

แนวทางการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติขนาดใหญ่ของอาเซียน

โดย

พลอากาศตรี แอร์บูล สุทธิวรรณ  
ผู้อำนวยการสำนักบริหารงบประมาณ  
สำนักงานปลัดบัญชาทหารอากาศ  
กองทัพอากาศ

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๗  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๗-๒๕๕๘

## บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติขนาดใหญ่ของอาเซียน

ลักษณะวิชา การเมือง

ผู้วิจัย พล.อ.ต. แอร์บูล สุทธิวรรณ

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

เอกสารวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาแนวทางการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติของประเทศไทยและความร่วมมือของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนในด้านความร่วมมือการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในประเทศสมาชิกโดยได้ศึกษาในแนวทางปฏิบัติ ความตกลงระหว่างประเทศสมาชิก กรอบความร่วมมือ ความรู้พื้นฐานด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงการดำเนินการด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย และความร่วมมือของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนที่ผ่านมาได้ดำเนินการอย่างไร และในอนาคตจะดำเนินการอย่างไร จากที่ผ่านมาความร่วมมือของประเทศสมาชิกยังไม่ก้าวหน้า เกิดจากปัญหาในด้านใดและจะหาหนทางในการเพิ่มความร่วมมืออย่างไร กองทัพอากาศซึ่งมีส่วนสำคัญในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยจะวางแนวทางอย่างไร ทั้งนี้เพื่อรองรับกับการที่ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศสมาชิกจะเข้าสู่ประชาคมอาเซียนอย่างเป็นทางการและเป็นรูปธรรมใน ธันวาคม ๒๕๕๘

ผลการวิจัยพบว่า การบริหารจัดการด้านภัยพิบัติของไทย มีหน่วยงานรับผิดชอบอย่างชัดเจนทุกภาคส่วนทั้งราชการ เอกชน มูลนิธิต่างๆ มีการแบ่งมอบงานอย่างชัดเจน ประกอบกับสังคมไทยเป็นเมืองพุทธศาสนา การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยจึงได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดี เช่นการบริจาคเงิน สิ่งของจำเป็นต่างๆ แต่ก็มีปัญหาที่เกิดขึ้นบ้าง ได้แก่ ด้านการบริหารจัดการอาจมีความสับสนบ้าง การเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องของพรรคการเมืองในเรื่องของบริจาคแก่ผู้ประสบภัยเพื่อผลทางการเมือง ในส่วนของความร่วมมือของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนนั้นที่ยังไม่เห็นเป็นรูปธรรมน่าจะมาจากหลายปัจจัย ที่สำคัญคือแต่ละประเทศยังคงให้ความสำคัญในเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติของตนเป็นหลัก ปัจจัยอื่นๆ ได้แก่ ข้อจำกัดทางภูมิรัฐศาสตร์ ทำให้แต่ละประเทศดำรงสถานภาพของตนเองแบบต่างคนต่างอยู่ มีการให้ความช่วยเหลือร่วมมือกันเป็นบางเรื่อง แต่ละประเทศมีทัศนคติต่อภัยคุกคามเนื่องจากแต่ละประเทศยังคงมีการสะสมอาวุธอยู่อย่างต่อเนื่อง ข้อจำกัดด้านภาษา ซึ่งแม้ว่าอาเซียนกำหนดให้ทุกประเทศต้องใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษากลาง ซึ่งเป็นเรื่องยากในระดับปฏิบัติที่อาจมีพื้นฐานทางภาษาที่แตกต่างกัน ความแตกต่างในด้านฐานะทางเศรษฐกิจที่ประเทศสมาชิกมีความแตกต่างกันมาก รวมถึงความพร้อมของกองทัพของประเทศสมาชิกที่มียุทธโศปกรณ์ต่างๆ ที่พร้อมสนับสนุนและให้การช่วยเหลือแก่ประเทศสมาชิกก็ยังคงมีความแตกต่างกันมาก

จากปัจจัยหลายประการดังกล่าว ในช่วงที่ผ่านมาจึงมีผลทำให้ความร่วมมือ ตามความตกลงฯของประเทศสมาชิกไม่ก้าวหน้า การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกมีความซับซ้อนจนอาจนำไปสู่ความหวาดระแวงกันส่งผลให้ความร่วมมือด้านประชาคมการเมืองและความมั่นคงมิได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอย่างเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร ย่อมส่งผลกระทบต่อความร่วมมือด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

## คำนำ

ปัจจุบันภัยธรรมชาติถือได้ว่าเป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่ ซึ่งเมื่อเกิดขึ้นแล้วได้นำความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของมวลมนุษยชาติอย่างใหญ่หลวง ภัยพิบัติบางประเภทสามารถป้องกันและบรรเทาการสูญเสียได้ระดับหนึ่ง แต่ภัยพิบัติบางประเภทไม่สามารถที่จะป้องกันได้และไม่ทราบล่วงหน้าว่าจะเกิดขึ้นที่ไหนและเมื่อไร การจัดการกับภัยพิบัติต่างๆที่เกิดขึ้นนั้น ประเทศใดประเทศหนึ่งคงไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้โดยลำพัง ดังนั้นทุกประเทศจึงต้องร่วมมือกัน สำหรับประเทศสมาชิกในประชาคมอาเซียนได้ตระหนักและให้ความสำคัญกับความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติมาตั้งแต่เริ่มการก่อตั้งประชาคมอาเซียน โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งได้จัดทำความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินขึ้น ในการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนในปี ๒๕๔๘ และมีผลบังคับใช้เป็นที่เรียบร้อยในปี ๒๕๕๒

ในทางปฏิบัติความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศสมาชิกยังไม่ก้าวหน้าและไม่เป็นไปตามกรอบหรือตามแนวทางที่กำหนดไว้อย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ปัญหานี้สะท้อนให้เห็นถึงแบบความร่วมมือของอาเซียนในเรื่องที่เกี่ยวข้องทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่สามารถอธิบายและชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดต่างๆ รวมถึงผลประโยชน์ของชาติหรือของแต่ละประเทศสมาชิก ซึ่งส่งผลให้ความตกลงหรือกรอบความร่วมมือดังกล่าวไม่ก้าวหน้าอย่างที่ควร ดังนั้นผู้วิจัยหวังว่างานวิจัยนี้รวมทั้งข้อเสนอแนะต่างๆ จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย และประชาคมอาเซียน และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกรอบและแนวทางที่ได้กำหนดไว้

พล.อ.ต

(แอร์บูล สุทธิวรรณ)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

ผู้วิจัย

## กิตติกรรมประกาศ

การเข้ารับการศึกษาหลักสูตรป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ นับเป็นโอกาสที่ดีที่สุด สำหรับข้าราชการทหาร ตำรวจ ข้าราชการจากหน่วยราชการอื่น รวมถึงภาคธุรกิจ ซึ่งเป็นสถาบันสูงสุดด้านความมั่นคงของประเทศ ทำให้ผู้เข้ารับการศึกษามีความรู้ความเข้าใจ ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ที่มีความสัมพันธ์ทั้งในเรื่อง วัตถุประสงค์ (END) วิธีการ (WAY) และ ทรัพยากร (MEAN) อย่างสอดคล้องกัน ดังนั้นข้าพเจ้าขอขอบคุณคณาจารย์ของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องที่ได้มีส่วนในการวางแผนการศึกษา อำนวยการ ประสานงาน ทั้งในด้านวิชาการ กิจกรรมอันเป็นประโยชน์ การเดินทางดูกิจการภาคสนามทั้งในประเทศ และ ต่างประเทศ ทำให้การเรียนรู้ ในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรมีความสมบูรณ์ทั้งในด้านวิชาการ และประสบการณ์ อีกมากมายซึ่งไม่สามารถที่จะพบได้ในหลักสูตรการศึกษาอื่นๆ

ขอขอบคุณ พลโท ธิวั เพ็ญเขตกรณ์ ที่ปรึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร นาวาอากาศเอก สิทธิพิชญ์ บุณนาค อาจารย์ประจำวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ที่ได้กรุณาให้ความรู้ ข้อคิดเห็น และ คำแนะนำต่างๆ พร้อมทั้งกำกับดูแลงานวิจัยในทุกขั้นตอน ทำให้ผู้วิจัยสามารถทำงานวิจัยฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปด้วยความเรียบร้อย และขอขอบคุณ นาวาอากาศเอก จักร สุวรรณทัต ผู้บังคับการกองบิน ๖ ที่ได้ให้ข้อมูลที่สำคัญต่างๆ เกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในอาเซียนของกองทัพอากาศ

พล.อ.ต

(แอร์บูล สุทธิวรรณ)

นักศึกษาวินิจฉัยวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

ผู้วิจัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ค
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญแผนภาพ	ซ
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๓
ขอบเขตของการวิจัย	๘
วิธีดำเนินการวิจัย	๘
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๘
บทที่ ๒ สภาวะแวดล้อมของอาเซียนในเรื่องความมั่นคงด้านภัยพิบัติ	๙
ความหมาย และคำจำกัดความของภัยพิบัติ	๙
ลักษณะภูมิประเทศ และภูมิอากาศของอาเซียน	๑๑
สถานการณ์ข้อมูลสถิติด้านภัยพิบัติในเอเชีย	๑๕
บทที่ ๓ แนวทางการปฏิบัติของประเทศไทยในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ	๒๒
การบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย	๒๒
แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๗	๒๓
กองทัพไทยกับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ	๓๔
โครงสร้างการจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม	๔๒

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ ๔ แนวทางการปฏิบัติของประชาคมอาเซียนในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย	๔๗
คณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ	๔๘
หน่วยประสานงานหลักด้านการจัดการภัยพิบัติ	๕๐
ทีมประเมินความเสียหายจากภัยพิบัติอาเซียน	๕๓
ศูนย์ประสานงานการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมอาเซียน	๕๓
กองทุนอาเซียนเพื่อการจัดการภัยพิบัติและบรรเทาภัยฉุกเฉิน	๕๖
ความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติของอาเซียนกับองค์กรนานาชาติต่างๆ	๕๘
บทที่ ๕ สรุปและ ข้อเสนอแนะ	๖๓
สรุป	๖๓
ข้อเสนอแนะ	๖๗
บรรณานุกรม	๖๘
ประวัติย่อผู้วิจัย	๗๒

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
๒-๑	จำนวนผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ พ.ศ.๒๕๕๐	๑๖
๒-๒	เหตุภัยพิบัติทางธรรมชาติในปี พ.ศ.๒๕๕๐	๑๖
๒-๓	จำนวนผู้เสียชีวิตจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ ๑๐ อันดับแรก พ.ศ.๒๕๕๐ – ๒๕๕๑	๑๗



## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
๒-๑	แผนภาพแสดงวงแหวนแห่งไฟแปซิฟิก (Pacific Ring of Fire )	๒๐
๓-๑	องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของ กปภ.ช.	๒๓
๓-๒	กรอบนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	๒๓
๓-๓	โครงสร้างแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓ – ๒๕๕๗	๒๘
๓-๔	การจัดตั้งองค์กรปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	๒๕
๓-๕	แสดงการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย	๓๐
๓-๖	ความเชื่อมโยงแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติกับแผนอื่นๆ	๓๑
๓-๗	แผนผังระบบสั่งการและปฏิบัติการ	๓๒
๓-๘	ระดับความรุนแรงของสาธารณภัย	๓๓
๓-๙	ยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามวัฏจักรการบริหารจัดการ ของสาธารณภัย	๓๔
๓-๑๐	โครงสร้างการจัดองค์กรปฏิบัติในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน	๔๑
๓-๑๑	ผังการจัด ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม	๔๓
๓-๑๒	โครงสร้างศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม	๔๔
๓-๑๓	โครงสร้างการบังคับบัญชาและการประสานงานในภาวะปกติ	๔๕
๓-๑๔	ขั้นตอนการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ตามระเบียบกระทรวงการคลัง พ.ศ.๒๕๔๖	๔๖
๔-๑	การบริหารจัดการภัยพิบัติในอาเซียน	๕๕

## บทที่ ๑

### บทนำ

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พัฒนาการของกระแสโลกาภิวัตน์ (Contemporary Phase of Globalization) ตั้งแต่ในยุค การเข้าครอบครองและแสวงหาดินแดนของจักรวรรดินิยม (Globalization of Nation - State) มาสู่ ยุคการปฏิวัติอุตสาหกรรม ซึ่งมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในประเทศ หรือ องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการ เครื่องจักรและแรงงานคน จนกระทั่งหลังยุคสงครามเย็น หรือภายหลังศตวรรษที่ ๒๑ เป็นยุค ปรับเปลี่ยนที่มีความซับซ้อน กระแสโลกาภิวัตน์มีความสัมพันธ์กับช่วงระยะเวลาของการเปลี่ยนแปลง ใน ๔ มิติสำคัญ (คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ๒๕๕๔) ได้แก่ มิติที่หนึ่ง อยู่ในยุค สงครามเย็นโดยโลกแบ่งออกเป็น ๒ ขั้วชัดเจน (The Bi – polar Strategic Conflict) มิติที่สองการ รวมกลุ่มประเทศในระบบเศรษฐกิจของระบบทุนนิยมที่สนับสนุนการค้าเสรีในระดับท้องถิ่น ระดับชาติและระดับโลก ซึ่งเชื่อมโยงกัน โดยใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายด้าน การเมืองระหว่างประเทศ (Globalization as a Confluence of Economic Phenomena) มิติที่สามเน้น เสรีภาพทางการเมืองแบบประชาธิปไตย การลดอำนาจที่เคยเข้มข้นของศูนย์กลางจากการรวมอำนาจ (Centralization) มาเป็นการกระจายอำนาจของการบริหาร (Decentralization and Empowerment) การมี ส่วนร่วม (Participation) ในการพัฒนาขององค์กรภาครัฐ ภาคเอกชนและองค์กรภาคประชาชนตาม หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สำหรับมิติที่สี่ เป็นการพัฒนาของโลกาภิวัตน์ที่สำคัญยิ่งซึ่งมี ความสัมพันธ์กับเทคโนโลยี โคนเฉพาะระบบเชื่อมโยงข้อมูล ระบบสังคมจิตวิทยาและสิ่งแวดล้อม (Globalization as Technological Social and Environment) ที่ต้องมีความเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ ของมนุษยชาติ

ผลจากการเกิดโลกาภิวัตน์ทำให้รัฐในระบบระหว่างประเทศได้ปรับตัวเข้าสู่กระแส แนวคิดรูปแบบใหม่ จากเดิมที่ต่างมุ่งแสวงหาอำนาจ โดยการใช้เครื่องมือทางทหารเป็นหลักรัฐต่างๆ ได้หันกลับมาให้ความสำคัญกับกลยุทธ์ที่เรียกว่าอำนาจอ่อน (Soft Power) ควบคู่ไปกับการแข่งขัน ทางเศรษฐกิจตามแนวทางทุนนิยมที่มหาอำนาจหนึ่งเดียวของโลกได้สถาปนาขึ้น การรุกคืบด้าน เศรษฐกิจในลักษณะเช่นนี้ได้ผลักดันให้เกิดการรวมตัวของรัฐต่างๆ ในระบบระหว่างประเทศและ เป็นมูลเหตุให้เกิดองค์การระหว่างประเทศขึ้นเพื่อใช้ควบคุมพฤติกรรมของรัฐสมาชิก อย่างเช่น

สหประชาชาติ สหภาพยุโรป กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และองค์การความร่วมมือภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก เป็นต้น จากความสำเร็จขององค์การระหว่างประเทศเหล่านี้ ได้กระตุ้นให้รัฐและตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐหันมาให้ความสนใจและเกิดพฤติกรรมการเลียนแบบก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นมากมาย

การรวมกลุ่มของประชาคมโลกเกิดขึ้นในแทบทุกภูมิภาคของโลก มีมิติการจับกลุ่มในลักษณะที่แตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ของการจับกลุ่ม เช่น ด้านเศรษฐกิจ ด้านการจัดการทรัพยากรเชื้อเพลิง ด้านภูมิศาสตร์ที่ตั้ง เช่น กลุ่มจี ๗ เป็นการรวมกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำ ได้แก่ แคนาดา ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา กลุ่มโอเปค เป็นการรวมกลุ่มของประเทศที่มีทรัพยากรน้ำมันเป็นสินค้าออก กลุ่มประชาคมอาเซียน เป็นการรวมกลุ่มของประเทศในย่านเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นต้น เหล่านี้เป็นการช่วงชิงความมีอำนาจเหนือกว่าประเทศที่มีใ้ได้อยู่ในกลุ่มของตนด้วยกำลังอำนาจที่มีใช้อำนาจทางทหารควบคู่กับกลยุทธ์ทางเศรษฐกิจ อันแตกต่างจากเดิมที่มีการใช้อำนาจทางทหารรุกรานเพื่อล่าอาณานิคม ทำให้แนวโน้มการเกิดสงครามขนาดใหญ่ดังเช่นในอดีตคงมีโอกาสน้อยลง แต่อาจจะมีการปะทะกันของกองกำลังบริเวณชายแดนเล็กน้อยเท่านั้น จากความสำเร็จขององค์การระหว่างประเทศเหล่านี้ ได้กระตุ้นให้รัฐและตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐหันมาให้ความสนใจและเกิดพฤติกรรมการเลียนแบบก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นมากมาย

สำหรับอาเซียนแล้ว การรวมตัวในลักษณะนี้ได้ถือกำเนิดเป็นประชาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ ASEAN มาตั้งแต่ ๘ สิงหาคม ๒๕๑๐ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเกิดก่อนกระแสโลกาภิวัตน์ด้วยซ้ำ หากแต่การรวมตัวที่ผ่านมานั้นเป็นการรวมตัวกันแบบหลวมๆ ซึ่งตามทัศนะของนักวิชาการอย่าง รศ.ดร.สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ ได้กล่าวไว้ว่า “อาเซียนเกิดจากการรวมกลุ่มของประเทศที่มีความแตกต่างกันหลายประการ เช่น ด้านวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ภาษา เชื้อชาติ ทำให้ที่ผ่านมามีการรวมกลุ่มของอาเซียนแม้มีปฏิญญาร่วมกัน แต่เมื่อเวลาผ่านไปปฏิญญาดังกล่าวกลายเป็นเศษกระดาษ” (สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, ๒๕๕๕)

อาเซียนถือกำเนิดที่ประเทศไทยในปี พ.ศ. ๒๕๑๐ โดยมีสมาชิก ๕ ประเทศ เป็นผู้ก่อตั้ง คือ ไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ และต่อมามีสมาชิกเพิ่มเติมคือ บรูไน ภายใต้ชื่อว่า “สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (Association of Southeast Asian Nations)” และต่อมามีสมาชิกเพิ่มเติมคือ บรูไน (พ.ศ.๒๕๒๗) เวียดนาม (พ.ศ.๒๕๓๘) ลาว และเมียนมา (พ.ศ.๒๕๔๐) กัมพูชาเป็นประเทศสุดท้ายที่เข้าเป็นสมาชิกอาเซียน ในปี พ.ศ.๒๕๔๒ มีลักษณะเป็นองค์การระหว่างประเทศ ปัจจุบันประกอบด้วยสมาชิก ๑๐ ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา บรูไน พม่า ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย ลาว เวียดนาม สิงคโปร์ อินโดนีเซีย และไทย (เรียงตามอักษร

ภาษาอังกฤษ) มีจุดมุ่งหมายในยุคแรกเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจร่วมกัน ควบคู่กับการป้องกันการรุกรานทางทหารของประเทศในกลุ่มคอมมิวนิสต์เป็นสำคัญ แต่หลังจากยุคสงครามเย็นสิ้นสุดลง และการล่มสลายของลัทธิคอมมิวนิสต์ กลุ่มอาเซียนได้ปรับจุดมุ่งหมายมาเป็นการร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจเป็นประการหลัก รวมถึงได้เปิดเสรีการค้าระหว่างกันในกลุ่มอาเซียน ส่งเสริมสันติภาพ อีกทั้งได้เพิ่มความร่วมมือด้านความมั่นคงในภูมิภาค เพื่อลดปัญหาข้อขัดแย้งในพื้นที่ภูมิภาคอาเซียน อย่างไรก็ตามความแตกต่างด้านสังคมวัฒนธรรมของประเทศในกลุ่มอาเซียนยังคงมีอยู่ จึงได้ส่งผลให้เกิดความหวาดระแวงกันและข้อขัดแย้งในเรื่องของพรมแดนและผลประโยชน์จากข้อขัดแย้งต่างๆ เหล่านี้ทำให้การพัฒนาความร่วมมือกันในระหว่างประเทศกลุ่มอาเซียน ดำเนินการไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร

ในทางตรงข้ามเมื่อ ธันวาคม ๒๕๔๐ ผู้นำอาเซียนได้รับรองเอกสาร วิสัยทัศน์อาเซียน ๒๐๒๐ โดยกำหนดเป้าหมายภายในปี ค.ศ.๒๐๒๐ อาเซียนต้อง ๑. มีวงสมานฉันท์แห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (A concert of southeast Asian nation) ๒. ความเป็นหุ้นส่วนกันเพื่อการพัฒนาอย่างมีพลวัต (A partnership in dynamic development) ๓. ความมุ่งปฏิสัมพันธ์กับประเทศภายนอก (An outward looking ASEAN) และ ๔. ความเป็นชุมชนเอื้ออาทร (A community of caring societies) ต่อมาในการประชุมผู้นำอาเซียนครั้งที่ ๙ เมื่อ ตุลาคม ๒๕๔๖ ณ กรุงบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ได้มีการลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน (Declaration of ASEAN Concord II) หรือในอีกชื่อหนึ่งว่า ปฏิญญาบาหลี (Bali Concord II) เห็นชอบในการจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ภายในปี ค.ศ.๒๐๒๐ โดยประกอบด้วย ๓ เสาหลัก ได้แก่

๑. ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political -Security Community: APSC)

๒. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC)

๓. ประชาคมสังคม และวัฒนธรรม อาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC) จากนั้นในการประชุมผู้นำอาเซียนครั้งที่ ๑๐ เมื่อ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ณ กรุงเวียงจันทน์ ประเทศลาว ได้มีการลงนามแผนความร่วมมือเพื่อบรรลุการจัดตั้งประชาคมอาเซียน อันมีแผนครอบคลุมทั้งสามเสาหลักของประชาคมอาเซียน นอกจากนั้นได้เห็นชอบการจัดตั้ง กองทุนเพื่อการพัฒนาอาเซียน (ASEAN Development Fund) เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับดำเนินกิจกรรมและ/หรือโครงการต่างๆ การรวมตัวเพื่อเป็นประชาคมอาเซียน ถือว่าเป็นกระบวนการที่ต้องทำอย่างต่อเนื่องไม่ใช่เริ่มต้นหรือสิ้นสุดภายใน ปี ๒๕๕๘ แต่ประเทศสมาชิกต้องร่วมมือและเสริมสร้างการรวมตัวอย่างต่อเนื่องและใกล้ชิดมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งก่อนปี ๒๕๕๘ และหลัง ปี ๒๕๕๘

อย่างไรก็ตามที่ประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ ๒๑ เมื่อ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ที่กรุงเทพมหานคร ประเทศกัมพูชา ได้ตกลงกันว่าประชาคมอาเซียนจะเริ่มต้นใน ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ ความร่วมมือ ทั้ง ๓ เสา คือ APSC AEC และ ASCC ที่มีความเชื่อมโยงและเกื้อกูลกันเพื่อเป็นประชาคมอาเซียน (AC) ที่สมบูรณ์ ตามแนวทางและหลักการที่ระบุไว้ในกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ประเทศสมาชิก มีความร่วมมือกันในลักษณะความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน โดยใช้ หลักฉันทามติ (Consensus) และจะไม่ก้าวก่ายกิจการภายในซึ่งกันและกัน (Non - Interference) รวมทั้งไม่มีนโยบายใช้เงินสกุลเดียวกันหรือให้มีองค์กรอาเซียนที่มีอำนาจเหนือรัฐสมาชิก

แต่อย่างไรก็ดี ท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ที่เชื่อมโยงรัฐเข้าหากัน ทำให้อาเซียน มีโอกาสที่จะกระชับความสัมพันธ์ที่มีมาเนิ่นนานให้มีความเหนียวแน่นมากขึ้น ทั้งนี้เมื่อพิจารณา จากปัจจัยความร่วมมือเชิงบวก ในเรื่องโอกาสการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันในภูมิภาค โดยอาศัยจุดเด่นจากการที่อาเซียนมีจำนวนประชากรรวมกันประมาณ ๖๐๐ ล้านคนซึ่งนับเป็นตลาด ใหญ่แห่งหนึ่งของโลก อีกทั้งปริมาณทรัพยากรธรรมชาติ และทรัพยากรมนุษย์ที่สมบูรณ์กว่าอีก หลายภูมิภาค ตลอดจนความหลากหลายและความเก่าแก่ทางวัฒนธรรม จึงทำให้อาเซียนเป็นที่ สนใจของนานาประเทศ ขณะเดียวกันหากพิจารณาปัจจัยเชิงลบที่อาจส่งผลให้เกิดความร่วมมือ นั้นคือ ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในภูมิภาคโดยรวม เช่น ภัยธรรมชาติ โรคระบาด ภัยพิบัติทางเทคโนโลยี เป็นต้น ในการแก้ปัญหาเหล่านี้ รัฐใดรัฐหนึ่งเพียงลำพังคงไม่สามารถ แก้ปัญหาได้ ดังนั้นแล้วหากทุกประเทศในอาเซียนสามารถสร้างความร่วมมือได้อย่างเป็นรูปธรรม อย่างเช่นสหภาพยุโรป ย่อมจะทำให้เกิดยุทธศาสตร์การแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันในภูมิภาคได้ อย่างลงตัว ทั้งนี้ประเด็นหลักที่สามารถใช้ผลักดันเป็นประเด็นนำร่องไปสู่ความร่วมมือ ด้านการเมืองและความมั่นคงคือ เรื่องการจัดการภัยพิบัติ ทั้งนี้เมื่อศึกษาย้อนไปดูวิวัฒนาการความ ร่วมมือของอาเซียนในช่วงที่ผ่านมาพบ ว่า อาเซียนได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจกรรม เพื่อต่อสู้กับภัยธรรมชาติมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้งอาเซียนในปี ๒๕๑๐ โดยได้ระบุในกรอบของคำประกาศ กรุงเทพฯ ค.ศ. ๑๙๖๗ (Bangkok Declaration, August 1967) แต่ในทางปฏิบัตินั้น ความร่วมมือ ที่เกิดขึ้นกลับเป็นไปอย่างช้าๆ ตามเหตุและปัจจัยหลายประการ จนกระทั่งในปี ๒๕๔๗ ที่ภูมิภาค อาเซียนได้ประสบภัยพิบัติจากคลื่นสึนามิซึ่งได้สร้างความเสียหายทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สินเป็นวง กว้างอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน หลายประเทศเช่น สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ไทยและสหภาพเมียนมา พยายามผลักดันประเทศสมาชิกให้สร้างกรอบความตกลงที่จริงจังและเป็นรูปธรรมมากกว่าในอดีต อีกทั้งต้องการให้ความตกลงที่จะเกิดขึ้นใหม่นี้มีพันธกรณีทางกฎหมายระหว่างประเทศ จนนำไปสู่ การจัดทำความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response หรือ AADMER) และมีผลบังคับ

ใช้เมื่อ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๒ ที่ผ่านมา ผลจากการลงนามความตกลงของประเทศสมาชิกในเรื่องนี้เองทำให้ไทยมีพันธะสัญญาที่ต้องปฏิบัติ อย่างจริงจังทั้งในฐานะที่เป็นประเทศที่ร่วมผลักดันการจัดทำความตกลงและในฐานะประเทศสมาชิก

ดังนั้น ประเทศในกลุ่มอาเซียนต้องมีการเตรียมพร้อมความร่วมมือในด้านต่างๆ ให้พร้อมสรรพเพื่อรองรับอนาคต และการเปลี่ยนแปลงของสภาพภายนอกในประเด็นต่างๆ ที่จะอาจเกิดขึ้นได้

การเปลี่ยนแปลงสภาพภายนอกที่สำคัญประการหนึ่งที่มีผลต่อโลก นั่นคือสภาพแวดล้อมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกเป็นปรากฏการณ์ที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม เช่น เกิดสภาพอากาศร้อนจัด เกิดพายุที่มีความรุนแรงสูง มีจำนวนพายุมาก เกิดการเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิน้ำทะเล เป็นต้น เหล่านี้ได้ส่งผลต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ทุกประเทศที่ต้องมีการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตให้สอดคล้องกับสภาพดังกล่าว แต่ในบางครั้งการเปลี่ยนแปลงนั้นเกิดขึ้นอย่างฉับพลันและได้ส่งผลเกิดเป็นภัยพิบัติในลักษณะต่างๆ เช่น วิกฤตภัย อภิกภัย อุทกภัย สึนามิ แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด เป็นต้น ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่เกิดความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สิน

นอกจากนั้นสภาพภายนอกที่เกิดจากการพัฒนาของกระแสโลกาภิวัตน์ก็ได้เข้าเป็นปัจจัยหนึ่งในกระบวนการกำหนดนโยบายในยุคปัจจุบันด้วยเช่นกัน เนื่องด้วยความรวดเร็วของสื่อเทคโนโลยี เกิดการไหลของข้อมูลข่าวสารที่รวดเร็ว รวมทั้งภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ได้มีการใช้เทคโนโลยีเข้าเป็นเครื่องมือหนึ่งในการทำลายความน่าเชื่อถือของรัฐบาล ซึ่งมีผลกระทบกับทุกภาคส่วนและหนึ่งในภาคส่วนนั้นคือ หน่วยงานด้านความมั่นคง จึงจำเป็นต้องมีการปรับรูปแบบการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การใช้กำลังด้านความมั่นคงเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงอีกทางหนึ่งด้วย

จากข้อมูลเบื้องต้นทั้งในเรื่องของการเข้าร่วมกลุ่มกันในมิติต่างๆ ที่มีผลต่อการสร้างโอกาสในการมีศักยภาพเหนือประเทศอื่น และการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศโลกที่ส่งผลกระทบต่อความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นนั้น ได้ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของทหารทำให้ทหารมีภารกิจที่มีใช้การนำกำลังอาวุธยุทธโปกรณ์กระทำโดยตรงต่อข้าศึก เปลี่ยนมาให้ทหารต้องปฏิบัติภารกิจอื่นที่มีใช้การใช้กำลังด้วยอาวุธต่อข้าศึกเหมือนเช่นเดิม หากแต่เป็นการปฏิบัติโดยใช้ทรัพยากรของแต่ละเหล่าทัพหรือใช้ทรัพยากรในลักษณะเชิงบูรณาการร่วมกันทุกเหล่าทัพ โดยรูปแบบการใช้ทรัพยากรขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายอย่าง อาทิ พื้นที่การดำเนินการ ขนาดการดำเนินการ เป็นต้น ในการดำเนินการด้วยกำลังทหารที่มีใช้การปฏิบัติการนอกเหนือจากสงครามนี้ เช่น การปฏิบัติการเพื่อสันติภาพ การปฏิบัติการช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม เป็นต้น

กองบัญชาการกองทัพไทยได้กำหนดหลักนิยมการปฏิบัติการร่วมกองทัพไทย เพื่อเป็นแนวทางให้กับผู้บังคับบัญชาและฝ่ายอำนวยการในการสั่งการ การวางแผนการปฏิบัติ และการสนับสนุนการปฏิบัติการทั้งในลักษณะของการรบและมีใช้การรบ อันเป็นการตอบสนองกับความท้าทายในรูปแบบใหม่ที่รวมถึงภัยพิบัติในรูปแบบต่างๆ ด้วยมีแนวคิดในการใช้กำลังอำนาจทางทหารเข้าปฏิบัติในทุกมิติร่วมกับหน่วยงานของพลเรือนและเอกชนในลักษณะที่ส่งเสริมกันและกัน โดยมีหลักการพื้นฐานของการปฏิบัติการทหารที่มีใช้สงครามในประเด็น วัตถุประสงค์ เอกภาพในการปฏิบัติ การระวังป้องกัน ข้อจำกัดในการปฏิบัติร่วมของกำลังพลและหน่วย ความบากบั่น และความชอบธรรม ทั้งนี้ กรมยุทธการทหาร กองบัญชาการกองทัพไทย (๒๕๕๒) ได้กำหนดรูปแบบการปฏิบัติการทางทหารที่มีใช้สงคราม ไว้ทั้งสิ้น ๘ รูปแบบ คือ การควบคุมอาวุธ การต่อสู้การก่อการร้าย การสนับสนุนการปราบปรามยาเสพติด การช่วยเหลือประเทศอื่น การปฏิบัติการอพยพพลเรือน การสนับสนุนหน่วยราชการพลเรือน และการสนับสนุนการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ

กองทัพอากาศเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ขึ้นตรงต่อกองบัญชาการกองทัพไทย ที่มีศักยภาพในการใช้กำลังทางอากาศ อันเป็นกำลังที่สามารถทะลุทะลวงอุปสรรคไปยังพื้นที่ปฏิบัติการ พร้อมยังดำเนินภารกิจที่ได้รับมอบอย่างรวดเร็วและทันที ดังนั้นกองทัพอากาศได้กำหนดให้มีภารกิจนอกเหนือจากการปฏิบัติการรบ นั่นคือภารกิจช่วยเหลือและบรรเทาภัยพิบัติ โดยประกอบด้วย ๔ พันธกิจ ได้แก่ ๑. การลำเลียงทางอากาศ ๒. การบินลำเลียงผู้ป่วยทางอากาศ ๓. การบริการทางการแพทย์ และ ๔. การบินควบคุมไฟฟ้า ในห้วงระยะเวลาที่ผ่านมากองทัพอากาศได้เข้าปฏิบัติการกิจในลักษณะต่างๆ เช่น การช่วยเหลือผู้ประสบภัยสึนามิที่ประเทศอินโดนีเซียเมื่อ พ.ศ.๒๕๔๗ การอพยพคนไทยออกจากประเทศกัมพูชาเมื่อ พ.ศ.๒๕๔๘ ภายใต้รหัสแผนโปเชนตง ๑ และ ๒ การอพยพคนไทยออกจากประเทศญี่ปุ่นจากสถานการณ์สึนามิเมื่อ พ.ศ.๒๕๕๔ การบินควบคุมไฟฟ้าในช่วงนอกฤดูมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ การบินควบคุมเพลิงไหม้ ณ นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด เป็นต้น จากตัวอย่างของการปฏิบัติข้างต้นได้มีผลการปฏิบัติการกิจเป็นที่น่าพอใจและประทับใจแก่ประชาชนคนไทยและประเทศเพื่อนบ้านอย่างยิ่ง หากแต่ในฐานะของผู้ที่มีประสบการณ์เข้าเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติโดยตรงได้พบว่า ภายในการปฏิบัติต่างๆ ตามเหตุการณ์ที่กล่าวมาข้างต้นได้พบปัญหาและ/หรืออุปสรรคมากมาย ซึ่งปัญหาและ/หรืออุปสรรคเหล่านั้นเกิดขึ้นแล้วอาจส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของกองทัพอากาศได้ นโยบายของผู้บัญชาการทหารอากาศ จากสถานการณ์ปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานการณ์ความมั่นคงมีความอ่อนไหวและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น การระบุและวิเคราะห์ภัยคุกคามที่ชัดเจนดังเช่นในอดีตทำได้ยาก อีกทั้งยังมีภัยคุกคามรูปแบบใหม่เกิดขึ้น อาทิการก่อการร้าย ภัยธรรมชาติและภัยจากโรคระบาด เป็นต้น ซึ่งต้องการการแก้ไขปัญหามีความรวดเร็วรอบคอบ และการสนธิกำลังจากทุกฝ่าย นอกจากนี้

การรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ในปี พ.ศ.๒๕๕๘ ได้นำมาซึ่งโอกาสและความท้าทายที่ไทยต้องเผชิญ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มอำนาจการต่อรองและขีดความสามารถการแข่งขันในเวทีระหว่างประเทศรวมถึงความสามารถในการรับมือกับความท้าทายต่าง ๆ ซึ่งยากที่จะตอบสนองและดำเนินการได้โดยประเทศใดประเทศหนึ่งทำให้ประเทศต่าง ๆ ต้องมีการพึ่งพากันสูงขึ้น มีเป้าหมายเพื่อทำให้ประชาคมอาเซียนเป็นสังคมที่สมาชิกมีความเอื้ออาทร ประชากรมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีตระหนักในการเป็นพลเมืองอาเซียน ดังนั้น กองทัพอากาศจึงต้องเตรียมความพร้อมทุกด้าน ในการสนับสนุนการดำเนินงานของกองทัพและรัฐบาล เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การจัดตั้งประชาคมอาเซียน ซึ่งเป็นไปตามยุทธศาสตร์ และ แผนแม่บทกองทัพอากาศ ในข้อที่ ๒ คือการดำรงขีดความสามารถในการป้องกันประเทศและ การรักษาความมั่นคงภายใน ควบคู่ไปกับดำรงขีดความสามารถในการสนับสนุนรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ การช่วยเหลือประชาชน การดำเนินการตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพร้อมทั้งเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

ดังนั้นเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนใน ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ กองทัพอากาศจึงต้องเตรียมความพร้อมทั้งด้านกำลังพล และยุทธโศปกรณ์ให้มีความพร้อมอย่างมีศักยภาพเพื่อรองรับภารกิจหรืองานที่รับมอบหมายจากทางรัฐบาลในลักษณะของการช่วยเหลือบรรเทาสาธารณภัยของประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียนมากขึ้น ทำให้ผู้ศึกษาวิจัยได้มีความตระหนักถึงความพร้อมอันสำคัญที่กองทัพอากาศจะต้องเผชิญในอนาคตอันใกล้นี้ โดยหันกลับมาตั้งคำถามกับตนเองว่า กองทัพอากาศมีความพร้อมในการช่วยเหลือเพื่อนบ้านในอาเซียนจากภัยพิบัติอย่างเป็นรูปธรรมแล้วหรือยัง

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมในอาเซียนเรื่องความมั่นคงด้านภัยพิบัติ
๒. เพื่อศึกษาแนวทางการปฏิบัติการกิจการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของอาเซียนในปัจจุบัน
๓. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการบูรณาการการปฏิบัติการกิจการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของอาเซียน



## ขอบเขตการวิจัย

๑. ขอบเขตด้านเนื้อหา เป็นการศึกษาเฉพาะการกำหนดแนวทาง โดยมุ่งเน้นในขั้นตอนการวิเคราะห์ และการกำหนดแนวทางการปฏิบัติการกิจการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในอาเซียนเท่านั้น

๒. ขอบเขตด้านเวลาการศึกษานี้ได้ดำเนินการในปี ๒๕๕๒ - ปัจจุบัน (ย้อนหลัง ๕ ปี)

## วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยจะใช้วิธีการเชิงคุณภาพ เป็นการศึกษาที่ทำในสถานการณ์ที่เป็นธรรมชาติ ซึ่งมีเครื่องมือที่สำคัญ คือ ผู้วิจัย (ชาย โภธิลิตา, ๒๕๕๐ : ๒๕) ทั้งนี้ผู้วิจัยจะศึกษาด้วยการสืบค้นข้อมูลจากเอกสาร อันเป็นการรวบรวมข้อมูลจากการวิจัย รายงานของหน่วยงานบทความที่เกี่ยวข้อง และอินเทอร์เน็ต เป็นต้น แล้วนำมาวิเคราะห์ และสังเคราะห์เกิดเป็นข้อค้นพบในการวิจัย แล้วจัดทำเป็นร่างแนวทางการปฏิบัติการกิจการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในอาเซียน

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ทราบสภาวะแวดล้อมในอาเซียนเรื่องความมั่นคงด้านภัยพิบัติ
๒. ทำให้ทราบแนวทางการปฏิบัติการกิจการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของอาเซียนในปัจจุบัน
๓. ได้แนวทางในการบูรณาการการปฏิบัติการกิจการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของอาเซียน

## บทที่ ๒

# สถานะแวดล้อมในอาเซียนเรื่องความมั่นคงด้านภัยพิบัติ

### ความหมาย และคำจำกัดความ ของภัยพิบัติ

#### ภัยพิบัติ (Disaster)

ภัยพิบัติทางธรรมชาติเกิดขึ้นเป็นประจำในหลายๆประเทศ หลายภูมิภาค แต่นับวันยิ่งทวีจำนวนครั้งที่เกิดบ่อยครั้งกลับเพิ่มระดับความรุนแรงยิ่งขึ้นดังปรากฏเป็นข่าวอยู่เสมอจนเป็นที่ประจักษ์ว่าเหตุการณ์แต่ละครั้งได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก ทั้งการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน สูญเสียสุขภาพที่ยู่อาศัยถูกทำลายสภาพแวดล้อมที่กินทำการเกษตรเปลี่ยนแปลงหรือถูกทำลายเสียหายเป็นวงกว้างยังไม่นับถึงผลกระทบต่อความเจ็บป่วยทางร่างกาย จิตใจของผู้ที่ประสบภัย แม้กระทั่งการเสียชีวิตของประชาชนในพื้นที่ที่ประสบภัยที่บางครั้งมีจำนวนมากจนไม่สามารถอยู่ในพื้นที่เดิมได้อีกต้องอพยพโยกย้ายไปในที่ใหม่การเกิดภัยพิบัตีย่อมเป็นความสูญเสียที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่ประสบภัยผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียงหรือพื้นที่ที่มีผู้ประสบภัยอพยพไปอยู่ ผลกระทบต่อประเทศที่เกิดภัยพิบัติในการใช้ทรัพยากรบุคลากรในการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัย ผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้านหรือนานาชาติหากเป็นภัยพิบัติขนาดใหญ่และภัยพิบัติเหล่านี้วันจะทวีความรุนแรงขึ้นเช่น น้ำท่วมในหลายประเทศในภูมิภาคเอเชียผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติยังทวีความรุนแรงขึ้นอีกจากสมดุลทางธรรมชาติที่เสียไปดังเช่นเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิที่เกิดในเอเชียแปซิฟิกก่อนหน้าซึ่งทำให้เกิดความเสียหายต่อประเทศต่างๆ ๑๒ ประเทศ ส่งผลกระทบต่อประชาชนกว่า ๑ ล้านคน หรือล่าสุดพายุไต้ฝุ่นที่พัดถล่มประเทศพม่า แผ่นดินไหวในมณฑลเสฉวน ประเทศจีนที่สร้างความสูญเสียต่อประชาชนจำนวนมากซึ่งการฟื้นฟูต้องใช้เวลาและทรัพยากรมากกว่าจะเข้าสู่สภาวะที่ใกล้เคียงกับสภาวะเดิมหรือบางครั้งก็ไม่อาจกลับคืนสู่สภาพปกติได้อีกภัยพิบัติทางธรรมชาติจึงเป็นปรากฏการณ์ที่ไม่อาจมองข้ามได้เลย ความก้าวหน้าทางวิชาการในปัจจุบันช่วยให้รู้สาเหตุการเกิดขึ้นของภัยพิบัติทางธรรมชาติส่วนใหญ่แล้ว แต่ต้องยอมรับว่าภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นสิ่งที่ไม่สามารถควบคุมได้ภัยพิบัติทางธรรมชาติจึงเป็นชะตากรรมที่มนุษย์ไม่อาจเลือกได้รวมทั้งต้องมีความตระหนักถึงความจำเป็นในการลดภาวะที่จะไปซ้ำเติมหรือเร่งการเกิดภัยพิบัติให้เกิดเร็วหรือมากขึ้นและต้องเรียนรู้ที่จะเผชิญกับภัยพิบัติต่างๆ เหล่านี้ เพื่อเตรียมตัวกับผลกระทบที่เกิดขึ้น

ตามคำจำกัดความของ Webster's New Encyclopedic Dictionary, (1994) หมายถึง ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันยากที่จะคาดการณ์ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากสภาพดั้งเดิมความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน ขณะที่นิยามของ Center for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดทำฐานข้อมูลเรื่องภัยพิบัติ ให้คำนิยาม "Disaster" ว่าหมายถึง สถานการณ์หรือเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวง เป็นความสูญเสียและความทุกข์ยากของมนุษย์เกิดโดยไม่คาดคิด หรือเกิดขึ้นอย่างกะทันหันเกินขีดความสามารถของท้องถิ่นที่จะแก้ไข ต้องระดมความช่วยเหลือภายนอกในระดับชาติหรือนานาชาติซึ่งใน พ.ศ.๒๕๕๐ CRED กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น United Nations Development Programme, Asian Disaster Reduction Center (ADRC), Swiss Re และ Munich Re ได้ร่วมกันจัดทำคำจำกัดความที่เป็นมาตรฐานซึ่งเบื้องต้นมีการแบ่งภัยพิบัติออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Natural Disaster) และภัยพิบัติทางเทคโนโลยี (Technological Disaster) ซึ่งภัยพิบัติแต่ละประเภทยังมีการแบ่งย่อยลงไปเป็นประเภทต่างๆ เช่น ภัยพิบัติทางธรรมชาติ แบ่งเป็น ๑. Biological disaster เช่น โรคระบาด (แมลงไวรัส แบคทีเรีย ฯลฯ), ๒. Geophysical disaster เช่น แผ่นดินไหวภูเขาไฟระเบิดแผ่นดินเลื่อน ๓. Climatological disaster เช่น ภัยแล้ง ไฟป่า อุณหภูมิสูง-ต่ำผิดปกติ(คลื่นความร้อน, หิมะถล่ม) ๔. Hydrological disaster เช่น น้ำท่วม ๕. Meteorological disaster เช่น พายุชนิดต่างๆ โดยบางครั้งมีการรวม ภัยพิบัติ ๒, ๓, และ ๔. เข้าด้วยกัน โดยเรียกรวมว่า Hydro-meteorological disaster ภัยพิบัติทางเทคโนโลยี เป็นภัยที่เกิดจากเทคโนโลยี เช่น อุบัติเหตุในอุตสาหกรรม (แก๊สรั่วระเบิด ฯลฯ) การขนส่ง (อุบัติเหตุทางอากาศ ทางถนน ฯลฯ) อื่นๆ เช่น ดิจิตอล ไฟไหม้ ขณะที่ประเทศไทยให้ความหมายของ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ว่าหมายถึง ภัยอันตรายต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ และมีผลกระทบต่อชีวิต ความเป็นอยู่ของมนุษย์ โดยแบ่งประเภทตามลักษณะการเกิดออกเป็น วาตภัย อุทกภัย แผ่นดินไหว พายุฝนฟ้าคะนอง ภูเขาไฟระเบิดแผ่นดินถล่ม อัคคีภัย ภัยแล้ง และไฟป่า (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) ปรากฏการณ์ภัยพิบัติทั้ง ๒ กลุ่ม พบเห็นเป็นประจำทุกปีในหลายประเทศ ประชาชนที่เกิดบ่อยในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยบางครั้งมีการรวมภัยพิบัติ (๒) (๓) และ(๔) เข้าด้วยกัน โดยเรียกรวมว่า Hydro-meteorological disaster ภัยพิบัติทางเทคโนโลยี เป็นภัยที่เกิดจากเทคโนโลยี เช่น อุบัติเหตุในอุตสาหกรรม (แก๊สรั่ว ระเบิด ฯลฯ) การขนส่ง (อุบัติเหตุทางอากาศ ทางถนน ฯลฯ) อื่นๆ เช่น ดิจิตอล ไฟไหม้ ขณะที่ประเทศไทยให้ความหมายของภัยพิบัติทางธรรมชาติ ว่าหมายถึง ภัยอันตรายต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ และมีผลกระทบต่อชีวิต ความเป็นอยู่ของมนุษย์โดยแบ่งประเภทตาม ลักษณะการเกิดออกเป็น วาตภัย อุทกภัยแผ่นดินไหว พายุฝนฟ้าคะนอง ภูเขาไฟระเบิด แผ่นดินถล่ม อัคคีภัย ภัยแล้งและไฟป่า (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) ปรากฏการณ์ภัยพิบัติทั้ง ๒ กลุ่ม พบเห็นเป็นประจำทุกปีในหลายประเทศประชาชนที่เกิดบ่อยในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภัยพิบัติ จำเป็นต้องมืองค์ประกอบอย่างน้อย ๑ ข้อจาก ๔ ข้อต่อไปนี้ ๑. มีผู้เสียชีวิตมากกว่า ๑๐ คน ๒. มีผู้ได้รับผลกระทบมากกว่า ๑๐๐ คน ๓. มีการประกาศสถานการณ์/ภาวะฉุกเฉิน หรือ ๔. มีการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

## ลักษณะภูมิประเทศ และภูมิอากาศของอาเซียน

### ภูมิประเทศและภูมิอากาศของอาเซียน

ลักษณะภูมิประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประกอบด้วยดินแดนส่วนที่เป็นภาคพื้นทวีป และหมู่เกาะ ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีสภาพพื้นที่ที่หลากหลายแบบ เช่น ภูเขาและที่สูง ซึ่งเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ เช่น ป่าไม้ สัตว์ป่า แร่ธาตุ และเป็นต้นกำเนิดแม่น้ำสายต่างๆ ซึ่งเป็นแหล่งน้ำจืดที่มีประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ทั้งในด้านเป็นแหล่งอาหาร ใช้ทำการเกษตร และการคมนาคม ตลอดจนที่ราบลุ่มแม่น้ำซึ่งเป็นแหล่งเพาะปลูก นอกจากนี้ยังมีชายฝั่งทะเลยาวเป็นแหล่งอาหารจากทะเลและเส้นทางเดินเรือทางทะเลมาตั้งแต่โบราณ

### ภูเขาและที่สูง

ภูเขาและที่สูงบนภาคพื้นทวีป ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภาคพื้นทวีปมีเทือกเขาที่ทอดตัวในแนวเหนือ-ใต้-ตะวันออกเฉียงใต้ เช่น ภูเขาทางเหนือของพม่า ไทย ลาว เป็นพรมแดนธรรมชาติระหว่างพม่ากับไทย และไทยกับลาว ส่วนภูเขาที่ทอดตัวจากเหนือลงใต้ เช่น ภูเขาที่เป็นพรมแดนกั้นระหว่างพม่ากับอินเดีย เทือกเขาเหล่านี้เป็นอุปสรรคต่อการคมนาคม ทำให้ประชากรในภูมิภาคนี้ติดต่อกันไม่สะดวก แนวภูเขาดังกล่าวยังได้แบ่งแยกประชากรในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกเป็นหลายพวกที่มีวัฒนธรรมแตกต่างกันขณะเดียวกันภูเขาเหล่านี้ก็เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติประเภทป่าไม้และสัตว์ป่าที่อุดมสมบูรณ์ ในอดีตประชากรที่อยู่ในละแวกภูเขาเหล่านี้ได้ใช้ประโยชน์จากพืชผลตามธรรมชาติ สัตว์ป่า และไม้เนื้อแข็งต่างๆ ซึ่งนอกจากจะนำไปใช้เองส่วนหนึ่งแล้ว ก็ยังส่งขายเป็นสินค้าออกแก่ต่างประเทศด้วยบริเวณภูเขาและที่สูงในภาคเหนือของภาคพื้นทวีปมีอากาศค่อนข้างเย็นที่เหมาะสมแก่การเจริญเติบโตของพืชผลในเขตอบอุ่น เช่น ท้อ แอปเปิ้ล และยาสูบ นอกจากนี้ ภูเขาและที่สูงยังเป็นต้นกำเนิดของแม่น้ำลำธารที่ไหลลงสู่ทะเล นำความอุดมสมบูรณ์จากป่าเขาลงไปทับถมเป็นตะกอนที่ราบชายฝั่งแม่น้ำและดินดอนปากแม่น้ำเหมาะสำหรับการเพาะปลูก

### ภูเขาและที่ราบสูงคาบสมุทรและหมู่เกาะ

คาบสมุทรมาลายูและหมู่เกาะอินโดนีเซียเป็นส่วนหนึ่งของภูเขาที่ทอดตัวจากเหนือ-ใต้ และตะวันออกเฉียงใต้ หมู่เกาะฟิลิปปินส์เกิดจากการ โกงตัวของเปลือกโลก และการระเบิดของภูเขาไฟใต้น้ำหมู่เกาะฟิลิปปินส์จึงเป็นส่วนยอดของภูเขาที่อยู่ใต้น้ำ ทำให้มีลักษณะเป็นภูเขาตรงกลางเกาะและมีที่ราบแคบระหว่าง ระหว่างเชิงเขากับมหาสมุทร ภูเขาบนเกาะต่างๆ เป็นต้นกำเนิดของแม่น้ำลำธาร ซึ่งเป็นแหล่งน้ำจืดที่สำคัญของเกาะเหล่านั้น พื้นดินตามเชิงเขาและที่ราบของหมู่เกาะเป็นดินที่เกิดจากลาวาภูเขาไฟที่ระเบิดมานานมาแล้ว ซึ่งเป็นดินที่มีความอุดม

สมบูรณ์ มีปุยตามธรรมชาติ เมื่อผสมกับลักษณะอากาศแบบศูนย์สูตรและมรสุมซึ่งมีอากาศร้อนชื้นและฝนตกชุก จึงเหมาะแก่การเจริญเติบโตของพืชพรรณต่างๆ เช่น ข้าว เครื่องเทศต่าง สับปะรด อ้อย ยาสูบ กาแฟ ขางพารา ปาล์ม มะพร้าว และชิงโคนา (เปลือกใช้สกัดทำยาควินินรักษาโรคมาลาเรีย)

### ที่ราบ

ที่ราบบนภาคพื้นทวีป ที่ราบในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จำนวนมากเป็นที่ราบริมแม่น้ำซึ่งเกิดจากการตกตะกอนของโคลนตมทำให้มีปุยธรรมชาติสมบูรณ์เหมาะแก่การเจริญเติบโตของพืชพรรณต่างๆ และแม่น้ำยังมีประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตการเกษตรกรรม การคมนาคม ด้วยเหตุนี้พื้นที่ราบตามริมแม่น้ำสายต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงเป็นแหล่งที่ตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ และพัฒนาขึ้นเป็นชุมชนขนาดใหญ่ พื้นที่ราบลุ่มแม่น้ำหรือปากแม่น้ำผสมกับลักษณะอากาศแบบมรสุมที่มีความชื้นสูง และมีฝนตกชุกในปริมาณมาก ทำให้เหมาะแก่การเพาะปลูกพืชท้องถิ่นหลายชนิด เช่น ข้าวเจ้า ข้าวเหนียว อ้อย ผัก และผลไม้หลากหลายชนิด รวมทั้งพืชพรรณเขตร้อนอื่นๆ เช่น ข้าวโพด และฝ้าย เป็นต้น

### ที่ราบคาบสมุทรและหมู่เกาะ

ลักษณะที่ราบดังกล่าวมักเป็นที่ราบแคบๆ ระหว่างภูเขากับชายฝั่งทะเล และที่ราบฝั่งแม่น้ำ ที่ราบบนเกาะใหญ่ๆ อย่างเช่น ชวา และสุมาตราในอินโดนีเซีย เกาะลูซอน และมินดาเนาในฟิลิปปินส์ เป็นที่ราบที่ความอุดมสมบูรณ์ จึงเป็นแหล่งที่มีคนอาศัยหนาแน่นตั้งหลักแหล่งเป็นชุมชนมาตั้งแต่สมัยโบราณ

### แม่น้ำและทะเลสาบ

แม่น้ำและทะเลสาบบนภาคพื้นทวีป ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ส่วนใหญ่เป็นดินแดนที่มีแหล่งน้ำจืดสมบูรณ์เนื่องจากมีแม่น้ำจำนวนมาก แหล่งน้ำจืดที่สำคัญบนภาคพื้นทวีป ได้แก่ ทะเลสาบเขมร แม่น้ำแดงในเวียดนาม แม่น้ำโขงซึ่งไหลผ่านลาว ไทย กัมพูชาและภาคใต้ของเวียดนาม แม่น้ำปิง วัง ยม น่าน เจ้าพระยา ท่าจีน แมกกลอง ซึ่งไหลผ่านที่ราบภาคเหนือและภาคกลางของไทย แม่น้ำอิรวดี สาละวิน และชินด์วินในพม่า ดินแดนที่ราบฝั่งแม่น้ำหรือปากแม่น้ำหรือรอบทะเลสาบน้ำจืดเหล่านี้เป็นที่ตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ตัวอย่างเช่น เวียดนาม และอาณาจักรนครหลวง และอยุธยา เป็นต้น

แม่น้ำบนคาบสมุทรและหมู่เกาะ เกิดจากภูเขาต่างๆ ซึ่งเป็นสันเขา เป็นแม่น้ำสายสั้นๆ และมีขนาดไม่ใหญ่นัก แต่บรรดาแม่น้ำลำธารเหล่านี้ก็ก่อให้เกิดที่ราบลุ่มแม่น้ำและดินดอนปากแม่น้ำเช่นเดียวกับภาคพื้นทวีปแต่มีขนาดเล็กกว่า บริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำที่อุดมสมบูรณ์จึงเป็นที่ตั้งหลักแหล่งของอาณาจักรโบราณ เช่น บริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำปาเล็มบังบนเกาะสุมาตรา ซึ่งครั้งหนึ่ง

เคยเป็นที่ตั้งศูนย์กลางของอาณาจักรศรีวิชัย และแม่น้ำแบรินคัสบนเกาะชวาเป็นที่ตั้งของอาณาจักรโบราณของอินโดนีเซีย เช่น อาณาจักรเคลือรี และมัชปิต เป็นต้น

### ลักษณะภูมิอากาศของกลุ่มประเทศอาเซียน

พื้นที่ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตั้งอยู่ในบริเวณที่เส้นศูนย์สูตรลากผ่านโดยตรง และบริเวณใกล้เคียงเส้นศูนย์สูตร ทำให้ได้รับความร้อนจากดวงอาทิตย์โดยตรงมากกว่าบริเวณอื่นๆ บริเวณเหล่านี้ต่างอยู่ใต้อิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงของสภาวะอากาศ หรือกาลอากาศที่เรียกว่า ลักษณะอากาศแบบมรสุมเนื่องจากพื้นผิวของโลกประกอบด้วยส่วนที่เป็นดินกับส่วนที่เป็นพื้นน้ำอยู่ประชิดกัน โดยทั่วไปทำให้มีลมพัดจากมหาสมุทรเข้าสู่พื้นทวีปและพัดจากพื้นทวีปออกสู่มหาสมุทรสลับทิศทางการประมาณครึ่งปี ปรากฏการณ์นี้เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดฤดูกาลขึ้นบนโลก ลมที่พัดเปลี่ยนทิศทางการประมาณเวลา และทำให้เกิดฤดูกาลแบบนี้เกิดขึ้นบริเวณศูนย์สูตรหลายแห่งในโลกในทางภูมิศาสตร์เรียกว่า “ลมมรสุม” ถือเป็นลมประจำฤดูมรสุมที่มีอิทธิพลต่อสิ่งแวดล้อมและพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ มรสุมตะวันตกเฉียงใต้ และมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ มรสุมตะวันตกเฉียงใต้ เป็นลมที่พัดมาจากมหาสมุทรอินเดีย และบริเวณทางเหนือของทวีปออสเตรเลีย ลมนี้พัดเข้าสู่พื้นทวีปเอเชียในช่วงฤดูร้อนระหว่างกลางเดือนพฤษภาคมถึงปลายเดือนกันยายนของทุกปี เนื่องจากบริเวณพื้นทวีปเอเชียอากาศร้อนกว่าบริเวณพื้นน้ำในมหาสมุทรอินเดียและบริเวณทางเหนือของทวีปออสเตรเลีย อากาศร้อนเหนือพื้นทวีปเอเชียลอยตัวสูงขึ้น อากาศที่เย็นกว่าจากพื้นน้ำดังกล่าวจึงเคลื่อนเข้ามาแทนที่ทำให้เกิดลมพัดผ่านพื้นน้ำเข้าสู่พื้นทวีปและนำฝนมาสู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในช่วงฤดูร้อน โดยเฉพาะบริเวณซึ่งอยู่ใกล้ทะเล ไม่มีภูเขาบังลม มรสุมนี้จึงเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า มรสุมฤดูร้อน หรือมรสุมฤดูฝน ในอดีตก่อนที่จะมีความรู้เรื่องการเก็บกักน้ำ ประชากรบนภาคพื้นทวีปส่วนใหญ่ได้อาศัยน้ำฝนจากลมมรสุม ในการเพาะปลูกพืชและในการบริโภค พื้นที่บางแห่งได้รับฝนมากโดยปริมาณเฉลี่ยไม่น้อยกว่า ๖๐ นิ้ว ต่อปี ลมมรสุมดังกล่าวจึงมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของผู้คนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างมากแม้จนปัจจุบัน ลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือเป็นลมที่พัดมาจากตอนกลางพื้นทวีป ซึ่งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของทวีปเอเชีย ในช่วงฤดูหนาวระหว่างเดือนพฤศจิกายนถึงเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี เนื่องจากอากาศบริเวณพื้นน้ำในมหาสมุทรอินเดียและมหาสมุทรแปซิฟิกร้อนกว่าอากาศบริเวณตอนกลางพื้นทวีป อากาศร้อนเหนือพื้นน้ำลอยตัวสูงขึ้น อากาศตอนกลางพื้นทวีปเคลื่อนเข้าไปแทนที่ ทำให้ลมพัดพาความหนาวเย็นและความแห้งแล้งจากตอนกลางพื้นทวีปไปยังที่ต่างๆ ในทวีปเอเชีย เราจึงเรียกลมนี้อีกชื่อหนึ่งว่า “ลมมรสุมฤดูหนาว” แต่เนื่องจากลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือพัดผ่านมหาสมุทรแปซิฟิกก่อนถึงชายฝั่งตะวันออกเฉียงของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงนำฝนมาให้บริเวณดังกล่าวด้วย โดยเฉพาะ

บริเวณศูนย์สูตรทำให้ภาคใต้ของประเทศไทย คาบสมุทรมลายู หมู่เกาะอินโดนีเซีย มีฝนตกชุก เพราะได้รับฝนทั้งจากลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้และลมตะวันออกเฉียงเหนือ อิทธิพลของสภาพภูมิศาสตร์ต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เนื่องจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้อยู่ภายใต้อิทธิพลโดยตรงของลมมรสุม ลมมรสุมจึงมีอิทธิพลต่อการดำรงชีวิตของประชากรในภูมิภาคนี้ตั้งแต่อดีตจนปัจจุบัน นับตั้งแต่การทำมาหากิน วัฒนธรรมและการเดินทางติดต่อกับต่างชาติ อย่างไรก็ตาม ที่ตั้งที่ละติจูดที่ต่างกัน รวมทั้งความสูงต่ำที่ต่างกันของแผ่นดิน โดยเฉพาะภูเขาซึ่งขวางกั้นทิศทางลม ทำให้เกิดฝนตกชุกเฉพาะด้านที่รับลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ และบริเวณอับฝนทางด้านหลังภูเขา ส่วนบริเวณที่มีที่ตั้งอยู่ใกล้ทะเล เช่น ภาคใต้ของไทย และบริเวณหมู่เกาะ มีอุณหภูมิเปลี่ยนแปลงน้อยในระหว่างฤดู และมีฝนตกในช่วงมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือได้ เนื่องจากลมดังกล่าวพัดผ่านทะเลและนำความชื้นมาด้วย องค์กรประกอบทางภูมิศาสตร์เหล่านี้จึงทำให้ฤดูกาลของแต่ละประเทศ หรือแม้แต่ต่างภูมิภาคในประเทศเดียวกัน มีความแตกต่างกันไปในรายละเอียด ตัวอย่างเช่น ภาคเหนือของเวียดนามซึ่งอยู่ในละติจูดสูงกว่าส่วนอื่นๆ ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะมีอากาศค่อนข้างเย็นกว่าส่วนอื่นๆ ลักษณะภูมิอากาศดังกล่าวจึงมีอิทธิพลต่อการดำรงชีวิตของประชากรในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มาแต่โบราณ ฤดูฝนเป็นฤดูแห่งการเพาะปลูกของพื้นที่ส่วนใหญ่ของภาคพื้นทวีป ดันฤดูหนาวเป็นช่วงเก็บเกี่ยวข้าว ความร้อนและฝนมีอิทธิพลต่อลักษณะการแต่งกาย การสร้างที่อยู่อาศัย รวมทั้งพืชผลต่างๆ ด้วย ตัวอย่าง เช่น ข้าว เป็นพืชที่ชอบอากาศร้อนและมีน้ำพอเพียง พื้นที่ราบลุ่มแม่น้ำจึงเหมาะสำหรับปลูกข้าว และทำให้ข้าวเป็นอาหารหลักของประชากรในภูมิภาคนี้ ส่วนเครื่องเทศชอบอากาศร้อนและชื้นมากจึงมีมากในบริเวณหมู่เกาะอินโดนีเซีย นอกจากนั้น การที่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตั้งอยู่ระหว่างจีนกับอินเดียก็ทำให้บริเวณคาบสมุทรมลายูและหมู่เกาะอินโดนีเซียอยู่ในเส้นทางการค้าทางเรือระหว่างดินแดน ที่อยู่ทางซีกตะวันตกและตะวันออกของคาบสมุทรและหมู่เกาะของภูมิภาคนี้ ลมมรสุมที่พัดเปลี่ยนทิศทางเป็นประจำตามฤดูกาล เป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งในการเดินทางทางทะเลเนื่องจากเรือในสมัยโบราณต้องอาศัยลม เป็นหลักในการขับเคลื่อน และเรือที่เดินทางมาจากทางอินเดียจะต้องพักรวบรวมสินค้า และรอลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อเดินทางกลับ จึงทำให้เกิดชุมชนหลายแห่งที่เป็นจุดทำการค้าและพักเรือผลที่ตามมาก็คือทำให้เกิดการผสมผสานทางวัฒนธรรมระหว่างชาวอินเดียและชาวพื้นเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

