

ชื่อ                    นิภาพรรณ เจนสันติกุล  
                          คุณุณีนิพนธ์สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ  
                          คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ปีการศึกษา 2558

ชื่อเรื่อง            การจัดการตามนโยบายรัฐเพื่อตอบสนองภัยพิบัติในประเทศไทย  
                          : กรณีศึกษา อุทกภัย ระหว่าง พ.ศ. 2485-2555  
                          (MANAGEMENT TOWARD GOVERNMENT POLICY IN RESPONSIBILITY TO  
                          DISASTER IN THAILAND: CASE STUDIES OF FLOODS BETWEEN 1942-2012)

---

### บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) สภาพการจัดการตามนโยบายรัฐเพื่อตอบสนองต่อภัยพิบัติในประเทศไทย กรณีศึกษา อุทกภัยของหน่วยงานภาครัฐ ประชาชน และเอกชนใน 4 ระดับ ได้แก่ ระดับนานาชาติ ระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น 2) วิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการก่อรูปนโยบายและการจัดการตามนโยบายรัฐเพื่อตอบสนองภัยพิบัติในประเทศไทย กรณีศึกษา อุทกภัยของหน่วยงานภาครัฐ ประชาชน และเอกชน และ 3) พัฒนาการจัดการตามนโยบายรัฐเพื่อตอบสนองภัยพิบัติในประเทศไทย กรณีศึกษา อุทกภัย และรูปแบบการจัดการที่ควรจะเป็นภายใต้การตอบสนองภัยพิบัติโดยทั่วไป

ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยทำการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลจำนวน 18 คน และจัดสนทนากลุ่ม 2 ครั้ง มีผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มรวมทั้งสิ้น 32 คน เครื่องมือที่ใช้ประกอบด้วย แบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้าง แนวคำถามการสนทนากลุ่ม และแบบบันทึกข้อมูลจากเอกสาร

ผลการวิจัยสรุปได้ว่า

1) สภาพการจัดการ พิจารณาตามนโยบายรัฐบาล โดยใช้เกณฑ์ช่วงเวลา พบว่า นโยบายรัฐบาลช่วงก่อน พ.ศ.2554 ยังไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานดูแลภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเฉพาะ นโยบายรัฐบาลช่วง พ.ศ.2554 มีการกำหนดนโยบายอย่างชัดเจนในเรื่องของภัยพิบัติ เป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ที่ระบุบทบาทและหน้าที่อย่างชัดเจน นโยบายรัฐบาล

ช่วงหลัง พ.ศ.2554 มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ปฏิบัติและรับผิดชอบด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจากน้ำและอุทกภัย

2) ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพประสิทธิผลในการก่อรูปนโยบายและการจัดการตามนโยบายรัฐ จำแนกเป็นปัจจัยเชิงเทคนิค ปัจจัยผลการปฏิบัติงานของมนุษย์ และปัจจัยระบบและผลการปฏิบัติงานขององค์กร

3) รูปแบบการจัดการในอนาคตควรมีรูปแบบของการส่งเสริมความสัมพันธ์กันที่เกิดขึ้นจากการมีค่านิยมร่วมและทำงานด้วยกันอย่างไว้วางใจ และควรมีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ทันทิที่เกิดอุทกภัยร้ายแรง โดยผู้มีอำนาจตัดสินใจและสั่งการตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 คือ นายกรัฐมนตรี หน่วยงานที่ทำหน้าที่นำนโยบายรัฐบาลไปปฏิบัติ คือ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย



## Abstract

The objectives of the study are 1) to study disaster management in Thailand, focusing on floods, by the government, public, and private sectors at 4 levels: international, national, provincial, and local level; 2) to analyze factors affecting the efficiency and effectiveness of the formation and implementation of public policies related to risk reduction and management of disasters caused by floods; and 3) to develop management guidelines for government policy in response to disasters in Thailand and appropriate approach in response to future disasters. The researcher used qualitative research methods to collect data by interviewing 18 informants and organizing two group conversations with 32 participants. The tools used were a semi-structured interview, a set of questions for group conversations, and a recording form for data collection from documents.

The results of the research are as follows: 1) before 2011, a specific disaster management agency had not yet been established. In 2011, the government clearly formulated a disaster policy according to the Disaster Prevention and Mitigation Act, B.E. 2550, which clearly specified the roles and duties. After 2011, an organization was established that was in charge of preventing and mitigating disasters from water and floods; 2) the factors which affected the efficiency and the effectiveness of the policy formation and the management according to the government policy could be divided into technical factors, human performance factors, and systemic and organizational performance factors; and 3) the management pattern in the future should encourage a relationship that results from mutual values and trustful cooperation. Also, there should be immediate action taken when severe floods take place. The person who has the power to decide and give orders according to the Disaster Prevention and Mitigation Act, B.E. 2550 is the prime minister, and the operating agency is the Department of Disaster Prevention and Mitigation.



## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

**ชื่อเรื่อง** : การจัดการตามนโยบายรัฐเพื่อตอบสนองภัยพิบัติในประเทศไทย: กรณีศึกษา  
อุทกภัย ระหว่าง พ.ศ. 2485-2555

**Topic** : MANAGEMENT TOWARD GOVERNMENT POLICY IN RESPONSIBILITY TO  
DISASTER IN THAILAND: CASE STUDIES OF FLOODS BETWEEN 1942-2012

**คำสำคัญ** : การจัดการตามนโยบายรัฐ / การตอบสนองต่อภัยพิบัติ / อุทกภัย / น้ำท่วม

**Key Words** : MANAGEMENT TOWARD GOVERNMENT POLICY / RESPONSIBILITY TO  
DISASTER / FLOODS



### 1. ความคิดเบื้องหลังและประเด็นปัญหาวิจัย

#### 1.1 สภาพการณ์ด้านภัยพิบัติ

ทศวรรษที่ผ่านมาเป็นช่วงเวลาที่ภัยพิบัติขนาดใหญ่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก สร้างความเสียหายทั้งต่อชีวิต ทรัพย์สิน ระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมคิดเป็นมูลค่ามหาศาล สำหรับประเทศกำลังพัฒนาภัยพิบัติเป็นอุปสรรคสำคัญในการบรรลุถึงเป้าหมายการพัฒนาที่จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของสังคมมนุษย์ดีขึ้น นอกจากนี้หากการจัดการภัยพิบัติของรัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพไม่สามารถตอบสนองความคาดหวังของประชาชนได้แล้ว เสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐบาลย่อมถูกระทบกระเทือนในอนาคต (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554:1) ประกอบกับแนวโน้มการเกิดภัยพิบัติและผลกระทบต่างๆ จะทวีความรุนแรงมากขึ้นเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภาวะโลกร้อน การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ ขนาดของประชากร และการเคลื่อนย้ายของประชาชนจากพื้นที่ชนบทสู่เมืองอย่างต่อเนื่อง (Coppola, 2011:18)

ภัยพิบัติมีที่มาจากรากศัพท์ภาษาละติน dis และ astro หมายถึง “away from the stars” ภัยพิบัติสามารถวัดจากความสูญเสียชีวิต การบาดเจ็บ ทรัพย์สินเสียหายหรือความสูญเสียทางสิ่งแวดล้อม ผลลัพธ์มีทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งมีทั้งจับต้องได้และไม่สามารถจับต้องได้ (Coppola, 2011:30) ภัยพิบัติไม่ได้จำกัดแค่การเกิดขึ้นเพียงครั้งเดียว บางครั้ง 2 ครั้งหรือมากกว่า

นั้นและเป็นอิสระจากภัยพิบัติแรกที่เกิดขึ้นในเวลาเดียวกัน เช่น เกิดแผ่นดินไหวระหว่างที่น้ำท่วม (Coppola, 2011:30) และจากการศึกษาของ Centre for Research on the Epidemiology of Disaster (CRED) ได้บันทึกถึงจำนวนภัยธรรมชาติ 414 ภัย และจำนวนผู้เสียชีวิต 16,847 คน และมีผลกระทบต่อ 211 ล้านคน เป็นสาเหตุให้ระบบเศรษฐกิจถูกทำลายกว่า 74.9 พันล้านเหรียญสหรัฐ (Lindell, Perry and Prater, 2007:11) สำหรับการศึกษาถึงแนวโน้มของภัยพิบัติ พบว่า จำนวนของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติที่กำลังเพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากการตั้งรกราก ขนาดของประชากรที่เพิ่มขึ้น และการเคลื่อนย้ายจากพื้นที่ชนบทสู่เมืองเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ภัยพิบัติกำลังทำให้อัตราการตายลดลง ภัยพิบัติกลายเป็นต้นทุนที่เพิ่มมากขึ้น ประเทศด้อยพัฒนาจะได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติและจำนวนภัยพิบัติที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี (Coppola, 2011:18-27)

ภัยพิบัติมีด้วยกันหลายรูปแบบทั้งจากภัยทางธรรมชาติ เช่น ทอร์นาโด ภัยจากมนุษย์ เช่น การใช้ความรุนแรงในที่ทำงาน การวางแผนและการเตรียมการที่เหมาะสมก่อนภัยพิบัติเกิดขึ้น จึงเป็นสิ่งที่สำคัญเพื่อลดความเสี่ยงและความเสียหาย (Schneider and Larry, 1952:1) และเมื่อศึกษาถึงการกระจายตัวตามประเภทของภัยพิบัติอย่างน้อยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา พบว่า น้ำท่วมเป็นภัยที่มีสัดส่วนมากที่สุดของภัยธรรมชาติ (40%-60%) ตามด้วยเฮอริเคนและแผ่นดินไหวที่ระดับเท่ากัน (15%-30%) นอกจากนั้นภัยแล้ง (3%-10%) และน้อยที่สุดภูเขาไฟระเบิด (1%-3%) และพิจารณาจากภัยพิบัติทั้งหมดที่การกระจายตัวตามภูมิภาคยกเว้นภัยแล้ง พบว่า เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียมากเป็นอันดับหนึ่ง (ประมาณ 40%) อันดับสองคืออเมริกาเหนือ (ประมาณ 30%) อันดับสาม ละตินอเมริกาและแคริบเบียน (ประมาณ 15%) อันดับสี่ ยุโรป (ประมาณ 10%) อันดับห้า แอฟริกา (ประมาณ 4%) และอันดับหก โอเชียเนีย (ประมาณ 1%) (Albala-Bertrand, J.M, 1993:44)

## 1.2 ปัญหาการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย

รัชชัชย ดิงสัญชติ และคณะ (2546:2) ที่สรุปถึงปัญหาการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย ดังนี้

1.2.1 การบริหารจัดการสาธารณภัยภายในประเทศ ก่อนการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 ก่อนข้างสลับซับซ้อน เนื่องจากเกี่ยวพันกับกฎหมายถึง 34 ฉบับ ภายใต้อำนาจรับผิดชอบของส่วนราชการจำนวน 20 กรม ในจำนวน 9 กระทรวง ลักษณะของการปฏิบัติงานเป็นไปในรูปแบบของการประสานงานจากหลายหน่วยงานภายใต้การอำนวยการของสำนักเลขาธิการป้องกัน

ภัยฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง และผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่เข้าร่วมต่างมีภารกิจประจำของตน การเข้ามาปฏิบัติภารกิจด้านสาธารณสุขของหน่วยงานต่างๆ จึงเป็นเสมือนภารกิจฉุกเฉินเฉพาะกิจ เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นครั้งคราวไปเท่านั้น (ธวัชชัย ดิงส์ัญชติ และคณะ, 2546:2-3)

1.2.2 การจัดการระบบสารสนเทศของหน่วยงานในประเทศ พบว่า หน่วยงานที่จัดเก็บข้อมูลการพยากรณ์น้ำ ได้แก่ กรมอุตุนิยมวิทยา กรมชลประทาน และกรุงเทพมหานครนั้น มีการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลในรูปแบบต่างๆ ตามภารกิจของหน่วยงาน แต่ยังไม่มีการรวบรวมเป็นข้อมูลเฉพาะของภัยธรรมชาติ บางข้อมูลมีการจัดบันทึกซ้ำซ้อน บางข้อมูลมีความขัดแย้ง ดังนั้นการนำข้อมูลไปใช้งานจึงมีความยากลำบาก (ธวัชชัย ดิงส์ัญชติ และคณะ, 2546:2)

1.2.3 ปัญหาที่เกิดจากการขยายตัวของประชากรและการเติบโตของเมืองในช่วงที่ผ่านมา เป็นการขยายพื้นที่การตั้งถิ่นที่อยู่อาศัยและพื้นที่ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจเข้าไปในเขตพื้นที่เสี่ยงต่อภัยพิบัติ ประกอบกับการบุกรุกที่ทำกินบริเวณริมแม่น้ำ การขยายตัวของเมืองทำให้สภาพทางกายภาพของพื้นที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การเพิ่มขึ้นของพื้นที่ที่น้ำไม่สามารถซึมผ่านได้ (Impermeable Area) (ธวัชชัย ดิงส์ัญชติ และคณะ, 2546:1-6)

1.2.4 ข้อจำกัดหลายประการในการตอบสนองภัยพิบัติซึ่ง สุริชัย หวันแก้ว และคณะ (2550) ได้กล่าวถึงข้อจำกัดการรับมือภัยพิบัติของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทยว่า มีข้อจำกัดที่เกิดจากปัญหาการบังคับบัญชาที่มีสายการบังคับบัญชายาวเกินไป ทำให้การสั่งการของเจ้าหน้าที่ในระดับต่างๆ จากบนลงสู่ล่างนั้น มีความล่าช้า ขาดความคล่องตัว และเป็นการสั่งการแบบ Top-down ขาดการตอบสนองจากส่วนล่าง รวมไปถึงช่องว่างในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นใหม่จากการปฏิรูประบบราชการเมื่อ พ.ศ.2545 ยังผลให้การดำเนินการต่างๆ ภายในกรมขาดความสมบูรณ์ โดยเฉพาะในเรื่องบุคลากร เจ้าหน้าที่ที่จะแปรนโยบายและแผนไปสู่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นและชาวบ้าน (สุริชัย หวันแก้ว และคณะ, 2550:167-168) ซึ่งสอดคล้องกับกรณีเฮอริเคนแคทรีน่า สหรัฐอเมริกา ที่ชาวเมืองนิวยอร์กส์ 52% เห็นว่ารัฐไม่สามารถจัดเตรียมการรับมือต่อภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในทุกๆ ระดับและ 62% เห็นว่ารัฐมีการตอบสนองที่ช้าไม่ทันต่อภัยที่เกิดขึ้นที่เขาเห็นว่ารุนแรงที่สุด หนังสือพิมพ์ Time เสนอว่าจริงๆ แล้วเมืองนี้มีแผนการรับมือกับเฮอริเคนไว้อย่างชัดเจนเพียงพอที่นายกเทศมนตรีจะสั่งอพยพผู้คนได้ แต่ในความเป็นจริง Ray Nagin นายกเทศมนตรีของเมืองนี้ยังคงรื้อที่ที่จะดำเนินการ เพราะตาม

ตัวบทแผนอพยพนั้น จะต้องชดใช้ค่าเสียหายหากปิดโรงแรมและธุรกิจท่องเที่ยวอื่นๆ โดยไม่จำเป็น (Time, 2005:20-22 อ้างถึงใน สุริชัย หวันแก้ว และคณะ, 2550:73) ในขณะที่ภาคเอกชนมีการตอบสนองต่อเฮอริเคนแคทรีน่าได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเมื่อเทียบกับการตอบสนองของรัฐบาล บริษัทอย่าง Wal-Mart, Home Depot, State Farm Insurance มีการเตรียมการกับภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นเป็นสัปดาห์ก่อนแคทรีน่าโจมตีและพวกเขาตัดสินใจเด็ดขาดและนำทรัพยากรไปเก็บไว้ในพื้นที่ภัยพิบัติก่อนตัวแทนภาครัฐดำเนินการ ภาครัฐยอมรับว่าการตอบสนองแคทรีน่าเป็นไปอย่างสับสนและล่าช้า (Sobel and Leeson, 2006:56) เพราะการอยู่ภายใต้ร่มของ Department of Homeland Security ในแต่ละระดับของกระบวนการระบบราชการจะมีนักการเมืองผู้ทำการตัดสินใจ ซึ่งเป็นบุคคลที่ถ่วงเวลาตั้งแต่การหยุดถ่ายทอดวิทยุ ก่อนที่จะเสนอข้อคิดเห็นในการดำเนินการผลของแต่ละระดับของระบบราชการที่ไม่สามารถแบ่งแยก ได้นำไปสู่การตัดสินใจรวมอำนาจซึ่งการตัดสินใจล่าช้าและทำให้การดำเนินการต้องเลื่อนออกไป (Sobel and Leeson, 2006:57)

1.2.5 ระบบการตัดสินใจในช่วงภาวะฉุกเฉิน พบว่า ในช่วงที่สถานการณ์โกลาหล ประชาชนมีแนวโน้มที่ทำการตัดสินใจอย่างเป็นระบบได้น้อยกว่า การตัดสินใจจำเป็นอย่างยิ่งจะต้องมีพื้นฐานความเข้าใจและความสามารถในการปรับตัวต่อสถานการณ์และผลลัพธ์ที่ไม่คาดคิด ข้อมูลข่าวสารภาวะฉุกเฉินของบุคคลควรได้รับการแลกเปลี่ยนผ่านการจัดการฐานข้อมูลและระบบการสื่อสารที่ควรจะใช้ได้ง่าย (Kamolvej, 2006:42) ถ้าหากข้อมูลที่ส่งมอมมีความล่าช้า อาจจะทำให้การป้องกันความเสียหายหรือความสูญเสียล้มเหลว ในระหว่างที่เกิดภัยพิบัติจำเป็นต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารอย่างต่อเนื่อง ซึ่งผันแปรตามระยะเวลา โดยในการจัดการภัยพิบัตินั้น ต้องการข้อมูลเฉพาะ (Janssen, Lee and Bharosa, 2010:2) ดังนั้นการจัดการภัยพิบัติจึงควรอยู่ภายใต้การเอื้อประโยชน์และความไว้วางใจร่วมกันและยินดีที่จะมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างองค์กรรูปแบบปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นอาจจะไม่ใช่เพียงในระดับสูงขององค์กรที่ตัดสินใจเท่านั้น แต่ควรจะเป็นระดับต่างด้วย (Janssen, Lee and Bharosa, 2010:4)

และแม้ว่า พ.ศ.2545 ได้มีกฎหมายการปฏิรูประบบราชการออกมาใช้เพื่อให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้บริการได้เบ็ดเสร็จครบวงจร ในขณะที่กรมทรัพยากรน้ำจะเป็นหน่วยงานหรือศูนย์องค์กรกลางที่เป็นเจ้าภาพศูนย์รวมด้านนโยบายและแผนแม่บทของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแล้วก็ตาม แต่ยังคงมีปัญหาคอขวดในเรื่องของการเชื่อมโยงและประสานงานระดับต่างๆ เนื่องจากการสั่งการอยู่ภายใต้กระทรวงมหาดไทย การสั่งการข้ามกระทรวงที่เกี่ยวข้องในภารกิจจัดการสาธารณภัยจึงยังขาดเอกภาพและไม่มีความชัดเจน (ธวัชชัย ดิงสัญสิทธิ์ และคณะ,

2546:8, 11) และเมื่อพิจารณาการบริหารการปกครองกับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ จะเห็นได้ว่าในสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีลักษณะไม่คงที่และส่งผลกระทบต่อที่ไม่แน่นอน และความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ขยายตัวออกไปในระดับพื้นที่ขนาดใหญ่ที่กระทบต่อผู้คนจำนวนมากและบางครั้งภาวะฉุกเฉินได้ถูกประกาศโดยผ่านอำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงาน จึงทำให้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเผชิญสถานการณ์ฉุกเฉินจำนวนหลายหน่วยงานลงไปอยู่ในพื้นที่ ทำให้บางครั้งยากต่อการบอกได้ว่าอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอยู่ที่ใดในการทำงานร่วมกันหลายหน่วยงาน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือร่วมใจระหว่างหน่วยงานในระดับชาติและระดับท้องถิ่น (Kamolvej, 2006:38) การปฏิบัติการสถานการณ์ฉุกเฉินระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งไม่ใช่แค่การเตรียมให้หน่วยงานต่างๆ ทำงานร่วมกัน แต่เพื่อการสร้างสมดุลระหว่างการควบคุม-สั่งการ และการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจและการมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่นนั้นอยู่บนค่านิยมที่ว่า ให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจควบคุมสถานการณ์ฉุกเฉิน (Kamolvej, 2006:39) ดังนั้นการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ข้อมูลข่าวสาร และการจัดการการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ ควรจะมีการทบทวนถึงเครือข่ายชุมชน เพราะผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชนคือคนที่ต้องเผชิญกับการตอบสนองภาวะฉุกเฉิน ดังนั้นการจัดการวิกฤตที่มุ่งเน้นไปที่คนซึ่งประกอบด้วย บุคคลที่ตอบสนองคนแรกและผู้ทำการตัดสินใจมีความสำคัญเท่ากันในฐานะที่เป็นบุคคลภายนอกที่ตอบสนองต่อองค์กร ประชาชนจะเป็นผู้ที่ช่วยเหลือหรือสังเกตสิ่งต่างๆ ที่สำคัญ เพราะในความเป็นจริงประชาชนเป็นคนแรกที่อยู่ในพื้นที่ใกล้ภัยพิบัติ การดำเนินการด้วยเครือข่ายจึงจำเป็นต้องได้รับการเสริมแรงจากประชาชนในระหว่างการจัดการภัยพิบัติ (Janssen, Lee and Bharosa, 2010:4)

จากสภาพการณ์ข้างต้นจึงเป็นที่มาของการพิจารณาว่าในสถานการณ์ที่เกิดภัยพิบัติที่มีความเสียหายและไม่สามารถคาดการณ์ถึงผลกระทบได้นั้น การก่อรูปนโยบายและการจัดการของรัฐในการตอบสนองภัยพิบัติมีลักษณะเป็นอย่างไร และควรพัฒนาอย่างไรเพื่อตอบสนองต่อภัยพิบัติ อาทิ การจัดการแบบระบบราชการ การจัดการแบบเครือข่าย การจัดการแบบหุ้นส่วน และอื่นๆ ในระดับนานาชาติ ระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น นอกจากการตอบสนองจากหน่วยงานภาครัฐแล้ว ควรมีหน่วยงานหลายหน่วยงานในแต่ละระดับเข้ามามีส่วนร่วมในการตอบสนองภัยพิบัติอย่างไร และบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตัวแสดงหรือหน่วยงานที่ประสานกิจกรรมในเชิงเครือข่ายที่มีอยู่ ควรมีลักษณะเป็นอย่างไร มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใด และมีปัจจัยใดที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น รวมถึงการจัดการภัยพิบัติสามารถอธิบายได้ด้วยทฤษฎีการวิพากษ์นโยบายสาธารณะที่มีอยู่ได้หรือไม่ และทำไมจึงเป็นเช่นนั้น



## 2. กรอบแนวคิดในการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดัดแปลงแนวคิดกระบวนการนโยบายของ Dunn (1994:17) มาเป็นกรอบเริ่มต้นในการแสดงรายละเอียดแต่ละกระบวนการนโยบาย เริ่มจากการก่อรูปนโยบายโดยพิจารณาถึงการกำหนดปัญหา การก่อรูปนโยบาย ตัวแสดงทางนโยบายเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงประเด็นนโยบายและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ระดับความรุนแรงของปัญหาด้วยการวิเคราะห์เอกสารที่มีที่มาจากคำสั่งทางราชการในการจัดการอุทกภัย ประกาศ คำสั่งอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ในขั้นตอนต่อมาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในส่วนนี้ นำแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างชาติ รัฐ ท้องถิ่นของ Wright (1988:17) มาอธิบายให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน ได้แก่ ภาครัฐบาล ภาคเอกชน ภาคประชาชน และใช้แนวคิดเครือข่ายทางสังคม ค่านิยมหลักของ Sabatier (1988:131-132) เชื่อมโยงถึงการรับรู้ร่วมกันและการประสานกิจกรรมร่วมกันระหว่างหน่วยงานและนำแนวทางการจัดการมาใช้อธิบายถึงพัฒนาการและระบบการจัดการที่เกิดขึ้นต่อการตอบสนองอุทกภัยและการประเมินนโยบาย และนำข้อมูลสภาพปัญหา นโยบายและการจัดการที่ผ่านมา ข้อบกพร่องของตัวแบบแต่ละตัวแบบที่ได้มาจากการวิเคราะห์ วิจัยมาจัดทำรูปแบบการจัดการของรัฐในการตอบสนองภัยพิบัติ กรณีศึกษาอุทกภัยในอนาคตที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์

## 3. ระเบียบวิธีการวิจัย

หากจำแนกประเภทการวิจัยตามปรัชญาพื้นฐานในการแสวงหาความจริง การวิจัยในครั้งนี้ ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ การวิจัยเอกสาร และการศึกษาเฉพาะกรณี

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้าง แนวคำถามการสนทนากลุ่ม และแบบบันทึกข้อมูลเอกสาร

วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการจำแนกชนิดข้อมูล (Typology) จัดระเบียบ หาความหมาย แยกแยะองค์ประกอบ และหาความสัมพันธ์ของข้อมูลจากเอกสาร จำแนกตามที่มาของเอกสารซึ่งเป็นเอกสารชั้นต้น คือ เอกสารทางประวัติศาสตร์ กฎหมาย ประกาศต่างๆ พระราชบัญญัติ กฎข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ภัยพิบัติ และสถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2485-2555 เอกสารชั้นรอง ได้แก่ ข้อมูลหลักฐานที่มีอยู่แล้ว อาทิ สื่อสิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ หลักฐาน สถิติต่างๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เอกสารและตำรา บทความวิชาการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตีความข้อมูลและการสร้างข้อสรุปที่ได้จากเอกสารและนำเสนอข้อมูลเชิงพรรณนา

ประกอบกับการวิเคราะห์นโยบาย ระบบนโยบายหรือรูปแบบสถาบันทั้งหมดภายในนโยบายที่เกิดขึ้นเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กันระหว่างสามองค์ประกอบ ได้แก่ นโยบายสาธารณะ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย และสภาพแวดล้อมนโยบาย (Dunn, 1994:70-71) ตามแนวทางการมีส่วนร่วมและแนวทางเชิงปฏิบัติและการวิเคราะห์ข้อมูล การถอดคำสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มด้วยการจัดระเบียบข้อมูลเพื่อค้นหาความหมายของข้อความต่างๆ การแสดงข้อมูล และการหาข้อสรุป การตีความและการตรวจสอบความถูกต้องตรงประเด็นของผลการวิจัย (ชาย โพธิ์ธิดา, 2554:337)

#### 4. ผลการวิจัย

4.1 ผลการวิจัยสภาพการจัดการตามนโยบายรัฐเพื่อตอบสนองภัยพิบัติในประเทศไทย กรณีศึกษาอุทกภัยของหน่วยงานภาครัฐ ประชาชน และเอกชนใน 4 ระดับ ได้แก่ ระดับนานาชาติ ระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น

จากข้อมูลบันทึกของศูนย์ภูมิอากาศ สำนักพัฒนาอุตุนิยมวิทยา พายุหมุนเขตร้อนที่เคลื่อนตัวเข้าสู่ประเทศไทยในรอบ 61 ปี (2494-2554) มีจำนวนทั้งสิ้น 186 ลูก ในแต่ละครั้งรัฐบาลจะมีบทบาทหลักในการจัดการตอบสนองภัยพิบัติ โดยในช่วง 50 ปีแรก (พ.ศ.2548-2535) สภาพการจัดการของรัฐเป็นไปในลักษณะการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและใช้มาตรการเชิงโครงสร้าง ได้แก่ การสร้างเขื่อนกั้นน้ำ เขื่อนลึกริถิดี อ่างเก็บน้ำ และฝายต่างๆ ในช่วง 10 ปีต่อมา (พ.ศ.2536-2545) ในช่วงนี้สภาพการจัดการของรัฐเปลี่ยนไปจากช่วง 50 ปีแรก โดยมีการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติ กรณีศึกษาอุทกภัยมากขึ้น และในช่วง 10 ปีถัดมา (พ.ศ.2546-2555) สภาพการจัดการของรัฐมีความชัดเจนมากขึ้น ทั้งในเรื่องของการกำหนดนโยบายการจัดการ ทิศทางการดำเนินงาน และรูปแบบของการจัดการที่มีหน่วยงานหลายหน่วยงานเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ พบว่า พระราชบัญญัติการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 มีการกำหนดนโยบายและน่านโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการทั้งหมด ในขณะที่พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 มีการกำหนดตำแหน่งหน้าที่และระบุหน่วยงานหลักรับผิดชอบ พร้อมทั้งให้หลายภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติมากขึ้น ทั้งในส่วนของการกำหนดนโยบาย และการน่านโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในส่วนของการน่านโยบายไปปฏิบัติในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการลำเลียงทรัพยากร เป็นผู้ประสานงานและดำเนินกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

สำหรับปัจจัยหรือเงื่อนไขที่ส่งผลให้สภาพการจัดการตามนโยบายรัฐเพื่อตอบสนองภัยพิบัติในประเทศไทย กรณีศึกษาอุทกภัยของหน่วยงานภาครัฐ ประชาชน และเอกชนใน 4 ระดับ ได้แก่ ระดับนานาชาติ ระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น พบว่า มีปัจจัยหรือเงื่อนไขสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ปัจจัยทางด้านเทคนิค ปัจจัยผลการปฏิบัติงานของมนุษย์ และปัจจัยระบบและผลการปฏิบัติงานขององค์กร

4.2 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการก่อรูปของนโยบายและการจัดการตามนโยบายรัฐเพื่อตอบสนองภัยพิบัติในประเทศไทย กรณีศึกษาอุทกภัยของหน่วยงานภาครัฐ ประชาชน และเอกชนต่อการตอบสนองภัยพิบัติ

ปัญหาที่พบในการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย ประกอบด้วย ด้านนโยบายและการเมือง ด้านการประสานงาน ด้านความรู้ความเข้าใจ ด้านงบประมาณ ด้านการเตือนภัยและสื่อสารในภาวะวิกฤต ด้านโครงสร้างการจัดองค์กร ด้านการบริหารจัดการในภาวะวิกฤต

และเมื่อทำการประมวลความถี่จากการตอบซ้ำของผู้ให้ข้อมูล พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการจัดการภัยพิบัติมากที่สุด เรียงลำดับจากมากไปน้อย ดังนี้

- 1) ระบบการสื่อสารที่ไม่ครบถ้วน
- 2) การเมืองและการบริหาร
- 3) ความรู้ระเบียบวินัยของประชาชน
- 4) ขาดแผนหลักสำหรับการจัดการภัยพิบัติ
- 5) สายการบังคับบัญชาไม่ชัดเจน
- 6) ขาดการจัดการข้อมูลข่าวสารและระบบฐานข้อมูล
- 7) ปัญหาการขนส่ง การกระจายสินค้าสำหรับการบรรเทาทุกข์ฉุกเฉิน
- 8) การไม่มีหน่วยงานเฉพาะสำหรับการจัดการภัยพิบัติ
- 9) การไม่มีกฎหมายรองรับชัดเจน
- 10) ความต้องการความช่วยเหลือจากรัฐบาล
- 11) แผนการจัดการน้ำท่วมขาดการบูรณาการ
- 12) สื่อมวลชน (การนำเสนอภาพบางส่วน)
- 13) ขาดความร่วมมือระหว่างสถาบัน/องค์กรในแต่ละระดับ
- 14) ผังเมือง

15) บุคลากร ไม่เพียงพอและขาดประสบการณ์ในการให้ความช่วยเหลือในช่วงที่เกิดอุทกภัย

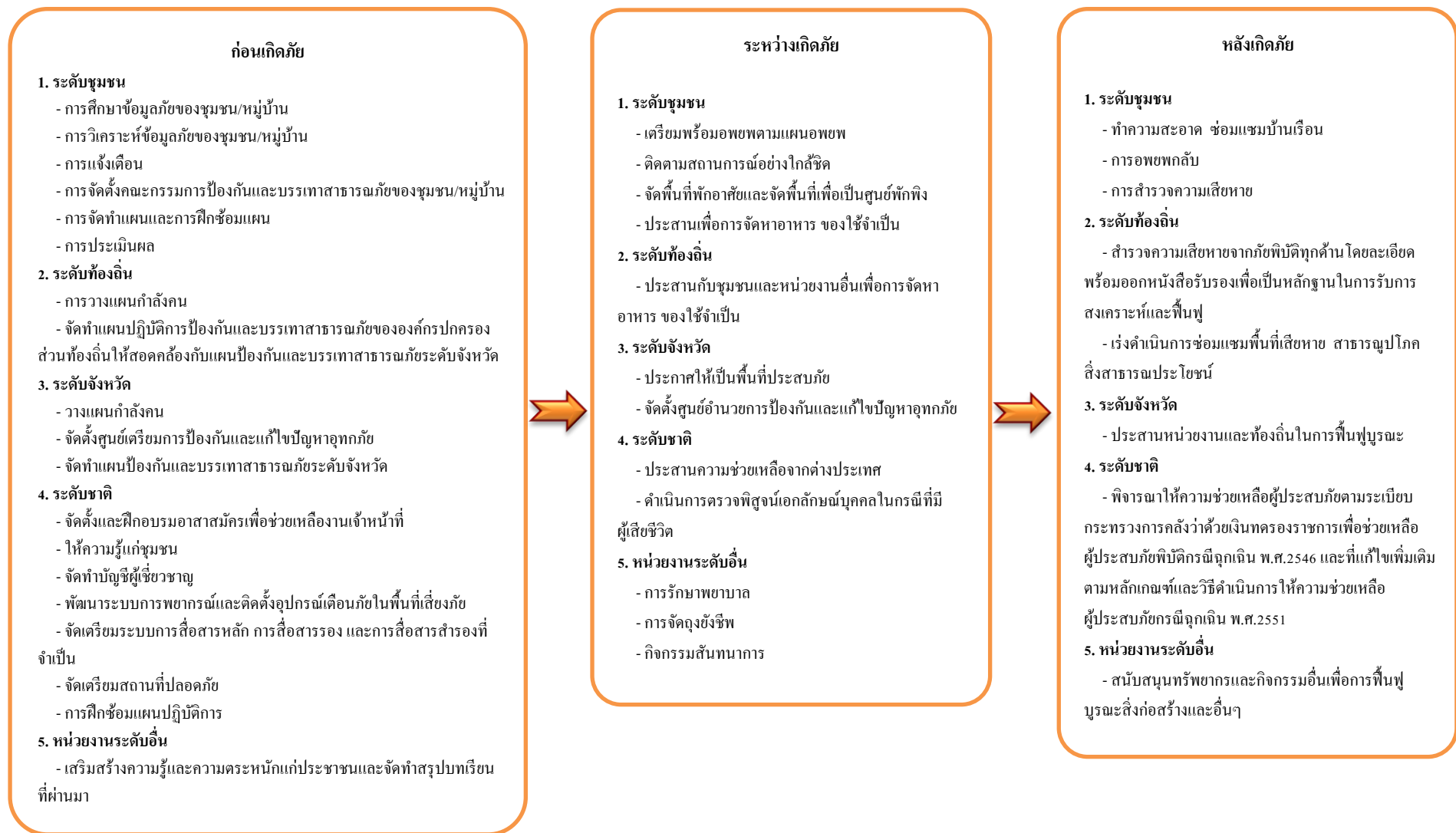
16) อุปกรณ์รักษาคันดิน ไม่เพียงพอ

4.3 ผลการวิเคราะห์สภาพการจัดการตามนโยบายรัฐเพื่อตอบสนองภัยพิบัติในประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา พบว่า รูปแบบและโครงสร้างของการจัดการอุทกภัยตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 เป็นไปตามสายการบังคับบัญชาที่ยึดตามอำนาจหน้าที่ทำให้การสั่งการและการดำเนินการเป็นไปอย่างล่าช้า ดังนั้นรูปแบบการจัดการที่ควรเป็นในอนาคตควรมีรูปแบบของการส่งเสริมความสัมพันธ์กันที่เกิดขึ้นจากการมีค่านิยมร่วมและทำงานด้วยกันอย่างไว้วางใจในลักษณะของความร่วมมือที่เกิดขึ้นจากสามส่วนเป็นกลไกหลัก ได้แก่ ภาครัฐบาล ภาคประชาชน และภาคเอกชน ที่มีความสัมพันธ์กันในลักษณะของการทำงานอย่างตระหนักรู้และเข้าใจถึงสภาพปัญหาอย่างแท้จริงแบบร่วมมือและมีค่านิยมร่วมกันมากกว่ารูปแบบและโครงสร้างที่กำหนดความสัมพันธ์กันตามหน้าที่

## 5. ข้อเสนอแนะ

### 5.1 ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

5.1.1 กลไกการทำงานในรูปแบบการจัดการอุทกภัยแบบใหม่นั้น เป็นการทำงานในลักษณะเครือข่ายทางสังคมที่มีความเชื่อมโยงกับโครงสร้างทางสังคม เนื่องจากการจัดการอุทกภัยจะมีจำนวนผู้แสดงหลากหลายซึ่งมีการเชื่อมโยงการทำงานด้วยการประสานงานเริ่มจากระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับท้องถิ่นที่ถูกกำหนดตามโครงสร้างอำนาจหน้าที่ที่ระบุตามกฎหมายและปฏิบัติการตามระเบียบปฏิบัติทางราชการตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ในขณะที่นักวิชาการ ชุมชน อาสาสมัคร และองค์กรไม่แสวงหากำไรมีความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ และร่วมมือกันเป็นโครงสร้างแนวราบที่เน้นความสัมพันธ์ตามบรรทัดฐานวัฒนธรรมและกระบวนการเรียนรู้ทางสังคม อย่างไรก็ตามระเบียบปฏิบัติและการจัดโครงสร้างแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการจะต้องมีโครงสร้างและร่างข้อสัญญาการบริหารและการจัดการร่วมกันที่ชัดเจน ที่สามารถระบุได้ว่าระดับภายในองค์กรและระหว่างองค์กรจะมีความสัมพันธ์กันแบบร่วมมือและผันแปรตามหน้าที่หรือมีการจัดการตนเอง ซึ่งอาจเป็นไปตามคู่มือปฏิบัติของหน่วยงานและชุมชน ซึ่งในที่นี้ผู้วิจัยได้สรุปแนวปฏิบัติในแต่ละระดับให้มีการเตรียมความพร้อมสอดคล้องตามช่วงเวลาของการเกิดภัย จำแนกเป็น ก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลังเกิดภัย



แผนภาพที่ 1 : แนวปฏิบัติที่ควรจะเป็นจำแนกตามช่วงเวลาของการเกิดภัย

ผังแผนภาพที่ 1 จะส่งผลให้ลดความสูญเสียด้านชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนทำให้เกิดการมีส่วนร่วมทุกฝ่ายในการจัดการอุทกภัยร่วมกัน

5.1.2 ในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ควรให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายร่วมกำหนดนโยบายการบริหารจัดการร่วมกันเพื่อประสิทธิภาพในการจัดการ เพราะในขั้นตอนการกำหนดนโยบายจำเป็นต้องมีการศึกษาภาพรวมและอาศัยข้อมูลจากประชาชนในพื้นที่ อาทิ แผนที่ชุมชน จำนวนพื้นที่ที่เกิดอุทกภัยซ้ำซาก จำนวนประชากรและความหนาแน่น ข้อมูลผังเมือง และการบริหารจัดการเขื่อน ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้ส่งผลต่อกระบวนการตัดสินใจและการบรรเทาปัญหาการจัดการและลดช่องว่างของการประสานงานทั้งระดับนานาชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น

## 5.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนา

### 5.2.1 ข้อเสนอเพื่อการจัดการกับปัจจัยผลการปฏิบัติงานของมนุษย์

1) ควรพัฒนาทักษะ ความรู้ และถ่ายทอดประสบการณ์แลกเปลี่ยนระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและชุมชนต่างๆ เพื่อให้ทราบถึงข้อบกพร่อง จุดอ่อน จุดแข็งของกระบวนการทำงานด้านการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งคำนึงถึง วัฒนธรรมพื้นฐาน และโครงสร้างทางสังคม เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการเรียนรู้ของปัจเจกบุคคล การพัฒนาทักษะ คือ การทำให้ผู้เรียนรู้เป็นส่วนหนึ่งของการเรียนรู้และขยายผลไปยังบุคคลอื่นและเกิดปฏิบัติการทางสังคม

2) ควรปรับวิธีการกระจายสิ่งของบริจาคจากการรวมศูนย์เป็นแบบกระจายศูนย์และทำการแบ่งพื้นที่อย่างชัดเจน จากระบบการทำงานแบบรวมศูนย์เน้นการควบคุมเสถียรภาพและการลดภาวะไม่แน่นอน ทำให้สมรรถนะและทรัพยากรกระจุกตัวอยู่ที่เดียว ละเลยปฏิสัมพันธ์ข้ามระดับและระหว่างระดับ ผลที่เกิดขึ้นคือการตอบสนองต่อปัญหาที่ล่าช้าและไม่ทั่วถึง การกระจายศูนย์จะทำให้เกิดการกระจายสิ่งของและช่วยลดความสูญเสียระหว่างการขนส่ง

3) ควรทำกิจกรรมฝึกซ้อมในทุกระดับตั้งแต่ระดับชุมชน ระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด และระดับชาติ รวมถึงระหว่างประเทศในรูปแบบ Tabletop หรือ Fixed Exercise และการซ้อมระหว่างประเทศในภูมิภาคอาเซียน ได้แก่ การฝึกซ้อมแผนเผชิญภัยพิบัติฉุกเฉินระดับภูมิภาคของอาเซียนประจำปี (ASEAN Regional Disaster Emergency Response Simulation Exercise : ARDEX) หรือ การฝึกซ้อมการบรรเทาภัยพิบัติประจำปีภายใต้กรอบการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum

Disaster Relief and Exercise : ARF DiREx) ในความร่วมมือระหว่างกระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงต่างประเทศ ทุก 2 ปีอย่างสม่ำเสมอเพื่อพัฒนาศักยภาพและประสานความร่วมมือระหว่างนานาชาติ

### 5.2.2 ข้อเสนอเพื่อการจัดการกับปัจจัยระบบและผลการปฏิบัติงานขององค์กร

1) ควรมีหน่วยงานจัดทำข้อมูลและวางแผนระบบเตือนภัยและป้องกันในทุกระดับอย่างเป็นระบบและกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจนเพื่อลดความซ้ำซ้อนในการทำงาน และจัดทำฐานข้อมูลเหล่านี้ให้เป็นส่วนหนึ่งขององค์กร ทั้งนี้ความรู้ที่ควรเพิ่มเติมให้ นอกเหนือจากความรู้เกี่ยวกับอุทกภัย อาทิ ความรู้ทางด้านอุทกศาสตร์ ด้านอุตุนิยมนิเวศวิทยา วิศวกรรมทางน้ำและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

2) หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการน้ำทุกหน่วยงาน ควรมีการแลกเปลี่ยนข้อมูล ได้แก่ ข้อมูลการพยากรณ์ ข้อมูล GIS แบบจำลองทางคณิตศาสตร์ ข้อมูลภาพถ่ายดาวเทียม และข้อมูลทรัพยากรระหว่างกันเพื่อตรวจสอบความน่าเชื่อถือและเพื่อประโยชน์ในการนำข้อมูลไปใช้วิเคราะห์ พยากรณ์ และวางแผนการบริหารจัดการน้ำต่อไป เพราะการทำงานที่แยกส่วนและแข่งขันกันทำผลงานเฉพาะส่วนจะนำไปสู่ช่องว่างการให้บริการ

3) ควรใช้สื่อสังคมออนไลน์ โทรทัศน์ วิทยุ อักษรวิง การแปลภาษามือ ในการนำเสนอข้อมูลอุทกภัยให้ประชาชนทราบและเป็นส่วนหนึ่งของการดำรงชีวิตเพื่อประโยชน์ต่อประชาชน เด็ก ผู้สูงอายุ และคนพิการ ทั้งนี้อาจมีการนำเทคโนโลยีมาเสริมสื่อหลักเพื่อความรวดเร็วในการนำเสนอข้อมูล สื่อสังคมออนไลน์จำแนกเป็น Facebook Twitter YouTube และแก้มลิง (Gamling.org) ที่สามารถระบุตำแหน่งที่ตนอยู่ ระดับน้ำ รูปถ่ายจากสถานที่จริงและข้อความสั้นๆ ซึ่งการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพนั้น ควรจัดให้มีหน่วยงานในการจัดการ รวบรวม คัดกรอง และตรวจสอบข้อมูลเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วน การสื่อสารจะต้องชัดเจนทั้งก่อนเกิดวิกฤต ระหว่างเกิดวิกฤต และหลังเกิดวิกฤต และควรเผยแพร่ข้อมูลผ่านโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจแห่งประเทศไทยเพื่อเป็นสื่อกลางในการสื่อสารช่วงเกิดอุทกภัยร้ายแรง

4) ในการนำเสนอข่าว ผู้ส่งสารจะต้องเผยแพร่ข้อมูลให้ครบถ้วน ครอบคลุมและเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจของผู้รับสารมากกว่าการนำเสนอเพื่อผลทางการเมือง การรายงานข่าวเชิงสร้างสรรค์คือการเผยแพร่ข้อมูล ให้ความรู้เรื่องน้ำ การป้องกันและการแก้ไขปัญหา การแจ้งข้อมูลข่าวสารเพื่อเฝ้าระวังและปรับตัวให้ทันสถานการณ์ การเป็นศูนย์กลางในการรับบริจาค

เงินและสิ่งของช่วยเหลือผู้ประสบภัยและนำความช่วยเหลือไปสู่ผู้ประสบภัยในพื้นที่ที่ความช่วยเหลือเข้าไม่ถึง

5) ควรพัฒนาระบบเตรียมพร้อมเพื่อบรรเทาภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินของอาเซียน (ASEAN Standby Arrangement for Disaster Relief and Emergency Response) ของแต่ละประเทศให้มีความเข้มแข็งขึ้น ทั้งในด้านทรัพยากรและการเตรียมความพร้อมเพื่อลดความเสี่ยงจากภัย

