



สังคมวิทยา สึนามิ: การรับมือกับภัยพิบัติ



สุริชัย หวันแก้ว และคณะ

สังคมวิทยาสิมา :

ระบบการรับมือกับภัยพิบัติ

สุริชัย หวันแก้ว และคณะ

พิมพ์ครั้งแรก พฤศจิกายน 2550 จำนวน 1000 เล่ม

เลขมาตรฐานสากล 978-974-13-1137-8

ราคา 350 บาท

สนับสนุน โดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)
ภายใต้แผนงานพัฒนานโยบายสาธารณะ
เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี
มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.)

จัดพิมพ์และเผยแพร่โดย สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
และศูนย์ศึกษาการพัฒนาสังคม
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่ปรึกษา ศ.ดร.อมรา พงศาพิชญ์
คุณโอรส วงศ์สิทธิ์
คุณชุมพร พลรักษ์

คณะผู้วิจัย รศ. สุริชัย หวันแก้ว หัวหน้าโครงการ
อ. กนกพรรณ อยู่ชา นักวิจัย
ผศ.ดร. บุญยง ชื่นสุวิมล นักวิจัย
ดร. ภาวิกา ศรีรัตนบัลล์ นักวิจัย
ดร. จูติพล ภักดีวานิช นักวิจัย
อ.สุภาพร โพธิ์แก้ว นักวิจัย

ผู้ช่วยวิจัยหลัก : คุณชญาชัย ชัยสุขโกศล, คุณภคิภา ผลารักษ์ และคุณจิราพร เหล่าเจริญวงศ์

ปก/รูปเล่ม วัฒนสินธุ์ สุวรรตนานนท์

พิมพ์ที่ โรงพิมพ์เดือนตุลา

คำนำ

หนังสือเล่มนี้เป็นผลลัพธ์จากงานโครงการวิจัยเรื่อง “นโยบายและแนวทางพัฒนาระบบการรับมือกับภัยพิบัติ ด้านสังคมและการจัดการปกครอง : กรณีศึกษาจากประสบการณ์ธรณีพิบัติสึนามิ” สืบเนื่องมาจากการเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติคลื่นยักษ์สึนามิเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547 นับว่าได้ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงทั้งชีวิตและทรัพย์สินมากมายอย่างไม่เคยมีปรากฏมาก่อน ขณะเดียวกันเหตุการณ์ร้ายแรงนี้ยังแสดงถึงมิติใหม่บางประการ โดยเฉพาะการที่ผู้ตายและผู้ตกเป็นเหยื่อก็มีความเป็นนานาชาติ

ในการศึกษาเรื่องการรับมือกับภัยพิบัติแบ่งช่วงระยะตั้งแต่แรกๆ ที่มีความคับขันจนถึงช่วงที่สถานการณ์คลี่คลายลง หลังจากช่วงแรกที่เป็นช่วงการตอบสนองภาวะฉุกเฉินด้วยมาตรการที่ต้องการความรวดเร็วและการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ การติดตามศพและผู้สูญหายผ่านพันไประยะหนึ่ง และสถานการณ์ฉุกเฉินคลี่คลายลงไป สำหรับช่วงต่อไปนั้น ได้แก่ การเปลี่ยนผ่านไปสู่การฟื้นฟูชีวิต และสภาพแวดล้อมที่เป็นปกติที่นั้นต้องการแนวทางและกระบวนการที่มีความชัดเจน โดยเฉพาะต้องมีมิติของชีวิตชุมชนและสังคมองค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคองค์กรพัฒนาเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาชน ภาคอาสาสมัคร ตลอดจนภาคชุมชนเองนั้น ได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขและฟื้นฟูผู้ประสบภัยกันอย่างแข็งขัน ในศูนย์อพยพบางแห่งนั้น มีหน่วยงานลงพื้นที่ให้ความช่วยเหลือถึง 50 หน่วยงานด้วยกัน อย่างไรก็ตาม ด้วยความเร่งรีบและคับขันของสถานการณ์และปัญหาวัฒนธรรมองค์กรบางด้านที่ไม่สอดคล้องจึงทำให้เกิดความสับสนในการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ความซ้ำซ้อนของงาน ขาดความเป็นมืออาชีพในการดำเนินงาน ไม่สามารถทำงานให้กับ

อาสาสมัครที่ลงพื้นที่ช่วยเหลือได้ การสื่อสารข้อมูลข่าวสารต่างๆ ขาดความ เป็นระบบและระบบข้อมูลเกี่ยวกับผู้ประสบภัยขาดความเป็นปัจจุบัน สภาพ การณ์ต่างๆ เหล่านี้ก่อให้เกิดความสับสนทั้งต่อผู้ประสบภัยและคนทำงานเป็น อย่างยิ่ง ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวหลายครั้งความหวังดีที่จะให้ความช่วยเหลือ กลับกลายเป็นความขัดแย้งกันเองระหว่างหน่วยงาน บางกรณีกลายเป็น อุปสรรคให้การดำเนินงานให้สะดวกหรือล่าช้าลง รวมทั้งทำให้การช่วยเหลือ เยียวยา และฟื้นฟูผู้ประสบภัยขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม เมื่อมอง ย้อนหลังไปในมิติหนึ่งที่น่าสนใจในการรับรู้ของผู้คนก็คือ ประสบการณ์

สินามิได้กลายเป็นโอกาสทางการเมืองสำหรับผู้นำการเมืองระดับชาติ ตอนนั้นอย่างชัดเจน จนส่งผลให้พลิกฟื้นขึ้นมาจากความนิยมทางการเมืองที่ ตกต่ำจากสถานการณ์ร้ายแรงในภาคใต้จนทำให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง ในเดือนกุมภาพันธ์ปีต่อมาอย่างท่วมท้น

หวังว่า หนังสือเล่มนี้จะมีส่วนในการถอดบทเรียนครั้งประวัติศาสตร์ แก่สังคมไทยได้บ้างและสามารถสร้างกระบวนการเรียนรู้ ข้อเสนอเชิงนโยบาย และมาตรการการบริหารจัดการกรณีภัยพิบัติทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด และส่วนกลาง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความจำเป็นที่ต้องการ จะเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วง ได้แก่ ระยะฉุกเฉิน ระยะสั้น ระยะกลาง และ ระยะยาว ตลอดจนเพื่อเสนอแนะแนวทางและมาตรการในการจัดระบบ สนับสนุนที่เอื้อต่อการฟื้นฟูชีวิตและชุมชนในลักษณะที่ยั่งยืน

ขอขอบคุณคุณสมิทธ ธรรมสโรช (ประธานอำนวยการศูนย์เตือนภัย พิบัติแห่งชาติ) คุณอนุชา โมกขะเวส (อธิบดี กรมป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย) คุณขวัญเมือง บวรอัศวกุล (รองอธิบดี กรมพัฒนาสังคมและ สวัสดิการ) ผู้ว่าราชการจังหวัดพังงา ผู้อำนวยการโรงพยาบาลตะกั่วป่า และ ชาวบ้านผู้ประสบเคราะห์กรรมจากเหตุการณ์สินามิที่กรุณาให้เราได้ไปศึกษา บทเรียนในครั้งนี้ ขอขอบคุณคณะที่ปรึกษาโครงการวิจัยฯ ได้แก่ ศ.ดร.อมรา

พงศาพิชญ์ (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) และ คุณชุมพร พล รักษ์ (อดีตรองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น) และคณะผู้วิจัย ได้แก่ อ.กนกพรรณ อยู่ชา, ผศ.ดร.บุญยง ชื่นสุวิมล, ผศ.ดร.ภาวิกา ศรีรัตน บัลล์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อ.สุภาพร โพธิ์แก้ว (คณะ นิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), ดร.จิตติพล กักดีวานิช (มหาวิทยาลัย อุบลราชธานี) และผู้ช่วยวิจัย คือ คุณชาญชัย ชัยสุขโกศล คุณจิราพร เหล่า- เจริญวงศ์ รวมถึง นายแพทย์สมศักดิ์ ชุมทรัพย์ศรี (เลขาธิการมูลนิธิสาธารณสุข แห่งชาติ) ที่ให้การสนับสนุน และคุณยุวดี คาดการณ์ไกล (มูลนิธิสาธารณสุข แห่งชาติ) ที่ช่วยเหลือด้านการประสานงานเป็นอย่างดี

(NPO Law 1998)

1.7 บทเรียนด้านการสื่อสารในภาวะวิกฤต

๓๑ ๑.๑ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๒ กรณีศึกษา

๓๑ ๑.๓ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๔ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๕ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๖ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๗ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๘ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๙ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๑๐ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๑๑ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๑๒ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๑๓ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๑๔ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๑๕ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๑๖ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๑๗ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๑๘ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๑๙ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๒๐ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๒๑ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๒๒ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๒๓ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๒๔ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๒๕ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๒๖ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๒๗ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๒๘ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๒๙ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๓๐ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๓๑ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๓๒ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๓๓ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๓๔ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๓๕ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๓๖ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๓๗ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๓๘ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๓๙ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๔๐ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๔๑ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๔๒ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๔๓ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๔๔ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๔๕ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๔๖ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๔๗ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๔๘ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๔๙ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๕๐ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๕๑ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๕๒ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๕๓ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๕๔ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๕๕ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๕๖ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๕๗ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๕๘ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๕๙ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๖๐ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๖๑ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๖๒ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๖๓ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๖๔ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๖๕ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๖๖ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๖๗ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๖๘ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๖๙ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๗๐ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๗๑ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๗๒ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๗๓ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๗๔ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๗๕ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๗๖ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๗๗ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๗๘ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๗๙ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๘๐ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๘๑ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๘๒ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๘๓ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๘๔ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๘๕ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๘๖ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๘๗ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๘๘ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๘๙ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๙๐ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๙๑ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๙๒ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๙๓ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๙๔ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๙๕ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๙๖ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๙๗ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๙๘ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๙๙ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

๓๑ ๑.๑๐๐ บทเรียนกรณีสินามิที่จังหวัดภูเก็ต

สารบัญ

บทที่ 1 บทนำ	1
บทที่ 2 การรับมือภัยพิบัติ : มุมมองและกรอบแนวคิด	5
1. มุมมองและแนวคิดของคณะวิจัยต่อ “นโยบายการรับมือภัยพิบัติ”	6
2. แนวคิดเพื่อการสังเคราะห์ประสบการณ์เชิงระบบ และอนุระบบ	11
บทที่ 3 ประสบการณ์ประเทศไทยกับการรับมือภัยพิบัติสึนามิ : การจัดการในระดับชุมชน/ท้องถิ่น	17
1. ชุมชน : การจัดระบบตนเองในการรับมือภัยพิบัติ	18
2. ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค	50
3. การสื่อสารในระดับชุมชนและท้องถิ่น	76
4. สาธารณสุข : การจัดการในระดับชุมชน/ท้องถิ่น	81
5. แรงงานต่างด้าว	114
6. สรุปสาระสำคัญ	119
บทที่ 4 ประสบการณ์ประเทศไทยกับการรับมือภัยพิบัติสึนามิ : การจัดการช่วยเหลือจากภายนอก/ระดับชาติ/นานาชาติ	123
1. ชุมชนกับการช่วยเหลือจากภายนอก	124
2. การจัดการด้านอาสาสมัคร	132
3. การบริหารจัดการภาครัฐ : ส่วนกลาง	153
4. การสื่อสาร : องค์กรภายนอกและสื่อมวลชน	186
5. สาธารณสุข : ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ	211
6. สรุปสาระสำคัญ	233

บทที่ 5 ประสบการณ์ต่างประเทศกับการจัดการระบบรับมือภัยพิบัติ	239
1. ประสบการณ์ญี่ปุ่น : เหตุการณ์แผ่นดินไหว ที่เมืองโกเบ ปี 1995	240
1.1 ข้อมูลพื้นฐาน	240
1.2 ทุนทางสังคม : แกนสำคัญของฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ	242
1.3 การวางแผนการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ	245
1.4 การจัดการที่อยู่อาศัยชั่วคราวและถาวร	249
1.5 ขบวนการอาสาสมัครกับเหตุการณ์แผ่นดินไหว เมืองโกเบ ปี 1995	254
1.6 กฎหมายองค์กรสาธารณประโยชน์ที่ไม่แสวงกำไร (NPO Law 1998)	265
1.7 บทเรียนด้านการสื่อสารในภาวะวิกฤต	271
2. ประสบการณ์ร่วมสมัย Tsunami 2004 : ศรีลังกา, อินเดีย, อินโดนีเซีย	276
2.1 ศรีลังกา	277
2.2 อินเดีย	289
2.3 อินโดนีเซีย จังหวัดอาเจะห์	296
3. สรุปสาระสำคัญ	304
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	311
1. จุดเด่นของระบบการรับมือ	313
2. ข้ออ่อนของระบบการรับมือ	314
3. สรุปการถอดประสบการณ์เชิงระบบ	317
4. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการรับมือภัยพิบัติ : ช่วงฉุกเฉิน, ช่วงฟื้นฟู, ข้อเสนอแนะสำหรับอนาคต	342
เอกสารอ้างอิง	372



ISBN 978-974-13-1137-8



9 789741 311378

חוט 350 רור