



ปัญหาอุทกภัย

และความเชื่อมโยงกับ
ผังเมืองและการใช้ที่ดิน

Contents

TRF News 4

แนะนำโครงการวิจัยเกี่ยวกับการจัดการน้ำและอุทกภัยของ สกว.

TRF Forum 6

เวที สกว. (TRF FORUM)

TRF Policy Research Update! 8

Editor's Note บรรณาธิการแถลง

ตลอดช่วง 2-3 เดือนที่ผ่านมา ประเทศไทยได้เผชิญกับมหาอุทกภัยที่รุนแรงที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ ที่นำมาซึ่งความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สิน ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ และความเชื่อมั่นต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศ หนึ่งในคำถามที่ตามมาพร้อมกับอุทกภัยครั้งนี้คือ เรามีองค์ความรู้และเทคโนโลยีในการจัดการอุทกภัย (และรวมถึงภัยพิบัติอื่นๆ) เพียงพอหรือไม่และยังมีองค์ความรู้อะไรบ้างเกี่ยวกับการจัดการน้ำที่ยังขาดหายไปและต้องการสร้างขึ้นมาใหม่

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ในฐานะหน่วยงานที่สนับสนุนทุนวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ มองว่าปัญหาอุทกภัยเป็นปัญหาสำคัญระดับชาติ จึงจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องมีแผนการจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ การทำแผนจัดการน้ำจำเป็นจะต้องดำเนินการเป็นวาระแห่งชาติ และต้องมีการพิจารณามาตรการต่างๆ (ทั้งมาตรการที่เป็นสิ่งก่อสร้าง และมาตรการที่ไม่ใช่สิ่งก่อสร้าง) อย่างรอบด้าน

ในช่วงสองเดือน (พฤศจิกายน - ธันวาคม 2554) ที่ผ่านมา สกว. ได้จัดประชุม/สัมมนาวิชาการ เกี่ยวกับการจัดการน้ำและการเยียวยา/ฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากมหาอุทกภัยมาแล้วหลายครั้ง ในการประชุมแต่ละครั้งได้มีการนำเสนอผลการวิจัยเรื่องน้ำและการแก้ปัญหามหาอุทกภัย ตลอดจนมาตรการเยียวยาฟื้นฟูโดยนักวิชาการที่ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจาก สกว. ซึ่งได้เริ่มสนับสนุนทุนวิจัยเกี่ยวกับปัญหาอุทกภัยและการจัดการน้ำอย่างจริงจังมาตั้งแต่ประมาณหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา

โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย ซึ่งเป็นโครงการชุดประสานงานของ สกว. มีหน้าที่ในการนำผลงานวิจัยไปเชื่อมต่อให้ถึงฝ่ายนโยบาย ได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นในการนำองค์ความรู้บางส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำที่ สกว. มีอยู่แล้วมาเผยแพร่ต่อหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำของประเทศ โดยได้เน้นประเด็น **“มาตรการที่ไม่ใช่สิ่งก่อสร้าง”** เป็นสำคัญ และเพื่อให้เกิดการเผยแพร่องค์ความรู้ดังกล่าว โครงการฯ ได้กำหนดจัดประชุม เวที สกว. (TRF Forum) ขึ้น 3 ครั้ง โดยในการประชุมทั้งสามครั้งนี้จะมีการนำเสนอข้อมูลจากนักวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจาก สกว. เป็นหลัก โดยกรอบประเด็นหลักที่วางไว้คือ เรื่องของมาตรการที่ไม่ใช่สิ่งก่อสร้างกับการจัดการน้ำและแก้ปัญหามหาอุทกภัย

การประชุมครั้งที่ 1 ได้จัดขึ้นเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2554 ที่ผ่านมามีหัวข้อ **“ปัญหาอุทกภัยและความเชื่อมโยงกับผังเมืองและการใช้ที่ดิน: บทเรียนจากมหาอุทกภัย 2554 และวาระการวิจัย”** ซึ่งจดหมายข่าว TRF Policy Bulletin ฉบับนี้ จะเน้นนำเสนอข้อสรุปและสาระสำคัญ ที่ได้จากการประชุมในครั้งนี้เป็นหลัก

ภาคภูมิ ทิพคุณ
บรรณาธิการ

POLICY-RESEARCH PLATFORM

กองบรรณาธิการ ภาคภูมิ ทิพคุณ
แพรว ศิริพรกิตติ

จัดทำโดย โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
ชั้น 15 อาคาร เอส เอ็ม ทาวเวอร์ เลขที่ 979/17-21
ถนนพหลโยธิน แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400
โทรศัพท์ : 0 2278 8200 (ต่อ 8329) โทรสาร : 0 2298 0032
อีเมลล์ : prp.project2010@gmail.com เว็บไซต์ : http://prp.trf.or.th



เวที สกว. TRF FORUM

เมื่อวันพุธที่ 28 ธันวาคม 2554 ที่ผ่านมามีโครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย และฝ่ายสวัสดิภาพสาธารณสุข (ฝ่าย 3) ของ สกว. ได้จัดการประชุมเวที สกว. (TRF Forum) เรื่อง “ปัญหาอุทกภัยและความเชื่อมโยงกับผังเมืองและการใช้ที่ดิน: บทเรียนจากมหาอุทกภัย 2554 และวาระการวิจัย” โดยได้รับเกียรติจากวิทยากร 2 ท่านคือ รศ.ดร.ทวิวงศ์ ศรีบุรี (ผู้อำนวยการศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) และ ดร.ธงชัย โรจนกันันธ์ (สถาปนิกชำนาญการพิเศษ กรมโยธาธิการและผังเมือง) มาเป็นผู้บรรยายในการประชุมดังกล่าว

ที่ผ่านมา มีการวิเคราะห์กันอย่างกว้างขวาง ในวงวิชาการถึงสาเหตุและปัจจัยที่มีผลต่อความรุนแรงของมหาอุทกภัยปี 2554 ที่เพิ่งจะเกิดขึ้น และมีนักวิชาการจำนวนมากเห็นว่าความรุนแรงของอุทกภัยดังกล่าว ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากปัญหาการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ ดังนั้น จึงมีแนวคิดในเรื่องการปรับรื้อระบบผังเมืองและการใช้ที่ดินใหม่เพื่อป้องกันปัญหาอุทกภัยที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต อย่างไรก็ตาม การปรับรื้อและจัดการระบบผังเมืองและการใช้ที่ดินใหม่อาจเป็นไปได้ไม่ถ่วงน้ำหนักคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า การดำเนินการดังกล่าวอาจกระทบกระเทือนโครงสร้างผังเมืองและการใช้ที่ดินที่มีอยู่เดิมซึ่งอาจมีผู้ที่เกี่ยวข้อง

ผลประโยชน์ ดังนั้น โจทย์ที่สำคัญในเชิงนโยบายก็คือ จะปรับระบบผังเมืองและการใช้ที่ดินใหม่อย่างไรให้มีประสิทธิภาพสูงสุดบนฐานที่ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์ร่วมกัน อะไรบ้างที่ควรจะปรับและอะไรที่ควรดำเนินการก่อนหลัง

สกว. จึงได้จัดการประชุม TRF Forum ขึ้น เพื่อให้เกิดการอภิปรายและแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับความเชื่อมโยงระหว่างปัญหาอุทกภัยกับผังเมืองและการใช้ที่ดิน โดยการประชุมครั้งนี้มีวัตถุประสงค์หลัก คือ (1) เพื่อสรุปบทเรียนจากปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้น และดูความเชื่อมโยงกับระบบผังเมืองและการใช้ที่ดินในปัจจุบัน (2) เพื่อหาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดการผังเมือง

TRF POLICY RESEARCH Update!

งานวิจัยที่อยากจะทำมาแนะนำในจดหมายข่าวฉบับนี้คืองานวิจัยเรื่อง “การวิเคราะห์และจัดทำแผนที่พื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วมบริเวณที่ราบภาคกลางตอนล่างของประเทศไทย” ของ ศ.ดร.ธนวัฒน์ จารุพงษ์สกุล (คณะวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) และคณะ โดยได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจาก สกว. ชุดโครงการนี้ประกอบด้วย โครงการศึกษาย่อยที่น่าสนใจ คือ (1) อิทธิพลของธรณีสัณฐานวิทยาต่อปัญหาน้ำท่วม และการระบายน้ำในบริเวณที่ราบภาคกลางตอนล่าง (2) การประยุกต์ใช้ข้อมูลระยะไกลกับการศึกษาสภาพน้ำท่วมในบริเวณที่ราบภาคกลางตอนล่าง

อ่านต่อหน้า 8 >>

และการใช้ที่ดินใหม่เพื่อป้องกันปัญหาอุทกภัยในอนาคต และ (3) เพื่อหาโจทย์การวิจัยที่ สกว. สามารถนำไปกำหนดเป็นกรอบในการให้การสนับสนุนโครงการวิจัยเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามหาอุทกภัย ซึ่งสาระสำคัญที่ได้จากการประชุมดังกล่าวมีดังต่อไปนี้



อ่านต่อหน้า 6 >>

แนะนำโครงการวิจัยเกี่ยวกับ การจัดการน้ำและอุทกภัย ของ สกว.

นับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา สกว. ได้สนับสนุนโครงการวิจัยเกี่ยวกับการจัดการน้ำและอุทกภัย (และภัยแล้ง) อย่างต่อเนื่องและมีผลงานวิจัยที่ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วจำนวนมาก และอีกส่วนหนึ่งเป็นงานวิจัยที่กำลังดำเนินการ ในที่นี้ขอแนะนำโครงการวิจัยเกี่ยวกับการจัดการน้ำของ สกว. ที่ได้ดำเนินการมาจนถึงปัจจุบัน ดังนี้

รหัสโครงการ	ชื่อโครงการ	นักวิจัย/หัวหน้าคณะวิจัย	สถานะ
RDG4030010	โครงการ “อิทธิพลของธรณีสัณฐานวิทยาต่อปัญหาน้ำท่วม”	ศ.ดร.ธนวัฒน์ จารุพงษ์สกุล	สิ้นสุดโครงการ
RDG4130015	ระบบเครือข่ายเพื่อการจัดการทรัพยากรน้ำแห่งประเทศไทยปี 2541	ดร.รอยล จิตรดอน	สิ้นสุดโครงการ
RDG4230021	แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย	ศ.ดร.มิ่งสรร ขาวสะอาด	สิ้นสุดโครงการ
RDG4330017	การศึกษาศักยภาพและความต้องการน้ำใต้ดินเพื่อการจัดการน้ำใต้ดินในพื้นที่ด้านเหนือของที่ราบภาคกลางตอนล่าง	รศ.ดร.สุจริต คุณชนกุลวงศ์	สิ้นสุดโครงการ
RDG4430004	โครงการหาความสัมพันธ์ของระดับน้ำและปริมาณน้ำปากแม่น้ำเจ้าพระยาปี 2544	รศ.ชูเกียรติ ทรัพย์ไพศาล	สิ้นสุดโครงการ
RDG453000	การพัฒนาองค์การจัดการน้ำ-กรณีศึกษาลุ่มน้ำแม่กลอง	รศ.ดร.บัญชา ขวัญยืน	สิ้นสุดโครงการ
RDG453000	การพัฒนาองค์การจัดการน้ำ-กรณีศึกษาลุ่มน้ำบางปะกง	รศ.ดร.วีระพล แต่สมบัติ	สิ้นสุดโครงการ
RDG4530026	การพัฒนาแผนหลักการจัดการภัยธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับน้ำ: น้ำท่วม และ น้ำแล้ง	รศ.ดร.เสรี ศุภราทิตย์	สิ้นสุดโครงการ
RDG4530028	การพัฒนาระบบสารสนเทศและการประชาสัมพันธ์เพื่อการบริหารจัดการพื้นที่เสี่ยงภัยที่เกิดจากน้ำท่วม น้ำแล้ง และแผ่นดินถล่ม	เลอศักดิ์ ธีวตระกูลไพบุลย์	สิ้นสุดโครงการ
RDG4530025	การพัฒนาแผนหลักการจัดการภัยธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับน้ำ: น้ำท่วม น้ำแล้ง และแผ่นดินถล่ม ปี 2545	ศ.ดร.ธวัชชัย ดิงสัญชลิ	สิ้นสุดโครงการ
RDG4630009	การติดตามข้อมูลน้ำบาดาลสำหรับพื้นที่ด้านเหนือของที่ราบภาคกลางตอนล่าง และพัฒนาระบบเชื่อมโยงข้อมูลของแบบจำลองน้ำบาดาล	รศ.ดร.สุจริต คุณชนกุลวงศ์	สิ้นสุดโครงการ
RDG4630016	ประสิทธิผลการจัดการน้ำผิวดินและผลกระทบต่อน้ำใต้ดิน	อ.ชัยยุทธ สุขศรี	สิ้นสุดโครงการ
RDG4730015	โครงการวิจัยเพื่อพัฒนาชุดการเรียนรู้เรื่องการจัดการน้ำชลประทานสำหรับเยาวชน	ผศ.ดร.พงศธร โสภานพันธุ์	สิ้นสุดโครงการ
RDG4930025	การพัฒนาแบบสารสนเทศเพื่อจัดการทรัพยากรน้ำเชิงพื้นที่พร้อมระบบสนับสนุนการตัดสินใจ และกระบวนการทางสังคมในบริเวณพื้นที่จังหวัดระยอง	รศ.ดร.สุจริต คุณชนกุลวงศ์	สิ้นสุดโครงการ
RDG5030030	โครงการผลการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกต่อปริมาณน้ำฝน/น้ำท่วมรายเดือนของประเทศไทย และผลกระทบต่อการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ภาคตะวันออก	รศ.ดร.สุจริต คุณชนวงศ์กุล	สิ้นสุดโครงการ
RDG5030030	โครงการผลการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกต่อปริมาณน้ำฝน/น้ำท่วมรายเดือนของประเทศไทย และผลกระทบต่อการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ภาคตะวันออก	รศ.ดร.สุจริต คุณชนกุลวงศ์	สิ้นสุดโครงการ

รหัสโครงการ	ชื่อโครงการ	นักวิจัย/หัวหน้าคณะวิจัย	สถานะ
RDG5030044	โครงการนำร่องการบริหารจัดการและพัฒนาพื้นที่การเกษตรเป็นพื้นที่รับน้ำนองเพื่อการบรรเทาอุทกภัยขนาดกลางถึงขนาดใหญ่ของพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตามแนวพระราชดำริ “แก้มลิงพื้นที่บางบาล” ปี 2551	รศ.ชูเกียรติ ทรัพย์ไพศาล	สิ้นสุดโครงการ
RDG5140024	การประยุกต์ใช้ระบบ รสทก-ทุ่งกุลาล 1.0 ในพื้นที่น้ำท่วม ลำน้ำป่า จังหวัดกาฬสินธุ์	รศ.ดร.วิริยะ ลิ้มปิ่นนันทน์	สิ้นสุดโครงการ
RDG5230022	ศักยภาพการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการเพิ่มการกักเก็บคาร์บอนในดินตามหลักของการผลิตทางเกษตรที่เหมาะสม การผลิตเกษตรอินทรีย์ และการจัดการน้ำ ในพื้นที่ปลูกข้าว	ผศ.ดร.ภัทรา เพ่งธรรมกิติ	สิ้นสุดโครงการ
RDG5330013	การศึกษาด้านแหล่งน้ำเพื่อการจัดการน้ำของกลุ่มน้ำน่านเชิงกลยุทธ์	รศ.ดร.สุจริต คุณธนกุลวงศ์	สิ้นสุดโครงการ
RDG5320045	การปรับตัวของการผลิตข้าวและชาวนาในพื้นที่น้ำท่วมซ้ำซากระดับสูงภาคเหนือตอนล่างของประเทศไทย	อ.ทรงชัย ทองปาน	สิ้นสุดโครงการ
RDG5430027	แนวทางการวางแผนด้านผังเมืองเพื่อรองรับความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ: กรณีศึกษาปัญหาน้ำท่วมและแนวทางการจัดการน้ำท่วมในเขตผังเมืองรวมพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี	ดร.วนารัตน์ กรอิสรานุกุล	ดำเนินโครงการ
RDG5440020	การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการน้ำทุกระดับ	นายจรูญ หยูทอง	ดำเนินโครงการ
RDG5430009	ศึกษาบทเรียนจากเหตุการณ์น้ำท่วมและมาตรการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมกรณีศึกษาจังหวัดลพบุรีและจังหวัดนครราชสีมา	รศ.ชัยวัฒน์ ขยันการนาวิ	ดำเนินโครงการ
RDG5430012	การบูรณาการข้อมูลอุตุนิยมวิทยาในลุ่มน้ำชี-มูลเพื่อจัดทำระบบช่วยตัดสินใจในการบริหารจัดการวิกฤติน้ำท่วมและดินถล่ม	ดร.จิระวัฒน์ กณะสูตร	ดำเนินโครงการ
RDG5430027	แนวทางการวางแผนด้านผังเมืองเพื่อรองรับความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ: กรณีศึกษาปัญหาน้ำท่วมและแนวทางการจัดการน้ำท่วมในเขตผังเมืองรวมพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี	ดร.วนารัตน์ กรอิสรานุกุล	ดำเนินโครงการ
-	งานวิจัยยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรน้ำปี 2552-2554	รศ.ดร.สุจริต คุณธนกุลวงศ์	ดำเนินโครงการ

หมายเหตุ : (1) รหัส RDGXXXXXX คือ รหัสงานวิจัย โดยเลขสองหลักแรกหมายถึงปีที่เริ่มงานวิจัย (เช่น RDG5030044 หมายถึง โครงการวิจัยเริ่มดำเนินการปี 2550) เลขหลักที่สาม คือ หน่วยงานภายในที่รับผิดชอบโครงการ (เช่น RDG5030044 หมายถึง โครงการวิจัยอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่าย 3 - ฝ่ายสวัสดิภาพสาธารณะ) ส่วนเลขสี่หลักสุดท้ายคือเลขที่งานวิจัย (การระบุรหัสโครงการดังกล่าวเป็นประโยชน์ในการสืบค้นข้อมูล หรือการติดต่อขอข้อมูล) (2) สำหรับผู้ที่สนใจศึกษาข้อมูลจากงานวิจัยเหล่านี้ สามารถสืบค้นได้ที่ระบบ E-Library ของ สกว. (<http://elibrary.trf.or.th/>) หรือติดต่อโดยตรงได้ที่งานบรรณสารสนเทศ โทร. 0 2278 8209 หรือ ที่ฝ่ายสวัสดิภาพสาธารณะ โทร. 0 2278 8228

ทั้งนี้ ผลพวงจากวิกฤตการณ์น้ำท่วมที่ผ่านมา สกว. เล็งเห็นว่าการพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับน้ำและการบริหารจัดการยังเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่ง และในอนาคตโครงการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำและการบริหารจัดการน้ำจึงจะยังคงเป็นวาระสำคัญในการสนับสนุนโครงการวิจัยต่อไป

นอกเหนือจากการพัฒนาองค์ความรู้แล้ว สิ่งที่สำคัญที่ สกว. เร่งดำเนินการอยู่ในปัจจุบันคือ การพยายาม

ผลักดันผลงานวิจัยที่มีอยู่ไปสู่การใช้ประโยชน์ เช่น โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย (ในฐานะโครงการชุดประสานงานของ สกว.) ขณะนี้กำลังอยู่ระหว่างการนำรายงานวิจัยในตารางข้างต้นมาจัดทำให้อยู่ในรูปแบบของบทสรุปเชิงนโยบาย (Policy Brief) เพื่อส่งให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเผยแพร่ต่อสาธารณชนต่อไป นอกจากนี้ยังจะมีการจัดการประชุม TRF

Forum เพื่อให้ให้นักวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจาก สกว. ได้มานำเสนอผลงานต่อบุคคล/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเป็นอีกทางหนึ่งที่มา จะช่วยให้ผลงานวิจัยถูกนำไปใช้ประโยชน์ในเชิงนโยบายมากขึ้น

เวที สกว. (TRF FORUM)

ทริเจนอวกทกัย 2554 : สังคมไทยเรียนรู้อะไร

- **ผังเมืองและการใช้ที่ดินของประเทศไทยมีปัญหาค่อนข้างมาก** ไม่ว่าจะปัญหาเรื่องของกฎหมาย การทำงาน และระบบ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น

1. การใช้พื้นที่ผิวดินประสงค์ หรือ ใช้พื้นที่ที่โดยธรรมชาติแล้วต้องทำกิจกรรมอย่างหนึ่งแต่ถูกนำไปใช้กับกิจกรรมอีกอย่างหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่น พื้นที่ราบลุ่มแม่น้ำภาคกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณจังหวัดอยุธยา นั้นควรสืบบทบาทเป็นพื้นที่เกษตรกรรม แต่กลับถูกนำไปใช้เป็นพื้นที่อุตสาหกรรม

2. ผลประโยชน์ทางการเมืองที่ทำให้การใช้พื้นที่ไม่สอดคล้องกับหน้าที่และหลักวิชาการ ยกตัวอย่างเช่น หลังจากเกิดน้ำท่วมที่จังหวัดเพชรบุรี กรมผังเมืองได้จัดทำผังควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและแนวน้ำท่วมหลาก (Floodway) ในอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา (ปี 2545) และในจังหวัดเพชรบุรี (2548) และได้เสนอให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย แต่ถูกการเมืองแทรกแซงก่อนที่จะเข้ากฤษฎีกา ทำให้ไม่สามารถประกาศเป็นกฎหมายได้

- **ประเทศไทยมีแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ไม่มีการควบคุมอย่างจริงจัง** ในความเป็นจริงเคยมีการสำรวจพื้นที่เพื่อวางผังเมือง และกำหนดแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่ในปัจจุบันพบว่า มีสิ่งปลูกสร้าง ทั้งที่เป็นที่อยู่อาศัยและเขตอุตสาหกรรมจำนวนมากตั้งอยู่ในเขตน้ำท่วมหลาก ในบางกรณี มีความพยายามที่จะปรับสภาพพื้นที่น้ำท่วมหลาก ไปเป็นพื้นที่อยู่อาศัย บ่อยครั้งที่มีการอนุญาตให้ตั้งที่อยู่อาศัยหรือสิ่งก่อสร้างเพื่อประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยพิจารณาจากปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจเป็นหลัก ทั้งๆ ที่การตั้งถิ่นฐานดังกล่าวขัดกับหลักวิศวกรรมศาสตร์และผังเมือง ซึ่งจากอุทกภัยที่เกิดขึ้นได้แสดงให้เห็นแล้วว่าบริเวณใดบ้างที่อยู่ในเขตน้ำท่วมหลาก



และผลที่ตามมาจากการตั้งถิ่นฐานในเขตดังกล่าวเป็นอย่างดี

- **การรุกล้ำแม่น้ำลำคลอง** พื้นที่แม่น้ำลำคลองสายสำคัญๆ ในเขตลุ่มแม่น้ำภาคกลาง (เช่น แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน) ถูกรุกล้ำเข้าไปโดยการทำแนวคอนกรีตริวก้าเลยแนวตลิ่งเข้าไปในแม่น้ำเพื่อสร้างที่อยู่อาศัย ผลที่เกิดขึ้นคือ ทำให้การไหลของแม่น้ำและลำคลองเปลี่ยนไป การระบายน้ำไม่ดีเท่าที่ควร นอกจากนี้ ยังส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณริมฝั่ง และต่อระบบนิเวศของแม่น้ำลำคลอง



การรุกล้ำแม่น้ำลำคลอง



- **การป้องกันน้ำท่วมผิวดิน** โดยเมื่อเกิดอุทกภัยขึ้นมีความพยายามเอาตัวรอดโดยการทำแนวกันน้ำให้สูงกว่าพื้นที่โดยรอบ ซึ่งแนวคิดเช่นนี้เป็นแนวคิดที่ผิด เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพการไหลของน้ำ และทำให้พื้นที่บางแห่งเสี่ยงภัยน้ำท่วมมากขึ้น

- **การกระจายอำนาจการวางผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหา** ปัจจุบันพบว่าเมืองปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่ขาดความตระหนักในหลักวิชาการผังเมืองในหลายๆ ท้องถิ่นการวางผังเมืองไม่ได้กำหนดพื้นที่ระบายน้ำ และบ่อยครั้งที่มีการอนุญาตให้ทำสิ่งปลูกสร้างเพื่อที่อยู่อาศัยและการประกอบธุรกิจในพื้นที่ระบายน้ำหรือ Floodway

- **ช่องว่างระหว่างภาควิชาการกับภาคนโยบาย** คำถามจำนวนมากที่มาพร้อมกับอุทกภัยครั้งนี้คือ เรามีกnowledgeเรื่องผังเมืองและการใช้ที่ดินเพียงพอที่จะสามารถจัดการระบบผังเมืองเพื่อป้องกันหรือบรรเทาปัญหาน้ำท่วมหรือไม่ คำตอบคือ องค์ความรู้ในเรื่องผังเมือง การใช้ที่ดิน ตลอดจนการจัดการน้ำมีอยู่อย่างมากในวงวิชาการไทย ดังนั้น ปัญหาจึงไม่ได้อยู่ที่ว่ามีองค์ความรู้หรือไม่ แต่อยู่ที่ว่าองค์ความรู้ที่มีอยู่ได้ถูกนำไปใช้บ้างหรือไม่ ในช่วง 1-2 ทศวรรษที่ผ่านมา มีการทำวิจัยกันอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับประเด็นผังเมือง การใช้ที่ดินและการจัดการน้ำ แต่ก็ยังมีช่องว่างระหว่างภาควิชาการซึ่งผลิตองค์ความรู้กับภาคนโยบายที่เป็นผู้กำหนดกรอบกติกาและบริหารจัดการผังเมืองและการใช้ที่ดินของประเทศ ช่องว่างดังกล่าวเกิดขึ้นจากปัจจัย 2 ประการ คือ (1) การขาดกลไกเชิงสถาบัน (Institutional Mechanism) ที่เชื่อมโยงระหว่างภาควิชาการกับภาคนโยบาย ทำให้ผลงานวิจัยไม่เป็นที่รับรู้ของผู้กำหนด/ผู้ดำเนินนโยบาย และไม่ถูกนำไปใช้ในการกำหนดนโยบาย และ (2) การไม่นำองค์ความรู้ที่มีอยู่ไปใช้อย่างจริงจัง เช่น การปล่อยปละละเลยให้มีการละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดผังเมือง หรือการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินที่ขัดกับหลักวิชาการโดยตั้งใจ

มาตรการที่ควรดำเนินการจากนี้ไป

- ต้องมีการสำรวจและจัดทำธรณีสัณฐานน้ำท่วม (Flood Geomorphology) อย่างต่อเนื่อง และมีระยะเวลาที่แน่นอน (เช่น ทุกๆ 5-6 ปี) เนื่องจากสภาพภูมิศาสตร์และการไหลของน้ำมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา
- ควรมีองค์ประกอบที่วางรากฐานการวิจัย และการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับน้ำ ระบบผังเมือง และการใช้ที่ดิน ทำหน้าที่พัฒนาองค์ความรู้ และเก็บรวบรวมข้อมูลที่จำเป็นทั้งหมด โดยต้องเปิดให้มีการใช้ประโยชน์จากข้อมูลอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้ประโยชน์ในทางวิชาการ นโยบาย และให้ความรู้แก่สาธารณชน นอกจากนี้ จะต้องวางกรอบเชิงสถาบันให้องค์กรดังกล่าวมีความสามารถในการผลักดันให้มีการนำองค์ความรู้ไปใช้ในการกำหนดนโยบายทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น (เช่น ในกรณีของเยอรมนีมีสถาบันในลักษณะนี้ เรียกว่า An Independent Scientific Advisory Body)
- ทบทวนกฎหมายและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองและการใช้ที่ดินเพื่อที่จะดูว่ามีกฎหมายใดบ้างที่ขัดแย้งกันเอง หรือมีช่องโหว่ ทำให้เป็นอุปสรรคในการวางระบบผังเมืองที่ต้องตามหลักวิชาการ และถ้าจะต้องปรับแก้กฎหมายเพื่อให้การใช้ที่ดินเป็นไปอย่างสมควรจะเป็นนั้น จะต้องปรับแก้กฎหมายใดบ้าง และจะปรับอย่างไร
- ในการทำสิ่งก่อสร้างหรือโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ควรมีการบูรณาการองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น การทำโครงข่ายถนน นอกจากจะต้องมีวิศวกรโยธาแล้ว ควรมีวิศวกรน้ำ และนักผังเมืองเข้ามาควบคุมการก่อสร้างด้วย ซึ่งหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเอง ก็ต้องประสานกันอย่างเป็นระบบ

- ประเด็นเรื่องการตั้งถิ่นฐาน ไม่ว่าจะเป็นเขตอุตสาหกรรม (Industrial Location) และเขตที่อยู่อาศัย (Residential Location) ควรต้องมีการทบทวนใหม่ โดยต้องทำเป็นวาระแห่งชาติ ต้องมีการทำแผนที่การใช้ที่ดินของประเทศ (National Land Use Plan) ซึ่งกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีหลักวิชาการรองรับ หากจำเป็นอาจต้องมีการตั้งสถาบันขึ้นมาเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนดังกล่าว รวมถึงการปรับระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเอื้อให้สถาบันดังกล่าวทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและธรรมาภิบาล

ประเด็นผังเมืองและการใช้ที่ดินที่ควรพิจารณา

- หน่วยงาน/องค์กรภาครัฐอาจมีหลักในการพิจารณาเรื่องการใช้ (หรืออนุญาตให้ใช้) ที่ดินต่างกัน เช่น กระทรวงอุตสาหกรรมอาจพิจารณาที่ตั้งอุตสาหกรรมบนฐานของกำไรสูงสุด (Best-Profit Location) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจพิจารณาที่ตั้งโรงเรียนที่อยู่อาศัยโดยบนเงื่อนไขทางสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งอาจขัดกับหลักวิชาการผังเมือง ปัญหาเชิงนโยบายที่สำคัญคือ ควรจะสร้างสมดุลในทางเลือกต่างๆ เหล่านี้ได้อย่างไร
- หากจะกล่าวว่า การวางผังเมืองเป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการแล้ว แต่ปัญหาคือการทำให้ข้อบังคับหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองมีผลในทางปฏิบัติ นั้น สิ่งที่ต้องพิจารณาคือ มีกฎหมาย ระเบียบ หรือแนวปฏิบัติใดที่เป็นข้อจำกัดอยู่ และถ้าจะต้องปรับ จะต้องปรับอะไรบ้าง และปรับอย่างไร
- สภาพความเป็นจริงในปัจจุบันคือ มีการก่อสร้างที่อยู่อาศัยและอุตสาหกรรมค่อนข้างหนาแน่นแล้วในแนวน้ำท่วมหลาก (Floodway) ซึ่งขัดกับหลักวิชาการผังเมือง ประเด็นคือ จะต้องมีการปรับหรือสิ่งปลูกสร้างเหล่านั้นหรือไม่ จะมีระบบผังเมืองใหม่ที่สามารถปรับเข้ากับสภาพปัจจุบันได้ โดยไม่เกิดความเสียหายต่ออุทกภัยในอนาคตได้หรือไม่

การพัฒนาองค์ความรู้เรื่องอุทกภัยและการจัดการน้ำ

- โจทย์วิจัยที่สำคัญ ซึ่งองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยและพัฒนาควรนำไปพิจารณาประกอบ ได้แก่
 1. แผนป้องกันน้ำท่วมในอนาคตควรเป็นอย่างไร
 2. การบริหารจัดการน้ำที่ดีต้องเป็นอย่างไร
 3. นโยบายพัฒนานิคมอุตสาหกรรมบนที่ลุ่มควรเป็นอย่างไร
 4. อนาคตบ้านจัดสรรบน Floodway ควรเป็นอย่างไร
 5. สังคมไทยจะปรับตัวรับน้ำท่วมครั้งต่อไปอย่างไร
 6. สังคมไทยจะลดผลกระทบสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงอย่างไร
 7. รัฐจะปรับแก้ผังเมืองให้ป้องกันน้ำท่วมได้อย่างไร
 8. รัฐจะป้องกันน้ำท่วมอย่างยั่งยืนได้อย่างไร
 9. นโยบายเมืองว่าด้วยสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงควรเป็นอย่างไร
- นอกจากนี้ ปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นบอกให้เราทราบว่า ประเทศไทยไม่ได้ต้องการเพียงองค์ความรู้เกี่ยวกับผังเมืองและการใช้ที่ดินเท่านั้น แต่ต้องมีการพัฒนาองค์ความรู้เพื่อการจัดการน้ำที่มีลักษณะเป็นชุดวิจัย (Series of Research Work) และเชื่อมโยงกับหลายศาสตร์ ได้แก่ (1) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (2) การเมืองและนโยบายการบริหารจัดการน้ำในระดับชาติและระดับท้องถิ่น (3) เศรษฐกิจและสังคม (4) เกษตรกรรม (5) ภูมิศาสตร์ (6) ธรณีสัณฐานน้ำท่วม (7) การสาธารณสุข (8) ผังเมืองและการใช้ที่ดิน และ (9) นวัตกรรมเมือง



TRF POLICY RESEARCH UPDATE!

(3) การประยุกต์ใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์กับการศึกษาสภาพน้ำท่วมในบริเวณที่ราบภาคกลางตอนล่าง และ (4) การจัดทำแผนที่พื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วมในบริเวณที่ราบภาคกลางตอนล่าง

บทสรุปและข้อเสนอแนะที่สำคัญจากงานวิจัยนี้ ประกอบด้วย

- ในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา สภาพน้ำท่วมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ราบภาคกลางตอนล่างมีความรุนแรงมากขึ้นทุกปี สาเหตุหลักไม่ได้เกิดจากปริมาณฝน แต่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ โดยเฉพาะกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการพัฒนาในพื้นที่ดังกล่าว
- การปรับปรุงระบบป้องกันน้ำท่วมสำหรับพื้นที่สำคัญ เช่น การสร้างคันกันน้ำป้องกันกรุงเทพมหานคร หรือการป้องกันน้ำท่วมในเขตเกษตรกรรม โดยสร้างคันดินริมน้ำเป็นหลัก อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งทางสังคมที่รุนแรงระหว่างภาคชนบทกับภาคเมืองเกี่ยวกับแนวทางการป้องกันปัญหาน้ำท่วมในอนาคต
- ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลควรพิจารณามาตรการบริหารจัดการลุ่มน้ำท่วม (Floodplain Management) ซึ่งเป็นวิธีบรรเทาปัญหาน้ำท่วมโดยไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง (Nonstructural Measures) มาใช้ร่วมกับมาตรการป้องกันน้ำท่วมที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน
- งานวิจัยนี้ได้จัดทำแผนที่ระบุพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วมมาตรา 1 : 50,000 ในขนาดความรุนแรงที่มีคาบอุบัติซ้ำ 10 25 50 และ 100 ปี เพื่อใช้ในการกำหนดมาตรฐานการออกแบบป้องกันน้ำท่วม การวางแผนการระบายน้ำ การควบคุมการใช้ที่ดินและผังเมือง การเก็บภาษีน้ำท่วม ตลอดจนการใช้ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยไปพัฒนาระบบการพยากรณ์น้ำท่วมในอนาคต
- งานวิจัยนี้ได้เสนอแนวทาง/มาตรการบริหารจัดการลุ่มน้ำใน 5 ด้าน ดังนี้
 1. ด้านการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานครและเมืองบริวาร
 2. มาตรการป้องกันน้ำท่วมโดยใช้สิ่งก่อสร้าง
 3. มาตรการควบคุมการใช้ที่ดินและผังเมือง
 4. มาตรการควบคุมการใช้น้ำบาดาลเพื่อลดปัญหาแผ่นดินทรุด
 5. การจัดเก็บภาษีน้ำท่วมและประกันภัยน้ำท่วม

ซึ่งรายละเอียดของมาตรการแต่ละด้าน ไม่อาจนำมากล่าวได้ทั้งหมดในจดหมายข่าวฉบับนี้ ซึ่งผู้ที่สนใจสามารถติดต่อขอข้อมูลได้โดยตรงที่ สกว. ที่หมายเลขโทรศัพท์ 0 2278 8200 ต่อ 8228 หรือ ดาวน์โหลดได้ที่ระบบ E-Library ของ สกว. ที่ <http://elibrary.trf.or.th/>

จุดเด่นของงานวิจัยชิ้นนี้คือ การสร้างฐานข้อมูลที่ระบุได้ว่าพื้นที่ในเขตที่ราบภาคกลางตอนล่างจุดใดบ้าง ที่จะประสบปัญหาอุทกภัยในอนาคต ซึ่งฐานข้อมูลดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดมาตรการ/แนวทางรับมือปัญหาน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้น ในขณะที่งานวิจัยนี้ได้จัดทำไปตั้งแต่ปี 2540 แต่ข้อมูลจากงานวิจัยมีความเกี่ยวข้องกับมหาอุทกภัย 2554 อย่างใกล้ชิด และข้อเสนอหลายประการในงานวิจัยดังกล่าว (ซึ่งเสนอไว้เมื่อกว่า 10 ปีที่แล้ว) ก็เพิ่งมีการกล่าวถึงกันอย่างมากหลังจากวิกฤติน้ำท่วมที่ผ่านมา ดังนั้น งานวิจัยชิ้นนี้จึงน่าจะเป็นฐานข้อมูลที่ดีสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายและมาตรการการจัดการน้ำในอนาคต