

# การคลี่คลายความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรน้ำในบริบทสังคมไทย : กรณีศึกษาเขื่อนลำปะทาว จังหวัดชัยภูมิ

## Conflict Resolution in Water Resource Management in Thai Society : A Case Study of Lampatao Dam in Chaiyaphum Province.

สุนทร ปัญญาพงษ์ (Soonthorn Panyapong)<sup>1</sup>

วิยุทธ จำรัสพันธุ์ (Viyouth Chamruspanth)<sup>2</sup> วงศา เลหาศิริวงศ์ (Wongsa Laohasiriwong)<sup>3</sup>

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสาเหตุของความขัดแย้ง กระบวนการคลี่คลายความขัดแย้ง และแนวทางในการคลี่คลายความขัดแย้งในการบริหารจัดการน้ำจากเขื่อนลำปะทาว ผลการวิจัยพบว่า สาเหตุหลักของความขัดแย้งมี 5 ประการคือ 1) ด้านโครงสร้าง หน่วยงานของรัฐมุ่งเน้นการนำนโยบายการจัดการน้ำไปปฏิบัติโดยไม่ตระหนักว่าชุมชนจะเห็นด้วยหรือไม่ 2) ด้านข้อมูลข่าวสาร ข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณน้ำและการใช้น้ำที่หน่วยงานของรัฐเผยแพร่ไม่ตรงกันกับประสบการณ์ของชุมชน 3) ด้านความสัมพันธ์ หน่วยงานของรัฐขาดการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับชุมชน ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับชุมชนมีเพียงเท่าที่จำเป็นต่อการทำให้งานของรัฐบรรลุเป้าหมาย 4) ด้านผลประโยชน์ หน่วยงานของรัฐแสวงหาประโยชน์โดยการจัดสรรน้ำเพื่อตอบสนองความต้องการขององค์กรธุรกิจและประชาชนที่อยู่นอกเขตชุมชน 5) ด้านค่านิยม หน่วยงานของรัฐมุ่งเน้นการจัดสรรทรัพยากรน้ำเพื่อสนองตอบต่อเป้าหมายของนโยบายส่วนชุมชนเชื่อว่าทรัพยากรน้ำมีไว้เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในชุมชนเท่านั้น

<sup>1</sup> นักศึกษาลัทธิสุตรศิลปศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาสังคมวิทยา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

<sup>2</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สาขาวิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

<sup>3</sup> รองศาสตราจารย์ ดร. ภาควิชาบริหารงานสาธารณสุข คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

กระบวนการที่ถูกนำมาใช้มากที่สุดเพื่อคลี่คลายความขัดแย้งเกี่ยวกับน้ำ คือการเจรจาไกล่เกลี่ยโดยการมีส่วนร่วมของคณะบุคคลที่มีความเป็นกลาง แนวทางที่เหมาะสมในการคลี่คลายความขัดแย้งเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรน้ำ คือการนำโครงการของรัฐไปปฏิบัติโดยการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน การตัดสินใจโดยใช้สารสนเทศที่เชื่อถือได้ การแก้ไขปัญหาโดยการมีส่วนร่วมของคณะบุคคลที่มีความเป็นกลาง และการใช้ทุนทางสังคม

## Abstract

The objectives of this research were to study the cause of conflict of water management, the process of conflict resolution and the appropriate ways for resolution of conflict on water management. The results of research revealed that there were five main causes of conflict on water management. Causes of conflict could be summarized as follows: 1) Structure perspective, public organizations emphasized on implementing water allocation policy without consideration if the people in communities agree. 2) Data perspective, data of water quantity and water usage informed by public organizations was not consistent with the data according to the experience of the people in communities. 3) Relationship perspective, there was a lack of good relationship between public organizations and the communities, i.e. public organizations only had relationship with the communities so far as to reach the objectives. 4) Benefit perspective, public organizations seek to obtain benefits from supplying water to business organizations and people outside the communities. 5) Value perspective, public organizations emphasized on water allocation according to the policy's goal but the people in communities believe that water in Lampatao dam choose be used to support their own communities only. The most frequently used conflict resolution method was reconciliation based on the participation of impartial party. The appropriate means for water conflict resolution included implementing public project with

participation on decision making of people in the communities, using reliable data for decision making, soliciting the impartial party from organizations to participate in the process of conflict resolution, and using social capital.

**คำสำคัญ :** ความขัดแย้ง, การคลี่คลายความขัดแย้ง, การจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี

**Keywords :** Conflict, Conflict Resolution, Conflict Management of Meditation

## บทนำ

ประเทศไทยมุ่งเน้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ทำให้มีความเจริญ รุดหน้าอย่างรวดเร็วและมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการพัฒนาและรองรับการขยายตัวของเศรษฐกิจ เมื่อการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด เริ่มกลายเป็นต้นเหตุของความขัดแย้ง สังคมไทยในปัจจุบันจึงตกอยู่ในทางสองแพร่ง มีการเผชิญหน้าโดยตรงระหว่างภาคอุตสาหกรรมที่มีอำนาจในทางเศรษฐกิจ กับภาคเกษตรกรรมในชนบทซึ่งยังเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศที่ด้อยโอกาส รวมถึงการเผชิญหน้าระหว่างรัฐซึ่งมีอำนาจในการดูแลและจัดการทรัพยากรต่าง ๆ ทั้ง ป่าไม้ ที่ดิน น้ำ แร่ธาตุต่าง ๆ กับประชาชนที่อาศัยเลี้ยงชีพจากทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชน การแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม ตลอดจนการใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ในบางครั้งความขัดแย้งดังกล่าวเปลี่ยนเป็นกรณีพิพาทและนำไปสู่การใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหา ซึ่งมีแนวโน้มที่จะมีความขัดแย้งและกรณีพิพาทมากขึ้นในอนาคต

อดีตที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ใช้นโยบายการจัดการทรัพยากรน้ำโดยเน้นการสร้างเขื่อน การทำนบกั้นน้ำ การสร้างฝายและการก่อสร้างอื่น ๆ ส่งผลให้เกิดปัญหาความขัดแย้งทางสังคมตามมา ดังเช่น กรณีเขื่อนปากมูล เขื่อนราษีไศล รวมทั้งเขื่อนลำปะทาว กล่าวคือ การก่อสร้างเขื่อนดังกล่าวก่อให้เกิดผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ ดังที่ Chantana Bupphasirichok (2547) กล่าวว่าผู้ได้ประโยชน์มักอยู่ต้นน้ำและได้ประโยชน์จากการจัดสรรน้ำ ส่วนผู้เสียประโยชน์ที่อยู่ปลายน้ำและต้องพบกับปัญหาขาดแคลนน้ำหรือน้ำเสียที่เกิดจากผู้ใช้น้ำที่อยู่ต้นน้ำ ผลที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นว่านโยบายการ

บริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ผ่านมา เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะพื้นที่และขาดการวิเคราะห์ และมองถึงปัญหาในภาพรวมที่มีผลกระทบเชื่อมโยงกัน เช่น การสร้างเขื่อนในภาคเหนือ ย่อมส่งผลกระทบต่อปริมาณน้ำในภาคกลางด้วย นอกจากนี้ นโยบายการบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำที่ผ่านมาของไทยยังก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมาอีก เช่น ปัญหาความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรน้ำ ปัญหาความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรน้ำ ปัญหาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่กระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชน ทั้งนี้ Yunyong Inthmuang (2546) กล่าวว่า เป็นเพราะกระบวนการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจแก้ปัญหาขึ้นอยู่กับรัฐบาลและหน่วยงานราชการส่วนกลางที่รับผิดชอบเป็นหลัก ขาดการมีส่วนร่วมจากสังคมและประชาชนในพื้นที่

