

ความเป็นธรรมในการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตรกรณีศึกษาระบบเหมืองฝาย  
ในพื้นที่ลุ่มน้ำแม่ขาน จังหวัดเชียงใหม่

**FAIRNESS IN WATER MANAGEMENT FOR AGRICULTURE: A CASE STUDY OF LOCAL  
IRRIGATION (MUANG FAI) IN MAE KHAN WATERSHED, CHIANG-MAI PROVINCE**

นายชาวลิต สิมสวย<sup>1</sup> Chaowalit Simsuy

**ABSTRACT**

The objectives of the study were to examine ideas of agriculturists in fair water allocation, to study approaches for conducting the fair water allocation for agriculture, and to investigate factors that have changed the fairness in water allocation. The research methodology consisted of performing site-surveys, employing questionnaires, conducting in-depth interviews with leaders of water users' groups, and conducting focus group discussions with groups of experts. Results from the study showed that the ideas of agriculturists in fair water allocation included holding equal basic rights and using rationale necessity principle. The local wisdom based practice that has been used continuously was allowing the agriculturists who live at the end of the river use the water first and then allowing the ones who live in the area above the first group use the water respectively. This practice became water management institute. It has been utilized until now. This water management institute is in compliance with Theory of Justice of John Rawls (2001). The main mechanism that promoted the fairness in water allocation was the establishment of water management institute of the water users' groups arose from different context of each local area. However, it was found that the fairness in water allocation has decreased because of external factors, such as the changes in land use, Government's policy regarding the promotion of planting economic plants, and the increase of basic infrastructure development. Consequently, this caused the increase of fighting over water.

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาแนวคิดในการจัดสรรน้ำของเกษตรกรให้เกิดความเป็นธรรม ศึกษาวิธีการที่ทำให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดสรรน้ำเพื่อการเกษตร และศึกษาปัจจัยที่ทำให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดสรรน้ำเพื่อการเกษตรเปลี่ยนแปลงไป ด้วยวิธีการ สัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้นำกลุ่มผู้ใช้น้ำ การประชุมกลุ่มย่อยกับกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ผลการศึกษา เกษตรกรมีหลักคิดการจัดสรรน้ำในแม่น้ำที่เป็นธรรมคือ การใช้หลักสิทธิเช่นเดียวกันและความมีเหตุผลตามความจำเป็น หลักปฏิบัติที่เป็นภูมิปัญญามาอย่างต่อเนื่องคือ การให้เกษตรกรที่อยู่ท้ายน้ำได้ใช้น้ำก่อนหลังจากนั้นจึงเป็นผู้ที่ถัดขึ้นมาตามลำดับ จนกลายเป็นสถาบันจัดการน้ำที่ปฏิบัติสืบทอดกันมาถึงปัจจุบัน สอดคล้องกับทฤษฎีความยุติธรรมของ John Rawls (2001) กลไกสำคัญที่ทำให้การจัดสรรน้ำเกิดความเป็นธรรมคือ การมีสถาบันจัดการน้ำของกลุ่มผู้ใช้น้ำเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขของแต่ละบริบทพื้นที่ที่แตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตามพบว่าความเป็นธรรมในการจัดสรรน้ำมีแนวโน้มลดลงเกิดจากปัจจัยภายนอก ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน นโยบายรัฐสนับสนุนการปลูกพืชเศรษฐกิจ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากขึ้น จึงทำให้เกิดการแย่งชิงน้ำสูงขึ้นตามมา

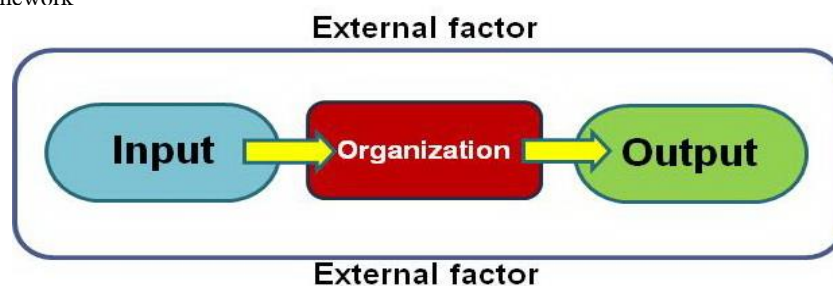
<sup>1</sup> นิสิตปริญญาเอกสาขาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## 1. คำนำ

การจัดการน้ำในประเทศไทยตามรูปแบบของแหล่งน้ำมีอยู่ 2 รูปแบบคือ การจัดการน้ำนิ่งได้แก่ เขื่อน อ่างเก็บน้ำ สระน้ำ และการจัดการน้ำไหลได้แก่ ระบบเหมืองฝายในแม่น้ำ ระบบเหมืองฝายในลำห้วย เป็นต้น หน่วยงานและสถาบันหลักในการจัดการน้ำของไทย คือ กรมชลประทาน ซึ่งเดิมเคยมีหน้าที่จัดหาน้ำ ปัจจุบันรับหน้าที่จัดสรรน้ำด้วย แต่รัฐขาดทั้งกติกาศึกษาและเครื่องมือในการจัดสรรน้ำ ความขัดแย้งด้านการจัดสรรน้ำได้กลายเป็นปัญหาสำคัญในภาคเกษตร ทั้งในระหว่างราษฎรด้วยกัน ระหว่างราษฎรกับรัฐ และระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกัน ขณะเดียวกันความต้องการน้ำในเขตเมืองก็ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดการช่วงชิงน้ำกัน ระหว่างชุมชนเมืองกับชนบท ชุมชนเมืองกับภาคอุตสาหกรรม ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำหลายฉบับ แต่การบริหารจัดการน้ำของไทยส่วนใหญ่ยังอยู่ภายใต้ระบบการเข้าถึงโดยเสรี จึงเป็นเหตุให้การจัดการน้ำไหลโดยการปล่อยให้เกิดการเข้าถึงน้ำโดยเสรีเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากร เป็นระบบที่ขาดความเป็นธรรม ไม่สนับสนุนให้เกิดการใช้ประโยชน์สูงสุด และไม่เอื้ออำนวยให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน Mingsam Kaosa-ard(2006)

จากสาเหตุดังกล่าวข้างต้นจึงมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาดังนี้ ศึกษาแนวคิดในการจัดสรรน้ำของเกษตรกรให้เกิดความเป็นธรรม ศึกษาวิธีการที่ทำให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดสรรน้ำเพื่อการเกษตร และศึกษาปัจจัยที่ทำให้ความเป็นธรรมในการจัดสรรน้ำเพื่อการเกษตรเปลี่ยนแปลงไป โดยมีกรอบแนวคิดการวิจัยจากทฤษฎีความยุติธรรมของ John Rawls (2001) เป็นการให้โอกาสคนที่ด้อยโอกาสที่สุดเป็นคนได้ใช้น้ำก่อนหลังจากนั้นจึงจะแบ่งให้คนที่ด้อยโอกาสรองลงมาจนถึงคนที่ได้เปรียบที่สุดได้ใช้น้ำเป็นคนสุดท้าย ดังนั้นเพื่อพิสูจน์ว่าการจัดสรรน้ำในพื้นที่กรณีศึกษานี้มีการจัดสรรน้ำที่เป็นไปตามหลักสากล สมควรยึดเป็นแบบอย่างและเป็นแนวทางการจัดสรรน้ำที่เป็นธรรมอย่างไร โดยมีสมมติฐานการวิจัยว่า “การจัดสรรน้ำผ่านสถาบันจัดการน้ำชุมชนจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อเกษตรกรผู้ใช้น้ำ”

Diagram 1. Conceptual Framework



**External Factors:** 1. Policy 2. Economy 3. Water allocation 4. Climate 5. Land use 6. Infrastructure

**Input Factors:** 1. Social ecology 2. Water resource 3. Users' system 4. Geography

**Process (Organization):** 1. By state organization 2. By private organization 3. By institute 4. Through partnerships

**Output Factors (Types of Fairness):** 1. Getting water equally 2. Holding equal opportunities 3. Following the deals/rules 4. Holding the same rights 5. Having equal right to vote 6. Complying with rationale necessity principle 7. Complying with the effort 8. Complying with terms and conditions 9. Complying with authority/responsibility 10. Complying with ability

## 2. อุปกรณ์และวิธีการ

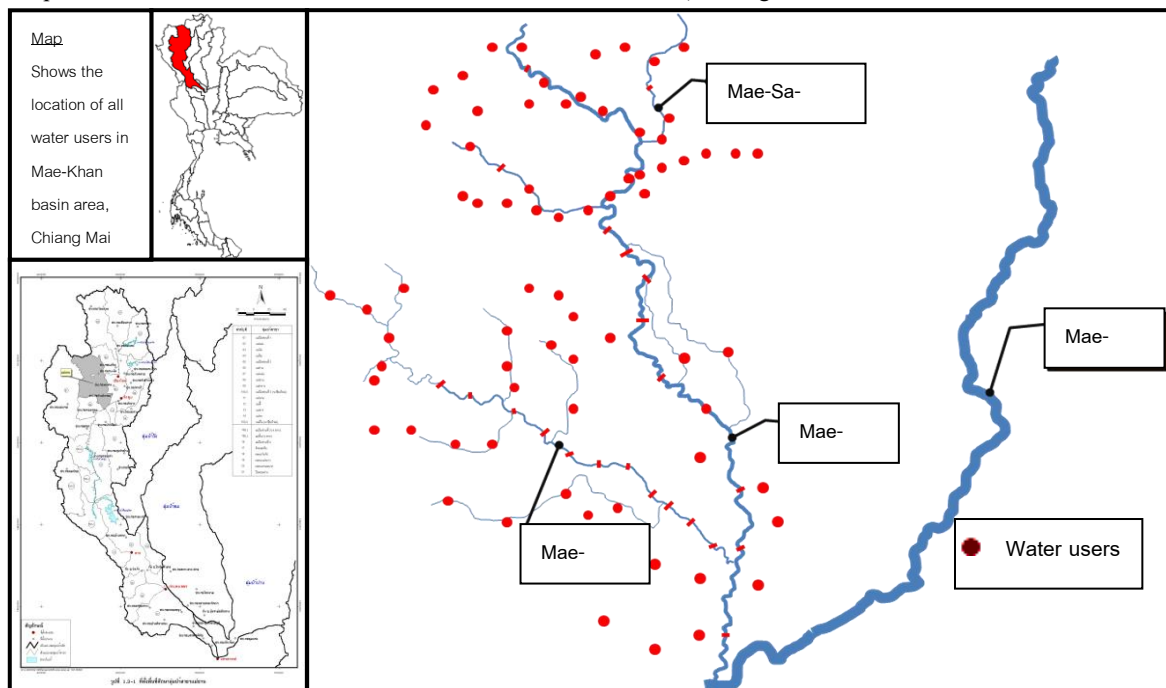
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ของการศึกษาความเป็นธรรมในการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตรกรรมศึกษา ระบบเหมืองฝายในพื้นที่ลุ่มน้ำแม่ขานจังหวัดเชียงใหม่ นั้น มีสถานะเป็นลุ่มน้ำสาขาของลุ่มน้ำแม่ปิง ครอบคลุมพื้นที่ 5 อำเภอ ได้แก่ อำเภอสะเมิง อำเภอหางดง อำเภอแม่วาง อำเภอดอยหล่อ และอำเภอสันป่าตอง ในจังหวัดเชียงใหม่ มีพื้นที่รับน้ำประมาณ 1,832.45 ตารางกิโลเมตร(Map1)มีลำน้ำสำคัญสองสายได้แก่ ลำน้ำแม่ขานและลำน้ำแม่วาง โดยมีประชากรและกลุ่มตัวอย่างในTable 1.

Table 1. shows the population and sample group of the water users.

| Population and sample group in Mae-Khan watershed area, Chiang Mai province | Upper Mae-Khan watershed area (unit: water user group) | Upper Mae-Khan watershed area (unit: water user group) | Total (unit: water user group) |
|---|--|--|--------------------------------|
| 1. Mae-Khan Tributaries   | 49   | 8  | 57                             |
| 2. Mae-Wang Tributaries   | 20   | 15   | 35                             |
| Total population  | 69   | 23   | 92                             |
| Total sample group  | 20   | 8  | 28                             |

4.1 เพื่อพิสูจน์สมมติฐานว่า “การจัดสรรน้ำผ่านสถาบันจัดการน้ำชุมชนจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อเกษตรกรผู้ใช้น้ำ” ด้วยการใช้สถิติทดสอบความสัมพันธ์เชิงเส้นของเพียร์สัน การใช้แบบสอบถาม การสัมภาษณ์เชิงลึก และประชุมกลุ่มย่อย โดยใช้สถิติการแจกแจงความถี่และฐานนิยม เพื่อตรวจเช็คความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ

Map1. shows the location of all water users in Mae-Khan basin area, Chiang Mai Province.



Picture 1. shows the water users in Mae-Khan basin area



### 3. ผลการวิจัย

กลุ่มผู้ใช้น้ำจากระบบเหมืองฝายในพื้นที่ลุ่มน้ำแม่จันทอนบนและตอนล่าง ซึ่งกลุ่มดังกล่าวมีสถานะเป็นสถาบันจัดการน้ำชุมชนเพื่อการเกษตร มีนิยามความเป็นธรรมที่สอดคล้องกัน (See Table 2) กล่าวคือ การมีโอกาสเท่าเทียมกัน การทำตามข้อตกลงกติกา การมีสิทธิเช่นเดียวกัน การมีอำนาจออกเสียงเท่ากัน และเป็นไปตามเหตุผลความจำเป็น แต่มีจุดเน้นที่แตกต่างกันคือกลุ่มผู้ใช้น้ำในพื้นที่ตอนบนจะเน้นการมีโอกาสเท่าเทียมกัน และเป็นไปตามเหตุผลความจำเป็น เพราะว่าการกลุ่มผู้ใช้น้ำในพื้นที่ตอนบนมีความแตกต่างกันในเชิงพื้นที่มาก ส่งผลให้ทุกคนมีโอกาสในการเข้าถึงน้ำที่แตกต่างกัน จึงเกิดการเอาเปรียบกันสูงใครมีทุนมากก็มีโอกาสมากกว่าที่จะได้นำไปใช้เพื่อทำการเกษตร ส่วนกลุ่มผู้ใช้น้ำในพื้นที่ตอนล่างจะเน้นการทำตามข้อตกลงกติกา เพราะว่าเป็นพื้นที่ศึกษาเป็นพื้นที่ราบมีความสะดวกในการเข้าถึงน้ำหลากหลายวิธีการมาก ประกอบกับมีความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ การใช้ประโยชน์ที่ดินที่หลากหลายและมีหน่วยงานรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยจึงทำให้แนวคิดในการจัดสรรน้ำให้เกิดความเป็นธรรมมีความซับซ้อนมากขึ้น แนวทางการทำข้อตกลงและการวางกฎกติกาโดยอาศัยหน่วยงานราชการและกฎหมายรับรองจึงจะทำให้เกิดความน่าเชื่อถือมากขึ้น

Table 2. The concept of fairness in the water allocation of water users and state organization

| Types of Fairness in Water<br>Resource Allocation  | The ideas of water users' groups                                |   |                                    |
|--|---|---|------------------------------------|
|  | Water users in upper<br>Mae-Khan watershed<br>area<br>(Percent) | Water users in lower<br>Mae-Khan watershed<br>area<br>(Percent) | State<br>Organization<br>(Percent) |
| 1. Getting water equally                           | 0.00  | 3.33  | 12.00                              |
| 2. Holding equal opportunities                     | 36.67   | 16.67   | 12.00                              |
| 3. Following the deals/rules                       | 8.33  | 30.00   | 36.00                              |
| 4. Holding the same rights                         | 20.00   | 25.00   | 20.00                              |
| 5. Having equal right to vote                      | 11.67   | 13.33   | 8.00                               |
| 6. Complying with rationale<br>necessity principle | 23.33   | 11.67   | 0.00                               |
| 7. Complying with the effort                       | 0.00  | 0.00  | 0.00                               |
| 8. Complying with terms and<br>conditions          | 0.00  | 0.00  | 12.00                              |
| 9. Complying with<br>authority/responsibility      | 0.00  | 0.00  | 0.00                               |
| 10. Complying with ability                         | 0.00  | 0.00  | 0.00                               |
| <b>Total</b>                                       | 100.00  | 100.00  | 100.00                             |

ส่วนนิยามความเป็นธรรมในการจัดสรรน้ำในความเห็นของหน่วยงานรัฐนั้น(See Table 2)มีจุดมุ่งเน้นที่คล้ายกับกลุ่มผู้ใช้น้ำในพื้นที่ตอนล่าง คือการทำตามข้อตกลงกติกานี้เนื่องจากว่าหน่วยงานของรัฐมีความใกล้ชิดกับกลุ่มผู้ใช้น้ำในพื้นที่ตอนล่างอยู่แล้ว ดังนั้นจึงเกิดการถ่ายทอดความรู้สึกระหว่างกันมาตลอดทำให้มีแนวคิดที่ไม่แตกต่างกันมาก แต่โดยรวมแล้วถือว่าความเป็นธรรมในการจัดสรรน้ำให้แก่เกษตรกรนั้นมีพื้นฐานที่ใกล้เคียงกัน หรือจัดอยู่ในกลุ่มเดียวกัน 5 รูปแบบคือ 1)การมีโอกาสเท่าเทียมกัน 2)การทำตามข้อตกลงกติกา 3)การมีสิทธิเช่นเดียวกัน 4)การมีอำนาจออกเสียงเท่ากัน และ 5)เป็นไปตามเหตุผลความจำเป็น

Table 3. Analysis of how water has been managed under the 4 organizations

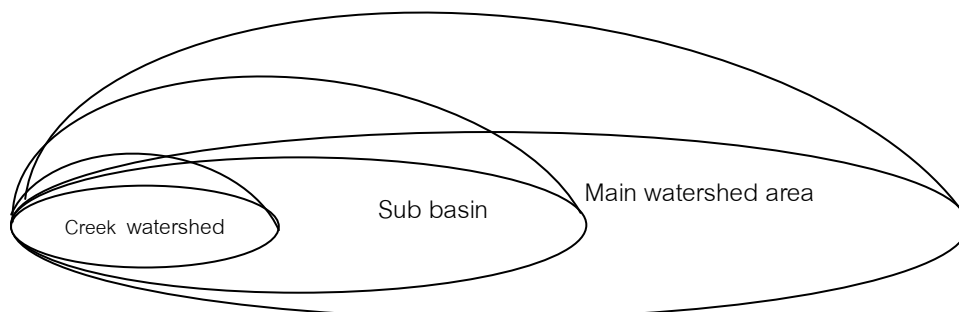
| No. | Issue                                 | By state organization   | By institute  | By private organization | Through partnerships  |
|-----|---------------------------------------|---|---|-------------------------|---|
| 1   | Organizational structure              | Having the firm structure, it is difficult to be changed.   | Having the loose structure, it can be changed quickly.  | None                    | Having the firm structure, it is difficult to be changed.   |
| 2   | Roles and responsibility              | Having the clear roles/responsibility, knowing exactly who, what, where, how, when to perform the roles/responsibility. It is difficult to conduct cross functional management. | Having the clear roles/responsibility but roles/responsibilities can be adjusted according to the situations. Cross function can be done. | None                    | Having unclear roles/responsibility, not knowing exactly who, what, where, how, when to perform the roles/responsibility. It is difficult to conduct cross functional management. |
| 3   | The right or the resource utilization | It is clear that who will get, what amount, what resources are available, how much can be used, how to be used. It is difficult to increase or decrease the amount.             | It is clear, and complying with reasons and necessity. The amount can be increased or decreased.  | None                    | It is unclear that who will get, what amount, what resources are available, how much can be used, how to be used. It is difficult to increase or decrease the amount.             |
| 4   | Power and decision-making             | Operating in centralized manner.  | Operating in centralized and decentralized manner.  | None                    | Power and decision-making is limited. Power and decision-making can be performed in specific roles and activities only.   |

|   |                                  |   |   |      |  |
|---|----------------------------------|---|---|------|--|
| 5 | Having leaders                   | The leaders were elected or appointed by the organization's board.  | The leaders were elected directly by the members.   | None | The leaders were elected or appointed.   |
| 6 | Control and supervision          | Using regulations, laws, or ACTs as tools   | Using agreements, promises, patterns, custom, tradition, beliefs, and rituals.  | None | Using MOU that is not against organization's regulations as a tool.  |
| 7 | When violating rules/regulations | The persons who broke the rules/regulations will be punished, sent to prison, requested the refund, or fired according to the laws.   | The right to use water is terminated. It is difficult to live in the community, When repenting, the persons will be forgiven by the society and can move on in a forward way. | None | The persons who broke the rules/regulations will be punished. The organization will be dissolved. No one will proceed further with the job, etc.   |
| 8 | Its existence in society         | Having a clear identity. It is approved by the Government and it is official.   | Having a clear identity but it is not approved by the Government and it is not official.  | None | Having a clear identity but it is not approved by the Government and it not is official. Conducting as event by event basis.   |
| 9 | Working with other organization. | It is official, having procedure/steps, not against regulations of the two parties, having the clear division of work, able to spend the budget that is not against the objectives of the organization. | Working with other organization can be done in any forms when needed. Budget spending can be adjusted according to reasons, accountability, and if it is explainable.         | None | It must be official, have procedure/steps, not against regulations of the two parties, have the clear division of work, be able to spend the budget that is not against the objectives of another organization that joining. |

จาก Table 3 เป็นเหตุผลที่พิสูจน์สมมติฐานว่า “การจัดสรรน้ำผ่านสถาบันจัดการน้ำชุมชนจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อเกษตรกรผู้ใช้น้ำ” หลังจากที่ได้ทดสอบตัวแปรต้น(IN-PUT)ทั้งหมดพบว่าทุกตัวมีผลต่อการจัดการจัดสรรน้ำให้เกิดความเป็นธรรม แต่จะแตกต่างกันออกไปเมื่อเปลี่ยนองค์องค์ที่เข้ามาจัดสรรน้ำ กล่าวคือการศึกษาในครั้งนี้มี

ระดับของการจัดสรรอยู่ 3 ระดับคือ ระดับลุ่มน้ำแม่น้ำหลัก ระดับลุ่มน้ำแม่น้ำสาขา และระดับลุ่มน้ำลำห้วย (See picture 2) จะพบว่าทั้งหมดมีความแตกต่างกันในด้านความชัดเจนในการกำกับดูแล เช่น ระดับลุ่มน้ำลำห้วยเดียวกันส่วนใหญ่พบได้ทั่วไปบริเวณลุ่มน้ำตอนบน จะมีความชัดเจนมากกว่าว่ามีการรวมกลุ่มกันเป็นเครือข่ายผู้ใช้้ำทั้งหมด โดยมีผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานเครือข่ายหรือบางแห่งตั้งกำนันเป็นประธานเพื่อกำกับดูแลเมื่อมีกรณีที่ต้องแก้ไขเร่งด่วน ในระดับลุ่มน้ำแม่น้ำสาขาพบได้ทั่วไปบริเวณลุ่มน้ำตอนล่าง จะมีความชัดเจนในการกำกับดูแลเป็นลักษณะไม่เป็นทางการมีการรวมกลุ่มกันเอง เช่น กลุ่มผู้ใช้น้ำลุ่มน้ำแม่วางจะมีข้อมูลการใช้้ำของทุกกลุ่มเมื่อเกิดวิกฤตน้ำกลุ่มนี้จะเข้ามาช่วยเหลือกันเองหรือเรียกร้องให้ภาครัฐเข้ามาดูแล และระดับลุ่มน้ำแม่น้ำหลักมีผู้ใช้น้ำที่หลากหลายครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัดทำให้ไม่ชัดเจนว่าการกำกับดูแลอยู่ที่ใคร และที่สำคัญไม่มีข้อมูลการใช้้ำในภาพรวมเลยว่าใครใช้้ำทำอะไร ที่ไหน อย่างไร เป็นต้น ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบการบริหารจัดการในระดับลุ่มน้ำลำห้วยและระดับลุ่มน้ำแม่น้ำสาขา ระหว่างการจัดการโดยรัฐ โดยเอกชน(ไม่พบว่ามีการปรากฏการณ์นี้ในพื้นที่) โดยสถาบัน และจัดการร่วมกัน การจัดการทั้งสี่รูปแบบจะมีความแตกต่างกันในประเด็น โครงสร้างองค์กร ขอบเขตของอำนาจ และขอบเขตแห่งสิทธิในการใช้้ำซึ่งไม่สามารถตอบคำถามได้ชัดเจน แต่การจัดการโดยสถาบันจัดการน้ำเพื่อการเกษตรจะมีเหตุผลค่อนข้างชัดในประเด็นดังกล่าว เริ่มจากการก่อตั้งโดยชุมชนเอง การกำกับดูแลจึงมีความยืดหยุ่นตัวสูงและที่สำคัญได้รับการยอมรับในการทำหน้าที่นี้อย่างต่อเนื่องและยาวนานกว่า 750 ปี Wanpen Suralerk(1985) เป็นที่รู้จักกันในนาม แก่เหมืองแก่ฝายหรือเครือข่ายเหมืองฝาย เป็นต้น

Picture 2. Watershed levels.



#### 4. วิจารณ์ผล

งานวิจัยนี้สนับสนุนสมมติฐานที่ตั้งไว้ว่า “การจัดการน้ำผ่านสถาบันจัดการน้ำชุมชนจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อเกษตรกรผู้ใช้น้ำ” เนื่องจากสมาชิกผู้ใช้น้ำแต่ละกลุ่มมีความพึงพอใจเฉลี่ยอยู่ในระดับสูงถึงร้อยละ 95 เพราะการจัดการน้ำในรูปแบบของสถาบันมีความสะดวกคล่องตัวสูงในการปรับเปลี่ยนให้ทันกับสถานการณ์ที่มากระทบซึ่งเกษตรกรผู้ใช้น้ำได้ผ่านการทดลองมาช้านานหลายร้อยปี ในแต่ละสถาบันจะมีกลไกที่หนุนเสริมให้เกิดความเป็นธรรมได้แก่ การมีกฎเกณฑ์ที่เข้ากับทรัพยากร การมีกลไกยุติความขัดแย้ง การมีผู้นำเข้มแข็ง การกำหนดสิทธิที่ชัดเจน การเปิดพื้นที่ให้ต่อรอง การมีส่วนร่วมในการวางกฎเกณฑ์ ฯ เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Aman Kanchanaparn(2000) นอกจากนั้นสถาบันจัดการน้ำเพื่อการเกษตรยังได้ร่วมกันผลิตเครื่องมือเพื่อควบคุมดูแลสมาชิกเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมประกอบด้วย 1)สิทธิในระบบเหมืองฝาย 2)กฎระเบียบของเหมืองฝาย 3)การกำหนดบทบาทหน้าที่ในระบบเหมืองฝาย 4)การจัดการน้ำแก่สมาชิกผู้ใช้น้ำ 5)ค่าตอบแทนในการจัดการเหมืองฝาย จนกลายเป็นแบบแผนหรือสถาบันในการจัดการน้ำที่ได้ปฏิบัติสืบต่อกันมาถึงปัจจุบัน ถ้าหากขาดเครื่องมือเหล่านี้แล้วสถาบันดังกล่าวก็

จะไม่คงอยู่มายาวนานเช่นนี้ต่อไป ด้านการจัดสรรน้ำในแม่น้ำซึ่งเป็นสินค้าสาธารณะและไม่สามารถกีดกันการใช้ประโยชน์จากคนอื่นได้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อทุกภาคส่วนในระดับลุ่มน้ำ มีการวางกฎกติการ่วมกันในระดับเครือข่ายลุ่มน้ำในช่วงฤดูแล้งว่า ผู้ที่อยู่ปลายน้ำควรมีโอกาสผันน้ำเข้าสู่แปลงเกษตรก่อนผู้ที่อาศัยอยู่กลางน้ำและต้นน้ำ เนื่องจากว่ามีปริมาณน้ำจำกัดดังนั้นจึงควรปล่อยให้เกษตรกรที่อยู่ปลายน้ำมีโอกาสได้ใช้น้ำก่อนผู้ที่อาศัยอยู่ต้นน้ำ โดยให้การแบ่งรอบเวรว่าปลายน้ำจะใช้น้ำกี่วัน กลางน้ำจะใช้น้ำกี่วัน และต้นน้ำจะใช้น้ำกี่วัน เป็นต้น จากแนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับทฤษฎีความยุติธรรมของ John Rawls (2001)

ดังนั้นถ้ารัฐมีการจัดการน้ำโดยแบ่งผู้ใช้น้ำออกเป็นกลุ่มๆ ก็จะสามารถกำหนดบทบาทหน้าที่ของกลุ่มผู้ใช้นั้นๆ ได้ รวมไปถึงการควบคุมและกำกับดูแลการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำนี้ได้ โดยอาศัยเครื่องมือที่เรียกว่า กลไกทางสังคม กลุ่มทางสังคมหรือสถาบัน องค์กร สหกรณ์ สมาคม ตลอดจนกฎหมาย และภาษี เป็นตัวควบคุมจากเบาไปหาหนักซึ่งในแต่ละกลุ่มจะต้องการเครื่องมือเข้าไปจัดการที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละพื้นที่ ตัวอย่างเช่น พื้นที่ตอนบนของลุ่มน้ำแม่จางจังหวัดเชียงใหม่มีการจัดการน้ำในระดับลุ่มน้ำลำห้วย มีสภาพเป็นภูเขาสูงชาวบ้านประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ มีการทำฝายทดน้ำเข้าพื้นที่เกษตร โดยอาศัยกลุ่มทางสังคมหรือสถาบัน เป็นตัวกำกับดูแลการจัดสรรน้ำให้เกิดความเป็นธรรมแก่สมาชิกผู้ใช้น้ำทุกคน ในขณะที่พื้นที่ตอนล่างของพื้นที่ลุ่มน้ำแม่น้ำสาขา มีสภาพเป็นที่ราบมีการประกอบอาชีพที่หลากหลายรวมทั้งอาชีพเกษตรกรรม มีการทำฝายเพื่อทดน้ำเข้าพื้นที่เกษตรเช่นกัน โดยอาศัยองค์กรหรือสหกรณ์หรือสมาคม ซึ่งมีลักษณะที่เป็นทางการมากขึ้นมาเป็นตัวกำกับดูแลการจัดสรรน้ำให้เกิดความเป็นธรรมแก่สมาชิกผู้ใช้น้ำทุกครัวเรือน ทั้งสองแห่งเป็นตัวอย่างที่ยืนยันผลการดำเนินงานที่ผู้ใช้น้ำเพื่อการเกษตรต่างยอมรับว่าเป็นวิธีการจัดสรรน้ำที่สมาชิกทุกคนยอมรับและพอใจ

