บทที่ 1
บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ทศวรรษที่ผ่านมาเป็นช่วงเวลาที่ภัยพิบัติขนาดใหญ่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก สร้างความเสียหายทั้งต่อชีวิต ทรัพย์สิน ระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมคิดเป็นมูลค่ามหาศาล สำหรับประเทศกำลังพัฒนา ภัยพิบัติเป็นอุปสรรคสำคัญในการบรรลุถึงเป้าหมายการพัฒนาที่จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของสังคมมนุษย์ดีขึ้น นอกจากนี้ หากการจัดการ ภัยพิบัติของรัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถตอบสนองความคาดหวังของประชาชนได้แล้ว เสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐบาลย่อมถูกกระทบกระเทือน

ในอนาคตแนวโน้มการเกิดภัยพิบัติและผลกระทบต่างๆ จะทวีความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภาวะโลกร้อน นอกจากนั้น การขยายตัวของประชากรและการเติบโตของเมืองในช่วงที่ผ่านมา เป็นการขยายพื้นที่การตั้งถิ่นที่อยู่อาศัยและพื้นที่ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจเข้าไปในเขตพื้นที่เสี่ยงต่อภัยพิบัติมากขึ้น ทำให้แนวโน้มความสูญเสียและการรับมือกับภัยพิบัติมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ประเทศต่างๆ ได้พัฒนาระบบการจัดการภัยพิบัติที่ทันสมัย และการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ซึ่งช่วยให้ตัวเลขผู้เสียชีวิตลดจำนวนลง แต่ระบบการจัดการภัยพิบัติในภาพรวม ยังมีความจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

การเกิดอุทกภัยในประเทศไทยนั้นเป็นภัยที่สร้างความเสียหายอยู่เป็นประจำทุกปี ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ มากมาย ล้วนมีสาเหตุหลักจากพายุและมรสุม เพราะทำให้เกิดฝนตกในปริมาณมากในช่วงเวลาสั้น ๆ ควบคู่ไปกับปัญหาการตัดไม้ทำลายป่าของมนุษย์ที่นับวันจะยิ่งเพิ่มทวีความรุนแรงขึ้น ทำให้พื้นที่แหล่งต้นน้ำลำธารที่ลาดชันไม่มีต้นไม้ใหญ่ปกคลุมไว้คอยดูดซับน้ำนอกจากนี้พื้นที่ลุ่ม ซึ่งเป็นแหล่งรองรับน้ำในอดีตถูกมนุษย์แปรเปลี่ยนไปเป็นแหล่งชุมชน แหล่งผลิตทางเศรษฐกิจ ทั้งอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ในการขยายเมือง เกิดการกีดขวางทางน้ำธรรมชาติ ล้วนเป็นปัจจัยเสริมสำคัญที่ทำให้เกิดสถานการณ์น้ำท่วมในประเทศไทยรุนแรงและสร้างความเสียหายมากขึ้นซึ่งในระยะ 20 ปีกว่าที่ผ่านมา อุทกภัยในประเทศไทยได้ก่อให้เกิดความเสียหายรวมกันเป็นมูลค่าถึง 85,500 ล้านบาท จากสถิติน้ำท่วมร้ายแรงที่เกิดขึ้นในประเทศไทย (ในช่วงปี พ.ศ. 2533 -

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

2549) มูลค่าความเสียหายประมาณ 6,000 ล้านบาท ประชาชนประสบภัยราว 1,728,923 คน และมีผู้เสียชีวิต 98 คน ส่วนในภาคเหนือได้เกิดภัยพิบัติน้ำท่วมเมื่อวันที่ 21 -23 พฤษภาคม พ.ศ.2549 มีพื้นที่ประสบภัยรวม 5 จังหวัด ได้แก่ อุตรดิตถ์ สุโขทัย แพร่ ลำปาง และน่าน มีผู้เสียชีวิต พบศพ 87 คน สูญหาย 39 คน บ้านเรือนเสียหาย 704 หลัง มูลค่าความเสียหายเบื้องต้นประมาณ 300 ล้านบาท (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), 2552)

จังหวัดแพร่ ถือเป็นพื้นที่หนึ่งในภาคเหนือตอนบนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติน้ำท่วมฉับพลันและน้ำป่าไหลหลาก รวมถึงดินโคลนถล่มมาอย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มว่าจะยิ่งทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ซึ่งสาเหตุการเกิดปัญหาดังกล่าวนี้ เนื่องจากในช่วงฤดูฝนของแต่ละปีจะมีพายุพัดผ่านพื้นที่จังหวัดแพร่และจังหวัดพะเยา ก่อให้เกิดฝนตกหนัก น้ำในลำน้ำยมมีปริมาณมากขึ้น เนื่องจากที่อำเภอปง อำเภอเชียงม่วง จังหวัดพะเยา และอำเภอสอง จังหวัดแพร่ ซึ่งเป็นต้นแม่น้ำยม ไม่มีที่กักเก็บน้ำจึงทำให้น้ำจากแม่น้ำยม และน้ำป่าไหลเอ่อล้นเข้าท่วมพื้นที่การเกษตร บ้านเรือนราษฎร ในพื้นที่อำเภอต่างๆ ในจังหวัด ซึ่งมีสภาพพื้นที่เป็นที่ลุ่ม ทำให้น้ำท่วมขังและมีระดับน้ำลึกกว่าพื้นที่อื่นๆ ได้รับความเสียหายมากเพราะมีสถานที่ราชการ วัด บ้านเรือน ตั้งอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งโดยทั่วไปแล้วสภาพของลำน้ำยม หากปริมาณน้ำที่ไหลผ่านฝายแม่ยมประมาณ 800 ลบ.ม./วินาทีขึ้นไป น้ำในลำน้ำยมจะเอ่อท่วมตลิ่ง และปริมาณน้ำที่จะมีผลกระทบต่อจังหวัดแพร่โดยตรง เมื่อระดับน้ำที่สถานีวัดน้ำบ้านงาวสัก (Y.20) 8 เมตร และสถานีวัดน้ำบ้านน้ำโค้ง (Y.1C) 7 เมตร น้ำจะเริ่มล้นฝั่งลำน้ำยม ระยะทางจากสถานี Y.20 ถึงสถานี Y.1C ซึ่งตั้งอยู่ในตัวจังหวัดแพร่ ประมาณ 91 กม. (สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร, 2553) นอกจากนี้ปริมาณน้ำฝน จากสถิติภูมิอากาศของจังหวัดแพร่ในคาบ 5 ปี ระหว่างปี 2548 – 2552 จะมีค่าเฉลี่ยประมาณ 1,226.9 ม.ม. ฝนตกมากที่สุด ในปี 2549 วัดได้ 1,398.7 ม.ม. จำนวนวันที่ฝนตก 137 วัน ฝนตกน้อยที่สุด ในปี 2550 วัดได้ 1,046.1 ม.ม. จำนวนวันที่ฝนตก 132 วัน

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ตาราง 1.1 ปริมาณน้ำฝนและจำนวนวันที่ฝนตกของจังหวัดแพร่ ระหว่างปี พ.ศ. 2548 – 2551

ปี พ.ศ.	ค่าเฉลี่ยปริมาณน้ำฝน (ม.ม.)	จำนวนวันที่ฝนตก (วัน)
2548	1,205.3	134
2549	1,398.7	137
2550	1,046.1	132
2551	1,175.2	133
2552	1,259.9	135
รวมเฉลี่ย	**1,226.94**	**134**

ที่มา: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่ (2552)

จากตาราง 1.1 จะเห็นได้ว่า ปี พ.ศ. 2549 มีฝนตกมากที่สุดในห้วง 5 ปี วัดได้ 1,398.7 ม.ม. ซึ่งมีผลให้จังหวัดแพร่เกิดปัญหาอุทกภัยที่รุนแรง เมื่อวันที่ 22-23 พฤษภาคม 2549 มีพื้นที่ประสบภัย 8 อำเภอ 52 ตำบล 262 หมู่บ้าน ราษฎรเดือดร้อน 8,097 ครัวเรือน 23,222 คน ผู้บาดเจ็บ 27 คน และมีผู้เสียชีวิต 5 คน (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแพร่, 2552) โดยมีพื้นที่เสี่ยงภัยอีกหนึ่งพื้นที่ของจังหวัดแพร่ คือ ตำบลนาพูน อำเภอวังชิ้น ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติน้ำท่วมที่รุนแรงมากที่สุด ในช่วงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2549 ทำให้ชาวบ้าน 900 หลังคาเรือนจากทั้งหมด 1,759 หลังคาเรือนใน 9 หมู่บ้าน คือหมู่ที่ 1 หมู่ที่ 2 หมู่ที่ 3 หมู่ที่ 4 หมู่ที่ 5 หมู่ที่ 6 หมู่ที่ 9 หมู่ที่10 และหมู่ที่ 11 ของตำบลนาพูน อำเภอวังชิ้น จังหวัดแพร่ ซึ่งได้รับผลกระทบจากน้ำป่าไหลหลากและมีโคลนถล่มตามมา สร้างความเสียหายและความเดือดร้อน ทั้งในด้านที่อยู่อาศัยถูกน้ำป่าไหลลงมาพัดพาเอาบ้านเรือนของประชาชนพังทลาย ไร่ นา พืชสวนและสัตว์เลี้ยงของประชาชนต่างก็ได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก และประชาชนเองได้รับผลกระทบด้านร่างกายด้วย แต่ประชาชนก็ยังคงตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่ตนเองและประกอบอาชีพเดิมตลอดมาแม้จะต้องประสบภัยพิบัติซ้ำซากซึ่งผลกระทบนี้ก็ยังไม่มีมาตรการในการจัดการอย่างยั่งยืนจากทั้งภาครัฐและเอกชน

ดังนั้นจากผลกระทบและความเสียหายจากภัยพิบัติน้ำท่วมที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนต้องมีมาตรการมารองรับในการจัดการและช่วยเหลือประชาชน ซึ่งได้แก่ มาตรการป้องกัน การจัดทำแผน การฝึกอบรม การเตรียมบุคลากร เครื่องมือเครื่องใช้ การซ้อมแผน แผนการอพยพ การบรรเทา ตลอดจนภายหลังการเกิดภัยพิบัติน้ำท่วมต้องมีการฟื้นฟูอย่างเป็นระบบ ชัดเจนและยั่งยืนขณะเดียวกันประชาชนในตำบลนาพูน

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

อำเภอวังชิ้น จังหวัดแพร่ เองต้องมีการรับรู้และการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติน้ำท่วมที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้

จากเหตุการณ์การเกิดภัยพิบัติน้ำท่วมที่ ตำบลนาพูน อำเภอวังชิ้น จังหวัดแพร่ ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2549 ดังกล่าวทำให้ผู้วิจัยต้องการศึกษาและวิเคราะห์ว่าภัยพิบัติน้ำท่วมมีผลกระทบต่อประชาชนทั้งในด้านความสูญเสียต่อชีวิต การบาดเจ็บของร่างกาย และความเสียหายต่อทรัพย์สินหรือไม่ ตลอดจนศึกษาว่าประชาชนมีการรับรู้และการตอบสนองต่อภัยพิบัติน้ำท่วมที่เกิดขึ้นอย่างไร เพื่อเป็นข้อเสนอแนะให้ประชาชนสามารถเตรียมความพร้อมทั้งก่อนเกิดเหตุ ขณะเกิดเหตุและหลังเกิดเหตุภัยพิบัติน้ำท่วมที่จะเกิดขึ้นครั้งต่อไปตลอดจนเป็นแนวทางในการจัดการช่วยเหลือและฟื้นฟูของหน่วยงานภาครัฐต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาผลกระทบที่เกิดจากภัยพิบัติน้ำท่วมตำบลนาพูน อำเภอวังชิ้น จังหวัดแพร่

1.2.2 เพื่อศึกษาการรับรู้และการตอบสนองของประชาชนต่อการเกิดภัยพิบัติน้ำท่วมตำบลนาพูน อำเภอวังชิ้น จังหวัดแพร่

1.2.3 เพื่อศึกษาปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการตอบสนองภัยพิบัติน้ำท่วมของประชาชน ตำบลนาพูน อำเภอวังชิ้น จังหวัดแพร่

1.3 ขอบเขตการวิจัย

1.3.1 ขอบเขตพื้นที่ศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดพื้นที่ในการศึกษา คือ ตำบลนาพูน อำเภอวังชิ้น จังหวัดแพร่โดยมีที่ตั้งดังนี้

ทิศเหนือ ติดกับ ตำบลไทรย้อย อำเภอเด่นชัย จังหวัดแพร่

ทิศใต้ ติดกับ ตำบลแม่สิน อำเภอศรีสัชนาลัย จังหวัดสุโขทัย

ทิศตะวันออก ติดกับ ตำบลแม่สิน อำเภอศรีสัชนาลัย จังหวัดสุโขทัย

ทิศตะวันตก ติดกับ ตำบลวังชิ้น อำเภอวังชิ้น จังหวัดแพร่

พื้นที่ตำบลนาพูน อำเภอวังชิ้น จังหวัดแพร่ ที่ประสบภัยพิบัติน้ำท่วมในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2549 มีจำนวน 9 หมู่บ้าน ดังนี้

หมู่ที่ 1 บ้านแม่แปง

หมู่ที่ 2 บ้านนาพูน

หมู่ที่ 3 บ้านนาปลากั้ง

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

หมู่ที่ 4 บ้านวังลึก
หมู่ที่ 5 บ้านดอนกว้าง
หมู่ที่ 6 บ้านไร่หลวง
หมู่ที่ 9 บ้านแม่สิน
หมู่ที่ 10 บ้านนาพูนพัฒนา
หมู่ที่ 11 บ้านวังลึกพัฒนา

ภาพ 1.1 พื้นที่ศึกษาตำบลนาพูน อำเภอวังชิ้น จังหวัดแพร่

1.3.2 ขอบเขตประชากร

การศึกษาเรื่อง การรับรู้และการตอบสนองของประชาชนต่อภัยพิบัติน้ำท่วม: กรณีศึกษาตำบลนาพูน อำเภอวังชิ้น จังหวัดแพร่ ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ตำบลนาพูน อำเภอวังชิ้น จังหวัดแพร่ โดยมีจำนวนทั้งสิ้น 1,759 หลังคาเรือนใน 9 หมู่บ้าน ดังนี้

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ตาราง 1.2 จำนวนครัวเรือนตำบลนาพูน อำเภอวังชิ้น จังหวัดแพร่ ที่ประสบภัยพิบัติน้ำท่วม

หมู่ที่	ชื่อหมู่บ้าน	จำนวน (ครัวเรือน)
1	บ้านแม่แปง	234
2	บ้านนาพูน	224
3	บ้านนาปลากั้ง	191
4	บ้านวังลึก	244
5	บ้านดอนกว้าง	147
6	บ้านไร่หลวง	223
9	บ้านแม่สิน	124
10	บ้านนาพูนพัฒนา	231
11	บ้านวังลึกพัฒนา	141
	รวม	**1,759**

ที่มา: องค์การบริหารส่วนตำบลนาพูน อำเภอวังชิ้น จังหวัดแพร่ (2550)

1.3.3 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาครั้งนี้ มุ่งศึกษาผลกระทบที่เกิดจากภัยพิบัติน้ำท่วม การรับรู้และการตอบสนองของประชาชนต่อการเกิดภัยพิบัติน้ำท่วม ในด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภัยพิบัติน้ำท่วม การรับรู้ถึงข้อมูลข่าวสาร การเตือนภัยพิบัติน้ำท่วม และการตอบสนองต่อการเกิดภัยพิบัติน้ำท่วม ประกอบด้วย การตอบสนองก่อนการเกิดพิบัติภัยในตำบลนาพูน อำเภอวังชิ้นจังหวัดแพร่ เช่น ติดตามข่าวสาร การรายงานสถานการณ์ปริมาณน้ำฝน ตรวจสอบระบบป้องกันน้ำท่วม การตอบสนองระหว่างการเกิดพิบัติภัย เช่น เฝ้าระวังติดตามข่าวว่าจะเกิดน้ำท่วม จากกรมอุตุนิยมวิทยา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ตรวจสอบปริมาณน้ำในแม่น้ำ ลำธารในชุมชน และการตอบสนองหลังจากเกิดพิบัติภัย เช่น การสำรวจ การประเมินความเสียหายที่เกิดขึ้น ประเมินวิธีการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติน้ำท่วม นอกจากนี้ได้ศึกษาปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการตอบสนองภัยพิบัติน้ำท่วมของประชาชน ตำบลนาพูน อำเภอวังชิ้น จังหวัดแพร่ โดยปัจจัยภายในได้แก่ ความคิด ทัศนคติ การวางเฉยและความกระตือรือร้นที่มีต่อการเกิดภัยพิบัติน้ำท่วมของประชาชน และปัจจัยภายนอก ได้แก่ ลักษณะทางภูมิศาสตร์กายภาพของที่ตั้ง (ลักษณะภูมิประเทศ) ความลาดชันของพื้นที่ที่มีผลต่อการเกิดภัยพิบัติน้ำท่วมในชุมชนตำบลนาพูน เป็นต้น

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

1.4 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

ภัยพิบัติ (Disaster) หมายถึง ผลกระทบของภัย (Hazard) ที่มีต่อกลุ่มคนหรือชุมชนที่อยู่ในเขตล่อแหลมต่ออันตราย (Vulnerable Community) เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์หรือธรรมชาติ ทำให้เกิดความเสียหาย และผลกระทบต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อมมากเกินกว่าความสามารถของชุมชนในการรับมือกับเหตุการณ์ การศึกษาครั้งนี้ หมายถึง ภัยพิบัติน้ำท่วมที่เกิดในพื้นที่ตำบลนานพูน อำเภอวังชิ้น จังหวัดแพร่

การตอบสนอง หมายถึง การเตรียมตัวของประชาชนตำบลนานพูน อำเภอวังชิ้น จังหวัดแพร่ต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติน้ำท่วมระหว่างเกิดภัยพิบัติน้ำท่วม ระหว่างเกิดภัยพิบัติน้ำท่วม และหลังการเกิดภัยพิบัติน้ำท่วม

การรับรู้ หมายถึง ความรู้เข้าใจ ความรู้สึก การเรียนรู้ของประชาชนตำบลนานพูน อำเภอวังชิ้น จังหวัดแพร่ต่อภัยพิบัติน้ำท่วมที่เกิดขึ้น

ปัจจัยภายใน หมายถึง ความคิด ทัศนคติ การวางเฉยและความกระตือรือร้นที่มีต่อการเกิดภัยพิบัติน้ำท่วมของประชาชน ตำบลนาพูน อำเภอวังชิ้น จังหวัดแพร่

ปัจจัยภายนอก หมายถึง ลักษณะทางภูมิศาสตร์กายภาพของที่ตั้ง (ลักษณะภูมิประเทศ) ความลาดชันของพื้นที่ที่มีผลต่อการเกิดภัยพิบัติน้ำท่วมของประชาชน ตำบลนาพูน อำเภอวังชิ้น จังหวัดแพร่

ผลกระทบ หมายถึง เหตุการณ์ภัยพิบัติน้ำท่วมส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิต การประกอบอาชีพของประชาชน ตำบลนาพูน อำเภอวังชิ้น จังหวัดแพร่

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved