

ประวัติศาสตร์กฎหมาย: กรณีศึกษากฎหมายเปรียบเทียบการกำกับดูแลน้ำ
ระหว่างกฎหมายล้าหน้าโบราณกับพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561



การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองเสนอเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
กรกฎาคม 2563
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยพะเยา

3491179864
UP_Thesis 60033552_independent_study / rev: 14082563 10:05:36 / seq: 19

60033552_3491179864

ประวัติศาสตร์กฎหมาย: กรณีศึกษากฎหมายเปรียบเทียบการกำกับดูแลน้ำ
ระหว่างกฎหมายล้าหน้าโบราณกับพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561



หัสยา มาระวัง

การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองเสนอเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา

หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

กรกฎาคม 2563

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยพะเยา

LEGAL HISTORY: A CASE STUDY OF COMPARATIVE LAW OF WATER GOVERNANCE
BETWEEN THE ANCIENT LANNA LAWS AND THE WATER RESOURCES ACT B.E. 2561



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment
of the Requirements for the *Master of Laws Degree*

July 2020

Copyright 2020 by University of Phayao

การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง

เรื่อง

ประวัติศาสตร์กฎหมาย: กรณีศึกษากฎหมายเปรียบเทียบการกำกับดูแลน้ำ
ระหว่างกฎหมายล้าหน้าโบราณกับพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

ของ หัสยา มาระวัง

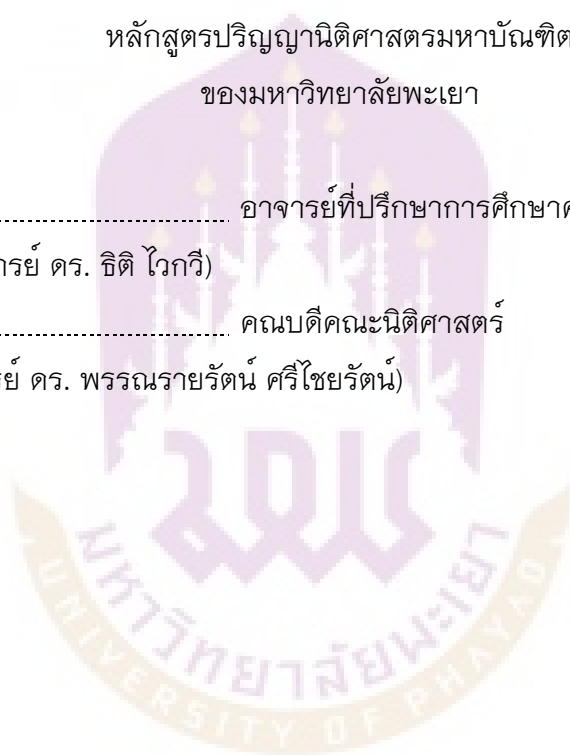
ได้รับพิจารณาอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา

หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ของมหาวิทยาลัยพะเยา

..... อาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธิติ ไวกวี)

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร. พรรณรายรัตน์ ศรีไชยรัตน์)



เรื่อง:	ประวัติศาสตร์กฎหมาย: กรณีศึกษากฎหมายเปรียบเทียบการกำกับดูแลน้ำระหว่างกฎหมายล้านนาโบราณกับพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561
ผู้ศึกษาค้นคว้า:	หัสยา มาระวัง, การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง: น.ม., มหาวิทยาลัยพะเยา, 2563
อาจารย์ที่ปรึกษา:	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธิติ ไวกวี
คำสำคัญ	หลักธรรมาภิบาล, พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561, ระบบเหมืองฝาย, การมีส่วนร่วม, ความยุติธรรม

บทคัดย่อ

วิจัยนี้เป็นการศึกษาเชิงเอกสารผ่านมุมมองประวัติศาสตร์กฎหมาย โดยเปรียบเทียบเอกสารโบราณที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ และพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 โดยวิเคราะห์ผ่านหลักธรรมาภิบาล ความยุติธรรม และสิทธิในการเข้าถึงน้ำ โดยศึกษาเอกสารสำคัญ 3 ฉบับ คือ กฎหมายอาณาจักรหลักคำ (กฎหมายโบราณเมืองน่าน) กฎหมายมังรายศาสตร์ และกฎหมายปัจจุบัน เพื่อเปรียบเทียบ ซึ่งผลการวิเคราะห์เอกสารปรากฏความสอดคล้องกันของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารทรัพยากรน้ำ และดำเนินการภายใต้หลักธรรมาภิบาลการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อความยุติธรรม เท่าเทียมและคำนึงถึงสิทธิในการเข้าถึงน้ำ



Title: LEGAL HISTORY: A CASE STUDY OF COMPARATIVE LAW OF WATER GOVERNANCE BETWEEN THE ANCIENT LANNA LAWS AND THE WATER RESOURCES ACT B.E. 2561

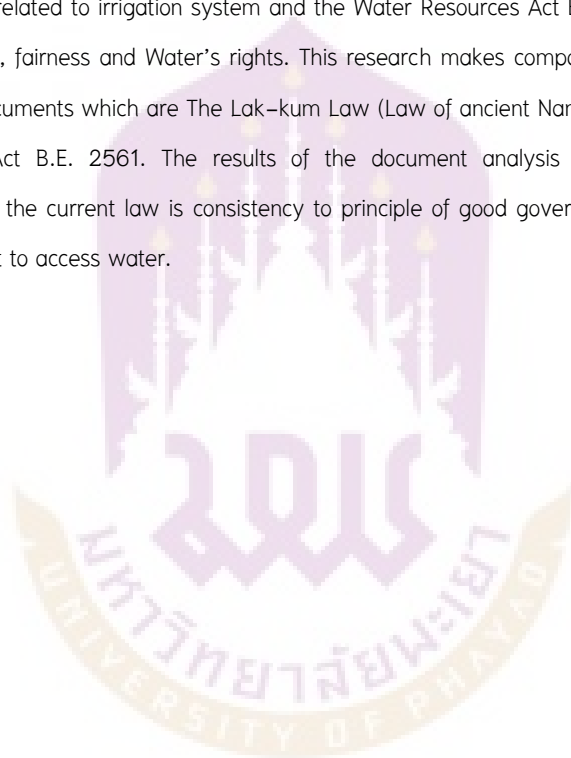
Author: Hatsaya Marawang, Independent Study: LL.M., University of Phayao, 2020

Advisor: Assistant Professor Dr. Thiti Waikavee

Keyword good governance, the Water Resources Act B.E. 2561, ancient irrigation system, participation, justice

ABSTRACT

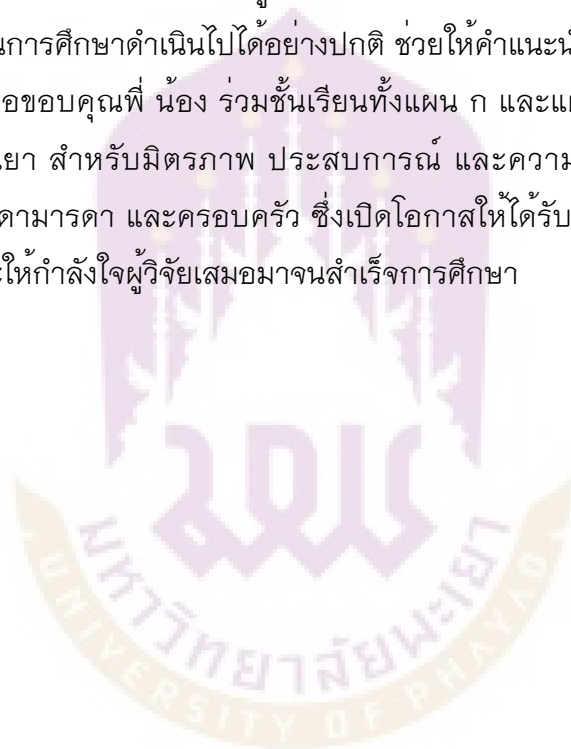
This research is a documentary study through the perspective of legal history by comparing ancient documents related to irrigation system and the Water Resources Act B.E. 2561 (2018) through analysis of good governance, fairness and Water's rights. This research makes comparative method to study the three mains important documents which are The Lak-kum Law (Law of ancient Nan, The Mungrai-Sart Law, and the Water Resources Act B.E. 2561. The results of the document analysis show that the water resources management under the current law is consistency to principle of good governance, fair and just for all people considering the right to access water.



กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาและความช่วยเหลือจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชิตี ไวกวี อาจารย์ปรึกษา ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงที่ท่านได้ให้คำแนะนำพร้อมทั้งข้อคิดเห็นต่าง ๆ ในการเขียนสารนิพนธ์อย่างละเอียด ทำให้สารนิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น รวมทั้งได้ชี้ประเด็นอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ตลอดจนได้ให้คำแนะนำแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงเนื้อหาสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างดีตลอดมา ขอขอบพระคุณอาจารย์ผู้สอนทุกท่าน ตลอดจนเจ้าหน้าที่หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต แห่งมหาวิทยาลัยพะเยา ที่มีส่วนทำให้กระบวนการศึกษาดำเนินไปได้อย่างปกติ ช่วยให้คำแนะนำ และอำนวยความสะดวกแก่นิสิตทุกคน และขอขอบคุณพี่ น้อง ร่วมชั้นเรียนทั้งแผน ก และแผน ข รุ่นที่ 4 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา สำหรับมิตรภาพ ประสบการณ์ และความช่วยเหลือ สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณบิดามารดา และครอบครัว ซึ่งเปิดโอกาสให้ได้รับการศึกษาเล่าเรียน ตลอดจนคอยช่วยเหลือและให้กำลังใจผู้วิจัยเสมอมาจนสำเร็จการศึกษา

หัสยา มาระวัง



3491179864

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญรูปภาพ	ฎ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
กรอบแนวคิดและสมมติฐาน.....	3
ขอบเขตการวิจัย	4
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี กฎหมายและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	5
ความหมายและประวัติการเปรียบเทียบกฎหมาย.....	5
กฎหมายมั่งรายศาสตร์	11
กฎหมายอาญาจักรหลักคำ.....	13
พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561	16
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	19
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	19
การวิเคราะห์ข้อมูล	19
การสรุปผล.....	20



3491179864

UP Thesisis 60033552 independent study / recv: 14082563 10:05:36 / seq: 19

บทที่ 4 เปรียบเทียบการกำกับดูแลน้ำ ระหว่างกฎหมายล้านนาโบราณ 21

กับพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 21

 ประวัติความเป็นมาของกฎหมายในล้านนา..... 21

 ประวัติความเป็นมาของกฎหมายมังรายศาสตร์45

 ประวัติความเป็นมาของกฎหมายอาณาจักรหลักคำ..... 51

 การจัดการน้ำในเมืองโบราณของไทย59

 ความหมายและประวัติความเป็นมาของน้ำและสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ66

 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำและประเภทการใช้ทรัพยากรน้ำ69

 การจัดการทรัพยากรน้ำ..... 78

 ความขัดแย้งเรื่องการใช้ทรัพยากรน้ำ80

 ระบบเหมืองฝาย 81

 หลักธรรมาภิบาลทางกฎหมาย.....84

 หลักความยุติธรรม.....87

 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ.....90

 การบริหารจัดการน้ำ 13 แนวทางตามพระราชดำริ98

 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทย 108

 การจัดสรรน้ำอย่างเป็นธรรม ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561..... 120

 การจัดสรรน้ำอย่างเป็นธรรม ตามกฎหมายมังรายศาสตร์ 122

 การจัดสรรน้ำอย่างเป็นธรรม ตามกฎหมายอาณาจักรหลักคำ..... 124

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 128

 บรรณานุกรม 130

 ประวัติผู้วิจัย 140

สารบัญตาราง

หน้า

1ตารางเปรียบเทียบการกำกับดูแลน้ำ ระหว่างกฎหมายล้าหน้าโบราณกับพระราชบัญญัติ ทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561.....	125
---	-----



สารบัญรูปภาพ

	หน้า
ภาพ 1 ระบบเหมือง.....	48
ภาพ 2 แต่ต่าง ตอน.....	49



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กฎจารีตประเพณีเป็นบ่อเกิดของกฎหมายลายลักษณ์อักษรสำคัญประการหนึ่งที่ไม่อาจมองข้ามได้ การพิจารณารากกฎหมายบ้านเมืองที่ดี ผู้ร่างกฎหมายหรือผู้มีอำนาจจึงควรนำหลักการทางกฎจารีตประเพณีมาเพื่อประกอบการพิจารณา ด้วยเหตุนี้ในงานวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งเน้นการศึกษาถึงจารีตประเพณีตามหลักฐานทางประวัติศาสตร์ทางกฎหมายโบราณของราชอาณาจักรล้านนาที่สามารถตรวจสอบได้ ในการนำมาวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกับกฎหมายด้านการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยในปัจจุบัน

“น้ำ” เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิต และการพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยสภาพธรรมชาติ “น้ำ” ในลักษณะที่ประชาชนทุกท้องถิ่นอาศัยใช้ ได้แก่ น้ำในชั้นบรรยากาศ (น้ำฝน) น้ำผิวดิน และน้ำบาดาล นับเป็นไปตามวัฏจักรของระบบนิเวศตามกฎเกณฑ์ทางธรรมชาติ ที่มนุษย์ไม่สามารถผลิตเพิ่มขึ้นหรือลดปริมาณที่มีอยู่ในธรรมชาติได้เองตามต้องการ บางฤดูกาลอาจเกิดฝนแล้งเป็นเหตุให้น้ำในแม่น้ำลำธารมีน้อยลงจนไม่สามารถจัดสรรปันส่วนได้อย่างยุติธรรมและเท่าเทียม หรือบางฤดูกาลปริมาณน้ำฝน มีจำนวนมากเกินไปจนเกิดความเสียหายเนื่องจากน้ำท่วมทรัพย์สินและพื้นที่ชุมชน ตลอดจนการอุปโภคบริโภคน้ำที่ขาดมิติทางสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดน้ำเสียและภาวะมลพิษทางน้ำในหลายท้องถิ่น นับเป็นวิกฤตการณ์เกี่ยวกับน้ำ ซึ่งปัจจุบันนี้เกิดขึ้นอยู่ตามท้องถิ่นต่าง ๆ ทุกภาคของประเทศไทยในสภาพค่อนข้างใกล้เคียงกันแทบทุกปี¹

พระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 พระราชทานเมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ.2529 ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน ทรงห่วงใยและทรงให้ความสำคัญอย่างยิ่งยวดในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับน้ำซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญของการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ ให้กับเกษตรกรซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของแผ่นดินมาตั้งแต่ต้นรัชกาลจนถึงปัจจุบัน

¹ ปราโมทย์ ไ้มักัด, การบริหารจัดการทรัพยากรแบบบูรณาการอย่างยั่งยืน (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2550).

“...หลักสำคัญว่า ต้องมีน้ำ น้ำบริโภคและน้ำใช้ น้ำเพื่อการเพาะปลูก เพราะชีวิตอยู่ที่น้ำ ถ้ามีน้ำคนอยู่ได้ ถ้าไม่มีน้ำ คนอยู่ไม่ได้ ไม่มีไฟฟ้าคนอยู่ได้ แต่ถ้ามีไฟฟ้า ไม่มีน้ำ คนอยู่ไม่ได้...”² อันเป็นความต่อนหนึ่งในพระราชดำรัสอย่างตรงไปตรงมาที่ทรงวางน้ำหนักให้กับเรื่องน้ำ โดยที่น้ำนั้นเป็นองค์ประกอบสำคัญของการดำรงชีวิต ถ้าไม่มีน้ำชีวิตก็ไม่สามารถอยู่รอดได้ และอีกพระราชดำรัสหนึ่ง พระราชทานแก่คณะบุคคลต่าง ๆ ที่เข้าเฝ้าฯ ถวายพระพรชัยมงคล ในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา ณ ศาลาดุสิดาลัย สวนจิตรลดา เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ.2536 เกี่ยวกับความสำคัญของน้ำที่ต้องมีการจัดการ ดังนี้ “...เคยพูดมาหลายปีแล้ว ในวิธีที่ปฏิบัติเพื่อที่จะให้มีทรัพยากรน้ำที่พอเพียงและเหมาะสม คำว่าพอเพียงก็หมายความว่าให้มีพอในการบริโภค ในการใช้ ทั้งในด้านการใช้อุปโภคในบ้าน ทั้งในการใช้ในการเกษตรกรรม อุตสาหกรรมต้องมีพอ ถ้าไม่มีพอ ทุกสิ่งทุกอย่างก็จะชะงักงัน แล้วทุกสิ่งทุกอย่างที่เราภูมิใจว่าประเทศไทยเราก้าวหน้า เจริญ ก็ชะงักงัน ไม่มีทางที่จะมีความเจริญถ้าไม่มีน้ำ...”³ จากกระแสพระราชดำรัสดังกล่าว ทำให้ตระหนักถึงความห่วงใยในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ทรงมีต่อพสกนิกรของพระองค์อย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ การพิจารณากฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการกำกับดูแลทรัพยากรน้ำจึงจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบด้าน

ราชธรรมนิยมด้านการปกครองในการจัดการน้ำ การปันน้ำ การสร้างคันคูป้องกันน้ำ ของอาณาจักรต่าง ๆ ตั้งแต่ยุคเชียงแสน ล้านนา สุโขทัย อยุธยา ปราภพหลักฐานทางลายลักษณ์อักษรตามเอกสารประวัติศาสตร์โบราณอย่างมากมาย สามารถสืบค้นเพื่อให้เห็นถึงที่มาในอดีตได้ ทั้งนี้ผู้ศึกษาได้พยายามตรวจสอบเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในสมัยล้านนาโบราณฉบับหนึ่ง มีชื่อเรียกว่า “กฎหมายอาณาจักรหลักคำ” หรือ “กฎหมายเมืองน่าน” ซึ่งปรากฏอยู่ในพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติน่าน โดยเอกสารชั้นปฐมภูมิดังกล่าวนี้นี้ มีประวัติตราขึ้นโดยรวบรวมจากกฎหมายดั้งเดิม อาทิ “อาชญาอันเป็นคำศักดิ์ของเจ้าเมือง” “คัมภีร์พระธรรมศาสตร์” และจารีตล้านนาที่ปฏิบัติสืบกันมา เนื้อหากล่าวถึงการแบ่งเขตการบริหารราชการ การกำหนดฐานะทางสังคม การควบคุมกำลังคน และยังแสดงถึงนโยบายสนับสนุนการเกษตรกรรม รวมถึงการบริหารจัดการและโทษเกี่ยวกับการใช้น้ำ ปราภพนโยบายในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรน้ำของเมืองน่าน

² พระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 กับ การจัดการทรัพยากรน้ำ, ค้นวันที่ 8 มิถุนายน 2563 จาก <https://sites.google.com/site/gottteerapong2201/phraceaxyuhaw-rachkal-thi-9-kab-kar-cadkar-thraphykr-na>.

³ "พอ"...ปราชญ์แห่งสายน้ำ, ค้นวันที่ 8 มิถุนายน 2563 จาก <https://www.komchadluek.net/news/agricultural/246820>.

นอกจากนี้ผู้ศึกษาได้ศึกษาถึง กฎหมายผังรายศาสตร์ ก็ปรากฏระบบบริหารจัดการน้ำเช่นเดียวกันโดยกฎหมายลำนนาโบราณทั้งสองฉบับนี้ สะท้อนแนวความคิดการจัดการน้ำผ่าน “ระบบเหมืองฝาย” ได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งเป็นระบบที่พัฒนาขึ้นมาพร้อมกับสังคมเกษตร เพื่อป้องกันอุทกภัย ทดน้ำเข้ามาใช้ในการเกษตรซึ่งสะท้อนการชลประทานของลำนนาได้ ทั้งยังมีการพัฒนาการ ต่อมาด้วยการวางระเบียบแบบแผนการจ่ายน้ำทั้งระบบขนาดใหญ่และขนาดเล็ก โดยข้อกำหนดเหล่านี้ได้มีตราไว้ในกฎหมายของลำนนา ที่มีวัฒนธรรม จารีตประเพณี และ ภูมิปัญญาอันเกี่ยวกับระบบจัดการเหมืองฝาย เป็นการร่วมแรงกันในการสร้างและการบำรุงรักษาเหมืองฝาย รวมทั้งการปรับโทษในการขโมยน้ำและการทำเหมืองฝายชำรุดเสียหาย

หากคำกล่าวที่ว่า “น้ำ คือ ชีวิต” กฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำจึงเป็นกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานและเสรีภาพของประชาชนอย่างยิ่ง นั่นก็เพราะมนุษย์ไม่สามารถขาดน้ำได้ หากกฎหมายที่เกี่ยวข้องสร้างข้อกำหนดอย่างไม่เป็นธรรมและไม่เท่าเทียมแล้ว อาจจะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการใช้น้ำได้ ด้วยเหตุนี้เมื่อรัฐบาลตราพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศอย่างมีเอกภาพ ย่อมหมายถึงการรวมศูนย์อำนาจในการจัดการน้ำแต่เพียงภาครัฐด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้งานศึกษาชิ้นนี้จึงพยายามสืบหาหลักฐานเชิงประจักษ์เพื่อวิเคราะห์ถึงความชอบธรรม ทั้งทางกฎหมายและจารีตประเพณีทางการปกครอง ซึ่งสะท้อนหลักธรรมาภิบาล กรณีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำโดยเปรียบเทียบตามหลักกฎหมายโบราณที่เกี่ยวข้อง ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาล ตามกฎหมายโบราณลำนนา กับระบบกฎหมายในปัจจุบัน กรณีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ
2. เพื่อศึกษาสิทธิในการใช้น้ำในการบริหารจัดการน้ำตามกฎหมายอาณาจักร หลักคำ และกฎหมายผังรายศาสตร์

กรอบแนวคิดและสมมติฐาน

เมื่อ “น้ำ” ซึ่งเป็นทรัพยากรร่วม (Common goods) ที่ประชาชนทุกคนสามารถใช้ได้อย่างเสรี แต่กลับถูกรัฐควบคุมด้วยอำนาจของกฎหมาย ดังนั้น หลักธรรมาภิบาล จึงเป็นหลักการสำคัญที่สุดในการถ่วงดุลความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรน้ำระหว่างรัฐ เอกชน และประชาชน งานวิจัยชิ้นนี้ศึกษา หลักธรรมาภิบาล หรือ การปกครองโดยธรรม อันเป็นวัฒนธรรมทางปกครองของสังคมไทยมาอย่างยาวนาน โดยที่ประเทศไทยมีพื้นฐานทาง

วัฒนธรรมแบบเกษตรกรรม น้ำจึงเป็นปัจจัยสำคัญ ซึ่งนับตั้งแต่อดีตกาลเป็นต้นมา สังคมไทยกับน้ำไม่เคยแยกออกจากกัน การเคารพในความศักดิ์สิทธิ์ของแม่น้ำธัญบูชาในลักษณะคติความเชื่อพิธีกรรมต่าง ๆ โดยผู้ปกครองบ้านเมืองบริหารจัดการน้ำอย่างทั่วถึง เท่าเทียมและเป็นธรรม ด้วยเหตุนี้การศึกษาวิจัยจึงพยายามสืบค้นหลักธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำผ่านการเปรียบเทียบกฎหมายโบราณล้านนาและกฎหมายน้ำในปัจจุบัน อันเป็นตัวอย่างที่ดีในการจัดสรรน้ำตาม กฎหมายปัจจุบันต่อไป

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง ประวัติศาสตร์กฎหมาย: กรณีศึกษากฎหมายเปรียบเทียบการกำกับดูแลน้ำ ระหว่างกฎหมายล้านนาโบราณกับพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ได้ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยได้ศึกษาเปรียบเทียบ ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (document research) กฎหมาย ตำราวิชาการ งานวิจัยวิทยานิพนธ์ บทความจากวารสาร และสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ รวมทั้งข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับข้อมูลหลักกฎหมายล้านนาและกฎหมายปัจจุบัน รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลและระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อนำข้อมูลมาศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ และสรุปผล

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล ตามกฎหมายโบราณล้านนา กับระบบกฎหมายในปัจจุบัน กรณีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ
2. เพื่อให้ทราบถึงการสิทธิในการใช้น้ำในการบริหารจัดการน้ำตามกฎหมายอาณาจักรหลักคำ และกฎหมายมังรายศาสตร์

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี กฎหมายและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ความหมายและประวัติการเปรียบเทียบกฎหมาย

ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์⁴

การเปรียบเทียบกฎหมายในยุคตอนต้นกำเนิดขึ้นในสมัยกรีกโบราณ ซึ่งความเจริญก้าวหน้ากฎหมายของแต่ละนครรัฐของกรีกยังมีความไม่เท่าเทียมกัน และเนื่องจากกฎหมายและสถาบันกฎหมายในนครรัฐอื่นมีความเหนือกว่าหรือก้าวหน้ากว่า ทำให้กรีกได้รับเอากฎหมายของนครรัฐอื่นมาใช้ การรับเอากฎหมายของนครรัฐมาใช้ก่อให้เกิดกระบวนการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายขึ้น โดยการสังเกตการณ์กฎหมายของนครรัฐอื่นว่าดีกว่าของตนหรือไม่ หากดีกว่าก็รับเอามาใช้ในนครรัฐของตน ดังนั้น การรับเอากฎหมายของนครรัฐอื่นมาใช้ในกรีกจึงไม่ได้มีความมุ่งหมายที่จะรับเอากฎหมายต่างชาติมาใช้โดยตรง แต่เป็นการรับเอากฎหมายซึ่งเห็นว่าดีกว่ากฎหมายภายในของตนมาใช้

ช่วงหลังคลาสสิกของกฎหมายโรมันได้มีความพยายามในการเปรียบเทียบกฎหมายขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมเป็นครั้งแรกในงานที่ชื่อว่า collation legume Mosaicarum et Romanrum ซึ่งเป็นการเปรียบเทียบกฎหมายโรมันกับกฎหมายของโมเสสโดยการแสดงความแตกต่างและคล้ายคลึงกันของระบบกฎหมายทั้งสองระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการกฎหมายว่าด้วยละเมิดและกฎหมายอาญา⁵

ต่อมาในยุคสมัยกลาง หลังจากที่อาณาจักรโรมันล่มสลาย ได้มีการนำเอาหลัก Personality of Law มาใช้ในยุโรปตะวันตก ซึ่งทำให้บุคคลแต่ละคนต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายของชนชาติตน แต่ก็ไม่ได้มีการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเกิดขึ้น จนในเวลาต่อมาอาณาจักรโรมันได้มีกฎหมายที่แตกต่างกันใช้อยู่ร่วมกันในดินแดนเดียวกัน เช่น กฎหมายศาสนา กฎหมายพิวดีล กฎหมายโรมัน และได้มีสำนักกฎหมายที่ชื่อว่าลอมบาร์ด (Lombard School) ได้เริ่มศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายอย่างมีหลักเกณฑ์ และประสบความสำเร็จในการขยายความรู้ไปยังระบบกฎหมายหลักที่มีในยุคนั้น จนมาถึงในศตวรรษที่ 19 ได้มีการริเริ่มจัดทำประมวล

⁴ วราภรณ์ วนาพิทักษ์, ความหมายและประวัติการเปรียบเทียบกฎหมาย, ค้นวันที่ 14 มิถุนายน 2563 จาก <https://www.stou.ac.th/schools/slwl/upload/ex.40701-11.pdf>

⁵ เรื่องเดียวกัน.

กฎหมายขึ้นในหลายประเทศทั้งในยุโรปและละตินอเมริกา ซึ่งทำให้เกิดยุคที่เรียกว่า Great Codification นักกฎหมายในยุคนี้เริ่มให้ความสำคัญต่อการตีความและการวิเคราะห์ประมวลกฎหมาย และทำให้หลายประเทศได้แก่ เยอรมนี ฝรั่งเศส อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา หันมาให้ความสนใจกับการเปรียบเทียบกฎหมายและกฎหมายต่างชาติมากขึ้น⁶

ส่วนการเปรียบเทียบกฎหมายสมัยใหม่นั้นเริ่มต้นขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1900 ในการจัดประชุมระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเปรียบเทียบกฎหมายขึ้นเป็นครั้งแรกที่กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งจากการประชุมดังกล่าวได้พยายามกำหนดหน้าที่และความมุ่งหมายของการเปรียบเทียบกฎหมายและในการประชุมครั้งนั้นได้สรุปความคิดหลักได้ว่า หน้าที่และความมุ่งหมายของการเปรียบเทียบกฎหมายก็คือ การสร้างกฎหมายร่วมกันหรือเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยการเปรียบเทียบกฎหมายจะต้องช่วยแก้ไขปัญหาคความแตกต่างกันทางด้านกฎหมายของประชาชนที่อยู่ในประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมที่คล้ายคลึงกันและช่วยลดจำนวนความแตกต่างของกฎหมายที่มีอยู่ในประเทศที่มีสังคม วัฒนธรรม และศีลธรรมที่แตกต่างกัน⁷

รากฐานของการเปรียบเทียบกฎหมาย

รากฐานของการเปรียบเทียบกฎหมายอาจจำแนกได้เป็น 2 ที่มาด้วยกัน ดังนี้⁸

1. การเปรียบเทียบกฎหมายที่เกิดขึ้นในกระบวนการนิติบัญญัติ (Legislative Comparative Law)

เกิดขึ้นจากการนำเอากฎหมายต่างชาติมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายภายใน ซึ่งการนำเอากฎหมายต่างชาติมาใช้ในกระบวนการบัญญัติกฎหมายนี้ต้องใช้วิธีการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบระบบกฎหมายที่แตกต่างกับชาตินั้น ๆ เพื่อที่จะช่วยปรับปรุงความรู้ทางด้านกฎหมายของเราให้ดีขึ้น

2. การเปรียบเทียบกฎหมายที่เกิดจากนักกฎหมาย (Scholarly Comparative Law)

การเปรียบเทียบกฎหมายในลักษณะนี้มีการพัฒนาที่แตกต่างจากการเปรียบเทียบกฎหมายที่เกิดขึ้นในกระบวนการนิติบัญญัติ เนื่องจากมีพัฒนาการที่ลักษณะค่อนข้างต่อเนื่องกว่าการเปรียบเทียบกฎหมายที่เกิดในกระบวนการนิติบัญญัติ (Legislative Comparative Law)

⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁸ เรื่องเดียวกัน.

และเกิดขึ้นจากความพยายามในการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของนักกฎหมายที่มีวิธีการแตกต่างกันออกไป

ความเกี่ยวข้องของการเปรียบเทียบกฎหมายกับกฎหมายสาขาอื่นของนิติศาสตร์

การเปรียบเทียบกฎหมายมีความเกี่ยวข้องกับวิชากฎหมายสาขาต่าง ๆ ของนิติศาสตร์ ได้แก่ วิชากฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล วิชากฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง วิชาประวัติศาสตร์กฎหมาย (Legal History) วิชาชาติพันธุ์วิทยาทางกฎหมาย (Legal Ethnology) และวิชาสังคมวิทยาทางกฎหมาย (Sociology of law) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาวิชาประวัติศาสตร์กฎหมายต้องอาศัยวิธีเปรียบเทียบกฎหมายเช่นเดียวกับการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมาย วิชาประวัติศาสตร์กฎหมายเป็นวิชาที่นำไปสู่การวิเคราะห์ถึงวิวัฒนาการทางกฎหมายและช่วยให้เข้าใจแนวคิดทางกฎหมายซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายเปรียบเทียบเช่นเดียวกัน⁹

ความหมายของการเปรียบเทียบกฎหมาย

การเปรียบเทียบกฎหมาย เป็นการศึกษากฎหมายโดยอาศัยวิธีการเปรียบเทียบต้นตระกูลของกฎหมาย (parent legal families) หรือระบบกฎหมายหลักของโลกสามระบบ คือ ระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) ระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) และระบบกฎหมายสังคมนิยม (Socialist Law System) โดยการมุ่งศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายและนิติประเพณีทางกฎหมายในลักษณะที่เป็นระบบ ซึ่งในการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต้องศึกษาระบบกฎหมายนิติประเพณีทางกฎหมายตั้งแต่สองระบบขึ้นไป การศึกษาระบบกฎหมายเป็นการศึกษา กฎเกณฑ์และสถาบันทางกฎหมาย ซึ่งได้แก่ปรัชญาและวิธีการที่ระบบกฎหมายเดียวกันได้ใช้ร่วมกัน ซึ่งอาจเป็นการศึกษาระบบกฎหมายในกลุ่มเขตอำนาจรัฐกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่ใช้ระบบกฎหมายเดียวกันก็ได้ ส่วนการศึกษานิติประเพณีทางกฎหมาย (Legal Tradition) เป็นการศึกษากฎหมายในเชิงลึกโดยศึกษาถึงรากฐานและความคิดทางด้านประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวกับกฎหมาย บทบาทของกฎหมายที่มีต่อสังคมและการเมืองการปกครองและองค์กรทางกฎหมายว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ รวมถึงการศึกษาลักษณะของกฎหมายที่ควรจะเป็น หรือควรจะเป็นบัญญัติกฎหมายอย่างไร ควรจะใช้กฎหมายอย่างไร ควรจะศึกษากฎหมายอย่างไร กฎหมายที่ดีควรจะเป็นอย่างไร หรือควรจะสอนกฎหมายอย่างไร การศึกษาระบบกฎหมายยังรวมถึงการศึกษาวัฒนธรรมทางกฎหมาย (Legal Culture) ซึ่งได้แก่ ความคิด ค่านิยม ความคาดหวัง และ

⁹ เรื่องเดียวกัน.

ทัศนคติของประชาชนบางกลุ่มที่มีต่อกฎหมายและสถาบันทางกฎหมาย การเปรียบเทียบกฎหมายจึงเกี่ยวข้องกับการศึกษากฎหมายที่ค่อนข้างหลากหลาย¹⁰

ประเภทของการเปรียบเทียบกฎหมาย

จำแนกตามแนวทางการศึกษาออกเป็น 5 กลุ่ม ดังนี้¹¹

1. การศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายต่างประเทศกับระบบกฎหมายภายในประเทศ เพื่อให้เห็นความแตกต่างและคล้ายคลึงกันระหว่างระบบกฎหมายดังกล่าว

2. การศึกษาวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาในลักษณะที่เป็นระบบ ซึ่งระบบกฎหมายอื่น ๆ ได้มีการวางแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวไว้แล้ว จะเห็นว่าในบางกรณีการเปรียบเทียบกฎหมายไม่ได้เป็นการเปรียบเทียบความแตกต่างหรือความคล้ายคลึงระบบกฎหมายเท่านั้น แต่ยังสามารถเริ่มจากการศึกษาปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดขึ้นในเขตอำนาจรัฐตั้งแต่สองเขตอำนาจรัฐขึ้นไป และสำรวจแนวทางการแก้ไขปัญหาของเขตอำนาจรัฐนั้น ๆ

3. การศึกษาเปรียบเทียบในลักษณะที่เป็นการสำรวจความสัมพันธ์ของระบบกฎหมายที่แตกต่างกันอย่างเป็นเหตุเป็นผล เพื่อหาปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดให้กฎหมายนั้นมียุ่ต่อไปหรือเปลี่ยนแปลงไป และศึกษาถึงลักษณะพัฒนาการของกฎหมายแต่ละระบบ รวมถึงการศึกษาความสัมพันธ์ภายใน (inner relationship) ของระบบกฎหมายนั้น

4. การศึกษาเปรียบเทียบยุคของระบบกฎหมายที่มีอยู่หลายๆ ยุค เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจระบบกฎหมายภายในของประเทศตนได้อย่างลึกซึ้ง

5. การศึกษาเปรียบเทียบในลักษณะที่เป็นการค้นหาหรือตรวจสอบวิวัฒนาการของระบบกฎหมายในแต่ละยุคสมัย ซึ่งเป็นการศึกษาปรัชญาทางกฎหมายและประวัติศาสตร์กฎหมายในเชิงเปรียบเทียบ เนื่องจากระบบกฎหมายล้วนเป็นผลพวงมาจากความแตกต่างทางวัฒนธรรมและเกี่ยวพันกับเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์

หน้าที่และความมุ่งหมายของการเปรียบเทียบกฎหมาย

อาจจำแนกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ หน้าที่และความมุ่งหมายในเชิงปฏิบัติและหน้าที่และความหมายในเชิงทฤษฎี ดังนี้¹²

1. หน้าที่และความมุ่งหมายในเชิงปฏิบัติ

¹⁰ เรื่องเดียวกัน.

¹¹ เรื่องเดียวกัน.

¹² เรื่องเดียวกัน.

การเปรียบเทียบกฎหมายได้ถูกนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการบัญญัติกฎหมาย และการปฏิรูปกฎหมาย เริ่มต้นจากในสมัยกรีกและโรมันได้มีการเปรียบเทียบกฎหมายของเมืองอื่นเพื่อนำมาเป็นกฎหมายแม่แบบในการบัญญัติกฎหมายภายในของตน ทำให้เกิดกฎหมายที่มีความสอดคล้อง(Harmonization of Law) และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Unification of Law) ช่วยสร้างความเข้าใจระหว่างประเทศ การเปรียบเทียบกฎหมายจะช่วยให้ค้นพบหลักกฎหมายทั่วไปอันเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งศาลได้นำมาปรับใช้ในข้อพิพาทที่มีลักษณะระหว่างประเทศและทำให้รู้ว่ากฎหมายระหว่างประเทศใดที่จะนำมาบังคับใช้กับข้อพิพาทระหว่างประเทศที่เกิดขึ้น การเปรียบเทียบกฎหมายเป็นประโยชน์ในการประกอบวิชาชีพการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายจะช่วยเสริมสร้างความรู้ความสามารถแก่ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายโดยเฉพาะทนายความที่ต้องติดต่อกับต่างชาติการเปรียบเทียบกฎหมายจะช่วยให้สามารถติดต่อสื่อสารกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนซึ่งตั้งอยู่ในต่างประเทศและดำเนินการต่าง ๆ แทนลูกค้าได้ นอกจากนี้ยังเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินคดีของศาลเนื่องจากในบางกรณีผู้พิพากษาอาจต้องตัดสินคดีข้อพิพาทระหว่างประเทศอีกด้วย

2. หน้าที่และความมุ่งหมายในเชิงทฤษฎี

การเปรียบเทียบกฎหมายมีความมุ่งหมายในทางวิชาการทั้งด้านการเรียนการสอน และการค้นคว้าวิจัย ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจในระบบกฎหมายต่าง ๆ ได้อย่างลึกซึ้งและสามารถค้นหาหลักทั่วไปที่ใช้ในระบบกฎหมายนั้น ๆ และสามารถแก้ไขปัญหาคฎหมายในอีกระบบกฎหมายหนึ่งได้ รวมถึงทำให้เกิดความชำนาญในการวิเคราะห์และนิติวิธีทำให้ผู้ศึกษาเข้าใจการใช้กฎหมาย โดยการเปรียบเทียบกฎหมายมุ่งเน้นการสำรวจประวัติศาสตร์และประเพณีในสมัยโรมันหรือกรีกซึ่งก่อตัวมาเป็นนิติประเพณีทางกฎหมายของระบบกฎหมายซีวิลลอว์และระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความรู้ในหลักกฎหมายและปรัชญากฎหมายเนื่องจากการเปรียบเทียบกฎหมายเป็นการศึกษาค้นคว้าหลักกฎหมายของระบบกฎหมายต่าง ๆ รวมถึงการศึกษาค้นคว้าปรัชญากฎหมายการศึกษาหลักกฎหมายและปรัชญากฎหมายหลายประเทศ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ศึกษาไม่ยึดติดกับหลักกฎหมายของตนเอง มีความคิดกว้างขวางลึกซึ้งและเข้าใจระบบกฎหมายของประเทศตนได้ดียิ่งขึ้น

วิธีการในการเปรียบเทียบกฎหมาย

วิธีการในการเปรียบเทียบกฎหมายแบบคลาสสิกมีอยู่ 2 วิธี ดังนี้¹³

1. การเปรียบเทียบกฎหมายแบบมหภาค (Macro-Comparison)

¹³ เรื่องเดียวกัน.

เป็นการศึกษาเปรียบเทียบต้นตระกูลของกฎหมาย(parent legal families) หรือเปรียบเทียบระบบกฎหมายทั้งระบบ (entire system) การเปรียบเทียบกฎหมายแบบมหภาคจำเป็นต้องศึกษาอย่างเป็นระบบในทุกด้าน เป็นการเปรียบเทียบต้นตระกูลกฎหมายหรือระบบกฎหมาย ไม่ใช่การเปรียบเทียบกฎหมายเป็นเรื่อง ๆ หรือเปรียบเทียบสถาบันทางกฎหมาย

2. การเปรียบเทียบกฎหมายแบบจุลภาค (Micro-Comparison)

เป็นการเปรียบเทียบกฎหมายแต่ละหัวข้อหรือเปรียบเทียบลักษณะทางกฎหมายของระบบกฎหมายแต่ละระบบแบบเป็นเรื่อง ๆ ไป ซึ่งเป็นการเปรียบเทียบกฎหมายในลักษณะที่แคบกว่าการเปรียบเทียบกฎหมายแบบมหภาค แต่การเปรียบเทียบกฎหมายแบบจุลภาคก็ต้องอาศัยการศึกษาและการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบทุกด้านเช่นเดียวกัน ทั้งในด้านประวัติศาสตร์ ทฤษฎีกฎหมาย คำพิพากษาฎีกาที่เกี่ยวข้อง รวมถึงปรัชญาสังคมวิทยา การเปรียบเทียบกฎหมายแบบจุลภาคจึงเป็นวิธีการที่เน้นปัญหาในทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับการใช้เพื่อศึกษาวิธีการแก้ปัญหาของต่างประเทศ

ข้อจำกัดในการเปรียบเทียบกฎหมาย

การเปรียบเทียบกฎหมายอาจมีข้อจำกัดในการศึกษา ได้แก่ ภาษา วัฒนธรรม เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และประวัติศาสตร์ รวมถึงความสามารถในการวิเคราะห์ ดังนี้¹⁴

1. ภาษาและศัพท์กฎหมาย

การเข้าใจกฎหมายของระบบกฎหมายใด ผู้ที่เปรียบเทียบกฎหมายจำเป็นต้องเข้าใจภาษาที่ระบบกฎหมายนั้น ๆ ใช้ จึงจะทำให้เข้าใจกฎหมายที่ต้องการเปรียบเทียบได้อย่างลึกซึ้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเปรียบเทียบกฎหมายที่เป็นภาษาอื่น ทั้งนี้เนื่องจากระบบกฎหมายที่แตกต่างกันอาจมีแนวคิดที่ไม่เหมือนกันในการอธิบายกฎหมายหรือตีความกฎหมาย

2. ความแตกต่างทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมของระบบกฎหมายที่มุ่งเปรียบเทียบ

การที่จะเข้าใจกฎหมายของระบบกฎหมายใดให้ลึกซึ้ง ก็จำเป็นต้องมีความรู้ในเรื่องดังกล่าว เพราะระบบกฎหมายที่แตกต่างกันอาจมีพื้นฐานทางวัฒนธรรม เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้นในการเปรียบเทียบกฎหมายนอกจากจะต้องเข้าใจกฎหมายเป็นอย่างดีแล้ว ยังต้องทำความเข้าใจกับกฎหมายโดยเชื่อมโยงกับมิติต่าง ๆ ของระบบกฎหมายที่มุ่งเปรียบเทียบด้วย

3. ความรู้ประวัติศาสตร์

¹⁴ เรื่องเดียวกัน.

ระบบกฎหมายทุกระดับล้วนเป็นผลที่เกิดขึ้นมาจากประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการของชนชาตินั้น ๆ การที่จะเปรียบเทียบจำกัดองค์ความรู้ทางด้านประวัติศาสตร์ควบคู่กันไป จึงจะเห็นว่าการเปรียบเทียบกฎหมายมีความสัมพันธ์กับวิชาประวัติศาสตร์กฎหมายอย่างใกล้ชิด

4. ความเข้าใจในระบบกฎหมายของชาติตน

เนื่องจากกฎหมายและวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ดังนั้น การเปรียบเทียบกฎหมายของชาติอื่นจึงต้องกระทำอย่างรอบคอบ ระมัดระวัง ดังนั้นจะเห็นว่าการเปรียบเทียบกฎหมายไม่ใช่เพียงการศึกษาแนวคิดทางกฎหมายหรือสถาบันกฎหมายเท่านั้น แต่เป็นการศึกษาที่อยู่บนพื้นฐานของวัฒนธรรมที่แตกต่างกันออกไปด้วย

5. ความสามารถในการเชิงวิเคราะห์และเปรียบเทียบกฎหมาย

การเปรียบเทียบกฎหมายที่ดีขึ้นอยู่กับปัจจัยทางสังคม การเมือง และวัฒนธรรม รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชนในรัฐ ภาษา ศาสนา และสภาพภูมิศาสตร์ นอกจากนี้ผู้ที่เปรียบเทียบกฎหมายต้องรู้ว่ากฎหมายนั้นมีอยู่อย่างไรแล้ว ยังต้องรู้ว่ากฎหมายนั้นดีหรือไม่ดีอย่างไรด้วย เพื่อที่จะได้นำความรู้ที่ได้จากการเปรียบเทียบกฎหมายไปใช้ในการเลือกใช้กฎหมาย ร่างกฎหมาย หรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่อไป ซึ่งเป็นการใช้ความสามารถในเชิงวิเคราะห์ ความสามารถในการเชิงวิเคราะห์และเปรียบเทียบกฎหมายจะอยู่ที่วัตถุประสงค์ของผู้ศึกษาว่าต้องการจะศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายใด และเลือกใช้วิธีการใดในการศึกษาเปรียบเทียบ

กฎหมายมังรายศาสตร์

มังรายศาสตร์หรือกฎหมายพระเจ้ามังราย เป็นกฎหมายซึ่งบัญญัติขึ้นโดยพระเจ้ามังรายเป็นกษัตริย์ผู้สร้างเมืองเชียงใหม่ขึ้นในปี พ.ศ. 1835 ซึ่งเป็นช่วงที่พ่อขุนรามคำแหงทรงครองราชย์อยู่ที่อาณาจักรสุโขทัย ลักษณะของมังรายศาสตร์นั้นคล้ายๆ กับนำเอาคำพิพากษาหรือนำเอาคำชี้ขาดตัดสินคดีบัญญัติใหม่ โดยนำมาเรียบเรียงตามมาตราๆ จัดหมวดหมู่เป็นเรื่องๆ เป็นลักษณะทั่วไป ถ้าดูจากกฎหมายลักษณะนี้แล้วจะเห็นว่าคล้ายกับคำพิพากษาของศาล สำหรับมังรายศาสตร์ฉบับที่เก่าแก่ที่สุด ได้แก่ ฉบับที่ลานนาสีโทภิกขุได้มาจากวัดเส้าให้จังหวัดสระบุรี ภาษาและตัวหนังสือที่ใช้เขียนเป็นภาษาไทยยวน แล้วก็จารลงไปในปีลาน 48 ใบทั้งสองหน้า เว้นแต่ใบสุดท้ายซึ่งมีเพียงหน้าเดียว นอกจากนี้ก็ยังมีฉบับอื่น ๆ อีก ยังมีอีก

ฉบับหนึ่งชื่อว่า “นาตัง” คำว่า นาตังเข้าใจว่าเป็นพวกทูตหรือชาวฝรั่งเศสได้ต้นฉบับมาแล้วก็ใช้ชื่อฉบับนาตัง ซึ่งเป็นกระดาษโรเนียวแล้วนำมาเย็บเป็นเล่ม¹⁵

การจัดการเหมืองฝายในกฎหมายมังรายศาสตร์ เป็นระบบที่พัฒนาขึ้นมาพร้อมกับสังคมเกษตรกรรมของชาวล้านนาผู้อาศัยอยู่ตาม ที่ราบลุ่มระหว่างหุบเขา เพื่อทดน้ำเข้ามาใช้ในการเกษตร เมื่อถึงสมัยของพญามังรายที่ทรงสร้างเมืองเชียงใหม่ จึงได้มีการยกความรู้เรื่องระบบจัดการเหมืองฝายขึ้นเป็นความรู้ของอาณาจักร และตราไว้ใน “กฎหมายมังรายศาสตร์” ที่มีวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาอันเกี่ยวกับระบบจัดการเหมืองฝาย ซึ่งในปัจจุบันยังคงยึดถือและปฏิบัติสืบมาอย่างต่อเนื่อง¹⁶

“ฝาย”¹⁷ ภูมิปัญญาล้ำนาในการบริหารจัดการน้ำ มีการกำหนดกฎเกณฑ์การทำงานตั้งแต่สมัยพ่อขุนมังรายณ์ ในการร่วมมือกันของชุมชนในการบริหารจัดการน้ำเพื่อใช้ในการเกษตร

ลักษณะภูมิประเทศของล้านนาเป็นที่ราบลุ่มระหว่างหุบเขาที่มีแม่น้ำไหลผ่าน มีการทำไร่นาและการตั้งชุมชน จึงจำเป็นต้องมีระบบชลประทานที่เหมาะสมเพื่อการทำเกษตรกรรม การทำนาโดยอาศัยน้ำฝนอย่างเดียวอาจจะไม่เพียงพอ ดังนั้นจึงได้มีการทำนาจากการใช้น้ำจากน้ำเหมือง ซึ่งจะให้ผลผลิตอย่างสม่ำเสมอเพราะมีน้ำมาหล่อเลี้ยงตลอดปี โดยที่ระบบเหมืองฝายที่ได้มีการพัฒนาการมานานหลายทศวรรษอย่างต่อเนื่อง ปรากฏในพงศาวดารและตำนานของอาณาจักรโบราณทั้งหลาย ได้แก่ ตำนานสุวรรณโคตมคำ โยนกนาคนคร หิริญนคร เงิน ยางเชียงแสน ตำนานเมืองพะเยา เป็นต้น อาณาจักรเหล่านี้ใช้ระบบเหมืองฝายเพื่อทดน้ำขึ้นมาใช้ในไร่นาเพื่อใช้ในการเกษตรกรรม ซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงภูมิปัญญาที่สามารถปรับตัวเข้ากับระบบนิเวศได้อย่างเหมาะสม

การชลประทานของล้านนา ได้มีการพัฒนาการต่อมาด้วยการวางระเบียบแบบแผนการจ่ายน้ำทั้งระบบขนาดใหญ่และขนาดเล็กโดยข้อกำหนดเหล่านี้ได้มีตราไว้ในกฎหมายเก่าแก่ของล้านนา คือ “มังรายศาสตร์” โดยสาระสำคัญ ข้อกำหนดในกฎหมายนี้เป็นการร่วมแรงกันในการสร้างและการบำรุงรักษาเหมืองฝาย รวมทั้งการปรับโทษในการขโมยน้ำและการทำเหมืองฝายชำรุดเสียหาย ภูมิประเทศที่สร้างเหมืองฝายนิยมเลือกบริเวณที่มีลำห้วย ณ ทำเลที่น้ำไหลลงมาจากหุบเขา เมื่อกั้นทำนบแล้วก็จะส่งน้ำไปตามลำเหมือง หรือคลองส่งน้ำที่ขุดขึ้น

¹⁵ คนอง วังฝายแก้ว, บทสรุปกฎหมายพระเจ้ามังราย: ปรีวรชจากคัมภีร์โบราณ, ค้นวันที่ 26 มิถุนายน 2562 จาก <https://www.Gotoknow.org>

¹⁶ เรื่องเดียวกัน.

¹⁷ พรพิไล เลิศวิชา, สุพชัย เมธิน และนนธชัย นามเทพ, เหมืองฝาย จัดการน้ำ จัดการคน บนพื้นฐานภูมิศาสตร์และวัฒนธรรม (เชียงใหม่: ธารปัญญา, 2552), หน้า 49.

จากการร่วมมือร่วมแรงของประชาชนในท้องถิ่น น้ำนี้จะถูกผันเข้าสู่ไร่นาเบื้องล่าง สำหรับเหมืองฝายขนาดใหญ่ที่สร้างขึ้นอย่างถาวรนั้น ส่วนมากจะนิยมสร้างขวางแม่น้ำสายใหญ่ ฝายขนาดใหญ่จะมีลำเหมืองส่งน้ำไปเลี้ยงพื้นที่นาทำให้สามารถขยายที่ทำนาทำได้กว้างขวางขึ้น โดยมีระบบเหมืองซอยหลายสายแจกจ่ายน้ำเป็นเครือข่าย ในกรอบอ้างอิงของชาวบ้านลำนนา “ฝาย” เป็นทำนบกั้นน้ำขนาดใหญ่ “แต” เป็นทำนบหรือประตูน้ำที่แยกจากฝายเข้าสู่เหมืองขนาดเล็ก “ต้าง” เป็นประตูน้ำเล็กแยกน้ำจากแตไปสู่ไร่นาและ “ตอน” เป็นทำนบคลองย่อยที่มีขนาดเล็กที่สุดที่จ่ายน้ำเข้าสู่ที่นาแต่ละแปลง¹⁸

การบำรุงรักษาดูแลเหมืองฝาย การควบคุมการแจกจ่ายน้ำ การยุติข้อพิพาทแย่งชิงน้ำกัน และการแก้ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ นั้นจะต้องมีผู้ควบคุมดูแลซึ่งหัวหน้าใหญ่ที่คอยดูแลเหมืองฝายให้เกิดประโยชน์เหมาะสมเรียกว่า “แกฝาย” ส่วนการระบายน้ำเข้าไร่นาจะมีผู้จัดการเรียกว่า “แกเหมือง” สำหรับแกเหมืองจะต้องเป็นผู้ดูแลลำเหมืองและจัดสรรปันน้ำให้แก่ลูกเหมืองอย่างถูกต้องและยุติธรรม ส่วนแกฝายก็ได้ผู้ที่เลือกมาจากแกเหมืองที่มีลักษณะเป็นผู้นำสูงและเป็นที่ยอมรับนับถือ เพราะจะต้องเป็นหัวหน้าแกเหมืองทั้งหมด¹⁹

กฎหมายอาณาจักรหลักคำ²⁰

“กฎหมายอาณาจักรหลักคำ” เป็นหนังสือพับสาหรือหนังสือกระดาษสาโบราณที่เก็บรักษาและคงสภาพได้เป็นอย่างดี เหลือเพียงฉบับเดียว และถือเป็นต้นฉบับไม่สามารถทดแทนได้ จัดเป็นเอกสารโบราณที่สำคัญอย่างยิ่งยวดของเมืองน่านในด้านกฎหมาย เป็นหลักฐานสำคัญที่ใช้ศึกษาถึงพัฒนาการทางกฎหมายที่ใช้ปกครองบ้านเมืองของท้องถิ่นและของชาติ นอกเหนือจากกฎหมาย “มังรายศาสตร์” และกฎหมาย “ตราสามดวง” สะท้อนถึงการตั้งนครรัฐและพัฒนาการทางประวัติศาสตร์และสังคมเมืองน่าน²¹

กฎหมายอาณาจักรหลักคำ เป็นกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่นของเมืองน่าน แสดงให้เห็นถึงการให้พระราชอำนาจสิทธิขาดในการปกครองบ้านเมืองของรัฐบาลสยามที่ระดับความสำคัญของเมืองน่านให้เป็นจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการจัดการดูแลหัวเมืองลาว

¹⁸ เอกวิทย์ ฌ กลาง, หนังสือชุดภูมิปัญญาชาวบ้านกับกระบวนการเรียนรู้และปรับตัวของชาวบ้านไทย (ภูมิปัญญาล้านนา) (ม.ป.ท., 2540)

¹⁹ ภูมิปัญญาล้านนาในการบริหารจัดการน้ำ, ค้นวันที่ 7 มิถุนายน 2563 จาก http://nahmchan.oasys-lab.com/?page_id=33.

²⁰ สมเจตน์ วิมลเกษม, เอกสารประกอบคำบรรยาย อาณาจักรหลักคำ ฌ หอจดหมายเหตุนครน่าน วิทยาลัยชุมชน วันที่ 17 สิงหาคม 2561, หน้า 1.

²¹ เรื่องเดียวกัน.

ฝ่ายเหนือ และล้านนาตะวันออกทั้งหมด นับแต่รัชกาลที่ 1 เป็นต้นมา พระองค์ทรงให้ความสำคัญและโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมอวยพระยศให้เจ้าเมืองน่านในขณะนั้น คือเจ้าอัทธวรราช ขึ้นเป็น “เจ้าฟ้าอัทธวรปัญญา”²² เนื่องจากสามารถนำกำลังจากล้านนาและล้านช้างเข้าตีเชียงแสนได้สำเร็จ ทำให้ที่มั่นสุดท้ายของพม่าในแผ่นดินล้านนาหมดอำนาจลงไป อีกทั้งนำเมืองน่านเข้าเป็นขอบเขตสัมมาเดียวกับรัตนโกสินทร์ได้อย่างเด็ดขาด ปราศจากการแทรกแซงจากพม่า ทำให้หัวเมืองล้านนามีความมั่นคงทางการเมืองมากขึ้น ดังนั้นราชสำนักสยามจำเป็นต้องจัดการปกครองหัวเมืองล้านนาทั้งฝั่งตะวันตกและฝั่งตะวันออกด้วยความรอบคอบ ระมัดระวังมากขึ้น การที่สถาปนาเจ้าเมืองน่านให้เป็นถึงขั้น “เจ้าฟ้า”²³ โดยไม่โปรดให้เจ้ากาวิละแห่งเชียงใหม่ได้รับพระราชทานเกียรติยศด้วยนั้นก็เห็นเหตุผลทางการเมืองนั่นเอง เพราะต้องการให้เกิดดุลยภาพหรือคานอำนาจของหัวเมืองล้านนาทั้งปวง นโยบายของรัตนโกสินทร์ในสมัยรัชกาลที่ 1 ก็คือพระองค์ทรงโปรดให้เจ้าเมืองน่านมีอำนาจควบคุมดูแลไปถึงดินแดนตะวันตกของน่านเหนือลำน้ำโขงฝั่งซ้ายขึ้นไปนับแต่สิบสองปันนา เชียงรุ้ง อาฟิ๋ว เข้ามาถึงเมืองสิงห์ เมืองนุง เมืองหลวง ภูคา แขวงไชยบุรี ทั้งหมด (ในอดีตเป็นดินแดนภายใต้การปกครองของเจ้าหลวงน่าน) จรดฝั่งลาวตอนใต้ลงมา ได้แก่ หลวงพระบาง เมืองหัวพันห้าและหก ซึ่งเป็นเขตแดนในอำนาจของรัตนโกสินทร์หรือรัฐบาลสยามในสมัยต่อมา²⁴

เมื่อมอบให้น่านมีอำนาจในการปกครองและจัดการดูแล จึงสร้างความมั่นใจต่อราชสำนักสยามว่ามีความมั่นคงทางชายแดนฝั่งตะวันตกและลาวตอนเหนือมากขึ้น ประกอบกับน่านมีความใกล้ชิดทั้งด้านชาติพันธุ์และจารีตประเพณีกับหัวเมืองต่าง ๆ ดังกล่าวมา ดังนั้นการให้น่านดูแลทั้งสิบสองปันนาและดินแดนลาวทางเหนือฝั่งแม่น้ำโขง ทั้งฝั่งซ้ายและฝั่งขวาแม่น้ำโขง จึงดูเหมาะสมกว่าที่จะให้เจ้าหน้าที่หรือขุนนางจากราชสำนักสยามหรือรัฐบาลกลางขึ้นไปจัดการดูแลทั้งหมด อีกทั้งทำให้พระราชอำนาจในฐานะ “เจ้าฟ้า” ของเจ้าเมืองน่าน เป็นที่ยอมรับของเจ้าประเทศราชต่าง ๆ ของล้านนาขณะนั้นด้วย ทำให้อาณาเขตหรืออาณาจักรที่เมืองน่านปกครองขณะนั้นแผ่ขยายกว้างขวางออกไป ดังนั้น เมืองน่านจึงจำเป็นต้องแสดงให้รัฐบาลกลางได้เห็นถึง “ศักดิ์” และ “สิทธิอำนาจ”²⁵ ที่น่านได้รับความไว้วางพระราชหทัยให้ดูแลต่างพระเนตรพระกรรณของราชวงศ์จักรี สืบต่อเนื่องกันมาจนกระทั่งถึงสมัยของ พระเจ้าอนันตวรฤทธิเดช กุลเชษฐมหาราชวงศ์ไชย นันทบุรรมหาราชวงศ์ทิพย์ เจ้าผู้ครองนครน่าน พระโอรสของเจ้าฟ้าอัทธวรปัญญา (ครองเมืองน่าน พ.ศ.2395-พ.ศ.2434 ปกครองเมืองน่าน 32 ปี)

²² เรื่องเดียวกัน.

²³ เรื่องเดียวกัน.