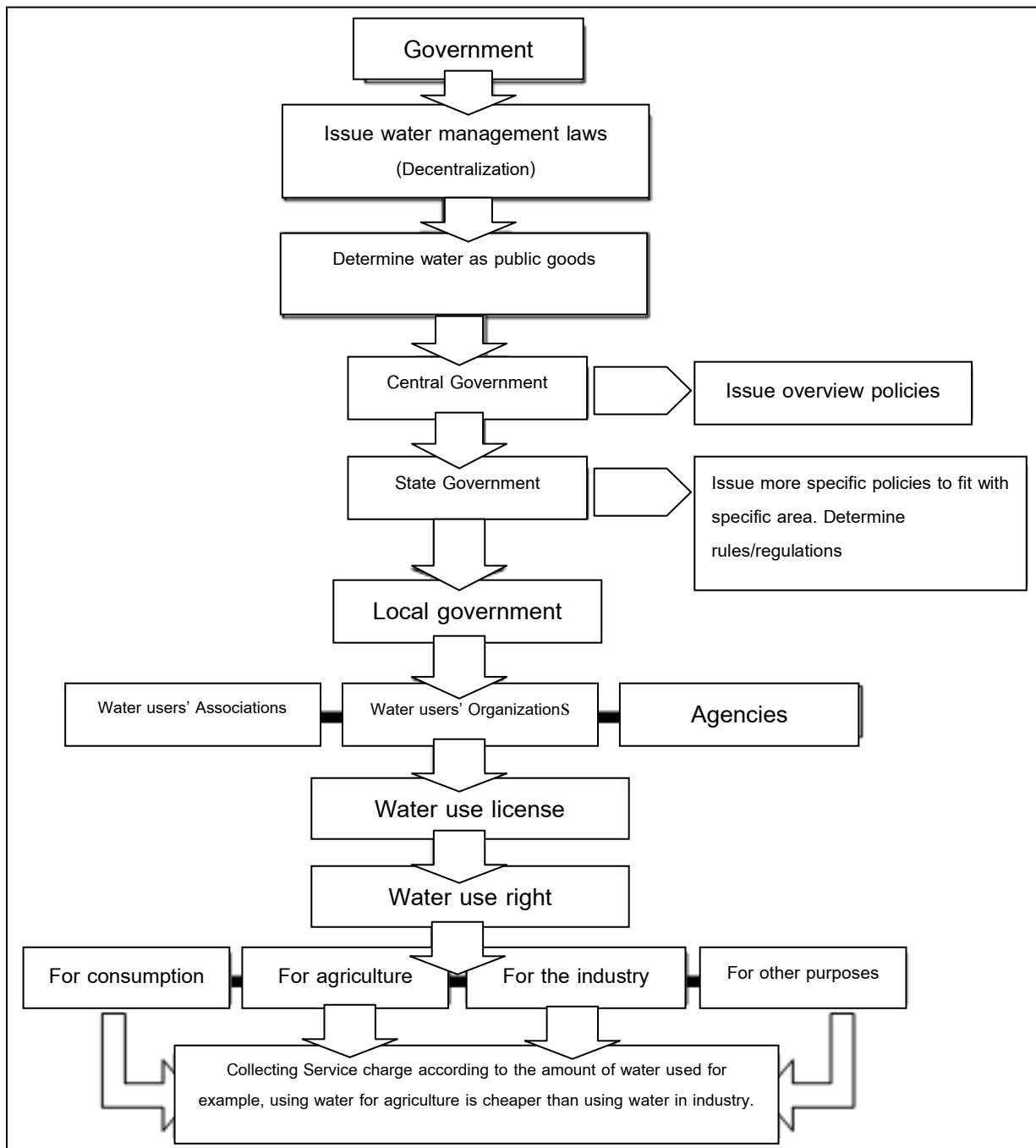
## 5. สรุปผลและข้อเสนอแนะ

ความเป็นธรรมในการจัดสรรน้ำในแม่น้ำเพื่อการเกษตร การศึกษาในครั้งนี้มีระดับของการจัดสรรอยู่ 3 ระดับคือ ระดับลุ่มน้ำแม่น้ำหลัก ระดับลุ่มน้ำแม่น้ำสาขา และระดับลุ่มน้ำลำห้วย ในระดับลุ่มน้ำลำห้วยเกษตรกรมีหลักคิดการจัดสรรน้ำในแม่น้ำที่เป็นธรรมคือ การใช้หลักสิทธิเช่นเดียวกันและความมีเหตุผลตามความจำเป็น หลักปฏิบัติที่เป็นภูมิปัญญาประกอบด้วย 2 ด้านคือ ด้านวิศวกรรมมี 2 ส่วนคือตัวฝายและระบบส่งน้ำ และด้านวิธีการจัดการน้ำคือการจัดสรรน้ำที่ยึดระบบกติการมี 5 ด้าน 1)สิทธิเหมืองฝาย 2)กฎระเบียบเหมืองฝาย 3)บทบาทหน้าที่ 4)การจัดสรรน้ำ 5)ค่าตอบแทน จนกลายเป็นสถาบันจัดการน้ำที่ปฏิบัติสืบต่อกันมาจนถึงปัจจุบัน และพบว่าความเป็นธรรมในการจัดสรรน้ำมีแนวโน้มลดลง เกิดจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน นโยบายรัฐสนับสนุนพืชเศรษฐกิจและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากขึ้น จึงทำให้เกิดการแย่งชิงน้ำสูงขึ้น ด้านรัฐความเป็นธรรมในการจัดสรรน้ำในแม่น้ำคือทุกคนมีสิทธิ์เท่าเทียมกัน เป็นวิธีคิดในเชิงปริมาณมากกว่าคุณภาพ ในขณะที่รัฐไม่มีเครื่องมือมาควบคุมกำกับดูแลการใช้น้ำในแม่น้ำจึงทำให้ไม่มีประสิทธิภาพและความเป็นธรรมเกิดขึ้น การแก้ไขดังกล่าวจึงจำเป็นต้องวางระบบให้เชื่อมโยงกันจากระดับปฏิบัติในท้องถิ่นไปจนถึงระดับชาติ(See Table 4) เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเชิงโครงสร้างการบริหาร ประกอบการใช้กฎหมายที่มีความชัดเจนในเชิงการปฏิบัติ ปัจจุบันจะพบว่าเรามีกฎหมายในการบังคับใช้อยู่หลายฉบับแต่ก็มักจะมีช่องว่างที่จะต้องได้รับการแก้ไข กล่าวคือ การจัดสรรน้ำในแม่น้ำซึ่งไหลไม่หยุดนิ่งจำเป็นต้องมีระบบที่ยืดหยุ่นตัวสูงเข้าไปกำกับดูแลเช่นระบบสถาบันดังกล่าว นอกจากนี้ระบบที่เราใช้อยู่ไม่สามารถปรับตัวให้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เช่น การจัดการข้อมูลน้ำที่ไม่ตรงกันของแต่ละหน่วยงานซึ่งประเด็นนี้จะส่งผลกระทบต่อวิเคราะห์ในด้านต่างๆที่ผิดพลาดทั้งปัจจุบันและอนาคตได้ทั้งหมด ขอบเขตของสิทธิและอำนาจของแต่ละหน่วยงาน



แบ่งแยกกันชัดเจนไม่เชื่อมโยงกันที่เอื้อต่อการทำงานภาพรวม ฯลฯ ดังนั้นเพื่อให้เกิดการจัดสรรน้ำในทุกระดับเกิดประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมสูงจึงได้เสนอแนวทางการจัดการน้ำในภาพรวม Table 4. ซึ่งเป็นแบบแผนที่ใช้กันเป็นสากลและใช้กันอยู่ในประเทศที่เป็นผู้นำในด้านการบริหารจัดการน้ำในปัจจุบัน

Table 4 Patterns in international water management.



## 6. กิตติกรรมประกาศ

การดำเนินงานวิจัยในเรื่องนี้มีหลายหน่วยงานให้การสนับสนุนและมีบุคคลหลายท่านที่ให้การสนับสนุนช่วยเหลือตลอดจนให้การเสนอแนะและร่วมดำเนินการกล่าวคือ ขอขอบพระคุณทุนอุดหนุนจากโครงการ“จุฬาฯพอเพียง” บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และขอขอบพระคุณคณาจารย์คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ ทรัพยากรน้ำเชียงใหม่ โครงการชลประทานเชียงใหม่ อ.โสภณ ชมชาญ รศ.รังสรร จันต๊ะ อ.พรพิไล เลิศวิชา นายอนุศักดิ์ จันทะฉายาและทีมงานของท่านทุกคน ตลอดจนแม่หมื่อแม่ฝ้าย และสมาชิกผู้ใช้น้ำที่อยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำแม่ขานจังหวัดเชียงใหม่ทุกท่านที่ให้การต้อนรับและยินดีที่จะถ่ายทอดประสบการณ์ดี ๆ มาเผยแพร่สู่สาธารณะชนต่อไป ณ ที่นี้

## 7. เอกสารอ้างอิง

- Mingsarn Kaosa-ard.(2006). **Policies in Water Management in Thailand**. Bangkok: Publisher. The Thailand Research Fund.1-2. (in Thai)
- Phonpili Lertwicha and Arunrat Wichainkiew. (2003). **Community in Mae Khan River Watershed**. Bangkok: Publisher. The Thailand Research Fund.65-68. (in Thai)
- Phonpili Lertwicha,Supachai Methin,Nonthachai Namthep. (2009). **Water Management: Irrigation System in Chiang Mai – Lampoon**. Chiang Mai: Thanpanya Co., Ltd., 20-31. (in Thai)
- Wanpen Suralerk. (1985). **History of Development and Management of Irrigation Systems in Northern Thailand**. Party of Lanna. Faculty of Social Sciences Chiang Mai University.88-112. (in Thai)
- General Assembly of the northern basin irrigation. (2006). **Changes in the Irrigation Community**. Chiang Mai : Phongsawat Kanpim Chiang Mai.77-109. (in Thai)
- Arpiwat Rathanawaraha. (2010). **Land Rent, Economic Rents, And Justice in Urban Development**. Bangkok: Faculty of Architecture Chulalongkorn University. 63-66. (in Thai)
- Arnan Kanchanaparn.(1998). **Right to Access Resources: Status of Study Involved How to Think**. Chiang Mai: Research Community and Resource Management. Faculty of Social Sciences Chiang Mai University and the Thailand Research Fund. 5-7. (in Thai)
- Arnan Kanchanaparn.(2000). **Dynamics of Communities in Resource Management, the Situation in Thailand**. Bangkok: The Thailand Research Fund.96-108. (in Thai)
- Elinor Ostrom. (1996). **Governing the Commons**. The Press Syndicate of the University of Cambridge the Pitt Building, Trumpington Street, Cambridge CB2 1RP. 132-168.
- John Bordley Rawls. (2001).**Justice as Fairness: A Restatement [JF]**, E. Kelly (ed.), And Cambridge, MA: Harvard University Press.