



ที่ นร 1117/1347

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
128 อาคารพญาไทพลาซ่า ถนนพญาไท กทม. 10400

10 กันยายน 2546

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย 1. ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยน้ำหลากในพื้นที่ราบลุ่มภาคกลางแบบบูรณาการ

ด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้พิจารณาเห็นว่าภัยน้ำหลากในพื้นที่ราบลุ่มภาคกลางเกิดขึ้น ความเสียหายมีความรุนแรงมากขึ้น และเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการพิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย จึงได้มอบหมายให้คณะทำงานศึกษาและอนุรักษ์แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลอง และแม่น้ำบางปะกงดำเนินการศึกษาเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวโดยจัดประชุมเสวนาร่วมกับผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคประชาชนและนักวิชาการเพื่อหาข้อสรุปและแนวทางในการกำหนดเป็นกรอบนโยบาย มาตรการ และวิธีการในการบริหารจัดการแก้ไขภัยน้ำหลากทั้งในระดับเฉพาะถิ่น และระดับลุ่มน้ำแบบบูรณาการให้สอดคล้องกับความต้องการรวมทั้งสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างยั่งยืนต่อไป

สภาที่ปรึกษาฯ ในคราวประชุมเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2546 ได้พิจารณาผลการศึกษาของคณะทำงานดังกล่าวและมีมติให้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีโดยนำเสนอใน 2 ประเด็นหลักได้แก่ 1) การบริหารจัดการภัยน้ำหลากอย่างมีประสิทธิภาพในภาพรวม และ 2) การบริหารจัดการภัยน้ำหลากอย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. รัฐบาลควรดำเนินการแก้ไขภัยน้ำหลากทั้งระดับเฉพาะถิ่นและระดับลุ่มน้ำอย่างเป็นระบบลุ่มน้ำแบบบูรณาการโดยพิจารณาควบคู่กับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ การบริหารจัดการการใช้ประโยชน์จากที่ดิน การวางผังเมืองในพื้นที่ลุ่มน้ำตอนบน และการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่น้ำท่วมถึงในพื้นที่ราบลุ่มภาคกลางให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจังโดยให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและมีผลกระทบต่อพื้นที่ในบริเวณข้างเคียงให้น้อยที่สุด

2. รัฐบาลควรกำหนดการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรในพื้นที่น้ำท่วมถึงโดยคำนึงถึงความสามารถในการเก็บน้ำหลากไว้เป็นการชั่วคราวในช่วงที่เกิดน้ำหลากขนาดใหญ่ เช่นการพัฒนาพันธุ์ข้าวเพื่อให้ทนสภาพน้ำท่วมได้ และควรหลีกเลี่ยงการพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และกิจกรรมต่อเนื่องขนาดใหญ่ในเขตพื้นที่น้ำท่วมถึง

3. เนื่องจากไม่อาจแก้ไขภัยน้ำหลากได้ทุกกรณี ดังนั้นในการบริหารจัดการภัยน้ำหลากควรกำหนดระดับการแก้ไขปัญหาตามลำดับความสำคัญของการใช้ประโยชน์ที่ดินดังนี้

3.1 พื้นที่ชุมชนหลักที่ตั้งอยู่ในพื้นที่น้ำท่วมถึงในปัจจุบันควรประกันระดับความปลอดภัยจากภัยน้ำหลากที่คาบอุบัติ 60 ปี และควรจำกัดขนาดของพื้นที่ชุมชนหลักที่ตั้งอยู่ในพื้นที่น้ำท่วมถึง ซึ่งหาก

จำเป็นต้องขยายขนาดของชุมชนควรรใช้มาตรการการจัดทำผังเมืองเฉพาะมาบริหารจัดการการพัฒนาพื้นที่นั้นๆ อย่างเคร่งครัด

3.2 พื้นที่เกษตรชลประทานและชุมชนชนบทปัจจุบันที่ตั้งอยู่ในพื้นที่น้ำท่วมถึงควรประกันระดับความปลอดภัยจากภัยน้ำหลากที่คาบอุบัติระหว่าง 10 ปีถึง 25 ปี และควรรใช้มาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Landuse zoning) มากำกับการบริหารจัดการอย่างจริงจัง

3.3 พื้นที่เกษตรน้ำฝน (เกษตรธรรมชาติ) ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่น้ำท่วมถึงควรประกันระดับความปลอดภัยจากภัยน้ำหลากที่คาบอุบัติไม่เกิน 5 ปี และสำหรับพื้นที่เกษตรน้ำฝนที่ตั้งอยู่นอกพื้นที่น้ำท่วมถึงควรประกันระดับความปลอดภัยจากน้ำหลากที่คาบอุบัติไม่เกิน 2 ปี

4. รัฐบาลควรวางแนวทางการแก้ไขปัญหาภัยน้ำหลากในระบบลุ่มน้ำอย่างจริงจังโดยปรับนโยบายการแก้ไขปัญหาให้เป็นระบบลุ่มน้ำแบบบูรณาการและยั่งยืน และมีการจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับนโยบายดังกล่าว รวมถึงมีการปรับปรุงแก้ไขและบังคับใช้กฎหมายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในบางประเด็นอย่างจริงจัง

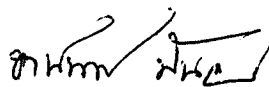
5. รัฐบาลควรเพิ่มขีดความสามารถในการคาดการณ์สภาวะอากาศ และเหตุการณ์ฝนตกลงหน้าให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

6. ปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่บริเวณรอบกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะบริเวณจังหวัดนนทบุรีและจังหวัดปทุมธานี รวมทั้งบริเวณปริมณฑลฝั่งตะวันออกซึ่งกำลังจะมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและการตั้งถิ่นฐานอย่างมีนัยสำคัญเนื่องจากการเกิดขึ้นของสนามบินสุวรรณภูมิซึ่งพื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่ลุ่มต่ำ มีการทรุดตัวสูงและขาดแคลนน้ำจืดเพื่อนำมาใช้ทำน้ำประปา ดังนั้นเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาน้ำท่วมขังและภัยน้ำหลากที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จึงเสนอให้รัฐบาลเร่งกำหนดทิศทางและนโยบายการพัฒนาเพื่อรองรับความต้องการการใช้ที่ดิน การพัฒนาการตั้งถิ่นฐาน รวมทั้งเร่งดำเนินโครงการศึกษาทางเลือกต่างๆโดยเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนให้มากขึ้นในทุกกรณี

7. รัฐบาลควรรเร่งปฏิรูปองค์การบริหารจัดการภัยน้ำหลากโดยทบทวนภารกิจของหน่วยงานต่างๆตามกฎหมายเพื่อให้การแก้ไขภัยน้ำหลากมีความชัดเจนและต่อเนื่องสามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างแท้จริง รวมทั้งพิจารณาแก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องและพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำโดยให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมและผลักดันให้มีผลในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมภายใน 1 ปี

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และใคร่ขอทราบผลการพิจารณาในโอกาสแรกด้วย

ขอแสดงความนับถือ



(นายอานันท์ ปันยารชุน)

ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทร. 0 - 2612 - 9222 ต่อ 210

โทรสาร 0 - 2612 - 9152

การบริหารจัดการภัยน้ำหลากในพื้นที่ราบลุ่มภาคกลางแบบบูรณาการ
(กรณีศึกษา : แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลอง และแม่น้ำบางปะกง)

1. **ความเป็นมา**

1.1 คณะทำงานศึกษาและอนุรักษ์แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลอง และแม่น้ำบางปะกง สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้พิจารณาเห็นว่าภัยน้ำท่วมในพื้นที่ราบลุ่มภาคกลางของประเทศได้แก่ พื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่าง พื้นที่ลุ่มน้ำท่าจีน พื้นที่ลุ่มน้ำแม่กลองตอนล่าง และพื้นที่ลุ่มน้ำบางปะกงเกิดขึ้น ตลอดจนความเสียหายจากภัยน้ำท่วมมีความรุนแรงมากขึ้นจึงเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการพิจารณาร่วมกันจากหน่วยงานทั้งหลายที่มีความเกี่ยวข้องเพื่อให้เห็นภาพที่เป็นแนวทางนำมากำหนดเป็นกรอบนโยบาย มาตรการ วิธีการ แผนงาน และระยะเวลาในการบริหารจัดการแก้ไขภัยน้ำท่วมได้อย่างยั่งยืนต่อไป

1.2 สภาที่ปรึกษาฯ ได้มอบหมายให้คณะทำงานฯ ศึกษาค้นคว้าเป็นกรณีศึกษาโดยได้เชิญผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องได้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กรมควบคุมมลพิษ กรมโยธาธิการและผังเมือง กรุงเทพมหานคร จังหวัดปทุมธานี จังหวัดนนทบุรี จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดนครปฐม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เข้าร่วมประชุมหารือเพื่อหาข้อสรุปแนวทางการบริหารจัดการภัยน้ำท่วมในพื้นที่ราบลุ่มภาคกลางแบบบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ

2. **สภาพปัญหาและข้อเท็จจริง**

สภาพน้ำท่วมรุนแรงที่เกิดจากน้ำไหลบ่าล้นตลิ่งเริ่มเกิดขึ้น และความเสียหายจากน้ำท่วมเพิ่มมากขึ้นโดยแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำท่าจีนเกิดอุทกภัยมากที่สุด แม่น้ำบางปะกงเริ่มเกิดเพิ่มขึ้น ส่วนแม่น้ำแม่กลองเกิดอุทกภัยน้อยที่สุดทั้งนี้เป็นผลเนื่องมาจากการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ การเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำตอนบน การบริหารจัดการอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ในพื้นที่ลุ่มน้ำตอนบนและการขยายตัวของชุมชนเมืองเข้าไปในพื้นที่น้ำท่วมถึงของลุ่มน้ำ (floodplain) เพิ่มขึ้นรวมทั้งเกิดจากการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเข้าไปรองรับการขยายตัวของชุมชนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่น้ำท่วมถึง สภาพลำนน้ำธรรมชาติตื้นเขิน และขาดการบำรุงรักษาทางน้ำธรรมชาติ และพื้นที่น้ำท่วมถึงอย่างต่อเนื่องนอกจากนี้ยังมีการรुक้าทางน้ำธรรมชาติและพื้นที่น้ำท่วมถึงเพิ่มมากขึ้นทำให้การระบายน้ำมีปัญหาเพิ่มมากขึ้น โดยสรุปแล้วน้ำท่วมมีสาเหตุมาจากปัจจัยหลัก ได้แก่

1. การเกิดฝนตกหนัก อย่างต่อเนื่องแบ่งได้ 2 แบบ คือ 1) ฝนตกเฉพาะแห่งซึ่งจะมีระยะเวลาไม่นานนัก และเกิดความเสียหายในพื้นที่บางแห่งเท่านั้น 2) ฝนตกหนักอย่างต่อเนื่องเป็นบริเวณกว้างทั่วลุ่มน้ำซึ่งจะก่อให้เกิดอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำทำให้เกิดน้ำท่วมขังระยะเวลายาวนานและเกิดความเสียหายจำนวนมาก

2. ลำน้ำมีขนาดไม่เพียงพอ ขนาดของลำน้ำเป็นตัวกำหนดอัตราการไหลของน้ำ กรณีที่แม่น้ำมีความจุน้อยกว่าปริมาณน้ำไหลบ่าจากพื้นที่ต้นน้ำ น้ำจะไหลล้นตลิ่งและเกิดการท่วมขังในเขตพื้นที่น้ำท่วมถึงเป็นบริเวณกว้าง

3. สาเหตุทางธรรมชาติ พื้นที่ที่มีความเป็นพื้นที่ราบขนาดใหญ่ มีความลาดชันต่ำและอิทธิพลของน้ำทะเลในอ่าวไทย

4. สาเหตุที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ ได้แก่ การทำลายพื้นที่ป่าอนุรักษ์ การพัฒนาและการใช้ที่ดินที่ไม่มีการควบคุมอย่างเหมาะสมทั้งในพื้นที่ลุ่มน้ำตอนบนและในพื้นที่น้ำท่วมถึง การก่อสร้างแนวถนนที่กั้นขวางทางน้ำหลาก และมีช่องเปิดระบายน้ำที่มีความขายน้อยเกินไปในช่วงปิดกั้นลำน้ำ การกำหนดความสูงที่มากเกินไปของคันป้องกันน้ำหลากริมตลิ่งในบริเวณที่ราบน้ำท่วมถึง การดำเนินการจัดการอ่างเก็บน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำตอนบนและอาคารควบคุมน้ำตามลำน้ำของหน่วยงานต่างๆ

ประเด็นปัญหาของภัยน้ำหลากในพื้นที่ราบลุ่มภาคกลาง

โดยปกติน้ำหลากจะไหลล้นตลิ่งแม่น้ำเข้าไปในพื้นที่น้ำท่วมถึง (floodplain) เกือบทุกปี ซึ่งกรณีดังกล่าวจะไม่ถือว่าเป็นภัยแต่อย่างไร แต่ปัจจุบันมีการสร้างคันริมตลิ่งป้องกันน้ำหลากเข้าไปท่วมพื้นที่เกษตรและชุมชนซึ่งถ้าปริมาณน้ำหลากมีขนาดไม่สูงเกินตลิ่งกั้นน้ำก็จะไม่ประสบภัยน้ำหลากในปีนั้น แต่ถ้ามีปริมาณน้ำหลากที่มีขนาดใหญ่กว่าอัตราการไหลที่คาบอุบัติเฉลี่ย 5 ปี ของแต่ละลุ่มน้ำก็จะถือว่าเกิดภัยน้ำหลากขึ้นในลุ่มน้ำนั้น

พื้นที่ประสบภัยน้ำหลากที่พิจารณา

พื้นที่ประสบภัยน้ำหลากซ้ำซากหมายถึงพื้นที่น้ำท่วมถึง (floodplain) ของลุ่มน้ำ และควรกำหนดพื้นที่น้ำท่วมถึงของแม่น้ำเจ้าพระยาและท่าจีนเป็นพื้นที่ประสบภัยน้ำหลากที่ควรแก้ไขเป็นอันดับแรก ในส่วนของลุ่มน้ำบางปะกงควรกำหนดพื้นที่น้ำท่วมถึงของลุ่มน้ำบางปะกงที่เป็นที่ตั้งของชุมชนหลัก อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และพื้นที่เกษตรชลประทานเป็นพื้นที่ประสบภัยน้ำหลากที่ควรแก้ไขอันดับแรก และสำหรับลุ่มน้ำแม่กลองพื้นที่น้ำท่วมถึงของลุ่มน้ำแม่กลองที่อยู่ด้านท้ายน้ำของเขื่อนแม่กลองและเป็นที่ตั้งของโครงการชลประทานแม่กลองให้เป็นพื้นที่ประสบภัยน้ำหลากที่ควรแก้ไขเป็นอันดับแรก

3. ความเห็นและข้อเสนอแนะ

3.1 การบริหารจัดการภัยน้ำหลากอย่างมีประสิทธิภาพในภาพรวมควรดำเนินการดังนี้

3.1.1 การบริหารจัดการแก้ไขปัญหาน้ำหลากอย่างยั่งยืนจะต้องดำเนินการควบคู่กันไปกับการกำหนดและควบคุมแนวทางการใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำตอนบนและในพื้นที่น้ำท่วมถึงของลุ่มน้ำและการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ของพื้นที่ลุ่มน้ำให้ได้ตามเกณฑ์กำหนด คือร้อยละ 40 ของพื้นที่ลุ่มน้ำ

* คาบอุบัติเฉลี่ย 5 ปี หมายถึง โอกาสการเกิดเหตุการณ์ขนาดของน้ำหลากในรอบ 50 ปี เกิด 10 ครั้ง

และควรดำเนินการควบคู่กันไปกับการแก้ไขปัญหาภัยแล้งในคราวเดียวกัน ทั้งนี้ เพราะภัยน้ำหลากและภัยแล้งที่รุนแรงจะเกิดขึ้นบนพื้นที่น้ำท่วมถึงของกลุ่มน้ำเดียวกันแต่ต่างเวลากันเท่านั้น

3.1.2 มาตรการ โครงการ และแผนงานที่นำมาใช้แก้ไขปัญหากลุ่มน้ำหลาก ควรประกอบด้วย ทั้งมาตรการ โครงการ และแผนงานด้านการอนุรักษ์ ด้านการพัฒนา และด้านการจัดการ โดยควรนำมาบูรณาการเข้าด้วยกัน รวมทั้งการให้มีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องให้มากขึ้น และควรจัดลำดับความสำคัญของแต่ละมาตรการ โครงการ และแผนงานเพื่อให้มีการดำเนินการสอดคล้องกันอย่างต่อเนื่องจนครบตามแผนงานที่กำหนด

3.1.3 เนื่องจากงบประมาณในการแก้ไขปัญหาภัยน้ำหลากมีจำกัด กรมทรัพยากรน้ำควรทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ เพื่อคัดเลือกพื้นที่ลุ่มน้ำย่อยที่มีปัญหาภัยน้ำหลากน้อย ออกจากพื้นที่ลุ่มน้ำทั้งหมดก็จะได้ลุ่มน้ำย่อย 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่มีปัญหาภัยน้ำหลากน้อย และกลุ่มที่มีปัญหาภัยน้ำหลากรุนแรง สำหรับกลุ่มที่มีปัญหาภัยน้ำหลากน้อยให้จัดทำแผนหลักแบบบูรณาการและยั่งยืน เพื่อรักษาสภาพที่ดีให้คงอยู่อย่างถาวรตลอดไป และสำหรับกลุ่มที่มีปัญหาภัยน้ำหลากรุนแรงให้จัดทำแผนหลักการแก้ไขปัญหากลุ่มน้ำหลากในระบบลุ่มน้ำแบบบูรณาการและยั่งยืนให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี เพื่อนำมาใช้แก้ไขปรับปรุงสภาพภัยน้ำหลากให้หมดไปหรือน้อยลงอย่างต่อเนื่อง อนึ่งในการแก้ไขปัญหากลุ่มน้ำหลากควรเริ่มจากการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มประสิทธิภาพสิ่งที่มีอยู่ และใช้การมานานแล้วเป็นอันดับแรกและหากจำเป็นต้องเพิ่มมาตรการใหม่ควรพิจารณาให้ผสมกลมกลืนและเป็นการต่อเสริมกับสิ่งที่มีอยู่เดิมด้วยแนวทางดังกล่าว นอกจากนี้จะเป็นการแก้ไขปัญหาที่มีเป้าหมายแน่ชัดแล้วยังเป็นการประหยัดงบประมาณและไม่ส่งผลกระทบต่อด้านต่างๆ เหมือนการก่อสร้างโครงการใหม่และจะเกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาค่าได้สูงสุด ซึ่งจะเป็แนวทางปรับเข้าสู่การบริหารจัดการแก้ไขปัญหากลุ่มน้ำหลากทั้งในระดับเฉพาะถิ่นและระดับลุ่มน้ำอย่างเป็นรูปธรรม รวดเร็ว และมั่นคงอีกด้วย

3.1.4 เนื่องจากการเพิ่มของประชากร การตั้งถิ่นฐาน และการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่น้ำท่วมถึงของกลุ่มน้ำเป็นตัวแปรที่มีความสำคัญในการบริหารจัดการเพื่อลดความเสียหายจากภัยน้ำหลากที่รุนแรง รัฐบาล (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง) ควรดำเนินการวางแผนประชากร การพัฒนาการตั้งถิ่นฐาน การจัดการเมือง (City Planning & Management) และการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพื้นที่น้ำท่วมถึงแบบบูรณาการและยั่งยืนโดยเร็ว โดยพื้นที่น้ำท่วมถึงของกลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่างและลุ่มน้ำท่าจีนควรได้รับการพัฒนาดำเนินการเป็นอันดับแรก

3.1.5 ในการจัดทำแผนหลักการบริหารจัดการภัยน้ำหลากแบบบูรณาการ และยั่งยืนในเขตพื้นที่ราบลุ่มภาคกลาง ควรประกอบด้วย มาตรการใช้สิ่งก่อสร้าง และมาตรการใช้สิ่งก่อสร้างน้อยหรือมาตรการไม่ใช่สิ่งก่อสร้าง ดังนี้

1) เพื่อการอนุรักษ์สภาพการชะลอการไหลของน้ำหลากขนาดใหญ่ตามธรรมชาติ ควรใช้มาตรการใช้สิ่งก่อสร้างน้อยหรือมาตรการไม่ใช่สิ่งก่อสร้างเป็นหลักประกอบด้วย การควบคุมและกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่น้ำท่วมถึง การจัดทำแผนที่แสดงพื้นที่ล่อแหลม

ต่อภัยน้ำหลากและเผยแพร่ต่อสาธารณะ รวมทั้งการเสริมสร้างรูปแบบขององค์กรของรัฐให้มีประสิทธิภาพในการติดตามกำกับดูแลยิ่งขึ้น

2) เพื่อการประกันระดับความปลอดภัยของพื้นที่ชุมชนหลักปัจจุบันที่ตั้งอยู่ในพื้นที่น้ำท่วมถึง ควรดำเนินการโดยใช้ทั้งมาตรการใช้สิ่งก่อสร้างน้อยหรือไม่ใช้สิ่งก่อสร้างและมาตรการใช้สิ่งก่อสร้างประกอบกัน โดย

- มาตรการใช้สิ่งก่อสร้างน้อยหรือไม่ใช้สิ่งก่อสร้างประกอบด้วย มาตรการการวางผังเมือง การปรับปรุงเกณฑ์จัดการน้ำในอ่างเก็บน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำตอนบน การคาดการณ์และการเตือนอุทกภัย การช่วยเหลือในระหว่างเกิดอุทกภัยและการฟื้นฟูหลังจากอุทกภัยผ่านพื้นที่ไป รวมทั้งการควบคุมและกำหนดแนวทางการพัฒนาพื้นที่ปิดล้อมของพื้นที่ชุมชนขนาดใหญ่มิให้เกิดขวางการเคลื่อนตัวของน้ำหลากขนาดใหญ่

- มาตรการใช้สิ่งก่อสร้างประกอบด้วย การสร้างคันปิดล้อมชุมชนเป้าหมายโดยให้มีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องรวมทั้งระบบระบายน้ำภายในพื้นที่ปิดล้อมรวมกับการผันน้ำหลากขนาดใหญ่อ้อมพื้นที่ชุมชนเป้าหมาย เป็นต้น

3) เพื่อเพิ่มระดับความปลอดภัยของพื้นที่เกษตรชลประทานและชุมชนชนบทปัจจุบันที่ตั้งอยู่ในพื้นที่น้ำท่วมถึง ควรดำเนินการโดยใช้ทั้งมาตรการใช้สิ่งก่อสร้างน้อยหรือไม่ใช้สิ่งก่อสร้างและมาตรการใช้สิ่งก่อสร้างประกอบกัน โดย

- มาตรการใช้สิ่งก่อสร้างน้อยหรือไม่ใช้สิ่งก่อสร้างประกอบด้วย มาตรการแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน การปรับปรุงเกณฑ์จัดการน้ำในอ่างเก็บน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำตอนบน การคาดการณ์และการเตือนอุทกภัย การช่วยเหลือในระหว่างเกิดอุทกภัยและการฟื้นฟูหลังจากอุทกภัยผ่านพื้นที่ไป รวมทั้งการควบคุมและกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินเกษตรชลประทานมิให้เกิดขวางการเคลื่อนตัวของน้ำหลากขนาดใหญ่

- มาตรการใช้สิ่งก่อสร้างประกอบด้วยการปรับปรุงแม่น้ำและคันป้องกันน้ำล้นตลิ่ง และการปรับปรุงระบบส่งน้ำและระบบระบายน้ำในพื้นที่เกษตรชลประทาน เป็นต้น

3.1.6 ต้องมีการฟื้นฟูแม่น้ำ (River Restoration) ทุกแม่น้ำและสาขาของแม่น้ำ และต้องเริ่มปฏิบัติการฟื้นฟูพื้นที่ส่วนบนของลุ่มน้ำ (Head Watershed หรือ Upstream Watershed) ก่อนแล้วจึงปฏิบัติการฟื้นฟูแม่น้ำตอนกลาง (Middle Watershed) และพื้นที่ลุ่มน้ำตอนล่าง (Downstream Watershed)

3.1.7 ต้องมีการอนุรักษ์แม่น้ำทุกสาย (River Conservation) หลังจากที่ได้มีการฟื้นฟูแม่น้ำแล้วโดยเริ่มแม่น้ำที่สำคัญก่อน

3.1.8 การพัฒนาที่ดิน (Land Development) ในบริเวณพื้นที่น้ำท่วมถึง (Floodplain) ต้องมีการควบคุมไม่ให้เกิดการทำลายพื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetlands) และพื้นที่ลุ่ม (Depression Lands) เพราะว่าพื้นที่เหล่านี้เป็นบริเวณที่กักเก็บน้ำนอกลำน้ำ (Off Stream Storage) ตามธรรมชาติ

3.1.9 ทุกลุ่มน้ำที่มีภัยน้ำหลากต้องมีการฟื้นฟูลุ่มน้ำ (Watershed Rehabilitation) ทั้งลุ่มน้ำโดยเริ่มปฏิบัติการฟื้นฟูบริเวณส่วนบนของพื้นที่ลุ่มน้ำก่อน ต่อมาเป็นบริเวณลุ่มน้ำตอนกลางและตอนล่าง

3.1.10 ทุกลุ่มน้ำที่มีภัยน้ำหลากต้องมีการจัดลุ่มน้ำแบบการมีส่วนร่วมและผสมผสาน (Participatory Integrated Watershed Management)

3.1.11 รัฐบาลควรศึกษาและออกกฎหมายการระบายน้ำ (Drain Laws) ภายในจังหวัดระหว่างจังหวัด และภายในภาคโดยลอกเลียนแบบและหรือดัดแปลงมาจากของต่างประเทศ เช่นของสหรัฐอเมริกาที่มีกฎหมาย County Drain Law, Inter-County Drain Law และ District Drain Law เป็นต้น เพื่อให้มีการพัฒนาระบบการระบายน้ำให้เชื่อมต่อเนื่อง ครอบคลุมทุกพื้นที่ของพื้นที่ลุ่มน้ำ

3.1.12 รัฐบาลควรติดตามให้หน่วยงานต่างๆปฏิบัติงานได้ตามแผนงานและแนวทางที่กำหนดไว้อย่างต่อเนื่อง เช่น อาคารตามแนวคันกั้นน้ำทะเลในช่วงถนนสุขุมวิท กม.40 ถึง กม.54 ใช้เพื่อปิดกั้นน้ำทะเล และระบายน้ำในส่วนที่เกินความต้องการทิ้งลงสู่ทะเล ประกอบด้วยสถานีสูบน้ำจำนวน 6 สถานีมีเครื่องสูบน้ำขนาด 200 แรงม้า 87 เครื่องและสามารถสูบน้ำได้ 22.5 ล้านลบ.ม./วัน ซึ่งรัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณในการดูแลรักษาอย่างเพียงพอเพื่อให้เครื่องสูบน้ำทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.2 การบริหารจัดการภัยน้ำหลากอย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติควรดำเนินการ ดังนี้

3.2.1 ควรดำเนินการแก้ไขภัยน้ำหลากทั้งระดับเฉพาะถิ่นและระดับลุ่มน้ำอย่างเป็นระบบลุ่มน้ำแบบบูรณาการและยั่งยืนโดยพิจารณาเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ การวางแผนและการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดิน การวางผังเมืองในพื้นที่ลุ่มน้ำตอนบน และการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่น้ำท่วมถึงในพื้นที่ราบลุ่มภาคกลางแบบบูรณาการให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจังโดยให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและมีผลกระทบต่อพื้นที่ข้างเคียงน้อยที่สุด

3.2.2 เนื่องจากธรรมชาติของพื้นที่น้ำท่วมถึงของลุ่มน้ำจะอยู่ในพื้นที่ราบลุ่มภาคกลางเป็นส่วนใหญ่และเป็นพื้นที่อุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การทำเกษตรกรรม ขณะเดียวกันก็จะทำหน้าที่เก็บกักน้ำหลากไว้เป็นการชั่วคราวในยามที่เกิดน้ำหลากขนาดใหญ่ ดังนั้นควรกำหนดการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมในพื้นที่น้ำท่วมถึงโดยคำนึงถึงความคงอยู่ของหน้าที่การเก็บกักน้ำหลากไว้เป็นการชั่วคราวด้วย เช่น การพัฒนาพันธุ์ข้าวเพื่อให้ทนสภาพน้ำท่วมได้ และควรหลีกเลี่ยงการพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และกิจกรรมต่อเนื่องขนาดใหญ่ในเขตพื้นที่น้ำท่วมถึง

3.2.3 เนื่องจากไม่อาจแก้ไขภัยน้ำหลากได้ทุกกรณี และการย้ายการตั้งถิ่นฐานไปจากที่ตั้งเดิมก็เป็นเรื่องยากและต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ดังนั้นในการบริหารจัดการภัยน้ำหลากควรกำหนดระดับการให้บริการแก้ไขปัญหาน้ำหลากตามลำดับความสำคัญของการใช้ประโยชน์ที่ดิน ดังนี้

1) สำหรับพื้นที่ชุมชนหลักปัจจุบันที่ตั้งอยู่ในพื้นที่น้ำท่วมถึงควรประกันระดับความปลอดภัยจากภัยน้ำหลากที่คาบอุบัติ 60 ปีและควรจำกัดขนาดของพื้นที่ชุมชนหลักที่ตั้งอยู่

ในพื้นที่น้ำท่วมถึง หากจำเป็นต้องขยายขนาดชุมชนควรใช้มาตรการผังเมืองเฉพาะมาบริหารจัดการการพัฒนาอย่างเคร่งครัด

2) สำหรับพื้นที่เกษตรชลประทานและชุมชนชนบทปัจจุบันที่ตั้งอยู่ในพื้นที่น้ำท่วมถึง ควรประกันระดับความปลอดภัยจากภัยน้ำหลากที่คาบอุบัติระหว่าง 10 ปี ถึง 25 ปี และควรใช้มาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน (landuse zoning) มากำกับการบริหารจัดการพื้นที่ดังกล่าวอย่างจริงจัง

3) สำหรับพื้นที่เกษตรน้ำฝน (เกษตรธรรมชาติ) ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่น้ำท่วมถึง ควรประกันระดับความปลอดภัยจากภัยน้ำหลากที่คาบอุบัติไม่เกิน 5 ปี และสำหรับพื้นที่เกษตรน้ำฝนที่ตั้งอยู่นอกพื้นที่น้ำท่วมถึงควรประกันระดับความปลอดภัยจากภัยน้ำหลากที่คาบอุบัติไม่เกิน 2 ปี

3.2.4 รัฐบาลควรให้ความสำคัญในการแก้ไขภัยน้ำหลาก และส่งเสริมแนวทางการแก้ไขปัญหากลุ่มน้ำหลากในระบบลุ่มน้ำอย่างจริงจัง โดยปรับนโยบายการแก้ไขภัยน้ำหลากให้เป็นระบบลุ่มน้ำแบบบูรณาการและยั่งยืน และการจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับนโยบายดังกล่าว และปรับปรุงและบังคับใช้กฎหมายทรัพยากรน้ำในบางประเด็น

3.2.5 เนื่องจากฝนเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหากลุ่มน้ำหลากดังนั้นการคาดการณ์ฝนล่วงหน้า ทั้งตำแหน่งที่ฝนตก ปริมาณฝนตก และความเข้มของฝนตกได้อย่างแม่นยำ จะทำให้เกิดประโยชน์ในการนำข้อมูลคาดการณ์ฝนล่วงหน้ามาใช้ในการวางแผนแก้ไขปัญหากลุ่มน้ำหลากได้อย่างเหมาะสมทันเหตุการณ์ จึงเสนอให้เพิ่มขีดความสามารถในการคาดการณ์สภาวะอากาศ และเหตุการณ์ฝนตกลงหน้าให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

3.2.6 ปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและการตั้งถิ่นฐานบริเวณโดยรอบกรุงเทพมหานครและปริมณฑลอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะบริเวณนนทบุรีและปทุมธานี อีกทั้งบริเวณกรุงเทพมหานครและปริมณฑลฝั่งตะวันออกกำลังจะมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและการตั้งถิ่นฐานอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากการเกิดขึ้นของสนามบินสุวรรณภูมิ แต่เนื่องจากพื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่ลุ่มต่ำ มีการทรุดตัวสูงและขาดแคลนน้ำจืดเพื่อนำมาใช้ทำประปา ดังนั้นการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินและการตั้งถิ่นฐานกับการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมซึ่งเนื่องจากฝนตกในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวและภัยน้ำหลากจากแม่น้ำเจ้าพระยาแบบบูรณาการในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวจึงเป็นสิ่งจำเป็น ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหากลุ่มน้ำท่วมขังและภัยน้ำหลากที่จะบังเกิดขึ้นในอนาคต จึงเสนอให้รัฐบาลดำเนินการเร่งด่วนในการกำหนดทิศทางและนโยบายการพัฒนา รวมทั้งดำเนินการวางแผนการพัฒนาพื้นที่บริเวณที่กล่าวถึงข้างต้นแบบบูรณาการและยั่งยืนเพื่อรองรับความต้องการการใช้ที่ดิน การพัฒนาการตั้งถิ่นฐาน รวมทั้งการแก้ไขปัญหากลุ่มน้ำหลากโดยโครงการที่ควรเร่งดำเนินการคือ โครงการศึกษาทางเลือกต่างๆ โดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

3.2.7 รัฐบาลควรเร่งปฏิรูปองค์การบริหารจัดการน้ำหลากโดยพิจารณาบทบาทภารกิจของหน่วยงานต่างๆตามกฎหมายเพื่อให้การพัฒนาแก้ไขภัยน้ำหลากมีความชัดเจนและต่อเนื่อง สามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างแท้จริง รวมทั้งเสนอให้พิจารณาบทบาทแก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องและพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำโดยให้มีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องของภาคประชาชน และผลักดันให้มีผลในทางปฏิบัติภายใน 1 ปี