²⁴ เรื่องเดียวกัน.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

โปรดให้มีการชำระกฎหมายเพื่อจัดการปกครองดูแลอาณาเขตของเมืองน่านทั้งหมดขึ้นมาใหม่ เมื่อ พ.ศ.2395 เพื่อให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสภาพการปกครองบ้านเมืองในสมัยนั้น โดยคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาลสยามและเหตุผลทางการเมืองที่รัตนโกสินทร์เผชิญอยู่ในขณะนั้น คือ การล่าอาณานิคมของมหาอำนาจทางตะวันตก คือ อังกฤษและฝรั่งเศส²⁶

พระเจ้าอนันตวรฤทธิเดชฯ เจ้าเมืองน่าน โปรดให้พระโอรส คือ เจ้าสุริยวงศ์ (ต่อมาเป็นผู้ครองนครน่านทรงพระนามว่า พระเจ้าสุริยพงษ์ผริตเดชฯ) พร้อมทั้งคณะเจ้าเมืองในเขตปกครองของเมืองน่านให้ตรากฎหมายขึ้นใหม่ซึ่งเรียกว่า “อาณาจักรหลักคำ” โดยปรับปรุงจากกฎหมายที่ใช้อยู่ดั้งเดิม ด้วบทกฎหมายจะกล่าวถึงการแบ่งเขตการบริหารราชการ การกำหนดฐานะทางสังคม การควบคุมกำลังคน เช่น ควบคุมการเดินทางของไพร่ การควบคุมพฤติกรรมของประชาชนและพระสงฆ์ การกำหนดบทคุ้มครองผู้หญิงไม่ให้ถูกล่วงละเมิดทางเพศ นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดถึงนโยบายสนับสนุนการเกษตรกรรม เช่น การทำเหมืองฝาย การกำหนดโทษผู้ทำความเสียหายให้แก่ทุ่งนา การส่งเสริมการค้าโดยการควบคุมราคาสินค้า การป้องกันการทำเงินปลอม การใช้กฎหมายระหว่างเมืองประเทศราช เป็นต้น

กฎหมายนี้ให้อำนาจสิทธิขาดแก่เจ้าเมืองน่าน และใช้ปกครองเมืองให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย เป็นเวลาถึง 56 ปี ก่อนที่จะประกาศยกเลิกไปใช้กฎหมายของรัฐบาลกลาง โดยประกาศยกเลิกกฎหมายอาณาจักรหลักคำและประกาศใช้กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) แทน เพราะขณะนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูปการปกครอง และโปรดให้มีการร่างกฎหมายขึ้นใหม่ ให้ทันสมัยทัดเทียมอารยประเทศ และทรงประกาศใช้ทั่วราชอาณาจักรสยาม ทรงจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล โปรดให้มีข้าหลวงจากส่วนกลางเข้ามาประจำอยู่ที่เมืองน่าน เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของเค้าสนามหลวงและออกว่าราชการร่วมกัน²⁷

การออกกฎหมายสำหรับการปกครองเมืองน่านของพระเจ้าอนันตวรฤทธิเดชฯย่อมเป็นสิทธิขาดและทรงไว้ซึ่งอำนาจของเจ้าเมืองที่จะดำเนินการอย่างไรก็ได้ แต่สำหรับอาณาจักรหลักคำพระองค์ทรงโปรดให้ตั้งเป็นคณะในการประชุมหรือกันของเจ้าขุนมูลนายและเจ้าเมืองต่าง ๆ ที่ขึ้นกับเมืองน่าน โดยมีเจ้าราชวงศ์เจ้าอุปราชหอหน้า เป็นประธานในการตราพระราชกำหนดกฎหมายขึ้นมา สะท้อนให้เห็นถึงการให้หลักธรรมาภิบาลของเจ้าเมือง ซึ่งเปิดโอกาสให้ขุนนางเจ้าเมืองน้อยใหญ่ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นต่อการจัดการปกครองเมืองน่านผ่านขบวนการทางด้วบทกฎหมาย ซึ่งตามเนื้อหาในกฎหมายขึ้นปกครองได้คำนึงถึงความเป็นอยู่

²⁶ เรื่องเดียวกัน.

²⁷ เรื่องเดียวกัน.

ของราษฎรอย่างใกล้ชิด เช่น ความเชื่อเรื่องผี เทวดา อารักษ์ ประจำบ้านเมือง เจ้าเมือง ท้าวขุนมูลนาย จะเป็นผู้ดำเนินการทำพิธีบวงสรวงด้วยตนเอง และไม่มี การขัดขวางในการเลี้ยงผี ของชนเผ่าต่าง ๆ ที่เข้ามาอาศัยอยู่ในเมืองน่าน

เมืองดอยเมืองน่านเป็นสังคมที่ไม่มีความสลับซับซ้อนมากนัก ลักษณะของกฎหมาย จึงไม่ได้แบ่งหมวดหมู่มากมาย เป็นแบบเรียบง่าย ข้อความสั้นกะทัดรัด ได้ใจความชัดเจน ใช้ภาษาชาวบ้านเข้าใจง่าย ลักษณะจะเป็นการสั่งสอนมากกว่าจะเป็นกฎหมาย

“อาณาจักรหลักคำ” ต่อบทกฎหมายจะกล่าวถึงการแบ่งเขตการบริหารราชการ การ กำหนดฐานะทางสังคม การควบคุมกำลังคน เช่น ควบคุมการเดินทางของไพร่ การควบคุม พฤติกรรมของประชาชนและพระสงฆ์ การกำหนดบทคุ้มครองผู้หญิงไม่ให้ถูกล่วงละเมิดทาง เพศ นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดถึงนโยบายสนับสนุนการเกษตรกรรม เช่น การทำเหมืองฝาย การกำหนดโทษผู้ทำความเสียหายให้แก่ทุ่งนา การส่งเสริมการค้าโดยการควบคุมราคาสินค้า การป้องกันการทำเงินปลอม การใช้กฎหมายระหว่างเมืองประเทศราช เป็นต้น

“อาณาจักรหลักคำ” ถือเป็นกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่นเมืองน่าน เป็นตัวอย่างต่อบทกฎหมายของชาติบ้านเมืองที่มีคุณค่ายิ่งต่อการศึกษา วิจัย เรียนรู้ถึงการ จัดระเบียบการปกครองของประเทศ การร่างกฎหมายหรือธรรมนูญของบ้านเมือง ในส่วนภูมิภาค ในอดีตที่ผ่านมา ในฐานะเมืองประเทศราชที่มีเจ้าผู้ครองนครปกครอง เพื่อให้เกิดความสงบ และความมั่นคงของบ้านเมือง

การร่างกฎหมายอาณาจักรหลักคำ เชื่อว่ารวบรวมมาจากกฎหมายดั้งเดิม เช่น พระอาชญาอันเป็นคำสั่งศักดิ์สิทธิ์เด็ดขาดของเจ้าเมือง ซึ่งให้สิทธิสูงสุดคือการประหารชีวิต คัมภีร์พระธรรมศาสตร์ พระราชศาสตร์ มังรายศาสตร์ และจารีตประเพณีที่ปฏิบัติสืบต่อกันมา เพื่อใช้ในการปกครองเมืองน่านและเมืองบริวารให้มีความสุขสงบปฏิบัติตามข้อกฎหมายอัน เดียวกัน

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2561 มีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 27 มกราคม 2562 ตามที่มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 135 ตอน 112 ก เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2561 โดยจะใช้บังคับเมื่อพ้นสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็น ต้นไป คือวันที่ 27 มกราคม 2562 เว้นแต่บทบัญญัติในหมวด 4 การจัดสรรน้ำและการใช้น้ำ และมาตรา 104 ให้บังคับใช้ เมื่อพ้นกำหนด 2 ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้บังคับใช้

เป็นต้นไป²⁸

พระราชบัญญัติ ทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 เป็น 1 ใน 3 เสาหลักที่เป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการน้ำของประเทศ (เสาหลักที่ 1 แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เสาหลักที่ 2 เมืองศกกรกลางที่เป็นหลักเชื่อมระหว่างระดับนโยบายระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น และเสาหลักที่ 3 พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561) โครงสร้างของ พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ประกอบด้วย 9 หมวด และบทเฉพาะกาล จำนวน 106 มาตรา ได้แก่ หมวด 1 ทรัพยากรน้ำ หมวด 2 สิทธิในน้ำ หมวด 3 องค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ หมวด 4 การจัดสรรน้ำและการใช้น้ำ หมวด 5 ภาวะน้ำแล้งและภาวะน้ำท่วม หมวด 6 การอนุรักษ์และการพัฒนาทรัพยากรน้ำสาธารณะ หมวด 7 พนักงานเจ้าหน้าที่ หมวด 8 ความรับผิดชอบในกรณีที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะ และหมวด 9 บทกำหนดโทษ ทั้งนี้ การจัดสรรน้ำของประเทศ ได้คำนึงถึงน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค การรักษาระบบนิเวศน์ จารีตประเพณี การบรรเทาสาธารณภัย การคมนาคม เกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ซึ่งการจัดลำดับความสำคัญให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) กำหนด²⁹

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยมีเหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งในมิติด้านการจัดสรร การใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู การอนุรักษ์ และสิทธิในน้ำมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันเป็นประโยชน์แก่การสาธารณสุขปลอดภัยและประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยได้ประสบกับปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในหลายด้าน โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายหลายฉบับ ถึงแม้รัฐบาลจะได้แต่งตั้งให้มีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ทำหน้าที่ในการบูรณาการและบริหารทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบทุกมิติแล้วก็ตาม ก็ยังคงมีความจำเป็นที่สมควรจะมีกฎหมายในการบูรณาการเกี่ยวกับการจัดสรร การใช้น้ำ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู การอนุรักษ์ และสิทธิในน้ำ เพื่อให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถบริหารทรัพยากรน้ำให้มีความประสานสอดคล้องกันในทุกมิติอย่างสมดุลและยั่งยืน รวมทั้งวาง

²⁸ พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ มีผลบังคับใช้แล้ว เพื่อบริหารจัดการน้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุด, ค้นวันที่ 12 ธันวาคม 2562 จาก https://www.egat.co.th/index.php?option=com_content&view=article&id=2928:mis-20190214-01&catid=30&Itemid=112.

²⁹ เรื่องเดียวกัน.

หลักเกณฑ์ในการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำสาธารณะ ตลอดจนจัดให้มีองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งในระดับชาติ ระดับลุ่มน้ำ และระดับองค์กรผู้ใช้น้ำ สะท้อนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อร่วมกันบริหารทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล³⁰



³⁰ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

เพื่อให้การศึกษาวิจัยเรื่อง ประวัติศาสตร์กฎหมาย: กรณีศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ การกำกับดูแลน้ำ ระหว่างกฎหมายล้านนาโบราณกับพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ได้ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยได้ศึกษาเปรียบเทียบ ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (document research) กฎหมาย ตำราวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความจากวารสาร และสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ รวมทั้งข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับข้อมูลหลักกฎหมายล้านนาและกฎหมายปัจจุบัน รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลและระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อนำข้อมูลมาศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ และสรุปผล ซึ่งการวิจัยเชิงคุณภาพนี้ อาศัยการวิเคราะห์ด้วยข้อมูลหรือเป็นการวิจัยเอกสารเป็นหลัก โดยวิธีการวิเคราะห์ทางกฎหมาย โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยอาศัยการวิเคราะห์ด้วยข้อมูล หรือเป็นการวิจัยเอกสารเป็นหลัก (document research) โดยวิธีการวิเคราะห์ทางกฎหมาย และศึกษาแหล่งที่มาของข้อมูลดังนี้

1. เอกสารชั้นต้น (Primary sources) เป็นเอกสารที่เป็นต้นฉบับหรือที่เป็นแหล่งข้อมูลโดยตรง เช่น งานเขียน พระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
2. เอกสารชั้นรอง (Secondary research) คือ เอกสารที่มีผู้รวบรวมไว้แล้ว เช่น เอกสาร หนังสือ วารสาร ตำราวิชาการ บทความ วิทยานิพนธ์ และงานวิจัย เพื่อศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ สรุปผล และนำมาเรียบเรียงบรรยายแบบพรรณนา

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัย ได้ทำการบูรณาการข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (document research) กฎหมาย ตำราวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความจากวารสาร และสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ รวมทั้งข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยการวิเคราะห์ สังเคราะห์และเปรียบเทียบตามแนวการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ข้อมูล

ในเชิงพรรณนา (Descriptive) โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อสรุปประเด็นสำคัญ ๆ

โดยเปรียบเทียบหลักธรรมมาภิบาลและสิทธิในการใช้น้ำ ตามกฎหมายโบราณล้านนา ได้แก่ กฎหมายมังรายศาสตร์และกฎหมายอาณาจักรหลักคำ กับระบบกฎหมายในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 กรณีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

การสรุปผล

ศึกษาเปรียบเทียบหลักธรรมมาภิบาลสิทธิในการใช้น้ำ ตามกฎหมายโบราณล้านนา ได้แก่ กฎหมายมังรายศาสตร์และกฎหมายอาณาจักรหลักคำ กับระบบกฎหมายในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 กรณีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

สรุปเปรียบเทียบหลักตามกฎหมายโบราณล้านนา และระบบกฎหมายปัจจุบันความสอดคล้องหรือความแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร



บทที่ 4

เปรียบเทียบการกำกับดูแลน้ำ ระหว่างกฎหมายล้านนาโบราณ กับพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561

ประวัติความเป็นมาของกฎหมายในล้านนา

วิวัฒนาการความเป็นมาของกฎหมายในล้านนา

อาณาจักรล้านนา เป็นอาณาจักรที่ตั้งอยู่ทางตอนบนของภาคเหนือของไทย นับตั้งแต่มีการก่อตั้งโดยพระยามังราย ปฐมกษัตริย์แห่งราชวงศ์มังราย ก็มีความเจริญรุ่งเรืองเป็นอย่างมาก³¹ พระยามังรายทรงสืบเชื้อสายมาจากลวจังกราช คือ หัวหน้าของกลุ่มลาวจก อยู่บริเวณดอยตุงหรือดอยดินแดง เขตอำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย³² ซึ่งเป็นปฐมกษัตริย์ของผู้คนในแถบแม่น้ำกก และแม่น้ำสาย³³ ครองเมืองหิรัญเงินยางเชียงแสน พระองค์เป็นพระราชโอรสของลาวเมงกับพระนางเทพคำขยา³⁴ หลังจากที่ขึ้นครองราชย์เมื่อ พ.ศ.1805 ซึ่งเป็นการขึ้นครองราชย์แทนพระราชบิดา ขณะที่พระชนมายุได้ 21 ปี ก็ทรงดำริที่จะขยายอาณาเขต โดยทรงเห็นว่า “ประเทศ บ้านไต เมืองไต มีผู้เป็นใหญ่มากย่อมทำความทุกข์ยากแก่ไพร่ไทย อาณาประชาราษฎร์ยิ่งนัก และมักมีความลังกาแกกกัน จำจะปราบปรามพระยามหาดิศรัททั้งหลาย เหล่านี้รวบรวมเข้าเป็นอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว”³⁵ หลังจากนั้นพระยามังรายก็ได้ทำสงครามขยายอาณาเขตไปยังเมืองมอญ เมืองไล่ เมืองเชียงคำ และทรงตั้งเมืองเชียงราย

การตั้งอาณาจักรล้านนาไทยของพระยามังราย หมายถึง การรวมแคว้นโยนกกับเมืองต่าง ๆ ในเขตที่ราบลุ่มแม่น้ำปิงตอนบน ซึ่งหมายถึงอาณาจักรหิรัญชัย ในตอนนั้น

³¹ อธิดา สารระยา, *กว่าจะเป็นคนไทย*, ครั้งที่พิมพ์ 2 (กรุงเทพฯ: สยามเคล็ดไทย, 2537), หน้า 106.

³² อธิดา สารระยา, “ผู้นำทางวัฒนธรรมกับการสร้างบ้านแปลงเมือง”, *เมืองโบราณ ปีที่ 6*, 1 (ตุลาคม-พฤศจิกายน 2522): 17.

³³ ยุพิน เข้มมุกต์, *ล้านนาสู่ล้านช้าง* (กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์, 2536), หน้า 89.

³⁴ *ตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่* (กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2514), หน้า 18.

³⁵ *พงศาวดารโยนก* (พระนคร: รุ่งเรืองธรรม, 2507), หน้า 436.

ปกครองโดยพระยาธิบดี และเมืองของพวกลาว ซึ่งตั้งอยู่บริเวณเชิงดอยสุเทพ³⁶ หลังจากที่ยึดได้เมืองทริภุญชัย แล้วพระยามังรายก็ได้แต่งตั้งขุนฟ้าที่ได้ทำความดีความชอบ ช่วยให้พระยามังรายยึดได้เมืองทริภุญชัยให้เป็นพระยาถิ่นเมือง ต่อมาพระยามังรายได้แสวงหาทำเลที่ตั้งเมืองใหม่ จนพบทำเลอันเหมาะสมบริเวณเชิงดอยสุเทพ โดยได้เชิญสหยาทั้งสองคน คือ พระยาร่วง เจ้าเมืองสุโขทัย กับพระงำเมือง เจ้าเมืองพะเยา มาให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการวางผังเมือง และในที่สุดได้วางศิลาฤกษ์ในปีจุลศักราช 652 (ปีวอก พ.ศ. 1839) โดยเบิกพระนามเมืองว่า “นพบุรีศรีนครเชียงใหม่”³⁷

อาณาจักรล้านนาในช่วงสมัยที่พระยามังรายปกครองนั้น มีความเจริญรุ่งเรืองเป็นปึกแผ่น โดยมีเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางทางด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ ศิลปะวัฒนธรรมแขนงต่าง ๆ อาณาจักรล้านนาเป็นอาณาจักรที่ใหญ่ครอบคลุมพื้นที่เกือบทั้งหมดของบริเวณภาคเหนือในปัจจุบัน รวมทั้งพม่า จีนตอนใต้และลาว³⁸ ล้านนาจึงเป็นสังคมใหญ่ มีประชากรมากมาย การควบคุมคนโดยอาศัยจารีตประเพณีของแต่ละเมือง แต่ละหมู่บ้าน ย่อมไม่ก่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ ดังนั้น เพื่อควบคุมคนให้อยู่ภายใต้กฎระเบียบเดียวกัน พระองค์ได้ทรงรวบรวมกฎหมายเก่าที่ปฏิบัติสืบ ๆ กันมาครั้งบรรพชนเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรโดยเรียกว่า กฎหมายมังรายศาสตร์ หรือวินิจฉัยมังราย³⁹ ดังข้อความที่ว่า

กฎหมายนี้ (อาณาจักรนี้) พระยามังรายเจ้าได้รับรู้มาแต่โบราณ พระองค์สืบวงศ์มาแต่ปู่เจ้าลาวจง ลงมาถึงท้าวลาวเม็งผู้เป็นพระบิดา⁴⁰...อันนี้ พระยามังรายได้รู้แต่โบราณ ท้าวพระยาสืบราชวงศ์ปรัมปรามาแต่พระราช ปู่เจ้าลาวจงเป็นพระราชวงศ์ท้าวลาว มาถึงท้าวลาวเม็งผู้เป็นพ่อพระยามังราย...พระยามังรายเจ้าจึงตั้งอาชญาไว้ เพื่อหือท้าวพระยา

³⁶ อุษณีย์ ธงไชย, "อาณาจักรล้านนาไทย: พ.ศ.1839-2310", ใน *รวมบทความสัมมนา “ล้านนาคดีศึกษาศึกษา” : ประวัติศาสตร์และโบราณคดี 28-31 มกราคม 2528 ณ วิทยาลัยครูเชียงใหม่ ศูนย์วัฒนธรรมจังหวัดเชียงใหม่และศูนย์วัฒนธรรมวิทยาลัยครูเชียงใหม่* (เชียงใหม่: ช้างเผือก, 2528), หน้า 3.

³⁷ สมหมาย เปรมจิตต์, *ตำนานสิบห้าราชวงศ์ ฉบับสอบชำระ* (เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2541), หน้า 35.

³⁸ เตือนใจ ไชยศิลป์, *ล้านนาในการรับรู้ของชนชั้นปกครองสยาม พ.ศ.2437-2476* (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ (ประวัติศาสตร์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 11.

³⁹ ประเสริฐ ณ นคร (ปวิวรรต), *มังรายศาสตร์* (กรุงเทพฯ: เลียงเชียงจงเจริญ, 2524), อารัมบท.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

ทั้งหลายอันเป็นลูกหลานเหลนหีสืบเชื้อ เสนาอามาตย์ผู้แต่งบ้านปอเมืองสืบไปให้อริรู้จัก
รับผิดชอบ...⁴¹

เนื่องจากกฎหมายดั้งเดิมของล้านนา มีประวัติความเป็นมายาวนาน 700 กว่าปี
ควบคู่กับการเกิดขึ้นของอาณาจักรล้านนา กฎหมายในแต่ละยุคสมัยจึงมีวิวัฒนาการที่ต่าง
โดยกฎหมายนั้นอาจจะมาจากจารีตประเพณี คัมภีร์พระธรรมศาสตร์ ราชศาสตร์ รวมทั้ง
พระวินัยคำสอนในพระพุทธศาสนา ดังนั้นผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงวิวัฒนาการความเป็นมาของ
กฎหมายล้านนา โดยแบ่งออกเป็น 3 ยุค คือ

1. กฎหมายยุคที่ปกครองโดยราชวงศ์มังราย (พ.ศ.1839–2101)

ในยุคนี้เป็นยุคที่กฎหมายมีความเจริญรุ่งเรือง มีการบันทึกกฎหมายไว้เป็นลาย
ลักษณ์อักษรเพื่อให้เกิดความชัดเจน กฎหมายในยุคนี้จึงมีที่มาที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

1.1 กฎหมายจากจารีตประเพณีล้านนา

สังคมดั้งเดิมของล้านนาก่อนที่จะมีการสร้างบ้านแปงเมืองนั้น มีวิวัฒนาการ
จากสังคมชนเผ่าเช่นเดียวกับชนชาติในภูมิภาคอื่น ๆ ทั่วไป ชาวพื้นเมืองมีระบบความเชื่อ
มีอารยธรรมส่วนหนึ่งเป็นของตนเองอยู่แล้ว แล้วรับเอาแนวคิดพราหมณ์และพุทธมาจาก
อินเดียผ่านเขมรและมอญ ระบบความเชื่อดั้งเดิมที่ได้ยึดถือปฏิบัติสืบต่อ ๆ กันมา จนกลายเป็น
กฎหมาย ซึ่งมีสภาพบังคับ เพียงแต่มีใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษร ต่อเมื่อมนุษย์อยู่รวมกันเป็น
ชุมชนที่ใหญ่ขึ้น มีความเจริญมากขึ้น สังคมดั้งเดิมที่เป็นแบบเรียบง่าย ก็มีความซับซ้อนมากขึ้น
มนุษย์จึงมีความรู้สึก ว่า กฎเกณฑ์ที่เคยยึดถือปฏิบัติสืบต่อกันมาเมื่อครั้งอดีตนั้น “...ควร
ประกาศเปิดเผยให้รู้แน่ชัดถึงข้อบังคับบางประการ เพื่อให้สมาชิกในชุมชนเคารพตามจารีต
ประเพณี อันถือว่าเป็นกฎหมายอย่างเคร่งครัด, หรือเพื่อให้จารีตประเพณีชัดเจนขึ้น, หรือเพื่อ
กำหนดลงไปให้แน่นอนถึงจารีตประเพณีนั้น การกระทำเช่นนี้เป็นขั้นแรกแห่งกฎหมายลาย
ลักษณ์อักษร”⁴² คำว่า จารีตประเพณี ในภาษาพื้นเมืองของภาคเหนือ ใช้คำว่า “ฮีต” คนใน
อดีตที่ห่างไกลจากความเจริญของเมือง มีความผูกพันมากและใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ
แม่ในเมืองจะมีกฎหมายที่เป็นลายอักษรแล้ว แต่สังคมล้านนานั้นถือว่าจารีตประเพณีเป็นสิ่งที่
มีค่า ที่บรรพชนมอบให้ลูกหลาน เมื่อปฏิบัติตามก็มีแต่ความเจริญรุ่งเรือง ดังที่ตำนานพื้นเมือง
ล้านนาเชียงใหม่ ระบุไว้ว่า⁴³

⁴¹ ประเสริฐ ธิ นคร, ลมูล จันทรหอม และอรุณรัตน์ วิเชียรเขียว (ปริวรรต), **มังรายศาสตร์ฉบับเชียงใหม่
อำเภอเมืองเชียงใหม่**, เอกสารลำดับที่ 10 (เชียงใหม่: วิทยาลัยครูเชียงใหม่ ศูนย์วัฒนธรรมจังหวัดเชียงใหม่ 2528), หน้า 1.

⁴² ร.แลงกาด์, **ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 1** (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์, 2526), หน้า 2.

⁴³ สมศักดิ์ วุฒิเพย (ปริวรรต), **ตำนานพื้นเมืองล้านนาเชียงใหม่** (เชียงใหม่: หน่วยงานศึกษาวินัยคดีมอญโบราณ
ในภาคเหนือ และสถาบันวิจัยทางสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2524), หน้า 24.

“ในจารีตฮัตถ์ฮอยมาแต่เช่นพ่อมาแม่แต่ก่อนเดิมนี่เป็นอันหนักนักแท้ไซ้ร บ่อาจจักฮัตถ์ได้แล จักเปลี่ยนฮัตถ์กันบ่ได้ เหตุว่าฮัตถ์ฮอยนี้เป็นอันหนักนักแท้ ฮัตถ์ไฟก็ฮัตถ์มัน ฮัตถ์เมืองอ้งวะและฮัตถ์เมืองอโยธียากัพอฮัตถ์เมืองอโยธिया...ฮัตถ์เมืองพิงค์เซียงใหม่เรามีเชื้อใดก็ ขอพ้อมีธรรมเมตตามหาอุปราช กษัตราเจ้ารุ่งอนุชั้บตามฮัตถ์เก่า..มหานครสภาพบ้านเมืองแห่ง มหากษัตริย์เจ้า ก็จักจำเรียดด้วยเทศกฤษี และศรีสมบัตี...”

พงศาวดารเมืองเงินยางเชียงแสน กล่าวว่า เมื่อขุนจอมธรรมเจ้าเมืองเงินยาง ขึ้นครองราชย์ พระองค์ได้ยึดเอาประเพณีธรรมเนียมโบราณที่กษัตริย์พระองค์ก่อนตั้งไว้มาสั่ง สอนให้ท้าวพระยา เสนา อมาตย์ ราชภร ให้ยึดถือปฏิบัติตาม ดังข้อความที่ว่า

“...อาญา จ วัตต คีอว่าอาชญาตั้งไว้แต่ก่อนแต่ละวะจิงกราชฮอยต่อ ๆ มา ฮโต กรุต อันวัจฉัตรหินของพระอินทร์ว่าเป็นของหนักยังมีเท่าโหวาสอาชญาของพระยาตั้งไว้แต่ ก่อน...อุปญุตต ม ปญญเปสสนติ ปญญุตต สมุจฉิน ทิสสนติ อาชญาต่าง ๆ ที่ท้าวพระยาตั้ง ไว้แต่โบราณมีอย่างใดให้ถืออย่างนั้น อย่าเอาธรรมนิยมใหม่มาตั้งให้เดือคร้อนราชภร มิควร...ฮนโต พหิทธา เจตยานัม พลิชมมิภัม อป ปรีหาเปสสนติ ในเขตบ้านแดนเมืองแห่งใดตำบล ใด เป็นที่ค้ำบของท้าวพระองค์ใดได้ครองเมืองเป็นเจ้าเมืองใหญ่ ก็จงทำตามโบราณประเพณี แต่ก่อน บ้านเมืองจะได้มีความรุ่งเรืองขึ้น...”⁴⁴

การที่ผู้ที่สืบต่อกันมา ปกครองของล้านนาในอดีตได้กำหนดให้ทั้งผู้ปกครอง และผู้ใต้ปกครองในวันหลังต้องยึดถือ และปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมต่าง ๆ ส่งผลให้จารีต ประเพณีที่ได้บันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร และกลายมาเป็นกฎหมายในเวลาต่อมา มีความ สืบเนื่อง⁴⁵ ทั้งนี้สังเกตได้จากการค้นพบบทบัญญัติในกฎหมายล้านนาหลายฉบับที่มีเนื้อหา เหมือนกัน ซึ่งอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงบ้างก็เป็นแต่เพียงปรับปรุงให้เหมาะสมกับยุคสมัย เช่น ในเรื่องของการกำหนดค่าปรับใหม่ ในฐานความผิดต่าง ๆ เป็นต้น

ดังที่กล่าวมาแล้วเบื้องต้นกฎหมายดั้งเดิมของล้านนา ก็คือ กฎหมายจารีต ประเพณี ซึ่งสะท้อนให้เห็นความเชื่อต่าง ๆ แต่ดั้งเดิมที่ยึดถือปฏิบัติติดต่อกันมา แต่เนื่องจาก อาณาจักรล้านนามีวิวัฒนาการที่ยาวนานกว่า 700 กว่าปี จึงทำให้ตัวบทกฎหมายได้รับอิทธิพล มาจากอารยธรรมที่หลากหลาย ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะแยกแยะว่าส่วนไหนเป็นส่วนของ ขนบธรรมเนียมจารีตประเพณีดั้งเดิมที่ตกทอดกันมา แต่อย่างไรก็ตามก็พอจะสันนิษฐานได้โดย พิจารณาเปรียบเทียบกับความเชื่อ ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีที่ได้รับสืบต่อกันมาใน

⁴⁴ พงศาวดารเมืองเงินยางเชียงแสน, ใน ประชุมพงศาวดารภาคที่ 61, พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพลตรีเจ้าราชบุตร วงศ์ตะวัน ณ เชียงใหม่ (กรุงเทพฯ: กรมศิลปากร, 2516), หน้า 16.

⁴⁵ อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว, กฎหมายล้านนาไทย, ใน ล้านนาไทยศึกษา (เชียงใหม่: สำนักงานตำราเอกสาร และ การพิมพ์กลางวิทยาลัยครูเชียงใหม่, 2528), หน้า 95.

ปัจจุบัน และที่ที่เห็นได้ชัดเจนก็คือจารีตประเพณีและความเชื่อที่เกี่ยวกับการนับถือผีปู่ผีย่า⁴⁶ ซึ่งเป็นความเชื่อดั้งเดิมของบรรพบุรุษชาวลัวะที่ครองแคว้นล้านนาไทยมานาน⁴⁷ โดยพิธีกรรมการบูชาผีนี้ได้ปรากฏอยู่โดยทั่วไปในกฎหมายของชาวล้านนา เช่น ในกฎหมายประเพณีได้กำหนดให้มีการไหว้ผีปู่และย่า ซึ่งเป็นผู้ที่มีความสำคัญมากต่อการสร้างค่านิยมที่ดั่งามให้แก่สตรีไว้ว่า⁴⁸

ถ้าจะสร้างหอผีปู่และย่านั้น กำหนดเดือน 8 ขึ้น 6 ค่ำ พระจักตั้งหอผีปู่และย่าและให้สร้างหอ 2 หอ หอต้นนั้นให้สร้างทางด้านเหนือไม้ร้าง ให้มีเครื่องหอใหญ่ 2 ลูก เหล้า 1 ชัน กล้วย 1 หวี มะพร้าว 1 ลูก ชันคู่ 1 ให้มีเสื้อผ้า หมากพลู เทียน ข้าวตอกดอกไม้ม ตามนั้น ลาบส้า, อ่อม, ปิ้ง ตามนั้น

การนับถือผีนั้นแม้จะเป็นความเชื่อดั้งเดิมของชาวล้านนา แต่เมื่อได้รับอิทธิพลของทั้งศาสนาพุทธและพราหมณ์ ความเชื่อนี้ก็มิสูญหายไป แต่กลับผสมกลมกลืนกับพุทธศาสนาและพราหมณ์ได้อย่างลงตัว ดังเช่น พิธีกรรมการไหว้ผีปู่ย่านั้น ผู้ประกอบพิธี คือพระสงฆ์ในพุทธศาสนา การจัดพิธีไหว้ผีนั้น กระทำตั้งแต่ชาวบ้านจนถึงพ่อบ้านพ่อเมือง ถ้าบุคคลใดทำลายหอบูชาผี ก็มีความผิดถึงขั้นปรับไหม⁴⁹เลยทีเดียว

นอกจากกฎหมายจารีตประเพณีที่เกี่ยวกับความเชื่อแล้ว กฎหมายจารีตประเพณีบางส่วนได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวกับการเกษตร กฎหมายครอบครัว เช่น กฎหมายที่บัญญัติถึงประเพณีแ้วสาว, ประเพณีเกี่ยวกับการหมั้นหรือการแต่งงาน ตลอดจนจนในวรรณกรรมประเภทคำสอนต่าง ๆ เช่น คำสอนพระยามังราย โคลงวิthurสอนโลก พระลอสอนโลก คำสอนเหล่านี้ถือเป็นกฎเกณฑ์ที่ชาวพื้นเมืองที่ห่างไกลจากศูนย์กลางของเมืองหลวง ได้ยึดถือปฏิบัติต่อ ๆ กันมาโดยเฉพาะคำสอนพระยามังราย ซึ่งเป็นคำสอนที่พระมหาดิสนิธระได้แสดงไว้แก่พระยามังราย เมื่อครั้งครองเมืองหริภุญชัย⁵⁰ เป็นวรรณกรรม

⁴⁶ ศรีเลา เกษพรม, **ประเพณีชีวิตคนเมือง** (เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2538), หน้า 56-59.

⁴⁷ บุญเลิศ ครุฑเมือง, ผีปู่ย่า: ผีคู่ครองจริยธรรมสตรีล้านนา, ใน **ชีวิตไทยชุดฮิตฮอยเฮา** (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการจรยธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ, 2537), หน้า 188.

⁴⁸ ส่วนภาษาโบราณ หอวชิรญาณ, **ประเพณีกฎหมายเชียงใหม่**, เลขที่ 17 แฟ้มที่ 22, หน้า 5.

⁴⁹ อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว, **สมุดตราข** (เชียงใหม่: วิทยาลัยครูเชียงใหม่, 2524), หน้า 13.

⁵⁰ สมหมาย เปรมจิตต์, **คำสอนพระยามังราย ภาคปริวรรต (โครงการสำรวจคัมภีร์ใบลานและสมุดข่อย) ลำดับที่ 9** (เชียงใหม่: ภาควิชาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2519), บทนำ.

คำสอนที่มีเนื้อหาสอนคนทุกฐานะในสังคม โดยฐานะของบุคคลที่ต้องการสอนไว้ในตอนต้นในแต่ละบทได้แก่ กษัตริย์ (พระยา) ขุนนางและไพร่⁵¹

รวมทั้งการสอนหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อกันระหว่างบุคคลในครอบครัว ไม่ว่าจะเป็นหน้าที่ระหว่างสามีภรรยา, ลักษณะของชายและหญิงที่ดีที่ควรจะเป็นคู่ครอง เช่น คำสอนไพร่หญิงโดยทั่วไป ให้ปฏิบัติตนอยู่ในจารีตประเพณีของบ้านเมือง ใจความว่า “บทการ 1... หญิงผู้ใดเป็นคนใจฟุ้ง อย่าไปเหล่น (เล่น) ชู้...หญิงมีผัวแพง อย่าอ้างผัวใหม่...คนเป็นบ่าวก็หือช่างหาสาว อันเป็นสาวก็หือช่างหูกฝ่าย...”⁵² เป็นต้น

1.2 กฎหมายจากคัมภีร์พระธรรมศาสตร์

คัมภีร์พระธรรมศาสตร์ เป็นคัมภีร์ที่มีอิทธิพลต่อกฎหมายในอดีตของแผ่นดินในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น เขมร มอญ พม่า และไทย เป็นอย่างมาก โดยคัมภีร์พระธรรมศาสตร์แต่เดิมนั้น เป็นคัมภีร์ทางศาสนาของฮินดูในเอเชีย เป็นคัมภีร์ที่แสดงถึงภูมิปัญญาอันสูงส่งของของชนโบราณที่ได้วางกฎเกณฑ์ไว้เป็นหลักธรรม เป็นกฎเกณฑ์ธรรมชาติที่ให้ทุกคนปฏิบัติตาม เพื่อให้สังคมมนุษย์อยู่กันอย่างปกติสุข⁵³

ความเชื่อแบบฮินดู ที่เชื่อว่าพระพรหมหรือพระเจ้าผู้สร้าง ได้ถ่ายทอดหลักธรรมนี้ผ่านมาทางมนุษย์และมนุษย์ได้นำหลักธรรมนั้นมาเขียนเป็นคัมภีร์พระธรรมศาสตร์นั้นมาดัดแปลงให้เป็นเรื่องที่มนุษย์เป็นภาษินามว่า “มโนสาราจารย์” ซึ่งตัดลึนคติพิพาทเรื่องไร้แตงว่าต้นแตงเลื้อยไปอยู่ที่ของผู้ใด หากมีลูกแตงเกิดขึ้น เจ้าของที่ผู้้นั้นเป็นเจ้าของแตงด้วย ทำให้ผู้ที่ปลูกแตงนั้นไม่พอใจในคำตัดสิน ได้ถวายเป็นฎีกาต่อพระเจ้าสมมติราช และพระเจ้าสมมติราชได้กลับคำตัดสินนั้น ทำให้มโนสาราจารย์เกิดความละอายหนีจากผู้คนไป และได้พบคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ที่ขอบกำแพงจักรวาล จึงมีการเรียกคัมภีร์พระธรรมศาสตร์นี้ให้แตกต่างไปจากเดิมว่า “คัมภีร์ธรรมลัทธิ” ซึ่งก็อิงมาจากเค้าในเรื่อง “มานวธรรมศาสตร์” เพียงแต่มาดัดแปลงให้สอดคล้องกับคำสอนในแนวพุทธโดยตัดเรื่องพระเจ้าผู้สร้างเรื่องวรรณะออกไป...⁵⁴

ต่อมามอญซึ่งเป็นชนชาติที่นับถือพุทธศาสนา และความเจริญรุ่งเรืองในอดีตเคยมีดินแดนอยู่ในบริเวณที่เป็นของพม่าตอนล่าง (Lower Burma) ปัจจุบัน และเรียกที่ประเทศของตนเองว่า “รามัญญเทศ” หรือ รามัญประเทศ⁵⁵ ได้คิดดัดแปลงกฎหมายให้เหมาะสมโดย

⁵¹ อีราวดี ไตลังคะ, การศึกษาเชิงวิเคราะห์ คำสอนพระยามังราย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 70.

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 70.

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

⁵⁵ สุภรณ์ โอเจริญ, มอญในเมืองไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514), หน้า 13.

เขียนธัมมสังคัลป์ใหม่⁵⁶ (คำว่า “ธัมมสังคัลป์” เป็นคำบาลีตรงกับคำว่า “ธรรมศาสตร์” ในภาษาสันสกฤต)⁵⁷ ฉบับของพระเจ้าวราเชษฐ หรือพระเจ้าฟ้ารั่ว แห่งราชวงศ์ล้านนา เป็นฉบับที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายเพราะเป็นคัมภีร์ที่ผู้เรียบเรียงได้เลือกเอาลักษณะที่น้อมไปในทางศาสนา ออกจนเกือบหมดสิ้น⁵⁸ ส่วนกฎหมายล้านนาได้รับอิทธิพลของคัมภีร์ธรรมสังคัลป์ ผ่านมาทางใดนั้น อาจสันนิษฐานได้ดังนี้ คือ ล้านนาอาจจะรับคัมภีร์ธรรมสังคัลป์มาแต่ครั้งสมัยที่เข้ามาอยู่หรือถูกข้ายหรือพุกามก็เป็นได้ เนื่องจากทั้งหรือข้ายซึ่งสันนิษฐานว่าเป็นอาณาจักรมอญ⁵⁹ และพุกามซึ่งได้รับอิทธิพลทางวัฒนธรรมจากมอญ⁶⁰ ต่างก็ถูกพระยามังรายยกทัพมาปราบปรามโดยภายหลังที่พระยามังรายยกทัพไปตีเมืองหรือข้าย ซึ่งปกครองโดยพระยิปาได้แล้ว ไปนานพระองค์ก็ยกทัพไปตีเมืองพุกามอังกะ แต่ยังไม่ทันได้สู้รบกัน พระยาอังกะก็ยอมสวามิภักดิ์ด้วยเกรงต่อพระราชอำนาจ และได้พระราชทานผู้มีความชำนาญด้านช่างแขนงต่าง ๆ ให้แก่พระยามังราย ดังที่ตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่ระบุว่า “...เราควรแต่งช่างซ่องผู้ฉลาดถึงดินกันนั้นหนึ่งนาย กับช่างคำ ช่างทอง ช่างเหล็ก พร้อมทุกอัน หื้อแก่เจ้าท้าวล้านนา เพื่อหื้อเป็นมิตรไมตรีติดต่อกันไปภายหน้าดีแล...”⁶¹ การเสด็จไปครั้งนั้นอาจจะเป็นที่ล้านนาไทยหรือเชียงใหม่จะได้รับเอากฎหมายพระธรรมศาสตร์ของฮินดูเข้ามาใช้ในการปกครองบ้านเมือง⁶²

บทบัญญัติในกฎหมายล้านนาที่ได้รับอิทธิพลจากคัมภีร์สังคัลป์ของมอญและพม่าที่เห็นได้ชัดเจนได้แก่ บทบัญญัติในเรื่องทรัพย์สินของมอญและพม่า ได้แบ่งทรัพย์สินออกเป็น 2 ประเภท คือ วิญญาณกทรัพย์ และอวิญญาณกทรัพย์⁶³ ส่วนในกฎหมายล้านนาแบ่งเป็นวัตถุอันมีวิญญาณ และวัตถุอันหาวิญญาณไม่ได้⁶⁴ อีกเรื่องที่คัมภีร์สังคัลป์ของมอญพม่า และกฎหมายล้านนามีความคล้ายคลึงกัน คือลักษณะมูลคดีวิวาท หรือมูลเหตุในการเกิดคดี

⁵⁶ อานันท์ กาญจนพันธ์, อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว และศรีธน คำแบ่ง (ปริวรรต), **กฎหมายวัดกาศา: ต้นฉบับวัดกาศา อำเภอแม่จัน เชียงราย** (เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่: ศูนย์ส่งเสริมและศึกษาวัฒนธรรมล้านนาไทย วิทยาลัยครูเชียงใหม่, 2526), บทนา (เล่าเรื่องกฎหมายวัดกาศา โยประเสริฐ ณ นคร).

⁵⁷ ประเสริฐ ณ นคร (ปริวรรต), เรื่องเดิม, อารัมบท.

⁵⁸ ร.แลงกาด์, เรื่องเดิม, หน้า 2.

⁵⁹ ฮันส์ เพนธ์, "ความเป็นมาของล้านนาไทย", ใน **ล้านนาไทย**, พิมพ์เป็นอนุสรณ์เนื่องในพระราชพิธีเปิดพระบรมราชานุสาวรีย์สามกษัตริย์ 2526-2527 (เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2527), หน้า 5.

⁶⁰ สุภรณ์ โอเจริญ, เรื่องเดิม, หน้า 21.

⁶¹ ตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่, หน้า 24.

⁶² อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว, **ล้านนาไทยศึกษา** (เชียงใหม่: ภาควิชาประวัติศาสตร์ วิทยาลัยครูเชียงใหม่, 2525), หน้า 103.

⁶³ ร.แลงกาด์, เรื่องเดิม, หน้า 40.

⁶⁴ มณี พยอมยงค์ (ถ่ายทอดและเรียบเรียง), **อาหาร ลักษณะกฎหมายเปรียบเทียบการวินิจฉัยคดีตามพระวินัยบัญญัติและกฎหมายบ้านเมือง** (กรุงเทพฯ: โครงการไทยศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 10.

ของมอญและพม่า มี 18 ประการ⁶⁵ ส่วนของกฎหมายล้านนาก็มีจำนวน 18 ประการ⁶⁶ เท่ากัน นอกจากนี้กฎหมายล้านนายังได้รับอิทธิพลจากคัมภีร์อินททฤษฎี ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ให้ตุลาการตัดสินคดีโดยละซึ่งอคติ 4 ประการ คือ ฉันทาคติ โทษาคติ ภัยาคติ และโมหาคติ⁶⁷ ด้วย

จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นจึงทำให้สรุปได้ว่า คัมภีร์ธรรมศาสตร์มอญเป็นคัมภีร์ทางกฎหมายฝ่ายพุทธศาสนาอย่างแท้จริง ที่มีอิทธิพลต่อกฎหมายล้านนา โดยคัมภีร์ธรรมศาสตร์ของฮินดูจะมีอิทธิพลต่อกฎหมายล้านนาอยู่บ้างก็เพียงแต่อาศัยคัมภีร์ธรรมศาสตร์มอญเป็นสื่อกลางไม่ใช่เป็นการรับเอามาใช้โดยตรง แต่ถึงอย่างไรก็ตามแม้ความเป็นจริงว่าในคัมภีร์จำพวกธรรมศาสตร์ที่แต่งขึ้นในรามัญประเทศจะมีข้อความหลายประการที่เป็นเช่นเดียวกันกับคัมภีร์ธรรมศาสตร์ฮินดู เราก็ยังหาควรที่จะถือว่าคัมภีร์ของมอญเป็นคัมภีร์เดียวกันกับคัมภีร์ของฮินดูไม่⁶⁸ แต่สิ่งที่ปฏิเสธไม่ได้ก็คือ กฎหมายฮินดูนั้นจะอย่างไรก็ยังคงอยู่ในฐานะเป็นเค้ามูลชั้นเดิมของคัมภีร์ธรรมศาสตร์มอญ⁶⁹ และมอญได้รับเอามาเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้มีลักษณะของกฎหมายฝ่ายพุทธศาสนามากขึ้น จึงทำให้ดินแดนต่าง ๆ ที่ได้รับอิทธิพลของคัมภีร์ธรรมศาสตร์มอญได้รับเอาแนวคิดที่เป็นต้นเค้าเดิมของคัมภีร์ธรรมศาสตร์ของฮินดูไปด้วย

1.3 กฎหมายจากราชศาสตร์

กฎหมายล้านนาส่วนใหญ่ มาจากพระบรมราชวินิจฉัยในอรรถคดีของบูรพกษัตริย์ในครั้งอดีต และพระบรมราชวินิจฉัยเหล่านั้นก็กลายมาเป็นกฎหมายใช้บังคับต่อกันมา โดยมีโบราณราชวินิจฉัยว่า พระบรมราชวินิจฉัยที่บรมกษัตริย์ในยุคหลังจะทรงยอมรับเป็นกฎหมายในเบื้องต่อมานั้น ต้องปรากฏว่ามีลักษณะสอดคล้องด้วยกฎหมายโบราณราชประเพณีที่เป็นพระบรมราชวินิจฉัยของกษัตริย์ในครั้งอดีตที่ถูกต้องตรงกับหลักเกณฑ์ในคัมภีร์ธรรมศาสตร์ ดังที่ประเสริฐ ภู นคร กล่าวไว้ว่า พระเจ้ามังราย (เมงราย) ก็อาจจะใช้ธรรมศาสตร์พิพากษาคดีที่ตรงกับรูปเรื่องแล้ว คงจะรวบรวมคำพิพากษาดราเป็นกฎเพื่อให้ผู้ปกครองบ้านเมืองใช้เป็นหลักในการวินิจฉัยคดี⁷⁰ พระบรมราชวินิจฉัยนี้เรียกว่า “ราชศาสตร์”

⁶⁵ พระยามนิตศาสตร์ไพศาลย์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, ครั้งที่พิมพ์ 6 (พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), หน้า 162.

⁶⁶ ประเสริฐ ภู นคร (ปวิวรรต), เรื่องเดิม, หน้า 5.

⁶⁷ มณี พยอมยงค์ (ถ่ายถอดและเรียบเรียง), ธรรมศาสตร์และกฎหมายของพระยามังราย (กรุงเทพฯ: โครงการไทยศึกษา คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 56.

⁶⁸ ร.แสงกาต์, เรื่องเดิม, หน้า 31.

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

⁷⁰ อานันท์ กาญจนพันธ์ และคนอื่นๆ, เรื่องเดิม, บทนำ.

พระบรมราชวินิจฉัยในอรรถคดีนี้ สันนิษฐานว่า มีมาก่อนสมัยที่พระยามังรายตั้งเมืองเชียงใหม่ โดยกฎหมายมังรายศาสตร์ได้บัญญัติไว้ว่า “สกกราช (สักราช) 591 ปีกัดไก่อขุนเมงจิ่งตั้งอาชญาหือเป็นโบราณคาสอนแก่ท้าวมังรายไว้จักได้ชื่อว่า มังรายศาสตร์ เพื่ออันแล..”⁷¹ หลังจากที่พระยามังรายได้ขึ้นครองราชย์ พระองค์จึงได้ทรงรวบรวมและตั้งกฎหมายไว้ให้ลูกหลานปฏิบัติสืบต่อกันมา การที่พระมหากษัตริย์ในยุคหลังต่างยึดถือเอาพระราชวินิจฉัยและพระราชโองการของพระมหากษัตริย์พระองค์ก่อนนี้ แม้จะมีลักษณะตรงข้ามกับหลักเกณฑ์ในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ที่เชื่อว่ากฎหมายเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับธรรมะ กล่าวคือเป็นกฎที่ควบคุมระเบียบทั้งปวงในโลก และซึ่งเป็นอิสระ ไม่ตกอยู่ใต้อำนาจแห่งเจตนารมณ์ของมนุษย์ใด⁷² บรรดาผู้ปกครองทั้งไม่มีอำนาจบัญญัติ หรือแก้ไขกฎหมายใดให้ขัดหรือแย้งกับหลักธรรมะในคัมภีร์ธรรมศาสตร์ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ถือว่าขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ในคัมภีร์ธรรมศาสตร์ เพราะพระบรมราชวินิจฉัยในการตัดสินอรรถคดีต่าง ๆ นั้นก็ตั้งอยู่บนพื้นฐานอันเป็นหลักธรรมะในคัมภีร์ธรรมศาสตร์ ไม่ใช่เป็นการบัญญัติหลักเกณฑ์ใหม่ที่แตกต่างจากเดิมแต่อย่างใด

นอกจากนั้นการที่กฎหมายมังรายศาสตร์ได้รับการยึดถือและปฏิบัติต่อ ๆ กันมาเป็นเวลานาน จึงไม่มีทางทราบว่ ข้อความตอนใดเขียนขึ้นปีใด⁷³ เนื่องจากการพิจารณาตัดสินคดีของกษัตริย์ยุคหลัง ๆ ก็ยึดเอาคำวินิจฉัยของกษัตริย์องค์ก่อน ๆ มาเป็นบรรทัดฐานในการวินิจฉัยคดี

1.4 กฎหมายจากหลักพระธรรมวินัยทางพุทธศาสนา

ในช่วงก่อนที่พระยามังรายจะสร้างเมืองเชียงใหม่ขึ้น พระองค์ได้ยกทัพไปตีเมืองหริภุญชัย โดยทรงเห็นว่าเป็นเมืองที่ “...สมฤทธิด้วยข้าวของมากมาย พ่อค้าทางบกทางน้ำเที่ยวมาค้าชูเมือง ทางน้ำก็คือทางโยธาธิการ ก็ค้ามาถึง..”⁷⁴ และยังเป็นเมืองที่เจริญด้วยพระพุทธานุภาพหรือเถรวาท⁷⁵ ที่สืบทอดมาแต่ครั้งพระนางจามเทวีวงศ์ หลังจากพระยามังรายได้เสด็จมาตีเมืองหริภุญชัยได้แล้ว พระองค์ได้ยกทัพไปตีหงสาวดี ได้พระราชทานธิดาพระเจ้าสุทนต์โสม เจ้าเมืองหงสาวดี คือพระนางปายโค⁷⁶ มาเป็นราชเทวี ต่อจากนั้นได้เสด็จ

⁷¹ มังรายศาสตร์ : ภาคปริวรรต (ฉบับวัดหมื่นเงินกอง) (เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2526), อารัมภกถา.

⁷² ร.แสงกาด, เรื่องเดิม, หน้า 42.

⁷³ ประเสริฐ ฤ นคร (ปริวรรต), เรื่องเดิม, หน้า 21.

⁷⁴ ตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่, เรื่องเดิม, หน้า 10.

⁷⁵ ฮันส์ เพนธ์, เรื่องเดิม, หน้า 22.

⁷⁶ ตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่, เรื่องเดิม, หน้า 41-42.

ไปตีเมืองพุกามอังวะโดยเหตุผลว่า เมืองพุกามอังวะเจริญด้วยพระพุทธศาสนา รวมทั้ง ศิลปวิทยาแขนงต่าง ๆ จึงใคร่ได้เพื่อฝึกสอนชาวล้านนา⁷⁷ การเสด็จไปตีเมืองพุกามอังวะครั้ง นั้นพระองค์ก็คงจะสนใจนำเอาพระไตรปิฎกและคัมภีร์หนังสือต่าง ๆ เกี่ยวกับพระพุทธศาสนา รวมทั้งพระภิกษุที่มีความรู้เอามาไว้ที่เชียงใหม่ด้วย⁷⁸

จะเห็นได้ว่าการขยายอำนาจของพระยามังรายในช่วงแรกก่อนตั้งเมือง เชียงใหม่นั้น นอกจากจะรับพุทธศาสนาของหริภุญชัยแล้ว พระยามังรายยังได้รับอิทธิพลของ พุทธศาสนาลังกาวงศ์ผ่านหงสาวดีและอังวะอีกด้วย⁷⁹ ในด้านกฎหมายเชื่อว่าในช่วงนี้กฎหมาย ส่วนใหญ่จะมาจากจารีตประเพณี และคัมภีร์ธรรมสัทธัมของมอญ ดังนั้นกฎหมายในช่วงนี้จึง ได้รับอิทธิพลจากหลักธรรมทางศาสนาอย่างมาก โดยถ้าพระพุทธศาสนาจะมีอิทธิพลบ้างก็เป็น แต่เพียงผ่านมาทางคัมภีร์ธรรมสัทธัมของมอญเท่านั้น บทบาทของพระพุทธศาสนาต่อ กฎหมายเริ่มมีขึ้นในสมัยพระยาภิอนาขึ้นครองราชย์ พ.ศ.1898-1928 เป็นกษัตริย์แห่งล้านนา ลำดับที่ 7 ต่อจากพระยาผายูพระราชบิดา ในสมัยของพระองค์นั้นเลื่อมใสในพระพุทธศาสนา ทรงสร้างวัดวาอาราม เจดีย์ กุฏิ วิหาร มากมาย นอกจากนั้นยังได้อาราธนาพระสมณเถระจาก สุโขทัย นำพุทธศาสนาเถรวาทลังกาวงศ์มาประดิษฐานในล้านนา⁸⁰ จนกระทั่งได้รับการยกย่อง พระนามดังที่ศิลาจารึกหลักที่ 62 วัดพระยืน จังหวัดลำพูน ได้เอ่ยพระนามของพระองค์ว่าเป็น “พญามหาธรรมมิกราช”⁸¹ ในด้านการปกครองบ้านเมือง ปรากฏว่าพระยาภิอนาทรงมีความ รอบรู้ทั้ง “ธรรมศาสตร์ ราชศาสตร์ นิทานอุปเทศ...ฉลาดในศาสตร์ศิลปะคุณ เป็นต้นว่า คชจลไตรคือขุนช้างยิงนก...”⁸² โดยเฉพาะในด้านกฎหมายธรรมศาสตร์ราชศาสตร์ นั้นเพื่อ แสดงถึงความเป็นกษัตริย์ธรรมราชาอย่างแท้จริงในการตัดสินคดี พระองค์จึงได้พิจารณา ตัดสินด้วยความยุติธรรมอันประกอบด้วยหิริโอตตปปะ ดังที่ปรากฏในอรรถคัมภีร์แห่งพุทธ โฆษาจารย์เจ้าว่า “...เจ้าพระยาภิอนาได้ตัดแต่งนั่งคำวิวาท อทินนาทานกาเมสุมิจจาจาร แห่ง ประชา ณ ราช (ประชาราษฎร์) ด้วยความหิริโอตตปปะ คือว่ารู้ละอายแก่บาป ตัดด้วยสุภาพ

⁷⁷ สมหมาย เปรมจิตต์, *ราชวงศ์เมืองเชียงใหม่ ภาคปริวรรต (โครงการสำรวจคัมภีร์ใบลานและสมุด ข่อย) ลำดับที่ 4* (เชียงใหม่: ภาควิชาสังคมวิทยาและมนุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2518), หน้า 18.

⁷⁸ ไกรศรี นิมมานเหมินทร์, *รายงานการสัมมนาทางวิชาการวรรณกรรมล้านนา เล่มที่ 1* (กรุงเทพฯ: มิตรนภา การพิมพ์, 2527), หน้า 84.

⁷⁹ อุษณีย์ ชงไชย, *จารึกและตำนาน: หลักฐานที่สร้างขึ้นภายใต้อิทธิพลของพุทธศาสนาลังกาวงศ์* (เชียงใหม่: ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2540), หน้า 19.

⁸⁰ แสง มนวิฑูร (แปล), *ชินกาลมาลีปกรณ์ (รัตนปัญญาเถระ)*, พิมพ์เป็นอนุสรณ์แด่นายกี นิมมานเหมินทร์ (กรุงเทพฯ: กรมศิลปากร, 2501), หน้า 108-111.

⁸¹ สมพงษ์ เซาว์แหลม, *ลัทธิ มหารัชมหาราช* (กรุงเทพฯ: ลัทธิ, 2519), หน้า 42.

⁸² ตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่, เรื่องเดิม, หน้า 41-42.

คล่องอันดี..”⁸³ นอกจากนั้นในสมัยของพระองค์ปรากฏว่าได้มีการนิมนต์พระสงฆ์มาร่วมพิจารณาคดีด้วย ดังที่ปรากฏในการตัดสินมรดกเรื่องหนึ่งความว่า⁸⁴ นายรัตประยา ช่างใส่คำปลิวได้เชิญนายเทพาช่างทองคำปลิว ซึ่งเป็นเพื่อนรักกันมาเลี้ยงฉลองสร้างบ้านใหม่ เมื่อสุราหมด นายรัตประยา สั่งให้ภรรยาไปซื้อมา แต่ภรรยาบอกว่าไม่มีเงินทำให้สามีโกรธ คำคนโทมากรวดน้ำแล้วกล่าวว่า “ถ้าเราตายกลางค้ำกลางคืน ข้าวของทั้งมวลขอมอบให้แก่เทพาสหายเราทั้งหมด” หลังจากนั้น 2 เดือน นายรัตประยา ก็ได้ล้มป่วยลงและสั่งไว้ว่า ข้าวของทุกอย่างยกให้กับภรรยาคนสุดท้ายเมื่อสิ้นใจนายเทพาเพื่อนสนิทจึงมาทวงสิทธิ์ขอรับมรดกตามที่นายรัตประยาได้ให้คำสัญญาไว้ เมื่อนาคดีขึ้นศาล หลังจากเจ้าเมืองพิจารณาแล้ว พระยาก็โอนานิมนต์อาจารย์สัทธัมมไตรโลกและอาจารย์เจ้าพุทธโส โดยพระเจ้าก็โอนได้รับสั่งถามถึงความเห็นของอาจารย์ทั้งสองว่า “คำที่คนตายสั่งไว้แบบนี้ ท่านทั้งสองเคยพบเห็นที่ไหน” อาจารย์ทั้งสองกราบทูลว่า “เห็นแต่เจ้าอุชุกเถรให้ข้าวของแก่ลูกกฏุมพีเท่านั้นในที่นี้ คนตายหลังน้ำด้วยความโกรธและความเมา แม้ให้ท่านก็ให้ผลน้อย หลังน้ำที่หลังไม่เกี่ยวกับความโกรธและมัวชชะ แล้วแต่พระปัญญาทิพย์ของพระองค์เกิดพระเจ้าข้า” ในที่สุดพระเจ้าก็โอนาก็ได้ตัดสินให้แบ่งทรัพย์ผู้ตายเป็น 3 ส่วน ให้เจ้าเรือนคือภรรยา 2 ส่วน ให้แก่ผู้มาสู่เรือนคือ สามี 1 ส่วน เพื่อชดใช้ให้นายเทพา เพราะเหตุ “ผิวเก่ามันมีลิ้น 2 ลิ้น”

จากคดีดังกล่าว ทำให้ทราบว่สมัยของพระยาก็โอนา ซึ่งเป็นยุคที่พุทธศาสนาเจริญรุ่งเรืองนั้น พระพุทธศาสนา⁸⁵ ...ได้มีอิทธิพลต่อการตัดสินความมาก เมื่อมีการลงโทษ จะมีการยกหรืออ้างถึงนิทานชาดกนิทานพระสูตรหรือสิกขาบท วินัยของพระสงฆ์ มาเป็นเครื่องสนับสนุนการตัดสินลงโทษ และส่วนมากพระที่ทรงวินัยหรือมีภูมิรู้ทางกฎหมายจะได้รับนิมนต์มาร่วมการพิจารณาคดีด้วย หรือมิฉะนั้นอย่างน้อยก็มาเป็นสักขีพยานแห่งความยุติธรรม...

ลักษณะการตัดสินความในสมัยนั้น พระมหากษัตริย์จะเป็นผู้ชี้ขาดตัดสินคดี โดยถือว่าคำตัดสินนั้นถือเป็นที่สุด นอกจากนั้นจะมีข้าราชการที่มีความรู้ด้านกฎหมายมาเป็นผู้พิจารณาหาความจริง และเป็นที่ปรึกษาด้านกฎหมายให้แก่พระมหากษัตริย์ ซึ่งเรียกว่า

⁸³ สมหมาย เปรมจิตต์ (ปวีรบรรต), *อัตถคัมภีร์แห่งพุทธโฆษาจารย์เจ้า: กฎหมายล้านนาเชียงใหม่* (เชียงใหม่: ส.ทรัพย์การพิมพ์, 2535), หน้า 4.

⁸⁴ มณี พยอมยง (ถ่ายถอดและเรียบเรียง), *คลองพิจารณาแต่งถ้อยชนคำลักษณะการวินิจฉัยและตัดสินคดีในสมัยพระเจ้าก็โอนา พระเจ้าติโลกราช และพระยาอดเชียงราย* (กรุงเทพฯ: โครงการศึกษาไทย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 24.

⁸⁵ สมหมาย เปรมจิตต์, *กฎหมายล้านนา ภาคปวีรบรรต ลำดับที่ 2 (ฉบับวัดนันทาราม)* (เชียงใหม่: ภาควิชาสังคมศาสตร์และมนุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2518), คำนำ.

จำเป็ย จำค่อม ทารพิจารณาตตลลนคตลนนั้น จะกระทำที่ “โรงกว้านหรือโรงขวง” ซึ่งหมายถึง ศาล โดยอยู่ใกล้พระราชวังหรือโรงขวง ติดต่อกับอาคารหลังในคุ่มหลวงก็เป็นได้⁸⁶ และการ ขึ้นนั่งบัลลังก์เพื่อพิพากษาคดีของผู้พิพากษานั้นเรียกว่า “ลงกว้าน”

แต่อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่สมัยพระยามังรายเรื่อยมาจนถึงสมัยพระเจ้ากือนา นั้นไม่ปรากฏอิทธิพลของพระวินัยพุทธศาสนาในกฎหมายล้านนาไทยเด่นชัดเท่ากับในสมัยของ พระเจ้าติโลกราช (พ.ศ.1984–2030) กษัตริย์ลำดับที่ 10 ของล้านนา อาจกล่าวได้ว่าสมัย พระองค์เป็นยุคทองของล้านนาที่ว่าได้ เนื่องจากพระองค์ทรงปรีชาสามารถทั้งทางด้าน การเมืองการปกครองและทางศาสนา ทางการเมืองนั้นพระองค์ทรงขยายอาณาเขตออกไป อย่างกว้างขวางจนถึงเมืองแพร่ เมืองน่าน หัวเมืองไทยใหญ่ เช่น เมืองป๋น เมืองสืบ้อ เมืองนาย เมืองกลอกจอก⁸⁷ นอกจากนั้น พ.ศ.2018 พระองค์ได้ทำสงครามกับอยุธยาในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกราช แต่ไม่ปรากฏว่าฝ่ายใดได้ชัยชนะ อาณาจักรทั้งสองจึงตกลงทำ สัมพันธไมตรีต่อกัน อย่างไรก็ตาม สงครามครั้งนั้นยังส่งผลให้ล้านนาไทยอ่อนแอและเสียร้เป็น จำนวนมากจนเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เสียเอกราชแก่พม่าในที่สุด⁸⁸ ในด้านการศาสนา พระองค์ ทรงสร้างวัดวาอารามและอุปัถุมภ์พุทธศาสนา มาก ทรงจัดให้มีการทำสังคายนาพระไตรปิฎก ขึ้นที่วัดโพธาราม (วัดเจ็ดยอด) ในปี พ.ศ.2020 นับเป็นการสังคายนาพระไตรปิฎกครั้งที่ 8 ของ โลก⁸⁹ จนกระทั่งพระสงฆ์ได้ถวายนามของพระองค์ว่า “พระเจ้าสิริธรรมจักรพรรดิติโลกราชา” ซึ่งนอกจากหมายถึง ผู้มีชัยเหนือโลกทั้งสามแล้ว ยังหมายถึงพระมหากษัตริย์ผู้ทรงธรรม ซึ่งการถวายพระนามเช่นนี้เพื่อแสดงว่าพระองค์เป็นผู้มีสิทธิอันชอบธรรมในการขึ้นครองราชย์ และปกครองบ้านเมืองได้⁹⁰

การทำการสังคายนาพระไตรปิฎกครั้งที่ 8 นั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่า พระสงฆ์ ในสมัยพระองค์มีความรู้แตกฉานในพระไตรปิฎกและในด้านอักษรศาสตร์ ซึ่งส่งผลต่อการ รचनाคัมภีร์ด้านอื่น ๆ ตามมา โดยเฉพาะด้านกฎหมาย ได้ปรากฏอิทธิพลของพุทธศาสนาที่มี ต่อกระบวนการทางนิติบัญญัติเด่นชัดมาก กล่าวคือ ได้มีการนำเอาหลักธรรมวินัยของพุทธ

⁸⁶ มณี พยอมยงค์ (ถ่ายถอดและเรียบเรียง), เรื่องเดิม, คำชี้แจง.

⁸⁷ อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว, ประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่: สมัยราชวงศ์มังรายและสมัยพม่าปกครอง, ใน **ล้านนา ไทย: พิมพ์เป็นอนุสรณ์เนื่องในพระราชพิธีเปิดพระบรมราชานุสาวรีย์สามกษัตริย์** (เชียงใหม่ 2526–2527) (เชียงใหม่: ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 278.

⁸⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 279.

⁸⁹ อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว, ความรู้พื้นฐานล้านนาคดี: ประวัติศาสตร์, ใน **รายงานการสัมมนาทางวิชาการ วรรณกรรมล้านนา เล่ม 1** (กรุงเทพฯ: มิตรนภาการพิมพ์ 2527), หน้า 19.

⁹⁰ อุษณีย์ ธงไชย, เรื่องเดิม, หน้า 21.

ศาสนามาปรับใช้กับกฎหมายจากธรรมศาสตร์และพระราชศาสตร์เดิม⁹¹ เป็นการนำเอาทางโลกและทางธรรมมาเปรียบเทียบกัน เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องระหว่างบทบัญญัติทางกฎหมายกับแนวทางคำสอนทางพุทธศาสนา ว่ามีความสัมพันธ์ต่อกันเพราะมีจุดมุ่งหมายเดียวกันคือ เพื่อควบคุมความประพฤติและกำหนดมาตรฐานทางสังคมร่วมกัน ซึ่งเรียกว่า การเปรียบเทียบคดีโลกคดีธรรม ดังที่กล่าวไว้ในคำขึ้นต้นของกฎหมายว่า “ปฐมโอวาทคำตั้งต้น จักจาถึงคดีโลกคดีธรรมตามอาณาจักรและธรรมจักร สมด้วยกันเทียบหือแจ้ตามธรรมวินัยแห่งพระเจ้า...”⁹² สำหรับการเปรียบเทียบอาจเป็นการเปรียบเทียบบทลงโทษทางโลกและทางธรรมที่เป็นสิกขาบทในพระปาฏิโมกข์ เช่น ถ้าภิกษุของค์ใดละเมิดให้ปรับอาบัติ คือ ปาราชิก สังฆาทิเลส อุลลัจจัย ปาจิตถีย ปาฏิเทสนียะ ทุกกฏ และทุกภาสิต เปรียบเทียบทางโลก คือ โทษปรับ โทษตาย ดังที่กฎหมายบัญญัติว่า

...ทยมดงหนโลกเปนประโจยดงอัน คันว่าเงิงปราชิกนันโทตตวตาย คันเงิงสังฆาทิเสตโทษเงิง 800 คันเงิงว่าอุลลโจยโทษถ้วน 400 คันเงิงปาจิตติโทษถ้วน 200 คันเงิงปาติเทสโทษถ้วน 100 คัน เงิงทุกกฏโทษถ้วน 500 คัน เงิงทุกภาสิตโทษถ้วน 22⁹³ หรือเปรียบเทียบลักษณะความผิดทางโลกและทางธรรม ดังที่กฎหมายบัญญัติว่า⁹⁴

...ผู้ 1 ไปชู้ท่านตายเป็นโทษ ผิเจ้าที่หากได้ฆ่าตายแล้ว หาโทษบได้ ผู้ลักของท่าน เจ้าของไล่ทันได้ของลักกับมือ เจ้าของหากฆ่าตายแล้วก็ไปโทษ คดีโลกอยู่ฉันนี้และตั้งหนคดีธรรมเจ้าภิกษุคนคฤหัสถ์ก็ไปชู้ฆ่าภิกษุก็ตี ภิกษุได้ของลักกับมือโจร ภิกษุได้ฆ่าตายได้อาบัติปาราชิก..

ลักษณะการเปรียบเทียบบทบัญญัติทางกฎหมายกับวินัยสงฆ์ในกฎหมายล้านนานั้นแสดงให้เห็นถึงแนวความคิดธรรมราชา คือแนวคิดที่เน้นความเป็นกษัตริย์ผู้ทรงธรรมตามคติทางพุทธศาสนา การแสดงออกถึงความ เป็นธรรมราชานั้น นอกจากแสดงโดยแสดงตนว่าเป็น “เอกอัครศาสนูปถัมภก”⁹⁵ แล้ว ก็อาจแสดงออกด้วยการร่างกฎหมายหรือ

⁹¹ อานันท์ กาญจนพันธ์, อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว และศรีชน คำแบ่ง (ปรีวรรต), **หนังสืออนุโลมญาณกฎหมายโบราณและหัตถ์กัมมวินิจฉัยบาฬีฎีกามสมมุติราช** (เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และศูนย์ส่งเสริมการศึกษาวัฒนธรรมล้านนา วิทยาลัยครูเชียงใหม่, 2528), หน้า 20.

⁹² สมหมาย เปรมจิตต์, เรื่องเดิม, หน้า 1.

⁹³ อานันท์ กาญจนพันธ์ และคนอื่นๆ, เรื่องเดิม, หน้า 18.

⁹⁴ สมหมาย เปรมจิตต์, **กฎหมายลานนา ภาคปรีวรรต ลำดับที่ 3 (ฉบับวัดชัยพระเกียรติ)** (เชียงใหม่: ภาควิชาสังคมวิทยาและมนุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2518), หน้า 23.

⁹⁵ กนิษฐา ภูทอง, "กระบวนการติดต่อสื่อสารทางสังคม : การสร้าง “รัฐ” ไทยในประวัติศาสตร์", **วารสารธรรมศาสตร์** 20, (กันยายน-ธันวาคม 2537): 88.

ตัดสินคดีด้วยความยุติธรรม⁹⁶ เพื่อเป็นการอาศัยความชอบธรรมทางธรรมมาอธิบายความชอบธรรมทางโลก เช่น กรณีพระเจ้าติโลกราชแม่พระองค์จะขึ้นครองราชย์โดยการแย่งชิงราชสมบัติจากพระราชบิดา คือพระยาสามฝั่งแกน แต่พระองค์ก็ยังคงได้รับการถวายพระนามว่าเป็นธรรมราชาพระองค์หนึ่ง เนื่องจากบทบาทของพระองค์ในด้านการเมือง การปกครอง ศาสนา รวมทั้งด้านนิติบัญญัติ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

ส่วนบทบัญญัติในกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่กล่าวถึงการเปรียบเทียบคดีโลกคดีธรรม เช่น คัมภีร์เสทาโมจนา, ราชศาสตร์และคำสอนพระยามังราย, อวหารกายเค้า⁹⁷, กฎหมายโคสธาราษฎร์ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปจากหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวมาข้างต้นทำให้ทราบว่ากฎหมายในยุคแรกที่ก่อตั้งอาณาจักรล้านนา (พ.ศ.1839) นั้น มีที่มาจากกฎหมายจารีตประเพณี คัมภีร์ธรรมศาสตร์ คัมภีร์ทางพุทธศาสนา และราชศาสตร์ จึงทำให้เป็นการยากที่จะแยกแยะว่าหลักเกณฑ์ส่วนไหนเป็นหลักในคัมภีร์ธรรมศาสตร์ส่วนไหนเป็นราชาศาสตร์หรือเป็นกฎหมายจารีตประเพณี เพราะปรากฏว่ากฎหมายล้านนาไทยตามเอกสารโบราณบางฉบับมีการบัญญัติชื่อโดยใช้คำว่า “ธรรมศาสตร์” เช่น ธรรมศาสตร์หลวง, ธรรมศาสตร์ราชกิจนา, ธรรมศาสตร์ราชศาสตร์, ธรรมศาสตร์สรรพสอน, ธรรมศาสตร์ปกรณ์, มังรายธรรมศาสตร์, ธรรมศาสตร์จอง, ธรรมศาสตร์เจ้าฟ้าหริภุญชัย เป็นต้น นอกจากนี้คำว่า “ธรรมศาสตร์” ยังพบว่าแทรกอยู่ในตอนต้น ตอนท้าย หรือภายในเนื้อหาของกฎหมายด้วย เช่น “สิทธิภาพที่นี้จากลาวยังนิติคองฉั่มมสาตรกอรแล..”⁹⁸ หรือ “...มโนอิสสิคติโลกคดีธรรมมีสันนี้แล มังรายศาสตร์...”⁹⁹ หรือ “...คันข้าช่างพาย ลักช่างพาย ไหม 3 พับ ใช้ตัวด้วยแท่หากแจ่งไนมมสาทสองแล...”¹⁰⁰ ประเสริฐ ฐ นคร ได้อธิบายว่า “...ธรรมศาสตร์เป็นชื่อของคัมภีร์ในศาสนาพราหมณ์ เช่นเดียวกับคัมภีร์พระเวท...ถ้าเกี่ยวกับกฎหมายน่าจะใช้คำว่าราชศาสตร์ จะเหมาะสมกว่า แต่ทั้งนี้เนื่องเราได้รับอิทธิพลทางวัฒนธรรมประเพณีบางอย่างจากกฎหมายโบราณ ซึ่งนิยมให้พระธรรมศาสตร์...”¹⁰¹ ในความหมายว่าเป็นกฎหมาย ซึ่งเมื่ออาณาจักรล้านนาหรืออาณาจักรอื่น ๆ ได้รับอิทธิพลของพระธรรมศาสตร์จากมอญ จึงนิยมใช้คำนี้ว่าหมายถึงกฎหมายเช่นกัน

⁹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 89.

⁹⁷ มณี พยอมยง, คัมภีร์ราชศาสตร์และอวหารกายเค้าจากคัมภีร์โบราณล้านนาไทย (กรุงเทพฯ: โครงการไทยศึกษา คณะอักษรศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), บทนำ.

⁹⁸ อานันท์ กาญจนพันธ์ และคนอื่นๆ, เรื่องเดิม, หน้า 1.

⁹⁹ Aroonrut Wichienkeeo, *The Law of King Mangrai (Mangraya Thammasart)* A publication of the Department Anthropology Research School of Pacific Studies The Australian National University, 1986), p 59.

¹⁰⁰ เรื่องเดิม, หน้า 18.

¹⁰¹ มณี พยอมยง (ถ่ายถอดและเรียบเรียง), เรื่องเดิม, คำนำ.

นอกจากใช้คำว่าธรรมศาสตร์ซึ่งหมายถึงกฎหมายแล้ว ยังมีการใช้คำอื่นอีก เช่น มังรายศาสตร์, ราชศาสตร์, คติโลกคตธรรม, คลองธรรมศาสตร์, อาณาจักร, คำสอน พระยามังราย, อวหาร และแม่เอกสารโบราณประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวจะมีมากมายหลายชื่อแต่ทั้งหมดนี้ก็คือกฎหมายที่ใช้บังคับในสังคมล้านนาล้านนั้น เพียงแต่มีวิวัฒนาการที่แตกต่างกันไป ตามยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลง

2. กฎหมายยุคที่พม่าปกครอง (พ.ศ.2101-2317)

อาณาจักรล้านนา ในยุคหลังจากที่พระเจ้าติโลกราชสิ้นพระชนม์ เริ่มมีความอ่อนแอตามลำดับ จนในที่สุดต้องเสียเอกราชให้กับพม่าในสมัยพระเมกุฎี (พ.ศ.2094-2109) สาเหตุที่ทำให้ล้านนาเสียอำนาจอกลงนั้นเกิดจากสาเหตุ 2 ประการ คือ

2.1 ความวุ่นวายภายใน

เนื่องจากขุนนางกลุ่มต่าง ๆ เกิดการขัดแย้งกันเพื่อแย่งชิงความเป็นใหญ่ ต่างฝ่ายต่างสนับสนุนคนของตนขึ้นเป็นกษัตริย์ กษัตริย์ที่ขึ้นครองราชย์อยู่ได้ไม่นานก็ต้องถูกปลงพระชนม์หรือถูกเนรเทศไปเมืองอื่น เช่น พระเมืองเกษเกล้า ถูกเนรเทศไปเมืองน้อย หรือท้าวชายคำ (พ.ศ.2081-2089) ครองราชย์ได้ไม่นานก็ถูกกล่าวหาว่าประพฤติดิฉิราชประเพณี ถูกปลดออกจากตำแหน่ง และในที่สุดก็ถูกปลงพระชนม์ ต่อมาขุนนางชาวล้านนาได้ไปทูลเชิญพระยาไชยเชษฐา ซึ่งเป็นบุตรของพระเจ้าโพธิสาลแห่งล้านช้าง (พ.ศ.2063-2091) และนางยอดคำทิพย์ ธิดาของพระยาเกศ¹⁰² ให้มาครองเชียงใหม่ พ.ศ.2089 ได้ 2 ปี คือ ระหว่าง พ.ศ.2091-2094 ในช่วงนี้พวกขุนนางเกิดการรบพุ่งฆ่าฟันกันตายมากมาย จนในที่สุดได้ไปเชิญพระเมกุฎี (พ.ศ.2094-2101) เจ้าเมืองน่านมาปกครอง แต่ความวุ่นวายก็ไม่ยุติลง ประกอบกับปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ซึ่งมีหลักฐานอ้างว่าเกิดจากการกระทำของขุนนางพม่า ซึ่งพระเมกุฎีมอบอำนาจให้ปกครองบ้านเมือง¹⁰³ จึงทำให้พระเจ้าบุเรงนองกษัตริย์ราชวงศ์ตองอูของพม่า ได้ยกทัพมาตีเชียงใหม่ได้เมื่อ พ.ศ.2101

2.2 ความวุ่นวายภายนอก

เนื่องจากภัยคุกคามของกองทัพอาณาจักรใกล้เคียง โดยเฉพาะกรุงศรีอยุธยาและพม่า ซึ่งต่างก็ต้องการแย่งชิงความเป็นใหญ่ในล้านนา เนื่องจากล้านนาเป็นแหล่ง

¹⁰² สรัสวดี อ๋องสกุล, ประวัติศาสตร์ล้านนา, ครั้งที่พิมพ์ 2 (กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2539), หน้า 206.

¹⁰³ วิไล สุทธิศิริกุล, เชียงใหม่ ก่อน เทศกาลบาล พ.ศ. 2389-2442 : การศึกษาอำนาจโครงสร้างการเมืองและเศรษฐกิจ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะอักษรศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 2.

เสปียงอาหาร อาวุธและกำลังคน¹⁰⁴ ในการทำสงครามโดยฝ่ายใดยึดครองล้านนาได้ ฝ่ายนั้นก็จะเป็นฝ่ายได้เปรียบ เนื่องจากล้านนาเป็นจุดยุทธศาสตร์ของทั้งไทยและพม่า ประกอบกับช่วงนั้นล้านนาอ่อนแอและพม่ามีกษัตริย์ที่ทรงพระปรีชาสามารถ คือ พระเจ้าบุเรงนอง จึงทำให้ล้านนาตกเป็นเมืองขึ้นของพม่า

ในช่วงแรกที่พม่าปกครองล้านนานั้น พม่าได้แต่งตั้งให้เจ้านายเชื้อสายล้านนาเป็นผู้ปกครองภายใต้การกำกับดูแลของพม่า คือ พระเจ้าเมกุฎี และพระนางราชเทวีหรือพระนางวิสุทธิเทวี โดยเชียงใหม่จะต้องส่งเครื่องบรรณาการ ต้นไม้เงิน ต้นไม้ทอง จะต้องเข้าเฝ้าพระเจ้าแผ่นดินพม่าปีละครั้งเป็นอย่างน้อย จะต้องส่งส่วยสิ่งของตามที่พม่าต้องการ เช่น ช้าง ม้า น้ำ รัก เครื่องแพรพรรณต่าง ๆ และจะต้องจัดหากำลังคน เสปียงอาหารช่วยพม่าในยามศึกสงคราม¹⁰⁵ ต่อมาหลังจากที่พระนางวิสุทธิเทวีสิ้นพระชนม์แล้ว พม่าจึงได้ส่งเชื้อพระวงศ์ตลอดถึงขุนนางพม่ามาปกครองเชียงใหม่โดยตรง

ตลอดระยะเวลาที่พม่าปกครองล้านนา นับแต่ พ.ศ.2101-2317 เป็นเวลารวม 200 ปี นั้น กิจการใดที่ไม่ขัดกับผลประโยชน์ของพม่า สันนิษฐานว่าพม่าจะอนุโลมให้ใช้ขนบธรรมเนียมของบ้านเมืองปกครอง เช่น กฎหมายที่ใช้ปกครองบ้านเมืองคือ กฎหมายมังรายศาสตร์¹⁰⁶ ซึ่งก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงบางตอนโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจของขุนนางพม่าที่มาปกครองเมืองเชียงใหม่ และการควบคุมกำลังคน เช่น ไพรและข้า สำหรับใช้อำนาจของขุนนางพม่าต่อไพร่ท่อนั้น พม่าพยายามที่จะไม่ก่อให้เกิดความทุกข์ร้อนให้มีความเสมอภาคกัน ตลอดจนให้มีความสุขความยินดีในการประกอบอาชีพ และการทำงานให้ทางบ้านเมือง ดังเช่นบทบัญญัติที่ว่า

“...สักราชได้ 931 ตัว (พ.ศ.2112) เดือน 11 ออก 10 ค่ำ วัน 7 รัก ชื่อโกชนะ 16 ลูก กินเมืองพิง จาเรนั้นก็หื้อมั่งเรล่ายต้องเข้าอิฐโรไหว้สาเจ้าตนบุญใหม่ธัมมราชาหลวงเมืองเชียงใหม่เก็บหอมไก่อ (ไพร่) ไทยอาพักรักษา (รักษาสา) บ่หื้อริตมร้าง เมืองสัน (ฉัน) ไคไก่อ (ไพร่) ไทยไก่อ (ไพร่) บ้านไทยเมืองบร่อนบใหม่บ่ทุกขบ่ยาก ก็หื้อเสมอเมสอดด้วยกัน หื้อมีสมันตหื้อสุก (สุข) หนุ่มชุ่มเย็นไปนั้น...ตั้งข้าใหญ่ไก่อ (ไพร่) ไทยกูทั้งหลาย เช่น กูนี้ก็มีใจชมชื่นยินดีเวียกสว่าง (สร้าง) ชื่อชายกิน ไปไกล ไปไกล นั่งนอนก็เสมอตั้งกันพร้อมเพียง (เพรียง) กันเพิงควรเสีย บ่ควรเสียก็ดี ก็ไหว้สายังหน้าหอคำเจ้ามีสัน (ฉัน) นี้...”¹⁰⁷

¹⁰⁴ เตือนใจ ไชยศิลป์, เรื่องเดิม, หน้า 79.

¹⁰⁵ สุรพล คำวิหกุล, แผ่นดินล้านนา (กรุงเทพฯ: ด่านสุทธาการพิมพ์, 2539), หน้า 48.

¹⁰⁶ อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว, เรื่องเดิม, หน้า 21.

¹⁰⁷ สมหมาย เปรมจิตต์, เรื่องเดิม, หน้า 38.

นอกจากนั้นห้ามไพร่พลชาวพม่าที่มาจากหงสาวดีและอังวะที่เข้ามาอยู่ในเมืองเชียงใหม่ อย่าได้ข่มเหงขุนนางเมืองเชียงใหม่ให้ได้รับความเดือดร้อน ข้าวของเขาปันให้เท่าใดก็เอาเท่านั้น อย่าได้เข้าชิงเอามาเป็นของตน ดังบทบัญญัติที่กล่าวไว้ว่า

“ประการหนึ่ง นั้น ล้า ช้าง ม้า (ม้า) แก้วหนาทัพรราว ไปมาลูกแก่หงสาวดี และอังวะสมานั้น ดั่งเมืองเชียงใหม่หากเป็นอาณาตุ คันमारอด แล้วแปลงโรงช้างโรงม้า (ม้า) ตูบหอเรือนอย่าข่มเหงเอา ขุนกินบ้านกินเมืองทั้งหลาย ปันหื้อเท่าใดหื้อได้เอาเท่านั้น อย่าได้ลู่ได้หิม...”¹⁰⁸

“ในเรื่องการควบคุมกำลังไพร่พลนั้น พม่าจะเคร่งครัดมากเป็นพิเศษ โดยเฉพาะเมื่อมีการเกณฑ์แรงงาน ถ้าไพร่คนใดหลีกเลี่ยงงานโดยใช้กลวิธีต่าง ๆ ต้องมีโทษถึงจำคุก แต่ถ้าพ่อแม่คนใดรู้แล้วละเลยหลีกเลี่ยงไม่ยอมส่งลูกของตนไปทำงาน ต้องมีโทษถึงประหารชีวิต ดังที่กฎหมายบัญญัติว่า¹⁰⁹

ประการหนึ่ง คันราชการเจ้านั้น ก็อุบายอปริยายมาฆ่าแข่งกระทำแล้วก็แต่งและหลีกเลี่ยงนั้น อย่าหื้อได้ราง หื้อได้เก็บหอมเอาแล้ว หื้อได้เอาการเจ้า คันหากเขียนการรางวัล หากหื้อคืนมาก็หื้ออยู่ที่เกล้า (เกล้า) มัน คันบออยู่ชำระทำอุบายเยี่ยะเชื้อ 1 แถมหื้อปันราชวัดแก่มัน”

ประการหนึ่ง “ตั้งกิจจราชการเจ้าเกิดมี ก็หากรู้จักว่าจักได้ลูกเอาราชการก็เอาลูกเต่าไปเสียที่ไกลแล้ว ก็ซุกซงหว่างห้วยพุดอยป่าเถื่อนบุ๋นไปซุกซ่อนตัวอยู่ยังหว่างห้วยพุดอยพูเขา เป็นผู้หลีกเลี่ยงยังการเจ้าตั้งเขาทั้งหลายนั้น ก็หื้อไล่กำกุ่มยับเอา ทั้งแม่หญิงพ่อชายหื้อเลี้ยงแล้ว หัวเขาดกตีหนั้นเลี้ยง”

ส่วนของการตัดสินคดีความ พม่าก็ความยุติธรรมแก่พลเมืองชาวล้านนาตามสมควร ห้ามข้าราชการพม่าลงโทษปรับไหมชาวเมือง โดยกฎหมายมิได้บัญญัติความผิดไว้ การตัดสินคดี ต้องเป็นไปด้วยยุติธรรม ดังที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่า¹¹⁰ หนังสืออาชญาหน้าจิตตราหางหนังสือ เลี่ยมบ่มีก็อย่าหื้อได้บาปได้ไหม อย่าได้กระทำ อาชญาหนังสือเลี่ยมมีเป็นหนี เกล่า (เกล้า) หนีหลังนั้น ขุนกินเมืองโหมยหวาน พ่อเมืองแกหัวทั้งหลาย หื้อได้จัดเจียงคันหากแมนแล้ว หื้อได้ตัดแต่ง อย่าได้แต่งตามใจสำคนใช้

ในการตัดสินคดีโดยทั่ว ๆ ไป ให้ผู้ปกครองของแคว้นนั้นเป็นผู้ตัดสิน ถ้าเป็นคดีสำคัญหรือคดีใหญ่ ให้มีการประชุมเจ้าเมือง (ขุนกินเมือง) เลขานุการ (จาเรแคว้น) หัวหน้า

¹⁰⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

¹⁰⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

¹¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

แคว้น และล้ามให้ประชุมพร้อมกันที่กว๋าน (ศาล) แล้วให้พิจารณาตัดสินตามธรรมศาสตร์ (รัตนดิลกธัมมสาด) ราชศาสตร์ อย่าให้เห็นแก่สินบนและความลำเอียง¹¹¹ ดังบทบัญญัติที่ว่า¹¹²

ประการที่ 1 อันผิดเถียงกันและเป็นถ้อยเป็นคำ หากมีนั้นแก้หัวแก้แคว้นทั้งหลาย หื้อตัดแต่งหื้อแมนคลอง อันเข้าเจ็ยกว๋านโกแมนคำใหญ่ตั้งอันกัตี หื้อได้ลงกว๋านเก็งควร 50 นั้น กินเมืองแก่บ้านทั้งหลายมีที่ใด ก็หื้อได้มาพร้อมเพรียงกันที่ขุนกินเมือง แก่หัวจาเรกินแคว้นแก่แคว้นล้ามหื้อมาพร้อมกันตัดแต่งตามรัตนดิลกธัมมสาด (ธรรมศาสตร์) ราชสาด (ราชศาสตร์) นั้นมีเป็นสันใด ก็หื้อสงปลองกันตัดแต่งลัปลัซ้องและคุดหน้าใหญ่หน้าน้อยและของฝายอันใหญ่อันน้อยแล้ว อย่าหื้อได้ตัดแต่ง

ล้านนาในช่วงที่ตกอยู่ภายใต้การปกครองของพม่า (พ.ศ.2010-2317) นั้นพม่าปกครองโดยเปิดโอกาสให้ชาวล้านนามีวิถีชีวิตแบบเดิม ๆ ของตน โดยเจ้านายและขุนนางชาวพม่าจะไม่เข้าไปก้าวกายจนก่อให้เกิดความเดือดร้อนใด ๆ แก่ชาวเมือง ทั้งนี้คงเนื่องมาจากเพื่อป้องกันต่อต้านจากชาวเมืองล้านนานั้นเอง ในด้านกฎหมายยังคงใช้กฎหมายมังรายศาสตร์ในการปกครองบ้านเมือง เพียงแต่จะเข้มงวดและเปลี่ยนแปลงในส่วนของการควบคุมกำลังคนที่ใช้ในการทำสงครามเท่านั้น โดยถ้าไพร่เมืองหรือข้าทาสคนใดหลบหนีจากการเกณฑ์แรงงานให้รัฐ ก็จะถูกลงโทษจำคุกจนกระทั่งถึงประหารชีวิตได้ ผลจากการควบคุมเข้มงวดนี้ตลอดระยะเวลาที่พม่าปกครองล้านนาจึงมีพวกที่ต่อต้านพม่าก่อความไม่สงบอยู่อย่างต่อเนื่อง

3. กฎหมายยุคที่ตกเป็นเมืองประเทศราชของไทย (พ.ศ.2317-2442)

การกอบกู้เอกราชของล้านนาเริ่มตั้งแต่ พ.ศ.2314 เมื่อพระยาเจ้าบ้านขุนนางเมืองเชียงใหม่ กับไปพะยูนเจ้านเมืองเชียงใหม่ในตอนนั้น เกิดทะเลาะวิวาทกันที่กลางเมืองเชียงใหม่ ยังผลให้พระยาเจ้าบ้านซึ่งมีกำลังพลน้อยกว่าต้องพ่ายแพ้ไป ประกอบกับช่วงนั้นพบว่าพม่าที่อยู่รักษาเมืองเชียงใหม่ กดขี่ข่มเหงประชาชนให้ได้รับความเดือดร้อน ต้องหนีไปซ่องสุมเป็นโจรอยู่ตามป่าเขา ดังนั้น พระยาเจ้าบ้านกับพระยาภาวิละ บุตรเจ้าเมืองลำปาง จึงเห็นควรที่จะคิดขบถออกจากอำนาจของพม่า โดยยอมสวามิภักดิ์ต่อกองทัพไทย ที่ยกทัพมาประชิดเมืองเชียงใหม่ จากการนำทัพของพระเจ้าตากสิน พร้อมด้วยเจ้าพระยาจักรีและเจ้าพระนาสุรัสสีห์ จนกระทั่งในปี พ.ศ.2317 กองทัพไทยจึงสามารถขับไล่พม่าออกจากเมืองเชียงใหม่ได้สำเร็จ และพม่าได้หนีออกไปตั้งมั่นอยู่เมืองเชียงแสน หลังจากเสร็จศึกสงครามแล้ว พระเจ้าตากสินก็ได้ทรงแต่งตั้งให้พระยาเจ้าบ้านเป็นพระยาวิเชียรประการ เจ้าเมืองเชียงใหม่ และทรงโปรดตั้งให้พระยาภาวิละเป็นเจ้าเมืองนครลำปาง

¹¹¹ อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว, เรื่องเดิม, หน้า 31.

¹¹² สมหมาย เปรมจิตต์, เรื่องเดิม, หน้า 40.

ถึงแม้กองทัพไทยจะร่วมกับกองทัพของล้านนาขับไล่พม่าออกจากเมืองเชียงใหม่ไปแล้วก็ตาม แต่ภัยจากสงครามพม่ายังไม่หมดไป เมื่อปรากฏว่า พ.ศ.2319 พม่าก็ได้ยกทัพมาตีเมืองเชียงใหม่อีก ผลจากการโจมตีครั้งนี้ทำให้ พระยาเจ้าบ้านต้องละทิ้งเมืองเชียงใหม่ให้เป็นเมืองร้างไประยะหนึ่ง ย้ายไปตั้งอยู่ที่เมืองป่าซางเกือบ 20 ปี จนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ เมื่อสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกเสด็จขึ้นครองราชย์ ได้มีการบูรณะฟื้นฟูเมืองเชียงใหม่ขึ้นอีกครั้งในปี พ.ศ.2347 กองทัพไทยร่วมกับกองทัพเชียงใหม่ยกทัพไปตีเมืองเชียงแสน และในที่สุดก็สามารถขับไล่พม่าให้ออกไปจากแผ่นดินล้านนาได้อย่างสิ้นเชิง จากความดีความชอบครั้งนั้น เมื่อพระยาภาววิไลได้พาเจ้านายพี่น้องลงมาเฝ้าสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกปฐมกษัตริย์พระองค์ใหม่ของกรุงรัตนโกสินทร์ พระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้เลื่อนยศพระยาภาววิไลเป็นพระยาวิชิตปราการ เจ้าเมืองนครเชียงใหม่¹¹³ มีฐานะเป็นเจ้าเมืองประเทศราช

ตลอดระยะเวลาที่เชียงใหม่และหัวเมืองล้านนาตกเป็นประเทศราชของกรุงรัตนโกสินทร์ตั้งแต่ช่วงรัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 4 นั้น เจ้านายผู้ปกครองเมืองเชียงใหม่มีอิสระเต็มที่ในการปกครองตนเอง โดยราชสำนักกรุงเทพฯได้ระมัดระวังในการที่จะไม่เข้าไปแทรกแซงภารกิจภายในของเมืองเชียงใหม่ ทั้งในด้านการปกครอง เศรษฐกิจ วัฒนธรรมและประเพณี¹¹⁴ รวมทั้งระบบกฎหมายซึ่งสันนิษฐานว่าตั้งแต่สมัยพระยาภาววิไลต้นวงศ์เจ้าเจ็ดตนลงมา ก็คงจะได้นำกฎหมายที่ประกาศใช้สมัยก่อนที่ยังมีความเหมาะสมกับเหตุการณ์บ้านเมืองมาใช้เรื่อยไม่เปลี่ยนแปลง¹¹⁵ เนื่องจากกฎหมายส่วนที่ค้นพบปรากฏว่าได้มีการคัดลอกต่อ ๆ กันมาในสมัยกรุงธนบุรี และสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น เช่น กฎหมายมังรายศาสตร์ฉบับเส้าให้ธรรมศาสตร์ และกฎหมายพระยามังราย ซึ่งเนื้อความก็จะคล้ายคลึงกัน มีเปลี่ยนแปลงบ้างในเรื่องของการกำหนดอัตราค่าปรับสำหรับความผิดฐานต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ส่วนอิทธิพลของกฎหมายจากกรุงเทพฯ ที่มีผลกระทบของกฎหมายล้านนานั้นจะเป็นลักษณะที่กฎหมายล้านนานำเอากฎหมายกรุงเทพฯ บางลักษณะไปผนวกเข้ากับกฎหมายล้านนาเพิ่มเติม เช่น หนังสืออนุโลมญาณกฎหมายโบราณและหัตถกัมมวินิจฉัยบาฬีฎีการอมสมมุติราช หรือเป็นการยกเอากฎหมายจากกรุงเทพฯ มาใช้

¹¹³ พงศาวดารโยนก, เรื่องเดิม, หน้า 542.

¹¹⁴ วิไล สุทธิศิริกุล, เรื่องเดิม, หน้า 37.

¹¹⁵ อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว, การวิเคราะห์สังคมเชียงใหม่สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นตามต้นฉบับโบราณในภาคเหนือ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะอักษรศาสตร์ แผนกประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 57.

ทั้งหมด เช่น กฎหมายโบราณ : ลักษณะพยาน¹¹⁶ จนกระทั่งถึงสมัยพระเจ้าอินทวิชยานนท์ เจ้าหลวงเชียงใหม่องค์ที่ 7 (พ.ศ.2413-2453) ซึ่งเป็นช่วงที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาครวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเพื่อสร้างรัฐสมัยใหม่โดยจัดระบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลในมณฑลพายัพ (พ.ศ.2437-2442) ระบบกฎหมายล้านนาไทยจึงถูกยกเลิกไปทั้งหมด

ในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น นโยบายรัฐบาลสยามต่อล้านนาเริ่มเปลี่ยนแปลงไปโดยทางส่วนกลาง หรือราชสำนักกรุงเทพฯ เริ่มที่จะเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในล้านนามากขึ้น ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากภาวะอันสมดุลงานอำนาจการเมืองในภูมิภาคนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปเมื่ออังกฤษสามารถมีชัยชนะเหนือพม่า ในสงครามที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Anglo-Burmese War (พ.ศ.2367-2369)¹¹⁷ ซึ่งมีผลให้ทั้งอังกฤษและฝรั่งเศสเริ่มมีการแข่งขันกันล่าอาณานิคม จนกระทั่งทำให้ไทยต้องตกลงทำสัญญาเบาว์ริงกับอังกฤษ เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2398 โดยไทยต้องยกเลิกระบบการค้าแบบผูกขาด และต้องเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตแก่คนในบังคับอังกฤษ (ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายไทย)¹¹⁸ รวมทั้งความขัดแย้งเรื่องพรมแดนกับฝรั่งเศสด้วย ดังนั้นรัชกาลที่ 5 จึงดำเนินนโยบายทั้งทางส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาคนโยบายหนึ่งที่ถือว่าจำเป็นเร่งด่วนนั้นคือนโยบายด้านการเมืองการปกครอง เพื่อเป็นการดึงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางให้เป็นรัฐสมัยใหม่ จึงจัดระบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล เริ่มจากหัวเมืองชั้นในก่อนจึงขยายไปสู่หัวเมืองประเทศราช ตั้งแต่ พ.ศ.2437-2442 จึงทั้งทั้ง 18 มณฑลในพระราชอาณาจักร โดยมีมณฑลพายัพจัดเป็นมณฑลเทศาภิบาลในปลายปี พ.ศ.2442 ก่อนหน้านั้นรัฐบาลสยามได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในมณฑลพายัพตั้งแต่ปี พ.ศ.2417 เนื่องจากปัญหาการฟ้องร้องระหว่างคนบังคับอังกฤษกับบรรดาเจ้านายชั้นสูงในหัวเมืองล้านนาเรื่องการสัมปทานป่าไม้ ทำให้คนในบังคับอังกฤษไม่ยอมรับอำนาจการพิจารณาตัดสินคดีของศาลท้องถิ่นของล้านนาที่เรียกว่า "ศาลนามหลวง" โดยอ้างว่าไม่ได้รับความยุติธรรมเท่าที่ควรเป็นสาเหตุให้รัฐบาลสยามสมัยนั้นต้องมีการลงนามทำสนธิสัญญาเชียงใหม่ พ.ศ.2416 (Treaty of Chiangmai)¹¹⁹

¹¹⁶ อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว, เรื่องเดิม, หน้า 106.

¹¹⁷ ธิดา สารธยา, **ราษฎรในครรถองแห่งความเจริญของสยาม** (กรุงเทพฯ: ด้านสุทธการพิมพ์, 2540), หน้า 14.

¹¹⁸ วิชิต สุรพงษ์ชัย และคณะ, **100 ปี เสด็จประพาศยุโรปในรัชกาลที่ 5 2440-2540** (กรุงเทพฯ: ศิลปะสนอง, 2540), หน้า 28.

¹¹⁹ กระทรวงต่างประเทศ, กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, **สนธิสัญญาและความตกลงระหว่างภาคีระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ** (กรุงเทพฯ: กระทรวงต่างประเทศ, 2512), หน้า 31-36.

หลังจากลงนามในสนธิสัญญาเชียงใหม่ได้ไม่นาน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทำหนังสือสัญญาฉบับหนึ่งเรียกว่า หนังสือสัญญาว่าด้วยการที่เจ้านครเชียงใหม่จะรักษาบ้านเมืองให้เรียบร้อย ร.ศ.92 ด้วยเหตุผลดังที่ปรากฏในข้อความตอนต้นของสัญญาว่า

“...ถ้าลูกค้าคนชาวต่างประเทศมีคดีเกี่ยวข้องจะฟ้องพวกลาวเมืองเชียงใหม่ เมืองลำปาง เมืองลำพูน ฤาจะฟ้องคนซึ่งเป็นลัษเยกเมืองต่างประเทศด้วยกัน ที่มาตั้งทำมาหากิน... ก็ต้องฟ้องต่อเจ้านายฝ่ายลาว ก็ชำระว่ากล่าวเอาตามความพึงพอใจ และธรรมเนียมบ้านเมืองของตนเอง กฎหมายของบ้านเมืองก็ถือติดกันกับกฎหมายกรุงเทพมหานคร และข้อหนังสือสัญญาซึ่งคอมเวนเมนต์ประเทศยุโรปได้ทำไว้ต่อกรุงเทพมหานคร ถ้อยความสิ่งเกิดขึ้นเป็นความเล็กน้อย ก็มักเป็นความใหญ่ต้องเสียพัสดุทองเงินมาก เพราะกฎหมายบ้านเมืองไม่ต้องกับหนังสือสัญญา จึงได้ทรงพระราชดำริเห็นว่าเมืองเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน เป็นเมืองประเทศราชขึ้นกับกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครถือกฎหมายรักษาข้อสัญญาทางพระราชไมตรีเมืองต่างประเทศ ประการใด เมืองเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน ก็ต้องประพฤติตามกรุงเทพมหานคร...”¹²⁰

จากข้อความข้างต้น แสดงให้เห็นว่าระบบการศาลและระบบกฎหมายที่ใช้ในสังคมล้านนาไม่เป็นที่ยอมรับของชาวต่างประเทศที่เข้ามาค้าขายในเมืองเชียงใหม่ ดังนั้นรัฐบาลสยามจึงเห็นควรที่จะเข้าไปแทรกแซงและจัดการระบบการศาล และระบบกฎหมายเพื่อให้ตรงกับข้อสัญญาที่ทางรัฐบาลสยามได้ตกลงไว้ในสนธิสัญญาเชียงใหม่ โดยศาลแรกที่ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.2417 คือศาลต่างประเทศ ซึ่งมีข้าหลวงตุลาการที่ได้โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากส่วนกลางให้ขึ้นไปทำหน้าที่ในการชำระคดีความระหว่างคนบังคับอังกฤษกับคนในบังคับสยามที่มีคดีพิพาทกันในเรื่องของการทำป่าไม้ แต่อย่างไรก็ตามการที่รัฐบาลส่วนกลางตั้งศาลต่างประเทศ และข้าหลวงตุลาการไปประจำที่เมืองเชียงใหม่ นั้น รัฐบาลสยามก็พยายามกระทำด้วยความสุขุมและระมัดระวังไม่ให้ไปกระทบกระเทือนอำนาจของบรรดาเจ้านายชั้นสูงของเชียงใหม่ เพื่อป้องกันไม่ให้ข้าหลวงตุลาการที่ไปประจำที่เมืองเชียงใหม่ใช้อำนาจเกินขอบเขต พระบาทสมเด็จพระจุลเจ้าเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตรากฎหมายที่ชื่อว่า พระราชบัญญัติสำหรับข้าหลวงชำระความหัวเมือง พ.ศ.2417¹²¹ กำหนดอำนาจและหน้าที่ของข้าหลวงตุลาการไม่ใช้ในการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ แต่ในส่วนของบรรดาเมืองประเทศราช หัวเมืองเอก

¹²⁰ กจข., รัชกาลที่ 5 กร.5ม.1-65 เรื่องหนังสือสัญญาว่าด้วยการที่เจ้านครเชียงใหม่จะรักษาบ้านเมืองให้เรียบร้อย ร.ศ. 92.

¹²¹ สำนักงานราชเลขาธิการ, กฎหมายในรัชกาลที่ 5 เล่ม 1 (กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง, 2541), หน้า 40.

เมืองโท เมืองตรี เมืองจัตวา ฝ่ายเหนือฝ่ายใต้ทั้งหลายก็ใช้ว่าจะมีอำนาจตกลงทำสัญญากับชาวต่างประเทศ หรือชาวสยามได้อย่างอิสระเช่นแต่ก่อน¹²²

ต่อมาในปี พ.ศ.2426 เจ้าทิพเกสรชายาเจ้าอินทวิชยานนท์ถึงแก่อนิจกรรม ประกอบกับทางรัฐบาลสยามได้มีการตกลงทำสัญญาเชียงใหม่ฉบับที่ 2 พ.ศ.2426 กับรัฐบาลอาณานิคมอังกฤษ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นพิชิตปรีชากร ขึ้นมาดำเนินการปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพ พ.ศ.2427 แต่อย่างไรก็ตามการปฏิรูปการปกครองในขณะนั้นก็พบอุปสรรคมากมาย ดังที่ปรากฏในพระหัตเลขาของกรมหมื่นพิชิตปรีชากร ซึ่งมีถึงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

“...ด้วยเจ้าเทพไกรสร ป่วยถึงแก่กรรม...แล้วราชการบ้านเมืองในเมืองเชียงใหม่ทั้งปวงกลับไปหมดสิ้น การที่จะจัดทำมาแต่ก่อนก็ใช้ไม่ได้ ป่วยการเปล่า...แต่เดิมสรรพราชการงานเมืองอยู่กับเจ้าเทพไกรสรนี้ผู้เดียวเด็ดขาดตลอดเหมือนเป็นตัวเจ้าเมืองเชียงใหม่อยู่เอง และเธอเป็นคนดี คนฉลาด...เจ้าเทพไกรสรผู้เดียวในเมืองนี้ที่มีผู้รู้พึ่งเหตุผลอันควรชอบ และมีตาที่แลเห็นกรุงเทพ...”¹²³

นอกจากอำนาจบริหาร และตุลาการที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ในส่วนของอำนาจนิติบัญญัติที่เป็นการออกกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ภายในหัวเมืองเหนือ นั้น เป็นอำนาจหน้าที่ร่วมกันระหว่างบรรดาเจ้านาย บุตรหลาน และข้าหลวงใหญ่ที่ร่วมกันพิจารณา และเสนอไปยังส่วนกลางให้ความเห็นชอบ และลงในราชกิจจานุเบกษา ประกาศให้ทราบทั่วกัน เช่น ประกาศห้ามเจ้านายราษฎรเล่นการพนันในเมืองเชียงใหม่ ประกาศห้ามเจ้านาย ราษฎร และคนต่างประเทศถือเครื่องศัตราวุธต่าง ๆ เดินไปมาตามถนนหนทางภายในและนอกเวียง ตั้งแต่ห้าค่ำจนถึง 11 ทุ่ม จวนแจ้ง หรือประกาศห้ามมิให้ราษฎรลักลอบซื้อขายเครื่องศัตราวุธ กระสุนดินดำ เป็นต้น¹²⁴

ในเมืองเชียงใหม่ได้มีการยกเลิกศาลพื้นเมืองหรือศาลท้องถิ่น และตั้งศาลเมืองขึ้นโดยพระยาทรงสุรเดชได้รวบรวมศาลของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ทั้ง 6 กรมมารวมเป็นศาลเมืองเพื่อพิจารณาคดีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในเมืองเชียงใหม่ โดยมีเจ้านายชั้นสูงของเชียงใหม่และข้าราชการส่วนกลางร่วมกันพิจารณาคดีตัดสินคดี ภายหลังจากที่ปีแอร์ โอไรต์ ซึ่งเป็นนักกฎหมายชาวเบลเยียมเดินทางเข้าสยามในช่วงปี พ.ศ.2439-2441 เพื่อเป็นผู้ช่วยที่ปรึกษาด้านกฎหมายและ

¹²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 235.

¹²³ กจช., รัชกาลที่ 5 กร. 5ม1-62 รายงานกรมหมื่นพิชิตปรีชากร เรื่องจัดราชการเมืองเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง ร.ศ. 103.

¹²⁴ สำนักงานราชเลขาธิการ, กฎหมายในรัชกาลที่ 5 เล่ม 3 (กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง, 2541), หน้า 1023.

เป็นผู้ช่วยโดยตรงของเจ้าพระยาอภัยราชา หรือนายรอลัง จักแมงส์ ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้รับแต่งตั้งให้เดินทางไปทำหน้าที่ตัดสินคดีเคลเลตท์ ร่วมกับนายจอห์น บาเรตท์ ราชทูตสหรัฐที่เชียงใหม่ เมื่อ พ.ศ.2440 จากการเดินทางไปครั้งนั้นนายปีแอร์ โอว์ต พบว่ากฎหมายที่ใช้ในการพิจารณาความในศาลไม่ว่าจะเป็น คดีแพ่งหรืออาญา "...ผู้พิพากษาจะต้องใช้กฎหมายสยามให้มากที่สุด กฎหมายสยามทุกข้อ สามารถใช้ได้ในหัวเมืองลาว รวมทั้งกฎหมายสยามที่เกี่ยวกับทาสก็ไม่ขัดต่อประเพณีดั้งเดิมของหัวเมืองลาวแต่อย่างใด"¹²⁵ การดำเนินการปฏิรูปการเมืองการปกครองในมณฑลลาวเฉียงของพระยาทรงสุรเดชเป็นไปด้วยความเคร่งครัด จนก่อให้เกิดปัญหาขัดแย้งกับบรรดาเจ้านายบุตรหลานเจ้าผู้ครองนครในเมืองเชียงใหม่ และมีท่าทีลุกลามใหญ่โต ในที่สุดพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงเรียกพระยาทรงสุรเดชกลับ (พ.ศ.2442) และให้พระยาตรีสุทธิเทพปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทยเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลขึ้นไปจัดการราชการบ้านเมือง ร่วมกับเจ้านายบุตรหลาน พระยาแสนท้าวลาวในเมืองเชียงใหม่ในที่สุดได้ตกลงปรึกษาพร้อมกันจัดการปกครอง 3 เรื่องคือ 1. เรื่องเก็บเงินแทนเกณฑ์ 2. เรื่องทาส 3. เรื่องเงินค่านา ที่ดิน และผลประโยชน์ในที่ดิน¹²⁶ ซึ่งหลังจากเสนอเรื่องราวทั้งหมดไปยังส่วนกลางได้ไม่นาน ทางรัฐบาลสยามก็ได้ยกเลิกฐานะเมืองประเทศราช และประกาศให้เชียงใหม่เป็นมณฑลเทศาภิบาล โดยเจ้าเมืองเชียงใหม่องค์ต่อมาก็คือเจ้าอินทวโรรสสุริยวงศ์ (พ.ศ.2444-2452) จึงเป็นเจ้าเมืองเพียงแต่ในนามไม่มีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองเช่นเดิม นอกจากนั้นยังต้องเสียภาษีและรับเงินเดือนจากรัฐบาลสยามด้วย

หลังจากที่รัฐบาลสยามได้ประกาศให้เชียงใหม่เป็นมณฑลเทศาภิบาลได้ไม่นานรัฐบาลสยามก็เร่งที่จะปฏิรูประบบกฎหมายเพื่อใช้ในการเปลี่ยนแปลงหัวเมืองล้านนาอย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง นั้นรัฐบาลสยามได้ประกาศใช้กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับสำหรับการปกครองมณฑลลาวเฉียง ร.ศ.119¹²⁷ เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2443 โดยให้รวมเมืองเชียงใหม่ น่าน ลำปาง ลำพูน และแพร่เป็นมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ และจัดระบบระเบียบของข้าราชการจากส่วนกลางที่ขึ้นไปปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่และบทบาทของบรรดาเจ้านาย เจ้าผู้ครองนครด้วย

¹²⁵ ปีแอร์ โอว์ต, เรียบเรียงโดย พิษณุ จันทร์วิหิต, *ล้านนาในแผ่นดินพระพุทธเจ้าหลวง: บันทึกเรื่องราวและภาพการเดินทางเยี่ยมหัวเมืองเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือในสยามเมื่อ 100 ปี ก่อน* (กรุงเทพฯ: การันต์, 2539), หน้า 88.

¹²⁶ กจข., รัชกาลที่ 5 กร.5 ม 1-63/1 เลขที่ 127 จัดการปกครองเมืองนครเชียงใหม่ ร.ศ. 119.

¹²⁷ "กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ร.ศ.119," ใน *รวมบทความทางประวัติศาสตร์* (ม.ป.ท., 2539), หน้า 18.

กฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิรูปกำลังคน เพื่อเป็นการสลายอำนาจการควบคุมกำลังคนของกลุ่มอำนาจเดิม ซึ่งได้แก่บรรดาเจ้านายชั้นสูงในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะทาสมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ.119 (พ.ศ.2443)¹²⁸ พระราชบัญญัติทาสรัตนโกสินทร์ศก 124 (พ.ศ.2448) ห้ามมิให้มีการซื้อขายทาสอีกต่อไปให้ลูกทาสทุกคนเป็นไท เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2448 ส่วนทาสประเภทอื่นที่มีใช้ทาสในเรือนเบี้ย ทรงให้ลดค่าตัวเดือนละ 4 บาท นับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2448 เป็นต้นไป นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติป้องกันมิให้คนที่เป็นไทแล้วกลับไปเป็นทาสอีก และเมื่อทาสจะเปลี่ยนเจ้าเงินใหม่ ห้ามมิให้ขึ้นค่าตัว¹²⁹ ส่วนระบบไพร่ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติเกณฑ์จ้าง ร.ศ.119 (พ.ศ.2443)¹³⁰, พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร พ.ศ.2448 ซึ่งถือเป็นการสิ้นสุดระบบไพร่และทาสโดยสิ้นเชิงในแผ่นดินสยาม¹³¹

หลังจากการปฏิรูปด้านการเมืองการปกครอง และกำลังคนแล้วรัฐบาลสยามก็ได้เข้ามาดูแลเกี่ยวกับการจัดเก็บผลประโยชน์ต่าง ๆ ในหัวเมืองเหนือ โดยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเก็บเงินค่าแรงแทนเกณฑ์มณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ.119¹³² ให้เก็บเงินบรรดาชายฉกรรจ์ทั้งหลาย ปีละ 4 บาท แทนการเข้ามาเกณฑ์แรงงานของทั้งรัฐบาลสยามและเจ้านาย แสนท้าวพระยาลาวทั้งหลาย หลังจากนั้นก็ประกาศใช้พระราชบัญญัติการเก็บเงินค่าราชการ พ.ศ.2460, พระราชบัญญัติเก็บภาษีอากรที่ดินในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ.119¹³³ จนในที่สุดได้ยกเลิกไปเมื่อ พ.ศ.2481

การที่รัฐบาลสยามได้ส่งข้าราชการเข้ามาดำเนินการปฏิรูปการเมืองเชียงใหม่เชื่อว่าจะเป็นไปโดยราบรื่น เพราะได้รับการต่อต้านจากประชาชนและผู้นำท้องถิ่นที่แสดงออกในรูปของการกบฏ เช่น กบฏพระยาปราบสงคราม (พ.ศ.2432) และกบฏเงี้ยวเมืองแพร่ (พ.ศ.2445) ดังนั้น รัฐบาลสยามจึงต้องดำเนินนโยบายด้วยความสุขุม และระมัดระวัง เพื่อมิให้ได้รับการต่อต้านจากบุคคลเหล่านั้น โดยเฉพาะบรรดาเจ้านายชั้นสูง เจ้าผู้ครองนคร รัฐบาลสยามพยายามมิให้ข้าราชการส่วนกลางไปกระทำใด ๆ ที่ลุแก่อำนาจ และเป็นการลวงละเมิด

¹²⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 17 (กรกฎาคม ร.ศ.119), หน้า 134.

¹²⁹ 1 เมษายน 63 ครบ 115 ปี "วันเลิกทาส", ค้นวันที่ 13 มิถุนายน 2563 จาก https://www.thansettakij.com/content/normal_news/427572

¹³⁰ "พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์จ้าง", ใน *รัตนโกสินทร์ 119 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 17* (13 มกราคม ร.ศ. 119), หน้า 594-595.

¹³¹ ภัทรรัตน์ พันธุ์ประสิทธิ์ และภิญญาพันธุ์ พจนะลาวันย์, "อำนาจของสตรีสยามกับชายโสด: แรงงานชายขอบหลังเลิกทาสและไพร่", *ประวัติศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 5*, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2561).

¹³² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 17 (เมษายน ร.ศ.119), หน้า 127.

¹³³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 17 (พฤษภาคม ร.ศ.119), หน้า 689.

ซึ่งเกียรติยศชื่อเสียงแม้แต่ในเรื่องส่วนตัวที่นอกเหนือจากเรื่องการเมืองการปกครอง ดังที่ปรากฏในพระหัตถเลขาของสมเด็จพระตำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในเรื่องข้าราชการในกระทรวงมหาดไทยลอบทำชู้กับภรรยาของเจ้าบุญวาทวงษ์มานิต เจ้านครลำปาง ความว่า

“...เรื่องนี้ความสำคัญมีอยู่ในการที่เจ้านครลำปางจะเห็นไปว่า เป็นการที่ข้าราชการไทยทำการหมิ่นประมาทส่วนตัว คือ เจ้าผู้ครองเมืองเหล่านั้นเขาเชื่อว่ามีคนในพื้นที่บ้านเมืองคงจะไปลอบหลอหุ่มนินเขา เพราะฉะนั้นถ้าการที่เราทำอย่างไรไม่แยบคายทำให้เขารู้สึกว่าเราไม่รักษาเกียรติยศและอำนาจ ของเขาบ้างแล้วเจ้าผู้ครองเมืองคงจะรู้สึกชอกช้ำยิ่งกว่าตัดผลประโยชน์อย่างใดเสียอีก จะต้องระวังความให้มาก...”¹³⁴

กล่าวโดยสรุป นับตั้งแต่ที่ล้านนาตกเป็นเมืองประเทศราชของไทย จนกระทั่งถึงสมัยรัชกาลที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ รัฐบาลสยามได้ดำเนินนโยบายโดยการพยายามที่จะไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของล้านนา แต่ภายหลังรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้นมา รัฐบาลสยามได้เร่งที่จะทำการปฏิรูประบบการเมือง การปกครอง ตลอดจนระบบเศรษฐกิจเพื่อเข้าสู่รัฐบาลสมัยใหม่เนื่องจากภัยคุกคามจากการล่าอาณานิคมของชาติมหาอำนาจตะวันตกเช่นอังกฤษและฝรั่งเศส จากสาเหตุดังกล่าวจึงทำให้การดำเนินนโยบายของรัฐส่วนกลาง ต่อบรรดาหัวเมืองประเทศราช เมืองเอก โท ตรี จัตวา ทั้งฝ่ายเหนือฝ่ายใต้เปลี่ยนแปลงไป

ประวัติความเป็นมาของกฎหมายมังรายศาสตร์

มังรายศาสตร์หรือกฎหมายพระเจ้ามังราย เป็นกฎหมายซึ่งบัญญัติขึ้นโดยพระเจ้ามังรายเป็นกษัตริย์ผู้สร้างเมืองเชียงใหม่ขึ้นในปี พ.ศ. 1835 ซึ่งเป็นช่วงที่พ่อขุนรามคำแหงทรงครองราชย์อยู่ที่อาณาจักรสุโขทัย ลักษณะของมังรายศาสตร์นั้นคล้าย ๆ กับนำเอาคำพิพากษาหรือนำเอาคำชี้ขาดตัดสินคดีบัญญัติใหม่ โดยนำมาเรียบเรียงตามมาตรา ๆ จัดหมวดหมู่เป็นเรื่อง ๆ เป็นลักษณะทั่วไป ถ้าดูจากกฎหมายลักษณะนี้แล้วจะเห็นว่าคล้ายกับคำพิพากษาของศาล สำหรับมังรายศาสตร์ฉบับที่เก่าแก่ที่สุด ได้แก่ ฉบับที่ลานนาสีโหภิกขุได้มาจากวัดเส้าให้จังหวัดสระบุรี ภาษาและตัวหนังสือที่ใช้เขียนเป็นภาษาไทยยวน แล้วก็จารลงไปในใบลาน 48 ใบทั้งสองหน้า เว้นแต่ใบสุดท้ายซึ่งมีเพียงหน้าเดียว นอกจากนี้ก็ยังมีฉบับอื่น ๆ อีก ยังมีอีก

¹³⁴ กจ., รัชกาลที่ 5 กร.5 ม1-63/1 เลขที่ 27 การจัดการเมืองการปกครองนครเชียงใหม่ ร.ศ. 119.

ฉบับหนึ่งชื่อว่า “นาตัง” คำว่า นาตังเข้าใจว่าเป็นพวกทูตหรือชาวฝรั่งเศสได้ต้นฉบับมาแล้วก็ใช้ชื่อฉบับนาตัง ซึ่งเป็นกระดาษโรเนียวแล้วนำมาเย็บเป็นเล่ม¹³⁵

การจัดการเหมืองฝายในกฎหมายมังรายศาสตร์ เป็นระบบที่พัฒนาขึ้นมาพร้อมกับสังคมเกษตรกรรมของชาวล้านนาผู้อาศัยอยู่ตาม ที่ราบลุ่มระหว่างหุบเขา เพื่อทดน้ำเข้ามาใช้ในการเกษตร เมื่อถึงสมัยของพญามังรายที่ทรงสร้างเมืองเชียงใหม่ จึงได้มีการยกความรู้เรื่องระบบจัดการเหมืองฝายขึ้นเป็นความรู้ของอาณาจักร และตราไว้ใน “กฎหมายมังรายศาสตร์” ที่มีวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาอันเกี่ยวกับระบบจัดการเหมืองฝาย ซึ่งในปัจจุบันยังคงยึดถือและปฏิบัติสืบมาอย่างต่อเนื่อง¹³⁶

“ฝาย”¹³⁷ ภูมิปัญญาล้านนาในการบริหารจัดการน้ำ มีการกำหนดกฎเกณฑ์การทำงานตั้งแต่สมัยพ่อขุนมังรายณ์ ในการร่วมมือกันของชุมชนในการบริหารจัดการน้ำเพื่อใช้ในการเกษตร

ลักษณะภูมิประเทศของล้านนาเป็นที่ราบลุ่มระหว่างหุบเขาที่มีแม่น้ำไหลผ่าน มีการทำไร่นาและการตั้งชุมชน จึงจำเป็นต้องมีระบบชลประทานที่เหมาะสมเพื่อการทำเกษตรกรรม การทำนาโดยอาศัยน้ำฝนอย่างเดียวอาจจะไม่เพียงพอ ดังนั้นจึงได้มีการทำนาจากการใช้น้ำจากน้ำเหมือง ซึ่งจะให้ผลผลิตอย่างสม่ำเสมอเพราะมีน้ำมาหล่อเลี้ยงตลอดปี โดยที่ระบบเหมืองฝายที่ได้มีการพัฒนาการมานานหลายทศวรรษอย่างต่อเนื่อง ปรากฏในพงศาวดารและตำนานของอาณาจักรโบราณทั้งหลาย ได้แก่ ตำนานสุวรรณโคมคำ โยนกนาคนคร หิรัญนครเงินยางเชียงแสน ตำนานเมืองพะเยา เป็นต้น อาณาจักรเหล่านี้ใช้ระบบเหมืองฝายเพื่อทดน้ำขึ้นมาใช้ในไร่นาเพื่อใช้ในการเกษตรกรรม ซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงภูมิปัญญาที่สามารถปรับตัวเข้ากับระบบนิเวศได้อย่างเหมาะสม ดังปรากฏหลักฐานในพงศาวดารโยนก (พระยาประจักษ์กรจักร์. 2516) ตอนหนึ่งที่ว่า “...ข้าจักลอมน้ำอันหนึ่งฟากน้ำปิง กล้าวันออกให้เป็นแม่น้ำ...ให้ชาวบ้านชาวเมืองได้แบ่งฝายเอาน้ำเข้านา”¹³⁸

นอกจากนี้ในกฎหมายมังรายศาสตร์ ยังมีตัวบทที่บัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของน้ำและการบริหารจัดการน้ำด้วยระบบดังกล่าว เช่น

¹³⁵ คนอง วังฝายแก้ว, บทสรุปกฎหมายพระเจ้ามังราย: ปรีวรราชจากคัมภีร์โบราณ, ค้นวันที่ 26 มิถุนายน 2562 จาก <https://www.Gotoknow.org>

¹³⁶ เรื่องเดียวกัน.

