

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

น้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญยิ่งในการดำรงชีวิต รวมทั้งมีความสำคัญในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่มีการเกษตรเป็นพื้นฐาน ปัจจุบันความต้องการใช้น้ำมีมากขึ้นในขณะที่น้ำมีอยู่อย่างจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งน้ำเพื่อการเกษตร มีความต้องการมากขึ้นเรื่อย ๆ แต่ยังพบปัญหาการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง ในขณะที่ฤดูฝนก็ประสบปัญหาอุทกภัย ก่อให้เกิดความเสียหายต่อพืชผลทางการเกษตร การบริหารและการพัฒนาทรัพยากรน้ำเป็นเรื่องสำคัญ ทำอย่างไรจึงจะมีน้ำใช้ตามความต้องการอย่างเพียงพอตลอดไป และไม่เกิดอุทกภัยเนื่องจากน้ำมากเกินไปในบางช่วงเวลา วิธีการบริหารจัดการที่ประเทศต่าง ๆ นิยมใช้กันก็คือ การก่อสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำ หรืออ่างเก็บน้ำ (พันธกานต์ อินต๊ะ, 2551, หน้า 21)

โดยภาพรวมแล้วประเทศไทยมีทรัพยากรน้ำที่อุดมสมบูรณ์ โดยเฉพาะในช่วงฤดูฝน ปัญหาจึงมีอยู่ว่าจะสามารถรักษาปริมาณน้ำที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในฤดูฝนให้คงอยู่ในแหล่งน้ำธรรมชาติ และแหล่งเก็บน้ำที่มนุษย์สร้างขึ้นมา เพื่อไว้ใช้ประโยชน์ตลอดปีได้อย่างไร จากสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้คนในรุ่นหลัง ๆ ใช้น้ำกันอย่างอิสระเสรีโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อสภาพของน้ำที่จะตามมา ดังนั้นจึงเกิดปัญหาเพิ่มขึ้นอีกหลายประการภายในไม่กี่ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่ปัญหาการขาดน้ำ ปัญหาอุทกภัย ปัญหามลพิษทางน้ำและปัญหาการแก่งแย่งทรัพยากรน้ำ ซึ่งความรุนแรงของแต่ละปัญหาเกือบจะไม่ต่างกันเลย การจะแก้ไขปัญหานี้ต้องอาศัยการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพซึ่งในปัจจุบันได้มุ่งไปที่การนำน้ำที่มีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งการพัฒนา และการจัดหาทรัพยากรน้ำมาเพิ่มเติม

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย มีพื้นที่รวมประมาณ 178,738 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุม 19 จังหวัด มีประชากรประมาณ 1 ใน 3 ของจำนวนประชากรทั้งประเทศ สภาพพื้นที่โดยทั่วไปเป็นที่ราบสูง เป็นเนินและลอนลูกคลื่นมาก มีลุ่มน้ำประธานจำนวน 3 ลุ่มน้ำ คือ ลุ่มน้ำชี ลุ่มน้ำมูล และลุ่มน้ำโขง โดยมีลำน้ำสาขาสำคัญหลายสาย เช่น แม่น้ำชี แม่น้ำมูล แม่น้ำสงคราม แม่น้ำเลย และลำน้ำสาขาของแม่น้ำโขง

อีกมากมาย ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักซึ่งการเพาะปลูกส่วนใหญ่อาศัยน้ำฝนอย่างเดียว ดังนั้นปัญหาสำคัญของภูมิภาคนี้ คือ การขาดแคลนน้ำในช่วงฤดูแล้ง ส่วนในฤดูฝนก็มักเกิดอุทกภัยตามบริเวณที่ราบลุ่มสองฝั่งของลำน้ำ ส่งผลให้ประชาชนประสบกับปัญหาความยากจนและความเจ็บป่วยอย่างซ้ำซาก (คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์, 2546, หน้า 5)

การจัดการน้ำเชิงพื้นที่โดยเฉพาะพื้นที่ที่แบ่งตามขอบเขตลุ่มน้ำอย่างมีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยทางด้านกายภาพ ด้านชีวภาพ ด้านเศรษฐกิจ และด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่ได้จากปริมาณการใช้น้ำหนึ่งหน่วยหรือผลิตภาพน้ำในระดับสูง รวมถึงความแปรปรวนของสภาพพื้นที่ภายในลุ่มน้ำเชิงพื้นที่ ในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน การจัดการที่ดิน และสภาพดิน ตลอดจนสภาพภูมิประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปตามเวลา ย่อมส่งผลทำให้ปริมาณและคุณภาพของปริมาณน้ำเปลี่ยนแปลงไป ปริมาณน้ำเป็นปัจจัยทางด้านกายภาพที่สำคัญในพื้นที่ลุ่มน้ำที่สามารถนำมาใช้วางแผน เพื่อพัฒนาด้านการเกษตรกรรมได้ ดังนั้นการประเมินปริมาณน้ำของพื้นที่ลุ่มน้ำจึงช่วยสนับสนุนการวางแผนการใช้น้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ (เทวินทร์ แก้วเมืองมูล, 2551)

พื้นที่การเกษตรของตำบลนาเพียง อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดสกลนคร ประสบปัญหาขาดแคลนน้ำในช่วงเวลาเพาะปลูก โดยเฉพาะช่วงเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนเมษายน จึงได้มีการสร้างฝายน้ำล้นพัฒนาชนบทบ้านซ่งเต่าขึ้น ตั้งอยู่ที่ตำบลนาเพียง อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดสกลนคร สร้างปิดกั้นลำห้วยซ่งเต่าที่จะไหลลงสู่ลำน้ำอูน ปัจจุบันฝายน้ำล้นพัฒนาชนบทบ้านซ่งเต่า อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลนาเพียง โดยกรมทรัพยากรน้ำภาค 3 ถ่ายโอนให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลนาเพียง ในปี พ.ศ. 2553 ปัจจุบันฝายน้ำล้นพัฒนาชนบทบ้านซ่งเต่า เป็นโครงการชลประทานที่รัฐได้เข้ามาก่อสร้างแต่ยังไม่มีการจัดการระบบบริหารงานส่งน้ำที่เหมาะสมกับทรัพยากรน้ำในสถานการณ์ขาดแคลนน้ำหรือความแห้งแล้งของน้ำเพื่อการเกษตร จากการลงศึกษาข้อมูลในพื้นที่ พบว่า ในช่วงหน้าฝน น้ำจะเอ่อล้นเข้าท่วมพื้นที่การเกษตรของราษฎรในเขตพื้นที่ตำบลนาเพียงเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีราษฎรได้ร้องเรียนไปยังที่ว่าการอำเภอกุสุมาลย์ เกี่ยวกับการได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างฝายน้ำล้นพัฒนาชนบทบ้านซ่งเต่า เป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับประชาชนด้วยกัน และอาจจะนำไปสู่การขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ ประกอบกับฝายน้ำล้นพัฒนาชนบท

บ้านช่งเต่าเป็นอ่างเก็บน้ำขนาดเล็ก ในขณะที่ความต้องการใช้น้ำของเกษตรกรเพิ่มมากขึ้น น้ำในอ่างเก็บน้ำจึงไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้น้ำของเกษตรกร ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาข้อมูลความต้องการใช้น้ำปัญหา อุปสรรค การส่งน้ำและการระบายน้ำของชลประทาน ความสามารถในการบริหารจัดการน้ำ เพื่อสรุปสภาพปัญหา และกำหนดแนวทางการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้ใช้น้ำ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงโดยภาพรวมของโครงการชลประทานฝายน้ำล้นพัฒนาชนบทบ้านช่งเต่า ตำบลนาเพียง อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดสกลนคร ต่อไป

### คำถามของการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ผู้วิจัยกำหนดคำถามของการวิจัย ไว้ดังนี้

1. สภาพปัญหาการบริหารจัดการน้ำ กรณีศึกษาการก่อสร้างฝายน้ำล้นพัฒนาชนบทบ้านช่งเต่า ตำบลนาเพียง อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดสกลนคร เป็นอย่างไร
2. วิธีการบริหารจัดการน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาค่าความขัดแย้ง เกี่ยวกับการก่อสร้างฝายน้ำล้นพัฒนาชนบทบ้านช่งเต่า ตำบลนาเพียง อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดสกลนคร เป็นอย่างไร
3. แนวทางในการบริหารจัดการน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาค่าความขัดแย้ง กรณีศึกษาฝายน้ำล้นพัฒนาชนบทบ้านช่งเต่า ตำบลนาเพียง อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดสกลนคร เป็นอย่างไร

### ความมุ่งหมายของการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ผู้วิจัยกำหนดความมุ่งหมายของการวิจัย ไว้ดังนี้

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการบริหารจัดการน้ำ กรณีศึกษาฝายน้ำล้นพัฒนาชนบทบ้านช่งเต่า ตำบลนาเพียง อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดสกลนคร
2. เพื่อศึกษาวิธีการบริหารจัดการน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาค่าความขัดแย้ง กรณีศึกษาการก่อสร้างฝายน้ำล้นพัฒนาชนบทบ้านช่งเต่า ตำบลนาเพียง อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดสกลนคร

3. เพื่อศึกษาแนวทางในการบริหารจัดการน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง  
กรณีศึกษาฝายน้ำล้นพัฒนาชนบทบ้านซ่งเต่า ตำบลนาเพียง อำเภอกุสุมาลย์  
จังหวัดสกลนคร

### ความสำคัญของการวิจัย

1. ได้ทราบถึงสภาพปัญหาการบริหารจัดการน้ำ กรณีศึกษาการก่อสร้าง  
ฝายน้ำล้นพัฒนาชนบทบ้านซ่งเต่า ตำบลนาเพียง อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดสกลนคร
2. ได้ทราบถึงวิธีการบริหารจัดการน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง  
กรณีศึกษาการก่อสร้างฝายน้ำล้นพัฒนาชนบทบ้านซ่งเต่า ตำบลนาเพียง อำเภอกุสุมาลย์  
จังหวัดสกลนคร
3. ได้ทราบถึงแนวทางในการบริหารจัดการน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง  
กรณีศึกษาฝายน้ำล้นพัฒนาชนบทบ้านซ่งเต่า ตำบลนาเพียง อำเภอกุสุมาลย์  
จังหวัดสกลนคร

### ขอบเขตของการวิจัย

#### 1. ขอบเขตเนื้อหา

การศึกษาในครั้งนี้มุ่งศึกษา สภาพปัญหา วิธีการ และแนวทางในการบริหาร  
จัดการน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง กรณีศึกษาการก่อสร้างฝายน้ำล้นพัฒนาชนบท  
บ้านซ่งเต่า ตำบลนาเพียง อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดสกลนคร จำนวน 2 ด้าน ประกอบด้วย

1.1 สภาพปัญหาในการบริหารการใช้น้ำเพื่อการเกษตรกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำ  
ชลประทานฝายน้ำล้นพัฒนาชนบทบ้านซ่งเต่า ตำบลนาเพียง อำเภอกุสุมาลย์  
จังหวัดสกลนคร

1.2 วิธีการและแนวทางการจัดการความขัดแย้ง เกี่ยวกับการก่อสร้างฝายน้ำ  
ล้นพัฒนาชนบทบ้านซ่งเต่า ตำบลนาเพียง อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดสกลนคร โดยแยกเป็น

- 1) ด้านผลกระทบจากการก่อสร้างฝายน้ำล้นพัฒนาชนบทบ้านซ่งเต่า  
ตำบลนาเพียง อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดสกลนคร
- 2) ด้านบทบาทและความรับผิดชอบของชลประทาน
- 3) ด้านบทบาทและความรับผิดชอบของกลุ่มผู้ใช้น้ำ

4) ด้านการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ

5) ด้านการบริหารการใช้น้ำชลประทานเพื่อการเกษตรกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำ

## 2. ขอบเขตด้านประชากรเป้าหมาย

ประชากรเป้าหมาย มีจำนวน 10 คน ได้แก่

2.1 ตัวแทนภาครัฐ จำนวน 6 คน ประกอบด้วย

2.1.1 จำเอกเกรียงศักดิ์ จอดนอก ปลัดอำเภอ  
(เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการ)

2.1.2 นายศราวุธ ทอนสามแก้ว ปลัดอำเภอ  
(เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการ)

2.1.3 นายนิพนธ์ สุวรรณวงศ์ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนาเพียง

2.1.4 นายบุญชู อุ่มจันสา กำนันตำบลอู่เมจาน

2.1.5 นายเดชา ยานิตย์ กำนันตำบลนาเพียง

2.1.6 นายทวี ดอกสี ผู้ใหญ่บ้านบ้านช่งเต่า

2.2 ตัวแทนราษฎรที่ได้รับผลกระทบ ประกอบด้วย

2.2.1 นายกาวน ทะวงศรี

2.2.2 นายชัยณรงค์ ศิริพงษ์

2.2.3 นางสุพรรณษา มาประโคน

2.2.4 นายสังวาล ศรีฤทธิ์

## 3. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา มีดังนี้

3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่ สภาพปัญหาในการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตรกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานฝายน้ำล้นพัฒนาชนบทบ้านช่งเต่า ตำบลนาเพียง อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดสกลนคร

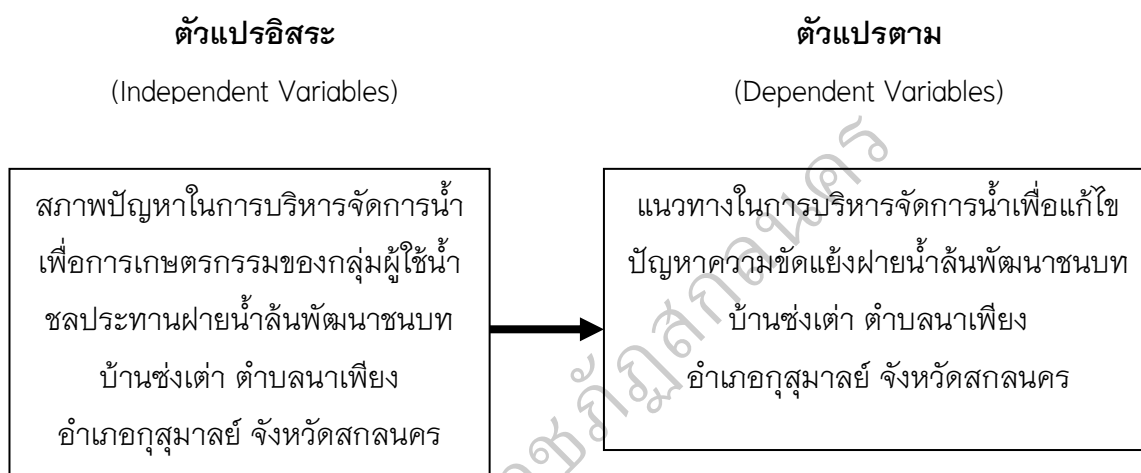
3.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) ได้แก่ แนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง กรณีศึกษาการก่อสร้างฝายน้ำล้นพัฒนาชนบทบ้านช่งเต่า ตำบลนาเพียง อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดสกลนคร

## 4. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้ คือ ระหว่าง เดือนกันยายน พ.ศ. 2558 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559 รวมเวลา 6 เดือน

## กรอบแนวคิดของการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้มุ่งศึกษา แนวทางการจัดการน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง เกี่ยวกับการก่อสร้างฝายน้ำล้นพัฒนาชนบทบ้านช่งเต่า ตำบลนาเพียง อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดสกลนคร โดยผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ที่ได้จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดของการวิจัย

## นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นิยามศัพท์เฉพาะ ไว้ดังนี้

1. สภาพปัญหาการใช้น้ำเพื่อการเกษตรกรรม หมายถึง สภาพความเป็นจริงปัจจุบันที่องค์กรผู้ใช้น้ำเพื่อการเกษตรกรรม โดยกลุ่มผู้ใช้น้ำสมาคมผู้ใช้น้ำและสหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทานฝายน้ำล้นพัฒนาชนบทบ้านช่งเต่า ตำบลนาเพียง อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดสกลนคร ซึ่งเกิดจากการที่เกษตรกรผู้ใช้น้ำได้จัดตั้งขึ้นมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการจัดการน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทาน โดยการใช้เครื่องสูบน้ำคลองธรรมชาติอ่างเก็บน้ำและฝายน้ำล้น
2. การบริหารจัดการน้ำ หมายถึง กระบวนการหรือวิธีการจัดการน้ำที่ตัวแทนภาครัฐในเขตอำเภอกุสุมาลย์ และคณะกรรมการหมู่บ้าน ในพื้นที่อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดสกลนคร นำมาใช้ในการจัดการความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้น้ำโดยการจัดหา และ

การพัฒนา การจัดสรรและใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำ เพื่อให้ได้รับประโยชน์อย่างเสมอภาคและยั่งยืน ของการก่อสร้างฝายน้ำล้นพัฒนาชนบทบ้านซ่งเต่า ตำบลนาเพียง อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดสกลนคร

3. การก่อสร้างฝายน้ำล้น หมายถึง การดำเนินการก่อสร้างฝายน้ำล้นพัฒนาชนบทบ้านซ่งเต่า ตำบลนาเพียง อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดสกลนคร

4. แนวทางการบริหารจัดการน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง หมายถึง กระบวนการใช้ศาสตร์และศิลป์อย่างสร้างสรรค์ในการจัดการความไม่ลงรอยกันระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล ระหว่างกลุ่มบุคคลหรือความขัดแย้งขององค์การ และระหว่างองค์การต่าง ๆ ให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การให้มากที่สุดเพื่อให้องค์การดำรงอยู่และมีความเจริญก้าวหน้า และเกิดสันติสุขแก่บุคคล กลุ่มบุคคลในองค์การและองค์การนั้นจะคงอยู่ในสังคมตลอดไป หมายความว่ารวมถึงการปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ การพัฒนา การจัดสรรและใช้ประโยชน์ การป้องกันและฟื้นฟูมลภาวะทางน้ำ เพื่อให้ได้รับประโยชน์อย่างเสมอภาคและยั่งยืน ของการก่อสร้างฝายน้ำล้นพัฒนาชนบทบ้านซ่งเต่า ตำบลนาเพียง อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดสกลนคร