

# การจัดการน้ำท่วม ปี 2553-2554: ปัญหาและอุปสรรค

## Flood management in 2010-2011: Problems and obstacles

นิภาพรรณ เจนสันติกุล<sup>1</sup>

Nipapan Jensantikul<sup>1</sup>

---

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อทบทวนสภาพปัญหาและอุปสรรคของการจัดการน้ำท่วม ปี 2553-2554 2) เพื่อเสนอแนวทางการจัดการน้ำท่วมที่เหมาะสมต่อไปในอนาคต การศึกษาครั้งนี้ใช้การศึกษาเชิงเอกสารจากหน่วยงานระหว่างปี 2553-2554 ผลการวิจัย พบว่า สภาพปัญหาและอุปสรรคการจัดการน้ำท่วม ปี 2553-2554 ได้แก่ 1) การจัดการระบบป้องกันและเตือนภัยที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ 2) การขาดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องการจัดการน้ำ 3) การวางผังเมืองสำหรับแนวทางการจัดการน้ำท่วมที่เหมาะสมในอนาคต พบว่า ควรให้ความสำคัญกับ 3 ปัจจัย ได้แก่ ความสามารถของตัวบุคคล เครื่องมือการจัดการ และความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

**คำสำคัญ:** การจัดการน้ำท่วม, ปัญหา, อุปสรรค

### Abstract

This research article aimed 1) to review the problems and threats of managing flood two years from 2010-2011 2) to present the approaches to flood management in the future. The study was used the documents of the years in 2010-2011. The study found that problems and obstacles to flood management in 2010-2011 include: 1) management systems and alarms were not effective 2) lack of coordination among agencies involved in water management 3) urban planning. Appropriate approach for flood management in the future should focus on three factors, including individual abilities, management tools and cooperation between the relevant organizations.

**Keywords:** Flood management, Problems, Obstacles

---

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำ, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม

<sup>1</sup> Lecture, Department of Public Administration, Faculty Humanities and Social Science, Nakhon Pathom Rajabhat University

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หลายปีที่ผ่านมาได้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติรุนแรงติดต่อกันหลายครั้งในพื้นที่ต่างๆ ทั่วโลก อาทิ การเกิดแผ่นดินไหวที่ประเทศเฮติ ขนาด 7.0 ริคเตอร์ และในชิลีขนาด 8.8 ริคเตอร์ในระยะเวลาใกล้เคียงกันในช่วงต้นปี 2553 และอีกหลายพื้นที่เป็นระยะๆ ทั้งนอกหมู่เกาะอันดามัน ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ภูเขาไฟระเบิดในรัสเซีย หรือกรณีน้ำท่วมและดินโคลนถล่มในประเทศจีนในช่วงกลางปีเดียวกันถึงสองสามครั้ง กรณีน้ำท่วมที่ปากีสถานส่งผลให้มีผู้สูญเสียชีวิตมากกว่า 1,000 ราย ตลอดจนอุทกภัยร้ายแรงปลายปีเดียวกันที่เกิดขึ้นในประเทศไทย (จุฬารักษ์ มาเสถียรวงศ์ และคณะ, 2554: 2) จากสถานการณ์ภัยพิบัติข้างต้นเป็นเพียงข้อมูลส่วนหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าปัจจุบันภัยพิบัติได้เกิดขึ้นทั่วโลกและแต่ละครั้งที่ภัยพิบัติเกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อระบบสังคม ระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างมากมาย ภัยพิบัติเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติที่ไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ เกิดขึ้นโดยทันทีทันใด และเมื่อเกิดภัยพิบัติก่อให้เกิดผลต่อมนุษย์และทำลายสภาวะแวดล้อม (David D. Caron, 2005: 46-47 อ้างถึงใน ภัทระ ลิ้มปิติระ, 2555: 71) ภัทระ ลิ้มปิติระ (2555: 75) ได้สรุปความหมายของภัยพิบัติไว้ว่า ภัยพิบัติคือ ผลกระทบของภัยธรรมชาติหรือภัยที่เกิดจากมนุษย์ซึ่งส่งผลในเชิงลบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม รากศัพท์ของคำว่า ภัยพิบัติ แปลว่า ดาวที่เป็นภัยมาจากความเชื่อด้านดาราศาสตร์ที่ว่าเมื่อดวงดาวโคจรไปอยู่ตรงจุดที่ไม่ดีจะมีเหตุการณ์ที่เลวร้ายเกิดขึ้นในทางด้านวิชาการร่วมสมัยมองว่าภัยพิบัติเป็นผลที่เกิดขึ้นตามมาจากความเสี่ยงที่ไม่ได้รับการจัดการอย่างเหมาะสม ความเสี่ยงเหล่านี้เป็นผลผลิตของภัยและความล่อแหลม ภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่มีระดับความล่อแหลมต่ำจะไม่เน้นว่าเป็นการเกิดภัยอย่างเช่นกรณีภัยที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่ที่ไม่มีผู้อยู่อาศัย เป็นต้น จากสภาพการณ์ดังกล่าวทำให้ทุกประเทศต่างแสวงหากฎเกณฑ์มาตรการทั้งที่

