

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การชลประทานแบบดั้งเดิมในระบบเหมืองฝายและพ่วง เป็นมรดกของวัฒนธรรมของชนเผ่าไท หรือไต ที่รู้จักการทำนาและการจัดการน้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติในสมัยโบราณของคนล้านนาว่า “ ไทเป็นชนชาติแรกที่รู้จักการทำนา ทั้งนาดำและนาหว่าน” นอกจากนั้นยังมีประวัติความเป็นมาที่ยาวนานเกี่ยวกับระบบการทดน้ำ และยังมีกฎหมายเกี่ยวกับการนี้ ซึ่งเป็นแบบที่ใช้ได้สมบูรณ์พบว่า อดีตท้องถิ่นสิบสองปันนา เต๋อหง เก็งหม่า (เก็งม่า) และจินผงมีการแต่งตั้ง ข้าราชการ เพื่อมีหน้าที่ควบคุมการทดน้ำ และรู้จักการขุดคลองส่งน้ำจากตัวอาคารทดน้ำที่เรียกว่า “ฝาย” ไปสู่ไร่นาที่ลุ่มซึ่งคลองส่งน้ำนี้เรียกว่า “เหมือง” นอกจากนั้นชนชาติไทยยังรู้จักหลักของการแบ่งสรรการใช้ น้ำ โดยคำนวณตามจำนวนเนื้อที่นา และทางจากนาถึงคลองซอย เพื่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างกัน ระหว่างหมู่บ้าน ที่ตั้งอยู่บริเวณต้นน้ำ กับหมู่บ้านที่อยู่ปลายน้ำ โดยกำหนดเครื่องมือในการวัดปริมาณน้ำ เพื่อจัดสรร โดยทำจากไม้ ที่มีลักษณะคล้ายหอยโข่ง นำมาแกะสลักขนาดของปริมาณน้ำบนมาตรวัดจากส่วนเล็กถึงส่วนใหญ่ วิธีการแบ่งสรรน้ำ จะให้ปล้องไม้ไผ่ อันหนึ่งเสียบเข้าไปในคันนา หลังจากนั้น จะนำมาตรแบ่งสรรการใช้ น้ำมากำหนดขนาดปริมาณของน้ำที่กำหนดให้ เพื่อให้ น้ำไหลเข้าไป นอกจากนี้ เพื่อให้การใช้ น้ำเป็นไปอย่างถูกต้อง และเป็นธรรม ยังมี “กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการใช้ น้ำในนา” กำหนดแรงงานเกณฑ์ที่จะต้อง มีภาระบูรณะการชลประทานของชุมชนที่ได้รับประโยชน์จากการใช้น้ำรวมทั้งมีการกำหนดบทลงโทษสถานหนักแก่ผู้ทำลายระบบชลประทาน ซึ่งการกำเนิดระบบชลประทานแบบเหมืองฝายและพ่วง เกิดขึ้นเมื่อใดนั้นไม่มีหลักฐานปรากฏชัดเจน แต่ปรากฏว่ามีการรับรองอำนาจในการจัดการน้ำชุมชน และเจ้านาอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรในสมัยพญามังรายซึ่งเป็นพระมหากษัตริย์ของล้านนาไท (พ.ศ. 1804 – 1854) โดยตราเป็น พระบรมราชโองการเกี่ยวกับหลักปฏิบัติในเรื่องของการจัดการระบบเหมืองฝาย เรียกว่า “กฎหมายมังรายศาสตร์” เนื่องจากวัฒนธรรมของชนเผ่าไทนิยมบริโภคข้าว วิถีการผลิตจึงปลูกข้าวเป็นหลัก ดังนั้น การสร้างระบบชลประทานเพื่อทดน้ำให้ทั่วถึงสำหรับพื้นที่ทำนาจึงจำเป็นอย่างยิ่งและกฎหมายมังรายศาสตร์เป็นกฎหมายที่ให้ความเป็นธรรมในการจัดระบบเหมืองฝายเพื่อไม่ให้เกิดการเอาเปรียบในการใช้แรงงานในหมู่ผู้ใช้น้ำ ซึ่งมีมาแต่โบราณ และเนื้อหาของกฎหมายมีการ

