

ชื่อ                   สุนทร ปัญญาพงษ์  
                          วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาสังคมวิทยา  
                          บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น ปีการศึกษา 2553

ชื่อเรื่อง           การคลี่คลายความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรน้ำในบริบทสังคมไทย  
                          : กรณีศึกษาเขื่อนลำปะทาว จังหวัดชัยภูมิ  
  
(CONFLICT RESOLUTION IN WATER RESOURCE MANAGEMENT IN THAI SOCIETY  
                          : A CASE STUDY OF LAMPATAO DAM IN CHAIYAPHUM PROVINCE.)

\*\*\*\*\*

## บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ 1) เพื่อศึกษาสาเหตุของความขัดแย้งกรณีเขื่อนลำปะทาว 2) เพื่อศึกษากระบวนการคลี่คลายความขัดแย้งกรณีเขื่อนลำปะทาว 3) เพื่อศึกษาแนวทางที่เหมาะสมในการคลี่คลายความขัดแย้งกรณีเขื่อนลำปะทาว เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม การสังเกตแบบมีส่วนร่วมและแบบไม่มีส่วนร่วม ผู้ให้ข้อมูล ได้แก่ ผู้มีส่วนได้เสียจากหน่วยงานภาครัฐและจากชุมชนต่างๆ ในบริเวณเขื่อนลำปะทาว

ผลการวิจัย พบว่า สาเหตุหลักของความขัดแย้งในการจัดการน้ำมี 5 ด้าน ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

- 1) ด้านโครงสร้าง หน่วยงานของรัฐมุ่งเน้นการนำนโยบายการจัดการน้ำไปปฏิบัติ โดยไม่สนใจว่าชุมชนจะเห็นด้วยหรือไม่
- 2) ด้านข้อมูลข่าวสาร ข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณน้ำและการใช้น้ำ ที่หน่วยงานของรัฐเผยแพร่ไม่ตรงกันกับประสบการณ์ของชุมชน
- 3) ด้านความสัมพันธ์ หน่วยงานของรัฐขาดการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับชุมชน ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับชุมชนมีเพียงเท่าที่จำเป็นต่อการทำให้งานของรัฐบรรลุเป้าหมาย

4) ด้านผลประโยชน์ หน่วยงานของรัฐแสวงหาประโยชน์จากการนำทรัพยากรน้ำไปตอบสนองความต้องการขององค์กรธุรกิจและประชาชนที่อยู่นอกเขตพื้นที่เขื่อนลำปะทาว ทำให้ชุมชนในบริเวณเขื่อนลำปะทาวสูญเสียผลผลิตทางการเกษตรเนื่องจากการมีน้ำไม่เพียงพอต่อการประกอบอาชีพด้านการเกษตร

5) ด้านค่านิยม หน่วยงานของรัฐมุ่งเน้นการจัดสรรทรัพยากรน้ำเพื่อสนองตอบต่อเป้าหมายของนโยบาย ส่วนชุมชนมุ่งเน้นการจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อตอบสนองความต้องการของวิถีชีวิตคนในชุมชน

จากการศึกษากระบวนการคลี่คลายความขัดแย้งเกี่ยวกับน้ำพบว่าวิธีการที่ถูกนำมาใช้มากที่สุด ได้แก่ การเจรจาไกล่เกลี่ยโดยการมีส่วนร่วมของคณะบุคคลที่มีความเป็นกลาง และการประสานความร่วมมือโดยยึดผลประโยชน์ร่วมกันของทุกฝ่าย

แนวทางที่เหมาะสมในการคลี่คลายความขัดแย้งเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรน้ำ ได้แก่ การนำโครงการของรัฐไปปฏิบัติโดยการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของคนในชุมชน การใช้ข้อมูล que เชื่อถือได้ประกอบการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ การใช้คณะบุคคลที่มีความเป็นกลางจากหน่วยงานต่าง ๆ เข้าร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหา และการใช้ทุนทางสังคม

\*\*\*\*\*

## Abstract

THE OBJECTIVES OF THIS QUALITATIVE RESEARCH WERE THREEFOLD: 1) TO STUDY THE CAUSE OF CONFLICT OF WATER MANAGEMENT IN LAMPATAO DAM 2) TO STUDY THE PROCESS OF CONFLICT RESOLUTION AND 3) TO STUDY THE APPROPRIATE WAYS FOR CONFLICT RESOLUTION. DEPT INTERVIEW, FOCUS GROUP, PARTICIPATIVE OBSERVATION AND NON-PARTICIPATIVE OBSERVATION WERE USED TO COLLECT DATA. STAKEHOLDERS FROM PUBLIC ORGANIZATIONS AND FROM LOCAL COMMUNITIES IN THE AREA OF LAMPATAO DAM WERE USED AS THE RESPONDENTS. THE RESULTS OF RESEARCH REVEALED THAT THERE WERE FIVE MAIN CAUSES OF CONFLICT ON WATER MANAGEMENT WHICH COULD BE SUMMARIZED AS FOLLOWS:

1) STRUCTURAL PERSPECTIVE, PUBLIC ORGANIZATIONS EMPHASIZED ON IMPLEMENTING WATER ALLOCATION POLICY WITHOUT CONSIDERATION IF THE PEOPLE IN COMMUNITIES AGREE OR DISAGREE.

2) DATA PERSPECTIVE, DATA OF WATER QUANTITY AND WATER USAGE INFORMED BY PUBLIC ORGANIZATIONS WAS NOT CONSISTENT WITH THE DATA ACCORDING TO THE EXPERIENCE OF THE PEOPLE IN COMMUNITIES.

3) RELATIONSHIP PERSPECTIVE, THERE WAS A LACK OF GOOD RELATIONSHIP BETWEEN PUBLIC ORGANIZATIONS AND THE PEOPLE IN THE COMMUNITIES, I.E. PUBLIC ORGANIZATIONS ONLY HAD RELATIONSHIP WITH THE COMMUNITIES SO FAR AS TO REACH THE OBJECTIVES OF THE PUBLIC ORGANIZATIONS.

4) BENEFIT PERSPECTIVE, PUBLIC ORGANIZATIONS SEEK TO OBTAIN BENEFITS FROM SUPPLYING WATER TO BUSINESS ORGANIZATIONS AND PEOPLE OUTSIDE THE AREA OF LAMPATAO DAM WHILE THE COMMUNITIES AROUND LAMPATAO DAM LOST AGRICULTURAL OUTPUT DUE TO WATER INSUFFICIENCY IN AGRICULTURAL PRODUCTION.

5) VALUE PERSPECTIVE, PUBLIC ORGANIZATIONS EMPHASIZED ON WATER ALLOCATION ACCORDING TO THE POLICY'S GOAL BUT THE PEOPLE IN COMMUNITIES EMPHASIZED ON KEEPING WATER TO SUPPORT THEIR COMMUNITY WAYS OF LIVES.

THE RESULTS FROM STUDYING THE PROCESS OF WATER CONFLICT RESOLUTION REVEALED THAT THE MOST FREQUENTLY USED PROCESS INCLUDED RECONCILIATION BASED ON THE PARTICIPATION OF IMPARTIAL PARTY AND COOPERATION FOR THE SAKE OF MUTUAL BENEFIT.

THE APPROPRIATE MEANS FOR WATER CONFLICT RESOLUTION INCLUDED IMPLEMENTING PUBLIC PROJECT WITH PARTICIPATION ON DECISION MAKING OF PEOPLE IN THE COMMUNITIES, USING RELIABLE DATA FOR DECISION MAKING ABOUT THE PROJECT, SOLICITING THE IMPARTIAL PARTY FROM ORGANIZATIONS TO PARTICIPATE IN THE PROCESS OF CONFLICT RESOLUTION, AND USING SOCIAL CAPITAL.

\*\*\*\*\*

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพที่มุ่งศึกษากรณีความขัดแย้งของเขื่อนลำปะทาวที่มีความสำคัญและมีความหลากหลายของปัญหา โดยเฉพาะการแย่งชิงทรัพยากรน้ำระหว่างรัฐกับชุมชน และระหว่างชุมชนกับชุมชน ซึ่งเป็นผลกระทบที่เกิดจากการพัฒนาของรัฐของหลายฝ่ายที่มีความต่อเนื่องยาวนาน ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม ชีวิตความเป็นอยู่ และความสัมพันธ์ของผู้เกี่ยวข้องอย่างมาก และการเข้าใจสาเหตุของปัญหาอย่างลึกซึ้ง รวมทั้งกระบวนการแก้ปัญหาที่ใช้อยู่ ซึ่งมีผลลัพธ์ทั้งเชิงบวกและลบ จะช่วยให้สามารถหาแนวทางแก้ปัญหาและป้องกันปัญหาจากการพัฒนาได้อย่างเหมาะสม

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ

- 1) เพื่อศึกษาสาเหตุของความขัดแย้งกรณีเขื่อนลำปะทาว
- 2) เพื่อศึกษากระบวนการคลี่คลายความขัดแย้งกรณีเขื่อนลำปะทาว
- 3) เพื่อศึกษาแนวทางที่เหมาะสมในการคลี่คลายความขัดแย้งกรณีเขื่อนลำปะทาว

เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม การสังเกตแบบมีส่วนร่วม และแบบไม่มีส่วนร่วม ผู้ให้ข้อมูล ได้แก่ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากหน่วยงานภาครัฐและจากชุมชนต่างๆ ในบริเวณเขื่อนลำปะทาว

### สรุปผลการวิจัย

1. สาเหตุของความขัดแย้ง สาเหตุของความขัดแย้งแบ่งออกเป็น 5 ด้านคือ

1.1 ด้านโครงสร้าง เกิดจากโครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐเป็นฝ่ายตัวตั้ง กล่าวคือ อาศัยอำนาจหน้าที่ที่มีกฎหมายและนโยบายรองรับเป็นฐานอำนาจในการตัดสินใจและบริการจัดการทรัพยากรน้ำ ในขณะที่ชุมชนเป็นฝ่ายตัวรับ คือ ยอมรับและปฏิบัติตามนโยบายเพราะมีอำนาจน้อยกว่า ในที่สุดนโยบายการพัฒนาของหน่วยงานภาครัฐครอบครองความต้องการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่น ส่งผลให้ชุมชนซึ่งเป็นเจ้าของทรัพยากรสูญเสียฐานทรัพยากรในชุมชน สะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน

**1.2 ด้านข้อมูลข่าวสาร** เป็นเรื่องของการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่แตกต่างกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับชุมชน กล่าวคือ หน่วยงานภาครัฐเน้นข้อมูลในเชิงหลักการที่เป็นหลักทางวิชาการที่พิสูจน์ได้และมีเหตุผลในทางเศรษฐศาสตร์ เช่น หน่วยงานภาครัฐมีความเห็นว่าปริมาณน้ำมีเพียงพอสำหรับการผลิตกระแสไฟฟ้าและการเกษตรของชาวบ้าน ส่วนชุมชนรับรู้ข้อมูลที่เกิดจากประสบการณ์หรือข้อมูลเชิงประจักษ์ ทั้งนี้เพราะประสบการณ์ที่ผ่านมาทำให้ชาวบ้านรับรู้ดีว่าปริมาณน้ำในฤดูการทำนาไม่เพียงพอ ระหว่างชาวบ้านด้วยกันยังขัดแย้งกันอยู่เป็นประจำ รวมทั้งการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการผันน้ำเพื่อนำน้ำไปผลิตน้ำประปาเลี้ยงคนเมือง หน่วยงานภาครัฐให้ข้อมูลในด้านที่ดีและมีประโยชน์ต่อชุมชน ส่วนข้อมูลด้านผลกระทบเชิงลบกับชุมชนเจ้าหน้าที่ไม่ได้ให้ข้อมูลแต่อย่างใด ทำให้ชาวบ้านรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ไม่รอบด้าน

**1.3 ด้านความสัมพันธ์** การมีปัญหาความเห็นที่แตกต่างกัน แย่งชิงผลประโยชน์กัน ทำให้เกิดความรู้สึกไม่พอใจ ไม่วางใจกัน ระหว่างหน่วยงานภาครัฐและชุมชน และระหว่างชุมชนที่อยู่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ เกิดข้อของผู้ได้ประโยชน์ ผู้เสียประโยชน์ หรือผู้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ทำลายความสัมพันธ์ดั้งเดิม

**1.4 ด้านการใช้ประโยชน์** สะท้อนให้เห็นถึงผลประโยชน์ของรัฐอยู่เหนือผลประโยชน์ชาวบ้าน ซึ่งแต่ละกลุ่มจะมุ่งผลประโยชน์ของกลุ่มตน ได้แก่ กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน ชาวบ้านผู้ประกอบการอาชีพเลี้ยงปลากระชัง กลุ่มผู้ใช้น้ำกลุ่มธุรกิจบ้านพักโฮมสเตย์

**1.5 ด้านค่านิยม** เป็นเรื่องค่านิยมความเห็นที่แตกต่างกันในการพัฒนา การส่งเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็น น้ำประปา การเลี้ยงปลากระชังของหน่วยงานภาครัฐ หรือเอกชนที่เลี้ยงปลาเพื่อเพิ่มรายได้ กับชาวบ้านรอบเขื่อนลำปะทาวที่ต้องการคุณภาพชีวิต สุขภาพ และสิ่งแวดล้อมที่ดี ทำให้มีความเห็นที่ต่างกัน เกิดความขัดแย้ง

2. กระบวนการในการคลี่คลายความขัดแย้ง ประกอบด้วย กระบวนการในการคลี่คลายทั้งหมด 5 ขั้นตอน โดยมีรายละเอียดแบ่งเป็น 2 กรณีย่อย ดังนี้

2.1 กรณีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำบ้านนาแก่กับการประปาแก้งคร้อ (ชุมชนกับหน่วยงานรัฐ) มีกระบวนการในการคลี่คลายความขัดแย้ง 4 ขั้นตอน ได้แก่

2.1.1 ขั้นตอนที่ 1 การเจรจาต่อรอง เป็นการพูดคุยทั้งที่ไม่เป็นทางการระหว่างชาวบ้านกับชาวบ้าน และการพูดคุยอย่างเป็นทางการระหว่างชาวบ้านกับการประปาแก้งคร้อ เพื่อร่วมกันพูดคุยวิเคราะห์ที่มาของปัญหาของการแย่งน้ำจากกลุ่มผู้ใช้น้ำเพื่อการเกษตรไปผลิตน้ำประปาเพื่อเลี้ยงคนเมือง ในขั้นตอนนี้ใช้รูปแบบการแข่งขัน โดยรัฐต้องการโครงการส่วนชุมชนไม่เห็นด้วยกับโครงการ จนนำไปสู่การลงมติที่ประชุมให้ยกเลิกโครงการสำหรับยุทธวิธีหน่วยงานภาครัฐใช้นโยบายเพื่อสร้างความชอบธรรมในการดำเนินโครงการ ส่วนชาวบ้านใช้ทุนทางสังคม พลังชุมชน ข้อมูลเชิงประจักษ์จากพื้นที่ มีการแข่งขันเอาชนะ ทำให้ไม่บรรลุข้อตกลง และไม่ไว้วางใจกัน

2.1.2 ขั้นตอนที่ 2 การเจรจาต่อรอง ในขั้นตอนนี้กลุ่มผู้ใช้น้ำได้เสนอทางออก 3 ข้อคือ ให้การประปาแก้งคร้อยกเลิกโครงการจัดหาพื้นที่รองรับเพื่อเก็บกักน้ำผลิตน้ำประปา และชะลอโครงการออกไปจนกว่าจะมีการลงประชามติของชาวบ้าน สำหรับขั้นตอนนี้ใช้รูปแบบการแข่งขัน คือ การประปาแก้งคร้อยอมรับข้อเสนอของกลุ่มผู้ใช้น้ำในที่ประชุม สำหรับยุทธวิธีหน่วยงานภาครัฐใช้มติที่ประชุมที่ผู้นำชุมชนเห็นชอบให้ดำเนินโครงการ ส่วนชาวบ้านใช้พลังชุมชน ใช้ทุนทางสังคม การระดมทุนต่อสู้ และผลที่เกิดขึ้นคือประปายอมรับข้อเสนอในที่ประชุม แต่ไม่ยอมปฏิบัติตาม และดำเนินการก่อสร้างโครงการต่อ

2.1.3 ขั้นตอนที่ 3 การไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง คือทั้งสองฝ่ายเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิในขณะนั้นเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ย ในขั้นตอนนี้ใช้รูปแบบการแข่งขัน คือการประปายอมรับเงื่อนไขของชาวบ้าน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะคนกลางไกล่เกลี่ยได้ศึกษาหาข้อมูลเพิ่มเติม และเชิญทั้งสองฝ่ายเข้าร่วมพูดคุยไกล่เกลี่ย รวมทั้งเปิดโอกาสให้เกิดการประนีประนอม ยุทธวิธีที่หน่วยงานภาครัฐใช้ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นคนไกล่เกลี่ยเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือ และความชอบธรรมในการดำเนินโครงการ พร้อมกับยอมรับข้อเสนอในที่ประชุม ส่วนชาวบ้านใช้ทุนทางสังคมและพลังชุมชน และผลที่เกิดขึ้นคือชาวบ้านเห็นว่า

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีความไม่เป็นกลาง เพราะมีความเอนเอียงและโน้มน้ำหนักให้ชาวบ้านยอมรับข้อเสนอของหน่วยงานภาครัฐทำให้ไม่บรรลุข้อตกลง

**2.1.4 ขั้นตอนที่ 4 การไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง** หน่วยงานภาครัฐได้ให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเข้าร่วมประชุมการเจรจา คือ ผู้อำนวยการการประปาเขต 6 ขอนแก่น ขั้นตอนนี้ใช้รูปแบบการแข่งขัน โดยให้ทั้งสองฝ่ายพูดคุยเจรจาถึงปัญหาและทางออกร่วมกัน และผู้อำนวยการประปาเขต 6 ขอนแก่น ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจได้รับข้อเสนอของชาวบ้านกลุ่มผู้ใช้น้ำ โดยเห็นชอบให้ชะลอโครงการออกไป จนกว่าจะมีการศึกษาหาแนวทางที่เหมาะสมเพื่อดำเนินงานในอนาคต ยุทธวิธีของหน่วยงานรัฐ คือ เชิญผู้ว่าฯ เป็นประธานการพูดคุยเจรจา และมีผู้อำนวยการการประปาเขต 6 เข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาตัดสินใจ ส่วนชาวบ้านเน้นข้อมูลเชิงประจักษ์ในพื้นที่อันเป็นประสบการณ์และองค์ความรู้ที่เป็นภูมิปัญญาชุมชน และผลที่เกิดขึ้นได้ชะลอโครงการออกไปไม่มีกำหนด แต่ข้อเท็จจริงการประปาแก่งคร้อดำเนินงานก่อสร้างตามโครงการเสร็จไปแล้วร้อยละ 90

ผลการคลี่คลายความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกลุ่มผู้ใช้น้ำกับกับการประปาแก่งคร้อไม่มีข้อสรุปรวมที่จะทำให้ความขัดแย้งยุติลงได้ ทำให้ขั้นตอนที่ 5 คือข้อสรุปร่วมกันของทั้งสองฝ่าย ไม่สามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันในการแก้ไขปัญหาครั้งนี้ได้ ขณะเดียวกันชาวบ้านได้ร้องเรียนไปยังสำนักนายกรัฐมนตรี และสำนักนายกรัฐมนตรีส่งเรื่องให้จังหวัดชัยภูมิพิจารณาและรับผิดชอบโครงการ หลังจากนั้นชาวบ้านได้ร้องเรียนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) และ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ปัจจุบันอยู่ในระหว่างการพิจารณาของหน่วยงานอิสระเพื่อดำเนินการต่อไป

**2.2 กรณีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้เลี้ยงปลาในกระชังกับกลุ่มผู้ใช้น้ำ (ระหว่างชุมชนกับชุมชน)** มีกระบวนการในการคลี่คลายความขัดแย้งประกอบด้วย 2 ขั้นตอน ได้แก่

**2.2.1 ขั้นตอนที่ 1 การเจรจาต่อรอง** โดยการพูดคุยที่มาของปัญหาการเลี้ยงปลาในกระชังของกลุ่มผู้เลี้ยงปลาในกระชังซึ่งเป็นคนต้นน้ำกับกลุ่มผู้ใช้น้ำที่ได้รับเดือดร้อนที่อาศัยอยู่กลางน้ำ รูปแบบที่ใช้ในการคลี่คลาย คือ การแข่งขัน เนื่องจากทั้งสองฝ่ายต้องการชนะผลที่เกิดขึ้นในขั้นตอนนี้คือไม่สามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันได้

**2.2.2 ขั้นตอนที่ 2 การเจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง** เกิดขึ้นเนื่องจากทั้งสองฝ่ายตกลงที่จะใช้การเจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง โดยมีหัวหน้าสำนักงานโครงการไฟฟ้าเขื่อน

ถ้าปะทาวเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ย เป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับจากทั้งสองฝ่าย มีความรู้เกี่ยวกับความขัดแย้งเป็นอย่างดี เทคนิคการเจรจาที่ใช้คือการประสานความร่วมมือ ในที่สุดทั้งสองฝ่ายพิจารณาทางเลือกที่ดีและบรรลุข้อตกลงร่วมกัน

ผลการคลี่คลายความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้เลี้ยงปลาในกระชังบ้านท่าออกกับกลุ่มผู้ใช้น้ำบ้านนาแก เป็นความขัดแย้งที่เผชิญหน้าระหว่างชุมชนกับชุมชน โดยทั้งสองฝ่ายมีวิธีการคลี่คลายความขัดแย้งคือเน้นการเจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลางที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย และมีความเป็นกลาง มุ่งแก้ปัญหาแบบประสานความร่วมมือและการเจรจาโดยยึดผลประโยชน์ร่วมกันของทุกฝ่าย ในที่สุดจึงได้ข้อตกลงที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันของทั้งสองฝ่าย และมีการดำเนินการตามข้อตกลง สำหรับกรณีความขัดแย้งทั้ง 2 กรณี ผลการศึกษาพบว่า มีแนวทางที่เหมาะสมในการคลี่คลายความขัดแย้งดังนี้

### 3. แนวทางที่เหมาะสมในการคลี่คลายความขัดแย้งในบริบทสังคมไทย

3.1 การกำหนดนโยบายของรัฐควรดำเนินการในลักษณะป้องกันความขัดแย้งมากกว่าสร้าง ความขัดแย้ง ในการกำหนดนโยบายหรือกฎระเบียบต่างๆ หน่วยงานภาครัฐจะเป็นผู้กำหนด โดยปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนคือมีลักษณะจากบนลงล่าง ทำให้เกิดความขัดแย้งเนื่องจากมีผู้ได้รับผลกระทบ แนวทางที่เหมาะสมคือประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย หรือกฎระเบียบ หรือโครงการในลักษณะจากล่างขึ้นบน เพราะหากดำเนินการในวิธีการนี้ความขัดแย้งย่อมไม่เกิดขึ้น

3.2 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ผลการศึกษาพบว่า โครงการพัฒนาของหน่วยงานภาครัฐ จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตั้งแต่เริ่มต้น โดยดำเนินการให้เกิดความสมบูรณ์ทั้งรูปแบบและเนื้อหา คือให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมรวมทั้งการปรับวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและตัดสินใจให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน

3.3 การหาบุคคลที่เป็นกลางในการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้ความขัดแย้งได้รับการคลี่คลายหรือยุติลงได้ บุคคลที่เป็นกลางในการไกล่เกลี่ยต้องเป็นที่เคารพและยอมรับของทุกฝ่าย และต้องเป็นผู้ที่เข้าใจบริบทเกี่ยวกับกรณีความขัดแย้งเป็นอย่างดี เพราะจะสามารถช่วยกระตุ้นให้ทุกฝ่ายสามารถมองหาผลประโยชน์ร่วมกันได้ดีขึ้น และมีความเป็นกลาง



ที่แท้จริงเพราะหากมีลักษณะเอนเอียงหรือไม่เป็นกลาง ย่อมจะทำให้ความขัดแย้งรุนแรงมากขึ้น และนำไปสู่การฟ้องศาล หรือองค์กรอิสระตามธรรมนูญ

**3.4 การใช้ทุนทางสังคม** ได้แก่ บุคคลหรือกลุ่มองค์กรที่ช่วยหล่อหลอมหรือสร้างความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคม ผลการศึกษาพบว่า การคลี่คลายความขัดแย้งในชุมชนอาศัยประธานกลุ่มผู้ใช้น้ำในการแบ่งปันหรือจัดคิวในการจัดสรรน้ำ รวมทั้งที่ปรึกษากลุ่มผู้ใช้น้ำซึ่งมีความรู้ด้านกฎหมาย ซึ่งเป็นลูกหลานของชุมชนบ้านนาแก และทำหน้าที่ประสานหน่วยงานภายนอกเข้ามาเป็นพี่เลี้ยงเพื่อให้ความรู้เรื่องต่าง ๆ ที่ชาวบ้านให้ความสนใจ นอกจากนี้ ยังมีธรรมเนียมที่องค์กรทางศาสนาที่เข้ามาช่วยขัดเกลาและสร้างจิตสำนึกในการอยู่ร่วมกันชุมชน ทำให้คนในชุมชนมีความศรัทธา เชื่อมั่น ให้อภัย ไว้วางใจซึ่งกันและกัน ส่งผลให้ความขัดแย้งในชุมชนไม่รุนแรง และคลี่คลายไปได้ในที่สุด

#### 4. ข้อเสนอแนะ

##### 4.1 ข้อเสนอแนะด้านวิชาการ

4.1.1 จากแนวคิดโครงสร้างและผู้กระทำการ ที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างกับผู้กระทำการในลักษณะที่มีอิทธิพลต่อกันและกัน ผลการศึกษาพบว่า ภายใต้บริบทของการจัดการทรัพยากรน้ำเขื่อนลำปะทาว ทำให้ได้รายละเอียดทางโครงสร้างว่า โครงสร้างมีทั้งส่วนที่เป็นทางการ เช่น ระเบียบกฎเกณฑ์ของทางราชการ กฎเกณฑ์ของกลุ่มผู้ใช้น้ำ เป็นต้น และไม่เป็นทางการ เช่น กฎธรรมเนียมท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำของชุมชน เป็นต้น นอกจากนี้ โครงสร้างยังมีความสลับซับซ้อนหลายระดับ (Complexity of structure) ดังเช่น โครงสร้างการบริหารจัดการเขื่อนลำปะทาว หรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำเขื่อนลำปะทาว ที่มีทั้งหน่วยงานและระเบียบกฎหมายหลายฉบับซ้อนทับกันอยู่ในการจัดการทรัพยากรน้ำเขื่อนลำปะทาวหรือการดำเนินการใด ๆ ในการคลี่คลายความขัดแย้งที่เกิดขึ้น

4.1.2 ในกระบวนการคลี่คลายความขัดแย้งมีหลักการและรูปแบบต่างๆ ที่ต้องดำเนินการเพื่อนำไปสู่การยุติความขัดแย้ง ซึ่งการปฏิบัติตามหลักการและรูปแบบต่างๆ นั้นอยู่ภายใต้ข้อสมมติ (Assumption) ชุดหนึ่งๆ เสมอ เช่น ในการเจรจาต่อรองของกลุ่มขัดแย้งที่มีคนกลางเป็นตัวประสาน ดำเนินไปภายใต้ข้อสมมติที่ว่า ทุกฝ่ายที่อยู่ในเวทีเจรจาต่อรองนั้น จะสามารถแสดงความคิดเห็นอย่างเสรีเพื่อพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของฝ่ายตน แต่ในบริบทของสังคมไทย การแสดงความคิดเห็นในเวทีเจรจาต่อรองมีข้อจำกัดด้านสังคมวัฒนธรรม ที่ข้าราชการชั้นผู้น้อย

หรือชาวบ้านอาจไม่กล้าพูดหรือแสดงความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมา เมื่ออยู่ต่อหน้าข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หรือผู้มีอำนาจมากกว่า ซึ่งถือว่าเป็นตัวอย่างประการ สำคัญของข้อจำกัดในการประยุกต์ใช้หลักการและรูปแบบของการคลี่คลายความขัดแย้งที่นักวิชาการและผู้ปฏิบัติงานควรให้ความสำคัญ เพื่อจะได้ปรับเปลี่ยนหลักการและรูปแบบที่จะใช้ให้เหมาะสมต่อไป

