

กลไกทางกฎหมายกับการจัดการน้ำอย่างยั่งยืน :
ความมั่นคงทางน้ำสู่ความมั่นคงของสังคมไทย
Legal Mechanisms for Sustainable Water Management:
Water Security for the stability of Thai society

¹พันธุ์ทิพย์ นवानุช*, ²สุธาสินี พิริยะกิจโกมล, ³ปัทิตตา ชัยมูลชื่น,
⁴ณัฐวุฒิ ทิวง และ ⁵อนุวัตร เอี่ยมแพร

¹Punthip Navanuch, ²Suthasinee Phiriyakijkomol, ³Patitta Chaimoonchuen,

⁴Nattawut Thiwang, ⁵Anuwat Iamprae

Email: Punthip.ncu@gmail.com*

Received: January 21, 2026 Revised: March 19, 2026 Accepted: March 31, 2026

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์กลไกทางกฎหมายในการจัดการน้ำอย่างยั่งยืน ภายใต้กรอบแนวคิด “ความมั่นคงทางน้ำ” โดยเชื่อมโยงการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำสู่ความมั่นคงของสังคมไทย วิเคราะห์กฎหมาย นโยบาย และแนวคิดความมั่นคงทางน้ำของ UN-Water เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ (SDGs) รวมถึงการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561 – 2580) พบว่าความมั่นคงทางน้ำเป็นรากฐานความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิตของประชาชน

บทความวิชาการนี้ ชี้ให้เห็นข้อจำกัดกลไกทางกฎหมาย เช่น ความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการบูรณาการเชิงนโยบาย จึงเสนอให้พัฒนากลไกทางกฎหมายที่ยึดหลักความมั่นคงทางน้ำ เป็นศูนย์กลางของการจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อสร้างความเชื่อมโยงสอดคล้องกันระหว่างความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติกับความมั่นคงของสังคมไทย

คำสำคัญ: กลไกทางกฎหมาย; การจัดการน้ำอย่างยั่งยืน; ความมั่นคงทางน้ำ

ABSTRACT

This academic article aims to analyze legal mechanisms for sustainable water management under the framework of “water security,” linking water resources administration to the stability of Thai society. By examines relevant laws, UN-Water concepts, the United Nations Sustainable Development Goals (SDGs), and Thailand’s 20 - Year National Strategy (2018 – 2037), the study reveals that water security constitutes the foundation for economic security, social security, and the public’s quality of life.

Furthermore, this article highlights critical limitations within current legal mechanisms, specifically regarding jurisdictional redundancy among relevant agencies and challenges in

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนอร์ท-เชียงใหม่; Assistant Professor Dr., Department of Law, Faculty of Law, North-Chiang Mai University

²⁻⁵ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนอร์ท-เชียงใหม่; Department of Law, Faculty of Law, North-Chiang Mai University

² suthasineep@northcm.ac.th, ³ pathitta@northcm.ac.th, ⁴ nattawud@northcm.ac.th, ⁵ anuwat@northcm.ac.th



policy integration. Consequently, the author proposes the development of legal mechanisms that establish water security as the core principle of water resources management, this approach aims to foster a coherent alignment between the sustainability of natural resources and the security of Thai society.

Keywords: Legal Mechanisms; Sustainable Water Management; Water Security

บทนำ

การดำรงอยู่ของสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สาธารณะสุข ความมั่นคงทางอาหาร ตลอดจนเสถียรภาพทางสังคม ล้วนมีพื้นฐานความสัมพันธ์กับทรัพยากรน้ำ องค์การน้ำแห่งสหประชาชาติ โดย UN-Water ซึ่งเป็นกลไกประสานงานระหว่างหน่วยงานของสหประชาชาติ (UN) และองค์กรระหว่างประเทศ ที่ทำงานเกี่ยวกับน้ำและสุขาภิบาล ได้กล่าวถึงแนวคิดความมั่นคงทางน้ำของ (UN) ว่า คือความสามารถของประชาชนในการปกป้องการเข้าถึงน้ำที่มีคุณภาพ ที่ยอมรับได้ในปริมาณที่พอเพียง (UN-Water, 2013) ดังนั้นตามกรอบของ UN-Water จึงมิได้จำกัดอยู่เพียงในเชิงปริมาณที่มีน้ำเพียงพอ แต่ยังครอบคลุมถึงคุณภาพน้ำ การเข้าถึงอย่างเป็นธรรม การปกป้องคุ้มครองระบบนิเวศ และความสามารถของรัฐในการป้องกันและรับมือกับความเสียหายจากภัยพิบัติทางน้ำ ท่ามกลางสภาพแวดล้อมของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แนวคิดดังกล่าวนี้ ยังไปสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ (Sustainable Development Goals: SDGs) โดยเฉพาะ SDG 6 ว่าด้วยการประกันการเข้าถึงน้ำสะอาดและสุขาภิบาล และ SDG 16 ว่าด้วยการส่งเสริมสังคมที่สงบสุข การเข้าถึงความยุติธรรม และการพัฒนาสถาบันที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และยึดหลักนิติธรรมในการบริหารจัดการทรัพยากร สะท้อนให้เห็นว่า “น้ำ” มิได้เป็นเพียงทรัพยากรทางกายภาพ หากแต่เป็นองค์ประกอบเชิงโครงสร้างที่เชื่อมโยงกับระบบธรรมาภิบาล ความเป็นธรรม อีกทั้งยังเป็นรากฐานของความมั่นคงของสังคมโดยรวมด้วย

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561 – 2580), (2561) ในเรื่องความมั่นคงทางน้ำเป็นประเด็นยุทธศาสตร์ ซึ่งกำหนดให้ความมั่นคงทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหนึ่งในประเด็นหลักของการพัฒนาประเทศ ความท้าทายที่สำคัญคือ “กลไกทางกฎหมาย” อันจะนำแนวคิดเชิงนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ บทความวิชาการนี้ จึงต้องการศึกษาบทบาทและข้อจำกัดของกลไกทางกฎหมายในการจัดการน้ำอย่างยั่งยืน โดยวิเคราะห์จากกรอบแนวคิดความมั่นคงทางน้ำ UN-Water และกรอบการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่เชื่อมโยงการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไปสู่ความมั่นคงของสังคมไทย อันจะนำไปสู่ข้อเสนอประเด็นกฎหมายต่อไป

แนวคิดของ UN-Water ด้านความมั่นคงทางน้ำ

UN-Water เสนอนิยาม ความมั่นคงทางน้ำ คือ ความสามารถของประชากรในการเข้าถึงน้ำ ที่มีปริมาณและคุณภาพเพียงพออย่างยั่งยืน เพื่อการดำรงชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดี ตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ควบคู่กับการคุ้มครองมลพิษและภัยพิบัติทางน้ำ รวมถึงการอนุรักษ์ระบบนิเวศ (UN-Water, 2013) จากคำนิยามดังกล่าวนี้ เห็นได้ว่าความมั่นคงทางน้ำ นอกจากจะเป็นเรื่องการจัดสรรน้ำแล้ว ยังเป็นแนวคิดในเชิงบูรณาการที่เชื่อมโยงกับสิทธิขั้นพื้นฐาน ความปลอดภัยและความมั่นคงของสังคม กล่าวได้ว่า UN-Water ได้พัฒนาและผลักดัน “ความมั่นคงทางน้ำ” ในฐานะที่เป็นกลไกความร่วมมือระหว่างหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติ ด้านน้ำและสุขาภิบาล เพื่อใช้เป็นฐานในการกำหนดนโยบาย กฎหมาย และการ



บริหารจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐสมาชิก โดยสร้างความเข้าใจเรื่องน้ำจากการเป็นทรัพยากรธรรมชาติไปสู่ความมั่นคงของมนุษย์ สังคม และรัฐ

แนวคิดความมั่นคงทางน้ำของ UN-Water มีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

1. ความพอเพียงของปริมาณน้ำ
2. คุณภาพน้ำที่เหมาะสมต่อการอุปโภคบริโภค และระบบนิเวศ
3. การเข้าถึงน้ำอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง
4. การป้องกันและจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติทางน้ำ เช่น ภัยแล้ง อุทกภัย
5. การคุ้มครองระบบนิเวศและความยั่งยืนของทรัพยากรน้ำในระยะยาว

อย่างไรก็ดี องค์ประกอบเหล่านี้ต้องอาศัยกลไกทางกฎหมายและหน่วยงานที่เข้มแข็ง ในการกำหนดเกณฑ์ และสร้างความรับผิดชอบร่วมกันในสังคม อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดความมั่นคงทางน้ำของ UN-Water มีนัยสำคัญต่อการพัฒนากฎหมายทรัพยากรน้ำ ด้วยเหตุที่ว่าเป็นแนวคิดที่เน้นบทบาทของรัฐ ในการเข้าถึงน้ำของประชาชน ควบคู่กับการกำกับดูแลการใช้น้ำเพื่อประโยชน์สาธารณะ และการป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แนวคิดนี้ยังสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

ในมิติด้านกฎหมาย แนวคิดความมั่นคงทางน้ำของ UN-Water ซึ่ง Biswas และ Tortajada กล่าวไว้ว่า ทั้งด้านการลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงน้ำ การคุ้มครองสิทธิของประชาชนและการเสริมสร้างความสามารถของรัฐในการรับมือกับความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (Biswas & Tortajada, 2010)

กล่าวโดยสรุป ความมั่นคงทางน้ำภายใต้กรอบแนวคิด UN-Water เป็นแนวคิดเชิงบูรณาการ ที่เชื่อมโยงทรัพยากรน้ำเข้ากับความมั่นคงของมนุษย์ สังคม และรัฐ

การจัดการน้ำอย่างยั่งยืน

การจัดการน้ำอย่างยั่งยืน เป็นแนวคิดที่พยายามสร้างสมดุลระหว่างการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำกับการคุ้มครองทรัพยากรในระยะยาว การจัดการน้ำจึงเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย นโยบายสาธารณะ หลักธรรมภิบาล และสิทธิของประชาชน จึงต้องอาศัยกลไกที่สามารถเชื่อมโยงมิติทางทรัพยากรน้ำกับมิติทางสังคม เศรษฐกิจ อย่างเป็นระบบ

1. การจัดการน้ำอย่างยั่งยืนในมิติของความมั่นคงทางน้ำ

การจัดการน้ำอย่างยั่งยืน เป็นแนวคิดเพื่อตอบโจทยการใช้ทรัพยากรน้ำ ภายใต้ข้อจำกัดด้านปริมาณ คุณภาพและความไม่แน่นอนจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมีเป้าหมายหลัก คือ การสร้างสมดุลระหว่างการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งไปสอดคล้องกับกรอบความมั่นคงทางน้ำ ที่มองว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของความมั่นคงของมนุษย์และสังคม และตามแนวคิดของ UN-Water การจัดการอย่างยั่งยืนต้องครอบคลุมทั้งปริมาณ คุณภาพ การเข้าถึงอย่างเป็นธรรม การคุ้มครองระบบนิเวศ และความสามารถของรัฐในการป้องกันและรับมือกับความเสี่ยงจากภัยพิบัติทางน้ำ การจัดการน้ำจึงต้องอาศัยกลไกทางกฎหมาย และหน่วยงานในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อสร้างความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐ เอกชน และประชาชน (สำนักทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2561)

2. มาตรการทางกฎหมายการจัดการน้ำอย่างยั่งยืน

มาตรการทางกฎหมายการจัดการน้ำอย่างยั่งยืน หมายถึง การบังคับใช้กฎหมายที่สามารถกำหนดกรอบการใช้ การอนุรักษ์ และการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบ จึงถือว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการให้เกิดผลในเชิงปฏิบัติ โดยการกำหนดสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐ ผู้ใช้น้ำ ภาคธุรกิจ ตลอดจนชุมชนท้องถิ่นอื่น ๆ



