



บทที่ 2

การบริหารจัดการชลประทานในประเทศไทย

การบริหารจัดการชลประทานในประเทศไทยมีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน โดยมีกรมชลประทาน เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงาน และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้รับการกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นไปจากราชการส่วนกลาง นอกจากนี้ยังได้ มีการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานขึ้น เพื่อให้เกษตรกรในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทานในระดับไร่นา โดยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับกลุ่มผู้ใช้น้ำกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ในบทนี้จึงเป็นการศึกษาถึงความหมายของการชลประทาน ประวัติและกฎหมายเกี่ยวกับการชลประทานในประเทศไทย เพื่อให้ทราบถึงภาพรวมของการบริหารจัดการชลประทานในประเทศไทย

2.1 ความหมายของการชลประทานและเขตชลประทาน

ในอดีตกาล การชลประทาน คือ กิจกรรมที่มนุษย์ทำขึ้นเพื่อพัฒนาแหล่งน้ำ จัดหาน้ำสำหรับใช้ในการเพาะปลูก ได้แก่ การต่อน้ำ การส่งน้ำ การระบายน้ำ และควบคุมการใช้น้ำ เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรให้ได้มากที่สุด แต่ปัจจุบัน ทรัพยากรน้ำตามแหล่งน้ำต่าง ๆ นอกจากเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งในการดำรงชีวิตของมนุษย์ แล้วยังมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และรักษาสภาพสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การชลประทานจึงไม่ได้จัดหาน้ำมาได้ใช้เพื่อการเพาะปลูกแต่เพียงอย่างเดียว ยังต้องจัดหาน้ำมาใช้ในด้านอื่น ๆ ด้วย¹

ตามคำจำกัดความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 “การชลประทาน” หมายถึง กิจกรรมที่บุคคลได้จัดทำขึ้น เพื่อส่งน้ำจากทางน้ำหรือแหล่งน้ำใด ๆ เป็นต้นว่า แม่น้ำ ลำธาร ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ไปใช้ในการเพาะปลูก การป้องกันความเสียหายแก่การเพาะปลูกอันเกี่ยวกับน้ำ

สำหรับมาตรา 4 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 ได้ให้คำจำกัดความ คำว่า “การชลประทาน” หมายถึง กิจกรรมที่กรมชลประทานได้จัดทำขึ้น เพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำหรือเพื่อกัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบาย หรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน

¹ กษม จันทร์เนียม, นกมล ปิชาติ, รัชมินทร์ ประสมทอง และนริวัชร จิตรภักดี, “การชลประทาน,”

การสาธารณูปโภค หรือการอุตสาหกรรม และหมายความรวมถึงการป้องกันความเสียหายแก่การเพาะปลูกอันเกี่ยวกับน้ำกับรวมถึงการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทานด้วย

ดังนั้น คำว่า “การชลประทาน” จึงหมายถึง กิจกรรมที่ได้จัดทำขึ้น เพื่อส่งน้ำจากทางน้ำหรือแหล่งน้ำใด ๆ ไปใช้ในการเพาะปลูก การป้องกันความเสียหายแก่การเพาะปลูกอันเกี่ยวกับน้ำ รวมถึงการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทานนั้นด้วย จากความหมายของคำว่า การชลประทาน ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การบริหารจัดการชลประทานประกอบด้วยภารกิจที่สำคัญ 2 ด้าน คือ การก่อสร้าง เพื่อพัฒนาแหล่งน้ำหรือจัดหาน้ำ และการส่งน้ำและบำรุงรักษา เพื่อการกระจายน้ำ โดยการบริหารจัดการชลประทาน จะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรหรือผู้ใช้น้ำได้ใช้ประโยชน์จากน้ำชลประทานอย่างเต็มประสิทธิภาพ

“เขตชลประทาน” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 หมายความว่า เขตที่ดินซึ่งได้รับประโยชน์จากการชลประทานนั้น สำหรับในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 “เขตชลประทาน” หมายความว่า เขตที่ดินที่ทำการเพาะปลูกซึ่งจะได้รับประโยชน์จากการชลประทาน

ดังนั้น “เขตชลประทาน” จึงหมายถึง เขตที่ดินที่ทำการเพาะปลูกซึ่งได้รับประโยชน์จากการชลประทาน และสำหรับการชลประทานที่จัดทำโดยกรมชลประทาน “เขตชลประทาน” จึงเป็นเขตที่ดินที่ทำการเพาะปลูกซึ่งได้รับน้ำชลประทานจากทางน้ำชลประทานที่จัดทำโดยกรมชลประทานส่วนเขตที่ดินที่อยู่นอกเขตชลประทาน คือ ที่ดินที่ไม่ได้รับประโยชน์จากการจัดทำชลประทานโดยกรมชลประทาน และทำการเพาะปลูกโดยอาศัยน้ำฝนหรือน้ำบาดาล

2.2 ประวัติ และแนวคิดเกี่ยวกับการชลประทานในประเทศไทย

การจัดหาน้ำมาเพื่อการชลประทานในประเทศไทยเริ่มต้นตั้งแต่เมื่อใดนั้นไม่มีหลักฐานเด่นชัด แต่เชื่อกันว่าเกษตรกรในภาคเหนือรู้จักการทำชลประทานกันมานานกว่า 700 ปีแล้ว ในสมัยทวารวดี มีการสร้างคันดินและขุดคูน้ำรอบเมือง ซึ่งนอกจากจะมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันข้าศึกศัตรูแล้ว ยังใช้ประโยชน์ในการจัดหาและควบคุมน้ำสำหรับการเกษตรกรรมของบ้านเมือง โดยในสมัยก่อนสุโขทัย คนไทยในภาคเหนือจะทำการสร้างฝายเพื่อยกกระดบน้ำในแม่น้ำลำธารให้สูงขึ้น จนถึงระดับที่น้ำสามารถไหลเข้าไปในเหมืองหรือคลองที่ขุดไว้ได้ นอกจากนั้น ยังรู้จักวิธีส่งน้ำเข้าแปลงเพาะปลูกโดยการสร้างคูส่งน้ำด้วย แต่ในภาคกลาง การสร้างฝายเพื่อยกกระดบน้ำตามแบบที่ทำกันในภาคเหนือนั้นไม่เป็นที่นิยมกัน เพราะแม่น้ำส่วนใหญ่กว้างและลึก

มาก นอกจากนี้ ในฤดูน้ำหลากน้ำจะล้นท่วมทั้งสองฝั่งและไหลป่าเข้าไปในทุ่งนาเอง จึงไม่มีความจำเป็นต้องสร้างระบบส่งน้ำอีก²

สมัยสุโขทัย มีการสร้างอ่างเก็บน้ำศรีดงรัง คือ การส่งน้ำจากท่อส่งน้ำที่ทำด้วยดินเผา และการก่อสร้างคันดินที่ใช้กันทางน้ำให้ไหลลงสู่คลองระบายน้ำเพื่อระบายน้ำลงในคูเมืองหรือสระน้ำที่ขุดไว้ทั้งภายในและภายนอกเมือง³

ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยา ปรากฏหลักฐานเป็นการทำชลประทานโดยการขุดคลองข่งลัดเพื่อการคมนาคม เพื่อเป็นเส้นทางยุทธศาสตร์ในการทำศึกสงครามและเป็นคูเมืองป้องกันประเทศเป็นสำคัญ

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นเป็นยุคของการขุดคลอง โดยในช่วงรัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 5 ได้เริ่มมีการขุดคลองขึ้น มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการคมนาคมทางน้ำ และการอุปโภคบริโภค นอกจากนี้ ในช่วงรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 การขุดคลองยังมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายพื้นที่ชุมชนและพื้นที่การเกษตรด้วย เนื่องจากมีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศมากขึ้น โดยในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีชาวยุโรปมาติดต่อขอซื้อข้าวจากประเทศไทย เพื่อนำไปเลี้ยงประชาชนในประเทศเครือจักรภพ ทำให้ประเทศไทยเริ่มเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องหาวิธีการสำหรับเพิ่มผลผลิตข้าวให้สูงขึ้น เพื่อให้เพียงพอต่อการส่งออกจำหน่ายยังต่างประเทศ จึงได้เริ่มพัฒนาแหล่งน้ำในภาคกลางขึ้นเป็นครั้งแรก โดยให้สัมปทานบริษัท คันทนา - คุณาสยาม ขุดคลองในทุ่งรังสิตและสร้างประตูน้ำตามปากคลองที่ขุดจากแม่น้ำ เมื่อน้ำขึ้นก็เปิดประตูให้น้ำไหลเข้าไปในคลอง และปิดประตูเก็บน้ำไว้เมื่อระดับน้ำในแม่น้ำลดลง รวมทั้ง ยังได้จัดสร้างอาคารชลประทานอย่างอื่น เพื่อให้การคมนาคมทางน้ำในคลองได้รับความสะดวกอีกด้วย⁴ และตั้งชื่อคลองสายนี้ว่า "คลองรังสิตประยูรศักดิ์" ซึ่งนับว่าเป็นคลองชลประทานแห่งแรกของประเทศไทย

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 ทรงแต่งตั้งนายอาร์ ซี อาร์ วิลสัน เป็นเจ้ากรมน้ำ (กรมชลประทานในปัจจุบัน) โดยได้เริ่มมีการพัฒนางานชลประทานให้ถูกต้องตามหลักวิชาการเพื่อประโยชน์ในการเพาะปลูกเป็นหลัก มีการศึกษาวางแผนระบบชลประทาน และได้เริ่มการก่อสร้างโครงการชลประทานป่าสักใต้ มีการสร้าง "เขื่อนพระราม 6" ขึ้นที่ตำบลท่าหลวง อำเภอท่าเรือ

² วิบูลย์ บุญธรโงกุล, หลักการชลประทาน(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เอเชีย, 2526), หน้า 4.

³ กรมชลประทาน, รายงานประจำปี 2549(กรุงเทพมหานคร: กรมชลประทาน, 2549), หน้า 2.

⁴ วิบูลย์ บุญธรโงกุล, หลักการชลประทาน, หน้า 4.

จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งนับได้ว่าเป็นเขื่อนทดน้ำขนาดใหญ่แห่งแรกในประเทศไทย ที่มีการสร้างอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการสมัยใหม่⁵

ในปัจจุบัน การชลประทานได้ขยายตัวและมีวิวัฒนาการเจริญก้าวหน้าเป็นอย่างมาก ซึ่งจากแนวโน้มของการขาดแคลนน้ำที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการชลประทานเป็นงานที่มีความสำคัญ โดยมีการขยายงานชลประทานให้กระจายไปทุกภูมิภาคของประเทศ เพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการของราษฎร รวมทั้งเพียงพอกับพื้นที่เกษตรกรรมที่ขยายออกไปในแต่ละปี อันเป็นผลมาจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ

จากประวัติการชลประทานดังกล่าวข้างต้น สามารถแบ่งแนวคิดเกี่ยวกับการชลประทานของไทยออกได้เป็น 2 ยุค ดังนี้⁶

1) ยุคก่อนกรุงรัตนโกสินทร์ เป็นยุคที่วิวัฒนาการทางเทคโนโลยียังไม่มีความเจริญก้าวหน้านัก และพื้นที่เพื่อการเกษตรมีจำนวนมากเนื่องจากจำนวนประชากรยังน้อย การชลประทานในยุคนั้นจึงเป็นแบบปรับคนให้เข้ากับน้ำ กล่าวคือ คนจะอพยพเข้าหาหรือออกจากแหล่งน้ำตามความจำเป็น เช่น การเข้าหาแหล่งน้ำเพื่อการเพาะปลูก และการอพยพออกจากแหล่งน้ำเมื่อเกิดน้ำท่วม

2) ยุครัตนโกสินทร์จนถึงปัจจุบัน เป็นยุคที่จำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น การอุปโภคบริโภคมีมากขึ้น การชลประทานจึงเป็นการชลประทานด้านอุปทาน คือ มีการจัดการน้ำมาส่งในพื้นที่ที่ต้องการ เช่น การสร้างอ่างเก็บน้ำ และขยายพื้นที่ชลประทานเพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูก

ลักษณะของการชลประทานนั้น เกี่ยวข้องกับปัจจัยทางด้านวิศวกรรม เกษตรกรรม เศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย และการจัดการ โดยประกอบกันในส่วนต่าง ๆ ตั้งแต่การพิจารณาโครงการจนถึงการส่งน้ำและบำรุงรักษา จึงกล่าวได้ว่า กิจกรรมในการชลประทานเป็น “กระบวนการทางเทคนิคสังคม” (Sociotechnical Process) โดยมีการจัดการน้ำตามกระบวนการดังนี้⁷

⁵ กรมชลประทาน, รายงานประจำปี 2549, หน้า 4.