มีโครงสร้างและไม่มีโครงสร้างมาบรรเทาผลกระทบจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะระบบเตือนภัย ซึ่งระบบการเตือนภัยเป็นระบบที่มีขนาดใหญ่และใช้มนุษย์เป็นกลไกสำคัญ ระบบเตือนภัยประกอบด้วย มนุษย์เป็นผู้ดำเนินการและทรัพยากรอื่นๆ เช่น เครื่องจักรกล อุปกรณ์การสื่อสาร และคอมพิวเตอร์ซึ่งทำงานเพื่อสนับสนุนพันธกิจขององค์การ (Bayrak, 2009: 95) จากการศึกษาข้อมูลภัยพิบัติในประเทศไทย พบว่า นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยประสบกับสภาวะการเกิดอุทกภัยที่รุนแรงหลายครั้งด้วยกัน ซึ่งมูลค่าความเสียหายแต่ละปีหลักพันล้านถึงหมื่นล้านบาท โดยสถิติย้อนหลัง 20 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2532-2553 ประเทศไทยได้รับความเสียหายจากอุทกภัยคิดเป็นมูลค่ารวม 1.3 แสนล้านบาทปีที่ได้รับ ความเสียหายมากที่สุด คือ พ.ศ. 2553 มูลค่า 16,338 ล้านบาท หรือเสียหายมากที่สุดในรอบ 20 ปี รองลงมา พ.ศ. 2545 มูลค่า 13,385 ล้านบาท และปี 2532 มูลค่า 11,739 ล้านบาท พ.ศ. 2543 มูลค่า 10,032 ล้านบาท โดยความเสียหายครอบคลุมทั้งด้านชีวิตและทรัพย์สิน (สถาบันพัฒนาการชลประทาน สำนักวิจัยและพัฒนา, 2555: 1) พ.ศ. 2553 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประเมินผลกระทบระหว่าง 10 ต.ค.-14 ธ.ค. 2553 และอุทกภัยและดินถล่มในภาคใต้ เดือน มี.ค. 2554 ไว้ในรายงานการศึกษา “การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย” ว่ามีความเสียหายประมาณ 20,666 ล้านบาท พื้นที่การเกษตรได้รับความเสียหายกว่า 2.4 ล้านไร่ เกษตรกร 150,000 ราย นาข้าว 1.7 ล้านไร่ ด้านปศุสัตว์และด้านประมง 100,000 ราย ซึ่งเมื่อนับรวมกับความเสียหายจากอุทกภัยนับตั้งแต่เดือนสิงหาคมเป็นต้นมาพบว่า พื้นที่การเกษตรได้รับความเสียหายเกือบ 4 ล้านไร่และเกษตรกรได้รับความเดือนร้อนประมาณ 290,000 รายพื้นที่ประสบอุทกภัย ในภาคใต้ตอนบน ภาคกลาง และภาคตะวันออก รวมทั้งสิ้น 39 จังหวัด ประชาชนได้รับความเดือดร้อน 2,002,961

ครัวเรือน 7,038,248 คน พื้นที่การเกษตรคาดว่าจะได้รับความเสียหาย 7,784,368 ไร่ มีผู้เสียชีวิตจากเหตุอุทกภัย 180 ราย ส่วนในพื้นที่ภาคใต้ มีจังหวัดประสบภัยทั้งสิ้น 12 จังหวัด ประชาชนได้รับความเดือดร้อน 609,511 ครัวเรือน 1,932,405 คน มีผู้เสียชีวิตทั้งสิ้น 80 คน (ไทยพับลิก้า, 2554) และใน พ.ศ. 2554 เฉพาะครึ่งปีแรกน้ำท่วม 6 ครั้ง ช่วงวันที่ 23 มีนาคม- 10 เมษายน 2554 น้ำท่วมภาคใต้ 12 จังหวัด วันที่ 11 พฤษภาคม - 5 มิถุนายน 2554 น้ำท่วมภาคเหนือ 11 จังหวัด วันที่ 17-18 มิถุนายน 2554 จังหวัดตราดและจันทบุรี วันที่ 24-27 มิถุนายน 2554 น้ำท่วมภาคเหนือ 5 จังหวัด วันที่ 2- 5 กรกฎาคม 2554 น้ำท่วมภาคเหนือ 5 จังหวัดและ 30 กรกฎาคม 2554 เป็นต้นมาน้ำท่วม 33 จังหวัดกระจายทุกภาคผลจากพายุไต้ฝุ่นและพายุบกเตน (สถาบันพัฒนาการชลประทาน สำนักวิจัยและพัฒนา, 2555: 3)

จากสภาพการณ์ข้างต้นเป็นที่มาของบทความวิจัยเรื่อง การจัดการน้ำท่วม ปี 2553-2554: สภาพปัญหาและอุปสรรค มีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนสภาพปัญหาและอุปสรรคของการจัดการน้ำท่วม ปี 2553-2554 และเสนอแนวทางการจัดการน้ำท่วมที่เหมาะสมต่อไปในอนาคต

### วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อทบทวนสภาพปัญหาและอุปสรรคของการจัดการน้ำท่วม ปี 2553-2554
- 2) เพื่อเสนอแนวทางการจัดการน้ำท่วมที่เหมาะสมต่อไปในอนาคต

### ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

- 1) ได้ทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคของการจัดการน้ำท่วม ปี 2553-2554
- 2) ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำแนวทางการจัดการน้ำท่วมที่เหมาะสมต่อไปในอนาคต

### วิธีการดำเนินงานวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ผู้ศึกษาใช้แนวทางการศึกษาเชิงคุณภาพ ซึ่งเป็นการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์อุทกภัย และการจัดการอุทกภัยที่เกิดขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2553-2554 เนื่องจากใน 2 ปีนี้มีมูลค่าความเสียหายจำนวนมากซึ่งใน พ.ศ. 2553 พื้นที่ประสบภัยมีจำนวน 39 จังหวัด ผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ทั้งหมด 180 ราย ส่วน พ.ศ. 2554 พื้นที่ประสบภัยมีจำนวน 65 จังหวัด ผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์ทั้งหมด 813 ราย

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ แบบบันทึกข้อมูลจากการรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร บทความจากวารสารและเอกสารประกอบการประชุม หนังสือพิมพ์ และหนังสือ/เอกสารวิจัย/วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำท่วม ได้แก่ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมชลประทาน และกรมอุตุนิยมวิทยา

การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยใช้ แนวทางการวิเคราะห์ข้อมูลของ ไดเคิลแมน และอัลเลน (Diekelman and Allen, 1989 อ้างถึงในอัญญาพลดเปลื้อง, 2556: 7) ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ได้แก่ 1) อ่านข้อความที่ได้จากเนื้อหาเพื่อให้เกิดความเข้าใจ 2) เขียนสรุปข้อความ 3) วิเคราะห์ข้อความ 4) ตีความข้อมูลและศึกษาเพิ่มเติมจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง

การตรวจสอบข้อมูล ผู้วิจัยทำการตรวจสอบความเชื่อถือได้ของข้อมูลด้วยการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูลเพื่อพิสูจน์ความหลากหลายด้านข้อมูลในเชิงเวลา สถานที่ระยะทาง ว่าข้อมูลนั้นมีความถูกต้องหรือไม่ (สุภางค์ จันทวานิช, 2540)

## ผลการศึกษา

สภาพปัญหาและอุปสรรคของการจัดการน้ำท่วม ได้แก่

1) การจัดการระบบป้องกันและเตือนภัยที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ พิจารณาได้จากสภาพความโกลาหลของประชาชนและการให้ข้อมูลของศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยที่มีความขัดแย้งและสร้างความสับสนให้กับประชาชน (ไทยพับลิก้า, 2554; นิภาพรรณ เจนสันติกุล, 2556: 247; กิตติมา สุรสนธิและนักศึกษานิเทศศาสตร์ ภาควิชาสื่อสารมวลชน, ม.ป.ป.: 5) และเหตุการณ์ในจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2554 ที่ได้เผชิญกับภัยน้ำท่วมใหญ่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งมีระดับความรุนแรงเท่ากับที่เกิดในปี พ.ศ. 2548 แต่ความเสียหายในเขตตัวเมืองกลับน้อยกว่า ซึ่งเป็นผลมาจากการเตือนภัยให้ประชาชนได้รับทราบก่อนกว่า 7 ชั่วโมง แต่ก็พบว่ายังมีข้อจำกัดหลายประการในระบบการพยากรณ์และเตือนภัยน้ำท่วมที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งการดำเนินการเตรียมการและวางแผนรับมือภัยน้ำท่วมที่รุนแรงทำได้เพียงระดับหนึ่งยังไม่เต็มที่ เนื่องจากยังมีจุดอ่อนที่ระบบฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องในพื้นที่เสี่ยงภัยยังไม่สมบูรณ์พอซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญในการวางแผนเพื่อความพร้อมในการรับมือภัยให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุด โดยเฉพาะในเขตชุมชนเมืองซึ่งมีความสำคัญทางเศรษฐกิจสูงต้องมีการพัฒนาระบบการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือภัยน้ำท่วมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและตอบสนองกับภัยน้ำท่วมได้อย่างทันท่วงที (หน่วยวิจัยภัยพิบัติทางธรรมชาติ, 2555)

2) การขาดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องการจัดการน้ำ การทำงานที่มีหลายหน่วยงานแต่ไม่สามารถประสานงานร่วมกันได้ และส่งผลให้ประชาชนเกิดความสับสนในข้อมูล (พัลลภ กฤษฎยานุวัช, 2554: 22-23)

3) การวางผังเมือง ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีขาดรูปแบบการวางผังเมืองที่มีประสิทธิภาพ เป็นปัญหาที่ยืดเยื้อมานานทั้งในเชิงนโยบายและในทางปฏิบัติ รัฐบาลหลาย ๆ ยุคสมัยเคยคิดทำนโยบายการวางผังเมือง การจัดทำโซนนิ่ง (zoning) แยกพื้นที่เพื่อทำประโยชน์ (สถาบันพัฒนาการชลประทาน สำนักวิจัยและพัฒนา, 2555: 6) แต่อย่างไรก็ตามพื้นที่ส่วนใหญ่กลับถูกแปลงสภาพไปเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ที่อยู่อาศัย สนามกอล์ฟ รีสอร์ท หรือที่พักผ่อนหย่อนใจจำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคกับการจัดการมวลน้ำ เนื่องจากถูกปิดกั้นด้วยอาคาร สิ่งก่อสร้างที่ขวางทางน้ำ (สถาบันพัฒนาการชลประทาน สำนักวิจัยและพัฒนา, 2555: 8)

## แนวทางการจัดการน้ำท่วม

สำหรับแนวทางการจัดการน้ำท่วมที่เหมาะสมในอนาคต พบว่า ควรให้ความสำคัญกับ 3 ปัจจัย ได้แก่ ความสามารถของตัวบุคคล เครื่องมือการจัดการ และความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยสามารถสรุปสาระสำคัญได้ว่า การจัดการน้ำท่วม ควรให้ความสำคัญกับการสร้างความตระหนักให้กับประชาชนในการเตรียมความพร้อม การใช้เครื่องมือการจัดการที่มีความเหมาะสม เช่นมาตรการใช้สิ่งก่อสร้าง อาทิ การสร้างเขื่อน การดูแลคูคลอง ทางระบายน้ำ มาตรการไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง อาทิ การจัดการใช้สอยที่ดิน การวางผังเมือง การควบคุมสิ่งปลูกสร้างและการขยายเมือง การเวนคืนที่ดินและการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างบริเวณทางน้ำท่วม การปรับปรุงสภาพอ่างเก็บน้ำ เป็นต้น ซึ่งปัจจัยเหล่านี้จะสามารถดำเนินการสำเร็จได้เมื่อประชาชนตระหนักและเข้าใจยอมรับในการใช้มาตรการทั้งสองอย่าง อย่างไรก็ตามการสร้าง ความตระหนักและความเข้าใจนั้นต้องเน้นไปที่การให้ความสำคัญกับความรู้ เพราะความรู้จะมีประสิทธิภาพมากที่สุดเมื่อเชื่อมโยงกับความ

ต้องการชุมชน ความรู้สำหรับการนำไปใช้เพื่อกิจกรรมลดความเสี่ยงระดับปัจเจกบุคคล ระดับครัวเรือน ระดับชุมชน และระดับนโยบายควรจะเหมาะสมกับเป้าหมาย การศึกษาและสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยและต้องการยืดหยุ่นตามเวลาความสำเร็จร่วมกันของชุมชน การใช้ทรัพยากรและการดำเนินการร่วมมืออย่างต่อเนื่องและการทำความเข้าใจระหว่างทุกผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

## วิจารณ์และสรุปผล

สภาพปัญหา อุปสรรค ของการจัดการน้ำท่วม ได้แก่

1) การจัดการระบบป้องกันและเตือนภัยที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ พิจารณาได้จากการให้ข้อมูลด้านน้ำท่วมใน พ.ศ. 2554 ของศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยที่มีการสื่อสารไม่ชัดเจนและทำให้ประชาชนสับสน สำหรับประเทศไทยยังไม่มีกรอบออกแบบระบบป้องกันน้ำท่วมอย่างเป็นระบบและยังยื่นเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ อาทิ เนเธอร์แลนด์ ที่มีแนวทางการพัฒนาพื้นที่และโครงการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำท่วมที่ชัดเจนและสื่อสารให้ทุกระดับเข้าใจในทิศทางเดียวกันสอดคล้องกับ พิธีสาร กฤษตยานูวิช (2555: 9) ที่สรุปว่าการจัด ทําระบบ ข้อมูล ระบบพยากรณ์ และระบบเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ และเป็นเอกภาพ โดยการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลน้ำแห่งชาติ เพื่อพัฒนาระบบข้อมูล สร้างระบบพยากรณ์ และระบบเตือนภัยที่มีเอกภาพและประสิทธิภาพโดยจัดทำระบบการพยากรณ์สถานการณ์น้ำให้ทันเหตุการณ์จัดทําระบบเตือนภัยให้มีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพ ติดตั้งเทคโนโลยีที่ทันสมัยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ เช่น ระบบดาวเทียม ระบบติดตามผลระยะไกล เป็นต้น

2) การขาดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องการจัดการน้ำ พิจารณาได้จากจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใน

การจัดการน้ำ ได้แก่ กรมชลประทาน กรมเจ้าท่า กรมทรัพยากรน้ำบาดาล กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น ทุกหน่วยงานมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ แต่ที่ผ่านมามีการทำงานร่วมกันขาดเอกภาพในการบริหารจัดการ โดยหน่วยงานแต่ละหน่วยงานทำหน้าที่ตามภารกิจของตนเองขาดการทำงานร่วมกันทั้งในด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูล และการปฏิบัติงานในการป้องกัน บรรเทา ครอบสนองและฟื้นฟูหลังจากเกิดสาธารณภัย สอดคล้องกับนิภาพรรณ เจนสันติกุล (2557: 27) ที่ระบุถึงสภาพปัญหาและการจัดการน้ำท่วมของตำบลบางช้าง จังหวัดนครปฐมที่ได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานหลายหน่วยงานแต่ไม่ครอบคลุมพื้นที่ 11 หมู่บ้าน บางหมู่บ้านได้รับความช่วยเหลือช้าช้อนทำให้อาหารและของใช้จำเป็นถูกส่งไปยังประชาชนไม่ทั่วถึงและครอบคลุม ซึ่งแนวทางการจัดการของประเทศไทยมีความแตกต่างจากต่างประเทศ ที่พบว่า ต่างประเทศส่วนใหญ่มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อกำกับดูแลและประสานความร่วมมือในการจัดการน้ำ เช่น ประเทศจีน มีการออกกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอุทกภัยตราขึ้นใน พ.ศ. 2540 เพื่อวางกรอบกฎหมายและระเบียบในการต่อสู้กับอุทกภัย การบริหารจัดการเส้นทางน้ำและแนวทางในการสร้างความปลอดภัยด้วยการแหล่งกักเก็บน้ำและชะลอน้ำท่วม เป็นต้น สำหรับโครงสร้างเชิงสถาบันรัฐบาลกลางจีนได้ตั้งกระทรวงทรัพยากรน้ำเพื่อจัดทำนโยบาย ยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนระยะยาว เช่นเดียวกับประเทศออสเตรเลีย มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานภัยพิบัติกลางของรัฐควีนสแลนด์ (State Disaster Coordination Centre) โดยมีสำนักงานตำรวจแห่งรัฐควีนสแลนด์เป็นหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินงาน โดยรับผิดชอบงานต่างๆ ตั้งแต่งานธุรการ การรวบรวมข้อมูลข่าวสารตลอด 24 ชั่วโมง งานข่าวกรอง และการวางแผน งานกำลังบำรุงและเคลื่อนย้ายประชาชน (ไทยพับลิก้า, 2554) สอดคล้องกับ

อมราวรรณ ทิวถนอม (2555: 38) ที่ได้ศึกษาถึง ประเด็นการบริหารจัดการน้ำใน 4 ประเทศ ได้แก่ เนเธอร์แลนด์ อิตาลี มาเลเซียและประเทศไทย พบว่า ประเทศไทยยังประสบปัญหาในด้านการจัดการข้อมูลและการไม่มีหน่วยงานหลักทำหน้าที่ ด้านการบริหารจัดการน้ำ ดังนั้นการจัดการเรื่อง หน่วยงานควรมีการกำหนดภารกิจที่ชัดเจนทั้งใน เรื่องเป้าหมายและวิธีการตลอดจนการกำหนดแนว ปฏิบัติร่วมกันที่สอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง โดยที่หน่วยงานแต่ละหน่วยงานจะต้อง ทำงานร่วมกันเป็นเครือข่ายการทำงานที่เชื่อมโยง ข้อมูล แลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่างกัน (ทิวถนอม เลวชช, 2554: 120-121)

3) การวางผังเมืองที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการน้ำท่วม เนื่องจากความเติบโตทาง เศรษฐกิจและการขยายตัวของเมืองทำให้สิ่งปลูก สร้างเกิดขึ้นจำนวนมากและหลายพื้นที่ที่มีการ ก่อสร้างเพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์ และการขยายตัวทางเศรษฐกิจนั้น ส่งผลให้สิ่งปลูก สร้างขวางการไหลของน้ำและทำให้สถานการณ์น้ำ ท่วมมีความรุนแรงเพิ่มขึ้น สอดคล้องกับ ปรีชา ธรณรงค์ (2555: 14) ที่นำเสนอว่าการวางผังเมือง ของประเทศไทยเป็นปัญหาที่มีมาอย่างยาวนาน และควรมีมาตรการด้านการผังเมือง ซึ่งจัดว่าเป็น มาตรการไม่ใช้สิ่งก่อสร้างประเภทหนึ่งที่มีความ สำคัญและเกี่ยวข้องโดยตรงกับการวางแผนเชิง พื้นที่ (Spatial Planning) ที่เป็นการป้องกันและลด ผลกระทบต่อการเสี่ยงอุทกภัยได้ในระยะยาว โดย การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมและ สอดคล้องกับลักษณะภูมิประเทศของแต่ละพื้นที่ ตั้งแต่ระดับประเทศ ภาค จังหวัด อำเภอ เมือง และ ชุมชน เพื่อส่งเสริมให้เกิดการกระจายกิจกรรมและ ความเจริญทางเศรษฐกิจ การตั้งถิ่นฐานของเมือง และชุมชนให้อยู่ในพื้นที่ที่เหมาะสมหลีกเลี่ยงพื้นที่ เสี่ยงภัย พัฒนาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และคมนาคมขนส่งให้สอดคล้องกับศักยภาพของ พื้นที่ เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการพัฒนากับ

การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใน พื้นที่ต่างๆ ให้ใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน

### แนวทางการจัดการน้ำท่วม

แนวทางการจัดการน้ำท่วมที่เหมาะสมใน อนาคต พบว่า ควรให้ความสำคัญกับ 3 ปัจจัย ได้แก่ ความสามารถของตัวบุคคล เครื่องมือการจัดการ และความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่ง สอดคล้องกับ Kaklauskas et al, (2009: 121) ที่ สรุปให้เห็นถึงปัจจัยที่สำคัญในการจัดการน้ำท่วม ได้แก่ 1) การศึกษา ด้วยการสอดแทรกเนื้อหาการเรียนรู้อีกเกี่ยวกับการป้องกัน การเตรียมการ การตอบสนองและการฟื้นฟูเกี่ยวกับน้ำท่วมทั้งการศึกษาใน ระบบและนอกระบบ 2) การเพิ่มฐานข้อมูลและความ รู้ด้วยการจัดการสารสนเทศ ความเป็นสหวิทยาการ และการดำเนินการข้ามหน่วยงาน การวิจัยและ พัฒนา 3) การส่งเสริมความตระหนัก และการเผยแพร่ให้เกิดการรับรู้สาธารณะ ผ่านสื่อมวลชน ประชา สังคมที่เกี่ยวข้อง 4) การเสริมอำนาจชุมชน ด้วยการ สร้างความสามารถ และการสร้างความยืดหยุ่นของ ชุมชนโดยการสร้างฐานความรู้ และจากการถอด บทเรียนที่ผ่านมา การปรับตัวของชุมชน ความร่วมมือของชุมชนในการร่วมกันจัดการน้ำท่วมตลอดจน การส่งเสริมความสามารถของหน่วยงานที่สามารถ ดำเนินการข้ามขอบเขตหน่วยงาน ที่มีระบบการ จัดการที่มีประสิทธิภาพในสภาพแวดล้อมที่มีความ ซับซ้อน ระบบจะต้อง “เปลี่ยนแปลงได้” ดำเนินการ สิ่งที่เร่งด่วนซึ่งระบบจะต้องดำเนินการในภาพรวม ได้ดีกว่าส่วนใดส่วนหนึ่ง Wheatly (1992 อ้างถึงใน Takeda & Helms, 2006: 206) เพื่อให้สามารถบรรลุ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการจัดการน้ำท่วมได้

### สรุปผลการวิจัย

1) สภาพปัญหาและอุปสรรคการจัดการ น้ำท่วม ปี 2553-2554 ได้แก่ การจัดการระบบ ป้องกันและเตือนภัยที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ การ ขาดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่

เกี่ยวข้องในเรื่องการจัดการน้ำ การวางผังเมืองที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการน้ำท่วม

2) แนวทางการจัดการน้ำท่วมในอนาคตควรให้ความสำคัญกับ 3 ปัจจัย ได้แก่ ความสามารถของตัวบุคคล เครื่องมือการจัดการ และความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

### ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1) ควรพัฒนาระบบป้องกันและเตือนภัยน้ำท่วมทั้งก่อน ระหว่าง หลัง เกิดน้ำท่วม และจัดเก็บข้อมูลให้เป็นระบบเพื่อการสื่อสารที่ชัดเจนลดความสับสนของประชาชน

2) หน่วยงานภาครัฐบาล ภาควิชาการ และหน่วยงานอาสาสมัครต่างๆ ควรให้ความรู้และฝึกอบรมประชาชนอย่างต่อเนื่อง และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการน้ำท่วม

เพื่อประโยชน์ของประชาชนและชุมชนที่อาศัย เช่น เข้ามาวางแผนร่วมกัน พัฒนาแผนที่ที่มีความเสี่ยงระบุทรัพยากรที่จำเป็นในกรณีเกิดน้ำท่วม เป็นต้น

### ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1) ควรมีการศึกษาถึงนโยบายและแผนการจัดการน้ำท่วมที่มีการนำมาใช้สำหรับการจัดการน้ำท่วมเพิ่มเติมเพื่อระบุถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างชัดเจน

2) ควรเพิ่มเติมระเบียบวิธีการวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อเป็นการตรวจสอบข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

3) ควรใช้เครื่องมือการวิจัยที่มีความหลากหลายมากขึ้น อาทิ แบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์ เป็นต้น

### เอกสารอ้างอิง

กิติมา สุนทรสนธิ และนักศึกษาปริญญาโท ภาควิชาสื่อสารมวลชน. (ม.ป.ป). การสำรวจสภาพการณ์การสื่อสาร เพื่อกำหนดนโยบายและการสื่อสารในภาวะน้ำท่วมและแนวทางการกำหนดนโยบายการสื่อสารในภาวะน้ำท่วมของประเทศไทย. วิชาสัมมนา นโยบายและการวางแผนการสื่อสาร คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

จุฬารักษ์ มาเสถียรวงศ์ และคณะ. (2554). บทเรียนมหาอุทกภัยกับการเรียนรู้ใหม่เพื่อเด็กและเยาวชน ในโครงการจับกระแสความเคลื่อนไหวและนวัตกรรมในการจัดการศึกษาและพัฒนาเด็กและเยาวชน (INTREND) สกว. 2554. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ทวิตา กมลเวชช. (2554). คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ไทยพับลิก้า. (2554). สื่อสารความเสี่ยง-ข้อเท็จจริงภัยพิบัติ บทเรียนจาก “แคทรินา ถึง ไทย”. ค้นวันที่ 20 ตุลาคม 2555 จาก <http://thaipublica.org/2011/10/risk-communication-katrina-lessons/>.

ไทยพับลิก้า. (2554). ถอดบทเรียนต่างประเทศ โมเดลรับมือวิกฤตน้ำท่วม. ค้นวันที่ 20 ตุลาคม 2555 จาก <http://thaipublica.org/2011/10/flood-control-cases/>.

ไทยพับลิก้า. (2554). อ่านวิกฤตอุทกภัยผ่านตัวเลขน้ำท่วมปี 2554 ทับสถิติเสียหายสูงสุด. ค้นวันที่ 20 ตุลาคม 2555 จาก <http://thaipublica.org/2011/10/flood-10-year-stats/>.

นิภาพรรณ เจนสันติกุล. (2556). บทเรียนการจัดการอุทกภัย 2554 และแนวทางการจัดการอุทกภัยใน

- อนาคต. เอกสารประกอบการสัมมนาในงานประชุมวิชาการระดับชาติและนานาชาติ SMARTS ครั้งที่ 3 คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม: 246-254.
- นิภาพรรณ เจนสันติกุล. (2557). สภาพปัญหาและอุปสรรคของการจัดการอุทกภัยในตำบลบางช้าง จังหวัด นครปฐม. *วารสารวิชาการศรีปทุม ชลบุรี*. 11 (2): 25-30.
- พัลลภ กฤตชยานุวัช. (2554). มหาอุทกภัยของโลกในอดีต ปัจจุบัน และอนาคตจากตำนาน ประวัติศาสตร์ และการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์. *วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์*. 17 (67): 7-23.
- พัลลภ กฤตชยานุวัช. (2555). แผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำของรัฐบาล. *วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์*. 18 (68): 8-12.
- ภัทรระ ลิมปีศิระ. (2555). ข้อคิดทางกฎหมายบางประการในการนิยาม “ภัยพิบัติ”. *วารสารมหาวิทยาลัยรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์*. 1 (1): 65-91.
- ปรีชา ธรรงค์. (2555). การกักตุนการป้องกันและบรรเทาปัญหาอุทกภัยของกรมโยธาธิการและผังเมือง. *วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์*. 18 (68): 13-19.
- สถาบันพัฒนาการชลประทาน สำนักวิจัยและพัฒนา. (2555). *มหาอุทกภัย 2554*. กรุงเทพฯ: กรมชลประทาน.
- สุภางค์ จันทวานิช. (2540). *การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อมรवारณ ทิวถนอม. (2555). การปรับตัวสู่ภัยน้ำท่วม: กรณีศึกษาของอัมสเตอร์ดัม เวนิส และ กัวลาลัมเปอร์. *วารสารเศรษฐกิจและสังคม*. 49 (1): 35-41.
- อัญญา ปลดเปลื้อง. (2556). การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปรากฏการณ์วิทยา. *วารสารพยาบาลกระทรวงสาธารณสุข*. 23 (2): 1-10.
- หน่วยวิจัยภัยพิบัติทางธรรมชาติ. (2555). *ระบบเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือภัยน้ำท่วมในพื้นที่เขตเมือง เชียงใหม่*. ค้นวันที่ 28 มีนาคม 2555 จาก <http://cendru.eng.cmu.ac.th/articles/46>.
- Kaklauskas, A. et al. (2009). Knowledge model for post-disaster management. *International Journal of Strategic Property Management*. 13: 117-128.
- Bayrak, T. (2009). Identifying requirements for a disaster-monitoring system. *Disaster Prevention and Management*. 18 (2): 86-99.
- Takeda, M. & Helms, M. (2006). Bureaucracy, meet catastrophe: Analysis of the tsunami disaster relief effort and their implications for global emergency governance. *International Journal of Public Sector Management*. 19 (2): 631-656.