เปลี่ยนแปลงในแต่ละยุคสมัย จากการศึกษาของ อาจารย์วันเพ็ญ สุฤกษ์ (2526, หน้า 84 – 98) ได้ศึกษาและค้นพบถึง 7 ฉบับ ต่อมาอาณาจักรล้านนาได้สูญสิ้นลง การบังคับใช้กฎหมาย มังรายศาสตร์ก็หมดสภาพการตามหากแต่ ปรากฏเป็นวัฒนธรรมการจัดการน้ำ ที่มีกฎจารีต ประเพณีของชุมชน ด้านการเกษตร จนถึงปัจจุบัน

ซึ่งในพื้นที่ของอำเภอแม่อาย ยังคงรักษา ระบบชลประทานแบบเหมืองฝาย โดยการถ่ายทอดเป็นวัฒนธรรม ในการจัดการน้ำของชุมชน ในด้านการผลิตข้าวและพืชผลอื่น ๆ ในการบริโภค ต่อมาระบบการจัดการน้ำของชุมชนในยุคกฎหมายและการบริหารจัดการน้ำที่มีรัฐเข้ามามีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชุมชน ในการใช้ทรัพยากร รัฐบาลได้ตรา พ.ร.บ. ควบคุมการเหมืองฝายและพื้ง พ.ศ. 2477 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรวม 2 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2478 และ 2480 ต่อมาได้ยกเลิกและตราพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 ขึ้นมาใช้แทน (สรุปจากพัฒนาการของการจัดการน้ำในสังคมไทย, เอกสารประกอบการสัมมนา สายน้ำและความเป็นไทย, 2543)

จะเห็นได้ว่าระบบเหมืองฝาย นับเป็นภูมิปัญญาอันชาญฉลาดยิ่งของบรรพชนและถือว่าการจัดการน้ำที่ชุมชนเป็นผู้จัดการเอง ระบบเหมืองฝายเป็นรูปแบบหนึ่งของชุมชนที่แสดงให้เห็นถึง การมีส่วนร่วมในการทำงานเป็นกลุ่มของชุมชนและมีการเปลี่ยนแปลงของสังคมชุมชนแต่ละยุคสมัย ให้เห็นถึงวัฒนธรรม วิธีการดำรงชีวิต การผลิตของผู้ใช้น้ำในชุมชน และเห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชนกับคนนอกชุมชน และระหว่างคนกับทรัพยากร (น้ำ) ซึ่งมีต่อระบบเหมืองฝายจะพัฒนาเข้าสู่ระบบการดูแลจากรัฐ โดยเริ่มจากสภาพโครงสร้างของเหมืองฝายธรรมชาติ (ฝายไม้ไผ่) เป็นฝายคอนกรีต และเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคนของรัฐเข้ามาดูแลจนกระทั่งเกิดปัญหาความขัดแย้งเรื่องน้ำ แล้วรัฐบาลโดยระบบชลประทานของรัฐก็จะเข้ามาบริหารจัดการ ซึ่งจะเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานที่ชุมชนดำเนินการเองเปลี่ยนเป็นรัฐ เข้ามามีส่วนร่วมหรือรัฐเข้ามาแทรกแซง

ยศ สันติสมบัติ (2527, หน้า 27) พูดถึงเหมืองฝายไว้ว่า คือ วัฒนธรรมของการใช้น้ำที่ได้พิสูจน์ตัวเอง มานานหลายศตวรรษ เหมืองฝายคือชีวิตคือระบบน้ำ ระบบอำนาจระบบแบ่งปันผลประโยชน์ระบบคิดและอุดมการณ์ ซึ่งครอบคลุมอนุของชีวิตทางสังคมเอาไว้ นอกจากนั้นเหมืองฝายยังเป็นวิธีการจัดการน้ำที่มีลักษณะเด่นหลายประการด้วยกัน คือ ประการแรก เหมืองฝายเป็นระบบการจัดการน้ำที่สอดคล้องกับธรรมชาติและเกิดจากสัมพันธภาพที่เกื้อกูลกันระหว่างคนและชุมชนกับธรรมชาติ การจัดการเหมืองฝาย เริ่มต้นจากการอนุรักษ์ป่าต้นน้ำ เพื่อสร้างหลักประกันและความยั่งยืนของน้ำ มีกฎระเบียบเกี่ยวกับการ

จัดการป่าต้นน้ำ และการจัดการเหมืองฝายที่ตราขึ้นและเป็นที่ยอมรับร่วมกันของชุมชน ประการที่ 2 เหมืองฝายเป็นระบบการจัดการน้ำที่เป็นความยุติธรรมและมุ่งให้การเกษตรอยู่รอดได้เป็นลำดับแรกด้วยการสร้างระบบการจัดการ การจัดสรรน้ำที่เป็นธรรมสำหรับคนต้นน้ำ และคนปลายน้ำ เหตุนี้เองเหมืองฝายจึงเน้นความมั่นคงของการผลิตและความมั่นคงของชุมชนด้วยการปกป้องผู้อ่อนแอและยากจนเสมอกับทุกคนในชุมชน การที่ชาวบ้านทุกคนในชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลซ่อมแซมเหมืองฝายร่วมกันทั้งหมดทุกคน ยังทำให้ชุมชนมีความสามัคคีและมีการรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่น เหมืองฝายยังเป็นระบบที่เน้นความยั่งยืนทางวัฒนธรรมด้วยการเป็นหลักการกระจายอำนาจ กระจายสิทธิและกระจายผลประโยชน์แต่เพียงอย่างเดียว กรรมการเหมืองฝายจะได้รับการเลือกตั้งจากชุมชน โดยมีวาระของการทำงานแล้วแต่จะกำหนดและเมื่อครบวาระอำนาจของกรรมการจะถูกทบทวนตรวจสอบโดยชุมชนด้วยเหตุนี้เอง ระบบบริหารจัดการน้ำแบบนี้จึงเป็นกลไกในการ กระจายอำนาจ ทบทวนอำนาจและเปลี่ยนฐานอำนาจอย่างต่อเนื่องและเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

ประสบการณ์ของชาวบ้านที่มีต่อระบบเหมืองฝายก็จะเริ่มละเลย ไม่ว่าจากการศึกษาหรือการสนับสนุนจากภาครัฐ และมองว่าระบบเหมืองฝายหรือระบบชลประทานราษฎรไม่มีประสิทธิภาพ เป็นการใช้น้ำอย่างสิ้นเปลือง ลำห้วย ฯลฯ พร้อมกันนั้นก็ได้นำมาดำเนินการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ ใน พ.ศ. 2500 มีฝายน้ำล้น อ่างเก็บน้ำ โครงการประหยัdnน้ำ ด้วยงบประมาณมหาศาล ซึ่งโครงการต่าง ๆ เหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหามากมายนอกจากจะต้องเสียพื้นที่ราบลุ่มอันอุดมสมบูรณ์ เพื่อเป็นอ่างเก็บน้ำ ต้องมีการจัดการที่อยู่อาศัย ป่าสงวน และที่ทำกินเขตป่าเสื่อมโทรม ซึ่งมีศักยภาพต่ำในการผลิตส่งผลกระทบต่อตามมาไม่สิ้นสุด

จากระบบเหมืองฝายทั้ง 11 แห่ง ในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำแม่วาง เป็นระบบเหมืองฝายที่เป็นรูปแบบการดำเนินการเหมืองฝายแบบดั้งเดิมโดยเริ่มการเปลี่ยนแปลงระบบโครงสร้างตัวเหมืองฝายเมื่อ 20 ปี ที่ผ่านมามีส่วนระบบการจัดการบริหารการใช้น้ำของเหมืองฝายเหล่านี้ยังคงเป็นลักษณะรูปแบบดั้งเดิม จากการเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตจากการเกษตร เพื่อยังชีพไปสู่การเกษตรเพื่อขาย เช่น เดิมชุมชนปลูกข้าวไว้บริโภคต่อมาได้มีการปลูกพืชในเชิงเศรษฐกิจ คือ หอมหัวใหญ่ หรือ ข้าวนาปรัง เพื่อขาย ทำให้สมาชิกในเขตเหมืองฝาย 11 แห่ง ลุ่มน้ำแม่วางมีความสามารถในการจัดสรรน้ำแตกต่างกัน โดยเฉพาะหน้าแล้งที่ขาดแคลนน้ำ ประกอบกับในช่วงปี พ.ศ. 2540 – 2541 การขยายตัวของเขตเมืองมากขึ้นพื้นที่อำเภอแม่วางมีภูมิประเทศ ภูมิอากาศดี ทำให้มีการปรับพื้นที่นาไปสู่การทำบ้านจัดสรรและรีสอร์ท ทำให้เกิดความต้องการน้ำในพื้นที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้การประปาส่วนภูมิภาค ดำเนินการ

สร้างสถานีสูบน้ำและผลิตน้ำประปา บ้านกาดขึ้น โดยใช้แหล่งน้ำดิบจากน้ำแม่วาง ซึ่งสมาชิก
 เมืองฝ่ายทั้ง 11 แห่ง ไม่ทราบข้อมูล ต่อมาก็ได้รวมตัวกันยับยั้งโครงการดังกล่าวได้สำเร็จ
 เนื่องจากเกรงว่าในช่วงฤดูแล้งจะเกิดปัญหาการแย่งน้ำของกลุ่มเมืองฝ่ายจะมีความรุนแรง
 มากขึ้น จากการเปลี่ยนแปลงระบบการผลิต การปรับเปลี่ยนระบบการจัดการการใช้น้ำของ
 กลุ่มองค์กรเมืองฝ่าย การเข้ามาของรัฐในการแทรกแซง และทำหน้าที่แทนองค์กรเมืองฝ่าย
 เดิม ซึ่งในเขตพื้นที่ตำบลบ้านกาดประชาชนชนส่วนมากในชุมชนมีอาชีพทางการเกษตร และ
 เป็นพื้นที่รับน้ำโดยมีการจัดการในระบบเมืองฝ่ายมานาน ซึ่งจะศึกษาการเปลี่ยนแปลง
 รูปแบบการจัดการเมืองฝ่ายที่มีอยู่ในในลุ่มน้ำแม่วางว่ามีการจัดการ มีรูปแบบลักษณะ
 แตกต่างกันอย่างใดและอะไรเป็นตัวบ่งบอกถึงพัฒนาการของกลุ่มองค์กรต่างๆ ตามยุคการ
 เปลี่ยนแปลงของการผลิต ซึ่งมีการดำเนินการกลุ่มเมืองฝ่ายของตนเองได้ และผลกระทบที่
 เกิดจากรัฐต้องเข้ามาจัดการหรือแทรกแซงการทำงานของเมืองฝ่ายในพื้นที่ของลุ่มน้ำแม่วาง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดการของกลุ่มเมืองฝ่าย
2. เพื่อศึกษาผลกระทบจากการจัดการของรัฐที่มีต่อองค์กรเมืองฝ่าย

นิยามศัพท์เฉพาะ

พัฒนาการ หมายถึง ลักษณะการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานทั้งความเข้มแข็ง /
 อ่อนแอ ของการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ในที่นี้ หมายถึง การปรับเปลี่ยนรูปแบบของระบบ
 เมืองฝ่ายหรือชลประทานราษฎร์ และชลประทานรัฐที่อยู่ในชุมชนตำบลบ้านกาด

กลุ่มเมืองฝ่าย หมายถึง การที่ราษฎรรวมกลุ่มร่วมกันจัดทำประโยชน์เกี่ยวกับน้ำ
 เพื่อการเพาะปลูกในเขตท้องที่ของตนเอง

การชลประทาน หมายถึง กิจกรรมที่บุคคลได้ทำการเพื่อการส่งน้ำจากทางน้ำ
 หรือแหล่งน้ำใดๆ ไปใช้เพื่อการเพาะปลูกและหมายถึงกิจกรรมใดๆ ที่ได้กระทำขึ้นเพื่อป้องกัน
 ความเสียหายแก่การเพาะปลูกอันเกี่ยวกับน้ำ

กลุ่มผู้ใช้น้ำ หมายถึง กลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเพื่อรับประโยชน์ร่วมกันและมี
 กิจกรรมต่อกันในการจัดระบบการใช้น้ำเพื่อการเกษตร โดยมีการกำหนด กติกา ข้อบังคับ
 ของกลุ่มไว้อย่างชัดเจน

เขตลุ่มน้ำแม่วาว หมายถึง พื้นที่ที่ใช้ประโยชน์จากเหมืองฝายจำนวน 11 แห่ง ในพื้นที่อำเภอแม่วาว อำเภอสันป่าตอง และกิ่งอำเภอดอยหล่อ

รูปแบบการจัดการ หมายถึง วิธีการของกลุ่มเหมืองฝายในการดูแลรักษา การดำเนินการ การจัดสรร และการใช้ประโยชน์ในด้านการใช้น้ำทางการเกษตร