⁶ บุญเกิด วงษ์ชัย, “การจัดการแหล่งน้ำขนาดเล็กของชุมชน : ศึกษากรณีโครงการฝายน้ำล้น บ้านผาสุก,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2536), หน้า 12 – 13.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

- 1) ออกแบบก่อสร้าง ควบคุมการส่งน้ำ และบำรุงรักษาอาคารชลประทาน
- 2) การจัดส่งน้ำ แบ่งปันน้ำตามสิทธิการใช้น้ำ ส่งน้ำตามความต้องการของพืช และพื้นที่เพาะปลูก
- 3) การมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำ และมีองค์กรจัดการน้ำ

ทั้ง 3 กระบวนการดังกล่าวข้างต้น จะต้องมีการจัดการที่ดี เนื่องจากผลของการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ การชลประทานเป็นการมองภาพรวมในทุกกระบวนการอย่างต่อเนื่องกัน ซึ่งความสำเร็จหรือเป้าหมายสูงสุดของการชลประทาน คือ การส่งน้ำให้ถึงพื้นที่เพาะปลูกของเกษตรกรอย่างยุติธรรม ในปริมาณ และเวลาที่ต้องการ โดยความร่วมมือระหว่างเกษตรกรด้วยกัน และระหว่างเกษตรกรกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

2.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการชลประทาน

ในการจัดการชลประทานนั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับ ส่วนใหญ่จะเป็นกฎหมายที่มีการตรามานานและยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน พระราชบัญญัติรักษาคองรัตนโกสินทรศก 121 (พุทธศักราช 2445) เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการชลประทานฉบับแรกของประเทศไทย ซึ่งตราขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และยังคงใช้บังคับอยู่ โดยในการบริหารจัดการชลประทานมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

2.3.1 พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482

พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 เป็นบทบัญญัติที่มีวิวัฒนาการมาจากพระราชบัญญัติควบคุมการเหมืองฝายและพ่วง พุทธศักราช 2477 ซึ่งถูกยกเลิกไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการชลประทานราษฎร์ คุ้มครองและรักษาประโยชน์ของราษฎร ป้องกันการเสียหายแก่การเพาะปลูกอันเกี่ยวกับน้ำ และเพื่อประโยชน์แก่การแบ่งปันน้ำในยามขาดแคลน เนื่องจาก เกษตรกรที่อยู่ทางด้านต้นน้ำมักจะกักตุนน้ำไว้มากเกินความจำเป็น ทำให้เกษตรกรที่อยู่ท้ายน้ำในพื้นที่ต่ำกว่าไม่มีน้ำเพื่อการเกษตรอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ ที่ดินสำหรับใช้เพื่อการเกษตรที่อยู่ห่างจากแหล่งน้ำหรือทางน้ำ ไม่สามารถชักน้ำหรือนำน้ำมาใช้เพื่อ

การเกษตรได้ จึงต้องให้สิทธิแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่อยู่ห่างทางน้ำหรือแหล่งน้ำ ในการทำทางน้ำผ่านที่ดินของผู้อื่นได้

การชลประทานราษฎรแบ่งออกได้ ดังนี้

1) การชลประทานส่วนบุคคล เป็นการชลประทานที่บุคคลคนเดียวหรือหลายคน ได้จัดทำขึ้น เพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกของบุคคลนั้น ๆ โดยเฉพาะ ซึ่งหากทำการชลประทานขึ้นเพื่อประโยชน์แก่เนื้อที่ไม่เกิน 200 ไร่ หรือเป็นการชั่วคราวไม่ต้องขออนุญาต แต่หากจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่เนื้อที่เกิน 200 ไร่ แต่ไม่เกิน 500 ไร่ ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการอำเภอ ถ้าเกิน 500 ไร่ แต่ไม่เกิน 1,000 ไร่ ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจังหวัด และถ้าเกิน 1,000 ไร่ หรือคาบเกี่ยวระหว่างจังหวัด ต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในปัจจุบัน) โดยคณะกรรมการอำเภอและคณะกรรมการจังหวัดมีอำนาจในการออกคำสั่งใด ๆ แก่เจ้าของหรือผู้ควบคุมให้กระทำการตามที่เห็นสมควรเพื่อป้องกันมิให้การจัดทำการชลประทานส่วนบุคคลเกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของผู้อื่น หรือให้เจ็ลี่ยนน้ำให้แก่ที่ดินใกล้เคียงตามสมควร

2) การชลประทานส่วนราษฎร เป็นการชลประทานที่ราษฎรได้ร่วมกันจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกของราษฎรในท้องที่ และต้องมีการขออนุญาตเช่นเดียวกับการชลประทานส่วนบุคคล โดยนายอำเภอมีอำนาจในการตั้งบุคคลที่เห็นสมควรตามความเห็นชอบของราษฎรส่วนมากเป็นหัวหน้าการชลประทานรายนั้น หรือเป็นผู้ช่วยตามจำนวนที่เห็นสมควร รวมทั้งมีอำนาจถอดถอนบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งดังกล่าวด้วย และนายอำเภอยังมีอำนาจในการเกณฑ์แรงงานหรือเครื่องอุปกรณ์จากผู้ที่ได้รับประโยชน์ในเขตการชลประทานนั้นเพื่อช่วยในการดำเนินงานด้านการชลประทาน เช่น การบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมแก้ไขระบบชลประทาน เป็นต้น

3) การชลประทานส่วนการค้า เป็นการชลประทานที่บุคคลได้จัดทำขึ้นเพื่อเรียกค่าตอบแทนจากผู้ที่ต้องการใช้น้ำจากการชลประทานนั้นเพื่อการเพาะปลูก โดยผู้ที่ทำการชลประทานส่วนการค้า ต้องยื่นขอสัมปทานต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และต้องรายงานผลของกิจการต่อเจ้าพนักงานควบคุมการชลประทานปีละครั้ง

พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงถือได้ว่าบัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมการชลประทานที่จัดทำโดยเอกชน ซึ่งอาจจัดทำแหล่งน้ำขึ้นเพื่อใช้ของตนเองหรือร่วมกันจัดทำขึ้นเพื่อใช้ร่วมกัน หรือจัดทำขึ้นเพื่อขายบริการให้แก่บุคคลอื่น นับว่าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการแบ่งงานการชลประทาน