กฎหมายการจัดการน้ำอย่างยั่งยืน ได้แก่ การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ทรัพยากรอย่างสมเหตุสมผล และเป็นธรรม การควบคุมกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพน้ำและระบบนิเวศ การกำกับดูแลการใช้ น้ำ ตลอดจนการกำหนดมาตรการป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติทางน้ำ กฎหมายที่มี ประสิทธิภาพต้องสามารถสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจกับการคุ้มครอง ทรัพยากรธรรมชาติ โดยไม่ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์จนกระทบต่อสิทธิของผู้อื่นหรือสาธารณะประโยชน์

แม้จะมีการพัฒนากฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติทรัพยากร น้ำ พ.ศ.2561 แต่เมื่อพิจารณาในทางปฏิบัติพบว่ากลไกบางประการสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่บางกลไกยังมีข้อจำกัด กล่าวคือ กลไกที่ทำงานสามารถทำงานได้จริง คือแผนแม่บทการบริหาร จัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี ที่ช่วยให้การกำหนดนโยบายและการวางแผนด้านทรัพยากรน้ำมีทิศทางที่ชัดเจน และบูรณาการระหว่างหน่วยงานของภาครัฐมากขึ้น ส่วนกลไกที่ยังมีข้อจำกัด เช่น เรื่องการบังคับใช้กฎหมาย และการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ การบริหารจัดการน้ำมีความเกี่ยวข้องกับหลาย หน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นกรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดความ ข้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ และข้อจำกัดในการบูรณาการนโยบายระดับพื้นที่

อย่างไรก็ดี การจัดการน้ำอย่างยั่งยืน ต้องอาศัยกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น ในกระบวนการตัดสินใจ เนื่องจากประชาชนเป็นทั้งผู้ใช้และผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการนโยบายด้านน้ำ การเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของธรรมาภิบาลน้ำ และช่วยเพิ่ม ความชอบธรรมและประสิทธิผลของการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ (พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ, 2561)

3. การจัดการน้ำอย่างยั่งยืนกับความมั่นคงของสังคมไทย

ประเทศไทยมีการจัดการน้ำอย่างยั่งยืนที่มีความเชื่อมโยงโดยตรงกับความมั่นคงของสังคม ทั้งด้าน เศรษฐกิจ การเกษตร ความเป็นอยู่ของประชาชน ปัญหาน้ำแล้งและอุทกภัยที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง สะท้อนให้เห็น ถึงความเปราะบางของระบบการจัดการน้ำ และชี้ให้เห็นว่าการขาดการบูรณาการระหว่างกฎหมาย นโยบาย และการบริหารจัดการ อาจนำไปสู่ความเชื่อมโยงเชิงโครงสร้างในระยะยาว

การจัดการน้ำอย่างยั่งยืน นอกจากเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการ เสริมสร้างความมั่นคงของสังคม การมีกลไกทางกฎหมายที่ชัดเจน โปร่งใส และสามารถบังคับใช้ได้จริง จะช่วย ลดความขัดแย้งในการใช้น้ำ สร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากร และเพิ่มความสามารถของรัฐในการ รับมือกับวิกฤตด้านน้ำ ทั้งหมดนี้ล้วนเป็นปัจจัยพื้นฐานของเสถียรภาพทางสังคมและการพัฒนาที่ยั่งยืน (สำนัก ทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2563)

กล่าวโดยสรุป การจัดการน้ำอย่างยั่งยืน เป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยการบูรณาการองค์ความรู้ด้าน กฎหมาย นโยบาย และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างรอบด้าน การพัฒนากลไกทางกฎหมายให้ สอดคล้องกับแนวคิดความมั่นคงทางน้ำเป็นเงื่อนไขสำคัญ ไปสู่ความมั่นคงของสังคมไทยในระยะยาว (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2563)

มาตรการทางกฎหมายการจัดการน้ำของประเทศไทย

มาตรการทางกฎหมายการจัดการน้ำของประเทศไทยถือเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดกรอบการ อนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรน้ำ โดยกฎหมายทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการกำกับพฤติกรรมของผู้ใช้น้ำและ หน่วยงานของรัฐ ตลอดจนเป็นกลไกในการจัดสรรทรัพยากรน้ำให้เกิดความสมดุลระหว่างมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งสะท้อนถึงพัฒนาการของสังคมไทยที่ให้ความสำคัญกับทรัพยากรน้ำในฐานะ ปัจจัยพื้นฐานของความมั่นคงและความยั่งยืนในระยะยาว การพัฒนากฎหมายด้านทรัพยากรน้ำจึงมุ่งสร้าง



สมดุลระหว่างความต้องการใช้น้ำของภาคเกษตร อุตสาหกรรม และชุมชนเมือง กับการคุ้มครองระบบนิเวศ และสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงน้ำอย่างเป็นธรรม โดยมีกลไกทางกฎหมายที่ทำงานผ่านโครงสร้างเชิงระบบ (system-based governance) และการบริหารจัดการแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ลุ่มน้ำ (Integrated Water Resources Management: IWRM) ซึ่งเน้นการเชื่อมโยงทั้งเชิงนโยบาย เชิงสถาบัน และเชิงปฏิบัติการ เข้าด้วยกัน กลไกทางกฎหมายการจัดการน้ำสามารถอธิบายกระบวนการทำงานได้ดังนี้ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2565)

มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยดำเนินการผ่านกลไกเชิงระบบที่เชื่อมโยงทั้งด้านนโยบาย การกำกับควบคุม และการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ โดยประการแรก เป็นการกำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการน้ำระดับชาติ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้องค์กรกลาง เช่น สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.) ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนแม่บท และยุทธศาสตร์ด้านน้ำ รวมทั้งเป็นกลไกในการบูรณาการแผนงานและงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ให้เกิดเอกภาพทั้งในระดับประเทศ และระดับลุ่มน้ำ อันเป็นการเชื่อมโยงการบริหารจัดการในแนวดิ่ง (vertical integration) จากส่วนกลางสู่พื้นที่ ประการที่สอง เป็นการกำกับดูแลและควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำ โดยกลไกทางกฎหมายทำหน้าที่กำหนดกติกา (regulatory framework) ในการใช้น้ำ อาทิ การกำหนดสิทธิการใช้น้ำ การออกใบอนุญาต การจัดสรรน้ำ และการควบคุมกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อแหล่งน้ำ โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการในเชิงปฏิบัติ ควบคู่กับการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมาย เช่น การกำหนดค่าใช้น้ำและมาตรการควบคุมการใช้ที่ดิน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้น้ำและลดความเสี่ยงจากวิกฤตน้ำ ประการที่สาม เป็นการบังคับใช้กฎหมายควบคู่กับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งกลไกทางกฎหมายมิได้จำกัดอยู่เพียงการควบคุมโดยรัฐเท่านั้น หากแต่ยังเปิดพื้นที่ให้ประชาชน องค์กรผู้ใช้น้ำ และภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมผ่านคณะกรรมการลุ่มน้ำ และเวทีการมีส่วนร่วมในระดับพื้นที่ อันเป็นการเชื่อมโยงการบริหารจัดการในแนวนอน (horizontal integration) ระหว่างหน่วยงานและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมดังกล่าวถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของธรรมาภิบาลด้านน้ำ (water governance) ที่ช่วยเสริมสร้างความโปร่งใส ความไว้วางใจ และความยั่งยืนของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระยะยาว (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2565)

พัฒนาการของกฎหมายทรัพยากรน้ำของประเทศไทย

พัฒนาการของกฎหมายทรัพยากรน้ำของประเทศไทย สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนผ่านแนวคิดการจัดการน้ำ ในระยะแรกยังไม่มีกฎหมายเฉพาะด้านทรัพยากรน้ำ แต่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายหลักด้านการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตรและการชลประทาน พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ.2520 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะด้านที่ควบคุมน้ำบาดาล และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญด้านคุณภาพน้ำและการควบคุมมลพิษทางน้ำ กฎหมายแต่ละฉบับต่างมุ่งควบคุมหรือใช้ประโยชน์จากน้ำ ตามภารกิจของหน่วยงานแต่ละแห่งเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ การเกษตร

ภายใต้กระแสการพัฒนาที่ยั่งยืน สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เริ่มให้ความสำคัญกับการประสานงานระหว่างหน่วยงาน การจัดทำแผนแม่บท และการนำแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามาเป็นองค์ประกอบของการจัดการน้ำ และความจำเป็นในการมีกฎหมายที่สามารถบูรณาการการจัดการน้ำในทุกมิติ (สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2562b)

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561

กฎหมายฉบับนี้ ถือได้ว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับน้ำฉบับแรก ที่กำหนดกรอบการจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวมของประเทศ โดยยึดหลักการจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ บูรณาการและสอดคล้องกับแผนพัฒนาและยุทธศาสตร์ชาติ (สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2562a) สาระสำคัญของพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561

กฎหมายฉบับนี้ ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับน้ำที่กำหนดกรอบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวมของประเทศ โดยยึดหลักการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการและสอดคล้องกับแผนพัฒนาและยุทธศาสตร์ชาติ

1. ขอบเขตการบังคับใช้ พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกฎหมายบูรณาการ การจัดสรรการใช้ น้ำ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ สิทธิในน้ำ รวมทั้งการบริหารจัดการในภาวะน้ำแล้งและภาวะน้ำท่วมให้เกิดความเป็นเอกภาพ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ ก็ให้ดำเนินการไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 3)

2. บทนิยาม เพื่อใช้บังคับในพระราชบัญญัตินี้ คำว่า “น้ำ” “ทรัพยากรน้ำ” และ “ทรัพยากรน้ำสาธารณะ” หมายความว่า น้ำทั้งผิวดิน ทั้งใต้ดิน แหล่งต้นน้ำลำธาร แหล่งกักเก็บน้ำ คลองส่งน้ำ พื้นที่น้ำหลาก ทั้งในแหล่งที่ประชาชนใช้หรือสงวนไว้ให้ประชาชนใช้ร่วมกัน แหล่งน้ำตามธรรมชาติอื่น ๆ แหล่งน้ำที่รัฐจัดสร้างหรือพัฒนาขึ้นเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตลอดจนทางน้ำชลประทานตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทาน น้ำบาดาล ตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล

“การใช้น้ำ” หมายความว่า การดำเนินกิจกรรมในทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการอุปโภคบริโภค การรักษาระบบนิเวศ จารีตประเพณี การบรรเทาสาธารณภัย เกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยว คมนาคม การประปา การผลิตพลังงาน หรือเพื่อประโยชน์อย่างใด ไม่ว่าจะทำให้น้ำมีปริมาณเปลี่ยนแปลงหรือไม่ก็ตาม

“ภาวะน้ำแล้ง” หมายความว่า สภาวะที่ปริมาณน้ำ ปริมาณการไหลของน้ำ หรือระดับน้ำลดลงอย่างต่อเนื่อง จนอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของคน สัตว์ และพืชที่อยู่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง

“ภาวะน้ำท่วม” หมายความว่า สภาวะที่ปริมาณน้ำ ปริมาณการไหลของน้ำ หรือระดับน้ำเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของคน สัตว์ และพืชที่อยู่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง แต่ไม่รวมถึงภาวะน้ำขึ้นน้ำลง ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ปกติตามธรรมชาติ

“ผิวน้ำ” หมายความว่า แผนที่หรือแผนผังแสดงระบบทางน้ำที่มีน้ำไหลผ่าน ซึ่งเชื่อมโยงกันตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงทางออกสู่พื้นที่แหล่งน้ำ ครอบคลุมทั้งแม่น้ำ ลำคลอง ห้วย หนอง บึง พื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่แหล่งกักเก็บน้ำ พื้นที่น้ำหลาก พื้นที่น้ำนอง พื้นที่ลุ่มต่ำ ทางน้ำหรือพื้นที่ที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นตามธรรมชาติ หรือมนุษย์สร้าง โดยทางน้ำดังกล่าว อาจมีน้ำไหลผ่านตลอดทั้งปี หรือบางช่วงเวลาก็ได้ (มาตรา 4)

“สิทธิในน้ำ” เป็นหลักเกณฑ์ในการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำสาธารณะ กำหนดให้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเป็นของส่วนรวม บุคคลมีสิทธิใช้หรือเก็บกักน้ำได้เท่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ในกิจกรรมหรือที่ดินของตน โดยไม่เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่บุคคลอื่น (มาตรา 8)

3. องค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดองค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ไว้ 3 ระดับ คือ

- ระดับชาติ คือ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) (มาตรา 9)
- ระดับลุ่มน้ำ คือ คณะกรรมการลุ่มน้ำประจำลุ่มน้ำ (มาตรา 27)
- ระดับองค์กรผู้ใช้น้ำ เพื่อสะท้อนการมีส่วนร่วมของประชาชน (มาตรา 38)



คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำ โดยทั่วไป เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการบูรณาการเกี่ยวกับการใช้น้ำ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำให้เกิดความเป็นเอกภาพ กล่าวคือ จัดทำนโยบายและแผนแม่บทเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ โดยต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน องค์กรผู้ใช้น้ำ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เมื่อแผนแม่บทได้รับความเห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้ และหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำปฏิบัติตาม (มาตรา 17, 18 ใน พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561, 2561)

คณะกรรมการลุ่มน้ำประจำลุ่มน้ำ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำในเขตลุ่มน้ำ โดยจัดทำแผนแม่บทการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในเขตลุ่มน้ำ จัดทำแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้ง แผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วม ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์และระเบียบการใช้น้ำ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในเขตลุ่มน้ำ ทั้งนี้ภายใต้กรอบและแนวทางของ กนช. ที่กำหนด

องค์กรผู้ใช้น้ำ พระราชบัญญัติฉบับนี้ รับรองให้บุคคลซึ่งใช้น้ำในบริเวณใกล้เคียงกัน และอยู่ในเขตลุ่มน้ำเดียวกัน มีสิทธิรวมตัวกันจดทะเบียนก่อตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำ เพื่อประโยชน์ร่วมกันเกี่ยวกับการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในหมู่สมาชิกขององค์กรผู้ใช้น้ำ โดยมีวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ การดำเนินงาน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 38 ใน พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561, 2561) ทั้งนี้การจดทะเบียนก่อตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำตามกฎหมายฉบับนี้ ให้เป็นไปด้วยความสมัครใจ เพื่อนำไปบริหารจัดการทรัพยากรน้ำด้านต่าง ๆ ให้เกิดความเป็นเอกภาพ มีความสมดุลและยั่งยืน (มาตรา 27 ใน พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561, 2561)

ภาวะน้ำแล้งและภาวะน้ำท่วม พระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ จัดทำผังน้ำเสนอคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) เพื่อให้ความเห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 23 ประกอบ มาตรา 17) หลังจากนั้น การใช้ประโยชน์ที่ดินที่อยู่ในระบบทางน้ำตามผังน้ำ ต้องไม่ก่อให้เกิดการเบี่ยงเบนทางน้ำ หรือกีดขวางการไหลของน้ำ อันจะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามแผนป้องกันและแก้ไขน้ำแล้ง และแผนป้องกันแก้ไขภาวะน้ำท่วม (มาตรา 56 ใน พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561, 2561)

การอนุรักษ์และการพัฒนาทรัพยากรน้ำสาธารณะ กรณีที่คณะกรรมการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เห็นว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารหรือพื้นที่ชุ่มน้ำ สมควรสงวนไว้เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำสาธารณะ ก็ให้พิจารณาดำเนินการให้พื้นที่นั้นเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (มาตรา 73 ใน พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561, 2561) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบของ กนช. มีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์หรือพัฒนาทรัพยากรน้ำสาธารณะให้เป็นไปโดยรวม (มาตรา 74 พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561, 2561)

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 เป็นกฎหมายแม่บท ที่วางกรอบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศอย่างเป็นระบบและบูรณาการ และมุ่งแก้ไขปัญหาการบริหารน้ำที่กระจัดกระจาย ด้วยการจัดตั้งโครงสร้างการบริหารจัดการในระดับชาติและระดับลุ่มน้ำ พร้อมทั้งวางกลไกการป้องกันและรับมือกับภัยพิบัติทางน้ำ ควบคู่กับการคุ้มครองระบบนิเวศแหล่งน้ำและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ



ทุกภาคส่วน สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงผ่านจากการจัดการน้ำเชิงเฉพาะกิจ ไปสู่การบริหารจัดการน้ำในมิติของความมั่นคง ความยั่งยืนในระยะยาว

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (2561 – 2580)

ในเรื่องของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การกำหนดทิศทางเชิงนโยบายถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดกรอบการดำเนินงานด้านทรัพยากรน้ำ เป็นการเชื่อมโยงการจัดการน้ำเข้ากับความมั่นคงของประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจ และการพัฒนาที่ยั่งยืนของสังคมไทย ดังนั้น ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-2580) จึงถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวทางด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไปสู่การพัฒนา ดังนี้

1. **ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง** กำหนดให้ทรัพยากรน้ำเป็นองค์ประกอบสำคัญของประเทศ โดยมุ่งลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติทางน้ำ ไม่ว่าจะเป็นน้ำท่วม น้ำแล้ง และการขาดแคลนน้ำ เน้นการบริหารจัดการน้ำที่เพียงพอและมีประสิทธิภาพ เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

2. **ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนา** โดยให้ความสำคัญกับการเข้าถึงน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคบริโภค ซึ่งปัจจัยพื้นฐานของคุณภาพชีวิตและสุขภาวะ ลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงระหว่างพื้นที่เมือง ชนบท และกลุ่มประชากรต่าง ๆ

3. **ยุทธศาสตร์ด้านเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม** โดยเน้นการอนุรักษ์ฟื้นฟูและการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างสมดุล รวมถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน

กล่าวโดยสรุป ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มองความมั่นคงทางน้ำเป็นฐานของความมั่นคงของสังคมในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นความมั่นคงทางชีวิต เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม (ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี 2561-2580, 2561)

เชื่อมโยงความมั่นคงทางน้ำ ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทด้านการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทย ซึ่งวางหลักการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการทั้งด้านปริมาณ คุณภาพ การใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ และป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ โดยมีเป้าหมายที่สำคัญในการสร้างความมั่นคงด้านน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค การเกษตร อุตสาหกรรม และการรักษาสมดุลของระบบนิเวศ ซึ่งสอดคล้องโดยตรงกับกรอบแนวคิดและเจตนารมณ์ของนิยามความมั่นคงทางทางด้านน้ำของ UN-Water ที่เน้นการเข้าถึงน้ำอย่างยั่งยืนในปริมาณและคุณภาพที่เหมาะสม การคุ้มครองจากมลพิษและภัยพิบัติทางน้ำ การอนุรักษ์ระบบนิเวศ ซึ่งสะท้อนถึงแนวคิด “การเข้าถึงน้ำอย่างยั่งยืนและเป็นการคุ้มครองความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน” ตามนิยามของ UN-Water ในขณะเดียวกัน แนวคิดเรื่องการป้องกันมลพิษทางน้ำและภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับน้ำในนิยามของ UN-Water ยังสอดคล้องกับกลไกตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 ที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดเขตพื้นที่ลุ่มน้ำ การจัดลำดับความสำคัญของการใช้น้ำในภาวะวิกฤต และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งล้วนเป็นองค์ประกอบสำคัญของความมั่นคงทางด้านน้ำในเชิงกฎหมายและเชิงนโยบาย

นอกจากนี้ นิยามความมั่นคงทางด้านน้ำของ UN-Water ยังสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561 – 2580) โดยเฉพาะยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงและยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการพัฒนาบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมกับฐานทรัพยากรของประเทศไทยระยะยาว ทรัพยากรน้ำจึงถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของความมั่นคงของประชาชน

กล่าวโดยสรุป นิยามความมั่นคงทางด้านน้ำของ UN-Water เป็นเหมือนกรอบแนวคิดสากลที่สามารถอธิบาย และรองรับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 และยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี



ของประเทศไทยอย่างเป็นระบบ ทั้งด้านการคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงน้ำ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน การป้องกันภัยพิบัติของประเทศไทยในระยะยาว

แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี

ปัญหาด้านทรัพยากรน้ำ มีทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน รวมถึง ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และประเทศ รัฐบาลก็พยายามแก้ไข ปัญหาแต่เนื่องจากประเทศไทย มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำกระจัดกระจาย หลายหน่วยงาน ก่อให้เกิดปัญหาความทับซ้อนในเชิงโครงสร้าง บทบาทหน้าที่ การใช้งบประมาณ และขาด ความเป็นเอกภาพ เพราะไม่มีหน่วยงานหลักเข้ามาดูแลบริหารจัดการในภาพรวม จนกระทั่งรัฐบาล มีนโยบาย แก้ปัญหาอย่างจริงจัง โดยกำหนดเป้าหมายในการบริหารจัดการน้ำ ออกเป็น 4 เสาหลัก เพื่อใช้กำหนดทิศทาง ในการดำเนินงานปรับปรุงโครงสร้างบริหารน้ำให้เกิดประโยชน์ ประกอบด้วย

1. แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ.2561 - 2580)
2. การจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ
3. ด้านกฎหมาย
4. ส่งเสริมพัฒนาองค์ความรู้ นวัตกรรม เทคโนโลยี ผลงานวิชาการมาใช้ขับเคลื่อนแผนแม่บท

ทรัพยากรน้ำ

สี่เสาหลัก ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ถือเป็นวิธีการสำคัญเพื่อขับเคลื่อนการบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำให้มีประสิทธิภาพ และสร้างความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการ อันจะนำไปสู่ความมั่นคงทาง น้ำของประเทศ

บทความวิชาการนี้ จะกล่าวถึงเฉพาะเสาหลักที่ 1 และที่ 2 เนื่องจากเสาหลักที่ 3 มุ่งเน้นการ ปรับปรุงกฎหมายและโครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้เกิดการบูรณาการการทำงานของหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง ส่วนเสาหลักที่ 4 มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคส่วน ต่าง ๆ ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งครอบคลุมอยู่ในเสาหลักที่ 2

เสาหลักที่ 1 เรื่องแผนแม่บทบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ.2561 - 2580) โดยมีเป้าหมาย และแผนการดำเนินงาน 6 ด้าน ประกอบด้วย

1. การจัดการน้ำอุปโภคบริโภค
2. การสร้างความมั่นคงของน้ำภาคการผลิต เพื่อการเกษตรและอุตสาหกรรม
3. การจัดการน้ำท่วมและอุทกภัย
4. การจัดการคุณภาพน้ำ และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ
5. การอนุรักษ์ฟื้นฟูสภาพป่าต้นน้ำที่เสื่อมโทรม และการป้องกันการพังทลายของดิน
6. การบริหารจัดการ

จะเห็นได้ว่าแผนแม่บทดังกล่าว มีการวางกรอบแนวความคิดการทำงานตามหลักปรัชญาของ เศรษฐกิจพอเพียง และยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561 - 2580) ในยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านการสร้าง ความ คุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงยึดหลักการสร้างความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และการ พัฒนาแหล่งน้ำ รวมถึงประโยชน์ทรัพยากรน้ำ โดยสามารถใช้มาตรการทั้งทางโครงสร้าง กฎระเบียบ องค์กร จัดการ การจัดการข้อมูล การเตือนภัย การวิจัยและพัฒนา นวัตกรรม ให้สามารถขับเคลื่อนภายใต้แผนแม่บท ด้านน้ำ และงานตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน

เสาหลักที่ 2 เรื่อง การจัดตั้งองค์กรกลาง เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ มีหน้าที่บูรณาการความ ร่วมมือของหน่วยงานด้านน้ำที่มีอยู่มากตามกระทรวงต่างๆเข้าด้วยกัน พร้อมทั้งกำหนดนโยบาย แผนปฏิบัติ



งาน งบประมาณ โครงการต่างๆ ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับลุ่มน้ำ ประกอบด้วยคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) มีบทบาทหน้าที่สำคัญ เช่น จัดทำนโยบายและแผนแม่บทเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ตลอดจนกำกับ ดูแล เร่งรัด ตรวจสอบ ติดตามและให้คำแนะนำแก่อนุหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตามนโยบาย และแผนแม่บท

ในส่วนของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำ ตาม พ.ร.บ.ทรัพยากรน้ำ กำหนดให้มีคณะกรรมการลุ่มน้ำประจำลุ่มน้ำ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่มาจากผู้แทนหน่วยงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ ผู้แทนภาคประชาชนในลุ่มน้ำนั้น โดยมีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนแม่บทการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในเขตลุ่มน้ำนั้น การจัดทำแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้งและน้ำท่วม และที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟูและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางน้ำในเขตชุมชน (สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.), 2562b)

กล่าวโดยสรุป แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ.2561 - 2580) เป็นกรอบนโยบายระยะยาวของรัฐ ที่จะทำขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการจัดน้ำของประเทศอย่างเป็นระบบและยั่งยืน โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ “การสร้างความมั่นคงทางน้ำ” ทั้งด้านอุปโภคบริโภค การผลิต การป้องกันภัยพิบัติ และการคุ้มครองระบบนิเวศ ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 ในขณะเดียวกันแผนแม่บทนี้ ย้าบทบาทของกฎหมายในฐานะเป็นเครื่องมือที่กำหนดอำนาจ กลไกสร้างเอกภาพการบริหาร และเป็นฐานรองรับการบังคับใช้นโยบายด้านน้ำ โดยเชื่อมโยงกับการดำเนินการของแผนเกี่ยวกับพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 และบทบาทของหน่วยงานกลางด้านน้ำ เพื่อแก้ไขปัญหาการจัดการน้ำแบบแยกส่วนในอดีต สะท้อนภาพรวมแผนแม่บทเป็นกรอบนโยบายที่ยกระดับ “น้ำ” จากทรัพยากรเชิงเทคนิคสู่ฐานรากความมั่นคงของสังคม สร้างความสามารถเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรน้ำ กฎหมายและความมั่นคงของประเทศ

ความมั่นคงทางน้ำกับการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs)

การจัดการน้ำอย่างยั่งยืนเป็นกลไกที่เชื่อมโยงทรัพยากรธรรมชาติกับความมั่นคงของประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และเสรีภาพทางการเมือง ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน อย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 จะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมขององค์กรผู้ใช้น้ำและชุมชน แต่ในทางปฏิบัติการมีส่วนร่วมดังกล่าว ยังคงมีลักษณะผู้ใช้น้ำหรือภาคประชาชนอาจจะมีโอกาสเข้าร่วมรับฟังข้อมูล เสนอความคิดเห็น แต่ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก จะเห็นได้ว่าน้ำไม่ได้เป็นเพียงเป้าหมายเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อม แต่ทั้งยังเป็นตัวเชื่อมความมั่นคงและพัฒนา ดังนี้

1. SDG 6: น้ำที่สะอาดและการสุขาภิบาล เป็นรากฐานของความมั่นคงทางน้ำ กล่าวคือ เป็นเป้าหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำอย่างยั่งยืน โดยประกันการเข้าถึงน้ำสะอาดและสุขาภิบาลอย่างทั่วถึง มีคุณภาพและยั่งยืน SDG 6 ทำหน้าที่เป็นรากฐานของความมั่นคง เนื่องจากการขาดแคลนน้ำหรือน้ำไม่ปลอดภัยส่งผลกระทบต่อสุขภาพ การดำรงชีวิต และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อรัฐ (เสถียร ฉันทะ และคณะ, 2567)

2. SDG 2 และ SDG 8: ความมั่นคงทางน้ำกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจและอาหาร เนื่องจากน้ำเป็นปัจจัยการผลิตหลักของทั้งภาคเกษตรและอุตสาหกรรม ความมั่นคงทางน้ำ เช่น ภัยแล้ง หรือการจัดการน้ำที่ไม่



เป็นธรรม อาจนำไปสู่ความไม่มั่นคงด้านอาหาร การสูญเสียรายได้ และความเปราะบางของเศรษฐกิจ อาจกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (ไกรศร วันละ, และ เสาวลักษณ์ โกศลกิตติอัมพร, 2564)

3. SDG 11 และ SDG 13: ความมั่นคงของประเทศกับการรับมือภัยพิบัติและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การจัดการน้ำอย่างยั่งยืนช่วยลดความเสี่ยงจากอุทกภัย ภัยแล้ง และผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งหากรัฐไม่สามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาจนำไปสู่ความเสียหายและผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมือง (เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว และคณะ, 2568)

4. SDG 16: กลไกทางกฎหมายน้ำและความมั่นคงของรัฐ SDG 16 เป็นเป้าหมายที่เชื่อมโยงการจัดการน้ำอย่างยั่งยืนเข้าถึงความมั่นคงของประเทศ การมีกลไกทางกฎหมายและสถาบันที่โปร่งใส เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรน้ำ จะช่วยลดความขัดแย้งในการใช้น้ำ เสริมสร้างความไว้วางใจของประชาชน และเพิ่มความชอบธรรมของรัฐ ในทางกลับกัน การจัดการน้ำที่ขาดหลักนิติธรรม และขาดการมีส่วนร่วมอาจนำไปสู่ความขัดแย้ง เสียหายด้านทรัพยากรซึ่งเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศระยะยาว (พันธุ์ทิพย์ นवानุช และ พวงผกา มุ่งดี, 2567)

ประเทศไทยได้ดำเนินการตาม SDGs ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ เช่น โครงการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคในชนบท โครงการบริหารจัดการน้ำในระดับลุ่มน้ำ โครงการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพิบัติทางน้ำ ที่มุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากภัยแล้งและอุทกภัย รวมถึงการพัฒนาระบบการบริหารจัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

สรุป

การบริหารจัดการน้ำมีความเชื่อมโยงกับความมั่นคงของสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม โดยแนวคิดของ UN-Water ได้ให้ความสำคัญกับการเข้าถึงน้ำเพียงพอ มีคุณภาพ และมีการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-2580) และแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี ที่มุ่งสร้างความมั่นคงทางน้ำควบคู่กับการพัฒนาที่ยั่งยืน ในส่วนของพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 ได้วางโครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในลักษณะบูรณาการ รวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนและภาคประชาชน แต่ยังมีข้อจำกัดบางประการ ในขณะเดียวกัน การจัดการทรัพยากรน้ำยังมีความเชื่อมโยงกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน SDGs ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการบริหารจัดการน้ำ ไม่ได้เป็นเพียงประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังเป็นพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจ และความมั่นคงของสังคมในระยะยาว

ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์กลไกทางกฎหมายดังกล่าว พบว่า ความท้าทายหลักอยู่ที่การทำให้กลไกที่มีอยู่สามารถสร้าง “ผลผลิตด้านความมั่นคงทางน้ำและความมั่นคงของสังคม “ได้อย่างเป็นรูปธรรม” จึงขอเสนอแนะ ดังนี้

1. ด้านการพัฒนากฎหมายและนโยบายจากโครงสร้างไปสู่ผลลัพธ์ กล่าวคือ ควรพัฒนาพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 ให้ดำเนินการรับรองผลลัพธ์ขั้นต่ำทางด้านความมั่นคงทางน้ำมากกว่ามุ่งเน้นการกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่พร้อมทั้งเสริมให้แผนแม่บทบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี มีผลผูกพัน เชิงการตัดสินใจ เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายความยั่งยืนในระยะยาว



2. ด้านการเสริมสร้างบทบาทหน้าที่ของประชาชนและองค์กรผู้ใช้น้ำ ให้มีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรม ในกระบวนการจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งในลักษณะการรับฟังความคิดเห็น การมีส่วนร่วมในการวางแผน การตัดสินใจ และการติดตามการดำเนินงาน เพื่อส่งเสริมการจัดการน้ำอย่างยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

- เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว, ทนงค์ศักดิ์ ศิริยงค์ และณัฐกิตติ์ สุขสำราญ. (2568). การประเมินระดับการพัฒนาของ
เมืองน้ำอยู่: แนวคิดและกรณีศึกษา. *วารสารวิจัยสังคมและปริทัศน์*. 48(1), 1-24.
- ไกรสร วันละ และ เสาวลักษณ์ โกศลกิตติอัมพร. (2564). การขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนของ
ประเทศไทย. *วารสาร มจร บาลีศึกษายุทธศาสตร์*. 7(3), 56-66.
- พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ. พ.ศ.2561 (2561, ธันวาคม 28). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 112 ก.
หน้า 44 – 83.
- พันธุ์ทิพย์ นวานุช และ พวงผกา มุ่งดี. (2567). มาตรการทางกฎหมายเพื่อนำไปสู่ความเท่าเทียมในการเข้าถึง
ความยุติธรรมตามเป้าหมายที่ 16 การพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์กรสหประชาชาติ, *วารสารวิชาการ
วิทยาลัยสันตพล*. 10(1), 134-143.
- ยุทธศาสตร์ชาติ. (พ.ศ.2561 – 2580) (2561, ตุลาคม 13). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก. หน้า 1
– 71.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2565). *โครงการศึกษานวัตกรรมเชิงระบบ โครงสร้าง และกลไกการ
บริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ (รายงานฉบับสมบูรณ์)*. สำนักงานสภานโยบายการ
อุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ.
- สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2565). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.
2566-2570)*. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.). (2562a). *แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี พ.ศ.
2561-2580*. สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.).
- สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.). (2562b). *ยุทธศาสตร์ สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2564-
2568*. สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.).
- เสถียร ฉันทะ, สำราญ เชื้อเมืองพาน, อรุณี อินเทพ, และ จันทร์จิรา ชันเสรีฐ. (2567). สถานการณ์พัฒนาที่
ยั่งยืนเป้าหมายที่ 6: การจัดการน้ำและสุขาภิบาลของประเทศไทย. พ.ศ.2559 – 2565.
วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์. 19(2), 13-27.
- Biswas, A. K., & Tortajada, C. (2010). Water Supply of Phnom Penh: An Example of Good
Governance. *International Journal of Water Resources Development*. 26(2), 157 –
172.
- UN-Water. (2013). *Water security and the global water agenda: A UN-Water analytical brief*.
United Nations University.