



**ใบรับรองวิทยานิพนธ์**  
**บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์**

วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต (การใช้ที่ดินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน)

**ปริญญา**

การใช้ที่ดินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

โครงการสหวิทยาการระดับบัณฑิตศึกษา

**สาขา**

**ภาควิชา**

**เรื่อง**

การวิเคราะห์นโยบายและกฎหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำ  
ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

Analysis of Policy and Laws Related to Water Resources Management in Lao People's  
Democratic Republic

**นามผู้วิจัย**

นายกิ่งคำ มณีวงศ์

**ได้พิจารณาเห็นชอบโดย**

**อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก**

( ..... รองศาสตราจารย์บัญชา ขวัญยืน, Ph.D. .... )

**อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม**

( ..... รองศาสตราจารย์จางจันทร์ ดวงพัตรา, Ph.D. .... )

**ประธานสาขาวิชา**

( ..... รองศาสตราจารย์เรืองไกร โตกฤษณะ, Ph.D. .... )

**บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์รับรองแล้ว**

( ..... รองศาสตราจารย์กัญญา ชีระกุล, D.Agr. .... )

**คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย**

วันที่ ..... เดือน ..... พ.ศ. ....

**ลิขสิทธิ์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์**

วิทยานิพนธ์

เรื่อง

การวิเคราะห์นโยบายและกฎหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

Analysis of Policy and Laws Related to Water Resources Management in Lao People's Democratic Republic

โดย

นายกิ่งคำ มณีวงศ์

เสนอ

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

เพื่อความสมบูรณ์แห่งปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (การใช้ที่ดินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน)

พ.ศ. 2553

ลิขสิทธิ์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

กึ่งคำ มฉว. 2553: การวิเคราะห์นโยบายและกฎหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำของสาธารณรัฐ  
ประชาธิปไตยประชาชนลาว ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (การใช้ที่ดินและการจัดการ  
ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน) สาขาวิชาการใช้ที่ดินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน  
โครงการสหวิทยาการระดับบัณฑิตศึกษา อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก:  
รองศาสตราจารย์บัญชา ขวัญยืน, Ph.D. 104 หน้า

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์นโยบายและกฎหมาย ในการจัดการทรัพยากรน้ำของ  
สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เพื่อระบุประเด็นข้อจำกัดหรืออุปสรรคและทบทวนบทบาทหน้าที่เพื่อ  
เสนอแนะแนวทางในเชิงนโยบายในการสร้างองค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้มีความเข้มแข็ง วิธีการศึกษา  
ประกอบด้วย การทบทวนเชิงวิเคราะห์ เอกสารนโยบายกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ การทำ SWOT กับ  
เจ้าหน้าที่ส่วนกลาง ส่วนจังหวัด และการสอบถาม สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างจากเจ้าหน้าที่ส่วนจังหวัด อำเภอ และ  
กลุ่มผู้ใช้น้ำที่อยู่น้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ ในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำริม

ผลการศึกษา พบว่า รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางด้านทรัพยากรน้ำเป็นปัจจัยหลักต่อการ  
พัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในปัจจุบัน ยังขาดนโยบายในการ  
จัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ กฎหมายที่มีอยู่ยังไม่ชัดเจน มีข้อจำกัด ในการกำหนดขอบเขตและสิทธิการใช้น้ำ  
และองค์กรที่มีบทบาทประสานงานในการจัดการทรัพยากรน้ำยังมีน้อย การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อให้  
เกิดความยั่งยืนและดำเนินการตามหลักการบริหารจัดการน้ำแบบผสมผสาน สิ่งสำคัญลำดับแรกคือ ต้อง  
พิจารณาจัดทำนโยบายการจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ลำดับต่อมาคือการปรับปรุงกฎหมายน้ำและทรัพยากร  
แหล่งน้ำ และลำดับสุดท้ายคือต้องมีการสร้างหน่วยงานรับผิดชอบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับลุ่ม  
น้ำเพื่อเป็นหน่วยงานประสานงานภายในลุ่มน้ำ เมื่อเปรียบเทียบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ  
ภาคีลุ่มแม่น้ำโขงได้แก่ ประเทศกัมพูชา เวียดนาม และไทย พบว่า ประเทศลุ่มน้ำโขงได้เริ่มดำเนินการนำ  
หลักการเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำมาผนวกเข้าไว้ในนโยบายและกฎหมายของประเทศ โดยกำหนดบทบาท  
และหน้าที่ขององค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศต่างๆมีหลักการเป็นไปในทำนองเดียวกัน จะ  
ต่างกันในส่วนข้อปลีกย่อยทางด้านระดับการพัฒนาและประเด็นที่มุ่งเน้นในแต่ละประเทศ แต่ สปป.ลาว ยัง  
ขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำและยังไม่มีนโยบายด้านการจัดการ  
ทรัพยากรน้ำแห่งชาติ นโยบายการจัดการทรัพยากรน้ำจะแทรกอยู่ในนโยบายของภาคส่วนต่างๆ เช่นด้านการ  
จัดการสิ่งแวดล้อม การจัดการทรัพยากรน้ำ การจัดการที่ดิน การจัดการป่าไม้ การพัฒนาเกษตรกรรมและชนบท.

Kingkham Manivong 2010: Analysis of Policy and Laws Related to Water Resources Management in Lao People's Democratic Republic. Master of Science (Sustainable Land Use and Natural Resources Management), Major Field: Sustainable Land Use and Natural Resources Management, Interdisciplinary Graduate Program. Thesis Advisor: Associated Professor Bancha Kwayuen, Ph.D. 104 pages.

The main objective of this paper was to study the existed policy and laws related to water resource management in Lao People's Democratic Republic. In order to identify limitation or obstacle and review on organization framework related to water resource management to set up the strongly river basin committee. The methods of study included investigation of existing policy and law regulation documents, SWOT analysis with line agency and provincial level, along with interviewing key stakeholders at the provincial level, district and water user groups in Num Ngum river basin.

The results of the study reveal that the water resource development was a major priority among the resources for social-economic development of LAO PDR. Currently, there was no policy on water resource. The existed law and regulation on water resources was limited on water allocation and water using and the function on water resource management framework was not so clear for implementing as well. There was three ways to achieve integrated water resource management and sustainable development. First of all, developing the policy on water resources; the second one, updating water and water resources law; and the last one, the river basin committee must be setting up for responsible coordinating in river basin level. Comparison of Mekong River Basin Management in Mekong region countries among Cambodia, Vietnam and Thailand found that they had been already integrated the water resource management into the national policy and law. The framework and mandate of water resource organization of each country had the same principle and was different a little bit in terms of social development and the priority of each country. In case of Laos, lacking of the water resource committee and the existing law and policy on water resource was not so clear and hidden in the other related policy such as: Environmental Management, Water Resource Managements, Land Management, Forest Management and Rural Agriculture Development Policy

---

Student's signature

---

Thesis Advisor's signature

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จสมบูรณ์ได้ด้วยความกรุณาให้คำปรึกษา ให้คำชี้แนะและตรวจแก้ไขจาก รองศาสตราจารย์บัญชา ขวัญยืน, Ph.D อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก รองศาสตราจารย์จวงจันทร์ ดวงพัตรา, Ph.D อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้ด้วย

ขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อมส่วนกลางและเจ้าหน้าที่ทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อม ที่ทำงานในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำจิม จังหวัดเชิงขวาง จังหวัดเวียงจันทร์และนครหลวงเวียงจันทร์ พร้อมด้วยประชาชนกลุ่มผู้ใช้น้ำทุกคนที่ให้คำแนะนำอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นอย่างดี เพื่อนๆ พี่ๆ น้องๆ นิสิตปริญญาโท สาขา การใช้ที่ดินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน (SLUSE รุ่น 6) ที่คอยให้ความช่วยเหลือให้กำลังใจและคำปรึกษาที่ดีเสมอมา

คุณค่าและประโยชน์อันพึงมีจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอมอบแด่ครอบครัว ญาติพี่น้อง ของข้าพเจ้าที่คอยให้กำลังใจเสมอมาและมอบแด่ องค์การฝรั่งเศสเพื่อการพัฒนา (AFD) ที่สนับสนุนทุนการศึกษามาเป็นอย่างดีตลอดเวลาจนสำเร็จการศึกษาและขอมอบแด่กรมทรัพยากรน้ำ องค์การทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อม ของ สปป. ลาว ซึ่งให้โอกาสแก่ข้าพเจ้าได้มาศึกษา เรียนรู้วิชาการต่างๆ โดยเฉพาะสิ่งที่ขาดไม่ได้ต้องขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตลาวประจำบางกอกแห่งราชอาณาจักรไทย ที่คอยช่วยเหลือให้คำปรึกษาในหลายด้านและขอบพระคุณเจ้าหน้าที่พนักงาน และคณาจารย์ทุกท่านที่คอยสั่งสอนให้ความรู้ คำแนะนำและเป็นกำลังใจในการศึกษาครั้งนี้ประสบความสำเร็จไปได้ด้วยดี

กิ่งคำ มณีวงศ์

เมษายน 2553

## สารบัญ

	หน้า
สารบัญ	(1)
สารบัญตาราง	(2)
สารบัญภาพ	(3)
คำนำ	1
วัตถุประสงค์	3
การตรวจเอกสาร	5
อุปกรณ์และวิธีการ	26
อุปกรณ์	26
วิธีการ	28
ผลและวิจารณ์	41
ผล	41
วิจารณ์ผล	78
สรุปและข้อเสนอแนะ	85
สรุป	85
ข้อเสนอแนะ	88
เอกสารและสิ่งอ้างอิง	93
ภาคผนวก	97
ภาคผนวก ก แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการศึกษา	98
ภาคผนวก ข แบบสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ผู้บริหารระดับระดับนโยบาย ในหน่วยงานต่าง ๆ	103

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	คำถามและเกณฑ์การจัดอันดับคะแนน	26
2	การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ผู้บริหารระดับนโยบาย ในหน่วยงานต่างๆ	33
3	การสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการ	34
4	การสัมภาษณ์แบบไม่ชี้หน้า	34
5	การทำ SWOT กับเจ้าหน้าที่พนักงาน ในส่วนกลางและส่วนจังหวัด	35
6	การนำประเด็นสำคัญที่ได้จาก SWOT ไปจัดลำดับความสำคัญของปัญหา (problem ranking)	35
7	ความสัมพันธ์ของหน่วยงานในการจัดการลุ่มน้ำ	48
8	ผลการวิเคราะห์ SWOT ในการบริหารจัดการลุ่มน้ำ ของ สปป.ลาว	50
9	ความถี่ของการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร	54
10	ระดับการรับรู้ข่าวสารนโยบายและกฎหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำ	56
11	ความรู้ ความเข้าใจในการอนุรักษ์น้ำ	57
12	ระดับความรู้ความเข้าใจในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ	59
13	กิจกรรมการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำ	60
14	ระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำ	62
15	การดำเนินงานในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ	63
16	ระดับการดำเนินงานการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ	65
17	การปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎกติกาในการจัดการทรัพยากรน้ำ	66
18	ระดับการปฏิบัติตามนโยบายและกฎหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำ	68
19	นโยบายแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำของแต่ละประเทศ	71
20	ความสัมพันธ์ของกฎหมายแห่งชาติ	72

## สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1	แผนผังแสดงขั้นตอนการศึกษา	36
2	แผนที่ลุ่มน้ำหลักใน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว	38
3	แผนที่โครงการพัฒนาลุ่มน้ำริม	39
4	แสดงภาพการรับรู้ข้อมูลข่าวสารด้านนโยบายและกฎหมาย ในการจัดการทรัพยากรน้ำ	58
5	แสดงความรู้ ความเข้าใจในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ	58
6	แสดงการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำ	61
7	แสดงการดำเนินงานการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ	64
8	แสดงการปฏิบัติตามนโยบายและกฎหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำ	67

**การวิเคราะห์นโยบายและกฎหมาย ในการจัดการทรัพยากรน้ำ  
ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว**

**Analysis of Policy and Laws Related to Water Resources Management in  
Lao People's Democratic Republic**

**คำนำ**

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) เป็นประเทศที่ไม่มีชายแดนติดกับทะเล มีเนื้อที่ทั้งหมด 236,800 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 17 จังหวัด มีนครหลวงเวียงจันทน์ เป็นเมืองหลวง มีประชากรทั้งหมดประมาณ 5,873,616 คน (กรมสถิติ, 2008) พื้นที่ส่วนใหญ่ปกคลุมไปด้วยป่าไม้และภูเขา มีลุ่มน้ำทั้งหมด 64 ลุ่มน้ำ โดยมี 53 ลุ่มน้ำไหลลงสู่ลุ่มน้ำโขง และ 11 ลุ่มน้ำไหลลงสู่ประเทศเวียดนาม (กรมทรัพยากรน้ำ, 2008) การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ อาศัยทรัพยากรธรรมชาติเป็นหลัก โดยเฉพาะทรัพยากรน้ำมีความสำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศที่เอื้ออำนวยต่อการดำรงชีวิตของประชาชน เช่น การผลิตพลังงานไฟฟ้า เกษตรกรรม และอุตสาหกรรม ดังนั้นการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพจึงเป็นหลักสำคัญในการพัฒนา และจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

ทรัพยากรน้ำเป็นปัจจัยพื้นฐานต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม ของ สปป. ลาว ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีนโยบาย และกฎหมายมาช่วยดูแลรักษารวมทั้งการอนุรักษ์และการพัฒนาทรัพยากรน้ำ จากสถานการณ์ในปัจจุบัน สปป.ลาว กำลังริเริ่มมีปัญหาลาดแคลนน้ำมากขึ้น ซึ่งมาจากสาเหตุหลายประการด้วยกัน อาทิเช่น การตัดไม้ทำลายป่าที่เป็นแหล่งกำเนิดของต้นน้ำ การใช้น้ำอย่างขาดประสิทธิภาพ การทำลายแหล่งน้ำ ขาดการบริหารและควบคุมดูแลให้ถูกต้อง เกิดปัญหาน้ำเน่าเสียทำให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่อสังคม (สภาแห่งชาติ, 1996 และ นายกรัฐมนตรี, 2001) ดังนั้นในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ รัฐบาล สปป.ลาว ได้ออกกฎหมายและคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและมอบสิทธิความรับผิดชอบให้หน่วยงานต่างๆเป็นผู้กำกับดูแลในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อให้เกิดความยั่งยืน (นายกรัฐมนตรี, 2001) ในทางปฏิบัติแล้ว การประสานงาน และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่างๆเกิดขึ้นเป็นการเฉพาะกิจ การกำหนดบทบาทขององค์กรยังไม่ชัดเจน

หน่วยงานต่างๆเหล่านี้มักที่จะสนใจหรือให้ความสำคัญในการปฏิบัติงานบางพื้นที่โดยเฉพาะในพื้นที่โครงการพัฒนาและการนำทรัพยากรน้ำเข้าในการดำเนินงานของตนเท่านั้น

สภาพปัญหาโดยรวม สปป.ลาว ได้มีการใช้และการพัฒนาทรัพยากรน้ำ อย่างไม่รู้จักคุณค่าซึ่งก่อให้เกิดปัญหาตามมานับการ อาทิ การแย่งชิงน้ำจากภาคเกษตรกรรม และภาคอุตสาหกรรม ปัญหามลพิษทางน้ำ ปัญหาน้ำท่วมเป็นต้น ทำให้ต้องใช้มาตรการทางกฎหมายเข้ามาบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แต่หากพิจารณาถึงกฎหมายที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับน้ำและทรัพยากรน้ำพบว่า ไม่เอื้ออำนวยต่อการนำมาใช้ในการพัฒนา การบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำที่เหมาะสมในขณะเดียวกันการดำเนินงานดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน แต่ไม่สามารถดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ขาดการมีส่วนร่วมของหน่วยงานและภาคประชาชน ด้วยเหตุนี้จึงสมควรที่จะต้องมีการทบทวน วิเคราะห์นโยบายและกฎหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อให้ทราบถึงปัญหา ข้อจำกัด ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ซึ่งนโยบายและกฎหมายเป็นตัวกำหนดกรอบโครงสร้างองค์กรที่รับผิดชอบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ สองสิ่งนี้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการใช้น้ำในการดำรงชีพอย่างพอเพียงแก่ประชาชน การจัดหาน้ำเพื่อการเกษตร การป้องกันรักษาระบบนิเวศ ระหว่าง ดิน น้ำ กลางน้ำ และท้ายน้ำ การสร้างความตระหนักความเข้าใจ และการทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ

## วัตถุประสงค์

1. ศึกษาวิเคราะห์นโยบายและกฎหมายเพื่อระบุประเด็นข้อจำกัดและอุปสรรคในการจัดการทรัพยากรน้ำในปัจจุบัน
2. ทบทวนบทบาทหน้าที่และเสนอแนะแนวทางในเชิงนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อศึกษาแนวทางในการสร้างองค์กร ในการจัดการทรัพยากรน้ำให้มีความเข้มแข็ง

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เป็นแนวทางการศึกษา และทบทวนนโยบายและกฎหมายโดยที่สามารถนำแนวทางนี้มาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในการจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำสำหรับ สปป. ลาว
2. เป็นข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงนโยบาย กฎหมาย และระเบียบปฏิบัติขององค์กรในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ของ สปป.ลาว
3. เป็นประโยชน์ได้โดยตรง ต่อหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาทรัพยากรน้ำและเป็นประโยชน์ทางอ้อมต่อการพัฒนาทรัพยากรน้ำ

## ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาแนวความคิดการกำหนดนโยบายและกฎหมาย บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำในส่วนกลาง ของ สปป. ลาว ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานของหน่วยงานเฉพาะเขตพื้นที่ลุ่มน้ำมีม 3 จังหวัด โดยกำหนดขอบเขตการศึกษาไว้ 2 ด้าน คือ

1. ด้านเนื้อหาประกอบด้วยการศึกษาสาระของนโยบายและกฎหมายที่เป็นข้อกำหนดให้หน่วยงานนำไปปฏิบัติ กฎหมายและกฎระเบียบในปัจจุบันสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

อย่างไร บทบาทขององค์กรและความสัมพันธ์ของหน่วยงานในการจัดการทรัพยากรน้ำใน ส่วนกลาง

2. ด้านพื้นที่ศึกษา ศึกษาเฉพาะองค์กรที่มีบทบาทกำหนดนโยบาย กฎหมาย ออก กฎระเบียบและอนุญาตใช้น้ำในส่วนกลาง และศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำองค์กรส่วนท้องถิ่น เช่น องค์กรส่วนจังหวัด องค์กรส่วนอำเภอ กลุ่มผู้ใช้น้ำหลักในเขต พื้นที่ลุ่มน้ำริม 3 จังหวัด คือจังหวัดเชิงขวาง จังหวัดเวียงจันทน์ และนครหลวงเวียงจันทน์เท่านั้น

### นิยามศัพท์

การบริหารจัดการน้ำแบบผสมผสาน (IWRM) หมายถึง กระบวนการในการส่งเสริมการ ประสานการพัฒนาและจัดการน้ำ ดินและทรัพยากรอื่นๆที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาใช้ซึ่งประโยชน์สูงสุด ทางเศรษฐกิจ และความเป็นอยู่ที่ดีของสังคมอย่างทัดเทียม โดยไม่ส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนของ ระบบนิเวศที่สำคัญ

การมีส่วนร่วม (Participatory) หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมกันในการ กำหนดข้อเสนอ โครงการ และวัตถุประสงค์เกี่ยวกับประเด็นที่สนใจโดยตรง หรือผ่านตัวแทน ด้านกฎหมาย โดยอาศัยการปรึกษาหารือและการเจรจาจัดทำข้อตกลง เพื่อร่วมกันตัดสินใจและ ปฏิบัติในสิ่งที่เห็นพ้องต้องกัน

## การตรวจเอกสาร

การศึกษาเรื่องการวิเคราะห์นโยบาย และกฎหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำ ของ สปป. ลาว ได้รวบรวมแนวคิดทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์ โดยแบ่งเป็น 5 หัวข้อดังนี้ คือ (1) แนวคิดทฤษฎีด้านนโยบายและกฎหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำ (2) หลักการพื้นฐานการจัดการทรัพยากรน้ำ (3) องค์การบริหารและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ (4) แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม (5) ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### แนวคิดทฤษฎีด้านนโยบายและกฎหมาย

นโยบายคือหลักและวิธีปฏิบัติ ซึ่งถือเป็นการดำเนินการนโยบายเป็นข้อความ หรือความเข้าใจร่วมกันอย่างกว้าง ๆ ที่ใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจเพื่อปฏิบัติการกิจต่างๆของผู้บริหาร และของหน่วยงาน ข้อความที่ใช้เป็นนโยบายมักเป็นคำที่มีความยืดหยุ่น (flexibility) ได้เช่นการใช้คำว่าเท่าที่สามารถเป็นไปได้ (whenever possible) เท่าที่สามารถจะปฏิบัติได้ (whenever feasible) และภายใต้สภาวะการณ์อันปกติ (under usual condition) เพราะนโยบายมิได้เป็นแนวทางที่ชี้เฉพาะว่าจะต้องปฏิบัติเช่นนั้นหรือเช่นนั้น นโยบายเป็นเพียงแนวทางกว้างๆ ที่ช่วยในการตัดสินใจเพื่อกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดเท่านั้นหรือเป็นสิ่งที่ควรเลือกกระทำหรือไม่ควรกระทำ (ประชุม, 2547) นอกจากนี้ยังมีแนวความคิดของนักวิชาการที่ให้คำนิยามเกี่ยวกับนโยบาย ซึ่งมีคำจำกัดความดังนี้

Glueck (1977) กล่าวว่านโยบายเป็นสิ่งที่ผู้บริหารระดับกลาง และผู้บริหารระดับต้นเป็นผู้จัดทำขึ้นเพื่อสนับสนุนกลยุทธ์ของผู้บริหารระดับสูง กล่าวคือ นโยบายจะช่วยให้กลยุทธ์หรือการตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูงเป็นจริง (reality) และเป็นไปโดยเหตุและผล (rationality) ที่ได้ข้อมูลจากผู้บริหารระดับล่าง อย่างไรก็ตามการใช้นโยบายจะต้องมีการแปล และตีความหมายออกมาให้ชัดเจน ในลักษณะที่เป็นเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของกิจกรรมที่ต้องการกระทำ

Pfiffner (1960) ได้ให้ความหมายของนโยบายไว้ว่าเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางในการปฏิบัติงาน เพื่อให้งานดำเนินไปโดยมีเสถียรภาพ (stability) มีความสอดคล้องกัน (consistency) มีมาตรฐานหรือเอกรูปเดียวกัน (uniformity) และมีความต่อเนื่องกัน (continuity)

## กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของสปป. ลาว

ตามกฎหมายน้ำและทรัพยากรแหล่งน้ำ ได้กำหนดหลักการ และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ การขุดค้น การนำไปใช้ และการพัฒนาน้ำ และทรัพยากรแหล่งน้ำ เพื่อทำให้เกิดความยั่งยืน พร้อมทั้งรับประกันปริมาณ และคุณภาพน้ำ เพื่อตอบสนอง ต่อความต้องการในการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างพอเพียง และยังสามารถระบุได้ว่า น้ำ และทรัพยากรน้ำ เป็นกรรมสิทธิ์ของชุมชนแห่งชาติ โดยมอบหมายให้รัฐบาลเป็นตัวแทนในการจัดสรรการนำใช้น้ำเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการต่างๆ อย่างพอเพียงและเป็นธรรมต่อความต้องการ (สภาแห่งชาติ, 1996 ก)

กฎหมายน้ำและทรัพยากรแหล่งน้ำ ได้ระบุถึงประเภทแหล่งน้ำ และทรัพยากรแหล่งน้ำ โดยประกอบด้วยแหล่งน้ำแหล่งน้ำผิวดิน แหล่งน้ำใต้ดิน และแหล่งน้ำในอากาศ เพื่อให้ให้น้ำในแต่ละประเภทมาใช้ตามจุดประสงค์ของการใช้ เช่น น้ำบริโภค ชลประทาน การประมง การผลิต การเกษตร ป่าไม้ เลี้ยงสัตว์ ผลิตไฟฟ้า ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และ การใช้ของชุมชนอื่นๆ นอกจากนั้น เพื่อทำให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับการใช้น้ำ และทรัพยากรแหล่งน้ำ กฎหมายได้แบ่งประเภทการใช้น้ำออกเป็น 3 ขนาดคือ ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง ขนาดเล็ก ซึ่งการใช้น้ำขนาดใหญ่ต้องขออนุญาตจากรัฐบาล การใช้น้ำขนาดกลาง ต้องขออนุญาตจากกระทรวง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การใช้น้ำขนาดเล็กเพื่อใช้ในครัวเรือนไม่จำเป็นต้องขออนุญาต (สภาแห่งชาติ, 1996 ก)

ตามกฎหมายปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดหลักการและระเบียบการในการป้องกันสิ่งแวดล้อม ให้คงความอุดมสมบูรณ์ ของทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ สัตว์ และพืช เป็นพื้นฐานต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม ของประเทศแบบยั่งยืน ดังนั้นจุดประสงค์ของกฎหมายนี้เพื่อป้องกันปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น ที่อาจมีผลทำลาย หรือบั่นทอนสิ่งแวดล้อม ธรรมชาติ และสังคม เพื่อรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมที่สะอาดและปราศจากมลภาวะไม่ให้มีผลกระทบที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ พืช และความสมดุลของระบบนิเวศวิทยา ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จากการดำเนินการต่างๆ กฎหมายสิ่งแวดล้อม ได้มอบอำนาจให้ องค์กรทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้ออกระเบียบการ รวมทั้งติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม หากบุคคลและหน่วยงานที่จะดำเนินการเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมต้องมีพันธกิจปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อม ในการดำเนินงานดังกล่าวรวมทั้งการพัฒนาทรัพยากรน้ำ (สภาแห่งชาติ, 1999)

ตามกฎหมายว่าด้วยที่ดิน ได้กำหนดระเบียบการเกี่ยวกับสิทธิการใช้ที่ดิน การจัดการที่ดิน การขึ้นทะเบียนที่ดิน การออกโฉนดที่ดิน นอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนดเนื้อที่ดินออกเป็นประเภทต่างๆ เช่น เนื้อที่ดินบริเวณน้ำ และทรัพยากรแหล่งน้ำประกอบด้วย: พื้นดินที่ติดกับทรัพยากรน้ำ และดินริมตลิ่ง (แม่น้ำ) ดินริมหนองน้ำ เกาะ ที่ดินเกิดจากการแห้งแล้ง ของ ลุ่มน้ำ และที่ดินเกิดจากการเปลี่ยนทิศทางไหลของสายน้ำ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดว่า บุคคล และหน่วยงานที่มีจุดประสงค์ที่จะใช้ที่ดิน ต้องมีพันธกิจ ป้องกันการชะล้างพังทลายของดิน ป้องกันมลพิษในน้ำ ป้องกันการทำลายป่าไม้ ป้องกันไม่ให้มีการกีดขวางการไหลของน้ำ อนุรักษ์สิ่งมีชีวิตในน้ำ ห้ามสูบน้ำออกจากแหล่งน้ำที่มีแร่ธาตุต่างๆ และการดำเนินการอื่นๆ ที่ไม่ส่งผลทำลายธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะที่ดินที่ติดกับลุ่มน้ำนอกจากได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (สภาแห่งชาติ, 2003)

ตามกฎหมายป่าไม้ ได้กำหนดหลักการ และมาตรการพื้นฐานเกี่ยวกับการคุ้มครอง การปกป้องรักษา และใช้ทรัพยากรป่าไม้ และที่ดินป่าไม้ กฎหมายได้กำหนดประเภทป่าไม้ออกเป็นประเภทต่างๆ โดยเฉพาะป่าไม้ เพื่อปกป้องรักษาทรัพยากรน้ำ และป้องกันการพังทลายของดินที่เกิดจากการกัดเซาะของน้ำ บุคคลหรือหน่วยงานที่จะใช้ป่าไม้ และที่ดินป่าไม้ ต้องปฏิบัติตามสัญญา และกฎระเบียบที่กำหนดไว้ เพื่อปกป้องแหล่งน้ำ สิ่งที่มีชีวิตในน้ำ สัตว์ป่า และสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดความยั่งยืน (สภาแห่งชาติ, 1996 ข)

ตามกฎหมายเหมืองแร่ ได้กำหนดหลักการ ในการจัดการ การป้องกัน การอนุรักษ์ การขุดค้น และการสกัดแร่ธาตุต่างๆ กฎหมายได้กำหนดบรรดาแร่ธาตุต่างๆ ดังนี้ ทรัพยากรธรรมชาติจากธาตุแข็ง แก๊ส ที่มีส่วนประกอบจากสารเคมี และทางฟิสิกส์รวมทั้งแร่ธาตุในน้ำและบ่อน้ำแร่ตามธรรมชาติ และเหมืองแร่ ซึ่งทรัพยากรที่มีความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจ ของประเทศ กฎหมายยังได้กำหนดว่าบุคคลที่จะดำเนินการขุดค้นเหมืองต้องรักษาสิ่งแวดล้อมด้วยการปรับปรุง และฟื้นฟูคุณภาพดิน (สภาแห่งชาติ, 1997 ก)

ตามกฎหมายกสิกรรม ได้กำหนดหลักการ และกฎระเบียบ เกี่ยวกับการดำเนินงาน การผลิตกสิกรรม เพื่อเป็นพื้นฐานเศรษฐกิจของประเทศ กฎหมายได้กำหนดการทำการเกษตรแบบมีส่วนร่วม คือ การปลูกข้าว การเกษตรผสมผสาน การเลี้ยงสัตว์ และการประมง ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับชลประทาน ซึ่งการชลประทานต้องมีน้ำให้เพียงพอแก่การผลิตด้าน

การเกษตร โดยการสร้างอ่างเก็บน้ำ เขื่อน ประตูน้ำ เครื่องสูบน้ำ และคลองชลประทาน เพราะการชลประทานมีความสำคัญต่อการผลิตด้านการเกษตร (สภาแห่งชาติ, 1998)

ตามกฎหมายไฟฟ้า ได้กำหนดหลักการ ในการจัดการการผลิตการส่งและจำหน่ายรวม ถึงการส่งออก และนำเข้ากระแสไฟฟ้าด้วยการใช้กำลังและพลังงานของทรัพยากรน้ำ เพื่อให้มีผลประโยชน์สูงสุด เช่น การผลิตพลังงานไฟฟ้าด้วยพลังน้ำ รัฐบาลจะส่งเสริมให้นักลงทุนเข้าลงทุนเข้าในการผลิตไฟฟ้าเพื่อตอบสนองให้พอเพียงกับความต้องการของประชาชนในเขตตัวเมือง และเขตชนบทรวมถึงการปรับปรุงการผลิตกระแสไฟฟ้า เพื่อส่งออก โดยการมุ่งเน้นใส่การพัฒนาพลังงาน ไฟฟ้าน้ำตก กฎหมายได้กำหนดว่าบรรดาแหล่งน้ำธรรมชาติของประเทศสนักลงทุนที่จะดำเนินการผลิตไฟฟ้าต้องปกป้องสิ่งแวดล้อม โดยส่งผลกระทบต่อสังคม และที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า (สภาแห่งชาติ, 1997 ข)

#### **กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย**

กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับน้ำได้แยกออกหลายกิจกรรมหลักที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำคือ การพัฒนา และการอนุรักษ์ การจัดสรรน้ำ การป้องกันและแก้ไขน้ำท่วม และ การป้องกันและแก้ไขมลพิษทางน้ำ

พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 ได้กล่าวถึงการควบคุมการพัฒนาหรือการนำน้ำจากแหล่งใต้ดินมาใช้ประโยชน์ โดยมีหลักการสำคัญคือ ห้ามบุคคลใดประกอบกิจการน้ำบาดาลในเขตน้ำบาดาลตามที่กระทรวงอุตสาหกรรม กำหนดเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมทรัพยากรธรณี และการใช้น้ำจากแหล่งน้ำใต้ดิน ต้องจ่ายค่าใช้น้ำ ตามอัตราที่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงอุตสาหกรรม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการน้ำบาดาลกำหนดเป็นกฎกระทรวง เว้นแต่เป็นการใช้เพื่อการอุปโภคบริโภค (ปธาน, 2540)

พระราชบัญญัติการประปา พ.ศ. 2510 ได้กำหนดถึงการสำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ จัดให้ได้ว่าซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการผลิตและจำหน่ายน้ำประปาในเขตกรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ ควบคุมมาตรฐานเกี่ยวกับระบบประปาเอกชนในท้องที่ดังกล่าวดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเป็นประโยชน์แก่การประปา และกฎหมายยังได้กล่าวว่า เอกชนรายใดต้องการสร้างระบบประปาหรือขยายระบบประปาที่มีอยู่ในเขตท้องที่สามจังหวัดดังกล่าวข้างต้น ต้องได้รับ

อนุญาตจากการประปานครหลวงก่อน นอกจากนี้ยังให้อำนาจการประปานครหลวงในการดำเนินการอื่น ๆ อีก อาทิเช่น มีอำนาจในการเดินท่อน้ำ ติดตั้งอุปกรณ์ข้ามพื้นดินของบุคคลใด เมื่อพื้นดินนั้นไม่ใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้งของโรงเรียนได้ (ปธาน, 2540)

พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482 ได้กล่าวถึงการนำน้ำจากทางน้ำและแหล่งน้ำไปใช้เพื่อการเพาะปลูกโดยการแบ่งชลประทานราษฎรออกเป็น 3 ประเภทคือ การชลประทานส่วนบุคคล การชลประทานส่วนราษฎร การชลประทานส่วนการค้า ทั้งนี้กฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่พนักงาน ในการควบคุมการใช้น้ำในการชลประทานส่วนบุคคล และการชลประทานส่วนราษฎรให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยห้ามมิให้ใช้น้ำเกินความจำเป็นหรือเอาน้ำไปทิ้งโดยเปล่าประโยชน์อย่างไรก็ตามกฎหมายนี้มุ่งควบคุมการจัดการชลประทานโดยเอกชนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการเกษตรเท่านั้น ไม่รวมถึงการใช้น้ำในกิจการอื่น ๆ (ปธาน, 2540)

พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ได้กล่าวถึงการรักษาคุณภาพของน้ำ โดยบัญญัติห้ามมิให้มีการทิ้งมูลฝอยซากสัตว์ ซากพืช สิ่งปฏิกูล สิ่งที่ทำให้เกิดพิษ หรือสารเคมีเป็นพิษลงในทางน้ำชลประทาน จนอาจทำให้น้ำในทางน้ำชลประทานเป็นอันตรายต่อการเกษตร การบริโภค หรือสุขภาพอนามัยของประชาชน (ปธาน, 2540)

พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 ได้กำหนดให้ราษฎรทำคันรอบที่ดิน ที่ตนเองมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง เพื่อกักหรือกั้นน้ำไว้ใช้ในการเพาะปลูกให้แล้วเสร็จภายในสองปี นับแต่ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาให้พระราชบัญญัติคันและคูน้ำมีผลใช้บังคับในท้องที่นั้น (ปธาน, 2540)

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กล่าวว่า การควบคุมในเรื่องต่างๆ อันเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ กฎหมายได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมซึ่งภายในเขตพื้นที่นี้ห้ามมิให้กระทำการใดๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ของพื้นที่นั้นหรือเกิดผลกระทบต่อคุณค่าสิ่งแวดล้อม (ปธาน, 2540)

## หลักการพื้นฐานการจัดการทรัพยากรน้ำ

เกษม (2551) ได้กล่าวว่าหลักการจัดการลุ่มน้ำนั้นเป็นแนวทางดำเนินการในการจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำทุกประเภทให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ ไม่ฟุ่มเฟือยและเป็นไปด้วยความระมัดระวัง การจัดการทรัพยากรน้ำต้องจัดการระบบลุ่มน้ำให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ

1. ปริมาณน้ำ (optimum quantity water) หมายถึงการจัดการนั้นต้องได้มาซึ่งปริมาณน้ำที่พอเพียงไม่มากนักเกินไป เป็นการจัดการที่ให้ได้น้ำใช้ไม่มากเกินไปเกินความต้องการ หรือขาดแคลนไป โดยคำนึงถึงผู้ใช้และปริมาณน้ำที่จะได้รับเป็นหลักสำคัญ พร้อมทั้งพยายามให้ได้ใช้น้ำที่เป็นประโยชน์ในกรณีอื่น ๆ ด้วย ซึ่งการที่จะได้น้ำดังกล่าวต้องพยายาม หรือทำให้น้ำเก็บไว้ในแหล่งน้ำ (ดิน ลำห้วย ลำน้ำ แม่น้ำ อ่างเก็บน้ำ แอ่งน้ำ) ตลอดเวลาวิธีการดังกล่าวจำเป็นต้องดำเนินการอย่างรอบคอบ ระมัดระวัง และถูกต้องตามหลักวิชาการ

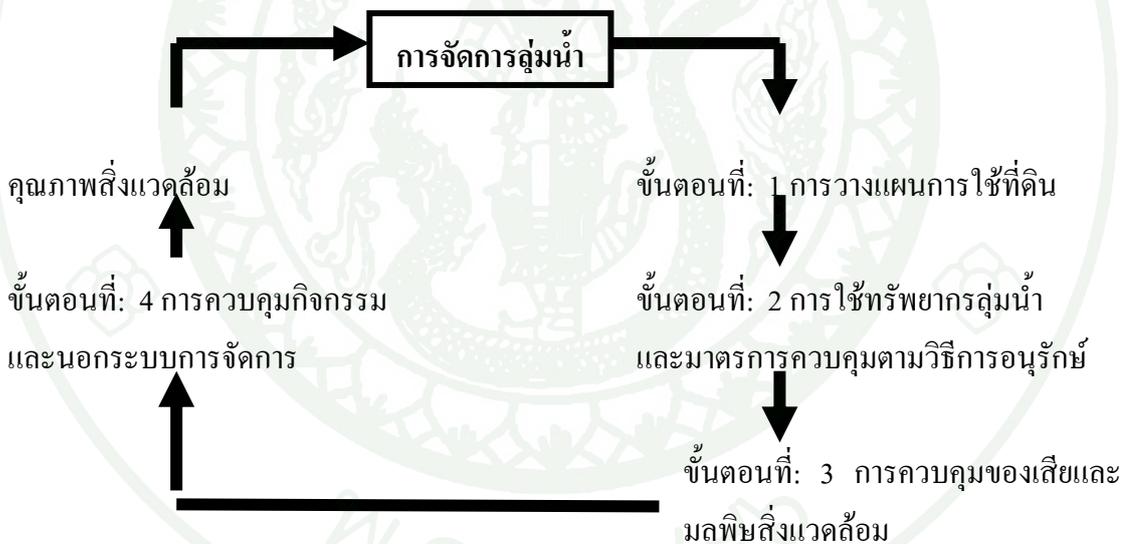
2. คุณภาพน้ำตามความต้องการ (desirable quality water) คุณภาพของน้ำเป็นสิ่งสำคัญมากเพราะเกี่ยวข้องไปถึงความผาสุกของประชาชน เนื่องจากน้ำสกปรกมักจะนำโรคร้ายไข้เจ็บต่างๆ มาสู่ประชาชนพลเมืองที่ใช้น้ำ และมีใช้แต่คนเท่านั้น แม้แต่ทางเกษตรกรรมคุณภาพน้ำก็มีบทบาทเช่นกัน คุณภาพน้ำนี้ มีความหมายถึง คุณภาพทางกายภาพ (physical quality) คือ น้ำที่มีคุณภาพดีนั้นต้องปราศจากตะกอนแขวนลอย มี pH อุณหภูมิ การนำไฟฟ้า กลิ่น ออกซิเจนละลายในน้ำ สี ความโปร่งใสและสารอินทรีย์ต่างๆ ไม่เกินมาตรฐาน รวมความได้ว่าต้องเป็นน้ำที่ใสสะอาดอีกประการหนึ่งคือคุณภาพทางเคมี (chemical quality) น้ำที่มีคุณภาพที่ดีนั้นต้องปราศจากสารเคมีบางชนิด เช่น โลหะหนัก วัตถุพิษ ไขมัน สารฟอกย้อม ฯลฯ ซึ่งไม่สามารถมองเห็นด้วยตาเปล่า ทำให้ผู้ดื่มได้รับอันตรายได้ ประการสุดท้าย คือ คุณภาพทางชีว (biological quality) หมายถึง สิ่งมีชีวิตต่างๆ ซึ่งจะเป็นทั้งแบคทีเรีย ไล้เดือนฝอย เชื้อรา ไวรัส หรือสัตว์เล็กๆ สิ่งมีชีวิตเหล่านี้มักเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดโรคร้ายไข้เจ็บต่างๆ ต่อผู้ใช้น้ำรวมทั้งพืชผลด้วย

3. เวลาที่เหมาะสม (proper time) การจัดการน้ำให้เป็นไปในเวลาที่เหมาะสม โดยจะต้องคำนึงถึงว่าเวลาใดที่ต้องการน้ำ และเวลาใดที่ไม่ต้องการน้ำเป็นหลักสำคัญ ข้อสำคัญที่สุดต้องให้น้ำไหลสม่ำเสมอ เมื่อทำเช่นนี้แล้ว ความกังขาต่างๆ ในเรื่องของการขาดแคลนน้ำก็จะหมดไป สิ่งที่จะช่วยให้ได้ผลต่างๆ เท่าที่กล่าวมาแล้วนี้ จะกระทำได้อย่างไร

3.1. ควบคุมน้ำป่า (overflow control) ซึ่งหมายถึง ป้องกันน้ำไหลป่า เพราะว่าถ้า น้ำไหลป่า นั้นไม่อยู่ในช่วงเวลาที่ต้องการ ก็จะเป็นการสูญเสียอย่างมากโดยเปล่าประโยชน์ ควรจะต้องป้องกันซึ่งอาจจะกระทำโดยการสร้างเขื่อนกั้นน้ำ หรือขุดอ่างเก็บน้ำ หรือใช้พีชป้องกันก็ได้

3.2. ชลอการไหลของน้ำ (delay flowing yields) ซึ่งหมายถึง การขยายเวลาการไหลของน้ำให้นานมากขึ้น ซึ่งข้อนี้ก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับการควบคุมน้ำป่าด้วยเช่นกัน อนึ่ง มีข้อที่น่าสังเกตอย่างยิ่งก็คือการจัดการทรัพยากรน้ำที่ดินนั้น จะต้องสามารถควบคุมการไหลของน้ำในฤดูฝนให้น้อยลง และสามารถเพิ่มการไหลของน้ำในฤดูแล้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เกษม (2551) ได้กล่าวว่า หลักการพื้นฐานการจัดการลุ่มน้ำเพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อปริมาณ คุณภาพ และช่วงเวลาการไหลของน้ำ ซึ่งหลักการดังกล่าวพอสรุปได้เป็น 4 ขั้นตอนเช่น



อภิชาติ (2546) กล่าวว่า การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบผสมผสาน (IWRM) คือ กระบวนการส่งเสริมการประสานงานการพัฒนาและจัดการดิน น้ำ ป่าไม้ และทรัพยากรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาซึ่งประโยชน์สูงสุด ทางเศรษฐกิจ และความเป็นอยู่ที่ดีของสังคมอย่างทัดเทียมกัน โดยไม่ส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนของระบบนิเวศ การประชุมนานาชาติเกี่ยวกับน้ำ และสิ่งแวดล้อม ที่กรุงดับลินและประชุมสหประชาชาติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ที่กรุงรีโอเดจาไนโร ซึ่งได้เห็นชอบหลักการการบริหารจัดการน้ำแบบผสมผสาน 4 ประการ

1. น้ำจืดเป็นทรัพยากรที่มีจำกัด และเปราะบางจำเป็นต้องการดำรงชีวิตการพัฒนา และสิ่งแวดล้อม
2. การพัฒนาและการจัดการน้ำต้องอยู่บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของผู้ใช้ ผู้วางแผน และผู้กำหนดนโยบายทุกระดับ
- 3.สตรีมีบทบาทสำคัญในการจัดหา จัดการ และดูแลรักษาน้ำ
4. น้ำมีคุณค่าทางเศรษฐกิจ สำหรับภาคการใช้ต่างๆ และจำเป็นต้องถือว่าเป็นสินค้าในเชิงเศรษฐกิจ

การนำหลักการ การบริหารจัดการน้ำแบบผสมผสาน มาใช้ให้เกิดประโยชน์และนำสู่การปฏิบัติ คือ การใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่าการลงทุน โดยทุกคนเข้ามามีส่วนร่วม ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการในทุกระดับ และมีสิทธิ ในการใช้น้ำอย่างเสมอภาครวมทั้งทำให้เกิดความสมดุลทางธรรมชาติ และจะได้มีน้ำใช้ได้ตลอดไป โดยไม่ลืมว่าการแก้ไขปัญหาเรื่องน้ำต้องเชื่อมโยงกับทรัพยากรอื่นๆที่เกี่ยวข้องได้แก่ ดิน ป่าไม้ สิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ เพราะเกี่ยวเนื่องซึ่งกันและกัน การแก้ไขปัญหาเรื่องน้ำจึงจะบรรลุผลสำเร็จได้

ปธาน (2540) ได้ให้ความหมายว่า การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเชิงมหภาคก็คือ

1. การพัฒนาอย่างเป็นองค์รวม (holistic approach) กล่าวคือ จะต้องมีการพิจารณาโดยรวมก่อนว่าในบรรดาทรัพยากรธรรมชาติทั้งหลายนั้น น้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทหนึ่งที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติอื่นอันมีหลากหลาย เช่น ดิน ป่าไม้ อย่างใกล้ชิด ในมิติต่างๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง

2. มีลักษณะของสหวิทยาการ (interdisciplinary) ซึ่งนำเอาความรู้จากหลายสาขาวิชา เช่น ด้านวิศวกรรมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ นิติศาสตร์ สังคมวิทยา และมนุษยวิทยา รัฐศาสตร์มาใช้โดยครอบคลุมตั้งแต่เรื่อง การออกกฎระเบียบ เกี่ยวกับน้ำ เทคโนโลยี การก่อสร้างเพื่อนำน้ำมาใช้ประโยชน์ การบริหารจัดการน้ำเพื่อให้เกิดประโยชน์ตามนโยบายของผู้บริหารประเทศ การคำนึง

ต้นทุนตามความจริง ขนบธรรมเนียมประเพณีที่เกี่ยวข้อง การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการใช้น้ำระหว่างกลุ่มคนในสังคม

3. อยู่ภายใต้กรอบการพัฒนาแบบยั่งยืน (sustainable development) เป็นการผสมผสานการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์กับสังคมในขณะเดียวกันก็มีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสมกับสภาพของทรัพยากรนั้น ๆ

4. มีเอกภาพ (unity) ท่ามกลางความหลากหลายของทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่างๆ จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติทั้งหลาย ให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเพื่อให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับ ระบบนิเวศตามธรรมชาติ ภายใต้กรอบแนวคิด การพัฒนาแบบยั่งยืน เช่น ทรัพยากรน้ำ ดิน ป่าไม้ เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิดการบริหารจัดการทรัพยากรดังกล่าวนี้จึงไม่อาจดำเนินการแบบแยกส่วนได้

5. การเป็นเครือข่าย (networking) จากคุณลักษณะของทรัพยากรธรรมชาติที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติจึงต้องเน้นการบริหารแบบเครือข่ายแทนการแยกส่วน เครือข่ายในที่นี้ หมายถึงทั้งเครือข่ายของทรัพยากรธรรมชาติ(เช่น น้ำ ดิน ป่าไม้ แร่ธาตุ) และเครือข่ายของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้น (รัฐ เอกชน ประชาชน)

6. การมีส่วนร่วมของประชาชน (people participation) น้ำถือเป็นสมบัติของสาธารณะ ดังนั้นทุกฝ่ายในสังคมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติรวมทั้งทรัพยากรน้ำด้วย การบริหารจัดการทรัพยากรที่ดีต้องสามารถจัดหาน้ำที่มีคุณภาพเป็นที่ยอมรับ และตอบสนอง วัตถุประสงค์ ของการใช้น้ำนับแต่การจัดหาน้ำ เพื่อการอุปโภคบริโภค ไปจนถึงเพื่อการธำรงรักษาวงจรชีวิตของปลาและสรรพสัตว์อื่นๆ

สุรยุทธ์ (2550) ได้กล่าวไว้ในการประกาศวาระแห่งชาติเรื่องน้ำปี 2550 ว่าการบริหารจัดการต้องจัดให้มีการพัฒนาองค์การ กฎหมาย ระบบฐานข้อมูล รวมทั้งเครื่องมือและกลไกในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อให้สังคมมีน้ำกินน้ำใช้อย่างพอเพียง เป็นธรรมมีความยั่งยืนและสามารถพัฒนาไปสู่สังคมแห่งการพึ่งพาตนเองรวมทั้งมีความสมานฉันท์ในการใช้น้ำร่วมกัน

ระหว่างลุ่มน้ำ โดยเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม และมีบทบาทในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการบริหารจัดการ

นิวัต (2546) ได้ให้แนวคิดและหลักการในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ดังนี้

1. การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติหมายถึงการรู้จักใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างชาญฉลาดให้เป็นประโยชน์ต่อมหาชนมากที่สุด ยาวนานที่สุด และโดยทั่วถึงกัน ทั้งนี้ไม่ได้หมายถึงห้ามใช้หรือเก็บรักษาทรัพยากรไว้เฉย ๆ แต่จะต้องนำมาใช้ให้ถูกต้องตามกาลเทศะ (time and space)
2. ทรัพยากรธรรมชาติจำแนกอย่างกว้าง ๆ ออกเป็นทรัพยากรที่เกิดขึ้นใหม่ได้ เช่น ดิน น้ำ ป่าไม้ สัตว์ป่า พืชหญ้า และแรงงานมนุษย์ กับทรัพยากรที่ไม่สามารถเกิดขึ้นใหม่ เช่น น้ำมันและแร่ต่าง ๆ เป็นต้น
3. ปัญหาสำคัญที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ การอนุรักษ์ทรัพยากรที่ยังอุดมสมบูรณ์อยู่ให้คงคุณสมบัติที่ดีตลอดไป ในขณะที่เดียวกันจะเป็นผลดีต่อทรัพยากรอื่นๆ เช่น น้ำ ป่าไม้ และสัตว์ป่าด้วย
4. การอนุรักษ์หรือการจัดการทรัพยากรธรรมชาติต้องคำนึงถึงทรัพยากรอย่างอื่นด้วย ไม่ควรแยกพิจารณาเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่งเพียงอย่างเดียวเท่านั้น เพราะทรัพยากรทุกอย่างมีส่วนสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด
5. ในการวางแผนการจัดการทรัพยากรอย่างชาญฉลาดนั้นจะต้องไม่แยกมนุษย์ออกจากสภาพแวดล้อมทางสังคมหรือวัฒนธรรมหรือสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติเพราะว่าวัฒนธรรมและสังคมของมนุษย์ ได้พัฒนาตัวเองมาพร้อมกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ของสังคมนั้น ๆ กล่าวโดยทั่ว ๆ ไป การอนุรักษ์ถือได้ว่าเป็นทางแห่งการดำเนินชีวิต เพราะมีส่วนเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งมีบทบาทต่อชีวิตมนุษย์เป็นอันมาก

6. ไม่มีโครงการอนุรักษ์ใดที่จะประสบความสำเร็จได้นอกเสียจากผู้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติจะได้ตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรนั้นๆ และใช้อย่างชาญฉลาดให้เกิดผลดีในทุกๆ ด้านต่อสังคมมนุษย์ และควรใช้ทรัพยากรให้อำนวยประโยชน์หลาย ๆ ด้านในเวลาเดียวกันด้วย

7. อัตราการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบันจะเป็นที่ใดก็ตามยังไม่อยู่ในระดับที่จะพุงซึ่งฐานะความอยู่ดีกินดีโดยทั่วถึงได้ เนื่องจากการกระจายการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรยังเป็นไปโดยไม่ทั่วถึง

8. การอนุรักษ์เกี่ยวข้องกับมนุษย์ทุกคน ไม่ว่าจะอยู่ในเมืองหรือชนบทความมั่งคั่งสุขสมบูรณ์ ของประเทศขึ้นอยู่กับความอุดมสมบูรณ์ ของทรัพยากรธรรมชาติ และขึ้นอยู่กับทรัพยากรมนุษย์ซึ่งเป็นผู้ใช้ทรัพยากรอื่นๆ ของประเทศนั้นๆ

9. การทำลายทรัพยากรธรรมชาติใดๆ ด้วยเหตุใดก็ตาม เท่ากับเป็นการทำลายความเจริญของมนุษย์ อย่างไรก็ตามมนุษย์จะต้องยอมรับว่า การทำลายทรัพยากรธรรมชาติได้เกิดขึ้นทุกหนทุกแห่งที่มีการใช้ทรัพยากรนั้นๆ อย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก

10. การดำรงชีวิตของมนุษย์ขึ้นอยู่กับสิ่งมีชีวิตไม่ว่าจะเป็นพืชหรือสัตว์ซึ่งต่างก็เกิดมาจากทรัพยากรอื่น ๆ เช่น ดิน น้ำ อากาศหนึ่ง แรงแม้มนุษย์ ตลอดจนการอยู่ดีกินดีทั้งร่างกายและจิตใจขึ้นอยู่กับคุณค่าของอาหารที่เราบริโภค นอกจากปลา และอาหารทะเลอื่นๆ แล้วอาหารทุกอย่างจะเป็นผักผลไม้ถั่ววงข้าวหรือในรูปของนม เนื้อสัตว์อันเป็นผลผลิตจากพืชที่สัตว์บริโภคเข้าไปล้วนเกิดขึ้นมาจากดินทั้งสิ้น

11. มนุษย์จำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจในธรรมชาติและเชื่อในความเป็นไปได้ตามธรรมชาติ มนุษย์สามารถนำเอาวิทยาการต่างๆ มาช่วยหรือบรรเทากระบวนการต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติได้ แต่มนุษย์ไม่สามารถจะนำสิ่งใดมาทดแทนธรรมชาติได้หมดทีเดียวอย่างแน่นอน

12. การอนุรักษ์นอกจากจะเพื่อการอยู่ดีกินดีของมวลมนุษย์แล้ว ยังจำเป็นต้องอนุรักษ์ธรรมชาติเพื่อความสมบูรณ์และเป็นผลดีทางจิตใจด้วยเช่นการอนุรักษ์สภาพธรรมชาติการอนุรักษ์สัตว์ป่าเพื่อความสวยงาม และสำหรับการพักผ่อนหย่อนใจหรือเป็นเกมส์กีฬา เป็นต้น

13. เป็นความจริงที่ว่าประชากรของโลกเพิ่มมากขึ้นทุกวัน แต่ทรัพยากรธรรมชาติกลับลดน้อยถอยลงทุกที ไม่มีใครทราบได้ว่าการใช้ทรัพยากรในบั้นปลายนั้นจะเป็นอย่างไรอนาคตจึงเป็นสิ่งที่มีมดมน ถ้าหากทุกคนไม่เริ่มอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตั้งแต่นี้

นิวัต (2546) ยังได้กล่าวว่าการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำต้องพิจารณาควบคู่กับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำทุกประเภทร่วมกันให้เกิดผลคุ้มค่ามากที่สุด เพราะการใช้ประโยชน์จากน้ำประเภทหนึ่งอาจมีผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์อีกประเภทหนึ่งได้และการใช้ประโยชน์จากน้ำแต่ละประเภทจะแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดได้ยาก ดังนั้นการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำมีวิธีการดังนี้

1. ออกกฎหมายเกี่ยวกับการใช้น้ำ (water law) เนื่องจากประชากรเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ความต้องการใช้ประโยชน์จากน้ำมากขึ้น จึงควรมีกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิการใช้น้ำ เป็นการควบคุมการแจกจ่ายน้ำที่อยู่บนพื้นผิวดิน และได้ดินให้เกิดความยุติธรรมแก่ผู้ใช้น้ำ ขณะเดียวกันก็เป็นการประหยัดและป้องกันการสูญเสียน้ำโดยเปล่าประโยชน์อีกด้วย

2. การวางแผนพัฒนาแหล่งน้ำและการจัดการทรัพยากรน้ำของแม่น้ำสายสำคัญๆ ของประเทศเพื่อให้ผู้ที่อยู่อาศัยในกลุ่มน้ำได้รับประโยชน์จากทรัพยากรน้ำได้อย่างทั่วถึง

3. ปรับปรุงการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ถูกต้องตามหลักการอนุรักษ์ดินและน้ำหาทางลดการไหลของน้ำให้น้ำคงอยู่ในลำน้ำนานที่สุดเพื่อมีน้ำฝนที่ตกลงมาไหลบ่าลงสู่ทะเลโดยปราศจากการใช้ประโยชน์ และลดอัตราการพังทลายของดินและการตกตะกอนตามลำน้ำต่างๆลง

4. ปรับปรุงระบบชลประทาน และคลองส่งน้ำต่างๆ เพื่อป้องกันการสูญเสียน้ำในขณะส่งน้ำ และเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้น้ำจากคลองชลประทานให้ดียิ่งขึ้น

5. หาวิธีปรับปรุงเอาน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ หมุนเวียนเปลี่ยนกลับมาใช้ใหม่เพื่อประหยัดการใช้น้ำของโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ซึ่งนับวันจะทวีความต้องการน้ำมากขึ้น

6. หาวิธีลดการระเหยจากแหล่งน้ำต่างๆ เช่น ตามบริเวณอ่างเก็บน้ำเหนือเขื่อน เป็นต้น

7. สำรวจเสาะหาแหล่งน้ำใหม่ๆเพื่อให้ได้ปริมาณน้ำเพิ่มขึ้น เช่น ทดลองค้นคว้าหาวิธีทำน้ำทะเลให้เป็นน้ำจืดโดยใช้ต้นทุนต่ำ การสำรวจแหล่งน้ำใต้ดิน เป็นต้น

8. เพิ่มราคาน้ำให้แพงขึ้นเพื่อป้องกันการใช้น้ำอย่างฟุ่มเฟือย ซึ่งเป็นวิธีช่วยให้ประชาชนใช้น้ำอย่างประหยัดได้วิธีหนึ่ง

### องค์กรบริหาร และ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กับการจัดการทรัพยากรน้ำ

การจัดองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในกลุ่มน้ำ โดยที่หัวใจของความสำเร็จในระบบบริหารจัดการลุ่มน้ำนั้น ขึ้นอยู่กับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกแขนง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการจัดองค์กรในระดับต่างๆ ตั้งแต่ลุ่มน้ำ ลุ่มน้ำสาขาหรืออำเภอ องค์กรท้องถิ่นได้แก่ คณะทำงานระดับตำบล และผู้แทนระดับหมู่บ้าน เป็นต้น องค์กรที่ดั่งขึ้นใหม่ในแต่ละระดับจะต้องมีผู้แทนของกลุ่มผู้ใช้น้ำต่างๆ เข้าร่วม (Satoh, *et al*, 2007)

กรมทรัพยากรน้ำ (2008) ได้ระบุไว้ในร่างเอกสารภาพรวมทรัพยากรน้ำแห่งชาติว่าการบริหารจัดการน้ำของสปป.ลาว ในปัจจุบัน แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ

1. การบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วยคณะกรรมการระดับชาติและคณะกรรมการเฉพาะกิจที่ทำงานภายใต้สำนักงานนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วย

- 1.1 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- 1.2 คณะกรรมการภัยพิบัติแห่งชาติ

2. การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่เกี่ยวข้องระดับกระทรวง ประกอบด้วย

- 2.1 กระทรวง กสิกรรม และ ป่าไม้
  - 2.1.1 กรมชลประทาน
  - 2.1.2 กรมป่าไม้
  - 2.1.3 กรมประมง
  - 2.1.4 กรมส่งเสริมการเกษตร
  - 2.1.5 กรมแผนการและการร่วมมือ

## 2.2 กระทรวงพลังงานและเหมืองแร่

### 2.2.1 กรมไฟฟ้า

### 2.2.2 กรมส่งเสริมและพัฒนาพลังงาน

### 2.2.3 กรมเหมืองแร่

### 2.2.4 กรมธรณีศาสตร์

## 2.3 กระทรวงโยธาธิการ และขนส่ง

### 2.3.1 กรมขนส่งทางน้ำ

### 2.3.2 กรมขั้วทาง (กรมโยธาธิการ)

### 2.3.3 องค์การน้ำประปา

## 2.4 กระทรวงอุตสาหกรรม และการค้า

### 2.4.1 กรมอุตสาหกรรม

## 2.5 กระทรวงสาธารณสุข

### 2.5.1 กรมอาหารและยา

### 2.5.2 กรมอนามัยและทันตแพทย์

## 2.6 องค์การทรัพยากรน้ำ และสิ่งแวดล้อม

### 2.6.1 กรมทรัพยากรน้ำ

### 2.6.2 กรมสิ่งแวดล้อม

### 2.6.3 กองเลขาคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติลาว

## 2.7 องค์การคุ้มครองที่ดินแห่งชาติ

### 2.7.1 กรมพัฒนาที่ดิน

## 2.8 องค์การท่องเที่ยวแห่งชาติ

3. การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่เกี่ยวข้องระดับจังหวัดประกอบด้วย
  - 3.1 แผนกสถิกรรมและป่าไม้จังหวัด
  - 3.2 แผนกพลังงานและเหมืองแร่จังหวัด
  - 3.3 แผนกโยธาธิการ และขนส่งจังหวัด
  - 3.4 แผนกอุตสาหกรรมและการค้าจังหวัด
  - 3.5 ห้องกรทรัพยากรน้ำ และสิ่งแวดล้อมจังหวัด
  - 3.6 ห้องกรท่องเที่ยวแห่งชาติจังหวัด
  - 3.7 ห้องกรคุ้มครองที่ดินแห่งชาติจังหวัด

บรรดากระทรวงและองค์กรต่างๆข้างต้น มีหน้าที่ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการแบ่งความรับผิดชอบภายในหน่วยงานของตนและการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องของกับน้ำ และทรัพยากรแหล่งน้ำ

### องค์กรการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย

กรมทรัพยากรน้ำ (2548 ก) ได้ให้ความหมายไว้ว่าองค์กรลุ่มน้ำ หมายถึงกลุ่มบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ หรือคณะทำงานในคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ โดยมีคำสั่งแต่งตั้ง และได้รับการพิจารณาจัดสรรให้เป็นตัวแทนของกลุ่มหรือองค์กรต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำของตนเองร่วมกับผู้แทนจากส่วนราชการ การบริหารจัดการในรูปแบบขององค์กรลุ่มน้ำดังกล่าวเน้นให้เกิดการบริหารที่ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ของตนเองและมีการบูรณาการร่วมกันของภาคส่วนต่างๆ รวมถึงส่วนราชการด้วยกันเอง โดยยึดพื้นที่ลุ่มน้ำเป็นหลัก ในการบริหารจัดการตั้งแต่ลุ่มน้ำขนาดเล็ก ๆ หรือลุ่มน้ำย่อย ซึ่งจะมีพื้นที่ไม่ใหญ่มากนักอยู่ระหว่าง หมู่บ้าน หรือ ตำบลซึ่งจะมีขอบเขตไม่ตรงตามขอบเขตขององค์กรปกครอง ประกอบกับปัญหาเรื่องน้ำเป็นปัญหาที่ไม่เกิดขึ้นเฉพาะจุดใดจุดหนึ่งแต่มีความเกี่ยวข้องต่อเนื่องสัมพันธ์กันภายในลุ่มน้ำเดียวกัน ดังนั้น ประชาชน ที่อยู่ในพื้นที่จึงมีความสำคัญเพราะเป็นผู้รู้ข้อมูลต่าง ๆ ดีที่สุด กระบวนการบริหารจึงต้องเริ่มจากการศึกษาและกำหนดปัญหาาร่วมกัน หาแนวทางวิธีการแก้ไขร่วมกัน กำหนดเป้าหมายในการพัฒนาร่วมกัน กำหนดกิจกรรมโครงการและแผนปฏิบัติการร่วมกัน ซึ่งแนวทางการดำเนินงานนี้ กรมทรัพยากรน้ำได้ดำเนินการในรูปแบบขององค์กรจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการลุ่มน้ำขึ้นเพื่อให้เกิดเป็นรูปขององค์กรขึ้นมาประกอบด้วย

1. คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำจะได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ
2. คณะทำงานด้านวิชาการ
3. คณะทำงานลุ่มน้ำสาขา (กรณีมีหลายจังหวัด)
4. คณะทำงานลุ่มน้ำระดับจังหวัด
5. คณะทำงานลุ่มน้ำระดับสาขา (กรณีอยู่ภายในจังหวัด)
6. คณะทำงานลุ่มน้ำระดับอำเภอ
7. คณะทำงานลุ่มน้ำระดับตำบล

จะได้รับการแต่งตั้ง  
จาก ประธานคณะ  
อนุกรรมการลุ่มน้ำ

กรมทรัพยากรน้ำ (2548 ก) ได้ระบุไว้ว่าการบริหารจัดการลุ่มน้ำของประเทศไทยโดยใช้กลไกของคณะกรรมการเป็นองค์การบริหารแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ

1. ระดับชาติ คือ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีหรือบุคคลที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการและองค์ประกอบของคณะกรรมการซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารจัดการน้ำทุกลุ่มน้ำทั่วประเทศ
2. ระดับลุ่มน้ำ ได้แก่คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ คณะทำงานด้านวิชาการ และคณะลุ่มน้ำสาขา (กรณีมีหลายจังหวัด)
3. ระดับท้องถิ่น ได้แก่คณะทำงานลุ่มน้ำระดับจังหวัด คณะทำงานลุ่มน้ำระดับลุ่มน้ำสาขา (กรณีมีจังหวัดเดียว) คณะทำงานลุ่มน้ำระดับอำเภอ คณะทำงานลุ่มน้ำระดับตำบล และกลุ่มเครือข่ายในชุมชน

องค์ประกอบ ของคณะอนุกรรมการคณะทำงานทั้งระดับลุ่มน้ำ และระดับท้องถิ่นได้รับจากการคัดเลือกผ่านผู้แทนในแต่ละองค์กรเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำตามนโยบายและตามความเห็นของพื้นที่

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2540) ได้รายงานถึงการศึกษากลยุทธ์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยาซึ่งระบุว่า ในปัจจุบันองค์การการจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศอื่นๆ แยกออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้คือ

1. Basin Coordination Committee/Council: โดยปกติจะมีสมาชิกประมาณ 6-15 คนซึ่งเป็นผู้บริหารระดับสูงจากหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง จะมีการร่วมประชุมหารือเป็นคราว ๆ ไปในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่ไม่ใช่กิจกรรมการจัดการประจำวัน องค์การนี้จะมีความสลับซับซ้อน และมีความซ้ำซ้อนกับหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ น้อยที่สุด รูปแบบขององค์การจัดการน้ำ เช่นนี้จะมีความเหมาะสมกับลุ่มน้ำที่ได้ดำเนินการพัฒนาเป็นอย่างดีแล้ว เนื่องจากลุ่มน้ำเช่นนี้จะมีโอกาสของการพัฒนาที่สำคัญ ๆ เหลืออยู่ไม่มากนัก นอกจากนี้ข้อมูลต่าง ๆ ที่จำเป็นก็มีการเก็บรวบรวมไว้ สำหรับการใช้งานได้ทันที

2. River Basin Authority โดยทั่วไปจะประกอบด้วยคณะกรรมการบริหาร 1 ชุดและเจ้าหน้าที่ด้านเทคนิคประมาณ 300-2000 คน โครงสร้างขององค์การจัดการทรัพยากรน้ำแบบนี้เหมาะสำหรับลุ่มน้ำซึ่งยังคงมีการพัฒนาอยู่อีกมากและการจัดการโดยหน่วยงานที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันอ่อนแอ ตัวอย่างของการจัดการทรัพยากรน้ำในลักษณะนี้ได้แก่ Tennessee Valley Authority (ประเทศสหรัฐอเมริกา) Yellow River Authority (ประเทศจีน) และ Snowy Mountains Authority (ประเทศออสเตรเลีย)

3. River Basin Commission จะประกอบด้วยคณะกรรมการหนึ่งชุดประมาณ 6-12 คน และเจ้าหน้าที่ด้านเทคนิคประมาณ 30-60 คน ทำงานภายใต้การบริหารของผู้อำนวยการองค์การ โดยเป็นหน่วยงานที่จัดขึ้นตามพื้นฐานของกฎหมายมีหน้าที่รับผิดชอบในการวางแผนและประสานงาน แต่จะไม่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการ โครงสร้างขององค์การจัดการทรัพยากรน้ำแบบนี้เหมาะสมสำหรับลุ่มน้ำที่มีแนวทางพัฒนาแต่เกิดปัญหาขัดแย้งในการใช้น้ำและความซ้ำซ้อนในการดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตัวอย่างขององค์การในลักษณะนี้ได้แก่ Delaware River Basin Committee (ประเทศสหรัฐอเมริกา) Murray-Darling River Basin Commission (ประเทศออสเตรเลีย) Yangtze River Basin Commission (ประเทศจีน) และ Mekong River Commission

### แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม

กิติชัย (2549) ได้ให้ความหมายไว้ว่าการมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้องกันทางด้านสังคม จิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น มีความหมายมากกว่าการเป็นเพียงส่วนหนึ่งของ

ชุมชนเท่านั้น นอกจากนี้การมีส่วนร่วมยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการคิดวิเคราะห์หรือเริ่มวางแผนตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติ และร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบถึงตัวประชาชนโดยตรง บทบาทการมีส่วนร่วมนั้นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถเข้ามาแสดงบทบาทได้ 2 ลักษณะคือ (1) การมีส่วนร่วมโดยตรง หมายถึง การที่ประชาชนมีบทบาทในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ โดยตรง ทั้งยังสามารถแสดงความคิดเห็นวิเคราะห์ พิจารณาตัดสินใจ และการปฏิบัติโดยไม่ต้องอาศัยตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ เช่นการเข้าไปมีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการ คณะทำงานที่ปรึกษา หรือการเข้าไปร่วมในการปลูกและฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารร่วมกับหน่วยจัดการต้นน้ำ บทบาทการแสดงออกลักษณะนี้เป็นกระบวนการที่ทำให้บุคคลที่เข้าไปมีส่วนร่วมสามารถแสดงบทบาทต่างๆ ได้เต็มศักยภาพภายใต้ขอบเขตของกติกาที่ถูกกำหนดไว้ (2) การมีส่วนร่วมผ่านตัวแทน หมายถึง การส่งผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนหรือกลุ่มของตน เช่น การให้หัวหน้าครัวเรือนไปทำหน้าที่แทนครัวเรือนเพื่อร่วมวางแผนการจัดการป่าต้นน้ำ การเสนอผู้นำกลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเข้าไปเป็นคณะกรรมการอนุรักษ์ป่าต้นน้ำร่วมกับตัวแทนจากภาคีต่าง ๆ ฯลฯ การจะเลือกรูปแบบการมีส่วนร่วมแบบใดนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ด้วย

Satoh, *et al* (2007) ได้กล่าวถึงหลักการ วิธีการการบริหารจัดการชลประทานแบบมีส่วนร่วมและการแบ่งบทบาทหน้าที่ระหว่างเกษตรกรกับรัฐบาล เพื่อร่วมมือในการดำเนินงานจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการบริหารจัดการส่งน้ำและบำรุงรักษาคลองส่งน้ำ เพื่อให้การบริหารจัดการน้ำชลประทานมีความมั่นคงยั่งยืน การดำเนินการดังกล่าวมีความจำเป็นในการสร้างกลุ่มผู้ใช้น้ำและการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการระบบชลประทานให้แก่กลุ่มผู้ใช้น้ำเป็นผู้บริหารจัดการเอง เพื่อให้เกษตรกรมีบทบาทและทำงานร่วมกันในขั้นตอนการตัดสินใจ การนำไปปฏิบัติ การติดตามและการประเมินผลปฏิบัติการ เพื่อเพิ่มทักษะความรู้ความมั่นใจ และความสามารถในการพึ่งพาตนเองในการทำงานร่วมกับผู้อื่น การแบ่งบทบาทหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกับเกษตรกร เพื่อให้ได้ประสิทธิผลสำเร็จในการดำเนินงาน ได้แก่ (1) รัฐบาลประกาศ หลังจากได้มีการกำหนดเป้าหมายในการดำเนินงานที่เป็นประโยชน์ เกษตรกรจะได้รับสิทธิเสมอภาพ สิทธินี้เป็นหลักการหนึ่งในการคุ้มครองน้ำ (2) รัฐบาลกำหนดบุคคลหรือองค์กรเพื่อเป็นที่ปรึกษาหารือและร่วมตัดสินใจในการจัดการน้ำบนหลักการความเสมอภาพ การแบ่งบทบาทหน้าที่ระหว่างชาวบ้านกับรัฐบาล และการสนับสนุนในการจัดการน้ำ เกษตรกรสามารถเป็นเจ้าของโครงการชลประทาน เกษตรกรเข้าใจว่าความยุติธรรมในการแจกจ่ายน้ำมีความจำเป็นและสามารถทำได้

## ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สิริมา (2543) ได้ศึกษาวิเคราะห์การพัฒนานโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารในประเทศไทย พบว่า นโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร พ.ศ.2520-2524 มีปัญหาคือไม่สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์เพราะสาเหตุสำคัญ 2 ประการคือ (1) นโยบายเดิมมีความบกพร่องเนื่องจากขาดการพิจารณาในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้การใช้ทรัพยากรธรรมชาติยังไม่มีประสิทธิภาพ เกิดความเสื่อมโทรมของพื้นที่ลุ่มน้ำที่สำคัญ กระทบต่อสภาพแวดล้อม เช่น การเกิดอุทกภัยอย่างฉับพลันในฤดูฝนและภาวะแห้งแล้งอย่างรุนแรงในฤดูแล้ง คุณภาพของน้ำหลายแห่งไม่เหมาะสมแก่การอุปโภคหรือเพื่อการเกษตรและอุตสาหกรรม (2) ความขัดแย้งของหน่วยงาน เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 14 มกราคม พ.ศ.2518 และวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ.2520 กำหนดขึ้นและอาณาเขตของป่าต้นน้ำลำธารบริเวณลุ่มน้ำแม่ปิงและแม่น้ำวังตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอโดยมีข้อกำหนดว่าการกระทำใดๆ หรือการดำเนินการใดๆ ในเขตบริเวณป่าต้นน้ำลำธารชั้นต่างๆ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ได้ตั้งขึ้นไว้ แต่ในเขตป่าต้นน้ำลำธารจะห้ามไม่ให้มีการขอใช้ประโยชน์พื้นที่โดยเด็ดขาด มติคณะรัฐมนตรี ดังกล่าวก่อให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างกรมป่าไม้กับกรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้เสนอขอทบทวนมติใหม่

จากปัญหา 2 ประการข้างต้น คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ.2525 ให้ตั้งคณะกรรมการจากกรมป่าไม้ กรมชลประทาน กรมทรัพยากรธรณี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้น คณะกรรมการชุดนี้พิจารณาแล้วเห็นว่าควรมีการปรับปรุงแบ่งเขตชั้นป่าต้นน้ำลำธารใหม่ให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้ตั้งคณะกรรมการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในแต่ละชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ

เมื่อวิเคราะห์องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและกระบวนการกำหนดนโยบาย พบว่าหน่วยงาน/คณะทำงานที่มีบทบาทและสัมพันธ์กันในการกำหนดนโยบายนี้ คือ ผู้เชี่ยวชาญทางด้านวนศาสตร์และผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร กระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณานั้น กระทำภายในกลุ่มเฉพาะที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ลุ่มน้ำ ไม่มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะหรือประชาพิจารณ์ ประชาชนหรือข้าราชการระดับปฏิบัติการ ไม่มีส่วนร่วมในการเสนอร่างนโยบายซึ่งเป็นการสั่งการเบ็ดเสร็จจาก “บน” สู่อ่าง” (top down) หากปฏิรูป

แบบทางรัฐศาสตร์เป็นเครื่องมือในการช่วยวิเคราะห์ตัวแบบผู้นำ (elite model) จะอธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายนี้ได้อย่างชัดเจน คือ นโยบายนี้เป็นค่านิยมที่เลือกสรรแล้วของกลุ่มผู้นำ การเปลี่ยนแปลงใดๆในเนื้อหาและรูปแบบของนโยบายมาจากการเปลี่ยนแปลงในความคิดและค่านิยมของผู้นำเป็นสำคัญ องค์ความรู้ที่ใช้ในการกำหนดนโยบายนั้นยึดถือความรู้จากผู้เชี่ยวชาญเป็นหลักไม่สนใจองค์ความรู้จากประชาชนที่ดำรงชีวิตเกี่ยวข้องกับป่าต้นน้ำลำธาร ประชาชนเหล่านี้ถูกกล่าวหาว่าเป็นสาเหตุให้ป่าต้นน้ำลำธารเสื่อมโทรม ดังนั้นภูมิปัญญาต่างๆ ที่ซ่อนอยู่ในประเพณีวัฒนธรรมของกลุ่มชนเหล่านี้ไม่ได้รับการพิจารณาเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย หากกลุ่มมีวิสัยทัศน์กว้าง มีประสบการณ์รอบด้าน การกำหนดนโยบายอาจบรรลุวัตถุประสงค์แม้จะกำหนดจากกลุ่มผู้นำเท่านั้น แต่หากผู้นำมีวิสัยทัศน์ไม่ยาวไกลพอและขาดประสบการณ์ที่ทำให้ นโยบายมีความสมบูรณ์สอดคล้องกับสถานการณ์ การปฏิบัติตามนโยบายก็จะไม่บรรลุผล ดังนั้น สารของนโยบายจึงสะท้อนวิสัยทัศน์ของผู้กำหนดนโยบายด้วย (สิริมา, 2543)

คำพระจันทร์ (2549) ได้ศึกษาโครงสร้างการบริหารกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตพื้นที่โครงการชลประทาน km-6 สปป.ลาว พบว่า กลุ่มผู้ใช้น้ำมีสายการปฏิบัติงานที่ดีพอสมควร โดยที่กลุ่มผู้ใช้น้ำมีการประสานงานระหว่างหัวหน้ากลุ่มย่อยด้วยกัน และมีสายงานที่ขึ้นกับโครงการ นอกจากนี้กลุ่มยังได้รับการสนับสนุนจากอำนาจการปกครองท้องถิ่นในการดำเนินกิจกรรมของกลุ่ม และกลุ่มผู้ใช้น้ำยังมีโครงสร้างการบริหารงานเฉพาะของกลุ่ม แต่โครงสร้างบริหารงานยังกำหนดในรูปแบบง่าย ๆ ไม่รัดกุม โดยโครงสร้างถูกละเลยในด้านหน่วยงานบริหารจัดการซึ่งเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ทำให้มีความโปร่งใสและศิวิไลซ์ในอนาคต

คำพระจันทร์ (2549) ได้ศึกษากระบวนการของชุมชนผู้ใช้น้ำ พบว่า ระเบียบการของกลุ่มได้สร้างขึ้นบนพื้นฐานการระดมความคิดจากสมาชิก หัวหน้าจุลิต คณะบริหารกลุ่ม และคณะรับผิดชอบโครงการ โดยมีผู้ร่วมลงนามรับรองระเบียบการของกลุ่มผู้ใช้น้ำ คือ หัวหน้ากลุ่มผู้ใช้น้ำ อำนาจการปกครองบ้าน หัวหน้าโครงการ และอำนาจการปกครองอำเภอ ระเบียบการขององค์กรเกษตรกรมีความเหมาะสมและสามารถเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานของกลุ่มผู้ใช้น้ำได้

จากการสัมภาษณ์ หัวหน้าโครงการและหัวหน้ากลุ่มย่อย พบว่า เกษตรกรสามารถปฏิบัติตามระเบียบการได้แต่ไม่เข้มงวด ระยะที่ผ่านมากเกษตรกรในเขตโครงการยังมีการทำผิดกฎแต่ไม่ได้รับการลงโทษตามที่กฎระเบียบกำหนดไว้ ทำให้กฎระเบียบขาดความศักดิ์สิทธิ์ โครงการ/กลุ่มยังไม่มีควมรับผิดชอบอย่างจริงจังในการปฏิบัติตามกฎระเบียบวินัย ดังนั้นสรุปได้ว่า กลุ่มไม่มี

ความเข้มแข็งพอในการบังคับใช้ระเบียบของตน ระเบียบการดังกล่าวไม่สามารถช่วยในการพัฒนาองค์กรเกษตรกรให้เข้มแข็งได้ถ้าหากไม่มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง (คำพระจันทร์, 2549)

ทงงไซ (2552) ได้ศึกษาการจัดการน้ำ ของ อ่างเก็บน้ำในกลุ่มน้ำจิม พบว่า การจัดการน้ำ สภาพปัจจุบันเป็นกรณีที่ได้รับการจัดสรรน้ำจากอ่างเก็บน้ำจิม -1 ที่มีความจุอ่างเท่ากับ 7,030 ล้าน ลบ.ม. อ่างเก็บน้ำ น้ำมั่งที่มีความจุอ่างเท่ากับ 59 ล้าน ลบ.ม. และอ่างเก็บน้ำลึกที่มีความจุอ่างเท่ากับ 185 ล้าน ลบ.ม. ซึ่งอ่างเก็บน้ำจิม -1 เป็นอ่างที่ผลิตกระแสไฟฟ้า เมื่อคิดเป็นปริมาณน้ำรวมทั้ง 3 อ่าง เก็บน้ำพบว่า สามารถส่งน้ำให้พื้นที่เพาะปลูกและอุปโภคบริโภคได้อย่างเพียงพอความต้องการโดยไม่เกิดสภาพการขาดแคลนน้ำ แต่เมื่อมีการเพิ่มพื้นที่เพาะปลูกใหม่ (A1-1) ด้านบนลุ่มน้ำอีก 292,569 ไร่ ผลการศึกษาพบว่าปริมาณน้ำที่มีอยู่เดิมไม่เพียงพอต่อพื้นที่ดังกล่าว

ส่วนกรณีต้องการขยายพื้นที่เพาะปลูกที่มีอยู่เดิมบริเวณด้านท้ายน้ำเพิ่มอีก 2 พื้นที่ (NN-A4 NN-A5) จากเดิมมี 437,623 ไร่ เพิ่มเป็น 1,942,124 ไร่ จำเป็นต้องใช้น้ำจากอ่างเก็บน้ำลึกที่มีความจุ อ่างเก็บน้ำ 1,095 ล้าน ลบ.ม. (ซึ่งจะแล้วเสร็จในปี 2558) จึงสามารถส่งน้ำให้พื้นที่เพาะปลูกได้อย่าง เพียงพอความต้องการ แต่ก็ยังพบว่าปริมาณน้ำที่ส่งให้แก่พื้นที่เพาะปลูก NN-A5 ยังไม่พอเพียงกับ ความต้องการ ดังนั้นจึงได้หาวิธีแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำพื้นที่ NN-A5 โดยพิจารณาเพิ่มระดับ เก็บกักน้ำของอ่างเก็บน้ำมัน ซึ่งได้เสนอให้เพิ่มความจุอ่างอีก 1 เมตร. จากเดิม 202 เมตร รทก เป็น 203 เมตร รทก. จึงจะสามารถส่งน้ำให้เพียงพอต่อความต้องการของพื้นที่เพาะปลูก NN-A5 ด้าน ท้ายน้ำได้ (ทงงไซ, 2552)

## อุปกรณ์และวิธีการ

### อุปกรณ์

1. แผนที่ลุ่มน้ำในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
2. แผนที่โครงการพัฒนาลุ่มน้ำจิม
3. เอกสารรายงานการศึกษาและข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ศึกษา
4. แบบสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ผู้บริหารระดับนโยบาย ในหน่วยงานต่าง ๆ
5. แบบสอบถามในการเก็บข้อมูลเพื่อใช้สำรวจข้อมูลที่ทำให้ครอบคลุมเนื้อหาตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา มีส่วนประกอบ 5 ตอน คือ

### ตารางที่ 1 แสดงคำถามและเกณฑ์การจัดอันดับคะแนน

ข้อมูลแบบสอบถาม	ระดับคะแนน	เกณฑ์การจัดอันดับคะแนน	
		คะแนนรวมสูงสุด – คะแนนรวมต่ำสุด	จำนวนระดับ
ตอนที่ 1 ความถี่ในการรับรู้ข่าวสารด้านนโยบาย กฎหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำ	1 - 5	<2.33 หมายถึง ระดับต่ำ 2.34-3.66 หมายถึง ระดับปานกลาง >3.67 หมายถึง ระดับสูง	
ตอนที่ 2 ความรู้ ความเข้าใจในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ	0 - 1	<0.34 หมายถึง ระดับต่ำ 0.34-0.66 หมายถึง ระดับปานกลาง >0.66 หมายถึง ระดับสูง	
ตอนที่ 3 ข้อมูลการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำ	0 - 1	<0.34 หมายถึง ระดับต่ำ 0.34-0.66 หมายถึง ระดับปานกลาง >0.66 หมายถึง ระดับสูง	
ตอนที่ 4 การดำเนินงานการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ	1 - 3	<1.66 หมายถึง ระดับต่ำ 1.67 -2.33 หมายถึง ระดับปานกลาง >2.33 หมายถึง ระดับสูง	

## ตารางที่ 1 (ต่อ)

ข้อมูลแบบสอบถาม	ระดับคะแนน	เกณฑ์การจัดอันดับคะแนน
		คะแนนรวมสูงสุด – คะแนนรวมต่ำสุด จำนวนระดับ
ตอนที่ 5 การปฏิบัติตามนโยบาย กฎหมาย และกฎระเบียบในการ จัดการทรัพยากรน้ำ	0 - 1	<0.34 หมายถึง ระดับต่ำ 0.34-0.66 หมายถึง ระดับปานกลาง >0.66 หมายถึง ระดับสูง

## หมายเหตุ

ตอนที่ 1 ข้อมูลความถี่ในการรับรู้ข่าวสารนโยบาย กฎหมาย และกฎระเบียบในการจัดการทรัพยากรน้ำ มีคำถามจำนวน 6 ข้อ คะแนนเต็ม 30 คะแนน มีการกำหนดระดับคะแนนดังนี้

5 คะแนน	หมายถึงมากที่สุด
4 คะแนน	หมายถึงมาก
3 คะแนน	หมายถึงปานกลาง
2 คะแนน	หมายถึงน้อย
1 คะแนน	หมายถึงน้อยมาก

ตอนที่ 2 ข้อมูลความรู้ความเข้าใจการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ที่มีคำถามเชิงผลดีและผลเสีย ซึ่งมีคำถาม 7 ข้อ คะแนนเต็ม 7 คะแนน มีการกำหนดระดับดังนี้

ข้อที่มีความหมายเชิงผลดี	1 คะแนน	ในการตอบใช่/ไม่ใช่
	0 คะแนน	ในการตอบใช่/ไม่ใช่
ข้อที่มีความหมายเชิงผลเสีย	1 คะแนน	ในการตอบใช่/ไม่ใช่
	0 คะแนน	ในการตอบใช่/ไม่ใช่

ตอนที่ 3 ข้อมูลการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำ ที่มีคำถามเชิงผลดีและผลเสีย ซึ่งมีคำถาม 9 ข้อ คะแนนเต็ม 9 คะแนน มีการกำหนดระดับดังนี้

ข้อที่มีความหมายผลดี	1 คะแนน	ในการตอบร่วม/ไม่ร่วม
	0 คะแนน	ในการตอบร่วม/ไม่ร่วม
ข้อที่มีความหมายเชิงผลเสีย	1 คะแนน	ในการตอบร่วม/ไม่ร่วม
	0 คะแนน	ในการตอบร่วม/ไม่ร่วม

ตอนที่ 4 ข้อมูลการดำเนินงานการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งมีคำถามจำนวน 10 ข้อ

คะแนนเต็ม 30 คะแนน มีการกำหนดระดับคะแนน ดังนี้

3 คะแนน เป็นคำตอบกับทุกครั้ง

2 คะแนน เป็นคำตอบบางครั้ง

1 คะแนน เป็นคำตอบไม่ชัดเจน

ตอนที่ 5 การปฏิบัติตามนโยบายและกฎหมาย และกฎระเบียบซึ่งมีทั้งคำถามเชิงผลดีและ

เชิงผลเสีย ซึ่งมีคำถาม 10 ข้อ คะแนนเต็ม 10 คะแนน มีการกำหนดระดับดังนี้

ข้อที่มีความหมายเชิงผลดี 1 คะแนน ในการตอบใช่/ไม่ใช่

0 คะแนน ในการตอบใช่/ไม่ใช่

ข้อที่มีความหมายเชิงผลดี 1 คะแนน ในการตอบใช่/ไม่ใช่

0 คะแนน ในการตอบใช่/ไม่ใช่

### วิธีการ

การวิเคราะห์แนวความคิดนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำที่กำหนดกรอบแนวทางในการบริหารจัดการน้ำ ดังนี้

#### 1. ศึกษา นโยบาย และกฎหมาย ในประเด็นต่อไปนี้

1.1. ศึกษาสาระของนโยบาย และกฎหมาย เพื่อวิเคราะห์เนื้อหาที่เป็นข้อกำหนดให้หน่วยงานนำไปปฏิบัติ

1.2. ศึกษาวิเคราะห์ กฎหมายและกฎระเบียบในปัจจุบันว่าสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลอย่างไร

1.3. ศึกษาบทบาทขององค์กรและความสัมพันธ์ของหน่วยงานในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

1.4. วิเคราะห์ทิศทางการจัดการทรัพยากรน้ำ ของ สปป.ลาว โดยใช้ SWOT มาวิเคราะห์จุดแข็ง – จุดอ่อน และโอกาส – อุปสรรค เพื่อชี้ประเด็นปัญหาในการจัดการทรัพยากรน้ำ

1.5. สอบถาม ทศนคติความคิดเห็น ของผู้บริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในส่วนกลาง และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานส่วนท้องถิ่น 3 จังหวัดในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำจิม เพื่อรับฟังความคิดเห็นถึง จุดดี จุดด้อย ในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน และแนวทางในการบริหารจัดการลุ่มน้ำที่เกิดความยั่งยืน

1.6. รับฟังและรวบรวมความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น 3 จังหวัดในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำจิม และนำไปวิเคราะห์เพื่อชี้ประเด็น ปัญหา อุปสรรค ในการดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ในการดำเนินงานบริหารจัดการทรัพยากร น้ำ

1.7. กลุ่มเป้าหมาย ข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้จะเก็บรวบรวมจากกลุ่มเป้าหมายตามที่ได้ จำแนกได้แก่ ผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่มิบทบาทในการกำหนด นโยบาย กฎหมาย ออกกฎระเบียบควบคุมและพิจารณาการอนุญาตใช้น้ำ พัฒนาการจัดการและ อนุรักษ์น้ำ รวมทั้งผู้ใช้น้ำในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ 3 จังหวัด ลุ่มน้ำจิม และผู้มีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับน้ำ กลุ่มบุคคลเหล่านี้ได้แก่

1.7.1. ข้าราชการจากหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ในการปรับปรุงนโยบายและ กฎหมายในการจัดการลุ่มน้ำ เช่น กรมทรัพยากรน้ำ กรมสิ่งแวดล้อม กรมอุตุนิยมวิทยาและอุทก ศาสตร์ หน่วยงานจัดการสังคมและสิ่งแวดล้อม หน่วยงานจัดการลุ่มน้ำ และกรมป่าไม้ โดยใช้ วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก

1.7.2. ข้าราชการจากหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ในการออกระเบียบการและการ บริการน้ำที่เชื่อมโยงกับการปรับปรุงนโยบาย และกฎหมาย เช่น กรมชลประทาน องค์การน้ำประปา กรมประมง กรมอุตสาหกรรม หน่วยงานคุ้มครองทางน้ำ หน่วยงานขนส่งทางน้ำ กรมพัฒนาที่ดิน กรมป่าไม้ ศูนย์อนามัยสิ่งแวดล้อมและจัดหาน้ำสะอาด องค์การท่องเที่ยวแห่งชาติ โดยใช้วิธีการ สัมภาษณ์แบบเจาะลึก

1.7.3. เจ้าหน้าที่พนักงานบริษัทรัฐวิสาหกิจ เช่น บริษัทรัฐวิสาหกิจการประปา นครหลวงเวียงจันทน์ รัฐวิสาหกิจไฟฟ้าลาว บริษัทอุตสาหกรรม บริษัทหุดคั้นเหมืองแร่ การประปา ส่วนจังหวัด 3 จังหวัดเขตพื้นที่ลุ่มน้ำจิม โดยใช้แบบสอบถามเพื่อสัมภาษณ์และสัมภาษณ์แบบ เจาะลึก

1.7.4. ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด องค์กรส่วนตำบล ที่มีหน้าที่ดำเนินงานโดยส่งผลกระทบทางตรงและทางอ้อมต่อประชาชนที่อยู่ใน เขตของตน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการพัฒนาแหล่งน้ำ การใช้ น้ำ ปัญหามลพิษทางน้ำ ตลอดจนการดูแล รักษาลำน้ำ 3 จังหวัดเขตพื้นที่ลุ่มน้ำจิม โดยใช้แบบสอบถามเพื่อสัมภาษณ์และสัมภาษณ์แบบ เจาะลึก

1.7.5. กลุ่มผู้ใช้น้ำหลักประเภทต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง เช่นผู้ใช้น้ำเพื่อ การอุปโภคบริโภค การเกษตรกรรม การอุตสาหกรรม การพาณิชย์ การท่องเที่ยว การเดินเรือ การ ประมง การพลังงาน และ ผู้ที่อยู่ต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำจิม โดยใช้แบบสอบถาม เพื่อสัมภาษณ์

1.7.6. ผู้ทรงคุณวุฒิ หรือ ผู้แทนของสถาบันการศึกษาต่างๆ ที่มีความรู้ความ ซำนาญเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก

2. เปรียบเทียบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศเพื่อนบ้านกับของ สปป.ลาว เช่น ประเทศไทย กัมพูชา และเวียดนาม

3. การทบทวนการนำนโยบายและการนำกฎหมายไปปฏิบัติ

3.1. การปฏิบัติ ของหน่วยงาน การมีส่วนร่วม นโยบายและกฎหมายโดยศึกษาประเด็น อุปสรรค ข้อจำกัด ปัญหา และสาเหตุของปัญหา ในความร่วมมือจากฝ่ายต่างๆ ความชอบธรรมใน การปฏิบัติ ความโปร่งใส และเหตุผลในการแก้ปัญหาในเชิงปฏิบัติ

3.2. นำเสนอในเชิงนโยบาย เพื่อปรับปรุงนโยบาย กฎหมาย และบทบาทหน้าที่ของ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

ได้มีการรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาในแหล่งต่าง ๆ ดังนี้

### ข้อมูลสนาม

สปป.ลาว มีกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 7 กระทรวง ซึ่งเป็นองค์กร ที่มีบทบาทในการจัดการ การพัฒนาและการบริการทรัพยากรน้ำ กลุ่มน้ำจืดเป็นกลุ่มน้ำแห่งแรกที่ดำเนินการวางแผนการจัดการกลุ่มน้ำแบบผสมผสาน ในการศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาเฉพาะ 3 จังหวัดที่เป็นพื้นที่หลักในการบริหารจัดการน้ำที่อยู่ในเขตต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำเป็นตัวแทนในการนำศึกษาวิเคราะห์นโยบายและกฎหมายไปปฏิบัติในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

การเก็บข้อมูลของหน่วยงานต่างๆในส่วนกลาง ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำได้ให้ความร่วมมือในการสนองข้อมูลในแง่เอกสาร และแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของหน่วยงานเป็นอย่างดี และการศึกษาเก็บข้อมูลจากหน่วยงาน 3 จังหวัด ในเขตต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำกลุ่มน้ำจืด การเดินทางไม่ยากลำบากจนเกินไป สามารถเดินทางด้วยรถโดยสารประจำทางหรือรถยนต์ได้สะดวก เจ้าหน้าที่พนักงานส่วนท้องถิ่น ได้อำนวยความสะดวกให้เข้าไปศึกษาเก็บข้อมูลจากหน่วยงานและกลุ่มใช้น้ำนั้นอย่างต่อเนื่อง เป็นเวลา 3 สัปดาห์ ในเดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2552

### ข้อมูลเอกสาร

เอกสารศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ ดังนี้

เอกสารนโยบายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ เช่น แผนพัฒนา เศรษฐกิจ-สังคมแห่งชาติ 1996-2020 (คณะกรรมการแผนการและการลงทุน, 1996) แผนพัฒนา เศรษฐกิจ-สังคมแห่งชาติ 2006-2010 (คณะกรรมการแผนการและการลงทุน, 2006) นโยบายการพัฒนาไฟฟ้าน้ำตกแบบยั่งยืนทางด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม (คณะกรรมการพลังงานแห่งชาติ, 2006) นโยบายการสนองน้ำในเขตชนบท (กระทรวงสาธารณสุข, 2004)

กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ เช่น เอกสารกฎหมายน้ำ และทรัพยากรแหล่งน้ำ (สภาแห่งชาติ, 1996 ก) กฎหมายปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อม (สภาแห่งชาติ, 1999)

กฎหมายว่าด้วยที่ดิน (สภาแห่งชาติ, 2003) กฎหมายป่าไม้ (สภาแห่งชาติ, 1996 ข) กฎหมายบ่อแร่ (สภาแห่งชาติ, 1997 ก) กฎหมายกสิกรรม (สภาแห่งชาติ, 1998) กฎหมายไฟฟ้า (สภาแห่งชาติ, 1997 ข) ข้อกำหนดสมาคมผู้ชมใช้น้ำ (กระทรวง กสิกรรมและป่าไม้, 1996) สัญญาว่าด้วยการร่วมมือเพื่อพัฒนากลุ่มแม่น้ำโขงแบบยั่งยืน (คณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติลาว, 1995) คำร่ำว่าด้วยการจัดตั้งปฏิบัติกฎหมายน้ำและทรัพยากรแหล่งน้ำ (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2001) โครงการประกอบการจัดตั้งของรัฐบาล (กรมการปกครอง, 1994)

เอกสารตำรา การศึกษา เช่น การมีส่วนร่วมในการจัดการลุ่มน้ำ (กิตติชัย, 2549) หลักการจัดการลุ่มน้ำ (เกษม, 2551) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (นิวัต, 2546) การบริหารจัดการน้ำแบบผสมผสาน (กรมทรัพยากรน้ำ, 2546) คู่มือประสานการบริหารจัดการน้ำในระดับพื้นที่ (กรมทรัพยากรน้ำ, 2548) ร่างคู่มือปฏิบัติการการจัดการลุ่มน้ำของคณะกรรมการแม่น้ำโขง (คณะกรรมการแม่น้ำโขง, นปป)

เอกสารเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ เช่น ร่างเอกสารสภาพรวมทรัพยากรน้ำ (กรมทรัพยากรน้ำ, 2008) การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (สำนักงานกองทุนสนับสนุนศึกษา, 2540) กลยุทธ์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยา (สถาบันศึกษาเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2540)

ตำราวิทยานิพนธ์ ค้นคว้าอิสระจาก มหาวิทยาลัยศิลปากร เช่น การพัฒนานโยบายฟื้นฟูฟื้นต้นน้ำลำธารในประเทศไทย (สิริมา, 2543)

วารสาร บทความทางวิชาการ เช่น การประกาศวาระแห่งชาติเรื่องน้ำ (สุรยุทธ, 2550) Theory and Practice of Social Planning (Khan,1969) Administrative Nationally (Pfiffner1960) Principles and methods for participatory irrigation management and role sharing between government and farmers (Satoh and Ounvichit, 2007)

## การสัมภาษณ์

ตารางที่ 2 แสดงการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ผู้บริหารระดับนโยบาย ในหน่วยงานต่างๆ

ผู้ให้สัมภาษณ์	ตำแหน่ง	วันเวลา
1. องค์กรทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อม		
1.1 นายศุภชัย ก่อมณี	หัวหน้าแผนกนโยบายและกฎหมาย กรมทรัพยากรน้ำ	2 มิถุนายน 2552
1.2 นายแพ่งคำหล้า โพนพิสัย	หัวหน้าแผนกควบคุมมลพิษ กรม สิ่งแวดล้อม	23 มิถุนายน 2552
1.3 นายเกษแก้ว สารจันทร์	หัวหน้าแผนกนโยบายและกฎหมาย กรมสิ่งแวดล้อม	25 มิถุนายน 2552
2. กระทรวงพลังงานและบ่อแร่		
2.1 นายจันทโท มีรัตนแพ่ง	หัวหน้าแผนกจัดการสังคมและ สิ่งแวดล้อม กรมไฟฟ้า	26 มิถุนายน 2552
2.2 นายสมพงษ์ สุวิวรรณ	ข้าราชการกรมบ่อแร่	23 มิถุนายน 2552
3. กระทรวงกลาโหมและป่าไม้		
3.1 นายสมนึก จันทเสน	หัวหน้าแผนกแผนการและการรวม มือ กรมชลประทาน	24 มิถุนายน 2552
4. กระทรวงขนส่งและโยธาธิการ		
4.1 นายศัย วิชัยชงเดช	หัวหน้าแผนกคุ้มครองทางน้ำ กรมข้าวทาง	2 กรกฎาคม 2552
5. องค์กร ที่ดินแห่งชาติ		
5.1 นายบุญรัตน์ วรรณจิตต์	ข้าราชการ กรมพัฒนาที่ดิน	1 กรกฎาคม 2552
6. กระทรวงสาธารณสุข		
6.1 นายภูธร ศิริพันธ์ทอง	ข้าราชการ ศูนย์อนามัยสิ่งแวดล้อม และจัดหาน้ำสะอาด	2 กรกฎาคม 2552

**ตารางที่ 3** แสดงการสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการ คือ การสนทนาอย่างไม่เป็นพิธีรีตอง และมีประเด็นชัดเจน คือเรื่องปัญหาข้อจำกัด จุดดี จุดด้อย ในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน โดยสัมภาษณ์บุคคลเหล่านี้คือ

ผู้ให้สัมภาษณ์	ตำแหน่ง	วันเวลา
1. องค์กรทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อม		
1.1 นายสุริเดช สุวรรณราช	ข้าราชการ กรมทรัพยากรน้ำ องค์กร ทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อม	1 กรกฎาคม 2552
1.2 นายพรชัย สิมมาลาวงศ์	ข้าราชการ กรมทรัพยากรน้ำ องค์กร ทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อม	1 กรกฎาคม 2552
1.3 นายคำภูแก้ว เกตวงศ์	ข้าราชการ กรองประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อม องค์กรทรัพยากรน้ำและ สิ่งแวดล้อม	8 กรกฎาคม 2552
1.4 นายสมหวัง บุตรวงศ์	ข้าราชการ กรองประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อม องค์กรทรัพยากรน้ำและ สิ่งแวดล้อม	8 กรกฎาคม 2552

**ตารางที่ 4** แสดงการสัมภาษณ์แบบไม่ชี้หน้า คือการปล่อยให้ผู้ถูกสัมภาษณ์เล่าหรือระบายความรู้สึกโดยผู้ศึกษาเป็นเพียงผู้ฟังและถามคำถามโดยไม่ตั้งประเด็นแต่จะจับประเด็นคำตอบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำบันทึกไว้ ได้แก่

ผู้ให้สัมภาษณ์	อำเภอและจังหวัด	วันเวลา
1. กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำจิม		
1.1 กลุ่มผู้ใช้น้ำ	อำเภอแปกและอำเภอโพนสะหวัน จังหวัดเชียง ขวาง	3-10 พฤษภาคม 2552
1.2 กลุ่มผู้ใช้น้ำ	อำเภอไซธานี และอำเภอปากจิม นครหลวงเวียง จันทร์	18-22 พฤษภาคม 2552
1.3 กลุ่มผู้ใช้น้ำ	อำเภอวังเวียงและอำเภอทูลาคม จังหวัดเวียงจันทร์	24-30 พฤษภาคม 2552

4. การวิเคราะห์ทาง SWOT เพื่อชี้ประเด็นจุดแข็ง – จุดอ่อน และโอกาส – อุปสรรคในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

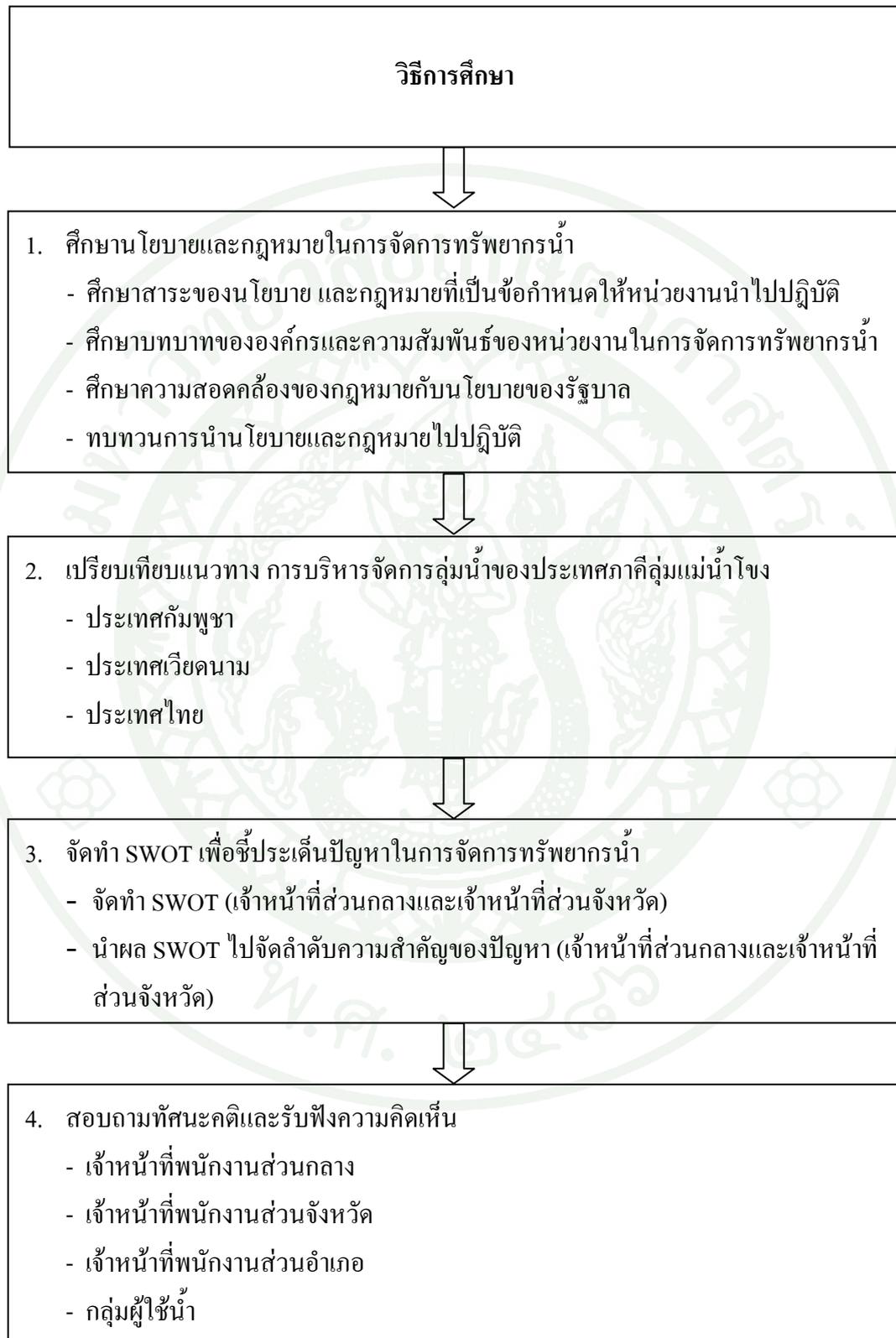
ตารางที่ 5 แสดงการทำ SWOT กับเจ้าหน้าที่พนักงาน ในส่วนกลางและส่วนจังหวัดในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำจิม

ผู้ให้สัมภาษณ์	ส่วนกลางและส่วนจังหวัด	วันเวลา
1. เจ้าหน้าที่พนักงาน	กรมทรัพยากรน้ำ	3 มิถุนายน 2552
2. เจ้าหน้าที่พนักงาน	จังหวัดเชียงใหม่	
3. เจ้าหน้าที่พนักงาน	จังหวัดเวียงจันทน์	
4. เจ้าหน้าที่พนักงาน	นครหลวงเวียงจันทน์	

ตารางที่ 6 แสดงการนำประเด็นสำคัญที่ได้มาจากการไปทำ SWOT ไปจัดทำเป็นลำดับความสำคัญของปัญหา (problem ranking)

ผู้ให้สัมภาษณ์	ส่วนกลางและส่วนจังหวัด	วันเวลา
1. เจ้าหน้าที่พนักงาน	กรมทรัพยากรน้ำ	10 ธันวาคม 2552
2. เจ้าหน้าที่พนักงาน	จังหวัดเชียงใหม่	
3. เจ้าหน้าที่พนักงาน	จังหวัดเวียงจันทน์	
4. เจ้าหน้าที่พนักงาน	นครหลวงเวียงจันทน์	

## แผนผัง วิธีศึกษา

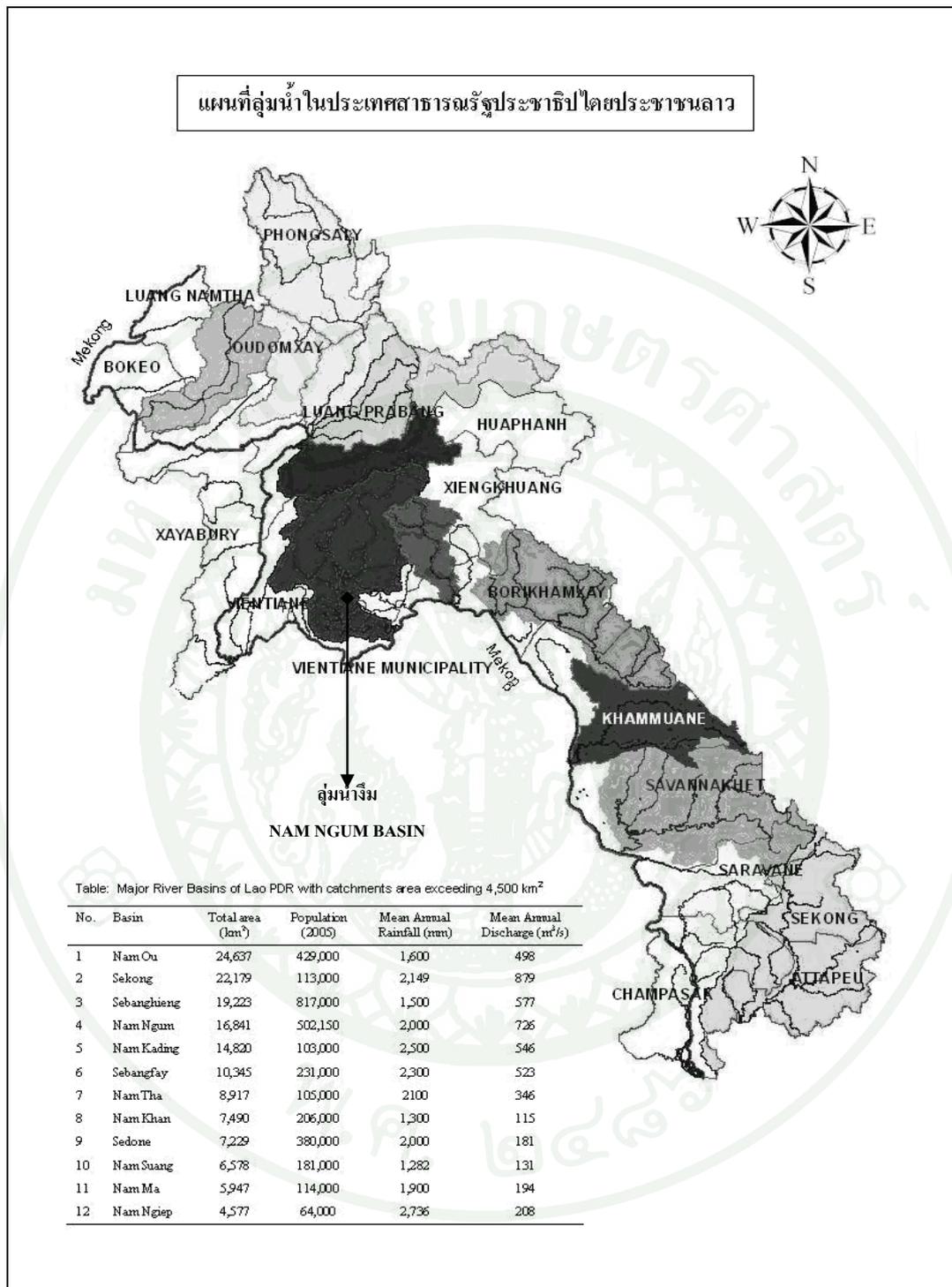


ภาพที่ 1 แผนผังแสดงขั้นตอนการศึกษา

## สถานที่และระยะเวลาศึกษา

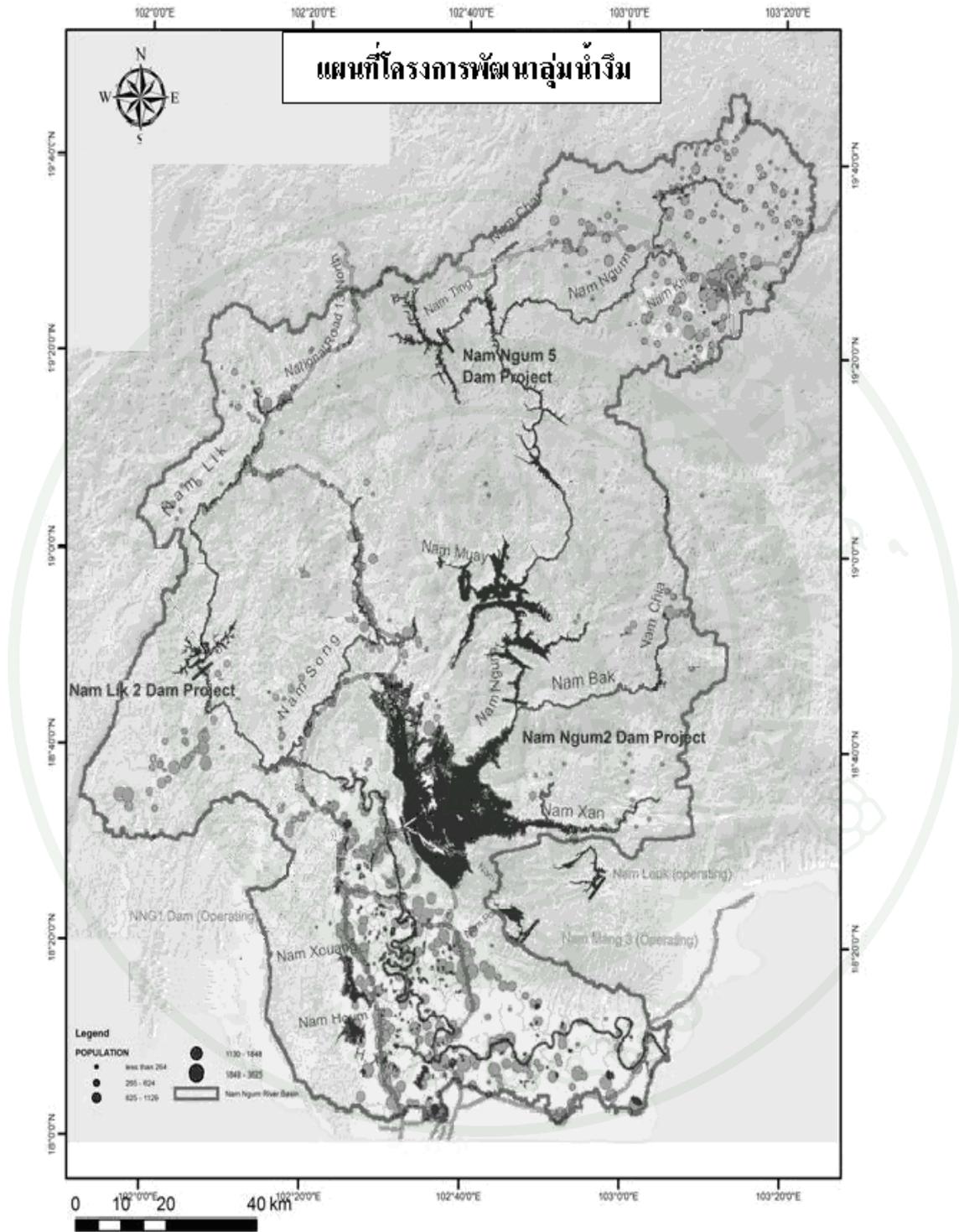
### สถานที่ทำการศึกษา

การศึกษาเรื่องการวิเคราะห์ นโยบายและกฎหมายในการจัดการลุ่มน้ำ ของ สปป.ลาว นี้ได้เลือกศึกษาลุ่มน้ำจิมโดยกำหนดให้เป็นลุ่มน้ำตัวอย่าง ของ ลุ่มน้ำหลักทั้งหมดของประเทศ ลุ่มน้ำจิมตั้งอยู่ทางตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลางของ สปป.ลาว ครอบคลุม 5 จังหวัด ซึ่งแบ่งเป็นของพื้นที่จังหวัด เชียงขวาง 2,806 ตารางกิโลเมตร หลวงพระบาง 669 ตารางกิโลเมตร เวียงจันทน์ 11,379 ตารางกิโลเมตร นครหลวงเวียงจันทน์ 1,875 ตารางกิโลเมตร และบริคัมชัย 112 ตารางกิโลเมตร รวมพื้นที่ลุ่มน้ำทั้งหมด 16,841 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 7.1% ของพื้นที่ประเทศ ดังแสดงในภาพที่ 1 และ 2 มีต้นกำเนิดแม่น้ำที่บ้านยอดจิม อำเภอปากงึม จังหวัดเชียงขวาง ไหลผ่านจังหวัดเวียงจันทน์ และไหลมาบรรจบแม่น้ำโขงที่บ้านปากจิม อำเภอปากจิม นครหลวงเวียงจันทน์ ซึ่งมีความยาวทั้งหมด 415.5 กิโลเมตร มีระดับสูงสุด (maximum elevation) 2,820 เมตร และระดับต่ำสุดที่ (minimum elevation) 155 เมตร. บริเวณตอนล่างของลุ่มน้ำจิม ณ จุดน้ำจิมบรรจบแม่น้ำโขง มีพื้นที่ป่าไม้ประมาณ 47% ของพื้นที่ลุ่มน้ำ และพื้นที่ตอนบนส่วนใหญ่เป็นหุบเขาสูง ลุ่มน้ำจิมเป็นลุ่มน้ำตัวอย่างแห่งแรกที่มีการวางแผนการจัดการลุ่มน้ำแบบผสมผสาน ประกอบด้วย 3 จังหวัด เป็นพื้นที่หลักในการพัฒนาการดำรงชีพของชุมชนผู้ใช้น้ำที่อยู่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำ เป็นตัวแทนที่จะศึกษาถึงผลการนำนโยบายและกฎหมายไปปฏิบัติ เนื่องจากทั้ง 3 จังหวัดเป็นจังหวัดเป้าหมายของโครงการพัฒนาลุ่มน้ำจิม เพื่อดูความแตกต่างของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำ บริเวณต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำและผลกระทบที่เกิดขึ้น



ภาพที่ 2 แสดงแผนที่ลุ่มน้ำหลักใน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว.

ที่มา: กรมทรัพยากรน้ำ องค์กรทรัพยากรน้ำ และสิ่งแวดล้อม (2007 ก)



ภาพที่ 3 แสดงแผนที่โครงการพัฒนาลุ่มน้ำจิม

ที่มา: กรมทรัพยากรน้ำ องค์การทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อม (2007 ข)

## ระยะเวลาศึกษา

การศึกษาได้เริ่มตั้งแต่เดือน ตุลาคม 2551 ถึง เมษายน 2553 การศึกษาครั้งนี้ได้ทำการวิเคราะห์เฉพาะเอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและกฎหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำ เนื่องจากเครื่องมือที่เป็นแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่เป็นข้อจำกัดในการดำเนินงานการจัดการทรัพยากรน้ำ มีจำนวนมากทำให้ไม่สามารถศึกษาในทุกๆประเด็นได้ สำหรับข้อมูลของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องได้ใช้ข้อมูลเอกสารเป็นบริบทประกอบการศึกษา



## ผลและวิจารณ์ผล

### ผล

จากการศึกษาวิเคราะห์นโยบายและกฎหมาย ในการจัดการทรัพยากรน้ำ ของ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สามารถสรุปได้ดังนี้

สาระของนโยบาย และกฎหมายที่เป็นข้อกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ

### นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ

คณะกรรมการแผนการและการลงทุน (1996) ระบุเป้าหมายในการพัฒนาของรัฐบาลสปป.ลาว ในระยะยาวปี 1996-2020 คือทำให้ประเทศหลุดพ้นจากการด้อยพัฒนา รัฐบาลได้กำหนดเป็น 8 แผนงานบูรณมิติของรัฐบาลเช่น (1) แผนงานผลิตเสบียงอาหาร (2) แผนงานลดการทำลายป่าเพื่อทำไร่ (3) แผนงานผลิตเป็นสินค้า (4) แผนงานก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (5) แผนงานพัฒนาชนบท (6) แผนงานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (7) แผนงานพัฒนาการบริการ (8) แผนงานร่วมมือด้านหน่วยงานเช่น นโยบายด้านพลังงานไฟฟ้า น้ำตก นโยบายการชลประทาน นโยบายการจัดหาน้ำในเขตตัวเมืองและชนบท นโยบายการท่องเที่ยว และนโยบายการเดินเรือ

แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2006-2010 พัฒนา (คณะกรรมการแผนการและการลงทุน, 1996) มุ่งพัฒนาตามนโยบาย 8 แผนงานบูรณมิติของรัฐบาลดังกล่าวข้างบน เพื่อให้ประเทศหลุดพ้นจากการด้อยพัฒนา โดยให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งกำหนดทิศทางในการพัฒนาประเทศ ที่เชื่อมโยงกับการจัดการทรัพยากรน้ำได้แก่ การจำกัดการทำลายป่าเพื่อทำไร่ และจัดหาน้ำสะอาดให้แก่ประชาชนทุกคน พร้อมกันนั้นมีการกำหนดบรรดา กิจกรรมที่เป็นบูรณมิติในการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรน้ำในลักษณะทางตรงและทางอ้อม เช่น การพัฒนาชุมชน การควบคุมโรคระบาดที่เกิดจากน้ำ การจัดหาน้ำให้แก่การเกษตร การส่งเสริมการผลิตพลังงานไฟฟ้า น้ำตก และการส่งเสริมการอุตสาหกรรมโดยใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยหลักเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยไม่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศวิทยา ในการกำหนดวิสัยทัศน์นโยบายในปัจจุบัน ได้มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการพัฒนาน้ำ และทรัพยากรน้ำเป็นหลัก ในขณะที่ไม่ได้ให้ความสำคัญหรือให้ความสำคัญน้อยกว่าการจัดลำดับ

ผู้ใช้น้ำบนพื้นฐานความยุติธรรมและประโยชน์แก่สังคมโดยรวม และขาดการวางแผนบริหารจัดการน้ำด้านต่างๆ เช่น การจัดสรรน้ำ การป้องกันและแก้ไขภัยธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับน้ำ แต่นโยบายยังมีได้กำหนดแนวทางที่เป็นพื้นฐานในการวางแผนการประสานงานระหว่างหน่วยงาน และการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆเข้ามาบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้ชัดเจน

### กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ

กฎหมายน้ำและทรัพยากรน้ำ (สภาแห่งชาติ, 1996 ก) ได้กำหนดขอบเขตในการจัดการ การค้นคว้า การใช้น้ำและพัฒนาทรัพยากรน้ำให้เกิดความยั่งยืนรวมถึงรับประกันปริมาณและคุณภาพน้ำ เพื่อตอบสนองความต้องการทางด้านการดำรงชีวิตของประชาชน ส่งเสริมการเกษตร ป่าไม้ อุตสาหกรรม การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ กฎหมายยังได้กำหนดว่าน้ำและทรัพยากรน้ำเป็นสมบัติวิงศ์คณะชาติแห่งชาติ ซึ่งรัฐบาล เป็นตัวแทนให้ชุมชนในการแบ่งปันน้ำและทรัพยากรน้ำ เพื่อรับประกันให้กับผู้ใช้น้ำได้ใช้น้ำอย่างทั่วถึงตามเป้าหมายของผู้ใช้น้ำอย่างยุติธรรม นอกจากนี้กฎหมายได้กำหนดความรับผิดชอบและมอบอำนาจให้กระทรวงและองค์กรที่มีบทบาทในการพัฒนาและการสำรวจทรัพยากรน้ำ เป็นผู้กำหนดประเภทการใช้น้ำโดยการประสานงานกับผู้ใช้น้ำ เป็นการดำเนินการของหน่วยงานที่ได้รับการมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี เพื่อประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ จึงมีความเป็นไปได้ยากและที่จะเกิดความสำเร็จ เนื่องจากองค์การประสานงาน คือ คณะกรรมการประสานงานทรัพยากรน้ำและคณะกรรมการแม่โจงแห่งชาติยังเป็นองค์การขนาดเล็ก ไม่มีศักยภาพพอและสิทธิ์อำนาจทางด้านกฎหมายยังมีขอบเขตจำกัดในการประสานงาน

กฎหมายน้ำและทรัพยากรน้ำ ได้กำหนดสิทธิ์การใช้น้ำและทรัพยากรน้ำ ออกเป็น 3 ขนาด (ขนาดเล็ก ขนาดกลางและใหญ่) การกำหนดขนาดของการนำใช้น้ำต้องดำเนินไปตามการวางแผนการจัดสรรน้ำและกฎหมายได้มอบความรับผิดชอบให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องในการวางแผน ออกกฎระเบียบในการจัดการและการอนุญาตในการใช้น้ำ ซึ่งการใช้น้ำขนาดใหญ่ต้องขออนุญาตจากรัฐบาล การใช้น้ำขนาดกลางต้องขออนุญาตจากกระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การใช้น้ำขนาดเล็กเพื่อใช้ในครัวเรือนไม่ต้องขออนุญาต โดยที่การใช้น้ำขนาดกลางและขนาดใหญ่ต้องขึ้นทะเบียนหรือทำสัญญา สำหรับการดำเนินการใช้น้ำขนาดใหญ่ต้องมีการวิเคราะห์ในเชิงเศรษฐกิจและศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (สภาแห่งชาติ, 1999) ตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 8 ของกฎหมายว่าด้วยการปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อม การติดตามตรวจสอบการใช้น้ำนั้น มอบให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ปฏิบัติ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว กฎหมายน้ำยังมี

ข้อจำกัดและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรซึ่งเป็นเหตุผลบางส่วนจากนโยบาย กฎหมาย และกฎระเบียบที่ตามมาไม่สมดุล คือมีช่องว่างและขอบเขตของกฎหมายที่ไม่ชัดเจน เช่น

1. การกำหนดประเภทการใช้น้ำออกเป็น 3 ขนาด (ขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่) ยังไม่ชัดเจน การใช้น้ำแต่ละขนาดไม่ได้กำหนดว่ามีปริมาณการใช้น้ำเท่าไร มีเพียงแต่ระบุว่า การใช้น้ำต้องปฏิบัติตามแผนการจัดสรรน้ำ ในปัจจุบัน สปป.ลาว ยังไม่ได้ดำเนินงานในการวางแผนการจัดสรรน้ำ

2. ขั้นตอนการอนุญาตการใช้น้ำยังไม่ชัดเจน ตัวอย่างเช่น รัฐบาลเป็นผู้ออกใบอนุญาตการใช้น้ำขนาดใหญ่ กระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้อนุญาตการใช้น้ำขนาดกลาง ส่วนการใช้น้ำขนาดเล็กไม่จำเป็นต้องขออนุญาต ซึ่งกฎหมายไม่ได้ระบุว่ารัฐบาลคือนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีทำให้การดำเนินการมีความซ้ำซ้อน

3. กฎหมายยังไม่ได้ระบุถึงแนวทางในการร้องเรียนเพื่อการแก้ไขข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการใช้น้ำ มีเพียงแต่กล่าวถึงการไกล่เกลี่ยความขัดแย้งตามข้อเท็จจริง และเครื่องมือการแก้ไขข้อขัดแย้งให้ดำเนินจากอำนาจการบริหารส่วนท้องถิ่น กรณีส่วนท้องถิ่นหากแก้ไขปัญหาคannot ได้จะส่งให้ศาลเป็นผู้พิจารณา

4. การมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่กระทรวงและองค์กรเพื่อวางแผนนโยบาย ออกกฎระเบียบและอนุญาตการใช้น้ำ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันระหว่างหน่วยงานที่มีบทบาทการพัฒนาและบทบาทให้บริการน้ำ

#### **ความสอดคล้องของกฎหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำ ต่อกับนโยบายของรัฐบาล**

จากการศึกษา นโยบายของรัฐบาล พบว่า รัฐบาลได้กำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศในระยะยาวคือปี 1996-2020 โดยได้กำหนดออกเป็น 8 แผนงานบูรณาการ เพื่อทำให้เห็นนโยบายแห่งชาติบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ กระทรวงที่เกี่ยวข้องได้นำนโยบายไปขยายเป็นนโยบายเฉพาะของหน่วยงาน เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติออกเป็นรูปธรรมตามที่กำหนดไว้

## นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ

1. นโยบายการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าน้ำตกแบบยั่งยืนทางด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม (คณะกรรมการพลังงานแห่งชาติ 2006) เป็นนโยบายที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคมของประเทศที่มีการกำหนดถึง แนวทางยุทธศาสตร์การพัฒนาพลังงานไฟฟ้าน้ำตก และความสามารถของพลังงานน้ำ ถ้าเปรียบเทียบกับพลังงานอื่น ๆ ที่มีในเขตภาคพื้นเดียวกันโดยนโยบายได้ให้ความสำคัญในด้านต่างๆ เช่น (1) ลดการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อผลิตไฟฟ้า (2) ส่งเสริมการพัฒนาชนบท เช่น การพัฒนาเกษตรกรรม ที่พึ่งพาชลประทาน การพัฒนาอุตสาหกรรม และลดความไม่สมดุลของระดับการใช้ไฟฟ้าระหว่างท้องถิ่น (3) ส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนในการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าน้ำตก (4) สร้างรายรับสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคมเพื่อปรับปรุงความสมดุลระหว่างรายรับ-รายจ่ายแห่งชาติ (5) ลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และ (6) พัฒนาแผนการคุ้มครองอ่างเก็บน้ำ ช่วงแรก กำหนดอ่างเก็บน้ำที่มีศักยภาพสูงทางด้านพลังงานไฟฟ้าน้ำตก

2. นโยบายด้านชลประทาน (กระทรวงกลาโหมและป่าไม้, 1997) กำหนดให้ (1) สามารถพึ่งตนเองทางด้านเสบียงอาหาร เพิ่มผลิตผล สิ้นค้าเกษตรกรรม และหยุดการถางป่าเพื่อทำไร่ในเขตชนบทห่างไกล (2) ให้ผู้มีอำนาจในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์และภาคส่วนเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและคุ้มครองชลประทาน (3) มีการประสานงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในการบริการ การส่งเสริมด้านการเกษตรกรรม การลงทุนทางด้านเกษตรกรรม การบริการทางด้านสินเชื่อและการตลาดและ (4) ป้องกันผลเสียหายที่เกิดขึ้นจากน้ำหลาก

3. นโยบายการจัดการน้ำในเขตชนบท (ศูนย์อนามัยสิ่งแวดล้อมและจัดหาน้ำ, 2004) เพื่อรองรับชุมชนที่มีจำนวนประชากรน้อยกว่า 2000 คน หรือ มีความหนาแน่นน้อยกว่า 30 คน/เฮกตาร์ นโยบายดังกล่าว คือ (1) ปรับปรุงการจัดการน้ำในเขตชนบท และคุณภาพของสิ่งแวดล้อม การปรับปรุงดังกล่าวนี้จะเป็นส่วนประกอบที่สำคัญต่อคุณภาพชีวิตการเป็นอยู่ และสร้างมาตรการป้องกันสุขภาพ สำหรับประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตชนบท ซึ่งมีประมาณ 85% ของประชากรในทั่วประเทศ (2) การจัดหาน้ำมุงเน้นในเขตที่ทุรกันดารและห่างไกลที่สุด และ (3) สนับสนุนการลงทุนแบบร่วมทุนในการสนองน้ำและสุขภาพิบาลของภาคส่วนเอกชนในเขตที่มีเส้นทางคมนาคม

## กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ

เพื่อให้นโยบายได้นำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม รัฐบาล สปป.ลาว ได้ออกกฎหมาย และกฎระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำทั้งด้านการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ โดยตรงและทางอ้อม ประกอบด้วย

- กฎหมายน้ำ และทรัพยากรน้ำ (สภาแห่งชาติ, 1996 ก)
- กฎหมายปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อม (สภาแห่งชาติ, 1999)
- กฎหมายว่าด้วยที่ดิน (สภาแห่งชาติ, 2003)
- กฎหมายป่าไม้ (สภาแห่งชาติ, 1996 ข)
- กฎหมายเหมืองแร่ (สภาแห่งชาติ, 1997 ก)
- กฎหมายกสิกรรม (สภาแห่งชาติ, 1998)
- กฎหมายไฟฟ้า (สภาแห่งชาติ, 1997 ข)
- ข้อกำหนดสมาคมผู้ใช้น้ำ (กระทรวง กสิกรรมและป่าไม้, 1997)
- สัญญาว່าดำเนินการร่วมมือเพื่อพัฒนากลุ่มแม่น้ำโขงแบบยั่งยืน (คณะกรรมการแม่น้ำโขง แห่งชาติลาว , 1995)
- คำร่ำว่าด้วยการจัดตั้งปฏิบัติกฎหมายน้ำและทรัพยากรน้ำ (นายกรัฐมนตรี, 2001)

กฎหมายน้ำและทรัพยากรน้ำ (สภาแห่งชาติ, 1996 ก) ได้กำหนดสาระสำคัญในการบังคับใช้เพื่อให้ให้นโยบายแห่งชาติได้นำไปปฏิบัติให้มีความชัดเจนและเกิดประสิทธิผล โดยกำหนดว่า

1. น้ำและทรัพยากรน้ำ เป็นทรัพย์สินสมบัติของประชาชน รัฐบาลเป็นตัวแทนในการบริหารจัดการและจัดสรรให้ใช้อย่างพอเพียงและเท่าเทียมกันอย่างยุติธรรมเพื่อให้เกิดความยั่งยืน
2. รัฐบาลส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำโดยการ ประชาสัมพันธ์เพื่อปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนร่วมมือกันในการอนุรักษ์น้ำเพื่อให้มีการใช้น้ำอย่าง ประหยัดและมีประสิทธิภาพ
3. การจัดการด้านการใช้น้ำและทรัพยากรน้ำต้องดำเนินการตามหลักการแบบมีส่วนร่วม ตามแผนการจัดสรรที่รัฐบาลกำหนดไว้

4. รัฐบาล ส่งเสริมให้มีการพัฒนาและการใช้ทรัพยากรน้ำ เพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก เพื่อใช้ในการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชนในประเทศ และเป็นสินค้าส่งออกต่างประเทศ

5. รัฐบาลส่งเสริมให้ประชาชนพัฒนา คั่นคว่ำ การใช้ อนุรักษ์ รักษาทรัพยากรน้ำ สร้างอ่างเก็บน้ำ เพื่อใช้ในการเกษตร ป่าไม้ การเลี้ยงสัตว์และป้องกันความสูญเสียที่เกิดจากน้ำ และจากการกระทำอื่นๆ ที่อาจเป็นสาเหตุของความสูญเสีย

#### **บทบาทขององค์กร และความสัมพันธ์ของหน่วยงานในการจัดการทรัพยากรน้ำ**

ข้อตกลงของนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคำสั่งการจัดตั้งปฏิบัติกฎหมายน้ำและทรัพยากรน้ำ (นายกรัฐมนตรี, 2001) กำหนดความรับผิดชอบของกระทรวงและองค์กรที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบการบริหารจัดการ คั่นคว่ำ การพัฒนา การใช้น้ำและทรัพยากรน้ำให้มีประสิทธิภาพ เช่น

1. กระทรวง กสิกรรมและป่าไม้ มีหน้าที่จัดการ คั่นคว่ำ พัฒนาการใช้น้ำและทรัพยากรน้ำในการเกษตร ป้องกันและควบคุมภัยจากน้ำท่วมในเขตพื้นที่การเกษตร ดำรวจรวบรวมข้อมูล อุตุ – อุทก ในลุ่มแม่น้ำโขง สาขาลุ่มแม่น้ำโขง และสาขาลุ่มแม่น้ำอื่นๆที่อยู่นอกเขตพื้นที่ลุ่มแม่น้ำโขง และสำรวจขึ้นทะเบียนบัญชีแหล่งน้ำและทรัพยากรน้ำเพื่อรองรับหน่วยงานเกษตรและสังคม

2. กระทรวงคมนาคมขนส่งไปรษณีย์และก่อสร้าง มีหน้าที่จัดการ คั่นคว่ำ พัฒนาการใช้น้ำและทรัพยากรน้ำในการคมนาคมขนส่ง ป้องกันการพังทลายของดินริมแม่น้ำ ป้องกันภัยน้ำท่วมระบายน้ำในตัวเมือง น้ำประปา พร้อมทั้งมีหน้าที่สำรวจ รวบรวมข้อมูลอุทก ลุ่มแม่น้ำโขงและลุ่มแม่น้ำสาขา

3. กระทรวงอุตสาหกรรมและหัตถกรรม มีหน้าที่จัดการ คั่นคว่ำ พัฒนา การใช้น้ำ และทรัพยากรน้ำ ให้กับหน่วยงานการไฟฟ้า อุตสาหกรรมเหมืองแร่ การระบายน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม หัตถกรรมและการคั่นคว่ำเหมืองแร่

4. กระทรวงสาธารณสุข มีหน้าที่จัดการ ค้นคว้า พัฒนาการใช้น้ำผิวดิน และใต้ดินเพื่อความเป็นอยู่และรักษาสุขภาพของประชาชน

5. กระทรวงการคำ (พาณิชย์) และท่องเที่ยวมีหน้าที่จัดการ ค้นคว้า พัฒนาการใช้น้ำและทรัพยากรน้ำในหน่วยงานท่องเที่ยว

6. องค์การวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อร่างข้อกำหนด กฎระเบียบ การจัดการ ดำเนินการค้นคว้าและบริการทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ที่เกี่ยวข้องกับน้ำและทรัพยากรน้ำ

7. คณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติลาว มีหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อศึกษาโยบายแผนยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ และดำเนินการปฏิบัติโครงการพัฒนา ลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งอยู่ในแผนการพัฒนาของคณะกรรมการแม่น้ำโขงสากล ในดินแดนแห่ง สปป.ลาว โดยร่วมมือกับบรรดาประเทศที่อยู่ในเขตลุ่มแม่น้ำโขง บรรดาประเทศผู้ให้ทุนอื่นๆ ร่างกฎหมาย คำรัส ข้อกำหนด กฎระเบียบการต่างๆ เกี่ยวกับการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับน้ำและทรัพยากรน้ำ ในขอบเขตลุ่มแม่น้ำโขงที่เกี่ยวกับสากล ตามที่ได้กำหนดไว้ในสนธิสัญญาเชียงราย เมื่อวันที่ 5-4-1995

8. คณะกรรมการประสานงานทรัพยากรน้ำ มีหน้าที่หลัก ในการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ เพื่อศึกษานำเสนอร่างนโยบาย ร่างแผนยุทธศาสตร์ แผนดำเนินงานและกฎระเบียบ กฎหมายต่างๆ ที่มีความจำเป็นต่อการวางแผน การจัดการ การใช้และการอนุรักษ์น้ำ และทรัพยากรน้ำ ถ้าจำเป็นก็อาจตั้งคณะกรรมการประสานงานทรัพยากรน้ำขึ้นในระดับลุ่มน้ำเพื่อทำหน้าที่รายงานต่อคณะกรรมการประสานงานทรัพยากรน้ำส่วนกลาง

กระทรวงและองค์การต่างๆ ที่กล่าวมามีหน้าที่ประสานงานกับเจ้าหน้าที่การปกครองท้องถิ่น เพื่อกำหนดรายละเอียดในการแบ่งความรับผิดชอบภายในหน่วยงานของตน และเพื่อทำให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพ คำรัสการจัดตั้งปฏิบัติกฎหมายน้ำและทรัพยากรน้ำ (นายกรัฐมนตรี, 2001) ได้มอบอำนาจให้คณะกรรมการประสานงานทรัพยากรน้ำและคณะกรรมการแม่โขงแห่งชาติลาวเป็นตัวแทนรัฐบาล เพื่อประสานงานในการวางแผนการจัดการทรัพยากรน้ำ กำหนดให้กระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการวางแผนการจัดการ

และพัฒนาทรัพยากรน้ำโดยดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวทางในการวางแผนอ่างเก็บน้ำและการวางแผนการจัดการทรัพยากรน้ำที่ได้ผ่านการรับรอง

### ตารางที่ 7 แสดงความสัมพันธ์ของหน่วยงานในการจัดการทรัพยากรน้ำ

หน้าที่	กระทรวง / องค์การ
1. การจัดการทรัพยากรน้ำ การปรับปรุงนโยบายและแผนงานสำหรับ ทรัพยากรน้ำ	1. กระทรวงกลาโหมและป่าไม้: กรมแผนการ (หน่วยงานจัดการอ่างเก็บน้ำแบบประสมประสาน ) และกรมป่าไม้ กรมอุตุวิทยา และ อุทกศาสตร์ 2. กระทรวง พลังงานและบ่อแร่: กรมไฟฟ้า (แผนกจัดการ สังกัดและ สิ่งแวดล้อม) 3. สำนักงาน นายกรัฐมนตรี: องค์การวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการประสานงานทรัพยากรน้ำ และคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติ
2. การออกข้อกำหนดเกี่ยวกับน้ำและบริการน้ำที่สัมพันธ์กับนโยบายและแผนการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับน้ำ	1. กระทรวง กลาโหมและป่าไม้: กรมชลประทาน และกรมเลี้ยงสัตว์ และการประมง 2. กระทรวง คมนาคมขนส่ง ไปรษณีย์และก่อสร้าง: องค์การน้ำประปา กรมทะเลและฝั่งเมือง แผนกจัดการทางน้ำและแผนกขนส่งทางน้ำและทางบก 3. กระทรวงพลังงานและบ่อแร่: กรมอุตสาหกรรม กรมบ่อแร่ บริษัทไฟฟ้าแห่งประเทศไทย 4. กระทรวงสาธารณสุข: ศูนย์อนามัย สิ่งแวดล้อม และจัดหาน้ำสะอาดและกรมอาหารและยา

ตารางที่ 7 (ต่อ)

หน้าที่	กระทรวง / องค์การ
3. การปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อหน่วยงานน้ำ	<ol style="list-style-type: none"> <li>คณะกรรมการแผนการและการลงทุน: กรมแผนการ สถาบันค้นคว้าเศรษฐกิจ แห่งชาติ แผนกแผนการ การลงทุนและศูนย์สถิติแห่งชาติ</li> <li>กระทรวง กสิกรรมและป่าไม้: กรมส่งเสริมกสิกรรมและป่าไม้</li> <li>กระทรวงการต่างประเทศ: กรมร่วมมือ เศรษฐกิจกับต่างประเทศ และกรมกฎหมายและสนธิสัญญา</li> <li>กระทรวงยุติธรรม: กรมกฎหมาย และกรมโฆษณาและเผยแพร่กฎหมาย</li> </ol>

**ที่มา:** กรมทรัพยากรน้ำ องค์การทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อม (กรมทรัพยากรน้ำ, 2008)

จากการศึกษาพบว่าการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ของ สปป.ลาว เป็นองค์การบริหารจัดการแบบแยกส่วน การจัดการการบริหารจัดการน้ำมีลักษณะขาดเอกภาพในความหลากหลาย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ มีหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำในด้านการพัฒนาทรัพยากรน้ำ การจัดสรรน้ำ การป้องกันภัยแล้ง อุทกภัย การบำบัดน้ำเสีย การป้องกันมลพิษทางน้ำ มากกว่า 24 หน่วยงานกระจัดกระจายอยู่ใน 7 กระทรวง 1 รัฐวิสาหกิจและ 1 สำนักงานนายกรัฐมนตรี มีทั้งหน่วยงานที่กำหนดนโยบายและหน่วยงานที่ปฏิบัติ นอกจากนี้ยังมีองค์กรในรูปคณะกรรมการระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำอีก 4 คณะคือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติลาว คณะกรรมการประสานงานทรัพยากรน้ำ และคณะกรรมการภัยพิบัติแห่งชาติ

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของ สปป.ลาว เป็นการบริหารแบบแยกส่วน ทำให้การทำงานเกิดความซ้ำซ้อนและขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ ในการดำเนินการ พื้นที่ดำเนินงาน มีความเหลื่อมล้ำของมาตรฐานในการดำเนินงาน อาทิ เช่น องค์การวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมมีบทบาทที่ซ้ำซ้อนกับกระทรวงกสิกรรมและป่าไม้และกระทรวงสาธารณสุขในด้านการควบคุมมลพิษทางน้ำ และองค์การคุ้มครองที่ดินแห่งชาติ มีบทบาทที่ซ้ำซ้อนกับ กระทรวงกสิกรรมและป่าไม้ ในด้านการวางแผนการใช้ที่ดินเท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ รัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาโดยการออกคำสั่งจัดตั้งปฏิบัติกฎหมายน้ำ

และทรัพยากรน้ำ (สภาแห่งชาติ, 2001) เพื่อแบ่งงานกันระหว่างหน่วยงานตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละส่วน และคำสั่งการจัดตั้งปฏิบัติกฎหมายน้ำและทรัพยากรน้ำ ได้มอบอำนาจให้คณะกรรมการประสานงานทรัพยากรน้ำและคณะกรรมการแม่โขงแห่งชาติลาวเป็นตัวแทนรัฐบาล เพื่อประสานงานในการวางแผนการจัดการทรัพยากรน้ำ อย่างไรก็ตามบทบาทอำนาจการบังคับใช้ทางกฎหมายและประสิทธิผลขององค์กรประสานงานยังมีน้อย ทำให้การปฏิบัติงานมีความเป็นไปได้ยากที่จะประสบความสำเร็จ

### การวิเคราะห์ SWOT แนวทางในการจัดการทรัพยากรน้ำ ของ สปป.ลาว

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจากการใช้วิธีวิเคราะห์ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ซึ่งได้ดำเนินการโดยการทำ focus group ร่วมกับเจ้าหน้าที่พนักงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ เช่น กรมทรัพยากรน้ำและเจ้าหน้าที่ส่วนจังหวัดในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำจิม เพื่อระดมความคิดเห็นร่วมกัน ผลการวิเคราะห์แสดงรายละเอียดไว้ในตารางที่ 8

ตารางที่ 8 แสดงผลการวิเคราะห์ SWOT ครั้งที่ 1 ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ของ สปป.ลาว

จุดแข็ง (Strengths)	จุดอ่อน (Weakness)
<p>1. ด้านบทบาทองค์กรในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดแบ่งโครงสร้างของหน่วยงานในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในส่วนกลางและส่วนจังหวัดมีความชัดเจน</li> <li>- มีแผนพัฒนาที่ชัดเจนและมีหน่วยงานหลักในการประสานแผนพัฒนาของส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น</li> <li>- มีการมอบอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำตามลำดับการปกครอง ผู้บริหารหน่วยงานสามารถกำหนดนโยบายได้เองภายใต้กรอบของกฎหมาย</li> </ul>	<p>1. ด้านบทบาทองค์กรในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- โครงสร้างของหน่วยงานส่วนกลางและส่วนจังหวัดมีการปรับเปลี่ยนบ่อย เนื่องจากมีภารกิจที่ได้รับมอบเพิ่มมากขึ้น</li> <li>- เจ้าหน้าที่พนักงานบางส่วนยังขาดความเข้าใจในระเบียบ กฎหมาย และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน</li> <li>- ประสานงาน การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระหว่างหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นยังมีน้อย ขาดความเป็นเอกภาพในการบริหาร</li> </ul>

## ตารางที่ 8 (ต่อ)

จุดแข็ง (Strengths)	จุดอ่อน (Weakness)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- การดำเนินงานมีความคล่องตัวเนื่องจากมีความพร้อมทางด้านทรัพยากรน้ำที่ยังพอเพียง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จัดการทรัพยากรน้ำ อำนาจหน้าที่ บทบาท และการปฏิบัติงานซ้ำซ้อน ขาดองค์กรที่รับผิดชอบในการจัดการทรัพยากรน้ำเฉพาะด้าน</li> </ul>
<p>2. ด้านนโยบายรัฐบาล / กฎหมาย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- รัฐธรรมนูญได้ส่งเสริมให้องค์กรและชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำ</li> <li>- มีกฎหมายและนโยบายเป็นเครื่องมือให้แก่หน่วยงานในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ</li> <li>- หน่วยงานส่วนกลางและจังหวัดสามารถออกกฎกติกาในการจัดการทรัพยากรน้ำได้ภายใต้กรอบของกฎหมายและนโยบาย</li> <li>- มีกฎหมายกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่การทำงานให้หน่วยงานอย่างชัดเจน</li> </ul>	<p>2. ด้านนโยบายรัฐบาล / กฎหมาย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ขาดนโยบายในการจัดการทรัพยากรน้ำเฉพาะด้าน</li> <li>- มีระเบียบ / กฎหมายใหม่ ๆ ออกมามากขึ้นทำให้การนำไปปฏิบัติไม่ทันต่อเหตุการณ์</li> <li>- อำนาจในการออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายขององค์การบริหารหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนจังหวัดมีน้อย ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจบทบาทและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด</li> </ul>
<p>3. กรอบแนวความคิดในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ในกฎหมายทรัพยากรน้ำได้ยึดแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบผสมผสาน (IWRM) เป็นกรอบการดำเนินงาน</li> <li>- ริเริ่มการวางแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ</li> </ul>	<p>3. กรอบแนวความคิดในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- บุคลากรในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในหน่วยงานทั้งส่วนกลางและส่วนจังหวัด ยังขาดความเข้าใจหลักปฏิบัติการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบผสมผสาน (IWRM) ในการจัดการทรัพยากรน้ำของตน</li> <li>- ขาดประสบการณ์ในการวางแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ</li> </ul>

## ตารางที่ 8 (ต่อ)

โอกาส (Opportunity)	ข้อจำกัด (Threats)
- มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานใน ส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นในจังหวัดได้ดี	- การประสานงานระหว่างองค์กรใน ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นยังชักช้า
- หน่วยงานและกลุ่มผู้ใช้น้ำมีความขัดแย้ง น้อย	- การรวมตัวเพื่อจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำยังมีน้อย
- ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงในการใช้น้ำตาม เอนกประสงค์	- มีแนวโน้มว่าปริมาณน้ำต้นทุนน้อยลง เรื่อยๆ
- ได้รับการสนับสนุนด้านวิชาการและ งบประมาณในการบริหารจัดการทรัพยากร น้ำจาก องค์กรสากล	- การรับรู้ในการจัดการทรัพยากรน้ำของ หน่วยงานยังมีน้อย
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มมีการวาง แผนการจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณา การ	- กฎหมายบางส่วนเป็นอุปสรรคต่อการดำ เนินงานของหน่วยงาน เช่นให้อำนาจ หน้าที่แก่บางหน่วยงานมากเกินไปทำให้ เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน
- ประชาชนเริ่มเห็นปัญหาและความสำคัญ ในการดูแลรักษาสภาพแวดล้อม	- ความต้องการทางด้านการผลิตพลังงาน ไฟฟ้าเพื่อส่งออกส่งผลต่อความเสื่อ มโทรมของทรัพยากรทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม
- มีการเข้าร่วมการประชุมสัมมนาเพื่อ แลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการจัดการ ทรัพยากรน้ำร่วมกับประเทศต่าง ๆ	- นโยบายรัฐบาลได้ส่งเสริมให้ต่างประเทศ เข้ามาลงทุนเป็นผลให้เกิดการใช้ ทรัพยากรดิน น้ำ ป่าไม้โดยขาดการ จัดการที่มีประสิทธิภาพ
- กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานส่วนกลาง และท้องถิ่นมีบทบาทในการบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำ	- ความต้องการทรัพยากรแร่ จากกลุ่ม ประเทศอุตสาหกรรมทำให้เกิดการพัฒนา อุตสาหกรรมเหมืองแร่ของประเทศ จน เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรน้ำ
- โครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำดำเนินการ ตามแนวนโยบายของรัฐบาล	

จากการนำประเด็นสำคัญที่ได้มาจากการไปทำ SWOT กับเจ้าหน้าที่หน่วยงานในส่วนกลาง และส่วนจังหวัดในเขตพื้นที่ทรัพยากรน้ำเริ่ม ของ สปป. ลาว พบว่า การดำเนินงานบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำขององค์กรยังขาดความเป็นเอกภาพ อำนาจหน้าที่ บทบาทการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน อำนาจในการออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำใน ส่วนกลางและจังหวัดยังมีน้อย ขาดองค์กรที่รับผิดชอบการบริหารจัดการลุ่มน้ำในระดับลุ่มน้ำ และ ขาดนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

จากการนำผลที่ได้จากการทำ SWOT ไปจัดลำดับความสำคัญของปัญหา (problem ranking) กับเจ้าหน้าที่หน่วยงานในส่วนกลาง และส่วนจังหวัด ส่วนใหญ่เห็นว่าการบริหารจัดการทรัพยากร น้ำเพื่อให้เกิดมีประสิทธิภาพ มีความยั่งยืน และให้มีความสอดคล้องกับแนวทางการบริหารจัดการ น้ำแบบผสมผสาน สิ่งสำคัญลำดับแรกคือ ต้องจัดทำนโยบายการจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติซึ่ง นโยบายจะเป็นตัวกำหนดวิสัยทัศน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ชัดเจนและควบคุมบน พื้นฐานแนวคิดการพัฒนาแบบยั่งยืน ลำดับต่อมาคือการปรับปรุงกฎหมายน้ำและทรัพยากรน้ำให้มีความชัดเจนทางด้านขอบเขตและสิทธิการใช้น้ำ โดยสอดคล้องไปตามแนวทางนโยบาย ในการจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติและลำดับสุดท้ายคือจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบในการบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำ โดยเพิ่มอำนาจทางด้านกฎหมายให้หน่วยงานประสานงานหรือคณะ กรรมการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ที่รับผิดชอบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและดำเนินงาน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำของส่วนต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบาย การจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติและดำเนินการตามกรอบของกฎหมายที่ให้สิทธิและอำนาจในการ ดำเนินงานขององค์กร

### ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของกลุ่มตัวอย่าง 3 จังหวัดในพื้นที่ลุ่มน้ำเริ่ม

จากการศึกษาปัจจัย ด้านความคิดเห็นและทัศนคติเกี่ยวกับแนวคิดด้านการบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำ ของกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ รวมทั้งหมด 81 คน คือ (1) กลุ่ม ตัวอย่างที่อยู่ต้นน้ำ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ส่วนจังหวัดเชียงขวาง 7 คน เจ้าหน้าที่อำเภอโพนสหวัดและ อำเภอแปก 10 คน และกลุ่มผู้ใช้น้ำ 5 คน (2) กลุ่มตัวอย่างที่อยู่กลางน้ำ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ส่วนจังหวัด เวียงจันทร์ 7 คน เจ้าหน้าที่อำเภอวังเวียงและอำเภอทุขุม 10 คน และกลุ่มผู้ใช้น้ำ 5 คน (3) กลุ่ม ตัวอย่างที่อยู่ปลายน้ำ ได้แก่ เจ้าหน้าที่นครหลวงเวียงจันทร์ 7 คน เจ้าหน้าที่อำเภอไซทานีและอำเภอ ปากงิม 10 คน และกลุ่มผู้ใช้น้ำ 5 คน โดยวิธีการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างที่ประกอบด้วย 5 ส่วน

เมื่อนำคะแนนผลการศึกษาที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่อยู่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำจึงมาจัดลำดับและเปรียบเทียบกัน พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นที่คล้ายคลึงกัน ทำให้ผลการวิเคราะห์ข้อมูลออกมาไม่มีความแตกต่างกันมาก ดังนั้นผู้ศึกษาจึงได้นำเสนอผลการศึกษาคิดเห็นและทัศนคติในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้ง 3 กลุ่มตัวอย่างรวมข้อมูลเข้าไว้ในตารางเดียวกัน ที่มีรายละเอียดดังนี้

### ตอนที่ 1 ความถี่การรับรู้ข่าวสารนโยบาย และกฎหมาย ในการจัดการทรัพยากรน้ำ

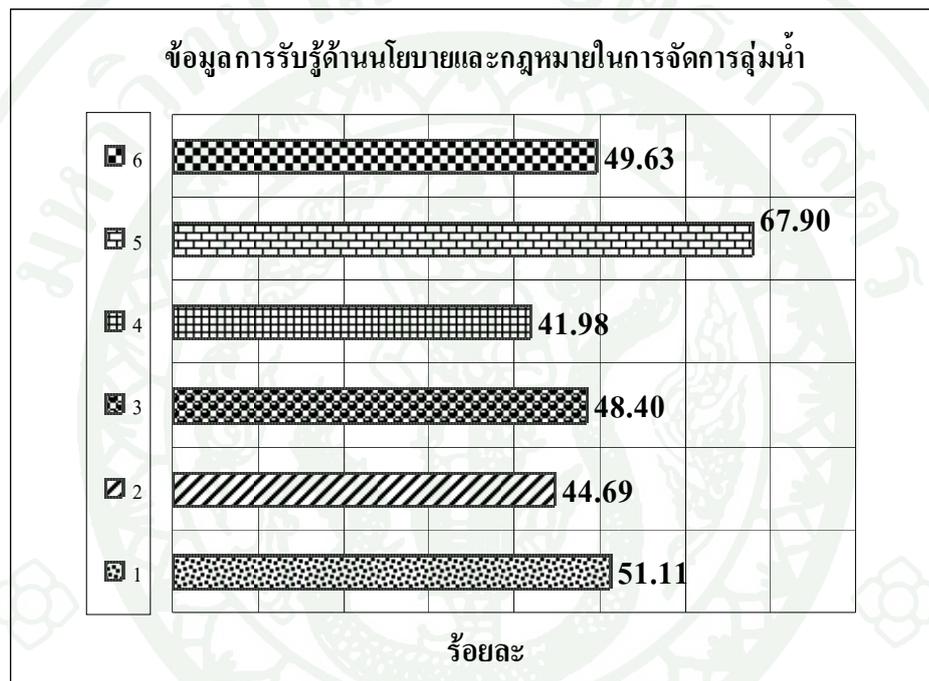
ความถี่ในการรับรู้ข่าวสารนโยบาย และกฎหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำ ของกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ ส่วนใหญ่ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารจากวิทยุ/โทรทัศน์ มากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 25.0 รองลงมา คือเจ้าหน้าที่พนักงานทรัพยากรน้ำ คิดเป็นร้อยละ 2.5 ตามลำดับ ส่วนความถี่การรับรู้ข้อมูลข่าวสารน้อยมากพบว่า ส่วนใหญ่เพื่อนบ้าน คิดเป็นร้อยละ 45.0 รองลงมา คือ เจ้าหน้าที่ป่าไม้ คิดเป็นร้อยละ 37.5 ตามลำดับ ดังแสดงในตารางที่ 9

### ตารางที่ 9 แสดงความถี่การรับรู้ข่าวสารนโยบายและกฎหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำ

ความถี่การรับรู้ข่าวสารของกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ					
แหล่งข่าวและสื่อต่างๆ	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยมาก
เจ้าพนักงานทรัพยากรน้ำ	2.5	13.8	27.5	31.2	25.0
เจ้าพนักงานที่ดิน	-	3.8	13.8	48.8	33.8
เจ้าพนักงานป่าไม้	-	10.0	7.5	45.0	37.5
เพื่อนบ้าน	-	3.8	26.2	25.0	45.0
วิทยุ/โทรทัศน์	25.0	20.0	30.0	22.5	2.5
เอกสารเช่น หนังสือ แผ่นพับ ฯ	-	17.5	21.2	42.5	18.8

จากการศึกษาโดยรวมการรับรู้ข่าวสารด้านนโยบายและกฎหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำ ของกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่รับรู้ข้อมูลข่าวสารจากทางจากวิทยุ/โทรทัศน์ คิดเป็นร้อยละ 67.90 ตามลำดับ รองลงมาคือ เจ้าหน้าที่พนักงานกรมทรัพยากรน้ำ คิดเป็นร้อยละ 51.11 ส่วนประเภทที่รับรู้ข้อมูลข่าวสารน้อยที่สุด คือ เพื่อนบ้าน

คิดเป็นร้อยละ 41.98 รองลงมาคือ เจ้าพนักงานป่าไม้ คิดเป็นร้อยละ 44.69 ตามลำดับ (ภาพที่ 4) ซึ่งการรับข้อมูลข่าวสารมากที่สุด คือจากวิทยุ/โทรทัศน์ เนื่องจาก เจ้าหน้าที่พนักงานและกลุ่มผู้ใช้น้ำส่วนใหญ่หลังเลิกงานจะกลับบ้านเพื่อเตรียมและรับประทานอาหารเย็นจะชอบดูข่าวโทรทัศน์ ฟังวิทยุ ในรายการต่าง ๆ เสมอ ส่วนสื่อประเภทที่ได้น้อยที่สุดคือเพื่อนบ้านเนื่องจากเพื่อนบ้านส่วนใหญ่จะมีการดำรงชีพที่แตกต่างกันทำให้ไม่ได้มีส่วนร่วมในการแจ้งข่าวสารประเภทนี้



ภาพที่ 4 แสดงภาพการรับรู้ข้อมูลข่าวสารด้านนโยบายและกฎหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำ

- หมายเหตุ:
- 1 = เจ้าพนักงานทรัพยากรน้ำ
  - 2 = เจ้าพนักงานที่ดิน
  - 3 = เจ้าพนักงานป่าไม้
  - 4 = เพื่อนบ้าน
  - 5 = วิทยุ/โทรทัศน์
  - 6 = เอกสารเช่น หนังสือ แผ่นพับ

จากภาพที่ 4 เมื่อนำคะแนนมาจัดระดับการรับรู้ข่าวสารนโยบายและกฎหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำของกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ โดยแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับสูง ระดับปานกลาง และระดับต่ำ (ดังแสดงในตารางที่ 10) พบว่ากลุ่มตัวอย่างมีการรับรู้ข่าวสารระดับปานกลางมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 69.13 และการรับรู้ข่าวสารระดับต่ำ คิดเป็นร้อยละ 30.86 การที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่รับรู้ข่าวสารระดับปานกลางมากที่สุด เนื่องจากหน่วยงานต่างๆ ส่วนใหญ่จะโฆษณาเผยแพร่ข้อมูลของหน่วยงานทางวิทยุ/โทรทัศน์เป็นหลัก

ตารางที่ 10 แสดงระดับการรับรู้ข่าวสารนโยบายและกฎหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำ

ระดับการรับรู้ข่าวสารนโยบายและกฎหมาย ในการจัดการทรัพยากรน้ำ	จำนวน	
	กลุ่มตัวอย่าง	ร้อยละ
ระดับต่ำ	25	30.86
ระดับปานกลาง	56	69.13
ระดับสูง	-	-
รวม	81	100

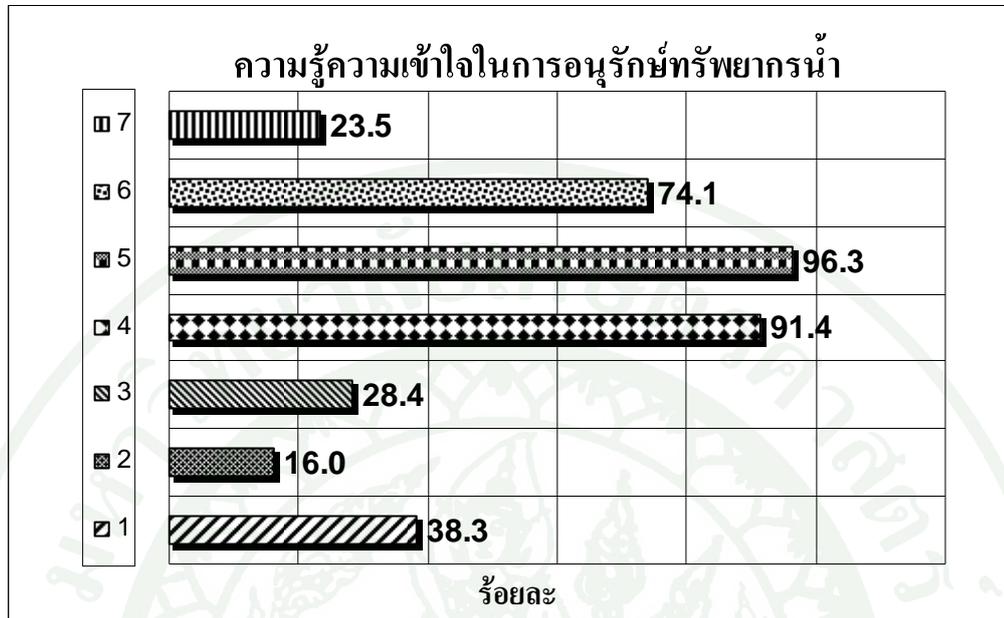
## ส่วนที่ 2 ความรู้ความเข้าใจในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ

ความรู้ความเข้าใจในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำของกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ข้อที่ตอบ ใช่ ในคำถาม ความรู้ความเข้าใจการอนุรักษ์เชิงผลดี คือ การทำลายป่าไม้ทำให้เกิดน้ำป่าไหลท่วมฉับพลันได้ คิดเป็นร้อยละ 96.3 รองลงมาคือ การกำหนดเขตป่าต้นน้ำเป็นการป้องกันเพื่ออนุรักษ์ต้นน้ำคิดเป็นร้อยละ 92.3 ส่วนข้อที่ตอบใช่มากที่สุด สำหรับคำถามความรู้ความเข้าใจการอนุรักษ์เชิงผลเสีย คือ น้ำเป็นทรัพยากรที่ใช้ตลอดไม่มีวันหมด คิดเป็นร้อยละ 38.3 รองลงมาคือมนุษย์ไม่จำเป็นต้องอนุรักษ์แม่น้ำ เพราะน้ำเป็นทรัพยากรที่มีใช้ตลอดไปไม่มีวันหมดสิ้นคิดเป็นร้อยละ 28.4 ตามลำดับ ดังแสดงในตารางที่ 11

ตารางที่ 11 แสดงความรู้ ความเข้าใจในการอนุรักษ์น้ำ

ประเด็นความรู้ ความเข้าใจการอนุรักษ์น้ำของกลุ่มตัวอย่าง ที่อยู่ต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ	การรับรู้	
	ใช่	ไม่ใช่
น้ำเป็นทรัพยากรที่ใช้ตลอด ไม่มีวันหมด	38.3	61.7
ฝาย และเขื่อนทำให้เรามีน้ำใช้ตลอดปีโดยไม่ต้องปลูกป่าเพิ่ม	16.0	84.0
มนุษย์ไม่จำเป็นต้องอนุรักษ์แม่น้ำ เพราะน้ำเป็นทรัพยากรที่มีใช้ ตลอดไปไม่มีวันหมดสิ้น	28.4	71.6
การกำหนดเขตป่าต้นน้ำเป็นการป้องกันเพื่ออนุรักษ์ต้นน้ำ	92.3	7.7
การทำลายป่าไม้ทำให้เกิดน้ำป่าไหลท่วมอย่างฉับพลันได้	96.3	3.7
การเผาป่าทำให้คุณภาพดินเสื่อมไม่สามารถเก็บกักน้ำไว้ได้	74.1	25.9
การทิ้งขยะลงในแม่น้ำไม่ทำให้คุณภาพน้ำเสีย	23.5	76.5

จากการศึกษาโดยสังรวมความรู้ความเข้าใจในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ของกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ พบว่า ข้อที่ตอบมากที่สุดในการถามความรู้ความเข้าใจการอนุรักษ์เชิงผลดี คือ การทำลายป่าไม้ทำให้เกิดน้ำป่าไหลท่วมอย่างฉับพลันได้ คิดเป็นร้อยละ 96.3 รองลงมาคือการกำหนดเขตป่าต้นน้ำเป็นการป้องกันเพื่ออนุรักษ์ต้นน้ำ คิดเป็นร้อยละ 91.4 ตามลำดับ ส่วนข้อที่ตอบมากที่สุดในการถามความรู้ความเข้าใจการอนุรักษ์เชิงผลเสีย คือน้ำเป็นทรัพยากรที่มีใช้ตลอดไม่มีวันหมดคิดเป็นร้อยละ 38.3 ตามลำดับ (ภาพที่ 5) ซึ่งการรับรู้ความเข้าใจในการอนุรักษ์ส่วนใหญ่มาจากการมีส่วนร่วมในกิจกรรมวันปลูกต้นไม้เช่น วันเด็ก และวันสิ่งแวดล้อม การประชุมหน่วยงานของรัฐ การรับรู้ข่าวสารต่าง ๆ จากสื่อ โดยเฉพาะโทรทัศน์ วิทยุ ที่กล่าวถึงในด้านธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับชุมชน



ภาพที่ 5 แสดงความรู้ ความเข้าใจในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ

- หมายเหตุ: 1 = น้ำเป็นทรัพยากรที่ใช้ตลอดไม่มีวันหมด  
 2 = ฝาย และเขื่อนทำให้เรามีน้ำใช้ตลอดปีโดยไม่ต้องปลูกป่าเพิ่ม  
 3 = มนุษย์ไม่จำเป็นต้องอนุรักษ์แม่น้ำเพราะน้ำเป็นทรัพยากรที่มีใช้ไม่มีวันหมดสิ้น  
 4 = การกำหนดเขตป่าต้นน้ำเป็นการป้องกันเพื่ออนุรักษ์ต้นน้ำ  
 5 = การทำลายป่าไม้ทำให้เกิดน้ำป่าไหลท่วมได้อย่างฉับพลันได้  
 6 = การเผาป่าทำให้คุณภาพดินเสื่อมไม่สามารถเก็บกักน้ำไว้ได้  
 7 = การทิ้งขยะลงในแม่น้ำไม่ทำให้คุณภาพน้ำเสีย

จากภาพที่ 5 เมื่อนำคะแนนที่ได้มาจัดระดับความรู้ความเข้าใจในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำของกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ โดยแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือระดับสูง ระดับปานกลาง และระดับต่ำ พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ มีความรู้ความเข้าใจในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 72.84 รองลงมา มีความรู้ความเข้าใจในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในระดับสูงคิดเป็นร้อยละ 18.52 และความรู้ความเข้าใจในระดับต่ำ คิดเป็นร้อยละ 8.64 (ดังแสดงในตารางที่ 12) จะเห็นว่าความรู้ความเข้าใจในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำอยู่ในระดับปานกลางเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นข้อที่น่า

สังเกตได้ว่ากลุ่มผู้ใช้น้ำและหน่วยงานต่างได้ริเริ่มมีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำมากขึ้น ส่งผลให้มีการอนุรักษ์ การวางแผนการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อให้เกิดความยั่งยืน

### ตารางที่ 12 แสดงระดับความรู้ความเข้าใจในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ

ระดับความรู้ความเข้าใจในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำของกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ	จำนวน	
	กลุ่มตัวอย่าง	ร้อยละ
ระดับต่ำ	7	8.64
ระดับปานกลาง	59	72.84
ระดับสูง	15	18.52
รวม	81	100

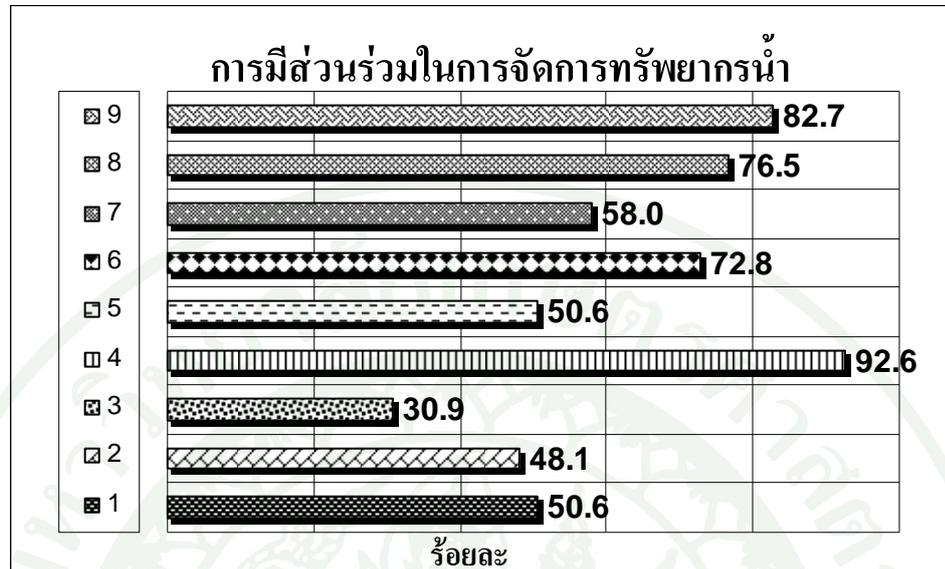
### ส่วนที่ 3 การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำ

การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำ ของ กลุ่มตัวอย่างที่อยู่ต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ ข้อตอบที่มากที่สุดคือ การสนับสนุนให้บุคคลในครอบครัวมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามนโยบาย กฎหมาย และกฎระเบียบ ของหมู่บ้าน และรัฐ คิดเป็นร้อยละ 92.5 รองลงมาคือ การแสดงความคิดเห็นปัญหาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมการใช้แม่น้ำ คิดเป็นร้อยละ 82.5 ส่วนกิจกรรมที่มีส่วนร่วมน้อยที่สุดคือ ติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือประชาชนเพื่อพบปะพูดคุยเกี่ยวกับปัญหาการใช้น้ำในทรัพยากรน้ำ คิดเป็น ร้อยละ 76.2 รองลงมา คือ การเข้าร่วมประชุมในการจัดทำนโยบาย กฎหมาย และกฎระเบียบ ในการจัดการทรัพยากรน้ำ คิดเป็นร้อยละ 70.0 ตามลำดับ ดังแสดงในตารางที่ 13