ไปให้ภาคเอกชนดำเนินการแบบหนึ่ง⁸ แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ และเมื่อพิจารณาเนื้อหาของพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะเห็นได้ว่า มีการนำเอาวิธีการจัดการน้ำในระบบเหมืองฝายมาบัญญัติไว้ เช่น เรื่ององค์การบริหารจัดการโดยราษฎรในพื้นที่ หรือการเกณฑ์แรงงาน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้มิได้มีอิทธิพลมากนักต่อการจัดการน้ำของชุมชน เนื่องจากจารีตประเพณีในการจัดการน้ำของชุมชนในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนมีมานานหลายร้อยปี และชุมชนส่วนใหญ่ที่มีระบบการจัดการน้ำก็ได้ให้ความสำคัญหรือรับทราบเกี่ยวกับพระราชบัญญัติฉบับนี้⁹

2.3.2 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485

ในปี พ.ศ. 2454 – 2456 ประเทศไทยได้ประสบปัญหาสภาวะฝนแล้ง เป็นเหตุให้พื้นที่เพาะปลูกในบริเวณทุ่งราบภาคกลางได้รับความเสียหายอย่างมาก จึงได้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวในปี พ.ศ. 2455 โดยมีสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ เป็นองค์ประธาน และคณะกรรมการชุดนี้ได้มีมติว่าควรมีการเร่งรัดพัฒนางานชลประทาน เพื่อให้มีน้ำพอที่จะทำการเกษตร ซึ่งในด้านกฎหมาย ได้มีการตราพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงขึ้น เพื่อส่งเสริมให้มีการชลประทานหลวงและควบคุมการชลประทานหลวงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น¹⁰

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 เป็นบทกฎหมายที่รองรับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของกรมชลประทาน ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการชลประทาน กล่าวคือ เพื่อป้องกันอาคารชลประทานและสิ่งก่อสร้างที่เกี่ยวข้องกับการชลประทาน และได้ให้อำนาจแก่รัฐหลายประการในการควบคุม กัก เก็บ รักษา ส่ง หรือระบายน้ำเพื่อการเกษตร การสาธารณสุข โภค หรือการอุตสาหกรรม รวมทั้งการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ และการคมนาคมทางน้ำในเขตชลประทาน โดยกฎหมายได้กำหนดห้ามปลูกสร้างโรงเรียนรูกล้าทางน้ำ

⁸ อธิพิณ ศรีเสาวลักษณ์, รายงานการศึกษากฎหมายเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจการวางแผนการเกษตรในระดับท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม: รายงานเสนอต่อกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 51.

⁹ กอบกุล ราชะนาคร, กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: โครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2547), หน้า 25.

¹⁰ กรมชลประทาน, รวมกฎหมายชลประทานและกฎหมายนำสู่ในการปฏิบัติราชการ (ฉบับปรับปรุง) (กรุงเทพมหานคร: กรมชลประทาน, 2549), หน้า 80 – 81.

ชลประทาน ห้ามแก้ไขเปลี่ยนแปลง รั้วถนนบรรดาสสิ่งก่อสร้างอันเกี่ยวกับการชลประทาน ห้ามกระทำการอันเป็นการกีดขวางทางน้ำชลประทาน ห้ามนำเรือ แพผ่านทางน้ำชลประทาน ห้ามมิให้ขุดคลองหรือทางน้ำมาเชื่อมกับทางน้ำชลประทานหรือทำให้ทางน้ำชลประทานรั่วไหล ห้ามขุดลอก ทางน้ำชลประทาน ห้ามปล่อยสัตว์พาหนะลงไปทางน้ำชลประทาน หรือเหยียบย่ำคันคลอง ชานคลอง หรือบริเวณสิ่งก่อสร้างเกี่ยวกับการชลประทาน ห้ามผู้ใดกระทำการอันอาจจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางน้ำชลประทานและอาคารชลประทาน และให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อธิบดีกรมชลประทาน นายช่างชลประทาน และเจ้าพนักงานเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งกำหนดโทษแก่ผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ด้วย

2.3.3 พระราชบัญญัติคั้นและคู้น้ำ พ.ศ. 2505

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ตราขึ้นใช้แทนพระราชบัญญัติคั้นนาและคู้นา พุทธศักราช 2484 เนื่องจากการเกษตรกรรมมิได้มีเฉพาะแต่การทำนาเพียงอย่างเดียว จึงได้ตราพระราชบัญญัติคั้นและคู้น้ำขึ้นแทนฉบับเดิม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมดูแลเจ้าของ หรือผู้ครอบครองที่ดินได้แก่ ผู้เช่า ผู้อยู่ หรือผู้ทำการเพาะปลูกในที่ดินของผู้อื่น จัดทำและบำรุงรักษาคันน้ำรอบที่ดินเพื่อกักหรือกั้นน้ำไว้ใช้ในการเพาะปลูก และจัดทำและบำรุงรักษาคู้น้ำเพื่อชักน้ำเข้าสู่ที่ดินและเพื่อระบายน้ำออกจากที่ดิน ในกรณีนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการควบคุมดูแลให้เจ้าของที่ดินกระทำการดังกล่าว

เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมีหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในการบำรุงรักษาคัน คู้น้ำและประตูกักน้ำหรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำในที่ดินของตนให้อยู่ในสภาพใช้งานได้ดี ให้มีการขุดลอกคู้น้ำปีละ 1 ครั้ง หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินละเลยไม่ดำเนินการขุดลอกคู้น้ำ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการจัดทำเอง โดยเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากเจ้าของที่ดิน ควบคุมการใช้และการแบ่งปันน้ำในการเกษตร และหากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ต้องระวางโทษปรับตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการใช้และแบ่งปันน้ำแก่เกษตรกรอย่างทั่วถึง

นอกจากนี้ เพื่อประโยชน์ในการแบ่งปันน้ำโดยทั่วถึงกัน อธิบดีมีอำนาจกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำประตูกักน้ำ หรือสิ่งอื่น ที่ใช้ในการบังคับน้ำในคู้น้ำ โดยให้เจ้าของที่ดินที่รับประโยชน์จากการนั้นออกหรือร่วมกันออกค่าใช้จ่ายในการจัดทำตามส่วนเนื้อที่ดินของตน

2.3.4 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

เนื่องจากการเพาะปลูกในประเทศไทยในอดีต ต้องอาศัยแหล่งน้ำจากธรรมชาติ ไม่สามารถที่จะบริหารจัดการได้ รัฐบาลในสมัยนั้นได้เห็นความสำคัญในการพัฒนาแหล่งน้ำและระบบชลประทาน จึงได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยระยะเริ่มแรกได้เริ่มการก่อสร้างระบบชลประทานเจ้าพระยาใหญ่ประกอบด้วยเขื่อนทดน้ำเจ้าพระยา พร้อมคลองส่งน้ำสายใหญ่ สายซอยและระบบคูน้ำ เมื่อการก่อสร้างเขื่อนภูมิพลเสร็จสิ้นก็สามารถเก็บกักน้ำเพื่อการปลูกพืชในฤดูแล้งได้ แต่ระบบชลประทานสายใหญ่กลับไม่สามารถที่จะกระจายน้ำไปสู่ไร่นาได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงได้มอบหมายให้กรมชลประทานติดต่อขอความช่วยเหลือจาก รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ โดยรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ได้ส่งคณะผู้เชี่ยวชาญมาทำการศึกษาและสำรวจข้อมูล ตลอดจนพิจารณาตามกฎหมายเพื่อพัฒนาระบบเกษตรชลประทาน และเห็นควรให้มีการจัดรูปที่ดินขึ้น มีบริษัทที่ปรึกษา เดเนโก ทำการออกแบบและควบคุมการก่อสร้างจัดรูปที่ดินแห่งแรกในประเทศไทย เพื่อเป็นแปลงตัวอย่าง ณ ตำบลพันทัน อำเภอบางระจัน จังหวัดสิงห์บุรี จนประสบผลสำเร็จ จึงได้ตราพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517¹¹

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีเจตนารมณ์เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณูปโภคอย่างทั่วถึง ให้เกษตรกรที่มีที่ดินของตนเองใช้ที่ดินประกอบอาชีพเกษตรกรรมอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ โดยการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกันเพื่อวางแผนจัดรูปที่ดินใหม่ ในกรณีนี้ หากเจ้าของที่ดินในพื้นที่ที่จะมีการจัดรูปที่ดินไม่สมัครใจให้ดำเนินการจัดรูปที่ดิน รัฐมนตรีมีอำนาจจัดซื้อที่ดินนั้นได้ หรือในกรณีจำเป็นสามารถดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อนำมาดำเนินการจัดรูปที่ดินได้

ในการวางแผนจัดรูปที่ดินใหม่ จะมีการจัดระบบชลประทานและการระบายน้ำ จัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา ปรับระดับพื้นที่ดิน โดยเป็นการจัดที่ดินให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินของตนเอง นอกจากนี้ จะมีการวางแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลการเกษตรให้แก่เกษตรกรด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น มีมาตรฐานการครองชีพและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น อันเป็นการส่งเสริมภาคเกษตรกรรมของประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 160 - 161.

2.3.5 ข้อจำกัดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการชลประทาน

เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการชลประทานทั้ง 4 ฉบับดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่า กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มีการตราขึ้นใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว วัตถุประสงค์ของกฎหมายเป็นการให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการบริหารจัดการฝายเดี่ยว และควบคุมการดำเนินกิจกรรมในด้านการชลประทานต่าง ๆ ของประชาชน โดยมีได้มีบทบัญญัติที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่อย่างใด

ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 ที่ได้ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ในการควบคุมการชลประทานราษฎร์ ให้การชลประทานราษฎร์ต้องมีการขออนุญาต และให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการเข้าไปควบคุมการดำเนินงานต่าง ๆ เช่น การกำหนดให้นายอำเภอ กำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้มีอำนาจสั่งเกณฑ์แรงงานหรือเครื่องอุปกรณ์ เป็นต้น หรือพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 ที่มีเจตนารมณ์เพื่อรองรับการปฏิบัติงานของกรมชลประทานในการจัดการชลประทานในทางน้ำชลประทาน โดยให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการดำเนินงานต่าง ๆ เช่น การให้นายช่างชลประทานมีอำนาจใช้ที่ดินที่ปราศจากสิ่งปลูกสร้างในเขตชลประทานได้ ในกรณีที่จำเป็นแก่การชลประทาน หรือให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการควบคุมมิให้มีการปล่อยสัตว์พาหนะลงไปในทางน้ำชลประทาน สั่งห้ามมิให้ผู้ใดชักหรือใช้น้ำชลประทาน เมื่อเห็นว่าอาจเกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น เป็นต้น รวมทั้งพระราชบัญญัติคั้นและคูน้ำ พ.ศ. 2505 ที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในการควบคุมการจัดทำและบำรุงรักษาคันและคูน้ำ รวมทั้งประตูกักน้ำ

ส่วนในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 นั้น กฎหมายมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณูปโภคอย่างทั่วถึง โดยในการจัดรูปที่ดินจะมีการสอบถามความสมัครใจจากเจ้าของที่ดิน แต่ในกรณีนี้ก็มิใช่การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง เพราะกฎหมายมิได้กำหนดให้เจ้าของที่ดินที่จะมีการจัดรูปที่ดินได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดรูปที่ดินแต่อย่างใด และหากเจ้าของที่ดินไม่สมัครใจรัฐก็สามารถดำเนินการจัดซื้อที่ดินดังกล่าว รวมทั้งมีอำนาจในการเวนคืนที่ดินนั้นได้

กฎหมายทั้ง 4 ฉบับดังกล่าวข้างต้น จึงไม่มีความสอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ โดยเฉพาะการที่รัฐต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ

สงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

2.4 รูปแบบการบริหารจัดการชลประทาน

การจัดการชลประทาน คือ ความพยายามที่จะนำน้ำจากแหล่งน้ำไปทำการเพาะปลูก โดยอาศัยหลักการในการจัดการ ซึ่งประกอบไปด้วย การวางแผน การปฏิบัติการ การติดตามผล การประเมินผล และการวิเคราะห์ปรับปรุงแผนงาน¹² กล่าวคือ การดำเนินการเกี่ยวกับน้ำชลประทานที่โครงการชลประทานมีอยู่ทั้งหมด ให้มีการนำไปใช้ประโยชน์ในการเพาะปลูกให้มากที่สุด และถ้าพื้นที่ใดมีน้ำมากเกินไปเกินความต้องการ ต้องจัดให้มีระบายน้ำทิ้งตามความเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้น้ำเกิดประโยชน์สูงสุดตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยเสียค่าใช้จ่าย และความขัดแย้งในการใช้น้ำน้อยที่สุด รวมทั้งก่อให้เกิดผลกระทบกับสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด รูปแบบการบริหารจัดการชลประทานสามารถแบ่งออกได้ ดังนี้

2.4.1 การชลประทานในระบบเหมืองฝาย

การชลประทานในระบบเหมืองฝาย เป็นรูปแบบหนึ่งของการชลประทานราษฎร์ กล่าวคือ เป็นระบบการชลประทานราษฎร์ของชุมชนภาคเหนือ ซึ่งมีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน และมีการนำจารีตประเพณีของท้องถิ่นมาผนวกเข้ากับการบริหารจัดการน้ำ ซึ่ง “เหมืองฝาย” เป็นระบบการจัดการน้ำของชาวบ้าน เป็นแหล่งกักเก็บน้ำสำหรับไว้ใช้ทางการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อใช้ในการทำนาปลูกข้าว ซึ่งรูปแบบของการจัดการเหมืองฝายที่จัดการโดยชุมชนนั้น ปรากฏ 2 ลักษณะ คือ ฝายไม้และฝายหิน

ส่วน “ฝายแก้ว” เป็นชื่อเรียกโครงการตามแนวพระราชดำริ เกี่ยวกับวิศวกรรมแบบพื้นบ้าน ฝายแก้วเป็นฝายชะลอน้ำกึ่งถาวรประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นประเภทเดียวกับฝายคอกหมู โดยใช้วัสดุที่หาได้ง่ายในท้องถิ่น เช่น กิ่งไม้ ก้อนหิน เพื่อกั้นชะลอน้ำในลำธาร หรือทางน้ำเล็ก ๆ ให้ไหลช้าลง และขังอยู่ในพื้นที่ นานพอที่พื้นที่รอบ ๆ จะได้ดูดซึมไปใช้ เป็นการฟื้นฟูพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมให้เกิดความชุ่มชื้นมากพอที่จะพัฒนาการเป็นป่าสมบูรณ์ขึ้นได้ ฝายแก้วยังอาจใช้เพื่อการทดน้ำ ให้มีระดับสูงพอที่จะดึงน้ำไปใช้ในคลองส่งน้ำได้ในฤดูแล้ง โครงการตามแนวพระราชดำรินี้ได้มี

¹² กรมชลประทาน, “หลักการชลประทาน,” กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์(เอกสารแนบพัน).

การทดลองใช้ที่โครงการห้วยฮ่องไคร้ จังหวัดเชียงใหม่ และประสบผลสำเร็จจนเป็นตัวอย่างให้กับโครงการอื่น ๆ ต่อมา¹³

การชลประทานในระบบเหมืองฝาย ถือเป็นองค์การทางสังคมที่มีบทบาทสำคัญต่อการจัดการควบคุมทรัพยากรของท้องถิ่น ในกลุ่มผู้ใช้น้ำจากเหมืองฝายเดียวกัน กล่าวคือ เป็นการรวมตัวของชาวนากลุ่มเล็ก ๆ ที่มีเป้าหมายเดียวกัน คือ ความต้องการใช้น้ำจากแม่น้ำลำธารช่วยกันคิดค้นวิธียกระดับน้ำโดยใช้ตัวฝายให้ไหลเข้าสู่ลำเหมือง ซึ่งชุดลดระดับไปตามพื้นที่ให้น้ำไหลไปได้เอง¹⁴ การตีฝายจะใช้แรงงานของสมาชิก ใครมีที่นามากต้องนำหลัก (ไม้) มามาก ผู้ใดไม่มาช่วยกันตีฝาย จะมีบทลงโทษตามข้อตกลงในกลุ่มซึ่งเป็นบทลงโทษ เช่น ปรับเป็นจำนวนเงิน เป็นต้น และกลุ่มชาวนาเหล่านี้ต่างมีความเข้าใจตรงกันในเรื่องของข้อตกลงที่ใช้ร่วมกัน ทำให้เกิดความเสมอภาคและเท่าเทียม ซึ่งธำรงรักษาความสัมพันธ์ทางสังคมของผู้คนที่อยู่ร่วมกันได้เป็นอย่างดี ถือได้ว่ามีลักษณะเป็นจารีตประเพณีในท้องถิ่น

ภายใต้การชลประทานระบบเหมืองฝาย จะมีองค์การเหมืองฝายเป็นผู้บริหารหรือควบคุมการใช้น้ำ รวมทั้งจัดการกับปัญหาความขัดแย้งเรื่องน้ำระหว่างสมาชิก มีกตিকাและบทลงโทษร่วมกัน เรียกว่า "สัญญาเหมืองฝาย" ซึ่งได้รับการยอมรับจากคนในรุ่นต่อ ๆ มาด้วย โดยมีหัวหน้าเหมืองฝาย เรียกว่า "แก่ฝาย" ผู้ช่วยหัวหน้าเหมืองฝายเรียกว่า "แก่เหมือง" และกรรมการตำแหน่งอื่น ๆ ซึ่งทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิกเหมืองฝาย สมาชิกในชุมชนจะมีสิทธิในการใช้น้ำ และมีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันในการบำรุงรักษาระบบเหมืองฝาย การจัดสรรน้ำจะจัดให้ตามขนาดของพื้นที่เพาะปลูก มีประตูน้ำ หรือ "ตางน้ำ" ควบคุมการปล่อยน้ำเข้าที่นา สมาชิกทุกคนมีหน้าที่ต้องเสียค่าน้ำ ในรูปของเงินหรือผลผลิตทางการเกษตร และต้องจ่ายเงินเป็นค่าเลี้ยงฝาย นอกจากนี้ ยังต้องร่วมเป็นแรงงานหรือจ่ายค่าแรงสำหรับการบำรุงรักษาและซ่อมแซมระบบเหมืองฝายตามลำเหมืองส่งน้ำ ส่วนผู้บริหารเหมืองฝายจะได้รับค่าตอบแทนเรียกว่า "น้ำยก" คือสิทธิในการใช้น้ำโดยไม่ต้องจ่ายเงินค่าใช้น้ำและไม่ต้องส่งแรงงาน¹⁵

¹³ วิกิพีเดีย, "ฝายแม้ว," [Online], 2551, แหล่งที่มา: <http://th.wikipedia.org/wiki/>

¹⁴ อุไรวรรณ ตันกิมยง, "เหมืองฝายเพื่อการพัฒนาชุมชนและนิเวศที่ยั่งยืน," ใน *สิทธิชุมชน : การกระจายอำนาจจัดการทรัพยากร*, วิวัฒน์ ศติวรมนิตย์, บรรณาธิการ(กรุงเทพมหานคร: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 34.

¹⁵ กอบกุล رایชนะนาค, *กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย*, หน้า 5 – 6.

ข้อตกลงในเรื่องสิทธิ กฎ ระเบียบ หรือการแก้ไขปัญหานั้น จะมีการปรึกษาหารือ โดยการเรียกประชุม เพื่อให้เมื่อเกิดข้อตกลงกันแล้ว จะได้มีปฏิบัติตามกันอย่างดี หากมีการละเมิดข้อตกลง ไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ จะมีบทลงโทษที่ชัดเจน โดยแก่เหมืองจะเป็นผู้ดำเนินการ นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับการกระจายสิทธิและหน้าที่ โดยมีการแบ่งปันประโยชน์และหน้าที่ กล่าวคือ จะมีระบบการจัดแบ่งน้ำ หรือเรียกว่า “แบ่งแต” เป็นการปฏิบัติงานของหัวหน้าที่จะตัดสินใจขนาดของช่องแบ่งน้ำที่อาจเป็น ทางน้ำ ท่อน้ำ ให้เหมาะสมแก่แต่ละคน และการจัดการภายในระบบชลประทานระบบเหมืองฝายจะไม่ให้ประโยชน์แก่คนกลุ่มเดียว หากมีปัญหาขาดแคลนน้ำ การจัดการจะเป็นการแบ่งเฉลี่ยน้ำพร้อม ๆ กับการแบ่งเฉลี่ยความเสี่ยง ความเดือดร้อน หรือความขาดแคลนกันไป ไม่ให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้รับประโยชน์เพียงฝ่ายเดียว¹⁶

จากกรณีดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การชลประทานระบบเหมืองฝายสะท้อนให้เห็นรูปแบบการจัดการชลประทานของชุมชน ที่อาศัยความร่วมมือของคนในชุมชนผูกโยงเข้ากับจารีตประเพณีของท้องถิ่น มีระบบการจัดการที่เป็นประชาธิปไตย มีรูปแบบของการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนหรือกลุ่มคนที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน และสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในชุมชนนั้น ทำให้ระบบเหมืองฝายเป็นระบบการชลประทานชุมชนที่มีประสิทธิภาพ โดยไม่ต้องใช้บทบัญญัติในกฎหมาย และแม้จะมีพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 ที่มีบทบัญญัติรองรับการชลประทานสวนราษฎร์ แต่ก็ได้ถูกนำมาใช้ในระบบเหมืองฝายแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน การชลประทานในระบบเหมืองฝายได้อ่อนแอลง ฝ่ายส่วนใหญ่เป็นจำนวนมากกว่าครึ่งได้ถูกเปลี่ยนสภาพเป็นฝายคอนกรีต รวมทั้งมีการคาดคอนกรีตในลำเหมืองที่ใช้จัดส่งน้ำ ทำให้การบำรุงรักษาเหมืองฝายไม่ต้องใช้แรงงานชาวบ้านมากเหมือนเช่นในอดีต การขยายตัวของระบบชลประทานหลวงก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ถูกมองว่าเป็นการแทรกแซงของรัฐในการจัดการน้ำของชุมชน ทำให้รัฐเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการจัดการน้ำแทนชุมชนและก่อให้เกิดผลกระทบเป็นอย่างมากต่อประสิทธิภาพในการจัดการน้ำของชุมชน นอกจากนี้ สภาพสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงการใช้ที่ดินเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เป็นเพียงการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร ไปเป็นการเข้าถือครองที่ดินโดยนายทุน ซึ่งไม่เห็น

¹⁶ อุไรวรรณ ตันกิมยง, “เหมืองฝายเพื่อการพัฒนาชุมชนและนิเวศที่ยั่งยืน,” ใน *สิทธิชุมชน : การกระจายอำนาจจัดการทรัพยากร*. วิวัฒน์ ศดิธรรมนิตย์,บรรณาธิการ, หน้า 347 – 250.

ความสำคัญของจารีตประเพณีในชุมชน ทำให้ความร่วมมือของคนในชุมชนในการร่วมกันจัดการระบบเหมืองฝายลดลง¹⁷

2.4.2 การชลประทานราษฎรตามพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พุทธศักราช 2482

การชลประทานราษฎร เป็นการบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรหรือประชาชน มีรูปแบบการบริหารจัดการชลประทานที่เกษตรกรในชุมชนที่ได้รับการพัฒนา และเรียนรู้จนกระทั่งมีความสามารถในการคิด วิเคราะห์ วางแผนในการจัดการปัญหาด้วยตนเอง ได้จัดทำขึ้นเพื่อส่งน้ำจากทางน้ำหรือแหล่งน้ำไปใช้เพื่อการเพาะปลูก อย่างไรก็ตาม การชลประทานราษฎรยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยรัฐ ในการสั่งปิดหรืองดใช้การชลประทาน โดยการชลประทานราษฎรแบ่งออกได้เป็น การชลประทานส่วนบุคคล การชลประทานส่วนราษฎร และการชลประทานส่วนการค้า ซึ่งการชลประทานที่ราษฎรจัดทำขึ้นส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดจะจัดเป็นการชลประทานส่วนราษฎร¹⁸

การจัดทำชลประทานส่วนราษฎร จะเป็นไปตามความเห็นชอบของราษฎรส่วนมาก โดยคำนวณคะแนนเสียงตามกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในอัตราสิบไร่ต่อหนึ่งเสียง เศษของสิบไร่ถ้าถึงครึ่งให้นับเป็นหนึ่งเสียง นายอำเภอมีอำนาจตั้งบุคคลที่สมควรตามความเห็นชอบของราษฎรส่วนมากเป็นหัวหน้าการชลประทาน และหรือผู้ช่วยได้ตามจำนวนที่เห็นสมควร รวมทั้งให้มีอำนาจเกณฑ์แรงงานหรือเครื่องอุปกรณ์เพื่อบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมการชลประทานส่วนราษฎรได้ตามส่วนของจำนวนเนื้อที่ที่มีไว้เพื่อการเพาะปลูกของผู้มีกรรมสิทธิ์หรือผู้ครอบครองที่ดินนั้น โดยให้ถือเกณฑ์สิบไร่ต่อหนึ่งคน เศษของสิบไร่ถ้าถึงครึ่งให้นับเป็นหนึ่ง ในกรณีที่ไม่สามารถไปทำงานตามคำสั่งเกณฑ์ได้ ต้องจัดผู้อื่นไปทำแทนหรือให้เงินทดแทนค่าแรงงานตามปริมาณแห่งงานที่จะต้องทำก็ได้ แต่หากเป็นกรณีฉุกเฉิน กรมการอำเภอ กำหนด ผู้ใหญ่บ้านหรือหัวหน้าการชลประทานมีอำนาจสั่งเกณฑ์แรงงานได้ สำหรับการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมแก้ไขการชลประทานส่วนราษฎรนั้น ราษฎรที่ได้รับประโยชน์จากการชลประทานนั้นมีหน้าที่ทำตามคำสั่งเกณฑ์ของเจ้าพนักงาน

การแบ่งปันน้ำในเขตการชลประทานส่วนราษฎรนั้น เป็นหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หัวหน้าการชลประทานหรือผู้ช่วย โดยจะแบ่งตามส่วนของจำนวนเนื้อที่ที่ทำการ

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8 - 9.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

เพาะปลูก หากตกลงกันไม่ได้ นายอำเภอหรือผู้แทน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และหัวหน้าชลประทาน เป็นผู้พิจารณาชี้ขาดตามเสียงข้างมาก ในกรณีที่มีน้ำมีปริมาณไม่เพียงพอแก่การแจกจ่าย นายอำเภอหรือผู้แทนจะประชุมร่วมกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและหัวหน้าการชลประทานเพื่อพิจารณาชี้ขาดตามเสียงข้างมาก

2.4.3 การชลประทานหลวงตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485

การชลประทานหลวง เป็นรูปแบบการบริหารจัดการชลประทานที่ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการทั้งด้านการก่อสร้างระบบชลประทาน และด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา โดยหน่วยงานภาครัฐที่เป็นผู้ดำเนินการดังกล่าว คือ กรมชลประทาน

การชลประทานหลวงตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 นั้นเป็นการควบคุมการชลประทานในส่วนของรัฐที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือเพื่อกักเก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือแบ่งน้ำเพื่อการเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุขโรค หรือการอุตสาหกรรม รวมถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ และการคมนาคมทางน้ำ ซึ่งการชลประทานหลวงนั้นเป็นรูปแบบการบริหารจัดการชลประทานที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการเป็นสำคัญ ทั้งในด้านการก่อสร้างระบบชลประทาน และด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา

ในการก่อสร้างงานที่เกี่ยวกับการชลประทาน เจ้าพนักงานจะมีอำนาจในการเข้าไปในที่ดินเพื่อทำงานสำรวจตรวจสอบเกี่ยวกับชลประทาน ส่วนในการบำรุงรักษาเจ้าพนักงานและนายช่างชลประทานจะเป็นผู้ดูแลรักษาทางน้ำชลประทาน ปริมาณและคุณภาพทางน้ำชลประทาน อาคารและสิ่งก่อสร้างที่ใช้เพื่อการชลประทาน รวมถึงควบคุมดูแลการส่งน้ำและการระบายน้ำ โดยมีอำนาจดำเนินการเก็บค่าชลประทานจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตชลประทาน และผู้ใช้น้ำจากทางน้ำชลประทานไม่ว่าจะอยู่ในหรือนอกเขตชลประทาน และเก็บค่าบำรุงรักษาทางน้ำชลประทาน

ระบบการส่งน้ำจากแหล่งน้ำเพื่อเข้าพื้นที่เพาะปลูกในตามระบบการชลประทานหลวง จะเริ่มจากการส่งน้ำจากคลองส่งน้ำสายใหญ่ ซึ่งเป็นคลองสายแรกที่รับน้ำจากแหล่งน้ำเพื่อส่งไปยังพื้นที่เพาะปลูก โดยทั่วไปคลองส่งน้ำสายใหญ่จะประกอบด้วยคลองส่งน้ำสายใหญ่ฝั่งซ้ายและคลองส่งน้ำสายใหญ่ฝั่งขวา จากนั้นส่งต่อไปยังคลองส่งน้ำสายซอย ซึ่งแยกจากคลองสายใหญ่ และต่อไปยังคลองส่งน้ำสายแยกซอย ซึ่งแยกจากคลองซอย เพื่อไม่ให้คลองซอยยาว

เกินไปและเพื่อให้การกระจายน้ำมีความทั่วถึง สุดท้ายส่งเข้าสู่คูส่งน้ำเพื่อส่งไปยังพื้นที่การเกษตรของเกษตรกร¹⁹

อย่างไรก็ดี เนื่องจากระบบการชลประทานหลวงจะมีลักษณะพื้นที่ชลประทานขนาดใหญ่ ใช้เทคโนโลยีทันสมัยและครอบคลุมภูมิภาคหลายแบบแตกต่างกัน ซึ่งบ่อยครั้งทำให้เกิดการผิดพลาดในการวางโครงสร้างระบบชลประทานและลำบากต่อการบริหารงานส่งน้ำและบำรุงรักษา รวมทั้งยังมีข้อจำกัดในด้านของความสลับซับซ้อนของการจัดองค์กรในหน่วยงานบริหารจัดการ การขาดประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ในการประสานงาน ประชาสัมพันธ์และการให้ความยุติธรรมในการจัดสรรแบ่งน้ำ ตลอดจนการขาดการมีส่วนร่วมจากเกษตรกรในพื้นที่ ทำให้เกิดข้อขัดแย้งในการใช้น้ำในระบบการชลประทานหลวง และยังคงไม่สามารถแก้ปัญหาให้หมดสิ้นไปได้²⁰

¹⁹ กษม จันทร์เนียม, นาคล ปิจดี, รัชมิตรี ประสมทอง และหริรักษ์ จิตรภักดี, "การส่งน้ำชลประทาน,"

[Online], แหล่งที่มา: <http://www.nidceotrang.com/source%20code/data/consign.htm>

²⁰ ยศ สันตสมบัติ, "รัฐ ชุมชน และนโยบายการจัดการทรัพยากร : บทสำรวจองค์ความรู้," ใน **พลวัต**

ของชุมชนในการจัดการทรัพยากร กระบวนทัศน์และนโยบาย, อานันท์ กาญจนพันธุ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543), หน้า 120 – 121.