



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล

(Individual Study)

เรื่อง ความร่วมมือในการช่วยเหลือด้านภัยพิบัติ
ในกลุ่มประชาคมอาเซียนตาม ASCC Blueprint

จัดทำโดย นาย ประจักษ์วิช เล็บนาค

รหัส 3043

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม

หลักสูตรนักบริหารการทูตรุ่นที่ 3 ปี 2554

สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ

ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล

(Individual Study)

เรื่อง ความร่วมมือในการช่วยเหลือด้านภัยพิบัติ
ในกลุ่มประชาคมอาเซียนตาม ASCC Blueprint

จัดทำโดย นาย ประจักษ์วิช เล็บนาค

รหัส 3043

หลักสูตรนักบริหารการทูตรุ่นที่ 3 ปี 2554
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

จากการที่ประชาคมอาเซียนได้จัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community; ASCC) เป็นความร่วมมือด้าน 1 ใน 3 ประชาคมเพื่อนำไปสู่วิสัยทัศน์อาเซียน 2020 ทั้งนี้เป้าหมายปีที่จะบรรลุวิสัยทัศน์นี้ได้เลื่อนมาให้เร็วขึ้นจากเป้าหมายเดิมมาเป็นปี พ.ศ. 2015 ซึ่งประชาคมด้านการเมืองความมั่นคงนี้ได้กำหนดแผนที่เส้นทางไปสู่จุดหมายชื่อ ASCC Blueprint เพื่อต้องการให้ภูมิภาคนี้ของอาเซียนก้าวสู่การเป็นภูมิภาคที่มีความสุขสงบ มีเสถียรภาพ โดยแผนที่นี้ได้กำหนดการสร้างเสริมเข้มแข็งในการบริหารจัดการและตอบสนองต่อภัยพิบัติเป็นหัวข้อหนึ่งที่มีความสำคัญ

ในการดำเนินงานเรื่องภัยพิบัตินี้ได้มีการใช้เครื่องมือต่างๆ ภายใต้ความตกลงระหว่างกันที่สำคัญในปี พ.ศ. 2004 คือ ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response หรือ AADMER ซึ่งเป็นช่วงเวลาหลังจากที่หลายประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ประสบภัยพิบัติจากคลื่นยักษ์สึนามิ หลักการให้การช่วยเหลือระหว่างกันในภาวะภัยพิบัติได้มีการหารือกันในหลายเวทีของสมาชิกอาเซียนกล่าวคือในที่ประชุม ASEAN Committee on Disaster Management (ACDM) ที่ประชุมรัฐมนตรีกลาโหม ASEAN Defense Ministers Meeting (ADMM) และที่ประชุม ASEAN Regional Forum ในแต่ละที่ประชุมมีการตกลงกันในหลายส่วน อาทิเช่น แผนยุทธศาสตร์ แผนการซ้อม แผนความร่วมมือ รวมไปถึงงานทางวิชาการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติด้วย อย่างไรก็ตามหลายหัวข้อเป็นการหารือในเรื่องเดียวกัน ทำให้ที่ประชุมอาเซียนตกลงว่าจะใช้กรอบแนวทางการทำงานตาม ACDM ซึ่งได้จัดทำแนวปฏิบัติมาตรฐานที่ชื่อ Standard Operating Procedure for Regional Standby Arrangements and Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations หรือ SASOP อย่างไรก็ตามใน SASOP นี้ยังมีส่วนที่อยู่ระหว่างการพัฒนาที่ยังค้างอยู่ที่สำคัญคือในบทที่ 6 เรื่องการใช้ทรัพยากรทางทหารเพื่อสนับสนุนปฏิบัติการช่วยเหลือกรณีภัยพิบัติ

จากการที่ได้หารือแลกเปลี่ยนกับผู้รับผิดชอบในด้านทหาร พบว่าแนวปฏิบัติในการใช้ทรัพยากรทางทหารเพื่อสนับสนุนปฏิบัติการช่วยเหลือกรณีภัยพิบัติได้รับการพัฒนาในเวทีการประชุม Fifth Asia-Pacific Conference on Military Assistance to Disaster Relief Operation โดย

เรียกแนวทางดังกล่าวว่า APC-MADPRO และทางทหารมั่นใจว่าจะสามารถนำมาใช้แทนแนวทางที่อยู่ระหว่างการพัฒนาของ SASOP บทที่ 6 ได้

นอกจาก SASOP แล้ว ACDM ยังได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการ กิจกรรม เป้าหมาย ระยะเวลาดำเนินการ รวมไปถึงประเทศที่รับเป็นเจ้าภาพในหัวข้อสำคัญต่างๆ เพื่อที่จะขับเคลื่อนตาม AADMER คือ Work Programme 2010 – 2015 ได้ และเนื่องจากประเทศไทยจะได้รับหน้าที่ประธานของคณะกรรมการ ACDM นี้ในปี 2555 ต่อจากประเทศสิงคโปร์ ประเทศไทยจำเป็นต้องทบทวนกระบวนการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับชาติของประเทศเพื่อหาช่องทางที่จะทำให้เกิดประโยชน์ในช่วงเวลาการเป็นประธานดังกล่าว ซึ่งหากดำเนินการได้ดีจะช่วยส่งเสริมให้ประเทศไทยมีความโดดเด่นในเวทีประชาคมอาเซียนเป็นอย่างมาก

การศึกษานี้ ค้นคว้าจากเอกสารที่เผยแพร่ของอาเซียน มาผนวกกับทฤษฎี Disaster วงจรชีวิตของภัยพิบัติ ซึ่งมีแนวความคิดของการลดผลกระทบจากภัยพิบัติที่ไม่สามารถป้องกันไม่ให้เกิดได้ แต่ลดความสูญเสียจากการเตรียมการที่ดีในปัจจัยต่างๆ ที่จะทำให้มีความเปราะบางทำให้ผลกระทบรุนแรง ดังนั้นนอกจากการเตรียมการเรื่องการช่วยเหลือระหว่างกัน ในประชาคมอาเซียนแล้ว แต่ละประเทศยังมีภาระในการเตรียมความพร้อมภายในของแต่ละประเทศอีกด้วย

เมื่อได้ทำการศึกษาและประมวลการบริหารจัดการภัยพิบัติ ความพยายามในการช่วยเหลือในระหว่างประเทศอาเซียนที่ผ่านมาแล้ว พบว่าความพยายามอันยาวนานกว่า 10 ปีที่ผ่านมาของอาเซียนมีความซ้ำซ้อนที่ได้รับการปรับปรุงให้ใช้แนวทางเดียวกันแล้วคือ AADMER และใช้ Work Programme 2010 – 2015 แล้ว การที่จะให้ประเทศไทยขับเคลื่อนต่อไปได้หากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักสามารถเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นๆ ได้ ซึ่งในขั้นต้นควรให้คณะรัฐมนตรีให้ความสำคัญกับการดำเนินการผ่านคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับชาติ (กปภ.ช.) และหากจะได้ผลดีควรยกหน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี รวมถึงการปรับปรุงงานการซ้อมแผนร่วมกันระหว่างพลเรือนและทหาร การประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจในวงกว้างด้วย

กิตติกรรมประกาศ

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 3 ประจำปี พ.ศ. 2554 ซึ่งจัดโดยสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ รายงานนี้สำเร็จได้ด้วยคำแนะนำที่เป็นประโยชน์และมีคุณค่าจากคณาจารย์ที่ปรึกษาประกอบด้วย ดร.สุรัชย์ ศิริไกร ดร.จิตริยา ปิ่นทอง และ รองศาสตราจารย์ ดร.สมพร แสงชัย ทำให้สามารถค้นคว้าเพิ่มเติม จนมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นและเรียบเรียงให้สำเร็จได้จึงขอกราบขอบพระคุณไว้ ณ ที่นี้ นอกจากนี้ยังได้รับความอนุเคราะห์เอกสาร ข้อมูล ข้อคิดเห็นที่สำคัญจาก คุณบุศรา กาญจนาลัย ผู้อำนวยการกองอาเซียน 4 กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ คุณฉัตรป้อง ฉัตรภูติ รองอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย พล.ต.หญิง ศรีศรัณย์ ชิริธำรง ที่ปรึกษา สำนักนโยบายและแผนกลาโหม สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงกลาโหม ขอขอบคุณเพื่อนผู้เข้ารับการอบรมทุกท่านที่ร่วมเป็นกำลังใจในการจัดทำบุคลากรของสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการทุกท่านที่มีส่วนทำให้การอบรมเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ดีเยี่ยม และวิทยากรทุกท่านที่กรุณาสละเวลามาให้ความรู้ แง่คิด ที่เป็นประโยชน์

สุดท้ายนี้ ขอขอบคุณนางนิตดา เล็บนาค นายสุกชาติ เล็บนาค ที่ได้ช่วยให้ข้อคิดเห็นตรวจทานสำนวน และข้อผิดพลาดจนสามารถจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์นี้ได้

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร			ง
กิตติกรรมประกาศ			ฉ
สารบัญ			ช
คำย่อ			ญ
สารบัญภาพ	ภาพที่ 1	Disaster Life Cycle	10
สารบัญแผนภูมิ	แผนภูมิที่ 1	แบบจำลอง Crunch Model	6
	แผนภูมิที่ 2	แบบจำลอง Crunch Model ปัจจัยที่มีผลกับ Vulnerability	8
	แผนภูมิที่ 3	แบบจำลอง Release Model	9
	แผนภูมิที่ 4	ความสัมพันธ์ของเวลาในการให้ความช่วยเหลือด้านภัยพิบัติ	13
	แผนภูมิที่ 5	การจัดแบ่งงานเพื่อนำข้อตกลง AADMER ไปสู่การปฏิบัติ	19
	แผนภูมิที่ 6	ความเชื่อมโยงของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอื่นๆ	21
	แผนภูมิที่ 7	การบริหารจัดการสาธารณภัย ในประเทศไทย	23
	แผนภูมิที่ 8	แผนปฏิบัติการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแบบบูรณาการ 17 ด้าน	23
	แผนภูมิที่ 9	ความสัมพันธ์ของเวลาในการให้ความช่วยเหลือด้านภัยพิบัติ จากทหารและนานาชาติ	26
บทที่ 1	บทนำ		1
	1.1	ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
	1.2	วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4

	1.3	ขอบเขตการศึกษาวิธีการดำเนินการ และระเบียบวิธี การศึกษา	5
	1.4	ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา	5
บทที่ 2		แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	6
	2.1	แนวคิดทฤษฎี	6
	2.1.1	ทฤษฎี Disaster Theory	6
	2.1.2	Disaster Life Cycle	10
	2.2	วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	13
	2.2.1	Hyogo Framework for Action (HFA)	13
	2.2.2	ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response (AADMER)	15
	2.2.3	ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint (ASCC Blueprint)	15
	2.2.4	Standard Operating Procedure for Regional Standby Agreement and Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations (SASOP)	16
	2.3	สรุปกรอบแนวคิด	17
บทที่ 3		เรื่องที่ศึกษา	18
	3.1	การดำเนินความร่วมมือของประชาคมอาเซียน	18
	3.1.1	การดำเนินการภายใต้ ASEAN Committee on Disaster Management (ACDM)	18
	3.1.2	การดำเนินการภายใต้ ASEAN Defense Ministers Meeting (ADMM)	19

	3.1.3 การดำเนินภายใต้ ASEAN Regional Forum (ARF)	20
	3.2 การดำเนินการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย	21
	3.2.1 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย	21
	3.2.2 ฝ่ายกลาโหม	24
	3.3 การดำเนินการต่อไปของการช่วยเหลือด้านภัยพิบัติ	25
บทที่ 4	สรุปและข้อเสนอแนะ	28
	4.1 สรุปผลการศึกษา	28
	4.2 ข้อเสนอแนะ	29
	4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	29
	4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ	30
	บรรณานุกรม	32
	ประวัติผู้เขียน	34

คำย่อ

กปภ.ช	: คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ
กปอ.	: คณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ
ผบ.ปภ.ช.	: ผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย)
ผอ.กลาง	: ผู้อำนวยการกลาง (อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย)
ผอ.จว.	: ผู้อำนวยการจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด)
รอง ผอ.จว.	: รองผู้อำนวยการจังหวัด (นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด)
ผอ.กทม.	: ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร)
รอง ผอ.กทม.	: รองผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร (ปลัดกรุงเทพมหานคร)
ผอ.อำเภอ	: ผู้อำนวยการอำเภอ (นายอำเภอ)
ผอ.ท้องถิ่น	: ผู้อำนวยการท้องถิ่น (นายกเทศมนตรี/นายกเมืองพัทยา/นายกองค์การบริหาร ส่วนตำบล)
ผช.ผอ.ท้องถิ่น	: ผู้ช่วยผู้อำนวยการท้องถิ่น (ปลัดเทศบาล/ปลัดเมืองพัทยา/ปลัดองค์การบริหาร ส่วนตำบล)
ผช.ผอ.กทม.	: ผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร (ผู้อำนวยการเขต)
ศูนย์ ปภ.เขต	: ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต
อปพร.	: อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
ทก.	: กระทรวงเทคโนโลยีและการสื่อสาร
ศกษ.	: ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ
ทส.	: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
กต.	: กระทรวงการต่างประเทศ
สตช.	: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
คค.	: กระทรวงคมนาคม
มท.	: กระทรวงมหาดไทย
พณ.	: กระทรวงพลังงาน
ศธ.	: กระทรวงศึกษาธิการ
สธ.	: กระทรวงสาธารณสุข
นร.	: สำนักนายกรัฐมนตรี

กปส.	: กรมประชาสัมพันธ์
สปน.	: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
กษ.	: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
วท.	: กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
ปส.	: สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ
กห.	: กระทรวงกลาโหม

บทที่ 1

บทนำ

1) ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเรื่องนี้สืบเนื่องจากการที่ประเทศต่างๆในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้รวมตัวกันก่อตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Nations) หรืออาเซียน (ASEAN) ตาม“ปฏิญญากรุงเทพฯ” เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ.2510 หลังจากนั้นก็ได้มีการประชุมอีกหลายครั้ง มีประเทศเข้าร่วมเพิ่มเติมจากสมาชิกก่อตั้ง 5 ประเทศจนกระทั่งปัจจุบันอาเซียนมีประเทศสมาชิกรวมทั้งสิ้น 10 ประเทศได้แก่ประเทศบรูไนดารุสซาลาม กัมพูชา อินโดนีเซีย สาธารณรัฐประชาชนประชาธิปไตยลาว มาเลเซีย พม่า ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ เวียดนาม และไทยเพื่อกำหนดเป้าหมายร่วมกันในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2540 ที่ประชุมอย่างไม่เป็นทางการของผู้นำอาเซียนได้ให้ความเห็นชอบต่อวิสัยทัศน์ 2020 (ASEAN Vision 2020)โดยกำหนดให้อาเซียนมีวิสัยทัศน์สู่ภายนอก มีสันติสุข และมีการเชื่อมโยงเข้าด้วยกันในการเป็นหุ้นส่วนในสิ่งแวดล้อมของประชาธิปไตยและอยู่ร่วมกันอย่างกลมกลืน การพัฒนาที่มีพลวัต และการรวมตัวทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดและในสังคมที่เอื้ออาทรที่ระลึกถึงสายสัมพันธ์แน่นแฟ้นทางประวัติศาสตร์ตระหนักถึงความสำคัญของมรดกทางวัฒนธรรมที่มีร่วมกันและเชื่อมโยงในอัตลักษณ์ของภูมิภาค

เพื่อให้การขับเคลื่อนประชาคมอาเซียนเป็นไปตามวิสัยทัศน์ 2020 ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 9 ที่บาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ได้มีการสนับสนุนความร่วมมือในการจัดตั้งประชาคมด้านต่างๆ 3 ด้านได้แก่ 1) ด้านการเมืองให้จัดตั้ง “ประชาคมการเมืองความมั่นคงอาเซียน” หรือ ASEAN Political Security Community (APSC) 2) ด้านเศรษฐกิจให้จัดตั้ง “ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน”หรือ ASEAN Economic Community (AEC) และ 3) ด้านสังคมและวัฒนธรรมให้จัดตั้ง “ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน” หรือ ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC) อย่างไรก็ตามเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของสถานะโดยรอบของโลกมีความเคลื่อนไหวอย่างรวดเร็ว ดังนั้นในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 12 ที่เมืองเซบู ประเทศฟิลิปปินส์ ได้เห็นชอบร่วมกันในการเลื่อนกำหนดเวลาการก่อตั้งประชาคมอาเซียนให้เร็วขึ้นจาก

เป้าหมายเดิมในปี พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) เป็นพ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015)¹และในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 14 ที่ชะอำ ประเทศไทย ผู้นำอาเซียนได้ลงนามแผนการจัดตั้งประชาคมอาเซียน พ.ศ. 2552-2558 ในชื่อว่า Cha-Am Hua Hin Declaration on the Roadmap for ASEAN Community ซึ่งประกอบด้วย Blueprint ในการจัดตั้งประชาคมทั้ง 3 ด้าน

ASCC มีจุดมุ่งหมายในการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนและเสริมสร้างอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของอาเซียน โดยมีแผนปฏิบัติการประชาสังคมและวัฒนธรรมของอาเซียนซึ่งครอบคลุมความร่วมมือในหลายสาขา เช่น ความร่วมมือด้านการปราบปรามยาเสพติด การพัฒนาชนบท การขจัดความยากจน สิ่งแวดล้อม การศึกษา วัฒนธรรม สตรี สาธารณสุข โรคเอดส์ และเยาวชนเป็นต้น กลไกสำคัญเพื่อการบรรลุจุดมุ่งหมายและรองรับการเป็นประชาคม 4 ด้านได้แก่ 1) การสร้างประชาคมแห่งสังคมที่เอื้ออาทร 2) การแก้ไขผลกระทบต่อสังคมอันเนื่องมาจากการรวมตัวทางเศรษฐกิจ 3) การส่งเสริมความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมและการจัดการดูแลอย่างถูกต้อง และ 4) ส่งเสริมความเข้าใจระหว่างประชาชนในระดับรากหญ้า การเรียนรู้ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม รวมถึงการรับรู้ข่าวสารซึ่งเป็นรากฐานที่จะนำไปสู่ประชาคมอาเซียน

เพื่อให้สามารถบรรลุวิสัยทัศน์ ประชาคมอาเซียนจึงจัดให้มีแผนปฏิบัติการ ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 10 ซึ่งจัดที่เวียงจันทน์ ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และให้ชื่อแผนปฏิบัติการว่า Vientiane Action Programme (VAP) ซึ่งถือเป็นเอกสารที่บรรจุหลักการ ขอบเขตและทิศทางการร่วมมือและแนวทางเพื่อเร่งรัดการรวมตัวของประเทศสมาชิก โดยเน้นในเรื่องการลดช่องว่างด้านการพัฒนาระหว่างประเทศสมาชิกเก่ากับสมาชิกใหม่ นอกจากนี้ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 14 ซึ่งจัดที่ชะอำ ประเทศไทย ได้มีการจัดทำ ASCC Blueprint เป็นแผนที่เส้นทางและเวลาที่กำหนดเพื่อให้แผนปฏิบัติการสามารถบรรลุเป้าหมายในปี พ.ศ. 2558 ได้

เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายตาม ASCC Blueprint ที่กำหนดขึ้น จะส่งเสริมให้ประชาคมการสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนมีลักษณะที่พึงประสงค์ 4 ประการ²คือ

- 1) เป็นประชาคมภูมิภาคที่มีความยืดหยุ่น (A culture of regional resilience)
- 2) ยึดมั่นในหลักการที่ตกลงกันไว้ (Adherence to agreed principles)

¹ไพศาล วิศาลาภรณ์และคณะ “การศึกษา : การสร้างประชาคมอาเซียน 2558” :6 เข้าถึงได้จาก

<http://www.bic.moe.go.th/th/images/stories/book/other/ASEAN/ed-building-ASEANcommunity.pdf>

² ASCC Blueprint :1 ข้อ 6

3) เป็นภูมิภาคมิจิตวิญญาณในการให้ความช่วยเหลือกัน (spirit of cooperation)

4) ร่วมกันรับผิดชอบ (collective responsibility)

เพื่อก้าวสู่ลักษณะที่พึงประสงค์ การเป็นภูมิภาคที่มีความสุขสงบ มีเสถียรภาพ ASCC Blueprint ได้กำหนดให้มีการสร้างความเข้มแข็งของความร่วมมือในการบริหารจัดการและตอบสนองภาวะภัยพิบัติเป็นหัวข้อหนึ่ง³ โดยมีงานที่ต้องดำเนินการดังนี้

1) เสริมสร้างประสิทธิภาพความร่วมมือและการตอบสนองต่อภัยพิบัติ ในการบริหารจัดการของกลุ่มประชาคม ASEAN ในการให้ความช่วยเหลือกับประเทศที่ได้รับผลกระทบ ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ในกรณีที่เกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่

2) เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างพลเรือนและทหาร ในการให้ความช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพและทันต่อเวลา ในกรณีที่เกิดภัยพิบัติจากธรรมชาติขนาดใหญ่

3) จัดทำแนวปฏิบัติมาตรฐานเพื่อการเตรียมความพร้อมและความร่วมมือร่วมกันในการปฏิบัติการตอบสนองภาวะเร่งด่วนและภัยพิบัติ (Standard Operation Procedure for Regional Standby arrangements and Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operation, SASOP) ให้เสร็จเพื่อใช้ในการปฏิบัติการร่วมกันของประเทศสมาชิก ต่อการช่วยเหลือประเทศที่ประสบภัยพิบัติตามข้อตกลง ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response (AADMER)

4) จัดให้มีการประสานงานที่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติระหว่างหน่วยงานใน ASEAN เช่น ASEAN Regional Forum (ARF), ASEAN Plus Three และ East Asia Summit (EAS) ในลักษณะที่เสริมสร้างศักยภาพในการบริหารจัดการให้ดียิ่งขึ้น

5) พัฒนาแนวทางยุทธศาสตร์ (ARF strategic guidelines) เพื่อให้เกิดความร่วมมือความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม

ในการประชุมคณะมนตรีความมั่นคงอาเซียนครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 ในช่วงก่อนการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 18 กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย ได้มีการพิจารณากำหนดความสำคัญ (Priority Areas) ของ ASCC รวมถึงประเด็นคาบเกี่ยว (Cross-cutting issues) ระหว่างกลไกต่างๆภายใต้ประชาคมการสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน โดยในหัวข้อ “การสร้าง ความเข้มแข็งของความร่วมมือในการบริหารจัดการและตอบสนองภาวะภัยพิบัติ” นั้น ความสำคัญที่เน้นการมีส่วนร่วมของประเทศสมาชิกต่อการลดผลของภัยพิบัติ ขั้นแรกได้ตกลงร่วมกันในการมอบให้เลขาธิการอาเซียนมีบทบาทหน้าที่เพิ่มเติมในการจัดการความช่วยเหลือ

³เอกสารจากการประชุมคณะกรรมการเพื่อจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนครั้งที่

ระหว่างกันกรณีที่มีภัยพิบัติที่รุนแรงหรือเกิดโรคระบาดขึ้นในภูมิภาคตามที่ประเทศที่ได้รับผลกระทบร้องขอ

ในส่วนของการ Cross-Cutting Issue การบริหารจัดการด้านภัยพิบัติและการตอบสนองภาวะฉุกเฉินจะต้องพัฒนา AADMER ให้สอดคล้องกับความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและภัยพิบัติ (Humanitarian Assistance and Disaster Relief, HADR) โดยดำเนินกิจกรรม 1) ขยายความข้อกำหนด (TOR) ให้เลขาธิการอาเซียนเป็นผู้ประสานงานการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม (Humanitarian assistance coordinator) 2) เริ่มจัดการคลังสำรองเพื่อการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและการช่วยเหลือด้านภัยพิบัติ 3) สรุปแนวปฏิบัติมาตรฐานเพื่อการเตรียมความพร้อมและความร่วมมือร่วมกันในการปฏิบัติการตอบสนองภาวะเร่งด่วนและภัยพิบัติ (SASOP) บทที่ 6 เรื่อง การสนับสนุน การใช้ประโยชน์ศักยภาพและทรัพยากรทางทหาร

จะเห็นได้ว่าความร่วมมือในการช่วยเหลือด้านภัยพิบัติในกลุ่มประชาคมอาเซียนตาม ASCC Blueprint นี้มีการดำเนินการที่ก้าวหน้ามาเป็นลำดับและสามารถเป็นส่วนสำคัญที่จะนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์เพื่อนำไปสู่ความร่วมมืออื่นๆในกลุ่มประชาคมอาเซียนได้

2) วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 พิจารณาบทบาทของความร่วมมือในการช่วยเหลือด้านภัยพิบัติ ในกลุ่มประเทศอาเซียน โดยเน้นหนักบทบาทของประเทศไทย ตาม ASCC Blueprint

2.2 พิจารณาแนวปฏิบัติเพื่อการเตรียมความพร้อมและความร่วมมือร่วมกันในการปฏิบัติการตอบสนองภาวะเร่งด่วนและภัยพิบัติเน้นความร่วมมือการจัดการภัยพิบัติระหว่างพลเรือนกับทหาร

3) ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาการช่วยเหลือด้านภัยพิบัติเน้นหนักในการให้ความช่วยเหลือภัยจากธรรมชาติ โดยไม่รวมภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงหรือภัยที่เกิดจากการระบาดของโรคระบาด อย่างไรก็ตาม รูปแบบความร่วมมือในช่วงเวลาที่ผ่านมาทั้งการซ้อมความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและภัยพิบัติ (HADR) ไม่ว่าจะเป็นการซ้อมใน ARF หรือ Bilateral Cooperation ที่จัดโดยหน่วยงานทางทหารจะ

ถูกนำมาศึกษาเป็นกรณีตัวอย่าง นอกจากนี้ยังจะได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบความร่วมมือเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านภัยพิบัติในกลุ่มประชาคมอื่นๆ อาทิเช่น Caribbean Community

วิธีดำเนินการศึกษา ศึกษาจากเอกสาร สัมภาษณ์ ผู้รับผิดชอบในกรมอาเซียน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และผู้รับผิดชอบด้านการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการช่วยเหลือด้านภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม

ระเบียบวิธีการศึกษา ศึกษาเชิงพรรณนา

4) ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

แนวทางการขับเคลื่อนด้านการช่วยเหลือด้านภัยพิบัติของหน่วยงานในประเทศไทย ที่อาจทำให้ประเทศไทยมีบทบาทนำในการผลักดัน ความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพต่อประชาคมอาเซียน

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1) แนวคิดทฤษฎี

2.1.1 ทฤษฎี Disaster Theory

เพื่อให้การวางแผนการช่วยเหลือด้านภัยพิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องทำความเข้าใจธรรมชาติของลักษณะของภัยพิบัติ รวมถึงความเสี่ยงต่อความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากภัยพิบัติ ทั้งนี้มีรูปแบบจำลอง (Model) อยู่ 2 รูปแบบคือ รูปแบบ Crunch Model ซึ่งอธิบายว่าภัยพิบัติคืออะไร และทำไมจึงเกิดขึ้น ส่วนอีกรูปแบบคือ Release Model เพื่ออธิบายว่าจะสามารถลดผลกระทบหรือหลีกเลี่ยงผลจากภัยพิบัติได้อย่างไร

2.1.1.1 Crunch Model¹ ตามรูปแบบจำลองนี้ ภัยพิบัติจะเกิดขึ้นต่อเมื่อภัยนั้นเกิดในสภาพแวดล้อมที่มีความเปราะบางหรืออ่อนไหวต่อการเกิดความเสียหาย



ELEMENTS at RISK

แผนภูมิที่ 1 แบบจำลอง Crunch Model

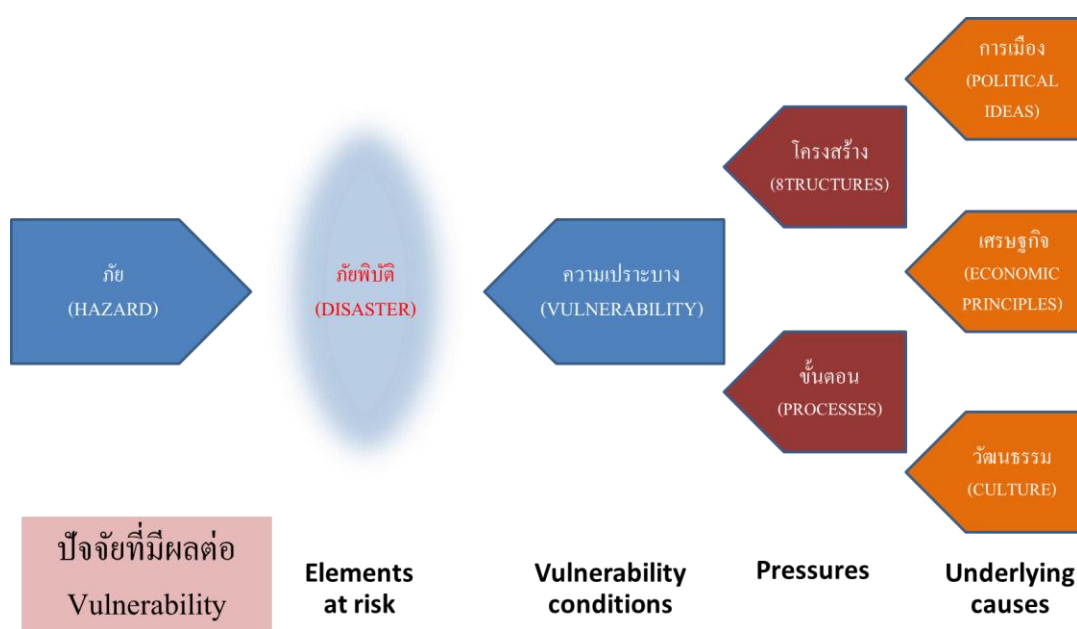
¹ The Crunch and Release models adopted from Blaikie P, Canon T, Davis I and Wisner B (1994) At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters London Routledge

เพื่อให้เข้าใจแนวคิดตามรูปแบบจำลองนี้ เราอาจนึกถึงภัยที่เกิดขึ้นเช่นแผ่นดินไหวที่เกิดขึ้นในประเทศหรือเมืองแต่ละครั้ง แม้มีขนาดความรุนแรง (วัดเป็นหน่วยริกเตอร์) เท่ากัน แต่บางครั้งไม่เกิดความสูญเสียจนเรียกว่าเป็นภัยพิบัติ เนื่องมาจากสภาพความแข็งแรงของตึกที่ไม่เท่ากัน ความพร้อมของชุมชนในการฝึกเตรียมรับ หรืออาจเป็นเพราะมีผู้พักอาศัยในบริเวณที่เกิดแผ่นดินไหวจำนวนไม่เท่ากัน ในกรณีสถานภาพของความพร้อมจะเสียหายที่แตกต่างกัน เช่นนี้จึงเรียกว่ามีความเปราะบางที่ไม่เท่ากัน ที่ใดมีความเปราะบางมาก หากเกิดภัยขึ้นก็จะเกิดความสูญเสียที่มากกว่า บริเวณที่มีความเปราะบางน้อย

หากจะมองในส่วนของความเปราะบางของมนุษย์ ปัจจัยที่ทำให้มีความสูญเสียเมื่อเกิดภัยขึ้นได้แก่ การพยากรณ์การเกิดภัยอย่างเหมาะสมล่วงหน้าในเวลาที่เหมาะสมเพื่อให้เตรียมพร้อมหลบหลีกหรือหาทางป้องกันได้ รวมไปถึงความสามารถในการมีชีวิตรอดในช่วงที่เกิดภัยพิบัติ และการฟื้นฟูสภาพหลังจากเกิดภัยพิบัติด้วย

นอกจากภัยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อมนุษย์โดยตรงแล้ว ยังมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องของสิ่งต่างๆรอบๆมนุษย์อีกด้วย (Elements at Risk) ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่บ้านเรือน น้ำ หมู่บ้าน พืชสวนไร่นา ปศุสัตว์ เงินทองของมีค่าต่างๆ งาน และธรรมชาติโดยรอบ หากปัจจัยเหล่านี้มีความเปราะบางย่อมจะส่งผลให้ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อที่รุนแรงได้

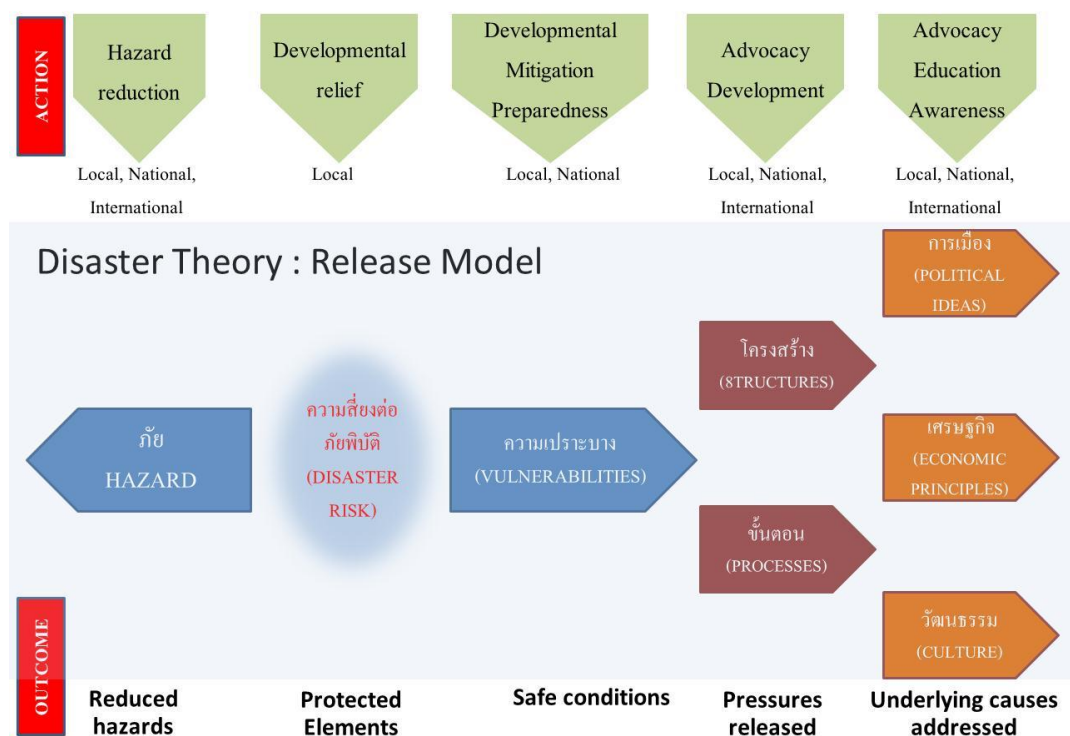
ได้มีการจัดกลุ่มสภาพของความเปราะบาง (Vulnerability conditions) ออกเป็นด้านต่างๆ เพื่อขยายความและอธิบายความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติซึ่งทำให้เห็นชัดเจนถึงปัจจัยต่างๆที่ส่งผลต่อความเปราะบางว่ามีเหตุจากปัจจัยสะสมเป็นรากฐานเช่นจากการเมืองการศึกษา เป็นต้น



แผนภูมิที่ 2 แบบจำลอง Crunch Model ปัจจัยที่มีผลต่อ Vulnerability

เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ปัจจัยส่งผลเหล่านี้เป็นรากของความเสี่ยงที่อาจไม่ได้นึกถึงกันเท่าไรนักแต่ก็จะทำให้สามารถเข้าใจถึงสภาพของแต่ละชุมชน สังคมเมื่อภัยพิบัติส่งผลความเสียหายได้ดียิ่งขึ้น

2.1.1.2 Release Model รูปแบบจำลองนี้ จะแสดงให้เห็นถึงการลดความเสี่ยงจากการเกิดภัยพิบัติ โดยการค้นหาปัจจัยที่ทำให้เกิดความเสี่ยง หรืออีกนัยหนึ่งคือการนำ Crunch Model มาวิเคราะห์องค์ประกอบเพื่อลดหรือหลีกเลี่ยง การดำเนินการเช่นนี้อาจทำในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ หรือระดับนานาชาติก็ได้



แผนภูมิที่ 3 แบบจำลอง Release Model

ตัวอย่างของการลดความเสี่ยงต่อภัยพิบัติ เช่น การลดภัยที่เกิดขึ้น (Reduced hazards) ด้วยการทำเขื่อนกั้นน้ำ ขุดลอกทางระบายน้ำ ปูปลูกพืชคลุมดินป้องกันการถล่มของดินเมื่อฝนตกหนัก ส่วนในระดับชาติหรือนานาชาติที่ร่วมกันลดภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ (Climate Change) เป็นต้น

กรณีการป้องกันภัยพิบัติ เช่น การที่ชุมชนสร้างพนังกั้นน้ำและสูบน้ำออกในขณะที่มีน้ำท่วมสูง เพื่อลดความสูญเสียต่อทรัพย์สิน เป็นต้น

สำหรับเงื่อนไขความปลอดภัย (Safe conditions) สามารถเกิดจากพลังความสามารถในการรับมือของภัยพิบัติ พลังความสามารถนี้มิใช่เกิดจากปัจจัยภายนอก แต่เป็นความสามารถจากภายในหรืออาจกล่าวว่าเป็นภูมิปัญญาเพื่อเผชิญต่อภัยพิบัติ โดยเฉพาะผู้ที่สูงอายุหรือผู้ที่มีประสบการณ์ จะมีภูมิปัญญาที่สะสมเพื่อรับมือกับภัยพิบัติได้ดีกว่าผู้ที่ไม่เคยมีประสบการณ์ ประสบการณ์เหล่านี้ช่วยทำให้ลดความสูญเสียจากภัยพิบัติได้

กรณีการลดความเครียด (Pressure released) จากความสูญเสียของโครงสร้างหรือกระบวนการ ที่มีความเปราะบางซึ่งทำให้เกิดความสูญเสียจากภัยพิบัติ การที่สังคมที่มีผู้นำที่เข้มแข็งไม่ว่าจะเป็นนักบวช ผู้นำชุมชน หรือนักการเมืองท้องถิ่นที่ได้รับความเคารพ จะช่วยเป็นกำลังที่จะทำให้สามารถฝ่าฟันผลร้ายจากภัยพิบัติลงได้

ส่วนสุดท้ายคือการค้นหาปัจจัย (Underlying causes addressed) ซึ่งการลดปัจจัยเหล่านี้ต่อโครงสร้างหรือกระบวนการ ด้วยการใช้การเมือง เศรษฐกิจ มากระจายให้เกิดความเป็นธรรม จะลดผลกระทบเชิงลบลงได้

2.1.2) Disaster Life Cycle

หน่วยงานกลางเพื่อจัดการภัยฉุกเฉินของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ Federal Emergency Management Agency (FEMA) ได้อธิบายวงจรของภัยพิบัติเพื่อแบ่งการจัดการปัญหาและผลที่เกิดจากภัยพิบัติตามช่วงเวลาต่างๆ² ในลักษณะวงจรตามช่วงเวลาต่างๆ



ภาพที่ 1 วงจรชีวิต Disaster

² Disaster Life Cycle เผยแพร่โดย FEMA เข้าถึงได้จาก <http://www.xenoveritas.org/node/66>

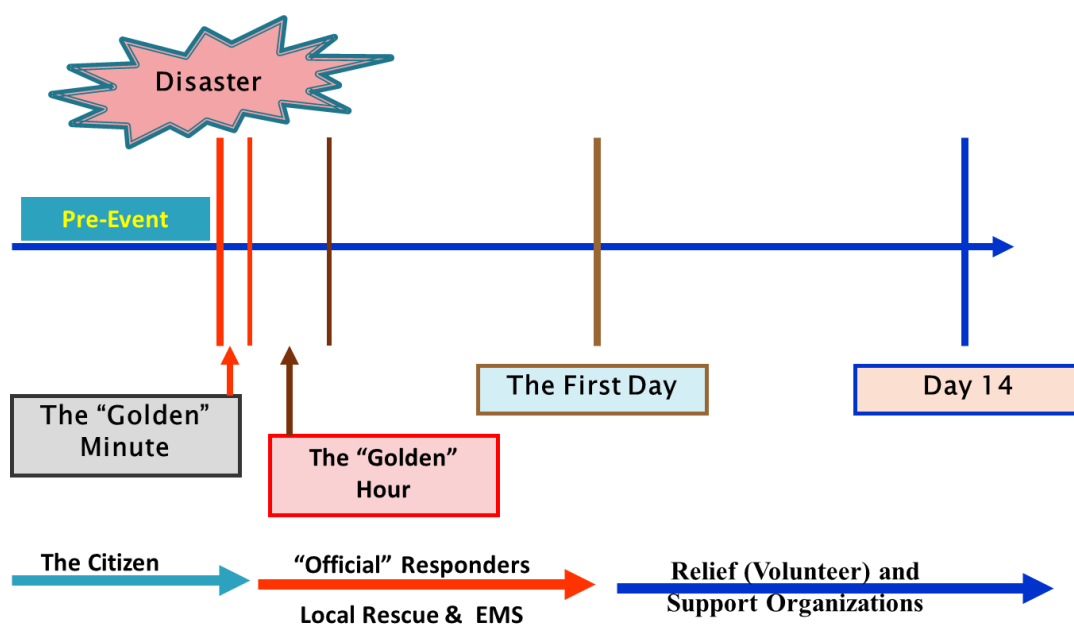
โดยที่วงจรนี้มีได้หมายความว่าเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นแล้วจะต้องเกิดขึ้นอีกโดยไม่รู้จบ แต่เป็นการแบ่งให้เห็นความสำคัญในกระบวนการประกอบด้วย

- ก. การตอบสนองต่อภัยพิบัติที่เกิดขึ้น (Response) คือการปฏิบัติอย่างทันทีทันใดเมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้นโดยมีมาตรการต่างๆ เพื่อช่วยชีวิต ป้องกันอันตรายและความสูญเสียต่างๆ เช่น การค้นหาช่วยชีวิต การกู้ภัย การอพยพ การผจญเพลิง การแจกจ่ายอาหาร และการจัดทำที่พักชั่วคราว การปฐมพยาบาลเบื้องต้นและการนำส่งโรงพยาบาล เป็นต้น
- ข. การฟื้นฟูบูรณะความเสียหาย (Recovery) เป็นขั้นตอนที่ดำเนินการเมื่อเหตุการณ์ภัยพิบัติผ่านพ้นไปแล้ว เพื่อให้พื้นที่หรือชุมชนที่ได้รับภัยพิบัติกลับคืนสู่สภาพที่ดีขึ้นระดับหนึ่ง ซึ่งอาจจะต้องใช้ระยะเวลา 5-10 ปี มาตรการที่สำคัญ ได้แก่ การซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน สิ่งก่อสร้าง ที่อยู่อาศัย การจัดตั้งชุมชนใหม่ การให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่ประสบภัยสำหรับมาตรการฟื้นฟูบูรณะในระยะยาวจะนำไปสู่เรื่องของการพัฒนาต่อไป
- ค. การบรรเทาผลกระทบ (Mitigation) คือกิจกรรมที่มุ่งในการลดผลกระทบและความรุนแรงของภัยพิบัติที่ก่อให้เกิดอันตรายและความสูญเสียแก่ชุมชนและประเทศชาติ เนื่องจากการป้องกันและการบรรเทาผลกระทบมีความหมายใกล้เคียงกัน ในหลายประเทศจึงใช้มาตรการทั้ง 2 ด้านควบคู่กัน การบรรเทาความสูญเสียจากภัยพิบัติเป็นเรื่องกว้างขวางและครอบคลุมการดำเนินงานหลายด้าน จึงต้องการการประสานงานที่ดี มาตรการที่สำคัญ ได้แก่ การกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของกิจกรรมต่างๆ การปรับปรุงระบบแจ้งเตือนภัยการวางแผนควบคุมการใช้ที่ดิน การปรับแผนการเกษตรเพื่อกระจายความเสี่ยง รวมถึงการสร้างความรู้ความตระหนักรู้ของสาธารณชนผ่านการให้การศึกษาและฝึกอบรมการวิเคราะห์ ประเมิน เรียนรู้การจัดการเพื่อให้ความพร้อมและลดความสูญเสียหากมีภัยพิบัติเกิดขึ้นอีก (Risk Reduction)
- ง. การป้องกัน (Prevention) คือการดำเนินการเพื่อหลีกเลี่ยงหรือลดความเสียหายภัยพิบัติและความสูญเสียเกิดขึ้นแก่ชีวิต ทรัพย์สินและชุมชน เช่น การสร้างเขื่อนเพื่อ

ป้องกันน้ำท่วมการควบคุมไฟฟ้า การออกกฎหมายห้ามใช้ที่ดินในพื้นที่เสี่ยงภัย และการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น

- จ. การเตรียมความพร้อม (Preparedness) การเตรียมการล่วงหน้าเพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้กับรัฐบาล องค์กรปฏิบัติ ชุมชน และปัจเจกบุคคล ในการเผชิญกับภาวะการณ์เกิดภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการป้องกันและบรรเทาต้องการการผลักดันในเชิงนโยบาย ขณะที่การเตรียมพร้อมเป็นบทบาทหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติจำนวนมากที่ต้องประสานงานกัน มาตรการที่สำคัญ ได้แก่ การจัดทำแผนรองรับภาวะฉุกเฉิน การเตรียมการอพยพประชากร การวางระบบแจ้งเตือนและระบบการสื่อสารในภาวะฉุกเฉิน รวมถึงการฝึกซ้อมและอบรมให้ความรู้แก่สาธารณชนด้วย เนื่องจากในกรณีที่การเตรียมพร้อมของรัฐมีข้อจำกัด การเตรียมพร้อมในระดับบุคคลและครัวเรือนจะสามารถช่วยรักษาชีวิตและทรัพย์สินไว้ได้เช่นกัน

นอกจากนี้ยังมีการเพิ่มเติมการพัฒนา (Development) คือขั้นตอนการพัฒนาภายหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติเป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างกว่าการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบเท่านั้น โดยครอบคลุมถึงการทบทวน และศึกษาประสบการณ์การจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น แล้วทำการปรับปรุงระบบการดำเนินงานต่างๆ ที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อลดความสูญเสียให้น้อยที่สุด โดยจะเห็นว่าระยะเวลาในการจัดการตามช่วงเวลา ช่วงเวลาที่นับว่าเป็นวิกฤติที่สุดคือช่วงที่เกิดภัยพิบัติ



แผนภูมิที่ 4 ความสัมพันธ์ของเวลาในการให้ความช่วยเหลือด้านภัยพิบัติ

การให้ความช่วยเหลือช่วงที่เรียกว่า Golden Time อาจเป็นนาทีหรือชั่วโมง ซึ่งหากมีการเตรียมการได้ดีทีมให้ความช่วยเหลือจะสามารถเข้าค้นหาและช่วยชีวิตผู้ประสบภัยพิบัติได้ แต่หากเสียเวลาในการเข้าช่วยเหลือนานไปเกินกว่า 14 วันแล้วจะไม่ทำให้เกิดประโยชน์ในการช่วยเหลือผู้บาดเจ็บให้รอดชีวิตได้ งานช่วยเหลือภัยพิบัติจึงจะมุ่งไปในส่วนของการฟื้นฟูสภาพ (Recovery) ของบ้านเรือน ทรัพย์สิน

2.2) วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 Hyogo Framework for Action (HFA)

ปญญา Hyogo และกรอบแผนปฏิบัติการ Hyogo เป็นความตกลงของที่ประชุมโลกว่าด้วยการลดภัยพิบัติเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2548 (ค.ศ. 2005) ซึ่งเน้นถึงความจำเป็นในการพัฒนาวิธีการในการประสานงานในภูมิภาค แผนงาน และระบบติดต่อสื่อสาร เพื่อเตรียมพร้อมและเพื่อให้สามารถตอบโต้ภัยพิบัติได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ในสถานการณ์ที่เกินขีดความสามารถของชาติที่จะสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชนและประเทศต่างๆ ต่อการเกิดภัย

พิบัติ ด้วยการใช้อุปกรณ์ลดความเสี่ยงหรือผลกระทบของภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction, DRR) มีเป้าหมายในการลดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม ลงปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) หน่วยงานที่รับผิดชอบในการขับเคลื่อนคือ United Nation International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR)

กิจกรรมที่สำคัญที่ใช้ให้ประเทศต่างๆ นำไปดำเนินการแบ่งออกเป็น 5 ส่วนคือ

- ทำให้ DRR เป็นงานที่มีความสำคัญทั้งในระดับชาติและชุมชนบนพื้นฐานการดำเนินการที่เป็นระบบได้แก่การกำหนดนโยบาย กฎหมาย การจัดหน่วยงานดูแลรับผิดชอบ การมีแผนงาน/โครงการเพื่อประสานการทำงาน DRR รวมถึงการจัดหรือสนับสนุนทรัพยากรให้เพียงพอด้วย
- เรียนรู้ ค้นหา ปัจจัยเสี่ยงต่อภัยที่อาจทำให้เกิดภัยพิบัติในพื้นที่ โดยเฝ้าติดตามและพัฒนาระบบการเตือนภัยที่รวดเร็ว แม่นยำที่จะสามารถเตือนให้ประชาชนทราบได้
- สร้างองค์ความรู้ นวัตกรรม และความตระหนัก ที่เกี่ยวกับภัยและการลดความเสี่ยงของภัยพิบัติ แก่ประชาชน ชุมชนทุกระดับ
- ลดปัจจัยที่ทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการเกิดภัยหรือภัยพิบัติเช่น การทำลายป่าไม้ การสร้างบ้านเรือนหรืออาคารสาธารณะ (โรงเรียน โรงพยาบาล ฯลฯ) ที่ไม่มั่นคงหรือสามารถทนต่อภัยที่เสี่ยงได้ทั้งนี้รวมถึงการออมเงินของครัวเรือน สังคมที่จะเพียงพอในการให้ความมั่นคงกรณีเกิดภัยพิบัติด้วย
- สร้างความเข้มแข็งต่อการเตรียมพร้อมที่จะตอบสนองต่อการเกิดภัยพิบัติในทุกระดับ เช่น การจัดทำแผนฉุกเฉินรองรับภัยพิบัติ การฝึกซ้อมตามแผนทั้งการสั่งการและซ้อมภาคสนาม การซ้อมอพยพ ที่มีหน่วยงาน องค์กร และประชาชนมีส่วนร่วม เป็นต้น

การดำเนินการตาม HFA รับผิดชอบขับเคลื่อนโดยแต่ละประเทศ ภูมิภาค ในการร่วมมือประสานกันทั้งภาครัฐ เอกชน หน่วยงานองค์กรต่างๆที่ไม่จำกัดในเฉพาะที่มีที่ตั้งในประเทศเท่านั้นเพราะภัยพิบัติส่งผลกระทบไม่เพียงประเทศใดประเทศหนึ่งแต่ส่งผลโดยรวมกับประเทศชุมชนต่างๆทั่วโลก

2.2.2 ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response (AADMER)

เป็นข้อตกลงร่วมกันที่จัดทำเนื่องมาจากปฏิกิริยาการดำเนินการเพื่อเสริมสร้างการบรรเทาเหตุฉุกเฉิน การฟื้นฟู การบูรณะ และการป้องกันภัยอันสืบเนื่องมาจากแผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิ เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2547 (ค.ศ. 2004) ซึ่งได้รับการรับรองโดยที่ประชุมผู้นำอาเซียนสมัยพิเศษว่าด้วยผลกระทบจากแผ่นดินไหวและคลื่นยักษ์สึนามิ ที่กรุงจาการ์ตา เมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2548 (ค.ศ. 2005) มีหลักการดังนี้

- ก. การเคารพซึ่งอำนาจอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน และความเป็นปึกแผ่นของชาติภาคี ภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ และสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในการอนุวัติความตกลงฉบับนี้ ในการนี้ แต่ละภาคีจะเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการตอบโต้ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นภายในอาณาเขตของตน และความช่วยเหลือหรือการเสนอให้ความช่วยเหลือจะเกิดขึ้นต่อเมื่อมีการร้องขอ หรือด้วยความเห็นชอบของภาคีที่ประสบภัยพิบัติ
- ข. ภาคีที่ขอหรือรับความช่วยเหลือ จะเป็นผู้กำหนด ควบคุม ประสานงานและดูแลความช่วยเหลือที่ได้รับภายในอาณาเขตของตน
- ค. ภายใต้ความจำเป็น ชีดความสามารถ และสถานการณ์ ภาคีทั้งหมดจะกระชับความร่วมมือและการประสานงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของความตกลงฉบับนี้ ด้วยน้ำใจความเป็นหนึ่งเดียวกัน และความเป็นหุ้นส่วนกัน
- ง. ภาคีทั้งหมดจะให้ความสำคัญกับการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ โดยจะมีมาตรการเพื่อระมัดระวัง ป้องกัน ตรวจสอบ และบรรเทาภัยพิบัติ
- จ. ภาคีจะเพียรพยายามลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ โดยกำหนดไว้ในนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืน แผนงาน และโครงการในทุกระดับเท่าที่จะกระทำได้
- ฉ. ในการจัดการภัยพิบัติ ภาคีทั้งหมดจะดึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมทั้งชุมชนท้องถิ่น องค์กรที่มีใช้ภาครัฐ และบริษัทเอกชน เข้ามามีส่วนร่วม โดยอาศัยวิธีการสร้างความพร้อมและการตอบโต้อย่างรวดเร็วของชุมชน

ทั้งนี้ AADMER ได้ใช้เป็นส่วนหนึ่งของการนำมาจัดทำแผน ASCC Blueprint

2.2.3 ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC) Blueprint

ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 14 ที่ชะอำ ประเทศไทย ได้มีการลงนามของผู้นำอาเซียนรับรองเอกสารแผนการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน หรือ ASCC

Blueprint โดยแผนดังกล่าว ประกอบด้วยคุณลักษณะ (Key Characteristics) ที่สำคัญ 3 ประการ คือ

- 1) เป็นประชาคมภูมิภาคที่มีความยืดหยุ่น (A culture of regional resilience)
- 2) ยึดมั่นในหลักการที่ตกลงกันไว้ (Adherence to agreed principles)
- 3) เป็นภูมิภาคมีจิตวิญญาณในการให้ความช่วยเหลือกัน (spirit of cooperation)
- 4) ร่วมกันรับผิดชอบ (collective responsibility)

ในคุณลักษณะประการที่ 3) ของ ASCC Blueprint นั้นมีกลไกในการดำเนินการ 6 กลไก ในกลไกที่ 5 การเสริมสร้างความร่วมมือในการช่วยเหลือด้านภัยพิบัติ ซึ่งประกอบด้วยด้านการบริหารจัดการและการตอบสนองต่อภัยพิบัติ มีกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการดังนี้ 1) เสริมสร้างความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อภัยพิบัติอย่างรวดเร็วทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ในการบริหารจัดการให้มีการช่วยเหลือประเทศที่ได้รับผลจากภัยพิบัติขนาดใหญ่ได้อย่างทันที่ 2) เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างทหารและพลเรือนในการให้การช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพและทันต่อเหตุการณ์ภัยพิบัติขนาดใหญ่ 3) จัดทำแนวทางปฏิบัติมาตรฐาน (Standard Operating Procedure) สำหรับภูมิภาคในการให้ความช่วยเหลือ บรรเทาผลจากภัยพิบัติ ร่วมกันให้สอดคล้องกับ AADMER 4) ทำงานประสานระหว่างประเทศในกลุ่มประชาคมอาเซียนในโครงสร้างต่างๆ เช่น ASEAN Regional Forum (ARF), ASEAN Plus Three และ East Asia Summit (EAS) เพื่อเกื้อหนุนที่เพิ่มความสามารถในการบริหารจัดการภัยพิบัติ 5) พัฒนาแนวทางยุทธศาสตร์ ARF ในการทำงานร่วมกันสำหรับการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการให้ความช่วยเหลือด้านภัยพิบัติ

2.2.4 Standard Operating Procedure for Regional Standby Arrangements and Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations (SASOP)

เป็นแนวทางรายละเอียดขั้นตอนการเตรียมพร้อม การร่วมมือให้ความช่วยเหลือ กรณีภัยพิบัติที่ดำเนินการตาม AADMER มีสาระสำคัญดังนี้ 1) จัดตั้งหน่วยงาน ASEAN Coordinating Center for Humanitarian Assistance on disaster management (AHA Center) ซึ่งมีหน้าที่ส่งเสริม เกื้อหนุนความร่วมมือทั้งในระหว่างประเทศภาคี และประเทศอื่นๆในระดับนานาชาติ 2) การเตรียมพร้อมรับภัยพิบัติ โดยมอบหมายหน่วยงานหลักของแต่ละประเทศ การจัดระบบทรัพยากรในการตอบสนอง/ค้นหา ช่วยเหลือ ทั้งในพลเรือนและกองทัพ จัดคลังสำรองเครื่องอุปโภค บริโภค และจัดการเทคโนโลยีที่เหมาะสม จัดเตรียมการและแจ้งช่องทางในการเข้า

ช่วยเหลือ (สนามบิน ท่าเรือ) 3) จัดให้มีระบบการเฝ้าระวังและแจ้งเตือนภัย 4) จัดระบบการช่วยเหลือเมื่อเกิดภัยพิบัติได้แก่ การร้องขอความช่วยเหลือ การอำนวยความสะดวกแก่ทีมที่ให้การช่วยเหลือ การสั่งการ การควบคุมทีมและการประสานงานระหว่างผู้เข้าช่วยเหลือ การแจ้งข้อมูลข่าวสาร การรายงาน การประเมินผล ทบทวนปฏิบัติการ 6) การเรียกและใช้ทรัพยากรและสรรพกำลังทางทหารในการช่วยเหลือ (อยู่ระหว่างการจัดทำ)

ทั้งนี้ SASOP มีรายละเอียดแผนผัง ขั้นตอนการปฏิบัติ รวมถึงรูปแบบรายงานต่างๆ ที่คาดว่าจะใช้ให้เกิดประโยชน์ในความร่วมมือในการช่วยเหลือด้านภัยพิบัติในกลุ่มประชาคมอาเซียน และเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกันทั้งใน AADMER และที่กำหนดไว้ใน ASCC Blueprint ด้วย

2.3) สรุปกรอบแนวคิด

การช่วยเหลือด้านภัยพิบัติโดยเฉพาะภัยธรรมชาติเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เร่งด่วนที่ต้องทำงานแข่งกับเวลาในขณะเกิดภัย ซึ่งในหลายครั้งภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นเหล่านี้เกิดในบริเวณที่กว้างขวาง หรืออาจเกิดขึ้นพร้อมกันหลายประเทศ ซึ่งประเทศที่ประสบภัยจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากประเทศอื่นๆ การเตรียมการที่ดีจะทำให้การช่วยเหลือทำได้มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามความสนใจในเรื่องความร่วมมือเกิดขึ้นโดยหลายหน่วยงานหลายองค์การ และในกรอบความร่วมมือต่างๆกัน การสรุปรวมให้เห็นสถานการณ์ปัจจุบันจะทำให้การดำเนินการต่อไปในอนาคตมีความก้าวหน้าไปจนการให้ความช่วยเหลือระหว่างกันมีประสิทธิภาพอย่างเต็มที่หากประเทศไทยมีความเข้าใจอย่างถ่องแท้จะทำให้สามารถส่งเสริมบทบาทต่อประชาคมอาเซียนในเรื่องนี้ได้

บทที่ 3

เรื่องที่ศึกษา

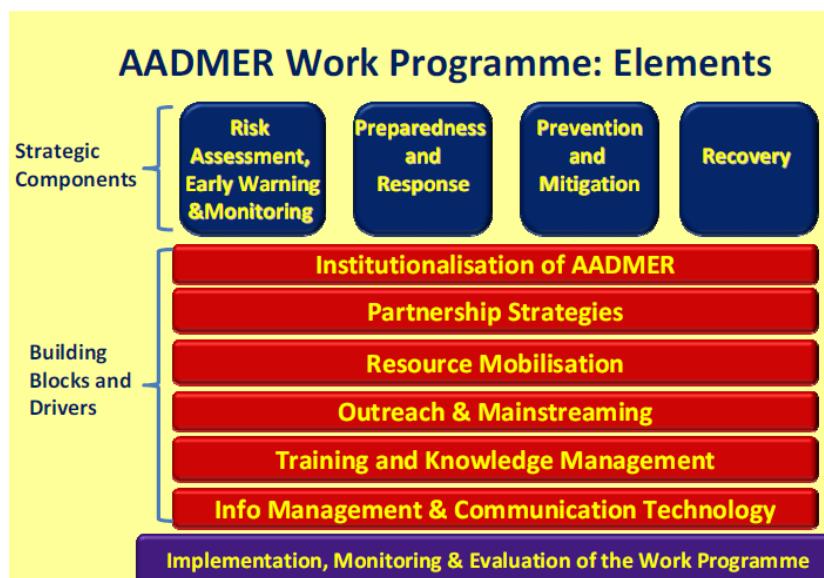
ในการดำเนินการให้เกิด “ความร่วมมือในการช่วยเหลือด้านภัยพิบัติในกลุ่มประชาคมอาเซียนตาม ASCC Blueprint” จำเป็นต้องมีบทบาทความร่วมมือของประชาคมอาเซียนรวมถึงการดำเนินการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยเพื่อให้เห็นถึงการดำเนินการที่จะส่งผลให้ความร่วมมือประสบความสำเร็จดังนี้

3.1) การดำเนินการความร่วมมือของประชาคมอาเซียน

3.1.1 การดำเนินการภายใต้ ASEAN Committee on Disaster Management (ACDM)

เพื่อให้การช่วยเหลือด้านภัยพิบัติไปตาม AADMER สอดรับกับ ASCC Blueprint กลุ่มประชาคมอาเซียนได้จัดให้มีคณะกรรมการในการขับเคลื่อนชื่อ ASEAN Committee on Disaster Management (ACDM) โดยมีการประชุมอย่างต่อเนื่อง ผลการประชุม ACDM ครั้งที่ 15 ที่ประเทศสิงคโปร์ ได้กำหนดยุทธศาสตร์ประชาคมอาเซียนซึ่งสอดคล้องกับ Disaster Life Cycle โดยส่วนประกอบของยุทธศาสตร์ (Strategic Components)¹ที่กำหนดได้แก่ 1) Risk Assessment, Early Warning and Monitoring 2) Prevention and Mitigation 3) Preparedness and Response และ 4) Recovery ยุทธศาสตร์ที่กำหนดนี้ได้จัดทำเป็นแผนปฏิบัติการ กิจกรรม โดยจัดแบ่งระยะเวลาดำเนินการเป็นช่วงเวลาช่วงละ 3 ปี ตั้งแต่ช่วงที่ 1 ปี พ.ศ. 2553 ถึงปี พ.ศ. 2555 และช่วงที่ 2 ปี พ.ศ. 2556 ถึงปี พ.ศ. 2558 รวมถึงการกำหนดทรัพยากรที่ต้องการ นอกจากนี้ในแต่ละยุทธศาสตร์ยังมีการให้มีประเทศสมาชิกรับผิดชอบที่จะขับเคลื่อนแต่ละยุทธศาสตร์ และกำหนดผลลัพธ์ที่ต้องการด้วย

¹ AADMER Work Program for 2010 - 2015



แผนภูมิที่ 5 แสดงการจัดแบ่งงานเพื่อนำข้อตกลง AADMER ไปสู่การปฏิบัติ

เมื่อวิเคราะห์ลักษณะของกิจกรรมที่กำหนด พบว่ามีงานที่ต้องดำเนินการจำนวนมาก วิธีการขับเคลื่อนที่ ACDM จัดทำมีแผนปฏิบัติการที่ชัดเจน ทำให้ประเทศต่างๆ สามารถนำไปดำเนินการและทำให้ ACDM สามารถกำกับติดตามความก้าวหน้าของงานได้เป็นอย่างดี ดังนั้นในแง่ของกระบวนการเชิงแผนยุทธศาสตร์ถือว่าได้ดำเนินการมาอย่างถูกต้องและมีทิศทางที่ชัดเจน

3.1.2 การดำเนินการภายใต้ ASEAN Defense Ministers Meeting (ADMM)

ที่ประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนหรือ ADMM² ได้มีการประชุมอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เริ่มก่อตั้งในปี พ.ศ. 2549 ทั้งนี้เพื่อให้รัฐมนตรีกลาโหมของประเทศสมาชิกได้หารือและแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นสถานการณ์ที่เกี่ยวกับความมั่นคงรวมถึงความท้าทายที่ต้องเผชิญ นอกจากนี้ ADMM ยังมีความมุ่งมั่นที่จะทำให้เกิดความเชื่อใจ เชื่อมมั่นต่อกันด้วย ที่ประชุมได้ร่วมกันพัฒนาเอกสารกรอบแนวคิดในความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และรับมือภัยพิบัติ (Humanitarian Assistance and Disaster Relief; HADR) ซึ่งมีการเชื่อมโยงการทำงานกับประเทศอื่นๆนอกภูมิภาคและหน่วยงานพลเรือน ส่วนหนึ่งของเอกสารเป็นเรื่องการใช้ทรัพยากรและศักยภาพทางทหารในกรอบ HADR อย่างมีประสิทธิภาพ

² “ASEAN Defence Minister Meeting (ADMM)” เข้าถึงได้จาก : <http://www.asean.org/18816.htm>

ในการประชุม ADMM Plus ครั้งที่ 1³ เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2553 ที่ประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนและอีก 8 ประเทศได้แก่ ออสเตรเลีย จีน อินเดีย ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี นิวซีแลนด์ สหภาพรัสเซีย และสหรัฐอเมริกา ซึ่งจัดที่ฮานอย ประเทศเวียดนาม ได้กล่าวถึงความเสี่ยงต่อภัยธรรมชาติและเห็นพ้องต้องกันถึงความสำคัญในการร่วมมือในกรอบ HADR และเพื่อให้มีความก้าวหน้าของข้อตกลง ที่ประชุมจึงได้เห็นชอบให้มีการประชุมของผู้แทนระดับสูง (ASEAN Defence Senior Officials' Meeting; ADSOM-Plus) รวมถึงให้มีการจัดตั้งคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญ (Experts' Working Groups; EWGs) เพื่อที่จะช่วยพิจารณากิจกรรม แผนงานต่างๆ ที่จะร่วมมือกัน ทั้งนี้ในส่วน EWGs on HADR ประเทศเวียดนามและจีนจะเป็นประธานร่วม

ความเชื่อมโยงของการดำเนินงาน ADMM กับ ASCC ได้ปรากฏตามผลการประชุม ADMM ที่จาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2554⁴ ซึ่งได้กล่าวถึงความพยายามของประเทศไทยในการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมระหว่างทหารกับพลเรือน (Workshop on ASEAN Defence Establishment and Civil Society Organisations on Non-Traditional Security Disaster Management) ที่กรุงเทพ เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2553 รวมไปถึงการที่ประเทศอินโดนีเซียและสิงคโปร์ร่วมกันเป็นเจ้าภาพเพื่อฝึกซ้อม ASEAN HADR TTX ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2554 ด้วย

3.1.3 การดำเนินการภายใต้ ASEAN Regional Forum (ARF)

การจัดตั้ง ASEAN Regional Forum เริ่มขึ้นภายหลังการประชุมระดับรัฐมนตรี ASEAN ครั้งที่ 26 โดยมีการประชุมครั้งแรกที่กรุงเทพฯ ประเทศไทยในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2537 มีกิจกรรมที่ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันประกอบด้วยกลุ่มประเทศ ASEAN 10 ประเทศ และประเทศอื่นๆอีกคือ ออสเตรเลีย บังคลาเทศ แคนาดา จีน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี สหภาพยุโรป อินเดีย ญี่ปุ่น มองโกเลีย นิวซีแลนด์ ปากีสถาน ปาปัวนิวกินี สาธารณรัฐเกาหลี สหภาพรัสเซีย ศรีลังกา ติมอร์เลสเต สหรัฐอเมริกา

ARF ได้มีกิจกรรมมาจนถึงปัจจุบันมากมาย หนึ่งในกิจกรรมสำคัญคือการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับการค้นหา กู้ภัย และรับมือภัยพิบัติ (Search, Rescue, and Disaster Relief Related)

³ Chairman Statement of 1st ADMM Plus เข้าถึงได้จาก : <http://www.asean.org/25352.htm>

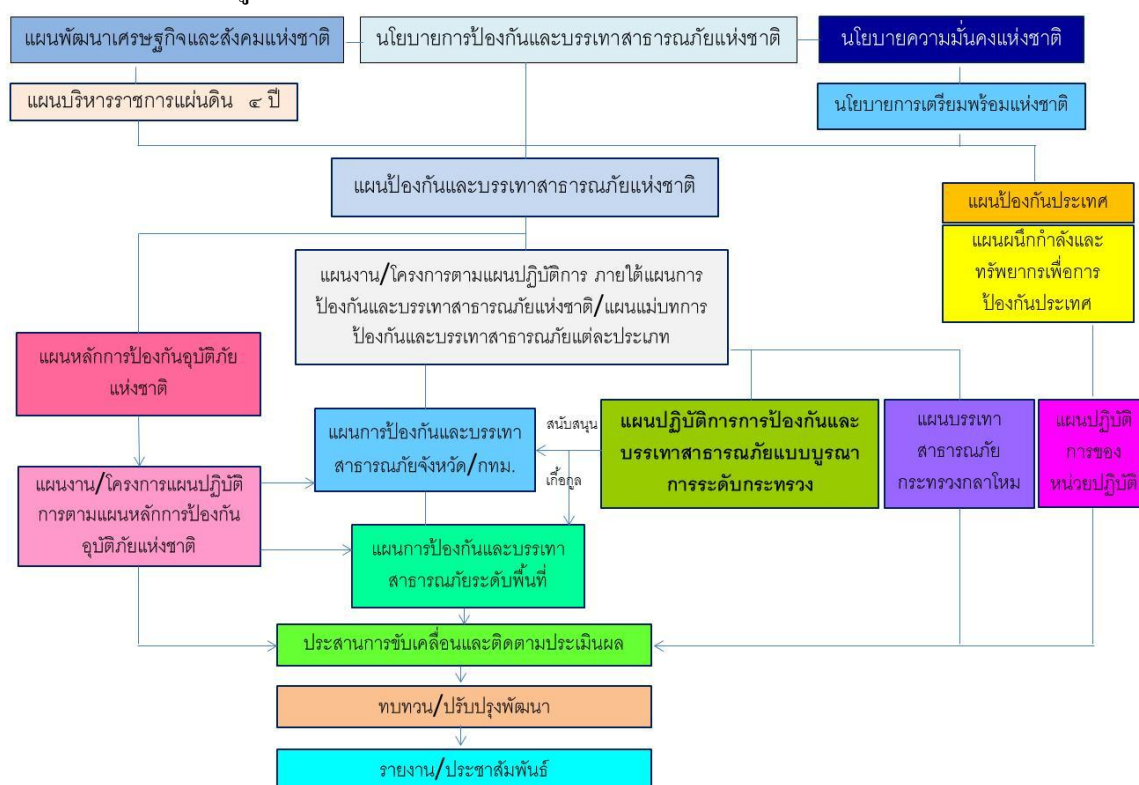
⁴ Joint Declaration of the ASEAN Defence Ministers on Strengthening of ASEAN in the Global community to face New Challenges เข้าถึงได้จาก : <http://www.asean.org/26304.htm>

ซึ่งมีทั้งการประชุม การฝึกอบรม การซ้่อมร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิก รวมถึงระหว่างทหารกับพลเรือน⁵

3.2) การดำเนินการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย

3.2.1 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย

ประเทศไทยได้มีการจัดให้มีนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ⁶ โดยเชื่อมโยงกับแผนอื่นๆ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งภายใต้แผนและนโยบายต่างๆ มีความสัมพันธ์ไปถึงแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติตามแผนภูมิที่ 6



แผนภูมิที่ 6 ความเชื่อมโยงของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอื่นๆ

⁵ LIST OF TRACK I ACTIVITIES ARF 1994 – 2010 เข้าถึงได้จาก

<http://www.aseanregionalforum.org/PublicLibrary/ARFActivities/ListofARFTrackIActivitiesBySubject/tabid/94/Default.aspx>

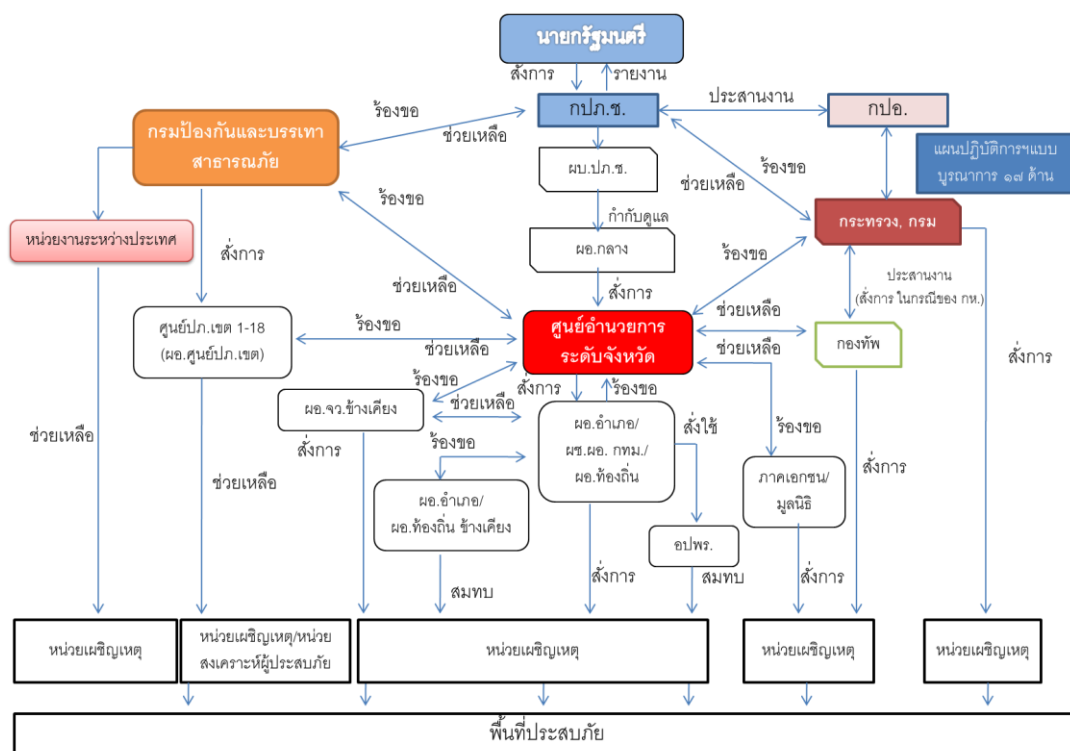
⁶แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 – 2558 : 105

ในโครงสร้างการบริหารราชการตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550⁷ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “กปภ.ช.” มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานคนที่ 1 ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานคนที่ 2 ปลัดกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นกรรมการ รวมถึงการให้ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ทหารบก ทหารเรือ และทหารอากาศร่วมเป็นกรรมการด้วย โดยมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในเรื่องการจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ บูรณาการพัฒนาระบบการป้องกันภัยและบรรเทาสาธารณภัยระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชน แนะนำ ปกป้อง สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย วางระเบียบเกี่ยวกับค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ฯลฯ

ในกรณีที่เกิดเหตุภัยพิบัติขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบร้ายแรงยิ่ง⁸ กปภ.ช. โดยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายจะสั่งการ/บัญชาการผู้บัญชาการและ ผู้อำนวยการ หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การสั่งการของ กปภ.ช. จะส่งลงไปให้หน่วยปฏิบัติระดับจังหวัด ผ่านผู้อำนวยการกลาง คืออธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ไปถึงผู้อำนวยการจังหวัดคือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่ากรุงเทพมหานคร ต่อเนื่องลงไปถึงหน่วยเผชิญเหตุในพื้นที่ที่เกิดภัยผ่านผู้อำนวยการอำเภอคือนายอำเภอหรือผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครคือผู้อำนวยการเขตของกรุงเทพมหานคร จนไปถึงหน่วยเผชิญเหตุและหน่วยสนับสนุนอื่นๆ

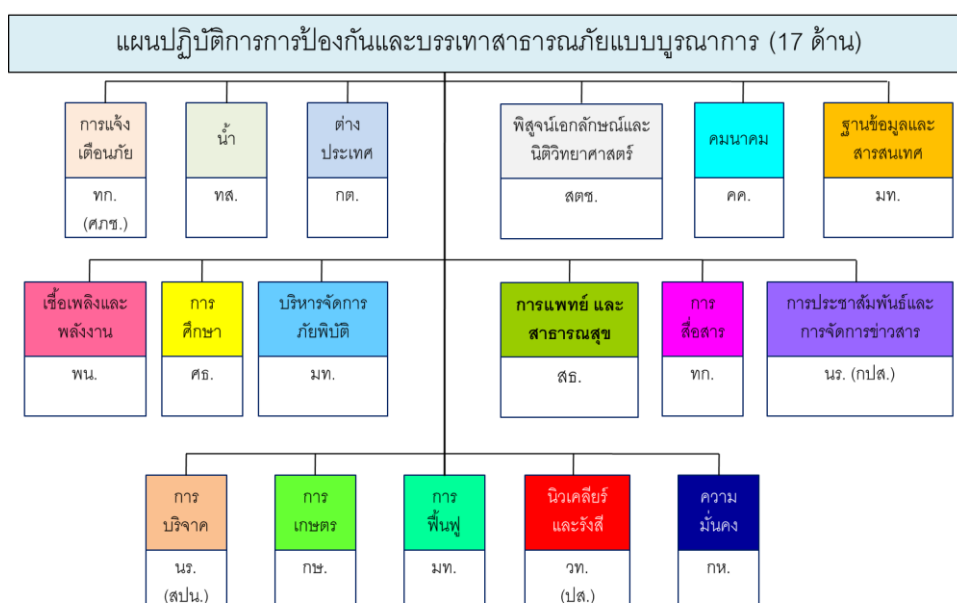
⁷พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 6 : 3

⁸แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 – 2557: 23, 30



แผนภูมิที่ 7 การบริหารจัดการสาธารณภัย ในประเทศไทย

การปฏิบัติตามแผนภูมินี้ กปภ.ช. จะมีการทำงานเพื่อตอบสนองต่อภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ทั้งการสั่งการ การร้องขอ ซึ่งรวมไปถึงการขอความช่วยเหลือไปยังหน่วยงานระหว่างประเทศด้วย



แผนภูมิที่ 8 แผนปฏิบัติการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแบบบูรณาการ 17 ด้าน

จะเห็นว่าเพื่อให้การดำเนินงานตามแผนภูมิที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่กำหนดขึ้นนี้ทุกหน่วยงานจะต้องมีการเตรียมความพร้อมทั้งในด้านแผนฯ และจะต้องมีการประสานงานที่ดี จึงจะสามารถทำให้การตอบสนองในสถานการณ์ภัยพิบัติเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในการดำเนินการของประเทศไทยต่อการให้ความช่วยเหลือด้านภัยพิบัติกับต่างประเทศ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานหลักในเชื่อมโยงกิจกรรมตามที่กำหนดใน AADMER⁹ และในการประชุมแผนงานเพื่อขับเคลื่อนภายใต้ ACDM ประเทศไทยได้รับมอบหมายให้เป็นองค์กรนำในแผนงาน Prevention and Mitigation (P&M) ในส่วนการจัดทำแผนปฏิบัติการในการลดความเสี่ยงต่อภัยพิบัติและการเสริมสร้างความเข้มแข็ง การให้ความรู้ การสร้างความตระหนัก และการสนับสนุนจากสาธารณะ โดยมีผลลัพธ์ที่กำหนด 2 ผลลัพธ์คือ การปรับปรุงระเบียบ-กฎหมาย และโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติ และ การจัดทำและนำแผนรองรับภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพไปใช้โดยประเทศสมาชิก

นอกจากยุทธศาสตร์ P&M ที่ประเทศไทยได้รับมอบหมายแล้ว ACDM ยังได้มีการกำหนดส่วนที่เป็นพื้นฐานเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ให้มีความสัมพันธ์กัน ได้แก่ 1) การจัดระบบ (Institutionalisation of AADMER) 2) กลยุทธ์ความร่วมมือ 3) การเคลื่อนย้ายทรัพยากรเพื่อสนับสนุน 4) แลกเปลี่ยน เผยแพร่ ข้อมูลข่าวสาร (Outreach and Mainstreaming) 5) การฝึกอบรมและจัดการความรู้ 6) การจัดการสารสนเทศและการสื่อสาร (Information management and Communication Technology) ในส่วนพื้นฐานนี้มีส่วนที่ประเทศไทยได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบคือ การสร้างและสื่อสารให้หน่วยงาน องค์กรต่างๆ รวมถึงประชาชนมีความตระหนักรู้ในเรื่องภัยพิบัติ

3.2.2 ฝ่ายกลาโหม

บทบาทของฝ่ายกลาโหมหรือทหารในการดำเนินการเรื่องภัยพิบัติเป็นการสนับสนุนตามแผนการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ด้วยการจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม (สบภ.กท.) มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้อำนวยการศูนย์ ปลัดกระทรวงกลาโหมและ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นรองผู้อำนวยการ ผู้บัญชาการเหล่าทัพเป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการ

⁹เอกสารประกอบการประชุม 2nd ASEAN Member States Workshop 28-29 June 2010 Bangkok, Thailand : 66-76

ในช่วงเวลาที่ผ่านมาหน่วยงานทหารได้ใช้กลไกทั้งADMM และ ARF ในการเตรียมการและฝึกซ้อมร่วมกับประเทศต่างๆ โดยการดำเนินการเหล่านี้มีทั้งที่ทำก่อนและหลังการจัดทำ ASCC Blueprint ซึ่งประเทศไทยได้เป็นเจ้าภาพการประชุมและร่วมซ้อมแผนมาโดยตลอด การประชุมที่สำคัญหนึ่งคือการประชุม Fifth Asia-Pacific Conference on Military Assistance to Disaster Relief Operation (APC-MADPRO) ซึ่งจัดในปี 2553 ที่กรุงเทพ ประเทศไทย ได้มีการพัฒนากระบวนการ ขั้นตอน (Procedure) เพื่อใช้ทรัพยากรของทหารในการให้ความช่วยเหลือกรณีภัยพิบัติ และถือเป็นคู่มือที่นำมาใช้ในการซ้อมร่วมกันต่อๆมาอีกหลายครั้ง

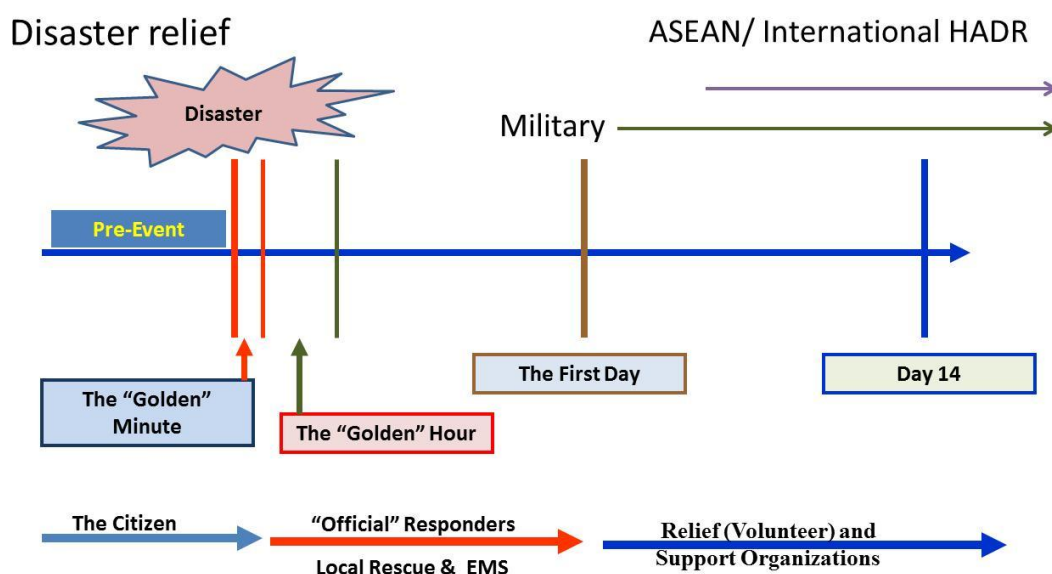
3.3) การดำเนินการต่อไปของการช่วยเหลือด้านภัยพิบัติ

จากการทบทวนกิจกรรมที่ได้ดำเนินการมาก่อน ASCC Blueprint ตั้งแต่ปฏิญญา Hyogo (Hyogo Framework for Action) จนมาถึงการจัดทำข้อตกลง AADMER รวมถึงการที่มีการแยกดำเนินการออกเป็น 2 สายคือด้านพลเรือนและด้านทหาร ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในงานด้านการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม (HADR) ทำให้เห็นว่าการดำเนินการให้เกิดความร่วมมือจะต้องมีการประสานให้งานที่ได้ทำมาแล้วไปสู่การผสมผสาน บูรณาการอย่างชัดเจน นอกเหนือไปจากความจำเป็นในการพัฒนาวิธีการประสานงานในภูมิภาค เพื่อเตรียมพร้อมและตอบโต้ภัยพิบัติอย่างรวดเร็ว

การที่จะทำให้การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศได้ประโยชน์ แต่ละประเทศซึ่งอาจเป็นประเทศที่ประสบภัยพิบัติเองนั้นจะต้องเตรียมความพร้อมของตนเองในการพัฒนาการช่วยเหลือทั้งในระดับชุมชน ระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ โดยไม่เป็นเพียงแต่การดำเนินการในระบอบการตอบสนองต่อภัยพิบัติตาม Disaster Life Cycle เท่านั้นแต่ยังมีกิจกรรมการป้องกัน การวิเคราะห์ ประเมิน เรียนรู้การจัดการทั้งระดับชาติ ระดับท้องถิ่นและชุมชน เพื่อเพิ่มความเข้มแข็ง ลดความเปราะบาง (Vulnerability) ต่อภัยพิบัติซึ่งจะช่วยทำให้ลดความสูญเสียจากภัยพิบัติได้ก่อนที่ความช่วยเหลือจากประเทศอื่นๆจะมาถึง

การพัฒนาตนเองของแต่ละประเทศ เป็นไปตามช่วงเวลา (Phase) ต่างๆ ตาม Disaster Life Cycle มติของประเภทหน่วยงานรัฐ เอกชน ชุมชน อาสาสมัคร มติของประเภทภาคีทั้งสมาชิก ASEAN, ASEAN Plus หรือ ARF ฯลฯ ย่อมทำให้มีความจำเป็นในการจัดทำรายละเอียดการจัดแบ่งงานเพื่อนำข้อตกลง AADMER ไปสู่การปฏิบัติการเตรียมพร้อม ทั้งตามยุทธศาสตร์ งานพื้นฐานที่ดำเนินการควบคู่กันไป รวมถึงการจัดทำรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติ การรายงานและแบบรายงานใน SASOP (Standard Operating Procedure for Regional Standby Arrangements and

Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations) ส่วนในบทที่ 6 เรื่อง การพัฒนากระบวนการ ขั้นตอนการใช้ทรัพยากรทหาร ซึ่งยังอยู่ในระหว่างพัฒนานั้น อาจพิจารณานำ APC-MADPRO มาใช้ต่อไปได้



แผนภูมิที่ 9 ความสัมพันธ์ของเวลาในการให้ความช่วยเหลือด้านภัยพิบัติจากทหารและนานาชาติ

ประเทศไทย โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อยู่ในระหว่างเตรียมการประชุมเพื่อการดำเนินการตามแผนงานในยุทธศาสตร์ที่ ACDM มอบหมายมา รวมถึงการที่จะต้องรับหน้าที่ประธานของคณะกรรมการ ACDM ต่อจากประเทศสิงคโปร์ด้วยนอกนั้นในด้านกลาโหมการจัดทำการฝึกซ้อมร่วมในรูปแบบ Tabletop หรือ Filed Exercise ทั้งที่เป็นกิจกรรมร่วมกันระหว่างประเทศต่างๆในรูปแบบพหุภาคี ทวิภาคี โดยแต่ละครั้งก็มีจุดหมายเพื่อให้การประสานการช่วยเหลือระหว่างที่เกิดภัยพิบัติเป็นไปได้อย่างดี รวดเร็ว ทันต่อการช่วยเหลือชีวิตและทรัพย์สิน

อย่างไรก็ตามการดำเนินการของประเทศไทยโดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่อยู่ภายใต้กระทรวงมหาดไทย ก็ถูกตั้งข้อสงสัย¹⁰ในความสามารถในการประสานงาน การสั่งการให้

¹⁰การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย กรณีศึกษาประเทศไทยและประเทศอื่นๆ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. เมษายน 2554 : 89 – 96

หน่วยงานต่างๆ ทั้งหน่วยงานรัฐที่กระจายในหลายกระทรวง เอกชน อาสาสมัครต่างๆ ที่ยังไม่รวมการทำงานร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ได้ดีแล้ว ในส่วนการประสานกับต่างประเทศ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยยังได้รับการมอบหมายให้เป็นหน่วยงานหลักของประเทศไทยด้วย การคาดหวังว่าประเทศไทยจะมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในการให้ความช่วยเหลือด้านภัยพิบัติในกลุ่มประชาคมอาเซียน จะสามารถเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อหน่วยงานนี้มีความเข้มแข็งและยกระดับขึ้นจากหน่วยงานระดับกรม ในกระทรวงมหาดไทย ขึ้นเป็นหน่วยงานระดับชาติเช่นเดียวกับหน่วยงานด้านความมั่นคง เพื่อความคล่องตัวในการบริหารจัดการและสั่งการ โดยเป็นศูนย์กลางข้อมูลภัยพิบัติที่มีการเชื่อมโยงข้อมูลจากทุกหน่วยงานทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งการกำหนดเช่นนี้หากผนวกรวมกับการขับเคลื่อนการช่วยเหลือด้านภัยพิบัติตาม AADMER ไปด้วยย่อมทำให้สามารถประสานหน่วยงานต่างๆ เพื่อรองรับแผนปฏิบัติการ ACDM ได้รวมถึงการบูรณาการกับการดำเนินการช่วยเหลือด้านทหารไม่ว่าจะเป็น ADMM ARF หรือกรอบความร่วมมือกับประเทศอื่นๆ ในเรื่องการช่วยเหลือด้านภัยพิบัติอีกด้วย

บทที่ 4

สรุปและข้อเสนอแนะ

4.1) สรุปผลการศึกษา

การบริหารจัดการด้านภัยพิบัติได้รับความสนใจมานาน โดยเฉพาะแต่เดิมเป็นการดำเนินการโดยประเทศที่ประสบภัยพิบัติ การให้ความช่วยเหลือจากประเทศอื่นๆ เป็นไปอย่างไม่มีรูปแบบหรือแบบแผนที่ตายตัว กระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกที่มีภัยพิบัติรุนแรงและมีประเทศที่ได้รับผลกระทบมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะกรณีภัยพิบัติคลื่นยักษ์สึนามิในภูมิภาคต่างๆ รวมถึงเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในปี พ.ศ. 2547 ทำให้ประชาคมโลกได้ให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือด้านภัยพิบัติจนเกิดปฏิญญา Hyogo ขึ้นในปี พ.ศ. 2548 ซึ่งก่อนหน้านี้ก็มีกิจกรรมภายใต้ความร่วมมืออื่นๆ เช่น ASEAN Regional Forum ที่ได้เริ่มประชุมหารือมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540

การดำเนินการโดยกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในการจัดการเรื่องภัยพิบัติ มีมาก่อนที่จะมีการกำหนดความร่วมมือคือ ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response (AADMER) และเมื่อมีการจัดตั้งประชาคมการสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASCC) เรื่องนี้ก็ยังได้รับความสำคัญโดยถูกผนวกไว้เป็นส่วนหนึ่งและใช้กลไกเครื่องมือของประชาคมอาเซียนคือคณะกรรมการ ASEAN Committee on Disaster Management (ACDM) และที่ประชุม ASEAN Defense Ministers Meeting (ADMM) ในการขับเคลื่อนความร่วมมือระหว่างกันของประชาคมอาเซียน และโดยที่เป็นการตกลงกันว่ากลไกหลักสำหรับการขับเคลื่อนจะต้องมีการประสานกันระหว่างพลเรือนและทหาร จึงมีการพัฒนากระบวนการ ขั้นตอนการทำงานร่วมกันด้วยการใช้ Standard Operating Procedure for Regional Standby Arrangements and Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations (SASOP) จากการศึกษาพบว่าความร่วมมือระหว่างพลเรือนกับทหารนี้อาจใช้แนวทางที่กำหนดไว้ในการประชุม Fifth Asia-Pacific Conference on Military Assistance to Disaster Relief Operation (APC-MADPRO) เป็นส่วนความร่วมมือพลเรือนกับทหารในการพัฒนา SASOP ส่วนที่ยังค้างอยู่ได้ ทั้งนี้เนื่องจากได้ดำเนินการใช้ในการซ้อมร่วมกันระหว่างพลเรือนกับทหารแบบ Tabletop มาหลายครั้งแล้ว

บทบาทของประเทศไทยในการทำให้ความร่วมมือในการช่วยเหลือด้านภัยพิบัติในกลุ่มประชาคมอาเซียนตาม ASCC Blueprint สามารถดำเนินการได้โดยการผลักดันการดำเนินงานที่ได้รับมอบหมายในแผนงาน (Work Programme) ภายใต้ ACDM ทั้งในฐานะที่เป็น Lead Shepherd ประเทศเดียวหรือร่วมกับประเทศอื่นๆ และให้ความร่วมมือในกิจกรรมอื่นๆ ซึ่งจะช่วยให้บทบาทของประเทศไทยโดดเด่นเช่นการผลักดันใช้ APC-MADPRO แทนการพัฒนา SASOP ในเรื่องความร่วมมือระหว่างพลเรือนกับทหารเป็นต้น การดำเนินการนี้ควรใช้โอกาสที่ประเทศไทยจะเป็นประธาน ACDM ในช่วงปี พ.ศ.2555 ในการขับเคลื่อนเพื่อให้มีบทบาทที่โดดเด่น ซึ่งไม่เพียงแต่ประเทศต่างๆ ในประชาคมอาเซียนจะได้รับประโยชน์เท่านั้นแต่จะทำให้ประชาคมโลกได้เห็นถึงความร่วมมือ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาคมอาเซียนอีกด้วย

4.2) ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เพื่อที่จะทำให้การขับเคลื่อนการช่วยเหลือด้านภัยพิบัติในกลุ่มประชาคมอาเซียน โดยเฉพาะในส่วนบทบาทของประเทศไทย จำเป็นต้องสร้างให้มีความเป็นเอกภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ ปฏิบัติการในช่วงก่อน ระหว่าง และหลังจากที่เกิดภัยพิบัติ ทุกหน่วยงานทั้งรัฐ เอกชน ทหาร พลเรือน ประชาสังคมต่างๆ ในประเทศก่อน โดยหากพิจารณาข้อเสนอเชิงโครงสร้างที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 แล้ว การดำเนินการที่ควรทำคือ

- ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายหน้าที่เพิ่มเติมให้ คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ดูแลเรื่องการดำเนินการตาม AADMER โดยเฉพาะที่คณะกรรมการ ACDM ได้กำหนดแผนงานไว้ รวมถึงให้มีการรายงานความก้าวหน้าให้ คณะรัฐมนตรีทราบด้วย
- ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) กำหนดเป้าหมายตัวชี้วัดร่วมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (Joint KPI) ในการดำเนินงานที่สอดคล้องกันตามแผนงาน (Work Programme) ที่กำหนดไว้โดยACDM โดยเฉพาะส่วนที่ประเทศไทยดูแลรับผิดชอบ

4.1.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

เพื่อให้แผนงาน โครงการ กิจกรรมตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้สามารถนำไปใช้ได้ ในสถานการณ์จริง การซ้อมแผนทั้งในรูปแบบ Tabletop และภาคสนาม (Field Exercise) โดยเฉพาะพื้นที่เสี่ยงภัยมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ ในการซ้อมแต่ละครั้ง จะต้องนำแผนปฏิบัติการที่กำหนด กระบวนการ ขั้นตอนมาจัดทำเหตุการณ์ (Scenario) เพื่อให้สามารถทราบถึงจุดที่ต้องปรับปรุง เพิ่มเติม นอกจากนี้ยังทำให้ผู้ปฏิบัติการทั้งระดับผู้บัญชาการ เหตุการณ์ ผู้เผชิญเหตุ ผู้สนับสนุนจากหน่วยงานต่างๆ สามารถทำความรู้จักกัน ทำความเข้าใจ ขั้นตอน กระบวนการทั้งหมด นอกเหนือไปจากการซ้อมในระดับประเทศของประเทศไทยเอง คือ Crisis Management Exercise (C-MEx) ซึ่งเป็นการซ้อมประจำปีร่วมกันระหว่าง หน่วยงานทหาร พลเรือน อาสาสมัคร รัฐ เอกชน การซ้อมระหว่างประเทศในภูมิภาคอาเซียน ได้แก่ ASEAN Regional Disaster Emergency Response Simulation Exercise (ARDEx) หรือ การซ้อม ASEAN Regional Forum Disaster Relief and Exercise (ARF DiREx)

ทั้งนี้เพื่อให้การซ้อมทั้งหมดเป็นประโยชน์ต่อบรรยากาศที่ควรใช้ในการซ้อมแต่ละครั้งควรกำหนดให้มีการดำเนินการดังนี้

- ซ้อมร่วมระหว่างที่มีหน่วยงานพลเรือนทหาร อาสาสมัคร และประชาชน ตาม กระบวนการ ขั้นตอนโดยใช้ SASOP และ APC-MADRO โดยจัดทำคู่มือการ ประสานงานภาษาไทยที่สอดคล้องกัน และมีรายละเอียดเพิ่มเติมสำหรับการ ประสานภายในของประเทศไทย แยกกับการประสานกับหน่วยงานกลาง ASEAN Coordinating Center for Humanitarian Assistance on Disaster management (AHA Center) เพื่อขอรับความช่วยเหลือและจัดส่งความช่วยเหลือด้วย
- กำหนดสถานการณ์ในการซ้อม รวมถึงให้มีงบประมาณ ที่เพียงพอในการซ้อม ร่วมกันทั้งในประเทศ และระหว่างประเทศโดยเฉพาะในระหว่างที่ไทยเป็น ประธานคณะกรรมการACDM

เป็นที่ประจักษ์ว่าหากประชาชนและชุมชน มีความรู้ ความเข้าใจ ถึงการปฏิบัติตัวเพื่อ เตรียมรับภัยพิบัติตามความเสี่ยงของพื้นที่ การติดตามและรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การเตือนภัย และการเตรียมเครื่องยังชีพที่จำเป็น การอพยพ (Evacuation) ไปยังบริเวณที่จัดเตรียมไว้เพื่อพักพิง (Shelter) จะทำให้สามารถลดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินได้ นอกจากนี้ในกรณีที่จะมี การช่วยเหลือจากประเทศอื่นๆตามกรอบอาเซียนหรือนานาชาติตามความตกลงร่วมมืออื่นๆ

การสร้างความรู้ ความเข้าใจให้ทราบถึงเรื่องกระบวนการ วิธีการที่จะได้รับช่วยเหลือด้านภัยพิบัติก็จำเป็นต้องสื่อสารในวงกว้างด้วย

สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในภาครัฐ เอกชน จะต้องมีความเข้าใจต่อความตกลง แผนงาน โครงการ กิจกรรมต่างๆ ในฐานะผู้ประสานงาน และผู้ปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งจะทำให้การให้ความช่วยเหลือตามที่คาดหวังประสบความสำเร็จได้ในที่สุด

บรรณานุกรม

1. ไพศาล วิศาลาภรณ์ และคณะ. 2553. การศึกษาการสร้างประชาคมอาเซียน 2558. กรุงเทพมหานคร
2. เชาวลิท สาลิตุล. 2552. การจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนและการดำเนินการของไทย: รายงานการศึกษาส่วนบุคคล สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
3. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.). 2554. การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัยพิบัติ: กรณีศึกษาประเทศไทยและประเทศอื่นๆ
4. Blaikie P, Canon T, Davis I and Wishner B. 1994. : At Risk: Natural Hazards. People's Vulnerability, and Disaster London, Routledge
5. 15th Meeting of the ASEAN Committee on Disaster Management (ACDM). 2010. ASEAN AGREEMENT ON DISASTER MANAGEMENT AND EMERGENCY RESPONSE: Work Programme for 2010 – 2015
6. คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ. 2552. แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 – 2557
7. Hyogo Framework of Action 2005 – 2015 เข้าถึงได้จาก <http://www.unisdr.org/hfa>
8. ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint
9. Standard Operating Procedure for Regional Standby Agreement and Coordination for Joint Disaster Relief and Emergency Response Operation (SASOP) เข้าถึงได้จาก www.aseansec.org/publications/SASOP.pdf
10. Chairman's Statement of the First ASEAN Defence Ministers' Meeting-Plus: "ADMM-Plus: Strategic Cooperation for Peace, Stability, and Development in the Region" เข้าถึงได้จาก <http://www.asean.org/25352.htm>

11. Overview of ASEAN Defence Minister Meeting เข้าถึงได้จาก
<http://www.asean.org/18816.htm>
12. Joint Declaration of the ASEAN Defence Ministers on Strengthening Defence Cooperation of ASEAN in the Global Community to Face New Challenges May 2011 เข้าถึงได้จาก
<http://www.asean.org/26304.htm>
13. List of Track I Activities ARF 1994-2010 เข้าถึงได้จาก
<http://www.aseanregionalforum.org/PublicLibrary/ARFActivities/ListofARFTrackActivitiesBySubject/tabid/94/Default.aspx>

ประวัติผู้เขียน
นายประจักษ์วิช เล็บนาค

วุฒิการศึกษา

- แพทยศาสตรบัณฑิต คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาลมหาวิทยาลัยมหิดล
- พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต(สถิติประยุกต์) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ประสบการณ์การรับราชการ

- เริ่มรับราชการ นายแพทย์ 4 โรงพยาบาลสวรรค์โลก จ.สุโขทัย (1 เมษายน 2528)
- นายแพทย์ 5 โรงพยาบาลพนัสนิคม จ.ชลบุรี (1 เมษายน 2530)
- ศึกษาและฝึกอบรมแพทย์ประจำบ้านสาขากุมารเวชศาสตร์คณะแพทยศาสตร์ โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ (1 มิถุนายน 2531 – 31 พฤษภาคม 2534)
- นักวิทยาศาสตร์การแพทย์ 5 สถาบันวิจัยไวรัส กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ (16 กุมภาพันธ์ 2535)
- นายแพทย์ 5 สถาบันวิจัยไวรัส กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ (18 สิงหาคม 2535)
- นายแพทย์ 6 สถาบันวิจัยไวรัส กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ (18 ตุลาคม 2535)
- นายแพทย์ 7 วช. (ด้านเวชกรรมป้องกัน) สถาบันวิจัยไวรัส และผู้อำนวยการศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ (1 ตุลาคม 2538)

- นายแพทย์ 7 วช. (ด้านเวชกรรมป้องกัน) กองพยาธิวิทยาคลินิก และ
ผู้อำนวยการศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์
(18 ตุลาคม 2539)
- นายแพทย์ 8 วช. (ด้านเวชกรรมป้องกัน) กองพยาธิวิทยาคลินิก และ
ผู้อำนวยการศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์
(18 เมษายน 2541)
- ผู้อำนวยการศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ และ
รองผู้อำนวยการสำนักงานประกันสุขภาพ สำนักงานปลัดกระทรวง
สาธารณสุข (1 มีนาคม 2545)
- ผู้อำนวยการสำนักบริหารการชดเชยค่าบริการ สำนักงานหลักประกัน
สุขภาพแห่งชาติ (1 เมษายน 2546)
- ผู้อำนวยการสำนักบริหารจัดการโรคเฉพาะ สำนักงานหลักประกันสุขภาพ
แห่งชาติ (1 พฤษภาคม 2551)
- รองเลขาธิการสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ (17 ธันวาคม 2551)

ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน รองเลขาธิการสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ

สถานที่ทำงาน สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ อาคารกองวิศวกรรมการแพทย์
ชั้น 2 กระทรวงสาธารณสุข ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอ
เมือง จังหวัดนนทบุรี 11000