ในส่วนของสภาพปัญหาที่นำมาสู่ความขัดแย้งในพื้นที่เขื่อนลำปะทาว มีพัฒนาการด้านปัญหาดังนี้ ปี พ.ศ. 2536-2541 หลังสร้างเขื่อนเสร็จแล้วทางกรมการพลังงานโดยเขื่อนลำปะทาวต้องปล่อยน้ำให้อุทยานแห่งชาติตาไถนเพื่อให้บริการแก่นักท่องเที่ยว อันเป็นไปตามเงื่อนไขของการสร้างเพื่อให้บริการรองรับการท่องเที่ยวเป็นประจำทุกปี ต่อมาปี พ.ศ. 2542 กรมชลประทานได้ทำการศึกษาโครงการผันน้ำเข้าอ่างเก็บน้ำช่อระกา เพื่อลดปัญหาการขาดแคลนน้ำของอ่างเก็บน้ำช่อระกา ทำให้เกิดกระแสเรียกร้องสิทธิการครอบครองและสิทธิความเป็นเจ้าของในการใช้น้ำ ปี พ.ศ. 2543-2546 เกิดกรณีพิพาทปัญหาการแย่งชิงน้ำทั้งใช้น้ำเพื่อการเกษตร การประมง การผลิตกระแสไฟฟ้า การชลประทาน และการท่องเที่ยวของอุทยานแห่งชาติตาไถน ปี พ.ศ. 2547 เกิดกรณีพิพาทระหว่างชาวบ้านกับชาวบ้าน ชาวบ้านกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะความต้องการใช้น้ำปริมาณมากขึ้นระหว่างกลุ่มผู้เลี้ยงปลาในกระชังและชาวบ้านที่ทำการเกษตรรวมทั้งนโยบายของรัฐกับความต้องการของคนในท้องถิ่นที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ปี พ.ศ. 2548 สายน้ำลำปะทาวประสบปัญหาแห้งขอด น้ำไม่เพียงพอต่อการนำน้ำไปใช้ประโยชน์ ชาวบ้านที่ทำการเกษตรเกิดการแย่งชิงน้ำ ดังเช่น ชาวบ้านที่อยู่ต้นน้ำกักน้ำเพื่อใช้ประโยชน์ในที่นาของตนเอง โดยไม่ปล่อยน้ำให้คนที่อยู่พื้นที่กลางน้ำหรือปลายน้ำใช้อันนำไปสู่การกล่าวโทษซึ่งกันและกัน ปี พ.ศ. 2549 เกิดปรากฏการณ์น้ำเมาเสียตามด้วยโครงการการผันน้ำไปเก็บไว้ที่อ่างเก็บน้ำช่อระกา ทำให้คนในพื้นที่ไม่พอใจเนื่องจากรัฐตอบสนองความต้องการของคนนอกพื้นที่มากกว่าคนในพื้นที่ ขณะเดียวกันชาวบ้านได้ร้องเรียนไปยังประมงจังหวัดและหน่วยงานของรัฐ เกี่ยวกับคุณภาพน้ำและมีปริมาณ

ของสายเหยี่ยวเสียวแกมน้ำเงินหนาแน่นมาก (Bloom) ซึ่งเป็นอันตรายต่อสัตว์น้ำ ทำให้เกิดกรณีพิพาทระหว่างกลุ่มผู้เลี้ยงปลาในกระชัง รวมทั้งชาวบ้านกลุ่มอื่น ๆ

จากสถานการณ์ความขัดแย้งเกี่ยวกับการจัดการน้ำดังกล่าวแล้วในเบื้องต้นเกิดปะทุขึ้นหลายจุดในบริเวณเขื่อนลำปะทาว ทำให้ผู้วิจัยมองประเด็นคำถามหลักสำคัญต่อลุ่มน้ำลำปะทาว จังหวัดชัยภูมิ เป็นลุ่มน้ำที่มีอาณาเขตรอบคลุมพื้นที่ 3 อำเภอ 12 ตำบล 52 หมู่บ้าน (พื้นที่อำเภอเมืองประกอบด้วยตำบลท่าหินโงมและตำบลซับสนี่ของอำเภอแก้งคร้อ ประกอบด้วยตำบลเก่าดีและตำบลท่ามะไฟหวาน อำเภอคอนสวรรค์ ประกอบด้วยตำบลคอนสวรรค์และตำบลศรีสำราญ) จำนวนประชากร 19,961 คน และมีจำนวนครัวเรือนทั้งสิ้นจำนวน 5,255 ครัวเรือน สำหรับพื้นที่ต้นน้ำตั้งอยู่ในเขตตำบลเก่าดี อำเภอแก้งคร้อ ส่วนกลางน้ำอยู่ในเขตตำบลนาฝาย อำเภอเมือง และตำบลนาหนองทุ่ม อำเภอแก้งคร้อ และพื้นที่ปลายน้ำอยู่ในเขตตำบลบึงคล้า อำเภอเมือง และตำบลศรีสำราญ อำเภอคอนสวรรค์ เมื่อวิเคราะห์ในเชิงเศรษฐกิจและความต้องการใช้ประโยชน์จากน้ำพบว่า พื้นที่ต้นน้ำอันเป็นที่ตั้งเขื่อนลำปะทาวใช้น้ำเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้า การชลประทานและการท่องเที่ยว ชาวบ้านที่อาศัยในหมู่บ้านรอบ ๆ เขื่อนลำปะทาวได้เลี้ยงปลาในกระชังอย่างหนาแน่นในบริเวณรอบเขื่อน รวมทั้งการปลูกพืชทางเศรษฐกิจเป็นจำนวนมาก ขณะที่พื้นที่กลางน้ำหน่วยงานทางราชการมีนโยบายในการผันน้ำจากเขื่อนลำปะทาวไปใช้ประโยชน์เพื่อการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติตาดโตน และมีโครงการผันน้ำจากเขื่อนลำปะทาวไปเก็บไว้ที่อ่างเก็บน้ำช่อระกาเพื่อประโยชน์ในการท่องเที่ยวและผันน้ำเข้าจังหวัดชัยภูมิอีกทอดหนึ่งเพื่อผลิตน้ำประปา รวมทั้งใช้น้ำในภาคการเกษตรในพื้นที่ตำบลนาหนองทุ่ม อำเภอแก้งคร้อ พื้นที่ปลายน้ำชาวบ้านใช้น้ำเพื่อการเกษตรและอุปโภคบริโภคในครัวเรือน จากที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดสรุปได้ว่า พัฒนาการของชุมชนเกิดการเปลี่ยนแปลงท่ามกลางนโยบายการพัฒนาของรัฐ อันนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชน และความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับชาวบ้าน

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยพิจารณาเห็นว่าปัญหาหลายเรื่องดังกล่าวข้างต้นมีความสำคัญและมีความหลากหลายของปัญหา โดยเฉพาะการแย่งชิงทรัพยากรน้ำระหว่างรัฐกับชุมชน ผู้วิจัยจึงได้พิจารณาเลือกพื้นที่ศึกษาจำนวน 2 พื้นที่คือกรณีศึกษาที่ 1 ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำบ้านนาแก ตำบลนาหนองทุ่มกับการประปาแก้งคร้อ เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐได้ให้การสนับสนุนโครงการในการผันน้ำไปผลิตน้ำประปา

เพื่อเลี้ยงชุมชนเมืองแก่งคร้อ การดำเนินการดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อปริมาณน้ำที่ใช้ในการอุปโภคบริโภคและภาคการเกษตรของชาวบ้าน ชาวบ้านจึงได้ลุกขึ้นต่อสู้เรียกร้อง กรณีดังกล่าวนี้พบว่ามีการคลี่คลายไปแล้วระดับหนึ่ง แต่เมื่อการประปาแก่งคร้อมีความต้องการน้ำในภายหลัง ส่งผลให้ชาวบ้านรวมตัวกันกดดันหน่วยงานรัฐมากขึ้น ปัจจุบันปัญหายังคงอยู่กับชุมชน และกรณีศึกษาที่ 2 ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้เลี้ยงปลาในกระชัง ตำบลเก่ายี่ติ กับกลุ่มผู้ใช้น้ำบ้านนาแก ตำบลนาหนองพุ่ม โดยหน่วยงานภาครัฐได้ให้การสนับสนุนโครงการเลี้ยงปลาในกระชัง เพื่อส่งเสริมอาชีพและรายได้ของคนในชุมชน การดำเนินการดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำที่ชาวบ้านกลุ่มผู้ใช้น้ำบ้านนาแก ใช้น้ำเพื่ออุปโภคบริโภคและในภาคการเกษตร ชาวบ้านกลุ่มผู้ใช้น้ำได้ลุกขึ้นต่อสู้เรียกร้อง และกรณีความขัดแย้งดังกล่าวได้คลี่คลายความขัดแย้งจนเป็นที่พอใจของบุคคลทั้งสองกลุ่ม ผู้วิจัยจึงเห็นว่าทั้งสองกรณีศึกษามีความสำคัญและน่าสนใจในการศึกษา สามารถตอบโจทย์การศึกษาตามวัตถุประสงค์ พร้อมทั้งสอดคล้องกับประเด็นการศึกษาทรัพยากรน้ำ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะทำการวิจัยเพื่อแสวงหาคำตอบพื้นที่อันเป็นที่ตั้งของเขื่อนลำปะทาวเพราะเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมในการศึกษาประเด็นเกี่ยวกับ “การคลี่คลายความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรน้ำในบริบทสังคมไทย : กรณีศึกษาเขื่อนลำปะทาว จังหวัดชัยภูมิ” เนื่องจากผู้วิจัยพิจารณาเห็นว่ากรณีความขัดแย้งของเขื่อนลำปะทาว เป็นผลกระทบจากการพัฒนาของรัฐของหลายฝ่ายที่มีความต่อเนื่องยาวนาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม ชีวิตความเป็นอยู่ และความสัมพันธ์ของผู้เกี่ยวข้องอย่างมาก และการเข้าใจสาเหตุของปัญหาอย่างลึกซึ้ง รวมทั้งกระบวนการแก้ปัญหาที่ใช้อยู่ ซึ่งมีผลลัพธ์ทั้งเชิงบวกและลบจะช่วยให้สามารถหาแนวทางแก้ปัญหาและป้องกันปัญหาจากการพัฒนาได้อย่างเหมาะสมต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาสาเหตุของความขัดแย้งกรณีเขื่อนลำปะทาว เพื่อศึกษากระบวนการคลี่คลายความขัดแย้งกรณีเขื่อนลำปะทาว และเพื่อศึกษาแนวทางที่เหมาะสมในการคลี่คลายความขัดแย้งกรณีเขื่อนลำปะทาว

## วิธีการวิจัย

ผู้วิจัยใช้กระบวนการและขั้นตอนดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยผู้วิจัยได้เลือกพื้นที่ชุมชนที่ตั้งอยู่โดยรอบเขื่อนลำปะทาว โดยมีหน่วยในการวิเคราะห์คือระดับกลุ่มและองค์กร ได้แก่ กลุ่มผู้ใช้น้ำ กลุ่มผู้เลี้ยงปลาในกระชัง กลุ่มผู้นำชุมชน กลุ่มคณะกรรมการหมู่บ้าน กลุ่มธรรมาตรา กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อน กลุ่มชาวบ้าน การประปาแก่งคร้อ และโครงการไฟฟ้าพลังงานน้ำเขื่อนลำปะทาว ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลแบ่งเป็น 2 ส่วนคือ 1) การเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ เป็นการเก็บข้อมูลที่รวบรวมจากเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ เช่น วารสาร บทความ และเอกสารรายงานการประชุม 2) การเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม ใช้การสัมภาษณ์ตามแนวทางการสัมภาษณ์และการสังเกต สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้อาจำแนกและจัดหมวดหมู่ข้อมูล เปรียบเทียบข้อมูลภายในหมวดหมู่เดียวกัน จากนั้นจึงนำข้อมูลในหมวดหมู่ต่างกั้มาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ทั้งระบบ หรือหาความสัมพันธ์แบบองค์รวม (Holism) พร้อมกันนี้ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล โดยการดำเนินไปในลักษณะทำซ้ำสลับกลับไปมาเช่นนี้ตลอดระยะเวลาของการศึกษาข้อมูลภาคสนาม จากนั้นจึงสรุปผลการวิจัย โดยการวิเคราะห์ตามกรอบแนวคิดทฤษฎีอิกคั้ง และนำเสนอข้อมูลในลักษณะการพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Analysis)

## ผลการวิจัยและอภิปรายผล

### 1. สาเหตุของความขัดแย้ง ประกอบด้วย 5 ด้านคือ

1) โครงสร้างทางอำนาจที่แตกต่างกันหรือไม่เท่าเทียมกันระหว่างรัฐกับชุมชน ทำให้บุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่าได้ประโยชน์จากทรัพยากร ส่วนบุคคลที่มีอำนาจด้อยกว่าจะเสียประโยชน์ กล่าวคือรัฐนำกฎหมายหรือกฎระเบียบมาบังคับใช้ ทำให้ประชาชนบางกลุ่มได้รับความเดือดร้อนจากโครงการพัฒนาของหน่วยงานภาครัฐ ผลการศึกษาพบว่าความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับชาวบ้าน มีความซับซ้อนเชิงโครงสร้าง ทั้งนี้เพราะมีหน่วยงานในระดับท้องถิ่น คือองค์การบริหารส่วนตำบลนาหนองทุ่ม เทศบาลตำบล นาหนองทุ่ม ส่วนภูมิภาคได้แก่ อำเภอแก่งคร้อและจังหวัดชัยภูมิ รวมทั้งหน่วยงานรัฐวิสาหกิจประกอบด้วย การประปาแก่งคร้อ การประปาจังหวัดชัยภูมิ การประปาเขต 6 ขอนแก่น แต่ไม่สามารถตัดสินใจในการคลี่คลายความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้ เพราะ

มีความเกี่ยวข้องกับเชิงโครงสร้างที่ซับซ้อนของหน่วยงาน ทำให้การบริหารจัดการมีความซับซ้อน กล่าวคือบทบาทของแต่ละหน่วยงานมีปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกัน รวมทั้งการใช้อำนาจนโยบายและกฎหมายมาปฏิบัติกรกับคนในชุมชนทำให้ชุมชนเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือหน่วยงานมีลักษณะอัมพาตเชิงโครงสร้าง แม้ว่ารัฐอ้างว่ากระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แต่ท้องถิ่นกลับไม่มีอำนาจหรือสามารถตัดสินใจหรือกลไกการแก้ไขปัญหาได้ สอดคล้องกับ Ralf Dahrendorf (1959) กล่าวว่า ความขัดแย้งขึ้นอยู่กับโครงสร้างทางอำนาจ เพราะสังคมมีความไม่เที่ยมกันในด้านสิทธิอำนาจ (Inequality of Authority) โดยผู้มีอำนาจเหนือกว่า (Domination) จะมีสิทธิอำนาจในการสั่งการ ออกกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อบังคับผู้ที่อยู่ใต้อำนาจ (Subjection) ทำให้มีกลุ่มได้ประโยชน์และเสียผลประโยชน์ นอกจากนี้ผลกระทบจากนโยบายของรัฐที่ไม่ยอมรับสิทธิในการเข้ามาใช้ประโยชน์จากน้ำของชุมชนคือ จากผลการศึกษาพบว่า นอกจากชาวบ้านจะไม่สามารถรักษาทรัพยากรน้ำที่ชาวบ้านใช้ประโยชน์แล้ว ยังจะทำให้ขาดสิทธิชุมชนในการใช้น้ำในอนาคต ทั้ง ๆ ที่เหตุผลความจำเป็นมาจากแนวคิดการพัฒนาของรัฐที่ต้องการสร้างความเจริญ โดยวัดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งมุ่งให้ชนบทเป็นแหล่งสร้างผลผลิตทางการเกษตร คำจุนระบบเศรษฐกิจแบบมหภาค สร้างแรงจูงใจการผลิตแบบเข้มข้น ซึ่งชุมชนบ้านนาแก ตำบลนาหนองทุ่ม ก็ตกอยู่ในสภาพเช่นนั้น ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องจากความขัดแย้งในการนำแนวคิดการพัฒนาทรัพยากรของชุมชนมาพัฒนาารัฐ

2) การรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่แตกต่างกัน ทั้งสองกรณีศึกษามีการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณน้ำที่แตกต่างกัน เนื่องจากหน่วยงานของรัฐจะอ้างถึงข้อมูลที่เป็นตัวเลขหรือข้อมูลเชิงหลักการ ส่วนชาวบ้านจะอาศัยข้อมูลที่เกิดจากประสบการณ์หรือองค์ความรู้ที่เกิดจากสังสมและแลกเปลี่ยนกันชุมชน จึงมีลักษณะเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ ซึ่งการรับรู้ข้อมูลที่แตกต่างกันเป็นสาเหตุสำคัญที่นำมาสู่ความขัดแย้ง สอดคล้องกับที่ Pneuman & Bruehl (1982) ที่กล่าวว่าความแตกต่างในการรับรู้ที่ไม่เหมือนกัน หรือการรับรู้ในการกระทำที่มีเป้าหมายไปด้วยกันไม่ได้เป็นผลให้เกิดความขัดแย้ง รวมทั้งการรับรู้ที่ถูกบิดเบือนหรือการรับรู้ที่แตกต่างกันสามารถทำให้เกิดความขัดแย้งได้

3) ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับชุมชนที่แตกต่างกัน คือหน่วยงานภาครัฐได้เข้าไปแย่งชิงและครอบครองทรัพยากรน้ำจากชุมชนที่ใช้น้ำในภาคการเกษตรและนำน้ำไปผลิตประปาเพื่อเลี้ยงประชากรในเขตเมือง เนื่องจากการประปาแก่งศรีอ้ออ้าง



ว่าดำเนินงานตามนโยบายและระเบียบของทางราชการ ขณะที่ชุมชนซึ่งเป็นเจ้าของทรัพยากรได้อำนาจสิทธิชุมชนและการจัดการตามวิถีชุมชน สุดท้ายก็ไม่สามารถต่อต้านหรือท้าทายอำนาจของหน่วยงานภาครัฐได้ ทำให้ทรัพยากรของชุมชนตกอยู่อำนาจของหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งกรณีความขัดแย้งระหว่างชุมชนที่อยู่ต้นน้ำกับชุมชนที่อยู่กลางน้ำ ที่มีความสัมพันธ์แตกต่างจากอดีตซึ่งมีความเป็นเครือญาติ แต่ปัจจุบันมีการกระทบกระทั่งกันบ่อยขึ้น เพื่อแย่งชิงการใช้ประโยชน์จากน้ำ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Max Weber (1978) ที่กล่าวว่า ความขัดแย้งเกิดจากฐานอำนาจที่แตกต่างกันของกลุ่มคนในสังคม ซึ่งกรณีของกลุ่มผู้ใช้น้ำบ้านนาแก่กับการประปาแก่งคร้อก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน

4) ผลประโยชน์ของรัฐอยู่เหนือผลประโยชน์ของชุมชน โดยรัฐจะอ้างผลประโยชน์ของส่วนรวม หรือการพัฒนาไปสู่ความเจริญของเมือง โดยเฉพาะอำเภอแก่งคร้อ ซึ่งมีนโยบายเป็นเมืองแห่งอุตสาหกรรมสิ่งทอ ซึ่งต้องได้รับการพัฒนาทั้งภาคธุรกิจ บริการ และอุตสาหกรรม ขณะที่ชุมชนมองทรัพยากรเป็นฐานในการดำรงชีวิต ชาวบ้านจึงตระหนักและรับรู้ถึงคุณค่าของทรัพยากรเป็นอย่างดี ในที่สุดประปาแก่งคร้อได้แย่งน้ำไปจากชุมชน ทำให้ชาวบ้านรู้สึกเสียผลประโยชน์ จึงนำมาสู่การเรียกร้องและปกป้องผลประโยชน์ จากสาเหตุของความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ชี้ให้เห็นว่า การแย่งชิงทรัพยากรน้ำเพื่อนำไปใช้ในการเกษตรและการจำหน่าย เป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยในการผลิตตามที่ Karl Marx (1990) กล่าวว่าแต่ละกลุ่มพยายามสนองประโยชน์ของตน มีผลให้อีกกลุ่มหนึ่งจะเสียประโยชน์ โดยต่างฝ่ายต่างแสวงหาผลประโยชน์ คือต่างฝ่ายต่างแย่งชิงทรัพยากรน้ำและการครอบครองทรัพยากรอันเป็นผลประโยชน์ของส่วนตนไว้ จึงเห็นได้ว่าการดำเนินการดังกล่าวหน่วยงานรัฐได้ประโยชน์ ส่วนชาวบ้านเสียผลประโยชน์ ซึ่งมีลักษณะเหมือนกันกับกรณีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้เลี้ยงปลาในกระชังกับกลุ่มผู้ใช้น้ำ เพราะคนต้นน้ำมีรายได้ที่เกิดจากการขายปลา ส่วนคนกลางน้ำกังวลเกี่ยวกับสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ผลประโยชน์ที่ต่างกันจึงเป็นเงื่อนไขที่นำมาสู่ความขัดแย้งที่เผชิญหน้ากันระหว่างชุมชนกับชุมชน

5) ค่านิยมความเห็นที่แตกต่างกัน กรณีศึกษาดังกล่าวได้เกิดขึ้นในเงื่อนไขการให้คุณค่าที่แตกต่างกัน กล่าวคือหน่วยงานภาครัฐเน้นคุณค่าไปสู่การพัฒนา ความทันสมัย และประโยชน์ของส่วนรวม ขณะที่ชุมชนมองคุณค่าของทรัพยากรน้ำในเชิงวิถีชีวิต หรือน้ำคือชีวิต จากผลการศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่าความขัดแย้งในการให้คุณค่าความหมายที่

แตกต่างกัน ได้ทำให้ความขัดแย้งทวีความเข้มข้นและซับซ้อนมากขึ้นอีก เนื่องจากการพัฒนาของรัฐได้นำหลักการจัดการทรัพยากรในระบบกรรมสิทธิ์เอกชน กล่าวคือ การประปาอำเภอแก้งคร้อ มีวิธีการใช้ทรัพยากรเพื่อสนองตอบต่อระบบตลาดเข้าสู่ชุมชน ในขณะที่ชาวบ้านส่วนใหญ่ยังคงดำรงชีวิตด้วยการพึ่งพาทรัพยากรเพื่อยังชีพ และยังคงยึดมั่นในการจัดการทรัพยากรส่วนรวมตามหลักประเพณี การมีหลักการจัดการทรัพยากรทับซ้อนกันอยู่ 2 ประเภท ในขณะที่มีวิธีการใช้ทรัพยากรที่แตกต่างกันจึงเป็นเงื่อนไขให้เกิดความขัดแย้ง รวมทั้งกรณีของกลุ่มคนต้นน้ำที่เน้นการเข้าถึงทรัพยากรน้ำเพื่อใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำ ส่วนกลุ่มผู้ใช้ที่อาศัยอยู่ตอนกลางน้ำเน้นคุณภาพน้ำและสิ่งแวดล้อมที่ดี ดังนั้นความขัดแย้งจึงเกิดขึ้นระหว่างกลุ่มคนที่ได้รับประโยชน์ได้หนีภัยและตีความหลักการจัดการทรัพยากรที่แตกต่างกัน เพื่อแข่งขันขับเคี่ยวกันให้มีสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำ

**2. กระบวนการในการคลี่คลายความขัดแย้ง** ประกอบด้วยกระบวนการในการคลี่คลาย 4 ขั้นตอน สำหรับกระบวนการในการคลี่คลายความขัดแย้งกรณีแรก ผลการศึกษาพบว่า มีกระบวนการในการคลี่คลายความขัดแย้ง 4 ขั้นตอน ซึ่งแตกต่างจากกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์ ซึ่งมีอยู่ 5 ขั้นตอน ดังนี้ Sermsak Wisalaphorn (2534) , Ruble and Thomas (1976) and M. Azalur Rahim (1985)

ขั้นตอนที่หนึ่ง การพูดคุยเพื่อร่วมกันวิเคราะห์ที่มาของปัญหา สำหรับรูปแบบที่ใช้ในการคลี่คลายความขัดแย้งคือการแข่งขัน โดยต่างฝ่ายต่างมุ่งเน้นแข่งขันเพื่อเอาชนะอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งแต่ละฝ่ายพยายามเสนอสิ่งที่จะเป็นประโยชน์กับฝ่ายตนเอง ผลการศึกษาพบว่า ในขั้นตอนนี้หน่วยงานภาครัฐใช้ยุทธวิธีให้ข้อมูลด้านดีและมีประโยชน์ รวมทั้งการพัฒนาที่จะนำไปสู่ความเจริญของอำเภอแก้งคร้อ ส่วนชาวบ้านใช้แกนนำในการพูดคุย การรวมพลังชุมชน การใช้ประสบการณ์ที่เป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ในพื้นที่ รวมทั้งการรวบรวมรายชื่อคัดค้าน เพื่อแสดงให้เห็นถึงความไม่เห็นด้วยกับปฏิบัติการของหน่วยงานภาครัฐที่ยืนยันจะดำเนินการก่อสร้างต่อไป อันนำมาสู่ผลที่เกิดขึ้นคือการลงมติที่ประชุมที่ไม่เห็นด้วยกับโครงการ และการประปาแก้งคร้อได้ว่าจ้างบริษัทของคณะกรรมการโยธาดำเนินการก่อสร้างโครงการฯ

ขั้นตอนที่สอง การแสวงหาแนวทางข้อสรุปร่วม ขั้นตอนนี้ใช้รูปแบบการคลี่คลายความขัดแย้งคือการเจรจาต่อรอง ผลการศึกษาพบว่า หน่วยงานภาครัฐยอมรับข้อเสนอของชาวบ้านในที่ประชุมที่จะชะลอโครงการออกไปจนกว่าจะมีการศึกษาหาแนวทางที่

เหมาะสม โดยหน่วยงานภาครัฐใช้ยุทธวิธีอำนวยการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม การเจริญเติบโตของอำเภอแก้งคร้อ ในอนาคต และอ้างมติที่ประชุมที่มีผู้นำชุมชนเข้าร่วมประชุม ในขณะที่ชาวบ้านใช้พลังชุมชนในการเรียกร้อง การใช้ทุนทางสังคม และการระดมทุนในการต่อสู้ต่อรองกับหน่วยงานภาครัฐ ผลที่เกิดขึ้นการประปาได้ขออนุญาตให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนโครงการ ขณะที่การดำเนินโครงการมีความก้าวหน้าร้อยละ 90 ส่วนชาวบ้านไม่พอใจเพราะเห็นว่าตนเองถูกหลอก จนในที่สุดต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ย

ขั้นตอนที่สาม การไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง เนื่องจากทั้งคู่มีท่าทีแข็งขันจึงยังคงใช้รูปแบบการแข่งขันในการคลี่คลายความขัดแย้งซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิเป็นคนไกล่เกลี่ย ในขั้นตอนนี้รัฐใช้ยุทธวิธีการยอมรับข้อเสนอทั้งหมดในเวทีประชุม แต่ในทางปฏิบัติยังคงดำเนินโครงการอย่างต่อเนื่อง ส่วนชาวบ้านใช้พลังรวมชุมชนและใช้ทุนทางสังคมในการตอบโต้ต่อรองกับหน่วยงานภาครัฐ และผลที่เกิดขึ้นคือได้ข้อตกลงว่าจะศึกษาผลกระทบและชะลอโครงการก่อสร้าง แต่ในข้อเท็จจริงการประปาแก้งคร้อยังคงดำเนินการก่อสร้างต่อ และคนกลางก็ขอให้ชาวบ้านเห็นแก่ส่วนรวม ในมุมมองของชาวบ้านมองว่ารัฐเข้าข้างรัฐและไม่ไว้วางใจรัฐ

ขั้นตอนที่สี่ การพูดคุยเจรจาต่อรอง เกิดขึ้นต่อเนื่องจากการใช้คนกลางไกล่เกลี่ยที่ให้ทั้งสองฝ่ายมาพูดคุยเจรจาต่อรองกัน รูปแบบที่ใช้ในขั้นตอนนี้คือการแข่งขันโดยหน่วยงานภาครัฐซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิได้เชิญผู้อำนวยการประปาเขต 6 ที่มีอำนาจในการตัดสินใจเข้าร่วมประชุมรับรู้และร่วมหาทางแก้ปัญหา ส่วนชาวบ้านใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่เป็นประสบการณ์ในพื้นที่ พร้อมกับนำเสนอข้อมูลและทางออกตามวิถีชุมชนที่ยืดหยุ่นแล้ว และผลที่เกิดขึ้นคือการประปาเขต 6 ได้มีคำสั่งชะลอโครงการออกไปเพื่อหาทางเหมาะสมและทำประปาพิจารณารับฟังความเห็นของชาวบ้านในพื้นที่ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าประปาแก้งคร้อยังคงดำเนินการก่อสร้างตามโครงการอย่างต่อเนื่องจนแล้วเสร็จร้อยละ 90 และในที่สุดการประปาเขต 6 ได้ขออนุญาตวางท่อส่งน้ำดิบเพื่อให้บริการน้ำประปาอย่างทั่วถึง และผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อนุมัติให้ดำเนินการ จนนำมาสู่ความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับหน่วยงานภาครัฐอีกครั้ง แม้ผลการลงคะแนนเสียงของชาวบ้าน 1,700 เสียงไม่เห็นด้วยกับการผันน้ำเพื่อผลิตน้ำประปา แต่การประปาก็ได้ดำเนินการวางท่อจนเสร็จเรียบร้อยและเปิดทดสอบใช้งานไปแล้วสอบ

ครั้ง ทำให้ความขัดแย้งบานปลายและรุนแรงมากยิ่งขึ้น ทำให้การคลี่คลายในขั้นตอนที่ 5 คือการหาข้อสรุปร่วมกันยังไม่เกิด ขณะเดียวกันชาวบ้านได้ร้องเรียนไปยังสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เพื่อขอความช่วยเหลือ จากนั้นสำนักนายกรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องให้จังหวัดเป็นผู้พิจารณาและรับผิดชอบโครงการ ในขณะที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ส่งเจ้าหน้าที่มาตรวจสอบและหาข้อมูลเบื้องต้นเพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการต่อไป

ในส่วนของการคลี่คลายความขัดแย้งกรณีที่สอง ผลการศึกษาพบว่า มีกระบวนการในการคลี่คลายความขัดแย้งประกอบด้วย 2 ขั้นตอน ได้แก่

1) ขั้นตอนที่ 1 การเจรจาต่อรอง โดยการพูดคุยที่มาของปัญหาการเลี้ยงปลาในกระชังของกลุ่มผู้เลี้ยงปลาในกระชังซึ่งเป็นคนต้นน้ำกับกลุ่มผู้ใช้น้ำที่ได้รับเดือดร้อนที่อาศัยอยู่กลางน้ำ รูปแบบที่ใช้ในการคลี่คลายคือการแข่งขันเนื่องจากทั้งสองฝ่ายต้องการชนะเหนืออีกฝ่ายหนึ่ง สำหรับยุทธวิธีที่ใช้ในการเจรจาต่อรองนั้น กลุ่มผู้เลี้ยงปลาในกระชังอ้างนโยบายของหน่วยงานภาครัฐที่สนับสนุนโครงการ และการได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) รวมทั้งความชอบธรรมตามสิทธิชุมชนของคนต้นน้ำ ส่วนกลุ่มผู้ใช้น้ำบ้านนาแก้ไขการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาผลกระทบด้านต่าง ๆ และการรวมตัวสร้างพลังชุมชนเรียกร้อง ผลที่เกิดขึ้นในขั้นตอนนี้คือไม่สามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันได้ และกลุ่มผู้ใช้น้ำได้ร้องเรียนไปที่สำนักงานประมงจังหวัดชัยภูมิ

2) ขั้นตอนที่ 2 การเจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง เกิดขึ้นเนื่องจากทั้งสองฝ่ายตกลงที่จะใช้การเจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง โดยมีหัวหน้าสำนักงานโครงการไฟฟ้าเขื่อนลำปะทาวเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ย รูปแบบที่ใช้ในขั้นตอนนี้คือการประสานความร่วมมือ เน้นให้ทั้งสองฝ่ายพูดคุยถึงปัญหาและแสดงเหตุผลจุดยืนของแต่ละฝ่าย เพื่อปรับจากจุดยืนแต่ละฝ่ายไปสู่ผลประโยชน์ร่วมของทั้งสองฝ่าย สำหรับยุทธวิธีที่ใช้ในการต่อสู้ต่อรอง กลุ่มผู้เลี้ยงปลาในกระชังใช้วิธีการขอเลี้ยงปลาในกระชังต่อโดยให้เหตุผลเกี่ยวกับผลกระทบทางเศรษฐกิจหากหยุดเลี้ยง พร้อมกับรับฟังข้อเสนอและเหตุผลของกลุ่มผู้ใช้น้ำ ส่วนกลุ่มผู้ใช้น้ำได้เรียกร้องให้หยุดเลี้ยงปลาในกระชังเพราะส่งผลกระทบต่อสุขภาพ พร้อมกับรับฟังเหตุผลและทางเลือกของกลุ่มผู้เลี้ยงปลาในกระชัง ในที่สุดทั้งสองฝ่ายพิจารณาทางเลือกที่ดีและบรรลุข้อตกลงร่วมกัน

3. แนวทางที่เหมาะสมในการคลี่คลายความขัดแย้งในบริบทสังคมไทย

1) การกำหนดนโยบายของรัฐควรดำเนินการในลักษณะป้องกันความขัดแย้งมากกว่าสร้างความขัดแย้ง ในการกำหนดนโยบายหรือกฎระเบียบต่าง ๆ หน่วยงานภาครัฐจะเป็นผู้กำหนดโดยปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนคือจากบนลงล่างทำให้เกิดความขัดแย้งเนื่องจากมีผู้ได้รับผลกระทบ แนวทางที่เหมาะสมคือประชาชนในพื้นที่ควรเข้ามามีส่วนร่วม ในการกำหนดนโยบาย หรือกฎระเบียบ หรือโครงการในลักษณะจากล่างขึ้นบน เพราะหากดำเนินการในวิธีการนี้ความขัดแย้งย่อมไม่เกิดขึ้น

2) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ผลการศึกษาพบว่า โครงการพัฒนาของหน่วยงานภาครัฐ จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตั้งแต่เริ่มต้น โดยดำเนินการให้เกิดความสมบูรณ์ทั้งรูปแบบและเนื้อหา คือให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้งการปรับวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและตัดสินใจให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน

3) การหาบุคคลที่เป็นกลางในการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้ความขัดแย้งได้รับการคลี่คลายหรือยุติลงได้ บุคคลที่เป็นกลางในการไกล่เกลี่ยต้องเป็นที่เคารพและยอมรับของทุกฝ่าย และต้องเป็นผู้ที่เข้าใจบริบทเกี่ยวกับกรณีความขัดแย้งเป็นอย่างดี เพราะจะสามารถช่วยกระตุ้นให้ทุกฝ่ายสามารถมองหาผลประโยชน์ร่วมกันได้ดีขึ้น และมีความเป็นกลางที่แท้จริง เพราะหากมีลักษณะเอนเอียงหรือไม่เป็นกลางย่อมจะทำให้ความขัดแย้งรุนแรงมากขึ้น และนำไปสู่การฟ้องศาล หรือองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ

4) การใช้ทุนทางสังคม ได้แก่ บุคคลหรือกลุ่มองค์กรที่ช่วยเหลือหลอมหรือสร้างความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคม ผลการศึกษาพบว่า การคลี่คลายความขัดแย้งในชุมชนอาศัยประธานกลุ่มผู้ใช้น้ำในการแบ่งปันหรือจัดคิวในการจัดสรรน้ำ รวมทั้งที่ปรึกษากลุ่มผู้ใช้น้ำซึ่งมีความรู้ด้านกฎหมาย ซึ่งเป็นลูกหลานของชุมชนบ้านนาแก และทำหน้าที่ประสานหน่วยงานภายนอกเข้ามาเป็นที่เลี้ยงเพื่อให้ความรู้เรื่องต่าง ๆ ที่ชาวบ้านให้ความสนใจ นอกจากนี้ยังมีกลุ่มธรรมยาตราซึ่งเป็นองค์กรทางศาสนาที่เข้ามาช่วยขัดเกลาและสร้างจิตสำนึกในการอยู่ร่วมกันของชุมชน ทำให้คนในชุมชนมีความศรัทธา เชื่อมั่น ให้อภัย ไว้วางใจซึ่งกันและกัน ส่งผลให้ความขัดแย้งในชุมชนไม่รุนแรงและคลี่คลายไปได้ในที่สุด

## สรุปผลการศึกษา

ความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับหน่วยงานภาครัฐ ผลการวิจัยพบว่า กระบวนการในการคลี่คลายความขัดแย้งใช้การเจรจาต่อรองและการเจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง เนื่องจากทั้งสองฝ่ายมีจุดยืนคือประโยชน์ของตนเองเป็นหลัก รวมทั้งมุ่งแข่งขันเพื่อให้ฝ่ายตนชนะได้สิ่งที่ต้องการ ดังนั้น ผลสรุปร่วมกันทั้งสองฝ่ายจึงไม่เกิดขึ้น ส่วนความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้เลี้ยงปลาในกระชังบ้านท่ากอกกับกลุ่มผู้ใช้น้ำบ้านนาแก เป็นความขัดแย้งที่เผชิญหน้าระหว่างชุมชนกับชุมชน โดยทั้งสองฝ่ายมีวิธีการคลี่คลายความขัดแย้งคือเน้นการเจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลางที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายและมีความเป็นกลาง มุ่งแก้ปัญหาแบบประสานความร่วมมือและการเจรจาโดยยึดผลประโยชน์ร่วมกันของทุกฝ่าย ในที่สุดจึงได้ข้อตกลงที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันของทั้งสองฝ่าย และมีการดำเนินการตามข้อตกลง สำหรับกรณีความขัดแย้งทั้ง 2 กรณี สามารถสรุปภาพรวมของการคลี่คลายความขัดแย้งทั้งสองกรณีดังแสดงรายละเอียดตามตารางที่ 1

### ตารางที่ 1 สรุปภาพรวมของการคลี่คลายความขัดแย้งทั้งสองกรณี

คู่ขัดแย้ง	สาเหตุของความขัดแย้ง	การคลี่คลาย	ผลที่เกิดขึ้น
1. กลุ่มผู้ใช้น้ำบ้านนาแกกับการประปาแก่งศรี (ชุมชนกับหน่วยงานภาครัฐ)	1. โครงสร้างการบริหารจัดการน้ำ - รัฐเป็นตัวตั้ง ชุมชนเป็นฝ่ายตั้งรับ 2. การรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่แตกต่าง - ข้อมูลเชิงหลักการกับข้อมูลจากประสบการณ์ 3. ความสัมพันธ์ของรัฐกับชุมชน - กระบวนการพัฒนาขาดการมีส่วนร่วม 4. ผลประโยชน์ - ผลประโยชน์ของรัฐอยู่เหนือผลประโยชน์ชาวบ้าน 5. ค่านิยม - ความเห็นที่แตกต่างกัน	- การเจรจาต่อรองและการเจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลางโดยยึดจุดยืนเป็นหลัก มุ่งแข่งขันให้ฝ่ายตนได้สิ่งที่ต้องการให้มากที่สุด	- การหาข้อสรุปแล้วยังไม่เกิดขึ้น

<p>2. ผู้เลี้ยงปลาในกระชังกับผู้ใช้น้ำบ้านนาแก (ชุมชนกับชุมชน)</p>	<p>1. ด้านโครงสร้าง</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ชุมชนต้นน้ำสนองนโยบายรัฐ ส่วนชุมชนกลางน้ำรับผลกระทบ</li> </ul> <p>2. ด้านข้อมูลข่าวสาร</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การรับรู้ข้อมูลที่แตกต่างกัน</li> </ul> <p>3. ด้านความสัมพันธ์</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ความสัมพันธ์ไม่เหมือนเดิม</li> </ul> <p>4. ด้านผลประโยชน์</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- คนต้นน้ำมีรายได้ คนกลางน้ำเสียสุขภาพ</li> </ul> <p>5. ด้านค่านิยม</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- คนต้นน้ำเน้นเข้าถึง และใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำ ส่วนกลุ่มผู้ใช้น้ำเน้นคุณภาพน้ำ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การเจรจาไกล่เกลี่ย โดยคนกลางที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายและมีความเป็นกลาง (Impartiality) มุ่งแก้ปัญหาแบบประสานความร่วมมือ (Cooperating) และเจรจาโดยยึดผลประโยชน์ร่วมกันของทุกฝ่าย (Mutual benefit)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ได้ข้อตกลงที่เป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่าย</li> <li>- มีการเคลื่อนย้ายกระชังปลาจากที่เลี้ยงเดิมไปสองร้อยเมตร ทันทีหลังจากที่ได้ข้อตกลง</li> </ul>
--	---	--	--

สาเหตุของความขัดแย้งกรณีการแย่งชิงน้ำระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำบ้านนาแก ตำบลนาหนองพุ่ม กับการประปาอำเภอแก้งคร้อเป็นการเผชิญหน้าในการแย่งชิงทรัพยากรน้ำระหว่างรัฐกับชุมชน และความขัดแย้งกรณีการใช้ประโยชน์จากน้ำระหว่างกลุ่มผู้เลี้ยงปลาในกระชังบ้านท่ากอก ตำบลเก่าเย่าตึกกับกลุ่มผู้ใช้น้ำบ้านนาแก ตำบลนาหนองพุ่ม เป็นการเผชิญหน้าระหว่างชุมชนกับชุมชน อาจกล่าวได้ว่าสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่ความขัดแย้ง ได้แก่

1) ด้านโครงสร้าง เกิดจากโครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ไม่เท่าเทียมกันเนื่องจากหน่วยงานภาครัฐเป็นฝ่ายตัวตั้งกล่าวคืออำนาจหน้าที่ที่มีกฎหมายและนโยบายรองรับ เป็นฐานอำนาจในการตัดสินใจและบริการจัดการทรัพยากรน้ำ ในขณะที่ชุมชนเป็นฝ่ายตั้งรับคือยอมรับและปฏิบัติตามนโยบายเพราะมีอำนาจน้อยกว่า ในที่สุดนโยบายการพัฒนาของหน่วยงานภาครัฐครอบคลุมความต้องการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่น ส่งผลให้ชุมชนซึ่งเป็นเจ้าของทรัพยากรสูญเสียฐานทรัพยากรในชุมชน สะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน

2) ด้านข้อมูลข่าวสาร เป็นเรื่องของการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่แตกต่างกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับชุมชน กล่าวคือหน่วยงานภาครัฐเน้นข้อมูลในเชิงหลักการที่เป็นหลักทางวิชาการ ที่พิสูจน์ได้และมีเหตุผลในทางเศรษฐศาสตร์ เช่น หน่วยงานภาครัฐมีความเห็นว่าปริมาณน้ำมีเพียงพอสำหรับการผลิตกระแสไฟฟ้าและการเกษตร

ของชาวบ้าน ส่วนชุมชนรับรู้ข้อมูลที่เกิดจากประสบการณ์หรือข้อมูลเชิงประจักษ์ทั้งนี้ เพราะประสบการณ์ที่ผ่านมาทำให้ชาวบ้านรับรู้ดีว่าปริมาณน้ำในฤดูกาลทำนอไม่เพียงพอ ระหว่างชาวบ้านด้วยกันยังขัดแย้งกันอยู่เป็นประจำ รวมทั้งการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการผันน้ำเพื่อนำน้ำไปผลิตน้ำประปาเลี้ยงคนเมือง หน่วยงานภาครัฐให้ข้อมูลในด้านที่ดีและมีประโยชน์ต่อชุมชน ส่วนข้อมูลด้านผลกระทบเชิงลบกับชุมชนเจ้าหน้าที่ไม่ได้ให้ข้อมูลแต่อย่างใด ทำให้ชาวบ้านรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ไม่รอบด้าน

3) ด้านความสัมพันธ์ การมีความเห็นที่แตกต่างกัน แย่งชิงผลประโยชน์กัน ทำให้เกิดความรู้สึก ไม่พอใจ ไม่วางใจกัน ระหว่างหน่วยงานภาครัฐและชุมชน และระหว่างชุมชนที่อยู่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ เกิดข้อของผู้ได้ประโยชน์ ผู้เสียประโยชน์ หรือผู้ที่ไม่ได้รับการเป็นธรรม และทำลายความสัมพันธ์ดั้งเดิม

4) ด้านการใช้ประโยชน์ สะท้อนให้เห็นถึงผลประโยชน์ของรัฐอยู่เหนือผลประโยชน์ชาวบ้าน ซึ่งแต่ละกลุ่มจะมุ่งผลประโยชน์ของกลุ่มตนได้แก่ กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน ชาวบ้านผู้ประกอบอาชีพเลี้ยงปลากระชัง กลุ่มผู้ใช้น้ำ และกลุ่มธุรกิจบ้านพักโฮมสเตย์

5) ด้านค่านิยม เป็นเรื่องค่านิยมความเห็นที่แตกต่างกันในการพัฒนา การส่งเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการผลิตน้ำประปา การเลี้ยงปลาในกระชังของหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชนที่เลี้ยงปลาเพื่อเพิ่มรายได้กับชาวบ้านรอบเขื่อนลำปะทาวที่ต้องการคุณภาพชีวิต สุขภาพและสิ่งแวดล้อมที่ดี ทำให้มีความเห็นที่ต่างกันจึงเกิดความขัดแย้ง

ในส่วนของกระบวนการในการคลี่คลายความขัดแย้ง จากผลการศึกษาคั้งนี้พบว่า การคลี่คลายความขัดแย้งกรณีแรกมีกระบวนการในการคลี่คลาย 4 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1 การพูดคุย เพื่อร่วมกันวิเคราะห์ที่มาของปัญหาการแย่งน้ำจากกลุ่มใช้น้ำเพื่อการเกษตรไปผลิตน้ำปาเพื่อเลี้ยงคนเมือง ใช้รูปแบบการแข่งขันนำไปสู่การลงมติที่ประชุมให้ยกเลิกโครงการ สำหรับยุทธวิธีหน่วยงานภาครัฐใช้นโยบายเพื่อสร้างความชอบธรรมในการดำเนินโครงการ ส่วนชาวบ้านใช้ทุนทางสังคมคือประธานและที่ปรึกษากลุ่มผู้ใช้น้ำ ใช้พลังชุมชนและข้อมูลเชิงประจักษ์จากพื้นที่ มีการแข่งขันเอาชนะ ทำให้ไม่บรรลุข้อตกลง และ ไม่ไว้วางใจกัน



ขั้นตอนที่ 2 การแสวงหาแนวทางข้อสรุปร่วม ในขั้นตอนนี้กลุ่มผู้ใช้น้ำได้เสนอทางออก 3 ข้อคือ ให้การประปาแก้งคร้อยกเลิกโครงการ จัดหาพื้นที่รองรับเพื่อเก็บกักน้ำผลิตประปา และชะลอโครงการออกไปจนกว่าจะมีการลงประชามติของชาวบ้าน ใช้รูปแบบการยอมตามคือการประปาแก้งคร้อยอมรับข้อเสนอของกลุ่มผู้ใช้น้ำในที่ประชุม ยุทธวิธีหน่วยงานภาครัฐใช้มติที่ประชุมที่ผู้นำชุมชนเห็นชอบให้ดำเนินโครงการ ส่วนชาวบ้านใช้พลังกลุ่มและชุมชน ใช้ทุนทางสังคมคือกลุ่มแกนนำของกลุ่มผู้ใช้น้ำ การระดมทุนเพื่อใช้ในการต่อสู้เรียกร้อง และผลที่เกิดขึ้นคือประปายอมรับข้อเสนอในที่ประชุม แต่ไม่ยอมปฏิบัติตาม และดำเนินการก่อสร้างโครงการต่อ

ขั้นตอนที่ 3 การไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง คือทั้งสองฝ่ายเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ย ในขั้นตอนนี้ใช้รูปแบบการประนีประนอม โดยผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะคนกลางไกล่เกลี่ยได้ศึกษาข้อมูลเพิ่มเติม เชิญทั้งสองฝ่ายเข้าร่วมพูดคุยไกล่เกลี่ยและเปิดโอกาสให้เกิดการประนีประนอม ยุทธวิธีหน่วยงานภาครัฐใช้ผู้ว่าราชการจังหวัดไกล่เกลี่ยเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือ และความชอบธรรมในการดำเนินโครงการ พร้อมกับยอมรับข้อเสนอในที่ประชุม ส่วนชาวบ้านใช้ทุนทางสังคมคือประธานและที่ปรึกษากลุ่มผู้ใช้น้ำ และผลที่เกิดขึ้นคือชาวบ้านเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีความไม่เป็นกลาง เพราะมีความเอนเอียงและโน้มน้ำหนักให้ชาวบ้านยอมรับข้อเสนอของหน่วยงานภาครัฐทำให้ไม่บรรลุข้อตกลง

ขั้นตอนที่ 4 การพูดคุยเจรจาต่อรอง จากผลการศึกษาพบว่าหน่วยงานภาครัฐได้ให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเข้าร่วมประชุมการเจรจา คือผู้อำนวยการการประปาเขต 6 ขอนแก่น ขั้นตอนนี้ใช้รูปแบบการร่วมมือ โดยให้ทั้งสองฝ่ายพูดคุยเจรจาถึงปัญหาและทางออกร่วมกัน และผู้อำนวยการการประปาเขต 6 ขอนแก่น ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจได้รับข้อเสนอของชาวบ้านกลุ่มผู้ใช้น้ำ โดยให้ชะลอโครงการออกไป จนกว่าจะมีการศึกษาหาแนวทางที่เหมาะสมเพื่อดำเนินงานในอนาคต ยุทธวิธีหน่วยงานรัฐเชิญผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานการพูดคุยเจรจา และมีผู้อำนวยการการประปาเขต 6 เข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาตัดสินใจ ส่วนชาวบ้านเน้นข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับปัญหาปริมาณน้ำไม่เพียงพอต่อการทำการเกษตรในพื้นที่อันเป็นประสบการณ์และองค์ความรู้ที่เป็นภูมิปัญญาชุมชน และผลที่เกิดขึ้นได้มีการชะลอโครงการออกไปไม่มีกำหนด แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏข้อเท็จจริงว่าการประปาแก้งคร้อดำเนินงานก่อสร้างตามโครงการเสร็จไปแล้วร้อยละ 90

ในส่วนของการคลี่คลายความขัดแย้งกรณีที่สอง ผลการศึกษาพบว่า มีกระบวนการในการคลี่คลายความขัดแย้งประกอบด้วย 2 ขั้นตอน ได้แก่

1) ขั้นตอนที่ 1 การเจรจาต่อรอง โดยการพูดคุยที่มาของปัญหาการเลี้ยงปลา ในกระชังของกลุ่มผู้เลี้ยงปลาในกระชังซึ่งเป็นคนต้นน้ำกับกลุ่มผู้ใช้น้ำที่ได้รับเดือดร้อนที่อาศัยอยู่กลางน้ำ รูปแบบที่ใช้ในการคลี่คลายคือการแข่งขัน ผลที่เกิดขึ้นในขั้นตอนนี้คือ ไม่สามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันได้

2) ขั้นตอนที่ 2 การเจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง เกิดขึ้นเนื่องจากทั้งสองฝ่ายตกลงที่จะใช้การเจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง โดยมีหัวหน้าสำนักงานโครงการไฟฟ้าเขื่อนลำปะทาวเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ย เนื่องจากเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับจากทั้งสองฝ่าย มีความรู้เกี่ยวกับความขัดแย้งเป็นอย่างดี เทคนิคการเจรจาที่ใช้คือการประสานความร่วมมือ ในที่สุดทั้งสองฝ่ายพิจารณาทางเลือกที่ดีและบรรลุข้อตกลงร่วมกัน

ผลการศึกษาพบว่า ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้เลี้ยงปลาในกระชังบ้านท่าออก กับกลุ่มผู้ใช้น้ำบ้านนาแก เป็นความขัดแย้งที่เผชิญหน้าระหว่างชุมชนกับชุมชน โดยทั้งสองฝ่ายมีวิธีการคลี่คลายความขัดแย้งคือเน้นการเจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลางที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายและมีความเป็นกลาง มุ่งแก้ปัญหาแบบประสานความร่วมมือและการเจรจาโดยยึดผลประโยชน์ร่วมกันของทุกฝ่าย ในที่สุดจึงได้ข้อตกลงที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันของทั้งสองฝ่าย และมีการดำเนินการตามข้อตกลง

## ข้อเสนอแนะ

1. ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งเป็นหน่วยงานในพื้นที่ที่ใกล้ชิดชิดกับประชาชนมากที่สุด เป็นแกนในการประสาน ความร่วมมือของภาคีที่เกี่ยวข้องในการทำงานในลักษณะเชิงรุกเพื่อป้องกันและคลี่คลายความขัดแย้งในระดับพื้นที่ตั้งแต่เริ่มต้น เพื่อไม่ให้ปัญหาความขัดแย้งขยายตัวมากขึ้น เนื่องจากผลการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องยังมีบทบาทน้อย (คือมีเพียงการจัดการทรัพยากรน้ำในท้องถิ่น) ทั้งนี้เนื่องด้วยข้อจำกัดด้านกรอบอำนาจหน้าที่ที่องค์กรได้รับมอบหมาย ดังนั้น การกระจายอำนาจและเพิ่มศักยภาพให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการคลี่คลายความขัดแย้งจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น ควรมีการพัฒนารูปแบบการส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในการป้องกันและแก้ไขความขัดแย้ง

2. หน่วยงานภาครัฐควรให้ความสำคัญกับการป้องกันและลดความขัดแย้งในทุกระดับ โดยให้กลุ่มองค์กรหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือโครงการพัฒนาของภาครัฐ ทั้งนี้เพื่อให้นโยบายหรือโครงการพัฒนาต่างๆ ได้รับการพิจารณาจากมุมมองที่หลากหลายและนำไปสู่ข้อสรุปของนโยบายหรือโครงการ ซึ่งเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกฝ่าย อันจะส่งผลให้ช่วยลดโอกาสที่จะเกิดความขัดแย้งขึ้นมาในการดำเนินนโยบายหรือโครงการ ทั้งนี้จะเห็นได้จากผลการศึกษาทั้ง 2 กรณีที่หน่วยงานภาครัฐไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือโครงการต่างๆ ทำให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างผู้ที่มีส่วนได้เสียกับการใช้ประโยชน์จากลุ่มน้ำลำปะทาวตามมาในภายหลังเมื่อมีการนำนโยบายหรือโครงการมาดำเนินการในพื้นที่

3. ควรจัดให้มีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันเกี่ยวกับการจัดการ การดูแลรักษา พื้นฟูและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำลุ่มน้ำลำปะทาวในเชิงบูรณาการระหว่างชุมชน หน่วยงานภาครัฐ และภาคีต่างๆที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากผลการศึกษาพบว่า ในพื้นที่ศึกษา มีชุมชน หน่วยงานภาครัฐและองค์กรต่างๆที่หลากหลาย ทั้งพื้นที่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ทั้งในเขตชนบทและเมือง ซึ่งล้วนแล้วแต่มีส่วนได้เสียกับการจัดการทรัพยากรน้ำในเขตลุ่มน้ำลำปะทาวทั้งสิ้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็น ต้องเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชน หน่วยงานและองค์กรต่างๆ เหล่านี้ เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ลุ่มน้ำลำปะทาวเพื่อให้เกิดการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน โดยอาจดำเนินการในลักษณะที่เข้าไปหนุนเสริมให้เครือข่ายธรรมชาติ ซึ่งได้ดำเนินการในลักษณะดังกล่าวนี้มาอย่างต่อเนื่องได้เป็นแกนกลางในการเชื่อมประสานให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันต่อไป

4. หน่วยงานภาครัฐควรกำหนดนโยบายในลักษณะที่เป็นการป้องกันความขัดแย้งมากกว่าการกำหนดนโยบายที่สร้างความขัดแย้ง การกำหนดนโยบายในลักษณะที่ป้องกันความขัดแย้งถือเป็นการทำงานเชิงรุก (Pro-active) โดยให้ภาคส่วนที่มีส่วนได้เสียกับนโยบาย เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายตั้งแต่เริ่มต้น เพื่อให้ได้นโยบายที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายและช่วยลดความขัดแย้งเมื่อเอานโยบายมาดำเนินการในระดับพื้นที่ จากผลการศึกษาพบว่า นโยบายของรัฐที่กำหนดโดยไม่ให้ภาคีที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดังที่ปรากฏในกรณีศึกษาทั้ง 2 กรณี ได้นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับชุมชน ซึ่งส่งผลเสียต่อการดำรงชีวิตของชาวบ้านและเกิดความล่าช้าในการดำเนินการตามนโยบาย ต้องใช้เวลานานมากกว่าจะได้ข้อสรุปร่วมกันจนนำไปสู่การยุติ

ความขัดแย้ง ในบางกรณียังไม่สามารถหาข้อยุติได้ทำให้ความขัดแย้งยังคงอยู่ อย่างกรณีความขัดแย้งของการประปาแก่งคร้อกับกลุ่มผู้ใช้น้ำบ้านนาแกดังกล่าวแล้ว การกำหนดนโยบาย ลักษณะนี้ถือเป็นการทำงานแบบตั้งรับ หรือ ตามแก้ปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งไม่เป็นผลดีกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและยังทำให้เสียเวลาและทรัพยากรต่างๆ ในกระบวนการคลี่คลายความขัดแย้งกว่าจะบรรลู่ข้อตกลงร่วมกันได้

5. ควรมีการกระจายอำนาจให้หน่วยงานในระดับพื้นที่มีอำนาจตัดสินใจมากขึ้น จากผลการวิจัยพบว่า ส่วนราชการในพื้นที่ประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานมีโครงสร้างการบริหารที่ซับซ้อน เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอ แก่งคร้อ และผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ แต่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจในเชิงบริหารขั้นสุดท้ายเพื่อทำให้ความขัดแย้งยุติลง ทำให้เกิดผลที่ตามมาคือหน่วยงานในระดับพื้นที่ต้องส่งเรื่องให้ส่วนกลางที่กรุงเทพมหานครเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย การรวมศูนย์อำนาจดังกล่าวทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการกว่าจะได้รับคำตอบหรือผลการตัดสินใจ ทำให้ความขัดแย้งอาจลุกลามต่อไป นอกจากนี้ยังทำให้กลุ่มองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งโดยเฉพาะกลุ่มองค์กรชาวบ้านต้องเดินทางมาที่กรุงเทพมหานคร เพื่อติดตามความคืบหน้าของการตัดสินใจ ทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพื่อการดังกล่าวซึ่งส่งผลกระทบต่อ การประกอบอาชีพและวิถีชีวิตของครอบครัวของชาวบ้านเหล่านั้นด้วย

## กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณ ผศ.ดร.วิยุทธ์ จำรัสพันธุ์ และ รศ.ดร.วงศา เลหาศิริวงศ์ ประธานและกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ขอขอบคุณสถาบันพระปกเกล้า ที่สนับสนุนงบประมาณในการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ รวมทั้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่ช่วยทำให้งานวิจัยสำเร็จลุล่วงด้วยดี

## เอกสารอ้างอิง

- Chantana Bupphasirichok. (2547). **Introduction to peaceful means and nature of conflict society.** (In Thai). Bangkok: King Prajadhipok's Institute.
- Dahrendorf, Ralf. (1959). **Class and Class Conflict in Industrial Society.** Stanford: Stanford University Press.
- Marx, Karl. (1990). **Capital, Volume I.** London: Penguin Books.
- M.Azalur Rahim. (1985). **A Strategy for Managing Conflict in complex Organizations.** Human Relations. Ohio: Ohio Commission on Dispute Resolution and Conflict Management (OCDRCM).
- Pneuman, Roy W. and Margaret E. Bruehl. (1982). **Managing Conflict: A Complete Process-Centered Handbook.** Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Ruble, T.L. & Thomas, K.W. (1976). **Support for a two-dimensional model of conflict behavior.** Organizational Behavior and Human Performance, 16, 143-155.
- Sermsak Wisalaphorn. (2534). **Conflict Management in creatively.** (In Thai). Bangkok : Takiang Printing.
- Weber, Max. (1978). **Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology.** Berkeley: University of California Press.
- Yunyong Inthmuang. (2546). **Communities enhancing learning in assessing the health impacts of water pollution. A case study of Nakornnayok River.** (In Thai). Bangkok : Health Systems Research Institute.