บทที่ 2

แนวคิดในการศึกษาและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ปรากฏการณ์ความขัดแย้งในการใช้น้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำแม่ตาช้าง และจากการทบทวนเอกสารและงานเกี่ยวของ ผู้ศึกษาได้ใช้แนวทางการศึกษา (Approach) หลักในการศึกษาครั้งนี้ คือ

2.1. แนวคิดการจัดการเชิงสถาบัน

การศึกษาการจัดการทรัพยากรเชิงสถาบัน มีพื้นฐานความคิดที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ และสิ่งแวดล้อม ที่เห็นว่ามนุษย์กับธรรมชาติสามารถดำรงอยู่ร่วมกันได้ แต่เงื่อนไขที่กำหนดความสัมพันธ์นั้นนอกเหนือจากเงื่อนไขเชิงจิตสำนึกทางวัฒนธรรม และการปรับตัวของมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม แนวความคิดนี้ยังให้ความสัมพันธ์เชิงสถาบันที่ไม่ได้ผูกติดกับชุมชน จึงไม่ได้ตั้งคำถามเพียงว่า ชุมชนปรับตัวอย่างไร ให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม แต่จะตั้งคำถามต่อไปว่ากลไกในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติบนพื้นฐานของความสัมพันธ์เชิงสถาบันนั้นก่อตัวขึ้นมาได้ด้วยบริบทและเงื่อนไขอย่างไร โดยผ่านสถาบัน (Institution) ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของแหล่งทุนทางธรรมชาติ (Natural Capital) ขณะที่สังคมได้มีการปรับเปลี่ยนแหล่งทุนทางธรรมชาติ อันได้แก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาเป็นแหล่งทุนที่มนุษย์สสร้างขึ้นเพื่อเป็นปัจจัยในการผลิตสถาบัน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแหล่งทุนทางสังคมวัฒนธรรมจะมากำหนดกระบวนการปรับเปลี่ยนดังกล่าว โดยมีความยั่งยืน (Substainability) เป็นเป้าหมายที่สำคัญ (Berkes and Folke ,1995 อ้างในสุธาวัลย์ เสถียรไทย 2543)

แนวคิดนี้ ให้ความสำคัญกับทรัพยากรธรรมชาติที่ต้องใช้ร่วมกัน มุ่งศึกษาสถานบันทางสังคมในฐานะที่เป็นกลไกในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับทรัพยากร เพราะ เป็นแสดงนัยของกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ซึ่งสังคมสร้างขึ้นมา เพื่อใช้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของชุมชนกับทรัพยากร ความสามารถในการจัดการทรัพยากรขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่หลากหลาย เช่นการมีกฎเกณฑ์ที่เข้ากับสภาพทรัพยากร การมีพัฒนาการขององค์กรที่ยาวนาน การมีกลไกยุติความขัดแย้ง และการมีผู้นำองค์กรที่เข้มแข็ง เป็นต้น นอกจากนี้ แนวคิดนี้ยังให้ความสำคัญกับเงื่อนไข ของการยอมรับองค์กรชุมชนในฐานะที่เป็นสถาบันอย่างทางการว่าจำเป็นต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน ในบริบทที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งทางสังคมและเศรษฐกิจ (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2544 ก)

แนวคิดการจัดการเชิงสถาบันไม่ได้ยึดติดกับหน่วยทางสังคมอย่างตายตัวเพียงหน่วยใดหน่วยหนึ่ง แต่จะให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์เชิงซ้อนซึ่งมีนัยว่า การจัดการทรัพยากรส่วนรวม

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved

ไม่ควรผูกขาดอยู่กับหน่วยทางสังคมเพียงหน่วยใดหน่วยหนึ่งไม่ว่าชุมชนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ ควรเป็นการจัดการร่วมกัน (Co-management) โดยการสร้างสถาบันทางสังคมขึ้นมาทำหน้าที่เป็นกลไกและกฎเกณฑ์ เพื่อจัดความสัมพันธ์ในการเข้าถึงทรัพยากรซึ่งเปิดให้ระบบต่าง ๆ สามารถอยู่ร่วมกันได้ในพื้นที่หรือหน่วยเดียวกัน โดยมีการศึกษาแยกประเด็นความเป็นสถาบันโดยผ่านการะบวนการของชุมชนและผ่านกระบวนการทางเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบัน

งานศึกษาที่ให้ความสำคัญของความเป็นสถาบันที่นำมาใช้ในการจัดการทรัพยากรน้ำโดยชุมชน คือ “ **หมู่บ้านกับศักยภาพในการจัดการทรัพยากร: กรณีศึกษาการจัดการลุ่มน้ำชุมชนภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์ร่วมในภาคเหนือ**” ของชูศักดิ์ วิทยาภัค (2538) ที่ศึกษาพื้นที่ในจังหวัดน่าน ลำพูน และ เชียงใหม่โดยใช้แนวการวิเคราะห์เชิงสถาบันในการจัดการทรัพยากรป่าต้นน้ำของชุมชน (Community Based Watershed Management) ฐานะที่เป็นทรัพยากรกรรมสิทธิร่วม งานชิ้นนี้ได้ศึกษาลักษณะทางกายภาพของทรัพยากร ลักษณะทางสังคม เศรษฐกิจ และ วัฒนธรรมชุมชน แบบแผนพฤติกรรมการใช้ทรัพยากรเพื่อดูรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในชุมชน และสุดท้ายจะเป็นการประเมินผลของการใช้ทรัพยากรในด้านต่างๆท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม พบว่าการจัดการป่าต้นน้ำมีขอบเขตที่ชัดเจนและไม่ขนาดใหญ่เกินไป มีการติดตามการใช้อย่างใกล้ชิดมีกฎการใช้ทรัพยากรกับสภาพของทรัพยากร และ สภาพเศรษฐกิจและสังคมมีบทลงโทษที่ค่อยๆรุนแรงขึ้นตามลำดับของการฝ่าฝืนมีกลไกยุติธรรม ขัดแย้งมีการยอมรับสิทธิของชุมชนจากคนภายนอก

ข้อเสนอที่สำคัญก็คือระบบการจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำชุมชนต้องเปลี่ยนรูปแบบให้เป็นสถาบันหรือองค์กรที่เป็นทางการมากขึ้น เพื่อเป็นหลักประกัน ในความเสมอภาคเพราะในสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนไป จำเป็นต้องมีการกำหนดไว้ในระเบียบองค์กรเพื่อจะใช้กับทุกคนในชุมชน ต้องมีกฎระเบียบของชุมชนต้องอยู่เหนือความสัมพันธ์ส่วนตัวและระบบอุปถัมภ์ที่เคยมาในอดีต และที่สำคัญงานศึกษาชิ้นนี้ได้ค้นพบว่า สถาบันในการจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำชุมชนจะต้องได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ(Institutionlization) ทั้งนี้เพราะการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะจากอิทธิพลของระบบเศรษฐกิจแบบตลาด อาจทำให้ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการมีความอ่อนแอลงได้ และ ยังได้เรียกร้องให้รัฐเข้ามาสนับสนุนแนวคิด การจัดการทรัพยากรแบบจัดร่วมกัน(Co-management) ระหว่างชาวบ้านซึ่งเป็นผู้ใช้ทรัพยากรกับหน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจดูแลทรัพยากรลุ่มน้ำ เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงแก่ชุมชนในการจัดการทรัพยากรน้ำ ตลอดจนป้องกันภาวะทรัพยากรเปิดเสรี อันเกิดขึ้นได้ เมื่อทรัพยากรล่มสลายลงจากการไร้หลักประกันทางสิทธิตามกฎหมายและข้อเสนอสุดท้าย รัฐควรให้การรองรับสิทธิชุมชน โดยออกกฎหมายรองรับสิทธิการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved

ต่อมา Uraivan Tan-Kim-Yong (1995) ใน **"Muang-Fai Communities For people : Institutional Strength and Potentials"** มีมุมมองเป็นจัดการในเชิงสถาบันให้มากขึ้นโดยชี้ให้เห็นการปรับตัวขององค์กรเหมืองฝาย ควรเป็นการพัฒนาโครงสร้างและหน้าที่ไปในแนวทางการจัดการน้ำและชลประทานลุ่มน้ำ (Based Irrigration Management หรือ Inter System Mangement) และรวมตัวเป็นเครือข่าย เป็นรวมตัวขององค์กรเหมืองฝาย ในลุ่มน้ำเดียวกัน ที่เป็นการจัดองค์กรทางสังคม (Organizational Approach) ให้มีลักษณะเป็นสถาบันมากขึ้น ควรมีการปรับตัวไปในแนวทางและโครงสร้างเพื่อการจัดการทรัพยากรโดยรวม น้ำ ป่า ดินโดยมีรากฐานการจัดการน้ำเป็นหลัก การปรับตัวควรปรับให้กลมกลืนเข้ากับการบริหารของราชการโดยมีการเลือกกำนันผู้ใหญ่บ้านมาเป็นแก่เหมือง หรือ ในทางกลับกันเพื่อให้องค์กรสามารถจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรปรับตัวด้วยการเชื่อมโยงการบริหารของสองส่วนเข้าด้วยกัน (Over lapping Structure) ควรปรับองค์กรเหมืองฝาย ให้เขาสู่ความเป็นระบบทางการ (Formalization Procress) การปรับตัว ขององค์กรควรเป็นการพัฒนาและบริการทางวิชาเทคนิคความรู้ต่างๆแก่องค์กรหรือชาวนากลุ่มอื่นๆและสามารถจัดอบรมและแลกเปลี่ยนความรู้กับองค์กรหรือหน่วยงานอื่นๆ

ผู้ศึกษาใช้แนวคิดการจัดการเชิงสถาบัน ในความหมายของ สุธาวัลย์ เสถียรไทย (2543) ที่ให้ความสำคัญในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยผ่านสถาบัน เพื่อสร้างหลักมั่นคงในการจัดการทรัพยากร จากแนวคิดดังกล่าวสามารถตั้งประเด็นในการอธิบายความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรน้ำในชุมชน ในเรื่องของ การรวมตัวของชุมชนในการสร้างเครือข่ายเป็นสถาบันเพื่อสร้างกฎเกณฑ์ในการจัดการทรัพยากรน้ำร่วมกัน และที่สำคัญแนวคิดนี้สามารถอธิบายกลไกในการจัดการทรัพยากรน้ำบนพื้นฐานของความสัมพันธ์เชิงสถาบันนั้นก่อตัวขึ้นมาได้ด้วยบริบท เงื่อนไขอย่างไร

2.2. แนวคิดระบบกรรมสิทธ์

แนวคิด "โศกนาฏกรรมของส่วนรวม" (The Tragedy of The Commons) ซึ่งเสนอโดย G . Hardin (1968) ที่กล่าวว่าทรัพยากรที่เป็นของส่วนรวมจะถูกล้างผลาญ เพราะแต่ละคนจะเข้าไปใช้ทรัพยากรเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง โดยไม่คำนึงถึงการดูแลรักษา แต่ในความเป็นจริง มีความเข้าใจอย่างสับสน โดยการนำเอาเรื่อง "กรรมสิทธิ์ร่วม" (Common Property) ไปปะปนกัน "การเข้าถึงทรัพยากรแบบเปิด" (Open Access Resources) ปัญหาสำคัญอยู่ที่ไม่มีการแยกแยะให้ชัดเจนระหว่างการจัดการทรัพยากรโดยระบบกรรมสิทธิ์ร่วม กับระบบเปิด หรือไม่มีกรรมสิทธิ์ กล่าวคือ ตามบทความของ Hardin พบว่าความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ เกิดจากการเข้าใจผิดว่า Common Property กับ Open Access เป็นสิ่งเดียวกัน การจัดการทรัพยากรประเภท

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ส่วนรวมหรือทรัพยากรที่ต้องใช้ร่วมกัน ที่หวังว่าจะทำให้เป็นการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความยั่งยืน ได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในสิทธิการใช้ทรัพยากรขึ้นทั่วไป เกิดการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างชนกลุ่มต่างๆ ที่ส่วนหนึ่งไม่ได้รับความเป็นธรรมในการใช้ทรัพยากรกล่าวคือ โดยกระบวนการและกลไกของรัฐและอำนาจของระบบตลาดที่อาศัยความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับอำนาจรัฐได้สร้างความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงทรัพยากร โดยคนยากจนหรือคนด้อยอำนาจในสังคมถูกกีดกันออกไป ขณะที่กลุ่มชนที่มีอำนาจทั้งหลายกลับสามารถแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรได้เต็มที่ (อานันท์ กาญจนพันธุ์ ,2544 ข) ซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวมีที่มาจากหลักคิดในการจัดการทรัพยากรของรัฐที่ให้ความสำคัญเฉพาะสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรเพียง 2 ประเภทเท่านั้น คือ สิทธิของรัฐ (State property Rights) และสิทธิของปัจเจกบุคคล (Private property Rights) เพราะถือเป็นวิธีคิดเกี่ยวกับสิทธิที่สำคัญในการแก้ปัญหาของการทำลายทรัพยากร และสภาพแวดล้อม จึงเท่ากับเป็นการละเลยหรือไม่ให้ความสำคัญกับสิทธิอีกประเภทหนึ่งที่มีอยู่ในสังคมคือสิทธิในทรัพย์สินส่วนรวม (Common Property Rights) ที่ปรากฏอยู่ในรูปของกฎเกณฑ์จารีตประเพณีของชุมชนต่าง ๆ

การที่จะเข้าใจถึงนัยของ แนวคิดระบบกรรมสิทธิ์ เราต้องเข้าใจลักษณะการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินให้ได้เป็นอันดับแรกโดย

Gibb, J N and Bromley,(1989) กล่าวถึงลักษณะการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของสังคมนำไปสู่การจัดการทรัพย์สินในปัจจุบัน

1. ทรัพย์สินของรัฐ (State Property) ส่วนใหญ่แล้วรัฐที่เป็นเอกภาพมีอำนาจจะควบคุมและจัดการทรัพยากรโดยรัฐ นั่นคือรัฐเป็นเจ้าของทั้งหมดมี 2 ลักษณะคือ

1.1 รัฐควบคุมโดยมีตัวแทนโดยตรงจากรัฐ เป็นผู้ควบคุมรับผิดชอบ

1.2 ลักษณะที่เป็นสาธารณะ รัฐเป็นเจ้าของอาจจะให้เอกชนดูแลหรือรัฐอาจดูแลไม่ทั่วถึงกลายเป็นลักษณะเปิด ใครจะใช้ก็ได้มีประโยชน์แง่การใช้แต่ไม่มีจิตสำนึกในการเป็นเจ้าของ (Free Rider) แต่มีจิตสำนึกที่จะต้องดูแลรักษา

2. ทรัพย์สินส่วนบุคคล (Private Property) คือทรัพย์สินส่วนบุคคลสามารถใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ของบุคคลตามพื้นฐานของสิทธิการใช้ที่เสมอภาคกันคือ จะต้องเป็นการใช้ที่ไม่ส่งผลกระทบต่อผู้อื่นหรือตามเงื่อนไขสิทธิในการใช้ของรัฐ

3. ทรัพย์สินส่วนรวม (Communal Property) เป็นทรัพย์สินซึ่งมีหลักการพื้นฐานจากการใช้ควบคุมโดยวัฒนธรรมประเพณี กฎเกณฑ์ของชุมชนเพื่อประโยชน์ของชุมชน

ส่วน C.B. Macpherson (1978)ซึ่งได้เสนอแนวคิดเรื่องสิทธิ (Rights) หรือทรัพย์สิน (Property) ในมุมมองที่เป็นความสัมพันธ์ทางสังคม (Social Relations) กล่าวคือสิทธิหรือทรัพย์สิน

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved

เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างคนกับคน (หรือสถาบัน) ซึ่งเมื่อมีการกล่าวอ้างสิทธิในทรัพย์สินด้านหนึ่งก็ต้องมีการยอมรับการกล่าวอ้างอีกด้านหนึ่ง ฉะนั้นทรัพย์สินจึงเป็นของความสัมพันธ์ระหว่างคนกับคน และเห็นว่าทั้ง State Property และ Private Property นั้นไม่เป็นธรรมชาติ Common Property ต่างหากที่เป็นธรรมชาติที่แท้จริงเพราะเป็นทรัพย์สินส่วนรวมและ State Property เป็นของรัฐ ก็หมายถึงเป็นสาธารณะหรือของส่วนรวม แต่ก็มีสถานะเป็นของส่วนตัวที่ทุกคนมีสิทธิอ้างเข้าไปใช้ได้กีดกันคนอื่นไม่ได้ อีกนัยหนึ่งรัฐสร้างสิทธิ์ขึ้นมาแต่ประชาชนได้สิทธิ ในแง่นี้ก็เป็นสิทธิส่วนรวม ซึ่งก็คือ Common Property ส่วน Private Property บางครั้งก็เป็นเหมือน Common Property เช่น บริษัทห้างร้าน หรือสมาคม เป็นต้น ดังนั้น ทั้ง State Property และ Private Property จริงแล้วก็คือ Common Property นั่นเอง ความหมายเรื่องสิทธิและการเป็นปัจเจกจึงเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นมาเท่านั้น การยึดถือทรัพย์สินเป็นสิ่งของและสิทธิส่วนตัวของปัจเจก จึงเป็นความเข้าใจผิดและเนื่องจากทรัพย์สินเป็นเรื่องของสิทธิ

Charles C. Geisler(1982) ก็เห็นทำนองเดียวกับคนอื่น ๆ ข้างต้น คือ การจัดการทรัพย์สิน (Property) ไม่ใช่มีการจัดการแบบ Private เพียงอย่างเดียว แต่สามารถจัดการแบบ common property ได้ และเห็นว่าระบบของทรัพย์สิน ไม่หยุดนิ่ง แต่มีพลวัตรอยู่ตลอดเวลา Geisler ได้เสนอแนวคิดเรื่องทรัพย์สินผ่านการจัดการเรื่องที่ดิน โดยเน้นไปที่การจัดการ (Management) มากกว่าการเป็นเจ้าของ (Ownership) ที่เขาคิดว่าในอนาคตจะไม่มีความสำคัญเพราะสิทธิการเป็นเจ้าของต่อไปต้องถูกครอบคลุมสิทธิการใช้ภายใต้การจัดการ เพราะการใช้ทรัพยากรส่วนตัวอาจไปมีผลกระทบต่อผู้อื่นได้เสมอ ซึ่ง Geisler ได้เสนอการจัดการทรัพยากรโดยท้องถิ่น (Local Control) เป็นสำคัญ ที่ให้ชุมชนมีอำนาจในหน่วยของตนเอง สามารถจัดการใช้ที่ดินของตนเองได้เต็มตัวเพื่อให้คนในท้องถิ่นสามารถพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเองแทนการจัดการโดยรัฐแบบที่เป็นอยู่ปัจจุบันที่ Geisler เรียกว่าเป็นการจัดการแบบ Social Control ที่มีกฎหมายหรือมาตราการควบคุมต่าง ๆ กำหนดออกมาจากรัฐ ซึ่งในแง่ปฏิบัติค่อนข้างมีปัญหาคือ อาจมีการเลือกปฏิบัติหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ

ส่วนสุธาวัลย์ เสถียรไทย (2543) ได้จำแนกระบอบกรรมสิทธิในทรัพย์ ออกเป็น 4 ประเภทหลัก คือ (1) ความไม่มีสิทธิหรือการที่ทรัพยากรตกอยู่ในสภาพเปิดให้เข้าถึงเสรี (Open Access) (2) สิทธิร่วม (Communal หรือ Common Property) (3) สิทธิส่วนบุคคล (Private Property)(4) สิทธิของรัฐ (Government or State Property) ในขณะที่ Ostrom.E and Schlager ,E (1996) อ้างใน ชูศักดิ์ วิทยาภัค (2543) ได้จำแนกสิทธิเป็นประเภทต่าง ๆ คือ (1) สิทธิในการเข้าถึง (Access Rights) และมีสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร (2) สิทธิในการนำทรัพยากรมาใช้ (Withdrowal Right) (3) สิทธิการจัดการ (Management Right) (4) สิทธิในการกีดกัน (Exclusion

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved

Right) (5) สิทธิในการจำหน่ายถ่ายโอน (Alienation) แม้ว่ารูปแบบการกำหนดสิทธิในทรัพยากรโดยทั่วไปจะกำหนดความเป็นเจ้าของและสิทธิในทรัพยากร แต่ในทางทฤษฎี สิทธิในทรัพย์ (Property Rights) (Schlager and Ostrom (1992) อ้างในชูศักดิ์ 2538) แบ่งเป็น 2 ระดับใหญ่ ๆ คือ ระดับปฏิบัติการ (Operational level) และระดับวางนโยบายและการจัดการ (Collective Choice level) ซึ่งในระดับปฏิบัติการจะหมายถึงสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ส่วนสิทธิในระดับวางนโยบายและการจัดการจะรวมสิทธิ 3 ประเภท คือ สิทธิในการจัดการ (Management) สิทธิในการจำกัดการใช้ประโยชน์ (Exclusion) และสิทธิในการถ่ายโอนผลประโยชน์และการโอนสิทธิในทรัพยากรด้วย (Alienation)

ส่วน Peter Vandergeest (1997)เห็นว่า สิทธิในทรัพย์สิน คือเรื่องของการปฏิบัติการ (practice) ในชีวิตประจำวันที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางสังคม (Social relationships) และกฎเกณฑ์ (rules) สิทธิในทรัพย์สินเป็นเรื่องไม่ตายตัวและซับซ้อน (Complexity) มีพลวัตร (Dynamic) ของสิทธิเกิดขึ้นเสมอตามสภาพการเปลี่ยนแปลงของสังคม ดังนั้นการอ้างสิทธิในทรัพย์สินที่มีอำนาจในการบังคับ (Enfroceable Claim) จึงต้องมีความชอบธรรม แต่อาจแตกต่างกันเพราะความคิดต่างกัน แต่ความชอบธรรม (Legitimacy) จะเกิดขึ้นได้โดยต้องเป็นการรับรู้ร่วมกัน ชุมชนรับรองการกล่าวอ้างนั้นว่าเป็นความชอบธรรมและความสัมพันธ์ต่าง ๆ ของชุมชนต้องได้รับการรับรองให้มีความชอบธรรมด้วย Vandergeest ให้ความสำคัญแก่ที่มาของความชอบธรรม (Legitimacy) ในการอ้างสิทธิในทรัพย์สินหรือการสร้างความหมายของสิทธิให้มีความชอบธรรม

