

กฎหมายสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน



นางสาวภัทรียา เทพขจร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2551

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

LAWS SUPPORTING FOR THE ESTABLISHMENT OF WATER-USERS' GROUPS IN THE  
IRRIGATION AREAS

Miss Phatthariya Thepkhachon

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2008

Copyright of Chulalongkorn University

511255



ภัทรียา เทพขจร : กฎหมายสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน. (LAWS SUPPORTING FOR THE ESTABLISHMENT OF WATER-USERS' GROUPS IN THE IRRIGATION AREAS) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : ผศ. อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 158 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน เพื่อให้เกษตรกรได้เข้ามามีส่วนร่วมกับกรมชลประทานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการน้ำ ชลประทานและบำรุงรักษาระบบชลประทานในระดับไร่นา เพื่อให้มีการตรากฎหมายเพื่อสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน และสอดคล้องกับหลักการตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85

จากการศึกษาพบว่า ไม่มีกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่มีความเหมาะสม และไม่เอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน จากกรณีศึกษา กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน ได้แก่ กลุ่มบริหารบ้านคลองด้วน กลุ่มบริหาร 2 ซ้าย – 1 ขวา และสหกรณ์การเกษตรชลประทานยางชุม จำกัด พบว่า การดำเนินกิจกรรมของกลุ่มในด้านการมีส่วนร่วมร่วมกับกรมชลประทานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงประสบปัญหาและมีข้อจำกัดในหลายด้าน ซึ่งสาเหตุที่สำคัญคือ การไม่มีกฎหมายเพื่อสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน ให้สามารถมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทาน และบำรุงรักษาระบบชลประทานในระดับไร่นาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น จึงควรมีกฎหมายเพื่อสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน โดยกฎหมายควรกำหนดถึงขั้นตอนในการจัดตั้ง อำนาจหน้าที่ รูปแบบและโครงสร้างการบริหารจัดการของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน รวมทั้งสิทธิหน้าที่ของเกษตรกรผู้ใช้น้ำไว้อย่างชัดเจน เพื่อรับรองและส่งเสริมให้กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานสามารถมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทานและบำรุงรักษาระบบชลประทานในระดับไร่นาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกษตรกรได้รับน้ำอย่างทั่วถึง เท่าเทียมและเป็นธรรม

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2551

ลายมือชื่อนิสิต *ศิริกานต์ / กษม*

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

# # 498 62725 34 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : WATER-USERS' GROUPS / PEOPLE PARTICIPATION

PHATTHARIYA THEPKHACHON : LAWS SUPPORTING FOR THE  
ESTABLISHMENT OF WATER-USERS' GROUPS IN THE IRRIGATION  
AREAS. ADVISOR : ASST. PROF. EATHIPOL SRISAWALUCK, 158 pp.

This thesis aims to study the establishment of water-users' groups in the irrigation areas to enable farmers to participate in the management of irrigation water; and to legislate appropriate laws to support the establishment of water-users' groups in the irrigation areas in accordance with principles stipulated in the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550.

The study found that there were no existing legal provisions specifically on the establishment of water-users' groups in the irrigation areas. The existing laws was not appropriate and did not facilitate and support activities of the water-users' groups. Results from the case studies of water-users' groups found that the groups encountered issues and various limitations in performing their activities and in their involvement with the Royal Irrigation Department and local administrative agency; the key reason was the lack of law supporting the establishment of water-users' groups to enable the groups to participate in the effective management of the irrigation and maintenance of the irrigation system at the farm level.

Hence, there should be legislation of an appropriate laws to support the establishment of water-users' groups in the irrigation areas which clearly defines procedures involved in its establishment, the authority and function, structure of the management of the water-users' groups as well as the rights and responsibilities of farmers who use the water. Such laws will support and promote water-users' groups to be able to participate in the effective management and maintenance of irrigation system at the farm level.

Field of Study : LAWS

Student's Signature *Phatthariya Thepkhachon*

Academic Year : 2008

Advisor's Signature *S. Eathipol*

## กิตติกรรมประกาศ

ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ ผู้จุดประกายความคิดเกี่ยวกับหัวข้อวิทยานิพนธ์ และได้ให้ความเมตตากรุณาแก่ผู้เขียนเป็นอย่างมาก รวมทั้งได้สละเวลาอันมีค่าของท่านรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ให้ข้อคิด คำแนะนำ และความช่วยเหลือในการเขียนวิทยานิพนธ์ ทั้งยังคอยให้คำชี้แนะเกี่ยวกับประเด็นในวิทยานิพนธ์อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ทำให้การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เลิศวิโรจน์ โกวัฒนะ รองอธิบดีกรมชลประทาน ที่กรุณาสละเวลามาเป็นประธานสอบวิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้เขียน ตลอดจนให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์แก่ผู้เขียน ขอกราบขอบพระคุณท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และท่านรองศาสตราจารย์ ดร.อำนาจ วงศ์บัณฑิต ที่กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ทั้งยังได้ให้ข้อคิด และคำแนะนำอันเป็นประโยชน์แก่ผู้เขียน

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา ที่ได้กรุณาสละเวลาในการให้คำแนะนำ และความช่วยเหลือแก่ผู้เขียน กระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี คุณมนัส กำเนิดมณี ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน กรมชลประทาน ตลอดจนเจ้าหน้าที่โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษากระเสียว เกษตรกรจากกลุ่มบริหารบ้านคลองด้วน และกลุ่มบริหาร 2 ซ้าย - 1 ขวา จังหวัดสุพรรณบุรี เจ้าหน้าที่โครงการอ่างเก็บน้ำยางชุม และเกษตรกรจากสหกรณ์การเกษตรยางชุม จำกัด ที่ได้กรุณาให้ความช่วยเหลือ และให้ข้อมูลประกอบการทำวิทยานิพนธ์ ทำให้เนื้อหาของวิทยานิพนธ์มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณอภิชาติ เพชรรัตน์ คุณชุธิดา สุภักคิตติมณีกุล คุณยศวดี นิลคุหา และคุณอธิป บุตรราช พี่และเพื่อนที่คอยให้กำลังใจและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด ขอขอบใจนางสาวพันธ์ทิพย์ เทพขจร น้องสาวที่คอยช่วยงานต่าง ๆ ของผู้เขียนในระหว่างที่ผู้เขียนทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนผู้มีพระคุณอื่น ๆ ที่ผู้เขียนมิได้กล่าวนามในที่นี้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้หากมีคุณค่าและเป็นประโยชน์ในทางวิชาการอยู่บ้าง ผู้เขียนขอกราบเป็นกตเวทิตาคุณแด่คุณตาคุณยาย และบิดามารดาที่ให้การอบรมสั่งสอน คอยดูแลเอาใจ และเป็นกำลังใจอันสำคัญแก่ผู้เขียนเสมอมา ส่วนความบกพร่องด้วยประการใดของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
<b>บทที่ 1 บทนำ.....</b>	<b>1</b>
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	7
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	8
1.4 สมมุติฐานของการวิจัย.....	8
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
<b>บทที่ 2 การบริหารจัดการชลประทานในประเทศไทย.....</b>	<b>10</b>
2.1 ความหมายของการชลประทานและเขตชลประทาน.....	10
2.2 ประวัติ และแนวคิดเกี่ยวกับการชลประทานในประเทศไทย.....	11
2.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการชลประทาน.....	14
2.3.1 พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482.....	14
2.3.2 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485.....	16
2.3.3 พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505.....	17
2.3.4 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517.....	18
2.3.5 ข้อจำกัดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการชลประทาน.....	19
2.4 รูปแบบการบริหารจัดการชลประทาน.....	20
2.4.1 การชลประทานในระบบเหมืองฝาย.....	20
2.4.2 การชลประทานราษฎร์ตามพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482.....	23

2.4.3 การชลประทานหลวงตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485.....	24
<b>บทที่ 3 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน</b> .....	26
3.1 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	26
3.1.1 นโยบายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.....	29
3.1.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ.....	31
3.1.2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2540.....	31
3.1.2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2550.....	34
3.1.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม โดยวิธีการจัดการร่วมระหว่างรัฐกับประชาชน (Co-management)...	36
3.1.4 การนำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ในการบริหารจัดการ ชลประทาน.....	41
3.2 หลักการกระจายอำนาจ.....	45
3.2.1 หลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ.....	48
3.2.2.1 หลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	48
3.1.2.2 หลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	50
3.2.2 การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.....	51
3.2.3 การนำหลักการกระจายอำนาจมาใช้ในการถ่ายโอนภารกิจชลประทานแก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	53
<b>บทที่ 4 กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานในประเทศไทยและในต่างประเทศ</b> .....	57
4.1 กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานในประเทศไทย.....	57



	หน้า
4.1.1 ความหมายและความเป็นมาของการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน...	59
4.1.2 รูปแบบของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน.....	61
4.1.3 โครงสร้างการบริหารของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน.....	66
4.1.3.1 คณะกรรมการกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน.....	66
4.1.3.2 การประชุมใหญ่.....	69
4.1.3.3 หน่วยงานด้านอื่น ๆ.....	72
4.1.4 อำนาจหน้าที่ของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน.....	74
4.1.5 สิทธิหน้าที่ของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน.....	76
4.1.6 กองทุนชลประทาน.....	77
4.1.7 การเลิกกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน.....	78
4.2 กฎหมายเกี่ยวกับกลุ่มผู้ใช้น้ำในต่างประเทศ.....	79
4.2.1 กฎหมายเกี่ยวกับกลุ่มผู้ใช้น้ำของประเทศอินโดนีเซีย.....	80
4.2.1.1 การจัดตั้ง P3A.....	81
4.2.1.2 สถานะทางกฎหมาย.....	81
4.2.1.3 โครงสร้างการบริหารของ P3A.....	82
4.2.1.4 อำนาจหน้าที่ของ P3A.....	83
4.2.1.5 สิทธิหน้าที่ของสมาชิก.....	83
4.2.1.6 การเงิน.....	83
4.2.1.7 การกำกับดูแล.....	84
4.2.2 กฎหมายเกี่ยวกับกลุ่มผู้ใช้น้ำในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา..	84
4.2.2.1 การจัดตั้งเขตการชลประทาน.....	86
4.2.2.2 สถานะทางกฎหมาย.....	88
4.2.2.3 โครงสร้างการบริหารของเขตการชลประทาน.....	89
4.2.2.4 อำนาจหน้าที่ของเขตการชลประทาน.....	91
4.2.2.5 สิทธิหน้าที่ของผู้ที่อยู่ในเขตการชลประทาน.....	94
4.2.2.6 การเงิน.....	94
4.2.2.7 การกำกับดูแล.....	95
4.2.3 กฎหมายเกี่ยวกับกลุ่มผู้ใช้น้ำในประเทศอื่น ๆ.....	95
4.2.3.1 การจัดตั้ง.....	96

	หน้า
4.2.3.2 การเข้าร่วมเป็นสมาชิก.....	97
4.2.3.3 สถานะทางกฎหมาย.....	97
4.2.3.4 โครงสร้างการบริหาร.....	98
4.2.3.5 อำนาจหน้าที่ของกลุ่มผู้ใช้น้ำ.....	101
4.2.3.6 สิทธิหน้าที่ของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ.....	102
4.2.3.7 การเงิน.....	102
4.2.3.8 การกำกับดูแล.....	103
4.2.3.9 การเลิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ.....	104
<b>4.3 เปรียบเทียบกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานในประเทศไทยกับกลุ่มผู้ใช้น้ำใน</b>	
<b>ต่างประเทศ.....</b>	<b>105</b>
4.3.1 การจัดตั้ง.....	105
4.3.2 การเป็นสมาชิก.....	106
4.3.3 สถานะทางกฎหมาย.....	106
4.3.4 โครงสร้างการบริหาร.....	107
4.3.5 อำนาจหน้าที่ของกลุ่มผู้ใช้น้ำ.....	109
4.3.6 สิทธิหน้าที่ของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ.....	110
4.3.7 การเงิน.....	111
4.3.8 การกำกับดูแล.....	112
4.3.9 การเลิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ.....	113
<b>บทที่ 5 สภาพปัญหาของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานและแนวทางการแก้ไข</b>	
<b>ปัญหา.....</b>	<b>114</b>
5.1 สภาพปัญหาของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานในประเทศไทย.....	114
5.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการนิยามว่ากลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานหมายความว่า	
อย่างไร.....	115
5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน.....	115
5.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขต	
ชลประทาน.....	118

5.1.4 ปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานกับสมาชิก.....	119
5.1.5 ปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน.....	121
5.1.6 ปัญหาเกี่ยวกับการเงินและงบประมาณ.....	123
5.1.7 ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายที่ใช้อยู่บังคับกับกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่มีกฎหมายรองรับ.....	125
5.2 แนวทางแก้ไขปัญหา: กฎหมายสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน.....	127
5.2.1 แนวทางการแก้ไขปัญหา: ความจำเป็นในการมีกฎหมายสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน.....	127
5.2.2 หลักการสำคัญที่ควรมีในกฎหมายสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน.....	129
5.2.2.1 ใครคือกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน.....	129
5.2.2.2 วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน.....	130
5.2.2.3 การจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน.....	130
5.2.2.4 สมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน.....	131
5.2.2.5 สถานะทางกฎหมายของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน.....	132
5.2.2.6 โครงสร้างการบริหารของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน.....	133
5.2.2.7 อำนาจหน้าที่ของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน.....	137
5.2.2.8 สิทธิหน้าที่ของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน.....	139
5.2.2.9 บทบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน.....	140
5.2.2.10 การกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน.....	141
5.2.2.11 การเลิกกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน.....	142
<b>บทที่ 6 บทสรุป และข้อเสนอแนะ.....</b>	<b>143</b>
6.1 บทสรุป.....	143
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	149

	หน้า
รายการอ้างอิง.....	153
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	158