ผลกระทบ หมายถึง เหตุ ปัจจัย ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อกลุ่มเหมืองฝาย ในที่นี้มองในเรื่องของการที่รัฐเข้ามาจัดการ หรือควบคุมการทำงานขององค์กรเหมืองฝายทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านพื้นที่

ผู้วิจัยได้เลือกศึกษากรณี กลุ่มเหมืองฝายในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำแม่วาวในพื้นที่ตำบล บ้านกาด อำเภอแม่วาว จังหวัดเชียงใหม่ โดยใช้กรณีของกลุ่มเหมืองฝายนอน, กลุ่มเหมือง ฝายขุนคง และกลุ่มเหมืองฝายห้วยผึ้ง ที่มีสมาชิกส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ตำบลบ้าน กาด เป็นพื้นที่ในการศึกษาวิจัย ซึ่งมีเหตุผลในการคัดเลือก พื้นที่ สำหรับการศึกษาดังนี้

1.1 เป็นพื้นที่ซึ่งมีปรากฏการณ์ที่ผู้วิจัยมุ่งศึกษา คือมีพัฒนาการของรูปแบบ การจัดการของกลุ่มเหมืองฝาย ที่มีองค์การจัดการบริหารที่มีทั้งความแตกต่างและเหมือน จากเดิมเข้าสู่ระบบรัฐและพัฒนาสู่ระบบชลประทานของรัฐ และเป็นกลุ่มเหมืองฝายใหญ่ ที่มี ลักษณะของกลุ่มองค์กรที่มีขนาดแตกต่างกัน ที่สามารถมองถึงกระบวนการที่เปลี่ยนแปลงที่ เกิดขึ้นอย่างชัดเจน

1.2 เป็นพื้นที่ที่ผู้วิจัยสามารถเดินทางไปเก็บข้อมูลได้สะดวก เนื่องจากไม่ไกล จากที่พักมากนัก และ ผู้วิจัย เคยปฏิบัติงานในพื้นที่นี้สามารถเข้าไปเก็บข้อมูลและพักค้างใน พื้นที่ได้สะดวก

1.3 เป็นพื้นที่ของคนพื้นเมืองไม่มีอุปสรรคในด้านวัฒนธรรมประเพณีและการ ใช้ภาษา

2. ขอบเขตเนื้อหา

2.1 ศึกษาบริบทชุมชน

2.1.1 ประวัติความเป็นมาของชุมชน

2.1.2 ลักษณะทางกายภาพ

- ลักษณะภูมิประเทศ ที่ตั้ง อาณาเขต คมนาคม
- ลักษณะทรัพยากร ดิน แหล่งน้ำ
- ลักษณะทางภูมิอากาศ

2.1.3 โครงสร้างทางสังคมของชุมชนและสถาบันต่าง ๆ ในชุมชน

- โครงสร้างประชากร สังคม เศรษฐกิจและการเมือง
- โครงสร้างระบบครอบครัวและเครือญาติ
- โครงสร้างด้านศาสนาและความเชื่อของชุมชนต่อพิธีกรรมต่าง ๆ

2.2 การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดการของกลุ่มเมืองฝาย

2.2.1 ระบบการจัดการเหมืองฝายยุคดั้งเดิม เพื่อพอกอยู่พอกิน

- โครงสร้างของเหมืองฝาย
- การจัดการองค์กรเหมืองฝาย
- ความสัมพันธ์ของ คน ชุมชน การผลิต วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อมต่อเหมืองฝาย
- การจัดการความขัดแย้ง

2.2.2 ระบบการจัดการเหมืองฝายยุคการเกษตรแผนใหม่

- โครงสร้างของเหมืองฝาย
- การจัดการองค์กรเหมืองฝาย
- ความสัมพันธ์ของ คน ชุมชน การผลิต วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อมต่อเหมืองฝาย
- การจัดการความขัดแย้ง

2.2.3 ระบบการจัดการเหมืองฝาย ยุคการผลิตเชิงพาณิชย์

- โครงสร้างของเหมืองฝาย
- การจัดการองค์กรเหมืองฝาย
- ความสัมพันธ์ของ คน ชุมชน การผลิต วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อมต่อเหมืองฝาย
- การจัดการความขัดแย้ง

2.3 ผลกระทบจากการจัดการของรัฐที่มีต่อองค์กรเหมืองฝาย