¹³⁷ พรพิไล เลิศวิชา และคนอื่นๆ, เรื่องเดิม.

¹³⁸ เรื่องเดียวกัน.

มาตรา 1 ควรจัดให้ไพร่พลัดเปลี่ยนกัน มาทำงานหลวง 10 วัน กลับไปสร้างเหมืองฝาย ไร่นาสวนเรือที่ดิน 10 วัน จัดเช่นนี้ถูกต้องตามทำนองคลองธรรมแต่โบราณแล¹³⁹

มาตรา 1 ผู้ใดออกอาจายดฝาย (ซึ่งฝาย) ทานเสียหาย พันหลักฝายมองฝาย (มอง โดยปกติ หมายถึงกระเดื่องดำข้าวชนิดที่อาศัยกำลังน้ำดำข้าว เรียกว่า มองน้ำ) ของทานเสียให้ใหม่ 33,000 เปี้ย¹⁴⁰

มาตรา 1 ...ผู้ใดไล่แพลงน้ำมาชนฝายทานทะเลพุ้งเสีย ให้มันสร้างชดใช้ ถ้าสร้างชดใช้ไม่ได้ให้ตีราคาฝายใหญ่ 110 เงิน ฝายเล็ก 52 เงิน ผู้ใดลองเรือแพใหญ่ถ่อพายไม่ไหวจนชนฝายทานทะเลเสียงาน ให้มันสร้างชดใช้ไม่ได้ ให้คิดราคาฝายใหญ่ 52 เงิน ฝายเล็ก 23 เงิน เพราะเกินกำลังมันถ่อพายไม่ไหว¹⁴¹

...ผู้ใดออกอาจทำให้หอบุชาฝายเสียหาย ผิดฝาย ฝายทะเลพุ้งเสีย ให้สร้างหอบุชาฝายขึ้นดั้งเดิม แล้วให้มันจัดเครื่องพลีกรรมบูชาให้ถูกต้อง แล้วให้มันสร้างฝายขึ้นให้เหมือนเดิม ฝายสร้างฝายไม่ได้ ให้มันจัดการเลี้ยงดูผู้คนที่มาสร้างฝายนั้นจนกระทั่งแล้วเสร็จ ฝายไม่ยอมเลี้ยงดู ให้เอาเงินจากมัน 50 เงิน มาจ่ายเลี้ยงคนทั้งปวง ฝายไม่สร้างหอบุชา ไม่ยอมจัดหาเครื่องบูชา แต่จะขอสร้างฝายให้เหมือนเดิม อายยอมให้มันสร้าง ถือว่ามันเป็นผู้สร้างก็จะไม่มันคง เพราะเหตุผิดฝายให้มันหาเครื่องพลีกรรมบูชาให้จงได้ก่อน แล้วจึงให้มันสร้างฝาย ฝายไม่ยอมจัดหาเครื่องบูชาฝาย ก็ไม่ยอมให้สร้าง ให้คิดราคาฝายใหญ่ 330 เงิน ฝายเล็ก 110 เงิน¹⁴²

...ผู้ใดชุดทำลายแทนทาน (แต่ = แยกจากฝายเข้าคลองหรือเหมือง = คู หรือคันคู) ผิดใหญ่ ให้ใหม่ 52 เงิน ผิดเล็ก ให้ใหม่ 11 เงิน¹⁴³

การชลประทานของล้านนา ได้มีการพัฒนาการต่อมาด้วยการวางระเบียบแบบแผนการจ่ายน้ำทั้งระบบขนาดใหญ่และขนาดเล็กโดยข้อกำหนดเหล่านี้ได้มีตราไว้ในกฎหมายเก่าแก่ของล้านนา คือ “มังรายศาสตร์” โดยสาระสำคัญ ข้อกำหนดในกฎหมายนี้เป็นการร่วมแรงกันในการสร้างและการบำรุงรักษาเหมืองฝาย รวมทั้งการปรับโทษในการขโมยน้ำและการทำเหมืองฝายชำรุดเสียหาย กฎมีประเทศที่สร้างเหมืองฝายนิยมเลือกบริเวณที่มีลำห้วย ณ ท่าเลที่น้ำไหลลงมาจากหุบเขา เมื่อกั้นทำนบแล้วก็จะส่งน้ำไปตามลำเหมือง หรือคลองส่งน้ำที่ขุดขึ้น

¹³⁹ ประเสริฐ ณ นคร, มังรายศาสตร์ (เรียบเรียงเป็นภาษาปัจจุบัน), พิมพ์เนื่องในงานพระราชทานเพลิงศพ หลวงโศทรกิตยานุพัทธ์ (อาสา โศทรกิตย) ณ เมรุวัดพระศรีมหาธาตุ บางเขน วันอาทิตย์ ที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2514 (พระนคร: เลียงเชียงจงเจริญ, 2514), หน้า 5.

¹⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 84.

¹⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 96.

¹⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 97.

¹⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 101.

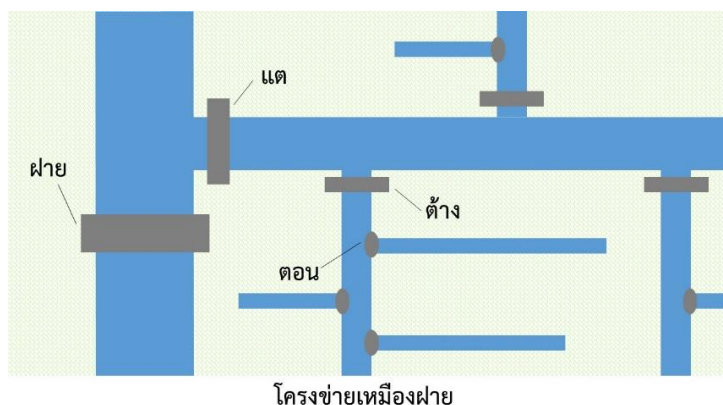
จากการร่วมมือร่วมแรงของประชาชนในท้องถิ่น น้ำนี้จะถูกผันเข้าสู่ไร่นาเบื้องล่าง สำหรับเมืองฝายขนาดใหญ่ที่สร้างขึ้นอย่างถาวรนั้น ส่วนมากจะนิยมสร้างขวางแม่น้ำสายใหญ่ ฝายขนาดใหญ่จะมีลำเหมืองส่งน้ำไปเลี้ยงพื้นที่นาทำให้สามารถขยายที่ทำนาทำได้กว้างขวางขึ้น โดยมีระบบเหมืองซอยหลายสายแจกจ่ายน้ำเป็นเครือข่าย ในกรอบอ้างอิงของชาวบ้านลำนนา “ฝาย” เป็นทำนบกั้นน้ำขนาดใหญ่ “แต” เป็นทำนบหรือประตูน้ำที่แยกจากฝายเข้าสู่เหมืองขนาดเล็ก “ต้าง” เป็นประตูน้ำเล็กแยกน้ำจากแตไปสู่ไร่นาและ “ตอน” เป็นทำนบคลองย่อยที่มีขนาดเล็กที่สุดที่จ่ายน้ำเข้าสู่ที่นาแต่ละแปลง¹⁴⁴



ภาพ 1 ระบบเหมือง¹⁴⁵

¹⁴⁴ เอกวิทย์ ฌ กลาง, หนังสือชุดภูมิปัญญาชาวบ้านกับกระบวนการเรียนรู้และปรับตัวของชาวบ้านไทย (ภูมิปัญญาลำนนา) (ม.ป.ท., 2540).

¹⁴⁵ ระบบเหมืองฝาย, ค้นวันที่ 8 มิถุนายน 2563 จาก http://nahmchan.oasys-lab.com/?page_id=33



ภาพ 2 แต่ ต่าง ตอน¹⁴⁶

การบำรุงรักษาดูแลเหมืองฝาย การควบคุมการแจกจ่ายน้ำ การยุติข้อพิพาทแย่งชิงน้ำกัน และการแก้ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ นั้นจะต้องมีผู้ควบคุมดูแลซึ่งหัวหน้าใหญ่ที่คอยดูแลเหมืองฝายให้เกิดประโยชน์เหมาะสมเรียกว่า “แก่ฝาย” ส่วนการระบายน้ำเข้าไร่นาจะมีผู้จัดการเรียกว่า “แก่เหมือง” สำหรับแก่เหมืองจะต้องเป็นผู้ดูแลลำเหมืองและจัดสรรปันน้ำให้แก่ลูกเหมืองอย่างถูกต้องและยุติธรรม ส่วนแก่ฝายก็ได้ผู้ที่เลือกมาจากแก่เหมืองที่มีลักษณะเป็นผู้นำสูงและเป็นที่ยอมรับนับถือ เพราะจะต้องเป็นหัวหน้าแก่เหมืองทั้งหมด¹⁴⁷

โดยปกติแก่ฝายคนหนึ่งจะมีแก่เหมืองเป็นลูกน้อง 10-20 คน และแก่ฝายแก่เหมืองนั้นต้องทำงานหลายอย่าง และต้องใช้เวลามากในการดูแลรับผิดชอบคลองเล็กคลองย่อยของระบบแก่เหมืองของแต่ละหมู่บ้านจะคอยบอกกล่าวความต้องการใช้น้ำของชาวนาให้กับแก่เหมืองที่ดูแลคลองส่งน้ำที่ใหญ่กว่าขึ้นไปเป็นลำดับไปจนถึงแก่ฝายและรับถ่ายทอดคำสั่งและข้อมูลการตัดสินใจจากแก่ฝายและแก่เหมืองอื่น ๆ และมีการจัดประชุมปรึกษารือกันทั้งหมดเพื่อซ่อมแซมฝาย ปันน้ำในฤดูแล้ง หรือบอกกล่าวเกณฑ์แรงงานลูกบ้าน แก่เหมืองแต่ละคนจะมีหน้าที่ตัดสินใจภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเองดังนี้¹⁴⁸

แก่เหมือง

1. จัดสรรปันน้ำในหมู่บ้านให้ทั่วถึงยุติธรรม
2. ตรวจสอบตราดูแลลำเหมืองและประตูน้ำในหมู่บ้านไม่ให้ชำรุดเสียหาย

¹⁴⁶ แต่ ต่าง ตอน, ค้นวันที่ 8 มิถุนายน 2563 จาก http://nahmchan.oasis-lab.com/?page_id=33

¹⁴⁷ ภูมิปัญญาล้านนาในการบริหารจัดการน้ำ, เรื่องเดิม.

¹⁴⁸ เรื่องเดียวกัน.

3. นัดหมายชาวบ้านให้มาช่วยกันทำและซ่อมแซมเหมืองฝาย
4. ได้รับความคิดและคำสั่งจากแก่ฝายมาสู่การปฏิบัติในหมู่บ้าน ภายใต้การควบคุมดูแลของตน
5. แก้ปัญหาและตัดสินใจเมื่อเกิดกรณีพิพาทเรื่องน้ำในหมู่บ้าน
6. ทำบัญชีรายชื่อชาวบ้านผู้ร่วมใช้น้ำและเป็นสมาชิกของระบบเหมืองฝาย
แก่ฝาย

1. ตัดสินใจเกี่ยวกับการสร้างและบำรุงรักษาเหมืองฝาย รวมทั้งการขุดลอกและซ่อมแซมลำเหมือง

2. เก็บบัญชีรายชื่อชาวบ้านผู้ร่วมใช้น้ำ

3. ตรวจสอบและควบคุมการจัดสรรปันน้ำแก่สมาชิกให้ทั่วถึง

4. ตรวจสอบและดูแลประตูน้ำ (แต่ ต่าง ตอน) ของทุกหมู่บ้านให้อยู่ในสภาพเรียบร้อยใช้งานได้ หากพบผู้ใดฝ่าฝืนต้องตามตัวมารับโทษ ปรับหรือส่งเรื่องราว ให้กับฝายปกครอง

5. ตัดสินใจและกำหนดวันเวลาในการสร้างหรือซ่อมแซมฝายประสานงานกับฝายปกครอง เพื่อเสนอปัญหา งบประมาณ เป็นต้น เป็นผู้ตัดสินใจถ้าเกิดกรณีพิพาทเรื่องน้ำ¹⁴⁹

ความเด่นชัดที่ทำให้ระบบจัดการเหมืองฝายในสมัยล้านนาโบราณ สามารถสืบทอดและแสดงความต่อเนื่องออกมาได้ชัดเจนและยาวนานคือ **องค์กรเหมืองฝาย และกระบวนการการจัดตั้งองค์กรที่ให้อำนาจและหน้าที่ในระบบจัดการเหมือง**¹⁵⁰ อันเป็นการสร้างกลุ่มผู้ปกครองผู้ใช้อำนาจของชุมชนในนามของชุมชนเอง เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย โดยมีผู้ที่ตำแหน่งสูงลดหลั่นกันลงไป ซึ่งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบก็มากน้อยตามความสำคัญของตำแหน่งต่าง ๆ เหล่านั้น ทำให้ระบบเหมืองฝายมีสภาพเป็นหน่วยงานหรือองค์กรบริหารลักษณะหนึ่ง ที่เกิดขึ้นจากระบบภูมิปัญญาที่สั่งสมและคิดสร้างสรรค์ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของชุมชน ที่เข้ากับระบบยุติธรรมตามชุมชนเพื่อให้สอดคล้องกับ วิถีชีวิต วัฒนธรรม จารีตประเพณี ของท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งก็มีความยืดหยุ่นไปตามสภาพสังคม โดยในสถานการณ์ปัจจุบันยังคงมีองค์กรกลุ่มเหล่านี้ดำเนินงานอยู่ใน ชุมชนกลุ่มผู้ใช้น้ำจากระบบจัดการเหมืองฝาย จะเห็นได้ว่าระบบจัดการเหมืองฝายนั้นมีความสำคัญต่อการปกครองระดับชุมชนและ บ้านเมืองเป็นอย่างมาก ซึ่งในอดีตสมัยพญามังรายได้ทรงบันทึก

¹⁴⁹ เรื่องเดียวกัน.

¹⁵⁰ สุวิทย์ ชีรสาดวัต, **ประวัติศาสตร์เทคโนโลยีการเกษตร** (กรุงเทพฯ: ศิลปวัฒนธรรม, 2548), หน้า 108.

หรือตราไว้เป็นบทบัญญัติในกฎหมายมั่งรายศาสตร์ ที่ปัจจุบันนับได้ว่าเป็นเอกสารสำคัญทางประวัติศาสตร์ชิ้นหนึ่งของสังคมไทย กฎหมายฉบับนี้สามารถสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญและความสัมพันธ์ระหว่างการชลประทานโดยระบบเหมืองฝายกับการดำเนินชีวิตของประชาชนชาวล้านนาได้อย่างดี ซึ่งกฎหมายมั่งรายศาสตร์ยังมุ่งให้ความยุติธรรมอย่างเต็มที่แก่ชุมชนชาวล้านนา ซึ่งในปัจจุบันนั้นหลักการคุ้มครองความยุติธรรมในกฎหมายมั่งรายศาสตร์ยังคงสืบทอดต่อมา จนในปัจจุบันกลายเป็นลักษณะของสัญญาประชาคมที่เรียกกันทั่วไปในล้านนาว่า **“สัญญาเหมืองฝาย”** อันเป็นกฎเกณฑ์แห่งการแบ่งปัน กำหนดโทษและบทลงโทษ ที่มาจากข้อตกลงกันเองของประชาชนในหมู่บ้านทั้งหลายที่เป็นสมาชิก ซึ่งอาศัยจารีตประเพณีและกฎหมายมั่งรายศาสตร์เป็นพื้นฐาน อันเป็นข้อตกลงที่ถูกปรับให้เข้ากับสังคมปัจจุบัน¹⁵¹

ประวัติความเป็นมาของกฎหมายอาณาจักรหลักคำ¹⁵²

“กฎหมายอาณาจักรหลักคำ” เป็นหนังสือพับสาหรือหนังสือกระดาษสาโบราณที่เก็บรักษาและคงสภาพได้เป็นอย่างดี เหลือเพียงฉบับเดียว และถือเป็นต้นฉบับไม่สามารถทดแทนได้ จัดเป็นเอกสารโบราณที่สำคัญอย่างยิ่งยวดของเมืองน่านในด้านกฎหมาย เป็นหลักฐานสำคัญที่ใช้ศึกษาถึงพัฒนาการทางกฎหมายที่ใช้ปกครองบ้านเมืองของท้องถิ่นและของชาตินอกเหนือจากกฎหมาย “มั่งรายศาสตร์” และกฎหมาย “ตราสามดวง” สะท้อนถึงการตั้งนครรัฐและพัฒนาการทางประวัติศาสตร์และสังคมเมืองน่าน¹⁵³

กฎหมายอาณาจักรหลักคำ เป็นกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่นของเมืองน่าน แสดงให้เห็นถึงการให้พระราชอำนาจสิทธิขาดในการปกครองบ้านเมืองของรัฐบาลสยามที่ยกระดับความสำคัญของเมืองน่านให้เป็นจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการจัดการดูแลหัวเมืองลาวฝ่ายเหนือ และล้านนาตะวันออกทั้งหมด นับแต่รัชกาลที่ 1 เป็นต้นมา พระองค์ทรงให้ความสำคัญและโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมอวยพระยศให้เจ้าเมืองน่านในขณะนั้น คือเจ้าอัตถวรราช ขึ้นเป็น “เจ้าฟ้าอัตถวรปัญญา”¹⁵⁴ เนื่องจากสามารถนำกำลังจากล้านนาและล้านช้างเข้าตีเชียงแสนได้สำเร็จ ทำให้ที่มั่นสุดท้ายของพม่าในแผ่นดินล้านนาหมดอำนาจลงไป อีกทั้งนำเมืองน่านเข้าเป็นขอบขัณฑสีมาเดียวกับรัตนโกสินทร์ได้อย่างเด็ดขาด ปราศจากการแทรกแซงจากพม่า ทำให้หัวเมืองล้านนามีความมั่นคงทางการเมืองมากขึ้น ดังนั้นราชสำนักสยามจำเป็นต้องจัดการปกครองหัวเมืองล้านนาทั้งฝั่งตะวันตกและฝั่งตะวันออกด้วยความ

¹⁵¹ พรพิไล เลิศวิชา และคนอื่นๆ, เรื่องเดิม.

¹⁵² สมเจตน์ วิมลเกษม, เรื่องเดิม.

¹⁵³ เรื่องเดียวกัน.

¹⁵⁴ เรื่องเดียวกัน.

รอบคอบ ระมัดระวังมากขึ้น การที่สถาปนาเจ้าเมืองน่านให้เป็นถึงขั้น “เจ้าฟ้า”¹⁵⁵ โดยไม่โปรดให้เจ้ากาวิละแห่งเชียงใหม่ได้รับพระราชทานเกียรติยศด้วยนั้นก็เป็เหตุผลทางการเมืองนั่นเอง เพราะต้องการให้เกิดดุลยภาพหรือคานอำนาจของหัวเมืองล้านนาทั้งปวง นโยบายของรัตนโกสินทร์ในสมัยรัชกาลที่ 1 ก็คือพระองค์ทรงโปรดให้เจ้าเมืองน่านมีอำนาจควบคุมดูแลไปถึงดินแดนตะวันตกของน่านเหนือลำน้ำโขงฝั่งซ้ายขึ้นไปนับแต่สิบสองปันนา เชียงรุ่ง อาฟัว เข้ามาถึงเมืองสิงห์ เมืองนุง เมืองหลวง ภูคา แขวงไชยบุรี ทั้งหมด (ในอดีตเป็นดินแดนภายใต้การปกครองของเจ้าหลวงน่าน) จรดฝั่งลาวตอนใต้ลงมา ได้แก่ หลวงพระบาง เมืองหัวพันห้า และหก ซึ่งเป็นเขตแดนในอำนาจของรัตนโกสินทร์หรือรัฐบาลสยามในสมัยต่อมา¹⁵⁶

เมื่อมอบให้น่านมีอำนาจในการปกครองและจัดการดูแล จึงสร้างความมั่นใจต่อราชสำนักสยามว่ามีความมั่นคงทางชายแดนฝั่งตะวันตกและลาวตอนเหนือมากขึ้น ประกอบกับน่านมีความใกล้ชิดทั้งด้านชาติพันธุ์และจารีตประเพณีกับหัวเมืองต่าง ๆ ดังกล่าวมา ดังนั้นการให้น่านดูแลทั้งสิบสองปันนาและดินแดนลาวทางเหนือฝั่งแม่น้ำโขง ทั้งฝั่งซ้ายและฝั่งขวาแม่น้ำโขง จึงดูเหมาะสมกว่าที่จะให้เจ้าหน้าที่หรือขุนนางจากราชสำนักสยามหรือรัฐบาลกลางขึ้นไปจัดการดูแลทั้งหมด อีกทั้งทำให้พระราชอำนาจในฐานะ “เจ้าฟ้า” ของเจ้าเมืองน่าน เป็นที่ยอมรับของเจ้าประเทศราชต่าง ๆ ของล้านนาขณะนั้นด้วย ทำให้อาณาเขตหรืออาณาจักรที่เมืองน่านปกครองขณะนั้นแผ่ขยายกว้างขวางออกไป ดังนั้น เมืองน่านจึงจำเป็นต้องแสดงให้รัฐบาลกลางได้เห็นถึง “ศักดิ์” และ “สิทธิอำนาจ”¹⁵⁷ ที่น่านได้รับความไว้วางพระราชหฤทัยให้ดูแลต่างพระเนตรพระกรรณของราชวงศ์จักรี สืบต่อเนื่องกันมาจนกระทั่งถึงสมัยของ พระเจ้าอนันตวรฤทธิเดช กุลเชษฐมหาราชวงศ์จักรี สืบต่อเนื่องกันมาจนกระทั่งถึงสมัยของ พระเจ้าอนุวงศ์แห่งเวียงจันทน์ พระโอรสของเจ้าฟ้าอัษฎวรปัญญา (ครองเมืองน่าน พ.ศ.2395-พ.ศ.2434 ปกครองเมืองน่าน 32 ปี) โปรดให้มีการชำระกฎหมายเพื่อจัดการปกครองดูแลอาณาเขตของเมืองน่านทั้งหมดขึ้นมาใหม่เมื่อ พ.ศ.2395 เพื่อให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสภาพการปกครองบ้านเมืองในสมัยนั้น โดยคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาลสยามและเหตุผลทางการเมืองที่รัตนโกสินทร์เผชิญอยู่ในขณะนั้น คือ การล่าอาณานิคมของมหาอำนาจทางตะวันตก คือ อังกฤษและฝรั่งเศส¹⁵⁸

พระเจ้าอนันตวรฤทธิเดชฯ เจ้าเมืองน่าน โปรดให้พระโอรส คือ เจ้าสุริยวงศ์ (ต่อมาเป็นผู้ครองนครน่านทรงพระนามว่า พระเจ้าสุริยพงษ์ผริตเดชฯ) พร้อมทั้งคณะเจ้าเมืองในเขตปกครองของเมืองน่านให้ตรากฎหมายขึ้นใหม่ซึ่งเรียกว่า “อาณาจักรหลักคำ” โดยปรับปรุง

¹⁵⁵ เรื่องเดียวกัน.

¹⁵⁶ เรื่องเดียวกัน.

¹⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

¹⁵⁸ เรื่องเดียวกัน.

จากกฎหมายที่ใช้ยู่ดั้งเดิม ตัวยกกฎหมายจะกล่าวถึงการแบ่งเขตการบริหารราชการ การกำหนดฐานะทางสังคม การควบคุมกำลังคน เช่น ควบคุมการเดินทางของไพร่ การควบคุมพฤติกรรมของประชาชนและพระสงฆ์ การกำหนดบทคุ้มครองผู้หญิงไม่ให้ถูกล่วงละเมิดทางเพศ นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดถึงนโยบายสนับสนุนการเกษตรกรรม เช่น การทำเหมืองฝาย การกำหนดโทษผู้ทำความเสียหายให้แก่ทุ่งนา การส่งเสริมการค้าโดยการควบคุมราคาสินค้า การป้องกันการทำเงินปลอม การใช้กฎหมายระหว่างเมืองประเทศราช เป็นต้น

กฎหมายนี้ให้อำนาจสิทธิขาดแก่เจ้าเมืองน่าน และใช้ปกครองเมืองให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย เป็นเวลาถึง 56 ปี ก่อนที่จะประกาศยกเลิกไปใช้กฎหมายของรัฐบาลกลาง โดยประกาศยกเลิกกฎหมายอาณาจักรหลักคำและประกาศใช้กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) แทน เพราะขณะนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูปการปกครอง และโปรดให้มีการร่างกฎหมายขึ้นใหม่ ให้ทันสมัยทัดเทียมอารยประเทศ และทรงประกาศใช้ทั่วราชอาณาจักรสยาม ทรงจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล โปรดให้มีข้าหลวงจากส่วนกลางเข้ามาประจำอยู่ที่เมืองน่าน เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของค้ำสนามหลวงและออกว่าราชการร่วมกัน¹⁵⁹

นิยาม/ความหมาย

นายสำราญ จรุงจิตประชารมย์ อดีตอักษรเลข 7 ผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน ผู้เชี่ยวชาญด้านประวัติศาสตร์ของเมืองน่าน (ปัจจุบันถึงแก่กรรม) ได้นิยามที่น่าสนใจไว้ 2 ประเด็น ดังนี้¹⁶⁰

หมายถึง อาณาบริเวณ หรือพื้นที่การปกครองของเจ้าเมืองน่าน ที่ทรงมีพระราชอำนาจเป็นสิทธิขาดเหนือดินแดนเหล่านั้น และมีนัยรวมถึงความเป็นเอกราช ความเป็นรัฐอิสระที่เคยมีมาแต่ก่อน มีประวัติศาสตร์และการพัฒนาการของสังคมเมืองที่ยาวนาน จนกลายเป็นนครรัฐที่มีความซับซ้อน มีความเข้มแข็งและความมั่นคงของบ้านเมือง ซึ่งเกิดจากการที่ชนชั้นปกครองหรือกษัตริย์มีความสามารถบริหารจัดการปกครอง ทั้งด้านการเมือง ระบบเศรษฐกิจ และการทหาร ได้เป็นอย่างดี มีการสืบทอดราชสมบัติสืบทอดราชวงศ์ จนกระทั่งเกิดการครอบครองดินแดนอย่างต่อเนื่องมีช่วงระยะเวลา มีความยั่งยืนพอที่จะเกิดเป็น “พระราชอาณาจักร” หรือชาติบ้านเมืองในที่สุด¹⁶¹

หมายถึง ชื่อของกฎหมายที่ใช้ในการปกครองในเขตพื้นที่หรือพระราชอาณาจักรของเจ้าเมืองน่าน เพื่อให้เกิดความเรียบร้อยของบ้านเมือง ราษฎร ไพร่ฟ้าทั้งหลายต่างอยู่เย็น

¹⁵⁹ เรื่องเดียวกัน.

¹⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

¹⁶¹ เรื่องเดียวกัน.

เป็นสุข อันเกิดจาก “สิทธิ” และ “หน้าที่” ตามตัวบทกฎหมายของอาณาจักรหลักคำ ในฐานะเป็นพลเมืองอาศัยอยู่ในเขตการปกครองของเจ้าเมืองน่าน และยังสื่อความหมายในเชิงนามธรรมให้เห็นถึงว่า “หลักคำ” คือความเที่ยงธรรมของตัวบทกฎหมาย ที่บังคับใช้อย่างเสมอภาคกันนับแต่เจ้าเมือง จนถึงไพร่บ้านพลเมือง ซึ่งเป็นสามัญชนทุกคน เป็นกฎหมายปกครองสูงสุด มีความศักดิ์สิทธิ์ดั่งงาม ที่ทุกคนต้องยึดถือและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด เปรียบประดุจความมีคุณค่าของทองคำ **อันมีความหมายเชิงสัญลักษณ์คือ ความดี ความงาม ความบริสุทธิ์ ความเที่ยงธรรม ความยุติธรรม** นั่นเอง

มูลเหตุการณเกิดกฎหมายอาณาจักรหลักคำ¹⁶²

พระเจ้าอันทรรพฤทธิเดชฯ ทรงขึ้นครองเมืองน่านเมื่อ พ.ศ.2395 สภาพบ้านเมืองในขณะนั้นคงมีความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยหลายประการ เนื่องจากการขยายตัวของประชากร ประกอบกับความเจริญทางเศรษฐกิจ การติดต่อค้าขายกับเมืองต่าง ๆ มีปริมาณเพิ่มขึ้น หัวเมืองต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตพระราชอำนาจของเจ้าเมืองน่านก็เจริญเติบโตขึ้นด้วย จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายที่มีความศักดิ์สิทธิ์ ที่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยของพระราชอาณาจักรไว้ ไม่ให้เกิดความวุ่นวาย อีกทั้งบรรดาเจ้านายและไพร่ทั้งหลายประพฤติดนไม่เหมาะสม ลักขโมย เล่นการพนัน และอื่น ๆ เป็นการทำลายความสงบสุขของบ้านเมือง จึงโปรดให้ตรากฎหมายขึ้น โดยรวบรวมจากกฎหมายดั้งเดิม คือ อาชญาอันเป็นคำสั่งศักดิ์สิทธิ์ของเจ้าเมือง คัมภีร์พระธรรมศาสตร์ พระราชศาสตร์ และจารีตที่ปฏิบัติกันมา เพื่อใช้ปกครองเมืองน่านและเมืองบริวารให้อยู่เย็นเป็นสุข เรียกว่า “อาณาจักรหลักคำ”

ดังข้อความที่ปรากฏว่า “...ทุกวันนี้หนนออกด้วยเจ้านายท้าวขุนไพร่ไทยทั้งหลายอยู่บ่ดี สมคบกับด้วยกันเป็นโจรก็ม้อันบ่ดีไปลักเอาจ้วควาย มาฆ่ากิน...สมคบกับด้วยกันเหล้นเบี่ยเหล้นแฉ่น เหล้นหมากแก้ว เหล้นไฟพันธนั้นขันต่อเอาสัพพะสิ่งของเงินทองกัน...เป็นหนีเป็นสิน สมคบกันเป็นโจร...เราเป็นเจ้าจึงตั้งพระราชอาชญาเป็นราชอาณาจักรขึ้นสั่งสอน ห้ามเสี่ยยังบาปบุคคลผู้บ่ดีอย่าหื้อเป็นเสี่ยหนามแก่แผ่นดิน ร้อนรนแก่บ้านเมืองและรัฐประชาต่อไป เพื่อหื้อวรพุทธศาสนาและบ้านเมืองแห่งเราหื้อได้อยู่เย็นเป็นสุขเฟิงด้วย เตชบุญคุณแห่งเราทั้งหลายสืบต่อไปว่าฉนี้...”¹⁶³ กฎหมายอาณาจักรหลักคำ ประกาศเลิกใช้เมื่อ พ.ศ.2451 เนื่องจากประกาศใช้กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.127 แทน ร.5 ทรงปฏิรูปการปกครองมณฑลพายัพและส่งข้าหลวงจากส่วนกลางมาประจำเมืองน่านเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของเค้าสนามหลวง พระเจ้าอันทรรพฤทธิเดชฯ โปรดให้ เจ้าสุริยพงษ์ผริตเดชฯ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งเป็น

¹⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

¹⁶³ เรื่องเดียวกัน.

เจ้าพระยาอุปราชนอหน้าเป็นประธานในการ “ตั้งพระราชอาชญา” ไว้หื้อเป็น “อาณัติจักรหลักคำ” คือเป็นหลักในการปกครองบ้านเมือง ในการร่างกฎหมายครั้งนั้น นอกจากเจ้านายฝ่ายในแล้ว ยังโปรดให้เจ้าเมืองต่างที่ขึ้นอยู่กับการปกครองของเมืองน่านมีส่วนร่วมในการออกกฎหมายด้วย รวมคณะกรรมการร่างกฎหมายอาณัติจักรหลักคำ มี 20 คน สะท้อนให้เห็นถึงการปกครองแบบพ่อปกครองลูก และการกระจายอำนาจไปยังเมืองต่าง ๆ ให้ได้มีส่วนร่วมในการตรากฎหมาย เพราะต้องนำไปบังคับใช้ในเขตปกครองของตนเองด้วย¹⁶⁴

กฎหมายที่มีมูลเหตุมาจากจารีตประเพณีท้องถิ่น

การออกกฎหมายสำหรับการปกครองเมืองน่านของพระเจ้าอนันตวรฤทธิเดชย่อมเป็นสิทธิขาดและทรงไว้ซึ่งอำนาจของเจ้าเมืองที่จะดำเนินการอย่างไรก็ได้ แต่สำหรับอาณัติจักรหลักคำพระองค์ทรงโปรดให้ตั้งเป็นคณะในการประชุมหารือกันของเจ้าขุนมูลนายและเจ้าเมืองต่าง ๆ ที่ขึ้นกับเมืองน่าน โดยมีเจ้าราชวงศ์เจ้าอุปราชนอหน้า เป็นประธานในการตราพระราชกำหนดกฎหมายขึ้นมา สะท้อนให้เห็นถึงการใช้หลักธรรมาภิบาลของเจ้าเมือง ซึ่งเปิดโอกาสให้ขุนนางเจ้าเมืองน้อยใหญ่ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นต่อการจัดการปกครองเมืองน่านผ่านขบวนการทางตัวบทกฎหมาย ซึ่งตามเนื้อหาในกฎหมายชั้นปกครองได้คำนึงถึงความเป็นอยู่ของราษฎรอย่างใกล้ชิด เช่น ความเชื่อเรื่องผี เทวดา อารักษ์ ประจำบ้านเมือง เจ้าเมืองทำวขุนมูลนาย จะเป็นผู้นำในการทำพิธีบวงสรวงด้วยตนเอง และไม่มีการขัดขวางในการเลี้ยงผีของชนเผ่าต่าง ๆ ที่เข้ามาอาศัยอยู่ในเมืองน่าน

ดังความในกฎหมายกล่าวว่า “...อัน 1 ด้วยการจักพิธีกรรมผีเทวดาอารักษ์นั้น คັນว่าในราชสำนักในเวียงที่อโหวิสาก์ก่อน คันเป็นหน้าบ้านหื้อมาปฏิบัติถึงสนามก่อน คันหัวเมืองนอกหื้อบอกถึงพ่อเมืองหื้อรู้จักก่อน...”¹⁶⁵

เป็นกฎหมายที่มีการรับรองสิทธิบุคคลกับความเชื่อเรื่องผี เช่น ไปทำผัดผีฝ่ายหญิง ฝ่ายชายจะต้องเสียผีตามชะกุน คือการปรับสินไหมตามตระกูลของผีที่บัญญัติไว้ในกฎหมายสตรีชาวน่านจะได้รับการคุ้มครองทางสังคมและกฎหมาย การเชื่อเรื่องผัดผีดังกล่าว

ดังความว่า “อัน 1 ด้วย ร้างบ่าว ทั้งหลาย อันเป็น ลูกเจ้า ลูกนาย ลูกท้าว หลานขุน ไพรไทยทั้งหลายแอดด้านร้างจาสาวได้สู้เป็นกับด้วยกันแล้วพายลุนผู้ชายพ้อยบเอา คันว่าผู้หญิงเป็นลูกท้าวหลานขุนไพรไทย บ้านเมืองแลข้า เจ้าคณนาย ข้าท้าวขุนน้ำเงินในเรือนก็ดี หื้อแปงพ่อแม่ผู้หญิง 52 น้ำผ่า (50 เพ็อง) ยากตอเก็ง คันว่าผู้หญิงเป็นลูกหลาน เจ้านายในราชตระกูลก็ดี นอกราชตระกูลก็ดี เป็นลูกหลานท้าวพระยาเสนาอำมาตแลขุนแสนขุนหมื่นท้าวหาญ

¹⁶⁴ เรื่องเดียวกัน.

¹⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

ทั้งหลายก็ดี บุคคลผู้ใดไปเหล่านนี้เป็นแล้วพ้อยบ่เอา หื้อคารวะพ่อแม่ผู้หญิงตามภคตายชุนกิน ยากต่อเก็ง แล้วหื้อแบ่งฝิฝ่ายผู้หญิง ตามกระดูกผี คั้นว่าผีกระดูกกินควายหื้อแบ่ง 2,500 ถือก คั้นว่าผีกระดูกกินหมูหื้อแบ่ง 700 ถือก คั้นว่าผีกระดูกกินไก่หื้อแบ่ง 300 ถือก ชุนกินยากต่อ เก็ง คั้นว่าในราชกระดูกเข้าในผีหอหลวงซ้า หื้อได้แบ่งผีหอหลวงแถม...”¹⁶⁶

นอกจากนี้ยังแสดงถึงการปกครองดูแลสังคมอีกหลายด้าน เช่น การห้ามขโมยสัตว์ เลี้ยงที่นำมาใช้แรงงาน กำหนดให้ราษฎรช่วยกันรักษาธรรมชาติสิ่งแวดล้อมที่เป็นสาธารณสมบัติ การคุ้มครองสิทธิความเชื่อเรื่องผีของบุคคล การควบคุมไม่ให้ผู้ยากไร้ถูกกดขี่ข่มเหง การให้เจ้านาย ท้าวขุน โพรไทยทั้งหลายช่วยกันทำนุบำรุงศาสนา เป็นต้น

ข้อความที่ปรากฏในกฎหมายสะท้อนให้เห็นถึงเหตุการณ์บ้านเมืองและสภาพสังคมของเมืองน่านที่เกิดขึ้นในขณะนั้น มีข้อกำหนดเพื่อป้องกันข้อขัดแย้งในสังคม เช่น การยืมข้าวของเงินทอง ซ้างม้า วัวควาย การใช้สัตว์บรรทุกสิ่งของไปค้าขายหรือร่วมลงทุนด้วยกัน ต้องมีข้อตกลงสัญญาไว้อย่างชัดเจน มีการย้ำในข้อกฎหมายหลายแห่งให้ราษฎรช่วยกันรับผิดชอบเหมืองฝายและป้องกันไม่ให้วัว ควาย ซ้าง ม้า เข้าไปทำลายพืชผลในท้องนา หากเกิดเหตุการณ์ขึ้นเจ้าของวัวควายต้องทำพิธีชื้อขวัญข้าวและเสียค่าปรับใหม่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ด้วย

เนื่องด้วยเมืองน่านเป็นสังคมที่ไม่มีความสลับซับซ้อนมากนัก ลักษณะของกฎหมายจึงไม่ได้แบ่งหมวดหมู่มากมาย จึงเป็นแบบเรียบง่าย ข้อความสั้นกะทัดรัด ได้ใจความชัดเจน ใช้ภาษาชาวบ้านเข้าใจง่าย ลักษณะจะเป็นการสั่งสอนมากกว่าจะเป็นกฎหมาย

“อาณาจักรหลักคำ” ตัวบทกฎหมายจะกล่าวถึงการแบ่งเขตการบริหารราชการ การกำหนดฐานะทางสังคม การควบคุมกำลังคน เช่น ควบคุมการเดินทางของไพร่ การควบคุมพฤติกรรมของประชาชนและพระสงฆ์ การกำหนดบทคุ้มครองผู้หญิงไม่ให้ถูกล่วงละเมิดทางเพศ นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดถึงนโยบายสนับสนุนการเกษตรกรรม เช่น การทำเหมืองฝาย การกำหนดโทษผู้ทำความเสียหายให้แก่ทุ่งนา การส่งเสริมการค้าโดยการควบคุมราคาสินค้า การป้องกันการทำเงินปลอม การใช้กฎหมายระหว่างเมืองประเทศราช เป็นต้น

ตัวบทกฎหมายอาณาจักรหลักคำที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การดูแลและให้ความสำคัญต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

“...ห้ามอย่าหื้อคนทั้งหลาย ซ้ำรู้ควาในถ้ำ อย่าป่าต้นค้อต้นแหลง อย่าตัดต้นหมาก แลพลู กินส้มอย่าราน กินหวานอย่าป้า ปลาอยู่น้ำอย่าได้เปื้อ การทั้งหลายมวลฝูงนี้ เป็นการอันบ่ดี อย่าได้กะทำเป็นอันขาด คั้นบุคคลใดยังกระทำหื้อพ่อเมือง นายบ้านทั้งหลายได้สืบเอา ตัวผู้กระทำนั้นหื้อได้ แล้วหื้อไหม 330 น้ำผ่า นอกจากนี้ยังห้ามฝั้นไร่บริเวณต้นน้ำ และ

¹⁶⁶ เรื่องเดียวกัน.

ริมแม่น้ำ ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดของน้ำและนำน้ำเข้าสู่ไร่นา ถือว่าห้ามเป็นอันขาดใครทำผิดจะถูก
คุมขังเสียหลัง 30 แล่ ปรับเงิน 330 น้ำผ่า¹⁶⁷

การจัดการคมนาคมทางน้ำ

“อัน 1 ด้วยคนทั้งหลายแบ่งคั้งแบ่งรีในแม่น้ำทางหลวง หื้อแบ่งช่องแพ อันจักขึ้นและ
ล่องไว้ ช่องขึ้นกว้างวาก ช่องล่องกว้าง 2 วา หื้อปักไม้หมายเตือนไว้เป็นสำคัญ ค้นว่าบุคคล
ใดเบกกับตามอาชญาณี คนทั้งหลายเอาราชสมบัติมีเข้าเป็นต้นแลสัพพะสิ่งของเจ้านายท้าวขุน
ไพร่ไทยทั้งหลาย ขึ้นล่อง แลมาลุ่มเสียกับคั้งผู้ใดเสียเข้าแลสัพพะสิ่งของเงินทองมากน้อย
เท่าใดจักหื้อเจ้าคั้งใช้ด้วยเสีย...”¹⁶⁸

“อาณาจักรหลักคำ” ถือเป็นกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่นเมืองน่าน
เป็นตัวอย่างตัวบทกฎหมายของชาติบ้านเมืองที่มีคุณค่ายิ่งต่อการศึกษา วิจัย เรียนรู้ถึงการจั
ระเบียบการปกครองของประเทศ การร่างกฎหมายหรือธรรมนูญของบ้านเมือง ในส่วนภูมิภาค
ในอดีตที่ผ่านมา ในฐานะเมืองประเทศราชที่มีเจ้าผู้ครองนครปกครอง เพื่อให้เกิดความสงบ
และความมั่นคงของบ้านเมือง

การร่างกฎหมายอาณาจักรหลักคำ เชื่อว่ารวบรวมมาจากกฎหมายดั้งเดิม เช่น
พระอาชญาอันเป็นคำสั่งศักดิ์สิทธิ์เด็ดขาดของเจ้าเมือง ซึ่งให้สิทธิสูงสุดคือการประหารชีวิต
คัมภีร์พระธรรมศาสตร์ พระราชศาสตร์ มังรายศาสตร์ และจารีตประเพณีที่ปฏิบัติสืบต่อกันมา
เพื่อใช้ในการปกครองเมืองน่านและเมืองบริวารให้มีความสุขสงบปฏิบัติตามข้อกฎหมาย
อันเดียวกัน

**เป็นตัวอย่างและหลักฐานสำคัญของกฎหมายที่มีมูลเหตุมาจากจารีตประเพณี
ท้องถิ่น**

การออกกฎหมายสำหรับการปกครองเมืองน่านของพระเจ้าอันทรรฤทธิเดชย่อม
เป็นสิทธิขาดและทรงไว้ซึ่งอำนาจของเจ้าเมืองที่จะดำเนินการอย่างไรก็ได้ แต่สำหรับอาณาจักร
หลักคำพระองค์ทรงโปรดให้ตั้งเป็นคณะในการประชุมหรือกันของเจ้าขุนมูลนายและเจ้าเมือง
ต่าง ๆ ที่ขึ้นกับเมืองน่าน โดยมีเจ้าราชวงศ์เจ้าอุปราชหอหน้า เป็นประธานในการตราพระราช
กำหนดกฎหมายขึ้นมา สะท้อนให้เห็นถึงการให้หลักธรรมาภิบาลของเจ้าเมือง ซึ่งเปิดโอกาสให้
ขุนนางเจ้าเมืองน้อยใหญ่ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นต่อการจัดการปกครองเมืองน่านผ่าน
ขบวนการทางตัวบทกฎหมาย ซึ่งตามเนื้อหาในกฎหมายชั้นปกครองได้คำนึงถึงความเป็นอยู่
ของราษฎรอย่างใกล้ชิด เช่น ความเชื่อเรื่องผี เทวดา อารักษ์ ประจำบ้านเมือง เจ้าเมือง

¹⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

¹⁶⁸ เรื่องเดียวกัน.

ท้าวขุนมูลนาย จะเป็นผู้นำในการทำพิธีบวงสรวงด้วยตนเอง และไม่มีการขัดขวางในการเลี้ยงผีของชนเผ่าต่าง ๆ ที่เข้ามาอาศัยอยู่ในเมืองน่าน ดังความในกฎหมายกล่าวว่า “...อัน 1 ด้วยการจักพิธีกรรมผีเทวดาอารักษ์นั้น คั้นว่าในราชสำนักในเวียงหือโหว่สักก่อน คั้นเป็นหน้าบ้านหือมาปฏิบัติถึงสนามก่อน คั้นหัวเมืองนอกหือบอกลงเมืองหือรู้จักก่อน...” เป็นกฎหมายที่มีการรับรองสิทธิบุคคลกับความเชื่อเรื่องผี เช่น ไปทำผีคผีฝ่ายหญิงฝ่ายชายจะต้องเสียผีตามชะกุนคือการปรับสินไหมตามตระกูลของผีที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย สตรีชาวน่านจะได้รับการคุ้มครองทางสังคมและกฎหมาย การเชื่อเรื่องผีคผีดังกล่าว ดังความว่า “อัน 1 ด้วย ร่างบ่าว ทั้งหลายอันเป็น ลูกเจ้า ลูกนาย ลูกท้าว หลานขุน ไพร่ไทยทั้งหลายแหว่ด้านร่างจาสาวได้สู้เป็นกับด้วยกันแล้วพายนผู้ชายพ้อยบ่เอา คั้นว่าผู้หญิงเป็นลูกท้าวหลานขุนไพร่ไทย บ้านเมืองแลเข้าเจ้าคนนาย ข้าท้าวขุนน้ำเงินในเรือนก็ดี หือแบ่งพ่อแม่ผู้หญิง 52 น้ำผ่า (50 เฟื้อง) ยากต่อเก็ง คั้นว่าผู้หญิงเป็นลูกหลาน เจ้านายในราชตระกูลก็ดี นอกกราชตระกูลก็ดี เป็นลูกหลานท้าวพระยาเสนาอามาทแลขุนแสนขุนหมื่นท้าวหาญทั้งหลายก็ดี บุคคลผู้ใดไปเหล่นเป็นแล้วพ้อยบ่เอา หือคารวะพ่อแม่ผู้หญิงตามภคตขุนกนิยากต่อเก็ง แล้วหือแบ่งผีฝ่ายผู้หญิง ตามตระกูลผี คั้นว่าผีตระกูลกนิควายหือแ่ง 2,500 ซ็อก คั้นว่าผีตระกูลกนิหมูหือแบ่ง 700 ซ็อก คั้นว่าผีตระกูลกนิโก่หือแบ่ง 300 ซ็อก ขุนกนิยากต่อเก็ง คั้นว่าในราชตระกูลเข้าในผีหอหลวงข้า หือได้แบ่งผีหอหลวงแถม...” นอกจากนี้ยังแสดงถึงการปกครองดูแลสังคมอีกหลายด้าน เช่น การห้ามขโมยสัตว์เลี้ยงที่นำมาใช้แรงงาน กำหนดให้ราษฎรช่วยกันรักษาธรรมชาติสิ่งแวดล้อมที่เป็นสาธารณสมบัติ การคุ้มครองสิทธิความเชื่อเรื่องผีของบุคคล การควบคุมไม่ให้ผู้ยากไร้ถูกกดขี่ข่มเหง การให้เจ้านาย ท้าวขุน ไพร่ไทยทั้งหลายช่วยกันทำนุบำรุงศาสนา เป็นต้น

ข้อความที่ปรากฏในกฎหมายสะท้อนให้เห็นถึงเหตุการณ์บ้านเมืองและสภาพสังคมของเมืองน่านที่เกิดขึ้นในขณะนั้น มีข้อกำหนดเพื่อป้องกันข้อขัดแย้งในสังคม เช่น การยืมข้าวของเงินทอง ช่างม้า วัวควาย การใช้สัตว์บรรทุกสิ่งของไปค้าขายหรือร่วมลงทุนด้วยกัน ต้องมีข้อตกลงสัญญาไว้อย่างชัดเจน มีการย้ำในข้อกฎหมายหลายแห่งให้ราษฎรช่วยกันรับผิดชอบเหมืองฝายและป้องกันไม่ให้วัว ควาย ช่าง ม้า เข้าไปทำลายพืชผลในท้องนา หากเกิดเหตุการณ์ขึ้นเจ้าของวัวควายต้องทำพิธีสู่ขวัญข้าวและเสียค่าปรับไหมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ด้วย

เนื่องด้วยเมืองน่านเป็นสังคมที่ไม่มีความสลับซับซ้อนมากนัก ลักษณะของกฎหมายจึงไม่ได้แบ่งหมวดหมู่มากมาย จึงเป็นแบบเรียบง่าย ข้อความสั้นกะทัดรัด ได้ใจความชัดเจน ใช้ภาษาชาวบ้านเข้าใจง่าย ลักษณะจะเป็นการสั่งสอนมากกว่าจะเป็นกฎหมาย

การจัดการน้ำในเมืองโบราณของไทย¹⁶⁹

“กรุงศรีอยุธยา” เมืองหลวงในพื้นที่ลุ่มน้ำ ดังที่กรมพระราชวังบวรมหาสุรสิงหนาท (บุญมา) ทรงพระราชนิพนธ์“เพลงยาวนิราศเสด็จไปตีเมืองพม่า” ตอนหนึ่งว่า “...บริเวณอ้ออลด้วยชลธิ ประคองเกาะอสุรีลังกา...”¹⁷⁰ ที่กล่าวว่า “บริเวณอ้ออลด้วยชลธิ” เพราะในเกาะเมืองอยุธยาในยามฤดูน้ำหลากนั้น ภายนอกเกาะน้ำจะเอ่อท่วมเป็นบริเวณกว้าง คล้ายกับทะเล แต่ภายในเกาะเมืองน้ำจะไม่ท่วม ประคองเป็นเกาะกลางทะเล ดังเช่นที่เปรียบเปรยไว้ว่า “ประคองเกาะอสุรีลังกา” ที่เป็นเช่นนี้เนื่องด้วย ตัวเกาะเมืองกรุงศรีอยุธยาตั้งอยู่บนพื้นที่ที่ศัพท์ทางภูมิศาสตร์ เรียกว่า “สันดินธรรมชาติริมลำน้ำ” (Natural Levee) เป็นที่ดอนที่เกิดจากการทับถมของดินตะกอนที่เกิดจากน้ำท่วมล้นตลิ่งเป็นเวลานานนับร้อย ๆ ปี ซึ่งตั้งอยู่สูงและน้ำจะไม่ท่วม นอกจากกรุงศรีอยุธยาแล้ว เมืองโบราณหลายเมืองในสมัยก่อน ก็นิยมสร้างอยู่ในพื้นที่สันดินธรรมชาติริมลำน้ำนี้ เช่น เมืองพิมาย เมืองลพบุรี เมืองสุพรรณบุรี เมืองกำแพงเพชร เมืองพิษณุโลกสองแคว เมืองพิชัย เมืองฝาง เมืองหริภุญชัย เมืองนครลำปาง เวียงกุมกาม เวียงเชียงแสน ฯลฯ¹⁷¹ เป็นต้น

ศูนย์กลางของกรุงศรีอยุธยา คือ ส่วนที่เป็นเกาะขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ประมาณ 5,500 ไร่ โดยมีลำน้ำขนาดใหญ่ล้อมรอบ 3 สาย คือ แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำลพบุรี และแม่น้ำป่าสัก กรุงศรีอยุธยาได้ถูกออกแบบให้เป็นเมืองน้ำ ผังเมืองที่สวยงามและสมบูรณ์แบบของกรุงศรีอยุธยา เพราะแม่น้ำหลักจะพัดพาเอาตะกอนดินนำความอุดมสมบูรณ์มาสู่พื้นดินรอบ และในฤดูน้ำหลากปริมาณน้ำจะมีมากเกินความจำเป็น ดังนั้น การสร้างและวางผังเมืองของกรุงศรีอยุธยา จึงได้รักษาโครงสร้างแนวแม่น้ำลำคลองของเดิมตามธรรมชาติเอาไว้ แล้วจึงขุดคูคลองเพิ่มเติม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแนวเหนือใต้ให้เป็นแนวตรงเชื่อมต่อกับแม่น้ำลำคลองที่มีอยู่เดิมตามธรรมชาติ เกิดเป็นเครือข่ายคลองโยงใยกันทั้งในและนอกกำแพงเมือง ทำให้การระบายน้ำมีประสิทธิภาพอย่างยิ่ง กระแสน้ำเหนือที่ไหลหลากลงมา จะไม่ไหลเข้าท่วมปะทะทำลายเมืองโดยตรง แต่กลับระบายออกไปจากตัวเมืองได้อย่างรวดเร็ว¹⁷²

¹⁶⁹ ประวัติศาสตร์: การจัดการน้ำในเมืองโบราณของไทย คู่มือวิชาการและคดีเรื่องน้ำของคนในอดีต, ค้นวันที่ 9 มิถุนายน 2563 จาก https://www.silpa-mag.com/history/article_38626

¹⁷⁰ เพลงยาวนิราศกรมพระราชวังบวรมหาสุรสิงหนาท เสด็จไปตีเมืองพม่า เมื่อ พ.ศ. 2336 (ตอนต้นขาดหายไปหาไม่ได้ คงเป็นเรื่องชมพระนครศรีอยุธยา), ค้นวันที่ 9 มิถุนายน 2563 จาก http://www.arts.chula.ac.th/~complit/etext/nirat_2336.htm

¹⁷¹ สิทธารถ ศรีโคตร, "น้ำท่วม ทำเลที่ตั้ง และการจัดการน้ำในเมืองโบราณของไทย", ศิลปวัฒนธรรม ปีที่ 33, 3 (มกราคม 2555).

¹⁷² เรื่องเดียวกัน.

กรุงศรีอยุธยา มีประตูเมืองทั้งสิ้นรวม 99 ประตู โดยที่เป็นประตูน้ำที่เป็นจุดเชื่อมต่อของคลองภายในกำแพงเมืองกับแม่น้ำหลักทั้ง 3 สาย จำนวน 20 ประตู ในตัวเมืองมีคูคลองสายหลักมากกว่า 10 สาย ซึ่งถูกขุดขึ้นใหม่ทั้งในแนวเหนือ ใต้ ตะวันออก และตะวันตก แบ่งพื้นที่ภายในตัวเกาะเมืองออกเป็นแปลงสี่เหลี่ยมขนาดต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก แต่แปลงใช้เป็นเขตวัด เขตวัง และที่อยู่อาศัยอย่างเป็นระเบียบสัดส่วน มีทั้งถนนดินและถนนอิฐ ขนานไปกับแนวคูคลอง และมีทั้งสะพานไม้และสะพานก่ออิฐ รวมทั้งสิ้นกว่า 30 สะพาน ถูกสร้างขึ้นเพื่อข้ามคลองเหล่านี้ ส่วนพื้นที่นอกเกาะด้านนอกกำแพงเมือง เป็นที่ราบน้ำท่วมถึง (Floodplain) ซึ่งลุ่มต่ำและใน 1 ปี จะมีน้ำท่วมขังสูงเป็นเวลานานถึงกว่า 4-5 เดือน หลังฤดูน้ำหลากใช้เป็นที่สำหรับเกษตรกรรม โดยมีลำคลองธรรมชาติและคลองขุดชักน้ำเข้าไปหล่อเลี้ยงพื้นที่ทำการเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงสองฝั่งน้ำ บริเวณริมลำน้ำทั้งสายหลักสายรองจะเป็นพื้นที่อยู่อาศัยของชาวอยุธยา ซึ่งจะปลูกสร้างบ้านเรือนอยู่กันเป็นกลุ่มๆ สลับไปกับแนวกลุ่มบ้านเรือนมีวัดคั่นอยู่เป็นพักๆ ส่วนพื้นที่เบื้องหลังของพื้นที่อยู่อาศัย ก็คือทุ่งกว้างสำหรับการเกษตรกรรมและใช้เป็นท้องทุ่งรับน้ำในช่วงฤดูน้ำหลาก หนึ่งในกรณีของเกาะเมืองกรุงศรีอยุธยานั้น นอกจากพื้นที่ที่ตั้งจะอยู่ในพื้นที่ที่เป็น “สันดินธรรมชาติริมลำน้ำ”¹⁷³ ซึ่งเป็นที่ดอนริมลำน้ำตามธรรมชาติแล้ว ชาวอยุธยา ยังได้ขุดคันดินสูงกว่า 2-3 เมตร เสริมเป็นพังกั้นน้ำก่อนที่จะปักเสาไม้ระเนียดด้านบนคันดินเพื่อใช้ประโยชน์เป็นกำแพงเมืองอีกด้วย และต่อมาในรัชกาลสมเด็จพระมหาจักรพรรดิจึงได้ทรงสร้างกำแพงเมืองอย่างใหม่ด้วยการก่ออิฐถือปูนทับลงบนคันดิน เพื่อให้กำแพงแข็งแรงพอที่จะทนทานต่อแรงกระแทกจากกระสุนปืนใหญ่อันเป็นเทคโนโลยีสงครามรูปแบบใหม่ได้

ด้วยเหตุนี้ในรัชสมัยของสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง ในจดหมายเหตุของโยส เซาเตน ผู้อำนวยการสถานีการค้าชาวฮอลันดา ที่เข้ามาติดต่อกับกรุงศรีอยุธยา จึงระบุว่ากำแพงเมืองอยุธยา ก่อด้วยอิฐหนา¹⁷⁴ ซึ่งตามหลักฐานทางฝ่ายไทยระบุว่ากำแพงกรุงศรีอยุธยานั้นมีความหนา 6 ศอก หรือประมาณ 3 เมตร มีความสูงกว่า 3 วา หรือประมาณ 6 เมตร ซึ่งความสูงของกำแพงดังกล่าว สันนิษฐานว่าน่าจะรวมความสูงคันดินรอบเกาะเมืองที่สร้างมาแต่เดิมไปด้วยประมาณ 2-3 เมตร รวมกับความสูงของกำแพงอิฐที่สูงอีกประมาณ 4 เมตร

แต่หากปีใดมีน้ำเหนือไหลหลากลงมามากเกินไป จะมีการประกอบพระราชพิธีที่เรียกว่า “พิธีไล่น้ำ” หรือ “พิธีไล่เรือ เถลิงพิธีตรีโยมพวย” ซึ่งจะจัดขึ้นในเดือนอ้าย (ช่วงเดือน

¹⁷³ เรื่องเดียวกัน.

¹⁷⁴ โยสต์ สเคาเติน, *จดหมายเหตุของโยสต์ สเคาเติน: ประชุมพงศาวดารฉบับกาญจนาภิเษก เล่ม 1* (กรุงเทพฯ: กองวรรณกรรมและประวัติศาสตร์ กรมศิลปากร, 2542), หน้า 258.

พฤศจิกายน-ธันวาคม) อันเป็นฤดูน้ำหลาก พระมหากษัตริย์ต้องลงประทับเรือพระที่นั่ง พร้อมด้วยเจ้านายราชสำนักและขุนนางผู้ใหญ่ ล่องตามลำแม่น้ำลงไปทางทิศใต้ เมื่อถึงสถานที่กำหนดก็ทำพิธี¹⁷⁵ ใน “คำให้การชาวกรุงเก่า” บันทึกถึงเหตุการณ์ที่สมเด็จพระนารายณ์มหาราชทรงเรือพระที่นั่งในเวลาขึ้นน้ำขึ้น “รับสั่งให้น้ำลด แล้วทรงพระแสงฟันลงไป น้ำก็ลดตามพระราชประสงค์”¹⁷⁶ ที่ต้องมีพิธีนี้ก็เพื่อไล่น้ำที่ท่วมท้องทุ่งให้ราษฎรสามารถเก็บเกี่ยวผลผลิตข้าวที่กำลังสุกพอดี โดยพิธีนี้จะทำเฉพาะในปีที่เกิดน้ำหลากลงมา ซึ่งนับว่าเป็นพิธีที่สร้างขวัญและกำลังใจให้แก่ราษฎรในสมัยก่อนเป็นอย่างมาก

แม้กรุงศรีอยุธยาจะตั้งอยู่บนสันดินธรรมชาติริมลำน้ำ ทำให้น้ำไม่ท่วมในบริเวณเกาะเมือง แต่ก็ยังมีบางเมืองที่น้ำท่วมถึง เช่น “เวียงกุมกาม” เพราะตั้งบนสันดินธรรมชาติริมลำน้ำที่ไม่คงตัวและไม่สูงพอจนเกิดปัญหา น้ำท่วมซ้ำซากจนต้องละทิ้งเมืองไป โดยเวียงกุมกามเป็นเมืองโบราณที่พญามังราย ทรงโปรดให้สร้างขึ้นเมื่อพ.ศ. 1837 โดยโปรดให้สร้างเมืองเป็นผังรูปสี่เหลี่ยมคางหมูมีความยาวประมาณ 850 เมตร ไปตามแนวทิศตะวันออกเฉียงใต้สู่ทิศตะวันออกเฉียงเหนือ และกว้างประมาณ 600 เมตร ตัวเมืองยาวไปตามลำน้ำปิงสายเดิมที่เคยไหลไปทางด้านทิศตะวันออกของเมือง และให้ขุดคูเวียงทั้ง 4 ด้าน โดยให้ระบายน้ำจากแม่น้ำปิงให้เข้าช่องในคูเมืองคล้ายคลึงกับแบบแผนของนครหริภุญชัย (ลำพูน) ในสมัยโบราณตัวเวียงกุมกามจะตั้งอยู่บนฝั่งทิศตะวันตกหรือฝั่งเดียวกับเมืองเชียงใหม่ แต่เนื่องจากกระแสของแม่น้ำปิงเปลี่ยนทิศทาง จึงทำให้เวียงกุมกามเปลี่ยนมาตั้งอยู่ทางฝั่งด้านตะวันออกของแม่น้ำดังเช่นปัจจุบัน เวียงกุมกามถือเป็นราชธานีของพญามังราย ในระยะก่อนที่จะมีการสร้างเมืองเชียงใหม่ เวียงกุมกาม ตั้งอยู่ที่ตำบลท่าวังตาล อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีระยะห่างจากตัวเมืองเชียงใหม่ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้เพียงประมาณ 5 กิโลเมตร เวียงกุมกามที่ทรงสร้างขึ้นนั้น ตั้งอยู่บนสันดินธรรมชาติริมลำน้ำที่ยังไม่คงตัวและไม่สูงพอ จึงเกิดน้ำท่วมเมืองอยู่เสมอ¹⁷⁷ ดังความในประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 61 ที่กล่าวถึงสภาวะอุทกภัยที่เวียงกุมกามไว้ว่า “...ถึงยามกลางพรรษา (ฤดูฝน) น้ำท่วมฉิบหายมากนัก...”¹⁷⁸ ซึ่งหลังจากนั้น เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ดังกล่าวนี้ พญามังรายจึงทรงไปปรึกษาพระสหาย นั่นก็คือ พญาร่วง แห่งเมือง

¹⁷⁵ สิทธารถ ศรีโคตร, เรื่องเดิม.

¹⁷⁶ นายพันตรี หลวงโยธาทรรณนเทศ (ผู้ชำระและเรียบเรียง), คำให้การชาวกรุงเก่า (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2546)

¹⁷⁷ สหวัฒน์ แนนหนา (บรรณาธิการ), โบราณคดีสามทศวรรษที่เวียงกุมกาม (กรุงเทพฯ: สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ สำนักโบราณคดี กรมศิลปากร, 2548)

¹⁷⁸ ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 61, พิมพ์แจกในงานฉานนิกิจศพ นางชื่น ราชพินิจจัย เมื่อวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2479 ณ เมรุเชิงบรมบรรพตวัดสระเกศ (พระนคร: อักษรโสภณ, 2479)

สุโขทัย และพญางำเมืองแห่งเมืองพะเยา ทรงตัดสินพระทัยละทิ้งเวียงกุมกาม ไปหาพื้นที่สร้างนครหลวงแห่งใหม่ ในที่สุดจึงได้พื้นที่บริเวณเชิงเขาอุจจุบรรพต (ดอยสุเทพ) เป็นที่ตั้งของนครหลวงแห่งใหม่นามว่า “นพบุรีศรีนครพิงค์เชียงใหม่” ใน พ.ศ. 1839 และเป็นเมืองหลวงแห่งอาณาจักรล้านนายาวนานสืบต่อมา จวบจนราชอาณาจักรล้านนาถูกรวมเข้ากับสยามในสมัยรัตนโกสินทร์

ซึ่งจะสังเกตได้ว่าเมืองเชียงใหม่ เมืองสุโขทัย เมืองพะเยาเก่า (ปัจจุบันจมน้ำอยู่ใต้กว๊านพะเยา) นั้นมีแผนผังเมืองเป็นรูปสี่เหลี่ยม คล้ายเมืองพระนครของ เพราะผู้อำนวยการสร้างเมืองเชียงใหม่ คือ พญามังราย และผู้ให้คำปรึกษาในการสร้างเมืองเชียงใหม่ คือพญาร่วง และพญางำเมืองนั้น ต่างสำเร็จการศึกษาวิชาการสร้างเมืองมาจากเมืองละโว้ของเขมร ฉะนั้นเมืองของพระมหากษัตริย์ทั้งสามพระองค์ จึงสร้างตามแบบแผนการวางผังเมืองและการจัดการระบบชลประทานของเขมร นอกจากนี้ ทำเลในการสร้างเมืองทั้งสามยังตั้งอยู่บน “ลานตะพักลำน้ำ” (Terrace Deposits) บนที่ลาดเชิงเขา แบบเดียวกับเมืองพระนครอีกด้วย

จากหลักฐานที่ได้จากการขุดค้นทางโบราณคดีที่เวียงกุมกาม พบว่าเมืองนี้พบร่องรอยการอยู่อาศัยของผู้คนมาเป็นเวลานานก่อนการสถาปนาเมืองเชียงใหม่ และถึงแม้ว่าจะมีการสถาปนา นพบุรีศรีนครพิงค์เชียงใหม่เป็นนครหลวงแล้ว เวียงกุมกามก็ยังคงมีผู้คนอาศัยอยู่ต่อมาอีกเป็นเวลานาน และเวียงกุมกามยังคงสถานะความเป็นเมืองสำคัญอยู่เพราะพบหลักฐานในเอกสาร “ชินกาลมาลีปกรณ์” ว่า ในปี พ.ศ. 2060 พระเจ้าติลกปนัดดาธิราช พระเจ้าเชียงใหม่ ก็ได้ทรงเสด็จมาสร้างน้ำพระพุทธรูปที่วัดในเวียงกุมกาม และในปี พ.ศ. 2067 ก็ได้ทรงโปรดสร้างพระวิหารหลวงที่วัดคู่คำหลวงนี้เพิ่มเติมอีกด้วย นอกจากนี้จากการกำหนดอายุโบราณสถานขนาดใหญ่หลายๆแห่งในเวียงกุมกาม พบว่าล้วนแล้วแต่สร้างขึ้นในช่วงเวลาหลังการสร้างเมืองไปแล้ว จึงสันนิษฐานว่ายังคงมีการสร้าง ต่อเติม บูรณะสิ่งก่อสร้างในเวียงกุมกามต่อมาอีกไม่ต่ำกว่า 200 ปี ภายหลังจากที่เวียงกุมกามได้ถูกสร้างขึ้นแล้ว¹⁷⁹ และจากหลักฐานการวิเคราะห์ลำดับชั้นทับถมทางโบราณคดีภายในเวียงกุมกาม พบว่ามีชั้นดินทับถมที่เกิดจากน้ำท่วมหลายชั้น คาดว่าเวียงกุมกามคงจะล่มสลายลงเพราะเกิดน้ำท่วมครั้งใหญ่ ที่เกิดขึ้นในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2101-2317 ซึ่งตรงกับสมัยพม่าปกครองล้านนา ผลของการเกิดน้ำท่วมใหญ่ครั้งนั้น ทำให้เวียงกุมกามถูกฝังจมลงอยู่ใต้ตะกอนดินหนาจนยากที่จะฟื้นฟูกลับมา จนกลายเป็นเมืองร้างไปในที่สุด สถาปัตยกรรมต่าง ๆ และโบราณสถานที่สำคัญ

¹⁷⁹ พระรัตนปัญญาเถระ, ชินกาลมาลีปกรณ์ (กรุงเทพฯ: มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2540)

เหลือเพียงซากวิหารและเจดีย์ร้างที่จมอยู่ใต้ดินในระดับความลึกจากพื้นดินลงไปประมาณ 1.80–2.00 เมตร¹⁸⁰

จะเห็นว่าการสร้างเมืองเชียงใหม่ ได้สร้างห่างจากสันดินธรรมชาติริมลำน้ำปิง ขึ้นไปอยู่บนลานตะพักลำน้ำ เพื่อป้องกันปัญหาน้ำท่วมเมืองดังที่เคยเกิดขึ้นที่เวียงกุมกาม ได้แสดงให้เห็นว่านอกจากสันดินธรรมชาติริมลำน้ำแล้ว ก็ยังมีอีกพื้นที่หนึ่งที่ผู้คนในสมัยโบราณนิยมไปตั้งเมืองก็คือ บริเวณ “ลานตะพักลำน้ำ” (Terrace Deposits) ซึ่งจะอยู่ในพื้นที่ดอนสูง ถัดออกไปไกลจากลำน้ำ และที่ราบน้ำท่วมถึง (Floodplain Deposit) พบเมืองที่ตั้งอยู่บนลานตะพักลำน้ำ เช่น เมืองพระนครในกัมพูชา เมืองสุโขทัย เมืองเชียงใหม่ เมืองบางพาน เมืองทุ่งยั้ง เมืองเชียงใหม่ เมืองเสมา เมืองศรีเทพ และเมืองโบราณในวัฒนธรรมทวารวดี¹⁸¹

ซึ่งเมืองโบราณนั้น จะตั้งอยู่ใกล้กับแหล่งน้ำเพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภค แต่ก็ขึ้นอยู่กับว่าแหล่งน้ำนั้นจะเป็น “แหล่งน้ำนิ่ง” เช่น หนอง บึง ทะเลสาบ สระน้ำ หรืออ่างเก็บน้ำที่สร้างขึ้น หรือ “แหล่งน้ำไหล” เช่น ลำน้ำ หรือแม่น้ำ แต่ละวัฒนธรรมนั้นก็จะมีค่านิยมต่าง ๆ กันไป เช่น วัฒนธรรมเขมรนั้นไม่นิยมตั้งเมืองใกล้เคียงกับลำน้ำสายใหญ่ แต่จะนิยมขุดสระน้ำหรือสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ขึ้น เพื่อใช้กักเก็บน้ำไว้ใช้ในการอุปโภคบริโภค ในขณะที่วัฒนธรรมทวารวดี จะตั้งเมืองอยู่ใกล้เคียงลำน้ำสายใหญ่ แต่ก็ไม่นิยมตั้งอยู่ริมลำน้ำสายใหญ่ แต่จะตั้งเมืองลึกเข้าห่างจากลำน้ำพอประมาณ ตรงบริเวณที่ดอนและมีลำน้ำสาขาที่จะใหญ่ลงแม่น้ำใหญ่ไหลผ่าน แล้วชักเอาน้ำที่ไหลจากลำน้ำสาขานั้นเข้ามาไหลวนในคูเมืองและภายในเมือง เพื่อให้เป็นแหล่งน้ำอุปโภคบริโภค เป็นต้น ซึ่งในสมัยโบราณการที่จะเลือกพื้นที่ตั้งเมืองจะต้องมีการเลือกทำเลที่ดี มีสภาพทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ที่เหมาะสม โดยพิจารณาสภาพความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ ชัยภูมิที่ดีในทางทหาร และที่สำคัญคือให้เมืองมีความปลอดภัยจากน้ำท่วมในฤดูน้ำหลาก และไม่ขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภคในฤดูแล้ง ซึ่งการดำเนินการเลือกหาพื้นที่ตั้งเมืองเพื่อให้เป็นไปตามคุณลักษณะดังกล่าว จะต้องกระทำด้วยความละเอียดรอบคอบ และหาพื้นที่ที่เหมาะสมจริง ๆ เพราะการสร้างเมืองไม่ทำกันบ่อยนัก และเมื่อสร้างเมืองแล้วก็จะไม่นิยมย้ายอีก ยกเว้นกรณีเมืองเกิดภัยสงครามหรือภัยธรรมชาติครั้งรุนแรงจนเมืองพังทลายเสียหายมาก ก็อาจจะมีการย้ายเมืองใหม่ได้¹⁸²

ในสมัยโบราณที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์ ที่ดินว่างเปล่าใด ๆ ในขอบเขตพระราชอาณาจักรก็สามารถไปสร้างเมืองได้หมดทั้งสิ้น ซึ่งเมื่อจะสร้างเมืองขึ้น ณ บริเวณ

¹⁸⁰ สหวัฒน์ แนนทนา (บรรณาธิการ), เรื่องเดิม.

¹⁸¹ ประวัติศาสตร์: การจัดการน้ำในเมืองโบราณของไทย คู่มือวิชาการและคดีเรื่องน้ำของคนในอดีต, เรื่องเดิม.

¹⁸² เรื่องเดียวกัน.

พื้นที่ใดนั้น ผู้มีอำนาจตั้งเมืองจะต้องพิจารณาคุณภาพทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่นั้น ๆ โดยละเอียด โดยที่พื้นที่ในการตั้งเมืองที่เหมาะสมนั้นหลักๆแล้วมีอยู่ 2 แบบ คือ การตั้งเมืองบนพื้นที่ดอนสูงริมลำน้ำ หรือ “สันดินธรรมชาติริมลำน้ำ” และ “ลานตะพักลำน้ำ” อันเป็นที่ดอนที่อยู่ถัดจากที่ราบน้ำท่วมถึง ทั้งนี้การตั้งเมืองจะต้องใช้ดุลพินิจ ประสบการณ์ และวิสัยทัศน์ของผู้ที่มีอำนาจตั้งเมือง ในสมัยโบราณเมืองที่ตั้งบนสันดินธรรมชาติริมลำ เช่น เมืองพิษณุโลก เมืองพิษัย เมืองกำแพงเพชร เมืองฝาง เป็นต้น ซึ่งตั้งอยู่บนสันดินธรรมชาติริมลำน้ำที่สูงมาก จุดเด่นของเมืองที่ตั้ง ณ บริเวณนี้ คือ สามารถควบคุมเส้นทางคมนาคมทางน้ำ ติดต่อกำการค้าขายทางน้ำได้สะดวก ไม่มีปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภคในฤดูแล้ง เพราะได้น้ำจากแม่น้ำมาหล่อเลี้ยงเมือง แต่สันดินธรรมชาติริมลำน้ำบางบริเวณของลำน้ำบางสาย ก็ยังไม่คงตัวและไม่สูงพอที่จะตั้งเมืองได้โดยน้ำไม่ท่วม จึงมีความจำเป็นต้องขยับพื้นที่ตั้งเมืองขึ้นไปสู่ลานตะพักลำน้ำ ซึ่งเป็นที่ดอนที่ไกลลำน้ำออกไป โดยที่การตั้งเมืองในพื้นที่ลานตะพักลำน้ำดังกล่าว แม้จะปลอดภัยจากการถูกน้ำท่วมในฤดูน้ำหลาก แต่ก็ต้องมีการหาวิธีกักเก็บน้ำไว้ใช้ เพราะในฤดูแล้ง ราษฎรจะเกิดภาวะขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภค และน้ำใช้ในการเกษตรกรรม ดังนั้นเมืองที่ตั้งอยู่บนลานตะพักลำน้ำ บนที่ราบห่างไกลจากภูเขา จะนิยมขุดสระกักเก็บน้ำไว้ใช้ในตัวเอง หรือชักน้ำจากลำธารสายรองที่จะไหลไปรวมกับลำน้ำสายใหญ่ให้ไหลเข้ามาหล่อเลี้ยงเมือง เช่น กรณีเมืองนครปฐม หรือเมืองคูบัว¹⁸³ เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีวิธีกักเก็บน้ำไว้ใช้ คือ หากเมืองที่ตั้งอยู่บนลานตะพักลำน้ำนั้น ตั้งอยู่ใกล้กับภูเขา นิยมสร้างรองน้ำไว้ใช้ด้วยการสร้างอ่างเก็บน้ำ หรือทำนบเพื่อกักเก็บน้ำที่ไหลลงมาจากลำธารบนภูเขาไว้ ก่อนที่จะทอดน้ำผ่านลำคลองเข้าไปหล่อเลี้ยงเมือง เช่น การสร้างทำนบพระร่วงหรือ “สรีดภงค์” ทอดน้ำผ่านคลองเสาหลงไปหล่อเลี้ยงเมืองสุโขทัย หรือการสร้างทำนบโบราณกันห้วยแก้วที่เวียงเจ็ดลิน นอกเมืองเชียงใหม่ เพื่อทอดน้ำเข้าไปในตัวเมือง เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อลดการพึ่งพาน้ำจากลำน้ำสายหลักนั่นเอง โดยที่ทำนบดังกล่าวจะสร้างไว้ในระหว่างซอกเขาที่อยู่ใกล้เคียงกับตัวเมือง เพื่อกักเก็บน้ำไว้ก่อนที่จะระบายผ่านลำคลองเข้าสู่ตัวเมือง ซึ่งทั้งเมืองสุโขทัยและเชียงใหม่จะชักน้ำจากจากทำนบให้ไหลลงคูเมือง เพื่อให้ประชาชนใช้เป็นน้ำอุปโภคบริโภค และน้ำส่วนเกินก็จะไหลออกนอกเมืองและถูกระบายลงลำน้ำสายใหญ่โดยที่ไม่ท่วมขังในเมือง กล่าวคือ เมืองสุโขทัยนั้นจะทอดน้ำจากสรีดภงค์ลงคลองเสาหอ ระบายเข้าสู่คูเมือง จากนั้นระบายน้ำจากคูเมืองผ่านท่อน้ำดินเผาเข้าสู่ “ตระพัง” หรือ สระน้ำขนาดใหญ่กลางเมือง โดยให้ล้นจากตระพังหนึ่งไปยังตระพังหนึ่งเรื่อย ๆ และระบายน้ำส่วนเกินผ่านท่อน้ำดินเผาลงสู่คลองแม่รำพัน และไหลลงแม่น้ำยมต่อไป ส่วนในเมืองเชียงใหม่ น้ำที่ไหลจากดอย

¹⁸³ เรื่องเดียวกัน.

สุเทพลงสู่ห้วยแก้ว จะถูกกักเก็บไว้ที่งานบเวียงเจ็ดลิน (ปัจจุบัน คือ “อ่างแก้ว” อยู่ในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่) ก่อนที่จะชักน้ำผ่านคูน้ำจากงานบเวียงเจ็ดลิน พักไว้ในคันดินอีกระดับหนึ่งเพื่อกรองตะกอน ก่อนจะไหลลงมายังเมืองเชียงใหม่ตรงมุมกำแพงเมืองที่แจ้งหัวรินระบายเข้าไหลวนรอบคูเมืองเชียงใหม่ ซึ่งน้ำส่วนเกินจะไหลล้นระบายออก ณ คูเมืองทางทิศเหนือ ลงลำน้ำแม่ข่า ก่อนระบายออกไปสู่แม่น้ำปิงต่อไป (ผังเมืองและระบบชลประทานของเมืองเชียงใหม่ที่คล้ายคลึงกันกับเมืองสุโขทัยเป็นอย่างมาก น่าจะเป็นเครื่องยืนยันความถูกต้องของจารีกวัตเชียงใหม่ ที่ระบุว่าพญาร่วงเมืองสุโขทัย ได้เข้ามาช่วยในการสร้างเมืองเชียงใหม่ได้เป็นอย่างดี) ซึ่งนับเป็นความพยายามในการจัดการน้ำโดยไม่ฝืนกับธรรมชาติ เพื่อสร้างหลักประกันว่าชาวเมืองจะมีน้ำการใช้ในการอุปโภคบริโภคอย่างพอเพียง¹⁸⁴

นอกจากนั้นเมืองเชียงใหม่ มีการตั้งกฎขึ้นว่าห้ามตัดต้นไม้ยืนต้นขนาดใหญ่บนดอยสุเทพ เพื่อมุ่งรักษาความอุดมสมบูรณ์ของผืนป่าอันเป็นแหล่งต้นน้ำที่จะไหลเข้ามาหล่อเลี้ยงในตัวเมือง และยังมีมติความเชื่อกันอีกว่าหากตอนเด็กสังัด เมื่ออยู่ในกำแพงเมืองเชียงใหม่แล้ว ไม่ได้ยินเสียงน้ำตกที่เชิงดอยสุเทพ ถือว่าบ้านเมืองจะวินาศล่มจม ซึ่งนับเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพประการหนึ่ง ส่วนเมืองที่ตั้งอยู่บนลานตะพักลำน้ำแม่จะปลอดภัยจากน้ำที่เอ่อท่วมจากลำน้ำสายใหญ่ในฤดูน้ำหลาก แต่หากเมืองนั้นตั้งอยู่บนลานตะพักลำน้ำใกล้ที่ลาดเชิงเขา เมืองนั้นอาจจะต้องประสบกับปัญหาน้ำป่าไหลหลากจากภูเขาที่อยู่ใกล้เคียงกับตัวเมืองไหลป่าเข้าทำลายตัวเมืองได้ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวผู้คนในสมัยโบราณได้คิดค้นนวัตกรรมในการชะลอและเบี่ยงเบนเส้นทางไหลป่าของน้ำป่าที่ไหลหลากลงมาจากภูเขาที่ตั้งอยู่ใกล้เมืองให้ไหลพ้นออกจากตัวเมือง หรือให้พ้นจากบริเวณที่ต้องการจะป้องกัน โดยการสร้างแนวคันดินเป็นทางยาวเพื่อบังคับน้ำที่ไหลป่าจากภูเขาลงมาให้ไหลเบี่ยงไปในทิศทางอื่นเพื่อให้พ้นจากแนวสิ่งปลูกสร้างและชุมชน ซึ่งในเมืองสุโขทัยนั้นปรากฏการสร้างคันดินบังคับน้ำดังกล่าวเป็นจำนวนมาก เพื่อป้องกันน้ำป่าไหลหลากจากเทือกเขาหลวงไหลเข้าท่วมเมืองนั่นเอง¹⁸⁵

หัวใจสำคัญที่ทำให้คนโบราณสามารถจัดการระบบชลประทานเพื่อบรรเทาความแห้งแล้ง หรือป้องกันการเกิดอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นก็คือ ความเข้าใจในสภาพของพื้นที่ตั้งเมืองหรือชุมชนเป็นอย่างดี และวางมาตรการเพื่อรับมือกับธรรมชาติ โดยไม่เป็นการหักล้างต่อสู้กับพลังธรรมชาติ ไม่มองว่าธรรมชาติเป็นศัตรู แต่เรียนรู้ที่จะอยู่ร่วมกับธรรมชาติ

¹⁸⁴ เรื่องเดียวกัน.

¹⁸⁵ เรื่องเดียวกัน.

อย่างเข้าใจ ซึ่งทำให้ผู้คนในอดีตสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ แม้ว่าจะประสบกับพิบัติภัยอันรุนแรงจากธรรมชาติมากเพียงใดก็ตาม

ความหมายและประวัติความเป็นมาของน้ำและสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ

ความหมายของน้ำ

น้ำ (Water) เป็นของเหลวชนิดหนึ่ง ที่มีอยู่มากที่สุดบนผิวโลก และเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำรงชีวิตของสิ่งมีชีวิตทุกชนิดที่มนุษย์รู้จัก เราสามารถพบน้ำได้ในหลาย ๆ สถานที่ อาทิ ทะเล ทะเลสาบ แม่น้ำ ห้วย หนอง คลอง บึง และในหลาย ๆ รูปแบบ เช่น น้ำแข็ง หิมะ ฝน ลูกเห็บ เมฆ และไอน้ำ¹⁸⁶

น้ำเป็นสารประกอบระหว่าง H (ไฮโดรเจน) และ O (ออกซิเจน) ในอัตรา 2 ต่อ 1 (H₂O) น้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของสิ่งมีชีวิตในโลก และเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถแทนได้โดยธรรมชาติ¹⁸⁷

โลกของเราประกอบขึ้นด้วยพื้นดินและพื้นน้ำ โดยส่วนที่เป็นพื้นน้ำนั้น มีอยู่ประมาณ 3 ส่วน (75%) และเป็นพื้นดิน 1 ส่วน (25%) (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2562) น้ำเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ไม่สามารถจัดหาเพิ่มได้ตลอดเวลา โดยเฉพาะเวลาที่มีความต้องการหรือจำเป็นต้องใช้ประโยชน์ เพราะปริมาณน้ำขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมและสภาวะทางธรรมชาติ แม้ว่าโลกนี้จะมีน้ำจำนวนมาก แต่ปริมาณน้ำส่วนมากจะเป็นน้ำเค็มอยู่ในทะเล มหาสมุทร และทะเลสาบ คิดเป็น 97.3% ที่เหลือเป็นน้ำจืด 2.67% ยังเป็นน้ำที่ใช้ประโยชน์ได้น้อย เพราะส่วนใหญ่เป็นน้ำแข็งในแถบขั้วโลก และเป็นน้ำใต้ดินที่ไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้

น้ำเป็นปัจจัยสำคัญของสิ่งมีชีวิต การเพิ่มของประชากร การขยายตัวของชุมชนเมือง และการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม มีผลทำให้มีการใช้น้ำปริมาณมาก ได้ก่อบัญหาคุณภาพน้ำ และส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในแม่น้ำลำคลองและชายฝั่งทะเล รวมถึงความเป็นอยู่ของมนุษย์¹⁸⁸

ความหมายการจัดการทรัพยากรน้ำ

¹⁸⁶ น้ำ, ค้นวันที่ 13 กันยายน 2562 จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/น้ำ>

¹⁸⁷ นลินี สายใจอุบล, ความหมายของน้ำ, ค้นวันที่ 13 กันยายน 2562 จาก <https://sites.google.com/site/nalinee44527/meaning-of-water>

¹⁸⁸ เรื่องเดียวกัน.

การจัดการทรัพยากรน้ำจะต้องคำนึงถึงปริมาณน้ำที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต ไม่เกิดการขาดแคลน และคุณภาพน้ำต้องได้มาตรฐานตามเกณฑ์ในการนำน้ำมาอุปโภคบริโภค ความหมายของการจัดการทรัพยากรน้ำ จึงหมายถึงการจัดการทรัพยากรน้ำ หมายถึง วิธีการดำเนินการในพื้นที่รับประโยชน์จากน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านการจัดหา การพัฒนา การเก็บรักษาซ่อมแซมสิ่งสึกหรอให้คืนสู่สภาพ การฟื้นฟูแหล่งเสื่อมโทรมให้ใช้ประโยชน์ได้ต่อไป เพื่อให้สิ่งทีดำเนินการนั้นบังเกิดผลอย่างยั่งยืนต่อมวลมนุษยและธรรมชาติ¹⁸⁹

หรือเป็นวิธีการหรือกิจกรรมการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแหล่งน้ำ การจัดสรรน้ำ การป้องกันและแก้ไขภัยธรรมชาติด้านน้ำ และการป้องกันแก้ไขมลพิษทางน้ำ เพื่อให้สามารถใช้น้ำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด¹⁹⁰

จากความหมายของการจัดการทรัพยากรน้ำข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การจัดการทรัพยากรน้ำ เป็นการปฏิบัติเกี่ยวกับกิจกรรมการจัดหา การพัฒนา การจัดสรรและใช้ประโยชน์ การป้องกัน และฟื้นฟูผลภาวะทางน้ำ เพื่อให้ประโยชน์อย่างเสมอภาคและยั่งยืน

ความหมายของสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ

ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 นั้นไม่ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “สิทธิในทรัพยากรน้ำ หรือ Water right” เอาไว้ แต่ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า สิทธิ หรือ สิทธิ อันเป็นอำนาจอันชอบธรรมในการกระทำใด ๆ ที่ไม่ผิดต่อกฎหมาย จารีตประเพณีหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เช่น บุคคลมีสิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ เขามีสิทธิในที่ดินแปลงนี้ กฎ อำนาจที่จะกระทำการใด ๆ ได้อย่างอิสระ โดยได้รับการคุ้มครองจากกฎหมาย¹⁹¹ และได้ให้นิยามของ น้ำ หมายถึง สารประกอบซึ่งมีองค์ประกอบเป็นธาตุในอัตราส่วน 1:8 โดยน้ำหนักเมื่อบริสุทธิ์มีลักษณะเป็นของเหลวไฮโดรเจนและออกซิเจนใส ไม่มีสี กลิ่น รส มีประโยชน์มาก เช่น ใช้ดื่ม ชำระล้างสิ่งสกปรก

เมื่อพิจารณาคำว่า สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำแล้ว ก็อาจได้ความหมายว่าเป็นอำนาจอันชอบธรรมในการใช้ทรัพยากรน้ำที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย จารีตประเพณีหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เท่ากับคำว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิและมีอำนาจที่จะได้มาซึ่งสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำอันเป็นทรัพยากรอันเป็นสาธารณะของรัฐ ในฐานะที่รัฐเป็นเจ้าของสินค้าสาธารณะ รัฐจึงมี

¹⁸⁹ จีราภรณ์ หะยีปี, บทบาทของเทศบาลตำบลในการจัดการทรัพยากรน้ำพื้นที่ทะเลน้อย (การค้นคว้าอิสระปริญญาโทบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2553)

¹⁹⁰ เรื่องเดียวกัน.

¹⁹¹ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542, สิทธิหรือสิทธิ (กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์, 2546), หน้า 494.

หน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรให้ประชาชนมีสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำอันเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพ

สิทธิในทรัพยากรน้ำ (Water resources rights) หมายถึง “สิทธิในการนำไปใช้ทรัพยากรน้ำตามที่กำหนดในใบอนุญาต”¹⁹²

ประวัติศาสตร์ของสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ

ในทางประวัติศาสตร์ของสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ¹⁹³ นานาชาติและตามกฎหมายจารีตประเพณีของการใช้ทรัพยากรน้ำและที่ดินมักมีความใกล้ชิดและเชื่อมโยงกันและในบางครั้งในพื้นที่แห้งแล้งมักขึ้นอยู่กับการใช้กฎหมายที่ดินในการประยุกต์ใช้กับทรัพยากรน้ำ โดยทั่วไปแล้วสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำมักจะขึ้นอยู่กับการใช้และความเป็นเจ้าของในที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างบนที่ดินนั้น ๆ

จากการศึกษาเป็นการใช้สิทธิพิเศษแก่เจ้าของที่ดินที่อยู่ติดแหล่งน้ำ โดยกฎหมายน้ำในสมัยโรมันได้เป็นแนวคิดในการกำหนดกฎหมายอันเป็นจารีตประเพณีเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำในยุโรป ซึ่งถือได้ว่ากฎหมายดังกล่าวยังมีความทันสมัย อันที่จริงแล้วอิทธิพลของกฎหมายดังกล่าวก็ยังคงเห็นได้ชัดจากตัวอย่างของกฎหมายโรมันที่ปฏิเสธการครอบครองแต่เพียงผู้เดียวของทรัพยากรน้ำที่ไหลผ่านที่ดินของปัจเจกชน โดยที่สถาบันจัสติเนียน ได้ตีพิมพ์หลักกฎหมายดังกล่าวขึ้นในปี ค.ศ.533-34 อันเกี่ยวกับการไหลของน้ำ ซึ่งได้กำหนดอยู่ในส่วนของ “เชิงลบของสังคม” ที่กล่าวว่าทรัพยากรน้ำเป็นสิ่งที่ไม่สามารถยึดถือเป็นเจ้าของได้ เช่นเดียวกับกับ ทะเล อากาศ และสัตว์ป่า ในบางเวลามันเป็นสิ่งที่ยอมรับกันว่าสิ่งเหล่านั้นควรเป็นสิ่งที่ควรได้รับ “ความเคารพ” หรือสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ควรได้รับการปกป้องจากการแสวงหาประโยชน์

ในสมัยโรมันมีกฎหมายกล่าวไว้ว่าประชาชนสามารถมีสิทธิชั่วคราวในการนำทรัพยากรน้ำที่ไหลผ่านในที่ดินของตนมาใช้ สิทธินี้ไม่ขึ้นกับการครอบครองสิทธิในที่ดินและจะสิ้นสุดเมื่อการใช้ทรัพยากรน้ำสิ้นสุดลง ภายใต้กฎหมายในสมัยนั้นเอกชนไม่สามารถครอบครองที่ดินได้ ที่ดินเป็นสมบัติของรัฐและควบคุมโดยผู้ปกครองของรัฐ

ในสมัยต่อมาตามกฎหมายได้กำหนดให้ทรัพยากรน้ำจัดในลำธารเป็นเสมือนน้ำนิ่ง ซึ่งมีความหมายว่าผู้ครอบครองที่ดินส่วนนั้นและมีสิทธิทั้งหมดในทรัพยากรน้ำ ผู้ครอบครองที่ดิน

¹⁹² Stefano Burchi and Ariella D'Andrea, *Preparing National Regulations for Water Resources Management Principles and Practice* (FAO Legislative Study 80. Rome, Italy: UNESCO and FAO2003).

¹⁹³ Hodgson, S. *Land and water – the rights interface*. FAO. (2004), Retrieved September 07, 2013, from http://www.unep.org/training/programmes/Instructor%20Version/Part_2 / Activities/Economics_of_Ecosystems/Water /Supplemental/Historical_Water_Rights.pdf

ยังมีสิทธิที่จะตรวจสอบความเสียหายจากการผันทรัพยากรน้ำด้านเหนืออีกด้วย โดยปกติผู้ครอบครองที่ดินที่จะได้รับสิทธินี้เว้นแต่จะมีการกำหนดเป็นอย่างอื่นไว้ก่อน

ในช่วงปลายสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำได้เปลี่ยนแปลงจากสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำโดยการครอบครองพื้นที่ (Land-based) เป็นสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำโดยการใช้ (User-based) ไม่อนุญาตให้ผู้ครอบครองที่ดินมีอำนาจในการบังคับได้ สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำแบบนี้ได้นำไปใช้ในบางประเทศ

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำและประเภทการใช้น้ำ

ในสิทธิการใช้น้ำ มีการให้สิทธิมีทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งอาจจำแนกเป็น 2 ประเภท คือ

ประเภทแรก สิทธิในน้ำขั้นพื้นฐาน (Basic Water Rights) ที่ให้กับประชาชนซึ่งเป็นไปตามกฎหมายปฏิรูปภูมิจะมีอยู่อย่างถาวรและไม่ขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการใด ๆ

ประเภทที่สอง สิทธิการใช้น้ำ (Water Use Rights) เป็นการให้สิทธิผ่านกระบวนการบริหารจัดการจัดสรรน้ำ เช่น การออกใบอนุญาตใช้น้ำ (Licensing) ซึ่งสิทธิในการใช้น้ำหรือการใช้น้ำที่ได้รับอนุญาต

การจัดสรรน้ำ (Water Allocation) คือกระบวนการจัดสรรน้ำหรือกระจายปริมาณทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ให้กับผู้ร้องขอที่มีสิทธิตามความชอบธรรม ส่งผลให้มีการอนุญาตที่จะใช้ทรัพยากรน้ำมีการถ่ายโอนสิทธิ์ การทบทวน (การอนุญาต) และจัดปรับให้เป็น “สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ” การจัดลำดับความสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรน้ำอาจจะระบุไว้ในกฎหมายหรือในแผนกลยุทธ์การพัฒนา หรือในกระบวนการวางแผนของภาครัฐ

การจัดสรรทรัพยากรน้ำ “Water Resources Allocation” ว่าเป็นการดำเนินการที่ระบุหรือกำหนดให้ทรัพยากรน้ำจากแหล่งทรัพยากรน้ำหนึ่งให้แก่ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำหรือกลุ่มผู้ใช้ทรัพยากรน้ำ ให้สูบน้ำได้หรือเอาไปใช้ประโยชน์ใด ๆ ได้ ผู้เขียนทั้งสองระบุด้วยว่าในระบบจัดการซึ่งรัฐเป็นผู้รับผิดชอบจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศอำนาจการตัดสินใจว่าใครจะสามารถสูบน้ำไปใช้หรือเอาไปใช้ทำประโยชน์อะไรจึงอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐด้วยกัน

ส่วนองค์กร World Wide Fund for Nature (WWF) ระบุในเอกสารปี 2007 ถึงคำนิยามของคำว่า “การจัดสรรน้ำ” ว่าเป็นกระบวนการที่ทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ถูกจัดสรรไปให้แก่ผู้ใช้น้ำที่มีสิทธิตามความชอบธรรม และการอนุญาตที่จะใช้ทรัพยากรน้ำ การถ่ายโอนสิทธิ์ การทบทวน และจัดปรับ “สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ” จะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นภายในขอบเขตของพื้นที่รับน้ำหรือพื้นที่ลุ่มน้ำ (มิใช่ภายใต้อำนาจรัฐโดยรวม)



3491179864

สิทธิในทรัพยากรน้ำ (Water Resources Rights) เป็นสิทธิที่จะนำเอาทรัพยากรน้ำและใช้ทรัพยากรน้ำซึ่งขึ้นอยู่กับวาระและเงื่อนไขของการอนุญาตนั้น ๆ อาจพิจารณาว่าเป็นได้ทั้งการอนุญาตให้ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งสิทธินี้มอบให้กับผู้ที่ถือสิทธิ์ที่จะนำน้ำไปใช้ จะเน้นเฉพาะประเภทของสิทธิในน้ำ (Water Resources Rights) ชั้นพื้นฐานเพียง 2 ประเภท¹⁹⁴

ประเภทแรก สิทธิขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ คือประชาชนมีสิทธิที่จะเป็นผลสืบเนื่องมาจากนิติบัญญัติเบื้องต้น ซึ่งเป็นสิทธิที่ถาวรและไม่ขึ้นต่อกระบวนการบริหารจัดการขององค์กรหรือหน่วยงานใด ๆ ทั้งสิ้น

สิทธิประเภทที่สองคือ สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำหรือการใช้ทรัพยากรน้ำที่ได้รับการอนุญาตนี้ เป็นสิทธิที่ได้มาจากกระบวนการบริหารจัดการจัดสรรทรัพยากรน้ำ

1. แนวคิดความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำ¹⁹⁵

1.1 ทรัพยากรน้ำเป็นของรัฐ: สิทธิในทรัพยากรน้ำแบบรวมศูนย์อำนาจรัฐ

สิทธิในทรัพยากรน้ำได้ปรากฏตัวขึ้นในกระบวนการนโยบายของประเทศไทยเป็นครั้งแรกเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2535 โดยกลุ่มนักกฎหมายและผู้เชี่ยวชาญในระบบราชการร่วมกันสร้างข้อเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในทรัพยากรน้ำ จากความรู้เกี่ยวกับระบบการจำแนกสิทธิของรัฐและสิทธิของเอกชนในการเป็นเจ้าของและการใช้ทรัพยากรน้ำของต่างประเทศ ประกอบกับหลักการตีความกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของกฎหมายไทยในเรื่องเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินและที่ดินสาธารณประโยชน์ ซึ่งปรากฏอยู่ในรายงานการวิจัยเรื่องกฎหมายน้ำ¹⁹⁶ และรายงานการศึกษาเพื่อรวบรวมและปรับปรุงกฎหมายเรื่องน้ำ¹⁹⁷ ซึ่งได้อ้างถึงความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาทรัพยากรน้ำขาดแคลน การแย่งชิงทรัพยากรน้ำ ตลอดจนการจัดการจัดสรรทรัพยากรน้ำให้เพียงพอต่อทุกภาคส่วน ทั้งในภาคอุปโภคบริโภค

¹⁹⁴ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.), "การจัดสรรน้ำ: แนวคิดและสภาพปัญหาในการปฏิบัติ" ในเอกสารประกอบการประชุมวิชาการสมัชชาเฉพาะประเด็นการจัดการน้ำ "ธรรมาภิบาลในการจัดการน้ำ: วิกฤตหรือทางออก" ในการประชุมสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ, 2553).

¹⁹⁵ กิตติ วิสารกาญจน, การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำของประเทศไทย the Politics of Policymaking Process on Water Rights in Thailand, การศึกษาเชิงสร้างสรรค์ การประชุมวิชาการบัณฑิตศึกษา ศิลปการระดับชาติ ครั้งที่ 1 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ สาขาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), หน้า 506-520.

¹⁹⁶ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, รายงานการสัมมนาเกี่ยวกับการจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย (กรุงเทพฯ, 2536)

¹⁹⁷ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ และณรงค์ ใจหาญ, การศึกษาเพื่อรวบรวมและปรับปรุงกฎหมายด้านทรัพยากรน้ำ (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.), หน้า 2536.

ภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรม ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดสิทธิในทรัพยากรน้ำ เพื่อที่จะควบคุมการจัดทรัพยากรน้ำและการใช้ทรัพยากรน้ำของเอกชน จึงมีการบัญญัติในเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจนว่าโดยหลักทั่วไปแล้วถือว่าทรัพยากรน้ำทั้งหมด ไม่ว่าจะอยู่ในแม่น้ำลำคลอง ทรัพยากรน้ำบาดิน น้ำพุ ทะเลอาณาเขต นั้นเป็นของรัฐทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อให้รัฐมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการเข้าจัดการกับทรัพยากรน้ำ ซึ่งสะท้อนถึงแนวคิดในการจัดการทรัพยากรน้ำแบบรวมศูนย์อำนาจรัฐ

1.2 ทรัพยากรน้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน: สิทธิในทรัพยากรน้ำแบบประชาชนมีส่วนร่วม

เกิดขึ้นเนื่องจากภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้เริ่มแพร่หลายในสังคมไทย พร้อมกับกระแสต่อต้านคัดค้านแนวคิดเรื่องการแปลงทรัพยากรน้ำให้เป็นทุน ซึ่งทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนหลายองค์กรออกมาต่อต้านนโยบายการกำหนดให้ทรัพยากรน้ำเป็นของรัฐอย่างกว้างขวาง ในขณะที่ข้อเสนอจากงานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ที่เสนอให้นำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในเชิงเศรษฐศาสตร์และมีการกำหนดสิทธิในทรัพยากรน้ำของรัฐและกลุ่มผู้ใช้ทรัพยากรน้ำอย่างชัดเจนโดยเสนอให้ “ทรัพยากรน้ำเป็นของส่วนรวมของประชาชนไทยทุกคน” สำหรับสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำให้ถือว่าเป็นสิทธิในทรัพย์สินชนิดหนึ่ง รัฐเป็นผู้กำหนดสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อส่วนรวมและมีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้รักษาสินทรัพย์ สำหรับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำในส่วนที่เหลือเป็นสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจสามารถมอบให้แก่กลุ่มผู้ใช้ทรัพยากรน้ำหรือเขตจัดการทรัพยากรน้ำจะมีลักษณะเป็นการออกใบอนุญาตใช้ทรัพยากรน้ำ (Water Permit) ที่สามารถซื้อขายและโอนกันได้

ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวได้ถูกพัฒนาและใช้เป็นแนวทางในการยกร่างกฎหมายน้ำในเวลาต่อมา โดยกรมทรัพยากรน้ำได้จัดโครงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและยกร่างกฎหมายน้ำขึ้นใหม่มีการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในทุกภาคทั่วประเทศอย่างกว้างขวาง และได้ประกอบสร้างความหมายของสิทธิในทรัพยากรน้ำขึ้นใหม่โดยกำหนดให้ “ทรัพยากรน้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิเข้าถึงทรัพยากรน้ำและป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจได้ตามใจชอบแต่ขณะเดียวกันก็สามารถออกกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมและบริหารจัดการได้

1.3 ทรัพยากรน้ำเป็นของส่วนรวม: สิทธิในทรัพยากรน้ำของภาคในแครต

“ทรัพยากรน้ำเป็นของส่วนรวม” เป็นสิทธิในทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นในระหว่าง การพิจารณาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ในคณะกรรมการกฤษฎีกา ช่วงปี 2550 โดย นักกฎหมาย ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบาย และผู้แทนจากส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งมี ที่มาจากการที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ที่เสนอ โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและให้ส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไป เพื่อให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา โดยในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เน้น ให้สามารถนำกฎหมายไปปฏิบัติได้หรือบังคับใช้ได้จริง ตลอดจนผลกระทบต่อกฎหมายอื่นที่มี อยู่แล้วในระบบกฎหมาย ซึ่งนำไปสู่นโยบายสิทธิในทรัพยากรน้ำขึ้นมาใหม่ โดยการกำหนดให้ “ทรัพยากรน้ำเป็นของส่วนรวม” บุคคลมีสิทธิใช้ทรัพยากรน้ำได้เท่าที่จำเป็นโดยไม่ก่อให้เกิด ความเดือดร้อนแก่บุคคลอื่น ซึ่งเป็นเป็นการนำหลักการเรื่องกรรมสิทธิ์ส่วนรวม (Common Property) มาใช้ โดยมีนัยความหมายว่าทรัพยากรน้ำเป็นของทุกคนแต่ไม่มีใครมีสิทธิใน ทรัพยากรน้ำโดยเด็ดขาด ประชาชนมีสิทธิในทรัพยากรน้ำได้เท่าที่จำเป็นและไม่กระทบต่อ บุคคลอื่นและรัฐมีอำนาจในการควบคุมจัดการได้ตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งเป็นความพยายาม ที่จะหลีกเลี่ยงการกำหนดกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรน้ำอย่างชัดเจนไว้ในกฎหมาย

1.4 ทรัพยากรน้ำเป็นของชาติ: สิทธิในทรัพยากรน้ำแบบชาตินิยมในยุค รัฐประหาร

“ทรัพยากรน้ำเป็นของชาติ” เป็นสิทธิในทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นในระหว่าง การพิจารณาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ช่วงปี 2550 ซึ่งเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายน้ำสองฉบับคือ ร่างของคณะกรรมการกฤษฎีกา และ ร่างที่จัดทำโดยคณะอนุกรรมการทรัพยากรน้ำในคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ¹⁹⁸ ได้มีการผลักดันให้เรื่องการจัดจัดการทรัพยากรน้ำ เป็น “วาระทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” โดยประกาศในปี 2550 เป็นปีแห่งการเฉลิมพระเกียรติ “บิดาแห่งทรัพยากรน้ำ” ท่ามกลางความลึกลับของความหมายเกี่ยวกับสิทธิในทรัพยากรน้ำ ตามระเบียบกฎหมายและแนวคิดสิทธิชุมชน จึงนำไปสู่การกำหนดความหมายใหม่ให้แก่สิทธิใน ทรัพยากรน้ำขึ้นมาใหม่อีกครั้ง โดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทรัพยากร น้ำได้กำหนดให้ “ทรัพยากรน้ำเป็นของชาติ” ซึ่งรัฐและประชาชนมีสิทธิร่วมกันในการใช้ ประโยชน์ พัฒนาและอนุรักษ์

¹⁹⁸ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะอนุกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะอนุกรรมการ ทรัพยากรน้ำ, "รายงานการศึกษาร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ..." (กรุงเทพฯ: สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและ การเกษตร, 2550).

2. ทฤษฎีสหสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ¹⁹⁹

แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิในทรัพยากรน้ำในระบบกฎหมายหลักของโลกอันได้แก่ ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) และระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) มีรากฐานมาจากกฎหมายโรมัน ประมวลกฎหมายนโปเลียน ได้แบ่งทรัพยากรออกเป็น 2 ประเภท คือ ทรัพยากรสาธารณะ (Public Waters) หมายถึง ทรัพยากรน้ำที่เป็นสาธารณสมบัติของชาติ เช่น ทรัพยากรน้ำที่ใช้ในการเดินเรือ การอุปโภคบริโภคและการผลิตทั้งในภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม²⁰⁰ และทรัพยากรส่วนบุคคล (Private Water) หมายถึง กำหนดให้ปัจเจกชนเป็นเจ้าของทรัพยากรน้ำ

ส่วนสิทธิในทรัพยากรน้ำตามระบบคอมมอนลอว์ ซึ่งมีอังกฤษเป็นต้นแบบและปรากฏอิทธิพลในการให้ความหมายของประเทศต่าง ๆ กำหนดสิทธิในทรัพยากรน้ำมีหลักที่รู้จักกันทั่วไป “Riparian Doctrine” เป็นลักษณะเด่นตามหลักนี้เจ้าของที่ดินที่อยู่ริมน้ำมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำได้อย่างเต็มที่ตราบใดที่เป็นการใช้ทรัพยากรน้ำตามสมควร (Reasonable Use) เพราะถือว่าทรัพยากรน้ำที่ถือว่าเป็นของเอกชน ได้แก่ ทรัพยากรน้ำที่เอกชนได้กักเก็บไว้หรือทรัพยากรน้ำใต้ดินที่เอกชนสูบขึ้นมาใช้และความเป็นเจ้าของจะมีอยู่ในเฉพาะช่วงระยะเวลาที่บุคคลนั้นครอบครองทรัพยากรน้ำอยู่เท่านั้น

ในปัจจุบันเราสามารถสรุประบบสถาบันการบริหารจัดการน้ำและวิธีการกำหนดสิทธิในทรัพยากรน้ำของต่างประเทศ ได้แบ่งออกเป็น 3 ระบบ ดังนี้

2.1 ระบบควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำ (Regulatory Systems)

เป็นระบบที่กำหนดให้การชักทรัพยากรน้ำหรือดึงทรัพยากรน้ำจากแม่น้ำ ทะเลสาบ หรือทรัพยากรน้ำใต้ดิน เพื่อมาใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งต้องได้รับอนุญาตหรือการมีใบอนุญาต (Water Permits or License) ซึ่งก่อให้เกิดสิทธิในทรัพยากรน้ำหรือสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ²⁰¹ หน่วยงานที่รับผิดชอบออกใบอนุญาตจะมีอำนาจในการพัฒนา และจัดส่งทรัพยากรน้ำ การป้องกันและแก้ไขปัญหาที่วบรวมทั้งการจัดการน้ำเสีย ใบอนุญาตในการใช้

¹⁹⁹ กอบกุล ราชะนาคร, กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย, โครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวสร.), 2547), หน้า 73-78.

²⁰⁰ D.A. Caponera, *Principles of Water Law and Administration* (A.A. Balkema Rotterdam: Brookfield 1992), pp. 76-7754.

²⁰¹ Charles W, *Howe Sharing water fairly*. Retrieved October 15, 2013, from <http://www.ourplanet.com/imgversn/83/howe>

ทรัพยากรน้ำที่ออกให้อาจมีระยะเวลาหรือไม่ก็ได้ แต่เป็นใบอนุญาตที่ไม่สามารถนำไปซื้อขายสิทธิในการใช้น้ำได้

2.2 ระบบการให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินที่อยู่ริมน้ำ (Riparian Water Law System)

เป็นการให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินที่อยู่ริมน้ำในการใช้ทรัพยากรน้ำตามสมควรหรือตามความจำเป็นแก่เจ้าของที่ดินที่ติดกับทางน้ำที่ไหลผ่านเป็นระบบที่เคยใช้กันมาในอังกฤษ และทางตะวันออกของสหรัฐอเมริกา แต่ระบบนี้ลดความสำคัญลงไปอย่างมากในปัจจุบัน เนื่องจากเมื่อความต้องการในการใช้ทรัพยากรน้ำที่มีเพิ่มมากขึ้น แต่ระบบนี้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรน้ำได้ ดังจะเห็นได้ว่าในอังกฤษและมลรัฐต่าง ๆ ทางตะวันออกของสหรัฐอเมริกาได้เปลี่ยนมาใช้ระบบการออกใบอนุญาตใช้ทรัพยากรน้ำเป็นหลัก

2.3 ระบบการให้สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำแก่ผู้ที่มาอยู่ก่อน (Priority หรือ Appropriation Doctrine)

เป็นระบบที่ปรากฏเด่นชัดในมลรัฐต่าง ๆ ทางภาคตะวันตกของสหรัฐอเมริกา โดยมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 ผู้ที่มาตั้งถิ่นฐานอยู่ก่อนต้องการชักทรัพยากรน้ำไปใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การสำรวจและการทำเหมืองแร่ และมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดสิทธิในทรัพยากรน้ำเพื่อให้เกิดความมั่นคงในสิทธิและทำให้มั่นใจว่าจะทำให้ทรัพยากรน้ำไปใช้ในกิจกรรมของตนจึงก่อให้เกิดหลักที่รู้จักกันดีภายใต้ระบบนี้ว่า “First in time, first in right” สิทธิที่ได้เป็นเพียงสิทธิในการใช้น้ำ (Usufructuary Right) ไม่ใช่กรรมสิทธิในทรัพยากรน้ำแต่มีความแตกต่างในสาระสำคัญพอสมควรดังต่อไปนี้ คือ

2.3.1 สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำภายใต้ระบบ Appropriation Doctrine จะมีความชัดเจนมากกว่าสิทธิภายใต้ระบบ Riparian Doctrine เนื่องจากจะกำหนดปริมาณทรัพยากรน้ำที่ผู้ถือสิทธิสามารถใช้ได้ เช่น กำหนดเป็นปริมาณการไหลของทรัพยากรน้ำต่อหน่วยเวลา (Flow Rate) รวมทั้งวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมที่นำทรัพยากรน้ำไปใช้ จุดที่อนุญาตให้ชักน้ำออกจากทางน้ำ และสถานที่หรือพื้นที่ซึ่งจะนำทรัพยากรน้ำไปใช้

2.3.2 การได้มาซึ่งสิทธิตามระบบนี้เกิดจากการยื่นขออนุญาต โดยมีเงื่อนไขว่าทรัพยากรน้ำจะถูกนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ (Beneficial Use) เช่น การนำไปทำการเกษตรหรือนำไปทำน้ำประปา ในบางมลรัฐ เช่น รัฐออริโซนา การนำทรัพยากรน้ำไปใช้เพื่อการนันทนาการ การประมงและการอนุรักษ์พันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ได้รับการรับรองตามกฎหมายว่าเป็นกิจกรรมที่ก่อให้เกิดประโยชน์ ซึ่งสามารถกำหนดสิทธิในการใช้

ทรัพยากรน้ำได้ประเทศส่วนใหญ่ที่ใช้ระบบนี้ จะกำหนดยกเว้นให้การใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภคในครัวเรือนเป็นกิจกรรมที่ไม่ต้องขออนุญาต

2.3.3 ใบอนุญาตที่ออกให้อาจใช้สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำภายใต้ระยะเวลา กำหนดของเวลาของสิทธิที่ได้หรือไม่ก็ได้ เช่น การกำหนดให้เป็นฤดูกาลที่สามารถชักน้ำไปใช้ได้หรืออาจจะกำหนดเป็นระยะเวลาและสามารถให้ต่ออายุใบอนุญาตได้

2.3.4 เมื่อได้รับอนุญาตแล้วก็กลายเป็นในทรัพย์สินที่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนได้โดยต้องดำเนินการภายใต้เงื่อนไขที่ว่าการซื้อขายสิทธิจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำรายอื่น หากได้รับสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำแล้วและไม่มีการใช้สิทธินั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด อาจมีการริบคืนสิทธิได้

มีข้อสังเกตว่าระบบ Appropriation Doctrine เป็นระบบที่มีความเหมาะสมกับพื้นที่ซึ่งมีปัญหาความขาดแคลนทรัพยากรน้ำและเป็นระบบที่กำลังถูกนำไปใช้มากขึ้นในสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย ผู้ที่เห็นด้วยกับการกำหนดภายใต้ระบบนี้มักชี้ให้เห็นถึงข้อดีของระบบว่าระบบดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความยืดหยุ่นและความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรน้ำเนื่องจากเห็นว่าสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำเป็นสิทธิในทรัพย์สินที่สามารถซื้อขายหรือโอนได้ จึงก่อให้เกิดความมั่นคงในสิทธิและการโอนสิทธิก็จะเกิดความสมัคใจของผู้ใช้ทรัพยากรน้ำ อีกทั้งยังเป็นระบบที่สะท้อนให้เห็นถึงต้นทุนของทรัพยากรน้ำอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามในปัจจุบันยังไม่มี ความชัดเจนว่าการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อวัตถุประสงค์ใดโดยระบบข้างต้นมักจะต้องเรียงลำดับความสำคัญของการใช้ทรัพยากรน้ำ ซึ่งมักจะมีการออกกฎหมายเพื่อกำหนดหรือสงวนสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อหน่วยงานของรัฐเพื่อวัตถุประสงค์ของรัฐ และมักจะมีการนำหลักทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาเพื่อใช้ประโยชน์

3. ประเภทของสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ

สิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำมีรากฐานที่แตกต่างกันระหว่าง ธรรมชาติ และต้นกำเนิดของสิทธิในแต่ละประเภท รวมถึงอาจใช้สิทธิการครอบครองพื้นที่ (Land-Based Right) สิทธิการใช้ (Used-Based Right) หรือ สิทธิการครอบครองแหล่งทรัพยากรน้ำ (Right based on ownership of water bodies) นอกจากนี้บางประเทศจะนำหลักความสามัคคีมาใช้ซึ่งจะมีมากขึ้นในประเทศกลุ่มสหภาพยุโรป เช่น ประเทศฝรั่งเศส โดยหลักการนี้จะทำให้เกิดการยอมรับในสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำโดยการประนีประนอมโดยใช้ผลประโยชน์ของรัฐเป็นหลักและได้มีการเขียนไว้เป็นกฎหมายด้วย

3.1 สิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำโดยการครอบครองพื้นที่ (Land-Based Right or Riparian Right) เป็นสิทธิที่เกิดจากการครอบครองพื้นที่ และป้องกันสิทธิ์โดยกฎหมาย

ทรัพย์สิน รัฐที่ครอบครองชายฝั่งไม่มีสิทธิ์ทำให้ลำน้ำเล็กลง หรือปรับเปลี่ยนการไหลของทรัพยากรน้ำ สิทธิของรัฐที่อยู่ชายฝั่งก็คือส่งผ่านไปยังผู้ครอบครองที่ดินรายถัดไป

3.2 สิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำโดยการใช้ (Used- Based Right) เป็นการกำหนดโดยการปกป้องการล่องละเมิดของผู้อื่น โดยไม่ให้ความสำคัญกับการครอบครองพื้นที่ ตราบเท่าที่ได้รับสิทธิทางกฎหมายที่จะเข้าถึงทรัพยากรน้ำ การลำดับการจัดการใช้ทรัพยากรน้ำ ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำก่อนมีความสำคัญกว่าและมีสิทธิก่อน (ใช้ก่อนได้สิทธิ์ก่อน) สิทธิของผู้ใช้ก่อนจะสามารถบังคับผู้ใช้ทรัพยากรน้ำลำดับที่หลังได้ การใช้หลักการนี้จะสามารถโอนเปลี่ยนแปลงให้สิทธิ์แก่ผู้ใดก็ได้

3.3 สิทธิการครอบครองแหล่งทรัพยากรน้ำ (Right based on ownership of water bodies) ในประเทศฟินแลนด์ลำน้ำถูกครอบครองโดยเอกชน ซึ่งเป็นการนำเอากฎหมายโรมันมาใช้โดยมีแนวคิดที่ว่าน้ำที่ไหลอย่างอิสระในลำน้ำจะไม่สามารถครอบครองได้ หมายถึงผู้ครอบครองแหล่งน้ำไม่สามารถห้ามการผันน้ำสำหรับเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การอุปโภคบริโภค และเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจได้

ดังนั้น สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ จึงหมายความรวมถึงความชอบธรรมในการใช้ทรัพยากรน้ำจากแหล่งทรัพยากรน้ำได้แก่ แม่น้ำ ลำธาร บ่อน้ำ หรือแหล่งน้ำบาดาล เป็นต้น ในพื้นที่ที่มีน้ำอุดมสมบูรณ์และมีผู้ใช้น้ำน้อยจะทำให้ระบบการกำหนดสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำไม่ยุ่งยากนักและไม่มีข้อโต้เถียงมากนักในพื้นที่อื่น ๆ ได้แก่ ในเขตแล้งที่มีระบบชลประทาน โดยมากระบบสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำมักจะมีปัญหาขัดแย้งทั้งในทางกฎหมายและในทางภูมิศาสตร์ ในบางระบบมีการปฏิบัติในการกำหนดสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำของแหล่งผิวดินและทรัพยากรน้ำใต้ดินในลักษณะเดียวกัน ในขณะที่ระบบอื่นอาจใช้ระบบที่แตกต่างกัน²⁰²

4. รูปแบบการจัดสรรสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ²⁰³

4.1 การจัดสรรแบบไม่ชัดเจน

การจัดสรรทรัพยากรน้ำแบบไม่ชัดเจน (Implicit) ตามประวัติศาสตร์แล้วรูปแบบการจัดสรรทรัพยากรน้ำตามแนวทางนี้มีการดำเนินการจากระดับบนลงล่าง มีกระบวนการวางแผนที่มีรัฐบาลเป็นตัวขับเคลื่อน ซึ่งจะกำหนดปริมาณทรัพยากรน้ำสำหรับโครงการพัฒนาและกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ยอมรับกันเรื่อยมา ในกรณีดังกล่าว ผู้ใช้

²⁰² Peter Rogers, "Who' River Is It Anyhow? Trans-Boundary Development in the Mekong River Basin," In Seminar Forefront and Challenges of Water Resources Management in Southeast Asia (School of Engineering and Applied sciences. Harvard University, USA), (2011).

²⁰³ การประปานครหลวง สถาบันพัฒนาการประปาว, สิทธิในน้ำ, ค้นวันที่ 12 ธันวาคม 2556 จาก http://www.mwa.co.th/download/adm01/waterright/obs_004.pdf

ทรัพยากรน้ำจำได้รับสิทธิที่จำกัดและไม่มีโอกาสได้รับการชดเชยเมื่อทรัพยากรน้ำถูกจัดสรรไปให้กับผู้อื่น

ระเบียบวิธีและความโปร่งใสของการจัดสรรทรัพยากรน้ำแบบนี้มีความหลากหลายในบางกรณีอาจมีการอนุญาตจัดสรรน้ำในแผนแม่บทหรือการศึกษาความเป็นไปได้ โดยไม่มีการตกลงเรื่องการกำกับดูแลเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานในกรณีอื่น ๆ รายละเอียดและเงื่อนไขในการนำทรัพยากรน้ำไปใช้หรือหรือการจัดสรรน้ำอาจปรากฏในข้อตกลงของสัญญาสัมปทาน

หลักการสำคัญของการจัดสรรทรัพยากรน้ำแบบไม่ชัดเจนคือเรื่องความมั่นคงของการจัดสรร เมื่อการแข่งขันมีความเข้มข้นขึ้นและธรรมชาติแวดล้อมต้องการน้ำเพิ่มขึ้นเพื่อชดเชยภัยคุกคามที่มีต่อระบบนิเวศน์ การจัดสรรเหล่านี้จะมีความมั่นคงหรือไม่ การจัดสรรแนวนี้อาจกล่าวไว้อย่างเป็นทางการในเอกสารโครงการหรือข้อตกลงของโครงการ แต่จะมีหลักประกันความมั่นคงในอนาคตด้วยการตกลงเรื่องการควบคุมกำกับดูแลหรือไม่ ถ้าไม่มีการรับประกันการจัดสรรทรัพยากรน้ำ อาจจะมีปัญหาเกี่ยวกับความยุ่งยากในการดึงดูดการลงทุนเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและปรับปรุงด้านประสิทธิภาพ

ข้อดีของระบบจัดสรรทรัพยากรน้ำแบบไม่ชัดเจนประกอบด้วย ความกังวลเกี่ยวกับความมั่นคงของการใช้ทรัพยากรน้ำ การขาดความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิธีการในการจัดลำดับความสำคัญของการใช้ทรัพยากรน้ำ) และการขาดความชัดเจนตรวจสอบได้ในการจัดสรรทรัพยากรน้ำที่ได้รับการจัดสรรแล้ว

4.2 การจัดสรรทรัพยากรน้ำที่ชัดเจน (ระบบใบอนุญาตใช้ทรัพยากรน้ำ)

การจัดสรรทรัพยากรน้ำที่มีความชัดเจน (Explicit) เป็นการจัดสรรผ่านระบบใบอนุญาตหรือการอนุญาตใช้น้ำที่มีระยะเวลาที่แน่นอนให้กับผู้ใช้เฉพาะราย ซึ่งจะได้น้ำในปริมาณที่กำหนดและตามระยะเวลาที่ระบุไว้ ในระบบใบอนุญาตที่มีความชัดเจนได้มีการดำเนินการล่าสุดในประเทศฟิลิปปินส์ในปี 1976

โดยการยื่นขอใบอนุญาตของผู้ใช้ทรัพยากรน้ำที่มีคุณสมบัติจะได้รับการพิจารณาภายใต้กรอบการจัดลำดับความสำคัญซึ่งกำหนดโดยรัฐบาล ลำดับความสำคัญและวิธีการในการดำเนินการถูกกำหนดขึ้นในบทบัญญัติของกฎหมายปฐมภูมิและกฎหมายลำดับรองและอาจบัญญัติไว้ในยุทธศาสตร์ลุ่มน้ำที่สะท้อนบริบทของท้องถิ่น และมีใช้การใช้ทรัพยากรน้ำทุกประเภทที่ต้องมีใบอนุญาต กฎหมายปฐมภูมิอาจจะระบุถึงการใช้ที่ไม่จำเป็นต้องมีใบอนุญาต เช่น การใช้ทรัพยากรน้ำในครัวเรือนหรือการใช้ทรัพยากรน้ำสำหรับภาค

เกษตรกรรมเพื่อยังชีพ และการจัดทำข้อกำหนดการยกเว้นแบบชั่วคราวหรือถาวรหรือการอนุญาตโดยทั่วไป (General Authorization) สำหรับการใช้งบประมาณหรือบางพื้นที่

ในบางประเทศอาจไม่จำเป็นมากนักในการเปลี่ยนแปลงจากระบบการจัดสรรทรัพยากรน้ำแบบไม่ชัดเจนไปสู่ระบบการจัดสรรที่ชัดเจน ในสถานการณ์ที่มีน้ำอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์แนวทางการจัดสรรทรัพยากรน้ำที่ไม่ชัดเจนอาจมีประสิทธิภาพและสามารถหลีกเลี่ยงภาระด้านการบริหารจัดการของระบบในอนุญาตให้ทรัพยากรน้ำ “อย่าซ่อมของที่ยังไม่เสีย” คือข้อความสำคัญที่เกิดขึ้นจากการประชุมเชิงปฏิบัติการของ Network of Asian River Basin Organizations (NARBO)

การจัดการทรัพยากรน้ำ²⁰⁴

สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ

สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำหรือการมีส่วนร่วมในการใช้ทรัพยากรน้ำตามความจำเป็นพื้นฐานสำหรับการดำรงชีวิตของมนุษย์นั้น ถือได้ว่าเป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่ง ถือว่าเป็นหลักการสากลที่ได้รับการยอมรับ ดังจะเห็นได้ว่าทั้งคำประกาศกรุงริโอ (Rio Declaration on Environment and Development) และแผนปฏิบัติที่ 21 (Agenda 21) ซึ่งได้มีมติรับรองในที่ประชุมสิ่งแวดล้อมโลกเมื่อปี ค.ศ.1992 ได้ให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมของประชาชนทุกกลุ่มในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และถือว่าการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งนี้เพราะการใช้มาตรการสั่งการและการควบคุม (Command and Control) โดยที่ฝ่ายรัฐเป็นผู้ใช้กฎหมายและกำหนดกติกาการจัดสรรทรัพยากรแต่ฝ่ายเดียวได้ก่อให้เกิดปัญหาทั้งในแง่ประสิทธิภาพและความเป็นธรรม

สิทธิชุมชน

สิทธิชุมชนในการร่วมอนุรักษ์ จัดการและใช้ทรัพยากรเป็นอีกประการหนึ่งของการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากร เพราะแม้รัฐบาลจะเป็นเจ้าของทรัพยากรที่มีอยู่ในรัฐ แต่รัฐก็มีหน้าที่จัดสรรทรัพยากรของรัฐที่มีอยู่ เพื่อกระจายให้แก่ประชากรอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการยอมรับสิทธิของชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่นั้นได้ปรากฏให้เห็นได้ในจารีตประเพณีและการปฏิบัติของชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนา

การจัดสรรทรัพยากรน้ำโดยชุมชนที่มีมาก่อนที่จะมีการรับรองอย่างเป็นทางการจากกฎหมายนั้น คือกรณีของการจัดการทรัพยากรน้ำชุมชนในภาคเหนือและภาค

²⁰⁴ กอบกุล ราชนาคร, เรื่องเดิม, หน้า 1-5.

ตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนมีระบบการจัดการโดยชุมชนท้องถิ่นมานานหลายร้อยปี ซึ่งมักจะเรียกกันว่าระบบเหมืองฝายสำหรับทางภาคเหนือ ระบบเหมืองฝายนั้นมีการเกิดขึ้นมาแล้วไม่น้อยกว่า 700 ปี ในสมัยพญาเม็งรายผู้เป็นเจ้าครองอาณาจักรล้านนา²⁰⁵ ระบบเหมืองฝายเป็นการจัดสรรทรัพยากรน้ำโดยการกักเก็บทรัพยากรน้ำและนำทรัพยากรน้ำที่กักเก็บได้นั้นไปยังพื้นที่เกษตรกรรมโดยการสร้างของอาณาจักรล้านนานั้น เป็นการกั้นทรัพยากรน้ำในที่ราบสูงแล้วปล่อยทรัพยากรน้ำให้ไหลไปตามทางน้ำที่สร้างไว้ โดยการขุดคลองส่งทรัพยากรน้ำหรือลำเหมืองให้ไหลไปในที่ต่ำ ระบบเหมืองฝายเกิดขึ้นในอดีตของภาคเหนือนี้ไม่น่าจะน้อยกว่า 4,000 เหมืองฝาย โดยที่เหมืองฝายจะมีขนาดพื้นที่ทางชลประทานตั้งแต่ 50 ไร่ จนถึงไม่เกิน 10,000 ไร่²⁰⁶

การจัดการเหมืองฝายจะมีองค์กรเหมืองฝายเป็นผู้บริหารและการควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำรวมทั้งจัดการกับปัญหาความขัดแย้งเรื่องทรัพยากรน้ำระหว่างสมาชิกของเหมืองฝาย มีกติกาและบทลงโทษร่วมกันที่เรียกว่า สัญญาเหมืองฝาย โดยที่สมาชิกเหมืองฝายจะทำการเลือกหัวหน้าเหมืองฝาย หรือ “แก่ฝาย” และคณะกรรมการเหมืองฝายตำแหน่งอื่น ๆ เช่น ผู้ช่วยหัวหน้าเหมืองฝาย หรือ “แก่เหมือง” ทำหน้าที่รับผิดชอบพื้นที่ส่งน้ำในเขตหมู่บ้านของตนในบางเหมืองฝายอาจมีการแต่งตั้งลำนน้ำ ซึ่งจะเป็นผู้ส่งข่าวหรือสื่อสารระหว่างหัวหน้าเหมืองฝายและสมาชิกในระบบเหมืองฝาย โดยทั่วไปจะไม่มีกำหนดวาระการทำงานของผู้บริหารเหมืองฝายแต่จะมีการเลือกใหม่เมื่อมีการลาออก แต่ฝายบางแห่ง เช่น ฝายพญาคำ (ฝายท่าศาลา) อำเภอเมืองเชียงใหม่ ซึ่งระบบเหมืองฝายขนาดใหญ่ มีพื้นที่ส่งน้ำและรับน้ำประมาณ 16,000 ไร่ ได้เริ่มทดลองให้มีการกำหนดวาระเป็น 4 ปี²⁰⁷

ภายใต้ระบบเหมืองฝาย สมาชิกในชุมชนจะมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำและมีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันในการบำรุงรักษาระบบเหมืองฝาย การจัดสรรทรัพยากรน้ำจะจัดให้ตามขนาดของพื้นที่เพาะปลูกโดยมีประตูน้ำ หรือ “ต๋างน้ำ” เป็นประตูน้ำควบคุมการปล่อยทรัพยากรน้ำเข้าที่นาและความกว้างของประตูนั้นขึ้นอยู่กับขนาดของพื้นที่นา เป็นต้น ในฤดูแล้งซึ่งทรัพยากรน้ำน้อย จะมีการปล่อยทรัพยากรน้ำแบบหมุนเวียนหรือการใช้รอบเวร สมาชิกทุกคนมีหน้าที่เสีย “ค่าน้ำ” ในรูปของเงินหรือผลผลิตทางการเกษตรเพื่อนำมาจ่ายสำหรับค่าบริหารจัดการและบำรุงรักษาเหมืองฝายทุกปี ในบางพื้นที่ต้องมีการจ่ายเงินเพื่อเป็น

²⁰⁵ วันเพ็ญ สุรฤกษ์, พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ความเป็นมาและการจัดการเกี่ยวกับระบบชลประทานในภาคเหนือของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 80-187.

²⁰⁶ มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ, แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย: ชุดโครงการวิจัยด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ เล่ม 2 (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนการวิจัย (สวก.), 2544), หน้า 6.

²⁰⁷ เรื่องเดียวกัน.

ค่าตอบแทนคนเฝ้าหรือดูแลตัวฝายซึ่งทำด้วยไม้ไผ่และหินทิ้งและต้องจ่ายเงินเป็นค่าเลี้ยงฝาย นอกจากนี้ยังต้องร่วมกันเป็นแรงงานหรือจ่ายเป็นค่าแรงงาน สำหรับการบำรุงรักษาเหมืองฝายตามขนาดของพื้นที่เพาะปลูกของตน ไม่ว่าจะเป็นการซ่อมแซมตัวฝาย และการขุดลอกลำเหมืองส่งน้ำสำหรับผู้บริหารเหมืองฝายจะได้รับค่าตอบแทนที่เรียกว่า “น้ำยก” คือสิทธิในการใช้น้ำโดยไม่ต้องจ่ายเงินค่าใช้ทรัพยากรน้ำและไม่ต้องส่งแรงงาน ค่าน้ำยกนั้นจะมากน้อยลดหลั่นกันไปตามตำแหน่งของผู้บริหารเหมืองฝายและอาจมีอัตราแตกต่างกันไปในแต่ละระบบเหมืองฝาย ฉะนั้นหัวหน้าเหมืองฝายจะได้รับการยกเว้นตั้งแต่ 5 ไร่ ในระบบเหมืองฝายขนาดเล็ก ไปจนถึง 60 ไร่ ในระบบเหมืองฝายขนาดใหญ่ เป็นต้น

ความขัดแย้งเรื่องการใช้ทรัพยากรน้ำ²⁰⁸

การศึกษาความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรน้ำสามารถแบ่งออกเป็น 4 จำพวกใหญ่ ๆ คือ

1. ความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้ทรัพยากรน้ำที่อยู่ต้นน้ำและปลายน้ำ

ความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้ทรัพยากรน้ำที่อยู่ต้นน้ำนับว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานานับหลายร้อยปี และเก่าแก่ที่สุดเท่าที่มีการศึกษามา เช่น ความขัดแย้งระหว่างชาวนากับชาวไร่ อ้อย แต่เดิมเป็นความขัดแย้งเฉพาะพื้นที่ใกล้เคียง (Localized) เช่น หัวคลองและท้ายคลองชลประทานเดียวกัน และความขัดแย้งดังกล่าวมีแนวโน้มรุนแรงขึ้น ทำให้เกิดการรวมตัวของผู้ใช้ทรัพยากรน้ำปลายน้ำหรือที่ลุ่มเป็นจำนวนมากทำให้ความขัดแย้งกินวงกว้าง

2. ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้ใช้ทรัพยากรน้ำกับบุคคลภายนอก

ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้ใช้ทรัพยากรน้ำกับบุคคลภายนอก ปรากฏเด่นชัดในกรณีเหมืองฝาย²⁰⁹ ซึ่งส่วนใหญ่เกิดระหว่างกลุ่มเหมืองฝายและบุคคลภายนอก เข้ามาทำธุรกิจในพื้นที่ เช่น การทำรีสอร์ท และบุคคลเหล่านี้อาจจะละเลยและไม่เคารพกติกาการใช้ทรัพยากรน้ำของกลุ่มในขณะเดียวกันก็ตัดวงเอาทรัพยากรน้ำของกลุ่มไปใช้เพื่อประโยชน์ของธุรกิจของตนเอง

3. ความขัดแย้งอันเกิดจากผลกระทบภายนอก

ความขัดแย้งที่เกิดจากผลกระทบภายนอก คือ ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำได้รับผลกระทบอันเกิดจากกิจกรรมของผู้อื่น โดยไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากใครได้ เช่น ผลกระทบ

²⁰⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 278-289.

²⁰⁹ Tanet Charoenmuang, *The Governance of Water Allocation Problem in Thailand* (Thailand Development Research Institute (Water Conflicts)) (1994), pp. 115-152.

ของน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมต่อการประมงในแม่น้ำหรือการขุดเจาะน้ำใต้ดินที่ทำให้บ่อน้ำใต้ดินตื้นกว่าเหือดแห้งไป หรือผลกระทบของการใช้สารเคมีจากการเกษตรต่อประมงและคุณภาพน้ำอุปโภคบริโภค ความขัดแย้งระหว่างผู้ผลิตเกลือสินเธาว์และชาวนา²¹⁰ เป็นต้น

4. ความขัดแย้งอันเกิดจากโครงการพัฒนาของรัฐ

ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับราษฎรแยกออกเป็นสามกลุ่มย่อย คือ กลุ่มที่ 1 เป็นกลุ่มประชาชนที่ต้องอพยพออกจากเขื่อนหรือโครงการพัฒนาแหล่งทรัพยากรน้ำของรัฐ มีการรวมตัวกันภายใต้สมัชชาคนจนเพื่อทวงสิทธิของตนเองอย่างเป็นระบบ

กลุ่มที่ 2 ได้แก่อความขัดแย้งอันเกิดจากการจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่เดียวกัน เช่นการชลประทานของรัฐเข้ามาแทนที่ชลประทานราษฎรซึ่งทำให้ประสิทธิภาพของการจัดการทรัพยากรน้ำลดลง

กลุ่มที่ 3 เกิดจากผลกระทบจากโครงการขนาดเล็กของรัฐซึ่งมักไม่เป็นที่ทราบทั่วไปเพราะไม่มีข้อบังคับให้วิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อม

จะเห็นได้ว่า สิทธิการใช้น้ำเป็นสิทธิที่เกิดจากจารีตประเพณีมาตั้งแต่สมัยโรมัน เป็นการกำหนดถึงสิทธิเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ปัจจุบันได้มีการพัฒนาหลักการและทฤษฎีการใช้น้ำเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน โดยอาศัยการควบคุม ด้วยการออกใบอนุญาตหรือแม้กระทั่งการนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาใช้ ทั้งนี้การกำหนดมาตรการใด ๆ ก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศที่กำหนดให้ทรัพยากรน้ำเป็นของสาธารณะหรือปัจเจกชน

ระบบเหมืองฝาย

สืบเนื่องมาจากภูมิปัญญาตามระบบเหมืองฝาย ในวัฒนธรรมล้านนา คนบริเวณลุ่มน้ำมีวิถีชีวิตที่ผูกพันกับลำน้ำ เนื่องจากใช้หล่อเลี้ยงชีวิตผู้คน ทั้งในการอุปโภคบริโภค ตลอดจนการทำเกษตรกรรม การจัดการทรัพยากรน้ำแต่ละภูมิภาคจึงมีความสำคัญและแตกต่างกันไปตามเงื่อนไขของสภาพแวดล้อมทางกายภาพ ในภาคเหนือตอนบนพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นภูเขาสูงปกคลุมด้วยพื้นที่ป่าอันอุดมสมบูรณ์ จึงเป็นแหล่งกำเนิดของต้นธารเล็ก ๆ หลายสายที่ไหลรวมบรรจบกันเป็นแม่น้ำสายใหญ่ ไหลลงสู่ที่ราบแคบ ๆ ระหว่างภูเขาซึ่งมีระดับต่ำกว่า ดังนั้นธรรมชาติการไหลของแม่น้ำในภาคเหนือจึงไหลเร็วและแรง การกักเก็บน้ำเพื่อนำมาใช้

²¹⁰ Amnat Wongbandit, *Legal Perspectives of Water Allocation Problem in the Upper Northern and Central Regions in Thailand* Development Research Institute (Water Conflicts) (1994), pp. 91–114.

ประโยชน์จำเป็นต้องใช้วิธีการสร้างฝายกั้นน้ำและชุดคูคลอง หรือที่ชาวล้านนาเรียก “ลำเหมือง” ให้ไหลกระจายเข้าสู่ไร่นา การสร้างเหมืองฝายจึงต้องอาศัยความรู้เรื่อง ภูมิศาสตร์ การไหลของน้ำ และการจัดการพลังงานน้ำ ตลอดจนรู้จักพื้นที่ว่าควรสร้างเหมือง ฝาย ณ บริเวณใดจึงจะจ่ายน้ำไปในทุกพื้นที่การเกษตรของชาวบ้าน ดังนั้น การสร้างเหมือง ฝายจึงเป็นการรวมกลุ่มกันในรูปขององค์กรที่เกิดจากความผูกพันต่อเนื่องกันในระยะเวลาที่ยาวนาน การมีหน้าที่ร่วมกันในการดูแลรักษา มีข้อตกลงร่วมกันและกระทำปฏิบัติจนเป็น ประเพณีที่สืบทอดกันมาจนปัจจุบัน และได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างทางสังคมของคน ล้านนา โดยมีลักษณะที่สำคัญดังนี้²¹¹

1. **เหมืองฝาย** ถือเป็นองค์กรทางสังคมที่มีบทบาทสำคัญต่อการจัดการควบคุม ทรัพยากรของท้องถิ่น ในกลุ่มผู้ใช้น้ำจากเหมืองฝายเดียวกัน จะมีความเข้าใจตรงกันในเรื่อง ของการใช้ ข้อตกลงที่ใช้ร่วมกันทำให้เกิดความเสมอภาคและเท่าเทียม ซึ่งธำรงรักษา ความสัมพันธ์ทางสังคมของผู้คนที่อยู่ร่วมกันได้เป็นอย่างดี

2. **ระบบเหมืองฝาย** ถือเป็นระบบที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม เพราะเป็นงาน วิศวกรรมขนาดเล็กออกแบบประสงค์ ที่ชาวบ้านสามารถจัดการกันเองได้ การกั้นฝาย การ ซ่อมแซมหรือการเตรียมการต่าง ๆ เกี่ยวกับเหมืองฝาย ดำเนินไปภายใต้การคำนึงถึง สภาพแวดล้อมทั้งเรื่องดิน น้ำ ป่าไม้ ดังนั้นในกลุ่มผู้คนที่ใช้น้ำจากเหมืองฝาย จึงเข้าใจ ธรรมชาติและมีชีวิตสัมพันธ์กับฤดูกาล ไม่กอบโกยหรือทำลายธรรมชาติ เพราะตระหนักถึง ความสำคัญของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมรอบตัวที่มีผลต่อวิถีชีวิต

3. **เป็นประเพณีธรรมที่สั่งสมถ่ายทอดมาจากภูมิปัญญาของคนรุ่นก่อน** ซึ่งบูรณาการระหว่างทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม วิถีชีวิตของผู้คน ลักษณะเฉพาะของ ท้องถิ่น และลักษณะของประชากรที่อยู่ร่วมกัน รวมไปถึงระบบเศรษฐกิจและสังคม เหมืองฝาย จึงเป็นส่วนที่สะท้อนภูมิปัญญาของคนในอดีตทั้งจากการสร้างตัวเหมืองฝาย และการบริหาร จัดการเหมืองฝาย

4. **เป็นการแสดงให้เห็นถึงรากเหง้าของประชาธิปไตยในท้องถิ่น** เห็นได้จากการ เลือกลงตั้งแก้มือง-แก่ฝาย มาเป็นผู้ดูแล การมีส่วนร่วมในการสร้างกฎเกณฑ์และปฏิบัติตาม ข้อตกลงร่วมกัน รวมถึงเป็นการกระจายผลประโยชน์และหน้าที่ร่วมกันของชุมชนด้วย จึงแตกต่างจากชลประทานหลวงหรือเขื่อน เนื่องจากไม่มีระบบการกระจายอำนาจ การบริหาร

²¹¹ "เหมืองฝาย: ระบบอาหารและเครือข่ายงานบุญของชุมชนเกษตรภาคเหนือ," ใน เอกสารประกอบการ เสวนา “สันติธรรมในสังคม” เนื่องในวันเล็ก-ประไพ รำลึก ครั้งที่ 3 ณ ร้านริมขอบฟ้า ถ.ราชดำเนินกลาง (วันศุกร์ที่ 18 พฤศจิกายน 2548).

จัดการ และการใช้ทรัพยากรอย่างเท่าเทียม แต่เป็นระบบการจ้างและอำนาจหน้าที่ที่แต่งตั้งโดยรัฐ ซึ่งความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจึงไม่ได้มีฐานมาจากความร่วมมือหรือข้อตกลง ไม่มีพื้นฐานมาจากประชาธิปไตย แต่เป็นเรื่องของการแต่งตั้งมาจากส่วนกลาง

5. เป็นการแสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน เริ่มตั้งแต่การคิดค้นสร้างตัวฝาย ชุดลำเหมือง การจัดระบบส่งน้ำ ดูแลรักษาระบบ ค่าตอบแทนคณะกรรมการเหมืองฝาย และสร้างระเบียบ กฎเกณฑ์ควบคุมซึ่งกันและกันอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม อันแสดงให้เห็นถึงการพึ่งตนเองของชุมชนซึ่งชลประทานรัฐทำไม่ได้

6. ระบบเหมืองฝายเป็นระบบการจัดการที่มีความยืดหยุ่นในการจัดการ สามารถปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องกับระบบนิเวศของพื้นที่ได้อย่างดี ซึ่งคนในชุมชนย่อมจะเข้าใจ เนื่องจากมีวิถีชีวิตที่สัมพันธ์กับระบบนิเวศดังกล่าว เหมืองฝายจึงเป็นภาพสะท้อนของนิเวศวัฒนธรรม ที่เชื่อมโยงเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติ อำนาจเหนือธรรมชาติ และผู้คนเข้าด้วยกันอย่างกลมกลืน ขณะที่ระบบนิเวศของเขื่อนดำเนินไปภายใต้แนวคิดทุนนิยมเป็นหลัก เป็นเรื่องของผลประโยชน์และการใช้อำนาจจากรัฐ

7. พิธีกรรมต่าง ๆ เป็นเรื่องของการผลิตซ้ำและสืบทอดทางอุดมการณ์ ไม่ใช่เรื่องมงาย สำคัญของการทำพิธีกรรมในระบบเหมืองฝายก็คือ เป็นเรื่องของความผูกพันระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ ธรรมชาติเป็นผู้ให้และมนุษย์เป็นผู้รับ เพราะฉะนั้นคนที่ไปรวมกันเพื่อบูชาผีฝายหรือผีต้นน้ำนั้น จึงเป็นการร่วมกันสร้างระบบ “พันธสัญญาเชิงนิเวศ”²¹² ในการแลกเปลี่ยนและการพึ่งพาระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ และระหว่างผู้ใช้น้ำกับแหล่งน้ำ เป็นการต่อยอดในเรื่องอุดมการณ์และความร่วมมือจากคนรุ่นหนึ่งสู่คนอีกรุ่นหนึ่ง

เหมืองฝาย จึงไม่ได้เป็นเพียงการจัดการน้ำเพื่อใช้ในการทำการเกษตร แต่สิ่งที่เป็นนามธรรมเบื้องหลังก็คือ ระบบการจัดการความสัมพันธ์ของกลุ่มที่ต้องใช้น้ำร่วมกัน ความเคารพนับถือศรัทธาของผู้คนในระบบเหมืองฝาย ไปจนถึงความช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันในกลุ่มผู้ใช้น้ำจากฝายลูกเดียวกัน นอกจากนี้ระบบเหมืองฝายยังมีส่วนสร้างโลกทัศน์ให้มนุษย์เคารพธรรมชาติผ่านการไหว้ผีและพิธีกรรมเกี่ยวกับเหมืองฝายด้วย ซึ่งทำให้ผู้คนใช้น้ำในฐานะทรัพยากรที่หล่อเลี้ยงชีวิต เป็นการใช้ที่เห็นคุณค่าและรักษาดูแล สรุปได้ว่า การจัดการน้ำด้วยระบบเหมืองฝาย เป็นการใช้ภูมิปัญญาพื้นบ้านด้านการชลประทานในการนำน้ำจากลำน้ำธรรมชาติมาใช้เพื่อการทำการเกษตร และสร้างระบบการเกษตร การปลูกข้าวนาปีเพื่อการ

²¹² ธิตี ไวกวี, "การบริหารจัดการลุ่มน้ำด้วยหลักพันธสัญญาเชิงนิเวศ", ใน **รวมเล่มคดีย่อย การประชุมทางวิชาการพะเยาริวิจัยครั้งที่ 6 "ศิลปวัฒนธรรมวิจัยเพื่อประเทศไทย 4.0"** วันที่ 26-27 มกราคม 2560 ณ หอประชุมพญาเงาเมือง มหาวิทยาลัยพะเยา, (กองบริหารงานวิจัยและประกันคุณภาพการศึกษา มหาวิทยาลัยพะเยา, 2560), หน้า 1674-1689.

บริโศกภายในครัวเรือนและชุมชน อีกทั้ง รูปแบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำตามระบบเหมืองฝายนี้ ถือเป็นจัดการทรัพยากรส่วนรวมเพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันของชุมชน (Common Property Resource Management) ซึ่งระบบเหมืองฝายเป็นระบบชลประทานที่มีการพัฒนาการที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะของภาคเหนือ

องค์ความรู้ในการจัดการทรัพยากรชุมชนในรูปแบบของระบบเหมืองฝายของภาคเหนือมิได้เป็นเพียงระบบการบริหารจัดการน้ำ แต่เป็นวัฒนธรรมการจัดการน้ำที่มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง หลายศตวรรษและสืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน

ระบบเหมืองฝาย ในทางวิชาการให้ความหมายที่เกี่ยวข้องกันใน 3 มิติ ดังนี้

มิติแรก หมายถึง เทคโนโลยี ทางด้านการชลประทาน (คำว่าเหมือง หมายถึง คลองส่งน้ำ ฝาย หมายถึง อาคารที่สร้างนั้นลำน้ำเพื่อยกระดับน้ำ) ที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นในการนำน้ำจากลำน้ำธรรมชาติมาใช้ในการทำการเกษตร

มิติที่สอง หมายถึงระบบการทำ การเกษตร (Farming System) ส่วนการปลูกข้าวนาปีเพื่อการบริโภคภายในครัวเรือนและชุมชน

มิติที่สาม หมายถึง รูปแบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่เป็นทรัพยากรส่วนรวมเพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันของชุมชน (Common Property Resource Management) ซึ่งระบบเหมืองฝายเป็นระบบชลประทานที่มีการพัฒนาการที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะของภาคเหนือโดยมีการพัฒนาการใน 2 รูปแบบ คือ

รูปแบบแรก เป็นระบบเกษตรชลประทานชุมชนที่มีพัฒนาการจากผู้นำท้องถิ่น (local elite) ที่เรียกกันในท้องถิ่นว่า "เจ้า"

รูปแบบที่สอง เป็นระบบเกษตรชลประทานชุมชนที่พัฒนาการมาจากกลุ่มเกษตรกรหรือพ่อค้าชาวจีน

ขณะที่ปัจจุบันระบบเกษตรชลประทานชุมชนทั้ง 2 รูปแบบถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบชลประทานของรัฐบาล หรือระบบชลประทานชุมชนที่บริหารจัดการ โดยมีคณะกรรมการร่วมกันดูแลบริหารจัดการเหมืองฝายให้น้ำถูกแบ่งปันอย่างทั่วถึง

หลักธรรมาภิบาลทางกฎหมาย

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) คือ การปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุมดูแลกิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามครรลองธรรม นอกจากนี้ยังหมายถึง การบริหารจัดการที่ดี ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งธรรมที่ใช้ในการบริหารดังกล่าวนี้มีความหมายอย่างกว้างขวาง กล่าวคือหาได้มีความหมายเพียงหลักธรรมศาสนาเท่านั้น



3491179864

UP-Thesis 60033552 independent study / recv: 14082563 10:05:36 / seq: 19

แต่ความถึงศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวง ซึ่งวิญญูชนพึงมี และพึงประพฤติปฏิบัติ อาทิ ความโปร่งใสตรวจสอบได้ การปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก เป็นต้น

ความหมายของหลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล มาจากคำว่า ธรรม และ อภิบาล มาจากคำภาษาอังกฤษว่า Good Governance โดยคำว่า Governance (การอภิบาล) คือวิธีการใช้อำนาจเพื่อบริหารทรัพยากรขององค์กร ซึ่ง Governance จัดเป็นวิธีที่ดีในการใช้อำนาจเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร²¹³

กิตติวัฒน์ รัตนติลก ณ ภูเก็ต ได้ให้ความหมายของหลักธรรมาภิบาลไว้ว่า หมายถึงแนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน และภาคประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม ตามหลักพื้นฐานการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี²¹⁴

สาระสำคัญของหลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลทางกฎหมาย ถือเป็นการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมรัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข

หลักการสำคัญของหลักธรรมาภิบาล

จากแนวความคิดของนักกฎหมายและการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลในประเทศไทย ทำให้อธิบายหลักการสำคัญของหลักธรรมาภิบาล ได้ดังนี้

1. **หลักนิติธรรม** หมายถึง บุคคลทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมาย ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย หรือมีอภิสิทธิ์ใด ๆ ทั้งสิ้นไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็น พนักงาน ข้าราชการ หรือราษฎรสามัญชนก็ตาม และสิทธิเสรีภาพแห่งมนุษย์ชนต้องได้รับการยอมรับนับถือ บุคคลทุกคนจะมีความผิดต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้และจักต้องได้รับการพิจารณาพิพากษาจากศาลสถิตยุติธรรมที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการชี้ขาดตัดสินตามกฎหมายบ้านเมือง²¹⁵

²¹³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ธรรมาภิบาลในองค์กรอิสระ", ใน เอกสารประกอบการบรรยาย วันที่ 8 มิถุนายน 2545 (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้าฯ, 2545).

²¹⁴ กิตติวัฒน์ รัตนติลก ณ ภูเก็ต, กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน (กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย) (Thai Administration Law) (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สมาธรรม, 2553), หน้า 431.

²¹⁵ วิชา มหาคุณ, "อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ: ความมั่นคงของชาติและหลักนิติธรรม", ใน นิติรัฐ นิติธรรม (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 48.

2. หลักความสุจริตและโปร่งใส เป็นการตรวจสอบความถูกต้อง มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใสและตรงไปตรงมา และการรายงานผลการดำเนินงานดังกล่าวเพื่อนำเสนอข่าวสารให้แก่สังคมรับรู้ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข่าวสารได้อย่างเสรีและถูกต้อง

3. หลักการมีส่วนร่วม เป็นการบริหารราชการที่ประชาชนมีโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม โดยมีการกำหนดรูปแบบการปกครองและการบริหารงานที่กระจายอำนาจ

4. หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ เป็นการให้ทุกฝ่ายทำหน้าที่ของตนให้ดีที่สุดในการทำงาน กล้าที่จะตัดสินใจและรับผิดชอบในการตัดสินใจ อันเป็นการบริหารราชการที่มีความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่และบทบาทที่มีต่อสาธารณะ

5. หลักความคุ้มค่า เป็นหลักที่เน้นประสิทธิภาพในการบริหาร โดยใช้ทรัพยากรและงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ได้แก่ การดำเนินแผนงาน/โครงการ ต้องจัดลำดับความเร่งด่วน การจัดซื้อจัดจ้างต้องมุ่งให้เกิดการประหยัดและประชาชนได้รับประโยชน์มากที่สุด

จากหลักการดังกล่าวมาข้างต้น จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้นั้น ทำให้องค์กรสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานได้ เป็นกลไกในการควบคุมติดตามและตรวจสอบ โดยมีประชาชนหรือองค์กรภายนอกมีส่วนร่วมนั่นเอง

ประโยชน์จากการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการ

ธรรมาภิบาล เป็นหลักการที่สำคัญสำหรับทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาคเอกชน ภาครัฐหรือภาคประชาชน เนื่องจากธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อกัน และเป็นแนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้ทุกภาคส่วนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุขตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม ซึ่งประโยชน์จากการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการนั้นมีประโยชน์ทั้งต่อองค์กร ต่อประชาชนหรือผู้รับบริการ และต่อสังคมและประเทศชาติ ดังนี้²¹⁶

1. ประโยชน์ต่อองค์กร

ทำให้การบริหารจัดการองค์กรมีกลไกและกฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการที่ดี มีระบบ มีความโปร่งใส มีมาตรฐานในการปฏิบัติงาน อันนำมาซึ่งความน่าเชื่อถือและศรัทธาต่อองค์กรนั้น ๆ มีการบริหารจัดการที่มีความคล่องตัว ทันต่อสถานการณ์ สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ทำให้การดำเนินงานในภาพรวมขององค์กรมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดความคุ้มค่าสูงสุดตามภารกิจขององค์กร นอกจากนี้ยัง

²¹⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, *หลักธรรมาภิบาลของการบริหารบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2553), หน้า 25-26.

เป็นการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน เพิ่มโอกาสในการระดมทุน การเข้าสู่ตลาดทุนในระดับสากล เพิ่มโอกาสในการแสวงหาพันธมิตรทางธุรกิจ เพิ่มคุณค่าให้แก่องค์กรในระยะยาวอีกด้วย²¹⁷

2. ประโยชน์ต่อประชาชนหรือผู้รับบริการ

ทำให้ระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการ โดยรวมของหน่วยงานภาครัฐมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เสมอภาค และมีความยุติธรรมอย่างแท้จริง ประชาชนหรือผู้รับบริการได้รับการอำนวยความสะดวก รวดเร็ว ทันสมัย มีประสิทธิภาพ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และทำให้การบริหารงานของภาครัฐเป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสม มีคุณภาพ ส่งผลทำให้ประชาชนหรือผู้รับบริการมีความพึงพอใจและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น²¹⁸

3. ประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ

ทำให้ระบบการบริหารงานของภาครัฐมีความโปร่งใส ยุติธรรม ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ส่งผลให้สังคมมีความเข้มแข็ง เกิดสังคมที่มีเสถียรภาพ ช่วยแก้ปัญหาความรุนแรงในสังคม สามารถลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขภายใต้ความร่วมมือกัน และทำให้ภาพลักษณ์ของหน่วยงานของประเทศเป็นที่ศรัทธา เชื่อมั่น และได้รับความไว้วางใจจากประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย รวมทั้งเป็นที่ยอมรับในระดับสากล อันส่งผลทำให้การพัฒนาของประเทศเป็นไปอย่างยั่งยืน เสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน ทำให้ประเทศชาติเจริญก้าวหน้า²¹⁹

หลักความยุติธรรม

ความยุติธรรม เป็นเรื่องที่ยากจะอธิบายหรือมีการนิยามความหมายเป็นรูปธรรม ซึ่งในสมัยกรีกโบราณคำว่าความยุติธรรม เป็นแต่เพียงถ้อยคำที่มีลักษณะเป็นนามธรรมอย่าง และมีผู้ปฏิเสธการแสวงหาความหมายของความยุติธรรม และเสนอให้ใช้หลักคุณธรรมแทน เนื่องจากเป็นรูปธรรมมากกว่าความยุติธรรม

ในยุคต้น ๆ ความยุติธรรมจะถูกมองว่าเป็นเหมือนพระประสงค์ของพระเจ้า เป็นเรื่องของโชคชะตาหรือพรหมลิขิต ซึ่งเป็นสิ่งกำหนด ควบคุม ยับยั้ง ปิดผัน หรือลบล้างความปรารถนาใด ๆ ของมนุษย์ ซึ่งเพลโต (Plato) เคยนิยามความยุติธรรม (Dikaiosyne) ว่าหมายถึง

²¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

²¹⁸ เรื่องเดียวกัน.

²¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

การทำกรรมดี (Doing well is justice) หรือการทำให้ถูกต้อง (Right Conduct, Rectitude) และเพลโต (Plato) ก็ยังได้สรุปนิยามความยุติธรรมในเชิงรายละเอียดมากขึ้นว่า หมายถึง ผลของการแบ่งแยกชนชั้นและการแบ่งหน้าที่ กล่าวคือ การให้ทุกคนตามส่วนที่พึงจะได้รับมอบภาระหน้าที่เฉพาะ ซึ่งมีคุณสมบัติเหมาะสมตามความถนัดของตน²²⁰

ประเภทของความยุติธรรม

อริสโตเติล (Aristotle) มองว่า ความยุติธรรมเป็นคุณธรรมเฉพาะเรื่อง โดยเขาแบ่งความยุติธรรมออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทแรก ความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural justice) ประเภทที่สอง ความยุติธรรมที่มนุษย์สมมติขึ้นมา (Conventional justice)²²¹

ประเภทแรก ความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural justice) หมายถึง ความยุติธรรมอันเป็นสากลไม่ขึ้นอยู่กับความรู้หรือการยอมรับของมนุษย์ เป็นสิ่งที่ดำรงอยู่ในตัวของมันเอง ส่วนความยุติธรรมที่มนุษย์สมมติขึ้นมาเป็นความยุติธรรมที่เป็นมาตรการที่มนุษย์ตกลงกำหนดขึ้น เพื่อชี้ผิดในเรื่องที่ไม่ถูกต้องไม่มีผิดในตัวของมันเอง เช่น ตามหลักธรรมนั้นการลักทรัพย์ การฆ่า การทำร้ายผู้อื่นย่อมเป็นความผิด ส่วนเรื่องที่เกิดจะวิ่งซ้ายหรือวิ่งขวาไม่ใช่เรื่องที่มีถูกผิดตามธรรมชาติแต่เป็นสิ่งที่มนุษย์สมมติขึ้นมา ซึ่งความยุติธรรมในแต่ละเรื่องนั้นยังแบ่งเป็นความยุติธรรมในการแบ่งปันปันส่วน (Distributive justice) และความยุติธรรมในการแลกเปลี่ยน (Commutative justice)

ความยุติธรรมในการแบ่งปันปันส่วน เป็นความยุติธรรมที่ใช้เครื่องแบ่งสรรอำนาจหน้าที่ในกิจการสาธารณะ เกียรติยศ ความมั่นคง และภาระของแต่ละคนในชุมชน ซึ่งจะต้องแบ่งสรรสิ่งต่าง ๆ แก่บุคคลอย่างมีสัดส่วน เหมาะสมแก่คุณภาพของแต่ละบุคคลโดยที่ทุกคนมีความแตกต่างกันในแง่คุณธรรม ความสามารถ การแบ่งสรรสิ่งต่าง ๆ ให้แต่ละคนย่อมอาจแตกต่างกันได้ตามความเหมาะสม **ส่วนความยุติธรรมในการแลกเปลี่ยนทดแทน** เป็นความยุติธรรมในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันเช่นเรื่องการค้าขาย การแลกเปลี่ยน หรือการทดแทนความเสียหายที่ต่างฝ่ายต่างแลกเปลี่ยนกันอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติส่วนบุคคล

อริสโตเติล มองว่าการปกครองโดยกฎหมายนั้น บางกรณีอาจไม่เป็นธรรม เพราะกฎหมายเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป การใช้หลักทั่วไปปรับแก้กรณีทั้งหลายอาจมีปัญหาในกรณี

²²⁰ เอกสารประกอบการบรรยาย วิชานิติปรัชญา, ใน หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (กรุงเทพฯ, 2546), หน้า 28.

²²¹ ปรีดี เกษมทรัพย์, **นิติปรัชญา**, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ครั้งที่พิมพ์ 14 (กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2559), หน้า 141-142.

เฉพาะเรื่องได้ แต่โดยตัวของกฎหมายเองก็มีเหตุผลปราศจากกิเลส ดังนั้นกรณีที่มีปัญหาไม่
เป็นธรรมเฉพาะกรณีเกิดขึ้นจากการใช้กฎหมาย ตัวกฎหมายเองก็ยอมอนุญาตให้มีการนำเอา
หลักความเป็นธรรม เข้ามาปรุงแต่งกฎหมายให้ชอบด้วยเหตุผลและเป็นธรรมได้

ในสมัยปัจจุบัน ที่ทฤษฎีเกี่ยวกับความยุติธรรมที่เน้นความสำคัญของลัทธิปัจเจก
บุคคลโดย ปี ค.ศ.1971 ศาสตราจารย์รอลส์ ได้เสนอทฤษฎีความยุติธรรม โดยเขาสรุปรว่า หลัก
ความยุติธรรมที่มนุษย์ในยุคเริ่มต้น ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ²²²

ประการแรก มนุษย์แต่ละคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในเสรีภาพขั้นพื้นฐาน หมายถึง
เสรีภาพทางการเมือง เสรีภาพส่วนบุคคล สิทธิในการครอบครองทรัพย์สินส่วนตัว และสิทธิ
เสรีภาพจากการปลดจากการจับกุมหรือควบคุมโดยพลการตามแนวคิดหลักนิติธรรม

ประการที่สอง ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม จำต้องได้รับการจัด
ระเบียบให้เป็นธรรมในความเสมอภาคดังกล่าว เพื่อเป็นประโยชน์มากที่สุดแก่คนที่เสียเปรียบ
หรือด้อยโอกาสที่สุดในสังคม และเปิดกว้างหรือเกิดขึ้นได้แก่ทุกคน ภายใต้เงื่อนไขความเสมอ
ภาคที่เป็นธรรมในโอกาส

วิวัฒนาการของหลักความยุติธรรม

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Jus Natural) นั้น มีวิวัฒนาการมาจากประเทศ
อังกฤษ ที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common law System) มาจากคำพิพากษาของศาล
ซึ่งจะปรากฏอยู่ในรูปของคำวินิจฉัยอันเป็นประเด็นแห่งคดี เป็นหลักที่ใช้ในการประกันสิทธิทาง
กฎหมายในวิธีพิจารณาความ โดยหลักดังกล่าวจะให้ความสำคัญกับการพิจารณาของ
เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะต้องไม่มีส่วนได้เสียในการพิจารณา ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็น
ธรรมจึงได้มีการนำหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติมาใช้ในการพิจารณาทางปกครองด้วย
ซึ่งในกรณีที่หลักดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติไว้ในตัวบทกฎหมายศาลจะใช้หลักความเป็นธรรมกับ
หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติอุดช่องว่างของกฎหมาย²²³

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติดังกล่าวนี้มีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการ คือ
ประการแรก หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ประการที่สอง หลักความไม่มี
ส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง

ประการแรก หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีทั้งสองฝ่าย

²²² เอกสารประกอบการบรรยาย วิชานิติปรัชญา, เรื่องเดิม.

²²³ กมลชัย รัตนสกวาศ์, "หลักกฎหมายทั่วไปของวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของกลุ่มประเทศ
Common Law", **ดุลพินิจ ปีที่ 39**, (กรกฎาคม-กันยายน 2533): 59.

เป็นหลักการที่ได้เรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแจ้งคำบอกกล่าวให้แก่บุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิโดยคำบอกกล่าวจะต้องมีข้อความที่ชัดเจนรวมทั้งต้องแจ้งเวลาและสถานที่ที่จะรับฟังข้อเท็จจริง รวมทั้งต้องให้เวลาในการเตรียมตัวหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานมาแสดงต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่อแก้ข้อกล่าวหา ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องให้โอกาสคู่กรณีที่จะปฏิเสธหรือคัดค้านข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเหล่านั้นด้วย²²⁴

ประการที่สอง หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในกระบวนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง

หลักในกระบวนการพิจารณาทางศาลนั้น ผู้พิพากษาหรือตุลาการจะต้องมีความเป็นกลางโดยจะต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณา ซึ่งถ้าหากว่าผู้พิพากษาหรือตุลาการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการพิจารณาก็จะทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมต่อคู่กรณีได้ ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาคดีของศาลดำเนินการไปด้วยความเป็นกลาง คู่กรณีจึงมีสิทธิที่จะทำการคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการได้

ส่วนหลักในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องทางปกครองขององค์กรฝ่ายปกครองก็เช่นเดียวกัน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในการพิจารณาทางปกครอง หากเป็นเช่นนั้นก็จะทำให้การพิจารณาทางปกครองเกิดความไม่เป็นธรรมต่อคู่กรณีได้เช่นกัน ด้วยเหตุนี้ในการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องมีความเป็นกลางปราศจากความลำเอียงในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ

แนวคิดและความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน²²⁵

การมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นหลักการสากลที่อารยประเทศให้ความสำคัญ และเป็นประเด็นหลักที่สังคมไทยให้ความสนใจเพื่อพัฒนาการเมืองเข้าสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามหลักธรรมาภิบาลที่ภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เพื่อสร้างความโปร่งใสและเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐให้ดีขึ้น และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุก ๆ ฝ่าย แนวความคิดการมีส่วนร่วมของ

²²⁴ รังสิกร อุปพงศ์, "กระบวนการรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาในการทำคำสั่งทางปกครอง," ใน *รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2541), หน้า 71.

²²⁵ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (จพ.), สถาบันวิจัยสังคม ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะสิ่งแวดล้อม และกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (วท.), สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, "โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม", (กรุงเทพฯ, 2544).

ประชาชนนั้นเป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นและอยู่เคียงคู่กับการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากระบบการปกครองนี้ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ และมาจากประชาชน²²⁶

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) คือการที่ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม เริ่มตั้งแต่การที่ประชาชนเกิดจิตสำนึกในตนเองและถือเป็นภาระหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคม ที่ตนเองอยู่ ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมติดตามประเมินผล และร่วมรับผลประโยชน์²²⁷

การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การเข้ามาช่วยเหลือหรือร่วมในกระบวนการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถ่องแท้และสอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิต ทำให้เกิดประสิทธิผลและสร้างความสมดุลระหว่างรัฐซึ่งเป็นผู้ปกครองกับประชาชนซึ่งเป็นผู้ใต้การปกครองแห่งรัฐ ในรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยส่วนใหญ่จึงเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และใช้สิทธิทางการเมืองได้ แต่การมีส่วนร่วมและการใช้สิทธิทางการเมืองดังกล่าวจะต้อง และสอดคล้องกับความเป็นจริงได้ก็ต่อเมื่อประชาชนได้รู้หรือเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่จำเป็นที่รัฐสามารถเปิดเผยได้ และไม่เกิดความเสียหายต่อรัฐหรือประโยชน์สำคัญของเอกชนอื่นในรัฐนั้น การได้รู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการนั้นถือว่าเป็นสิทธิของประชาชนที่รัฐพึงจะต้องให้และคุ้มครอง เพราะการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่ถูกต้อง โปร่งใส และได้สัดส่วนที่เหมาะสมจะทำให้ประชาชนสามารถความเข้าใจในการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ อันจะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนลงไปได้²²⁸

Frankly Lisk (1985) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมในมุมมองที่กว้างว่าเป็นการเข้าร่วมอย่างแข็งขันของประชาชน ในการดำเนินการตัดสินใจในทุกระดับและทุกรูปแบบของกิจกรรมต่าง ๆ ทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง และโดยเฉพาะในบริบทของการวางแผนที่มีการกำหนดรูปแบบแนวคิดการมีส่วนร่วมสัมพันธ์กับการเข้าร่วมของมวลชนอย่างกว้างขวางในการ

²²⁶ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 40.

²²⁷ อรมัน กักผล, การบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชน (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2550), หน้า 40.

²²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 109.

เลือก การบริหาร และการประเมินผลของแผนงานและโครงการต่าง ๆที่จะนำมาซึ่งการยกระดับความเป็นอยู่ให้สูงขึ้น²²⁹

Erwin (1976) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้และความชำนาญร่วมกับวิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง²³⁰

กลุ่มผู้เชี่ยวชาญองค์การสหประชาชาติ (1981) กล่าวว่า การนิยามความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรจะมีลักษณะจำกัดเฉพาะในระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองหนึ่งๆเท่านั้น²³¹

ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงหมายถึง กระบวนการที่ภาครัฐและประชาชนมีส่วนร่วมกันในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ โดยให้โอกาสประชาชนเป็นฝ่ายตัดสินใจ กำหนดปัญหาความต้องการของตนเอง ให้ประชาชนเกิดความรู้สึกและความต้องการเป็นเจ้าของร่วมกัน มีความเป็นอิสระ มีอำนาจในการตัดสินใจ มีกิจกรรมร่วมกัน สามารถจัดการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาได้ด้วยตนเอง และสามารถรวมพลังกันเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนและประเทศชาติ

เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนมี 3 ประการ คือ²³²

ประการที่หนึ่ง ต้องมีอิสระภาพ หมายถึง ประชาชนมีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ

ประการที่สอง ต้องมีความเสมอภาค ประชาชนที่เข้าร่วมในกิจกรรมใดจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้เข้าร่วมคนอื่น ๆ

ประการที่สาม ต้องมีความสามารถ ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายจะต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมกิจกรรมนั้น ๆ หมายความว่า ในบางกิจกรรมแม้จะกำหนดว่าผู้เข้าร่วมมีเสรีภาพและเสมอภาค แต่หากกิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย การมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน แบ่งได้ดังนี้²³³

²²⁹ จฟ. และวท., เรื่องเดิม.

²³⁰ เรื่องเดียวกัน.

²³¹ เรื่องเดียวกัน.

²³² ถวิลวดี บุรีกุล, "การมีส่วนร่วม: แนวคิด ทฤษฎี และกระบวนการ", ใน เอกสารประกอบการศึกษาดูงานของคณะกรรมการพัฒนาทางการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน (กรุงเทพฯ: วุฒิสภา, 2551), หน้า 6.

²³³ จฟ. และวท., เรื่องเดิม.

1. การร่วมในการวางแผน คือ การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา กำหนดลำดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดแนวทางดำเนินการ ติดตาม ประเมินผล และตัดสินใจ
2. การร่วมในการดำเนินกิจกรรม ประกอบด้วย การสนับสนุนด้านทรัพยากรและการประสานความร่วมมือ
3. การร่วมในการใช้ประโยชน์ คือ การนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งตนเองและควบคุมทางสังคม
4. การร่วมในการได้รับประโยชน์ คือ การแจกจ่ายผลประโยชน์การพัฒนาย่างยุติธรรม
5. การร่วมในการประเมินผล เพื่อประชาชนในชุมชนจะได้ทราบถึงปัญหา อุปสรรคต่าง ๆ เพื่อร่วมกันดำเนินการหาทางแก้ไขต่อไป

รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐการนั้น ๆ โดยได้แบ่งรูปแบบของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่ 1 การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เป็นก้าวแรกของการที่ภาครัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ การจัดนิทรรศการจดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การตีพิมพ์ประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

รูปแบบที่ 2 การปรึกษาหารือ เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมมีการจัดหาหรือระหว่างผู้ดำเนินโครงการกับประชาชนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบ เพื่อจะรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติมหรือประกอบการจัดทำรายงานการศึกษา เป็นอีกช่องทางหนึ่งในการกระจายข้อมูลข่าวสารไปยังประชาชนทั่วไปและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความเข้าใจในโครงการหรือกิจกรรมมากขึ้น และเพื่อให้มีการให้ข้อเสนอแนะเพื่อประกอบทางเลือกในการตัดสินใจ

รูปแบบที่ 3 การรับฟังความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

รูปแบบที่ 4 การร่วมในการตัดสินใจ เป็นการเสริมอำนาจให้แก่ประชาชนและเป็นขั้นที่ให้บทบาทแก่ประชาชนในระดับสูงที่สุด การร่วมในการตัดสินใจถือเป็นเป้าหมายสูงสุดของ



3491179864

การมีส่วนร่วมของประชาชน อาจดำเนินการให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบเลือกตัวแทนของตนเข้าไปนั่งในคณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งที่มีอำนาจตัดสินใจ รวมทั้งได้รับเลือกในฐานะที่เป็นตัวแทนขององค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้แทนประชาชนในพื้นที่ ซึ่งประชาชนจะมีบทบาทชี้้นำในการตัดสินใจได้เพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของคณะกรรมการพิเศษนั้น ๆ ว่าจะมีการวางน้ำหนักของประชาชนไว้เพียงใด

รูปแบบที่ 5 การใช้กลไกทางกฎหมาย รูปแบบนี้ไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงในเชิงการป้องกันและแก้ไข แต่เป็นลักษณะของการเรียกร้องและป้องกันสิทธิของตนเอง อันเนื่องมาจากไม่ได้รับความเป็นธรรมและเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ตนเองคิดว่าควรจะได้รับ²³⁴

ทฤษฎีการมีส่วนร่วม

ทฤษฎีการมีส่วนร่วมสามารถแบ่งออกได้เป็นสองกลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้²³⁵

1. ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ทฤษฎีนี้ตามแนวความคิดของการมีส่วนร่วมมีวัตถุประสงค์เพื่อการเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้นำเท่านั้น และการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกด้าน และทุกขั้นตอนของการวางนโยบาย ทฤษฎีนี้ยังมองว่าการมีส่วนร่วมเป็นการพัฒนาการกระทำทางการเมืองและสังคมให้มีความรับผิดชอบ และการไม่ยอมให้เข้าไปมีส่วนร่วมนับได้ว่าเป็นการคุกคามเสรีภาพอีกด้วย หลักการสำคัญของทฤษฎีประชาธิปไตยที่จะทำให้เกิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมขึ้น คือ ผลเมืองที่มีเสรีภาพและมีความเท่าเทียมกัน

2. ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบตัวแทน

ทฤษฎีนี้เน้นความเป็นผู้แทนของผู้นำ และถือว่าการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้นำเป็นเครื่องหมายของการที่จะให้หลักประกันกับการบริหารงานที่ดี โดยทฤษฎีนี้เน้นเฉพาะการวางโครงสร้างของสถาบัน เพื่อเป็นเครื่องมือในการให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมเท่านั้น เช่น การเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้งโดยลงคะแนนลับ แต่มิได้เปิดโอกาสให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของบรรดาผู้นำแต่อย่างใด

แนวคิดและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย

²³⁴ เรืองเดี๋ยวนั้น.

²³⁵ พวงทอง โยธาใหญ่, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2545), หน้า 16.

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง ทั้งนี้ เนื่องจากจะช่วยทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีการพัฒนามากขึ้น ทำให้ผู้ใช้อำนาจปกครองและผู้ถูกปกครองมีการสื่อสารหรือมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนสามารถแสดงถึงความต้องการของตนต่อผู้ใช้อำนาจปกครองทำให้การปกครองเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน ยังเป็นการส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจ หากไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม การใช้อำนาจก็จะรวมศูนย์อยู่ที่นักการเมือง การที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง จะทำให้เกิดความรู้สึกในการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเพราะประชาชนมีส่วนร่วมในดำเนินงานของรัฐบาล ฉะนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการยืนยันหลักการในเรื่องของอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนจึงเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

การมีส่วนร่วมทางการเมืองจะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ ต้องเป็นไปตามความต้องการอันแท้จริงของประชาชนในการกำหนดความเป็นไปของสังคม ทั้งนี้เพราะตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไม่ว่าจะใช้วิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม โดยไม่มุ่งหมายที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหรือการดำเนินงานสาธารณะ หรือการเลือกผู้นำทางการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น แม้ว่าความมุ่งหมายทางการเมืองนั้นในความเป็นจริงอาจจะไม่มีผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลก็ตาม ซึ่งในทางตรงกันข้ามหากการกระทำนั้นไม่มีความมุ่งหมายทางการเมืองแล้ว การกระทำนั้นก็มิถือเป็นมีส่วนร่วมทางการเมืองแต่อย่างใด ดังนั้นพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างน้อยต้องมีความสมัครใจที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น โดยปราศจากการบังคับขู่เข็ญ อีกทั้งประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับบุคคลอื่น นั่นหมายถึงจะต้องมีความเสมอภาคในระหว่างประชาชนที่เข้าร่วมด้วยกันเองโดยไม่เลือกปฏิบัติ และประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะต้องมีความรู้ ความสามารถพอที่จะเข้าร่วมกิจกรรมนั้น ๆ กล่าวคือ ประชาชนที่เข้าร่วมในกิจกรรมจะต้องมีความรู้ในเรื่องนั้น ๆ เพราะหากกิจกรรมที่เข้ามามีส่วนร่วมมีความซับซ้อนเกินความสามารถของผู้เข้าร่วมกิจกรรมการมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้²³⁶ นอกจากนี้ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในกิจกรรมนั้น ๆ ก็จะต้องยอมรับถึงผลกระทบของเรื่องที่ได้ตัดสินใจดังกล่าวด้วย

²³⁶ คะเนิงนิจ ศรีบัวอิม และคณะ, รายงานการวิจัย แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 13.

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมาย เพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอ หรือนโยบายรัฐ และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุกคน การมีส่วนร่วมของประชาชนยังจัดเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในการกระจายอำนาจจาก ส่วนกลางมาสู่ท้องถิ่น เพราะประชาชนในท้องถิ่นคือผู้ที่รู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น ของตนเองดีที่สุด การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการเปิดกว้างในความเห็นโดยการสื่อสาร สองทางในประเด็นที่เกี่ยวกับประชาชน ซึ่งในแต่ละประเด็นนั้นไม่สามารถใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์ หนึ่งมาตัดสินใจได้เหมือนกัน

กล่าวโดยสรุป ระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ แสดงทัศนะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ที่จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของ ประชาชน นอกจากจะช่วยให้การตัดสินใจของผู้เสนอโครงการหรือรัฐบาลมีความรอบคอบ และสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นการควบคุมการ บริหารงานของรัฐบาลให้มีความโปร่งใส ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน และมีความรับผิดชอบและสามารถตอบคำถามของประชาชนได้อีกด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการ ส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์และยั่งยืนมากยิ่งขึ้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม

1. ความหมายของสิทธิในสิ่งแวดล้อม

สิทธิในสิ่งแวดล้อม หมายถึง สิทธิที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ที่สะอาด ปราศจาก มลพิษ และมีทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพให้ได้ใช้ประโยชน์อย่าง เพียงพอแก่ความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิมนุษยชนขั้น พื้นฐานที่พึงได้รับการคุ้มครองจากรัฐ การเรียกร้องของประชาชนที่จะให้มีสิทธิในสิ่งแวดล้อมก็ เพื่อที่จะไม่ให้รัฐได้ใช้อำนาจและหน้าที่อย่างไร้ขีดจำกัด จนเป็นเหตุให้เกิดการทำลายหรือสร้าง ความเสื่อมแก่สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติขึ้นและส่งผลกระทบต่อประชาชน รัฐมี หน้าที่ใช้อำนาจทางปกครองที่จะสร้างหลักประกันขั้นต่ำสุดที่จะคุ้มครองให้ประชาชนได้อยู่ใน สิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้จะต้องได้รับการยืนยันในสิทธินี้ของประชาชนด้วยการ รับรองโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย²³⁷

²³⁷ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, เรื่องเดิม, หน้า 61.

สิทธิในสิ่งแวดล้อมมีหลักสำคัญว่า สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ และบุคคลทุกคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวน รักษา และควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อความสุขภาพของตนเอง เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามเนื่องจากมลพิษหรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติก็สามารถบังคับการตามวัตถุประสงค์แห่งสิทธิได้โดยไม่ต้องคำนึงว่าได้เกิดความเสียหายหรือภัยอันตรายขึ้นกับชีวิต ทรัพย์สิน และสุขภาพอนามัยของผู้คนนั้นมากนักน้อยเพียงใดหรือไม่²³⁸

2. แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมา ส่วนใหญ่เกิดจากการผลักดันของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organization: NGO) ด้านสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ ซึ่งจากการที่องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นองค์กรที่เกิดจากประชาชน จึงมีบทบาทหน้าที่หลักในการให้ความรู้และความช่วยเหลือ เพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน เช่น การเรียกสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองหรือเยียวยาจากรัฐ และเป็นตัวแทนของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐที่จะเกิดขึ้นแล้วส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น ทำให้สิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ การมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมวิเคราะห์วิพากษ์วิจารณ์โครงการหรือกิจกรรมที่จะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นสิ่งที่จำเป็นและเป็นวิธีการที่จะทำให้เจ้าของโครงการรวมทั้งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพิ่มความระมัดระวังและรอบคอบในการดำเนินการเพื่อมิให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถือเป็นสิทธิอย่างหนึ่งที่มีการยอมรับกันโดยทั่วไป สำหรับปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้มีการยอมรับว่าปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้จะสามารถป้องกันหรือแก้ไขได้ก็ต่ออาศัยความร่วมมือของประชาชน โดยเป็นฝ่ายดูแล จับจ้อง และติดตาม ทั้งนี้ก็เพราะประชาชนเป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดกับสิ่งแวดล้อมและเป็นผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมมากที่สุด ฉะนั้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐที่จะสร้างกลไกเอื้ออำนวยและให้สิทธินี้แก่ประชาชนในรัฐของตน การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจะต้องเริ่มจากรัฐให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร

²³⁸ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทน ความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ: รายงานผลงานวิจัย คณะนิติศาสตร์ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2531, หน้า 19.

เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะทำได้ดีที่สุุดก็ด้วยความร่วมมือของประชาชนที่เกี่ยวข้องทุกคน และในระดับประเทศถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องทำหรือจัดเตรียมข้อมูลข่าวสารด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อพร้อมที่จะให้ประชาชนเข้าถึง เพื่อจะได้ใช้เป็นข้อมูลในการมีส่วนร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น และร่วมตัดสินใจ และบางครั้งร่วมในกระบวนการดำเนินการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในกิจกรรมหรือโครงการที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย²³⁹

เมื่อมีความขัดแย้งระหว่างองค์กรของรัฐกับประชาชนในการบริหาร การจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและหรือการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพของ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เป็นการชี้ชัดถึงความจำเป็นที่จะให้ประชาชนเข้า มามีส่วนร่วมโดยตรงในการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อสงวนไว้ซึ่งสิทธิใน สิ่งแวดล้อมที่จะดำรงชีวิตอยู่ในคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี อันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของ ประชาชนที่รัฐควรรับรองและคุ้มครองด้วย

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมนั้นถือเป็นส่วนหนึ่งของบทบาทประชาชนในกระบวนการพัฒนา เพราะการมีส่วน ร่วมด้วยการเข้าร่วมอย่างมีความกระตือรือร้น มีพลังของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ เพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคมและจัดการทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายโดยปฏิบัติตาม แผนการหรือโครงการต่าง ๆ ด้วยความสมัครใจ จะเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและ ประเทศชาติสืบไป

การบริหารจัดการน้ำ 13 แนวทางตามพระราชดำริ²⁴⁰

1. ฝนหลวง: ลดภัยแล้ง แก้สมดุลง

“...เรื่องฝนเทียมนี้เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2498 แต่ยังไม่ได้ทำอะไรมากมาย เพราะว่าไป ภาคอีสานตอนนั้นหน้าแล้ง เดือนพฤศจิกายน ที่ไปมีเมฆมากอีสานก็แล้ง...แต่มาแงงดูท้องฟ้า มีเมฆ ทำไม่มีเมฆอย่างนี้ ทำไงจะดึงเมฆนี้ให้ลงมาได้ ก็เคยได้ยินเรื่องทำฝนก็มาปรารภกับคุณ แพทย์ฤทธิ์ ฝนทำได้ มีหนังสือเคยอ่านหนังสือทำได้...”²⁴¹

²³⁹ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, เรื่องเดิม, หน้า 40.

²⁴⁰ กระทรวงทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อม กรมทรัพยากรน้ำ, *ประมวลสาระน่ารู้เรื่อง “น้ำ” การบริหาร จัดการน้ำตามแนวพระราชดำริ*, (2560).

²⁴¹ พระราชดำรัส พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน เมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2529, ค้นวันที่ 8 มิถุนายน 2563 จาก <http://siweb1.dss.go.th/sci60/team6/data/page12.htm>

โครงการพระราชดำริฝนหลวงเป็นโครงการที่ก่อกำเนิดจากพระมหากรุณาธิคุณที่ทรงห่วงใยในความทุกข์ยากของพสกนิกรในท้องที่ทุรกันดารที่ต้องประสบปัญหาขาดแคลนน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคและเกษตรกรรม อันเนื่องมาจากภาวะแห้งแล้งซึ่งมีสาเหตุมาจากความผันแปรและคลาดเคลื่อนของฤดูกาลตามธรรมชาติ กล่าวคือ ฤดูฝนเริ่มต้นล่าช้าเกินไป หรือหมดเร็วกว่าปกติ หรือฝนทิ้งช่วงยาวในช่วงฤดูฝน จากพระราชกรณียกิจในการเสด็จพระราชดำเนินเยี่ยมพสกนิกรในทุกภูมิภาคอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ ทรงพบเห็นว่าภาวะแห้งแล้งได้ทวีรุนแรงยิ่งขึ้น เพราะนอกจากความผันแปรและคลาดเคลื่อนของฤดูกาลตามธรรมชาติแล้ว การตัดไม้ทำลายป่ายังเป็นสาเหตุให้สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้แก่ราษฎรและทำความเสียหายแก่เศรษฐกิจโดยรวมของชาติเป็นมูลค่ามหาศาลในแต่ละปี ตามเส้นทางที่เคยเสด็จพระราชดำเนินทั้งภาคพื้นดิน ทางอากาศยาน ดังกล่าว ทรงสังเกตเห็นว่ามีเมฆปริมาณมากปกคลุมท้องฟ้า แต่ไม่สามารถก่อรวมตัวกันจนเกิดเป็นฝนได้ เป็นเหตุให้เกิดภาวะฝนทิ้งช่วงระยะยาว ทั้ง ๆ ที่เป็นช่วงฤดูฝน ทรงคิดคำนึงว่าน่าจะมีมาตรการทางวิทยาศาสตร์ที่จะช่วยให้เมฆเหล่านั้นก่อรวมตัวกันจนเกิดเป็นฝนได้ ทรงเชื่อมั่นว่าด้วยลักษณะของภูมิภาค และภูมิประเทศของประเทศไทยซึ่งตั้งอยู่ในภูมิภาคเขตร้อนและอยู่ในอิทธิพลของฤดูมรสุมของทวีปเอเชีย โดยเฉพาะฤดูมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ซึ่งเป็นฤดูฝนและเป็นฤดูเพาะปลูกประจำปีของประเทศไทยจะสามารถตัดแปรสภาพอากาศให้เกิดเป็นฝนตกได้อย่างแน่นอน ตามที่ทรงเล่าไว้ใน RAINMAKING STORY ตั้งแต่ พ.ศ. 2498 เป็นต้นมา ทรงศึกษาค้นคว้าและวิจัยทางเอกสาร ทั้งด้านวิชาการ อุตุนิยมวิทยา และการตัดแปรสภาพอากาศ ซึ่งทรงรอบรู้และเชี่ยวชาญเป็นที่ยอมรับทั้งในและต่างประเทศ จนทรงมีพระทัยจึงพระราชทานแนวคิดนี้แก่ ม.ร.ว.เทพฤทธิ์ เทวกุล ผู้เชี่ยวชาญในการวิจัยประดิษฐ์ทางด้านเกษตรวิศวกรรมของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขณะนั้น และในปีถัดมาทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้หาเส้นทางที่จะทำให้เกิดการทดลองปฏิบัติการในท้องฟ้าให้เป็นไปได้

มีการทดลองปฏิบัติการในท้องฟ้าเป็นครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. 2512 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้จัดตั้งหน่วยบินปราบศัตรูพืช กรมการข้าว ซึ่งพร้อมที่จะให้การสนับสนุนในการสนองพระราชประสงค์ ม.ร.ว.เทพฤทธิ์ เทวกุล จึงได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาทรงทราบพร้อมที่จะดำเนินการตามพระราชประสงค์แล้ว ในปีเดียวกันนั่นเอง ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ทำการทดลองปฏิบัติการจริงในท้องฟ้าเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 1-2 กรกฎาคม พ.ศ.2512 โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งให้ ม.ร.ว.เทพฤทธิ์ เทวกุล เป็นผู้อำนวยการโครงการและหัวหน้าคณะ ปฏิบัติการทดลองเป็นคนแรก และเลือกพื้นที่วนอุทยานเขาใหญ่เป็นพื้นที่ทดลองเป็นแห่งแรก โดยทดลองหยอดก้อนน้ำแข็งแห้ง (dry ice หรือ solid carbon



3491179864

UP-Thesis 60033552 Independent study / recv: 14082563 10:05:36 / seq: 19

dioxide) ขนาดไม่เกิน 1 ลูกบาศก์นิ้ว เข้าไปในยอดเมฆสูงไม่เกิน 10,000 ฟุต ที่ลอยกระจายอยู่เหนือพื้นที่ทดลองในขณะนั้น ทำให้กลุ่มเมฆทดลองเหล่านั้นมีการเปลี่ยนแปลงทางฟิสิกส์ของเมฆอย่างเห็นได้ชัดจน เกิดการกลั่นรวมตัวกันหนาแน่นและก่อยอดสูงขึ้นเป็นเมฆฝนขนาดใหญ่ในเวลาอันรวดเร็ว แล้วเคลื่อนตัวตามทิศทางลม พ้นไปจากสายตา จนไม่สามารถสังเกตเห็นเนื่องจากยอดเขาบัง แต่จากการติดตามผลโดยการสำรวจทางภาคพื้นดิน และได้รับรายงานยืนยันด้วยวาจาจากรายการว่าเกิดฝนตกลงสู่ พื้นที่ทดลองวนอุทยานเขาใหญ่ในที่สุด นับเป็นนิมิตหมายบ่งชี้ให้เห็นว่าการบังคับเมฆให้เกิดฝนเป็นสิ่งที่เป็นไปได้

2. ป่าไม้: แหล่งสะสมน้ำ สร้างสมดุล

“...การที่จะมีต้นน้ำลำธารไปชั่วนานานั้นสำคัญอยู่ที่การรักษาป่า และปลูกป่าบริเวณต้นน้ำซึ่งเป็นยอดเขาและเนินสูง ต้องมีการปลูกป่าโดยไม่ย่นต้น และปลูกไม้พื้นซึ่งไม้พื้นนั้นราษฎรสามารถตัดไปใช้ได้ แต่ต้องมี การปลูกป่าทดแทนเป็นระยะ ส่วนไม้ย่นต้นนั้นจะช่วยให้อากาศมีความชุ่มชื้นเป็นขั้นตอนหนึ่งของระบบการให้ฝนตกแบบธรรมชาติ ทั้งยังช่วยยึดดินบนเขาไม่ให้พังทลายเมื่อเกิดฝนตกอีกด้วย ซึ่งถ้ารักษาสภาพป่าไม้นี้ไว้ให้ดีแล้ว ท้องถิ่นก็จะมีน้ำไว้ใช้ชั่วนานาน”²⁴²

60 ปีก่อน ชาวภูเขาค้าย้ายถิ่นฐานมาตั้งรกรากที่บ้านห้วยปลาหลด อ.แม่สอด จ.ตาก ทำมาหากินโดยปลูกและค้าฝิ่น ทำให้ที่ดินหมดความสมบูรณ์หรือที่เรียกว่าไร่เลื่อนลอย ฝิ่นป่ามหาศาลจึงกลายเป็นป่าเสื่อมโทรม แหล่งน้ำจึงแห้งแล้งและดินเสื่อมสภาพ เมื่อเดือนมกราคม ปี พ.ศ. 2517 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 เสด็จพระราชดำเนินเยี่ยม ราษฎรชุมชนดังกล่าวและทรงมีพระราชกระแสให้ปลูกพืชที่ทำรายได้ทดแทนฝิ่น พร้อมกับตั้งตลาดชุมชน เพื่อจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตรของชุมชน เป็นแรงบันดาลใจให้ชาวบ้านหันมาปลูกกาแฟผสมในพื้นที่ป่า นำไปสู่การดูแลรักษาป่า อีกทั้งยังปลูกผักหลากหลายชนิด เช่น พักแก้วหรือมะระหวาน ซึ่งให้ผลผลิตตลอดปี สามารถเก็บขายและเป็นรายได้หลักให้กับชุมชน นอกจากนี้ชาวบ้านได้ร่วมกันฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรมให้กลับมาอุดมสมบูรณ์ด้วยหลักวนเกษตร เน้นปลูกพืชหลากหลายชนิดเพื่อเสริมพื้นที่ป่า และไม่ใช่สารเคมีในกระบวนการผลิต อาศัยการเกื้อกูลกันของพืชแต่ละประเภท เช่น ไม้ย่นต้นให้ร่มเงา และสร้างความชุ่มชื้นให้กับพืชด้านล่าง ลดการใช้ปุ๋ยและแรงงานในการดูแล ช่วยรักษาคุณภาพดินและน้ำ สร้างความสมดุลของระบบนิเวศในบริเวณโดยรอบ ผลผลิตที่ได้สำหรับบริโภคในครัวเรือนเป็นหลักและแบ่งปันให้กับเพื่อนบ้าน หรือนำไปขายเพื่อสร้างรายได้ พืชเศรษฐกิจสำคัญของชุมชน ได้แก่

²⁴² พระราชดำรัส พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ณ พื้นที่อำเภอชัยบาดาล เมื่อวันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2520, ค้นวันที่ 8 มิถุนายน 2563 จาก <http://www.dnp.go.th/watershed/Kspeech.htm>

กาแพอรากิกำ หน่อไม้ มะขามป้อม และผักแว่น (ชาโยเต้) ชาวบ้านจะนำไปขายที่ตลาดชุมชน ซึ่งเป็นแหล่งรองรับผลผลิตทางการเกษตรไม่ผ่านพ่อค้าคนกลาง สร้างรายได้ให้กับครัวเรือน

การทำเกษตรผสมผสานควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ป่า ภายใต้กฎกติการ่วมกัน มีน้ำเพียงพอต่อการเกษตร และการอุปโภคบริโภคตลอดปี ผสานแนวคิดภูมิปัญญาท้องถิ่นในการอนุรักษ์ดิน น้ำ ป่า ทำให้ชุมชนบ้านห้วยปลาหลดเปรียบเสมือนซูเปอร์มาร์เก็ต ชุมชนได้พึ่งพิงป่าจากความหลากหลายของพืชและสัตว์ โดยเป็นแหล่งอาหาร และไม้ใช้สอยที่ชาวบ้านได้ใช้ประโยชน์ ชาวบ้านชุมชนบ้านห้วยปลาหลดจึงมีคุณภาพชีวิตบนพื้นฐานความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติ และสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน

จากกรอบคิดและกรอบงาน การจัดการน้ำชุมชนตามแนวพระราชดำริ โดยชุมชนเริ่มพึ่งตนเองโดยการสร้างระบบโครงสร้างน้ำภายในชุมชนเอง เช่น ท่อส่งน้ำภูเขา นำน้ำจากที่สูงเพื่ออุปโภคและบริโภค คิดเชื่อมโยง วิถีชีวิต ภูมิปัญญา และการพึ่งพิงป่า เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในชุมชนต่อยอดพื้นที่เป็นป่าเศรษฐกิจที่สร้างรายได้กับชุมชน เกิดการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ฟื้นฟูพื้นที่ป่ากลับมาอุดมสมบูรณ์

ประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อบริหารจัดการพื้นที่ป่าและทรัพยากรน้ำ สามารถจัดแบ่งขอบเขตการดำเนินงานอนุรักษ์ฟื้นฟูป่าต้นน้ำพร้อมกับกำหนดกติกาเพื่อให้ชุมชนสามารถใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม นอกจากนี้ยังนำไปสู่การวางแผนการผลิตและเกิดเป็นวิสาหกิจชุมชน สร้างรายได้จากผลผลิตการเกษตรชุมชนเข้มแข็งและเกิดเครือข่ายการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

3. ฝายชะลอน้ำชุมชน: สร้างน้ำให้พื้นป่า

ฝายต้นน้ำลำธาร หรือ Check Dam คือ สิ่งก่อสร้างขวางหรือกั้นทางน้ำ ซึ่งปกติมักจะกั้นลำห้วยลำธารขนาดเล็กในบริเวณที่เป็นต้นน้ำ หรือพื้นที่ที่มีความลาดชันสูงให้สามารถกักตะกอนอยู่ได้ หากช่วงที่น้ำไหลแรงก็สามารถชะลอการไหลของน้ำให้ช้าลง และกักเก็บตะกอนไม่ให้ไหลลงไปทับถมลำน้ำตอนล่างซึ่งเป็นวิธีการอนุรักษ์ดินและน้ำได้มากวิธีการหนึ่ง

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 พระราชทานคำอธิบายว่า การปลูกป่าทดแทนพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกทำลายนั้น

“...จะต้องสร้างฝายเล็กเพื่อหมุนน้ำส่งไปตามเหมืองไปใช้ในพื้นที่เพาะปลูกทั้งสองด้าน ซึ่งจะให้ค่อย ๆ แผ่ขยายออกไปทำความชุ่มชื้นในบริเวณนั้นด้วย

รูปแบบและลักษณะ Check Dam นั้น ได้พระราชทานพระราชดำรัสว่า

“...ให้พิจารณาดำเนินการสร้างฝายราคาประหยัด โดยใช้วัสดุราคาถูกและหาง่ายในท้องถิ่น เช่น แบบหินทิ้งคลุมด้วยตาข่ายปิดกั้นร่องน้ำกับลำธารขนาดเล็กเป็นระยะ ๆ เพื่อใช้



เก็บกักน้ำและตะกอนดินไว้บางส่วน โดยน้ำ ที่กักเก็บไว้จะซึมเข้าไปในดินทำให้ความชุ่มชื้นแผ่ขยายออกไปทั้งสองข้าง ต่อไปจะสามารถปลูกพันธุ์ไม้ป้องกันไฟ พันธุ์ไม้โตเร็ว และพันธุ์ไม้ไม้ทิ้งใบ เพื่อฟื้นฟูที่ต้นน้ำลำธารให้มีสภาพเขียวชุ่มชื้นเป็นลำดับ...”

ฉะนั้น จะเห็นว่าการก่อสร้างฝายต้นน้ำลำธาร หรือ Check Dam จึงเป็นแนวทางหรือวิธีหนึ่งในการฟื้นฟู สภาพป่าไม้บริเวณต้นน้ำลำธาร เพื่อคืนความอุดมสมบูรณ์และทำให้เกิดความหลากหลายด้านชีวภาพ (Bio diversity) แก่สังคมของพืชและสัตว์ ตลอดจนนำความชุ่มชื้นมาสู่แผ่นดิน

4. อ่างเก็บน้ำ: แหล่งสำรองน้ำ สร้างชีวิต

อ่างเก็บน้ำ เป็นแหล่งน้ำผิวดินประเภทหนึ่งที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 พระราชทานพระราชดำริให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินงาน เพื่อช่วยเหลือราษฎรในพื้นที่ที่ประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำสำหรับอุปโภคบริโภค และทำการเกษตร งานอ่างเก็บน้ำ ส่วนใหญ่สามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำในท้องที่ต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับพื้นที่ซึ่งลำธารและลำห้วยมีน้ำไหลมาแต่เฉพาะในฤดูฝน อ่างเก็บน้ำจะเก็บน้ำที่ไหลมามากในช่วงฤดูฝนไว้เป็นแหล่งน้ำต้นทุนที่นำไปใช้ได้จนตลอดฤดูแล้ง

พื้นที่ซึ่งขาดแคลนน้ำในฤดูแล้งเป็นประจำ มีอยู่ทั่วไปในทุกภาคของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จึงมีการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำสนองพระราชดำริกันมากในท้องถิ่นชนบทดังกล่าว ทำให้สามารถช่วยเหลือเกษตรกรภายในโครงการให้เพิ่มผลผลิตทางการเกษตรได้มากขึ้น เพราะมีน้ำใช้อย่างเพียงพอและทั่วถึง จึงช่วยให้เกษตรกรสามารถทำการเพาะปลูกพืชได้ดีทั้งในฤดูฝนและฤดูแล้ง

5. หญ้าแฝก: ลดการพังทลายของดิน

“...ทุกคนควรจะได้สนใจสังเกต ศึกษาเรื่องราว บุคคลและสิ่งต่าง ๆ ที่แวดล้อมและเกี่ยวข้องกับตัวเองให้มากอย่าละเลยหรือมองข้ามแม้แต่สิ่งเล็กน้อย เช่น ต้นหญ้า ซึ่งถ้าไม่ศึกษาพิจารณาให้ดีก็จะก่อให้เกิดปัญหาได้ หญ้านั้นมีทั้งหญ้าที่เป็นวัชพืช ซึ่งเป็นโทษ และหญ้าที่มีคุณอย่าง "หญ้าแฝก" ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่การอนุรักษ์ดินและน้ำ เพราะมีรากที่ยังลึกแผ่กระจายลงไปตรง ๆ ทำให้อุ้มน้ำและยึดเหนี่ยวดินได้มั่นคงและมีลำต้นชิดติดกันแน่นหนา ทำให้ตัดตะกอนดินและรักษาหน้าดินได้ดี...”²⁴⁵

การชะล้างพังทลายของดินเป็นปัญหาที่สำคัญอย่างหนึ่งของประเทศ มีผลต่อความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดิน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 จึงทรง

²⁴⁵ พระบรมราชาธิวาของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 วันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2540, ค้นวันที่ 8 มิถุนายน 2563 จาก <http://pirun.ku.ac.th/~b5510404841/proj2.html>

พระราชทานพระราชดำริให้มีการนำหญ้าแฝกมาใช้ในการอนุรักษ์ดินและน้ำ เพื่อป้องกันการชะล้างพังทลายของดินและปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้น เนื่องจากหญ้าแฝกเป็นพืชที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ง่าย มีรากที่ยาว แผ่กระจายลงไปในดินตรง ๆ เป็นแผงและงายต่อการรักษา

เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2534 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ทรงมีพระราชดำริเป็นครั้งแรก ให้หน่วยงานต่าง ๆ ทำการศึกษา ทดลอง และดำเนินการปลูกหญ้าแฝก เพื่อเป็นการป้องกันการชะล้างพังทลาย ของดินและเพื่อประโยชน์อื่น ๆ หน่วยงานทั้งหลายจึงได้รับสนองพระราชดำริตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

“ให้ใช้หญ้าแฝกในการพัฒนาปรับปรุงบำรุงดิน ฟื้นฟูพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ และแก้ปัญหาดินเสื่อมโทรม ดำเนินการขยายพันธุ์ ทำให้มีกล้าหญ้าแฝกเพียงพอด้วย ที่สำคัญต้องไม่ลืมหน้าที่ของหญ้าแฝก ในการอนุรักษ์ดินและน้ำ และเพื่อการรักษาดินให้ทุกหน่วยงาน และหน่วยงานราชการที่มีศักยภาพในการขยายพันธุ์ ให้ความร่วมมือกับกรมพัฒนาที่ดิน ในการผลิตกล้าหญ้าแฝกและแจกจ่ายกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการให้เพียงพอ”²⁴⁴

ดังคำกล่าวที่ว่า ป่าและต้นน้ำคือชีวิต โครงการหญ้าแฝกตามพระราชดำริเป็นทฤษฎีการป้องกันการเสื่อมโทรมและพังทลายของดินและคืนธรรมชาติสู่แผ่นดิน เป็นการสร้างความสมดุลให้กับป่าไม้ซึ่งเป็นต้นน้ำลำธาร ทำให้เกิดความสมดุลของระบบนิเวศ เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2536 International Erosion Control Association (IECA) ได้มีมติถวายรางวัล The International Merit Award แต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ในฐานะที่ทรงมุ่งมั่นในการพัฒนาและส่งเสริมการใช้หญ้าแฝกในการอนุรักษ์ดินและน้ำ และผลการดำเนินงานหญ้าแฝกในประเทศไทยได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ไปทั่วโลก ความอุดมสมบูรณ์ของผืนแผ่นดินที่กลับคืนมานี้ เป็นเพราะพระวิริยะอุตสาหะและพระปรีชาญาณอันกว้างไกลแห่งองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ที่ทรงศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาหนทางในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทยที่กำลังถูกทำลายไปอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ เพื่อความมั่งคั่งและสมบูรณ์พูนสุขของประชาชนอย่างแท้จริง

6. เชื้อน: แหล่งกักเก็บน้ำ สร้างสมดุลชีวิต

การก่อสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำ โดยการก่อสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำปิดกั้นลำน้ำธรรมชาติ ระหว่างหุบเขาหรือเนินสูงที่บริเวณต้นน้ำของลำน้ำสายใหญ่หรือตามแนวสาขา เพื่อ

²⁴⁴ พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ณ ศาลาเริง วังไกลกังวล อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546, ค้นวันที่ 8 มิถุนายน 2563 จาก http://www.1dd.go.th/link_vetiver/body.html

กักกั้นน้ำที่ไหลมามากในฤดูน้ำหลาก เก็บไว้ทางด้านเหนือเขื่อน ทำให้เกิดเป็นแหล่งน้ำขนาดต่าง ๆ เรียกว่า “อ่างเก็บน้ำ” ซึ่งน้ำที่เขื่อนเก็บกักไว้นี้จะระบายออกจากอ่างเก็บน้ำที่ละน้อยเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ได้อีกหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อการเพาะปลูกพืชของพื้นที่ท้ายเขื่อนในช่วงเวลาที่ฝนไม่ตกหรือในฤดูแล้ง ครั้นเมื่ออย่างเข้าสู่ฤดูฝนปีถัดไป อ่างเก็บน้ำก็จะมีปริมาณว่างสำหรับรองรับน้ำไหลหลากจำนวนมากในฤดูฝนนั้นเข้ามาเก็บไว้อีก โดยเก็บสำรองน้ำที่อาจทำให้เกิดน้ำท่วม หรือน้ำที่จะไปทำความเสียหายแก่พื้นที่ท้ายเขื่อนไว้ใช้ประโยชน์ในด้านอื่นต่อไป

7. ทฤษฎีใหม่: การจัดการดินและน้ำเพื่อการเกษตรอย่างยั่งยืน

ปัญหาหลักของเกษตรกรในอดีตจนถึงปัจจุบันที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การขาดแคลนน้ำ เพื่อเกษตรกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตพื้นที่อาศัยน้ำฝนซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ ที่อยู่ในเขตที่มีฝนค่อนข้างน้อยและส่วนมากเป็นนาข้าวและพืชไร่ เกษตรกรยังคงทำการเพาะปลูกได้ปีละครั้งในช่วงฤดูฝนเท่านั้น และมีความเสี่ยงกับความเสียหายอันเนื่องมาจากความแปรปรวนของดิน ฟ้า อากาศ และฝนทิ้งช่วง แม้ว่าจะมีการชุดบ่อหรือสระเก็บน้ำไว้ใช้บ้าง แต่ก็ไม่มีขนาดแน่นอนหรือมีปัจจัยอื่น ๆ ที่เป็นปัญหาให้มีน้ำใช้ไม่เพียงพอ รวมทั้งระบบการปลูกพืชไม่มีหลักเกณฑ์ใด ๆ และส่วนใหญ่ปลูกพืชชนิดเดียว

ด้วยเหตุนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 จึงได้พระราชทานพระราชดำริ เพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรที่ประสบความยากลำบากดังกล่าวให้สามารถผ่านพ้นช่วงเวลาวิกฤติ โดยเฉพาะการขาดแคลนน้ำได้โดยไม่เดือดร้อนและยากลำบากนัก พระราชดำรินี้ ทรงเรียกว่า “ทฤษฎีใหม่” อันเป็นแนวทางหรือหลักการในการบริหารจัดการที่ดินและน้ำ เพื่อการเกษตรในที่ดินขนาดเล็กให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีหลักการสำคัญคือการบริหารจัดการทรัพยากรโดยเฉพาะดินและน้ำที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อให้เกษตรกรสามารถดำเนินชีวิตอยู่ได้อย่างพอเพียง โดยเน้นการพึ่งพาตนเองให้มากที่สุด

8. แก้มลิง: การบริหารจัดการน้ำเพื่อชุมชน

“...ลิงโดยทั่วไป ถ้าเราส่งกล้วยให้ลิงก็จะรีบปอกเปลือกแล้วเอาเข้าปากเคี้ยว ๆ แล้วเอาไปเก็บที่แก้มจะกินกล้วยเข้าไปไว้ที่กระพุ้งแก้มได้เกือบทั้งหวี โดยเอาไปเก็บไว้ที่แก้มก่อนแล้วจะนำออกมาเคี้ยวและกลืนกินเข้าไปภายหลัง ด้วยพฤติกรรมการนำเอากล้วยหรืออาหารมาสะสมไว้ที่กระพุ้งแก้มก่อนการกลืนนี้ จึงเป็นพฤติกรรม ตัวอย่างที่จะนำมาใช้ในการ

ระบายน้ำท่วมออกจากพื้นที่น้ำท่วมขังบริเวณทิศตะวันออกและตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา
...²⁴⁵

ตัวอย่างความสำเร็จ ของโครงการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งน้ำหนองบัวพระเจ้าหลวง ตำบลเชิงดอย อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ หนองบัวพระเจ้าหลวง เดิมในอดีตมีชื่อว่า หนองบัว ครั้นต่อมาเมื่อวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2505 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 และสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถในรัชกาลที่ 9 ได้เสด็จ พระราชดำเนินพร้อมด้วย พระเจ้ากรุงเดนมาร์กและพระราชินีอินดริก พระราชอาคันตุกะ เพื่อประทับสำราญพระราช ฤทัยและอิริยาบถ ณ หนองบัวแห่งนี้ นับแต่นั้นเป็นต้นมาชาวบ้านจึงเรียกชื่อใหม่ว่า “หนองบัว พระเจ้าหลวง”

หนองบัวพระเจ้าหลวง เป็นหนองน้ำสาธารณะธรรมชาติในพื้นที่ราบลุ่มริมฝั่ง แม่น้ำปิง สภาพหนองบัว พระเจ้าหลวงมีสภาพเสื่อมโทรมและใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่ ประกอบ กับการบริหารจัดการและการดูแลรักษา ดังนั้น กรมทรัพยากรน้ำจึงดำเนินการโครงการ อนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำหนองบัวพระเจ้าหลวง ตำบลเชิงดอย อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัด เชียงใหม่ เพื่อฟื้นคืนสภาพของแหล่งน้ำให้มีความเหมาะสมของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม และเป็นแหล่งเก็บกักน้ำสำหรับการใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ของชุมชน

9. คันกั้นน้ำ: บรรเทาน้ำหลากอย่างเหมาะสม

คันกั้นน้ำ เป็นวิธีป้องกันน้ำท่วมที่นิยมทำกันมาตั้งแต่สมัยโบราณ โดยการก่อสร้าง คันดินกั้นน้ำขนาดเล็กซึ่งมีความสูงไม่มากนัก ขนานไปตามลำน้ำห่างจากขอบตลิ่งเข้าไปเป็น ระยะพอประมาณ เพื่อกั้นน้ำที่มีระดับสูงกว่าตลิ่งไม่ให้ไหลบ่าเข้าไปท่วมพื้นที่ต่าง ๆ ตามที่ ต้องการ

การป้องกันน้ำท่วมโดยการก่อสร้างคันกั้นน้ำนี้ เป็นวิธีป้องกันน้ำไม่ให้ไหลล้นตลิ่ง เข้าไปท่วมพื้นที่ที่ได้รับคามเสียหายโดยตรง เหมือนกับการเสริมขอบตลิ่งของลำน้ำให้มีระดับ ความสูงมากขึ้นกว่าเดิม เพื่อเพิ่มเนื้อที่หน้าตัดของลำน้ำให้มีขนาดใหญ่พอที่จะระบายน้ำไหล หลากจำนวนมาก ให้สามารถไหลผ่านพื้นที่บริเวณนั้นไปโดยไม่ท่วมพื้นที่ต่าง ๆ จนได้รับความ เสียหาย

10. ทางผ่านน้ำ: ลดน้ำหลากและช่วยภัยแล้ง

²⁴⁵ ความตอนหนึ่ง ในพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ที่ได้พระราชทานไว้เพื่อ ป้องกันน้ำท่วมในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2538, ในวันที่ 8 มิถุนายน 2563 จาก <https://sites.google.com/site/serstkhicphxpeiying0232/kaem-ling-6>

“...การแก้ปัญหาอุทกภัยควรจะมีการระบายน้ำทางฝั่งตะวันออกของกรุงเทพฯ คือ ทางน้ำผ่านหรือเรียกว่า ฟลัดเวย์ เพื่อไม่ให้กรุงเทพฯ ฝั่งพระนครรับภาระหนักจนเกินไป แต่ ฟลัดเวย์ด้านตะวันออกของกรุงเทพฯ นี้ จะต้องมีเครื่องเร่งน้ำใกล้ต้นกั้นน้ำด้วย เพราะคลอง แสนแสบ คลองลาดพร้าว คลองประตศ คลองบางนา คลองลำโรง ไม่สามารถรับน้ำเหนือที่มา จากจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้ ต้องเร่งระบายน้ำให้ไวที่สุด ไม่เหมือนกับเขตพระนครที่ทาง กรุงเทพมหานครสามารถรับมือได้ เนื่องจากฝนตกแล้ว แห้งเร็ว...”²⁴⁶

ทางน้ำผ่าน (Floodway) เป็นหนึ่งในระบบการบริหารจัดการน้ำท่วมพื้นที่ชุมชน และพื้นที่เศรษฐกิจตามแนวพระราชดำริ หมายถึง ร่องน้ำที่ทำการออกแบบไว้เป็นพิเศษเพื่อกำหนดให้น้ำผ่านเมื่อถึงคราวน้ำหลากจะเข้าท่วม ตัวเมือง อาจเป็นร่องน้ำ แนวพื้นดินราบ หรือ ทุ่งนาโล่ง ซึ่งทางน้ำผ่านนี้สามารถบรรเทาความเดือดร้อน จากอุทกภัยที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่เขตเศรษฐกิจสำคัญได้ โดยได้พระราชทานพระราชดำริให้ขยายทางน้ำ หรือเปิดทางน้ำในจุดที่ผ่าน ทางหลวงหรือทางรถไฟ รวมทั้งการปรับปรุงขุดลอกทางน้ำตามธรรมชาติให้สามารถระบายน้ำได้อย่างเพียงพอ โดยได้ทำการปรับปรุงคลองธรรมชาติสายต่าง ๆ ซึ่งอยู่ทางทิศตะวันออกของ ถนนสายบางกะปิ-บางนา (คลองหนองบอน คลองสาหร่าย คลองปลัดเป็เรียง คลองชวดลาก ข้าว คลองลาดกระบัง และคลองสายอื่น ๆ) ในเขตพื้นที่ด้านในของกรุงเทพมหานคร รวมทั้ง กำจัดวัชพืชและสิ่งกีดขวางทางน้ำอื่น ๆ ที่ทำให้น้ำไหลไม่สะดวก นอกจากนี้ยังได้พิจารณาให้ใช้เครื่องยนต์ดีดีบีพัดผลักดันน้ำผ่านท่อลอด และบริเวณจุดบังคับตามใต้สะพานเพื่อให้การระบายน้ำมีปริมาณเพิ่มขึ้นจากที่ไหลอยู่ตามธรรมชาติ

11. กังหันน้ำชัยพัฒนา: แก้น้ำเสียเป็นน้ำใส

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ทรงมีพระราชดำริในการ แก้ไขปัญหา น้ำเสียด้วยการใช้เครื่องกลเติมอากาศ เนื่องจากพลกนิกรชาวไทยประสบความเดือดร้อนอัน เกิดจากสภาพน้ำเน่าเสียในหลายพื้นที่ พระองค์จึงทรงแนะนำให้ใช้วิธีทางธรรมชาติ โดย พระราชทานพระราชดำริให้ประดิษฐ์เครื่องกลเติมอากาศที่สามารถผลิตเองได้และช่วย ประหยัดค่าใช้จ่าย ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในนาม “กังหันชัยพัฒนา”

กังหันชัยพัฒนาเป็นกังหันน้ำที่บำบัดน้ำเสียด้วยวิธีเติมอากาศเพื่อเพิ่มออกซิเจน ในน้ำ มีหลักการคือ ทำให้น้ำสัมผัสกับอากาศได้อย่างทั่วถึงด้วยการวิดน้ำขึ้นไป เมื่อน้ำสาด กระจายเป็นฝอยในอากาศจะส่งผลให้ปริมาณออกซิเจนในอากาศผสมผสานเข้าไปในน้ำได้

²⁴⁶ พระราชดำรัส พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน พระราชวัง ดุสิต เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2538, ค้นวันที่ 8 มิถุนายน 2563 จาก <http://prachyanun.blogspot.com/2011/12/flood-way.html>

อย่างรวดเร็ว เพราะพื้นที่ในการทำปฏิกิริยามีมากกว่าเดิม เมื่อน้ำมีปริมาณออกซิเจนเพิ่มมากขึ้นก็ทำให้จุลินทรีย์ที่อยู่ในน้ำสามารถย่อยสลายสิ่งสกปรกในน้ำเสียได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้สามารถบำบัดน้ำเสียได้ดี แหล่งน้ำมีคุณภาพที่ดีขึ้น

กังหันน้ำชัยพัฒนา ได้รับสิทธิบัตรจากกรมทรัพย์สินทางปัญญา เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2536 หลังจากเลขาธิการมูลนิธิชัยพัฒนาซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่สนองพระราชดำริในการพัฒนากังหันน้ำ รับพระราชทาน พระบรมราชานุญาตให้ยื่นขอรับสิทธิบัตร เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2535 จึงนับว่ากังหันน้ำชัยพัฒนาเป็นสิทธิบัตร ในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์พระองค์แรกของไทยและครั้งแรกของโลก อีกทั้งยังถือว่่าวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ของทุกปีเป็นวันนักประดิษฐ์อีกด้วย นอกจากรางวัลที่กล่าวมาข้างต้น “กังหันน้ำชัยพัฒนา” ยังได้รับรางวัลเหรียญทองจาก The Belgian Chamber of Inventor องค์การทางด้านนวัตกรรมที่เก่าแก่ของเบลเยียมในงาน “Brussels Eureka 2000” ซึ่งเป็นงานแสดงสิ่งประดิษฐ์ใหม่ของโลกวิทยาศาสตร์ ณ กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม

12. คลองลัดโพธิ์: ลดททางน้ำ เร่งระบายน้ำท่วม

โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ที่เป็นตัวอย่างของการบริหารจัดการน้ำ เพื่อแก้ไขปัญหาน้ำท่วมกรุงเทพมหานครได้เป็นอย่างดีคือ โครงการประตูระบายน้ำคลองลัดโพธิ์ ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ตำบลทรงคนอง อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ โดยเป็นการบริหารจัดการน้ำที่ยืด หลักการ “เบี่ยงน้ำ” (Diversion) นั่นคือ จากสภาพของแม่น้ำเจ้าพระยาเดิม ที่มีลักษณะไหลวนคดเคี้ยวบริเวณรอบพื้นที่บริเวณบางกระเจ้าที่มีความยาวถึง 18 กิโลเมตร ส่งผลให้การระบายน้ำที่ท่วมพื้นที่ขึ้นในของกรุงเทพมหานคร เป็นไปได้ช้าไม่ทันเวลาน้ำทะเลหนุน

แต่ด้วยสายพระเนตรอันยาวไกลของพระองค์ท่าน ซึ่งมีพระราชดำริ เมื่อปี พ.ศ. 2538 ให้พัฒนาใช้คลองเล็ก ๆ บริเวณกระเพาะหมู เรียกว่า “คลองลัดโพธิ์” ซึ่งเดิมตื้นเขินมีความกว้างเพียง 10-15 เมตร มาใช้ระบายน้ำ ที่หลากและน้ำที่ท่วมทางสองฝั่งของแม่น้ำเจ้าพระยาลงสู่ทะเลทันทีในช่วงก่อนที่น้ำทะเลหนุน และปิดคลองลัดโพธิ์เมื่อน้ำทะเลหนุนเพื่อให้นวน้ำทะเล ไม่ให้ขึ้นลัดเลาะไปตามแนวแม่น้ำเจ้าพระยาซึ่งใช้เวลามากจนถึงเวลาน้ำลง ทำให้ไม่สามารถขึ้นไปท่วมตัวเมืองได้

13. ป่าชายเลน: สมดุลธรรมชาติ เพิ่มสมบรูณ์สู่ท้องทะเล

ป่าชายเลนทำหน้าที่เป็นแหล่งบำบัดน้ำเสียด้วยวิธีธรรมชาติก่อนปล่อยลงสู่ทะเล ซึ่งป่าชายเลน จะสามารถกรองและดูดซับมลพิษและสิ่งสกปรกต่าง ๆ ออกจากน้ำเสีย



3491179864

จนกลายเป็นน้ำที่มีคุณภาพดี ไม่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศชายฝั่ง จนสามารถปล่อยลงทะเลได้อย่างปลอดภัย

พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 “...ปัญหาสำคัญคือ เรื่องสิ่งแวดล้อม เรื่องน้ำเสียกับขยะ ได้ศึกษามาแล้วเหมือนกัน ทำไม่ยากนัก ในบางเทคโนโลยีทำได้แล้ว ในเมืองไทยเองก็ทำได้...แล้วก็ต้องทำการเวียนซ้ำ การกรองน้ำ ให้ทำน้ำนั้นไม่ให้โสโครก แล้วปล่อยน้ำลงมาที่เป็นที่ทำการเพาะปลูก...หลังจากนั้นที่เหลือก็จะลงทะเล โดยไม่ทำให้น้ำนั้นเสีย...”

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1. หลักธรรมาภิบาล

หลักประกันการจัดสรรน้ำอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม คือ หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งถูกนำเสนอเป็นครั้งแรกโดยองค์การระหว่างประเทศ คือ ธนาคารโลก และองค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ซึ่งมีความหมายสากล คือ ระบบ โครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ โดยเฉพาะภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน เพื่อพัฒนาการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข²⁴⁷

ปัจจุบันระบบการบริหารจัดการในภาครัฐที่ขาดประสิทธิภาพเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศที่สำคัญประการหนึ่งมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งในเรื่องการขับเคลื่อนการบริหารจัดการภาครัฐให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ การให้บริการประชาชนยังไม่ได้มาตรฐานสากล การบังคับใช้กฎหมายที่ขาดประสิทธิภาพ การบริหารจัดการ และการให้บริการของท้องถิ่นที่ยังขาดประสิทธิภาพและความโปร่งใส กระบวนการที่เปิดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจการใช้งบประมาณยังไม่เพียงพอ ระบบและกระบวนการยุติธรรมไม่สามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างเสมอภาคและเป็นธรรม รวมทั้งการขาดธรรมาภิบาลในสังคมไทยทำให้เกิดการทุจริตประพฤติมิชอบยังเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ ในช่วง 5 ปี ต่อจากนี้ไปจึงเป็นช่วงเวลาสำคัญที่ต้องเร่งปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างจริงจัง เพื่อให้เป็นปัจจัยสนับสนุนสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมการพัฒนาประเทศในทุกด้านให้ประสบผลสำเร็จ บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 12 ทั้งการบริหารจัดการภาครัฐให้โปร่งใส มี

²⁴⁷ อริย์ธัช แก้วสะบ้า, "ธรรมาภิบาลกับหลักสิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญ", รัฐสภาสาร ปีที่ 53, 10 (ตุลาคม 2548).

ประสิทธิภาพ รับผิดชอบ ตรวจสอบได้อย่างเป็นธรรม และประชาชนมีส่วนร่วม มีการกระจายอำนาจ และแบ่งภารกิจรับผิดชอบที่เหมาะสมระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น รวมถึงวางพื้นฐานเพื่อให้บรรลุตามกรอบเป้าหมายอนาคต

ประเทศไทยได้ให้ความสนใจเรื่องหลักธรรมาภิบาลอย่างมาก ภายหลังจากประเทศเกิดวิกฤตเศรษฐกิจใน พ.ศ. 2540 เมื่อมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ยังมุ่งเน้น การพัฒนาให้สัมพันธ์กับหลักธรรมาภิบาล โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน ตลอดจนเรื่องการตรวจสอบอำนาจรัฐโดยภาคประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยใน พ.ศ.2542 คณะรัฐมนตรีได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เพื่อนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้ในองค์กรภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งมีการพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง และใน พ.ศ.2545 ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยเพิ่มมาตรา 3/1 ซึ่งมีหลักการเพื่อมุ่งเน้นให้ส่วนราชการใช้วิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดีมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ อีกทั้งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ซึ่งได้มีการกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการบริหารบ้านเมืองที่ดีเอาไว้อีกด้วย รวมทั้งได้กำหนดแนวทางเพื่อการพัฒนาสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี ให้มีประสิทธิภาพ ปราศจากการทุจริต บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ต่อมาใน พ.ศ. 2546 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้น ซึ่งมีหลักการเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการที่ส่วนราชการและข้าราชการจะต้องปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันเป็นการครอบคลุมหลักการของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว ดังนั้นเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการใช้บังคับกฎหมาย จึงได้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2549 เห็นชอบวาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาล และการป้องกันทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจ ศรัทธา และไว้วางใจ ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐและการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน ซึ่งประกอบไปด้วยยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อน คือ การสร้างผู้นำและองค์กรแห่งสุจริตธรรมต้นแบบ การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยมและการพัฒนาข้าราชการ การให้คำปรึกษา แนะนำ และการจัดการความรู้เพื่อส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล การปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลให้เอื้อต่อการ



3491179864

UP -Thesis 60033552 independent study / recv: 14082563 10:05:36 / seq: 19

ส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม การพัฒนาระบบบริหารงานจัดการด้านคุณธรรมและจริยธรรม ธรรมนูญการ การวัดผลและตรวจสอบด้านจริยธรรม และการวางระบบสนับสนุนและปัจจัยพื้นฐานด้านจริยธรรมและธรรมนูญการ

ประเทศไทยมีความขัดแย้งทางการเมืองสูง ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องทำให้เกิดเหตุการณ์รัฐประหารยึดอำนาจ รัฐบาลรักษาการ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ถูกยกเลิกไปอีกครั้ง ประเทศไทยก็กลับมาใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ต่อมา มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้บัญญัติหลักธรรมาภิบาลไว้ในหมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทยโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 74 กำหนดให้ บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์รวมตลอดจนอำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่ และในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้สิ้นสุดลงไปเพราะการเข้าควบคุมการบริหารประเทศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ก็มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2557 เพื่อใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ ซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองประเทศ ถึงแม้ว่าประเทศไทยในขณะนี้จะไม่ได้อยู่ในบรรยากาศของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่รัฐบาลก็มีหน้าที่ในการบริหารประเทศและให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาล ซึ่งรัฐบาลก็มีความมุ่งมั่นที่จะนำประเทศกลับคืนสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามโรดแมปที่ได้ประกาศไว้ถือเสมือนเป็นสัญญาประชาคมที่ได้ประกาศไว้กับประชาชนตามเจตนารมณ์ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)

ปัจจุบันนี้รัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประเทศเพื่อให้ประเทศได้เดินหน้าต่อไปได้ ซึ่งถือเป็นภาระหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ส่วนสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ก็ได้ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีการแก้ไขกฎหมายที่ล้าสมัยหรือการตรากฎหมายใหม่ ๆ เพื่อให้ทันยุคสมัยเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของโลกเพื่อให้ประเทศไทยเดินหน้าไปสู่การปฏิรูปในหลาย ๆ ด้าน และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ได้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญก็ได้้นำหลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นหลักการสากลที่ประเทศซึ่งปกครองในระบอบประชาธิปไตยใช้

เป็นหลักในการบริหารประเทศ โดยได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 ได้บัญญัติไว้ว่า²⁴⁸

“รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันรวมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมี ในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย ยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้”

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลซึ่งได้บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ นอกจากนั้นยังได้นำมาบรรจุไว้ในส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการในภาครัฐการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ และหลักธรรมาภิบาล ยังได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) รัฐบาลเป็นผู้นำในการวางนโยบายขับเคลื่อนประเทศ การดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ ภายใต้กฎหมายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมด้วย ถึงแม้ประเทศไทยได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในภาครัฐและภาคเอกชนเป็นเวลาพอสมควร แต่ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาหลายอย่างที่เกิดขึ้นในสังคมไทยได้ทั้งหมด เพียงแต่ทำให้ปัญหาเหล่านั้นเบาบางลง แต่ถือเป็นเป้าหมายที่ประเทศไทยจะต้องเดินไปให้ถึงและยังต้องพัฒนาหลักธรรมาภิบาลควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบประชาธิปไตย ซึ่งหลักการสากลของธรรมาภิบาลเป็นหลักการที่สำคัญ

2. การบริหารจัดการน้ำ

ในอดีตรัฐเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่เพียงผู้เดียว แต่ผลจากการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงต้องปรับเปลี่ยนอำนาจให้แก่ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพให้แก่ประชาชน โดยการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนดังกล่าว ยังหมายความรวมถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย รัฐธรรมนูญ

²⁴⁸ มาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560)

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับสี่สิบที่มิบทยัญญ์ตรบรอง สิทธิการมีส่วนร่วมในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน โดยได้บัญญัติ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ใน มาตรา 43 (2) ว่า บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตาม วิธีการที่กฎหมายบัญญัติ²⁴⁹ และได้รับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนใน เรื่องดังกล่าว ไว้ในมาตรา 43 (3)²⁵⁰ ว่า บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อ หน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรือดเว้นการ ดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้ง ผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้ ในมาตรา 41²⁵¹ ยังได้กำหนดให้ประชาชนและชุมชนมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและ ได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว และฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานรัฐอีกด้วย

นอกจากรัฐธรรมนูญจะกำหนดคุ้มครองสิทธิให้กับประชาชนแล้ว ยังได้กำหนด หน้าที่ให้แก่ประชาชนและรัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งหน้าที่ของ ประชาชนตามรัฐธรรมนูญเป็นหน้าที่ที่ไม่มีสภาพบังคับ จึงเป็นการกำหนดหน้าที่ไว้เป็นหลักการ ใหญ่ๆ ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยของหน้าที่ รวมถึงสภาพบังคับจะมีกฎหมายบัญญัติเป็น รายละเอียดอีกครั้งหนึ่ง ความจำเป็นที่รัฐธรรมนูญต้องมีบทบัญญัติหน้าที่ของประชาชนไว้ก็ เพราะรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพบางประการไว้ก็ต้องกำหนดให้ประชาชนมี หน้าที่บางประการเป็นของคู่กันเสมอไป และหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง กับการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 50 (8)²⁵² ว่า บุคคลมีหน้าที่ ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม และนอกจากนี้ยังได้กำหนดหน้าที่

²⁴⁹ มาตรา 43 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560)

²⁵⁰ มาตรา 43 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560)

²⁵¹ มาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560)

²⁵² มาตรา 50 (8) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560)

ของรัฐไว้ในมาตรา 72²⁵³ ว่า รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำและพลังงานต่อไปนี้

1. วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน
2. จัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงลดทั้งพัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่
3. จัดให้มีมาตรการการกระจายถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ดินทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
4. จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพ และเพียงพอต่อความต้องการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมทั้งประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น
5. ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่างยั่งยืน

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการกำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่สำคัญคือ รัฐต้องดำเนินการจัดให้มีแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และให้คำนึงถึงสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ไว้ในมาตรา 57²⁵⁴ ว่า รัฐต้อง อนุรักษ์ ป่าไม้ และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย และการอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ป่าไม้ บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิด

²⁵³ มาตรา 72 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560)

²⁵⁴ มาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560)

ประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้มาตรา 58²⁵⁵ ยังได้กำหนดการดำเนินการของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม ว่าการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาต และในการดำเนินการหรือการอนุญาต รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะเห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นส่วนหนึ่งของบทบาทของประชาชนในกระบวนการพิจารณา กล่าวคือการมีส่วนร่วม ด้วยการเข้าร่วมอย่างกระตือรือร้น มีพลังของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคมและการจัดการทรัพยากรให้บรรลุเป้าหมาย และปฏิบัติตามแผนหรือโครงการต่าง ๆ ด้วยความสมัครใจ ถือเป็น การให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะมีโอกาสได้เข้าร่วมในโครงการหรือกิจกรรมที่รัฐหรือเอกชนเป็นเจ้าของโครงการหรือผู้รับผิดชอบโครงการ โดยความยินยอมของพวกเขาเหล่านั้นเอง แต่อย่างไรก็ดีการให้สิทธิแก่ประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเรื่องใดต้องมีกฎหมายให้การรับรองสิทธิดังกล่าวนี้ด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติหลักการดังกล่าวมาข้างต้นไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพื่อให้รัฐต้องกระทำตาม อันเป็นการบังคับให้รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ถือเป็น การสร้างกลไกให้รัฐต้องรับผิดชอบนั่นเอง

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 27

²⁵⁵ มาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560)

ธันวาคม 2561 มีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 27 มกราคม 2562 ตามที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 135 ตอน 112 ก เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2561 โดยจะใช้บังคับเมื่อพ้นสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป คือวันที่ 27 มกราคม 2562 เว้นแต่บทบัญญัติในหมวด 4 การจัดสรรน้ำและการใช้น้ำ และมาตรา 104 ให้บังคับใช้ เมื่อพ้นกำหนด 2 ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้บังคับใช้เป็นต้นไป²⁵⁶

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 เป็น 1 ใน 3 เสาหลักที่เป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการน้ำของประเทศ (เสาหลักที่ 1 แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เสาหลักที่ 2 มีองค์กรกลางที่เป็นหลักเชื่อมระหว่างระดับนโยบายระดับชาติ จนถึงระดับท้องถิ่น และเสาหลักที่ 3 พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561) โครงสร้างของ พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ประกอบด้วย 9 หมวด และบทเฉพาะกาล จำนวน 106 มาตรา ได้แก่ หมวด 1 ทรัพยากรน้ำ หมวด 2 สิทธิในน้ำ หมวด 3 องค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ หมวด 4 การจัดสรรน้ำและการใช้น้ำ หมวด 5 ภาวะน้ำแล้งและภาวะน้ำท่วม หมวด 6 การอนุรักษ์ และการพัฒนาทรัพยากรน้ำสาธารณะ หมวด 7 พนักงานเจ้าหน้าที่ หมวด 8 ความรับผิดชอบในกรณีที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะ และหมวด 9 บทกำหนดโทษ ทั้งนี้ การจัดสรรน้ำของประเทศ ได้คำนึงถึงน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค การรักษาระบบนิเวศน์ จารีตประเพณี การบรรเทาสาธารณภัย การคมนาคม เกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ซึ่งการจัดลำดับความสำคัญให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) กำหนด²⁵⁷

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยมีเหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งในมิติด้านการจัดสรร การใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู การอนุรักษ์ และสิทธิในน้ำมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันเป็นประโยชน์แก่การสาธารณสุขปลอดภัยและประโยชน์สาธารณะอื่น ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยได้ประสบกับปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในหลายด้าน โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายหลายฉบับ ถึงแม้รัฐบาลจะได้แต่งตั้งให้มีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ทำหน้าที่ในการบูรณาการและ

²⁵⁶ พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ มีผลบังคับใช้แล้ว เพื่อบริหารจัดการน้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุด, ค้นวันที่ 12 ธันวาคม 2562 จาก https://www.egat.co.th/index.php?option=com_content&view=article&id=2928:mis-20190214-01&catid=30&Itemid=112

²⁵⁷ เรื่องเดียวกัน.

บริหารทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบทุกมิติแล้วก็ตาม ก็ยังคงมีความจำเป็นที่สมควรจะมีกฎหมายในการบูรณาการเกี่ยวกับการจัดสรร การใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู การอนุรักษ์ และสิทธิในน้ำ เพื่อให้ทุกหน่วยงานเกี่ยวข้องสามารถบริหารทรัพยากรน้ำให้มีความประสานสอดคล้องกันในทุกมิติอย่างสมดุลและยั่งยืน รวมทั้งวางหลักเกณฑ์ในการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำสาธารณะ ตลอดจนจัดให้เมืองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งในระดับชาติ ระดับลุ่มน้ำ และระดับองค์กรผู้ใช้น้ำ สะท้อนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อร่วมกันบริหารทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล²⁵⁸

1. นิยามศัพท์

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 ได้กำหนดนิยามศัพท์ที่สำคัญและผู้วิจัยได้นำมาเป็นส่วนหนึ่งในการศึกษา ดังนี้

“น้ำ” หมายความว่า น้ำในบรรยากาศ น้ำบนผิวดิน น้ำใต้ดิน และน้ำทะเล

“ทรัพยากรน้ำ” หมายความว่า น้ำ ทรัพยากรน้ำสาธารณะ แหล่งต้นน้ำลำธาร แหล่งกักเก็บน้ำ คลองส่งน้ำ พื้นที่ทางน้ำหลาก ไม่ว่าจะเกิดขึ้นตามธรรมชาติหรือมนุษย์สร้างขึ้น และสิ่งอื่นเพื่อใช้ในการบริหารจัดการน้ำ และให้หมายความรวมถึงน้ำจากแหล่งน้ำระหว่างประเทศและแหล่งน้ำต่างประเทศที่ประเทศไทยอาจนำมาใช้ประโยชน์ได้

“ทรัพยากรน้ำสาธารณะ” หมายความว่า น้ำในแหล่งน้ำที่ประชาชนใช้หรือที่สงวนไว้ให้ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือโดยสภาพประชาชนอาจใช้ร่วมกัน และให้หมายความรวมถึงแม่น้ำ ลำคลอง ทางน้ำ บึง แหล่งน้ำใต้ดิน ทะเลสาบ น่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต พื้นที่ชุ่มน้ำ แหล่งน้ำตามธรรมชาติอื่น ๆ แหล่งน้ำที่รัฐจัดสร้างหรือพัฒนาขึ้นเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน แหล่งน้ำภายในประเทศที่อยู่ภายในเขตประเทศไทยที่ประชาชนนำมาใช้ประโยชน์ได้ ทางน้ำชลประทานตามกฎหมายว่าด้วยชลประทาน และน้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล

“การใช้น้ำ” หมายความว่า การดำเนินกิจกรรมในทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการอุปโภคบริโภค การรักษาระบบนิเวศ จารีตประเพณี การบรรเทาสาธารณภัย เกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยว คมนาคม การประปา การผลิตพลังงาน หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดไม่ว่าจะทำให้มีปริมาณเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ก็ตาม

2. สิทธิขั้นพื้นฐานในการใช้น้ำ

สิทธิขั้นพื้นฐานในการใช้น้ำตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

²⁵⁸ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561.

มาตรา 7²⁵⁹ ได้กำหนดสิทธิในน้ำไว้ว่า ทรัพยากรน้ำสาธารณะเป็นของส่วนรวม บุคคลมีสิทธิใช้หรือเก็บกักน้ำได้เท่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ในกิจการหรือที่ดินของตน โดยไม่เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่บุคคลอื่นซึ่งอาจใช้น้ำนั้น นอกจากนี้ในมาตรา 8²⁶⁰ ยังได้กำหนดให้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งมีน้ำพุเกิดขึ้นหรือมีน้ำไหลผ่านตามธรรมชาติไม่ว่าบนดินหรือใต้ดิน ย่อมมีสิทธิใช้หรือเก็บกักน้ำได้เท่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ในที่ดินของตน และไม่เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่บุคคลอื่น โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้รัฐมีอำนาจใช้ พัฒนา บริหารจัดการ บำรุงรักษา ฟื้นฟู และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างสมดุลและยั่งยืน

3. ธรรมชาติขององค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

การบริหารจัดการน้ำในอดีตซึ่งทรัพยากรน้ำมีอย่างไม่จำกัดนั้น เป็นการกำหนดนโยบายจากบนลงล่าง กล่าวคือ หน่วยงานหรือผู้บริหาร ผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำเป็นผู้กำหนดนโยบายแล้วส่งการไปยังหน่วยงานปฏิบัติทั้งในระดับชาติและระดับลุ่มน้ำ โดยไม่ได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน จบจนปัจจุบันศักยภาพทั้งเชิงคุณภาพและปริมาณทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ รวมทั้งทรัพยากรน้ำที่พึงใช้ได้มีอยู่อย่างจำกัดเมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการ จึงทำให้เกิดคำถามและปัญหาการใช้ทรัพยากรน้ำในด้านต่าง ๆ เป็นต้นว่า ด้านความคุ้มค่า การแก่งแย่งน้ำ ความสมดุลในการใช้น้ำต่อการอนุรักษ์ฟื้นฟูและรักษาสภาพแวดล้อมให้คงความยั่งยืน ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเข้ามาบทบาทต่อการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการน้ำในยุคปัจจุบัน และการผลักดันให้เป็นไปในรูปแบบจากล่างขึ้นบน ซึ่งช่วยสนับสนุนให้การกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเป็นที่ยอมรับ เกิดขึ้นได้จริงและตอบสนองต่อความต้องการและปัญหาของภาคประชาชนอย่างแท้จริง

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 เป็นการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวม กำหนดอำนาจหน้าที่องค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อไม่ให้ทับซ้อนและมีความเชื่อมโยงกัน โดยพิจารณาให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม สิ่งแวดล้อม วิถีชีวิตของประชาชนในปัจจุบัน วางหลักเกณฑ์และมาตรการในการรับประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการเข้าถึงน้ำ ตลอดจนสนับสนุนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาทรัพยากรน้ำของประเทศได้อย่างบูรณาการ

²⁵⁹ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

²⁶⁰ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

มีประสิทธิภาพ เป็นที่ยอมรับ นำมาสู่ความยั่งยืนของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย

โดย มาตรา 9²⁶¹ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” หรือ กนช.

1. นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ
2. รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ
3. กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เลขาธิการคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (กปร.) และผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ

4. กรรมการผู้แทนคณะกรรมการลุ่มน้ำจำนวน 6 คน ซึ่งได้รับการคัดเลือกมาจากกรรมการลุ่มน้ำ ผู้แทนองค์กรผู้ใช้น้ำ กรรมการลุ่มน้ำ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรรมการลุ่มน้ำผู้ทรงคุณวุฒิ

5. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 4 คน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ และผลงานเป็นที่ประจักษ์ไม่น้อยกว่า 5 ปี ในด้านการเกษตร ด้านทรัพยากรน้ำ ด้านผังเมือง ด้านสิ่งแวดล้อม หรือด้านอุตสาหกรรม

ให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้เลขาธิการแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานอีกไม่เกิน 2 คนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

โดยให้มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการบูรณาการเกี่ยวกับการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำให้เกิดความเป็นเอกภาพ²⁶² นอกจากนี้ในการจัดทำนโยบายและแผนแม่บทเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้ กนช. จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน องค์กรผู้ใช้น้ำ ผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง²⁶³ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

²⁶¹ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

²⁶² มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

²⁶³ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

นอกจากนี้ยังได้กำหนดองค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ไว้อีกส่วนหนึ่งใน มาตรา 24²⁶⁴ คือศูนย์บัญชาการเฉพาะกิจ กรณีเกิดปัญหาวิกฤตจนอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตของคน สัตว์ หรือพืช หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของ ประชาชนหรือของรัฐอย่างรุนแรง อีกด้วย

4. การจัดสรรน้ำและการใช้น้ำ

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 มาตรา 40²⁶⁵ ได้กำหนด ให้การจัดสรร น้ำของประเทศพึงคำนึงถึงน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค การรักษาระบบนิเวศ จาริตประเพณี การ บรรเทาสาธารณภัย การคมนาคม เกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว โดย จัดลำดับความสำคัญตามที่ กนช.กำหนด ซึ่งจำแนกการใช้น้ำทรัพยากรน้ำสาธารณะเป็น 3 ประเภท²⁶⁶ คือ

1. การใช้น้ำทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการดำรงชีพ การอุปโภคบริโภคใน คริวเรือน การเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อยังชีพ การอุตสาหกรรมในครัวเรือน การรักษา ระบบนิเวศ จาริตประเพณี การบรรเทาสาธารณภัย การคมนาคม และการใช้น้ำในปริมาณ เล็กน้อย

2. การใช้น้ำทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการอุตสาหกรรม อุตสาหกรรม การ ท่องเที่ยว การผลิตพลังงานไฟฟ้า การประปาและกิจการอื่น และ

3. การใช้น้ำทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อกิจการขนาดใหญ่ ที่ใช้น้ำปริมาณมาก หรือ อาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามลุ่มน้ำ หรือครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวาง

โดยการใช้น้ำประเภทที่ (1) ไม่ต้องขอรับใบอนุญาตการใช้น้ำและไม่ต้องชำระค่า น้ำ ส่วนการใช้น้ำประเภทที่ (2) และ (3) ต้องขอรับใบอนุญาตการใช้น้ำและต้องชำระค่าใช้น้ำตาม อัตราที่กำหนด

นอกจากนี้ในมาตรา 60²⁶⁷ ยังบัญญัติ ในกรณีที่เกิดภาวะน้ำแล้งอย่างรุนแรงใน พื้นที่ใด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้บุคคลซึ่งกักเก็บน้ำไว้ ต้องเฉลี่ยน้ำเพื่อบรรเทา ความเดือดร้อนในการอุปโภคบริโภคของประชาชนในพื้นที่ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนด ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ผู้กักเก็บน้ำดังกล่าว มีสิทธิได้รับค่าทดแทน จากการที่ต้องสูญเสียน้ำที่กักเก็บไว้

²⁶⁴ มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

²⁶⁵ มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

²⁶⁶ มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

²⁶⁷ มาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561



3491179864

UP-Thesisis 60033552 independent study / recv: 14082563 10:05:36 / seq: 19

การจัดสรรน้ำอย่างเป็นธรรม ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยมีเหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว เพื่อให้การบริหารทรัพยากรน้ำ ทั้งในมิติด้านการจัดสรร การใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู การอนุรักษ์ และสิทธิในน้ำมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันเป็นประโยชน์แก่การสาธารณสุขปลอดภัยและประโยชน์สาธารณสุขอย่างอื่น ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยได้ประสบกับปัญหาการบริหารทรัพยากรน้ำในหลายด้าน โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายหลายฉบับ ถึงแม้รัฐบาลจะได้แต่งตั้งให้มีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ทำหน้าที่ในการบูรณาการและบริหารทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบทุกมิติแล้วก็ตาม ก็ยังคงมีความจำเป็นที่สมควรจะมีกฎหมายในการบูรณาการเกี่ยวกับการจัดสรร การใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู การอนุรักษ์ และสิทธิในน้ำ เพื่อให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถบริหารทรัพยากรน้ำให้มีความประสานสอดคล้องกันในทุกมิติอย่างสมดุลและยั่งยืน รวมทั้งวางหลักเกณฑ์ในการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำสาธารณะ ตลอดจนจัดให้มีองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งในระดับชาติ ระดับลุ่มน้ำ และระดับองค์กรผู้ใช้น้ำ สะท้อนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อร่วมกันบริหารทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สิทธิขั้นพื้นฐานในการใช้น้ำ ตามกฎหมายปัจจุบัน

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 มาตรา 7 ได้กำหนดสิทธิในน้ำ ไว้ว่า “ทรัพยากรน้ำสาธารณะเป็นของส่วนรวม บุคคลมีสิทธิใช้หรือเก็บกักน้ำได้เท่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ในกิจกรรมหรือที่ดินของตน โดยไม่เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่บุคคลอื่นซึ่งอาจใช้น้ำนั้น” และในมาตรา 8 กำหนดให้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งมีน้ำพุเกิดขึ้นหรือมีน้ำไหลผ่านตามธรรมชาติไม่ว่าบนดินหรือใต้ดิน ย่อมมีสิทธิใช้หรือเก็บกักน้ำนั้นได้เท่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ในที่ดินของตน และไม่เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่บุคคลอื่น พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้รัฐมีอำนาจใช้ พัฒนา บริหารจัดการ บำรุงรักษา ฟื้นฟู และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างสมดุลและยั่งยืน

ธรรมาภิบาลขององค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

การบริหารจัดการน้ำในอดีตซึ่งทรัพยากรน้ำมีอย่างไม่จำกัดนั้น เป็นการกำหนดนโยบายจากบนลงล่าง กล่าวคือ หน่วยงานหรือผู้บริหาร ผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำเป็นผู้กำหนดนโยบายแล้วสั่งการไปยังหน่วยงานปฏิบัติทั้งในระดับชาติและระดับลุ่มน้ำ โดยไม่ได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน จวบจนปัจจุบันศักยภาพทั้งเชิงคุณภาพและปริมาณทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ รวมทั้งทรัพยากรน้ำที่พึงใช้ได้มีอยู่อย่างจำกัดเมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการ จึงทำให้เกิดคำถามและปัญหาการใช้ทรัพยากรน้ำในด้านต่าง ๆ เป็นต้นว่า ด้านความคุ้มค่า การแก่งแย่งน้ำ ความสมดุลในการใช้น้ำต่อการอนุรักษ์ฟื้นฟูและรักษาสภาพแวดล้อมให้คงความยั่งยืน ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเข้ามาบทบาทต่อการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการน้ำในยุคปัจจุบัน และการผลักดันให้เป็นไปในรูปแบบจากล่างขึ้นบน ซึ่งช่วยสนับสนุนให้การกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเป็นที่ยอมรับ เกิดขึ้นได้จริงและตอบสนองต่อความต้องการและปัญหาของภาคประชาชนอย่างแท้จริง

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 เป็นการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวม กำหนดอำนาจหน้าที่องค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อไม่ให้ทับซ้อนและมีความเชื่อมโยงกัน โดยพิจารณาให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม สิ่งแวดล้อม วิถีชีวิตของประชาชนในปัจจุบัน วางหลักเกณฑ์และมาตรการในการรับประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการเข้าถึงน้ำ ตลอดจนสนับสนุนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาของประเทศได้อย่างบูรณาการ มีประสิทธิภาพ เป็นที่ยอมรับ นำมาสู่ความยั่งยืนของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย

โดย มาตรา 9 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” หรือ กนช. และกำหนดองค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ไว้อีกส่วนหนึ่งในมาตรา 24 คือศูนย์บัญชาการเฉพาะกิจ กรณีเกิดปัญหาวิกฤตจนอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อดำรงชีวิตของคน สัตว์ หรือพืช หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐอย่างรุนแรง อีกด้วย

การจัดสรรน้ำและการใช้น้ำ

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 มาตรา 40 ได้กำหนด ให้การจัดสรรน้ำของประเทศพึงคำนึงถึงน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค การรักษาระบบนิเวศ จารีตประเพณี การบรรเทาสาธารณภัย การคมนาคม เกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว โดยจัดลำดับความสำคัญตามที่ กนช.กำหนด ซึ่งจำแนกการใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเป็น 3 ประเภท คือ (1) การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการดำรงชีพ การอุปโภคบริโภคใน

ครัวเรือน การเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อยังชีพ การอุตสาหกรรมในครัวเรือน การรักษาระบบนิเวศ จารีตประเพณี การบรรเทาสาธารณภัย การคมนาคม และการใช้น้ำในปริมาณเล็กน้อย (2) การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การผลิตพลังงานไฟฟ้า การประปาและกิจการอื่น และ (3) การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อกิจการขนาดใหญ่ ที่ใช้น้ำปริมาณมาก หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามลุ่มน้ำ หรือครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวาง โดยการใช้ประเภทที่ (1) ไม่ต้องขอรับใบอนุญาตการใช้น้ำและไม่ต้องชำระค่าน้ำ ส่วนการใช้ประเภทที่ (2) และ (3) ต้องขอรับใบอนุญาตการใช้และต้องชำระค่าน้ำตามอัตราที่กำหนด นอกจากนี้ในมาตรา 60 ยังบัญญัติ ในกรณีที่เกิดภาวะน้ำแล้งอย่างรุนแรงในพื้นที่ใด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้บุคคลซึ่งกักเก็บน้ำไว้ ต้องเฉลี่ยน้ำเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในการอุปโภคบริโภคของประชาชนในพื้นที่ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนด ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ผู้กักเก็บน้ำดังกล่าว มีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากการที่ต้องสูญเสียน้ำที่กักเก็บไว้

การจัดสรรน้ำอย่างเป็นธรรม ตามกฎหมายผังเมือง

การจัดการเหมืองฝายในกฎหมายผังเมือง เป็นระบบที่พัฒนาขึ้นมาพร้อมกับสังคมเกษตรกรรมของชาวล้านนาผู้อาศัยอยู่ตามที่ราบลุ่มระหว่างหุบเขา เพื่อทดน้ำเข้ามาใช้ในการเกษตร เมื่อถึงสมัยของพญามังรายที่ทรงสร้างเมืองเชียงใหม่ จึงได้มีการยกความรู้เรื่องระบบจัดการเหมืองฝายขึ้นเป็นความรู้ของอาณาจักร และตราไว้ใน “กฎหมายผังเมือง” ที่มีวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาอันเกี่ยวกับระบบจัดการเหมือง โดยการบริหารจัดการน้ำ มีการกำหนดกฎเกณฑ์การทำงานในการร่วมมือกันของชุมชนในการบริหารจัดการน้ำเพื่อใช้ในการเกษตร

ลักษณะภูมิประเทศของล้านนาเป็นที่ราบลุ่มระหว่างหุบเขาที่มีแม่น้ำไหลผ่าน มีการทำไร่นาและการตั้งชุมชน จึงจำเป็นต้องมีระบบชลประทานที่เหมาะสมเพื่อการทำเกษตรกรรม การทำนาโดยอาศัยน้ำฝนอย่างเดียวอาจจะไม่เพียงพอ ดังนั้นจึงได้มีการทำนาจากการใช้น้ำจากน้ำเหมือง ซึ่งจะให้ผลผลิตอย่างสม่ำเสมอเพราะมีน้ำมาหล่อเลี้ยงตลอดปี ปรากฏในพงศาวดารและตำนานของอาณาจักรโบราณทั้งหลาย ได้แก่ ตำนานสุวรรณโคมคำ โยนกนาคนคร หิริญนครเงิน ยางเชียงแสน ตำนานเมืองพะเยา เป็นต้น อาณาจักรเหล่านี้ใช้ระบบเหมืองฝายเพื่อทดน้ำขึ้นมาใช้ในไร่นาเพื่อใช้ในการเกษตรกรรม ซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงภูมิปัญญาที่สามารถปรับตัวเข้ากับระบบนิเวศได้อย่างเหมาะสม

การบำรุงรักษาดูแลเหมืองฝาย การควบคุมการแจกจ่ายน้ำ การยุติข้อพิพาทแย่งชิงน้ำกัน และการแก้ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ นั้นจะต้องมีผู้ควบคุมดูแลซึ่งหัวหน้าใหญ่ที่คอยดูแลเหมืองฝายให้เกิดประโยชน์เหมาะสมเรียกว่า “แก่ฝาย” ส่วนการระบายน้ำเข้าไร่นาจะมีผู้จัดการเรียกว่า “แก่เหมือง” สำหรับแก่เหมืองจะต้องเป็นผู้ดูแลลำเหมืองและจัดสรรปันน้ำให้แก่ลูกเหมืองอย่างทั่วถึงและยุติธรรม ส่วนแก่ฝายก็ได้ผู้ที่เลือกมาจากแก่เหมืองที่มีลักษณะเป็นผู้นำสูงและเป็นที่ยอมรับนับถือ เพราะจะต้องเป็นหัวหน้าแก่เหมืองทั้งหมด โดยปกติแก่ฝายคนหนึ่งจะมีแก่เหมืองเป็นลูกน้อง 10-20 คน และแก่ฝายแก่เหมืองนั้นต้องทำงานหลายอย่าง และต้องใช้เวลามากในการดูแลรับผิดชอบคลองเล็กคลองย่อยของระบบ แก่เหมืองของแต่ละหมู่บ้านจะคอยบอกกล่าวความต้องการใช้น้ำของชาวนาให้กับแก่เหมืองที่ดูแลคลองส่งน้ำที่ใหญ่กว่าขึ้นไปเป็นลำดับไปจนถึงแก่ฝายและรับถ่ายทอดคำสั่งและข้อมูลการตัดสินใจจากแก่ฝายและแก่เหมืองอื่น ๆ และมีการจัดประชุมปรึกษาหารือกันทั้งหมดเพื่อซ่อมแซมฝาย ปันน้ำในฤดูแล้ง หรือบอกกล่าวเกณฑ์แรงงานลูกบ้าน แก่เหมืองแต่ละคนจะมีหน้าที่ตัดสินใจภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง

ความเด่นชัดที่ทำให้ระบบจัดการเหมืองฝายในสมัยล้านนาโบราณ สามารถสืบทอดและแสดงความต่อเนื่องออกมาได้ชัดเจนและยาวนานคือ *องค์กรเหมืองฝาย และกระบวนการการจัดตั้งองค์กรที่ให้อำนาจและหน้าที่ในระบบจัดการเหมืองฝาย* อันเป็นการสร้างกลุ่มผู้ปกครองผู้ใช้อำนาจของชุมชนในนามของชุมชนเอง เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย โดยมีผู้ที่ตำแหน่งสูงลดหลั่นกันลงไป ซึ่งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบก็มากน้อยตามความสำคัญของตำแหน่งต่าง ๆ เหล่านี้ ทำให้ระบบเหมืองฝายมีสภาพเป็นหน่วยงานหรือองค์กรบริหารลักษณะหนึ่ง ที่เกิดขึ้นจากระบบภูมิปัญญาที่สั่งสมและคิดสร้างสรรค์ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของชุมชน ที่เข้ากับระบบยุติธรรมตามชุมชนเพื่อให้สอดคล้องกับวิถีชีวิต วัฒนธรรม จารีตประเพณี ของท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งก็มีความยืดหยุ่นไปตามสภาพสังคม โดยในสถานการณ์ปัจจุบันยังคงมีองค์กรกลุ่มเหล่านี้ดำเนินงานอยู่ในชุมชนกลุ่มผู้ใช้น้ำจากระบบจัดการเหมืองฝาย จะเห็นได้ว่าระบบจัดการเหมืองฝายนั้นมีความสำคัญต่อการปกครองระดับชุมชนและบ้านเมืองเป็นอย่างมาก ซึ่งในอดีตสมัยพญามังรายได้ทรงบันทึกหรือตราไว้เป็นบทบัญญัติในกฎหมายมังรายศาสตร์ ที่ปัจจุบันนับได้ว่าเป็นเอกสารสำคัญทางประวัติศาสตร์ชิ้นหนึ่งของสังคมไทย กฎหมายฉบับนี้สามารถสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญและความสัมพันธ์ระหว่างการผลิตประทานโดยระบบเหมืองฝายกับการดำเนินชีวิตของประชาชนชาวล้านนาได้อย่างดี ซึ่งกฎหมายมังรายศาสตร์ยังมุ่งให้ความยุติธรรมอย่างเต็มที่แก่ชุมชนชาวล้านนา ซึ่งในปัจจุบันนั้นหลักการคุ้มครองความยุติธรรมในกฎหมายมังรายศาสตร์ยังคงสืบทอดต่อมา จนใน



3491179864

UP-Thesis 60033552 independent study / recv: 14082563 10:05:36 / seq: 19

ปัจจุบันกลายเป็นลักษณะของสัญญาประชาคมที่เรียกกันทั่วไปในล้านนาว่า “สัญญาเหมืองฝาย” อันเป็นกฎเกณฑ์แห่งการแบ่งปัน กำหนดโทษและบทลงโทษ ที่มาจากข้อตกลงกันเองของประชาชนในหมู่บ้านทั้งหลายที่เป็นสมาชิก ซึ่งอาศัยจารีตประเพณีและกฎหมายมังรายศาสตร์เป็นพื้นฐาน อันเป็นข้อตกลงที่ถูกปรับให้เข้ากับสังคมปัจจุบัน

การจัดสรรน้ำอย่างเป็นธรรม ตามกฎหมายอาณาจักรหลักคำ

“อาณาจักรหลักคำ” ตัวบทกฎหมายจะกล่าวถึงการแบ่งเขตการบริหารราชการ การกำหนดฐานะทางสังคม การควบคุมกำลังคน เช่น ควบคุมการเดินทางของไพร่ การควบคุมพฤติกรรมของประชาชนและพระสงฆ์ การกำหนดบทคุมครองผู้หญิงไม่ให้ถูกล่วงละเมิดทางเพศ นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดถึงนโยบายสนับสนุนการเกษตรกรรม เช่น การทำเหมืองฝาย การกำหนดโทษผู้ทำความเสียหายให้แก่ทุ่งนา การส่งเสริมการค้าโดยการควบคุมราคาสินค้า การป้องกันการทำเงินปลอม การใช้กฎหมายระหว่างเมืองประเทศราช เป็นต้น

ตัวบทกฎหมายอาณาจักรหลักคำที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม

การดูแลและให้ความสำคัญต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

“...ห้ามอย่าให้คนทั้งหลาย ฆ่ารังควาในถ้ำ อย่าป่าต้นคือต้นแหลง อย่าตัดต้นหมาก แลพลู กินส้มอย่าราน กินหวานอย่าป่า ปลาอยู่น้ำอย่าได้เปื้อน การทั้งหลายมวลงนี้ เป็นการอันบ่ดี อย่าได้กระทำเป็นอันขาด คนบุคคลใดยังกระทำที่อพอเมือง นายบ้านทั้งหลายได้สืบเอาตัวผู้กระทำนั้นให้อได้ แล้วให้อใหม่ 330 น้ำผ่า นอกจากนั้นยังห้ามพันไร่บริเวณต้นน้ำ และริมแม่น้ำ ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดของน้ำและนำน้ำเข้าสู่ไร่นา ถือว่าห้ามเป็นอันขาดใครทำผิดจะถูกคุมขัง เชี่ยนหลัง 30 แส่ ปรับเงิน 330 น้ำผ่า...”

การจัดการคมนาคมทางน้ำ

“อัน 1 ด้วยคนทั้งหลายแบ่งคั้งแบ่งรีในแม่น้ำทางหลวง ให้อแบ่งช่องแพ อันจักขึ้นและล่องไว้ ช่องขึ้นกว้างวาก ช่องล่องกว้าง 2 วา ให้อปักไม้หมายเตือนไว้เป็นสำคัญ คนว่าบุคคลใดบ่กับตามอาชญาณี คนทั้งหลายเอาราชสมบัติมีเข้าเป็นต้นแลสัพพะสิ่งของเจ้านายท้าวขุนไพร่ไทยทั้งหลาย ขึ้นล่อง แลมาล่มเสียกับคั้งผู้ใดเสียเข้าแลสัพพะสิ่งของเงินทองมากน้อยเท่าใดจักให้อเจ้าคั้งใช้ด้วยเสียง...”

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การจัดสรรน้ำตาม “ระบบจัดการเหมืองฝาย” ยึดโยงกับ “หลักธรรมตามปรัชญาศาสนา” อันเป็นประกันได้ว่าการแบ่งปันน้ำอย่างยุติธรรมเท่าเทียมทุกคนสามารถเข้าถึงได้เพื่อดำรงชีวิตและ มีมาตรการวางระเบียบแบบแผนการจ่ายน้ำทั้งระบบขนาดใหญ่และขนาดเล็ก โดยมีข้อกำหนดในกฎหมายเป็นการร่วมแรงกันในการสร้างและการ

บำรุงรักษาเหมืองฝาย รวมทั้งการปรับโทษในการขโมยน้ำและการทำเหมืองฝายชำรุดเสียหาย การบำรุงรักษาดูแลเหมืองฝาย การควบคุมการแจกจ่ายน้ำ การยุติข้อพิพาทแย่งชิงน้ำกัน และการแก้ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ นั้นจะต้องมีผู้ควบคุมดูแลให้เกิดประโยชน์เหมาะสม ทั้งนี้รวมถึง การระบายน้ำเข้าไร่นาก็จะมีผู้จัดการ ซึ่งจะต้องเป็นผู้ดูแลลำเหมืองและจัดสรรปันน้ำให้แก่ลูกเหมืองอย่างถูกต้องและยุติธรรม ส่วนการจัดสรรน้ำตาม กฎหมายอาณาจักรหลักคำ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีมูลเหตุมาจากจารีตประเพณีท้องถิ่น มีข้อกำหนดให้ราษฎรช่วยกันรักษาธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมที่เป็นสาธารณสมบัติ และมีนโยบายสนับสนุนการเกษตรกรรมและระบบเหมืองฝาย และใช้หลักธรรมตามปรัชญาศาสนา เป็นกลไกในการแบ่งปันน้ำ ทุกคนสามารถเข้าถึงได้อย่างยุติธรรมเท่าเทียม และให้ความสำคัญกับทรัพยากรน้ำ สอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการปกครองแบบโบราณ ซึ่งปัจจุบันหลักความเป็นธรรมแบบศาสนาได้ถูกปรับเปลี่ยนไปเป็น “หลักธรรมภิบาล”

1 ตารางเปรียบเทียบการกำกับดูแลน้ำ ระหว่างกฎหมายล้าเนาโบราณกับพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561

กฎหมาย มังรายศาสตร์	กฎหมาย อาณาจักรหลักคำ	พระราชบัญญัติ ทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561
มีวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำที่เรียกว่า “ระบบจัดการเหมืองฝาย” และใช้ “หลักธรรมตามปรัชญาศาสนา” เป็นกลไกในการแบ่งปันน้ำอย่างยุติธรรมเท่าเทียม ทุกคนสามารถเข้าถึงได้เพื่อดำรงชีวิตและมีมาตรการวางระเบียบแบบแผนการจ่ายน้ำทั้งระบบขนาดใหญ่และขนาดเล็ก โดยมีข้อกำหนดใน	เป็นกฎหมายที่มีมูลเหตุมาจากจารีตประเพณีท้องถิ่น แสดงให้เห็นถึงการปกครองดูแลสังคมหลายด้าน รวมทั้งกำหนดให้ราษฎรช่วยกันรักษาธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมที่เป็นสาธารณสมบัติ และมีนโยบายสนับสนุนการเกษตรกรรมและระบบเหมืองฝาย และใช้หลักธรรมตามปรัชญาศาสนา เป็นกลไกในการ	สาระสำคัญของกฎหมายกล่าวถึงสิทธิในน้ำโดยวางหลักเกณฑ์ในการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำสาธารณะ ซึ่งระบุว่าทรัพยากรน้ำสาธารณะเป็นของส่วนรวม บุคคลมีสิทธิใช้หรือเก็บกักน้ำได้เท่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ในกิจกรรมหรือที่ดินของตน โดยไม่เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่บุคคลอื่นซึ่งอาจใช้น้ำนั้น

<p>กฎหมายเป็นการรวมแรง กันในการสร้างและการ บำรุงรักษาเมืองฝาย รวมทั้งการปรับโทษใน การขโมยน้ำและการทำ เหมืองฝายชำรุดเสียหาย การบำรุงรักษาดูแลเหมือง ฝาย การควบคุมการ แจกจ่ายน้ำ การยุติข้อ พิพาทแย่งชิงน้ำกัน และการ แก้ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ นั้นจะต้องมีผู้ควบคุมดูแลให้ เกิดประโยชน์เหมาะสม ทั้งนี้รวมถึงการระบายน้ำ เข้าไร่นาก็จะมีผู้จัดการ ซึ่ง จะต้องเป็นผู้ดูแลลำเหมือง และจัดสรรปันน้ำให้แก่ลูก เหมืองอย่างถูกต้องและ ยุติธรรม</p>	<p>แบ่งปันน้ำ ทุกคนสามารถ เข้าถึงได้อย่างยุติธรรมเท่า เทียม ซึ่งมีความสอดคล้อง กับกฎหมายมังรายศาสตร์ และให้ความสำคัญกับ ทรัพยากรน้ำ เห็นจาก บทบัญญัติที่ “ห้ามพันไร่ บริเวณต้นน้ำและริมแม่น้ำ ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดของน้ำ และนำน้ำเข้าสู่ไร่นา ถือว่า ห้ามเป็นอันตรายใครทำผิด จะมีบทลงโทษทั้งทางแพ่ง และอาญา”</p>	<p>รัฐมีอำนาจใช้ พัฒนา บริหารจัดการ บำรุงรักษา ฟื้นฟู และอนุรักษ์ทรัพยากร น้ำ ให้เกิดประโยชน์ต่อ ส่วนรวมอย่างสมดุลและยั่งยืน ซึ่งการจัดสรรน้ำของ ประเทศพึงคำนึงถึงน้ำเพื่อ การอุปโภคบริโภค การรักษา ระบบนิเวศ จารีตประเพณี การบรรเทาสาธารณภัย การ คมนาคม เกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว โดย จัดลำดับความสำคัญตามที่ กนช.กำหนด ถือว่าเป็นกฎหมายฉบับ แรกในประเทศไทย ที่ได้ถูก ตราขึ้นมาเพื่อใช้เป็นกฎหมาย หลักในการบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำทั้งระบบของ ประเทศ ทำให้เกิดองค์กรและ กลไกที่ชัดเจนมาดูแลการ บริหารจัดการน้ำของประเทศ และมีสาระสำคัญของ กฎหมายคือมีการตั้ง “คณะกรรมการทรัพยากรน้ำ แห่งชาติ” ที่มีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน และกรรมการ จากหน่วยงานและองค์กรที่</p>
---	---	--

		<p>เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย ตัวแทนกรรมลุ่มน้ำและผู้ทรงคุณวุฒิ 4 คน จาก 6 สาขา ที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง ร่วมเป็นกรรมการเป็นศูนย์กลางบริหารจัดการระดับประเทศ จากเดิมที่กระจัดกระจายตามหน่วยงานต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีการตั้งศูนย์บัญชาการเฉพาะกิจ มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บัญชาการ ทำหน้าที่บูรณาการแก้ไขปัญหาวิกฤติน้ำของประเทศให้มีประสิทธิภาพ ไม่ใช่ต่างคนต่างทำอย่างปัจจุบัน</p> <p>เป็นการสร้างองค์กรกลางทำงานภายใต้หลักธรรมาภิบาล เพื่อนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบ ทุกคนสามารถเข้าถึงได้อย่างยุติธรรมและเท่าเทียม</p>
--	--	---



3491179864

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากฎหมายล้าเนาโบราณ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายมังรายศาสตร์และกฎหมายอาณาจักรหลักคำ (เมืองเนา) เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 ซึ่งถือกฎหมายปฏิรูปฉบับแรก ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 และเป็นความพยายามครั้งที่ 9 ในรอบเกือบ 20 ปี เพื่อให้มีกฎหมายกลางในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 42 หน่วยงาน 10 กระทรวง กับอีก 37 พระราชบัญญัติ และ 1 รัฐธรรมนูญ พบว่าในกฎหมายล้าเนาโบราณมีประเด็นการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบด้วยระบบเหมืองฝาย และใช้หลัก ธรรมมาภิบาลเป็นกลไกในการแบ่งปันน้ำอย่างยุติธรรมเท่าเทียม ทุกคนสามารถเข้าถึงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเหนือของประเทศไทย จนในสมัยนั้นได้ชื่อว่าอาณาจักรล้าเนา (หมายถึง ดินแดนที่มีนาบ้นล้าน หรือมีที่นาเป็นจำนวนมาก) ตลอดจนมีการกำหนดให้เห็นความสำคัญและเคารพบูชาน้ำ และมีบทลงโทษทางอาญาแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนดังกล่าว

ในปัจจุบันน้ำก็คงเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพ แต่ประเทศไทยยังประสบปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในหลายด้าน และมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยหลายหน่วยงาน ตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับ ทำให้การดำเนินงานแก้ไขปัญหาขาดความเป็นเอกภาพต่างคนต่างทำ และมีช่องโหว่มากมาย ทำให้การจัดสรรน้ำขาดประสิทธิภาพ และเกิดความเหลื่อมล้ำ ไม่เป็นธรรม ประชาชนจำนวนมากเข้าไปไม่ถึงแหล่งน้ำสาธารณะ เมื่อมีตราพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 ขึ้น เป็นกฎหมายฉบับแรกในประเทศไทย ที่ได้ถูกตราขึ้นมาเพื่อใช้เป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบของประเทศ ทำให้เกิดองค์กรและกลไกที่ชัดเจนมาดูแลการบริหารจัดการน้ำของประเทศ และมีสาระสำคัญของกฎหมายกล่าวถึงสิทธิในน้ำ โดยวางหลักเกณฑ์ในการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำสาธารณะ ซึ่งระบุว่าทรัพยากรน้ำสาธารณะเป็นของส่วนรวม บุคคลมีสิทธิใช้หรือเก็บกักน้ำได้เท่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ในกิจกรรมหรือที่ดินของตน โดยไม่เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่บุคคลอื่นซึ่งอาจใช้น้ำนั้น และมีการตั้ง “คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” ที่สัณายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และกรรมการจากหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการ

กำหนดนโยบาย ตัวแทนกรรมการลุ่มน้ำ และผู้ทรงคุณวุฒิ 4 คน จาก 6 สาขา ที่ นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง ร่วมเป็นกรรมการ เป็นศูนย์กลางบริหารจัดการระดับประเทศ จากเดิมที่ กระจายกระจายตามหน่วยงานต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีการตั้งศูนย์บัญชาการเฉพาะกิจ มี นายกรัฐมนตรีเป็นผู้บัญชาการ ทำหน้าที่บูรณาการแก้ไขปัญหาวิกฤติน้ำของประเทศให้มี ประสิทธิภาพ ไม่ใช่ต่างคนต่างทำอย่างปัจจุบัน ขณะเดียวกันกฎหมายก็กำหนดไว้ด้วยว่า เมื่อ แก้ไขปัญหาวิกฤติน้ำแล้วเสร็จ ให้สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ รายงาน และจัดทำสรุปผลการ ดำเนินการเสนอต่อรัฐสภา เพื่อให้ทราบโดยมิชักช้าด้วย เป็นการสร้างองค์กรกลางทำงาน ภายใต้หลักธรรมาภิบาล เพื่อนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบ ทุกคนสามารถ เข้าถึงได้อย่างยุติธรรมและเท่าเทียม

ดังนั้นแล้วคงปฏิเสธไม่ได้ว่าความพยายาม ในรอบเกือบ 20 ปี เพื่อให้มีกฎหมายกลาง ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยนั้น ได้นำความเด่นชัดของระบบจัดการ เหมือนฝายในสมัยล้านนาโบราณ สามารถสืบทอดและแสดงความต่อเนื่องออกมาได้ชัดเจน และยาวนานคือ *องค์กรเหมือนฝาย และกระบวนการการจัดตั้งองค์กรที่ให้อำนาจและหน้าที่ใน ระบบจัดการเหมือนฝาย* อันเป็นการสร้างกลุ่มผู้ปกครองผู้ใช้อำนาจของชุมชนในนามของชุมชน เอง เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย รวมทั้งวางหลักเกณฑ์ในการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของ ประชาชน ในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำสาธารณะ ตลอดจนจัดให้มีองค์กรบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำ ทั้งในระดับชาติ ระดับลุ่มน้ำ และระดับองค์กรผู้ใช้น้ำ ซึ่งสะท้อนการมีส่วนร่วม ของประชาชน เพื่อร่วมกันบริหารทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และเกิด ความยุติธรรมเท่าเทียมในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำ ดังนั้นแล้วจะเห็นได้ว่าการให้ความสำคัญและ ระบบบริหารจัดการน้ำที่ปรากฏในกฎหมายทั้งสามฉบับมีความสอดคล้องกัน เป็นการ ดำเนินการภายใต้นำหลักธรรมาภิบาลการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อสร้างความเท่า เทียมยุติธรรม ในกฎหมายโบราณล้านนามาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบัน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าแม้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 เป็นกฎหมายใหม่ที่เพิ่งมีการ ประกาศบังคับใช้ก็ตาม แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวเกิดจากความพยายามเกือบ 20 ปี และเมื่อมี การประกาศใช้แล้วอย่างน้อยที่สุดกฎหมายฉบับนี้ก็จะเป็นพื้นฐานสำหรับการพัฒนา แก้ไข ปรับปรุง กฎหมายเกี่ยวกับน้ำทรัพยากรธรรมชาติด้านอื่น ๆ ของประเทศไทยในอนาคต และ ผู้วิจัยเต็มใจด้วยความหวังว่าพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 จะเป็นทางออกหรือ ประตุไปสู่ทางออกของปัญหาเรื่องน้ำของประเทศไทย

บรรณานุกรม

- 1 เมษายน 63 ครบ 115 ปี "วันเลิกทาส". ค้นวันที่ 13 มิถุนายน 2563 จาก https://www.thansettakij.com/content/normal_news/427572.
- Amnat Wongbandit. (1994). **Legal Perspectives of Water Allocation Problem in the Upper Northern and Central Regions in Thailand Development Research Institute (Water Conflicts)**.
- Burchi, S., and D'Andrea, A. (2003). **Preparing National Regulations for Water Resources Management Principles and Practice**. FAO Legislative Study 80. Rome, Italy: UNESCO and FAO.
- Caponera, D. A. (1992). **Principles of Water Law and Administration**. A.A. Balkema Rotterdam: Brookfield.
- Peter Rogers. "Who' River Is It Anyhow? Trans-Boundary Development in the Mekong River Basin." In **Seminar Forefront and Challenges of Water Resources Management in Southeast Asia (School of Engineering and Applied sciences. Harvard University, USA)**, 2011.
- Tanet Charoenmuang. (1994). **The Governance of Water Allocation Problem in Thailand (Thailand Development Research Institute (Water Conflicts))**.
- Wichienkeo, A. (1986). **The Law of King Mangrai (Mangraya Thammasart)**. The Australian National University, Canberra
- กจช., รัชกาลที่ 5 กร.5 ม 1-63/1 เลขที่ 127 จัดการปกครองเมืองนครเชียงใหม่ ร.ศ.119.
- กจช., รัชกาลที่ 5 กร.5ม.1-65 เรื่องหนังสือสัญญาว่าด้วยการที่เจ้านครเชียงใหม่จะรักษาบ้านเมืองให้เรียบร้อย ร.ศ.92.
- กจช., รัชกาลที่ 5 กร. 5ม1-62 รายงานกรมหมื่นพิชิตปรีชากร เรื่องจัดการราชการเมืองเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง ร.ศ.103.
- กจช., รัชกาลที่ 5 กร.5 ม1-63/1 เลขที่ 27 การจัดการเมืองการปกครองนครเชียงใหม่ ร.ศ.119.
- กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย รศ.119. ใน รวมบทความทางประวัติศาสตร์, 18, 2539.
- กนิษฐา ภูทอง. (2537). กระบวนการติดต่อสื่อสารทางสังคม : การสร้าง "รัฐ"ไทยในประวัติศาสตร์. **วารสาร**

ธรรมศาสตร์ 20, 88.

กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2533). หลักกฎหมายทั่วไปของวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของกลุ่มประเทศ Common Law. **จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**. ปีที่ 39, 59.

กระทรวงทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อม กรมทรัพยากรน้ำ. (2560). "ประมวลสาระนำเรื่อง "น้ำ" การบริหารจัดการน้ำตามแนวพระราชดำริ".

กระทรวงต่างประเทศ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย. (2512). "สนธิสัญญาและความตกลงระหว่างภาคีระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ." ใน **หนังสือชุดประมวลสนธิสัญญา เล่ม 2** (หน้า 31–36). กรุงเทพฯ: กระทรวงต่างประเทศ.

กอบกุล ราชะนาคร. "กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย โครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ." 73–78. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวสร.), 2547.

การประปานครหลวง สถาบันพัฒนาการประปาศึกษา. **สิทธิในน้ำ**. ค้นวันที่ 12 ธันวาคม 2556 จาก http://www.mwa.co.th/download/adm01/waterright/abs_004.pdf.

กิตติ วิสารกาญจน. (2554). **การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำของประเทศไทย the Politics of Policymaking Process on Water Rights in Thailand** การศึกษาเชิงสร้างสรรค์ การประชุมวิชาการบัณฑิตศึกษาศิลปการระดับชาติ ครั้งที่ 1. วิทยาลัยนิพนธ์ ร.ม., มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

กิตติวัฒน์ รัตนดิลล ก. ภูเก็ต. (2553). **กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน (กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย) (Thai Administration Law)**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สมาธรรม.

ไกรศรี นิยมมานเหมินทร์. (2527). **รายงานการสัมมนาทางวิชาการวรรณกรรมล้านนา เล่มที่ 1**. กรุงเทพฯ: มิตรนภาการพิมพ์.

คนอง วังฝายแก้ว. **บทสรุปกฎหมายพระเจ้ามังราย: ปวิรรชจากคัมภีร์โบราณ**. ค้นวันที่ 26 มิถุนายน 2562 จาก <https://www.Gotknow.org>.

ความตอนหนึ่ง ในพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ที่ได้พระราชทานไว้เพื่อป้องกันน้ำท่วมในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2538, ค้นวันที่ 8 มิถุนายน 2563 จาก <https://sites.google.com/site/sersthkicphxpheiying0232/kaem-ling-6>

คะนิงนิจ ศรีบัวอิม และคณะ. (2545). **รายงานการวิจัย แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

- จิราภรณ์ หะยีปี. (2553). **บทบาทของเทศบาลตำบลในการจัดการทรัพยากรน้ำพื้นที่ทะเลน้อย**. การค้นคว้าอิสระปริญญาโทบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (จพ.). สถาบันวิจัยสังคม ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาพแวดล้อม และกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (วท.). สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, (2544). "โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม".
- ตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่**. (2514). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักนายกรัชมุนตรี.
- เดือนใจ ไชยศิลป์. (2535). **สำเนาในการรับรู้ของชนชั้นปกครองสยาม พ.ศ. 2437-2476**. วิทยานิพนธ์ ศป.ม., มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- แต่ต่าง ตอน**. ค้นวันที่ 8 มิถุนายน 2563 จาก http://nahmchan.oasys-lab.com/?page_id=33.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2551). การมีส่วนร่วม: แนวคิด ทฤษฎี และกระบวนการ. ใน **เอกสารประกอบการศึกษาตงานของคณะกรรมการพัฒนาทางการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน** (หน้า 6). กรุงเทพฯ: วุฒิสภา.
- ธิดา สาระยา. (2537). **กว่าจะเป็นคนไทย**. กรุงเทพฯ: สยามเคล็ดไทย.
- ธิดา สาระยา. (2522). ผู้นำทางวัฒนธรรมกับการสร้างบ้านแปลงเมือง. **เมืองโบราณ ปีที่ 6**, 1, 17.
- ธิดา สาระยา. (2540). **ราษฎรในครรถองแห่งความเจริญของสยาม**. กรุงเทพฯ: ด้านสุทธาการพิมพ์.
- ธิดิ ไวกวี. (2560). การบริหารจัดการสัตว์ป่าด้วยหลักพันธสัญญาเชิงนิเวศ. ใน **รวมเล่มคัดย่อการประชุมทางวิชาการพะเยาวิจัยครั้งที่ 6 “ศิลปวัฒนธรรมวิจัยเพื่อประเทศไทย 4.0”** วันที่ 26-27 มกราคม 2560 ณ หอประชุมพญางำเมือง มหาวิทยาลัยพะเยา. กองบริหารงานวิจัยและประกันคุณภาพการศึกษา มหาวิทยาลัยพะเยา.
- น ลี ณี สายใจ อุป . **ความหมายของน้ำ**. ค้นวันที่ 13 กันยายน 2562 จาก <https://sites.google.com/site/nalineee44527/meaning-of-water>.
- นายพันตรี หลวงโยธาธรรมนิเทศ (ผู้ชำระและเรียบเรียง). (2546). **คำให้การชาวกรุงเก่า**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช.
- น้ำ**. ค้นวันที่ 13 กันยายน 2562 จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/น้ำ>.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2545). ธรรมนูญฉบับในองค์การอิสระ. ใน **เอกสารประกอบการบรรยาย วันที่ 8 มิถุนายน 2545**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้าฯ.
- บุญเลิศ ครุฑเผื่อง. (2537). ฝึบู่ยา: ฝึคุ่มครองจริยธรรมสตรีล้านนา. ใน **ชีวิตไทยชุดีตฮอยเฮา**. กรุงเทพฯ สำนักงานคณะกรรมการจริยธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ.
- ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 61**. (2479). พิมพ์แจกในงานฌาปนกิจศพ นางชื่น ราชพินิจจัย เมื่อวันที่ 19 เมษายน พ.ศ.2479 ณ เมรุเชิงบรมบรรพตวัดสระเกศ. พระนคร: อักษรโสภณ.



3491179864

- ประวัติศาสตร์: การจัดการน้ำในเมืองโบราณของไทย คู่มือวิชาการและคดีเรื่องน้ำของคนในอดีต.** ค้นวันที่ 9 มิถุนายน 2563 จาก https://www.silpa-mag.com/history/article_38626.
- ประเสริฐ ฒ นคร. (2514). **มังรายศาสตร์ (เรียบเรียงเป็นภาษาปัจจุบัน).** พิมพ์เนื่องในงานพระราชทานเพลิงศพหลวงโหดฤทธิยานุพัทธ์ (อาสา โหดฤทธิยานุพัทธ์) ณ เมรุวัดพระศรีมหาธาตุ บางเขน วันอาทิตย์ ที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2514. พระนคร: เลียงเชียงเจริญ.
- ประเสริฐ ฒ นคร, ลมูล จันทรหอม และอรุณรัตน์ วิเชียรเขียว (ปริวรรต). (2528). **มังรายศาสตร์ฉบับเชียงใหม่ อำเภอเมืองเชียงใหม่.** เชียงใหม่: วิทยาลัยครูเชียงใหม่ ศูนย์วัฒนธรรมจังหวัดเชียงใหม่.
- ประเสริฐ ฒ นคร (ปริวรรต). (2524). **มังรายศาสตร์.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เลียงเชียงเจริญ.
- ปราโมทย์ ไ้มักัด. (2550). **การบริหารจัดการทรัพยากรแบบบูรณาการอย่างยั่งยืน.** กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2559). นิติปรัชญา. ใน **โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,** (หน้า 141-142). กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- ปีแอร์ โอรีต. (2539). ลานนาในแผ่นดินพระพุทธรูปเจ้าหลวง: บันทึกเรื่องราวและภาพการเดินทางเยี่ยมหัวเมืองเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือในสยามเมื่อ 100 ปี ก่อน. กรุงเทพฯ: การันต์.
- พ.ร.บ.ทรัพยากรน้ำ มีผลบังคับใช้แล้ว เพื่อบริหารจัดการน้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุด.** ค้นวันที่ 12 ธันวาคม 2562 จาก https://www.egat.co.th/index.php?option=com_content&view=article&id=2928:mis-20190214-01&catid=30&Itemid=112.
- พงศาวดารเมืองเงินยางเชียงแสน. (2516). ใน **ประชุมพงศาวดารภาคที่ 61.** พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพลตรีเจ้าราชบุตร วงศ์ตะวัน ณ เชียงใหม่. กรุงเทพฯ: กรมศิลปากร.
- พงศาวดารโยนก. (2507). ใน **ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 5.** พระนคร: โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม.
- พรพิไล เลิศวิชา, สุพชัย เมธิน และนนชชัย นามเทพ. (2552). **เหมืองฝาย จัดการน้ำ จัดการคน บนพื้นฐานภูมิศาสตร์และวัฒนธรรม.** เชียงใหม่: ธารปัญญา.
- พระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 กับ การจัดการทรัพยากรน้ำ.** ค้นวันที่ 8 มิถุนายน 2563 จาก <https://sites.google.com/site/gottteerapong2201/phraceaxyuhaw-rachkal-thi-9-kab-kar-cadkar-thraphyagr-na>.
- พระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 วันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2540,** ค้นวันที่ 8 มิถุนายน 2563 จาก <http://pirun.ku.ac.th/~b5510404841/proj2.html>
- พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์. (2520). **ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย.** พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พระรัตนปัญญาเถระ. (2540). **ชินกาลมาลีปกรณ์.** กรุงเทพฯ: มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- พระราชดำรัส พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน พระราชวังดุสิต เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2538,** ค้นวันที่ 8 มิถุนายน 2563 จาก

<http://prachyanun.blogspot.com/2011/12/flood-way.html>

พระราชดำรัส พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน เมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2529, คำนวนที่ 8 มิถุนายน 2563 จาก <http://siweb1.dss.go.th/sci60/team6/data/page12.htm>

พระราชดำรัส พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ณ พื้นที่อำเภอชัยบาดาล เมื่อวันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2520, คำนวนที่ 8 มิถุนายน 2563 จาก <http://www.dnp.go.th/watershed/Kspeech.htm>

พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ณ ศาลาเริง วังไกลกังวล อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546, คำนวนที่ 8 มิถุนายน 2563 จาก http://www.idd.go.th/link_vetiver/body.html

พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์จ้าง. ใน รัฐนโกลสินทร 119 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 17 (13 มกราคม ร.ศ. 119). 594-595.

พวงทอง โยธาใหญ่. (2545). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น: กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์ รป.ม., มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, กรุงเทพฯ.

"พ อ " ...ป รา ช ญ์ แ ท ง ส า ย น้ า . คำนวนที่ 8 มิถุนายน 2563 จาก <https://www.komchadluek.net/news/agricultural/246820>.

เพลงขาวนิราศกรมพระราชวังบวรมหาสุรสิงหนาท เสด็จไปตีเมืองพม่า เมื่อ พ.ศ. 2336 (ตอนต้นขาดหายไปหาไม่ได้ คงเป็นเรื่องชมพระนครศรีอยุธยา). คำนวนที่ 9 มิถุนายน 2563 จาก http://www.arts.chula.ac.th/~complit/etext/nirat_2336.htm.

ภัทรรัตน์ พันธุ์ประสิทธิ์ และภิญญาพันธุ์ พจนะลาวันย์. (2561). อำนาจของสตรีสยามกับชายโสด: แรงงานชาย ขอบหลังเลิกทาสและไพร. ประวัติศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 5, 1.

ภูมิปัญญาลำนนาในการบริหารจัดการน้ำ. คำนวนที่ 7 มิถุนายน 2563 จาก http://nahmchan.oasys-lab.com/?page_id=33.

มณี พยอมยง. (2518). คัมภีร์ราชศาสตร์และอาหารกายเค้าจากคัมภีร์โบราณลำนนาไทย. กรุงเทพฯ: โครงการไทยศึกษา คณะอักษรศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มณี พยอมยง (ถ่ายทอดและเรียบเรียง). (2518). คลองพิจารณาแต่งถ้อยชนคำลักษณะการวินิจฉัยและ ตัดสินคดีในสมัยพระเจ้าก็อนา พระเจ้าติโลกราช และพระยาอดเชียงราย. กรุงเทพฯ: โครงการศึกษาไทย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มณี พยอมยงค์ (ถ่ายทอดและเรียบเรียง). (2518). คลองพิจารณาแต่งถ้อยชนคำลักษณะการวินิจฉัยและ

ตัดสินคดีในสมัยพระเจ้าก้อนา พระเจ้าติโลกราช และพระยาฮอดเชียงราย. กรุงเทพฯ: โครงการศึกษาไทย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มณี พยอมยงค์ (ถ่ายถอดและเรียบเรียง). (2518). **ธรรมศาสตร์และกฎหมายของพระยามังราย.** กรุงเทพฯ: โครงการศึกษา คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มณี พยอมยงค์ (ถ่ายถอดและเรียบเรียง). (2518). **อาหาร ลักษณะกฎหมายเปรียบเทียบการวินิจฉัยคดีตามพระวินัยบัญญัติและกฎหมายบ้านเมือง.** กรุงเทพฯ: โครงการศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มังรายศาสตร์ : ภาคปริวรรต (ฉบับวัดหมื่นเงินทอง). (2526). เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และคณะ. (2544). **แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย: ชุดโครงการวิจัยด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ เล่ม 2.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนการวิจัย (สวก).

ยุพิน เข้มมุกต์. (2536). **ล้านนาสู่ล้านช้าง.** กรุงเทพฯ: หจก.อรุณการพิมพ์.

โยสดี สเคาเต็น. (2542). **จดหมายเหตุของโยสดี สเคาเต็น: ประชุมพงศาวดารฉบับกาญจนาภิเษก เล่ม 1.** กรุงเทพฯ: กองวรรณกรรมและประวัติศาสตร์ กรมศิลปากร.

ร.แลงกาด. (2526). **ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 1.** กรุงเทพฯ: บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์.

ระบบเหมืองฝาย. ค้นวันที่ 8 มิถุนายน 2563 จาก http://nahmchan.oasys-lab.com/?page_id=33.

รังสิกร อุปพงศ์. (2539). กระทบการรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาในการทำคำสั่งทางปกครอง. ใน **รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539.** (พิมพ์ครั้งที่ 1, หน้า 71). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ราชบัณฑิตยสถาน. **พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542.** (2546). กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์.

วรารัตน์ วนาพิทักษ์. **ความหมายและประวัติการเปรียบเทียบกฎหมาย.** ค้นวันที่ 14 มิถุนายน 2563 จาก <https://www.stou.ac.th/schools/slw/upload/ex.40701-11.pdf>.

วันเพ็ญ สุรฤกษ์. (2528). **พัฒนาการทางประวัติความเป็นมาและการจัดการเกี่ยวกับระบบชลประทานในภาคเหนือของประเทศไทย.** กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิชา มหาคุณ. (2553). **อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ: ความมั่นคงของชาติและหลักนิติธรรม.** ใน **นิติรัฐนิติธรรม.** (หน้า 48). กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิจิต สุรพงษ์ชัย, กุลลดา เกษบุญชู, วัลย์วิภา บุชรรัตน์พันธ์, อัจฉรา คำเมือง และเอนก นาวิกมูล. (2540). **100 ปี เสด็จประพาสยุโรปในรัชกาลที่ 5 2440-2540.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศิลปะสนอง.

วิไล สุทธิศิริกุล. (2528). **เชียงใหม่ ก่อน เทศาภิบาล พ.ศ.2389-2442 : การศึกษาอำนาจโครงสร้างการเมืองและเศรษฐกิจ.** วิทยานิพนธ์ อ.ม., จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.



3491179864

- ศรีเลา เกษพรหม. (2538). **ประเพณีชีวิตคนเมือง**. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะอนุกรรมการทรัพยากรน้ำ. (2550). รายงานการศึกษาร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ...". กรุงเทพฯ: สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร.
- สมเจตน์ วิมลเกษม. (2561). ลักษณะกฎหมายปกครองท้องถิ่นเมืองน่าน. ใน **เอกสารประกอบคำบรรยาย อาณาจักรหลักคำ** ณ หออัตลักษณ์นครน่าน วิทยาลัยชุมชน.
- สมพงษ์ เซาว์แหลม. (2519). **ลิไทย มหาธรรมราชา**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สี่ไทย.
- สมศักดิ์ วุฒิเพย (ปริวรรต). (2524). **ตำนานพื้นเมืองล้านนาเชียงใหม่**. เชียงใหม่: หน่วยงานศึกษาวิจัยคัมภีร์ใบลานในภาคเหนือ และสถาบันวิจัยทางสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สมหมาย เปรมจิตต์. (2518). **กฎหมายลานนา ภาคปริวรรต ลำดับที่ 2 (ฉบับวัดนันทาราม)**. เชียงใหม่ ภาควิชาสังคมศาสตร์และมนุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สมหมาย เปรมจิตต์. (2518). **กฎหมายลานนา ภาคปริวรรต ลำดับที่ 3 (ฉบับวัดชัยพระเกียรติ)**. เชียงใหม่: ภาควิชาสังคมวิทยาและมนุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สมหมาย เปรมจิตต์. (2519). **คำสอนพระยามังราย ภาคปริวรรต (โครงการสำรวจคัมภีร์ใบลานและสมุดข่อย) ลำดับที่ 9**. เชียงใหม่: ภาควิชาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สมหมาย เปรมจิตต์. (2541). **ตำนานสิบห้าราชวงศ์ ฉบับสอบชำระ**. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สมหมาย เปรมจิตต์. (2518). **ราชวงศ์พื้นเมืองเชียงใหม่ ภาคปริวรรต (โครงการสำรวจคัมภีร์ใบลานและสมุดข่อย) ลำดับที่ 4**. เชียงใหม่: ภาควิชาสังคมวิทยาและมนุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สมหมาย เปรมจิตต์ (ปริวรรต). (2535). **อัตถคัมภีร์แห่งพุทธโฆษาจารย์เจ้า: กฎหมายล้านนาเชียงใหม่**. เชียงใหม่: โรงพิมพ์ ส.ทรัพย์การพิมพ์.
- สร้อยดี อ่องสกุล. (2539). **ประวัติศาสตร์ล้านนา**. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- ส่วนภาษาโบราณ หอวชิรญาณ, **ประเพณีกฎหมายเชียงใหม่**, เลขที่ 17 แฟ้มที่ 22, หน้า 5.
- สหวัดน์ แน่นหนา (บรรณาธิการ). (2548). **โบราณคดีสามทศวรรษที่เวียงกุมกาม**. กรุงเทพฯ: สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ สำนักโบราณคดี กรมศิลปากร.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2553). **หลักธรรมาภิบาลของการบริหารบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา
- สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. (2536). **รายงานการสัมมนาเกี่ยวกับการจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท..



- สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.). (2553). การจัดสรรน้ำ: แนวคิดและสภาพปัญหาในการปฏิบัติ. ใน **เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสมัชชาเฉพาะประเด็นการจัดการน้ำ “ธรรมาภิบาลในการจัดการน้ำ: วิถีถูกหรือทางออก”** ในการประชุมสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ. สำนักงานราชเลขาธิการ. (2541). **กฎหมายในรัชกาลที่ 5 เล่ม 1**. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง.
- สำนักงานราชเลขาธิการ. (2541). **กฎหมายในรัชกาลที่ 5 เล่ม 3**. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง.
- สิทธิารถ ศรีโคตร. (2555). น้ำท่วม ทำเลที่ตั้ง และการจัดการน้ำในเมืองโบราณของไทย. **ศิลปวัฒนธรรม ปีที่ 33, 3**.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2545). **รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, เสถียร รุจิระวณิช, วินัย สมบูรณ์, และชนพรพรรณ สุนทร. (2531). **การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทน ความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ: รายงานผลงานวิจัย. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**
- สุภรณ์ โอเจริญ. (2514). **มอญในเมืองไทย**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุรพล คำวิฑูร. (2539). **แผ่นดินล้านนา**. กรุงเทพฯ: ด้านสุทธาการพิมพ์.
- สุวิทย์ ชีระศักดิ์. (2548). **ประวัติศาสตร์เทคโนโลยีการเกษตร**. กรุงเทพฯ: ศิลปวัฒนธรรม.
- แสง มนวิฑูร (แปล). (2501). **ชินกาลมาลีปกรณ์ (รัตนปัญญาเถระ)**. พิมพ์เป็นอนุสรณ์แด่นายกี นิมนานเหมินทร์. กรุงเทพฯ: กรมศิลปากร.
- เหมืองฝาย: ระบบเชื้ออาหารและเครือข่ายงานบุญของชุมชนเกษตรภาคเหนือ. (2548). ใน **เอกสารประกอบการเสวนา “สันติธรรมในสังคม”** เนื่องในวันเล็ก-ประไพ รำลึก ครั้งที่ 3 ณ ร้านริมขอบฟ้า ถ.ราชดำเนินกลาง.
- อรมัน กักพล. (2550). การบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชน. ใน **คู่มือพลเมืองยุคใหม่**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- อริยธัช แก้วสะบ้า. (2548). ธรรมาภิบาลกับหลักสิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญ. **รัฐสภาสาร ปีที่ 53, 10**.
- อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว. (2528). กฎหมายล้านนาไทย. ใน **ล้านนาไทยศึกษา รวบรวมและจัดพิมพ์โดยภาควิชาประวัติศาสตร์ วิทยาลัยครูเชียงใหม่**. เชียงใหม่: สำนักงานตำราเอกสาร และการพิมพ์กลางวิทยาลัยครูเชียงใหม่.
- อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว. (2520). **การวิเคราะห์สังคมเชียงใหม่สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นตามต้นฉบับโบราณในภาคเหนือ**. วิทยานิพนธ์ อ.ม., จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว. (2527). ความรู้พื้นฐานล้านนาคดี: ประวัติศาสตร์. ใน **รายงานการสัมมนาทาง**



3491179864

วิชาการวรรณกรรมล้านนา เล่ม 1. กรุงเทพฯ: มิตรนภาการพิมพ์.

- อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว. (2527). ประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่: สมัยราชวงศ์มังรายและสมัยพม่าปกครอง. ใน **ล้านนาไทย**: พิมพ์เป็นอนุสรณ์เนื่องในพระราชพิธีเปิดพระบรมราชานุสาวรีย์สามกษัตริย์ (เชียงใหม่ 2526-2527). เชียงใหม่: ม.ป.ท., ม.ป.ป.
- อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว. (2525). **ล้านนาไทยศึกษา**. เชียงใหม่: ภาควิชาประวัติศาสตร์ วิทยาลัยครูเชียงใหม่.
- อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว. 2524). **สมุดตราข**. เชียงใหม่: วิทยาลัยครูเชียงใหม่.
- อานันท์ กาญจนพันธ์, อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว และศรีชน คำแบ่ง (ปริวรรต). (2526). **กฎหมายวัดกาศา: ต้นฉบับวัดกาศา อำเภอแม่จัน เชียงราย**. เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่: ศูนย์ส่งเสริมและศึกษาวัฒนธรรมล้านนาไทย วิทยาลัยครูเชียงใหม่.
- อรุณรัตน์ วิเชียรเขียว. (2528). **หนังสืออนุโลมญาณกฎหมายโบราณและหัตถกัมมวินิจจัยบาฬีกฎาคม สมมุติราช**. เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และศูนย์ส่งเสริมการศึกษา วัฒนธรรมล้านนา วิทยาลัยครูเชียงใหม่.
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต, บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ และณรงค์ ใจหาญ. (2536). **การศึกษาเพื่อรวบรวมและปรับปรุง กฎหมายด้านทรัพยากรน้ำ**. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป..
- อิรวดี ไตลังคะ. (2525). **การศึกษาเชิงวิเคราะห์ คำสอนพระยามังราย**. วิทยานิพนธ์, จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- อุษณีย์ ชงไชย. (2540). **จารึกและตำนาน: หลักฐานที่สร้างขึ้นภายใต้อิทธิพลของพุทธศาสนาลังกาวงศ์**. เชียงใหม่: ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อุษณีย์ ชงไชย. (2528). **อาณาจักรล้านนาไทย: พ.ศ.1839-2310. ใน รวมบทความสัมมนา “ล้านนาคดี ศึกษาศึกษา”: ประวัติศาสตร์และโบราณคดี 28-31 มกราคม 2528 ณ วิทยาลัยครูเชียงใหม่ ศูนย์วัฒนธรรมจังหวัดเชียงใหม่และศูนย์วัฒนธรรมวิทยาลัยครูเชียงใหม่**. เชียงใหม่: ช้างเผือก.
- เอกวิทย์ ณ ถลาง. (2540). **หนังสือชุดภูมิปัญญาชาวบ้านกับกระบวนการเรียนรู้และปรับตัวของชาวบ้าน ไทย (ภูมิปัญญาล้านนา)**.
- เอกสารประกอบการบรรยาย วิชานิติปรัชญา. (2546). ใน **หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง**.
- ฮันส์ เพนธ์. (2527). **ความเป็นมาของล้านนาไทย**. ใน **ล้านนาไทย**. พิมพ์เป็นอนุสรณ์เนื่องในพระราชพิธีเปิด พระบรมราชานุสาวรีย์สามกษัตริย์ 2526-2527. หน้า 22). เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.



3491179864



3491179864

UP ThesIs 60033552 independent study / recv: 14082563 10:05:36 / seq: 19

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ-สกุล	หัตถยา มาระวัง
วัน เดือน ปี เกิด	12 พฤษภาคม 2532
สถานที่เกิด	น่าน
วุฒิการศึกษา	น.บ., มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร
ที่อยู่ปัจจุบัน	37 หมู่ที่ 2 ตำบลสัน อำเภอเวียงสา จังหวัดน่าน 55110
ผลงานตีพิมพ์	หัตถยา มาระวัง (ผู้บรรยาย) (23-24 มกราคม 2562). ประวัติศาสตร์กฎหมาย: กรณีศึกษากฎหมายเปรียบเทียบการกำกับดูแลน้ำระหว่างกฎหมายล้านนาโบราณกับพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561. LEGAL HISTORY: A CASE STUDY OF COMPARATIVE LAW OF WATER GOVERNANCE BETWEEN THE ANCIENT LANNA LAWS AND THE WATER RESOURCES ACT B.E. 2561. ใน การประชุมวิชาการระดับชาติพะเยาวิจัยครั้งที่ 9 (หน้า 2369-2386) พะเยา. กองบริหารงานวิจัยมหาวิทยาลัยพะเยา.



3491179864

UP_ThesisIs 60033552_independent_study / recv: 14082563 10:05:36 / seq: 19