#### 4.2 ข้อเสนอแนะด้านการพัฒนา

4.2.1 ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งเป็นหน่วยงานในพื้นที่ที่ใกล้ชิดชิดกับประชาชนมากที่สุด เป็นแกนในการประสานความร่วมมือของภาคีที่เกี่ยวข้องในการทำงานในลักษณะเชิงรุกเพื่อป้องกันและคลี่คลายความขัดแย้งในระดับพื้นที่ตั้งแต่เริ่มต้น เพื่อไม่ให้ปัญหาความขัดแย้งบานปลายและขยายตัวมากขึ้น เนื่องจากผลการศึกษา พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องยังมีบทบาทน้อย (คือมีเพียงการจัดการทรัพยากรน้ำในท้องถิ่น) ทั้งนี้เนื่องด้วยข้อจำกัดด้านกรอบอำนาจหน้าที่ที่องค์กรได้รับมอบหมาย ดังนั้น การกระจายอำนาจและเพิ่มศักยภาพให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการคลี่คลายความขัดแย้งจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น “ควรมีการพัฒนาารูปแบบการส่งเสริมบทบาทของ อปท” ในการป้องกันและคลี่คลายความขัดแย้ง

4.2.2 หน่วยงานภาครัฐควรให้ความสำคัญกับการป้องกันและลดความขัดแย้งในทุกระดับ โดยให้กลุ่มองค์กรหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือโครงการพัฒนาของภาครัฐ ทั้งนี้เพื่อให้นโยบายหรือโครงการพัฒนาต่างๆ ได้รับการพิจารณาจากมุมมองที่หลากหลายและนำไปสู่ข้อสรุปของนโยบายหรือโครงการซึ่งเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกฝ่าย อันจะส่งผลให้ช่วยลดโอกาสที่จะเกิดความขัดแย้งขึ้นมาในการดำเนินนโยบายหรือโครงการ ทั้งนี้จะเห็นได้จากผลการศึกษาทั้ง 2 กรณี ที่หน่วยงานภาครัฐไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือโครงการต่างๆ ทำให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างผู้ที่มีส่วนได้เสียกับการใช้ประโยชน์จากลุ่มน้ำลำปะทาวตามมาในภายหลังเมื่อมีการนำนโยบายหรือโครงการมาดำเนินการในพื้นที่

4.2.3 ควรจัดให้มีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันเกี่ยวกับการจัดการ การดูแลรักษาพื้นที่และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำลุ่มน้ำลำปะทาวในเชิงบูรณาการระหว่างชุมชน หน่วยงานภาครัฐ และภาคีต่างๆที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากผลการศึกษาพบว่า ในพื้นที่ศึกษา มีชุมชน หน่วยงานภาครัฐและองค์กรต่างๆที่หลากหลาย ทั้งพื้นที่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ทั้งในเขตชนบทและ

เมือง ซึ่งล้วนแล้วแต่มีส่วนได้เสียกับการจัดการทรัพยากรน้ำในเขตลุ่มน้ำลำปะทาวทั้งสิ้น ดังนั้นจึงมีความจำเป็น ต้องเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชน หน่วยงานและองค์กรต่างๆ เหล่านี้ เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ลุ่มน้ำลำปะทาวเพื่อให้เกิดการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน โดยอาจดำเนินการในลักษณะที่เข้าไปหนุนเสริมให้เครือข่ายธรรมชาติ ซึ่งได้ดำเนินการในลักษณะดังกล่าวนี้มาอย่างต่อเนื่องได้เป็นแกนกลางในการเชื่อมประสานให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันต่อไป

#### 4.3 ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

4.3.1 หน่วยงานภาครัฐควรกำหนดนโยบายในลักษณะที่เป็นการป้องกันความขัดแย้งมากกว่าการกำหนดนโยบายที่สร้างความขัดแย้ง การกำหนดนโยบายในลักษณะที่ป้องกันความขัดแย้งถือเป็นการทำงานเชิงรุก (Pro-active) โดยให้ภาคส่วนที่มีส่วนได้เสียกับนโยบายเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายตั้งแต่เริ่มต้น เพื่อให้ได้นโยบายที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายและช่วยลดความขัดแย้งเมื่อเอานโยบายมาดำเนินการในระดับพื้นที่ จากผลการศึกษาพบว่า นโยบายของรัฐที่กำหนดโดยไม่ให้ภาคีที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดังที่ปรากฏในกรณีศึกษาทั้ง 2 กรณี ได้นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับชุมชน ซึ่งส่งผลเสียต่อการดำรงชีวิตของชาวบ้าน และเกิดความล่าช้าในการดำเนินการตามนโยบาย ต้องใช้เวลานานมากกว่าจะได้ข้อสรุปร่วมกันจนนำไปสู่การยุติความขัดแย้ง ในบางกรณียังไม่สามารถหาข้อยุติได้ทำให้ความขัดแย้งยังคงอยู่ อย่างกรณีความขัดแย้งของการประปาแก่งคร้อกับกลุ่มผู้ใช้น้ำบ้านนาแกดังกล่าวแล้ว การกำหนดนโยบาย ลักษณะนี้ถือเป็นการทำงานแบบตั้งรับ หรือ ตามแก้ปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งไม่เป็นผลดีกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและยังทำให้เสียเวลาและทรัพยากรต่างๆ ในกระบวนการคลี่คลายความขัดแย้งกว่าจะบรรลุข้อตกลงร่วมกันได้

4.3.2 ควรมีการกระจายอำนาจให้หน่วยงานในระดับพื้นที่ที่มีอำนาจตัดสินใจมากขึ้น จากผลการวิจัยพบว่า ส่วนราชการในพื้นที่ประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงาน มีโครงสร้างการบริหารที่ซับซ้อน เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบล นายอำเภอแก่งคร้อ และผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ แต่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจในเชิงบริหารขั้นสุดท้ายเพื่อให้ความขัดแย้งยุติลง ทำให้เกิดผลที่ตามมาคือ หน่วยงานในระดับพื้นที่ต้องส่งเรื่องให้ส่วนกลางที่กรุงเทพมหานคร เป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย การรวมศูนย์อำนาจดังกล่าว ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการกว่าจะได้รับคำตอบหรือผลการตัดสินใจ ทำให้ความขัดแย้งอาจลุกลามต่อไป

นอกจากนี้ยังทำให้กลุ่ม องค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง โดยเฉพาะกลุ่มองค์กรชาวบ้าน ต้องเดินทางเข้ากรุงเทพฯ เพื่อติดตามความคืบหน้าของการตัดสินใจ ทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพื่อการดังกล่าว ซึ่งส่งผลกระทบต่อการประกอบอาชีพและวิถีชีวิตของครอบครัวของชาวบ้านเหล่านั้นด้วย

#### 4.4 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัย

4.4.1 เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ เน้นการศึกษาการคลี่คลายความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำเป็นหลักซึ่งเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งตามกรณีศึกษา 2 กรณีศึกษาที่ได้นำเสนอ ผลการศึกษาไปแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตามในภาพรวมแล้วยังมีประเด็นความขัดแย้งในกลุ่มน้ำลำปะทาว ในเรื่องอื่นๆ อีก 4 ประเด็นที่การศึกษาครั้งนี้ไม่ได้ครอบคลุมถึง คือ กรณีกลุ่มชาวบ้าน 4 ตำบล ที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนลำปะทาวเรียกหรือชดเชยที่ดินทำกินกับกรมพลังงานทดแทน และอนุรักษ์พลังงาน กรณีกลุ่มผู้ขายสินค้าบนเขื่อนลำปะทาวกับกรมพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กรณีองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ปลูกสวนป่ายุคาลิปตีสหพันธ์ที่ทำกินชาวบ้านใหม่ไทยเจริญ และ กรณีชาวบ้านหนองเป่งแย่งชิงน้ำเพื่อการเกษตรกับผู้มีอิทธิพลต้องการใช้พื้นที่ดังกล่าวสำหรับเลี้ยงควาย ซึ่งควรมีการศึกษาวิจัยการคลี่คลายความขัดแย้งในกรณีดังกล่าวต่อไป

4.4.2 จากผลการศึกษาพบว่า ในกลุ่มน้ำลำปะทาวมีชุมชน กลุ่ม องค์กรและหน่วยงานต่างๆ ที่มี ความหลากหลายของของผลประโยชน์ในการใช้ทรัพยากรน้ำและในปัจจุบัน ได้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรน้ำในพื้นที่มากขึ้นซึ่งอาจทำให้เกิดความขัดแย้งเพิ่มมากขึ้นและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรในเขตลุ่มน้ำลำปะทาว ดังนั้น เพื่อเป็นการหาแนวทางการจัดการทรัพยากรในเขตลุ่มน้ำลำปะทาวอย่างยั่งยืนและลดความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นจากการแย่งชิงทรัพยากรน้ำ จึงควรมีการศึกษาวิจัย เพื่อหาแนวทางที่จะทำให้เกิดเครือข่ายทางสังคมของ ชุมชนกลุ่ม องค์กรและหน่วยงานต่างๆ ในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรในเขตลุ่มน้ำลำปะทาวร่วมกัน ทั้งในด้านการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ฟื้นฟู ควบคู่ไปด้วยกัน เพื่อให้การใช้ทรัพยากรน้ำมีความยั่งยืน และหล่อเลี้ยงชุมชนเมืองและชนบททั้งในเขตต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ของลุ่มน้ำลำปะทาวต่อไป

\*\*\*\*\*