

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลกทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ในช่วง 10 ปี ที่ผ่านมามีไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้สังคมไทยมีความซับซ้อนทั้งในเชิงโครงสร้างและกระบวนการมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ธุรกิจ เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่เกิดขึ้น แม้ว่าจะนำมาซึ่งความก้าวหน้าทางวัตถุ และสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีพมากขึ้น แต่ทว่าผลของการพัฒนาทำให้เกิดปัญหาการขาดความสมดุลทางธรรมชาติ เนื่องจากสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดสาธารณภัย ในทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยได้ประสบกับสาธารณภัยต่างๆ จำนวนหลายครั้ง ซึ่งเป็นสาธารณภัย ทั้งที่เกิดจากธรรมชาติ เช่น อุทกภัย วาตภัย อัคคีภัย และภัยที่มนุษย์สร้างขึ้น เช่น ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจากทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายลงอย่างผิดเนื่อง ความประมาทเลินเล่อของคน และการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ผลกระทบของการเกิดสาธารณภัยแต่ละครั้งได้สร้างความเสียหายตามมามากมายมหาศาล ทั้งต่อร่างกาย ชีวิต ทรัพย์สิน ของประชาชนและสาธารณประโยชน์ ทำลายความเชื่อมั่นศรัทธาที่มีต่อรัฐต่อผู้รับผิดชอบ และต่อสังคมให้เสื่อมลงไปรัฐบาลต้องใช้งบประมาณครั้งละจำนวนมาก ๆ เพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูความเป็นอยู่ของผู้ประสบภัย และ บูรณะซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน สิ่งก่อสร้างและที่อยู่อาศัยที่ถูกทำลาย นอกจากนี้ยังมีผลกระทบต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพราะงบประมาณสำหรับใช้ในการพัฒนาประเทศที่มีอยู่จำกัดต้องถูกนำไปใช้ในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือ และฟื้นฟูบูรณะพื้น

¹ กระทรวงมหาดไทย, "สรุปสาระสำคัญของแผนมหาดไทยฉบับที่ 6" (พ.ศ. 2540 - 2544), (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บริการพิมพ์, 2539) น. 5-6.

² กองสงเคราะห์ผู้ประสบภัย กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, "รายงานผลการปฏิบัติงานสงเคราะห์ผู้ประสบภัย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2539" (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การ์นต์การพิมพ์ 2540) น. 1.

ที่ประสบภัยด้วย ซึ่งบางครั้งต้องใช้เวลานานที่จะฟื้นฟูชีวิตและสภาพแวดล้อมให้เข้าสู่ปกติได้ จากสถิติต้องช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยในรอบ 10 ปีของกรมประชาสัมพันธ์ พบว่าการเกิดสาธารณภัยมีแนวโน้มทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น และมีจำนวนผู้ประสบภัยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นกัน

ตารางที่ 11 แสดงสถิติการช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยในรอบ 10 ปี
ของกรมประชาสัมพันธ์

ปี (พ.ศ.)	การช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย*			มูลค่าการช่วยเหลือ (บาท)
	จำนวนครั้งการเกิด ภัย	ครอบครัว	คน	
2530	7,336	189,805	940,395	98,766,645.29
2531	6,710	166,148	819,955	65,474,925.31
2532	9,405	448,222	2,214,192	823,114,690.79
2533	6,804	229,044	1,095,807	1,462,271,689.30
2534	8,388	264,360	1,186,634	203,634,977.64
2535	7,106	129,945	1,005,556	238,391,608.63
2536	8,827	226,767	1,119,141	369,022,861.47
2537	21,766	805,846	3,826,280	256,080,983.81
2538	9,235	1,356,089	5,718,519	577,536,343.42
2539	8,659	1,831,822	8,052,151	1,193,623,580.14

ที่มา : กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2540

* การสงเคราะห์ผู้ประสบภัยของกรมประชาสัมพันธ์จะครอบคลุมสาธารณภัยที่เกิดขึ้นจากภัยธรรมชาติ ได้แก่ อัคคีภัย อุทกภัย วาตภัย ภัยแล้ง อากาศหนาว ราษฎรลัดคัดขาดแคลนน้ำบริโภคและใช้สอย รวมทั้งสาธารณภัยเนื่องจากมนุษย์ทำให้เกิดขึ้น ได้แก่ การกระทำของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ขบวนการโจรก่อการร้าย (ขจก.) โจรจันคอมมิวนิสต์มาลายา กองกำลังจากภายนอกประเทศและภัยทางการเมือง นอกจากนี้ยังรวมถึงการสงเคราะห์ราษฎรผู้ตกทุกข์ได้ยากทั้งภายในและภายนอกประเทศให้กลับภูมิลำเนาเดิม

³ กองสงเคราะห์ผู้ประสบภัย กรมประชาสัมพันธ์, สถิติการช่วยเหลือราษฎรผู้ประสบสาธารณภัยในรอบ 10 ปี ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2530 - 2539. (จัดสำเนา, 2540)

กล่าวได้ว่าในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา จำนวนครั้งของสาธารณภัยเป็นวิกฤติที่ทำพายุกลไกของรัฐบาลไทย และสะท้อนขวัญของคนในสังคม มีหลายหนและในหลายกรณีมีลักษณะเป็นปัญหาซ้ำซากที่ไม่ได้รับการแก้ไข หรือเตรียมป้องกันแต่อย่างใดทั้งที่สาธารณภัยหลายกรณีเป็นเรื่องที่ป้องกันได้และควรจะป้องกัน สาเหตุสำคัญที่เกิดสาธารณภัยแต่ละครั้งได้รับความเสียหายอย่างมากมายนั้น เนื่องมาจากการขาดการเตรียมความพร้อมในการรับมือสถานการณ์ไว้ล่วงหน้า ดังนั้นหากมีการพัฒนาปรับปรุงโครงสร้าง กลไก และระบบการจัดการสาธารณภัยของประเทศให้มีขีดความสามารถเพิ่มขึ้น ย่อมเป็นการเตรียมการป้องกัน และบรรเทาความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้เป็นอย่างดี

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ และแนวโน้มการเกิดสาธารณภัยของประเทศไทย
2. เพื่อวิเคราะห์นโยบายและแนวทางการป้องกัน แก้ไขปัญหา สาธารณภัย
3. เพื่อศึกษาบทบาทและวิธีการทำงานขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาสาธารณภัย

ขอบเขตของการวิจัย

1. ระยะเวลาของสถานการณ์สาธารณภัยที่นำมาประมวลและวิเคราะห์นี้จะจำกัดเฉพาะระยะปี พ.ศ. 2530 - 2540 ทั้งนี้เนื่องจากตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในประเทศนับวันจะทวีความรุนแรง และมีจำนวนการเกิดสาธารณภัยเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ
2. การศึกษาวิจัยนี้ได้เน้นหนักสาธารณภัยที่เกิดขึ้นคืออาตภัย อุทกภัยและลัดคีภัยเฉพาะเหตุการณ์ที่สะท้อนขวัญ ซึ่งเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินและชีวิตของผู้คน จำนวนมากในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา

⁴ ชลิตาภรณ์ สงัดพันธ์, แนวคิดวิหยาแล้วยังไม่ลุ่มคอกของสังคมไทย (อัสสำเนา), น. 1.

⁵ กัทจรจิต จุมพล, การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม : ยั่งตั้งรับมากกว่าถูก, วารสารเศรษฐกิจและสังคม, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติปีที่ 32, ฉบับที่ 4 เดือนกรกฎาคม - สิงหาคม 2538, น. 48 - 62.

ระเบียบวิธีวิจัย

1. การศึกษาวิจัยนี้ถือว่าเป็นงานวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และเป็นงานวิจัยเชิงวิเคราะห์เอกสาร ที่บันทึกเหตุการณ์สาธารณภัยที่เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2530-2540 รวมถึงการวิเคราะห์ จากข้อมูลการสำรวจและ/หรือสัมภาษณ์ต่าง ๆ ตลอดจนงานวิจัย เชิงประจักษ์ที่เกี่ยวข้อง

2. ประเด็นการประมวลข้อมูลและการวิเคราะห์ จะประกอบไปด้วยหัวข้อที่สำคัญ ๆ และหัวข้อย่อย ๆ เป็นารอบดังนี้

2.1 สถานการณ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากสาธารณภัยแต่ละประเภท เป็นกรณีวิเคราะห์สาธารณภัยที่เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2530-2540

2.1.1 ภัยน้ำ

2.1.2 อุทกภัย

2.1.3 ภัยแล้ง

2.2 นโยบายการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย และการประมวล และวิเคราะห์ นโยบายของรัฐ คือ

2.2.1 แผนพัฒนาประเทศ

2.2.2 แผนงานระดับกระทรวง

2.2.3 นโยบายของรัฐบาลแต่ละคณะที่แถลงต่อรัฐสภา

2.3 บทบาทขององค์กรที่รับผิดชอบในการจัดการสาธารณภัย

2.3.1 องค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมาย

2.3.2 องค์กรตั้งขึ้นเฉพาะกิจเพื่อปฏิบัติงานในขณะเกิดสาธารณภัย

2.3.3 องค์กรภาคเอกชน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงปัญหาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในประเทศไทย และแนวโน้มการเกิดในอนาคต
2. ทราบนโยบายมาตรการป้องกันและบรรเทาปัญหาสาธารณภัยของประเทศไทยรวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการแก้ไขปัญหา
3. เป็นการเสนอข้อมูลและข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบการจัดการปัญหาสาธารณภัยต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
4. เสนอเป็นนโยบายด้านการป้องกันและบรรเทาปัญหาสาธารณภัยที่จะเกิดขึ้นในแผนงานสวัสดิการสังคมและงานสังคมสงเคราะห์

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

สารจรรยา	หมายถึง	วาทภัย อุทกภัย และอัคคีภัย ที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตร่างกายของประชาชน ทำลายสิ่งแวดล้อมหรือสร้างความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนของรัฐ และส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ
วาทภัย	หมายถึง	ภัยที่เกิดจากลมพายุดีเปรสชันพายุโซนร้อน พายุไต้ฝุ่น และพายุฤดูร้อน ซึ่งมักเกิดขึ้นตามฤดูกาล ความเสียหายที่เกิดขึ้นนอกจากจะเกิดจากความรุนแรงของลมพายุแล้วในบางครั้งจะมีอุทกภัยร่วมด้วย ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายมากยิ่งขึ้น
อุทกภัย	หมายถึง	ภัยที่เกิดจากภาวะน้ำทะเลหรือน้ำในแม่น้ำล้นคลอง มีระดับสูงขึ้นจนท่วมคันฝั้งไหลท่วมอาคารบ้านเรือน ไร่สวนไร่นา และทรัพย์สินอื่นๆ ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากมาย อุทกภัยอาจเป็นชนิดจับปล้น หรือค่อยเป็นค่อยไปในบางครั้งจะมีวาทภัยร่วมด้วย
อัคคีภัย	หมายถึง	ภัยที่เกิดจากไฟไหม้อันมีสาเหตุเนื่องมาจากความประมาทเดินเลื้อย อุบัติเหตุ การลุกไหม้ขึ้นเอง การติดต่อลูกกลมจากเหตุเพลิงไหม้และการวางเพลิงให้เกิดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินความรุนแรงของอัคคีภัย จะมีความสัมพันธ์กับสภาพของสถานที่ ช่วงเวลาที่เกิดเหตุ สภาพของการติดต่อลูกกลม รวมทั้งประสิทธิภาพในการบริหารงานดับเพลิง