ดังนั้นการจัดการทรัพยากรแบบใช้หลักสิทธิเชิงเดียว (Linear Concept of rights) ที่เป็นแนวคิดกระแสหลักในการจัดการทรัพยากรของประเทศกำลังพัฒนาในปัจจุบัน ทำให้เกิดความขัดแย้งด้านสิทธิในทรัพยากรมากมาย กรณีขยายเขตอุทยานแห่งชาติของประเทศซิมบัคเว ซึ่งรัฐบาลจะยึดแต่หลักกฎหมาย ขณะที่มองข้ามสิทธิตามประเพณีของกลุ่มท้องถิ่นและบทบาทของกลุ่มผู้หญิง จึงทำให้กลุ่มท้องถิ่นต่าง ๆ ลุกขึ้นมาต่อต้านรัฐบาลเพื่อรักษาสิทธิของตนด้วยการชี้ถึงความซับซ้อนของสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่น ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มในประวัติศาสตร์ Moore, 1993 อ้างในอานันท์ กาญจนพันธ์ (2543) หรือกรณีในประเทศไทยที่รัฐโดยกรมป่าไม้ไม่ยอมรับสิทธิการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ที่เป็นเขตพื้นที่อนุรักษ์ (Proteeted Area) โดยให้อาศัยอยู่เฉพาะในเขตกันชน (Buffer Zone) ทั้งนี้เพราะรัฐไม่ยอมรับความรู้ของชาวบ้านในการอยู่ร่วมกัน ความหลากหลายทางชีวภาพ (Bio-Diversity) (Peter Vandergeest, 1996) ด้านสิทธิในทรัพยากรกับปัญหาในการพัฒนากรณีการทำน้ำและสิทธิการใช้น้ำให้เป็นสินค้า โดยใช้กลไกตลาด เป็นเครื่องมือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้น้ำและลดต้นทุนการผลิต ปรากฏว่า ตลาดน้ำของชิลีมีข้อจำกัดหลายประการทั้งด้านการจัดการ ภูมิศาสตร์

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved

และวัฒนธรรม ทำให้กลุ่มที่ได้ประโยชน์คือชาวนารายใหญ่ ขณะที่ชาวนารายย่อยที่ยากจนถูกกีดกันออกจากตลาดน้ำโดยกลไกของตลาดเสรี และไม่สามารถพึ่งพิงระบบกฎหมายและการบริหารของรัฐได้ (Carl. J. Bauer ,1997)

ผู้ศึกษาใช้แนวคิดระบบกรรมสิทธ์ (Property Regime) ในความหมายของ Gibb ,J. N. and Bromley (1989) ที่กล่าวถึงลักษณะการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของสังคมนำไปสู่การจัดการทรัพย์สินในปัจจุบัน ดังนั้นแนวคิดดังกล่าวผู้ศึกษาได้ช่วยให้สามารถตั้งประเด็นในการอธิบายความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรน้ำในชุมชน ในเรื่องวิธีคิดที่แตกต่างกันของกลุ่มธุรกิจสถานประกอบการต่างๆ ที่มองทรัพยากรน้ำ เป็นสิทธิส่วนบุคคล กับกลุ่มชาวบ้านที่ใช้น้ำภายในลุ่มน้ำ ที่ถือว่าน้ำเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนรวม ต้องใช้ร่วมกัน ไม่มีใครเป็นเจ้าของ ทุกคนต้องช่วยกันรักษาและกระจายทรัพยากรให้ทั่วถึง การที่ทั้งสองกลุ่มมีแนวคิดลักษณะเช่นนี้ อยู่ภายใต้ บริบทแลเงื่อนไขใดและส่งผลให้มีรูปแบบการจัดการน้ำต่างกันอย่างไร

2.3 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.3.1 งานศึกษาที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทย

การศึกษาประเด็นเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ ในรอบทศวรรษที่ผ่านมามีการใช้กรอบแนวคิดในการศึกษาที่หลากหลายแนวทาง โดยมีงานที่สำคัญเริ่มจากการศึกษาของ วันเพ็ญ สุรฤกษ์และคณะ(2528) เรื่อง “ **พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ความเป็นมาและการจัดการเกี่ยวกับระบบชลประทานภาคเหนือในประเทศไทย**” เป็นการเปรียบเทียบ ประสิทธิภาพในการจัดการน้ำของระบบชลประทานหลวงและชลประทานราษฎร์เพื่อวิเคราะห์หารูปแบบการจัดการน้ำเพื่อการพัฒนาการเกษตรที่มีประสิทธิภาพสูงสุดการศึกษาพบว่า รูปแบบการจัดการเรื่องน้ำชลประทานที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการพัฒนาการเกษตร จะต้องพิจารณาปัจจัยหลักประกอบกัน 4 ประการ คือ (1) ลักษณะกายภาพของพื้นที่ ที่มีการประดับให้ส่งน้ำสะดวกตลอดปี มีการอนุรักษ์น้ำด้วยการสร้างอ่างเก็บน้ำเหนือเขื่อน และ อนุรักษ์ความอุดมสมบูรณ์ของเดินด้วยเทคโนโลยีใหม่ๆ เป็นสำคัญ (2) ลักษณะกายภาพของระบบชลประทาน ทั้งระบบต้องมีโครงสร้างที่ถาวร ถูกหลักวิชาไม่ว่าจะเป็นตัวฝาย ระบบคลองส่งน้ำ อาคารตามคลอง อ่างเก็บน้ำเหนือเขื่อน ระบบระบายน้ำ และ ขนาดโครงการต้องได้สัดส่วนกับปริมาณน้ำที่สั่งได้ตลอดปี (3) ลักษณะองค์กรของระบบชลประทาน ที่มีรูปแบบการบริหารอย่างง่ายๆไม่ซับซ้อน หัวหน้าผู้บริหารเลือกจากกลุ่มผลประโยชน์เดียวกันคือสมาชิกผู้ใช้น้ำ ที่มีคุณลักษณะเป็นคนพูดจริงทำจริง ยุติธรรม เห็นแก่ส่วนรวม ฯลฯ และเป็นผู้ที่เลือกคณะทำงานของตนซึ่งมีคุณลักษณะไม่ต่างกัน ทั้งนี้เพื่อทำงานร่วมกับสมาชิกที่เคารพในกฎเกณฑ์ร่วมกัน และมีความเห็นแก่ตัวน้อยที่สุด โดยเฉพาะส่วนราชการ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved

ที่เกี่ยวข้องควรเข้ามามีบทบาทน้อยที่สุด เฉพาะที่จำเป็นเท่านั้น และประการสุดท้าย (4) ลักษณะการจัดการเรื่องน้ำ ที่รัฐบาลจะต้องมีนโยบายและแผนปฏิบัติที่ชัดเจน ใช้ได้ผลเช่นเดียวกับกฎหมาย อาศัยราชบัญญัติการชลประทานต่างๆ ตลอดจนกำหนดตารางการส่งน้ำเป็นรอบเวร แผนการปลูกพืช และ แผนการใช้อย่างประหยัด ต้องมีประสิทธิภาพ เข้าใจง่าย และยอมรับปฏิบัติในหมู่สมาชิก

อุไรวรรณ ตันกิมยง (2528) ใช้กรอบแนวคิดทางนิเวศวิทยาวัฒนธรรม ในศึกษาประสิทธิภาพของการจัดการน้ำโดยองค์กรชุมชน ได้ข้อเสนอว่าการจัดการชลประทานเหมืองฝายเป็นการรวมตัวกันของชาวนา บนพื้นฐานความสัมพันธ์ในการใช้น้ำจากแหล่งเดียวกัน มีผู้นำที่มีระดับการควบคุมและอำนาจที่แตกต่างกัน มีการร่วมมือกันดูแลรักษาโดยยึดหลักเกณฑ์ความแตกต่างในประเภทของการทำการเกษตรและสิทธิในการถือครองที่ดิน ในชุมชนบนพื้นที่สูงองค์กรเหมืองฝายมีโครงสร้างเรียบง่าย หัวหน้าเหมืองฝาย และสมาชิกมีบทบาทและสถานภาพที่ไม่แตกต่างกันมากนัก แต่ในชุมชนพื้นราบ องค์กรจะมีความซับซ้อนมากขึ้น ทั้งในระบบการระดมแรงงานและทรัพยากร และยังพบว่าการจัดการน้ำโดยองค์กรเหมืองฝายมีการเปลี่ยนแปลงมาจากเหตุปัจจัย 3 ประการคือ 1.การเพิ่มขึ้นของประชากร การขยายพื้นที่ทำกินและขยายเขตชลประทาน ครอบคลุมหลายหมู่บ้าน ซึ่งทำให้โครงสร้างของระบบเหมืองฝายซับซ้อนขึ้น 2.แรงกดดันทางเศรษฐกิจการเมือง นโยบายพัฒนาชนบทและการเข้ามาของการบริหารจัดการทรัพยากรโดยหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ มีผลกระทบต่อชุมชนเหมืองฝายบางแห่ง 3.การเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายที่ดินและภาษี นโยบายเร่งรัด การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร เพื่อการค้า ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการจัดการที่มีประสิทธิภาพของระบบชลประทานเหมืองฝาย ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเหมืองฝายมาเป็นปูนแบบถาวร เพื่อไม่ต้องซ่อมแซมบ่อย ๆ

ส่วนส่องแสง สื่อสุวรรณ(2528) ใช้วิธีการศึกษาแบบพรรณนาเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Analysis) ใน **การศึกษาเปรียบเทียบระบบชลประทานแบบประเพณีของชุมชนในประเทศไทย** เพื่อแสดงให้เห็นถึงรูปแบบการจัดการน้ำแบบนาเหมืองนาฝายของล้านนา ว่าเป็นความผูกพันกับวิถีชีวิตของชาวล้านนา เป็นระบบของที่เกิดขึ้นจากการเรียนรู้ความพยายามเพื่อที่จะเอาชนะธรรมชาติแวดล้อมเพื่อทำให้การดำรงชีวิตของคนในชุมชนดีขึ้นและยังเป็นศูนย์รวมทางสังคม ทำให้เกิดการจัดระเบียบทางสังคมที่มีความสัมพันธ์แบบถาวรคือ ชาวบ้านในที่นาเหมืองฝาย เพื่อแบ่งปันผลประโยชน์และแบ่งหน้าที่การดูแลปัจจัยการผลิต และยังพบอีกว่าในการบริหารระบบนาเหมืองฝายยังแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เป็นไปอย่างใกล้ชิดอันเป็นลักษณะของสังคมชนบททั่วไป ระหว่างลูกฝายด้วยกันเองและระหว่างผู้นำที่เป็นขุนนางกับลูกฝาย ซึ่งจะมีความรับผิดชอบต่อระบบร่วมกัน ตามขอบเขตที่กำหนดในขอบเขตเหมืองฝาย เพื่อให้กระจายสิทธิ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved

หน้าที่ เป็นไปอย่างเหมาะสม เช่น กษัตริย์หรือขุนนางได้รับผลตอบแทนเป็นค่าธรรมเนียม ค่าปรับไหมจากการลงโทษผู้กระทำผิด และ ได้รับผลประโยชน์จากการใช้น้ำตามการจัดสรรส่วนตามขนาดของพื้นที่ ถ้านาเหมืองฝายมีขนาดใหญ่ที่เกินกำลังของชาวบ้าน จะมีกษัตริย์และขุนนางเป็นผู้วางกฎเกณฑ์และควบคุมแรงงานเพื่อทำการสร้าง ตามนัยนี้สะท้อนให้เห็นการบริหารระบบจัดการน้ำนาเหมืองฝายนั้น เป็นการสร้างให้เกิดการแบ่งลำดับชนชั้นทางสังคมตามบทบาทและหน้าที่ของการบริหาร

นอกจากนั้นมีนักวิชาการชาวต่างประเทศ ใช้กรอบแนวคิดทางนิเวศวิทยาวัฒนธรรมมาศึกษาการจัดการน้ำ คือ ชีเกฮารุ ทานาเบ้ (2519) จากบทความ “**การชลประทาน เพื่อการเกษตรในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย**” ในวารสารธรรมศาสตร์ ปีที่5 ฉบับที่2กล่าวว่า ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยมีความสัมพันธ์อย่างมากกับการจัดการชลประทาน เพื่อจัดการน้ำเพื่อจัดส่งให้แก่การทำนา โดยอาณาจักรลานนาและอาณาจักรสุโขทัย จะมีการจัดการชลประทานแบบเหมืองฝาย ที่ใช้การร่วมแรงกันในสังคมท้องถิ่นเป็นหลัก เพื่อทำการชลประทานขนาดเล็กในบริเวณหุบเขา และรัฐก็สร้างเหมืองฝายขนาดใหญ่ โดยใช้การเกณฑ์ราษฎรเป็นหลัก ส่วนการชลประทานสมัยกรุงศรีอยุธยาและตอนต้นกรุงรัตนโกสินทร์ จะใช้การชลประทานแบบคลอง โดยเริ่มแรกจะใช้แรงงานจากไพร่จนกระทั่งสมัยรัชกาลที่ 3 เริ่มจ้างแรงงานที่เป็นคนจีนแทนไพร่คนไทย และยังเป็นชลประทานขนาดเล็ก จนกระทั้งสมัยรัชกาลที่ 4 ได้ทำสัญญาทางการค้ากับต่างประเทศ ในปี พ.ศ. 2398 เป็นต้นมา เริ่มโครงการขุดซ่อมคลองขนาดกลางและขนาดใหญ่ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาการคมนาคมและขนส่งสินค้า ไม่ใช่เพื่อการชลประทานเพื่อการปลูกข้าเท่านั้น

ต่อมา Tanabe Shigeharu (1994) ยังให้ความสนใจในประเด็นการจัดการน้ำ ในหนังสือ **Ecology and Practical Technology : Peasant Farming Systems in Thailand** วิเคราะห์การใช้เทคโนโลยีของชาวนาในการผลิต เพื่อเป็นแนวทางในการทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมกับกระบวนการทางสังคม ในการจัดการน้ำ Tanabe ได้เปรียบเทียบแบบแผนการชลประทานที่เชียงใหม่กับอยุธยา โดยอธิบายความสัมพันธ์ของระบบชลประทานที่มีต่อสภาพแวดล้อมทางกายภาพ พื้นที่เชียงใหม่เป็นระบบเหมืองฝายขนาดเล็ก จะพัฒนาให้สอดคล้องกับสภาพภูมิประเทศของภาคเหนือ ที่เป็นเทือกเขาแคบ ๆ ในขณะที่เหมืองฝายขนาดใหญ่สร้างในที่ราบลุ่มที่มีพื้นที่ใหญ่กว่า แต่ในขณะเดียวกันรูปแบบการชลประทาน ตลอดจนการจัดองค์กรผู้ใช้น้ำที่ปฏิบัติกันในภาคเหนือกลับไม่พบในภาคกลาง Tanabe ใช้กรอบคิดทางนิเวศวิทยาวัฒนธรรมอธิบายว่าที่ราบภาคกลางมีขนาดกว้างใหญ่ ปริมาณน้ำในแม่น้ำก็แตกต่างกันมากในแต่ละฤดู การควบคุมน้ำในระดับชุมชนเป็นเรื่องที่ทำไม่ได้ ดังนั้นการทำนาที่อยุธยาจึงไม่มีการจัดการน้ำโดยชุมชน ไม่มีการพัฒนาระบบการใช้น้ำเหมือนภาคเหนือ แต่จะพึ่งพาระบบชลประทานขนาดใหญ่

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved

ที่มาจากรัฐ ถ้าไม่พึ่งพารัฐก็จัดหาน้ำกันเอง เช่น ขุดลอกร่องน้ำเข้านาเอง และใช้ระหัดวิดน้ำ เป็นต้น

ส่วนวันชัย กู้ประเสริฐ (2537) ใช้ความคิดทางเศรษฐศาสตร์ได้เสนอวิธีการ " **การเอาชนะความขาดแคลนน้ำโดยวิธีจำกัดอุปสงค์** " โดยศึกษาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยเสนอว่ารัฐควรรีบสร้างมาตรการในการจำกัดอุปสงค์ คือ การเก็บค่าน้ำจากชาวนา เพื่อส่งเสริมให้เกิดการประหยัด การใช้กลไกของรัฐและกฎหมายที่มีอยู่ ในการควบคุมการจัดการน้ำในภาคโรงงานอุตสาหกรรม การสร้างมาตรการจูงใจ เช่น ลดภาษี ให้ แก่อุปกรณ์ ที่ช่วยประหยัดน้ำ กำหนดราคาหรือภาษี ของสุขภัณฑ์ที่ใช้น้ำน้อยให้ต่ำกว่าแบบอื่นๆ และ การกำหนดโครงสร้างอัตราค่าน้ำแบบก้าวหน้า (Progressive Rate) เพื่อให้เกิดการประหยัดการใช้น้ำ

ต่อมา อดิศร์ อิศรางกูล ณ อยุธยา และ คณะ (2538) กล่าวถึงการจัดสรรทรัพยากรน้ำด้วยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ ถ้าหากว่าเกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำในอนาคต โดยเสนอให้มีการเก็บค่าน้ำ (Water pricing) ให้รัฐบาลมีหน้าที่เป็นผู้ผลิต และ จัดหาน้ำ การกำหนดอัตราค่าน้ำใหม่ที่เรียกว่า " ราคาน้ำที่ครบถ้วน" (Full - cost Water Pricing) โดยใช้กรอบคิดของ Jeremy Waford (1994) ซึ่งประกอบด้วยต้นทุนการผลิตน้ำ (Production Cost) ต้นทุนค่าเสียโอกาสน้ำ (User Cost) ต้นทุนภายนอกการใช้ (External Cost) ใช้วิเคราะห์ราคาน้ำในประเทศไทยควรเป็นเท่าใด และ ได้ยกตัวอย่าง กรณีศึกษาจังหวัดภูเก็ต ศึกษาโดยการใช้น้ำบาดาลควรมีการจัดเก็บค่าน้ำที่สอดคล้องกับการใช้แทนที่จะเป็นลักษณะ Open Access ควรมีการจัดเก็บค่าน้ำเสีย ผู้ใช้น้ำในจังหวัดภูเก็ตกว่าร้อยละ 70 ยินดีจ่าย โดยให้เรียกเก็บรวมกับค่าน้ำประปา และ ท้ายสุดมีการเสนอการสร้างตลาดซื้อขายน้ำ (Tradeable Water Market) โดยที่ผู้มีสิทธิใช้น้ำสามารถซื้อขายการใช้น้ำอีกที เพื่อให้การซื้อขายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นกรรมสิทธิ์มีการรองรับโดยกฎหมาย และ บทลงโทษแก่ผู้ละเมิดผิดทางกฎหมาย

มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และคณะ (2540) เรื่อง **การศึกษาเพื่อการบริหารทรัพยากรลุ่มน้ำ ในลุ่มน้ำเจ้าพระยา : มุมมองด้านสถาบันสำหรับการบริหารจัดการน้ำ** ชี้ให้เห็นว่ากลไกการจัดสรรน้ำในประเทศไทยเป็นกรณีของการไม่มีระบบกรรมสิทธิ์ที่ชัดเจน และไม่มีราคาหรือการจ่ายค่าน้ำจึงนำไปสู่การจัดสรรน้ำที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นธรรม ซึ่งแนวทางการแก้ไขที่ต้องการคือ การใช้เครื่องมือ และแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ มาใช้เพื่อการจัดสรรที่ดีขึ้นกว่าเดิมสำหรับสังคมส่วนรวม โดยเสนอให้มีการกำหนดสิทธิการใช้น้ำอย่างชัดเจนแก่รัฐและผู้ใช้น้ำและมีการนำกลไกตลาดมาใช้มากขึ้นในการจัดอุปสงค์น้ำ เช่น การสร้างตลาดซื้อขายน้ำ การจ่ายค่าน้ำเป็นต้นและการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้จะต้องหมายถึงการปฏิรูปโครงสร้างการจัดการ การให้สิทธิ การเปลี่ยนกฎหมาย และการจัดองค์กรเกี่ยวกับน้ำในหลายๆส่วน

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved

ส่วนประเด็นการปรับตัวที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำ เช่น งานศึกษาของ พัชรี อาจหาญ (2538) ที่ศึกษาการปรับตัวขององค์กรเพื่อการจัดการชลประทานท้องถิ่นต่อกระบวนการแทรกแซงระบบสาธารณะของรัฐดังที่กลุ่มเหมืองฝายลุ่มน้ำปิงตอนบน เมื่อมีการขยายตัวของสถาบันต่างๆของรัฐและ การเกษตรแบบมีพันธะสัญญาผูกพันกับบริษัทธุรกิจการเกษตร ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิธีคิดในการแบ่งน้ำ การจัดการแรงงาน การเพาะปลูก ตลอดจนรูปแบบองค์กรกล่าวคือ เดิมมีการแบ่งน้ำเฉพะในฤดูฝน เพื่อการทำนาเป็นหลักโดยมีการจ่ายน้ำตลอดเวลา เกษตรกรผู้ใช้น้ำจะได้รับน้ำในปริมาณมากน้อยตามขนาดของท่อส่งน้ำเข้านา วิธีนี้เป็นวิธีการกระจายผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน ตามความจำเป็นของสมาชิกในการใช้น้ำปลูกข้าว แต่ระบบการจัดสรรน้ำในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปเพราะมีการปลูกพืชทั้งในหน้าฝนและหน้าแล้งพืชที่ปลูกก็มีหลายชนิด แต่ละชนิดมีความต้องการน้ำไม่เหมือนกัน ทั้งด้านช่วงเวลาที่พืชต้องการน้ำและปริมาณน้ำที่พืชต้องการทำให้เกิดความสับสนในด้านวิธีการส่งน้ำและความขัดแย้งในการจัดสรรน้ำ

สาโรจน์ แววมณี (2541) ศึกษากระบวนการปรับตัวขององค์กรชลประทานราษฎร์ต่อการเปลี่ยนแปลงการเกษตร ในเหมืองฝายใหม่ในอำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ งานศึกษาชิ้นนี้พบว่า การเปลี่ยนแปลงการเกษตรแบบทุนนิยมสมัยใหม่ โดยการปลูกพืชเชิงเดี่ยวอย่างเข้มข้นและหลากหลายตั้งแต่ทศวรรษ 2460 และการขยายอำนาจรัฐในรูปแบบการชลประทาน มีผลกระทบการจัดการน้ำโดยชุมชนโดยเฉพาะกิจกรรมการชลประทานพื้นฐาน เช่น การได้น้ำมาใช้ที่ไม่ได้ใช้น้ำจากแหล่งเดียว ต้องมีการหาแหล่งน้ำจากที่อื่นมาเสริม เช่น บ่อบาดาล หรือแหล่งน้ำสายอื่น การจัดสรรน้ำที่มีความประณีตมากขึ้นมีแบบแผนมากขึ้นเพราะพืชแต่ละชนิดต้องการน้ำไม่เหมือนกัน การบำรุงรักษาและการระดมแรงงานเปลี่ยนไปอย่างมาก เพราะเมื่อมีการใช้คอนกรีตสร้างตัวฝายการซ่อมแซมฝายก็หมดไป การระดมแรงงานเปลี่ยนจากการใช้แรงงานคนในชุมชนมาเป็นใช้เงิน ตอบแทน และสุดท้ายการจัดการความขัดแย้งที่เปลี่ยนจากที่ขัดแย้งที่เฉพาะในองค์กรมาเป็นทั้งลุ่มน้ำและขยายตัวไปถึงในเมือง และเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว องค์กรชลประทาน ฝายเหมืองใหม่ ต้องปรับตัวเข้าสู่ความเป็นระบบทางการมากขึ้น

นอกจากนั้น วันเพ็ญ สุรฤกษ์ (2545) ได้เสนอบทความทางวิชาการเรื่อง **“วิถีชีวิตลุ่มน้ำชุมชนเหมืองฝายในภาคเหนือของประเทศไทย”**ที่ใช้เป็นเอกสารการสัมมนาวิชาการเรื่องภูมิศาสตร์กับวิถีชีวิตไทย ณ ศูนย์มานุษยวิทยาสิริธร เป็นการเพิ่มเติมข้อมูลจากงานเดิมในเรื่อง**”พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ความเป็นมาและการจัดการเกี่ยวกับชลประทานในภาคเหนือของประเทศไทย**”โดยเพิ่มประเด็น การปรับกลยุทธการบริหารการจัดการระบบเหมืองฝายในท้องถิ่น และระบบลุ่มน้ำในภาพกว้างที่ต้องเพิ่มการแข่งขันเชิงธุรกิจมากขึ้น ซึ่งเป็นแนวโน้มของสังคมในอนาคต ได้ยกตัวอย่างการทำสวนลำไย สลับกับการปลูกข้าวรวมทั้งเสริมรายได้เพิ่มจากการแปรรูปผลิตภัณฑ์ลำไย เช่น

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved

ลำไยอบแห้ง (ทั้งเปลือกและกะเทาะเปลือก) ที่นิยมทำกันมากเรื่อยๆ บางรายยังผันตัวเองเป็นพ่อค้าคนกลางรับซื้อผลผลิตลำไยในท้องถิ่น และจากนอกท้องถิ่น นำมาคัดคุณภาพส่งโรงงาน เพื่อส่งออก ทั้งสดและแปรรูป พัฒนาการลักษณะนี้ ที่ทำแบบครบวงจรน่าจะเป็นทางเลือกที่เหมาะสมของวิถีชีวิตลุ่มน้ำของชุมชนเหมืองฝายในภาคเหนือ สอดคล้องกับงานวิจัยเรื่อง **"ชุมชนหมู่บ้านลุ่มน้ำขาน"**ของ พรพิไล เลิศวิชาและอรุณรัตน์ วิเชียรเขียว (2546) ที่ได้ขยายภาพการจัดการลุ่มน้ำที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันเป็นระบบไม่ได้มองเฉพาะการจัดการน้ำเพื่อการเกษตรเท่านั้น ที่เกิดเป็นเครือข่ายทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจและพิธีกรรม โดยที่ชุมชนมีระบบ มีกลไก เป็นของตัวเองทั้งในระดับหมู่บ้านและระดับลุ่มน้ำนับร้อยหมู่บ้าน สร้างการจัดสรรน้ำของเครือข่ายเอง จัดสรรแรงงานของเครือข่ายเอง มีตลาดภายในที่มีการแลกเปลี่ยนข้ามไปหลายลุ่มน้ำโดยมีประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมเป็นตัวสร้างความสัมพันธ์ คือมีประสบการณ์ร่วมกันในท้องถิ่นเดียวกัน มีสายเครือญาติ ศาสนา พิธีกรรม งานบุญ งานรื่นเริงฯลฯ งานชิ้นนี้ยังให้ภาพของระบบทุนและระบบรัฐที่เป็นสองระบบที่กำลังคุกคามการจัดการองค์ความรู้ของลุ่มน้ำอย่างรุนแรง อาจทำให้องค์ความรู้ในการจัดการลุ่มน้ำอ่อนแอ ในอนาคตอาจทำให้ชุมชนลุ่มน้ำต้องปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตที่ต้องพึ่งพิงทุนนอกชุมชน มากขึ้นจนทำให้วิถีชีวิตเดิมของคนลุ่มน้ำต้องล่มสลายลง

2.3.2 งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในการจัดการน้ำ

งานศึกษาในยุคแรกๆ ที่เกี่ยวกับความขัดแย้งในการจัดการน้ำเริ่มจากงานของ วันเพ็ญ สุรฤกษ์ (2523) เป็นการศึกษาเปรียบเทียบ **ปัญหาและข้อขัดแย้งในการจัดการเรื่องน้ำและการใช้น้ำเพื่อการเพาะปลูกในไร่นาของระบบชลประทานหลวงและชลประทานราษฎร์ในภาคเหนือ** โดยได้แยกแยะประเด็นการศึกษาเปรียบเทียบปัญหา 5 ประเภทใหญ่ๆ คือ ลักษณะทางภูมิศาสตร์ ลักษณะวิศวกรรมชลประทาน ลักษณะทางสังคม ลักษณะบริหารงานส่งน้ำ และนโยบายของรัฐ และลักษณะทางเศรษฐกิจ งานวิจัยชิ้นนี้พบว่าระบบชลประทานหลวงและระบบชลประทานราษฎร์มีความแตกต่างหลายประการด้วยกัน ระบบชลประทานหลวงมีลักษณะพื้นที่ชลประทานขนาดใหญ่ ใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย และ ครอบคลุม ภูมิประเทศหลายแบบแตกต่างกัน ซึ่งบ่อยครั้งทำให้เกิดความผิดพลาดในการวางโครงสร้างระบบชลประทานและลำบากต่อการบริหารงานส่งน้ำและบำรุงรักษา ชลประทานหลวงยังมีข้อจำกัดในด้านความสลับซับซ้อนของการจัดองค์กรในหน่วยงานบริหารจัดการ ขาดประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ในการประสานงาน ประชาสัมพันธ์และการให้ความยุติธรรมในการจัดสรรแบ่งปันน้ำ ตลอดจนการขาดการมีส่วนร่วมจากคนในท้องถิ่น เหล่านี้ก่อให้เกิด ปัญหาความขัดแย้งในการจัดน้ำอยู่เสมอ ในทางตรงกันข้ามกับระบบชลประทานราษฎร์ เป็นระบบที่ชาวบ้านผู้ใช้น้ำร่วมกัน และจัดทำระบบชลประทานขึ้นมาเอง ซึ่งมี

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved

ประวัติศาสตร์ยาวนานหลายร้อยปี พื้นที่รับน้ำขนาดเล็ก การจัดองค์กรบริหารอย่างเรียบง่าย ไม่ซับซ้อนการมีประสิทธิภาพในการบริหาร ของคณะกรรมการเหมือนฝายทั้งด้านประชาสัมพันธ์ติดต่อประสานงานความเอาใจใส่และความยุติธรรมภายใต้กฎระเบียบที่ชุมชนท้องถิ่นช่วยกันร่างด้วยเหตุนี้ความขัดแย้งจึงมีน้อย ส่วนข้อเสียคือความไม่คงทนถาวรของโครงสร้างฝาย ความถี่ในการระดมแรงงานในการบำรุงรักษา

มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด(2538) ใน **ปัญหาการจัดการและความขัดแย้งเรื่องน้ำ:การสำรวจพรหมแดนแห่งความรู้** ได้ศึกษาปัญหาการจัดการและความขัดแย้งเรื่องน้ำโดยใช้ความรู้ทางเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันว่าด้วยทฤษฎีและวิวัฒนาการของการจัดการน้ำ จึงมี3วิธีการคือ

1) อำนาจรัฐ ที่มีหน่วยงานรับผิดชอบด้านการจัดการน้ำระดับกรมประมาณ 30 แห่ง ภายใต้กระทรวงต่างๆ 8 กระทรวง และมีกฎหมาย และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำมากมายที่สำคัญ เช่น พ.ร.บ. ชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 , พ.ร.บ. การชลประทานนครหลวง พ.ศ. 2485 , พ.ร.บ. น้ำบาดาล พ.ศ. 2520 , พ.ร.บ. การประปานครหลวง พ.ศ. 2510 และพ.ร.บ. การประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.2522 เป็นต้น นอกจากนั้นยังมีคณะกรรมการระดับชาติที่เกี่ยวข้องอีก2 คณะคือ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ซึ่งพบว่าในทางปฏิบัติแล้วมีหน่วยงานที่หลากหลายเหล่านี้มักจะเกิดปัญหาในเรื่องการประสานระหว่างหน่วยงานนี้เสมอ