## สถานการณ์ข้อมูลสถิติด้านภัยพิบัติในเอเชีย

### สถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติในเอเชีย

รายงานสถานการณ์ภัยพิบัติประจำปีที่ทำโดยโครงการ International Strategy for Disaster Reduction ขององค์การสหประชาชาติ (ISDR) (<http://www.em-dat.net>) ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๔ - ๒๕๔๘ ระบุว่าทวีปเอเชียเป็นภูมิภาคที่มีประชากรได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติมากที่สุดคือ ประชากร ๑ ล้านคน มีผู้ได้รับความเสียหายจำนวน ๕๗,๓๔๒ คน (ร้อยละ ๕.๗๓) รองลงมาคือทวีปออสเตรเลียรวมประเทศในหมู่เกาะแปซิฟิก มีผู้ได้รับความเสียหายจำนวน ๔๐,๔๑๘ คน/ล้านคน (ร้อยละ ๔.๐๔) ทวีปแอฟริกา จำนวน ๒๓,๘๓๕ คน/ล้านคน (ร้อยละ ๒.๓๘) ทวีปอเมริกา ๕,๗๐๕ คน/ล้านคน (ร้อยละ ๐.๕๗) ทวีปยุโรป ๒,๔๖๗ คน/ล้านคน (ร้อยละ ๐.๒๔) ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ จำนวนผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ ๑๐ อันดับแรกมีจำนวนถึง ๑๗๕ ล้านคน โดย ๕ อันดับแรกเป็นผู้ประสบภัยในเอเชียจำนวน ๑๗๗ ล้านคน ประเทศที่ประสบภัยสูงสุดจำนวน ๑๐๕.๕ ล้านคนคือเหตุการณ์น้ำท่วม ๓ ครั้ง ในประเทศจีน รองลงมาคือ ประเทศอินเดียจากเหตุการณ์น้ำท่วม ๓ ครั้ง ๓๗ ล้านคน ประเทศบังกลาเทศ ๒๒.๖ ล้านคน จากเหตุการณ์น้ำท่วมและพายุไซโคลนซิด (Sidr) และ ประเทศจีน ฟิลิปปินส์ ได้หวั่น ๘.๓ ล้านคน จากพายุไต้ฝุ่นเซปัส (Sepat) (ตารางที่ ๒ - ๑)



ตารางที่ ๒-๑ จำนวนผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ พ.ศ.๒๕๕๐

ประเทศ	เหตุการณ์	จำนวนผู้ได้รับผลกระทบ
สาธารณรัฐประชาชนจีน	น้ำท่วม	๑๐๕,๗๓๔,๖๕๔
อินเดีย	น้ำท่วม	๓๗,๐๐๑,๒๗๕
บังกลาเทศ	น้ำท่วม	๑๓,๗๗๒,๔๕๐
	(พายุไซโคลนซิด)	๘,๕๘๒,๗๗๕
สาธารณรัฐประชาชนจีน	พายุไต้ฝุ่นเซบีส	๘,๓๘๑,๖๕๔
ฟิลิปปินส์ ใต้หวัน		
รวม		๑๗๗,๘๗๓,๐๕๒

ที่มา : Annual Disaster Statistical Review: The Numbers and Trend, 2007

เมื่อเปรียบเทียบกับเหตุการณ์ภัยพิบัติทั่วโลกในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ พบว่าในทวีปเอเชียประสบภัยพิบัติสูงสุดทั้งจำนวนครั้งที่เกิด จำนวนผู้สูญเสียชีวิตและได้รับผลกระทบ และมูลค่าการสูญเสียชีวิต (ตารางที่ ๒ - ๒)

ตารางที่ ๒-๒ เหตุภัยพิบัติทางธรรมชาติในปี พ.ศ.๒๕๕๐

ทวีป	จำนวนครั้ง	ผู้สูญเสียชีวิต/ได้รับผลกระทบ (ล้านคน)	มูลค่าความเสียหาย (ล้านบาท)
แอฟริกา	๘๕	๕,๕๕๘	๒๖,๔๒๕
อเมริกา	๑๐๒	๘,๕๔๐	๖๑๖,๕๕๕
เอเชีย	๑๕๓	๑๕๐,๕๖๓	๑๕๗,๑๕๘
ยุโรป	๖๕	๑,๖๔๒	๗๑๘,๕๑๕
ออสเตรเลีย และแปซิฟิก	๕	๑๑,๗๑๘	๖๔,๒๕๕

ที่มา : UN / ISDR , 2008

ภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียมีหลายรูปแบบ ที่เกิดมากที่สุด คือ น้ำท่วมในประเทศต่างๆ เฉลี่ยปีละ ๔๐ ครั้ง รองลงมาคือพายุเฉลี่ยปีละ ๓๒ ครั้ง แผ่นดินไหวเฉลี่ยปีละ ๑๓.๘ ครั้ง โรคระบาดเฉลี่ยปีละ ๕.๑ ครั้ง การอพยพครั้งใหญ่จากอุทกภัยเฉลี่ยปีละ ๗.๗ ครั้ง อุณหภูมิสูง-ต่ำผิดปกติ เฉลี่ยปีละ ๓.๕ ครั้ง ภัยแล้งเฉลี่ยปีละ ๓.๒ ครั้ง ไฟป่าเฉลี่ยปีละ ๒ ครั้ง ภูเขาไฟระเบิดเฉลี่ยปีละ ๑.๕ ครั้ง (www.preventionweb.net) ในปี พ.ศ.๒๕๕๐ – ๒๕๕๑ ประชาชนในภูมิภาคเอเชียยังอยู่ใน ๑๐ อันดับแรกของผู้เสียชีวิตจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ (ตารางที่ ๒ - ๓) แม้ไม่เท่ากับเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิในปลายปี พ.ศ.๒๕๔๗ ที่มีผู้สูญหาย เสียชีวิตและได้รับผลกระทบกว่าล้านคน

ตารางที่ ๒ - ๓ จำนวนผู้เสียชีวิตจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ ๑๐ อันดับแรก พ.ศ.๒๕๕๐ – ๒๕๕๑

ประเทศ	ชนิดของภัยพิบัติ	จำนวนผู้สูญหาย- เสียชีวิต (คน)
พม่า สาธารณรัฐประชาชนจีน	พายุไซโคลน	๑๓๘,๘๖๖
	น้ำท่วม	๕๓๕
	แผ่นดินไหว	๘๗,๔๗๖
บังคลาเทศ	พายุไซโคลน,น้ำท่วม	๕,๓๔๔
อินเดีย	น้ำท่วม	๓,๒๕๑
อัฟกานิสถาน	หนาวจัด	๑,๓๑๗
ฟิลิปปินส์	ไต้ฝุ่น	๖๔๔
เกาหลีเหนือ	น้ำท่วม	๖๑๐
เปรู	แผ่นดินไหว	๕๑๕
ฮังการี	คลื่นความร้อน	๕๐๐
ปากีสถาน	พายุไซโคลน,น้ำท่วม	๔๗๒

ที่มา : Annual Disaster Statistical Review: The Numbers and Trend , 2007

หลายประเทศในเอเชีย เช่น จีน ฟิลิปปินส์ อินเดีย อินโดนีเซีย ฯลฯ ยังมีความถี่หรือจำนวนครั้งของภัยพิบัติอยู่ใน ๑๐ อันดับแรกของโลกในปี พ.ศ.๒๕๕๐ – ๒๕๕๑ (ตารางที่ ๒ - ๒) คือ ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนประสบภัย ๒๐ ครั้งในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ และ ๒๖ ครั้งในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ประเทศฟิลิปปินส์ประสบภัย ๑๖ ครั้งในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ และ ๒๐ ครั้งในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ประเทศอินโดนีเซียประสบภัย ๑๕ ครั้งในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ และ ๑๖ ครั้งในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ประเทศอินเดียประสบภัย ๑๘ ครั้งในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ และ ๑๐ ครั้งในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ประเทศเวียดนามประสบภัย ๕ ครั้งในปี พ.ศ.๒๕๕๐ และ ๑๐ ครั้งในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ประเทศปากีสถานประสบภัยปี พ.ศ. ๒๕๕๐ จำนวน ๕ ครั้ง ประเทศญี่ปุ่น ๘ ครั้ง ประเทศบังคลาเทศ ประเทศไทย ประสบเหตุเท่ากันคือ ๕ ครั้ง ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ( ISDR-CRED, 2007.)

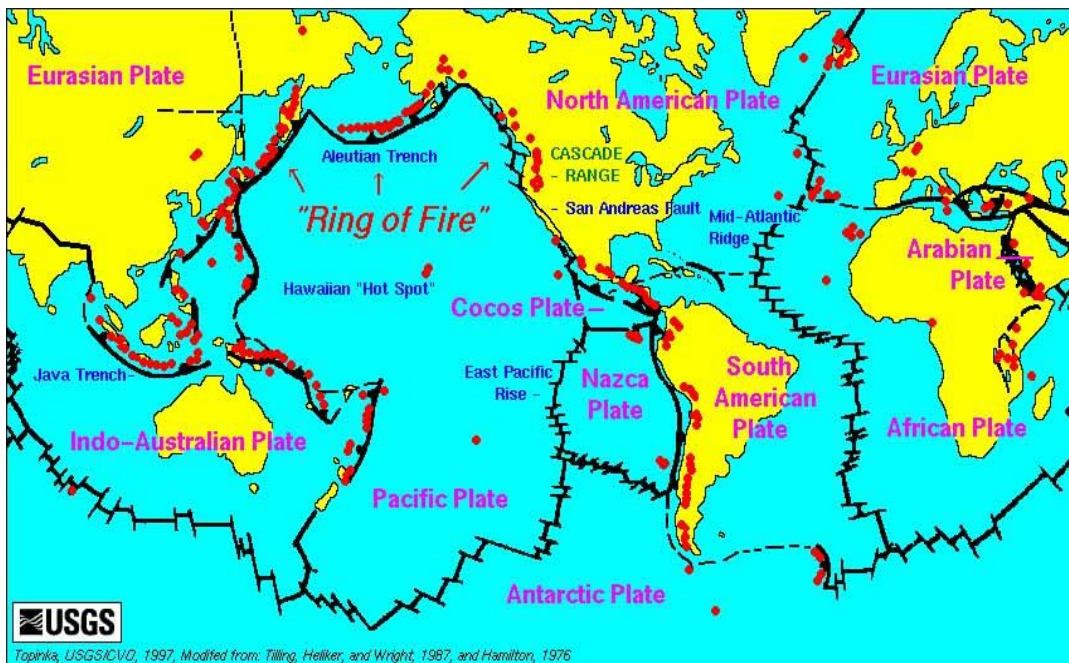
#### ตัวอย่างลำดับเหตุการณ์ภัยพิบัติในเอเชีย ระหว่างปี ๒๕๕๐ – ๒๕๕๒

วันเวลา	เหตุการณ์
๑๔ มกราคม ๕๐	น้ำท่วมภาคใต้ของมาเลเซีย ทำให้ประชาชนมากกว่า ๕๐,๐๐๐ คน ต้องอพยพออกจากที่พักไปอาศัยอยู่ในศูนย์พักพิงชั่วคราว
๒๖ มิถุนายน ๕๐	พายุไซโคลนทางตะวันตกเฉียงใต้ของปากีสถาน ส่งผลกระทบต่อประชาชน ๒๕๐,๐๐๐ คน
๑๖ กรกฎาคม ๕๐	แผ่นดินไหว ๖.๘ ริคเตอร์ที่นากาโน ญี่ปุ่น เสียชีวิต ๑๔ คน บาดเจ็บ ๒,๓๔๕ คน
๗ กันยายน ๕๐	ไต้ฝุ่น Fitow ถล่มญี่ปุ่น เสียชีวิต ๒ คน บาดเจ็บ ๕๐ คน เสียหายทั้งบ้านเรือน ๑,๕๐๐ คน
๓ ตุลาคม ๕๐	ประชาชนมากกว่า ๘๐,๐๐๐ คน ต้องอพยพจากที่พักเพื่อหลบภัยจากพายุ Lekima ในภาคกลางของเวียดนาม
๑๕ พฤศจิกายน ๕๐	พายุไซโคลนซิดพัดถล่มบังคลาเทศ เสียชีวิต ๓,๓๖๓ คน ๘๗๑ คน สูญหาย และ ๕,๒๘๒ คนได้รับบาดเจ็บ
๑๕ ธันวาคม ๕๐	น้ำท่วมทางใต้ ภาคกลางและตะวันออกเฉียงเหนือของมาเลเซีย มีผู้เสียชีวิต ๒๘ คน และ ๓๔,๐๐๐ คนต้องอพยพจากที่อยู่อาศัย
๒๒ กุมภาพันธ์ ๕๑	อุณหภูมิต่ำและฝนตกหนักในตอนใต้ของคาซัคสถาน ทำให้ประชาชน ๑๓,๐๐๐ คน ต้องอพยพย้ายถิ่น
๑๘ มีนาคม ๕๑	น้ำท่วมทางตะวันออกเฉียงของศรีลังกา ส่งผลให้ประชาชน ๗,๐๐๐ คน ต้องออกจากที่พักอาศัยไปพำนักในศูนย์พักพิง มัลลิก โรงเรียน

- ๒๗ เมษายน ๕๑ น้ำท่วมทางเหนือของไทยส่งผลให้ประชาชน ๑,๐๐๐ คนไร้ที่อยู่
- ๒๘ เมษายน ๕๑ น้ำท่วมหลังฝนตกหนักในศรีลังกา ส่งผลให้ผู้เสียชีวิตหลายคน เกือบ ๘,๐๐๐ คน ต้องย้ายถิ่นฐาน
- ๒ พฤษภาคม ๕๑ ไช โคลนนาร์กิสถล่มเมียนมาร์เสียชีวิต ๑.๓ – ๑.๔ แสนคน
- ๑๘ กรกฎาคม ๕๑ ใต้ฝุ่น Kalmaegi (Helen) ที่พัดเข้าฟิลิปปินส์ทำให้มีผู้เสียชีวิต ๒ คน ล้มผลกระทบต่อประชาชน ๓๑,๑๒๕ คน
- ๕ สิงหาคม ๕๑ น้ำท่วมฉับพลันจากพายุ Kammuri ทางตอนเหนือของเวียดนามทำให้มีผู้เสียชีวิต ๖๑ คน และสูญหายจำนวนมาก
- ๑๕ สิงหาคม ๕๑ ฝนตกหนักและน้ำท่วมในภาคกลางของไทย ส่งผลกระทบต่อประชาชนมากกว่า ๑๐๐,๐๐๐ คน
- ๘ กันยายน ๕๑ ฝนตกหนักทางเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือของไทยทำให้มีผู้เสียชีวิต ๕ คน ผู้ได้รับผลกระทบ ๓๔,๑๘๒ ครอบครัว รวม ๑๑๔,๓๔๕ คน
- ๑๕ กันยายน ๕๑ พายุใต้ฝุ่นพัดเข้ามณฑลและซินเจียง
- ๑๘ กันยายน ๕๑ ฝนตกหนัก ดินถล่มทางตะวันตกของเนปาล ทำให้มีผู้เสียชีวิต ๔๕ คน ๓๕ คนสูญหาย
- ๖ ตุลาคม ๕๑ แผ่นดินไหวขนาด ๖.๖ ริกเตอร์ที่เขต Damxung ในเมืองลาซาลาทิเบต
- ๒๓ ตุลาคม ๕๑ น้ำท่วมในศรีลังกา ทำให้ ๑,๐๐๐ ครอบครัวต้องอพยพย้ายที่อยู่ มีผู้ได้รับผลกระทบ ๔๕,๐๐๐ คน และผู้เสียชีวิตอย่างน้อย ๔ คน
- ๒๗ ตุลาคม ๕๑ พายุไชน โคลน Rashmi พัดเข้าบังคลาเทศ
- ๒๘ ตุลาคม ๕๑ แผ่นดินไหว บริเวณ พรมแดนตะวันตกของปากีสถานติดกับอัฟกานิสถาน ทำให้มีผู้เสียชีวิต ๑๖๖ คน
- ๑ พฤศจิกายน ๕๑ น้ำท่วมและผลจากฝนตกหนักที่สุดในประวัติศาสตร์ของเวียดนาม มีผู้เสียชีวิตรวมทั้งในเมืองหลวงฮานอย รวม ๖๕ คน
- ๑๕ พฤศจิกายน ๕๑ ฝนตกหนักทางภาคใต้ของไทยส่งผลกระทบต่อประชาชน ๒๐๑,๔๓๔ คน มีผู้เสียชีวิต ๑๐ คน ๑๕๐ ครอบครัว รวม ๖๘๕ คน ไร้ที่อาศัย
- ๒๑ พฤศจิกายน ๕๑ น้ำท่วมฉับพลันในฟิลิปปินส์ส่งผลกระทบต่อ ๓๒,๕๗๕ ครอบครัว รวม ๑๓๖,๔๕๐ คน

- ๒๖ พฤศจิกายน ๕๑ ไซโคลนทางเหนือของศรีลังกาส่งผลกระทบต่อประชาชน ๑๔๐,๘๕๓ คน บ้านเรือน ๑,๕๔๑ หลังคาถูกทำลายจนหมด
- ๒๗ พฤศจิกายน ๕๑ พายุไซโคลน Nisha พัดเข้าประเทศอินเดีย เสียชีวิต ๕๔ คน
- ๗ ธันวาคม ๕๑ ดินถล่มซานเมืองกรุงกัวลาลัมเปอร์ เสียชีวิต ๔ คน สูญหาย ๑ คน หลายพันคนต้องอพยพจากที่พักอาศัย
- ๘ ธันวาคม ๕๑ น้ำท่วมในภาคใต้ของไทยส่งผลกระทบต่อประชาชน ๓,๐๐๐ ครอบครัว
- ๗ มกราคม ๕๒ ฝนตกหนักติดต่อกันทางตะวันออกของฟิลิปปินส์ส่งผลให้ประชาชน ๒๐๐,๐๐๐ คน ต้องอพยพออกจากที่พักอาศัย มีผู้เสียชีวิต ๕ คน อีก ๕ คน ยังสูญหาย
- ๒๕ มกราคม ๕๒ แผ่นดินไหวขนาด ๕ ริกเตอร์ ที่ Xinjiang Uygur ประเทศจีนส่งผลกระทบต่อประชาชน ๔,๕๐๐ คน
- ๗ กุมภาพันธ์ ๕๒ ไฟป่าในออสเตรเลียพื้นที่กว้าง ๔๕๐,๐๐๐ เฮกเตอร์ ทำให้ประชาชนชนไร้ที่อยู่ ๕,๐๐๐ คน เสียชีวิต ๑๘๑ คน
- ๒๔ กุมภาพันธ์ ๕๒ น้ำท่วมในเกาะชวา อินโดนีเซียทำให้ประชาชนมากกว่า ๔,๐๐๐ คน ต้องละทิ้งบ้านพักอาศัย

แผนที่ที่ ๒ – ๑ แผนที่แสดงวงแหวนแห่งไฟแปซิฟิก (Pacific Ring of Fire)



ที่มา : [www.th.wikipedia.org](http://www.th.wikipedia.org) ,2015

จากข้อมูลที่น่าเสนอแสดงให้เห็นว่าภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือประเทศในกลุ่มอาเซียน มีโอกาสพบกับภัยธรรมชาติได้หลากหลายรูปแบบ เนื่องจากมีตำแหน่งที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่อยู่ระหว่างมหาสมุทรใหญ่ทั้งสอง คือ มหาสมุทรแปซิฟิก และมหาสมุทรอินเดีย ทำให้มีโอกาสพบเจอกับพายุไซโคลน พายุไต้ฝุ่น ซึ่งเป็นพายุหมุนขนาดใหญ่ และอาจเป็นสาเหตุให้เกิดภัยธรรมชาติอื่นๆ ตามมาได้เช่น น้ำท่วม ดินโคลนถล่ม รวมทั้งยังมีประเทศที่ตั้งอยู่ใกล้กับแนวของแผ่นเปลือกโลกรอบมหาสมุทรแปซิฟิกหรือที่เราเรียกกันว่าวงแหวนแห่งไฟแปซิฟิก (Pacific Ring of Fire) ซึ่งทอดตัวยาวรอบมหาสมุทรแปซิฟิก ที่ใดก็ตามที่อยู่ตามแนวขอบวงแหวนแห่งไฟนี้จะเป็นพื้นที่ที่มีโอกาสเกิดแผ่นดินไหวสูง และภูเขาไฟที่ยังมีพลังทรงอำนาจ ซึ่งได้แก่ ประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และเมียนมาร์ ส่วนประเทศไทยเรา ถือว่าโชคดีและค่อนข้างปลอดภัยเนื่องจากอยู่ห่างจากแนววงแหวนแห่งไฟจึงทำให้ไม่มีภูเขาไฟที่มีพลัง แต่ประเทศไทยยังมีโอกาสเกิดแผ่นดินไหวได้เพราะยังมี รอยเลื่อนที่มีพลังอยู่หลายแห่งซึ่งอาจก่อให้เกิดแผ่นดินไหวระดับเล็กน้อยถึงปานกลาง (๔ – ๖ ริกเตอร์) สามารถทำให้เกิดความรุนแรงและเสียหายได้หากไม่มีการเตรียมการรับมือที่ดีพอ

ถึงแม้ประเทศไทยจะไม่ค่อยประสบเหตุแผ่นดินไหวที่รุนแรง แต่แผ่นดินไหวในประเพื่อนบ้านหรือประเทศในอาเซียน ก็สามารถส่งผลกระทบต่อที่ร้ายแรงแก่ประเทศไทยของเราได้ ดังกรณีธรณีภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเมื่อ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๗ แผ่นดินไหวรุนแรงเกิดขึ้นมีศูนย์กลางที่บริเวณทิศตะวันตกเฉียงเหนือของเกาะสุมาตรา ประเทศอินโดนีเซีย แผ่นดินไหวครั้งนั้นส่งผลให้เกิดคลื่นยักษ์ขนาดใหญ่ที่เราเรียกว่า สึนามิ ซัดเข้าถล่มชายฝั่งอันดามันของประเทศไทย ๖ จังหวัดอย่างรุนแรงโดยไม่ทันตั้งตัว สร้างความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สิน อาคารบ้านเรือนพังพินาศ มีผู้เสียชีวิตทั้งคนไทยและชาวต่างชาติกว่า ๕,๐๐๐ คน แลประเทศอื่นๆ ได้รับผลกระทบอีกหลายประเทศได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย เมียนมาร์ ศรีลังกา อินเดีย บังกลาเทศ มัลดีฟส์ ไชมาเลีย แทนซาเนีย เคนยา รวมครั้งนี้มีผู้เสียชีวิตมากกว่า ๒๐๐,๐๐๐ คน ซึ่งความเสียหายที่มากมายครั้งนั้นส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการขาดการเตือนภัย และความรู้จากการเอาตัวรอดจากสึนามิของประชาชน

จากเหตุการณ์ครั้งนั้นทำให้นานาประเทศเริ่มตระหนักว่าภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นเรื่องที่หลายชาติจำเป็นต้องให้ความร่วมมือกัน โดยเฉพาะในแต่ละประเทศจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมเพื่อรับมืออยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นระบบเตือนภัย การฝึกซ้อมเพื่อเตรียมรับมือเมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้น และความร่วมมือกันของนานาประเทศในการเยียวยา และจะให้ความช่วยเหลือเพื่อนร่วมภูมิภาคหลังเกิดเหตุการณ์อันบอบซ้ำได้อย่างไร สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นอันดับต้นๆ ที่ทุกประเทศควรให้ความสัมพันธ์ เพราะภูมิภาคอาเซียนนั้นจะต้องจับมือกันเพื่อฝ่ามรสุมภัยพิบัติทางธรรมชาติที่นับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ

## บทที่ ๓

# แนวทางการปฏิบัติของประเทศไทย ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ

### การบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย

ในด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติสำหรับประเทศไทย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (Department of Disaster Prevention and Mitigation) ตัวย่อ ปภ. เป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานรับผิดชอบดูแลในภาพรวม ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติภารกิจที่เคยเข้าซ้อนอยู่ในหน่วยงานอื่นๆ ให้เป็นระบบ โดยมีภารกิจในการจัดทำแผนแม่บท วางมาตรการ ส่งเสริมสนับสนุน การป้องกันบรรเทาและฟื้นฟูจากสาธารณภัย โดยกำหนดนโยบายด้านความปลอดภัย สร้างระบบ ป้องกัน เตือนภัย ฟื้นฟูหลังเกิดภัย และการติดตามประเมินความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน

สาธารณภัย หมายความว่า อัคคีภัย วัตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ หรือมีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชนหรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ และให้ความหมายรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้รับการถ่ายโอนภารกิจ และบุคลากรมาจาก ๕ หน่วยงาน คือ

๑. กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท
๒. กองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง
๓. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัย สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
๔. กองสงเคราะห์ผู้ประสบภัย กรมประชาสงเคราะห์
๕. กรมการพัฒนาชุมชน (งานบริการด้านช่างพื้นฐาน)

สำหรับส่วนภูมิภาค กองป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีหน่วยงานตั้งอยู่ในต่างจังหวัด เพื่อเป็นหน่วยปฏิบัติและประสานงานของกรมในระดับจังหวัด คือ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด โดยมีหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (ผู้อำนวยการระดับต้น) เป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด

### แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ – ๒๕๕๗

เป็นกรอบงานในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้หน่วยงานทุกภาคส่วนตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย อย่างเป็นระบบมีทิศทางเดียวกัน และเสริมกำลังกันแบบบูรณาการ โดยมีสาระสำคัญที่เป็นแม่แบบให้แก่แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และกรุงเทพมหานคร คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓ – ๒๕๕๗ เมื่อ ๑๗ พ.ย.๕๒ โดย

๑. ให้กระทรวง กรม องค์กร และหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ จังหวัด อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน จัดทำแผนปฏิบัติการและงบประมาณรองรับ

๒. ให้สำนักงบประมาณหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๓. ให้หน่วยงานระดับกระทรวงจัดทำแผนปฏิบัติการราชการรองรับยุทธศาสตร์และบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติราชการประจำปี

สาระสำคัญ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓ – ๒๕๕๗

ขอบเขตของสาธารณภัย ครอบคลุม ๑๘ ประเภทภัย (ด้านสาธารณภัย ๑๔ ประเภทและด้านความมั่นคง ๔ ประเภท)

ระดับความรุนแรงของสาธารณภัย แบ่งเป็น ๔ ระดับ ได้แก่ ขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ และขนาดที่มีผลกระทบร้ายแรงอย่างยิ่ง

การจัดการ ระดับ ๑ ผอ.ท้องถิ่น / ผอ.อำเภอ

ระดับ ๒ ผอ.จังหวัด / ผอ.กทม.

ระดับ ๓ ผอ.กลาง / ผบ.ปภ.ช

ระดับ ๔ นายกรัฐมนตรี



โดยแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓ – ๒๕๕๗ ประกอบด้วย  
๓ ส่วนสำคัญ

ส่วนที่ ๑ หลักการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ส่วนที่ ๒ กระบวนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ส่วนที่ ๓ การป้องกันและบรรเทาภัยด้านความมั่นคง

สาระสำคัญของส่วนที่ ๑ หลักการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

วิสัยทัศน์ เป็นแผนหลักในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ สามารถลดความเสี่ยงและความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐให้น้อยที่สุด เทียบเท่ามาตรฐานสากล

วัตถุประสงค์ เพื่อเป็นกรอบและทิศทางในหน่วยงานทุกภาคส่วนปฏิบัติการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทิศทางเดียวกันและเสริมกำลังกันแบบบูรณาการอย่างเป็นระบบ มีการเตรียมความพร้อมทรัพยากรทุกด้านตามลักษณะความเสี่ยง โดยมีการพัฒนาขีดความสามารถอย่างต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพ

บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๑. กรม ปก. มีหน้าที่ เป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการที่เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ

๒. สำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ จัดหางบประมาณและให้การสงเคราะห์ และช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามนโยบายรัฐบาล

๓. กรมประชาสัมพันธ์ มีหน้าที่ ประชาสัมพันธ์ข้อมูล ข่าวสารแก่ประชาชน ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๔. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีหน้าที่ ปราบปราม รักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชน และดำเนินการทางพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคล

๕. กระทรวงกลาโหม มีหน้าที่ ประสานการปฏิบัติ และให้การสนับสนุน การอำนวยความสะดวกป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ต่างๆ เข้ารับการพิทักษ์พื้นที่ส่วนหลังในยาม สงคราม

๖. กระทรวงการต่างประเทศ มีหน้าที่ ประสานงานกับรัฐบาลต่างประเทศ สมาชิกอาเซียนในการขอรับการช่วยเหลือ

๗. กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีหน้าที่ ดูแลช่วยเหลือ เด็ก คนพิการ ผู้สูงอายุที่ประสบภัย

๘. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีหน้าที่ จัดทำข้อมูลพื้นที่เสี่ยงภัย พัฒนาแหล่งน้ำ สำรวจความเสียหายและให้ความช่วยเหลือด้านเกษตร

๙. กระทรวงคมนาคม มีหน้าที่ บูรณะซ่อมแซมและสนับสนุนเกี่ยวกับการขนส่งเส้นทางจราจรในเส้นทางที่ประสบภัย

๑๐. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ ปรับปรุงแหล่งน้ำ พัฒนาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ สภาพแวดล้อม และเขตอุทยานให้มีความมั่นคงไม่เสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติ

๑๑. กระทรวงเทคโนโลยีฯ มีหน้าที่ แจ้งเตือนภัย (ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ) จัดระบบสื่อสารให้สามารถใช้ได้ในภาวะปกติและฉุกเฉิน

๑๒. กระทรวงพลังงาน มีหน้าที่ จัดเตรียม ผลิตภัณฑ์ ก๊าซ และพลังงานเพื่อใช้ในการป้องกันภัย

๑๓. กระทรวงพาณิชย์ มีหน้าที่ จัดให้มีเครื่องอุปโภคบริโภค และควบคุมราคาสินค้า

๑๔. กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ สั่งการ ประสาน จังหวัด และ อบต. ดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ประกาศเขตพื้นที่ประสบภัยพิบัติ ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย (ระเบียบกระทรวงการคลัง)

๑๖. กระทรวงยุติธรรม มีหน้าที่ ดำเนินการทางนิติวิทยาศาสตร์ ตรวจพิสูจน์หลักฐานด้านวิทยาศาสตร์และการแพทย์ (สถาบันนิติวิทยาศาสตร์)

๑๗. กระทรวงแรงงาน มีหน้าที่ ฝึกฝน อบรม ฝึกอาชีพและจัดหางานให้ผู้ประสบภัย

๑๘. กระทรวงวัฒนธรรม มีหน้าที่ ซ่อมแซมวัด หรือ ศาสนสถาน โบราณสถาน ที่ประสบภัย

๑๙. กระทรวงวิทยาศาสตร์ มีหน้าที่ จัดทำคลังข้อมูลดาวเทียม ผลงานวิจัยเทคโนโลยีเพื่อประโยชน์ต่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๒๐. กระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่ ให้ความรู้แก่นักเรียน นักศึกษา และประชาชนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๒๑. กระทรวงสาธารณสุข มีหน้าที่ จัดเตรียม จัดหาทรัพยากรทางการแพทย์ และการสาธารณสุขเพื่อเตรียมพร้อมทันทีเมื่อเกิดภัย

๒๒. สถาบันการแพทย์ฉุกเฉิน มีหน้าที่ เป็นหน่วยงานกลางประสานภาครัฐ เอกชน ทั้งในและต่างประเทศที่ดำเนินการเกี่ยวกับการแพทย์ฉุกเฉิน

๒๓. กระทรวงอุตสาหกรรม มีหน้าที่ ดูแลระบบป้องกันอุบัติเหตุจากสารเคมี และวัตถุอันตราย

๒๔. การประปา มีหน้าที่ บำรุงรักษาแก้ไข ฟันฟูระบบน้ำประปา

๒๕. การไฟฟ้า มีหน้าที่ ควบคุมป้องกันอันตรายอันเกิดจากระบบไฟฟ้า

๒๖. สภากาชาดไทย มีหน้าที่ ให้การบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยในด้าน โลหิต ยา เวชภัณฑ์ และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ

๒๗. มูลนิธิราชประชานุเคราะห์ มีหน้าที่ จัดหาอาสาสมัคร และสงเคราะห์ ผู้ประสบภัย

๒๘. ศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน มีหน้าที่ประสานงาน อาสาสมัครประเภทต่างๆ เพื่อสนับสนุนผู้อำนวยการแต่ละระดับเมื่อมีการร้องขอ

๒๙. องค์กรเอกชน มูลนิธิภาคเอกชน มีหน้าที่ สนับสนุนช่วยเหลือศูนย์ อำนวยการเฉพาะกิจแต่ละระดับ

สาระสำคัญของส่วนที่ ๒ กระบวนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

เป็นการกำหนดขอบเขตของการบริหารจัดการสาธารณภัยแบบบูรณาการของ หน่วยปฏิบัติกิจการ หน่วยสนับสนุน หน่วยบรรเทาทุกข์และฟื้นฟูอย่างชัดเจน ทั้งในระดับจังหวัด / กทม. ตามระดับความรุนแรงตามที่ได้กำหนดไว้ ๑๔ ประเภท

สาระสำคัญของส่วนที่ ๓ กระบวนการป้องกันและบรรเทาภัยด้านความมั่นคง

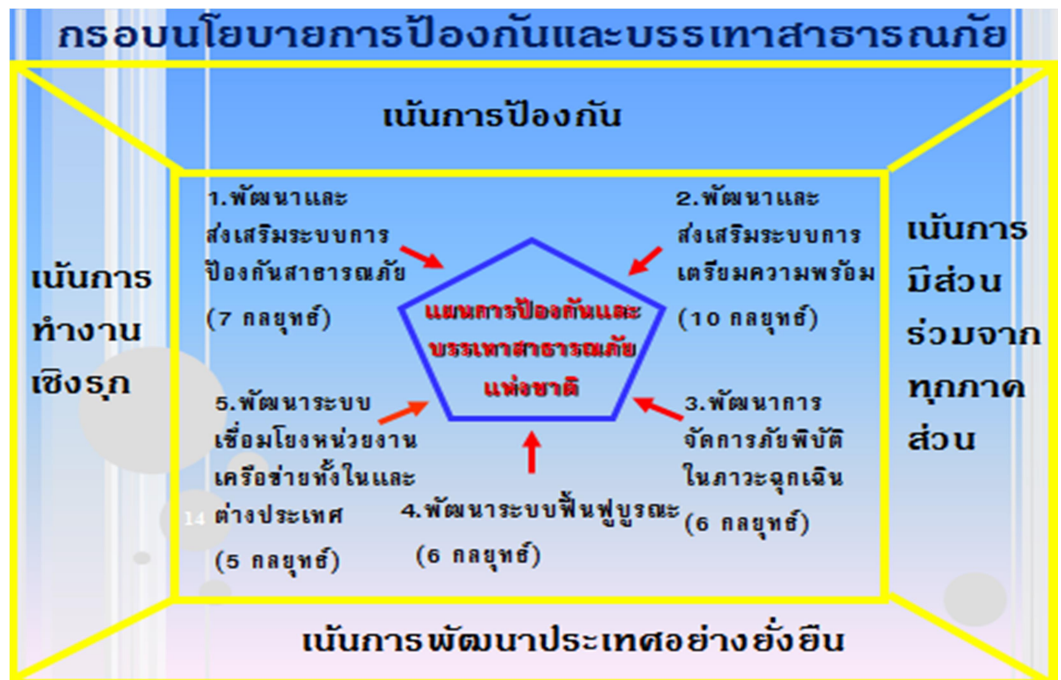
เป็นการกำหนดขอบเขตของการบริหารจัดการสาธารณภัยแบบบูรณาการของ หน่วยปฏิบัติกิจการ หน่วยสนับสนุน หน่วยบรรเทาทุกข์ และฟื้นฟูอย่างชัดเจน ทั้งในระดับจังหวัด / กทม. ตามระดับความรุนแรงตามที่ได้กำหนดไว้ ๔ ประเภท

แผนภาพที่ ๑ - ๑ : องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของ กปภ.ช.



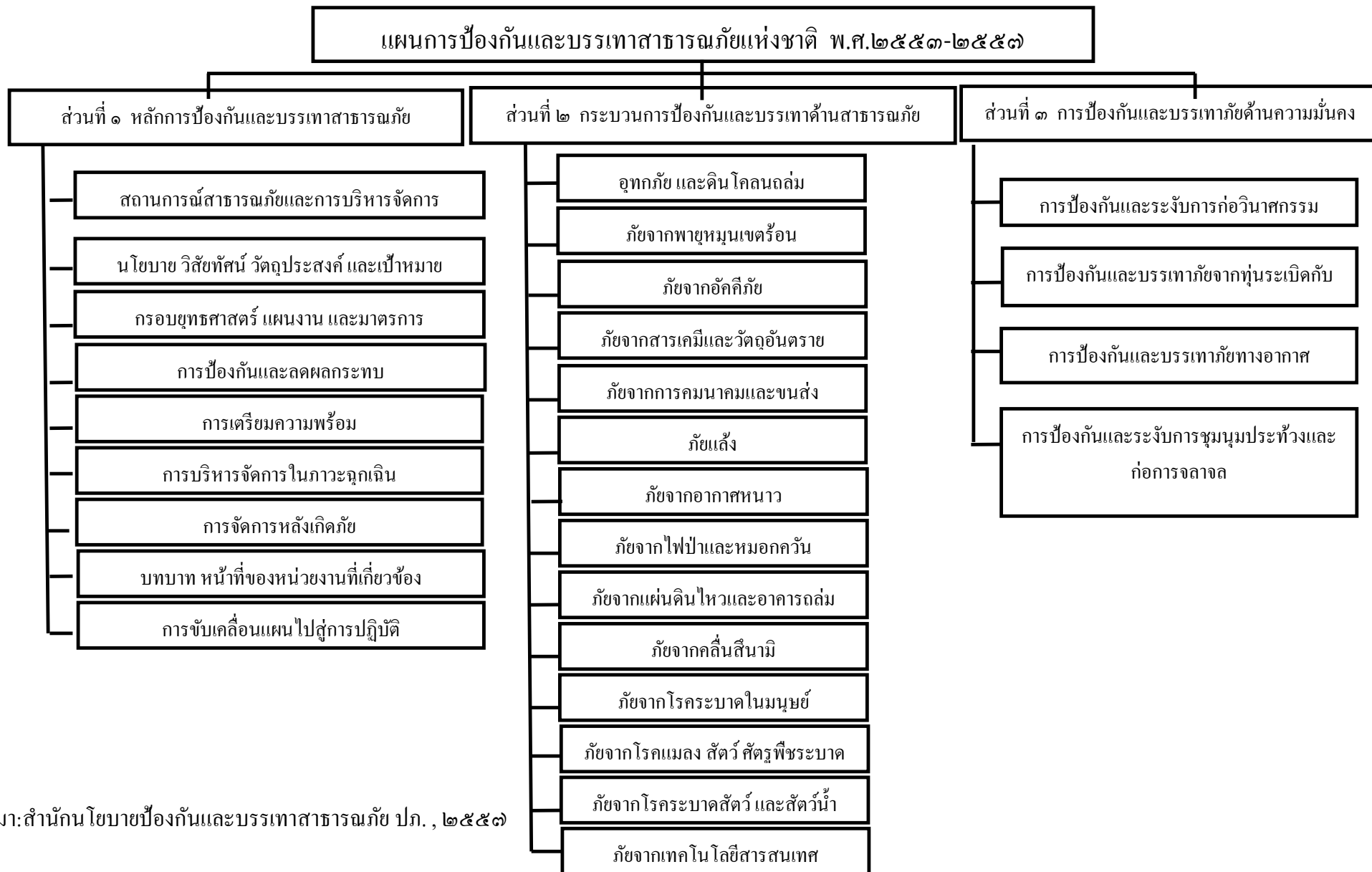
ที่มา : สำนักนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปภ. , ๒๕๕๗

แผนภาพที่ ๑ - ๒ : กรอบนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย



ที่มา : สำนักนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปภ. , ๒๕๕๗

แผนภาพที่ ๓ - ๓ : โครงสร้างแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓ - ๒๕๕๗



๒๗

ที่มา: สำนักนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปก. , ๒๕๕๓

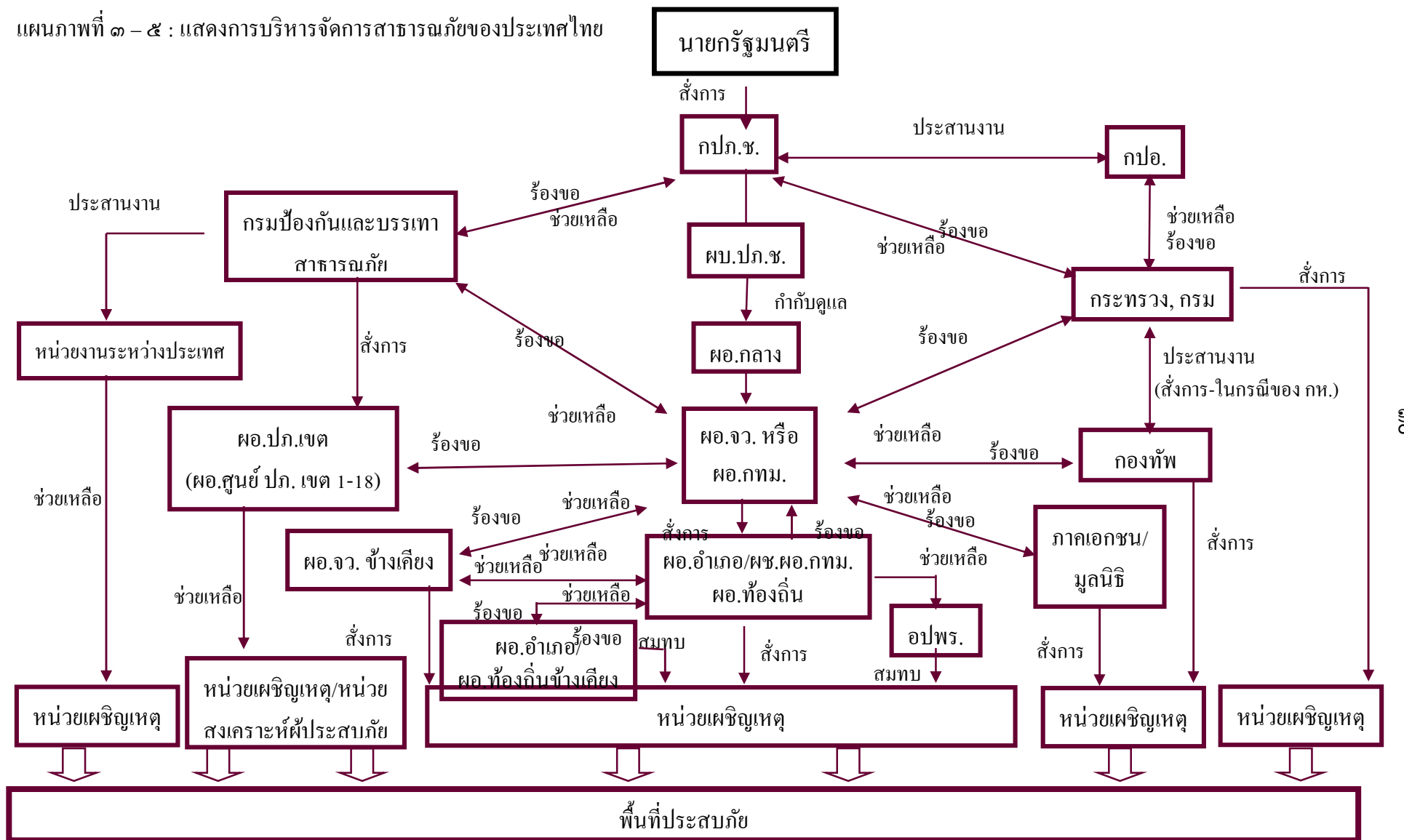
แผนภาพที่ ๓ - ๔ : การจัดตั้งองค์กรปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

การจัดตั้งองค์กรปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย



ที่มา : สำนักนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปภ. , ๒๕๕๗

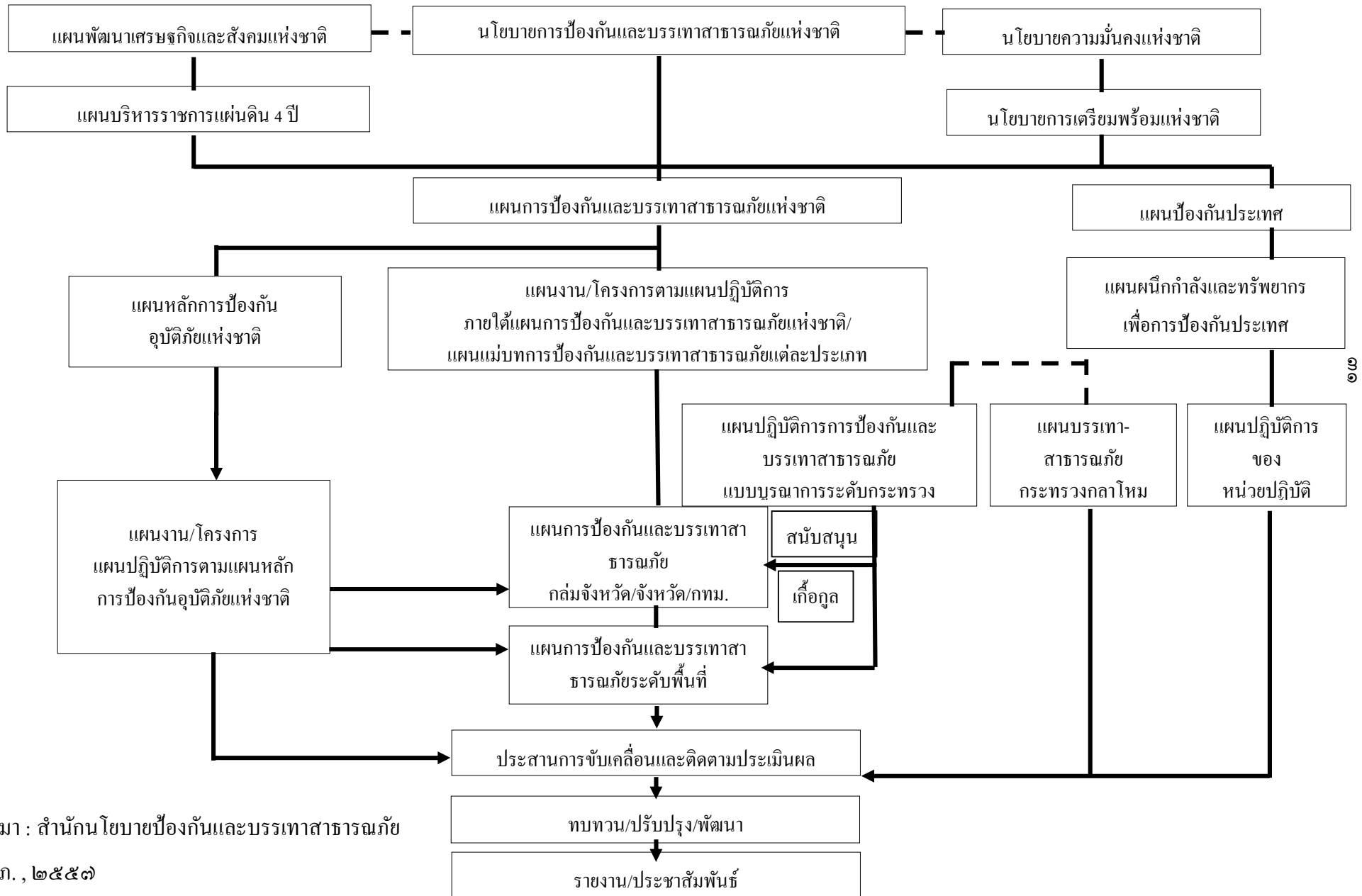
แผนภาพที่ ๓ - ๕ : แสดงการบริหารจัดการสาธารณสุขของประเทศไทย



๑๑

ที่มา : สำนักนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปภ. , ๒๕๕๗

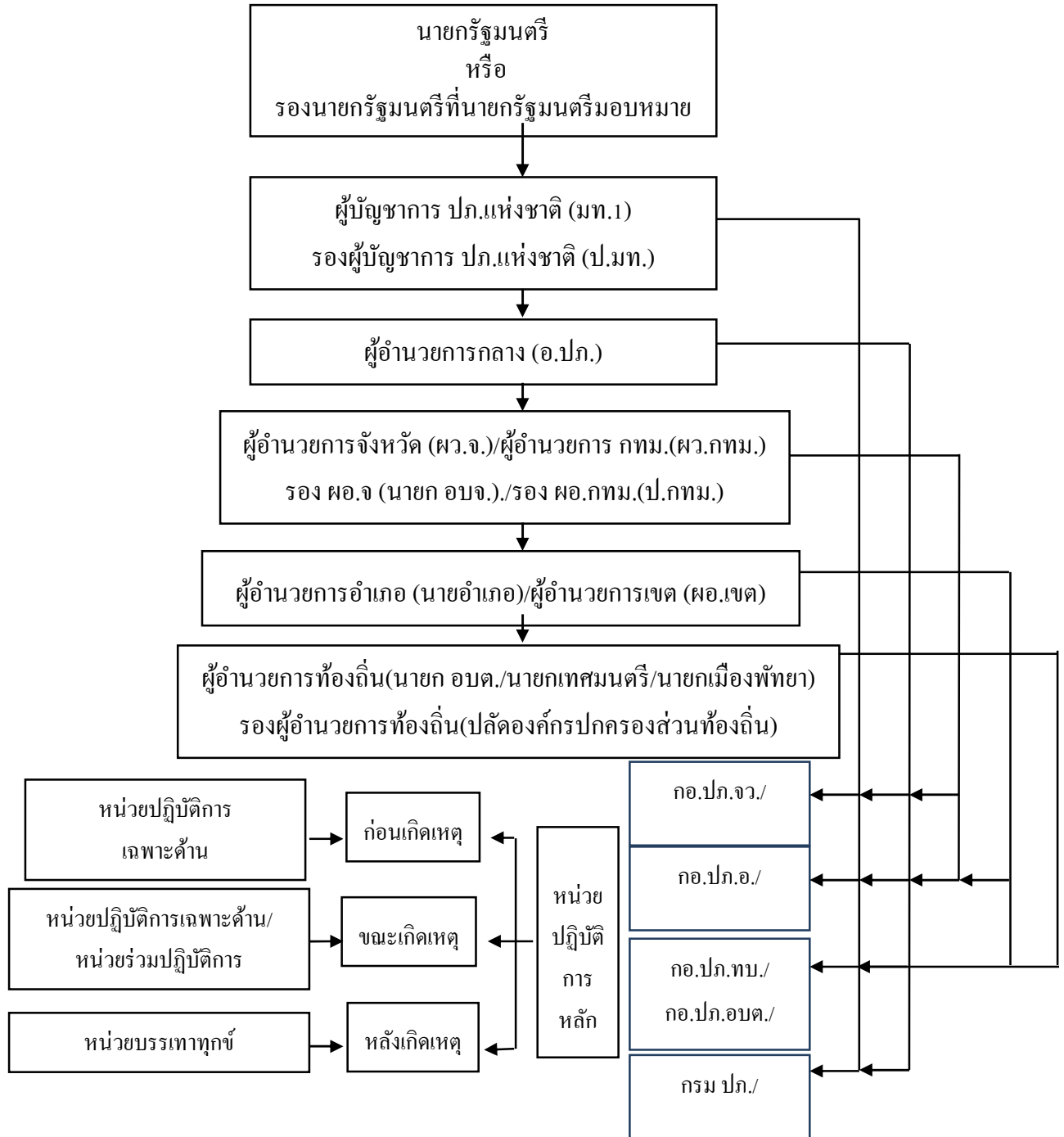
แผนภาพที่ ๓ - ๖ : ความเชื่อมโยงแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติกับแผนอื่นๆ



ที่มา : สำนักนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย  
ปก. , ๒๕๕๖



แผนภาพที่ ๓ - ๗ : แผนผังระบบสั่งการและปฏิบัติการ



ที่มา : สำนักนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปภ. , ๒๕๕๗

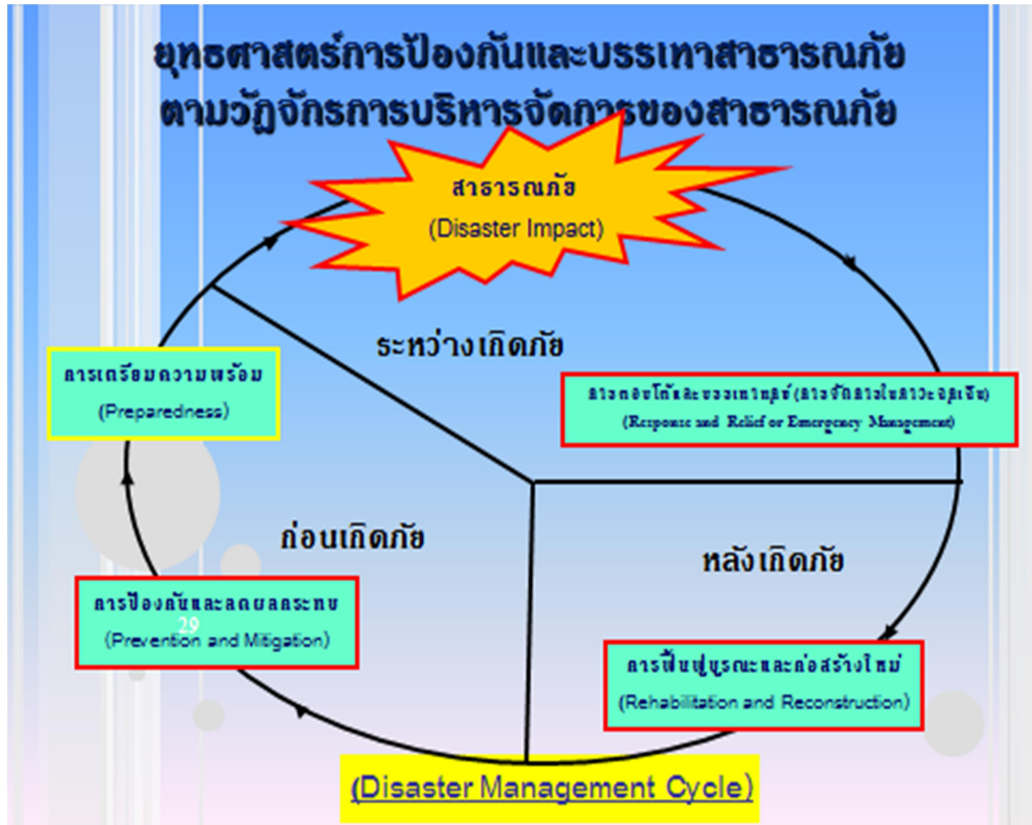
แผนภาพที่ ๑ – ๘ : ระดับความรุนแรงของสาธารณภัย

**□ ระดับความรุนแรงของสาธารณภัย**

ระดับ	ความรุนแรง	การจัดการ
1	สาธารณภัยที่เกิดขึ้นทั่วไป หรือมีขนาดเล็ก	ผอ.ท้องถิ่น / ผอ.อำเภอ ควบคุม สถานการณ์
2	สาธารณภัยขนาดกลาง	ผอ.จังหวัด / ผอ.ภทพ. ควบคุมสถานการณ์
3	สาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มี ผลกระทบรุนแรง กว้างขวาง	ผู้อำนวยการกลาง / ผบ.ป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยแห่งชาติ ควบคุมสถานการณ์
4	สาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มี ผลกระทบร้ายแรงอย่างยิ่ง	นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ควบคุมสถานการณ์

ที่มา : สำนักนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปก. , ๒๕๕๖

แผนภาพที่ ๓- ๕ : ยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามวัฏจักรการบริหารจัดการของสาธารณภัย



ที่มา : สำนักนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปก. , ๒๕๕๗

## กองทัพไทยกับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ

กระทรวงกลาโหมได้จัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหมมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นผู้อำนวยการศูนย์บรรเทาสาธารณภัย และมีผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกลาโหมเป็นเลขานุการ พร้อมกันนี้ได้มอบให้กองบัญชาการกองทัพไทยในฐานะหน่วยขึ้นตรงกระทรวงกลาโหมจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองบัญชาการกองทัพไทย มีผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นผู้อำนวยการศูนย์บรรเทาสาธารณภัย และมีเจ้ากรมกิจการพลเรือนทหารเป็นเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยการ ประสานงาน สั่งการและกำกับดูแลการปฏิบัติเกี่ยวกับ การป้องกันแก้ไขอุบัติเหตุและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ กองบัญชาการกองทัพไทย ได้ปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือผู้

ประสบสาธารณภัย และเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในหมวด ๕ มาตรา ๑๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ว่า “รัฐต้องจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราช ความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ผลประโยชน์แห่งชาติและการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อการพัฒนาประเทศ” และเพื่อให้ สอดคล้องกับ พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.๒๕๒๒ ตลอดจน เพื่อให้สอดคล้องกับ แผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๘ จึงได้จัดทำแผนบรรเทาสาธารณภัยศูนย์บรรเทา สาธารณภัยกองบัญชาการกองทัพไทยเพื่อเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานให้เกิด ประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

### วัตถุประสงค์

๑. เพื่อให้การปฏิบัติงานในด้านการบรรเทาสาธารณภัยของศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองบัญชาการกองทัพไทยให้เป็นด้วยความเรียบร้อยอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล สูงสุด

๒. เพื่อกำหนดมาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยรวมทั้งเพื่อจัดระบบ การดำเนินงานให้เป็นไปอย่างมีขั้นตอน สามารถรองรับกับสถานการณ์ภัยพิบัติตามลักษณะความ เสี่ยงภัยในทุกขั้นตอน ของการดำเนินการบรรเทาสาธารณภัยทั้งในห้วงก่อนเกิดภัยขณะเกิดภัย และ ภายหลังภัยได้ผ่านพ้นไปแล้ว

๓. เพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการป้องกัน การเตรียมความพร้อม การระงับและ บรรเทา รวมทั้ง การฟื้นฟูบูรณะให้เป็นไปอย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุดใน ทุกสถานการณ์

๔. เพื่อให้หน่วยขึ้นตรงกองบัญชาการกองทัพไทย ส่วนราชการต่างๆ ภาคเอกชน องค์กร มูลนิธิ การกุศลและประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการบรรเทาสาธารณภัยได้รับทราบและเข้าใจ ภารกิจ หลักการขั้นตอน และวิธีการดำเนินงานอย่างชัดเจนรวมทั้งได้มีส่วนร่วมในการบรรเทา สาธารณภัย

๕. เพื่อให้การช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยพิบัติเป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุน ราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ ระเบียบกระทรวง การคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกาศกระทรวงกลาโหม เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบ ภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน และคำสั่งสำนักงานปลัด กระทรวงกลาโหม เรื่องการจัดสรรเงินอุดหนุนราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน

## ขอบเขต

๑. แผนบรรเทาสาธารณภัยฉบับนี้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๕๒๒ และแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๘ โดยมีผลบังคับใช้เฉพาะภัยพิบัติที่เกิดจากธรรมชาติ และอุบัติเหตุเท่านั้น ทั้งนี้ไม่รวมถึงภัยที่เกิดจากการสู้รบหรือภัยสงคราม

๒. ดำเนินการช่วยเหลือเพื่อป้องกันและบรรเทาอันตรายจากภัยพิบัติที่เกิดแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐจากสาธารณภัย ได้แก่ ภัยจากอุทกภัย วาตภัย และโคลนถล่ม ภัยจากอัคคีภัย ภัยจากแผ่นดินไหวและอาคารถล่ม ภัยจากไฟป่า ภัยจากสารเคมีและวัตถุอันตราย ภัยจากอากาศยาน ภัยจากการคมนาคมและขนส่ง ภัยจาก ภัยแล้ง ภัยจากโรคระบาดสัตว์ ภัยจาก โรคแมลง สัตว์ และศัตรูพืช

๓. ดำเนินการบรรเทาสาธารณภัย ด้วยยุทธโศปกรณ์และกำลังพลที่มีอยู่ในที่ตั้งหน่วยทหารนั้นๆ โดย ประสานการปฏิบัติกับส่วนราชการ ภาคเอกชน และประชาชนในพื้นที่ที่เกิดภัยพิบัติ

๔. การปฏิบัติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของฝ่ายพลเรือน หรือแผนของรัฐบาลให้พึงหลีกเลี่ยง หรือประสานการปฏิบัติให้เข้าใจในการปฏิบัติซึ่งกันและกัน

๕. ให้ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยทุกระดับหน่วย จัดทำแผนการปฏิบัติเกี่ยวกับการป้องกันแก้ไข และ บรรเทาภัยพิบัติที่เกิดจากธรรมชาติและอุบัติเหตุ รวมทั้งแผนการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติของหน่วย และ พิจารณาทบทวนหรือปรับปรุงแผนดังกล่าวให้มีความเหมาะสม และสอดคล้องกับแผนฉบับนี้

๖. จัดวางระบบการรับ - แจ้งข่าวสารสาธารณภัยกับหน่วยต่างๆ พร้อมทั้งติดตามสถานการณ์และดำเนินการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับสาธารณภัย การช่วยเหลือประชาชน รวมทั้งให้คำแนะนำการปฏิบัติต่างๆ ในการป้องกันภัยพิบัติให้ประชาชนได้รับทราบอย่างต่อเนื่อง

## เป้าหมาย

๑. เพื่อการจัดทำแผนและสามารถนำมาตรการในการลดหรือหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดสาธารณภัยมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

๒. เพื่อให้มีการดำเนินการควบคุมสถานการณ์และดูแลชุมชนในพื้นที่เสี่ยงภัยรวมทั้งเพื่อสนับสนุนกิจกรรม และลดผลกระทบจากสาธารณภัยในชุมชน

๓. เพื่อให้การดำเนินงานบรรเทาสาธารณภัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินได้อย่างทันท่วงทีตลอดจนทำการฟื้นฟูบูรณะให้เข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็วที่สุด

จากสถานการณ์ต่างๆ ที่ผ่านมาเป็นกระแสและเงื่อนไขที่ทำให้ประเทศไทยต้องเร่งพัฒนา และเร่งปรับเปลี่ยนเพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลกอย่างมีเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ การพัฒนาประเทศเพื่อนประเทศให้ถึงเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพโดยเร็ว และผลักดันให้ ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศแนวหน้าของสังคมโลก ทั้งนี้กุญแจที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ คือ การ พัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน นับตั้งแต่ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติ ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้นมา การบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยได้พัฒนา มาถึงระดับหนึ่ง จนกระทั่งมีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่เมื่อ ปี พ.ศ.๒๕๔๕ จึงได้มีการจัดตั้งกรม ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สังกัดกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานรับผิดชอบด้านการบริหาร จัดการภัยพิบัติของประเทศในขณะเดียวกันกระทรวงกลาโหม ก็ได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรในการ บริหารงานบรรเทาสาธารณภัยเช่นกัน เพื่อรับผิดชอบในการป้องกันและการบรรเทาสาธารณภัย โดยตรง ควบคู่ไปกับการพัฒนาประเทศ เนื่องจากการกิจดังกล่าวมีความเชื่อมโยงกับการพัฒนาด้าน เศรษฐกิจและด้านสังคมที่มีผลโดยตรงต่อความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในสังคม ปัจจุบันสำคัญสำหรับการพัฒนาการป้องกันภัยของประเทศในอนาคตประกอบด้วย

๑. การป้องกันการบริหารจัดการภัยพิบัติในเชิงรุกจะสามารถลดความสูญเสียและ ลดผลกระทบจากภัยพิบัติได้เป็นอย่างมาก ทั้งนี้มีผลการศึกษาจากหน่วยงานต่างประเทศหลายแห่ง ที่พบว่า การลงทุนสำหรับ การป้องกันภัยพิบัติ จำนวน ๑ บาท จะเป็นผลให้สามารถลดความสูญเสีย และลดผลกระทบจากภัยพิบัติมูลค่า สูงถึง ๘ บาท จะเห็นได้ว่าประเทศที่พัฒนาแล้วทุกประเทศได้ ใช้กลยุทธ์เชิงรุกในการบริหารจัดการภัยพิบัติทั้งสิ้น

๒. การมีส่วนร่วม การบริหารจัดการภัยพิบัติในห้วงระยะเวลาที่ผ่านมาจะเน้น เฉพาะให้ภาครัฐเป็นหน่วยงานหลัก โดยปราศจากการคำนึงถึงขีดความสามารถของภาคเอกชน องค์กร/มูลนิธิการกุศล/ประชาชน นอกจากนี้การปฏิบัติงานเพื่อแก้ปัญหาภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในประเทศ จะอยู่ในลักษณะต่างหน่วยต่างทำ ซึ่งเป็นการดำเนินงาน โดยปราศจากการมีส่วนร่วมแบบบูรณาการ ในลักษณะการผนึกกำลังอย่างมีระบบนับเป็นสิ่งท้าทายที่ กองบัญชาการกองทัพไทย ต้องสร้างการ มีส่วนร่วมดังกล่าวให้ได้โดยเร็ว เนื่องจากในทุกภาคส่วนต่างก็มีศักยภาพและประสบการณ์ของตน ที่สร้างสมมาช้านาน เพียงแต่ขาดระบบการบูรณาการที่ดีและขาดหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ

๓. ความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการ การมีรูปแบบในการบริหารจัดการอย่าง มีเอกภาพโดยใช้ ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ที่มีผู้บัญชาการเหตุการณ์เพียงคนเดียวอยู่ใน กองบัญชาการ (ส่วนหน้า) ที่ผนึก กำลังจากทุกภาคส่วนในหนึ่งเหตุการณ์ ผู้บัญชาการเหตุการณ์ และคณะของผู้ที่ปฏิบัติงานนี้จะปฏิบัติหน้าที่ ตามรูปแบบที่กำหนดขึ้น โดยจะปราศจากการแทรกแซง

จากบุคคลภายนอก เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุตาม วัตถุประสงค์อย่างทันเหตุการณ์ทั้งนี้ในการกำหนดระดับของผู้บัญชาการเหตุการณ์จะขึ้นอยู่กับระดับความรุนแรงของภัยพิบัติที่เกิดขึ้น

๔. การสร้างระบบบริหารจัดการภัยพิบัติโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน การลดผลกระทบจากภัยพิบัติให้ได้ มากที่สุดนั้น ควรเกิดจากการสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยในสังคมไทยเสียใหม่ โดยการมอบหน้าที่ให้กับคนไทยทุกคนมีหน้าที่ในการเตรียมตนเองในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นในชั้นต้น สำหรับชุมชนหรือ หมู่บ้านทุกแห่ง จะต้องมีการจัดองค์กรขึ้นสำหรับการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติที่มีความรุนแรง ในระดับหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนและชุมชนมีความพร้อมที่จะเผชิญกับเหตุการณ์เบื้องต้นได้ด้วยตนเองก่อนที่หน่วยงานภายนอกจะเข้ามาช่วยเหลือ ในการกำหนดแนวปฏิบัติดังกล่าวจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพ ในการบริหารจัดการภัยพิบัติและลดความสูญเสียได้เป็นอย่างมากในภาพรวมของประเทศ เนื่องจาก ชุมชนประชาชน และหน่วยงานที่รับผิดชอบมีขีดความสามารถในการแก้ไขสถานการณ์ได้อย่างเป็นระบบ

๕. การมีระบบการเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ ระบบการเตือนภัยที่ดีควรมี ๒ ระดับ ที่ต้องสอดคล้องประสานกัน ได้แก่ ระดับชุมชน และระดับประเทศ ระบบการเตือนภัยระดับชุมชนจะเป็นระบบอย่างง่ายที่ประชาชนเป็นผู้ใช้เครื่องเตือนภัยด้วยตนเอง และใช้ข้อมูลที่ได้มาเตือนภัยให้ชุมชนของตนเอง เช่น ชุมชนในพื้นที่เสี่ยงภัยควรมีเครื่องวัดปริมาณน้ำฝนสำหรับชุมชน ซึ่งชุมชนนั้นก็มิอาจขาดการไปตรวจสอบปริมาณน้ำฝนในช่วงวันที่ฝนตกหนัก ซึ่งถ้าปริมาณน้ำฝนอยู่ในระดับอันตรายก็จะส่งข้อมูลข่าวสารการแจ้งเตือนภัยทางวิทยุ โทรทัศน์ อินเทอร์เน็ตจากระดับประเทศ ทุกกระยะ ซึ่งเป็นระบบการเตือนภัยที่ใช้เทคโนโลยีสูง เช่น ระบบโทรมาตร หรือระบบข้อมูลสารสนเทศจากดาวเทียม เป็นต้น แล้วนำข้อมูลที่ได้รับจากทั้งสองส่วนมาพิจารณาการแจ้งเตือนภัยในชุมชนด้วยระบบเสียงตามสาย หรือระบบไซเรน หรือวิธีการอื่นๆ

๖. ระบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพในระบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพทั้งระบบหลักและระบบสำรองจะเป็นสิ่งจำเป็นในการบริหารจัดการภัยพิบัติระบบการสื่อสารหลัก ได้แก่ โทรศัพท์ โทรศัพท์มือถือ โทรสาร วิทยุสื่อสารอินเทอร์เน็ต เสียงตามสาย เป็นต้น ในกรณีการเกิดภัยพิบัติที่รุนแรงและกว้างขวางก็อาจ ทำให้อุปกรณ์การสื่อสารดังกล่าวใช้การไม่ได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องมีระบบการสื่อสารสำรอง เช่น โทรศัพท์แบบมือถือที่ใช้ดาวเทียม เป็นต้น เพื่อไว้เสริมสร้างระบบการสื่อสารให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ สำหรับอำนาจการสั่งการ การประสานงาน การรายงาน และการประชาสัมพันธ์ให้ดำเนินไปได้อย่างทันเหตุการณ์

๗. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหาร จัดการภัยพิบัติโดยการพัฒนาตั้งแต่ระดับประชาชน อาสาสมัคร บุคลากรจากภาคเอกชน องค์กร และมูลนิธิ การกุศล รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของภาครัฐอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้บุคคลและ

กลุ่มบุคคลดังกล่าว ได้เรียนรู้ถึงเทคนิค และวิธีการแก้ไขปัญหายภัยพิบัติให้เท่าทันเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมไปถึงภัยใหม่ที่อาจเกิดขึ้นใหม่ได้นอกจากนี้ควรมีการจัดตั้งสถาบันฝึกอบรมระดับชาติในการต่อต้านภัยประเภทต่างๆ ตามลำดับความเสียหาย

๘. เน้นการสร้างระบบอาสาสมัคร ภายหลังจากการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ ในปี พ.ศ.๒๕๔๕ ทำให้อัตรากำลังบุคลากร เจ้าหน้าที่ภาครัฐต้องมีขนาดเล็กลง ถ้าในกรณีที่เกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่ขึ้นกำลังของเจ้าหน้าที่ภาครัฐอาจไม่เพียงพอ จึงจำเป็นต้องมีการสร้างระบบอาสาสมัครรองรับไว้เป็นการล่วงหน้า ควรมีการกำหนดจำนวนของอาสาสมัครซึ่งคิดเป็นร้อยละต่อสัดส่วนประชากรของประเทศ การมีกฎหมายรองรับ การกำหนดต้นสังกัดของอาสาสมัคร การกำหนดหลักสูตรการฝึกอบรมอาสาสมัคร การจำแนกความถนัดของ อาสาสมัครและการกำหนดสิทธิประโยชน์ของอาสาสมัคร เป็นต้น

๙. การสร้างระบบเครือข่าย นอกจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่ร่วมกันเป็นเครือข่ายองค์กร ภายในประเทศตามที่กล่าวข้างต้นแล้ว ในกรณีที่เกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่จนเครือข่ายองค์กรภายในประเทศไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ การสร้างระบบเครือข่ายร่วมกันกับนานาประเทศจึงเป็นสิ่งจำเป็น นอกจากนี้ การฝึกซ้อมประจำปีควรมีทั้งเครือข่ายองค์กรภายในประเทศ และเครือข่ายองค์กรต่างประเทศเข้ามาร่วมกันเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ในการประเมินการเตรียมความพร้อมรับสถานการณ์ภัยพิบัติที่เลวร้าย

๑๐. เน้นการเรียนรู้จากบทเรียน ในเชิงการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย ที่ผ่านมา ยังไม่เคยมีการนำบทเรียนหรือประสบการณ์จริงจากการเกิดภัยพิบัติในอดีตมาปรับปรุงและพัฒนากระบวนการใน การบริหารจัดการภัยพิบัติอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ควรมีการจัดทำเป็นกรณีศึกษา แล้วนำผลของการศึกษามา ปรับปรุงแก้ไขจุดอ่อนของระบบเดิมให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้นไป สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศที่กำลังพัฒนาอื่นๆ ได้มีการดำเนินการในเรื่องนี้อย่างจริงจังมาช้านานแล้ว

๑๑. เน้นการสร้างระบบประกันภัยในปัจจุบันประเทศไทยยังคงให้ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการจ่ายเงินช่วยเหลือในรูปค่าชดเชยแก่ผู้ประสบภัยตามระเบียบของทางราชการมูลค่าเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยนี้สูงนับพันล้านบาทต่อปี โดยรัฐต้องตั้งงบประมาณที่ได้จากการเก็บภาษีอากรจากประชาชน ซึ่งทำให้มีงบประมาณเหลือจ่ายในการพัฒนาประเทศน้อยลง ดังนั้นเพื่อเป็นการลดภาระของภาครัฐดังกล่าวข้างต้น ควรมีการสร้าง ระบบประกันภัยจากภัยพิบัติให้ครอบคลุมทั้งด้านการเกษตรกรรม และการอุตสาหกรรมทุกพื้นที่ของประเทศอย่างพร้อมเพรียงกัน เนื่องจากอัตราค่าบริการประกันภัยจะลดลงมาก เมื่อมีจำนวนลูกค้าซึ่งมาจากทั่วประเทศ และอัตราค่าบริการจะมีระดับราคาตามระดับความเสียหายของแต่ละพื้นที่



## การจัดตั้งองค์กรปฏิบัติ

การจัดตั้งองค์กรในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตามพระราชบัญญัติป้องกันภัย  
ฝ่ายพลเรือน พ.ศ.๒๕๒๒ แบ่งออกเป็น ๔ ระดับ

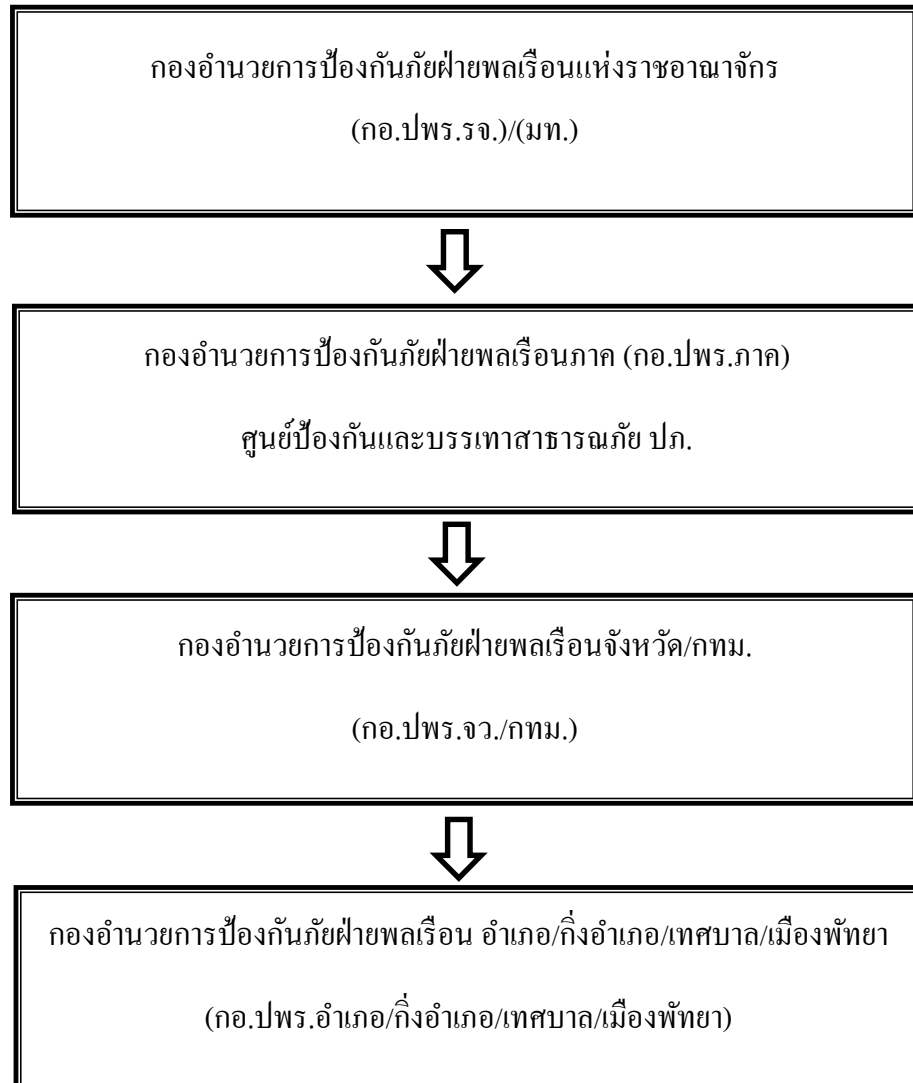
๑. ระดับชาติ ได้แก่ กองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติราชอาณาจักร  
ตั้งอยู่ที่ กระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้อำนวยการ  
ผู้แทนจากทุกส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรภาคเอกชนที่เห็นสมควรเป็นกรรมการ โดยมี  
เจ้าหน้าที่ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นเจ้าหน้าที่หลัก มีหน้าที่รับผิดชอบการ  
ปฏิบัติการประสานงานกิจการเกี่ยวกับการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนทั่วราชอาณาจักรตามนโยบายของ  
คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ

๒. ระดับภาค ได้แก่ กองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนภาค ประกอบด้วย  
ผู้ที่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย มอบหมายให้เป็นผู้ผู้อำนวยการ ผู้แทนส่วนราชการและ  
ภาคเอกชนร่วมในกองอำนวยการพื้นที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานเป็นไปตามคำสั่งของผู้ผู้อำนวยการ  
ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักร โดยมีศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกัน  
และบรรเทาสาธารณภัย ทำหน้าที่เป็นสำนักงานกองอำนวยการมีหน้าที่รับผิดชอบประสานงาน  
ติดตามผลการปฏิบัติตามนโยบายของคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ ช่วยเหลือ  
สนับสนุนการปฏิบัติการของกองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด

๓. ระดับจังหวัด ได้แก่ กองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดทั้ง ๗๕ แห่ง  
และกองอำนวยการ ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนกรุงเทพมหานคร ๑ แห่ง ประกอบด้วยผู้ว่าราชการ  
จังหวัดและ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้ผู้อำนวยการตามลำดับ โดยจังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบ  
เป็นหน่วยหลักในการป้องกันบรรเทา และฟื้นฟูภัยฝ่าย พลเรือนที่เกิดขึ้นในพื้นที่รับผิดชอบ

๔. ระดับพื้นที่ ได้แก่ กองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอ/กิ่งอำเภอ/  
เทศบาล/เมืองพัทยา ประกอบด้วย นายอำเภอ/ปลัดอำเภอ/หัวหน้า ส่วนราชการประจำอำเภอ/นายก  
องค์การบริหารส่วนตำบล/ นายกเทศมนตรี/ปลัดเทศบาล/ปลัดเมืองพัทยา เป็นผู้ผู้อำนวยการในการ  
อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในพื้นที่นั้น

แผนภาพที่ ๓-๑๐ : โครงสร้างการจัดองค์กรปฏิบัติในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน



ที่มา : แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย บก.ทท. , ๒๕๕๐

## โครงสร้างการจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม

### โครงสร้างการจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัย

การจัดตั้งองค์กรสำหรับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกระทรวงกลาโหม เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.๒๕๒๒ แผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๘ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๖ ตลอดจน ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๕ จึงจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม องค์กรมีคณะกรรมการและหน่วยงานดังนี้

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็น ผู้อำนวยการศูนย์ฯ
๒. ปลัดกระทรวงกลาโหม เป็น รอง ผู้อำนวยการศูนย์ฯ (๑)
๓. ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็น รอง ผู้อำนวยการศูนย์ฯ (๒)
๔. ผู้บัญชาการทหารบก เป็น ผู้ช่วย ผู้อำนวยการศูนย์ฯ (๑)
๕. ผู้บัญชาการทหารเรือ เป็น ผู้ช่วย ผู้อำนวยการศูนย์ฯ (๒)
๖. ผู้บัญชาการทหารอากาศ เป็น ผู้ช่วย ผู้อำนวยการศูนย์ฯ (๓)
๗. อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกรรมการ
๘. เจ้ากรมเสมียนตรา เป็นกรรมการ
๙. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกลาโหม
๑๐. เจ้ากรมพระธรรมนูญ เป็นกรรมการ
๑๑. เจ้ากรมการเงินกลาโหมเป็นกรรมการ
๑๒. ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกลาโหม เป็นกรรมการและเลขานุการฯ
๑๓. เจ้ากรมกิจการพลเรือนทหาร เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการฯ
๑๔. หัวหน้าศูนย์ประสานงานพัฒนาเพื่อความมั่นคง สำนักนโยบายและแผนกลาโหมเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการฯ

ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

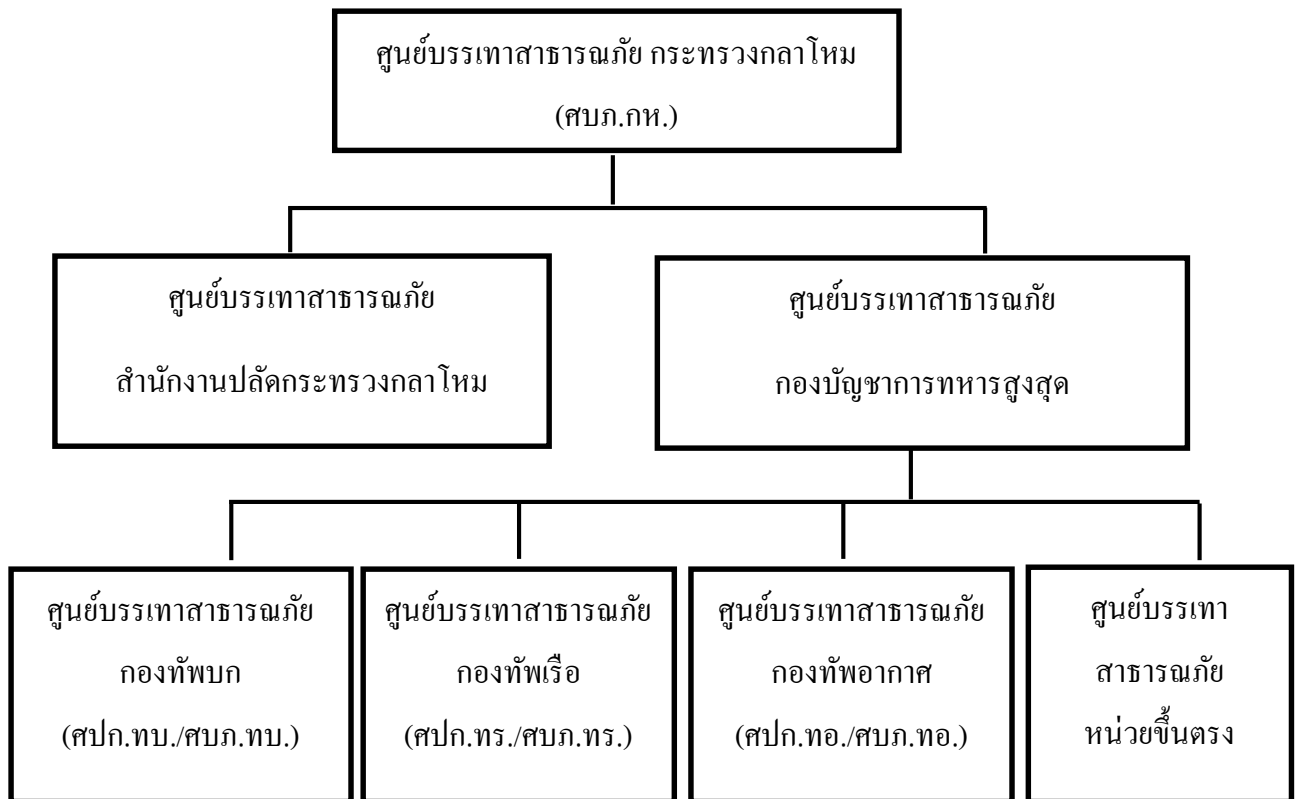
๑. กำหนดนโยบายและแนวทางของกระทรวงกลาโหม เกี่ยวกับการป้องกันแก้ไขบรรเทาภัยพิบัติที่เกิดจากสาธารณภัย และอุบัติภัย รวมทั้งแนวทางการช่วยเหลือผู้ประสบภัย
๒. เป็นศูนย์กลางในการประสานงานกับรัฐบาล และหน่วยงานฝ่ายพลเรือน รวมทั้งภาคเอกชน ในการอำนวยความสะดวก ป้องกัน แก้ไข บรรเทาภัยพิบัติ ที่เกิดจากสาธารณภัย และอุบัติภัยในส่วนที่กระทรวงกลาโหม เกี่ยวข้อง

๓. ติดตามสถานการณ์และเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่ออำนวยความสะดวกและประสานงานให้ส่วนราชการในกระทรวงกลาโหม ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติได้ทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น รวมถึง การอำนวยความสะดวก และประสานการประชาสัมพันธ์ โดยใช้เครื่องมือของส่วนราชการภายในกระทรวงกลาโหม

๔. ให้หน่วยขึ้นตรงกระทรวงกลาโหมและเหล่าทัพ สนับสนุนกำลังพล และข้อมูล เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของฝ่ายเลขานุการศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม เมื่อได้รับการร้องขอและให้เชิญผู้แทนส่วนราชการหรือผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้คำแนะนำ คำปรึกษา หรือร่วมปฏิบัติงาน และขอรับข้อมูลในเรื่องที่เกี่ยวข้องตามความจำเป็น

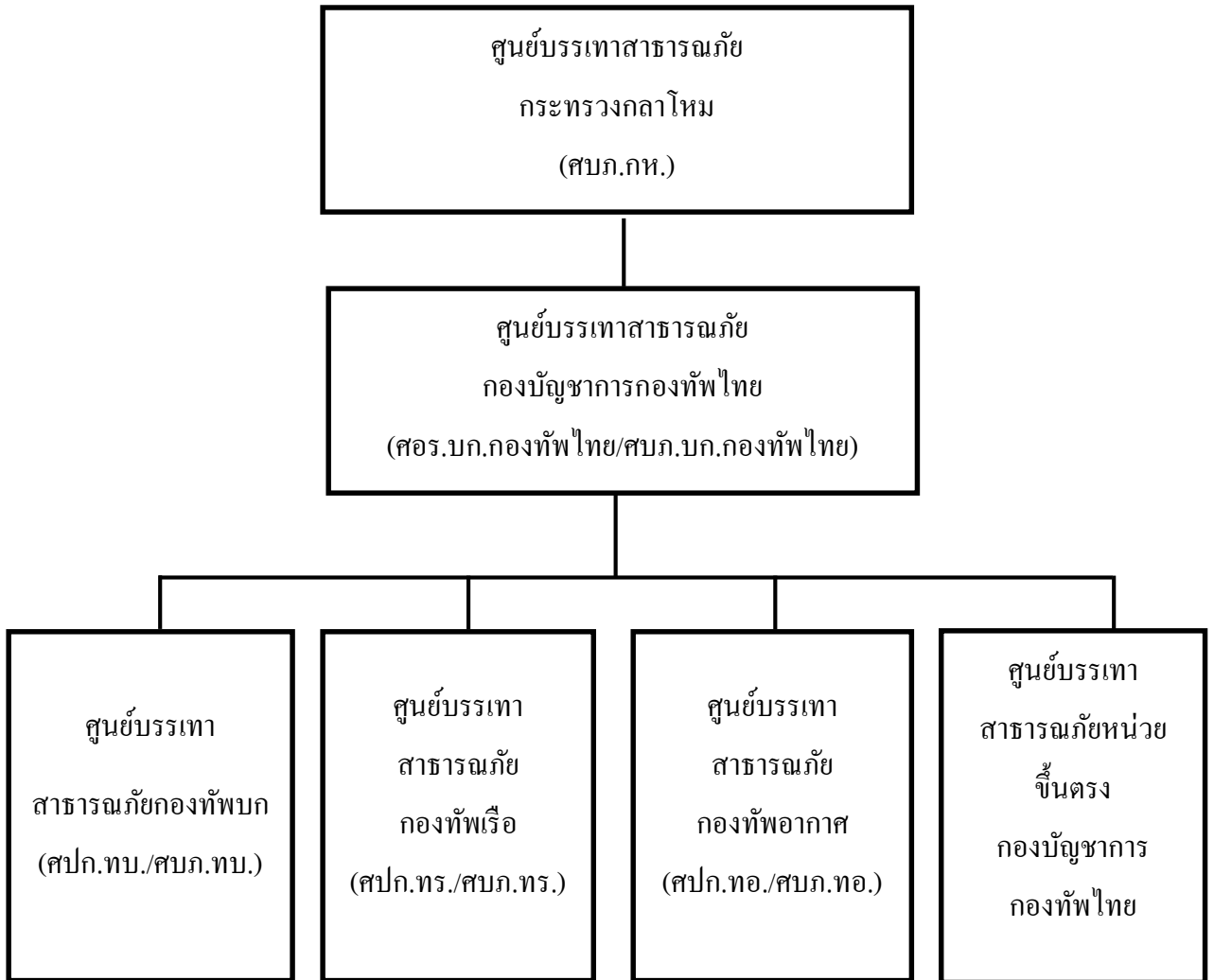
๕. พิจารณาให้ความเห็นชอบ การสนับสนุนเงินอุดหนุนราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ตามที่ส่วนราชการในกระทรวงกลาโหม ร้องขอเพิ่มเติมจากวงเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร เพื่อดำเนินการเบิกจ่ายตามระเบียบ และคำสั่งที่กำหนดต่อไป

แผนภาพที่ ๓-๑๑ : ผังการจัด ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม



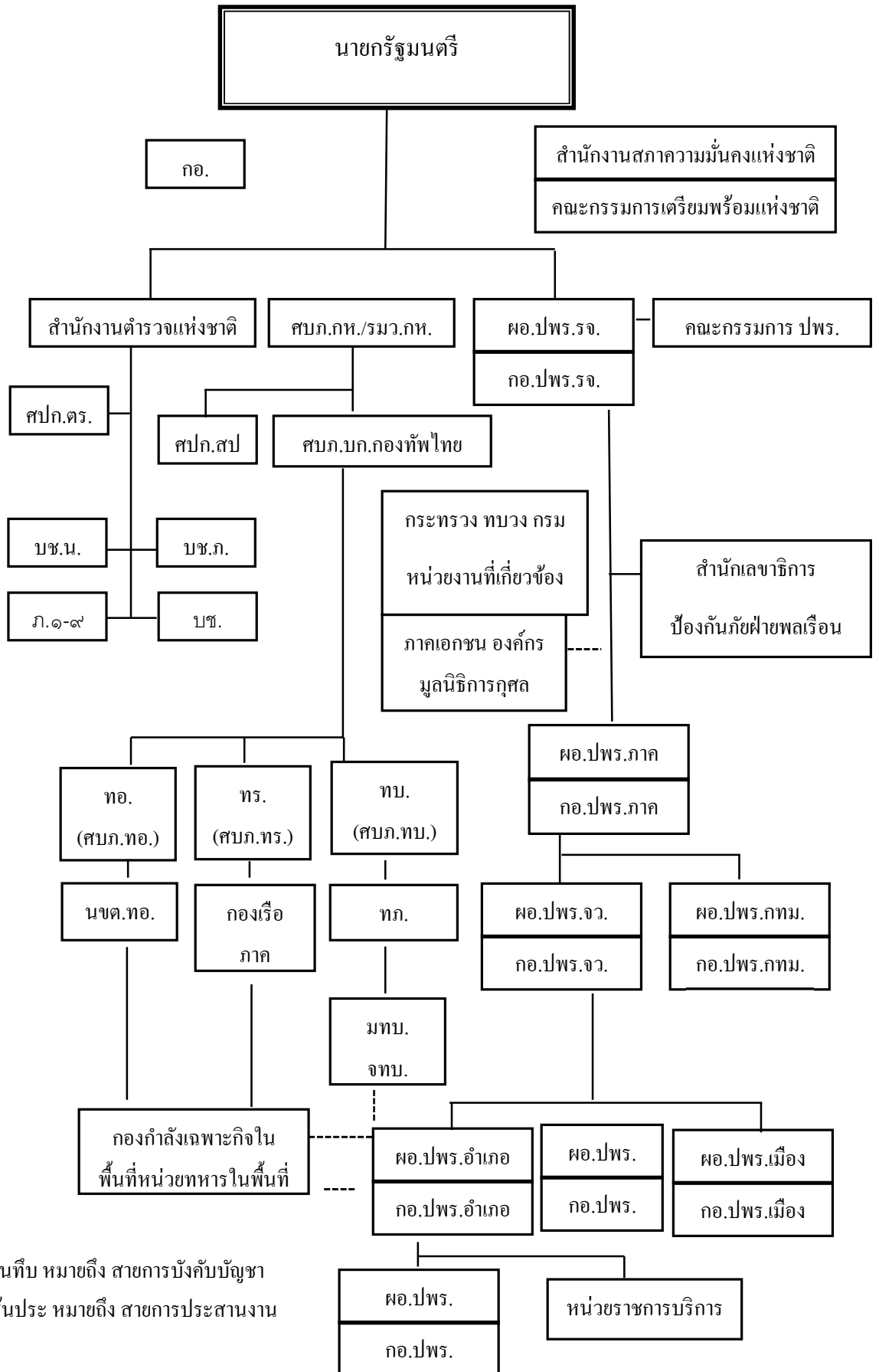
ที่มา : แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย บก.ทท. , ๒๕๕๐

แผนภาพที่ ๓-๑๒ : โครงสร้างศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม



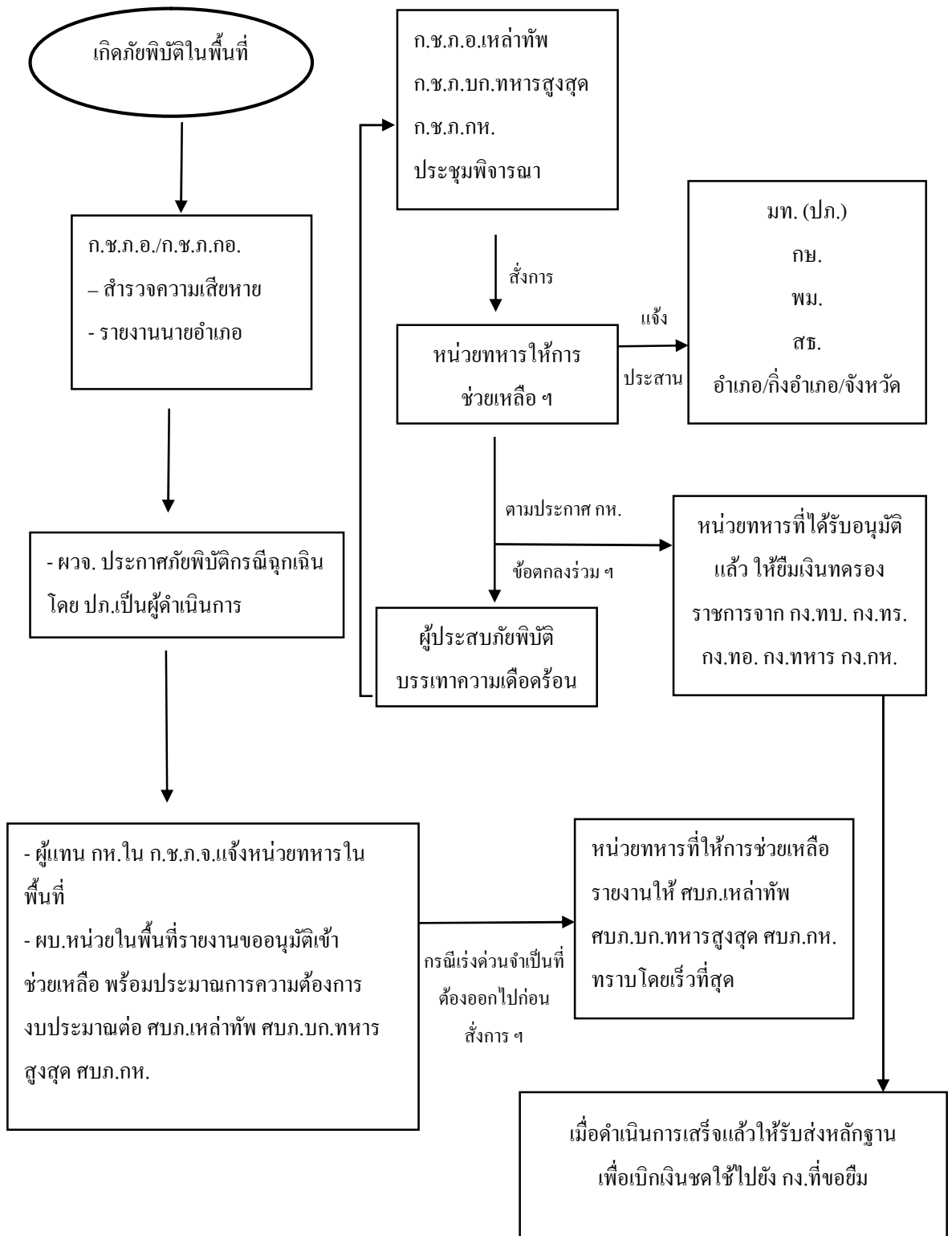
ที่มา : แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย บก.ทท. , ๒๕๕๐

แผนภาพที่ ๓-๑๓ : โครงสร้างการบังคับบัญชาและการประสานงานในภาวะปกติ



หมายเหตุ เส้นทึบ หมายถึง สายการบังคับบัญชา  
เส้นประ หมายถึง สายการประสานงาน

แผนภาพที่ ๓-๑๔ : ขั้นตอนการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ตามระเบียบกระทรวงการคลัง พ.ศ.๒๕๔๖



ที่มา : แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย บก.ทท. , ๒๕๕๐

## บทที่ ๔

# แนวทางการปฏิบัติของประชาคมอาเซียน ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

ประชาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN Association of South East Asian Nations) หรือที่เรียกกันทั่วไปว่าอาเซียน ได้รับการจัดตั้งเมื่อวันที่ ๘ ส.ค.๒๕๑๐ โดยสมาชิก ๕ ประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย พร้อมทั้งได้จัดทำประกาศกรุงเทพฯ หรือ Bangkok Declaration, August 1967 ขึ้นซึ่งถือเป็นข้อสัญญาผูกพันฉบับแรกของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือในด้านต่างๆ ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สันติภาพและความมั่นคง ภายใต้หลักการของสหประชาชาติ ภายใต้กรอบคำประกาศกรุงเทพฯ ค.ศ.๑๙๖๗ คณะรัฐมนตรีอาเซียนได้ริเริ่มความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติขึ้นเป็นครั้งแรก โดยร่วมกันจัดตั้งคณะกรรมการอาเซียนด้านการส่งเสริมกิจกรรมทางสังคมและวัฒนธรรม (ASEAN Permanent Committee on Socio – Cultural Activities) เพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทางด้านสวัสดิการ สังคม การวางแผนครอบครัว การป้องกันมลพิษ การควบคุมการติดยาเสพติด การจัดการภัยพิบัติโดยมีข้อความที่ปรากฏใน Terms of Reference ของคณะกรรมการดังกล่าวคือ “ประเทศอาเซียนส่งเสริมให้มีความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดในเรื่อง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม เทคนิค วิทยาศาสตร์ และการอำนวยความสะดวกต่างๆ ซึ่งรวมถึงการดำเนินกิจกรรม โครงการ ด้านสังคมและมนุษยธรรม เช่น การดำเนินกิจกรรมเพื่อต่อสู้กับภัยธรรมชาติและ กิจกรรมที่เกี่ยวข้อง”

ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.๑๙๗๖ ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียน ได้จัดประชุมที่ บาหลี อินโดนีเซีย และได้ร่วมลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในอาเซียน ๒ (The Declaration of ASEAN Concord or Bali Concord I) ซึ่งมีการบรรจุเรื่องเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติไว้เป็นหลักการว่า “ภัยพิบัติทางธรรมชาติ และภัยอื่นๆ สามารถเป็นปัจจัยหยุดยั้งการก้าวเดินในการพัฒนาของประเทศสมาชิกได้ ดังนั้นประเทศสมาชิกจะให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ประเทศที่ประสบภัย ตามกำลังและขีดความสามารถที่มีอยู่”



ปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในอาเซียน ฉบับที่ ๒ หรือข้อตกลงบาหลี่ ๒ (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord II) ได้มีกำหนดเป้าหมายการจัดตั้ง “ประชาคมอาเซียน” (ASEAN Community) ภายในปี ๒๕๕๘ ซึ่งประกอบด้วย ๓ เสาหลัก คือ

๑. ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน

๒. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

๓. ประชาสังคม และวัฒนธรรมอาเซียน โดยมีแผนการจัดตั้งประชาคมอาเซียน พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๕๘ (Roadmap for ASEAN Community 2009 – 2015) เป็นแนวทางในการดำเนินความร่วมมือทั้ง ๓ เสาหลัก ดังกล่าว

แผนงานการจัดตั้งประชาคมอาเซียนปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๘ กล่าวถึงความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติไว้ในเสาหลักด้านประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ข้อ B5 ประกอบด้วยกิจกรรมเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างทหารและพลเรือนในการตอบสนองต่อสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ การจัดทำมาตรฐานวิธีปฏิบัติสำหรับการเตรียมความพร้อมระดับภูมิภาค การประสานร่วมด้านการบรรเทาภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน การเสริมสร้างขีดความสามารถด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของอาเซียน การพัฒนายุทธศาสตร์สำหรับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมและความร่วมมือด้านการบรรเทาภัยพิบัติและเสาหลักด้านประชาสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ข้อ B7 กล่าวถึงมาตรการในการดำเนินการตามความตกลงอาเซียนฯ ภายในปี ๒๕๕๘ การสนับสนุนการจัดตั้งและการดำเนินงานของ AHA Center การเสริมสร้างขีดความสามารถในสาขาที่มีความจำเป็นเร่งด่วน การสร้างเครือข่ายอาเซียนเพื่อแบ่งปันข้อมูล การส่งเสริมความตระหนักและการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมและพร้อมรับมือภัยพิบัติในชุมชน การจัดโครงการอาสาสมัครอาเซียน

### คณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ

คณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ (ASEAN Committee on Disaster Management) หรือ ACDM เป็นกลไกหลักของอาเซียนในการดำเนินความร่วมมือด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติร่วมกันของประเทศสมาชิกในภูมิภาค ซึ่งแรกเริ่มกลไกดังกล่าวได้ถูกจัดตั้งขึ้นในลักษณะของคณะผู้เชี่ยวชาญด้านภัยพิบัติของประเทศอาเซียน (ASEAN Experts Group on Natural Disaster) ในปี ค.ศ. ๑๙๙๓ เพื่อให้ครอบคลุมภารกิจด้านภัยพิบัติทั้งจากภัยธรรมชาติและภัยจากมนุษย์ และท้ายที่สุดได้เปลี่ยนชื่อเป็น คณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ ในการประชุมครั้งที่ ๑๒ เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๒ วัตถุประสงค์สำคัญของการเปลี่ยนแปลงสถานภาพดังกล่าวคือ เพื่อให้มีการประชุมประจำปีของ ACDM และให้มีการดำเนินการในเชิงรุก (Proactive) ในการจัดการภัยพิบัติภายใต้กรอบความร่วมมือของภูมิภาคอาเซียน

วิสัยทัศน์ ACDM ได้วาดฝันให้ภูมิภาคอาเซียนมีความเข้มแข็งพร้อมรับมือภัยพิบัติ โดยการช่วยเหลือและแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน เพื่อลดผลกระทบจากภัยพิบัติซึ่งจะนำไปสู่ภูมิภาคที่ปลอดภัยมากยิ่งขึ้น และนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (A region of disaster – resilient nations, mutually assisting and complimenting one another, sharing a common bond in minimizing adverse effects of disaster in pursuit of safer communities and sustainable development)

พันธกิจของ ACDM คือ การส่งเสริมความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติทุกด้านอย่างครบวงจร ได้แก่ การป้องกัน การเตรียมความพร้อม การตอบโต้ การบรรเทาและฟื้นฟู โดยผ่านกิจกรรมที่ดำเนินร่วมกัน (To enhance cooperation in all aspects of disaster management prevention , mitigation, preparation ,response and recovery through mutual collaborative activities)

การประชุมประจำปีของ ACDM จัดขึ้นครั้งแรกใน ธ.ค.๒๕๕๖ ณ เมืองบันดาร์เสรีเบกาวัน ประเทศบรูไน และได้มีการรับรองวิสัยทัศน์ และพันธกิจ และ Terms of Reference ของ ACDM การประชุมจะจัดขึ้นอย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง ในปี ค.ศ.๒๐๑๒ เป็นการประชุมครั้งที่ ๑๕ – ๒๐ ณ ประเทศอินโดนีเซีย และไทย ประธานและคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนจากประเทศสมาชิกซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานระดับชาติของประเทศสมาชิกที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านการจัดการภัยพิบัติ สำหรับประเทศไทยนั้น อธิบดีกรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็น Focal Point ส่วนประธาน ACDM มาจากคณะกรรมการ (Focal Point) ดังกล่าวซึ่งจะเวียนกันเป็นเจ้าภาพตามลำดับตัวอักษรภาษาอังกฤษ โดยในปี ค.ศ.๒๐๑๒ ประเทศไทยได้เข้ารับตำแหน่งประธาน ACDM ครั้งที่ ๑๕ ใน มี.ค.๒๕๕๕ ทั้งนี้โดยมีสำนักเลขาธิการอาเซียน (ASEAN Secretariat) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ

ประธาน ACDM มีหน้าที่รับผิดชอบ ดังนี้

๑. ให้คำปรึกษาแนะนำแก่คณะกรรมการในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ในการสร้างประชาคมอาเซียนที่เข้มแข็งและปลอดภัยจากภัยพิบัติ

๒. กำกับดูแลพัฒนาและติดตามการดำเนินกิจกรรมภายใต้ AADMER Work Program ของคณะทำงานในยุทธศาสตร์ต่างๆ ภายใต้ AADMER Work Program และรายงานต่อที่ประชุมของผู้นำภาคี

๓. กำหนดและประสานการจัดการประชุมที่เกี่ยวกับอาเซียนกับสำนักเลขาธิการอาเซียน

๔. เข้าร่วมการประชุมที่เกี่ยวข้องในฐานะผู้แทนหลักของ ACDM

๕. ประสานงานและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารร่วมกับหน่วยงานเครือข่ายประสานงานภายในองค์กร

## หน่วยประสานงานหลักด้านการจัดการภัยพิบัติ หรือ ACDM Focal Point

เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของแต่ละประเทศสมาชิก  
ดังนี้

ประเทศ	หน่วยงานหลัก
BRUNEI DARUSSALAM	National Disaster Management Center Ministry of Home Affairs
CAMBODIA	National Committee for Disaster Management
INDONESIA	National Disaster Management Agency
LAO PDR	National Disaster Management Office, Department Welfare, Ministry of Labor and Social Welfare
MALAYSIA	National Security Council, Prime Minister Department
MYANMAR	Relief and Resettlement Department
PHILIPPINES	National Disaster Risk Reduction and Management Council and Administrator, Office of Civil Defence
SINGAPORE	Singapore Civil Defence Force
THAILAND	Department of Disaster Prevention and Mitigation
VIET NAM	Directorate of Water Resources, Ministry of Agriculture and Rural Development

หลังจากที่ภูมิภาคอาเซียนได้ถูกคลื่นสึนามิในปี ค.ศ.๒๐๐๔ ซึ่งได้สร้างความเสียหายและความสูญเสียอย่างร้ายแรงให้แก่ประเทศสมาชิกอาเซียนหลายประเทศ ACDM จึงได้มีความพยายามที่จะผลักดันให้มีกรอบการดำเนินการในความร่วมมือระหว่างอาเซียนที่ไม่ใช่เป็นเฉพาะเพียงแผนหรือปฏิญญาเท่านั้น แต่ให้เป็นในลักษณะความตกลงที่มีพันธกรณีทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องปฏิบัติตาม ความพยายามของ ACDM ในเรื่องนี้จึงเป็นที่มาของการจัดทำ “ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response, AADMER) ซึ่งรัฐมนตรีอาเซียนได้ประชุมหารือร่วมกันหลายครั้งในปี พ.ศ.๒๕๔๘ จนกระทั่งได้มีการลงนามในความตกลงดังกล่าว โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของทุกประเทศสมาชิกอาเซียนเมื่อ ๒๖ ก.ค. ๒๕๔๘ และปัจจุบันมีผลบังคับใช้เป็นที่เรียบร้อยแล้วตั้งแต่ ๒๔ ธ.ค.๒๕๕๒ เป็นต้นมา โดยมีวัตถุประสงค์

คือ การจัดให้มีกลไกที่มีประสิทธิภาพที่สามารถลดความเสียหายจากภัยพิบัติต่อชีวิต และทรัพย์สินของสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมของประเทศสมาชิกอาเซียน และเพื่อร่วมกันตอบโต้ภัยพิบัติฉุกเฉิน โดยการร่วมมือกันระดับชาติและขยายความร่วมมือระดับภูมิภาค และระดับระหว่างประเทศ โดยการดำเนินการภายในกรอบของการพัฒนาอย่างยั่งยืน

สาระสำคัญของ AADMER คือการกำหนดกรอบความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติของอาเซียนในลักษณะครบวงจรของการบริหารจัดการภัยพิบัติ กล่าวคือ ครอบคลุมทั้งในยามปกติ ก่อนเกิดภัย (การกำหนดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การเฝ้าระวัง การแจ้งเตือนภัย การป้องกัน การเตรียมความพร้อม) ในขณะที่เกิดภัย (การตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน การบรรเทาทุกข์) ภายหลังเกิดภัย (การฟื้นฟูบูรณะ) ตลอดจนความร่วมมือทางด้านวิชาการ การวิจัยทางวิทยาศาสตร์ การเสริมสร้าง และขีดความสามารถ ทั้งนี้โดยเน้นหลักการที่ให้แต่ละประเทศสมาชิกได้ช่วยเหลือตนเองให้เต็มที่เสียก่อน และหากว่าเกินขีดความสามารถจึงใช้กลไกที่กำหนดไว้ใน AADMER ในการช่วยเหลือ

กลไกหลักในการบริหารจัดการภัยพิบัติที่กำหนดไว้ใน AADMER ได้แก่ มาตรฐานวิธีปฏิบัติในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (ข้อ ๘) บัญชีรายการสินทรัพย์และศักยภาพ (ข้อ ๙) การฝึกซ้อมแผนเผชิญภัยพิบัติฉุกเฉินในภูมิภาคอาเซียน (ข้อ ๘) ศูนย์ประสานงานการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของอาเซียน (ข้อ ๒๐) และกองทุนอาเซียนเพื่อจัดการภัยพิบัติและบรรเทาภัยฉุกเฉิน (ข้อ ๒๔) ซึ่งความตกลงฯ ใน AADMER ได้กำหนดให้อาเซียนร่วมกันจัดทำคู่มือปฏิบัติเวลาเกิดภัยพิบัติมีชื่อเรียกว่า SASOP ในคู่มือนี้กำหนดให้มีการรายงานสถานการณ์ภัยพิบัติ วิธีการร้องขอ และให้ความช่วยเหลือระหว่างชุมชนโดยส่งข้อมูลไปยัง AHA Center ตามแบบฟอร์มที่กำหนดไว้และเมื่อจะเข้าไปช่วยเหลือบริเวณที่ประสบภัยพิบัติต้องทำอย่างไรบ้าง นอกจากนี้ในความตกลงฯ ยังกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการภัยพิบัติให้มีความยั่งยืนในอาเซียนด้วย โดยจัดตั้งกองทุนขึ้นเรียกว่า AADMER Fund เพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในการเตรียมความพร้อมและป้องกันภัยพิบัติในชุมชน

ระบบเตรียมพร้อมเพื่อบรรเทาภัยพิบัติและตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินของอาเซียน (ASEAN Standby Arrangement for Disaster Relief and Emergency Response) ประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ

๑. มาตรฐานวิธีปฏิบัติในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

๒. บัญชีรายการทรัพย์สินและศักยภาพ

๑. มาตรฐานวิธีปฏิบัติในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ข้อที่ ๘ ของความตกลงฯ ได้วางแนวทางการร่วมมือในส่วนของการเตรียมความพร้อม (Preparedness) ไว้ว่า ให้ประเทศสมาชิกอาเซียนจัดทำยุทธศาสตร์และแผนตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน และให้จัดทำ Standard Operating Procedure (SOP) สำหรับความร่วมมือระดับภูมิภาค ซึ่ง ACDM ได้ยกร่าง

มาตรฐานวิธีปฏิบัติขึ้น โดยมีชื่อเรียกว่า มาตรฐานระเบียบวิธีปฏิบัติเพื่อเตรียมความพร้อมและประสานงานในการปฏิบัติร่วมกันของอาเซียนในการบรรเทาภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (Standard Operating Procedure for Regional Standby Arrangement and Coordinate of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations) หรือ SASOP ซึ่งมีลักษณะเป็นคู่มือปฏิบัติในการให้ความช่วยเหลือเมื่อเกิดภัยพิบัติของประเทศสมาชิกอาเซียน ประกอบด้วย ๖ บท ได้แก่ ๑. บทนำ ๒. การจัดองค์กร ๓. การเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติ ๔. การประเมินและติดตามสถานการณ์ ๕. การตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน ๖. การอำนวยความสะดวกและการใช้สินทรัพย์และขีดความสามารถของฝ่ายทหารและพลเรือน โดยในการประชุม ACDM ครั้งที่ ๑๑ ระหว่าง ๑๗ – ๑๙ มี.ค.๒๕๕๑ ที่มาเลเซีย ที่ประชุมได้มีมติรับรองให้นำ SASOP บทที่ ๑ – ๕

๒. บัญชีรายการสินทรัพย์และศักยภาพ ข้อที่ ๕ ของความตกลงฯ กำหนดให้แต่ละประเทศสมาชิกจัดทำบัญชีรายการสินทรัพย์และศักยภาพที่สามารถนำมาใช้ในการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศสมาชิกเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นในภูมิภาค และให้ส่งข้อมูลดังกล่าวไปยังหน่วยประสานงานในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของอาเซียน หรือ AHA Center ซึ่งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในฐานะฝ่ายเลขานุการในคณะกรรมการดำเนินการตามความตกลงฯ ได้จัดประชุมคณะกรรมการดำเนินการตามความตกลงฯ ด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ เมื่อ ธ.ค.๒๕๔๘ และได้จัดทำข้อมูลรายการสินทรัพย์และศักยภาพพร้อมส่งข้อมูลให้ AHA Center แล้ว

การฝึกซ้อมแผนเผชิญภัยพิบัติฉุกเฉินในภูมิภาคอาเซียน (ASEAN Regional Disaster Emergency Simulation Exercise ARDEX) มาตรการในเรื่องการเตรียมความพร้อมตามความตกลงฯ ข้อ ๘ และข้อ ๙ นอกจากกำหนดให้ประเทศสมาชิกร่วมกันจัดทำ SASOP แล้วยังระบุให้มีการฝึกซ้อมแผนเพื่อเป็นการทดสอบประสิทธิภาพของ SASOP ดังกล่าวโดยประเทศสมาชิกอาเซียนจะหมุนเวียนกันเป็นเจ้าภาพจัดการฝึกซ้อม เริ่มจัดขึ้นครั้งแรกที่ ประเทศมาเลเซีย (ARDEX -05) เมื่อ พ.ศ.๒๕๔๘ และประเทศไทยได้เป็นเจ้าภาพจัดกิจกรรม ARDEX - 08 เมื่อ พ.ศ.๒๕๕๑ ที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยอง โดยสมมติสถานการณ์ภัยพิบัติจากไต้ฝุ่น และเกิดสารเคมีรั่วไหล แต่หลังจากนั้นยังไม่มีการจัดกิจกรรมดังกล่าวอีกเนื่องจากสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในภูมิภาค ต่อมาที่ประชุม ACDM ครั้งที่ ๑๘ เมื่อ ก.ย.๒๕๕๔ ที่พญา ได้กำหนดให้จัดการซ้อมแผน ARDEX ขึ้นสองปีต่อครั้ง ซึ่งประเทศเวียดนามเป็นเจ้าภาพในปี ๒๐๑๒

## ทีมประเมินความเสียหายจากภัยพิบัติอาเซียน

ทีมประเมินความเสียหายจากภัยพิบัติของอาเซียน (ASEAN Emergency Rapid Assessment Team: ERAT) ภายใต้ AADMER ข้อ ๑๑ การตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินร่วมกันภายใต้กรอบความช่วยเหลือกำหนดว่า ๑. หากภาคีใดต้องการความช่วยเหลือเมื่อเกิดภัยพิบัติให้ขอจากภาคีอื่นโดยตรงหรือผ่าน AHA Center ๒. ภาคีผู้ขอจะแจ้งให้ทราบขอบข่าย และประเภทความช่วยเหลือที่ต้องการ ๓. แต่ละภาคีที่ได้รับการร้องขอความช่วยเหลือโดยตรงจะตัดสินใจทันทีและแจ้งให้ภาคีทราบโดยตรง หรือผ่าน AHA Center ๔. ภาคีจะกำหนดและแจ้ง AHA Center ถึงจำนวนบุคลากร ผู้เชี่ยวชาญ อุปกรณ์ และปัจจัยสำหรับการให้ความช่วยเหลือแก่ภาคีต่างๆ โดยกระบวนการในการขอ/รับความช่วยเหลือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนดังกล่าวได้กำหนดไว้ใน SASOP ซึ่งในบทที่ ๕ ข้อ B ของ SASOP ยังได้ระบุรายละเอียดของการร่วมประเมินการให้ความช่วยเหลือที่ประเทศสมาชิก ร้องขอประกอบกับมติที่ประชุมคณะกรรมการประเมินผลการฝึกซ้อม ARDEX – 08 ที่จัดขึ้นในประเทศไทยได้เสนอให้ ACDM จัดตั้งทีม ASEAN ERAT ขึ้นและจัดการฝึกอบรมให้ความรู้ด้านการประเมินความเสียหายให้แก่ทีมดังกล่าว เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้ในกรณีเกิดภัยพิบัติขึ้นในอาเซียน ซึ่งที่ผ่านมา ASEAN ERAT ได้เริ่มพัฒนามากขึ้น ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เมื่ออาเซียนส่งทีมไปปฏิบัติหน้าที่ในเหตุการณ์จากพายุไซโคลนนาร์กีสในประเทศ เมียนมาร์ (พ.ศ. ๒๕๕๑) พายุทิสานาในฟิลิปปินส์ และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (พ.ศ. ๒๕๕๒) เหตุการณ์ภูเขาไฟระเบิด และสึนามิในอินโดนีเซีย (พ.ศ. ๒๕๕๒) และล่าสุดสถานการณ์อุทกภัยในประเทศไทย (พ.ศ. ๒๕๕๔)

## ศูนย์ประสานงานการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมอาเซียน

ศูนย์ประสานงานการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของอาเซียน การจัดตั้งศูนย์ประสานงานการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของอาเซียน (ASEAN Coordinating Center for Humanitarian Assistance หรือ AHA Center) ภายใต้ AADMER ข้อ ๒๐ ระบุให้จัดตั้ง AHA Center โดยกำหนดหลักการไว้ว่า ๑. ศูนย์ประสานงานการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของอาเซียนจะตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานของภาคีกับองค์การสหประชาชาติ/องค์การระหว่างประเทศ ๒. AHA Center จะดำเนินการบนพื้นฐานความเข้าใจ ภาคีจะดำเนินการก่อนเพื่อจัดการภัยพิบัติ ในกรณีร้องขอความช่วยเหลือ นอกจากจะขอโดยตรงไปยังผู้ให้ความช่วยเหลือแล้ว อาจจะผ่าน AHA Center เพื่ออำนวยความสะดวกในการส่งคำขอดังกล่าว

สถานที่ตั้ง ศูนย์ประสานงานการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของอาเซียน จากมติที่ประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนครั้งที่ ๔๐ ระหว่าง ๒๕ - ๓๐ ก.ค. ๒๕๕๐ ที่ประเทศฟิลิปปินส์ เห็นชอบให้จัดตั้ง AHA Center ที่กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย โดยในขั้นแรกมีสถานะเป็น Provisional AHA Center ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ประสานงานกับสำนักเลขาธิการอาเซียนเพียง ๑ - ๒ คน การกิจหลักในขณะนั้นคือ การรายงานและติดตามสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในประเทศสมาชิกอาเซียน ไปยังประเทศสมาชิกอื่นๆ ตามแบบฟอร์มใน SASOP เช่นเหตุการณ์ภัยพิบัติที่ผ่านมาใน เมียนมาร์ ฟิลิปปินส์ และไทย

ภายหลังจากที่ประเทศสมาชิกได้ให้สัตยาบันความตกลงฯ ครบทุกประเทศ เมื่อ ๒๔ ธ.ค. ๒๕๕๒ ส่งผลให้ AADMER มีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการ ACDM จึงได้พยายาม เร่งรัดจัดตั้ง AHA Center ให้เป็นรูปธรรมโดยแต่งตั้งคณะกรรมการจัดตั้ง AHA Center ขึ้น โดยตรง เพื่อร่วมกันจัดทำร่างความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดตั้ง AHA Center และเสนอให้ที่ประชุม ACDM พิจารณาโดยลำดับ ดังนี้

๑. การประชุม ACDM ครั้งที่ ๑๗ ระหว่าง ๒๓ - ๒๕ ก.พ. ๒๕๕๔ ที่ฟิลิปปินส์ ได้มีมติเห็นชอบให้ประเทศสมาชิกจ่ายเงินค่าบำรุงประจำปีจำนวน ๓๐,๐๐๐ เหรียญสหรัฐฯ ในช่วง ๓ ปีแรกและขอให้ประเทศสมาชิกรับความตกลงฯ ไปผ่านกระบวนการภายในที่เกี่ยวข้องเพื่ออนุมัติ ให้ลงนามในความตกลงฯ ต่อไป

๒. การประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๑๕ ระหว่าง ๑๗ - ๑๘ พ.ย. ๒๕๕๔ ที่อินโดนีเซีย ได้มีการลงนามความตกลงฯ การจัดตั้ง AHA Center โดยมีรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน พร้อมทั้ง ได้มีการเปิดตัว AHA Center อย่างเป็นทางการ

๓. การประชุม ACDM วาระพิเศษเรื่องการจัดตั้ง AHA Center เพื่อให้สามารถ ปฏิบัติงานได้อย่างเป็นรูปธรรม เมื่อ ๒๐ - ๒๑ ธ.ค. ๒๕๕๔ ที่อินโดนีเซีย ที่ประชุมได้มีมติเกี่ยวกับการ จัดตั้ง AHA Center ดังนี้

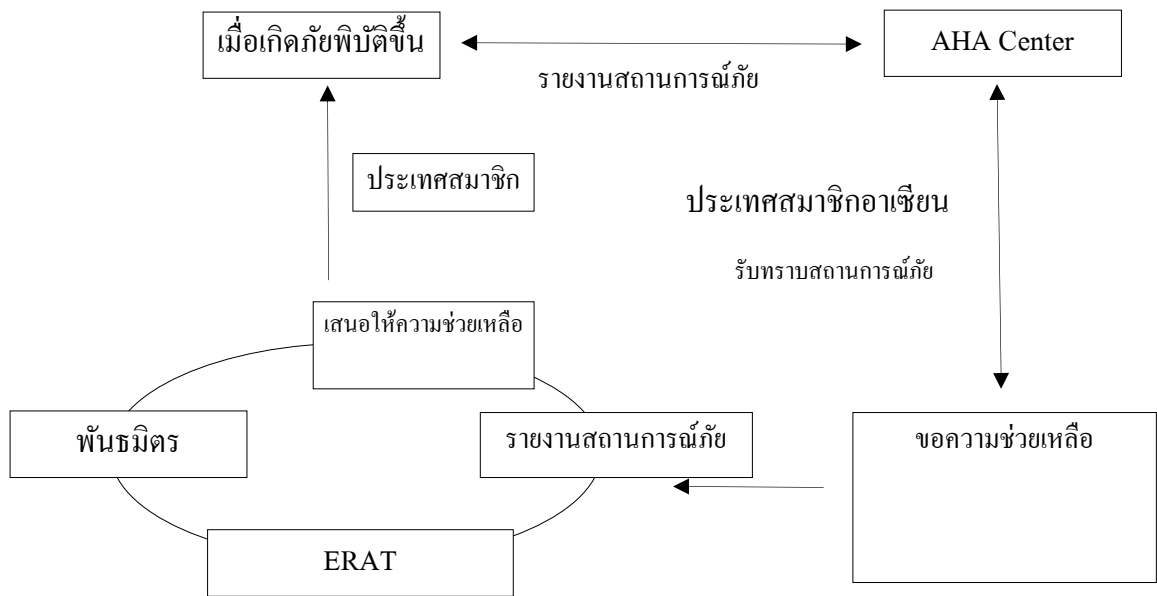
๓.๑ ให้ประเทศสมาชิกจ่ายเงินเข้ากองทุน AHA Center จำนวน ๓๐,๐๐๐ เหรียญสหรัฐฯ ภายใน มิ.ย. ๒๕๕๕ ภายหลังจากการประชุมผู้นำภาคี (Conference of Parties : COP) ครั้งที่ ๑

#### ๓.๒ กำหนดโครงสร้างของศูนย์และสรรหาบุคลากร

โครงสร้างของ AHA Center ประกอบด้วยบุคลากรในตำแหน่งต่างๆ ได้แก่ ผู้ประสานงาน ด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Assistance Coordinator , AHC) ซึ่งเลขาธิการอาเซียนเป็น โดยตำแหน่ง คณะกรรมการบริหาร (The Governing Board) ซึ่งมาจากคณะกรรมการใน ACDM ที่ปรึกษาประจำศูนย์ซึ่งมาจากประเทศหุ้นส่วนอื่นๆ นอกจากนี้ได้กำหนดอัตราจ้างบุคลากรประจำ

จำนวน ๑๓ อัตรา ได้แก่ ตำแหน่งผู้อำนวยการบริหาร รองผู้อำนวยการบริหาร (๒ ตำแหน่ง) เจ้าหน้าที่ระดับสูง (๒ ตำแหน่ง) เจ้าหน้าที่เทคนิค (๖ ตำแหน่ง) ผู้ช่วยผู้อำนวยการบริหาร และประชาสัมพันธ์

แผนภาพที่ ๔-๑ : การบริหารจัดการภัยพิบัติในอาเซียน



องค์กรระหว่างประเทศ

ที่มา : วิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๔

การประชุมระดับผู้นำของภาคี (Conference of Parties : COP) ในความตกลงฯ ข้อ ๒๑ กำหนดให้มีการจัดการประชุมภาคี โดยการประชุมครั้งแรกจะจัดขึ้นครั้งแรกจะจัดขึ้นโดยสำนักเลขาธิการอาเซียนไม่เกินกว่า ๑ ปีหลังความตกลงฯ มีผลบังคับใช้โดยผู้เข้าร่วมประชุมเป็นผู้แทนระดับรัฐมนตรี / ผู้บริหารระดับสูงที่รับผิดชอบงานด้านการจัดการภัยพิบัติของประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อกำหนดนโยบายและแนวทางในการจัดการภัยพิบัติร่วมกัน การประชุม COP ครั้งที่ ๑ จัดขึ้นใน มี.ค.๒๕๕๕ ที่ กรุงจาการ์ตา อินโดนีเซีย มีวาระพิจารณาเกี่ยวกับการให้นโยบายในการบริหารจัดการ AHA Center และการจัดตั้งกองทุน AADMER เพื่อใช้ในการบริหารจัดการกิจกรรมภายใต้ความตกลงฯ อาเซียน



## กองทุนอาเซียนเพื่อการจัดการภัยพิบัติและบรรเทาภัยฉุกเฉิน

กองทุนอาเซียนเพื่อการจัดการภัยพิบัติและบรรเทาภัยฉุกเฉิน (ASEAN Disaster Management and Relief หรือ AADMER Fund) หลักในการจัดตั้งภายใต้ AADMER ข้อ ๒๔ ระบุให้จัดตั้ง ADMER Fund ซึ่งเป็นกองทุนที่รับบริจาคเงินสมทบเข้ากองทุนโดยประเทศสมาชิก หน่วยงาน / องค์กรระหว่างประเทศตามความสมัครใจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้สำหรับการบริหารจัดการในการดำเนินกิจกรรมต่างๆตามความตกลงฯ อาทิ เพื่อเป็นกองทุนสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมภายใต้ AADMER Work Program การเผชิญภัยพิบัติและการให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกที่ประสบภัยพิบัติ การจัดส่งทีมประเมินความเสียหาย (ERAT) และการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของ AHA Center โดยมีสำนักเลขาธิการอาเซียนเป็นผู้บริหาร ในปัจจุบันยังไม่ได้มีการบริหารจัดการกองทุนอย่างเป็นทางการ เนื่องจาก AADMER ได้กำหนดไว้ว่าต้องมีการประชุมผู้นำภาคี (Conference of Parties : COP) เพื่อพิจารณากระบวนการบริหารจัดการกองทุน (Procedure and Financial Rule) ให้เป็นมติเอกฉันท์ก่อนที่ประเทศสมาชิกจะรับไปดำเนินการตามกระบวนการภายในประเทศในการรับบริจาคเงินเข้ากองทุนต่อไป

AADMER Work Program (2010 - 2015) เป็นกรอบในการดำเนินกิจกรรมด้านการจัดการภัยพิบัติตามความตกลงอาเซียนฯ ที่ประเทศสมาชิกร่วมกันจัดทำขึ้นเพื่อนำเอาหลักการในการบริหารจัดการภัยพิบัติตามที่ระบุไว้ในความตกลงฯ ไปสู่การปฏิบัติในเชิงรูปธรรม ประกอบด้วย ๒ ส่วนหลัก คือ องค์กรประกอบในเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Component) ๔ ด้าน และกิจกรรมพื้นฐาน ( Building Blocks ) ๖ ด้าน

องค์กรประกอบในเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Component) ได้แก่ ๑. การประเมินความเสี่ยงและการเตือนภัยล่วงหน้า ๒. การป้องกันและการบรรเทา ๓. การเตรียมความพร้อมและการตอบโต้ ๔. การฟื้นฟู ซึ่งได้มีการจัดตั้งคณะทำงานต่างๆ โดยมอบหมายให้แต่ละประเทศสมาชิกเป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินกิจกรรมตามแผนงานดังนี้

การประเมินความเสี่ยง : อินโดนีเซีย

การเตือนภัยล่วงหน้า : เวียดนาม

การตรวจสอบ : ฟิลิปปินส์

การป้องกัน และการบรรเทาภัย การดำเนินการแผนปฏิบัติการแห่งชาติด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และเสริมสร้างแผนงานด้านกฎหมายและระบบองค์กร : ไทย การให้ความรู้แก่ประชาชน / การสร้างความตระหนักและให้การสนับสนุน : ไทย และ ลาว

การเตรียมความพร้อมและการตอบโต้ : มาเลเซีย และ สิงคโปร์

การฟื้นฟู : อินโดนีเซีย

กิจกรรมพื้นฐาน (Building Blocks) เป็นกิจกรรมที่สนับสนุนการดำเนินยุทธศาสตร์ ทั้ง ๔ ด้านให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ประกอบด้วย ๑. การทำให้ความตกลงฯ มีผลในทางปฏิบัติ ๒. การสร้างพันธมิตรและการระดมทรัพยากรมาใช้ร่วมกัน ๓. การขยายขอบเขตในการจัดการภัยพิบัติ ไปยังทุกภาคส่วนและการจัดให้เข้าสู่ระบบและกลไกปกติที่มีอยู่ ๔. การจัดระบบองค์ความรู้และการฝึกอบรมเพื่อเสริมสร้างศักยภาพด้านการจัดการภัยพิบัติ ๕. การนำเทคโนโลยีการสื่อสารและสารสนเทศมาใช้ในการจัดการภัยพิบัติ การดำเนินกิจกรรมภายใต้ AADMER Work Program ดำเนินการภายใต้คณะทำงานซึ่งจัดตั้งขึ้นให้สอดคล้องตามยุทธศาสตร์ทั้ง ๔ ด้าน โดยประเทศสมาชิกจะแบ่งความรับผิดชอบเป็นประเทศแกนนำ ในกิจกรรมแต่ละด้านตามความสมัครใจ ทั้งนี้ โดยทำงานร่วมกับ AHA Center และรายงานความก้าวหน้าให้ ACDM ทราบ

หลังจากที่ได้มีการลงนามในความตกลงอาเซียนฯ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของอาเซียน เมื่อ ๒๖ ก.ค.๔๘ ประเทศไทยได้เตรียมความพร้อมเพื่อสนับสนุนความตกลงฯ ดังกล่าวโดยปลัดกระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการตามความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติขึ้นใน ธ.ค.๒๕๔๘ โดยมีรองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านสาธารณภัยและพัฒนาเมืองเป็นประธาน อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นรองประธาน และผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัยเป็นกรรมการและเลขานุการ ได้มีการประชุมคณะกรรมการฯ ไปแล้ว ๑ ครั้ง ใน พ.ค.๒๕๔๙ ผลการประชุมได้มีการจัดทำบัญชีรายการสินทรัพย์และศักยภาพของไทย ที่พร้อมจะให้ความช่วยเหลือแก่อาเซียนเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นและได้ส่งข้อมูลรวบรวมไว้ที่ AHA Center แล้ว ต่อมาได้มีการยกร่างคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการตามความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติที่ ๕๗/๒๕๕๕ ลง ๒๗ ม.ค.๒๕๕๕ ขึ้นใหม่ เพื่อให้องค์ประกอบของคณะกรรมการมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และมีการบูรณาการความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง โดยมีรองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านสาธารณภัยและพัฒนาเมืองเป็นประธาน อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นรองประธานดั้งเดิม และให้ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและความร่วมมือระหว่างประเทศกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นเลขานุการคณะกรรมการฯ และคณะกรรมการท่านอื่นๆ ประกอบด้วยผู้แทนระดับอธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมจำนวนคณะกรรมการทั้งสิ้น ๓๓ คน โดยให้มีการปฏิบัติงานในการสนับสนุนการจัดตั้งกลไกต่างๆ เพื่อให้บรรลุตามความตกลงฯ

## ความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติของอาเซียนกับองค์กรนานาชาติต่างๆ

ความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติระหว่างอาเซียนและองค์การสหประชาชาติ ในปี ๒๕๕๓ ได้เริ่มมีการประชุมและมีความร่วมมือกัน มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการให้ความสำคัญต่อการสร้างกลไกการจัดการภัยพิบัติในภูมิภาคอาเซียน การพัฒนาความร่วมมือระหว่าง UN และอาเซียน ในระดับปฏิบัติและนโยบายที่สอดคล้องกับมติของ UN กรอบแผนงานเสียวโกะ และ AADMER Work Program และการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติระหว่างอาเซียนและองค์การสหประชาชาติประจำปี ค.ศ.๒๐๑๑ – ๒๐๑๕ ซึ่งได้มีการลงมติเห็นชอบในที่ประชุมสุดยอดอาเซียนและองค์การสหประชาชาติครั้งที่ ๓ เมื่อ ๓๐ ต.ค.๒๕๕๓ ที่เวียงจันทน์ ซึ่งแผนดังกล่าวมีสาระสำคัญเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินความร่วมมือใน ๓ ประเด็นหลัก คือ ๑. การเสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถ และการปฏิบัติการที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการภายใต้ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน ๒. การประเมินความเสี่ยง การเตรียมความพร้อม การแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า การเฝ้าระวังภัย การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน การบูรณะการฟื้นฟู รวมถึงประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างใหม่และพัฒนา ๓. การกำหนดให้มีการนำบทเรียนและประสบการณ์ที่ได้รับจากการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างอาเซียนและสหประชาชาติในเหตุการณ์ภัยพิบัติจากพายุไซโคลนนาร์กิส ในเมียนมาร์ ความพยายามในอดีตและการดำเนินการร่วมกันในปัจจุบันตลอดจนการนำเอาปัจจัยที่ทำนายต่างๆ ในปัจจุบันมาพิจารณาด้วย

ความร่วมมืออาเซียนว่าด้วยการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก เกิดขึ้นจากมติที่ประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนครั้งที่ ๒๖ เมื่อปี ค.ศ.๑๙๙๓ ที่สิงคโปร์ ประกอบด้วยประเทศสมาชิก ๒๕ ประเทศ และ ๑ องค์กร ได้แก่ ประเทศสมาชิกอาเซียน ๑๐ ประเทศ ออสเตรเลีย บังคลาเทศ แคนาดา จีน อินเดีย ญี่ปุ่น เกาหลีเหนือ เกาหลีใต้ มองโกเลีย นิวซีแลนด์ ปากีสถาน ปาปัวนิวกินี รัสเซีย ศรีลังกา ตมอร์ตะวันออก และสหภาพยุโรป กิจกรรมภายใต้กรอบความร่วมมือ นอกจากความร่วมมือด้านความมั่นคงแล้ว ปัจจุบัน ARF ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมด้านการจัดการภัยพิบัติในภูมิภาคอาเซียนร่วมกับคณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ (ACDM) โดยดำเนินการผ่านกิจกรรมต่างๆ ซึ่งจัดขึ้นตามวาระ เช่น การประชุมประจำปี ARF Inter – Sessional Meeting on Disaster Relief การจัดทำ ARF Work Plan 2009 – 2010 การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ (ARF Strategic Guidance for Humanitarian Assistance and Disaster Relief : HADR) และการฝึกซ้อมแผนในการบรรเทาภัยพิบัติ (ARF Disaster Relief Exercise – ARF DiREx) ในอนาคต คาดว่ากิจกรรม

ภายใต้กรอบความร่วมมือ ARF ในด้านการจัดการภัยพิบัติจะเพิ่มมากขึ้นเนื่องจาก ARF ได้ให้ความสำคัญกับสถานการณ์ภัยพิบัติของโลกที่เพิ่มขึ้น จึงได้ขยายความร่วมมือและพยายามเชื่อมโยงเข้ากับกรอบอาเซียน ดังจะเห็นได้จากแผนงานของ ARF ที่มีประเด็นเนื้อหาเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับแผนงานอาเซียน (ASEAN Work Program 2010 – 2015)

ความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติระหว่างอาเซียนและ EAS การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit : EAS) เป็นการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในลักษณะการจัดการประชุมหรือ ประกอบด้วยสมาชิก กลุ่มประเทศอาเซียน ๑๐ ประเทศ บวกออสเตรเลีย จีน อินเดีย ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ เกาหลีใต้ ปัจจุบัน EAS ได้เสนอความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติร่วมกับคณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ (ACDM) โดยเน้นการแลกเปลี่ยนข้อมูล โลจิสติกส์ และการพัฒนาศักยภาพและเสริมสร้างความร่วมมือด้านการตอบโต้สถานการณ์ ประเทศออสเตรเลียได้เสนอความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติกับประเทศสมาชิกอาเซียนผ่านที่ประชุม ACDM โดยจะดำเนินความร่วมมือตามแผนการดำเนินงาน ระยะ ๓ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๗) ซึ่งกิจกรรมที่ระบุไว้ในแผนมีประเด็นเกี่ยวกับการขยายกรอบความร่วมมือกับ ACDM ในอนาคต การฝึกซ้อมแผนการพัฒนาระบบฐานข้อมูลและระบบโลจิสติกส์ และการพัฒนาบุคลากรด้านการจัดการภัยพิบัติ ประเทศนิวซีแลนด์ แสดงความพร้อมที่จะสนับสนุนการจัดตั้ง AHA Center ให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยนิวซีแลนด์ได้ส่งผู้เชี่ยวชาญด้านภัยพิบัติไปประจำที่ AHA Center เพื่อร่วมจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงานของ AHA Center

ความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติในกรอบอาเซียนบวกสาม ประกอบด้วยประเทศสมาชิกอาเซียน ๑๐ ประเทศ จีน เกาหลี ญี่ปุ่น โดยประเทศบวกสามได้ให้ความช่วยเหลืออาเซียนในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ตาม AADMER มาอย่างต่อเนื่องผ่านการหารือในที่ประชุม ACDM อย่งไรก็ตามการประชุม ACDM plus three ครั้งสุดท้ายจัดไปเมื่อ พ.ศ.๒๕๕๓ หลังจากนั้นเป็นการดำเนินความร่วมมือในลักษณะประเทศคู่เจรจา เช่น อาเซียนกับจีน หรือ อาเซียนกับญี่ปุ่น เป็นต้น ปัจจุบันญี่ปุ่นได้ร่วมมือกับอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติภายใต้โครงการ “ASEAN – Japan Collaboration in Disaster Management” โดยได้สนับสนุนงบประมาณในการจัดตั้งระบบ ICT สำหรับ AHA Center การจัดตั้งคลังเก็บสิ่งของบรรเทาทุกข์ในเหตุการณ์ภัยพิบัติ และความช่วยเหลือทางวิชาการ

ความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติในกรอบอาเซียนและสหภาพยุโรป ปัจจุบันได้มีการยกร่าง Plan of Action to Strengthen the ASEAN – EU Strategic Partnership (2013 – 2017) ตามมติของที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียน – สหภาพยุโรป (ASEAN –EU Senior Officials Meeting) ระหว่าง ๑๘ – ๑๙ ต.ค.๒๕๕๔ ณ กรุงวอร์ซอ เพื่อใช้แทนร่างฉบับเดิมซึ่งจะสิ้นสุดในปี ๕๕ โดยที่

ประชุมรัฐมนตรีอาเซียน – ยุโรป จะให้การรับรองร่างแผนปฏิบัติการฉบับใหม่ใน เม.ย.๒๕๕๕ ณ บรูไนดารุสซาราม ซึ่งในร่างแผนปฏิบัติการดังกล่าวมีส่วนเกี่ยวข้องกับจัดการภัยพิบัติ โดยระบุให้มีการส่งเสริมความร่วมมือในการดำเนินการภายใต้กรอบแผนงานสำหรับความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (AADMER Work Program) และกรอบแผนงานเฮียวโกะ (Hyogo Framework for Action, HFA 2005 – 2015)

ความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติในกรอบอาเซียนและรัสเซีย รัสเซียจัดอยู่ในประเทศบวกหกซึ่งเสนอความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติกับอาเซียนในลักษณะของประเทศคู่เจรจา โดยได้เสนอโครงการ “Arrangement within the National Crisis Management System in Russia” ร่วมกับประเทศอาเซียนซึ่งเป็นการประชุมเพื่อหารือและแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างหน่วยงานด้านการจัดการภัยพิบัติ โดยใช้รูปแบบศูนย์การจัดการภาวะวิกฤตของรัสเซียเป็นตัวอย่างในการประชุมหารือ และผลที่ได้รับจะนำไปใช้พัฒนาโครงสร้างองค์กรในระดับภูมิภาค ในการมีส่วนร่วมสร้างความปลอดภัยจากภัยพิบัติ ต่อมาได้ขยายกรอบความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติระหว่างอาเซียนและรัสเซีย โดยจัดทำ ASEAN – Russia Disaster Management Work Plan for 2010 – 2015 ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างอาเซียนและรัสเซีย ในการจัดการภัยพิบัติที่สอดคล้องกับกฎบัตรอาเซียน ASC Blueprints และการจัดตั้งประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘

ความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติในกรอบอาเซียนและสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกาได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมด้านการจัดการภัยพิบัติร่วมกับอาเซียน ภายใต้โครงการความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติระหว่างอาเซียน – สหรัฐอเมริกา ในเรื่องระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) ตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ โดยได้มีการจัดตั้งคณะทำงาน ACDM – ICS Task Force ขึ้นและมีประเทศฟิลิปปินส์ บรูไน และไทย เข้าร่วมโครงการพัฒนาระบบ ICS ดังกล่าว โดยไทยได้เข้าร่วมโครงการในปี ๒๕๕๓ ซึ่งกิจกรรมที่ไทยดำเนินการร่วมกับสหรัฐฯ ได้แก่ การจัดการฝึกอบรมระบบ ICS ให้แก่เจ้าหน้าที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตั้งแต่ระดับผู้บริหาร จนถึงระดับปฏิบัติ เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานต่อไป

ความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติในกรอบอาเซียนและกลุ่มพันธมิตร นอกจากนี้อาเซียนยังได้ดำเนินโครงการความร่วมมือกับกลุ่มพันธมิตร เพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมตามความตกลงอาเซียนฯ (AADMER Partnership Group’s : APG) ซึ่งกลุ่มพันธมิตรดังกล่าวจะมุ่งเน้นการดำเนินกิจกรรมภายใต้ AADMER Work Program และกิจกรรมที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม Civil Society Organization (CSOs) เป็นหลัก

จากการที่ประเทศสมาชิกอาเซียน ได้ร่วมมือกันในเรื่องการบริหารจัดการภัยพิบัติ มีกิจกรรมที่ร่วมมือกัน เช่น การจัดตั้งศูนย์ประสานงานความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมสำหรับการจัดการภัยพิบัติ หรือ AHA Center (ASEAN Coordinating Center for Humanitarian Assistance on Disaster Management) ถูกกำหนดให้อำนวยความสะดวกในการร่วมมือและประสานงานระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับ สหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศในการส่งเสริมความร่วมมือในระดับภูมิภาคตามความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบสนองฉุกเฉิน AADMER (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response) มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพสำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนในการติดตามการร่วมกันลดภัยพิบัติและการตอบสนองต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนในความร่วมมือและการประสานงานระหว่างประเทศสมาชิกและสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องและองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ในการส่งเสริมความร่วมมือในระดับภูมิภาคทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางประสานงานทุกอย่างที่เกี่ยวกับภัยพิบัติในอาเซียน อาทิ ระดมทรัพยากรบุคคล เงิน และสิ่งบรรเทาทุกข์ โดยมีหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้

๑. ประสานงานความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมสำหรับการจัดการภัยพิบัติระหว่างภาคีและที่เกี่ยวข้องกับสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศ
๒. รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล ระดับความเสี่ยงของภัยพิบัติ
๓. วิเคราะห์เกี่ยวกับผลกระทบในระดับภูมิภาคที่มีโอกาสเกิดขึ้นได้ในอนาคต
๔. ดำเนินการเตรียมความพร้อมในระดับภูมิภาค สำหรับการบรรเทาภัยพิบัติและการตอบสนองสถานการณ์ฉุกเฉิน
๕. การทบทวนขั้นตอนการปฏิบัติในระดับภูมิภาคที่เป็นมาตรฐานเพื่อใช้ในการพัฒนาปรับปรุงในอนาคต
๖. การจัดสรรเงินซึ่งอาจจะใช้ได้สำหรับการเตรียมความพร้อมในระดับภูมิภาค สำหรับการบรรเทาภัยพิบัติและการตอบสนองฉุกเฉิน
๗. การปรับปรุงและเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน
๘. ข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการดำเนินการของภาคี เพื่อระดมอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวก วัสดุ ทรัพยากรมนุษย์ และการเงินที่จำเป็นเพื่อตอบสนองภัยพิบัติ
๙. พิจารณากลับกรอง การยกเว้นภาษีและสิ่งอำนวยความสะดวกในบริบทของการให้ความช่วยเหลือ

ประโยชน์ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนจะได้รับ สืบเนื่องจากความสูญเสียหลายต่อหลายครั้งที่ผ่านมา ประเทศสมาชิกอาเซียน ได้รับบทเรียนและพยายามหาหนทางที่จะพัฒนาการบริหารงานช่วยเหลือและบรรเทาภัยพิบัติที่มีอยู่ให้เป็นมาตรฐานสากลในเรื่องการจัดการภัยพิบัติ

และการดำเนินงานในเชิงรุก และศูนย์ประสานงานความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมสำหรับการจัดการภัยพิบัติหรือ AHA Center น่าจะเป็นคำตอบหนึ่งสำหรับเป็นรากฐานในการสร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพ สำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนในการติดตามการร่วมกันลดภัยพิบัติและการตอบสนองต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนในความร่วมมือและการประสานงานระหว่างประเทศสมาชิกและสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องและองค์กรระหว่างประเทศสมาชิกและสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องและองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ ในการส่งเสริมความร่วมมือในระดับภูมิภาคที่เป็นเอกภาพและรวมเป็นหนึ่งเดียวกัน

ประเทศไทยในฐานะสมาชิกก็ได้รับประโยชน์จาก AHA Center ได้แก่ การได้รับความร่วมมือและส่งเสริมประสิทธิภาพ จากศูนย์ประสานงานอาเซียนเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในการจัดการภัยพิบัติที่เป็นสากลมากยิ่งขึ้นทำให้ประเทศไทยต้องปรับตัวเพื่อการมีมาตรฐานที่เป็นระดับเดียวกันของภูมิภาค นอกจากนั้น ยังเป็นการยกระดับการบริหารจัดการหน่วยงานภายในของประเทศให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

## บทที่ ๕

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุป

ในการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยนั้นมี ปก. เป็นหน่วยงานหลักดูแลรับผิดชอบโดยตรง นอกจากนี้หน่วยงานภาครัฐต่างๆ ได้ให้ความสำคัญและมีการบูรณาการความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ นอกจากนี้ภาคเอกชน มูลนิธิ พี่น้องประชาชนทั่วไป ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภัยพิบัติอย่างมาก และเมื่อนำทฤษฎี SWAT Analysis มาวิเคราะห์การบริหารจัดการด้านภัยพิบัติของประเทศไทยจะพบ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภัยคุกคามดังนี้

#### จุดแข็ง

๑. มี พ.ร.บ. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติรับรอง
๒. รัฐบาลให้ความสำคัญกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
๓. มีการวางระบบการบริหารจัดการที่ชัดเจนตามกฎหมาย

#### จุดอ่อน

๑. ยังไม่มีการบูรณาการในการบริหารจัดการสาธารณภัยที่แท้จริง
๒. การสนับสนุนงบประมาณค่อนข้างจำกัด
๓. ขาดการติดตามสถานการณ์ เพื่อตอบโต้เหตุการณ์เชิงรุก
๔. ไม่มีระบบ/แบบแผนต่าง ๆ เพื่อรองรับสถานะวิกฤตที่ชัดเจน

#### ภัยคุกคาม

๑. ภาวะโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
๒. ประชาชนคาดหวังการช่วยเหลือจากรัฐและเรียกร้องสิทธิของตนก่อนที่จะ

ช่วยเหลือตนเองเบื้องต้น

#### โอกาส

๑. ทุกภาคส่วนให้ความสำคัญกับการจัดการสาธารณภัยมากขึ้น
๒. มีการกำหนดให้สามารถจัดทำงบประมาณได้ตาม พ.ร.บ. ปก. ๒๕๕๐
๓. ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการฯ สามารถใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการฯ กรณีฉุกเฉินฯ ในการป้องกัน ยับยั้งภัยพิบัติได้
๔. เรียนรู้จากบทเรียนและแนวทางการแก้ไขปัญหาสาธารณ .



จากการปฏิบัติที่ผ่านมา พบว่าการดำเนินงานด้านบริหารจัดการภัยพิบัติเกิดปัญหาและอุปสรรคพอจะสรุปได้ ดังนี้

๑. การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติทั้งในมิติการป้องกัน บรรเทา และฟื้นฟูผลที่เกิดจากสาธารณภัยยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่เกิดภัยพิบัติยังไม่มี การเชื่อมโยงการทำงานหรือการแบ่งภารกิจงานอย่างเป็นระบบ การจัดทำโครงสร้างด้านสาธารณภัยมีลักษณะต่างฝ่ายต่างดำเนินการส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าการมุ่งแก้ไขปัญหาระยะยาว

๒. ในกรณีของหน่วยงานภาครัฐจะมีปัญหากลไกของสายการบังคับบัญชาที่มีหลายขั้นตอน ทำให้เกิดความล่าช้าในการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๓. ขาดทรัพยากรที่จำเป็นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น งบประมาณ เครื่องมือ อุปกรณ์ที่เหมาะสม รวมถึงบุคลากร ดังนั้นการประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงาน จะช่วยให้เกิดการนำทรัพยากรมาใช้ร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด

๔. ปัญหาด้านองค์ความรู้ ขาดการวิจัยและพัฒนาด้านสาธารณภัยอย่างต่อเนื่อง ไม่มีความชัดเจนในการกำหนดพื้นที่เสี่ยงภัย นอกจากนี้กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันสาธารณภัยและผังเมืองยังไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๕. ในเหตุการณ์ภัยพิบัติมักพบว่า มีอาสาสมัครจำนวนมากเข้าไปในพื้นที่ประสบภัยโดยไม่มีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ขาดการประสานงาน

๖. การเข้ามามีส่วนร่วมของนักการเมืองเพื่อหวังผลทางการเมือง ทำให้ขาดเอกภาพในการบริหารจัดการ การคอร์รัปชัน

ปัจจุบัน ปภ. กำลังดำเนินจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ซึ่งเป็นแผนที่ปรับปรุงใหม่เพื่อให้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีคำจำกัดความของแผน “รู้รับ ปรับตัว ฟื้นฟูเร็วทั่ว อย่างยั่งยืน” แผนดังกล่าวคาดว่าจะมีผลบังคับใช้ได้ในกลางปี ๒๕๕๘

สำหรับประชาคมประชาชนอาเซียนตะวันออกเฉียงใต้ หรือ อาเซียน คือ การรวมกลุ่มของรัฐสมาชิกเพื่อสร้างองค์การระหว่างประเทศให้สามารถมีอำนาจต่อรองกับมหาอำนาจในภูมิภาคอื่น แต่จากสถานการณ์ภัยพิบัติที่เป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ เมื่อเกิดขึ้นแล้วได้สร้างความเสียหายอย่างใหญ่หลวงและส่งผลกระทบต่อเป็นวงกว้าง ในการจัดการกับปัญหานั้นรัฐใดรัฐหนึ่งคงไม่สามารถกระทำได้โดยลำพัง ดังนั้นอาเซียนจึงสร้างความตกลงว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (AADMER) เพื่อกำหนดกรอบความร่วมมือแบบครบวงจรทั้งในยาม

ปกติก่อนเกิดภัย การตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน การบรรเทาภัย และบูรณะฟื้นฟู ซึ่งถือว่าเป็นตัวแบบความร่วมมือด้านความมั่นคงร่วมประการหนึ่ง

การช่วยเหลือภัยพิบัติของประเทศสมาชิกอาเซียน แบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ การช่วยเหลือทางการเงิน โดยรัฐบาลของประเทศสมาชิกอาเซียนจะพิจารณาสับสนุนเงิน สำหรับการช่วยเหลือประเทศสมาชิกที่ประสบภัยพิบัติ และ การช่วยเหลือด้านสิ่งของที่จำเป็น สำหรับการบรรเทาทุกข์

อย่างไรก็ตามยังมีปัจจัยและเหตุผลหลายประการที่ทำให้ความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติที่ผ่านมายังไม่ค่อยคืบหน้าเท่าที่ควร เมื่อเรานำทฤษฎีด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมาใช้ในการวิเคราะห์พบว่ามิใช่สาเหตุจากปัจจัย ดังนี้

๑. การที่รัฐยึดติดกับผลประโยชน์แห่งชาติ จากสภาพระบอบระหว่างประเทศที่เป็นอนาธิปไตยและการไม่มีองค์กรกลางที่มีอำนาจเด็ดขาดในการควบคุมประเทศใดๆ ทำให้แต่ละประเทศต้องแสวงหาความอยู่รอดประกอบกับการปกครองของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน มีความแตกต่างกันอันเนื่องมาจากเศรษฐกิจ โครงสร้างพื้นฐาน และความหลากหลายชาติพันธุ์ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงขีดความสามารถที่แตกต่างกัน เมื่อต้องนำต้นทุนที่แตกต่างกันนี้มาแข่งขันทางเศรษฐกิจตามกระแสทุนนิยมทำให้หลายประเทศในอาเซียนเกิดความหวาดระแวงและกลัวว่าประเทศอื่นจะได้รับผลตอบแทนมากกว่า ประกอบกับปัญหาที่เกิดจากภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่มีส่วนพัวพันในหลายมิติทั้งในเรื่องเขตแดน สิ่งแวดล้อม การอพยพย้ายถิ่นฐานของประชาชน ปัญหาต่างๆเหล่านี้ได้ขยายวงกว้างส่งผลกระทบต่อกลายเป็นปัญหาความมั่นคงตามมา เช่น การลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย การแฝงตัวของอาชญากรรมข้ามชาติ ยาเสพติด แรงงานต่างชาติ จากความหวาดระแวงและความกลัวนี้เอง ทำให้หลายประเทศในกลุ่มสมาชิกต้องดำเนินนโยบายด้านความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกับเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกันอย่างระมัดระวัง ภายใต้อาณัติดังกล่าวทำให้แต่ละประเทศให้ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าเพื่อสร้างโอกาสในการแข่งขันมากกว่าความร่วมมือ เมื่อเป็นเช่นนี้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนจึงแฝงด้วยความหวาดระแวง

๒. ข้อจำกัดทางภูมิรัฐศาสตร์ หากพิจารณาจากการรวมตัวของสหภาพยุโรป จุดเด่นที่ทำให้เกิดความง่ายในด้านความร่วมมือส่วนหนึ่งเป็นเพราะการที่ประเทศส่วนใหญ่มีพื้นที่พรมแดนติดกันทำให้การเดินทางไปมาหาสู่กันกระทำได้ง่าย ลักษณะภูมิรัฐศาสตร์เช่นนี้ส่งผลต่อการดำเนินความสัมพันธ์ในเชิงบวกทำให้เกิดการเชื่อมโยง (Linkage) ทางกายภาพแต่สำหรับอาเซียนการที่หลายประเทศในกลุ่มสมาชิกมีภูมิรัฐศาสตร์เป็นเกาะ มีผืนน้ำกัน ทั้งในส่วนพื้นดินก็มีแนวเขาสูงกันทำให้การเดินทางไปมาระหว่างกันทำได้ยาก สภาวะเช่นนี้แสดงให้เห็นถึงการโดด

เดี่ยว (Isolation) หรือสภาพต่างคนต่างอยู่ ดังนั้นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นอาจไม่แน่นอนเท่าที่ควร อีกทั้งภูมิรัฐศาสตร์ที่เป็นพื้นน้ำก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางทะเล โดยเฉพาะพื้นที่ทับซ้อนซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกัน ได้ดังนั้นในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีภูมิรัฐศาสตร์เช่นนี้อาจต้องมีข้อพิจารณาที่สลับซับซ้อนมากขึ้นและเป็นการยากต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศที่ต้องให้มีความสัมพันธ์กันทั้งในเรื่องผลประโยชน์ (Interest) และการสร้างดุลแห่งอำนาจ (Balance of Power) ไปพร้อมกัน สำหรับในการประสานผลประโยชน์นั้นแต่ละประเทศต้องทำงานร่วมกัน (Coact) โดยการจัดหน่วยที่มีโครงสร้าง (Function) คล้ายคลึงกันมาทำงานร่วมกันแก้ปัญหา แต่เนื่องจากอาเซียนยังไม่ได้มีความร่วมมือในเรื่องความมั่นคงที่ชัดเจนทำให้เมื่อเกิดภัยพิบัติ ความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานต่างๆของแต่ละประเทศจึงเป็นความร่วมมือที่มีลักษณะขอไปที หรือให้ความร่วมมือแบบให้ผ่านๆ ไป

๓. ทศนะต่อภัยคุกคาม (Threat Perception) สภาพแต่ละประเทศที่เป็นอนาธิปไตย มีสิทธิในการใช้กำลังเพื่อป้องกันตนเอง (Self Help) อาเซียนเป็นตัวอย่างที่ตีตัวแบบหนึ่งซึ่งชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างทฤษฎีและการปฏิบัติที่ชัดเจน เนื่องจากเมื่อมองภาพรวมภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นับได้ว่าเป็นตลาดใหญ่ในการซื้อและสะสมอาวุธสงคราม (Arms Race) ที่สำคัญที่สุดแห่งหนึ่ง สถานะการณ์เช่นนี้ย่อมนำมาซึ่งความหวาดระแวงของประเทศที่มีพรมแดนติดกัน อย่างหลีกเลี่ยงมิได้ Joanna Spear และ Fiona Robertson – Snape นักวิชาการที่ศึกษาด้านการสะสมอาวุธ ได้กล่าวไว้ว่า อาวุธทางทหารนั้นเป็นเครื่องมือทางการทูตชนิดหนึ่งที่ใช้ในการดำเนินด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมาตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาดังนั้นอาวุธทางทหารคือเครื่องมือทางการทูต การดำเนินนโยบายต่างประเทศและการทหารจึงต้องมีการกำหนดกลยุทธ์ในการสร้างดุลแห่งอำนาจที่ชัดเจน ซึ่งกลยุทธ์นั้นคือการหาพันธมิตร ภาพความสัมพันธ์เช่นนี้มีความชัดเจนในสมัยสงครามเย็นที่โลกถูกแบ่งออกเป็น ๒ ค่าย เมื่อคราใดที่ประเทศเพื่อนบ้านสั่งซื้อยุทโธปกรณ์ใหม่ ประเทศที่มีพรมแดนติดกันก็ต้องสั่งซื้อยุทโธปกรณ์ของค่ายตรงข้ามเพื่อเป็นการสร้างหลักประกันความอยู่รอดพร้อมกับกระชับสัมพันธ์กับพันธมิตรและมหาอำนาจไปพร้อมกัน แม้ปัจจุบันสงครามเย็นได้สิ้นสุดไปนานแล้ว แต่แนวคิดในการสะสมอาวุธ และการใช้อาวุธทางทหารเป็นเครื่องมือทางการทูตยังถูกฝังแน่นอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างต่อเนื่อง ปรากฏการณ์เช่นนี้ทำให้พื้นที่สำคัญทางทหารและพื้นที่อื่นที่มีความสำคัญด้านความมั่นคงยังคงเป็นพื้นที่หวงห้ามและถูกกำหนดเป็นพื้นที่ห้ามบินผ่านเพื่อหลีกเลี่ยงการลาดตระเวนด้วยสายตาหรือถ่ายภาพทางอากาศ

๔. ข้อจำกัดเรื่องภาษา (Language Barrier) ข้อจำกัดที่สำคัญประการหนึ่งของการประสานงานระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนคือ ภาษา แม้ว่าอาเซียนได้มีการกำหนดให้ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษากลางในการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน แต่จากพื้นฐานความจริงที่ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่มีทักษะด้านภาษาอังกฤษอยู่ในเกณฑ์ต่ำ โดยเฉพาะระดับผู้ปฏิบัติ ทำให้เกิดปัญหาในการติดต่อสื่อสารได้ นอกจากนี้การที่อาเซียนได้แสวงหาความร่วมมือกับประเทศที่มีศักยภาพอย่าง สหรัฐอเมริกา รัสเซีย ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น เพื่อเสริมสร้างประสบการณ์ในด้านการจัดการภัยพิบัติ ดังนั้นการพัฒนาภาษาอังกฤษในระดับผู้ปฏิบัติจึงมีความจำเป็นและเป็นการลดข้อผิดพลาดที่เกิดจากการสื่อสารที่คลาดเคลื่อน โดยเฉพาะต้องปฏิบัติภารกิจในสถานการณ์วิกฤตที่มีปัจจัยเรื่องเวลาและความปลอดภัยเข้ามาเกี่ยวข้อง

๕. ความแตกต่างกันของฐานะทางเศรษฐกิจ ประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นมีความแตกต่างกันในหลายๆด้าน เช่น ภาษา วัฒนธรรม เชื้อชาติ โครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ จะมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน ประเทศที่มีเศรษฐกิจดีมีความมั่นคง ก็จะมีขีดความสามารถในหลายๆ ด้านที่สูงกว่ารวมถึงขีดความสามารถในด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติด้วย

ประเทศไทยเป็นประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศหนึ่งที่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับต้นๆ ของอาเซียน มีกองทัพที่มียุทธโศปกรณ์ที่ทันสมัยและมีความเข้มแข็งอยู่ใน ๒๐ ลำดับแรกของโลกและเป็นกำลังสำคัญในการช่วยเหลือประเทศสมาชิกอาเซียนเมื่อเกิดภัยพิบัติในลำดับแรกๆ จากหลายเหตุการณ์ที่ผ่านมา โดยได้ส่งเครื่องบินลำเลียงพร้อม อาหาร น้ำ เวชภัณฑ์ อุปกรณ์ที่จำเป็น ชุดแพทย์สนาม ชุดทีมค้นหาช่วยชีวิต อื่นๆ ในนามของประเทศไทย นับได้ว่าประเทศไทยดำเนินนโยบายด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และความร่วมมือด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติได้ดี แต่อย่างไรก็ตามเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในการจัดการภัยพิบัติที่เป็นสากลมากยิ่งขึ้น ทำให้ประเทศไทยต้องปรับตัวเพื่อการมีมาตรฐานในระดับสากล

## ข้อเสนอแนะ

แม้ว่าประชาคมอาเซียนจะมีแนวทางในการบริหารจัดการด้านภัยพิบัติตามกรอบที่ได้กำหนดไว้ มีขั้นตอน หน่วยงาน การดำเนินการแล้วก็ตาม แต่ที่ผ่านการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวไม่ครบถ้วนอย่างที่ควร ซึ่งเหตุผลสามารถอธิบายได้จากทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศตามที่ได้กล่าวมา และ จากการศึกษากรอบแนวคิดทางทฤษฎีที่กล่าวถึงเรื่องการทำงานร่วมกัน (Coact) และหลักการพึ่งพาอาศัยกัน (Interdependence) ดังนั้นทุกประเทศในประชาคมอาเซียนควรดำเนินการ ดังนี้

๑. ในด้านการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของประชาคมอาเซียนทุกประเทศต้องลดความหวาดระแวงซึ่งกันและกัน ลดการแข่งขันการสะสมอาวุธ ร่วมกันพัฒนาเศรษฐกิจของประชาคมอาเซียนให้มีความแข็งแกร่ง ส่งเสริมความร่วมมือกันในทุกระดับ ปัญหาเขตแดนต้องพยายามแก้ไขแล้วเสร็จ หรือพัฒนาเป็นพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยเฉพาะหลังจาก ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ ทุกประเทศต้องร่วมมือกันอย่างจริงจัง ประเทศในอาเซียนต้องไม่ทำสงครามกันเองในทุกกรณี ประเทศในอาเซียนต้องร่วมกันเป็นหนึ่งเดียว ซึ่งอาจต้องใช้เวลา

๒. พัฒนาการใช้ภาษาอังกฤษของประชากรในประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนให้สามารถติดต่อสื่อสารกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและแพร่หลาย

๓. ควรมีการสร้างเครือข่ายระหว่างกองทัพของประเทศสมาชิกอาเซียนในการบริหารจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นโดยใช้การสื่อสารทุกรูปแบบในการติดตามสถานการณ์และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้มีระบบการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔. ควรมีการสร้างเครือข่ายเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ในการบริหารจัดการภัยพิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานของกองทัพไทยกับส่วนราชการพลเรือนและภาคประชาสังคมโดยการจัดสัมมนาทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ

๕. แม้ว่าแต่ละประเทศจะดำเนินนโยบายความสัมพันธ์ระหว่างกันแบบหวาดระแวง แต่โอกาสในการทำงานร่วมกันนั้น สามารถกระทำได้ตามหลักการพึ่งพาอาศัยกันและกัน (Interdependence) โดยที่แต่ละประเทศต่างนำขีดความสามารถที่มีอยู่มาใช้เกื้อกูลกันและกัน เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ร่วม ดังนั้นหากกองทัพมีความประสงค์จะให้ใช้ประเด็นเรื่อง การจัดการภัยพิบัติเป็นแนวทางในการนำร่องความร่วมมือด้านความมั่นคงแล้ว ควรร่วมกันจัดทำแผนการปฏิบัติในเรื่องการจัดการภัยพิบัติให้มีความชัดเจนพร้อมทั้งประสานประเทศสมาชิกให้มีการฝึกร่วมผสมกันอย่างจริงจังในการฝึกแต่ละครั้งควรมีการหมุนเวียนกันเป็นเจ้าภาพ เพื่อให้ระดับปฏิบัติมีโอกาสเข้าไปสัมผัสพื้นที่จริง สามารถสร้างความคุ้นเคยกับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ (Local Staff)

ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนมีความสลับซับซ้อนจนอาจนำไปสู่ความหวาดระแวงกัน ส่งผลให้ความร่วมมือด้านประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (APSC) มิได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอย่างเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร ดังนั้นเมื่อยุทธศาสตร์ยังไม่มีชัดเจนย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้ปฏิบัติในระดับยุทธการและยุทธวิธี

## บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กองทัพอากาศ. นโยบายผู้บัญชาการทหารอากาศ ปีพุทธศักราช ๒๕๕๗. กรุงเทพฯ: กรมยุทธการทหารอากาศ กองทัพอากาศ, ๒๕๕๗.

กองทัพไทย, กองบัญชาการ. แนวทางการปฏิบัติภารกิจในการช่วยเหลือภัยพิบัติในประเทศเพื่อนบ้าน  
กองบัญชาการกองทัพไทย กรุงเทพฯ: สำนักประธานที่ปรึกษา, ๒๕๕๒.

ปราณี ทิพย์รัตน์. การเมืองระหว่างประเทศภาคทฤษฎีและปฏิบัติ. (เทปดัด) กรุงเทพฯ: ภาควิชา  
ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๕ เมษายน,  
๒๕๕๑

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, กรม. ความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติในอาเซียน. กรุงเทพฯ:  
กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๔.

เปรมใจ วังศิริไพศาล. ภัยพิบัติธรรมชาติในเอเชีย : ผลกระทบและบทเรียน. ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่น  
แห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา

ศุภมิตร ปิติพัฒน์. ความมั่นคงกับระเบียบโลก. (เทปดัด) กรุงเทพฯ: ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่าง  
ประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕ เมษายน ๒๕๕๑.

สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์. ระเบียบโลกใหม่. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง, ๒๕๕๕.

สมพงษ์ ชุมาก. ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคปัจจุบัน (ทศวรรษ ๑๙๙๐ ผู้ทศวรรษแรกแห่งศตวรรษ  
ที่ ๒๑). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๕.

อาเซียน,กรม. กระทรวงการต่างประเทศ. ๕๘ คำตอบสู่ประชาคมอาเซียน ๒๕๕๘ คู่มือฉบับประชาชน  
สำหรับการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘. กรุงเทพฯ :  
กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, ๒๕๕๖.

### วารสารและหนังสือพิมพ์

นภคล โชติศิริ, พันเอก. “เขตแดนไทย”, จุดสารความมั่นคงศึกษา. (ฉบับที่ ๔๓), กรกฎาคม ๒๕๕๑.  
หน้า ๓๓.

สุรชาติ บำรุงสุข. “วาทกรรมแห่งภาษา พรหมแดนศึกษา”, จุดสารความมั่นคงศึกษา. (ฉบับที่ ๖๑),  
สิงหาคม ๒๕๕๒. หน้า ๓๐.

### เอกสารไม่ตีพิมพ์

กองบัญชาการกองทัพไทย. “แผนบรรเทาสาธารณภัย กองบัญชาการกองทัพไทย พ.ศ.๒๕๕๐”,  
๒๕๕๐.

มหาดไทย, กระทรวง. “โครงสร้างและการบริหารจัดการภัยพิบัติ ตามระบบ Single Command”.  
๒๕๕๐.

ยุทธการทหารอากาศ, กรม. “คำสั่งที่ กท ๐๖๐๖.๕/๑๐๗๕. เรื่อง ความร่วมมือระหว่าง กท. อาเซียน  
กับองค์กรภาคประชาสังคม ในด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่: การจัดการภัยพิบัติ”. ลงวันที่  
๓ มิถุนายน ๒๕๕๓, ๒๕๕๓.

สร้อยสิริ บรรณวัฒน์. “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน”, ๒๕๕๗.

### วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

จักร สุวรรณทัต, นาวาอากาศเอก. “ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติภารกิจ ทอ. ในการช่วยเหลือ  
ผู้ประสบภัยในอาเซียน” เอกสารวิจัย, วิทยาลัยการทัพอากาศ, ๒๕๕๗.

รัชชชัย อัจฉริยาการุณ, นาวาอากาศเอก. “ความมั่นคงทางทะเลในช่องแคบมะละกา : ศึกษากรณี  
การลาดตระเวนทางอากาศร่วม.” สารนิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา  
ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๑.

### ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

“พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐” (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

[http:// www.actcorner.com](http://www.actcorner.com), ๒๕๕๐.

## ภาษาต่างประเทศ

- Balaam, N. David. , and Veseth, Michael. Introduction to International Political Economy. 3<sup>th</sup> ed. New Jersey : Pearson Education International, 2005.
- Buzan, Barry., and Little, Richard. International Systems in World History. New York : Oxford University Press, 2000.
- Caroline, Thomas. “Third World Security”. edited by Roger Carey and Trevor c. Salmon. International Security in the Modern World. Basingstoke : Macmillan Press, 1996.
- Jessica, Tuchman Mathews. “Redefining Security”, Foreign Affairs. Vol.68, No. 2. Spring 1989.
- Joanna, Spears., and Fiona, Robertson-Snape. “Arms and Arms Control,” edited by Brain White, Richard Little and Michael Smith. World Politics. Basingstoke: Macmillan Press, 1997.
- Keohane o Robert. “Achieving Cooperation under Anarchy : Strategies and Institutions”, World Politics. Vol.38, No.1. October 1985.
- Waltz Kenneth. “Anarchic Orders and Balances of Power”. Edited by Addison Wesley. Theory of international Politics. MA. : Waveland Press, 2010.



## ประวัติย่อผู้วิจัย

- ชื่อ : พลอากาศตรี แอร์บดู่ สุทธิวรณ
- วัน เดือน ปีเกิด : ๖ มีนาคม ๒๕๐๔
- การศึกษา : นักเรียนเตรียมทหาร รุ่นที่ ๒๑ / นักเรียนนายเรืออากาศ รุ่นที่ ๒๘
- ประวัติการทำงาน
- โดยย่อ : ผู้บังคับกองพันที่ ๕ กรมนักเรียนนายเรืออากาศ รักษาพระองค์ฯ  
: หน.แผนกวิจัยทางเทคนิค กองวิจัยและพัฒนาการรบ  
กรมยุทธการทหารอากาศ  
: ผู้บังคับฝูงบิน ๖๐๑ กองบิน ๖  
: ผู้บังคับการกองบิน ๖  
: ผู้ช่วยทูตทหารอากาศไทย/สิงคโปร์  
: นายทหารฝ่ายเสนาธิการประจำสำนักงานปลัดบัญชาทหารอากาศ
- ตำแหน่งปัจจุบัน : ผู้อำนวยการสำนักบริหารงบประมาณ  
สำนักงานปลัดบัญชาทหารอากาศ

# สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง แนวทางการการปฏิบัติของประชาคมอาเซียนในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ  
ขนาดใหญ่

ผู้วิจัย พลอากาศตรี แอร์บูล สุทธิวรรณ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๓

ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักบริหารงบประมาณ สำนักงานปลัดบัญชาทหารอากาศ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การรวมกลุ่มของประชาคมโลกเกิดขึ้นในแทบภูมิภาคของโลก โดยอาจใช้เกณฑ์การรวมกลุ่มด้วยมิติภูมิศาสตร์ มิติด้านเศรษฐกิจ หรือมิติอื่นใด ซึ่งขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ที่ต้องการรวมตัว เช่น กลุ่มสหภาพยุโรป เป็นการรวมเฉพาะประเทศที่มีสภาพทางภูมิศาสตร์ที่ตั้งในทวีปยุโรปเท่านั้น กลุ่มจี ๗ เป็นการรวมกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำ ได้แก่ แคนาดา ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

ประเทศไทยได้เป็นสมาชิกในการรวมกลุ่มในลักษณะนี้ด้วยเช่นกัน หนึ่งในกลุ่มเหล่านั้นมีกลุ่มที่อยู่ใกล้ตัวเรามาก นั่นคือ ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ซึ่งได้เกิดจากการพัฒนาจากการก่อตั้งปฏิญญาอาเซียนที่มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ตามปฏิญญากรุงเทพจำนวน ๖ ข้อ (การก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียน, ๒๕๕๕:๓) โดยได้จัดตั้งอย่างเป็นทางการเมื่อ ตุลาคม ๒๕๕๖ ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ ๕ ที่เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย และเมื่อการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ ๑๔ ที่หัวหิน ประเทศไทย ได้มีการลงปฏิญญาจัดตั้ง ๓ เสาหลักอาเซียน (อ้างแล้ว, ๒๕๕๕:๑๒) จึงเป็นเหมือนข้อตกลงที่สำคัญที่ประเทศสมาชิกต้องร่วมกันค้ำจุนเสาหลักทั้งสามนี้

จากสภาพการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน อันปรากฏในรูปแบบของภัยพิบัติทางธรรมชาติ ได้แก่ ภัยพิบัติ อุทกภัย แผ่นดินไหว หรือแม้กระทั่งภัยที่เกิดจากการคุกคามในรูปแบบใหม่ เช่น ภัยจากการก่อการร้ายด้วยกำลังรบนอกกรอบแบบ ด้วยอาวุธนิวเคลียร์ชีวเคมี เป็นต้น ทั้งหลายเหล่านี้ทำให้ต้องมีการอพยพประชาชนออกจากพื้นที่วิกฤตนั้น เพื่อให้เกิดความมั่นใจและเชื่อมั่นแก่ประชาชนในพื้นที่

ฉะนั้นเราต้องมีแนวทางการปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นทางการและเป็นรูปธรรมและ  
เป็นไปในแนวทางที่สามารถสนธิกำลังปฏิบัติได้ร่วมกัน จึงทำให้กระผมสนใจว่า เราจะสามารถ  
กำหนดเป็น “แนวทางการปฏิบัติภารกิจในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในอาเซียน” เพื่อให้เกิดความ  
สะดวก รวดเร็วในการปฏิบัติ และสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนในภูมิภาคได้ว่า “ไม่ว่าสถานการณ์  
เหตุร้ายใดเกิดขึ้น ประชาชนในภูมิภาคจะสามารถดำรงชีพได้”

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมในอาเซียนเรื่องความมั่นคงด้านภัยพิบัติ
๒. เพื่อศึกษาแนวทางการปฏิบัติภารกิจในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของอาเซียนใน  
ปัจจุบัน
๓. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการบูรณาการการปฏิบัติภารกิจช่วยเหลือผู้ประสบภัย  
ของอาเซียน

### ขอบเขตของการวิจัย

๑. ขอบเขตด้านเนื้อหา เป็นการศึกษาเฉพาะการกำหนดแนวทาง โดยมุ่งเน้นในขั้นตอน  
การวิเคราะห์ และการกำหนดแนวทางการปฏิบัติภารกิจในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในอาเซียนเท่านั้น
๒. ขอบเขตด้านเวลา การศึกษานี้ได้ดำเนินการในปี ๒๕๕๒ - ปัจจุบัน (ย้อนหลัง ๕ ปี)

### วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยจะใช้วิธีการเชิงคุณภาพ เป็นการวิจัยที่ทำในสถานการณ์ที่เป็น  
ธรรมชาติ ซึ่งมีเครื่องมือที่สำคัญ คือ ผู้วิจัย (ชาย โภชิตตา, ๒๕๕๐ : ๒๕) ทั้งนี้ผู้วิจัยจะศึกษาด้วยการ  
สืบค้นข้อมูลจากเอกสาร อันเป็นการรวบรวมข้อมูลจากการวิจัย รายงานของหน่วยงาน บทความ  
ที่เกี่ยวข้อง และอินเทอร์เน็ต เป็นต้น แล้วนำมาวิเคราะห์ และสังเคราะห์เกิดเป็นข้อค้นพบในการวิจัย  
แล้วจัดทำเป็นร่างแนวทางการปฏิบัติภารกิจในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในอาเซียน

## ผลการวิจัย

ในการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยนั้น มี ปภ. เป็นหน่วยงานหลักดูแลรับผิดชอบโดยตรง นอกจากนั้นหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ได้ให้ความสำคัญและมีการบูรณาการความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ นอกจากนั้นภาคเอกชน มูลนิธิ พี่น้องประชาชนทั่วไป ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภัยพิบัติอย่างมาก จากการปฏิบัติที่ผ่านมา พบว่าการดำเนินงานด้านบริหารจัดการภัยพิบัติเกิดปัญหาและอุปสรรคพอจะสรุปได้ ดังนี้

๑. การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติทั้งในมิติการป้องกัน บรรเทา และฟื้นฟูผลที่เกิดจากสาธารณภัยยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่เกิดภัยพิบัติยังไม่มี การเชื่อมโยงการทำงานหรือการแบ่งภารกิจงานอย่างเป็นระบบ การจัดทำโครงสร้างด้านสาธารณภัยมีลักษณะต่างฝ่ายต่างดำเนินการส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าการมุ่งแก้ไขปัญหาระยะยาว

๒. ในกรณีของหน่วยงานภาครัฐจะมีปัญหากลไกของสายการบังคับบัญชาที่มีหลายขั้นตอน ทำให้เกิดความล่าช้าในการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๓. ขาดทรัพยากรที่จำเป็นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น งบประมาณ เครื่องมือ อุปกรณ์ที่เหมาะสม รวมถึงบุคลากร ดังนั้นการประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานจะช่วยทำให้เกิดการนำทรัพยากรมาใช้ร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด

๔. ปัญหาด้านองค์ความรู้ ขาดการวิจัยและพัฒนาด้านสาธารณภัยอย่างต่อเนื่อง ไม่มีความชัดเจนในการกำหนดพื้นที่เสี่ยงภัย นอกจากนี้กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันสาธารณภัยและผังเมืองยังไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๕. ในเหตุการณ์ภัยพิบัติมักพบว่ามิอาสาสมัครจำนวนมากเข้าไปในพื้นที่ประสบภัยโดยไม่มีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ขาดการประสานงาน

๖. การเข้ามามีส่วนร่วมของนักการเมืองเพื่อหวังผลทางการเมือง ทำให้ขาดเอกภาพในการบริหารจัดการ การทุจริตคอร์รัปชัน

ปัจจุบัน ปภ. กำลังดำเนินจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ซึ่งเป็นแผนที่ปรับปรุงใหม่เพื่อให้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีคำจำกัดความของแผน “รู้รับ ปรับตัว ฟื้นเร็วทั่ว อย่างยั่งยืน” แผนดังกล่าวคาดว่าจะมีผลบังคับใช้ได้ ในกลางปี ๒๕๕๘

จากสถานการณ์ภัยพิบัติที่เป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ เมื่อเกิดขึ้นแล้วได้สร้างความเสียหายอย่างใหญ่หลวงและส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง ในการจัดการกับปัญหานั้นรัฐใดรัฐหนึ่งคงไม่สามารถกระทำได้โดยลำพัง ดังนั้นประเทศสมาชิกอาเซียนจึงสร้างความตกลงว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (AADMER) เพื่อกำหนดกรอบความร่วมมือแบบครบวงจรทั้งในยามปกติก่อนเกิดภัย การตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน การบรรเทาภัย และบูรณะฟื้นฟู ซึ่งถือว่าเป็นตัวแบบความร่วมมือด้านความมั่นคงร่วมประการหนึ่ง

การช่วยเหลือภัยพิบัติของประเทศสมาชิกอาเซียน แบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ การช่วยเหลือทางการเงิน โดยรัฐบาลของประเทศสมาชิกอาเซียนจะพิจารณาสับสนุนเงินสำหรับการช่วยเหลือประเทศสมาชิกที่ประสบภัยพิบัติ และ การช่วยเหลือด้านสิ่งของที่จำเป็นสำหรับการบรรเทาทุกข์

อย่างไรก็ตามยังมีปัจจัยและเหตุผลหลายประการที่ทำให้ความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติที่ผ่านมายังไม่ค่อยคืบหน้าเท่าที่ควร เมื่อเรานำทฤษฎีด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมาใช้ในการวิเคราะห์พบว่ามีสาเหตุจากปัจจัย ดังนี้

๑. การที่รัฐยึดติดกับผลประโยชน์แห่งชาติ จากสภาพระบอบระหว่างประเทศที่เป็นอนาธิปไตยและการไม่มีองค์กรกลางที่มีอำนาจเด็ดขาดในการควบคุมประเทศใดๆ ทำให้แต่ละประเทศต้องแสวงหาความอยู่รอดประกอบกับการปกครองของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนมีความแตกต่างกันอันเนื่องมาจากเศรษฐกิจ โครงสร้างพื้นฐาน และความหลากหลายชาติพันธุ์ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงขีดความสามารถที่แตกต่างกัน เมื่อต้องนำต้นทุนที่แตกต่างกันนี้มาแข่งขันทางเศรษฐกิจตามกระแสทุนนิยมทำให้หลายประเทศในอาเซียนเกิดความหวาดระแวงและกลัวว่าประเทศอื่นจะได้รับผลตอบแทนมากกว่า ประกอบกับปัญหาที่เกิดจากภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่มีส่วนพัวพันในหลายมิติทั้งในเรื่องเขตแดน สิ่งแวดล้อม การอพยพย้ายถิ่นฐานของประชาชน ปัญหาต่างๆเหล่านี้ได้ขยายวงกว้างส่งผลกระทบกลายเป็นปัญหาความมั่นคงตามมา เช่น การลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย การแฝงตัวของอาชญากรรมข้ามชาติ ยาเสพติด แรงงานต่างชาติ จากความหวาดระแวงและความกลัวนี้เอง ทำให้หลายประเทศในกลุ่มสมาชิกต้องดำเนินนโยบายด้านความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกับเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกันอย่างระมัดระวัง ภายใต้วาระดังกล่าวทำให้แต่ละประเทศให้ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าเพื่อสร้างโอกาสในการแข่งขันมากกว่าความร่วมมือ เมื่อเป็นเช่นนี้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนจึงแฝงด้วยความหวาดระแวง

๒. ข้อจำกัดทางภูมิรัฐศาสตร์ หากพิจารณาจากการรวมตัวของสหภาพยุโรป จุดเด่นที่ทำให้เกิดความง่ายในด้านความร่วมมือส่วนหนึ่งเป็นเพราะการที่ประเทศส่วนใหญ่มีพื้นที่พรมแดนติดกันทำให้การเดินทางไปมาหาสู่กันกระทำได้ง่าย ลักษณะภูมิรัฐศาสตร์เช่นนี้ส่งผลต่อการดำเนินความสัมพันธ์ในเชิงบวกทำให้เกิดการเชื่อมโยง (Linkage) ทางกายภาพ แต่สำหรับอาเซียนการที่หลายประเทศในกลุ่มสมาชิกมีภูมิรัฐศาสตร์ เป็นเกาะ มีผิวน้ำกัน ทั้งในส่วนพื้นดินก็มีแนวเขาสองกั้นทำให้การเดินทางไปมาระหว่างกันทำได้ยาก สภาวะเช่นนี้แสดงให้เห็นถึงการโดดเดี่ยว (Isolation) หรือสภาพต่างคนต่างอยู่ ดังนั้นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นอาจไม่แน่นอนเท่าที่ควร อีกทั้งภูมิรัฐศาสตร์ที่เป็นผิวน้ำก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางทะเลโดยเฉพาะพื้นที่ทับซ้อนซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกันได้ ดังนั้นในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีภูมิรัฐศาสตร์เช่นนี้อาจต้องมีข้อพิจารณาที่สลับซับซ้อนมากขึ้นและเป็นการยากต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศที่ต้องให้มีความสัมพันธ์กันทั้งในเรื่องผลประโยชน์ (Interest) และการสร้างดุลแห่งอำนาจ (Balance of Power) ไปพร้อมกัน สำหรับในการประสานผลประโยชน์นั้นแต่ละประเทศต้องทำงานร่วมกัน (Coact) โดยการจัดหน่วยที่มีโครงสร้าง (Function) คล้ายคลึงกันมาทำงานร่วมกันแก้ปัญหา แต่เนื่องจากอาเซียนยังไม่ได้มีความร่วมมือในเรื่องความมั่นคงที่ชัดเจนทำให้เมื่อเกิดภัยพิบัติ ความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานต่างๆของแต่ละประเทศจึงเป็นความร่วมมือที่มีลักษณะขอไปที หรือให้ความร่วมมือแบบให้ผ่านๆ ไป

๓. ทัศนคติต่อภัยคุกคาม (Threat Perception) สภาพแต่ละประเทศที่เป็นอนาธิปไตย มีสิทธิในการใช้กำลังเพื่อป้องกันตนเอง (Self Help) อาเซียนเป็นตัวแทนที่ดีตัวแบบหนึ่งที่ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างทฤษฎีและการปฏิบัติที่ชัดเจน เนื่องจากเมื่อมองภาพรวมภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นับได้ว่าเป็นตลาดใหญ่ในการซื้อและสะสมอาวุธสงคราม (Arms Race) ที่สำคัญที่สุดแห่งหนึ่ง สภาวะการณ์เช่นนี้ย่อมนำมาซึ่งความหวาดระแวงของประเทศที่มีพรมแดนติดกันอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ การดำเนินนโยบายต่างประเทศและการทหารจึงต้องมีการกำหนดกลยุทธ์ในการสร้างดุลแห่งอำนาจที่ชัดเจน ซึ่งกลยุทธ์นั้นคือการหาพันธมิตร ภาพความสัมพันธ์เช่นนี้มีความชัดเจนในสมัยสงครามเย็นที่โลกถูกแบ่งออกเป็น ๒ ค่าย แม้ปัจจุบันสงครามเย็นได้สิ้นสุดไปนานแล้ว แต่แนวคิดในการสะสมอาวุธ ยังถูกฝังแน่นอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างต่อเนื่อง ปรากฏการณ์เช่นนี้ทำให้พื้นที่สำคัญทางทหารและพื้นที่อื่นที่มีความสำคัญด้านความมั่นคงยังคงเป็นพื้นที่หวงห้ามและถูกกำหนดเป็นพื้นที่ห้ามบินผ่านเพื่อหลีกเลี่ยงการลาดตระเวนด้วยสายตาหรือถ่ายภาพทางอากาศ

๔. ข้อจำกัดเรื่องภาษา (Language Barrier) ข้อจำกัดที่สำคัญประการหนึ่งของการประสานงานระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนคือ ภาษา แม้ว่าอาเซียนได้มีการกำหนดให้ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษากลางในการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน แต่จากพื้นฐานความจริงที่ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่มีทักษะด้านภาษาอังกฤษอยู่ในเกณฑ์ต่ำ โดยเฉพาะระดับผู้ปฏิบัติ ทำให้เกิดปัญหาในการติดต่อสื่อสารได้ นอกจากนี้การที่อาเซียนได้แสวงหาความร่วมมือกับประเทศที่มีศักยภาพอย่างสหรัฐอเมริกา รัสเซีย ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น เพื่อเสริมสร้างประสบการณ์ในด้านการจัดการภัยพิบัติ ดังนั้นการพัฒนาภาษาอังกฤษในระดับผู้ปฏิบัติจึงมีความจำเป็น และเป็นการลดข้อผิดพลาดที่เกิดจากการสื่อสารที่ผิดพลาด โดยเฉพาะต้องปฏิบัติภารกิจในสถานการณ์วิกฤตที่มีปัจจัยเรื่องเวลาและความปลอดภัยเข้ามาเกี่ยวข้อง

๕. ความแตกต่างกันของฐานะทางเศรษฐกิจ ประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นมีความแตกต่างกันในหลายๆ ด้าน เช่น ภาษา วัฒนธรรม เชื้อชาติ โครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ จะมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน ประเทศที่มีเศรษฐกิจดีมีความมั่นคง ก็จะมีขีดความสามารถในหลายๆ ด้านที่สูงกว่ารวมถึงขีดความสามารถในด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติด้วย

ประเทศไทยเป็นประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศหนึ่งที่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับต้นๆของอาเซียน มีกองทัพที่มียุทธโศปกรณ์ที่ทันสมัยและมีความเข้มแข็งอยู่ใน ๒๐ ลำดับแรกของโลกและเป็นกำลังสำคัญในการช่วยเหลือประเทศสมาชิกอาเซียนเมื่อเกิดภัยพิบัติในลำดับแรกๆ จากหลายเหตุการณ์ที่ผ่านมาโดยได้ส่งเครื่องบินลำเลียงพร้อม อาหาร น้ำ เวชภัณฑ์ อุปกรณ์ที่จำเป็น ชุดแพทย์สนาม ชุดทีมค้นหาช่วยชีวิต อื่นๆ ในนามของประเทศไทย นับได้ว่าประเทศไทยดำเนินนโยบายด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และความร่วมมือด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติได้ดี แต่อย่างไรก็ตามเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในการจัดการภัยพิบัติที่เป็นสากลมากยิ่งขึ้น ทำให้ประเทศไทยต้องปรับตัวเพื่อการมีมาตรฐานในระดับสากล

## ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากรอบแนวคิดทางทฤษฎีที่กล่าวถึงเรื่องการทำงานร่วมกัน (Coact) และหลักการพึ่งพาอาศัยกัน (Interdependence) ดังนั้นกองทัพไทยและทุกเหล่าทัพ ดำเนินการ ดังนี้

๑. ควรมีการสร้างเครือข่ายระหว่างกองทัพของประเทศสมาชิกอาเซียนในการบริหารจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นโดยใช้การสื่อสารทุกรูปแบบในการติดตามสถานการณ์และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้มีระบบการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒. ควรมีการสร้างเครือข่ายเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ร่วมกันระหว่างหน่วยงานของกองทัพไทยกับส่วนราชการพลเรือนและภาคประชาสังคม โดยการจัดสัมมนาทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ

๓. ร่วมกันจัดทำแผนการปฏิบัติในเรื่องการจัดการภัยพิบัติให้มีความชัดเจนพร้อม ทั้งประสานประเทศสมาชิกให้มีการฝึกร่วมผสมกันอย่างจริงจัง ในการฝึกแต่ละครั้งควรมีการ หมุนเวียนกันเป็นเจ้าภาพ เพื่อให้ระดับปฏิบัติมีโอกาสเข้าไปสัมผัสพื้นที่จริง สามารถสร้าง ความคุ้นเคยกับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ (Local Staff)