ตารางที่ 13 แสดงกิจกรรมการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำ

กิจกรรมการมีส่วนร่วมของกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ	การมีส่วนร่วม	
	ร่วม	ไม่ร่วม
เข้าร่วมวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน น้ำ ป่าไม้	51.2	48.8
ร่วมโฆษณา เผยแพร่ นโยบายกฎหมายกฎระเบียบการจัดการทรัพยากรน้ำ	47.5	52.5
ร่วมประชุมในการจัดทำนโยบาย กฎหมายและกฎระเบียบในการจัดการทรัพยากรน้ำ	30.0	70.0
สนับสนุนให้บุคคลในครอบครัวมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตาม นโยบาย กฎหมาย กฎระเบียบของหมู่บ้าน และรัฐ	92.5	7.5
เข้าร่วมการอบรมการจัดการทรัพยากรน้ำโดยรัฐ หรือบริษัทจัดขึ้น	51.2	48.8
สนับสนุนให้มีการจัดเสวนาในรูปแบบเวทีชาวบ้าน เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำ องค์กรเครือข่ายทรัพยากรน้ำ	72.5	27.5
เข้าร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาในการอนุรักษ์ ดูแลส่งเสริมการใช้น้ำ	57.7	42.3
ติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือประชาชนเพื่อพบปะพูดคุยเกี่ยวกับปัญหาการใช้น้ำในทรัพยากรน้ำ	23.8	76.2
แสดงความคิดเห็นปัญหากับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมการใช้น้ำ	82.5	17.5

จากการศึกษาโดยรวมการมีส่วนร่วมการจัดการทรัพยากรน้ำ ของกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ พบว่ากลุ่มตัวอย่างได้สนับสนุนให้บุคคลในครอบครัวมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามนโยบาย กฎหมาย กฎระเบียบของหมู่บ้าน และรัฐ คิดเป็นร้อยละ 92.6 รองลงมา คือการแสดงความคิดเห็นและปัญหากับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมการใช้น้ำ คิดเป็นร้อยละ 82.7 ตามลำดับ ส่วนประเภทที่มีส่วนร่วมน้อยที่สุด คือร่วมประชุมในการจัดทำนโยบาย กฎหมายและกฎระเบียบในการจัดการทรัพยากรน้ำ คิดเป็นร้อยละ 30.9 รองลงมาคือร่วมโฆษณาเผยแพร่ นโยบายกฎหมายกฎระเบียบการจัดการทรัพยากรน้ำ คิดเป็นร้อยละ 48.1 ตามลำดับ (ภาพที่ 6) เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ที่ถูกสัมภาษณ์ไม่ได้เข้าร่วมในกิจกรรมนี้มากนัก



ภาพที่ 6 แสดงการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำ

- หมายเหตุ: 1 = ร่วมวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน น้ำ ป่าไม้
- 2 = เคยร่วมโฆษณาเผยแพร่นโยบายกฎหมายกฎระเบียบการจัดการทรัพยากรน้ำ
- 3 = ร่วมประชุมในการจัดตั้งนโยบายกฎหมายกฎระเบียบและกติกากในการจัดการทรัพยากรน้ำ
- 4 = สนับสนุนให้บุคคลในครอบครัวมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตาม นโยบาย กฎหมาย กฎระเบียบของหมู่บ้านและรัฐ
- 5 = เข้าร่วมการอบรมการจัดการทรัพยากรน้ำโดยรัฐ หรือบริษัทจัดขึ้น
- 6 = สนับสนุนให้มีการจัดเสวนาในรูปแบบเวทีชาวบ้าน เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำ องค์กรเครือข่ายทรัพยากรน้ำ
- 7 = เข้าร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาในการอนุรักษ์ดูแลส่งเสริมการใช้น้ำ
- 8 = ติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือประชาชนเพื่อพบปะพูดคุยเกี่ยวกับปัญหาการใช้น้ำในทรัพยากรน้ำ
- 9 = แสดงความคิดเห็นและปัญหากับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมการใช้น้ำ

จากภาพที่ 6 เมื่อนำคะแนนที่ได้จากการจัดระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำของกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับสูง ระดับปานกลาง และระดับต่ำ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำในระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 51.85 รองลงมาคือการมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 32.10 และการมีส่วนร่วมในระดับต่ำ คิดเป็นร้อยละ 16.05 (ดังแสดงในตารางที่ 14) จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำ อยู่ในระดับสูง ซึ่งแสดงว่า กลุ่มตัวอย่างได้ให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการจัดการทรัพยากรน้ำเฉพาะบางกิจกรรม และบางกิจกรรมกลุ่มตัวอย่างไม่สามารถร่วมกิจกรรมได้เพราะมีข้อจำกัด เช่น การร่วมโฆษณาเผยแพร่นโยบายกฎหมายระเบียบการจัดการทรัพยากรน้ำ ส่วนใหญ่กลุ่มผู้ใช้น้ำและเจ้าพนักงานส่วนจังหวัด อำเภอมีส่วนร่วมน้อยมาก เพราะการโฆษณาเผยแพร่แผน นโยบายกฎหมายและกฎระเบียบส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่พนักงานในส่วนกลางจะเป็นโฆษณาเอง

ตารางที่ 14 แสดงระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำ

ระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำของ กลุ่มตัวอย่างที่อยู่ต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ	จำนวน	
	กลุ่มตัวอย่าง	ร้อยละ
ระดับต่ำ	13	16.05
ระดับปานกลาง	26	32.10
ระดับสูง	42	51.85
รวม	81	100

#### ส่วนที่ 4 การดำเนินงานการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

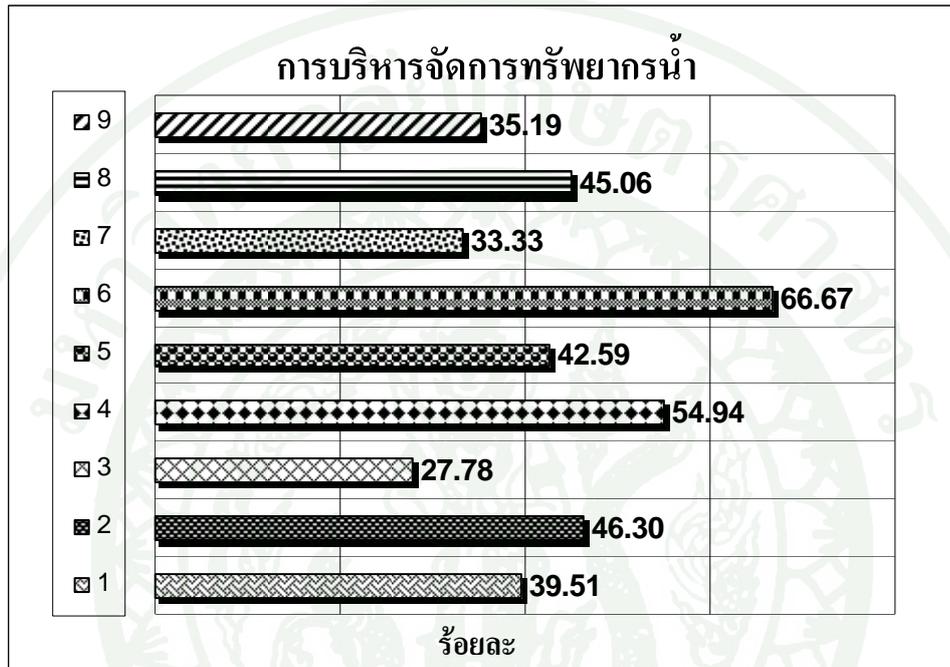
การดำเนินงานการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ของกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ ข้อที่ตอบมากที่สุดคือ การควบคุม ดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดิน น้ำป่าไม้ คิดเป็นร้อยละ 43.2 รองลงมา คือ ร่วมสนับสนุนดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ คิดเป็นร้อยละ 29.6 ตามลำดับ ส่วนข้อที่ตอบน้อยที่สุด คือ การจัดเสวนาในรูปแบบเวทีชาวบ้านเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ภายในกลุ่มผู้ใช้น้ำ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ คิดเป็นร้อยละ 51.9 รองลงมาคือ ถ้าหน่วยงาน ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านน้ำในพื้นที่ ท่านได้เชิญหน่วยงานในพื้นที่เข้าร่วมแก้ไขปัญหา คิดเป็นร้อยละ 49.4 ตามลำดับ ดังแสดงในตารางที่ 15

ตารางที่ 15 แสดงการดำเนินงานในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

กิจกรรมการดำเนินงานการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของกลุ่ม ตัวอย่างที่อยู่ต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ	การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ		
	ทุกครั้ง	บางครั้ง	น้อย
ร่วมวางแผนและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ทรัพยากรน้ำ	13.6	51.9	34.6
ดำเนินงานหรือปฏิบัติงานตามแผนงานขององค์กร เครือข่ายทรัพยากรน้ำ	23.5	45.7	30.9
จัดเสวนาในรูปแบบเวทีชาวบ้านเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ภายในกลุ่มผู้ใช้น้ำ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่	7.4	40.7	51.9
ร่วมสนับสนุนดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ ทรัพยากรน้ำ	29.6	50.6	19.8
ปรับคำใหม่กับผู้ที่ทำผิดกฎหมายกระเบียบของหมู่บ้าน และรัฐ	28.8	28.8	43.2
ควบคุม ดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดิน น้ำ ป่าไม้	43.2	46.9	9.9
ดำเนินการติดตามตรวจสอบและปรับปรุงแก้ไขแผนงานการจัด การลุ่มน้ำร่วมกับระหว่างหมู่บ้าน และหน่วยงานในพื้นที่	11.1	44.4	44.4
ร่วมประสานงาน ระหว่างหมู่บ้าน อำเภอ จังหวัด และ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อแก้ไข ปัญหาขัดแย้งในพื้นที่	23.5	43.2	33.3
ถ้าหน่วยงานไม่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านน้ำในพื้นที่ ท่านได้เชิญหน่วยงานในพื้นที่เข้ามาร่วมแก้ไขปัญหา	19.8	30.9	49.4

จากการศึกษาโดยรวมการดำเนินงานในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ของกลุ่มตัวอย่างที่  
อยู่ต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ พบว่ากลุ่มตัวอย่างได้ตอบมากที่สุด คือ ควบคุม ดูแลการใช้  
ประโยชน์ที่ดิน น้ำ ป่าไม้ คิดเป็นร้อยละ 66.67 รองลงมาคือ ร่วมสนับสนุนการดำเนินงานของ  
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ คิดเป็นร้อยละ 54.94 ตามลำดับ ส่วนข้อที่ตอบน้อยที่สุด คือ  
การจัดเสวนาในรูปแบบเวทีชาวบ้านเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ภายในกลุ่มผู้ใช้น้ำ เพื่อแก้ไข  
ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ คิดเป็นร้อยละ 27.78 รองลงมาคือ ดำเนินการติดตาม ตรวจสอบ และ  
ปรับปรุงแก้ไขแผนงานการจัดการทรัพยากรน้ำร่วมกับระหว่างหมู่บ้านและหน่วยงานในพื้นที่ คิด  
เป็นร้อยละ 33.33 ตามลำดับ (ภาพที่ 7) ซึ่งการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ได้

เห็นความสำคัญต่อการปฏิบัติงาน โดยมีกระบวนการในการส่งเสริม การประสานงาน การพัฒนาและจัดการที่ดิน น้ำป่าไม้ เพื่อให้การใช้ทรัพยากรธรรมชาติไม่ส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนของทรัพยากรน้ำ



ภาพที่ 7 แสดงการดำเนินงานการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

- หมายเหตุ: 1 = ร่วมวางแผนและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ทรัพยากรน้ำทุกกรณี  
 2 = ดำเนินงานหรือปฏิบัติงานตามตามแผนงานขององค์กรเครือข่ายทรัพยากรน้ำ  
 3 = จัดเสวนาในรูปแบบเวทีชาวบ้านเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ภายในกลุ่มผู้ใช้น้ำ เพื่อแก้ไข ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่  
 4 = ร่วมสนับสนุนดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ  
 5 = ปรับค่าใหม่กับผู้ที่ทำผิดกฎหมายกฎระเบียบของหมู่บ้านและรัฐ  
 6 = ควบคุม ดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดิน น้ำป่าไม้  
 7 = ดำเนินการติดตาม ตรวจสอบ และปรับปรุงแก้ไขแผนงานการจัดการลุ่มน้ำร่วมกัน ระหว่างหมู่บ้าน และหน่วยงานในพื้นที่  
 8 = ร่วมประสานงาน ระหว่างหมู่บ้าน อำเภอ จังหวัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาขัดแย้งในพื้นที่

9 = หน่วยงาน ไม่สามารถแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้านน้ำ ในพื้นที่ได้ ท่านได้เชิญ  
หน่วยงานในพื้นที่เข้าร่วมแก้ไขปัญหา

จากภาพที่ 7 เมื่อนำคะแนนที่ได้มาจัดระดับการดำเนินงานการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ  
ของกลุ่มตัวอย่าง ทั้ง 3 กลุ่ม โดยแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับสูง ระดับปานกลาง และระดับต่ำ  
พบว่ากลุ่มตัวอย่าง ส่วนใหญ่มีการการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ในระดับต่ำ คิดเป็นร้อยละ 91.36  
รองลงมาการการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 8.64 (ดังแสดงใน  
ตารางที่ 16) เห็นได้ว่ากลุ่มตัวอย่าง ได้มีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับต่ำ เนื่องจากเรื่อง  
การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเป็นกิจกรรมใหม่ ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้กลุ่มผู้ใช้น้ำและเจ้าพนักงานส่วน  
ใหญ่ยังขาดความเข้าใจที่ลึกซึ้ง ต่อหลักการหรือแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

ตารางที่ 16 แสดงระดับการดำเนินงานการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

ระดับการดำเนินงานการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ของกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ต้นน้ำ กลางน้ำ และ ปลายน้ำ	จำนวน	
	กลุ่มตัวอย่าง	ร้อยละ
ระดับต่ำ	74	91.36
ระดับปานกลาง	7	8.64
ระดับสูง	-	-
รวม	81	100

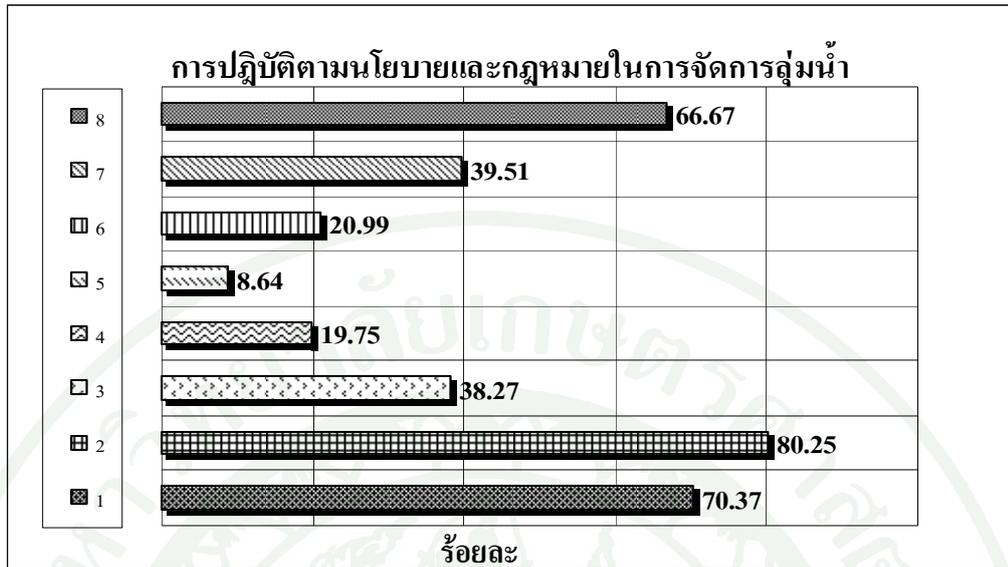
#### ส่วนที่ 5 การปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎระเบียบในการจัดการทรัพยากรน้ำ

การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบในการจัดการทรัพยากรน้ำ ของกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ต้นน้ำ  
กลางน้ำและปลายน้ำ ข้อที่ตอบมากที่สุด คือ ควบคุม บังคับ ดูแลให้ชุมชน หมู่บ้าน ปฏิบัติตาม  
กฎหมาย กฎระเบียบ กติกาในการจัดการทรัพยากรน้ำ คิดเป็นร้อยละ 80.0 รองลงมาคือ อธิบายและ  
ชี้แจงให้ชุมชนเข้าใจเรื่อง กฎหมาย กฎระเบียบ กติกา ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำคิดเป็น  
ร้อยละ 70.0 ส่วนข้อที่ตอบน้อยที่สุด คือ การอนุญาตให้บุคคลนอกพื้นที่มาสัมปทานที่ดิน คิดเป็น  
ร้อยละ 8.8 รองลงมา คือ แจ้งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำก่อนอนุญาตให้ดำเนินงาน  
20.0 ตามลำดับ ดังแสดงในตารางที่ 17

ตารางที่ 17 แสดงการปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎกติกาในการจัดการทรัพยากรน้ำ

การปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎกติกาในการจัดการทรัพยากรน้ำ ของกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ	การปฏิบัติ	
	ใช่	ไม่ใช่
อธิบายและชี้แจงให้ชุมชนเข้าใจเรื่อง กฎหมาย กฎระเบียบ กติกา ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ	70.0	30.0
ควบคุม บังคับ ดูแลให้ชุมชน หมู่บ้าน ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ กติกาในการจัดการทรัพยากรน้ำ	80.0	20.0
แจ้งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องการการจัดการทรัพยากรน้ำก่อนจะมีการใช้ น้ำ (ผิวดิน ใต้ดิน)	38.8	61.2
อนุญาตให้บุคคลมีการพัฒนาทรัพยากรน้ำ	18.8	81.2
อนุญาตให้บุคคลนอกพื้นที่มาสัมปทานที่ดิน	8.8	91.2
แจ้งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำก่อนอนุญาตให้ดำเนินงาน	20.0	80.0
ดำเนินการปรับใหม่กับผู้กระทำผิดกฎหมาย กฎระเบียบ กฎกติกาทุกครั้ง	38.8	61.2
ประสานงานกับ หน่วยงานของรัฐในพื้นที่และนอกพื้นที่ เมื่อมีผู้ที่ทำผิด กฎหมาย กฎระเบียบ กฎกติกาของรัฐ	66.2	33.8

จากการศึกษาโดยรวมการปฏิบัติตามนโยบายและกฎหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำของ  
กลุ่มตัวอย่างที่อยู่ต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ ข้อที่ตอบมากที่สุด คือ ควบคุม บังคับ ดูแลให้ชุมชน  
หมู่บ้าน ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ กติกาในการจัดการทรัพยากรน้ำ คิดเป็นร้อยละ 80.25  
รองลงมา คือ อธิบายและชี้แจงให้ชุมชนเข้าใจเรื่อง กฎหมาย กฎระเบียบ กติกา ที่เกี่ยวข้องกับการ  
จัดการทรัพยากรน้ำ คิดเป็นร้อยละ 70.37 ส่วนข้อที่ตอบน้อยที่สุด คือ อนุญาตให้บุคคลนอกพื้นที่  
ที่มาสัมปทานที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 8.64 รองลง คือ อนุญาตให้บุคคลประกอบการพัฒนาทรัพยากร  
น้ำ คิดเป็นร้อยละ 19.75 มาตามลำดับ (ภาพที่ 8) ซึ่ง กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ไม่ได้มีอำนาจและ  
บทบาทหน้าที่ในการอนุญาตเพื่อประกอบการในกิจการต่าง แต่ส่วนใหญ่จะมีบทบาทในการ  
ติดตามตรวจสอบเป็นหลัก



ภาพที่ 8 แสดงการปฏิบัติตาม นโยบายและกฎหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำ

- หมายเหตุ: 1 = อธิบายและชี้แจงให้ชุมชนเข้าใจเรื่องกฎหมาย กฎระเบียบกติกายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ
- 2 = ควบคุมบังคับดูแลให้ชุมชน หมู่บ้านปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ กติกายในการจัดการทรัพยากรน้ำ
- 3 = แจ้งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำก่อนจะทำการใช้น้ำ (ผิวดิน ใต้ดิน)
- 4 = อนุญาตให้บุคคลประกอบการพัฒนาทรัพยากรน้ำ
- 5 = อนุญาตให้บุคคลนอกพื้นที่มาสัมปทานที่ดิน
- 6 = แจ้งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำก่อนอนุญาตให้ดำเนินงาน
- 7 = ดำเนินการปรับใหม่กับผู้กระทำผิดกฎหมาย กฎระเบียบ กฎกติกาทุกครั้ง
- 8 = ประสานงานกับ หน่วยงานของรัฐ ในพื้นที่และนอกพื้นที่ เมื่อมีผู้ที่ทำผิด กฎหมาย กฎระเบียบ กฎกติกาของรัฐ

เมื่อนำคะแนนที่ได้มาจัดระดับการปฏิบัติตามนโยบายและกฎหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำ ของกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ โดยแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับสูง ระดับปานกลาง และระดับต่ำ พบว่ากลุ่มตัวอย่าง ส่วนใหญ่มีการปฏิบัติตามนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ ในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 58.02 รองลงมาคือการ

ปฏิบัติตามนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำในระดับต่ำคิดเป็นร้อยละ 30.86 และ การปฏิบัติตามนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำในระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 11.11 ตามลำดับ (ดังแสดงในตารางที่ 18) เห็นได้ว่ากลุ่มตัวอย่างได้มีการปฏิบัติตามนโยบายและกฎหมาย ในระดับปานกลาง เนื่องจากเรื่องการจัดการทรัพยากรน้ำยังไม่ประสบปัญหา มาก ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้กลุ่มผู้ใช้น้ำและเจ้าพนักงานส่วนใหญ่ยังไม่ให้ความสำคัญในการปฏิบัติตามนโยบายและกฎหมายเพื่อจัดการทรัพยากรน้ำอย่างจริงจัง อันเป็นสาเหตุทำให้ทรัพยากรน้ำมีความเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว

ตารางที่ 18 แสดงระดับการปฏิบัติตามนโยบายและกฎหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำ

ระดับการปฏิบัติตามนโยบายและกฎหมาย ของกลุ่ม ตัวอย่างที่อยู่ต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ	จำนวน	
	กลุ่มตัวอย่าง	ร้อยละ
ระดับต่ำ	26	30.86
ระดับปานกลาง	47	58.02
ระดับสูง	8	11.11
รวม	81	100

ผลการวิเคราะห์ถอดคำพูด จากการสัมภาษณ์ กลุ่มตัวอย่างที่อยู่ต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ เกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พบว่ากลุ่มตัวอย่างร้อยละ 51.85 8 ส่วนใหญ่ ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำในระดับสูง คือ การสนับสนุนให้บุคคลในครอบครัวและชุมชน หมู่บ้านปฏิบัติตามนโยบาย กฎหมาย กฎระเบียบของรัฐ และการแสดงความคิดเห็นและปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่รัฐฯ ในการส่งเสริมการใช้น้ำในกลุ่มนี้ซึ่ง ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้พัฒนาแม่น้ำเพื่อทำเป็นสถานที่ท่องเที่ยว ร้อยละ 91.36 ของกลุ่มตัวอย่างมีการดำเนินงานการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับต่ำ ในการจัดเสวนาในรูปแบบเวทีชาวบ้านเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ภายในกลุ่มผู้ใช้น้ำ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ และร้อยละ 58.02 ของกลุ่มตัวอย่างมีการปฏิบัติตามนโยบายและกฎหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำ ในระดับปานกลาง ในการควบคุม บังคับ ดูแลให้ชุมชน หมู่บ้าน ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ ในการจัดการทรัพยากรน้ำ อธิบายให้ชุมชนเข้าใจเรื่อง กฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยเฉพาะในด้านการทิ้งขยะลงแม่น้ำ การปล่อยน้ำเสียลงแม่น้ำ การตัดต้นไม้เพื่อทำไร่

## การปฏิบัติตามนโยบาย และกฎหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำ

เมื่อศึกษา นโยบายของรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการจัดการด้านอุปสงค์เพียงด้านเดียวมา โดยตลอด นโยบายแห่งชาติมุ่งให้ความสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศโดยอาศัย ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศเป็นหลัก ดังจะเห็นจากการเน้นการพัฒนาทรัพยากรน้ำและ ทรัพยากรธรรมชาติเช่น มีการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่หลายแห่งในผลิตพลังงานไฟฟ้าส่งออก ต่างประเทศ เพื่อตอบสนองทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ และหรือด้านชลประทานเพื่อให้น้ำใช้ ในการเกษตรให้เพียงพอกับความต้องการ สร้างโครงข่ายเพื่อจัดหาน้ำสะอาดไปตามพื้นที่ภูมิภาค ต่าง ๆ นำความเจริญไปสู่ท้องถิ่น แต่ในขณะเดียวกันได้นำความเสื่อมโทรมให้กับทรัพยากร ธรรมชาติและวัฒนธรรมพื้นบ้านประกอบกับจำนวนประชากรได้เพิ่มขึ้นและรัฐบาลขาดนโยบาย การใช้ที่ดินรวมทั้งในการบังคับใช้กฎหมายยังไม่เข้มแข็งจึงนำไปสู่การบุกรุกป่าไม้ในเขตพื้นที่ ทรัพยากรน้ำต่าง ๆ และการใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสม

กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อสนับสนุนในการบังคับใช้และ ดำเนินการตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ เป็นเสมือนกฎหมายแม่บท การกำหนดกรอบและหลักการ ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำยังมีช่องว่าง ขาดความเอกภาพและขาดกติกาที่ชัดเจนในการ จัดสรรน้ำและทรัพยากรน้ำ ทำให้การใช้น้ำยังอยู่ภายใต้ระบบการเข้าถึงโดยเสรี ประกอบกับบท กำหนดโทษของกฎหมายยังไม่มีความชัดเจน ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ ทรัพยากรน้ำ การปล่อยให้เกิดการเข้าถึงน้ำโดยเสรีเป็นระบบที่ขาดความเป็นธรรม ไม่สนับสนุนให้ เกิดการใช้ประโยชน์สูงสุด และไม่เอื้ออำนวยให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน

จากการศึกษานโยบายของรัฐบาล และกฎหมายไปปฏิบัติในการบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำ พบว่า นโยบายและกฎหมายมีลักษณะที่ค่อนข้างเป็นเอกเทศต่อกัน มิได้มี ความสัมพันธ์กันเท่าที่ควร เนื่องจากการจัดทำนโยบายและกฎหมายที่ผ่านมาจำกัดอยู่ในวงแคบ โดยเฉพาะภายในหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องเท่านั้น มิได้มีส่วนร่วมจากภาคเอกชนและภาคประชาชน เข้าไปในกระบวนการตัดสินใจด้วย ทำให้มุมมองในการแก้ไขปัญหาและแนวทางแก้ไขทั้งใน เชิงนโยบาย และมาตรการมีข้อจำกัด ขาดความชัดเจนและมีช่องว่าง

ในปัจจุบัน สปป.ลาว มีนโยบายนำ หลักการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบผสมผสาน (IWRM) มาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการน้ำ ของประเทศ โดย กองเลขาคณะกรรมการประสานงานทรัพยากรน้ำ ที่สังกัดอยู่ในสำนักงานนายกรัฐมนตรี ในฐานะเลขานุการด้านทรัพยากรน้ำ ได้แนะนำ ประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้และแนวคิดในเรื่องนี้ต่อรัฐบาล กำหนดให้ดำเนินการปฏิบัติการจัดการทรัพยากรน้ำไปตามกรอบแนวทางการบริหารจัดการน้ำแบบผสมผสาน ซึ่งเห็นได้จาก โครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำ แบบผสมผสานในกลุ่มน้ำจิม เป็นโครงการที่ได้รับการสนับสนุนทางด้านงบประมาณจาก ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank) และองค์การฝรั่งเศสเพื่อการพัฒนา (Agence Francaise de Développement) เพื่อปฏิบัติการร่วมมือระหว่างหลายหน่วยงาน คือ คณะกรรมการประสานงานทรัพยากรน้ำ กรมแผนการ (กระทรวงกลาโหมและป่าไม้) และกรมไฟฟ้า (กระทรวงพลังงานและบ่อแร่) เป็นต้น โครงการดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการจัดการทรัพยากรน้ำในกลุ่มน้ำจิมและรายงานสภาพรวมของอ่างรับน้ำ น้ำจิม เป็นข้อมูลรองรับการสร้างแบบจำลองในการบริหารจัดการน้ำแบบผสมผสาน (IWRM Model) โดยมีความเชื่อว่าโครงการนี้จะเป็นโครงการแบบอย่างในการจัดการทรัพยากรน้ำในทุก ๆ กลุ่มน้ำของประเทศ ในการดำเนินงานดังกล่าวยังไม่ประสบผลสำเร็จและเกิดเป็นรูปธรรมอย่างจริงจัง

### เปรียบเทียบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขง เช่น ประเทศกัมพูชา เวียดนามและไทย

ในปี 1995 ประเทศทั้ง 4 ในกลุ่มแม่น้ำโขงได้ร่วมลงนามและให้สัตยาบันในสนธิสัญญาระหว่างประเทศกลุ่มแม่น้ำโขง ที่มีเป้าหมายร่วมกันเพื่อสนับสนุนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนและการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ โดยการสนับสนุนให้บรรดาประเทศเหล่านี้ได้มีนโยบายและกฎหมายของประเทศ ที่เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการน้ำ เพื่อตอบสนองการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การป้องกันรักษาระบบนิเวศ ระหว่าง ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำและความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ ซึ่งในปัจจุบันกลุ่มประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงได้ดำเนินงานที่มีลักษณะการบริหารจัดการน้ำตาม นโยบายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และโครงสร้างของกฎหมายคล้ายกัน (ตารางที่ 28-29) โดยมีลำดับขั้นของนโยบายและกฎหมาย ในรูปของเอกสาร รวมทั้งรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ แต่จะต่างกันก็เพียงระดับการพัฒนาและประเด็นที่มุ่งเน้นในแต่ละประเทศ เมื่อศึกษาเปรียบเทียบดูแล้วว่า สปป.ลาว เป็นประเทศที่ยังไม่มีนโยบายการจัดการทรัพยากรน้ำในระดับประเทศ โดยนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ

ทรัพยากรน้ำแทรกอยู่ในภาคส่วนต่างๆ เช่นด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม การจัดการที่ดิน การจัดการป่าไม้ การพัฒนาเกษตรกรรมและชนบท

ตารางที่ 19 แสดงนโยบายแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำของแต่ละประเทศ

ประเทศ	นโยบาย / เอกสารนโยบาย
กัมพูชา	<ul style="list-style-type: none"> <li>• แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งรัฐบาลกัมพูชา 2001-05 (2002)</li> <li>• ยุทธศาสตร์ความยากจน แห่งรัฐบาลกัมพูชา (2003)</li> <li>• แถลงการณ์นโยบายทรัพยากรป่าไม้แห่งรัฐบาลกัมพูชา (2003)</li> <li>• นโยบายทรัพยากรน้ำแห่งรัฐบาลกัมพูชา (2004)</li> <li>• แถลงการณ์นโยบายด้านที่ดินแห่งรัฐบาลกัมพูชา (2001)</li> <li>• กรอบนโยบายที่ดินแห่งรัฐบาลกัมพูชา</li> <li>• กรอบยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ภาคส่วนน้ำ</li> </ul>
เวียดนาม	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ยุทธศาสตร์การจัดความยากจนและการเพิ่มของประชากร (2002)</li> <li>• ยุทธศาสตร์การพัฒนาการป่าไม้ (2001)</li> <li>• แผนการปลูกป่าทดแทน 5 ล้านต้นแห่งชาติ</li> </ul>
ไทย	<p>แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (2002-06)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• นโยบายป่าไม้</li> <li>• นโยบายและวิสัยทัศน์น้ำแห่งชาติ (2000)</li> <li>• นโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการการอนุรักษ์และ การใช้ความหลากหลายทางชีวภาพแบบยั่งยืน (2003-2007)</li> <li>• นโยบายและแผนประมาณการการส่งเสริมและการอนุรักษ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (1997-2016)</li> </ul>

ที่มา: คณะกรรมการแม่น้ำโขง (ม.ป.ป.)

ตารางที่ 20 แสดงความสัมพันธ์ของกฎหมายแห่งชาติ

ประเทศ	Laws / Acts	กฎหมายลูก (Selected Sub-laws)
กัมพูชา	<ul style="list-style-type: none"> <li>• กฎหมายปกป้องสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ</li> <li>• พระราชบัญญัติการจัดการที่ดิน การวางแผนเมือง และการก่อสร้าง</li> <li>• พระราชบัญญัติการจัดการชุมชน</li> <li>• พระราชบัญญัติที่ดิน</li> <li>• พระราชบัญญัติป่าไม้</li> <li>• พระราชบัญญัติ</li> <li>• พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ (ร่าง)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• พระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ</li> <li>• พระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่จัดการ</li> <li>• กฤษฎีกาย่อยเกี่ยวกับการจัดการและการปฏิบัติงานของกระทรวงสิ่งแวดล้อม</li> <li>• กฤษฎีกาย่อยเกี่ยวกับการจัดการและการปฏิบัติงานของกระทรวง อุตสาหกรรมเหมืองแร่และพลังงาน</li> <li>• กฤษฎีกาย่อยเกี่ยวกับการจัดการและการปฏิบัติงานของกระทรวงทรัพยากรน้ำและอุศุณิยมวิทยา</li> <li>• กฤษฎีกาย่อยเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อม</li> <li>• กฤษฎีกาย่อยเกี่ยวกับการจัดการและการปฏิบัติงานของกระทรวงเกษตร ป่า ไม้และประมง</li> <li>• กฤษฎีกาย่อยเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ</li> </ul>
เวียดนาม	<ul style="list-style-type: none"> <li>• กฎหมายการป้องกันสิ่งแวดล้อม</li> <li>• กฎหมายทรัพยากรน้ำ</li> <li>• กฎหมายที่ดิน</li> <li>• กฎหมายการพัฒนาและ การป้องกันป่า</li> <li>• กฎหมายเหมืองแร่</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PM Decision 556: แผนออกแบบและป้องกันน้ำและการใช้ป่า</li> <li>• PM Decision 67: ก่อตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ</li> <li>• Government Decree 179: กฎหมายการจัดการทรัพยากรน้ำ</li> <li>• Government Decree 109: การอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำ</li> </ul>

## ตารางที่ 20 (ต่อ)

ประเทศ	Laws / Acts	กฎหมายลูก (Selected Sub-laws)
ไทย	<ul style="list-style-type: none"> <li>• พรบ.จัดการป่าสงวนแห่งชาติ</li> <li>• พรบ.อุทยานแห่งชาติ</li> <li>• พรบ.การเกษตรและที่ดิน</li> <li>• พรบ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร</li> <li>• พรบ.การพัฒนาที่ดิน</li> <li>• พรบ.การชลประทาน</li> <li>• พรบ.การส่งเสริมอนุรักษ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• มติ ครม. การแบ่งชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ</li> <li>• มติ ครม. ชุมชนบนที่สูงและการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม การควบคุมการใช้สารเสพติด</li> <li>• มติ ครม. การป้องกันพื้นที่ตั้งถิ่นฐานและการเกษตรกรรม</li> <li>• มติ ครม. การใช้ที่ดินและการห้ามใช้ที่ดิน</li> <li>• ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องการจัดการทรัพยากรน้ำ</li> </ul>

**ที่มา:** คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง (ม.ป.ป.)

จากการศึกษาแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเชิงเปรียบเทียบของประเทศลุ่มแม่น้ำโขง ประเทศกัมพูชา เวียดนาม ไทย พบว่า ประเทศทรัพยากรน้ำโขงได้เริ่มดำเนินการนำหลักการเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำมาผนวกเข้าไว้ในนโยบายและกฎหมายของประเทศ โดยกำหนดบทบาทและหน้าที่ขององค์กรภาครัฐเพื่อดำเนินการในการบริหารจัดการและแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศต่าง ๆ มีหลักการเป็นไปในทำนองเดียวกัน จะต่างกันในส่วนข้อปลีกย่อย เช่น

### การบริหารจัดการน้ำของประเทศกัมพูชา

คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง (ม.ป.ป.) ปัจจุบันกัมพูชาอยู่ในระยะเริ่มดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดนโยบายแบบกว้างๆ และให้แนวทางการดำเนินงานค่อนข้างจำกัด ยุทธศาสตร์ด้านขจัดความยากจนของชาติ (National Poverty Reduction Strategy (NPRS) ได้กำหนดแนวทางเชื่อมโยงถึงการจัดการลุ่มน้ำและการจัดการทรัพยากรน้ำ สำหรับนโยบายทรัพยากรน้ำแห่งชาติของกัมพูชา (National Water resources Policy) ได้มีการยอมรับหลักการการจัดการทรัพยากรน้ำเป็นหลักการหนึ่งที่สำคัญสำหรับการวางแผนพัฒนา แต่หลักการบริหารจัดการน้ำยังไม่มีการยอมรับอย่างเต็มรูปแบบที่จะนำหลักการแนวทางการจัดการลุ่มน้ำเข้ามาใช้ในการ

พัฒนานโยบาย อย่างไรก็ตามในอนาคตรัฐบาลกัมพูชามีโอกาสในการปรับปรุงการพัฒนานโยบายอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐบาลได้แสดงให้เห็นว่า ขณะนี้ประเทศอยู่ระหว่างขั้นตอนการดำเนินงานในการพัฒนานโยบาย ด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ การจัดการป่าไม้และที่ดินทั่วประเทศ

คณะกรรมการแม่น้ำโขง (ม.ป.ป.) กฎหมายถือเป็นส่วนปฐมภูมิทางนิติบัญญัติ ผ่านการเห็นชอบโดยรัฐสภา (Lower house) และวุฒิสภา (Upper house) กระบวนการประกาศใช้กฎหมายซึ่งรัฐบาลแห่งกัมพูชา (Royal Government of Cambodia) เป็นผู้นำเสนอมีความละเอียดและมีวิธีการขั้นตอนต่างๆ ประเทศกัมพูชายังคงต้องมีการพัฒนาในส่วนของกรอบกฎหมายและนิติบัญญัติเป็นอย่างมาก เช่น ยังขาดการประกาศใช้กฎหมายการจัดการทรัพยากรน้ำ ยังขาดกลไกการวางแผนการใช้ที่ดินทั่วประเทศ ซึ่งเรื่องดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องถึงหลักการในการจัดการลุ่มน้ำ นอกจากนี้ ควรเพิ่มเติมกฎหมายลูกภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าคุ้มครองในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำ (watershed protection forest) หรือ การพัฒนาจัดทำกระบวนการกำหนด วิเคราะห์และแบ่งเขตพื้นที่ป่า

#### การบริหารจัดการน้ำของประเทศเวียดนาม

คณะกรรมการแม่น้ำโขง (ม.ป.ป.) ประเทศเวียดนามได้ดำเนินการจัดการลุ่มน้ำโดยภาคป่าไม้มาเป็นระยะเวลามากกว่า 10 ปี ดังนั้นจึงพบว่านโยบายปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการจัดการลุ่มน้ำมีการพัฒนามาเป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม ในภาคส่วนอื่น ๆ นโยบายที่เกี่ยวกับการให้ความสำคัญของลุ่มน้ำและการจัดการลุ่มน้ำยังมีน้อย จากนโยบายป่าไม้เห็นได้ว่าการปรับปรุงให้มีความเชื่อมโยงกับนโยบายของภาคส่วนอื่นๆ ด้วย เช่น การจัดการการวางแผนการใช้ที่ดิน การจัดการการเกษตร การจัดการสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรน้ำ สำหรับการปฏิบัติหลักการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เวียดนามได้มีการริเริ่มจัดตั้งองค์กรลุ่มแม่น้ำ (River basin organization; RBOs) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงนิมิตหมายที่ดีที่ได้นำหลักการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบผสมผสาน (IWRM) ไปประยุกต์ใช้ในประเทศ

คณะกรรมการแม่น้ำโขง (ม.ป.ป.) โครงสร้างกฎหมายได้มีการพัฒนามาเป็นอย่างดี โดยเฉพาะภาคป่าไม้ ที่ได้มีการดำเนินงานตามแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการปลูกและจัดการป่าสำหรับป่าคุ้มครองในลุ่มน้ำ อย่างไรก็ตาม ยังไม่ได้มีการกำหนดบทบัญญัติในส่วนโครงสร้างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งเขตลุ่มแม่น้ำอย่างชัดเจน แต่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ

วางแผนลุ่มแม่น้ำ 3 สาย (River Basin Planning Commissions) โดย กระทรวงเกษตรและพัฒนาชนบท (Ministry of Agriculture and Rural Development) เรียบร้อยแล้ว ซึ่งถือเป็นก้าวที่สำคัญที่จะก่อให้เกิดการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ กฎหมายที่ดิน ของเวียดนามที่จัดทำขึ้นใหม่ ได้จำแนกประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการวางแผนการจัดการลุ่มน้ำได้เป็นอย่างดี แม้ว่า จะยังไม่มีกฎหมายลูกที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานระดับล่างก็ตาม

### การบริหารจัดการน้ำของประเทศไทย

คณะกรรมการแม่น้ำโขง (ม.ป.ป.) ประเทศไทยได้มีการพัฒนานโยบายเกี่ยวกับการจัดการลุ่มน้ำตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2493 เป็นต้นมา นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการลุ่มน้ำได้แก่ การใช้ที่ดิน การปรับปรุงที่ดิน การอนุรักษ์และสงวนป่า และการฟื้นฟูป่า ซึ่งนโยบายได้อยู่ในประเด็นความสนใจในทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติได้จัดทำวิสัยทัศน์น้ำและนโยบายน้ำแห่งชาติ (A National Water Vision and a National Water Policy) ซึ่งรัฐบาลอนุมัติในปีพ.ศ. 2543 ที่ให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อคุณภาพน้ำและการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างชัดเจน

คณะกรรมการแม่น้ำโขง (ม.ป.ป.) ในด้านกฎหมายประเทศไทยได้มีพื้นฐานกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการจัดการลุ่มน้ำมาเป็น เวลานานแล้ว ย้อนกลับไปได้ถึงปี พ.ศ.2518 เมื่อ พรบ.การวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อการตั้งถิ่นฐานได้รับการเห็นชอบ ผ่านรัฐสภา พรบ.การพัฒนาที่ดิน ที่กล่าวถึงการวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรได้มีการประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2526 เพื่อปรับปรุงที่ดินให้กลับคืนสู่สภาพที่เหมาะสมสำหรับการทำการเกษตร สำหรับด้านสิ่งแวดล้อมมี พรบ.อุทยานแห่งชาติปีพ.ศ. 2504 และ พรบ.พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ปีพ.ศ. 2507 ซึ่งส่งผลดีต่อทั้งระบบนิเวศวิทยาและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติด้านสิ่งแวดล้อมฉบับแรก ในปีพ.ศ. 2535 (The Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act) กฎหมายฉบับดังกล่าวผลักดันให้ทุกโครงการที่จัดทำขึ้นเพื่อดำเนินการในลุ่มน้ำ ชั้น 1 B จะต้องผ่านการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังมีมติคณะรัฐมนตรีที่ส่งผลถึงกิจกรรมด้านการจัดการลุ่มน้ำ ต่างๆ อย่างมากมายในประเทศไทย อย่างไรก็ตามในอนาคตรัฐบาลไทยมีโอกาสในการปรับปรุงการพัฒนากฎหมายอย่างต่อเนื่อง โดยแสดงให้เห็นว่า ขณะนี้ประเทศอยู่ระหว่างขั้นตอนการดำเนินงานในการพัฒนาพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำอย่างละเอียด

## ความจำเป็นในการร่างกฎหมายน้ำ ของ ประเทศไทย

เดิมนั้นการใช้น้ำประเทศไทยเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งถือว่าน้ำที่ประชาชนใช้ร่วมกันนั้น เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่มีการควบคุมการใช้น้ำบางกรณีคือ เจ้าของที่ดินที่อยู่ริมทางน้ำจะต้องใช้น้ำไม่เกินความจำเป็นแก่ประโยชน์ในที่ดินของตนเอง และบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดต้องการจะพัฒนาระบบชลประทานของเอกชนเพื่อการเกษตรกรรมก็ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 เมื่อสังคมได้มีการพัฒนามากขึ้นและมีจำนวนประชากรมากขึ้น กฎหมายทั้งสองฉบับไม่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาการแย่งชิงน้ำระหว่างผู้ใช้น้ำกลุ่มต่างๆ ได้อย่างเป็นธรรมและเหมาะสม ทำให้ผู้ที่อยู่ต้นน้ำหรือผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจซึ่งอ้างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าตนเองมีความจำเป็นมาก สามารถนำน้ำไปใช้ได้มากกว่าผู้อื่นและสร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่ปลายน้ำและผู้มีรายได้น้อย ขณะเดียวกันผู้ใช้น้ำภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจ และการประปาสามารถแย่งน้ำจากผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรมได้เพราะพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 ควบคุมการใช้น้ำเฉพาะในภาคเกษตรเท่านั้น

เมื่อพิจารณาถึงองค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำทั้งหมดก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2545 แล้ว ปรากฏว่ามีกระทรวง ทบวง กรมจำนวนมากที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ จึงทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในอดีตเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง ต่อมาจึงได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่ประสานงานและเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำเพื่อให้หน่วยงานทั้งหลายดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน แต่การดำเนินงานของคณะกรรมการดังกล่าวก็ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ยังคงดำเนินโครงการและแผนงานตามที่กฎหมาย (พระราชบัญญัติ) ของตนให้อำนาจ นอกจากนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวไม่มีผลผูกพันประชาชนให้ต้องปฏิบัติตามมติคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ต่อมามีการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำมีจำนวนลดลง แต่ก็ยังคงกระจัดกระจายอยู่ในหลายกระทรวง แม้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวยังคงให้มีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเป็นองค์กรสูงสุดด้านน้ำ และได้มีการตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำเพื่อช่วยเหลือดูแลรับผิดชอบทรัพยากรน้ำในแต่ละทรัพยากรน้ำ แต่การดำเนินงานของคณะกรรมการเหล่านี้ก็ยังคงประสบกับปัญหาต่าง ๆ เช่นเดียวกับก่อนมีการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545

กรมทรัพยากรน้ำ (2548) ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ ของ ประเทศไทยได้กำหนดสาระสำคัญในส่วนทรัพยากรน้ำ สิทธิในทรัพยากรน้ำและองค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ คือ

### 1. ทรัพยากรน้ำ และสิทธิในทรัพยากรน้ำ

- น้ำเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน
- บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิใช้น้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะตามความจำเป็น โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายเกินสมควรต่อเจ้าของที่ดินริมแหล่งน้ำ หรือผู้ที่เคยใช้น้ำจากแหล่งน้ำนั้นมาก่อนและหากเกิดภาวะน้ำขาดแคลน หรือใช้น้ำอาจเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม อาจให้มีการงดหรือลดการใช้น้ำเป็นการชั่วคราวได้

### 2. แบ่งการใช้ทรัพยากรน้ำออกเป็น 3 ประเภท คือ

การใช้น้ำประเภทที่ 1 ไม่ต้องขออนุญาตใช้น้ำ เพราะเป็นการใช้น้ำเพื่อตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของชีวิต และมีปริมาณเล็กน้อย เช่น การอุปโภคบริโภค การเกษตร แบบยังชีพ หรืออุตสาหกรรมในครัวเรือน

(1) การใช้น้ำประเภท 2 ต้องขออนุญาตคณะกรรมการทรัพยากรน้ำ หรือคณะกรรมการทรัพยากรน้ำย่อย เช่น การเกษตร เพื่อการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว เป็นต้น (อาจโอนใบอนุญาตได้)

(2) การใช้น้ำประเภทที่ 3 ต้องขออนุญาตคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เพราะมีปริมาณมาก หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามทรัพยากรน้ำหรือครอบคลุมพื้นที่กว้างขวาง (อาจโอนใบอนุญาตได้)

(3) โดยให้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำเสนอรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงว่า การใช้น้ำประเภทใดเป็นประเภทที่ 1 หรือที่ 2 เพื่อให้สอดคล้องกับพื้นที่ทรัพยากรน้ำของตน

3. คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติมีเจ้าหน้าที่ จำนวนทั้งหมด 31 คน โดยนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน เจ้าหน้าที่จากภาครัฐ 11 คน (ราชการ 9 คน รัฐวิสาหกิจ 3 คน) ภาค

ประชาชน 12 คน (ท้องถิ่น 3 คน ทรัพยากรน้ำ 4 คน ผู้ใช้น้ำ 4 คน องค์กรเอกชน 1 คน ให้แต่ละกลุ่มคัดเลือกตัวแทนของตน) ผู้ทรงคุณวุฒิ 6 คน (นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง 3 คน ภาคประชาชนคัดเลือก 3 คน) ที่มีความรู้เรื่องทรัพยากรน้ำเป็นอย่างดี

### วิจารณ์ผล

การศึกษาวิเคราะห์นโยบายและกฎหมายในการจัดการลุ่มน้ำ ของ สปป. ลาว พบว่า รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางด้านทรัพยากรน้ำเป็นปัจจัยพื้นฐานต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จากเครื่องมือที่มีในการดำเนินงานบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในปัจจุบัน สปป. ลาว ยังขาดนโยบายในการจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ กฎหมายที่เป็นข้อกำหนดให้หน่วยงานนำไปปฏิบัติยังไม่ชัดเจนในการกำหนดขอบเขตและสิทธิในการใช้น้ำ และบทบาทอำนาจการบังคับใช้ทางกฎหมาย ขององค์ประสานงานในการจัดการทรัพยากรน้ำยังมีน้อย ซึ่งทำให้หน่วยงานที่สังกัดอยู่ภายใต้หลายกระทรวง ได้ดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบกระจาย กระจาย จึงทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไม่เกิดมีประสิทธิภาพ มีความซ้ำซ้อนและยุ่งยากต่อการประสานงาน

จากการนำประเด็นที่สำคัญไปทำ SWOT และจัดลำดับความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หน่วยงานในส่วนกลาง ส่วนจังหวัด และวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียจากการสัมภาษณ์ กลุ่มตัวอย่างที่อยู่ต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำจิม เพื่อหาความสัมพันธ์เกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำ การกำหนดนโยบายและกฎหมายไปปฏิบัติ พบว่า มีความสัมพันธ์กันตามสมมุติฐานที่ตั้งไว้ คือ นโยบายและกฎหมายยังขาดความจำกัดทางด้านข้อกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบและบทลงโทษที่ชัดเจน ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาการกำหนดนโยบาย กฎหมาย มิได้มีการทดลองนำไปปฏิบัติเพื่อหาความเหมาะสมอย่างจริงจัง และนโยบาย กฎหมายที่ประกาศใช้แล้ว ยังขาดการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นประจำ ดังนั้นการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อให้เกิดมีประสิทธิภาพ มีความยั่งยืน และให้มีความสอดคล้องกับแนวทางการจัดการน้ำแบบผสมผสาน เห็นว่า สิ่งสำคัญลำดับแรกคือ ต้องจัดทำนโยบายการจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ซึ่งนโยบายจะเป็นแบบแผนของการกระทำหรือวิสัยทัศน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่รัฐบาลให้การรับรองและนโยบายจะเป็นเครื่องมือนำไปสู่การร่างกฎหมายใหม่ๆ ลำดับรองต่อมาก็คือต้องมีการปรับปรุง กฎหมายน้ำและทรัพยากรแหล่งน้ำ เพราะกฎหมายจะเป็นส่วนที่กำหนดกฎข้อบังคับ

หน้าที่ สิทธิ ความรับผิดชอบ และข้อห้ามในรูปแบบของหมวดและมาตราที่ตายตัวที่มีผลบังคับใช้ โดยสอดคล้องไปตามแนวทางนโยบายในการจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐบาลกำหนดไว้ และลำดับสุดท้ายคือการจัดตั้งองค์กรที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำเฉพาะ ซึ่งองค์กรจะเป็นตัวเสริมสร้างและสนับสนุนระบบการทำงานที่ซับซ้อนในระบบการบริหารจัดการไปสู่การพัฒนาแบบยั่งยืนและเป็นปัจจัยหลักที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการดำเนินงานแบบบูรณาการ ตามแนวทางที่นโยบายและกฎหมายได้กำหนดไว้ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมการบริหารจัดการลุ่มน้ำ ของส่วนต่างๆ ซึ่ง สาระสำคัญแนวทางในการดำเนินงานได้แก่

## 1. นโยบายในการจัดการลุ่มน้ำ

จัดทำนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติให้ชัดเจน ซึ่งนโยบายจะแสดงถึงแนวทางในการดำเนินงานบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อให้การนำใช้ทรัพยากรน้ำเกิดความยั่งยืนตามเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ควรให้ความสำคัญกับประเด็นต่อไปนี้คือ (1) มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำลงสู่ไปผู้ระดับล่างให้สามารถดำเนินแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของท้องถิ่นได้มากที่สุด ควบคู่กับการสร้างขีดความสามารถในการบริหารงานของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย (2) จัดลำดับความสำคัญการใช้น้ำบนพื้นฐานของความเป็นธรรมและเกิดประโยชน์แก่สังคมโดยส่วนรวม (3) การนำหลักการ ผู้ใช้น้ำต้องจ่าย มาใช้อย่างจริงจังโดยกำหนดค่าใช้น้ำที่สอดคล้องกับความเป็นจริง (4) การพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งน้ำ การจัดสรรทรัพยากรน้ำ การป้องกันและแก้ไขภัยธรรมชาติ การป้องกันและแก้ไขมลพิษทางน้ำ (5) การจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และ แสดงความคิดเห็นต่อแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

## 2. กฎหมายและกฎระเบียบในการจัดการลุ่มน้ำ

ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยน้ำและทรัพยากรแหล่งน้ำขึ้นใหม่ เนื่องจากกฎหมายที่มีอยู่มีเนื้อหาไม่ครอบคลุมทุกด้าน มีความซ้ำซ้อนและขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลโดยตรง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ในการนำไปปฏิบัติ เช่น (1) กำหนดกติกาในการกำหนดสิทธิการใช้น้ำให้มีความชัดเจน เพื่อแก้ไขปัญหาการใช้น้ำกันอย่างเสรี (2) กำหนดบทลงโทษทางแพ่งและทางอาญาให้ชัดเจน เนื่องจากทรัพยากรน้ำเป็นเรื่องราวของความผิดที่กระทบต่อทรัพย์สินของส่วนรวม ควรพิจารณาเพิ่มโทษให้หนักขึ้น (3) กำหนดกรอบการให้อำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้

รัดกุมโดยองค์กรบริหารจัดการและองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลติดตาม ตรวจสอบ รวมทั้งกำหนดให้ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดทำโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐ (4) กำหนดกติกาการจัดสรรการใช้น้ำที่สามารถบังคับใช้กับผู้ใช้น้ำได้ เพื่อให้ผู้ใช้น้ำมีน้ำใช้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม (5) กำหนดให้บุคคลใด ๆ มีสิทธิ์ใช้น้ำในลุ่มแม่น้ำสาธารณะได้ในปริมาณที่พอสมควรแก่ความจำเป็นเท่าที่ไม่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น (6) การปรับปรุงกฎหมายให้กลุ่มผู้ใช้น้ำมีส่วนร่วมในกระบวนการแสดงความคิดเห็นต่อปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาทรัพยากรน้ำและแนวทางในการวางกฎข้อบังคับ

### 3. องค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

จัดให้มีองค์กรเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งในระดับชาติ ในระดับลุ่มน้ำและระดับท้องถิ่น โดยให้มีผู้แทนกลุ่มผู้ใช้น้ำภาคองค์กรเอกชน ประชาชน NGO และหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เพื่อให้องค์กรและคณะกรรมการดังกล่าว เป็นกลไกหลักในการดำเนินงานจัดการน้ำอย่างผสมผสาน ยั่งยืน เช่น

3.1 คณะกรรมการทรัพยากรน้ำระดับชาติ โดยมีรองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน มีรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดีกรม หัวหน้าส่วนรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนองค์กรผู้ใช้น้ำ ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ เป็นกรรมการและเลขานุการ (กรมทรัพยากรน้ำ, 2548)

3.2 คณะกรรมการทรัพยากรน้ำระดับลุ่มน้ำ คือ บุคคลที่คัดเลือกจากข้าราชการ ผู้แทนวิสาหกิจ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรผู้ใช้น้ำ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการใช้น้ำ ที่ปฏิบัติหน้าที่หรืออาศัยอยู่ในลุ่มน้ำและผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในแต่ละลุ่มน้ำ สำหรับประธานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำระดับลุ่มน้ำโดยมีผู้ว่าราชการหรือรองผู้ว่าจังหวัดในพื้นที่ลุ่มน้ำนั้น ๆ เป็นประธานโดยสลับเปลี่ยนกันตามวาระเวลาและมีเลขานุการบริหารงานเพื่อเป็นผู้ดำเนินงานให้ประธาน (กรมทรัพยากรน้ำ, 2548)

3.3 คณะอนุกรรมการทรัพยากรน้ำระดับลุ่มน้ำในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล ประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยงานราชการ ผู้แทนกลุ่มผู้ใช้น้ำภาคส่วนต่างๆ ได้แก่ ภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยว ผู้แทนปกครองส่วนท้องถิ่น (อำเภอ เทศบาล ผู้ใหญ่บ้าน)

ผู้แทนสถาบันการศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) โดยมีการคัดเลือกจากจากคณะกรรมการลุ่มน้ำระดับจังหวัด (กรมทรัพยากรน้ำ, 2548)

เพื่อให้การบริหารจัดการ ของคณะกรรมการลุ่มน้ำ เป็นกลไกหลักในการดำเนินงาน มีความชัดเจน ต้องกำหนดให้มีโครงสร้างและผู้บริหารงาน ของคณะกรรมการลุ่มน้ำ โดยมี (กรมทรัพยากรน้ำ, 2548) กรรมการและเลขานุการลุ่มน้ำ ทำหน้าที่การบริหารงานและมีการแบ่งงานออกเป็นแต่ละฝ่าย เช่น

- ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย งานเลขานุการ งานการเงินและบัญชีงานบริหารทั่วไป งานเลขานุการ และงานอื่น ๆ
- ฝ่ายแผนงาน ข้อมูลและวิชาการ ประกอบด้วย งานแผนงานและงานงบประมาณ งานข้อมูลและงานวิชาการ
- ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ประสานมวลชนและติดตามประเมินผล ประกอบด้วย งานประชาสัมพันธ์ และงานประสานความเข้าใจมวลชน งานประสานการปฏิบัติการและติดตามประเมินผล

#### 4. การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำ

สนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วม ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำพร้อมทั้ง กำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมสิทธิและหน้าที่อย่างชัดเจนของประชาชน องค์กรเอกชน และหน่วยงานของรัฐ ในการพัฒนากลไกและกระบวนการบริหารจัดการเชิงบูรณาการให้มีการดำเนินการในทุกด้านให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน คือ (1) ร่วมทำการศึกษาค้นหาปัญหา และสาเหตุของปัญหา ทรัพยากรน้ำ ได้แก่ปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภค การเกิดอุทกภัยทำความเสียหายต่อทรัพย์สินและปัญหาด้านคุณภาพน้ำที่เสื่อมโทรม ฯลฯ ที่เกิดขึ้นในชุมชน ตลอดจนความต้องการที่จะแก้ไขปัญหาของชุมชน (2) ร่วมคิดหา สร้างรูปแบบ และวิธีการพัฒนา เพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องน้ำ ของ ชุมชน หรือ เพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือสนองความต้องการน้ำ ของชุมชน (3) ร่วมวางนโยบายหรือกำหนดแผนงาน โครงการหรือกิจกรรม เพื่อบรรเทาหรือขจัดปัญหาเรื่องน้ำที่สนองความต้องการของชุมชน (4) ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรน้ำให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างเป็นธรรม (5) ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาทรัพยากรน้ำ ในลุ่มน้ำให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (6) ร่วมลงทุนในกิจกรรม

โครงการ ของชุมชน ตามขีดความสามารถของชุมชนเองและของหน่วยงานรัฐ (7) ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ (8) ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ทำไว้ทั้งเอกชนและรัฐดำเนินการให้ใช้ประโยชน์ได้ยืนนานตลอดไป (9) ร่วมประชุม อบรม สัมมนา ที่ทางราชการและภาคเอกชนจัดขึ้น โดยร่วมเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ร่วมกัน (10) ร่วมเป็นสมาชิกผู้นำ และเป็นกรรมการ ในกิจกรรมต่าง ๆ ที่ทางราชการจัดขึ้น (11) มีส่วนร่วมในการเป็นผู้ชักชวน แนะนำ ประชาสัมพันธ์ เรื่องราวข่าวสารในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำด้านต่าง ๆ ให้ประชาชนในชุมชนของแต่ละลุ่มน้ำได้รับรู้เรื่องราวและเกิดความเข้าใจได้ดี

#### 5. การศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการบริหารจัดการลุ่มน้ำของประเทศภาคีลุ่มแม่น้ำโขง เช่น ประเทศไทย กัมพูชา และเวียดนาม พบว่า

คณะกรรมการแม่น้ำโขง (1995) ในปี 1995 ประเทศทั้ง 4 ในลุ่มแม่น้ำโขงได้ร่วมลงนาม และให้สัตยาบันในสนธิสัญญา ระหว่างประเทศลุ่มน้ำโขง ที่มีเป้าหมายร่วมกันเพื่อสนับสนุนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนและการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ โดยการสนับสนุนให้บรรดาประเทศเหล่านี้ได้มีนโยบายและกฎหมายของประเทศ ที่เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการน้ำ เพื่อตอบสนองการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การป้องกันรักษาระบบนิเวศ ระหว่างต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำและความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ

คณะกรรมการแม่น้ำโขง (ม.ป.ป) เมื่อนำมาเปรียบเทียบกันดูแล้วว่า ในปัจจุบันกลุ่มประเทศในลุ่มแม่น้ำโขงคือ ประเทศกัมพูชา เวียดนาม ไทย ได้ดำเนินงานที่มีลักษณะการบริหารจัดการน้ำตาม นโยบายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ โครงร่างของกฎหมายคล้ายกัน โดยมีลำดับขั้นของนโยบายและกฎหมาย ในรูปของเอกสาร รวมทั้งรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ แต่จะต่างกันไปเพียงระดับการพัฒนาและประเด็นที่มุ่งเน้นในแต่ละประเทศ และการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศลุ่มแม่น้ำโขง ได้นำหลักการเกี่ยวกับการจัดการลุ่มน้ำมาผนวกเข้าไว้ในนโยบายและกฎหมายของประเทศ โดยกำหนดบทบาทและหน้าที่ขององค์กรภาครัฐ เพื่อดำเนินการในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ โดยมีหลักการเป็นไปในทำนองเดียวกัน จะต่างกันในส่วนข้อปลีกย่อยเท่านั้น สำหรับ สปป.ลาวเป็นประเทศที่ยังไม่มีนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรน้ำในระดับประเทศ โดยนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการลุ่มน้ำแทรกอยู่ในภาคส่วนต่างๆ เช่นด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม การจัดการที่ดิน การจัดการป่าไม้ การพัฒนาเกษตรกรรม

และชนบท ขาดองค์กรที่รับผิดชอบดูแลบริหารจัดการลุ่มน้ำเฉพาะ ซึ่งหน่วยงานที่ดูแลลุ่มน้ำยังกระจัดกระจาย อยู่ภายใต้หลายกระทรวงทำให้การดำเนินงานการบริหารจัดการลุ่มน้ำเป็นไปอย่างขาดเอกภาพ มีความซ้ำซ้อน ยุ่งยากต่อการประสานงาน และกฎหมายว่าด้วยน้ำและทรัพยากรแหล่งน้ำ ที่มีอยู่ก็ยังคงขาดการกำหนดหลักการและขาดการมอบอำนาจให้หน่วยงานในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศที่ชัดเจน

จากบทรายงานผลการประชุมสุดยอดผู้นำลุ่มน้ำโขงตอนล่าง ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2553 <http://www.ryt9.com/s/cabt/> โดยสรุปผลการประชุมได้ตระหนักถึงปัญหาจากการใช้น้ำที่ไม่ใช่วิถีทางแห่งความยั่งยืน และปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ก่อให้เกิดผลกระทบที่รุนแรง เช่น อุทกภัย วิกฤตภัยแล้ง และปัญหาหมอกควัน ซึ่งกลุ่มประเทศแม่น้ำโขงตอนล่าง และกลุ่มประเทศแม่น้ำโขงตอนบน ได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือในทุกวิถีทาง เช่น

กลุ่มประเทศแม่น้ำโขงตอนล่าง คือ (1) ประเทศไทยได้ให้ความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและองค์ความรู้ ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศในลุ่มน้ำโขง เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาความยากจนในภูมิภาค เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ โดยเชิญชวนประเทศในลุ่มน้ำโขงตอนบนให้ความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับ MRC และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการพัฒนาเพื่อความยั่งยืนของภูมิภาค และการขยายขอบข่ายความร่วมมือกับ ASEAN และ GMS (2) ราชอาณาจักรกัมพูชาจะให้ความร่วมมือกับทุกประเทศในลุ่มน้ำโขงเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา สิ่งแวดล้อม การคุ้มครองและรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ และให้การสนับสนุนการดำเนินงานของ MRC ตามแผนยุทธศาสตร์ เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ขององค์กร (3) สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว จะให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาภัยแล้ง สิ่งแวดล้อม และ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (4) สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ให้ความสำคัญด้านการจัดทำยุทธศาสตร์แบบบูรณาการเพื่อเตรียมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พร้อมกับเสนอให้มีกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศต้นน้ำและท้ายน้ำ นอกจากนี้ ควรสร้างความร่วมมือระหว่าง MRC กับกรอบความร่วมมืออื่นๆ เช่น ASEAN และ GMS

กลุ่มประเทศแม่น้ำโขงตอนบน คือ (1) สาธารณรัฐประชาชนจีนได้แสดงเจตนารมณ์ที่จะให้ความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านอุตุนิยมวิทยา เพื่อแก้ไขปัญหาความแห้งแล้งของภูมิภาค และแลกเปลี่ยนประสบการณ์การบริหารจัดการน้ำ พร้อมเสนอแนะให้เพิ่มความร่วมมือด้านการเดินเรือ เกษตรกรรมและสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งจัดการฝึกอบรมบุคลากร การพัฒนาไฟฟ้า

พลังน้ำด้วยการส่งคณะผู้แทนเข้าร่วมศึกษาดูงานเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกัน  
(2) สหภาพพม่าแสดงเจตนารมณ์ที่จะให้ความร่วมมือกับ MRC และพร้อมสนับสนุนการดำเนินงาน  
ขององค์กรเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ และสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์ประสานงานด้านข้อมูลข่าวสาร



## สรุปผลและข้อเสนอแนะ

### สรุปผล

ผลจากการวิเคราะห์นโยบายและกฎหมาย ในการจัดการทรัพยากรน้ำ ของ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สามารถสรุปเป็นประเด็นสำคัญได้ ดังนี้

#### นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ

คณะกรรมการแผนการและการลงทุน (1996) รัฐบาลได้กำหนดเป้าหมายในการพัฒนาประเทศระยะยาวปี 1996-2020 เพื่อให้ประเทศหลุดจากความด้อยพัฒนา โดยได้กำหนดเป็น 8 แผนงานบูรณมิติของรัฐบาล และในปี 2006 รัฐบาลได้กำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคมแห่งชาติ 2006-2010 เพื่อปฏิบัติตาม 8 แผนงานบูรณมิติของรัฐบาล โดยให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยการอาศัยกำลังทางด้านทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่เป็นหลัก โดยเฉพาะการพัฒนาทรัพยากรน้ำ และบรรดาระทรวงที่เกี่ยวข้องได้นำไปผันขยายเป็นนโยบายเฉพาะของหน่วยงานเช่น นโยบายด้านพลังงานไฟฟ้า น้ำตก นโยบายด้านชลประทาน นโยบายการสนองน้ำในตัวเมืองและชนบท นโยบายการท่องเที่ยว และนโยบายการเดินเรือ ซึ่งการกำหนดแนวทางในพัฒนาประเทศที่อาศัยกำลังทางด้านพลังน้ำและทรัพยากรน้ำเป็นหลัก แต่รัฐบาลยังขาดนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรน้ำเฉพาะด้านที่เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อกำหนดหลักการในการแบ่งปัน จัดสรรน้ำและสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำและจัดลำดับความสำคัญให้แก่กลุ่มผู้ใช้น้ำและผู้ดำเนินกิจการพัฒนาทรัพยากรน้ำในส่วนต่างๆ ให้ไม่มีความยุติธรรมและประโยชน์แก่สังคมโดยรวม

#### กฎหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำ

จากการศึกษาวิเคราะห์พบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทรัพยากรน้ำมีจำนวนมาก ที่กำหนดแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรดิน น้ำ และป่าไม้ แต่เนื้อหาของกฎหมายส่วนใหญ่ไม่ควบคุมเบ็ดเสร็จ ขาดความเป็นเอกภาพ ขาดความชัดเจนในการบังคับใช้ และกฎหมายบางฉบับมีความล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม ข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไป และในปี 1996 รัฐบาลได้ออกกฎหมายน้ำและทรัพยากรน้ำ เพื่อกำหนดหลักการในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

ให้มีความชัดเจนและเกิดความเป็นธรรมให้แก่ผู้ใช้น้ำในส่วนต่างๆ แต่เนื้อหาสาระในการกำหนดหลักการของกฎหมายยังไม่ครอบคลุม ขาดความชัดเจน มีช่องว่าง ในด้านการจัดสรรการใช้ น้ำ กำหนดสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ ขั้นตอนการดำเนินการแก้ไขความขัดแย้ง และความชัดเจนในด้านบทลงโทษ ซึ่งทำให้การปฏิบัติงานขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ ซึ่งสิ่งต่างๆเหล่านี้เป็นเรื่องสำคัญในอนาคตและจะเป็นสิ่งที่อาจก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้นในสังคม หากไม่มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายน้ำและทรัพยากรน้ำ กฎระเบียบในการปฏิบัติให้ชัดเจนและเป็นธรรม

### องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ

จากการศึกษาองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ของ สปป.ลาว พบว่า มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ ในด้านการพัฒนา การจัดสรรน้ำ การป้องกันภัยแล้ง อุทกภัย การบำบัดน้ำเสีย การป้องกันมลพิษทางน้ำ ถึงกว่า 24 หน่วยงานที่กระจัดกระจายอยู่ใน 7 กระทรวง 1 รัฐวิสาหกิจและ 1 สำนักงานนายกรัฐมนตรี โดยหน่วยงานเงินโยบายและเชิงปฏิบัติ นอกจากนี้ยังมีองค์กรในรูปคณะกรรมการระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำอีก 4 คณะกรรมการจากที่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจำนวนมากและสังกัดอยู่ภายใต้หลายกระทรวง บางหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่แบบไม่เป็นภารกิจหลัก บางหน่วยงานทำหน้าที่โครงการหลายประเภท หลายวัตถุประสงค์ หลายพื้นที่ หรืออาจกล่าวได้ว่าโครงการบริหารจัดการน้ำประเภทหนึ่งมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงาน สิ่งเหล่านี้ทำให้การทำงานที่ไม่เป็นเอกภาพ มีความซ้ำซ้อนและไม่เป็นเจ้าภาพที่แท้จริง คือเป็นการทำงานแบบต่างคนต่างทำ โดยมุ่งเน้นผลงานให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของหน่วยงานเป็นสำคัญ บางหน่วยงานยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทางด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ดังนั้นจึงทำให้การทำงานบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

### การวิเคราะห์ SWOT แนวทางในการจัดการทรัพยากรน้ำ ของ สปป.ลาว

จากการทำ SWOT เพื่อชี้ประเด็นสำคัญเรื่องนโยบาย กฎหมาย บทบาทขององค์กรในการบริหารจัดการน้ำ และกรอบแนวคิดในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และนำผลจาก SWOT ไปจัดทำเป็นลำดับความสำคัญของปัญหา (problem ranking) พบว่า การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อให้มีความยั่งยืนและดำเนินไปตาม**หลักการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบผสมผสาน** เห็นว่า

สิ่งสำคัญลำดับแรกคือ ต้องจัดทำนโยบายการจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติซึ่งนโยบายจะเป็นตัวกำหนดวิสัยทัศน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ชัดเจนและควบคุมบนพื้นฐานแนวคิดการพัฒนาแบบยั่งยืน ลำดับรองต่อมาก็คือการปรับปรุงกฎหมายน้ำและทรัพยากรน้ำให้มีความชัดเจนทางด้านขอบเขตและสิทธิการใช้น้ำ โดยสอดคล้องไปตามแนวทางนโยบาย ในการจัดการทรัพยากรน้ำและลำดับสุดท้ายคือจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำโดยเพิ่มอำนาจทางด้านกฎหมายให้เป็นหน่วยงานประสานงานหรือคณะกรรมการจัดการทรัพยากรน้ำ ที่รับผิดชอบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและดำเนินงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำของส่วนต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการจัดการทรัพยากรน้ำและดำเนินการตามกรอบของกฎหมายที่ให้สิทธิและอำนาจในการดำเนินงาน

### ปัจจัยที่มีต่อการดำเนินงานบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

จากการวิเคราะห์ ปัจจัยที่มีต่อการดำเนินงานบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ของกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ต้นน้ำ กลางน้ำ และท้ายน้ำในลุ่มน้ำจิม พบว่ากลุ่มตัวอย่าง ร้อยละ 51.85 มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำในระดับสูง กิจกรรมที่มีผู้เข้าร่วมมากที่สุด คือ การสนับสนุนให้บุคคลในครอบครัวมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามนโยบาย กฎหมาย กฎระเบียบของหมู่บ้าน รัฐ การแสดงความคิดเห็นและปัญหาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมการใช้น้ำในลุ่มน้ำ ติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือประชาชนเพื่อพบปะพูดคุยเกี่ยวกับปัญหาการใช้น้ำในลุ่มน้ำ พบว่าผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้พัฒนาแม่น้ำเพื่อทำเป็นสถานที่ท่องเที่ยว ร้อยละ 91.36 ของกลุ่มตัวอย่าง มีการดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับต่ำในการจัดเสวนาในรูปแบบเวทีชาวบ้านเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ภายในกลุ่มผู้ใช้น้ำเพื่อแก้ไข ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ ร้อยละ 58.02 ของกลุ่มตัวอย่างมีการปฏิบัติตามนโยบายและกฎหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำ ในระดับปานกลาง ในการควบคุม บังคับ ดูแลให้ชุมชน หมู่บ้าน ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ กติกาในการจัดการทรัพยากรน้ำ อธิบายและชี้แจงให้ชุมชนเข้าใจเรื่อง กฎหมาย กฎระเบียบ กติกา ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยเฉพาะในด้าน **การทิ้งขยะลงแม่น้ำ การปล่อยน้ำเสียลงแม่น้ำ การตัดต้นไม้เพื่อทำไร่**

## ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการทำ SWOT จัดลำดับความสำคัญของปัญหาและวิเคราะห์ถอดคำพูดจากการสัมภาษณ์ เกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ สามารถนำมาเป็นแนวทางในการเสนอแนะเชิงนโยบายได้ดังนี้

### 1. ด้านนโยบายในการจัดการทรัพยากรน้ำ

จากการศึกษาพบว่านโยบายแห่งชาติในการพัฒนาประเทศยังไม่ได้ให้ความสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ชัดเจนและครอบคลุมพื้นฐานแนวคิดการพัฒนาแบบยั่งยืน ซึ่งนโยบายมุ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาและจัดหาแหล่งน้ำเป็นหลัก ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดลำดับความสำคัญการใช้และการจัดสรรน้ำบนพื้นฐานความเป็นธรรมและเกิดประโยชน์แก่สังคมโดยรวม ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเกิดความยั่งยืน ควรสร้างนโยบายการจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ โดยให้ภาคเอกชน ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูล ข่าวสาร การแสดงความคิดเห็น การร่วมตัดสินใจและการร่วมปฏิบัติด้วย ซึ่งเนื้อหาสาระของนโยบายควรครอบคลุมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยให้ความสำคัญกับประเด็นต่อไปนี้คือ

1.1 นโยบายควรให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งด้านอุปสงค์ และอุปทานควบคู่กันไป กำหนดแนวทางการจัดสรรน้ำให้เหมาะสมและเป็นธรรมในการใช้น้ำในด้านต่างๆ โดยมีการจัดลำดับความสำคัญของการใช้น้ำในแต่ละพื้นที่ ให้มีการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ และยั่งยืนภายใต้กติกาการจัดสรรน้ำที่ชัดเจน

1.2 นโยบายควรครอบคลุมประเด็นสำคัญได้แก่ การพัฒนา อนุรักษ์และจัดสรรทรัพยากรน้ำ การป้องกันภัยธรรมชาติ การป้องกันและแก้ไขมลพิษทางน้ำ

1.3 มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ลงไปสู่ระดับท้องถิ่น เพื่อดำเนินการวางแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ในการแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของท้องถิ่น การบำรุงรักษาแหล่งน้ำ การร่วมกันแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ และรวมทั้งให้อำนาจในการ

บังคับใช้ กฎหมาย ขององค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อให้การดำเนินงานเกิดมีประสิทธิภาพ

1.4 จัดตั้งองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำและลุ่มน้ำย่อย เพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการบริหารจัดการในการวางแผนและประสานงานในระดับลุ่มน้ำ

1.5 กำหนดหลักการ ผู้ใช้น้ำต้องจ่ายเงิน มาใช้อย่างจริงจังและในอัตราที่เหมาะสม สอดคล้องกับความเป็นจริง

## 2. ด้านกฎหมาย ในการจัดการทรัพยากรน้ำ

จากการศึกษากฎหมายน้ำและทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ในปัจจุบันพบว่า มีเนื้อหาสาระไม่ครอบคลุมทุกด้าน อีกทั้งมิได้มีความชัดเจน และขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลโดยตรง จึงขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติ ดังนั้น เพื่อให้กฎหมายมีการบังคับใช้และวิธีปฏิบัติให้มีความชัดเจน และเป็นธรรม จึงควรมีการปรับปรุงกฎหมายน้ำและทรัพยากรน้ำ ที่มีมาตรการเฉพาะใช้สำหรับ ควบคุมและบริหารแหล่งน้ำ ที่ดินที่อยู่ต่อเนื่องกับน้ำ การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวกับน้ำ ตลอดจนกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำ ปัญหาอุทกภัย การอนุรักษ์ และฟื้นฟูคุณภาพน้ำ รวมทั้งการพัฒนาแหล่งน้ำของรัฐ นอกจากนี้ ควรจะมีการกำหนดความ รับผิดชอบทางแพ่ง ค่าปรับโทษ และบทลงโทษทางอาญาให้เหมาะสมชัดเจน เพื่อให้การปฏิบัติ มีประสิทธิภาพ โดยมีสาระสำคัญคือ

2.1 กำหนดกติกาการจัดสรรและสิทธิการใช้น้ำในแม่น้ำสาธารณะให้มีความชัดเจน เพื่อ แก้ไขปัญหาการใช้น้ำอย่างเสรี อันเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำต่างๆ

2.2 กำหนดบทลงโทษทางอาญาและค่าปรับทางแพ่ง ที่สามารถบังคับใช้กับผู้ใช้น้ำทุก กลุ่มให้มีความชัดเจน โดยบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนกติกาการใช้น้ำ ที่ทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย ต้อง ได้รับการชดเชยความเสียหายทางแพ่งและปฏิบัติลงโทษทางอาญาอย่างมีความยุติธรรม เพื่อให้ ผู้ใช้น้ำได้มีการใช้น้ำได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

2.3 กำหนดกรอบการใช้อำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้รัดกุมขององค์กรบริหาร และองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแล ติดตาม ตรวจสอบ และส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำมากขึ้น

2.4 สนับสนุนให้มีการสร้างคณะกรรมการจัดการทรัพยากรน้ำในระดับชาติ ระดับลุ่มน้ำ และระดับท้องถิ่น โดยให้องค์กรลุ่มน้ำมีอำนาจในการตัดสินใจ และอำนาจในการบังคับใช้ กฎหมาย ซึ่งมีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการให้ชัดเจน

### 3. องค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

จากการศึกษาวิเคราะห์ องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำพบว่าปัจจุบันมีองค์กรดำเนินงานเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำเป็นจำนวนมาก ที่กระจัดกระจายอยู่แต่ละกระทรวง เป็นทั้งหน่วยงานเชิงนโยบายและหน่วยงานเชิงปฏิบัติ ที่ทำงานมีความซ้ำซ้อนในพื้นที่ปฏิบัติงาน และขาดการประสานงานกัน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการทำงาน ควรมีการทบทวนและ พิจารณาระบบโครงสร้างขององค์กรที่มีอยู่เพื่อปรับกลไกองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในด้าน ต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพ โดยปรับปรุงและรวมหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ ทรัพยากรน้ำทุกด้านเข้าไว้สังกัดอยู่ในองค์กรเดียวกัน ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น และการ จัดการทรัพยากรน้ำควรจัดให้มีคณะกรรมการที่รับผิดชอบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ในระดับ ลุ่มน้ำหรือกลุ่มลุ่มน้ำ โดยมีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำระดับชาติเป็นผู้ประสานงานการดำเนิน กิจกรรมที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในด้านต่างๆ ซึ่งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำ ควรส่งเสริมให้มีผู้ มี ส่วนได้ส่วนเสียและชุมชนได้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 16 ลุ่มน้ำ ควรมีการกำหนดขอบเขตของกลุ่มน้ำโดยเป็นกลุ่ม เพื่อสะดวกในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องกับลักษณะการปกครอง การเชื่อมโยง ของ ทรัพยากร ตลอดจนการพิจารณาลักษณะทางอุทกวิทยา โดยกำหนดกลุ่มลุ่มน้ำเป็น 2 ประเภทได้แก่ การกำหนดกลุ่มลุ่มน้ำตามลักษณะของอุทกวิทยา และการกำหนดกลุ่มลุ่มน้ำด้านการบริหารจัดการ คือ

1. การกำหนดกลุ่มลุ่มน้ำด้านอุทกวิทยา เป็นการกำหนดกลุ่มลุ่มน้ำโดยพิจารณาจากสภาพ ทางอุทกวิทยา เพื่อเป็นการวิเคราะห์ จากกลุ่มลุ่มน้ำหลักของประเทศทั้ง 16 ลุ่มน้ำเป็น 4 กลุ่มลุ่มน้ำ

ได้แก่กลุ่มลุ่มน้ำที่เป็นสาขาของกลุ่มน้ำโขง โดยแบ่งเป็นกลุ่มต้นน้ำ กลางน้ำ ทำนบน้ำ และกลุ่มลุ่มน้ำที่ไหลสู่ประเทศเวียดนาม

2. การกำหนดกลุ่มลุ่มน้ำด้านการบริหารจัดการ เป็นการกำหนดกลุ่มลุ่มน้ำโดยพิจารณาจาก สภาพทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจสังคม สิ่งแวดล้อม ประชากร การปกครอง รวมไปถึง การใช้ประโยชน์ร่วมกันและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ โดยกำหนดกลุ่มลุ่มน้ำหลักของประเทศลาว 16 กลุ่มน้ำเป็น 3 กลุ่มลุ่มน้ำ โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณา ได้แก่ (1) พิจารณาสภาพลุ่มน้ำที่สอดคล้องกับภาคต่างๆ ของประเทศ คือ ภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ (2) พิจารณาจากสภาพภูมิประเทศของกลุ่มน้ำและความเชื่อมโยงของทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวข้องเป็นต้น (3) พิจารณาจากลักษณะการปกครอง ประชากร ดิน การใช้ที่ดิน และสภาพเศรษฐกิจ-สังคมเป็นต้น (4) พิจารณาจาก ยุทธศาสตร์ของรัฐบาล และยุทธศาสตร์จังหวัด

#### 4. ปัจจัยที่มีต่อการดำเนินงานบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

การเสริมสร้างขีดความสามารถให้แก่หน่วยงานของรัฐ กลุ่มผู้ใช้น้ำและชุมชน เพื่อให้มีความตระหนัก ให้มีความสำคัญ ในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และสนับสนุนชุมชนมีความร่วมมือทางสังคม เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐ และกลุ่มผู้ใช้น้ำจัดขึ้น เพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ ตั้งแต่การวางแผน การปฏิบัติงาน และการติดตามประเมินผล ซึ่งกิจกรรมที่ควรจัดขึ้นได้แก่ การจัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำ การปลูกป่าในพื้นที่ต้นน้ำ การดูแลรักษาความสะอาดของแม่น้ำ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรน้ำในพื้นที่ด้วย

#### ข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป

ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเฉพาะเอกสารนโยบาย และกฎหมายที่เป็นเครื่องมือสนับสนุนการบริหารจัดการลุ่มขององค์กรมีความเข้มแข็งในการปฏิบัติงาน ในการศึกษาครั้งต่อไปควรมีการศึกษาได้แก่ (1) กรอบโครงสร้างของหน่วยงานบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำ และลุ่มน้ำสาขาเฉพาะ (2) วิจัยการกำหนดขอบเขตลุ่มน้ำเพื่อกำหนดกลุ่มลุ่มน้ำตามลักษณะของอุทกวิทยาโดยพิจารณาจากสภาพทางอุทกวิทยา และการกำหนดกลุ่มลุ่มน้ำตามลักษณะการบริหารจัดการโดยพิจารณาจาก สภาพทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจสังคม สิ่งแวดล้อม ประชากร การปกครอง

รวมไปถึงการใช้ประโยชน์ร่วมกันและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ ซึ่งมีผลต่อการดำเนินงานของ คณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (3) วิจัยเกี่ยวกับสภาพการใช้น้ำในภาคต่างๆ เช่น ภาค การเกษตร ภาคการผลิต และภาคอุปโภคบริโภค รวมทั้งการทบทวนระบบการบริหารจัดการแก้ไข ปัญหาวิกฤตการณ์น้ำในปัจจุบันซึ่งได้แก่ปัญหาการขาดแคลนน้ำที่เกิดขึ้นในลุ่มน้ำสาขาของแม่น้ำ โขงทั่วประเทศในฤดูแล้ง



## เอกสารและสิ่งอ้างอิง

กิติชัย รัตนะ. 2549. การมีส่วนร่วมในการจัดการลุ่มน้ำ. ภาควิชาอนุรักษวิทยา คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

กรมทรัพยากรน้ำ. 2548 ก. คู่มือประสานการบริหารจัดการน้ำในระดับพื้นที่. กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพมหานคร.

กรมทรัพยากรน้ำ. 2548 ข. รายงานฉบับสุดท้ายโครงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ. กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพมหานคร.

กรมทรัพยากรน้ำ. 2007 ก. แผนที่ลุ่มน้ำในประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว. กรมทรัพยากรน้ำ องค์การทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อม, นครหลวงเวียงจันทน์.

กรมทรัพยากรน้ำ. 2007 ข. แผนที่โครงการพัฒนาลุ่มน้ำจิม. กรมทรัพยากรน้ำ องค์การทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อม, นครหลวงเวียงจันทน์.

กรมทรัพยากรน้ำ. 2008. ร่าง เอกสารสภาพรวมทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. กรมทรัพยากรน้ำ องค์การทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อม, นครหลวงเวียงจันทน์.

กรมการปกครอง. 1994. โครงประกอบการจัดตั้ง ของรัฐบาล สปป.ลาว กรมการปกครอง. สำนักงานนายกรัฐมนตรี. นครหลวงเวียงจันทน์.

กรมสถิติ. 2008. สถิติ ประจำปี 2008. กรมสถิติ กระทรวงแผนการและการลงทุน, นครหลวงเวียงจันทน์.

กรมชลประทาน. 1997. นโยบายด้านชลประทาน. กระทรวง ธรรมชาติและป่าไม้. นครหลวงเวียงจันทน์.

กระทรวง กสิกรรมและป่าไม้. 1997. **ข้อกำหนดสมาคมผู้ชมใช้น้ำ**. นครหลวงเวียงจันทน์

เกษม จันท์แก้ว. 2551. **หลักการจัดการลุ่มน้ำ**. วิทยาลัยสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์,  
กรุงเทพมหานคร.

คณะกรรมการแม่น้ำโขง ม.ป.ป. **ร่างคู่มือปฏิบัติการการจัดการลุ่มน้ำของคณะกรรมการ  
แม่น้ำโขง**

คณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติลาว.1995. **สัญญาว่าด้วยการร่วมมือเพื่อพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขง  
แบบยั่งยืน**

คณะกรรมการแผนการและการลงทุน.1996. **แผนพัฒนา เศรษฐกิจ-สังคมแห่งชาติ 1996-2020**,  
นครหลวงเวียงจันทน์.

คณะกรรมการแผนการและการลงทุน.2006. **แผนพัฒนา เศรษฐกิจ-สังคมแห่งชาติ 2006-2010**,  
นครหลวงเวียงจันทน์.

คณะกรรมการพลังงานแห่งชาติ.2006. **นโยบายของสปป.ลาว เกี่ยวกับการพัฒนาพลังงานไฟฟ้า  
น้ำตกแบบยั่งยืนทางด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม**, นครหลวงเวียงจันทน์.

คณะกรรมการประสานงานทรัพยากรน้ำ. 1998. **เอกสารสภาพรวมทรัพยากรน้ำแห่งชาติ**.  
นครหลวงเวียงจันทน์.

คำพระจันทร์ วงศ์ชนะ. 2549. **การจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ โดยองค์กรเกษตรกร**. วิทยานิพนธ์  
ปริญญาโท. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ทนง ไซ ค้วงนุกษณ์. 2552. **การศึกษาการจัดการน้ำของอ่างเก็บน้ำในลุ่มน้ำเริ่ม**. วิทยานิพนธ์  
ปริญญาโท. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

นิวัต เรื่องพานิช. 2546. การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. คณะวนศาสตร์  
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

นายกรัฐมนตรี. 2001. คำสั่งว่าด้วยการจัดตั้งปฏิบัติกฎหมายน้ำและทรัพยากรแหล่งน้ำ.  
เลขที่ 204/นย. นครหลวงเวียงจันทน์.

ปชาน สุวรรณมงคล. 2540. การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ. สำนักงาน  
กองทุนสนับสนุนการวิจัย, กรุงเทพมหานคร.

ประชุม รอดประเสริฐ. 2547. นโยบายและการวางแผน: หลักการและทฤษฎี. ภาควิชาการบริหาร  
การศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา.

**สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2540. กลยุทธ์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำ  
เจ้าพระยา. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ  
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.**

**ศูนย์อนามัยสิ่งแวดล้อมและจัดหาน้ำ. 2004. นโยบายการสนองน้ำสะอาดในเขตชนบท.  
กระทรวงสาธารณสุข. นครหลวงเวียงจันทน์.**

สภาแห่งชาติ. 1996 ก. กฎหมายว่าด้วยน้ำและทรัพยากรแหล่งน้ำ แห่ง สปป.ลาว.  
เลขที่ 126/สพช, นครหลวงเวียงจันทน์.

สภาแห่งชาติ. 1996 ข. กฎหมายว่าด้วยป่าไม้แห่ง สปป.ลาว. เลขที่ 125/สพช นครหลวงเวียงจันทน์.

สภาแห่งชาติ. 1997 ก. กฎหมายว่าด้วยบ่อแร่แห่ง สปป.ลาว. เลขที่ 36/สพช นครหลวงเวียงจันทน์.

สภาแห่งชาติ. 1997 ข. กฎหมายว่าด้วยไฟฟ้าแห่ง สปป.ลาว. เลขที่ 34/สพช นครหลวงเวียงจันทน์.

สภาแห่งชาติ. 1998. กฎหมายว่าด้วยกิจกรรมแห่ง สปป.ลาว. เลขที่ 01/98/สพช นครหลวง  
เวียงจันทน์.

สภาแห่งชาติ. 1999. กฎหมายว่าด้วยการปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อม แห่งสปป.ลาว. เลขที่ 02/99/สพช  
นครหลวงเวียงจันทน์.

สภาแห่งชาติ. 2003. กฎหมายว่าด้วยที่ดินแห่ง สปป.ลาว. เลขที่ 33/สพช นครหลวงเวียงจันทน์.  
สิริมา ชรรษชาติอโศก. 2543. การพัฒนานโยบายฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารในประเทศไทย.  
วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยศิลปากร.

สุรยุทธ์ จุลานนท์. 2550. การประกาศวาระแห่งชาติเรื่องน้ำ. คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ.  
สำนักนายกรัฐมนตรี.

อภิชาติ อนุกุลอำไพ. 2546. การบริหารจัดการน้ำแบบผสมผสาน. คณะกรรมการที่ปรึกษาด้าน  
วิชาการภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, กรุงเทพมหานคร.

Glueck, W.F. 1977. **Management**. The Dryden Press. Hinsdale, Illinois. 338 p.

Pfiffner, J. M. 1960. Administrative Nationality. **Public Administration Review** 20 (3):  
124-132.

Satoh, M., S. Kono and T. Ounvichit. 2007. Principles and methods for participatory irrigation  
management and role sharing between government and farmers,  
P 1 - 15, *In The 4<sup>th</sup> Asian Regional Conference and 10<sup>th</sup> International Seminar on  
Participatory Irrigation Management*. Tehran, Iran.

<http://www.ryt9.com/s/cabt/>. รายงานผลการประชุมสุดยอดผู้นำลุ่มน้ำโขงตอนล่าง ครั้งที่ 1. 2553  
ณ อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ประเทศไทย





หมายเลขแบบสอบถาม

--	--	--

แบบสอบถาม

เรื่อง

**การวิเคราะห์ นโยบายและกฎหมาย ในการจัดการลุ่มน้ำ ของ  
สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว**

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ (นาย, นาง, นางสาว) ..... นามสกุล .....

อายุ ..... ปี เชื้อชาติ ..... สัญชาติ ..... ศาสนา .....

บ้านเลขที่ ..... หมู่ที่ ..... หมู่บ้าน .....

ตำบล ..... อำเภอ ..... จังหวัด .....

คำชี้แจงและข้อแนะนำ

กรุณาทำเครื่องหมาย X ลงใน  หน้าข้อความที่ท่านต้องการเพียงข้อเดียว ยกเว้น คำถามที่ระบุว่าตอบได้มากกว่า 1 ข้อ และเติมข้อความลงในช่องว่างที่เว้นไว้ให้สมบูรณ์

**ตอนที่ 1 การรับรู้ข้อมูลข่าวสารด้านนโยบาย กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับ  
การจัดการลุ่มน้ำ**

ในรอบปีที่ผ่านมา ท่านได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารด้านนโยบาย กฎหมาย และกฎระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรดิน น้ำ และป่าไม้ เช่น การปลูกป่า การใช้ที่ดิน ในเขตต้นน้ำ การตัดต้นไม้ การเกษตร ฯลฯ บ้างหรือไม่

ข้อ	แหล่งข้อมูล	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยมาก
1	เจ้าหน้าที่ ทรัพยากรน้ำ					
2	เจ้าหน้าที่ดิน					
3	เจ้าหน้าที่ป่าไม้					
4	เพื่อนบ้าน					
5	วิทยุ/โทรทัศน์					
6	เอกสารเช่นหนังสือแผ่นพับ					

### ตอนที่ 2 ข้อมูลการมีความรู้ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ

ทำเครื่องหมาย X ลงในช่องว่างท้ายข้อความโดยถือเกณฑ์ดังนี้

X ใช่ หมายถึง ท่านทราบว่าข้อความในประโยคนั้นถูกต้อง

X ไม่ใช่ หมายถึง ท่านทราบว่าข้อความในประโยคนั้นไม่ถูกต้อง

ข้อ	คำถาม	ใช่	ไม่ใช่
1	น้ำเป็นทรัพยากรที่ใช้ตลอดไม่มีวันหมด		
2	ฝาย และเขื่อนทำให้เรามีน้ำใช้ตลอดปีโดยไม่ต้องปลูกป่าเพิ่ม		
3	มนุษย์ไม่จำเป็นต้องอนุรักษ์แม่น้ำ เพราะน้ำเป็นทรัพยากรที่มีใช้ตลอดไปไม่มีวันหมดสิ้น		
4	การกำหนดเขตป่าต้นน้ำเป็นการป้องกันเพื่ออนุรักษ์ต้นน้ำ		
5	การทำลายป่าไม่ทำให้เกิดน้ำป่าไหลท่วมได้อย่างฉับพลันได้		
6	การเผาป่าทำให้คุณภาพดินเสื่อมไม่สามารถเก็บกักน้ำไว้ได้		
7	การทิ้งขยะลงในแม่น้ำไม่ทำให้คุณภาพน้ำเสีย		

### ตอนที่ 3 ข้อมูลด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำ

ทำเครื่องหมาย X ลงในช่องว่างท้ายข้อความโดยถือเกณฑ์ดังนี้

X ร่วม หมายถึง ท่านเคยปฏิบัติตามข้อความในประโยคนั้น

X ไม่ใช่ หมายถึง ท่านไม่เคยปฏิบัติตามข้อความในประโยคนั้น

ข้อ	คำถาม	ร่วม	ไม่ร่วม
1	ท่านได้เข้าร่วมวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน น้ำ ป่าไม้		
2	ท่านเคยร่วมโฆษณาเผยแพร่นโยบาย กฎหมาย กฎระเบียบการจัดการลุ่มน้ำ		
3	ท่านเคยร่วมประชุมในการจัดตั้งนโยบาย กฎหมาย กฎระเบียบ และกติกาในการจัดการลุ่มน้ำ		
4	ท่านสนับสนุนให้บุคคลในครอบครัวมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามนโยบาย กฎหมาย กฎระเบียบ กติกาของ หมู่บ้าน รัฐ		
5	ท่านเคยเข้าร่วมการอบรมการจัดการลุ่มน้ำโดยรัฐ หรือบริษัทจัดขึ้น		
6	ท่านเคยสนับสนุนให้มีการจัดเสวนาในรูปแบบเวทีชาวบ้าน เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่าง กลุ่มผู้ใช้ น้ำ องค์กรเครือข่ายลุ่มน้ำ		

ข้อ	คำถาม	ร่วม	ไม่ร่วม
7	ท่านเคยเข้าร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาในการอนุรักษ์ ดูแลส่งเสริม การใช้น้ำ		
8	ท่านเคยติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐฯหรือประชาชนเพื่อพบปะพูดคุยเกี่ยวกับ ปัญหาการใช้น้ำในลุ่มน้ำ		
9	ท่านเคยแสดงความคิดเห็นและปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐฯในการส่งเสริม การใช้น้ำในลุ่มน้ำ		

#### ตอนที่ 4 ข้อมูลด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

ทำเครื่องหมาย X ลงในช่องว่างท้ายข้อความโดยถือเกณฑ์ดังนี้

- X ทุกครั้ง หมายถึง ท่านปฏิบัติตามข้อความในประโยคนั้นทุกครั้ง
- X บางครั้ง หมายถึง ท่านปฏิบัติตามข้อความในประโยคนั้นบางครั้ง
- X ไม่เคย หมายถึง ท่านไม่เคยปฏิบัติตามข้อความในประโยคนั้น

ข้อ	คำถาม	ทุก ครั้ง	บาง ครั้ง	น้อย
1	ท่านร่วมวางแผนและแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในพื้นที่ลุ่มน้ำทุกกรณี			
2	ท่านดำเนินงานหรือปฏิบัติงานตามแผนงานขององค์กรเครือข่ายลุ่มน้ำ			
3	ท่านจัดเสวนาในรูปแบบเวทีชาวบ้านเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ภายในกลุ่มผู้ใช้น้ำ หมู่บ้าน เพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในพื้นที่			
4	ท่านร่วมสนับสนุนดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับลุ่มน้ำ			
5	ท่านปรับคำใหม่กับผู้ที่ทำผิดกฎหมาย กฎระเบียบ กติกาหมู่บ้านและรัฐ			
6	ท่านควบคุม ดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดิน น้ำ ป่าไม้			
7	ท่านได้ดำเนินการติดตาม ตรวจสอบ และปรับปรุงแก้ไขแผนงานการ จัดการลุ่มน้ำร่วมกับระหว่างหมู่บ้าน และหน่วยงานในพื้นที่			
8	ท่านร่วมประสานงาน ระหว่างหมู่บ้าน อำเภอ จังหวัด และหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการลุ่มน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในพื้นที่			
9	ถ้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการลุ่มน้ำ ไม่สามารถแก้ไขปัญหา ความขัดแย้งในพื้นที่ได้ ท่านเชิญหน่วยงานในพื้นที่เข้ามาร่วมแก้ไข ปัญหานั้นๆโดยทันที			

**ตอนที่ 5 การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ และกฎกติกา**

ทำเครื่องหมาย X ลงในช่องว่างท้ายข้อความโดยถือเกณฑ์ดังนี้

X ทุกครั้ง หมายถึง ท่านเคยปฏิบัติตามข้อความในประโยคนั้น

X ไม่เคย หมายถึง ท่านไม่เคยปฏิบัติตามข้อความในประโยคนั้น

ข้อ	คำถาม	ใช่	ไม่ใช่
1	ท่านได้อธิบายและชี้แจงให้ชุมชนเข้าใจเรื่อง กฎหมาย กฎระเบียบ กติกา ของ คณะกรรมการลุ่มน้ำ		
2	ท่านควบคุม บังคับ ดูแลให้ชุมชน หมู่บ้าน ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ กติกาในการจัดการลุ่มน้ำ คณะกรรมการลุ่มน้ำ		
3	ท่านแจ้งต่อคณะกรรมการลุ่มน้ำก่อนจะทำการไ้หน้า (ผิวดิน ใต้ดิน)		
4	ท่านอนุญาตให้บุคคลประกอบการพัฒนาทรัพยากรน้ำ		
5	ท่านอนุญาตให้บุคคลนอกพื้นที่มาสัมปทานที่ดิน		
6	ท่านแจ้งต่อคณะกรรมการลุ่มน้ำก่อนอนุญาตให้ดำเนินงาน		
7	ท่านดำเนินการปรับใหม่กับผู้กระทำผิดกฎหมาย กฎระเบียบ กฎกติกาทุกครั้ง		
8	ท่านประสานงานกับ หน่วยงานของรัฐ ในพื้นที่และนอกพื้นที่ เมื่อมีผู้ที่ทำผิด กฎหมาย กฎระเบียบ กฎกติกาของรัฐ		



**ภาคผนวก ข**

แบบสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ผู้บริหารระดับนโยบาย ในหน่วยงานต่าง ๆ

### แบบสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ผู้บริหารระดับระดับนโยบาย ในหน่วยงานต่าง ๆ

1. นโยบายและยุทธศาสตร์ของกระทรวงที่หน่วยงานต้องรับผิดชอบในการบริหารจัดการน้ำเชื่อมโยงกับ นโยบาย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อย่างไร
2. แผนการดำเนินงานในหน่วยงานมีการพิจารณาถึงความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชนอื่นหรือไม่ กรณีการดำเนินงานของหน่วยงานมีความซ้ำซ้อนสามารถจำแนก ลักษณะความซ้ำซ้อนได้หรือไม่ อย่างไร
3. หน่วยงานได้ ศึกษาถึงปัจจัยที่เป็นอุปสรรคและข้อจำกัดในการจัดการทรัพยากรน้ำ (อาทิ ด้านกฎหมาย ระเบียบ โครงสร้างส่วนราชการ และปัจจัยในกระบวนการปฏิบัติงาน) ที่มีต่อการดำเนินงานหรือไม่ อย่างไร
4. หน่วยงานได้กำหนดนโยบายแนวทางการประสานงานกับหน่วยงานในภาครัฐและภาคเอกชน หรือไม่ มีวิธีการประสานงานมีลักษณะใด
5. ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานท่านเห็นว่ามีปัญหาในเรื่องใดมากที่สุดและท่านมีความรู้สึกว่าหน่วยงานได้พยายามการแก้ไขปัญหานี้หรือไม่ ถ้ามีเป็นอย่างไร
6. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรในการที่จะให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการบริหารจัดการน้ำ ที่จะส่งผลให้เกิดการจัดการน้ำแบบยั่งยืน
7. ท่านคิดว่านโยบายที่มีอยู่ในปัจจุบันส่วนไหนมีจุดดี ส่วนไหนมีจุดอ่อน และส่วนไหนเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน