย ที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับก็ล้วนแล้วแต่มีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกันทั้งสิ้น ซึ่งกฎหมายที่มีอยู่ มักอยู่ในเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างกัน อันเป็นการดำเนินงานที่อาจเกิด

การทับซ้อนของหน้าที่ และเมื่อเกิดเหตุขึ้นมา ส่งผลให้ไม่มีหน่วยงานใด ที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นหลักและทันท่วงที

จากปัญหาข้างต้นผู้ทำการวิจัยได้ทำการยกตัวอย่างกฎหมายที่มีอยู่เพื่อให้เกิดความเข้าใจเช่น ประเทศไทยจัดให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาระยะหนึ่งแล้ว แต่การดำเนินการยังมีอุปสรรคทำให้การงานไม่อาจดำเนินไปโดยเหมาะสมตามควร จึงเป็นเหตุผลให้มีการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้นขึ้นมา ดังนั้นตามความในมาตรา 4 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ได้ให้คำนิยามของการชลประทานหมายความว่ากิจการที่กรมชลประทานจัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรน้ำหรือเพื่อกัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือแบ่งทรัพยากรน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณูปโภค หรือการอุตสาหกรรม และหมายความรวมถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำกับรวมถึงการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทานด้วย

ทั้งนี้ สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ ตามความในมาตรา 9 กล่าวไว้ว่าในกรณีที่แหล่งน้ำนั้นอยู่ไกลและไม่สามารถทำโดยวิธีอื่นใดได้ เพื่อให้ได้รับทรัพยากรน้ำนั้นใช้ สามารถทำทางน้ำให้ผ่านแก่ที่ดินของผู้อื่นได้เมื่อได้รับอนุญาตจากนายช่างชลประทาน ข้าหลวงประจำจังหวัดหรือนายอำเภอ แต่ทั้งนี้ความกว้างจะต้องไม่เกิน 10 เมตรและต้องใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำของตนด้วย

ตามความในมาตรา 20 ได้ให้สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อเกษตรกรรมของเกษตรกรไว้โดยมีข้อแม้ว่าจะต้องไม่ปิดกั้นการไหลของทรัพยากรน้ำจนไม่สามารถไหลไปที่อื่นได้ และยังให้สิทธิในการกักเก็บทรัพยากรน้ำตามความสมควรเอาไว้เพื่อใช้ในการเกษตรกรรม ตามความในมาตรา 21 ถ้าผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหรือมีการฝ่าฝืนจะต้องรับโทษทางอาญา

สืบเนื่องมาจากการใช้ทรัพยากรน้ำในการเพาะปลูกของเกษตรกรในบางท้องที่มีปัญหามาก กล่าวคือ เกษตรกรที่อยู่ทางต้นทรัพยากรน้ำมักจะกักตุนทรัพยากรน้ำไว้มากเกินความจำเป็นทำให้เกษตรกรรมที่อยู่ห่างจากทางน้ำหรือปลายทางน้ำไม่มีทรัพยากรน้ำใช้เพาะปลูกได้เพียงพอจึงมีการทะเลาะวิวาทกันเป็นประจำ แม้จะได้มีกฎหมายลงโทษแก่บุคคลผู้กักเก็บทรัพยากรน้ำไว้แล้วก็ตามแต่โทษที่กฎหมายกำหนดไว้นั้นเบาบางมาก คือ ปรับไม่เกินห้าสิบบาทหรือจำคุกไม่เกินห้าสิบวัน หรือทั้งจำทั้งปรับ ผู้กระทำผิดจึงไม่กลัวเกรงอาญาแผ่นดินยังคงกักตุนทรัพยากรน้ำไว้ใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตน จึงเป็นเหตุผลให้มีการดำเนินการชลประทานราษฎร์ขึ้นมา

ตามความในมาตรา 4 ได้ให้คำนิยามของการชลประทานราษฎร์ การชลประทานที่ราษฎรได้ร่วมกันจัดทำขึ้น เพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกของราษฎรในท้องที่ กล่าวคือเป็นการจัดทำชลประทานขึ้นโดยเอกชน ซึ่งจะต้องดำเนินการขออนุญาตในการจัดทำตามมาตรา 7 หากเพื่อประโยชน์ของการเกษตรที่ไม่เกิน 200 ไร่นั้นหรือการกระทำเพียงชั่วคราวโดยมิได้มี

ลักษณะเป็นการถาวรนั้น และจะต้องไม่เป็นการกีดขวางทางน้ำสาธารณะหรือ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นก็สามารถดำเนินกิจกรรมได้โดยไม่ต้องขออนุญาตและยังสามารถจัดทำการชลประทานเพื่อการค้า โดยทั้งนี้จะต้องยื่นขอสัมปทาน ต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามความในมาตรา 30

นอกจากกฎหมายข้างต้นแล้วยังมีกฎหมายหลัก พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ตามความ ในมาตรา 4 ได้ให้คำนิยามของการชลประทานหมายความว่ากิจการที่กรมชลประทานจัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรน้ำหรือเพื่อกัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบาย หรือแบ่งทรัพยากรน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณูปโภค หรือการอุตสาหกรรมและหมายความรวมถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำกับรวมถึงการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทานด้วย

ทั้งนี้ ภาคอุตสาหกรรมจะต้องห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งมูลฝอย ซากสัตว์ซากพืช เถ้าถ่าน หรือสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำชลประทานหรือทำให้น้ำเป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือการบริโภค ห้ามมิให้ผู้ใดปล่อยน้ำซึ่งทำให้เกิดเป็นพิษแก่น้ำตามธรรมชาติหรือสารเคมีเป็นพิษลงในทางน้ำชลประทาน จนอาจทำให้น้ำในทางน้ำชลประทานเป็นอันตรายแก่เกษตรกรรม การบริโภค อุปโภค หรือสุขภาพอนามัยตามความในมาตรา 28 หากมีการฝ่าฝืนจะต้องรับโทษทางอาญาตามที่กำหนดไว้

นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 เนื่องจากในปัจจุบันนี้มีการเจาะทรัพยากรน้ำบาดาลและการใช้ทรัพยากรน้ำบาดาลกันอย่างกว้างขวาง และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอีกในอนาคตแต่ยังไม่มีการควบคุมให้เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการ จนปรากฏว่าแหล่งน้ำบาดาลบางแห่งเกิดขาดแคลนหรือเสียหายซึ่งถ้าปล่อยให้มีสภาพเช่นนี้อยู่ต่อไป อาจเกิดความเสียหายต่อ ทรัพยากรของชาติหรือทำให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษหรือเป็นอันตรายแก่ทรัพย์สินหรือสุขภาพของประชาชนสมควรมีมาตรการป้องกันอันเหมาะสม เพื่อประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

ประกอบกับในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติอันเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นซึ่งเป็นระดับ อำเภอ ระดับตำบล และระดับหมู่บ้าน ซึ่งในตอนที่ 4 เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องบำรุงและส่งเสริมการอาชีพของราษฎรในทางเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม ซึ่งก็เท่ากับว่าผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ ในการจัดหาแหล่งทรัพยากรน้ำ ให้แก่ลูกบ้านในการใช้เพื่อเกษตรกรรม ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนั้นได้ให้อำนาจในการจัดหาแหล่งทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตรแก่ประชาชนในหมู่บ้าน หรือตำบลนั้น ๆ ด้วย เท่ากับว่าประชากรที่อาศัยอยู่นั้นย่อมมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตรซึ่ง ตอน 3 หน้าที่และอำนาจของกรมการอำเภอบำรุงการทำนา ค้าขาย ป่าไม้และทางไปมาต่อกัน นายอำเภอมีหน้าที่จะต้องจัดให้มีทรัพยากรน้ำเพื่อ

การบริโภคและทรัพยากรน้ำเพื่อเกษตรกรรมและต้องไม่ทำให้เกิดการแย่งทรัพยากรน้ำ ซึ่งก็เท่ากับว่าประชาชนย่อมมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำจากการจัดหาให้ของนายอำเภอ

จากการวิเคราะห์กฎหมายข้างต้น ทำให้ทราบว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคการเกษตรกรรม มีอยู่หลายฉบับด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติคันและคู พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2517 และระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 รวมทั้งกฎหมายของท้องถิ่นอันเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอีกหลายฉบับ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับต่างก็กระจัดกระจายอยู่ ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพของกฎหมายที่มีอยู่ อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อองค์กรที่มีหน้าที่หลักในการบริหารจัดการ

จากการศึกษาในครั้งนี้ได้ทำการศึกษา ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... จะเห็นได้ว่าได้กำหนดอำนาจและขอบเขตของกฎหมายไว้ในมาตรา 3[9] เป็นเรื่องเกี่ยวกับ การใช้ การพัฒนาและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำไว้แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวนี้ให้ใช้ครอบคลุมถึงทรัพยากรน้ำที่อยู่ในอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและป่าสงวนเท่านั้น มิได้เป็นกฎหมายแม่บทที่รวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ อีกทั้งยังคงทำให้กฎหมายที่มีอยู่ขาดความเป็นเอกภาพเช่นที่เป็นอยู่และร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำคงเป็นเพียงการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างกว้าง ๆ เท่านั้น มิได้มีการกำหนดลงไปในรายละเอียดอาจส่งผลกระทบต่อความไม่ชัดเจน และคงทำให้ผู้ใช้สามารถตีความกันได้อย่างกว้างขวาง

เมื่อเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาในส่วนของรัฐแคลิฟอร์เนีย ได้รวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายทั้งหมดเอาไว้ใน California Law ในส่วนของ California Water Code เป็นกฎหมายที่ได้รวบรวมกฎหมายน้ำไว้ทั้งหมดของรัฐแคลิฟอร์เนีย โดยแบ่งออกเป็น 27 หมวดด้วยกัน ตั้งแต่ในส่วนของบททั่วไป อำนาจหน้าที่ของรัฐ นโยบายการใช้ทรัพยากรน้ำ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ไม่ว่าจะเป็นการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในฤดูแล้ง ฤดูฝน และฤดูหนาวจะประกอบไปด้วยการจัดหาแหล่งทรัพยากรน้ำ อาทิ การจัดสร้างอ่าง

---

[9] มาตรา 3 การใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่มีกฎหมายใดกำหนดเกี่ยวกับการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่มีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ก็ให้ดำเนินการไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น

พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่ทรัพยากรน้ำที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าด้วย แต่การผ่านหรือเข้าไปบนพื้นดินในเขตดังกล่าว ให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น.

เก็บน้ำ การสร้างเขื่อน การชลประทาน การจัดหาทรัพยากรน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค อุตสาหกรรม การประปา ซึ่งได้กำหนดรายละเอียดโครงการต่าง ๆ เอาไว้ทั้งหมดตั้งแต่แรกเริ่มในการเริ่มดำเนินโครงการจนกระทั้งเสร็จสิ้นเป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดถึงหลักของการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำเอาไว้และมีการกำหนดถึงแผนการพัฒนาแหล่งทรัพยากรน้ำ โดยกำหนดให้แผนการพัฒนาทรัพยากรน้ำแต่ละแผนมีการกำหนดระยะเวลาของการจัดการโดยแต่ละแผนจะต้องมีการแก้ไขทุก 10 ปี ในแผนการพัฒนาทรัพยากรน้ำมีการกำหนดถึงการใช้ทรัพยากรน้ำเอาไว้และมักจะมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจ รวมถึงจัดให้มีการบันทึกถึงปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำเอาไว้ในแต่และปี นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งกองทุนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ อันประกอบไปด้วยกองทุนในการก่อสร้าง และการชดเชยเยียวยา กฎหมายน้ำดังกล่าวนี้ได้รวมถึงทรัพยากรน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน นับว่าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำทั้งหมดตั้งแต่หยดแรก ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบหลักในการดูแลนั้นได้แก่ กรมทรัพยากรน้ำ เป็นการกำหนดถึงอำนาจและหน้าที่หลักในการดู อีกทั้งได้กำหนดถึงการระงับข้อพิพาททางศาลกรณีเกิดปัญหาขึ้นกับทรัพยากรน้ำด้วย นับว่าเป็นกฎหมายที่มีความเป็นเอกภาพมากเพราะได้มีการรวมกฎหมายน้ำทั้งหมดไว้ในกฎหมายดังกล่าวทั้งยังมีการกำหนดรายละเอียดอย่างชัดเจน

ดังนั้น เพื่อความเป็นเอกภาพของกฎหมาย ผู้วิจัยเห็นควรว่าประเทศไทยจำเป็นต้องมีมาตรการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำไว้เป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน โดยการรวบรวมกฎหมายแต่ละฉบับที่กระจัดกระจายไว้เป็นหมวดหมู่ให้อยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน เพื่อทำให้ง่ายต่อความเข้าใจของผู้ใช้กฎหมายในฐานะรัฐและผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย คือราษฎร ทั้งนี้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน แม้จะเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายเองก็ยังมีการสับสนและมีการถกเถียงเรื่องขอบเขตและอำนาจของกฎหมาย เพราะกฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำมีอยู่กระจัดกระจายทั่วไป ซึ่งหากกฎหมายทรัพยากรน้ำของไทยมีความเป็นเอกภาพที่ง่ายต่อการเข้าใจ ไม่ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน โดยแบ่งขอบเขตของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตั้งแต่การจัดหาทรัพยากรน้ำ การสร้างอ่างเก็บน้ำ การจัดสรรทรัพยากรน้ำ การกักเก็บน้ำ การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ การแก้ไขปัญหาน้ำ แล้ง น้ำท่วมและคุณภาพน้ำ พร้อมทั้งควรมีการกำหนดถึงการเป็นคดีความเกี่ยวกับน้ำด้วย อันจะส่งผลให้การทำงานของรัฐออกมาอย่างมีประสิทธิและยังสามารถช่วยประหยัดงบประมาณของรัฐ อีกทั้งเมื่อเกิดความเสียหายหรือเกิดปัญหาขึ้นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดก็สามารถเข้าไปแก้ไขปัญหาได้โดยตรง

4.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สืบเนื่องจากปัญหาขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมายที่เกี่ยวเนื่องกับการใช้ทรัพยากรน้ำ โดยกฎหมายต่างกระจัดกระจายตามหน่วยงานต่าง ๆ อันมีกฎหมายมีอยู่หลายฉบับ แต่ละฉบับก็มีเนื้อหาซ้ำซ้อนกัน นอกจากเนื้อหาที่ซ้ำซ้อนกันแล้ว องค์กรที่รับผิดชอบก็มีหน้าที่ซ้ำซ้อนกันอีก หากพิจารณาอย่างผิวเผินแล้ว การมีองค์กรหรือหน่วยงานราชการหลายหน่วยงานก็ควรจะเป็นประโยชน์แก่การควบคุม การจัดการ หรือการพัฒนาทรัพยากรน้ำ เพราะหน่วยงานแต่ละแห่งจะได้นำความเชี่ยวชาญของตนเองมาช่วยใช้ในเรื่องดังกล่าว แต่ในความเป็นจริงนั้นกลับไม่เป็นผลดี ทว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างก็มักถกเถียงกันถึงขอบเขตและอำนาจหน้าที่ที่จะต้องทำด้วยตนเอง ไม่ต้องการทำฝ่ายเดียว ตัวอย่างของการซ้ำซ้อนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น การป้องกันแก้ไขมลพิษทางน้ำในลุ่มน้ำแห่งหนึ่ง อาจมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานด้วยกัน เช่น กรมชลประทาน กรมเจ้าท่า กรมอนามัย เทศบาล การท่าเรือ กรมควบคุมมลพิษ กรมอุตสาหกรรม สำนักคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งจากตัวอย่างข้างต้นเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นแล้วว่ามีการดำเนินหน้าที่ซ้ำซ้อนกันของหน่วยงานของรัฐและเมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้น หน่วยงานไหนต้องมีหน้าที่หลักในการดูแลอย่างจริงจัง

นอกจากกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในปัจจุบันนั้นมีหลายฉบับซึ่งต่างก็ได้มอบหมายในหน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบ แต่ล่ะหน่วยงานก็ต้องไปดำเนินให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยมิได้มีกฎหมายหลักที่หน่วยงานทุกหน่วยงานจะต้องปฏิบัติตาม ทำให้การบังคับใช้กฎหมาย มักจะเกิดความขัดแย้งในการทำงานระหว่างหน่วยงานราชการด้วยกันเอง รวมทั้งรัฐวิสาหกิจด้วย ตัวอย่างเช่นกรมชลประทานสร้างอ่างเก็บน้ำเพื่อจัดหาแหล่งทรัพยากรน้ำเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งทรัพยากรน้ำดังกล่าวมิได้มีหน้าที่ในการทำการเกษตรอย่างเดียว แต่จะต้องมีการทรัพยากรน้ำไปใช้ในด้านการอุปโภคบริโภค และการผลิตกระแสไฟฟ้า หากมีปริมาณน้อยเกินไปหรือหากมีปริมาณมากเกินไปและหากความเกิดคุณภาพลดลงก็จะส่งผลกระทบในวงกว้างดังนั้นเมื่อเกิดปัญหาทำให้ทรัพยากรน้ำดังกล่าวไม่สามารถนำไปทำกิจกรรมตามที่กำหนดเอาไว้ มักจะเกิดปัญหาขึ้นมากับการบังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบไม่ว่าจะเป็น การประปา เทศบาล กรมชลประทาน กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต เกษตรกร โรงงานอุตสาหกรรม คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ กระทรวง ทบวง กรม แม้กระทั้งจังหวัดเอง ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ต่างมีความเกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรน้ำทั้งสิ้น

เมื่อศึกษาถึงกรณีในฤดูแล้ง การจัดสรรทรัพยากรน้ำย่อมมีความจำเป็น เป็นอย่างมาก เพราะในภาคเกษตรกรรมนั้นย่อมได้รับผลกระทบในวงกว้าง ซึ่งได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ไทยเองเป็นประเทศที่ยังคงต้องพึ่งพาผลผลิตทางด้านเกษตรกรรม เช่นเดียวกันนี้ภาคเกษตรกรรมก็จำต้อง

อาศัยทรัพยากรน้ำกว่าร้อยล่ะ 80 ของปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำทั้งหมดของประเทศ หากไม่มีการจัดสรรทรัพยากรน้ำที่ดี โดยการนำหลักของสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำเข้ามากำหนดสิทธิการใช้ก็จะส่งผลกระทบในวงกว้าง เพราะทรัพยากรน้ำที่มีอยู่นั้นไม่ได้มีฟังก์ชันเดียวเพื่อเกษตรกรรม แต่ยังต้องมีการนำทรัพยากรน้ำไปใช้เพื่อการอุปโภค บริโภค อุตสาหกรรม และการผลิตกระแสไฟฟ้าหรือแม้ในกรณีฤดูน้ำ มักจะเห็นว่าเกษตรกรมักได้รับความเสียหายเป็นอย่างมาก เป็นเพราะการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ขาดประสิทธิภาพ เมื่อเกิดความเสียหายแล้วทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันที เพราะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ทับซ้อนกันจนทำให้ไม่ทราบว่าหน่วยงานไหนมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบหลัก

ประกอบกับกฎหมายฉบับเดียวกันก็ได้กำหนดให้หน่วยงานหลายหน่วยงานรับผิดชอบในเรื่องเดียวกัน โดยไม่ได้จำเป็นเพียงแค่แยกขนาดของโครงการที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบเท่านั้น เช่น การขออนุญาตทำการชลประทานส่วนบุคคล พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 กำหนดว่าถ้าทำในเนื้อที่ไม่เกิน 500 ไร่ให้ขออนุญาตจากอำเภอ ถ้าไม่เกิน 1,000 ไร่ให้ขออนุญาตจากจังหวัด ถ้าเกิน 1,000 ไร่หรือมีเนื้อที่คาบเกี่ยวจังหวัดต่างจังหวัดกันให้ขออนุญาตจากกระทรวงกระเกษตรฯ การให้หน่วยงานหลายหน่วยงานมีอำนาจออกใบอนุญาตดังกล่าวนั้นอาจทำให้การควบคุมการชลประทานส่วนบุคคล ไม่ไปในแนวทางเดียวกัน เพราะแนวนโยบายของกระทรวงมหาดไทยอาจมีหลักที่แตกต่างจากกระทรวงเกษตรฯ เป็นต้น

สำหรับการศึกษาถึงพัฒนาการของโครงสร้างองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พบว่าในช่วงก่อนการปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ. 2545 มีหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในด้านใดด้านหนึ่งอยู่ใน 40 กว่าหน่วยงาน สังกัดอยู่ใน 9 กระทรวง การปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานที่ต่างสังกัดกระทรวงและต่างมีกฎหมายเป็นของตนเองสะท้อนภาวะของการขาดเอกภาพและปราศจากการกำหนดทิศทางที่ชัดเจน ซึ่งในช่วงปี 2531 จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรก ต่อมาในการปฏิรูประบบราชการเมื่อปี 2545 ได้มีการยุบรวมหน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำจากเดิมที่กระจายอยู่ในหลายกระทรวงเข้าไว้ด้วยกัน และจัดตั้งกรมทรัพยากรน้ำสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้น เพื่อเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ แต่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำยังคงมีอยู่เป็นจำนวนมาก และถึงแม้จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติและคณะกรรมการลุ่มน้ำเพื่อเป็นองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งในระดับชาติและระดับลุ่มน้ำ แต่เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวยังไม่เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

รองรับอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานจึงส่งผลให้ไม่สามารถเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

ปัจจุบันมีอยู่ 2 งานหลักในการรับผิดชอบเกี่ยวกับกฎหมายน้ำของประเทศไทย คือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

4.2.2.1 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 12 โดยให้เป็นองค์กรที่หน้าที่ในการเสนอความเห็นและคำแนะนำทางด้านสิ่งแวดล้อมแก่รัฐบาล หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ตลอดจนทั้งการประสานงานในด้านสิ่งแวดล้อม

โดยภาพรวมแล้วคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นองค์กรที่ไม่มีอำนาจในการบังคับอย่างจริงจังตามกฎหมาย แต่เป็นเพียงแต่องค์กรที่ให้คำแนะนำแก่รัฐ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและเอกชนเท่านั้น อย่างเช่น การที่กฎหมายกำหนดว่า คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เสนอแผนพัฒนาส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรับมนตรี และมีอำนาจพิจารณากำหนดแนวทางให้มีการปฏิบัติไปตามแผนเท่านั้น มิได้หมายความว่าคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมมีอำนาจหน้าที่ที่จะไปบังคับให้ส่วนราชการอื่น ๆ ปฏิบัติไปตามแผนที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอไป เพราะฉะนั้นสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในปัจจุบัน จึงไม่เอื้ออำนวยที่จะทำให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นองค์กรกลางที่วางแผนด้านสิ่งแวดล้อมหรือประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและที่เกี่ยวข้องได้

4.2.2.2 คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาตินั้น (กนช.) ได้จัดให้มีขึ้นตามระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 เพื่อให้การบริหารทรัพยากรน้ำของประเทศในด้านกระบวนการบริหารจัดการการจัดหา การใช้ประโยชน์ การบำรุงรักษา การพัฒนา การป้องกัน การแก้ไขปัญหา การอนุรักษ์การฟื้นฟู และการดำเนินการด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ เป็นไปอย่างมีเอกภาพและบูรณาการสอดคล้องสัมพันธ์กันทั้งระดับลุ่มน้ำและระดับประเทศ

เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของ กนช.แล้ว พบว่าประสิทธิภาพในการทำงานของ กนช.นั้น ขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ ทางการเมืองของตัวนายกรัฐมนตรีเป็นหลัก เพราะตามระเบียบสำนักงานนายกฯในเรื่องนี้มิได้กำหนดองค์ประกอบของ กนช. ให้แน่นอน แต่ปล่อยให้เป็นดุลพินิจของนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้หากพิจารณาในด้านอำนาจหน้าที่ของ กนช. แล้วก็จะพบว่า กนช.ไม่มีอำนาจหน้าที่หลักที่จะบังคับให้หน่วยงานอื่นต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายที่วางไว้โดยตรง เพราะ กนช. มีอำนาจเพียงเสนอแนะหรือให้ความเห็นแก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้นและไม่มีอำนาจ

เด็ดขาดในการออกคำสั่งให้หน่วยงานอื่นปฏิบัติตามจึงทำให้ไม่มีหน่วยงานใดที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่หลักในการรับผิดชอบบริหารจัดการ ออกคำสั่งและควบคุมให้เป็นไปตามหลักอย่างเคร่งครัด

จากการศึกษาถึงร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... พบว่าได้ให้อำนาจกับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติในมาตรา 12[10] โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนนโยบาย

---

[10] มาตรา 12 คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำนโยบายทรัพยากรน้ำแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

(2) กำหนดมาตรการ แนวทาง เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำหรับดำเนินการตามนโยบายทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

(3) กำหนดระเบียบการจัดสรรทรัพยากรน้ำ จัดลำดับความสำคัญเพื่อการจัดสรรทรัพยากรน้ำ กำหนดสิทธิในทรัพยากรน้ำของแต่ละลุ่มน้ำ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตใช้และจัดสรรทรัพยากรน้ำขององค์กรผู้ใช้น้ำ

(4) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้บริการน้ำ

(5) ประสานงาน ติดตาม ประเมินผล และเร่งรัดผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ ให้เป็นไปตามแนวทางและนโยบายในการจัดการทรัพยากรน้ำ

(6) กำหนดขอบเขตกลุ่มลุ่มน้ำ ลุ่มน้ำ และจัดให้มีคณะกรรมการกลุ่มลุ่มน้ำคณะกรรมการลุ่มน้ำ

(7) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

(8) ให้คำปรึกษา เสนอแนะ และประสานผลประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องในการจัดการ การจัดสรร การใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการพัฒนาทรัพยากรน้ำ

(9) กำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ มีการรวบรวมข้อมูลสารสนเทศทรัพยากรน้ำ และให้มีการประสานแลกเปลี่ยนกันระหว่างหน่วยงาน

(10) จัดให้มีประมวลกฎหมายทรัพยากรน้ำ และปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ

(11) จัดให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ

(12) จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการในสภาวะวิกฤต โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

(13) ประสานงาน และจัดประชุมร่วมกับคณะกรรมการอื่นที่แต่งตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรน้ำ

(14) รับเรื่องราวร้องทุกข์ พร้อมทั้งดำเนินการไกล่เกลี่ยและพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ

(15) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดสรรรายได้ และเงินอุดหนุน

(16) ให้ความเห็นชอบในการจัดทำกฎ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่ง เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งการประสานการปฏิบัติตามนโยบาย แผน และการใช้บังคับ กฎ ระเบียบประกาศ คำสั่งของหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ

(17) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

การจัดการแผนเพื่อให้หน่วยงานของรัฐและหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามนโยบาย ทั้งจัดให้มีการจัดลำดับความสำคัญของสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำของแต่ละลุ่มน้ำ โดยจัดให้มีคณะกรรมการกลุ่มลุ่มน้ำเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว อีกทั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติสามารถรับเรื่องร้องทุกข์พร้อมทั้งดำเนินการไกล่เกลี่ยและพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของ ศาสตราจารย์ ดร. อำนาจวงศ์ บัณฑิต ในการออกกฎหมายเพื่อรองรับให้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่หลักในการดูและให้อำนาจหลักในการดูแลทรัพยากรน้ำทั้งหมด จะเป็นการลดภาระการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ของรัฐ เพราะหากเป็นระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรีก็เป็นเพียงหน่วยงานที่ตั้งขึ้นภายใต้ระเบียบสำนักงานนายกไม่มีอำนาจในการออกนโยบายเพื่อให้หน่วยงานอื่น ๆ ต้องปฏิบัติตามและให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกลุ่มลุ่มน้ำ ให้มีการบริหารจัดการเป็นกลุ่มลุ่มน้ำไป เพราะกลุ่มลุ่มน้ำ แต่ละกลุ่มก็ย่อมมีความเป็นเอกลักษณ์ในตัวเอง วิถีชีวิตก็ย่อมไม่เหมือนกัน

เมื่อกล่าวถึงการบังคับใช้กฎหมายและองค์กรอันมีหน้าที่หลักที่เกี่ยวข้องของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ต้องอธิบายเบื้องต้นก่อนว่า ประเทศสหรัฐอเมริกานั้น มีการปกครองแบบรัฐโดยหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐแต่ละรัฐนั้นก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายของรัฐนั้น ๆ เอง จากการศึกษาในครั้งนี้ รัฐแคลิฟอร์เนียได้มีการกำหนดกฎหมายอยู่ใน California Law ในส่วนของ California Water Code ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่กรมทรัพยากรน้ำ โดยมีอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำเป็นผู้บริหารผ่านกระบวนการคัดเลือกโดยผู้ว่าการรัฐแคลิฟอร์เนียแบบระบบสภาภายในรัฐ ทั้งนี้หน่วยงานดังกล่าวเป็นหน่วยงานหลักในการดูแลเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำทั้งหมดของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการขาดแคลนทรัพยากรน้ำ หรือสภาวะน้ำท่วม ไฟป่า ไฟฟ้าจากพลังน้ำ น้ำเสีย การนำทรัพยากรน้ำกลับมาใช้ ทรัพยากรน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค ทรัพยากรน้ำเพื่อการชลประทาน ทรัพยากรน้ำเพื่อเกษตรกรรม ทรัพยากรเพื่อการอุตสาหกรรม แม้กระทั้งการส่งทรัพยากรน้ำออกนอกรัฐก็ตาม หากเกิดเหตุการณ์วิกฤติต่าง ๆ กรมทรัพยากรน้ำมีหน้าที่ในการแจ้งข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชากรของรัฐทราบ พร้อมทั้งให้ความร่วมมือกับรัฐบาลกลางในการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้กรมทรัพยากรน้ำมีอำนาจหน้าที่หลักในการจัดการ วางแผน การใช้ทรัพยากรน้ำให้ไปในทางที่มีประสิทธิภาพ

มาตรา 13 คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ มีอำนาจออกระเบียบ หลักเกณฑ์ขั้นตอนและวิธีการในการกำหนดขอบเขตกลุ่มลุ่มน้ำและลุ่มน้ำ และการจัดตั้งคณะกรรมการกลุ่ม

ลุ่มน้ำและลุ่มน้ำ ตามมาตรา 12(6)

ระเบียบ หลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการตามวรรคหนึ่ง เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้.

ควบคุม การกำหนด การก่อสร้าง การอนุญาต รวมถึงการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้ยังมีการจัดตั้งกองทุนในการจัดหาแหล่งน้ำ และเยียวยาผู้ประสบภัยอีกด้วย

ถัดมาก็เป็นหน่วยงานของรัฐบาลกลาง ที่มีหน้าที่ดูแลและทำความร่วมมือกับหน่วยงานในรัฐต่าง ๆ โดยจะมี 2 หน่วยงานหลัก ได้แก่ The United States Geological Survey (USGS) เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงมหาดไทย (Ministry of Interior) USGS มีภารกิจในการให้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่น่าเชื่อถือเพื่อเป็นการให้ความรู้และทำความเข้าใจเกี่ยวกับข้อมูลทางธรรมชาติบนพื้นโลก รวมไปถึงดำเนินการเพื่อลดความสูญเสียของชีวิตและทรัพย์สินจากภัยพิบัติธรรมชาติศึกษาด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ระบบนิเวศวิทยา พลังงาน แร่ธาตุ และส่งเสริมและคุ้มครองคุณภาพชีวิตของมนุษย์ และ National Water Service (NWS) เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้ National Oceanic and Atmospheric Administration โดย NWS มีหน้าที่สำรวจและรายงานสภาพอากาศรวมไปถึงข้อมูลเกี่ยวกับการเก็บกักทรัพยากรน้ำด้วย และหากมีข้อมูลเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศที่รุนแรงหรืออาจเป็นอันตรายแก่ประชาชน NWS ก็จะได้ให้ข้อมูลแก่ประชาชนในพื้นที่เสี่ยง เพื่อที่ให้ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวได้เตรียมตัวป้องกันชีวิตและทรัพย์สินให้ปลอดภัย

สำหรับประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ก็มีหน่วยงานหลักในการดูแลและจัดการทรัพยากรน้ำหลัก 3 หน่วยงานด้วยกันคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (National Water Resources Board หรือ NWRB) กรมสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (Department of Environment and National Resources หรือ DENR) และกรมอนามัย (Department of Health หรือ DOH) คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้กรมโยธาธิการ ซึ่งจะแยกบทบาทหน้าที่กันอย่างชัดเจนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำรวมถึงการบังคับใช้กฎหมายและการควบคุมเป็นต้น ประกอบด้วยข้าราชการระดับสูงของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้แก่ สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจ กรมการเกษตร กรมการค้าและอุตสาหกรรม กรมสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรแห่งชาติ กรมอนามัย การประปามหานคร การสาธารณูปโภคส่วนท้องถิ่น กรมชลประทานแห่งชาติ และบริษัทพลังงานแห่งชาติ คณะกรรมการทรัพยากรแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรน้ำ การกำหนดนโยบาย ตลอดจนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำเป็นหน่วยงานส่วนกลางที่ประสานการจัดการทรัพยากรน้ำโดยหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตการใช้ทรัพยากรน้ำ และรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรน้ำและการจัดการทรัพยากรน้ำ สำหรับการควบคุมดูแลเกี่ยวกับคุณภาพน้ำหรือมลพิษทางน้ำและการจัดการพื้นที่ต้นน้ำนั้น จะอยู่ในควบคุมดูแลของกรมสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (DENR)

จากการศึกษาข้างต้นเห็นได้ว่า การบังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานหลังของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ทั้งสองประเทศได้มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของการบังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน ทำให้อำนาจและหน้าที่ในการดูแลไม่ซ้ำซ้อนกันเมื่อเกิดภัยพิบัติหรือปัญหา ก็มักจะให้ความร่วมมือในการแก้ไขและให้ข้อมูลแก่ประชาชน

ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่าประเทศไทยควร มีการจัดวางอำนาจหน้าที่หลักและอำนาจหน้าที่รองไว้เพื่อหากเกิดภัยพิบัติหรือปัญหาขึ้นทำให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เข้ามาจัดการแก้ไขปัญหาเพื่อให้ทันต่อปัญหาที่เกิดขึ้น อีกทั้งทำให้การบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับเป็นการขจัดความคลุมเครือในส่วนของอำนาจหน้าที่ ที่ซ้ำซ้อนกันอยู่ รวมทั้งหากมีการจัดระเบียบและจัดตั้งองค์ที่มีหน้าที่หลักเพื่อเข้ามาดูแลโดยตรงประกอบกับให้หน่วยงานนั้น มีความเป็นเอกภาพไม่ขึ้นตรงกับการเมืองอันเป็นจุดด้อยของการบริหารจัดการหากการเมืองเข้ามาแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของคนส่วนน้อย นับว่าเป็นหน่วยงานที่สามารถบริหารจัดการทรัพยากรน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการลดภาระในการใช้จ่ายของรัฐได้อีกด้วย โดยการออกกฎหมายรองรับและให้อำนาจหน้าที่กับ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติให้มีอำนาจในการดูแลและเข้ามาแก้ไขปัญหาทั้งหมดอันเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งต้องจัดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดการลุ่มน้ำ ซึ่งประเทศไทยมีการจัดแบ่งลุ่มน้ำไว้ทั้งหมด 25 ลุ่มน้ำหลัก เพราะ แต่ละลุ่มน้ำก็มีลักษณะทางกายภาพ ประเพณีและการใช้ทรัพยากรน้ำที่แตกต่างกันออกไป เพื่อเข้ามาบริหารจัดการทรัพยากรน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อเข้าถึงปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างโดยตรง

4.3 มาตรการในการแก้ไขความล้าหลังของกฎหมาย

จากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรมพบว่ากฎหมายเท่าที่มีอยู่มีความล่าหลังมากเมื่อเทียบกับเกษตรกรรมในปัจจุบัน ทำให้ไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ จึงควรมีมาตรการเข้ามาแก้ไขเพื่อให้กฎหมายมีความทันสมัยและสอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน

ปัจจุบันเราจะมีกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำอยู่ด้วยกันหลายฉบับก็ตาม แต่บทบัญญัติของกฎหมายเหล่านี้ก็ได้ตราขึ้นและมีการประกาศใช้นับกว่ากึ่งศตวรรษ โดยมิได้มีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้เกิดความสอดคล้องและเหมาะสมต่อสภาพการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน แต่มักจะเหมาะสมกับระบบสังคมการเกษตรกรรมขนาดเล็กมากกว่า ที่ยังไม่มีการพัฒนามากนักและมีน้ำอุดมสมบรูณ์ตลอดปี ในปัจจุบันพบว่าประเทศไทยมีการขยายตัว

ทางเศรษฐกิจขึ้นมากจากเมื่อ 60 ปีก่อน วิธีทางเกษตรกรรมก็ได้เปลี่ยนไป ตลอดจนความต้องการก็เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ

ทั้งนี้แม้เราจะมีกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ได้ระบุเกี่ยวกับสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ แต่ก็เป็นสิทธิโดยภาพรวมมากกว่า อีกทั้งกฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้รับการแก้ไข เพราะตามกฎหมายโดยทั่วไปถือว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการใช้ทรัพยากรน้ำ โดยถือว่าทรัพยากรน้ำเป็นสินค้าสาธารณะ ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการเข้าถึงโดยไม่จำต้องขออนุญาตในการใช้ แต่ในระหว่างเจ้าของที่ดินริมน้ำ ทางน้ำเจ้าของที่ดินดังกล่าวมีสิทธิชักน้ำไว้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ในที่ดินของตนเอง แม้ต่อมามีการออกกฎหมายอีกหลายฉบับไม่ว่าจะเป็น พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 เพื่อควบคุมและส่งเสริมการใช้น้ำในการเกษตรกรรม และบัญญัติ พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 เป็นต้น ซึ่งการออกกฎหมายเหล่านี้เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า โดยมิได้พิจารณาในภาพรวมและไม่ได้มีการแก้ไขเพื่อให้สอดคลองกับการพัฒนาทรัพยากรน้ำของประเทศว่าจะเดินไปในทิศทางใด

กฎหมายที่มีอยู่ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรโดยตรงนั้น ก็นับว่าเป็นกฎหมายที่ค่อนข้างจะล้าหลังและบทลงโทษที่มีอยู่ ก็เป็นเพียงบทลงลหุโทษเสียมากกว่าจึงทำให้ผู้ที่กระทำความผิดมักไม่เกิดความเกรงกลัว และกฎหมายที่มีอยู่นั้นก็ไม่สามารถนำมาใช้เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะในปัจจุบันได้ เช่น พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ได้ให้ความหมายของการชลประทานว่า

“การชลประทาน หมายความว่า กิจการที่บุคคลได้จัดทำขึ้น เพื่อส่งน้ำจากทางน้ำหรือแหล่งน้ำใด ๆ เป็นต้นว่าแม่น้ำ ลำธาร ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ไปใช้ในการเพาะปลูก และให้หมายถึงกิจการที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อป้องกันการเสียหายแก่การเพาะปลูกอันเกี่ยวกับน้ำ” ดังจะเห็นได้ว่า การเพาะปลูกนั้นเป็นคำที่มีความหมายอย่างแคบเช่น การทำนา การทำสวน การทำไร่ เป็นต้นซึ่งตามเจตนารมณ์ ของผู้ตรากฎหมายคงมิได้หมายความเพียงเท่าที่ยกตัวอย่างมาข้างต้น ฉะนั้นแล้วหากเราต้องการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อคุ้มครองเกษตรกรรม เราควรจะมีการแก้จากคำว่าเพื่อการเพาะปลูกให้เป็นเพื่อการเกษตร ที่มีความหมายในวงกว้าง “เกษตรกรรม (Cultural Practice)” ซึ่งมีความหมายว่า วิธีทำการเกษตร เกษตรกรรม หมายความรวมถึงวิธีการเพาะปลูกพืช ซึ่งมีศัพท์เฉพาะว่า “กสิกรรม” และยังหมายถึงการเลี้ยง สัตว์ ซึ่งอาจจะเป็นสัตว์บกหรือสัตว์น้ำก็ได้ ทั้งนี้เพราะไม่ว่าจะเป็นการกสิกรรมหรือการเลี้ยง สัตว์ ต่างก็เป็นการปฏิบัติกับที่ดินเพื่อให้เกิดผลผลิตทั้งสิ้น คำว่า “การเกษตร” มาจากศัพท์ ภาษาอังกฤษว่า “Agriculture” ซึ่งหมายถึงการเพาะหรือปฏิบัติกับที่ดินเพื่อให้เกิดผลผลิต ที่ อาศัยกระบวนการเจริญเติบโตของพืชและสัตว์เป็นพื้นฐาน โดยมีเกษตรกร (Farmer) เป็นผู้ดำเนินการเร่งให้ทั้งพืชและสัตว์มีการเจริญเติบโตในพื้นที่ทำกิน

หรือคอกปศุสัตว์ (Farm) กระบวนการผลิตหรือกิจกรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่จัดได้ว่าเป็นธุรกิจ ซึ่งต้องคำนึงถึงต้นทุน (Cost) และผลตอบแทน (Benefit) เป็นประการสำคัญในทางวิชาการด้านการเกษตร อาจขยายความ ต่อไปอีกได้ว่าการเกษตร คือ การใช้ศิลปะและวิทยาศาสตร์ในการปฏิบัติกับที่ดิน เพื่อให้เกิด การผลิต

“เจ้าพนักงาน” หมายความว่า คณะกรมการจังหวัด ข้าหลวงประจำจังหวัด คณะกรมการอำเภอ นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หัวหน้าหรือผู้ช่วยหัวหน้าการชลประทานและเจ้าพนักงานผู้ควบคุมการชลประทานแก้ไขชื่อจาก “คณะกรมการจังหวัด” เป็น“คณะกรรมการชลประทานราษฎร์จังหวัด” และกำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการให้เหมาะสม เนื่องจากชื่อและองค์ประกอบของคณะกรมการจังหวัดถูกกำหนดขึ้น ตามความในมาตรา 53 วรรคสองของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2546 ซึ่งมีองค์ประกอบคณะกรรมการมากเกินความจำเป็นเปลี่ยนชื่อจาก “ข้าหลวงประจำจังหวัด” เป็น “ผู้ว่าราชการจังหวัด” ให้เป็นปัจจุบันได้เพิ่มคำว่า “ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ”เพื่อให้สอดรับกับกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่ยังไม่ได้ยกเลิกหลักเกณฑ์การจัดตั้งกิ่งอำเภอ ตัดคำว่า “คณะกรมการอำเภอ” เพราะพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 62 ได้กำหนดให้บรรดาอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกรมการอำเภอหรือนายอำเภอ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้กรมการอำเภอและนายอำเภอมีอยู่ให้โอนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ ดังนั้นจึงต้องยกเลิกชื่อคณะกรมการอำเภอ

ในมาตรา 7 ผู้ใดจะทำการชลประทานส่วนบุคคล จะต้องขอและได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน เว้นแต่จะได้ทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่เนื้อที่ไม่เกินสองร้อยไร่ หรือเป็นการกระทำชั่วครั้งคราวซึ่งมิได้มีการก่อสร้างไว้เป็นประจำ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กีดขวางทางน้ำสาธารณะหรือทำให้เสียหายแก่บุคคลอื่นได้กำหนดเนื้อที่จาก “ไม่เกินสองร้อยไร่” เป็น “ไม่เกินยี่สิบไร่” เพราะปัจจุบันการถือครองที่ดินเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และประชาชนเพิ่มจำนวนมากขึ้นทั้งมีการใช้ทรัพยากรน้ำเพิ่มมากด้วยในขณะที่แหล่งทรัพยากรน้ำต้นทุนมีปริมาณน้ำไม่เพียงพอ

ตามร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ข้างต้นได้กำหนดให้มีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายและจัดให้มีการปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอตามมาตรา 12 อนุ (10) ซึ่งตามตัวบทดังกล่าวไม่ได้กำหนดระยะเวลาให้ชัดเจนเพราะการกำหนดดังกล่าวเป็นลักษณะนามธรรมที่ไม่สามารถจับต้องและไม่ได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์ของการแก้ไขว่า เมื่อไหร่และขนาดไหนถึงเห็นสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมาย

ดังจะเห็นได้ว่ากฎหมายไทยอันเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรมนั้นนับว่ามีการตราขึ้นมากว่ากึ่งศตวรรษและมีความล้าหลังไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและการประกอบอาชีพเกษตรกรรมของประเทศไทย อีกทั้งยังมีความหมายไม่ครอบคลุมกับการพัฒนาที่เกิดขึ้นจนทำให้กฎหมายที่มีอยู่นั้น ไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากศึกษากฎหมายการพัฒนาแหล่งทรัพยากรน้ำของแคลิฟอร์เนียนั้นได้กำหนดแผนการพัฒนาเกี่ยวกับการใช้น้ำขึ้นมาโดยแผนพัฒนานั้นมีอายุ 10 และต้องมีการแก้ไขปรับปรุง ทุก 5 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงไปทั้งเทคโนโลยีและการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ

ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่าประเทศไทยจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่มีอยู่ โดยควรมีมาตรการในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ทันสมัยต่อการพัฒนาโดยกำหนดให้มีแผนในการจัดการทรัพยากรน้ำโดยเฉพาะการใช้ทรัพยากรน้ำ ทั้งจัดให้มีการรายงานปริมาณทรัพยากรน้ำ และการใช้ทรัพยากรน้ำ รวมถึงกำหนดให้มีการปรับปรุงแผนดังกล่าวเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน ประกอบกับกำหนดให้แผนพัฒนาทรัพยากรน้ำมีวาระละ 10 ปี เท่านั้น ทั้งยังมีการกำหนดบทลงโทษเอาไว้ เพื่อให้ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำตระหนักและเกรงกลัวไม่ละเมิดต่อกฎหมายและสิทธิของผู้อื่น อีกทั้งทำให้ภาครัฐมีแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะความต้องการใช้น้ำในภาคส่วนต่าง ๆ ต่างก็มีความต้องการใช้ทรัพยากรน้ำสูงขึ้นเรื่อยในทางกลับกันทรัพยากรน้ำกลับมีปริมาณที่สามารถนำกลับมาใช้ได้น้อยลงฉะนั้นแล้วหากไม่มีการปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นก็จะส่งผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่นั้นให้เกิดประสิทธิภาพ ค่อนข้างยากทั้งยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้

4.4 มาตรการในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรน้ำ

ค่าธรรมเนียมในการใช้ทรัพยากรน้ำ นับว่าเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่สำคัญในการควบคุมการใช้และลดปัญหาความขัดแย้งของผู้ใช้ทรัพยากรน้ำได้ เมื่อกล่าวถึงการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรน้ำจากเกษตรกร เพื่อการใช้ทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพสำหรับประเทศไทย แนวความคิดดังกล่าวนั้นมีมานานแล้ว นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ได้กำหนดการตั้งราคาและเก็บค่าทรัพยากรน้ำจะเกิดขึ้นภายใต้ระบบที่ทรัพยากรน้ำถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ การตั้งราคาทรัพยากรน้ำทำให้ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำมีต้นทุนและรู้จักประหยัดทรัพยากรน้ำหรือเปลี่ยนวิธีการผลิตและบริโภคทรัพยากรน้ำให้ใช้น้อยที่สุด ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำที่สู้ราคาน้ำไม่ได้ก็จะต้องหันมาลดการใช้ทรัพยากรน้ำให้น้อยลง

สำหรับประเทศไทยนั้นมีการเก็บค่าธรรมเนียมทรัพยากรน้ำเพื่อเกษตรกรรมไว้ตามพระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ในมาตรา 8 โดออกเป็นกฎกระทรวงฉบับที่ 11 โดยให้กรมชลประทานทำหน้าที่ในการเรียกเก็บค่าทรัพยากรน้ำจากผู้ใช้ทรัพยากรน้ำได้อยู่แล้ว แต่อัตราสูงสุดของการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมทรัพยากรน้ำได้กำหนดเอาไว้ในกฎหมายค่อนข้างต่ำมาก ซึ่งกำหนดเพดานในการเก็บเอาไว้ที่ 5 บาทต่อไร่ สำหรับเกษตรกร และ 0.50 บาทต่อลูกบาศก์เมตร สำหรับผู้ใช้ทรัพยากรน้ำนอกจากภาคเกษตรกร ถึงแม้จะมีการตั้งค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรน้ำเอาไว้แต่ในปัจจุบันก็ยังมิได้มีการใช้กฎหมายดังกล่าวอย่างจริงจังและอัตราค่าธรรมเนียมข้างต้นก็ไม่มีความคุ้มทุนกับการจัดสรรทรัพยากรน้ำแต่อย่างใด ซึ่งในปัจจุบันกฎกระทรวง ฉบับที่ 11 ได้กำหนดบัญชีอัตราค่าน้ำชลประทานสำหรับเรียกเก็บจากผู้ใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อกิจการโรงงาน การประปาหรือกิจการอื่นใดหรือนอกเขตชลประทานไว้ดังนี้

(1) 50,000 ลูกบาศก์เมตรแรก ลูกบาศก์เมตรละ 20 สตางค์

(2) ส่วนที่เกิน 50,000 ลูกบาศก์เมตรแต่ไม่เกิน 10,000 ลูกบาศก์เมตร ลูกบาศก์เมตรละ 30 สตางค์

(3) ส่วนที่เกิน 10,000 ลูกบาศก์เมตร ลูกบาศก์เมตรา 50 สตางค์ เศษของลูกบาศก์เมตรให้ถือเป็นหนึ่งลูกบาศก์เมตร

(4) ให้ยกเว้นค่าชลประทานแก่ผู้ใช้น้ำเฉลี่ยเดือนละไม่เกิน 1,000 ลูกบาศก์เมตร

ไม่เป็นที่ชัดเจนว่าอัตราชลประทานดังกล่าวมาข้างบนนี้มีหลักในการกำหนดอย่างไรและสะท้อนต้นทุนในการจัดการหาทรัพยากรน้ำมากน้อยเพียงไร อย่างไรก็ดีเท่าที่ผ่านมายังไม่มีการจัดเก็บค่าทรัพยากรน้ำชลประทานอย่างจริงจัง เนื่องจากอัตราที่กำหนดไม่คุ้มกับต้นทุนในการจัดเก็บ นอกจากนี้ยังไม่เคยมีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรน้ำชลประทานสำหรับผู้ใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรมแต่อย่างใด ปรากฏการณ์ดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า การเรียกเก็บค่าทรัพยากรน้ำเป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหวในทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากจะเรียกเก็บค่าใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรม

แม้ว่าชลประทานจะมีความสำคัญต่อการผลิตในภาคเกษตรกรรมของคนไทย แต่เมื่อคิดพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมดแล้ว ไทยมีพื้นที่ชลประทานคิดเป็นร้อยล่ะ 24 ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของทวีปเอเชียคือร้อยละ 35 และพื้นที่ชลประทานของจีนและเวียดนาม คือ ร้อยละ 52 และร้อยละ 30 ตามลำดับประมาณสามในสี่ของพื้นที่ชลประทานทั้งหมดเป็นพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานขนาดใหญ่และขนาดกลาง น้ำชลประทานประมาณร้อยละ 80 จะใช้เพื่อเกษตรกรรม แต่สัดส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะลดลงเนื่องจากความต้องการทรัพยากรน้ำที่เพิ่มขึ้นในภาคอื่น ๆ เช่น ทรัพยากรน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และเพื่ออุตสาหกรรม เป็นต้น

ความเห็นของศาสตราจารย์ ดร. อำนาจ วงศ์บัณฑิตได้ให้ความเห็นในส่วนของค่าธรรมเนียม แรกเริ่มในอดีตเห็นควรให้มีการนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาปรับใช้เพื่อให้ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำเกิดความตระหนักถึงคุณค่า แต่มาตอนหลังควรมีการปรับแนวความคิดเพื่อให้สอดคล้องกับสังคม จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นเก็บค่าธรรมเนียมก็ควรปรับการใช้ทรัพยากรน้ำออกเป็นสามระดับ หากในส่วนของระดับเล็กก็ไม่ควรมีการเรียกเก็บหรือขออนุญาต แต่หากเป็นในระดับกลางและระดับใหญ่ก็ควรมีการเรียกเก็บตามความเหมาะสมโดยจำเป็นต้องมีการขออนุญาตในการใช้ทรัพยากรน้ำ ศาสตราจารย์ ดร. เกษม จันทร์แก้วให้ความเห็นว่า ค่าธรรมเนียมทรัพยากรน้ำโดยทั่วไปหากศึกษาให้ดีแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรน้ำ โดยหลักแล้วเป็นการทำงานของภาครัฐหรือแม้กระทั้งรัฐวิสาหกิจเอง ซึ่งทรัพยากรน้ำรัฐเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการจัดหาหรือเป็นการประกันหลักขั้นพื้นฐานของการมีอยู่และการใช้ทรัพยากรน้ำได้ ในส่วนของเงินที่เรียกเก็บมักจะเป็นค่าสึกหรอหรือค่าใช้จ่ายของอุปกรณ์เครื่องมือมากกว่า จึงทำให้จำนวนเงินที่เรียกเก็บมักมีจำนวนไม่มาก อีกทั้งหากมีการเรียกเก็บกันอย่างจริง ๆ ในความเป็นจริง คงเป็นไปได้ยาก เพราะทรัพยากรน้ำ เป็นทรัพยากรที่มีการเคลื่อนที่ อยู่ตลอดเวลาและมีการแปรเปลี่ยนสภาพไปจนทำให้ไม่สามารถจะให้ใครเป็นเจ้าของเมื่อไม่มีความเป็นเจ้าของ รัฐในฐานะผู้มีอำนาจในการจัดสรรแล้วก็คิดค่าบริการมิใช้ต้นทุนในการใช้ทรัพยากรน้ำ และ รองศาสตราจารย์ ดร. กอบเกียรติ ผ่องพุฒิ ให้ความเห็นปัญหาค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรน้ำ ซึ่งปัจจุบันมีการเก็บค่าธรรมเนียมในภาคเกษตรมีการเก็บต่อพื้นที่ ในการเก็บอัตราต่อพื้นที่ไม่สะท้อนให้เห็นถึงวิถีทางในการประหยัดน้ำเพราะมีลักษณะเหมือนการเหมาการใช้ทรัพยากรน้ำ กับนอกภาคเกษตรมีการเก็บเป็นอัตราต่อลูกบาศก์เมตรอันเป็นการเรียกเก็บตามปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำ ซึ่งตามความเห็นเราควรมีการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำสำหรับภาคเกษตรกรรมในลักษณะลูกบาศก์เมตรหรือตามปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำมากกว่าเป็นการเก็บต่ออัตราของพื้นที่ แต่ทั้งนี้เราก็ควรแบ่งกลุ่มการใช้น้ำในภาคเกษตรกรรมออกเป็น สามรูปแบบ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดของท่านอาจารย์อำนาจ วงศ์บัณฑิต โดยมีรูปแบบเล็ก กลาง และขนาดใหญ่ โดยมีการจัดเก็บในลักษณะกลุ่มลุ่มน้ำที่สามารถตรวจและวัดปริมาณน้ำที่ไหลเข้าไปยังพื้นที่ได้โดยอาศัยอาคารบังคับน้ำเป็นตัววัดปริมาณน้ำที่ไหลเข้าไปยังกลุ่มลุ่มน้ำต่าง ๆ เพราะในทางวิชาการอาคารบังคับน้ำสามารถคำนวณปริมาณน้ำที่ไหลผ่านได้หากมีการสอบเทียบอย่างถูกต้อง ซึ่งการเรียกเก็บในลักษณะของกลุ่มลุ่มน้ำนี้เราเรียกการใช้น้ำขนาดกลางและขนาดใหญ่ ทั้งต้องมีการขอใบอนุญาตการใช้ทรัพยากรน้ำ ซึ่งในตามทฤษฎีแล้วสามารถทำได้ แต่หากในทางปฏิบัตินั้นคงเป็นไปได้ค่อนข้างยาก เพราะการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจะส่งผลกระทบต่อเกษตรอันเป็นประชาชนกว่ากึ่งหนึ่งของประเทศ ซึ่งอาจทำให้มีเรื่องของการเมืองเข้ามาแทรกแซง ร่วมทั้งจากความเห็นของเกษตรกรเองก็เห็นเพราะหากมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้

ทรัพยากรน้ำจะทำให้ผู้ใช้น้ำต้นน้ำไม่ตักตวงเอาน้ำไปใช้ทั้งหมดเพราะมีการเก็บค่าธรรมเนียม อีกทั้งทำให้เกษตรกรเกิดความตระหนักในคุณค่าและสามารถลดปัญหาความขัดแย้งจากการแย่งชิงทรัพยากรน้ำได้

จากการศึกษาอัตราค่าธรรมเนียมหรือการซื้อขายทรัพยากรน้ำในรัฐแคลิฟอร์เนีย ภาคเกษตรกรรมนั้นได้เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1982 โดยมีการซื้อขายกันในราคา 125 ดอลลาร์สหรัฐสำหรับผู้ใช้ในการขายทรัพยากรน้ำหนึ่งเอเคอร์ฟุต (Acre-foot) และในปี ค.ศ. 1992 อยู่ที่ราคา 175 ดอลลาร์สหรัฐสำหรับผู้ใช้ทรัพยากรน้ำ ต่อมาในปี ค.ศ. 2005 ราคาทรัพยากรน้ำในภาคการเกษตรอยู่ที่ 400 ถึง 500 ดอลลาร์สหรัฐสำหรับผู้ใช้ ในการขายทรัพยากรน้ำหนึ่งเอเคอร์ฟุต (Acre-foot) สำหรับในปัจจุบันค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรน้ำหรือการซื้อขายทรัพยากรน้ำสูงมากสำหรับเกษตรกรในรัฐแคลิฟอร์เนีย รายงานจาก CFBF (California Farm Bureau Federation) โดยที่ค่าใช้จ่ายที่สามารถเข้าถึงทรัพยากรน้ำคิดเป็น 1,400 ดอลลาร์สหรัฐสำหรับผู้ใช้ในการขายน้ำหนึ่งเอเคอร์ฟุต (Acre-foot)

สำหรับอัตราการใช้ทรัพยากรน้ำของประเทศฟิลิปปินส์นั้นได้แบ่งออกเป็นการใช้ทรัพยากรน้ำในครัวเรือน 0.0029 ลิตรต่อวินาที การใช้ทรัพยากรน้ำในการชลประทาน 1.5 ลิตรต่อวินาที การใช้ทรัพยากรน้ำในการผลิตกระแสไฟฟ้า ปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำขึ้นอยู่กับแต่ละโครงการ การประมง 0.92529 ลิตรต่อวินาที การใช้ทรัพยากรน้ำในการเลี้ยงสัตว์ 0.00024 ลิตรต่อวินาที สำหรับสัตว์ 1 ตัว ในกรณีการใช้ทรัพยากรน้ำในการเลี้ยงปศุสัตว์ และ 0.000000145 ลิตรต่อวินาที สำหรับสัตว์ 1 ตัว ในการใช้ทรัพยากรน้ำในกรณีเลี้ยงไก่ (Poultry) การใช้ทรัพยากรน้ำในอุตสาหกรรม ให้ขึ้นอยู่กับความต้องการใช้ทรัพยากรน้ำแต่ละโครงการ การใช้ทรัพยากรน้ำในการนันทนาการ 0.6 ลิตรต่อวินาทีต่อพื้นที่สนามกอล์ฟ 1 เอกแตร์ ซึ่งหากมีการใช้น้ำเกินกว่าที่กำหนดไว้ข้างต้นผู้ใช้ทรัพยากรน้ำจะต้องใช้ค่าธรรมเนียมน้ำโดยให้เก็บ 5.5 เปโซ ต่อ ยูนิท

ตามกฎหมายทรัพยากรน้ำของประเทศชิลีนั้น เป็นที่น่าสังเกตว่าในการดำเนินนโยบายทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับกลไกตลาดสำหรับการจัดสรรทรัพยากรน้ำนี้ รัฐบาลสามารถใช้มาตรการป้องกันเกษตรกรและผู้ใช้ทรัพยากรน้ำที่ยากจนในเขตเมืองควบคู่กันไป กล่าวคือการให้เงินอุดหนุนแก่ผู้มีฐานะยากจนเพื่อใช้การชำระค่าน้ำบางส่วนที่ใช้เกินสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำที่ตนเองได้รับการจัดสรรสิทธิ

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าควรนำมาตรการใช้ใบอนุญาตใช้ทรัพยากรน้ำและค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรน้ำของเกษตรกรเข้ามาใช้ โดยให้มีการออกใบอนุญาตให้แก่เกษตรกรผู้ที่ประสงค์จะใช้ทรัพยากรน้ำ ระบบใบอนุญาตใช้ทรัพยากรน้ำ เป็นการจัดสรรทรัพยากรน้ำที่มีความชัดเจน (Explicit) เป็นแนวการจัดสรรน้ำที่นิยมใช้กันมากขึ้น โดยเป็นการจัดสรรผ่านระบบใบอนุญาตหรือ

การอนุญาตใช้น้ำที่มีระยะเวลาที่แน่นอนให้กับผู้ใช้เฉพาะราย ซึ่งจะได้รับน้ำในปริมาณที่กำหนดและตามระยะเวลาที่ระบุไว้ ในการใช้ทรัพยากรน้ำควรมีการแบ่งระดับการใช้ทรัพยากรน้ำเป็น 3 ระดับ กล่าวคือ ลำดับแรก เป็นการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคการยังชีพ คือไม่เกิน 10 ไร่และการใช้ทรัพยากรน้ำเชิงพาณิชย์ระดับกลาง ตั้งแต่ 10-30ไร่ และระดับ ใหญ่ คือตั้งแต่ 30 ไร่ขึ้นไป ในภาคเกษตรกรรม ขนาดเล็กหรือแบบยังชีพนี้ การใช้ทรัพยากรน้ำไม่จำต้องขออนุญาตสามารถใช้ทรัพยากรน้ำได้เลย และในส่วนของการใช้ทรัพยากรน้ำขนาดกลางจำเป็นต้องมีการขออนุญาตการใช้และกำหนดการเก็บค่าธรรมเนียมนั้นให้คิดเป็นจำนวนปริมาณการใช้ ซึ่งแต่เดิมมีการคิดแบบจำนวนพื้นที่หากเป็นในกรณีภาคเกษตรกรรม ผู้ทำการวิจัยเห็นว่าควรมีการจัดเก็บในลักษณะปริมาณการใช้สำหรับภาคเกษตรกรรมขนาดกลาง โดยจัดเก็บ ส่วนที่เกิน 1,000 ลูกบาศก์เมตรให้จัดเก็บลูกบาศก์เมตรละ 1 บาท และในส่วนของภาคเกษตรกรรมขนาดใหญ่ ตั้งแต่ 30 ไร่ขึ้นไปให้มีการจัดเก็บส่วนที่เกิน 1,000 - 50,000 ลูกบาศก์เมตรให้จัดเก็บ ลูกบาศก์เมตรละ 1 บาท และส่วนที่เกินให้จัดเก็บ ลูกบาศก์เมตรละ 2 บาท โดยลักษณะการจัดเก็บเช่นนี้สามารถคำนวณได้ตามหลักการวิศวกรรมชลประทาน โดยให้มีการจัดเก็บตามระบบลุ่มน้ำโดยอาศัยการคำนวณจากอาคารบังคับน้ำ และให้แต่ละลุ่มน้ำ โดยคณะกรรมการกลุ่มลุ่มน้ำมีหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรน้ำเข้าพื้นที่เกษตรกรรมต่าง ๆ เป็นต้น ทั้งนี้จะทำให้ผู้ใช้น้ำตระหนักและลดปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรน้ำได้อย่างยั่งยืน

4.5 มาตรการในการขึ้นทะเบียนของเกษตรกร

มาตรการในการขึ้นทะเบียนเกษตรกรนับว่าเป็นอีกทางออกหนึ่งที่รัฐเองควรนำเข้ามาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเพราะ เนื่องจากประเทศเองเป็นประเทศกสิกรรมจำต้องอาศัยทรัพยากรน้ำอันเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต รัฐในฐานะผู้บริหารจัดการ หากในฤดูใดแห้งแล้งก็ไม่สามารถนำน้ำที่มีอยู่จัดสรรแก่ทุกภาคส่วนที่มีความจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรน้ำจึงต้องมีมาตรการ ในการขึ้นทะเบียนเกษตรกรเข้ามาแก้ไขปัญหา

เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นไม่ว่ากรณีใด ๆ อาทิ ภัยแล้งหรือภัยน้ำท่วม เกษตรกรจะได้รับการชดเชยและเยียวยา โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 27 แห่งระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.2546 กระทรวงการคลังจึงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินโดยในภาคการเกษตรจะได้รับเงินชดเชยก็ต่อเมื่อเกษตรกรมีการขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานของรัฐที่จัดเตรียมไว้ให้เกษตรกรที่ได้รับการช่วยเหลือต้องเป็นเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนด้านพืชกับหน่วยงานของกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ก่อนเกิดภัยพิบัติแล้วเท่านั้น ซึ่งโดยในทาง

ปฏิบัตินั้นเกษตรกรส่วนใหญ่มักจะไม่ได้ขึ้นทะเบียนต่อหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นผลให้มีการอนุโลมเกษตรกรที่ไม่ได้ขึ้นต่อเบียนก็สามารถได้รับสิทธิในการเยียวยาด้วย เป็นผลให้เกิดความล่าช้า เพราะจะต้องมีการขึ้นทะเบียนของเกษตรกรที่ได้รับความเสียหาย การชดเชยความเสียหายในอดีตนั้น เกษตรกรมักจะได้รับการชดเชยช่วยเหลือโดยจ่ายเงินสดเฉพาะค่าพันธุ์พืชและค่าปุ๋ยตามพื้นที่เสียหาย แต่ในปัจจุบันใช้ระบบการประกันภัยและมักจะมีการตรวจสอบพื้นที่ที่เกิดความเสียหาย ทั้งนี้ การชดเชยของเกษตรกรที่ได้รับนั้น แต่ละปี จะไม่ได้เท่ากัน โดยเกษตรกรจะได้รับผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การให้ความช่วยเหลือเป็นเงินเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือ ด้านการเกษตรผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2552 ด้านพืช ด้านประมง ด้านปศุสัตว์ ตามตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 การให้ความช่วยเหลือเป็นเงินเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือ ด้านการเกษตรผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2552 ด้านพืช ด้านประมง ด้านปศุสัตว์

ข้อ	รายการ	เงื่อนไข	จำนวน (บาท)
1	ด้านพืช		
	การให้ความเสียหายเป็นเงิน		
	1.1 กรณีพืชเสียหาย		
	ข้าว		606/ไร่
	พืชไร่		837/ไร่
	พืชสวน และอื่น ๆ		912/ไร่
	1.2 กรณีพืชสวนและไม้ยืนต้น ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ทำให้ชะงักการเจริญเติบโต แต่ไม่ตาย และยังอยู่ในสภาพฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพเดิมได้		287/ไร่

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ข้อ	รายการ	เงื่อนไข	จำนวน (บาท)
2	ด้านประมง	(คิดเฉพาะพื้นที่เลี้ยง)	
	ปลาทุกชนิดในบ่อดิน/นาข้าว	รายละไม่เกิน 5 ไร่	3,406/ไร่
	กุ้ง ปู และหอย	รายละไม่เกิน 5 ไร่	9,098/ไร่
	สัตว์น้ำที่เลี้ยงในกระชัง/บ่อซีเมนต์และอื่น ๆ เช่น ปลาสวยงาม กบ ตะพาบน้ำ เป็นต้น	รายละไม่เกิน 80 ตารางเมตร	257/ตารางเมตร
3	ด้านปศุสัตว์ (สัตว์เลี้ยงตาย/สูญหาย)		
	โค กระบือ	ไม่เกิน 2 ตัว	3,600-15,800/ตัว
	สุกร	ไม่เกิน 10 ตัว	1,200/2,500/ตัว
	แพะ แกะ	ไม่เกิน 10 ตัว	1,400/ตัว
	เป็ด	ไม่เกิน 1,000 ตัว	15/40/ตัว
	ไก่พื้นเมือง หรือลูกผสมพื้นเมือง	ไม่เกิน 300 ตัว	20/40/ตัว
	ไก่พันธุ์ไข่/เนื้อ	ไม่เกิน 1,000 ตัว	15/35/60ตัว
	ห่าน	ไม่เกิน 300 ตัว	50/ ตัว
	นกกระทา	ไม่เกิน 1,000 ตัว	5/10/ตัว
	นกกระจอกเทศ	ไม่เกิน 10 ตัว	2,000/ตัว

ที่มา: อัตราค่าใช้จ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.2551 (2556)

จากการศึกษาในครั้งนี้ ได้ทำการยกตัวอย่างกรณีศึกษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ[11] เนื่องภาคดังกล่าวมีการประกอบอาชีพทางการเกษตรอยู่จำนวนมาก อีกทั้งลักษณะทางกายภาพมีสภาพเป็นดินทรายและที่ราบสูงจึงไม่สามารถกักเก็บน้ำได้ดี ทั้งยังมีปริมาณฝนที่ตกลงมาในพื้นที่ก็ไม่เพียงพอ ส่งผลกระทบต่อการใช้น้ำทางเกษตรกรเป็นอย่างมากสถานการณ์ภัยแล้งและฝนทิ้งช่วง

[11] นายวิชิต พิมพ์สวัสดิ์. (2555). *สถานการณ์ภัยแล้งและปริมาณน้ำในเขื่อนของภาคอีสานปี 2555.* สืบค้นเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2556, จาก http://www.bot.or.th/Thai/EconomicConditions/Thai/Northeast/Research/DocLib_Research/NE-Drought--2013.pdf

ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือปี 2555/2556 จากข้อมูลพื้นที่ที่คาดว่าจะเสียหายเบื้องต้นของกรมส่งเสริมการเกษตร (การเกิดภัยแล้ง ประกอบด้วย 2 ช่วงคือ เดือนพฤศจิกายน ถึง เดือนกันยายน พ.ศ. 2555 และ เดือนตุลาคม ถึงพฤศจิกายน พ.ศ. 2555) ณ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556 พบว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบรวม 1.1 ล้านราย มีพื้นที่ประสบภัยจากฝนทิ้งช่วงและภัยแล้งรวม 10.8 ล้านไร่ ครอบคลุม 20 จังหวัด ประกอบด้วย กาฬสินธุ์ ขอนแก่น ชัยภูมิ นครพนม นครราชสีมา บึงกาฬ บุรีรัมย์ ร้อยเอ็ด ยโสธร ศรีสะเกษ สกลนคร สุรินทร์ หนองคาย หนองบัวลาภู มุกดาหาร มหาสารคาม อุดรธานี อุบลราชธานี อำนาจเจริญ และเลย โดยเฉพาะพื้นที่นอกเขตชลประทาน และพื้นที่ที่มีปัญหาภัยแล้งซ้ำซากจะได้รับผลกระทบค่อนข้างมากจากปริมาณฝนรวมปีนี้ที่ต่ำกว่าเกณฑ์ปกติ รวมทั้งการเร่งระบายน้ำจากเขื่อนในช่วงต้นปีของทางการ ทั้งนี้ จังหวัดที่ได้รับผลกระทบมากคือ นครราชสีมา ร้อยเอ็ด ขอนแก่น มหาสารคาม และกาฬสินธุ์ ตามลำดับ สถานการณ์ภัยแล้งน่าจะผ่อนคลายลงบ้างจากพายุฤดูร้อน ซึ่งส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นในช่วงเดือนมีนาคม ถึงปลายเดือนเมษายน พ.ศ.2556 และจากกลางเดือนพฤษภาคมก็จะอย่างเข้าสู่ฤดูฝนตามปกติ ปริมาณฝนน่าจะอยู่ในเกณฑ์ปกติ ซึ่งน่าจะมากกว่าปีที่ผ่านมา หรืออาจจะใกล้เคียงกับปี พ.ศ. 2554

มาตรการในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยแล้งที่เกษตรกรได้รับนั้นมักจะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่เป็นการแก้ไขเฉพาะหน้า มิได้สร้างความยั่งยืน และหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือในทางการชดเชยแต่ละปีก็มักจะไม่เท่ากัน โดยอาจจะขึ้นอยู่กับค่าครองชีพและสภาวะทางเศรษฐกิจและสภาพพื้นที่ที่ได้รับภัยพิบัติในขนาดนั้นด้วย โดยในครั้งนี้ประกอบด้วย

1. การจ่ายเงินชดเชยให้กับเกษตรกรที่ได้รับความเสียหายสิ้นเชิงตามอัตราที่ทางการกำหนด (เช่น ข้าวจ่ายเงินชดเชยที่ไร่ละ 606 บาท)

2. การเร่งให้ส่วนงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการขุดเจาะน้ำบาดาล ออกให้ความช่วยเหลือชาวบ้านอย่างเต็มที่ ทั้งการล้างบ่อเดิม ซ่อมแซมให้ใช้การได้ปกติ หรือขุดบ่อใหม่เพิ่มเติมตามความเหมาะสมของพื้นที่

3. ผู้ว่าราชการจังหวัด ร่วมกับสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (ปภ.) และหน่วยงานในจังหวัดที่เกี่ยวข้องและมีศักยภาพในการช่วยเหลือ เช่น การประปา เทศบาล อปจ. ทหาร ชลประทาน เร่งหาแนวทางในการบริหารจัดการน้ำอุปโภค บริโภค และน้ำเพื่อการเกษตรในช่วง 90 วันอย่างใกล้ชิด นำรถบรรทุกน้ำออกให้ความช่วยเหลือ (ระยะเร่งด่วนระหว่าง 15 กุมภาพันธ์ - 15 พฤษภาคม 2556)

4. ให้ทางเกษตรจังหวัดประกาศและประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรงดปลูกพืชฤดูแล้ง เช่นข้าวนาปรัง

5. ให้ทางปศุสัตว์จังหวัดเตรียมหาทางช่วยเหลือเกษตรกรที่เลี้ยงโค ควาย และสัตว์น้ำไว้ด้วย เช่น หญ้าแห้งอาหารสัตว์ เป็นต้น

ตามความเห็นของศาสตราจารย์ ดร.เกษม จันทร์แก้วได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับค่าธรรมเนียม เมื่อกล่าวถึงค่าชดเชยที่ได้รับ เป็นการเยียวยาจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้น เพราะรัฐมีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชน เพราะภัยพิบัติที่เกิดขึ้นนั้นเราไม่สามารถกล่าวหรือโทษบุคคลใดได้ รัฐจึงมีหน้าที่ในการแก้ไขแม้จะไม่สามารถสะท้อนต้นทุนที่เสียหายได้ ทั้งนี้หากมีการปัญหาเกิดขึ้น เราควรมีการตรากฎหมายที่เพื่อเข้ามาแก้ไข โดยอาศัยหลัก และประเพณีของท้องถิ่นเพราะแต่ละท้องถิ่นที่มีความเชื่อ และประเพณีที่แตกต่างกัน และเมื่อเกิดความขัดแย้งที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรน้ำ ต้องอาศัยวิธีการตกลงที่สามารถไกล่เกลี่ยและสามารถหาข้อยุติความขัดแย้งของท้องถิ่น สำหรับความเห็นของเกษตรกร เห็นว่า การขึ้นทะเบียนเกษตรกรเป็นสิ่งสำคัญเพราะจะได้รู้ว่าเมื่อเกิดความเสียหายนั้น เสียหายไปเท่าไหร่ และจะได้ทราบถึงพฤติกรรมของเกษตรกรว่ามีการทำกิจกรรมอะไรบ้าง อีกทั้งเมื่อเกิดความเสียหายจะได้ชดเชยหรือเยียวยาอย่างถูกต้อง แต่ก็ติดตรงปัญหา เกษตรกรไม่มีเวลาในการไปขึ้นทะเบียน เกษตรกรบางรายฐานะยากจน และยากต่อการเข้าถึงหน่วยงานของรัฐ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาขึ้นทะเบียนให้เกษตรกร เพื่อลดปัญหาดังกล่าวก็จะทำให้เกษตรกรได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ การขึ้นทะเบียนเกษตรกรเพื่อที่จะได้ทราบถึงกิจกรรมที่เกษตรกรได้ทำไปในแต่ละปี พร้อมทั้งยังทำให้ทราบถึงจำนวนและปริมาณการทำเกษตรกรรมด้วย และเมื่อเกิดความเสียหาย เกษตรกรก็จะได้รับการเยียวยา แนวทางที่ได้รับการชดเชยเป็นเพียงแนวทางแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามิได้สร้างความยั่งยืนให้แก่ ราษฎรอย่างแท้จริง เพราะขาดการจัดสรรน้ำที่ดี เกษตรกรจำเป็นต้องอาศัยน้ำอันเป็นปัจจัยหลักในการทำการเกษตร อีกทั้งการชดเชยและเยียวยาที่ได้รับนั้น ก็ไม่สามารถสะท้อนต้นทุนความเสียหายที่แท้จริงแก่เกษตรกรได้ หากไม่มีการนำหลักสิทธิการใช้น้ำเข้ามาจัดสรรน้ำและกฎกติกาการใช้น้ำต่าง ๆ ในภาคการเกษตรจะส่งผลกระทบในวงกว้างแก่เกษตรกรมากขึ้นในภายภาคหน้า

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า ประเทศไทยควรให้มีการแจ้งหรือขึ้นทะเบียนการทำภาคเกษตรกรรมทุก ๆ ปี โดยให้เกษตรกรขึ้นทะเบียนแจ้งกิจกรรมทางการเกษตรต่อธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรหรือไม่ก็จัดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ลงไปขึ้นทะเบียนเอง เพื่อเป็นการลดภาระของเกษตรกรที่ต้องทำมาหากินและยากต่อการเข้าถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อจะทำให้ทราบได้ว่า เมื่อเกิดความเสียหายแล้ว จะต้องมีการชดเชยให้แก่บุคคลใดบ้าง ในส่วนของเงินชดเชยนั้นเห็นควรคำนึงถึงต้นทุนที่เสียไปจริง ๆ ของภาคเกษตรกรรม และหากบุคคลใดไม่ได้แจ้งหรือ

ขึ้นทะเบียนการเพาะปลูก หากเกิดความเสียหาย ก็จะไม่ได้รับค่าชดเชย ทั้งยังเป็นการสร้างระเบียบและวินัยให้กับเกษตรกรอีกด้วย

4.6 มาตรการในการแก้ปัญหาโดยองค์กรอื่น

หากกล่าวถึงการจัดสรรทรัพยากรน้ำของประเทศไทย ตราบถึงทุกวันนี้เป็นระบบที่ว่าการเข้าถึงทรัพยากรน้ำได้โดยเสรี (Open Access Regime) ซึ่งอาจเรียกได้ว่าระบบใครใคร่ใช้ ใช้ ในกรณีที่ทรัพยากรน้ำอุดมสมบรูณ์ ระบบนี้จะทำให้เกิดประโยชน์จากทรัพยากรได้มาก โดยมิได้มีผลด้านความไม่ยุติธรรมหรือความไม่ยั่งยืน แต่เมื่อปริมาณทรัพยากรน้ำต้นทุนเริ่มขาดแคลนลงไปก็จะนำมาซึ่งความขัดแย้ง ความขัดแย้งก็เป็นความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำในลุ่มน้ำเดียวกัน ระหว่างต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ เนื่องจากการเข้าถึงน้ำโดยเสรี ไม่มีกติกาว่าใครควรจะได้น้ำเท่าไหร่ ความขัดแย้งด้านการใช้น้ำนับวันก็จะรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะในลุ่มน้ำเหนือเขื่อน เป็นผลทำให้หน่วยงานของรัฐได้เข้ามาทำการแก้ไขความขัดแย้งดังกล่าว แต่ก็ไม่เป็นผล เพราะหน่วยงานของรัฐไม่เข้าใจถึงปัญหาที่เกิดขึ้น แม้ในการเจรจาจะมีผู้ว่าราชการเข้ามารับฟังปัญหาแต่ก็ไม่เป็นผลอันเนื่องมาจาก ไม่เข้าใจถึงปัญหาและความขัดแย้ง จึงจำเป็นต้องจัดให้มีหน่วยงานอื่นที่สามารถเข้าใจและเข้าถึงปัญหาเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา

องค์กรอิสระ[12]หรือองค์กรเอกชนในปัจจุบันได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากในสังคมเกษตรกรรม เนื่องจากความขัดแย้งและปัญหาที่เกิดขึ้นทางภาครัฐไม่สามารถเข้ามาแก้ไขหรือลดความขัดแย้ง ได้ดีเท่าที่ควรแม้จะเป็นหน่วยงานที่เข้าใจถึงปัญหาที่เกิดขึ้นก็ตาม ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในภาคเกษตร การมีส่วนเข้ามายุติความขัดแย้งขององค์กรเอกชนที่เกิดขึ้นมีอยู่มากมาย เช่น ปัญหาความขัดแย้ง เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรน้ำที่รุ่นแรงมากขึ้นและความรุนแรงดังกล่าวก็ไม่สามารถหาข้อยุติได้ กรณีนี้เป็นความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาคราษฎรที่เกิดขึ้นในอำเภอเชียงกลางกับชาวสวนลิ้นจี่บ้านป่ากลาง ซึ่งมีถิ่นฐานอยู่ในเขตอำเภอปัว จังหวัดน่าน โดยมีการโต้เถียงกันว่าเกษตรกรมีการปลูกลิ้นจี่ในเขตพื้นที่ป่าสงวนซึ่งอยู่ตั้งอยู่บนที่สูง ได้ใช้น้ำจำนวนมากในการทำสวนลิ้นจี่จนทำให้ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ราบไม่สามารถมีน้ำเพียงพอในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมในช่วงปี พ.ศ. 2542 โดยที่ชาวไทยภูเขาเผ่าม้งที่บุกรุกป่าเหล่านี้ไม่ใช้คนท้องถิ่นดั้งเดิมของอำเภอเชียงกลาง และยังทำการปลูกพืชเชิงพาณิชย์อีกด้วย ทำให้มีการใช้น้ำในปริมาณที่มาก นอกจากนี้ยังทำการสร้างฝายกั้นน้ำและถังเก็บน้ำในบริเวณสวนของตนเองด้วย ทำให้

---

[12] *แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย: ชุดโครงการวิจัยด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ เล่ม 2* (น. 284-286). เล่มเดิม.

ประชาชนในพื้นที่ราบและองค์กรท้องถิ่นอำเภอเชียงกลางทำหนังสือร้องเรียน และเดินขบวนขอให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

นอกจากนี้ทำให้มีหน่วยการราชการเข้าไปดำเนินการแก้ปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวแล้วพบว่า สามารถแก้ไขได้เพียงแค่ช่วงระยะหนึ่งเท่านั้น เมื่อผ่านไป ก็เกิดเหตุการณ์เช่นนั้นขึ้นอีก ส่งผลให้เกิดความรุนแรงและส่งผลกระทบในวงกว้าง จำเป็นต้องให้องค์กรส่วนท้องถิ่นอันเป็นองค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา กล่าวคือ โดยมีศูนย์ประสานงานประชาคมจังหวัดน่านเป็นองค์กรเอกชนที่ตั้งขึ้นในจังหวัดน่าน และมีนโยบายขององค์กรที่เป็นกลางและงานหนึ่งที่ได้กระทำไปเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2542 ที่ผ่านมานั้น คือช่วยประสานงานแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนพื้นที่ราบอำเภอเชียงกลางชาวสวนลิ้นจี่บ้านป่ากลาง อำเภอปัว โดยได้มีการจัดเวทีให้มีการประชุมตกลงกันระหว่างประชาชนอำเภอเชียงกลางและชาวสวนลิ้นจี่บ้างป่ากลาง อำเภอปัว ในประเด็นความขัดแย้งเรื่องน้ำ แต่ผลการเจรจาไม่สามารถหาข้อยุติได้

จากปัญหาการใช้ทรัพยากรน้ำต่าง ๆ นำมาซึ่งปัญหาความขัดแย้ง และก่อให้เกิดการโต้เถียงระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ไม่สามารถหาข้อยุติได้ ตลอดจนหนทางที่จะแก้ไขปัญหาภาวะขาดแคลนน้ำ ในฤดูแล้ง จึงทำให้ปัญหาดังกล่าวยังคงค้างคาและเกิดขึ้นในทุก ๆ ช่วงของฤดูแล้งของทุกปี จนกระทั้งในปี พ.ศ. 2541 ได้มีการนำกำลังหลายร้อยคนจากที่ลุ่มขึ้นไปเจรจาแบ่งน้ำจากชาวบ้านต้นน้ำ แม้ทางการจะได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมกัน 3 ฝ่าย ระหว่างชาวเขาเผ่าม้ง ชาวบ้านในตอนกลางและท้ายน้ำก็ไม่สามารถคลี่คลายปัญหาดังกล่าวได้ เพราะไม่สามารถตอบได้ว่าทรัพยากรน้ำจากธรรมชาตินั้นปริมาณและใครมีสิทธิใช้ทรัพยากรน้ำจากธรรมชาติ ใครควรนำไปใช้และฝ่ายไหนมีสิทธิใช้ทรัพยากรน้ำ

ตามความเห็นของ ศาสตราจารย์ ดร. อำนาจ วงบัณฑิต ได้ให้ความเห็นว่าองค์กรอิสระนั้น เห็นควรเข้าไปมีส่วนร่วมในการไกล่เกลี่ย แต่ไม่ควรชี้ขาดในประเด็นข้อพิพาทเพราะจะเป็นการตัดสินอันกล่าวล่วงอำนาจศาล ทั้งนี้ควรออกกฎหมายเพื่อให้มีกฎหมายรองรับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ โดยให้อำนาจคณะกรรมการลุ่มน้ำ เพื่อให้องค์กรอิสระเข้ามามีส่วนร่วมหากเป็นเรื่องเล็กน้อยก็สามารถเข้าไกล่เกลี่ยกันเองได้ แต่หากเป็นข้อพิพาทของการใช้ทรัพยากรน้ำขนาดกลางและขนาดใหญ่ก็ต้องอาศัยการไกล่เกลี่ยและเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมต่อไป

จากการศึกษา แม้ภาคเอกชนหรือองค์สาธารณะที่ไม่ได้ขึ้นตรงกับหน่วยงานของรัฐที่มีความเข้าใจถึงปัญหาการแย้งชิงน้ำในพื้นที่ต่าง ๆ ทางการเกษตร แต่ก็ไม่สามารถเข้าไปจัดการความขัดแย้งที่นับว่าส่งผลกระทบทวิความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ อาจเป็นเพราะเกษตรกรบางรายขาดจิตสำนึก เห็นแก่ตัวจึงไม่สามารถนำหลักประชาคมที่ตกลงกันเองระหว่างเกษตรกรบังคับให้มีผลบังได้ เมื่อเกิดการละเมิดและการบริหารจัดการโดยต่างฝ่ายต่างท้วงถึงสิทธิของตนจึงส่งผลให้

การเข้ามาขององค์กรสาธารณะไม่เกิดผล อีกทั้งหากไม่มีการกำหนดบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนข้อตกลงต่าง ๆ ที่ทำร่วมกัน และบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลงนั้นแล้ว การเจรจาที่เกิดขึ้นก็เป็นอันไร้ผล

ดังนั้นผู้วิจัย เห็นควรให้มีมาตรการแก้ไขปัญหาโดยองค์กรอื่น ให้รัฐมีการสนับสนุนองค์กรอิสระหรือองค์กรเอกชน เข้าไปมีส่วนร่วมในการไกล่เกลี่ย เพราะองค์กรอิสระเป็นองค์กรที่เข้าใจและเข้าถึงปัญหาของประชาชนได้อย่างมากอีกทั้งยังคลุกคลีอยู่กับปัญหาจึงสามารถหาทางออกและเข้าใจได้มากกว่าหน่วยงานของรัฐ แต่ไม่ควรชี้ขาดในประเด็นข้อพิพาทเพราะจะเป็นการตัดสินล่วงละเมิดอำนาจศาล ทั้งนี้เห็นควรออกกฎหมายเพื่อให้มีกฎหมายรองรับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ โดยให้อำนาจคณะกรรมการลุ่มน้ำ เพื่อให้องค์กรอิสระเข้ามามีส่วนร่วมหากเป็นเรื่องเล็กน้อยก็สามารถเข้าไกล่เกลี่ยกันเองได้ แต่หากเป็นข้อพิพาทของการใช้ทรัพยากรน้ำขนาดกลางและขนาดใหญ่ก็ต้องอาศัยการไกล่เกลี่ยและเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมต่อไป

DPU

บทที่ 5
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิ์ในการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรม เช่น พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ไม่สามารถเข้ามาจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรน้ำของเกษตรกรได้ อีกทั้งประเทศไทยไม่มีมาตรการใดที่ได้กำหนดมาตรการเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ ที่ได้กำหนดถึงแน่ชัดในความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำเพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำได้อย่างที่ควร ประกอบกับการไม่มีกฎหมายใดเลยที่กำหนดถึงสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ ไว้โดยตรง ทั้งกฎหมายที่มีอยู่ก็มีอยู่จำนวนมากและกระจัดกระจายทำให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพของกฎหมายส่งผลให้เมื่อเกิดปัญหา ไม่เป็นที่แน่ชัดว่าหน่วยงานใดมีหน้าที่หลักในการเข้ามาแก้ไขปัญหา และอาจทำให้เกิดความทับซ้อนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นเพราะไม่มีมาตรการใดกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ประกอบกับกฎหมายที่มีอยู่นั้นก็เกิดความล้าหลังอันไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงจากเกษตรกรรมเพื่อการยังชีพ กลายมาเป็นเกษตรกรรมเชิงพาณิชย์ ทั้งในไม่มีมาตรการขึ้นทะเบียนของเกษตรกรเมื่อเกิดปัญหาขึ้นแล้วจะได้ทราบถึงกิจกรรมที่เกษตรกรทำ ประกอบกับภาครัฐไม่สามารถเข้ามาแก้ปัญหาและความขัดแย้งดังกล่าวได้ เป็นเพราะภาครัฐเองไม่ได้มีความเข้าใจและใกล้ชิดกับปัญหาที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ค่าธรรมเนียมในการเรียกเก็บจากการใช้ทรัพยากรน้ำไม่สะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงเป็นผลให้เกษตรกรต้นน้ำมีการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างฟุ่มเฟือย ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรกลางน้ำและท้ายน้ำ อันจะนำมาซึ่งสงครามแย่งชิงทรัพยากรน้ำได้ในอนาคตอันใกล้

5.1.1 มาตรการเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ

5.1.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำ

ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของทรัพยากรน้ำ เป็นปัญหาที่เกิดจากที่กฎหมายในประเทศไทยเองไม่ได้มีการกำหนดในเรื่องของความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำ สำหรับประเทศไทยยังมิได้ให้ความสำคัญต่อกรรมสิทธิ์ในน้ำเหมือนกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยทั่วไปแล้วไม่อาจนำ

หลักทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในส่วนของสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นมาใช้ได้ ดังนั้นแม้ว่าอาจจะตีความได้ว่าทรัพยากรน้ำเป็นของรัฐแต่ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าหากมีภาคเอกชนอ้างความเป็นเจ้าของ เพราะไม่มีกฎหมายใดกำหนดไว้อย่างชัดเจน เมื่อไม่มีการกำหนดถึงความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำ ก็จะส่งผลให้ผู้ที่มีโอกาสหรือมีความสามารถมากกว่าคนอื่นเกิดตักตวงเอาผลประโยชน์ ไปใช้โดยไม่ตระหนักถึงสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำของผู้อื่น ดังนั้นควรมีมาตรการกำหนดถึงความเป็นเจ้าของสิทธิในทรัพยากรน้ำ

5.1.1.2 ปัญหาไม่มีกฎหมายในการกำหนดสิทธิในทรัพยากรน้ำโดยตรง

จากการศึกษาพบว่าสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรมนั้น ไม่ปรากฏอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายฉบับใดเลยที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมโดยตรงไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2517 กฎหมายทั้งสามฉบับนี้เป็นกฎหมายหลักของการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรม กล่าวคือกฎหมายทั้ง 3 ฉบับข้างต้นไม่สามารถครอบคลุมถึงการใช้บังคับทุกกรณีหรือทุกพื้นที่ และไม่มีกฎหมายฉบับใดที่มีการกำหนดถึงสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ ทั้งนี้ประเทศไทยควรกำหนดถึงมาตรกรสิทธิในทรัพยากรน้ำโดยตรง

5.1.2 มาตรการในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

5.1.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพของกฎหมาย

ปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องประเทศไทยมีการออกกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าแต่ละปัญหาไป ประเทศไทยไม่ได้ออกกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาที่แท้จริง จะออกกฎหมายก็ต่อเมื่อเกิดปัญหาและเพื่อให้ปัญหานั้น ๆ ลดน้อยลงไป ทำให้มีการออกกฎหมายมากมายหลายฉบับจึงส่งผลให้กฎหมายที่ออกมากระจัดกระจายอยู่ทุกหน่วยงานและ ทุกองศ์กร ต่างก็มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไป ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำอยู่หลายฉบับแต่ละฉบับต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการหรือบังคับใช้ที่แตกต่างกัน ประกอบกับกฎหมายที่กระจัดกระจายและมีอยู่จำนวนมาก ส่งผลต่อรัฐในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายเพราะ กฎหมายที่มีอยู่ มีจำนวนมากและกระจัดกระจาย แม้กระทั่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงเองก็ไม่ทราบและไม่เข้าใจถึงกฎหมายนั้น ประกอบกับกฎหมายบางฉบับกำหนดอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกันทำให้เมื่อเกิดปัญหาขึ้นไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่ในการแก้ไขหรือเข้าไปให้ความช่วยเหลือ ดังนั้นจึงเห็นควรกำหนดมาตรการและรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำที่กระจัดกระจายไว้ ให้เป็นหมวดหมู่และเพื่อความเป็นเอกภาพของกฎหมาย

5.1.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สืบเนื่องจากประเทศไทยขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมายที่เกี่ยวเนื่องกับการใช้ทรัพยากรน้ำ โดยที่กฎหมายต่างกระจัดกระจายตามหน่วยงานต่าง ๆ อันมีกฎหมายมีอยู่หลายฉบับ แต่ละฉบับก็มีเนื้อหาซ้ำซ้อนกัน นอกจากเนื้อหาที่ซ้ำซ้อนกันแล้ว องค์กรที่รับผิดชอบก็มีหน้าที่ซ้ำซ้อนกันอีก หากพิจารณาอย่างผิวเผินแล้ว การมีองค์กรหรือหน่วยงานราชการหลายหน่วยงานก็ควรจะเป็นประโยชน์แก่การควบคุม การจัดการ หรือการพัฒนาทรัพยากรน้ำ เพราะหน่วยงานแต่ละแห่งจะได้นำความเชี่ยวชาญของตนเองมาช่วยใช้ในเรื่องดังกล่าว แต่ในความเป็นจริงนั้นกลับไม่เป็นผลดี เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างก็มักถกเถียงกันถึงขอบเขตและอำนาจหน้าที่ที่จะต้องทำด้วยตนเอง โดยไม่ต้องการทำฝ่ายเดียว แม้จะมีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (กนช.) แต่เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของ กนช. แล้ว พบว่าประสิทธิภาพในการทำงานของ กนช.นั้น ขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีเป็นหลัก เพราะตามระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ในเรื่องนี้มิได้กำหนดองค์ประกอบของ กนช. ให้แน่นอน แต่ปล่อยให้เป็นดุลพินิจของนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้หากพิจารณาในด้านอำนาจหน้าที่ของ กนช. แล้วก็จะพบว่า กนช.ไม่มีอำนาจหน้าที่หลักที่จะบังคับให้หน่วยงานอื่นต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายที่วางไว้โดยตรง เพราะ กนช. มีอำนาจเพียงเสนอแนะหรือให้ความเห็นแก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น และไม่มีอำนาจเด็ดขาดในการออกคำสั่งให้หน่วยงานอื่นปฏิบัติตามจึงทำให้ไม่มีหน่วยงานใดที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่หลักในการรับผิดชอบบริหารจัดการ ออกคำสั่งและควบคุมให้เป็นไปตามหลักอย่างเคร่งครัด ดังนั้นประเทศไทยควรมีมาตรการให้อำนาจหรือออกกฎหมายรองรับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

5.1.3 มาตรการในการแก้ไขความล้าหลังของกฎหมาย

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำอยู่ด้วยกันหลายฉบับก็ตาม แต่บทบัญญัติของกฎหมายเหล่านี้ก็ได้ตราขึ้นและมีการประกาศใช้นับกว่ากึ่งศตวรรษโดยมิได้มีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้เกิดความสอดคล้องและเหมาะสมต่อสภาพการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน แต่มักจะเหมาะสมกับระบบสังคมการเกษตรกรรมขนาดเล็กมากกว่าที่ยังไม่มีการพัฒนามากนักและมีน้ำอุดมสมบูรณ์ตลอดปีซึ่งเป็นเกษตรกรรมแบบยังชีพ ทว่าในปัจจุบันพบว่าประเทศไทยมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจขึ้นมากจากเมื่อ 60 ปีก่อน วิธีทางเกษตรกรรมก็ได้เปลี่ยนไปจากเกษตรกรรมแบบยังชีพมาเป็นเกษตรกรรมเชิงพาณิชย์ส่งผลให้มีความต้องการใช้ทรัพยากรน้ำเพิ่มขึ้นกว่าหลายเท่าตัว ตลอดจนความต้องการก็เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ควรมีมาตรการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้กฎหมายมีความทันต่อการพัฒนาเสมอ

5.1.4 มาตรการในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรน้ำ

ปัญหาเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรน้ำสำหรับประเทศไทยนั้นมีการเก็บค่าธรรมเนียมทรัพยากรน้ำเพื่อเกษตรกรรมไว้ตามพระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ.2485ในมาตรา 8 โดยออกเป็นกฎกระทรวงฉบับที่ 11 โดยให้กรมชลประทานทำหน้าที่ในการเรียกเก็บค่าทรัพยากรน้ำจากผู้ใช้ทรัพยากรน้ำได้อยู่แล้ว แต่อัตราสูงสุดของการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมทรัพยากรน้ำได้กำหนดเอาไว้ในกฎหมายค่อนข้างต่ำมาก ซึ่งกำหนดเพดานในการเก็บเอาไว้ที่ 5 บาทต่อไร่ สำหรับเกษตรกร และ 0.50 บาทต่อลูกบาศก์เมตร สำหรับผู้ใช้ทรัพยากรน้ำนอกจากภาคเกษตรกร ถึงแม้จะมีการตั้งค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรน้ำเอาไว้แต่ในปัจจุบันก็ยังมิได้มีการใช้กฎหมายดังกล่าวอย่างจริงจังและ อัตราค่าธรรมเนียมข้างต้น ก็ไม่มีความคุ้มทุนกับการจัดสรรทรัพยากรน้ำแต่อย่างใด โดยในปัจจุบันกฎกระทรวงฉบับที่ 11 ได้กำหนดบัญชีอัตราค่าน้ำชลประทานสำหรับเรียกเก็บจากผู้ใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อกิจการโรงงาน การประปาหรือกิจการอื่นใดหรือนอกเขตชลประทาน ทำให้มาตรการค่าธรรมเนียมแบบปริมาณการใช้จึงมีความเหมาะสมมากกว่าการเก็บค่าธรรมเนียมแบบพื้นที่

5.1.5 มาตรการในการขึ้นทะเบียนของเกษตรกร

ปัจจุบันประเทศไทยได้ละเลยการขึ้นทะเบียนเกษตรกรจึงทำให้เมื่อเกิดปัญหาจากการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรมทำให้รัฐไม่สามารถเข้ามาแก้ไขปัญหาได้ทันท่วงทีมาตรการในการขึ้นทะเบียนเกษตรกรนับว่าเป็นอีกทางออกหนึ่งที่รัฐเองควรนำเข้ามาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเพราะเนื่องจากประเทศเองเป็นประเทศกสิกรรมจำต้องอาศัยทรัพยากรน้ำ อันเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตรัฐในฐานะผู้บริหารจัดการ หากในฤดูใดแห้งแล้งก็ไม่สามารถนำน้ำที่มีอยู่จัดสรรแก่ทุกภาคส่วนที่มีความจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรน้ำจึงต้องมีมาตรการในการขึ้นทะเบียนเกษตรกรเข้ามาแก้ไขปัญหา

5.1.6 มาตรการในการแก้ปัญหาโดยองค์กรอื่น

เมื่อกล่าวถึงการจัดสรรทรัพยากรน้ำของประเทศไทย ตราบถึงทุกวันนี้เป็นระบบที่ว่าการเข้าถึงทรัพยากรน้ำได้โดยเสรี (Open Access Regime) ซึ่งอาจเรียกได้ว่าระบบใครใคร่ใช้ ใช้ในกรณีที่ทรัพยากรน้ำอุดมสมบรูณ์ ระบบนี้จะทำให้เกิดประโยชน์จากทรัพยากรได้มากโดยมิได้มีผลด้านความไม่ยุติธรรมหรือความไม่ยั่งยืน แต่เมื่อปริมาณทรัพยากรน้ำต้นทุนเริ่มขาดแคลนลงไปก็จะนำมาซึ่งความขัดแย้ง ความขัดแย้งก็เป็นความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำในลุ่มน้ำเดียวกันระหว่างต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ เนื่องจากการเข้าถึงน้ำโดยเสรีไม่มีกติกาว่าใครควรจะได้น้ำเท่าไหร่ความขัดแย้งด้านการใช้น้ำนับวันก็จะรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะในลุ่มน้ำเหนือเขื่อนเป็นผลทำให้หน่วยงานของรัฐได้เข้ามาทำการแก้ไขความขัดแย้งดังกล่าว แต่ก็ไม่เป็นผลเพราะหน่วยงานของรัฐ

ไม่เข้าใจถึงปัญหาที่เกิดขึ้น แม้ในการเจรจาจะมีผู้ว่าราชการเข้ามารับฟังปัญหา แต่ก็ไม่เป็นผล อันเนื่องมาจากไม่เข้าใจถึงปัญหาและความขัดแย้งจึงจำเป็นต้องจัดให้มีมาตรการให้หน่วยงานอื่นที่สามารถเข้าใจและเข้าถึงปัญหาเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาระหว่างผู้ใช้น้ำในลุ่มน้ำเดียวกัน ระหว่างต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ เนื่องจากการเข้าถึงน้ำโดยเสรี ไม่มีกติกาว่าใครควรจะได้น้ำเท่าไหร่ ความขัดแย้งด้านการใช้น้ำนับวันก็จะรุนแรงขึ้น

5.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้ทำการวิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ อันได้แก่ พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายและเพื่อให้การคุ้มครองประโยชน์ของผู้มีสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ โดยการตรากฎหมายออกมาในลักษณะเป็นกฎหมายหลักและตราเป็นกฎกระทรวงหรือประกาศ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในฐานะเป็นผู้ใช้กฎหมายสามารถปฏิบัติและดำเนินอำนาจหน้าที่ได้อย่างชัดเจนรวมถึงประชาชนในฐานะผู้ถูกบังคับใช้สามารถเข้าใจและง่ายต่อการเข้าถึงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดังนี้

5.2.1 เห็นควรการกำหนดมาตรการความเป็นเจ้าของในสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนในความเป็นเจ้าของทรัพยากรน้ำอันจะนำมาซึ่งความง่ายต่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำโดยการกำหนดในลักษณะเป็นกลางคือให้ทรัพยากรน้ำเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน อันเป็นการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญว่า ประชาชนมีสิทธิ์เข้าถึงทรัพยากรน้ำตามความจำเป็นและสมควร โดยรัฐในฐานะผู้มีอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อให้ประชาชนใช้ทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน

5.2.2 เห็นควรกำหนดมาตรการสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ โดยออกเป็นกฎหมายเพื่อกำหนดให้สิทธิแก่ภาคเกษตรกรรมมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำตามหลัก “ Riparian Doctrine” เป็นลักษณะเด่นตามหลักนี้คือเจ้าของที่ดินที่อยู่ริมน้ำมีสิทธิในการใช้น้ำอย่างเต็มที่ ตราบใดที่เป็นการใช้น้ำตามสมควร (Reasonable Use) เพราะว่าทรัพยากรน้ำเป็นของสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ทรัพยากรน้ำจะเป็นของเอกชนก็ต่อเมื่อ ทรัพยากรน้ำที่เอกชนเก็บกักไว้หรือน้ำใต้ดินที่เอกชนสูบขึ้นมาใช้และความเป็นเจ้าของจะมีอยู่ในเฉพาะช่วงระยะเวลาที่บุคคลครอบครองน้ำอยู่เท่านั้น

5.2.3 เห็นควรกำหนดมาตรการและรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำที่กระจัดกระจายไว้ให้เป็นหมวดหมู่และเพื่อความเป็นเอกภาพของกฎหมาย ง่ายต่อการเข้าถึงและการนำมาใช้ทั้งภาครัฐในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายและประชาชนหรือเอกชนในฐานะผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย

5.2.4 เห็นควรกำหนดมาตรการออกกฎหมายเพื่อให้อำนาจกับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติทำหน้าที่ประสานหน่วยงานต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงหรือเกี่ยวเนื่องกันเมื่อปัญหาเกิดขึ้นโดยให้อำนาจออกนโยบายและอำนาจในการบังคับให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามและออกเป็นกฎกระทรวงให้อำนาจกับคณะกรรมกลุ่มลุ่มน้ำทำหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแต่ละกลุ่มลุ่มน้ำ เพราะแต่ละกลุ่มลุ่มน้ำย่อมมีความเป็นเอกลักษณ์ วัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่แตกต่างกันออกไป ทั้งยังทำให้สามารถเข้าใจและเข้าถึงปัญหาที่เกิดขึ้น ท้ายที่สุดยังเป็นการประหยัดงบประมาณของรัฐอีกด้วย

5.2.5 เห็นควรกำหนดมาตรการค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรน้ำ โดยให้คิดเป็นจำนวนปริมาณการใช้ ซึ่งแต่เดิมมีการคิดแบบจำนวนพื้นที่ หากเป็นในกรณีภาคเกษตรกรรมผู้ทำการวิจัยเห็นว่าควรมีการจัดเก็บในลักษณะปริมาณการใช้สำหรับภาคเกษตรกรรมขนาดกลางโดยจัดเก็บส่วนที่เกิน 1,000 ลูกบาศก์เมตรให้จัดเก็บ ลูกบาศก์เมตรละ 1 บาทและในส่วนของภาคเกษตรกรรมขนาดใหญ่ ตั้งแต่ 30 ไร่ขึ้นไป ให้มีการจัดเก็บส่วนที่เกิน 1,000 - 50,000 ลูกบาศก์เมตร ให้จัดเก็บลูกบาศก์เมตรละ 1 บาท และส่วนที่เกินให้จัดเก็บ ลูกบาศก์เมตรละ 2 บาท โดยลักษณะการจัดเก็บเช่นนี้สามารถคำนวณได้ตามหลักการวิศวกรรมชลประทาน โดยให้มีการจัดเก็บตามระบบลุ่มน้ำโดยอาศัยการคำนวณจากอาคารบังคับน้ำ และให้แต่ละลุ่มน้ำ โดยคณะกรรมการกลุ่มลุ่มน้ำมีหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรน้ำเข้าพื้นที่เกษตรกรรมต่าง ๆ เป็นต้น ทั้งนี้จะทำให้ผู้ใช้น้ำตระหนักและลดปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรน้ำได้อย่างยั่งยืน

5.2.6 เห็นควรกำหนดมาตรการให้มีการปรับปรุงกฎหมาย จากกฎหมายไทยอันเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรมนั้น นับว่ามีการตราขึ้นมากว่ากึ่งศตวรรษและมีความล้าหลังไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและการประกอบอาชีพเกษตรกรรมของประเทศไทย อีกทั้งยังมีความหมายไม่ครอบคลุมกับการพัฒนาที่เกิดขึ้นจนทำให้กฎหมายที่มีอยู่นั้น ไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากศึกษากฎหมายการพัฒนาแหล่งทรัพยากรน้ำของแคลิฟอร์เนียนั้นได้กำหนดแผนการพัฒนาเกี่ยวกับการใช้น้ำขึ้นมาโดยแผนพัฒนานั้นมีอายุ 10 ปีและต้องมีการแก้ไขปรับปรุง ทุก 5 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงไปทั้งเทคโนโลยีและการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ

5.2.7 เห็นควรมาตรการขึ้นทะเบียนเกษตรกร ให้มีการแจ้งหรือขึ้นทะเบียนการทำภาคเกษตรกรรมทุก ๆ ปี โดยให้เกษตรกรขึ้นทะเบียนแจ้งกิจกรรมทางการเกษตรต่อธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรหรือไม่ก็จัดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐลงไปขึ้นทะเบียนเองเพื่อเป็นการลดภาระของเกษตรกรที่ต้องทำมาหากินและยากต่อการเข้าถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อจะทำให้ทราบได้ว่า เมื่อเกิดความเสียหายแล้วจะต้องมีการชดเชยให้แก่บุคคลใดบ้างในส่วนของเงิน

ชดเชยนั้นเห็นควรคำนึงถึงต้นทุนที่เสียไปจริง ๆ ของภาคเกษตรกรรม และหากบุคคลใดไม่ได้แจ้งหรือขึ้นทะเบียนการเพาะปลูก หากเกิดความเสียหายก็จะไม่ได้รับค่าชดเชยทั้งยังเป็นการสร้างระเบียบและวินัยให้กับเกษตรกรอีกด้วย

5.2.8 เห็นควรกำหนดให้มีมาตรการแก้ไขปัญหาโดยองค์กรอื่น โดยให้องค์กรอิสระเข้าไปมีส่วนร่วมในการไกล่เกลี่ยเพราะองค์กรอิสระเป็นองค์กรที่เข้าใจและเข้าถึงปัญหาของประชาชนได้อย่างมาก อีกทั้งยังคลุกคลีอยู่กับปัญหาจึงสามารถหาทางออกและเข้าใจได้มากกว่าหน่วยงานของรัฐ แต่ไม่ควรชี้ขาดในประเด็นข้อพิพาทเพราะจะเป็นการตัดสินอันกล่าวล่วงอำนาจศาล ทั้งนี้เห็นควรออกกฎหมายเพื่อให้มีกฎหมายรองรับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเพื่อให้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำ โดยให้อำนาจคณะกรรมการลุ่มน้ำในการคัดเลือกองค์กรอิสระ เพื่อให้องค์กรอิสระเข้ามามีส่วนร่วมในการยุติและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น หากเป็นเรื่องเล็กน้อยก็สามารถเข้าไกล่เกลี่ยกันเองได้ แต่หากเป็นข้อพิพาทของการใช้ทรัพยากรน้ำขนาดกลางและขนาดใหญ่ก็ต้องอาศัยการไกล่เกลี่ยและเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมต่อไป

DPU

บรรณานุกรม

DPU

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กอบกุล รายะนาคร. (2547). *กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย.* โครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.). กรุงเทพฯ.

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

กิตติ วิสารกาญจน. (2554). *การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำของประเทศไทย The Politics of Policymaking Process on Water Rights in Thailand* การศึกษาเชิงสร้างสรรค์ การประชุมวิชาการบัณฑิตศึกษาศิลปากรระดับชาติ ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ.

เกษม จันทร์แก้ว และคณะ. (2536). *นิเวศวิทยาและการจัดการทรัพยากรป่าไม้* ครั้งที่ 2. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

เกษม จันทร์แก้ว. (2551). *หลักการจัดการลุ่ม*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

เกษม จันทร์แก้ว. (2553). *วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

เกษม จันทร์แก้วและอรอนงค์ ผิวนิล. (2554*). เอกสารประกอบการสอน รายวิชา 01591511 วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมประยุกต์ (Applied Environmental Science).* กรุงเทพฯ: คณะสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2539). *โครงการศึกษาวิจัยรูปแบบองค์กรบริหารการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ.* เสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ.

ชูศักดิ์ คงคานนท์. (2550). *เกษตรกรรม*. สืบค้นเมื่อ 3 พฤศจิกายน 2556, จาก http://e-book.ram.edu/e-book/g/GE253(50)/GE253-9.pdf

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

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2468.

พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482.

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485.

พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505.

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517.

พัชรี อาจหาญ. (2538). *การปรับตัวขององค์กรเพื่อการชลประทานท้องถิ่นต่อกระบวนการชลประทานในภาคเหนือของประเทศไทย*. เชียงใหม่: ภาควิชาภูมิศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และอดิศร์ อิศรางกรู ณ อยุธยา (บก.). (2538). *ปัญหาการจัดการและความขัดแย้งเรื่องน้ำ: การสำรวจพรมแดนแห่งความรู้*. ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย กรุงเทพฯ.

มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ. (2540). *การศึกษาเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยา: มุมมองด้านสถาบันสำหรับการบริหารจัดการน้ำ*. ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย กรุงเทพฯ.

มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ. (2544). *แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย:* ชุดโครงการวิจัยด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ เล่ม 1. สำนักงานกองทุนการวิจัย (สวก.) กรุงเทพฯ.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550.

ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). *พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542*. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์.

วิชัย สุภาโสด. (2550). *แนวคิดการพัฒนาทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตร*. สืบค้นเมื่อ 17 ตุลาคม 56, จาก http://www.rid.go.th/thaicid/_5_article/2549/03Water_Agri.pd

วิชิต พิมพ์สวัสดิ์. (2555*). สถานการณ์ภัยแล้งและปริมาณน้ำในเขื่อนของภาคอีสานปี 2555.* สืบค้นเมื่อ 6 ธันวาคม 2556, จาก http://www.bot.or.th/Thai/EconomicConditions/Thai/Northeast/Research/DocLib_Resear ch/NE-Drought--2013.pdf

ศรีสุวรรณ ควรขจร และคณะ. (2548). *ถอดรหัสสงครามแย่งชิงน้ำ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ฝ่ายพัฒนากฎหมาย. (2554). *การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ.

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. (2536). *รายงานการสัมมนาเกี่ยวกับการจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ*. กรุงเทพฯ: ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย

สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ(สช.). (2553). *การจัดสรรน้ำ: แนวคิดและสภาพปัญหาในการปฏิบัติ* (เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ สมัชชาเฉพาะประเด็นการจัดการน้ำ "ธรรมาภิบาลในการจัดการน้ำ: วิกฤตหรือทางออก ในการประชุมสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ 3, 15-17 ธันวาคม 2553).

สำนักงานสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2546). *แนวทางปฏิบัติและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ "สิทธิเกี่ยวกับน้ำ คำวินิจฉัยคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรม ลำดับที่ 15 ว่าด้วยสิทธิเกี่ยวกับน้ำ*". กรุงเทพฯ: สถานเอกอัครราชทูตอังกฤษประจำประเทศไทย.

สุจริต คูณธนกุลวงศ์ และคณะ. (2550). *แนวทางการสำรวจการใช้น้ำและการประมาณความต้องการใช้น้ำภาคอุตสาหกรรม*. หน่วยปฏิบัติการวิจัยระบบการจัดการแหล่งน้ำ คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร.

สุจริต คูณธนกุลวงศ์ และคณะ. (2555). *สถานการณ์น้ำในประเทศไทยปี 2550*. กรุงเทพฯ: หน่วยปฏิบัติการวิจัยระบบการจัดการแหล่งน้ำคณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุภา รันดาเว. (2549, เมษายน). น้ำในการเกษตร "การจัดการน้ำเพื่อการเกษตร," *วารสารอนุรักษ์ดินและน้ำ*, 21(2).

อำนาจ วงศ์บัณฑิต, บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ และณรงค์ ใจหาญ. (2536). *การศึกษาเพื่อรวบรวมและปรับปรุงกฎหมายด้านทรัพยากรน้ำ*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาต่างประเทศ

Adis Israngkura. (1995). D*iverting Water From the Mae Klong Basin: Whose Rights and at What Price*. Thailand Development Research Institute. Bangkok.

Amnat Wongbandit. (1994). *Legal Perspectives of Water Allocation Problem in the Upper Northern and Central Regions in Thailand Development Research Institute*. Water Conflicts.

Burchi, S., & A. D'Andrea. (2003). *Preparing National Regulations for Water Resources Management: Principles and Practice*. FAO Legislative Study 80. Rome, Italy: UNESCO and FAO.

CALIFORNIA CONSTITUTION 1879.

CALIFORNIA WATER CODE 1943.

Carl J. Bauer, Bring. (1997). "Water Markets Down to Earth: The Political Economy of Water Right in Chile 1976-1995," *World Development,* 25(5).

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

Colberg, Inc. v. (1967). *State of California ex rel. Dept. Pub*. Works 67. Cal.2d.

Cunningham, S. J. and, G. Holmes. (1999). Developing innovative applications in agriculture using data mining. Retrieved January 07, 2013, from http://www.cs.waikato.ac.nz/~ml/publications/1999/99SJCGH- Innovative_apps.ps

D.A. Caponera. (1992). *Principles of Water Law and Administration*. A.A. Balkema, Rotterdam: Brookfield.

Dante A. Caponera. (1992). *Principle of Water of Law and Administration*. A.A. Balkema/Rotterdam/Brookfield.

Davenport, David C. & Robert M. Hagan. (1982). *Agricultural Water Conservation in California.* With Emphasis on the San Joaquin Valley. Department of Land, Air, and Water Resources. University of California at Davis. Davis.

Dunbar, Robert G. (1983). *Forging New Rights in Western Water*. Lincoln: University of Nebraska Press.

Ekasingh, B., K. Ngamsomsuke, R.A. Letcher & J. Spate. (2005). *A data mining approach tosimulating farmers' crop choices for integrated water resources management*. Journal of Environmental Management.

George E. Radosevich & Gayford V. Skgerboe. (1997). *Western Water Law and Irrigation Return Flow*.

Hector A. Dayrit. (2543). *"Water Resources Allocation Policies and Practices in the Philippines."* Regional Workshop on Allocation of Water among Water-Use Sector.

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

Hutchins, Wells A. (1974). *Water Rights in the Nineteen Western States*. Washington DC: Government Printing Office.

Kanaengid Tntigate. (1975). *The Conflict between Rice and Sugarcane Farmers over Irrigation Water in The Kaklong Irrigation Project*. MA. Thesis. Faculty of Economics. Thammasat University.

Kenny, J.F. et al. (2009). *Estimated use of water in the United States in 2005*: U.S. Geological Survey Circular 1344.

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

Stefano Burchi & Ariella D'Andrea. (2007). *Preparing National Regulations for Water Resources Management: Principles and Practice*. Food and Agriculture Organization of the United Nations: Vol. 80 FAO. Legislative study. ISSN 1014-6679.

Tanet Charoenmuang. (1994). *The Governance of Water Allocation Problem in Thailand*. In Thailand Development Research Institute. Water Conflicts.

THE 1981 WATER CODE OF CHILE.

Trelease, Frank J. & George A. Gould. (1986). *Cases and Materials on Water Law*, 4th ed. St. Paul MN: West Publishing Company.

WATER CODE OF THE PHILIPPINES 1976.

ภาคผนวก

DPU

ภาคผนวก ก

THE CALIFORNIA CONSTITUTION OF 1879

DPU

THE CALIFORNIA CONSTITUTION OF 1879

Section. 2. It is hereby declared that because of the conditions prevailing in this State the general welfare requires that the water resources of the State be put to beneficial use to the fullest extent of which they are capable, and that the waste or unreasonable use or unreasonable method of use of water be prevented, and that the conservation of such waters is to be exercised with a view to the reasonable and beneficial use thereof in the interest of the people and for the public welfare. The right to water or to the use or flow of water in or from any natural stream or water course in this State is and shall be limited to such water as shall be reasonably required for the beneficial use to be served, and such right does not and shall not extend to the waste or unreasonable use or unreasonable method of use or unreasonable method of diversion of water. Riparian rights in a stream or water course attach to, but to no more than so much of the flow thereof as may be required or used consistently with this section, for the purposes for which such lands are, or may be made adaptable, in view of such reasonable and beneficial uses; provided, however, that nothing herein contained shall be construed as depriving any riparian owner of the reasonable use of water of the stream to which the owner's land is riparian under reasonable methods of diversion and use, or as depriving any appropriator of water to which the appropriator is lawfully entitled. This section shall be self-executing, and the Legislature may also enact laws in the furtherance of the policy in this section contained.

Section 4. No individual, partnership, or corporation, claiming or possessing the frontage or tidal lands of a harbor, bay, inlet, estuary, or other navigable water in this State, shall be permitted to exclude the right of way to such water whenever it is required for any public purpose, nor to destroy or obstruct the free navigation of such water; and the Legislature shall enact such laws as will give the most liberal construction to this provision, so that access to the navigable waters of this State shall be always attainable for the people thereof

Section 6. The right to collect rates or compensation for the use of water supplied to any county, city and county, or town, or the inhabitants thereof, is a franchise, and cannot be exercised except by authority of and in the manner prescribed by law.

DPU

ภาคผนวก ข

CALIFORNIA WATER CODE 1943

DPU

CALIFORNIA WATER CODE 1943

Section 101. Riparian rights in a stream or watercourse attach to, but to no more than so much of the flow thereof as may be required or used consistently with this and the next preceding section, for the purposes for which such lands are, or may be made adaptable, in view of such reasonable and beneficial uses; provided, however, that nothing in this or the next preceding section shall be construed as depriving any riparian owner of the reasonable use of water of the stream to which his land is riparian under reasonable methods of diversion and use, or of depriving any appropriator of water to which he is lawfully entitled.

Section 102. All water within the State is the property of the people often State, but the right to the use of water may be acquired by appropriation in the manner provided by law.

Section 106. It is hereby declared to be the established policy of this State that the use of water for domestic purposes is the highest use of water and that the next highest use is for irrigation.

Section 1201. All water flowing in any natural channel, excepting so far as it has been or is being applied to useful and beneficial purposes upon, or in so far as it is or may be reasonably needed for useful and beneficial purposes upon lands riparian thereto, or otherwise appropriated, is hereby declared to be public water of the State and subject to appropriation in accordance with the provisions of this code.

Section 1203. Any water the right to the use of which is held by any municipality which is in excess of the existing municipal needs therefore may be appropriated by any person entitled to the possession Of land upon which such excess water may be put to beneficial use but the right of such person to use such water shall continue only for such period as the water is not needed by the municipality. This section supplements but does not otherwise affect Sections 1460 to 1464, inclusive.

Section 1215.6. For the purposes of this article, “water user or users” within a protected area means an appropriator or appropriators, a riparian user or users, or a groundwater user or users of water on land owned or controlled by them within a protected area.

Section 1216. A protected area shall not be deprived directly or indirectly of the prior right to all the water reasonably required to adequately supply the beneficial needs of the protected area, or any of the inhabitants or property owners therein, by a water supplier exporting or intending to export water for use outside a protected area pursuant to applications to appropriate surface water filed, or groundwater appropriations initiated, after January 1, 1985, that are not subject to Section 11460.

Section 1240. The appropriation must be for some useful or beneficial purpose, and when the appropriator or his successor in interest ceases to use it for such a purpose the right ceases.

10608.12. Unless the context otherwise requires, the following definitions govern the construction of this part:

(a) “Agricultural water supplier” means a water supplier, either publicly or privately owned, providing water to 10,000 or more irrigated acres, excluding recycled water. “Agricultural water supplier” includes a supplier or contractor for water, regardless of the basis of right, that distributes or sells water for ultimate resale to customers. “Agricultural water supplier” does not include the department.

(b) “Base daily per capita water use” means any of the following:

(1) The urban retail water supplier's estimate of its average gross water use, reported in gallons per capita per day and calculated over a continuous 10-year period ending no earlier than December 31, 2004, and no later than December 31, 2010.

(2) For an urban retail water supplier that meets at least 10 percent of its 2008 measured retail water demand through recycled water that is delivered within the service area of an urban retail water supplier or its urban wholesale water supplier, the urban retail water

supplier may extend the calculation described in paragraph (1) up to an additional five years to a maximum of a continuous 15-year period ending no earlier than December 31, 2004, and no later than December 31, 2010.

(3) For the purposes of Section 10608.22, the urban retail water supplier's estimate of its average gross water use, reported in gallons per capita per day and calculated over a continuous five-year period ending no earlier than December 31, 2007, and no later than December 31, 2010.

(c) "Baseline commercial, industrial, and institutional water use" means an urban retail water supplier's base daily per capita water use for commercial, industrial, and institutional users.

(d) "Commercial water user" means a water user that provides or distributes a product or service.

(e) "Compliance daily per capita water use" means the gross water use during the final year of the reporting period, reported in gallons per capita per day.

(f) "Disadvantaged community" means a community with an annual median household income that is less than 80 percent of the statewide annual median household income.

(g) "Gross water use" means the total volume of water, whether treated or untreated, entering the distribution system of an urban retail water supplier, excluding all of the following:

(1) Recycled water that is delivered within the service area of an urban retail water supplier or its urban wholesale water supplier.

(2) The net volume of water that the urban retail water supplier places into long-term storage.

(3) The volume of water the urban retail water supplier conveys for use by another urban water supplier.

DRAFT

(4) The volume of water delivered for agricultural use, except as otherwise provided in subdivision (f) of Section 10608.24.

(h) “Industrial water user” means a water user that is primarily a manufacturer or processor of materials as defined by the North American Industry Classification System code sectors 31 to 33, inclusive, or an entity that is a water user primarily engaged in research and development.

(i) “Institutional water user” means a water user dedicated to public service. This type of user includes, among other users, higher education institutions, schools, courts, churches, hospitals, government facilities, and nonprofit research institutions.

(j) “Interim urban water use target” means the midpoint between the urban retail water supplier's base daily per capita water use and the urban retail water supplier's urban water use target for 2020.

(k) “Locally cost effective” means that the present value of the local benefits of implementing an agricultural efficiency water management practice is greater than or equal to the present value of the local cost of implementing that measure.

(l) “Process water” means water used for producing a product or product content or water used for research and development, including, but not limited to, continuous manufacturing processes, water used for testing and maintaining equipment used in producing a product or product content, and water used in combined heat and power facilities used in producing a product or product content. Process water does not mean incidental water uses not related to the production of a product or product content, including, but notlimited to, water used for restrooms, landscaping, air conditioning, heating, kitchens, and laundry.

(m) “Recycled water” means recycled water, as defined in subdivision (n) of Section 13050, that is used to offset potable demand, including recycled water supplied for direct use and indirect potable reuse, that meets the following requirements, where applicable:

DRAFT

(1) For groundwater recharge, including recharge through spreading basins, water supplies that are all of the following:

(A) Metered.

(B) Developed through planned investment by the urban water supplier or a wastewater treatment agency.

(C) Treated to a minimum tertiary level.

(D) Delivered within the service area of an urban retail water supplier or its urban wholesale water supplier that helps an urban retail water supplier meet its urban water use target.

(2) For reservoir augmentation, water supplies that meet the criteria of paragraph (1) and are conveyed through a distribution system constructed specifically for recycled water.

(n) "Regional water resources management" means sources of supply resulting from watershed-based planning for sustainable local water reliability or any of the following alternative sources of water:

(1) The capture and reuse of storm water or rainwater.

(2) The use of recycled water.

(3) The desalination of brackish groundwater.

(4) The conjunctive use of surface water and groundwater in a manner that is consistent with the safe yield of the groundwater basin.

(o) "Reporting period" means the years for which an urban retail water supplier reports compliance with the urban water use targets.

(p) "Urban retail water supplier" means a water supplier, either publicly or privately owned, that directly provides potable municipal water to more than 3,000 end users or that supplies more than 3,000 acre-feet of potable water annually at retail for municipal purposes.

DRU

(q) “Urban water use target” means the urban retail water supplier's targeted future daily per capita water use.

(r) “Urban wholesale water supplier,” means a water supplier, either publicly or privately owned, that provides more than 3,000 acre-feet of water annually at wholesale for potable municipal purposes.

DPU

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล	ภานุวัฒน์ เครือทอง
ประวัติการศึกษา	ปีการศึกษา 2554 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยทักษิณ

DPU