



จากการที่ประเทศไทยประสบภัยน้ำท่วม ทำให้เกิดการแข่งขันแย่งชิงงานการ  
ดำรงชีวิตความเป็นอยู่มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรธรรมชาติได้ถูกนำมาใช้อย่างไม่มี  
ขีดจำกัดตามที่จะเป็นพื้นดิน ป่าไม้ แม่น้ำ ลำคลอง เพื่อนำมาพัฒนาสร้างความเจริญให้ตนเอง  
และประเทศชาติ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการเสียดุลธรรมชาติ เกิดภาวะมลพิษต่าง ๆ  
ทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกปี ก่อให้เกิดความแปรปรวนของบรรยากาศ เช่น เกิดความแห้งแล้ง  
พายุรุนแรง และเกิดฝนตกน้ำท่วมหนักถึงหนักมากทุกปี สร้างความเสียหายแก่ชีวิตทรัพย์สิน และ  
ความเดือดร้อนทุกข์ยากแก่ประชาชนเป็นจำนวนมากเสมอมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งความแปรปรวน  
ของบรรยากาศดังกล่าวก่อให้เกิดอุทกภัยอย่างหนัก เป็นบริเวณกว้างทั่วทั้งประเทศในปี 2538

อุทกภัยที่เกิดขึ้นในปี 2538 เป็นภัยธรรมชาติที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สิน  
ของประชาชนเป็นจำนวนมาก เนื่องจากระยะเวลาของการเกิดอุทกภัยส่งผลยาวนาน ตั้งแต่  
ปลายเดือนกรกฎาคม-ธันวาคม 2538 มีประชาชนได้รับความเดือดร้อนเกือบประมาณ 6 ล้านคน  
และทำความเสียหายให้แก่สิ่งสาธารณประโยชน์ ชีวิต ทรัพย์สิน สัตว์เลี้ยง พืชผลทางการเกษตร  
ของประชาชนเป็นอย่างมาก มีมูลค่าความเสียหายกว่าหมื่นล้านบาทเศษ หน่วยราชการทุกหน่วย  
องค์การกุศล มูลนิธิ ประชาชนทั่วไป ได้ให้การช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยอย่างต่อเนื่องยาวนาน  
ภายใต้การสนับสนุน กำกับ ดูแล และส่งเสริมการช่วยเหลือจากรัฐบาลอย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม  
เนื่องจากผู้ประสบอุทกภัยมีจำนวนมากกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ของประเทศ จึงทำให้การช่วยเหลือ  
มีอุปสรรคและอุปสรรคต่าง ๆ อยู่เป็นอันมาก กอปรกับประชาชนบางกลุ่มบางพวกที่ถูกน้ำท่วมอยู่  
เป็นเวลานาน เกิดภาวะกดดันจิตใจทำให้เกิดกระแสวิกฤตทางอารมณ์ ภาวะดังเคยี้ด ก่อให้เกิด  
การเรียกร้องขอความช่วยเหลือต่าง ๆ นา ๆ แม้ว่าความช่วยเหลือจะผ่านมาด้วยดีแต่ก็สร้างความ  
ปวดร้าวแสบเร็นนาให้แก่ผู้ปฏิบัติงานให้การช่วยเหลือทุกฝ่าย

การช่วยเหลืออุทกภัยในภาวะดังกล่าวข้างต้น จึงน่าจะเป็นเหตุการณ์ที่ควรจะศึกษา  
จดจำ แล้วมาวิเคราะห์ขั้นตอนการดำเนินงานช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยในภาวะปัจจุบัน และใน  
อนาคต ว่าควรปรับปรุงแก้ไขอย่างไรในส่วนไหน และเพื่อการศึกษาของผู้ที่จะมีหน้าที่  
ดำเนินงานรับผิดชอบต่อไปด้วย จึงเป็นเหตุผลและสาเหตุที่มาของเรื่อง "อุทกภัยกับการประสาน  
การช่วยเหลือในปี 2538"



## บทคัดย่อ

น้ำแข็งและพายุทอร์นาโดที่มีชีวิตในโลกนี้ หากขาดน้ำหรือมีน้ำไม่เพียงพอ ก็会产生อันตรายต่อมวลมนุษย์ที่เราเรียกว่า "อุทกภัย" น้ำที่อยู่บนพื้นโลกนี้เกิดจากฝน และฝนก็คือปรากฏการณ์ปกติทางธรรมชาติหมุนเวียนกันเป็นประจำ สำหรับประเทศไทยนั้นมี 3 ฤดู คือ ฤดูฝน ฤดูร้อน และฤดูหนาว ในช่วงที่จะย่างเข้าฤดูฝนในปีหนึ่ง ๆ จะมีพายุไต้ฝุ่นหรือความกดอากาศต่ำพัดผ่านประเทศไทยมากบ้างน้อยบ้าง ขึ้นอยู่กับสภาวะอากาศของแต่ละปี จากการที่มีประชากรเพิ่มทำให้เกิดภาวะการขาดดุลย์ทางธรรมชาติ พื้นดินไม่สามารถสกัดกั้นหรือซึมซับน้ำได้หมด เนื่องจากป่าไม้ถูกทำลายเมื่อฝนตกมากก็จะเกิดน้ำไหลหลากเอ่อท่วมพื้นที่บริเวณริมฝั่งแม่น้ำลำคลอง และพื้นที่ราบลุ่มโดยทั่วไป จึงทำให้เกิดอุทกภัยหนักเบาในแต่ละปี

ในปี 2538 เป็นปีที่เกิดพายุไต้ฝุ่นพัดผ่านขวกกับร่องความกดอากาศต่ำพัดผ่านเข้ามาอีก จึงทำให้เกิดฝนตกหนักมากแผ่เป็นบริเวณกว้างทั่วทุกภาคของประเทศ สภาวะเช่นนี้จึงทำให้เกิดอุทกภัยทั่วประเทศใน 73 จังหวัด สร้างความเสียหายให้แก่ชีวิต ทรัพย์สินของประเทศและช่องประชาชนเป็นอันมาก เช่น คนเสียชีวิต 440 คน บ้านเรือนเสียหาย 13,000 หลัง พื้นที่ทางการเกษตรเสียหายประมาณ 9 ล้านไร่ สิ่งสาธารณประโยชน์ ถนน สะพาน เหมืองฝาย เสียหายเป็นจำนวนมาก ราษฎรได้รับความเดือดร้อน 1.5 ล้านครอบครัว ประมาณ 6 ล้านคนเศษ รวมมูลค่าความเสียหายทั้งสิ้นประมาณกว่าหมื่นล้านบาท

อุทกภัยที่จะเกิดขึ้นแต่ละปีนั้น ได้มีการศึกษาพยากรณ์ล่วงหน้าว่าปีใดจะเกิดอุทกภัยรุนแรงมากน้อยเพียงใด จึงได้มีการเตรียมการป้องกันหรือลดหรือหลีกเลี่ยงอันตรายจากอุทกภัยไว้ โดยถือหลักการการเตรียมการตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ซึ่งมีส่วนราชการ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ร่วมเป็นคณะกรรมการดำเนินการ แจ้งให้หน่วยราชการแต่ละหน่วยที่มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย กำหนดแผนไว้พร้อม รวมทั้งการทำงานให้ประสานงานกันด้วย

สำหรับในส่วนการสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุทกภัยปี 2538 โดยมีกรมประชาสัมพันธ์เป็นหน่วยงานหลักก็ได้มีการเตรียมการช่วยเหลือทั้งด้านบริหาร ด้านงบประมาณ และด้านการประสานงานการช่วยเหลือกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและองค์การกุศลเอกชน โดยจัดตั้งแผนการประสานการช่วยเหลือไว้ ซึ่งมีองค์การกุศลเอกชนเข้าร่วมปฏิบัติตามแผนทั้งสิ้น 13 องค์กร นอกจากนี้ ด้านเงินและงบประมาณ กระทรวงการคลัง

และสำนักงานงบประมาณก็ได้ให้อำนาจแต่ละส่วนราชการสามารถยืมเงินหรือรองไปดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในการฝึกเงินได้ก่อน อาทิเช่น กรมประชาสงเคราะห์ ส่วนกลางไม่เกิน 10 ล้านบาท ส่วนจังหวัดไม่เกิน 3 ล้านบาท เป็นต้น นอกจากนี้ หากมีความจำเป็นก็สามารถขอใช้เงินงบกลางได้อีกด้วย

อุทกภัยที่เกิดขึ้นในปี 2538 กรมประชาสงเคราะห์ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามแผนดังกล่าว โดยให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ประสบภัยในขณะน้ำกำลังท่วมและหลังน้ำลดหรือการช่วยฟื้นฟูทั้งสิ้น เป็นเงิน 484 ล้านบาทเศษ โดยเฉพาะการช่วยเหลือในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ได้ให้การช่วยเหลือเป็นการพิเศษเพื่อลดภาวะวิกฤตและความกดดันทางด้านจิตใจ เป็นเงินค่าปรับรูปที่อยู่อาศัยครอบครัวละ 2,000.- บาท จำนวน 120,105 ครอบครัว เป็นเงิน 240,200,000.- บาท รวมเป็นเงินที่ช่วยเหลือทั้งสิ้น 724 ล้านบาทเศษ

ผลจากอุทกภัยปี 2538 แม้ว่าการช่วยเหลือจะผ่านไปด้วยดีจากการศึกษาวิเคราะห์พบว่ามิใช่ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานอยู่แทบทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านการบริหาร ปัญหาด้านกฎหมาย ระเบียบหลักเกณฑ์ ปัญหาด้านเงินงบประมาณ ปัญหาขาดเครื่องมืออุปกรณ์ การช่วยเหลือ ปัญหาด้านการบริหารทั้งทางข้าราชการประจำ และการเมือง และที่สำคัญคือ ปัญหาความไม่รู้น่าเชื่อถือของประชาชนผู้ประสบภัยเอง ทั้งนี้ เนื่องมาจากขาดการประชาสัมพันธ์เหล่านี้เป็นแนวทางและก่อให้เกิดข้อมูล และวิเคราะห์เพื่อกำหนดวิธีการในการเตรียมการประสานการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย ซึ่งจะต้องเกิดขึ้นในลักษณะนี้ต่อไปอีก ทั้งนี้เพื่อให้การสงเคราะห์ผู้ประสบอุทกภัยหรือภัยอื่นได้เป็นไปอย่างเหมาะสมกับสภาวะการณ์ปัจจุบัน เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนอันจะเป็นภาพพจน์ที่ดีของทางราชการและรัฐบาลในโอกาสต่อไป

## สารบัญ

|   | หน้า |
|---|------|
| คำนำ  |      |
| บทที่ 1   |      |
| 1. บทนำ   | 1    |
| 2. สภาพปัญหา  | 3    |
| 3. วัตถุประสงค์   | 7    |
| 4. ขอบเขตการศึกษา   | 7    |
| 5. ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ                                  | 7    |
| บทที่ 2 แนวคิดจากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอุทกภัย                    | 9    |
| 1. ความหมายของคำว่าอุทกภัย                                      | 9    |
| 2. สาเหตุของการเกิดอุทกภัย                                      | 9    |
| 3. ทฤษฎีการหาค่าปริมาณน้ำ                                       | 11   |
| บทที่ 3 การเตรียมการป้องกันและช่วยเหลือก่อนเกิดอุทกภัยปี 2538   | 13   |
| - การเตรียมการป้องกันด้านสาธารณูปโภค                            | 13   |
| - การเตรียมการป้องกันด้านบริหาร                                 | 14   |
| - การเตรียมการด้านการเงินและงบประมาณ                            | 17   |
| บทที่ 4 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในการป้องกันและช่วยเหลือ | 19   |
| 1. ด้านการเกษตร   | 19   |
| 2. ด้านประมง  | 19   |
| 3. ด้านผู้ลี้ภัย  | 20   |
| 4. ด้านประชาสัมพันธ์  | 21   |
| 5. ด้านการสมัครพรรคพวก  | 25   |
| บทที่ 5 อุทกภัยปี 2538 กับการประสาน                             | 27   |
| 1. สถานการณ์อุทกภัยปี 2538                                      | 27   |
| 2. การประสานการช่วยเหลืออุทกภัย                                 | 29   |

|   | หน้า |
|---|------|
| ก. การแจ้งข่าวการเกิดภัย  | 30   |
| ข. การประสานการช่วยเหลือ  | 31   |
| 1. ส่วนกลาง   | 31   |
| 2. ในส่วนภูมิภาค  | 33   |
| 3. ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล  | 34   |
| บทที่ 6 การช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยปี 2538  | 38   |
| - กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย   | 38   |
| - กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม   | 39   |
| ก. ขณะเกิดภัย   | 40   |
| ข. ภัยสงบหรือระงับฉุกเฉิน   | 41   |
| ค. ระยะเวลาฟื้นฟูบูรณะ  | 42   |
| ง. การช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยใน 72 จังหวัด   | 43   |
| จ. การช่วยเหลือผู้ประสบภัยในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล   | 44   |
| ฉ. การมีส่วนร่วมของประชาชน  | 45   |
| ช. การสนับสนุนการช่วยเหลือ  | 45   |
| - มาตรการและหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยหลังน้ำลด<br>(ระยะฟื้นฟู) ของหน่วยงานต่าง ๆ | 48   |
| ก. ด้านแจ้งสาธารณประโยชน์   | 48   |
| ข. ด้านที่อยู่อาศัยและธุรกิจร้านค้าย่อย   | 49   |
| ค. ด้านผลิตผลทางการเกษตร  | 50   |
| ง. ด้านส่งเคราะห์ผู้ประสบภัย  | 53   |
| จ. ด้านอุตสาหกรรม   | 54   |
| บทที่ 7 ปัญหาและอุปสรรคการประสานและการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย                                | 56   |
| 1. ปัญหาทางกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์  | 56   |
| 2. ปัญหาการเงินและงบประมาณ  | 57   |
| 3. ปัญหาด้านการบริหาร   | 58   |

|  | หน้า |
|--|------|
| 4. มาตรการประสานงาน  | 59   |
| 5. ปัญหาขาดเครื่องมืออุปกรณ์   | 60   |
| 6. ปัญหาการปฏิบัติงานซ้ำซ้อน   | 61   |
| บทที่ 8 บทวิเคราะห์และ เสนอแนะ   | 63   |
| - การวิเคราะห์ด้าน เรื่องเตรียมการป้องกันและลดอันตรายจากอุทกภัย                        | 63   |
| - วิเคราะห์ด้าน เรื่องการเงินและงบประมาณการช่วยเหลือผู้ประสบภัย                        | 64   |
| - วิเคราะห์ด้าน เรื่องระเบียบและหลักเกณฑ์อัตราความช่วยเหลือ                            | 65   |
| - วิเคราะห์ด้าน เรื่องเกี่ยวกับการประสานงานป้องกันและการให้การช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย | 65   |
| - นักการเมืองกับการเข้ามาเกี่ยวข้องกับแผนป้องกันและบรรเทาภัย                           | 66   |
| - รหัสเอกชนรับบริจาคเงินการอ้างเพื่อแก้ปัญหาน้ำท่วมเจ้าหน้าที                          | 67   |
| - วิเคราะห์เกี่ยวกับประชาชนผู้ประสบอุทกภัย   | 68   |
| บรรณานุกรม   | 71   |