การที่น้ำเป็นทรัพยากรที่เข้าถึงได้โดยเสรี (Open Access) การควบคุมมิให้เกิดการฉกฉวยมีต้นทุนในการจัดการที่สูงมาก จะไม่มีตลาดการซื้อขายเกิดขึ้น เพราะไม่มีผู้ซื้อ และ ผู้ขาย ไม่มีใครอยากซื้อ และหยิบฉวยได้ง่าย ดังนั้นน้ำจึงเป็นสินค้าที่ไม่มีราคาตลาด แต่ยังมีมูลค่า (Value) ตลาดทำให้เกิดปัญหาการจัดการน้ำในทางแง่มุมเศรษฐศาสตร์ เกิดจากการตลาดล้มเหลว (Market Faiture) โดยเสนอว่ารัฐจำเป็นต้องมีบทบาทในการตั้งกติกาเพื่อให้มีการควบคุมโดยตรง เพื่อให้ตลาดทำงานได้ เช่น การตั้งราคาน้ำหรือการให้สิทธิในการใช้น้ำและให้ผู้มีสิทธิซื้อขายสิทธิด้วยกันเองเป็นต้น

3) กำหนดให้เป็นทรัพย์สินร่วมของรัฐแต่จัดการโดยชุมชน เพราะการน้ำโดยชุมชนมีมาตั้งแต่ดั้งเดิม ควรให้อำนาจชุมชนสามารถจัดการเองได้แต่ต้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขในแต่ละท้องที่และความเป็นมาทางประวัติศาสตร์

ไพบูลย์ จุใจล้ำ (2538) ศึกษาความขัดแย้งระหว่างเกษตกรที่อยู่ต้นน้ำกับท้ายน้ำ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่พบเห็นบ่อย ๆ เนื่องจากโอกาสการรับน้ำของเกษตรกรที่อยู่ท้ายน้ำ ขึ้นอยู่กับเกษตรที่อยู่ต้นน้ำ ปัญหานี้มักเกิดขึ้นในฤดูแล้งหรือยามวิกฤต มีการขโมยน้ำด้วยวิธีการต่าง ๆ อาทิ แอบเปิดน้ำจากฝาย ใช้เครื่องสูบน้ำไฟฟ้า และปิดทางน้ำเพื่อเข้าไปในที่ดินของตนเอง ซึ่งส่งผลให้

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved

ปริมาณน้ำไม่เพียงพอต่อความต้องการของเกษตรกรที่อยู่ท้ายน้ำ นอกจากนี้ยังเกิดจากระบบคลองส่งน้ำดินของเหมืองฝายเกิดการตื้นเขิน

ความต้องการปริมาณน้ำที่แตกต่างกัน เนื่องจากพืชไม่เหมือนกันก็เป็นสาเหตุหนึ่งของความขัดแย้งในเรื่องการใช้น้ำภายในภาคการเกษตร เมื่อปริมาณน้ำไม่เพียงพอสำหรับการทำการเกษตร จึงเกิดปัญหาการแย่งน้ำขึ้น รวมถึงการที่นายทุนที่ไม่ใช่เกษตรแต่ได้เข้าไปซื้อที่ดินทำกิน การเกษตรในเชิงพาณิชที่มีความต้องการการใช้น้ำมาก ได้สูบน้ำจากเหมืองฝายหรือแหล่งน้ำสาธารณะไปใช้ เพราะคิดว่าเป็นสมบัติสาธารณะที่ทุกคนมีสิทธิใช้ แต่ขณะเดียวกันมีการจัดการน้ำของเกษตรกรของชุมชน ซึ่งมีกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดสรรน้ำแต่โบราณ โดยมีแก่ฝายหรือหัวหน้าชุมชนหรือผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ดูแลการจัดการน้ำ ตามวิธีการของชาวบ้าน การมีคนนอกเข้ามาร่วมทำให้กติกาของชุมชนที่มีอยู่เดิมถูกละเมิด ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้น

Tanet Charoen Muang (1994) ศึกษาความขัดแย้งในการจัดการน้ำ ในเขตตำบลสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ธเนศวร์พบว่า เมื่อชาวบ้านซึ่งเดิมเคยทำการผลิตเพื่อยังชีพเป็นส่วนใหญ่ ได้เปลี่ยนไปทำการผลิตเพื่อขายมากขึ้น ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องการใช้น้ำระหว่างชาวบ้านที่ใช้น้ำจากฝายพญาคำร่วมกันอย่างชัดเจน เนื่องจากเกษตรกรซึ่งอยู่ต้นน้ำหันไปปลูกพืชเศรษฐกิจที่ต้องการน้ำมากตลอดทั้งปี เช่น ถั่วลิสง กะหล่ำปลี ลำไย และพืชผักอื่น ๆ ส่งผลให้เกษตรกรที่อยู่ท้ายน้ำมีน้ำไม่เพียงพอต่อการเกษตรในหน้าแล้ง

อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านบางส่วนซึ่งต้องการทำการเกษตรในฤดูแล้งต่อไป ได้แก้ไขปัญหาด้วยการบุกไปรื้อถอนสิ่งกีดขวางลำเหมืองในช่วงต้นน้ำ เพื่อระบายน้ำลงสู่ท้ายเหมืองมากขึ้น ทำให้เกิดการโต้แย้งระหว่างเกษตรต้นน้ำกับท้ายน้ำบ่อยครั้ง โดยที่ทั้งสองฝ่ายซึ่งเป็นสมาชิกขององค์กรเหมืองฝายเดียวกัน กลับไม่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งร่วมกันได้

ธเนศวร์ยังพบว่า ความขัดแย้งอีกลักษณะหนึ่งที่เกิดขึ้นในอำเภอสารภี เป็นความขัดแย้งระหว่างเกษตรกรที่ทำการผลิตแตกต่างกันภายในชุมชนเดียวกันและเกิดขึ้นเนื่องจากที่ดินซึ่งเคยใช้เพื่อการเกษตรได้ถูกเปลี่ยนมือไปเป็นของผู้มีอิทธิพลทางการเงินและการเมืองจากภายนอก ซึ่งไม่ให้ความสนใจกับการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาเหมือฝาย และไม่เคารพกฎเกณฑ์ขององค์กรเหมืองฝายด้วย แต่ผู้มีอิทธิพลเหล่านี้กลับสามารถเข้าถึงน้ำส่วนใหญ่ในลำเหมืองและได้ประโยชน์จากการขุดลอกลำเหมืองของเกษตรผู้เป็นสมาชิกเหมืองฝาย

สุวารี วงศ์กองแก้ว (2540) ศึกษาความขัดแย้งอันเกิดจากการจัดการน้ำของรัฐ โดยใช้แนวคิด ไตรลักษณะรัฐ (Three – Dimensional State) เป็นตัวแบบเสนอถึงการที่รัฐมีความสัมพันธ์ และ ความขัดแย้งทางสังคม (State in conflict with society) และยังมีความขัดแย้งภายในรัฐระหว่างกลไกของรัฐอีกด้วย (State – in conflict itself) งานวิจัยชิ้นนี้มี

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved

จุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงสาเหตุ และแนวโน้มของความขัดแย้งจากการจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐ และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายของรัฐ พบว่า จากการที่รัฐได้แผ่ขยายเข้ามาถึงชุมชนได้เกิดผลต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดการน้ำของตนเองเป็นการจัดการโดยมีหน่วยงานของรัฐเป็นศูนย์กลาง ได้เกิดปัญหาตามมาอีกมากมาย เช่น ความล้มเหลวของการจัดการน้ำของรัฐเมื่อเทียบกับเมื่อก่อน ไม่ว่าในแง่ประสิทธิภาพ ปริมาณน้ำ และ การบริหารจัดการ จากปัญหานี้เอง สุวารี ชี้ว่าความขัดแย้งที่ชาวบ้านผู้ใช้น้ำรู้สึกต่อรัฐนั้นไม่ใช่ความขัดแย้งและไม่พอใจประสิทธิภาพของอ่างเก็บน้ำซึ่งเป็นเสมือนตัวแทนของรัฐ ส่วนการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งนี้เสนอให้รัฐควรเพิ่มมิติของการมีส่วนร่วมของชุมชนเข้าไปเพื่อสร้างความเข้าใจและลดความขัดแย้ง

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved