



## พลเมืองเข้มแข็งกับระบบการจัดการภัยพิบัติ ความร่วมมือระหว่างรัฐ อาสาสมัครและประชาชน\*

### STRONG CITIZENS WITH DISASTER MANAGEMENT SYSTEM, COOPERATION BETWEEN THE STATE, VOLUNTEERS AND CITIZENS

กรณัฏฐ์ ชนะชนม์, ทักษ์สรณ์ธัญ กองพิมพ์\*, สทาวิตย์ จันจุฬา, สุธีญา พรหมมาก, ทชานศิริก์ สุขเกษม

Kornphanat Chanachon, Thaksornthan Kongpim\*, Satawit Janjula, Suteeya Prommak, Tashasiri Sukkasem

วิทยาลัยการจัดการเพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยทักษิณ สงขลา ประเทศไทย

Management for Development College, Thaksin University Songkhla Thailand

\*Corresponding author Email: Thaksornthan.k@tsu.ac.th

\*Tel: 091-642-6845

#### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาความเป็นพลเมือง ในมิติพลเมืองโดยมุ่งเน้นไปที่แนวคิดเรื่องพลเมืองเข้มแข็งในฐานะกลไกสำคัญภายในกับระบบการจัดการภัยพิบัติ ความร่วมมือระหว่างรัฐ อาสาสมัคร และประชาชน ท่ามกลางบริบทโลกปัจจุบันยุคที่ภัยพิบัติทางธรรมชาติและภัยพิบัติที่อุบัติขึ้นที่เกิดจากน้ำมือของมนุษย์ซึ่งทวีความรุนแรงและมีความซับซ้อนบ่อยมากยิ่งขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ส่งผลให้รูปแบบการจัดการภัยพิบัติแบบแนวตั้ง โดยภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวไม่เพียงพอต่อการรับมืออีกต่อไป การจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพในยุคสมัยใหม่ซึ่งมีความจำเป็นต้องอาศัยการปรับเปลี่ยนที่สร้างเครือข่ายความร่วมมือทุกภาคส่วน ที่สร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างรัฐ อาสาสมัคร และภาคประชาชน โดยเฉพาะบทบาทของ “พลเมืองเข้มแข็ง” เป็นแกนกลางพลเมืองกลุ่มนี้ไม่ได้หมายถึงเพียงผู้อยู่อาศัยในพื้นที่เท่านั้น แต่หมายถึงประชาชนที่มีความรู้ ความเข้าใจในความเสี่ยง มีทักษะในการเอาตัวรอด และเหนือสิ่งอื่นใดคือการมีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างความยืดหยุ่นให้แก่ชุมชน โดยเน้นให้เห็นถึงบทบาทของพลเมืองเข้มแข็งในด้านการลดความเสี่ยง การเตรียมความพร้อม การตอบสนอง และการฟื้นฟูภายหลังภัยพิบัติ การศึกษาบทความทางวิชาการนี้อ้างอิงจากเอกสารวิชาการ งานวิจัย และกรณีศึกษาที่เกี่ยวข้อง โดยผลการศึกษาเสนอว่าการสร้างระบบความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพนั้นต้องเริ่มจากการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของประชาชน สนับสนุนการจัดตั้งเครือข่ายอาสาสมัครในชุมชน และการเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาสังคมมีบทบาทร่วมกับรัฐในทุกระยะของการจัดการภัยพิบัติ

**คำสำคัญ:** อาสาสมัคร, ระบบการจัดการภัยพิบัติ, ความร่วมมือ, พลเมืองเข้มแข็ง, เครือข่ายอาสาสมัครชุมชน

#### Abstract

This article primarily aims to study citizenship, focusing on the dimension of civic engagement by emphasizing the concept of “active citizens” as a crucial internal mechanism within disaster management systems. It highlights the collaboration among the state, volunteers, and the public amid the current global context, where both natural and human-induced disasters have become significantly more frequent, severe, and complex. As a result, a traditional top-down

disaster management approach led solely by the government is no longer sufficient. Effective disaster management in the modern era requires a transformative approach that builds cooperative networks across all sectors, fostering collaboration among the state, volunteers, and civil society. In particular, “active citizens” play a central role in this framework. These citizens are not merely residents of a given area but individuals who possess knowledge and understanding of risks, have survival skills, and, most importantly, demonstrate a strong sense of social responsibility. This forms a critical foundation for enhancing community resilience. The article emphasizes the role of active citizens in risk reduction, preparedness, response, and post-disaster recovery. This academic study is based on a review of scholarly documents, research studies, and relevant case analyses. The findings suggest that building an effective collaborative system must begin with genuinely promoting public participation, supporting the establishment of volunteer networks within communities, and creating space for civil society to actively engage alongside the state at every stage of disaster management.

**Keywords:** Volunteer, Disaster Management System, Collaboration, Empowered Citizens, Community Volunteer Network

## บทนำ

ภัยพิบัติ คือ เหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สิน ความเป็นอยู่และสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่มีความรุนแรงมากกว่าภาวะฉุกเฉิน ส่งผลให้มนุษย์และชุมชนไม่สามารถที่จะรับมือได้ ทั้งภัยธรรมชาติ อาทิ น้ำท่วม แผ่นดินไหว และพายุหมุนเขตร้อน ตลอดจนภัยที่เกิดจากมนุษย์ เช่น อุบัติเหตุอุตสาหกรรม เหตุการณ์ความไม่สงบ และการระบาดของโรคติดเชื้อ ซึ่งล้วนส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของ ประชากร ระบบเศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศ (United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR, 2022); (กิตติศักดิ์ จำปาสี และคณะ, 2568) ในบริบทของประเทศไทย สภากฎหมายศาสตร์ที่หลากหลาย ประชากรที่กระจายอยู่ในทั้งเมืองและชนบท ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ ทำให้ประเทศต้องเผชิญกับภัยพิบัติหลากหลายรูปแบบในแต่ละพื้นที่และภูมิภาค (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2566); (พินิจางสมสุข, 2557) การจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management) จึงกลายเป็นภารกิจเร่งด่วนที่นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ไม่เพียงแต่ในระดับนโยบายของภาครัฐ แต่ยังรวมถึงการสร้างความร่วมมือกับภาคประชาชนและภาคอาสาสมัครอย่างใกล้ชิด แนวคิด “พลเมืองเข้มแข็ง” (Active Citizenship) ได้กลายเป็นหัวใจสำคัญของการเสริมสร้างระบบการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ โดยหมายถึงประชาชนที่มีความรู้ ความเข้าใจ และตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตนในการรับมือกับภัยพิบัติในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การป้องกัน การเตรียมพร้อม การตอบสนอง ไปจนถึงการฟื้นฟูหลังเกิดภัยพิบัติ (O’Brien, G. et al., 2006) ความร่วมมือระหว่างภาครัฐ อาสาสมัคร และประชาชน จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่หล่อหลอมให้เกิดระบบจัดการภัยพิบัติที่มีความยั่งยืน ไม่เพียงแต่อาศัยคำสั่งจากส่วนกลางเท่านั้น แต่ยังต้องเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ทั้งในเชิงปฏิบัติและเชิงนโยบาย บทความฉับนี้มุ่งวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนทั้งสาม โดยเน้นบทบาทของ “พลเมืองเข้มแข็ง” ในการส่งเสริมกลไกการจัดการภัยพิบัติให้เกิดประสิทธิภาพอย่างเป็นรูปธรรม พร้อมทั้งเสนอแนวทางการส่งเสริมและสนับสนุนพลเมืองให้สามารถมีส่วนร่วมในการรับมือภัยพิบัติได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว

ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา โลกเผชิญกับภัยพิบัติที่รุนแรงและซับซ้อนมากขึ้น ทั้งจากธรรมชาติและฝีมือมนุษย์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิต ระบบเศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างรุนแรง ในบริบทของ



ประเทศไทย ภูมิประเทศที่หลากหลายและการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ ทำให้ต้องเผชิญกับภัยพิบัติหลากหลายรูปแบบ การจัดการภัยพิบัติจึงกลายเป็นภารกิจสำคัญที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน

แนวคิด “พลเมืองเข้มแข็ง” หรือประชาชนที่มีความรู้ ความเข้าใจ และตระหนักในบทบาทของตนในการป้องกัน เตรียมพร้อม ตอบสนอง และฟื้นฟูจากภัยพิบัติ ได้กลายเป็นหัวใจสำคัญของระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพ ตัวอย่างสำคัญคือเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ในปี 2554 ซึ่งประชาชนจัดตั้งศูนย์อพยพเอง และการระบาดของโควิด-19 ที่ อสม. มีบทบาทสำคัญในการเฝ้าระวังและสื่อสารความรู้กับชุมชนงานวิจัยยืนยันว่า “ทุนทางสังคม” และความร่วมมือในระดับชุมชนมีผลโดยตรงต่อความสามารถในการรับมือกับภัยพิบัติ ดังนั้น การส่งเสริมบทบาทของพลเมืองเข้มแข็งจึงเป็นกลยุทธ์สำคัญสู่ระบบการจัดการภัยพิบัติที่ยั่งยืนในระยะยาว ทั้งในเชิงนโยบายและปฏิบัติจริง หนึ่งในกรณีศึกษาที่สำคัญคือ เหตุการณ์อุทกภัยใหญ่ในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนกว่า 13 ล้านคนใน 65 จังหวัดทั่วประเทศ (World Bank, 2012) ประชาชนในหลายพื้นที่ได้จัดตั้งศูนย์อพยพชุมชนขึ้นเอง จัดระบบการแจกจ่ายอาหารและสิ่งของจำเป็น ตลอดจนใช้เครือข่ายสื่อสารท้องถิ่นเพื่อแจ้งเตือนภัยและอัปเดตสถานการณ์ โดยไม่ต้องพึ่งพาเฉพาะข้อมูลจากภาครัฐเท่านั้น งานวิจัยพบว่า การมี “ทุนทางสังคม” (social capital) และความร่วมมือในระดับชุมชนมีผลโดยตรงต่อความสามารถในการรับมือและฟื้นตัวจากภัยพิบัติ (Aldrich, D. P., 2012) อีกกรณีหนึ่งคือ การแพร่ระบาดของโควิด-19 ที่เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2563 ซึ่งประชาชนในหลายพื้นที่มีบทบาทในการจัดตั้งศูนย์กักตัวในชุมชน จัดหาอาหาร ยา เวชภัณฑ์ และมีการบริหารจัดการความเสี่ยงโดยใช้กลไกของ “อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.)” ที่ถือเป็นกลไกภาคประชาชนที่มีบทบาทสำคัญในการเฝ้าระวัง ติดตามผู้เสี่ยง และสื่อสารความรู้กับประชาชนในพื้นที่ห่างไกล (สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, 2564)

จากปรากฏการณ์เหล่านี้สะท้อนว่า ความเข้มแข็งของพลเมืองและการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของประชาชนมีความสำคัญต่อความสำเร็จของระบบการจัดการภัยพิบัติในทุกๆ ระยะ ทั้งก่อน ระหว่าง และหลังภัยพิบัติ

### ความหมายของความเป็นพลเมือง

มีนักวิชาการของไทยและต่างประเทศได้ให้ความหมายของพลเมืองไว้ดังต่อไปนี้

Marshall, T. H. ให้ความหมายของความเป็นพลเมือง คือ การเป็นสมาชิกของชุมชนทางการเมือง ซึ่งประกอบด้วยสิทธิ 3 ด้าน คือ สิทธิพลเมือง (Civil Rights) เสรีภาพในการพูด การคิด ความยุติธรรม สิทธิทางการเมือง (Political Rights) การมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง และสิทธิทางสังคม (Social Right) ความมั่นคงและบริการจากรัฐ เช่น การศึกษาและสาธารณสุข (Marshall, T. H., 1994)

Hoskins, B. & Mascherini, M. ให้ความหมายของพลเมือง คือ “Active Citizenship” การมีส่วนร่วมในชีวิตสาธารณะของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นทางการเมืองหรือทางสังคม เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงในชุมชนและสังคมโดยรวม (Hoskins, B. & Mascherini, M., 2009)

สมบุญ สิริประชัย ให้ความหมายของความเป็นพลเมืองไว้ คือ การพัฒนาความเป็นพลเมืองต้องให้ความสำคัญกับการศึกษาและการสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยในชีวิตประจำวันไม่ใช่เพียงแค่การรู้สิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย (สมบุญ สิริประชัย, 2552)

จากข้อคิดเห็นของนักวิชาการที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นถึงความเป็นพลเมือง (Citizenship) คือแนวคิดที่สำคัญของสังคมในปัจจุบันที่ได้เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของสังคม การรับผิดชอบต่อสังคม และการสร้างคุณประโยชน์ให้แก่สังคมเป็นหลัก ดังนั้นความเป็นพลเมืองจึงไม่ได้หมายถึงแต่การเป็นสมาชิกของรัฐหรือประเทศเท่านั้น แต่รวมถึงสิทธิ หน้าที่ การมีบทบาทในการพัฒนาเพื่อยกระดับสังคมให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ความเป็นพลเมืองนั้นจึงเป็นทั้งสิทธิ ความรับผิดชอบเพื่อช่วยในการส่งเสริมความสงบสุขและความเป็นธรรมให้แก่สังคม (Putnam, R. D., 2000)

## บทบาทของพลเมืองเข้มแข็งในสังคม

บทบาทของพลเมืองในสังคมนั้นเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลโดยตรงต่อความมั่นคงและการพัฒนาของรัฐ พลเมืองผู้ซึ่งตระหนักถึงสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของตน ย่อมสามารถขับเคลื่อนก่อให้เกิดเป็นพลังสำคัญ ในการขับเคลื่อนสังคม และการมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือปัญหาสังคมต่าง ๆ ล้วนเป็นตัวอย่างในด้านการ แสดงออกถึงความเป็นพลเมือง ซึ่งพลเมืองที่ดีนั้นจะไม่เพียงแต่ใช้สิทธิของตน แต่ยังทำหน้าที่ได้อย่างมีคุณภาพ ได้แก่ การเสียภาษีเพื่อการพัฒนาาระบบสาธารณสุข การมีส่วนร่วมในด้านการแก้ปัญหาของสังคม รวมไปถึงด้านการ ให้ความช่วยเหลือผู้อื่นในภาวะยากลำบาก โดยบทบาทของพลเมือง สรุปได้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมทางการเมือง พลเมืองควรเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในการเมืองผ่านการเลือกตั้ง การแสดงความคิดเห็น การรวมกลุ่ม และการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของภาครัฐ การมีส่วนร่วม อย่างแข็งขันเพื่อช่วยป้องกันการผูกขาดอำนาจ ทั้งยังเป็นส่วนช่วยส่งเสริม ให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อประชาชน
2. การเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย พลเมืองที่ดีนั้นควรเป็นผู้ที่เคารพกฎหมายและระเบียบของสังคม เนื่องจากกฎหมายเป็นเครื่องมือในการจัดระเบียบของสังคมเพื่อก่อให้เกิดความสงบ เรียบร้อย การละเมิดกฎหมาย ไม่เพียงแต่ทำลายสิทธิของผู้อื่น แต่ทั้งยังบั่นทอนความน่าเชื่อถือของระบบยุติธรรม
3. การใช้สิทธิและเสรีภาพอย่างมีความรับผิดชอบ แม้ว่าพลเมืองจะมีสิทธิขั้นพื้นฐาน ได้แก่ เสรีภาพในการพูด การนับถือศาสนา การชุมนุม เป็นต้น แต่การใช้สิทธิดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กรอบของความรับผิดชอบต่อ ส่วนรวมโดยไม่สร้างความเสียหายต่อสาธารณะหรือสิทธิของผู้อื่น
4. การมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมและชุมชน พลเมืองผู้ควรมีบทบาทในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากร การ ปฏิบัติงานด้านอาสาสมัครหรือปฏิบัติการสนับสนุนกิจกรรมเพื่อขับเคลื่อนสังคม โดยการร่วมแรงร่วมใจของ ประชาชนเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาสังคมและประเทศ

บทบาทของพลเมืองเข้มแข็งนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลโดยตรงต่อความมั่นคงและการพัฒนาของรัฐ พลเมืองที่ตระหนักถึงสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของตนเอง ย่อมสามารถเป็นพลังที่สำคัญในการรักษา ระบอบประชาธิปไตย และสร้างสังคมที่เป็นธรรม ยั่งยืน และประชาชนในสังคมมีคุณภาพชีวิตที่ดี

## บทบาทพลเมืองของอาสาสมัครในการจัดการภัยพิบัติ

บทบาทของอาสาสมัครในการจัดการภัยพิบัตินับว่าเป็นสิ่งสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในช่วงที่เกิด ภาวะวิกฤติ ซึ่งหน่วยงานภาครัฐหรือหน่วยงานหลักนั้นอาจไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือตอบสนองความต้องการได้ อย่างทันท่วงที อาสาสมัครจึงนับว่ามีบทบาทที่สนับสนุนการปฏิบัติงานที่สำคัญในหลายๆ ด้าน สามารถแบ่งออกได้ เป็น 3 ช่วง ดังนี้

### ก่อนเกิดภัยพิบัติ (การเตรียมความพร้อม)

1. สร้างการรับรู้และให้ความรู้ แก่ประชาชนเกี่ยวกับภัยพิบัติ วิธีเอาตัวรอด และการปฏิบัติตนได้อย่าง ปลอดภัย
2. ฝึกอบรมและซ้อมแผนรับมือภัยพิบัติ เช่น การฝึกอบรมปฐมพยาบาล การอพยพหนีภัย
3. ช่วยในการประเมินความเสี่ยง เช่น การจัดทำแผนที่เสี่ยงภัยในชุมชน
4. สร้างเครือข่ายชุมชนเข้มแข็ง เช่น การให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตน และสามารถช่วยเหลือกันเองได้ ในภาวะวิกฤติ

### ขณะเกิดภัยพิบัติ

1. ช่วยอพยพและดูแลผู้ประสบภัย โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง เช่น เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ
2. ให้การปฐมพยาบาลเบื้องต้น เช่น การช่วยชีวิตเบื้องต้น (First Aid & CPR)
3. สนับสนุนด้านโลจิสติกส์ เช่น แจกจ่ายน้ำดื่ม อาหาร ยารักษาโรค และสิ่งของที่ใช้ในชีวิตประจำวัน



4. รายงานสถานการณ์และความต้องการในพื้นที่ กระจายให้กับหน่วยงานหลัก ๆ
5. ช่วยควบคุมและจัดระเบียบศูนย์พักพิงชั่วคราว

#### หลังเกิดภัยพิบัติ

1. ช่วยฟื้นฟูสภาพแวดล้อม เช่น การทำความสะอาดพื้นที่ความเสียหาย
2. ฟื้นฟูจิตใจผู้ประสบภัย เช่น การให้คำปรึกษาในเบื้องต้น
3. ติดตามความช่วยเหลืออย่างเป็นธรรม และส่งต่อข้อมูลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการ
4. รวบรวมบทเรียนจากเหตุการณ์ เพื่อใช้ในการวางแผนป้องกันในอนาคต

#### ระบบจัดการภัยพิบัติ

ระบบจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management System) หมายถึง กรอบกระบวนการบริหารจัดการที่เป็นระบบและต่อเนื่องในการเตรียมความพร้อมอย่างครบถ้วน ครอบคลุมทุกระยะ ตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย การป้องกัน การรับมือ และการฟื้นฟู จากภัยพิบัติต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความสูญเสียต่อชีวิต ทรัพย์สิน สิ่งแวดล้อม และสังคม ให้น้อยที่สุด โดยมีองค์ประกอบหลัก 4 องค์ประกอบ ดังนี้

1. วงจรการจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management Cycle) ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนตามมาตรฐานสากล ดังนี้

##### 1.1. การลดความเสี่ยง (Mitigation)

- 1.1.1 วิเคราะห์และประเมินความเสี่ยง
- 1.1.2 วางนโยบายควบคุมการใช้พื้นที่
- 1.1.3 เสริมโครงสร้างพื้นฐานให้ทนต่อภัย

##### 1.2. การเตรียมความพร้อม (Preparedness)

- 1.2.1 จัดทำแผนฉุกเฉิน ฝึกซ้อม
- 1.2.2 พัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่และเครือข่ายอาสาสมัคร
- 1.2.3 ติดตั้งระบบเตือนภัยล่วงหน้า เช่น IoT, เซนเซอร์, ดาวเทียม

##### 1.3 การตอบสนอง (Response)

- 1.3.1 เปิดศูนย์บัญชาการ เหตุการณ์ (Incident Command) เช่น ICS, NIMS, CIMS
- 1.3.2 ดำเนินการค้นหา ช่วยเหลือ บรรเทาทุกข์

##### 1.4 การฟื้นฟู & การสร้างความยืดหยุ่น (Recovery & Building Back Better)

- 1.4.1 ประเมินความเสียหาย
- 1.4.2 ซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน
- 1.4.3 ปรับปรุงแผนเพื่อป้องกันการเกิดซ้ำ

#### 2. โครงสร้างการบริหารจัดการ (Framework)

2.1 Incident Command System (ICS): ระบบบัญชาการเหตุการณ์ระดับสายการบังคับบัญชา มีโครงสร้าง modular และ roles ชัดเจน เช่น ข้อมูล, ปฏิบัติการ, โลจิสติกส์

2.2 National Incident Management System (NIMS): กรอบการจัดการเหตุการณ์ระดับชาติของสหรัฐฯ ร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ

2.3 Coordinated Incident Management System (CIMS): ระบบของนิวยอร์กแลนด์ ปรับใช้จาก ICS

2.4 ISO 22320: มาตรฐานสากลด้านการจัดการเหตุฉุกเฉิน (แนวทาง แผนงาน การทำงาน ร่วมกัน)

2.5 ISO 31000: มาตรฐานการบริหารความเสี่ยงที่ครอบคลุมการจัดการภัยพิบัติ

### 3. ระบบเทคโนโลยีสนับสนุน (Tech-Enabled Management Systems)

3.1 ระบบสารสนเทศและแพลตฟอร์มผู้ช่วยตัดสินใจ เช่น GISTDA Disaster Platform ใช้ภาพถ่ายเทียม, GIS, Near real-time Dashboard เพื่อเฝ้าระวังน้ำท่วม ไฟป่า ฯลฯ

3.2 ระบบอัจฉริยะและ AI: ใช้ Machine Learning/AI เพื่อวิเคราะห์ Big Data เตือนภัยพยากรณ์สถานการณ์ล่วงหน้า

3.3 ระบบหุ่นยนต์ & โดรน: ตรวจสอบพื้นที่ที่เกิดภัย (เช่น แผ่นดินถล่ม) เก็บข้อมูลสำคัญสร้างแผนที่เชิงภูมิ

### 4. แนวทางเชิงนโยบายและการมีส่วนร่วมของชุมชน

4.1 กลไกชุมชน (Community-based management): มีศูนย์ในตำบล อำเภอ และจังหวัด ส่งเสริมเครือข่ายอาสาสมัครและกองทุนภัยพิบัติ

4.2 ประสานข้อมูลภาครัฐ-เอกชน: รวมข้อมูล เปิดข้อมูลเชิงพื้นที่ (open data) ใช้งานร่วมระบบจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพต้องเชื่อมโยงวงจรการจัดการภัยพิบัติทั้ง 4 ขั้นตอนกับโครงสร้างบัญชาการที่ชัดเจน (ICS / NIMS / CIMS / ISO 22320) พร้อมรองรับด้วยเทคโนโลยีดาวเทียม AI ระบบสารสนเทศ และมีส่วนร่วมจากชุมชนและภาคีภายนอก การดำเนินการอย่างบูรณาการนี้ช่วยลดขั้นตอนเพิ่มประสิทธิภาพ และลดความสูญเสียอย่างเป็นระบบ

## อาสาสมัครต่อการพัฒนาสังคมไทย

อาสาสมัคร หมายถึง บุคคลที่มีจิตสำนึกในการช่วยเหลือผู้อื่นหรือสังคมโดยไม่หวังผลตอบแทน ในยุคที่สังคมกำลังเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จากปัญหาทางเศรษฐกิจ ความเหลื่อมล้ำทางสังคม ภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุข เช่น โรคระบาด บทบาทของอาสาสมัครได้กลายเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยเสริมสร้างความมั่นคงและยั่งยืนของสังคม อาสาสมัครไม่เพียงแต่เป็นผู้ช่วยในสถานการณ์เร่งด่วน ในฐานะตัวแทนของพลเมืองที่มีจิตสาธารณะในการปฏิบัติงานที่พร้อมในการเสียสละเพื่อสังคมและส่วนรวมเป็นหลัก

### ประเภทของอาสาสมัคร

1. อาสาสมัครด้านสาธารณสุข เช่น อสม.
2. อาสาสมัครด้านการศึกษา เช่น ครูอาสา
3. อาสาสมัครบรรเทาสาธารณภัย
4. อาสาสมัครพัฒนาและฟื้นฟูชุมชน

### คุณลักษณะที่อาสาสมัครในการจัดการภัยพิบัติ

1. มีจิตสาธารณะและความเสียสละ พร้อมปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือผู้อื่นโดยไม่หวังสิ่งตอบแทน เสียสละความสุขส่วนตน ในด้านเวลา แรงกาย และความสะดวกสบายส่วนตนเพื่อส่วนรวมเป็นหลัก
2. มีความรับผิดชอบและมีวินัย สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างเคร่งครัด ตรงต่อเวลา เคารพกฎระเบียบ และสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเป็นระบบ
3. มีความรู้พื้นฐานด้านภัยพิบัติและการปฐมพยาบาล สามารถเข้าใจและแบ่งประเภทของภัยพิบัติ วิธีปฏิบัติในสถานการณ์ต่าง ๆ มีทักษะพื้นฐาน ด้านการปฐมพยาบาล การเคลื่อนย้ายผู้บาดเจ็บ การช่วยชีวิต การปฐมพยาบาลเบื้องต้น (CPR)
4. มีทักษะการสื่อสารที่ดี สามารถสื่อสารได้อย่างชัดเจน เข้าใจง่าย กับผู้ประสบภัยและทีมงาน ฟังและถ่ายทอดข้อมูลได้อย่างถูกต้อง โดยไม่สร้างความสับสนหรือตื่นตระหนก
5. มีความสามารถในการทำงานเป็นทีม เคารพความคิดเห็นของผู้อื่น ประสานงานร่วมกับบุคคลหลากหลายกลุ่มได้อย่างมีประสิทธิภาพ



6. มีความยืดหยุ่นและพร้อมปรับตัว สามารถรับมือกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว ปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมที่ไม่สะดวก

7. มีความอดทนต่อแรงกดดัน สามารถปฏิบัติงานภายใต้ความเครียดได้ เช่น การปฏิบัติงานหลายชั่วโมง มีสติและไม่ตื่นตระหนกเมื่อเผชิญเหตุการณ์ฉุกเฉิน

8. มีความเห็นอกเห็นใจและเข้าใจผู้อื่น สามารถเข้าถึงและรับรู้ได้ถึงความทุกข์ของผู้อื่น ให้ความช่วยเหลือด้วยความเมตตา

9. มีความเป็นผู้นำและกล้าแสดงออก เมื่ออยู่ในสถานการณ์ที่ต้องแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า สามารถตัดสินใจและเป็นผู้นำกลุ่มในสถานการณ์คับขัน กล้ารับผิดชอบและไม่เกี่ยงงาน

10. พร้อมเรียนรู้และพัฒนาตนเอง เปิดรับความรู้ใหม่ ๆ เช่น ด้านการฝึกอบรม การจำลองสถานการณ์ต่าง ๆ เรียนรู้จากประสบการณ์และข้อผิดพลาดเพื่อพัฒนาการปฏิบัติงาน

### ความหมายของความร่วมมือระหว่างรัฐ

ความร่วมมือระหว่างรัฐ คือ การทำงานประสานกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐในระดับต่างๆ ได้แก่

1. ระดับชาติ
2. ระดับภูมิภาค จังหวัด (เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด หน่วยงาน ส่วนภูมิภาค)
3. ระดับท้องถิ่น (เช่น อบต. เทศบาล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น)
4. ความร่วมมือระหว่างรัฐกับรัฐ (ในระดับระหว่างประเทศ)

### จุดมุ่งหมายของความร่วมมือ

1. ลดความซ้ำซ้อนของงาน
2. เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร
3. เร่งการตอบสนองและช่วยเหลือผู้ประสบภัย
4. เพิ่มความยืดหยุ่นและความสามารถในการฟื้นตัวจากภัยพิบัติ

### ตัวอย่างรูปแบบของความร่วมมือ

รูปแบบความร่วมมือ	รายละเอียด
การแบ่งปันข้อมูล	การรายงานสภาพอากาศ ภัยพิบัติ หรือแผนที่เสี่ยงภัยระหว่างหน่วยงาน
การฝึกอบรมร่วม	ฝึกซ้อมแผนฉุกเฉินร่วมกันระหว่างทหาร ตำรวจ หน่วยงานกู้ภัย องค์การท้องถิ่น
การสนับสนุนทรัพยากร	ในกรณีที่รัฐบาลกลางส่งกำลังพล ยานพาหนะ หรือเวชภัณฑ์ลงพื้นที่
การวางแผนร่วมกัน	ออกแบบแผนจัดการภัยพิบัติร่วมระหว่างระดับชาติและท้องถิ่น
การกู้ภัยข้ามเขต	เทศบาลใกล้เคียงช่วยกันกู้ภัยหรือดับไฟป่า

## ความร่วมมือระหว่างรัฐ อาสาสมัคร และประชาชน

ความร่วมมือระหว่างรัฐ อาสาสมัคร และประชาชน ในสถานการณ์ฉุกเฉินจากภัยพิบัตินับว่าเป็นหัวใจที่สำคัญในการลดความเสียหายและช่วยให้การฟื้นฟูเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยความร่วมมือของทั้งสามภาคส่วนมีลักษณะเป็น “สามประสาน” ที่ช่วยในการส่งเสริมและเติมเต็มกันอย่างสมดุล

### ความร่วมมือระหว่างรัฐ

#### ความร่วมมือระหว่างรัฐในระบบจัดการภัยพิบัติ

(Intergovernmental Cooperation in Disaster Management Systems) เป็นกลไกสำคัญที่ช่วยในการบริหารจัดการภัยพิบัติสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และครอบคลุมทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีการปกครองแบบกระจายอำนาจ เช่น ประเทศไทย สหรัฐอเมริกา หรือประเทศในสหภาพยุโรป

### ตัวอย่างในประเทศไทย

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) เป็นหน่วยหลักระดับชาติในการประสานกับจังหวัดและท้องถิ่น  
แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ กำหนดบทบาทของแต่ละระดับไว้อย่างชัดเจน  
อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) มีบทบาทเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับรัฐ

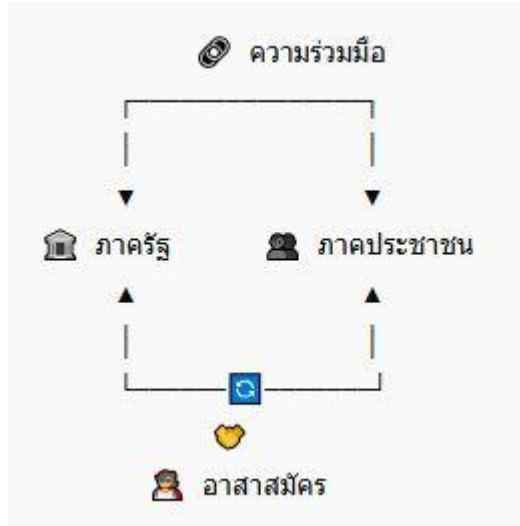
### ความร่วมมือระหว่างประเทศ

ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติ (AADMER)

ความช่วยเหลือระหว่างประเทศผ่านหน่วยงาน เช่น UN-OCHA, ASEAN ERAT, หรือ IFRC

ความร่วมมือระหว่างรัฐในระบบจัดการภัยพิบัติ คือหัวใจของการป้องกัน บรรเทา และฟื้นฟูจากภัยพิบัติ  
อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยการประสานงานระหว่างทุกระดับของภาครัฐ พร้อมเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนและ  
ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม

การจัดการภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพนั้นไม่สามารถพึ่งพาแค่ภาครัฐได้เท่านั้น แต่ต้องเกิดจากความ  
ร่วมมือของทุกฝ่าย โดยเฉพาะประชาชนและอาสาสมัครซึ่งเป็นด่านแรกของการปฏิบัติงานในพื้นที่



ภาพที่ 1 โมเดล “สามประสานเพื่อความพร้อม” (Tri-Unity Model for Disaster Resilience)

### องค์ประกอบหลักของโมเดล

#### 1. พลเมืองเข้มแข็ง (Empowered Citizens)

ประชาชนเป็นศูนย์กลางในการเตรียมพร้อมและฟื้นฟูภัยพิบัติ ด้วยความรู้ทักษะ และเครือข่ายการสื่อสาร  
ที่มีประสิทธิภาพ

เป็นผู้ผ่านการอบรมเกี่ยวกับการรับมือภัยพิบัติ (Disaster Literacy)

มีชุดปฏิบัติการพื้นฐาน (ได้แก่ ชุดถังชีพ แผนกที่เสี่ยงภัยในชุมชน)

รู้ช่องทางการแจ้งเตือน/รับมือที่ถูกต้อง (เช่น แอปพยากรณ์ ศูนย์เตือนภัย)

ทำงานร่วมกับอาสาสมัครในชุมชน

#### 2. ภาคอาสาสมัคร (Voluntary Sector)

ทำหน้าที่เป็น “สะพาน” เชื่อมระหว่างรัฐกับประชาชน

- จัดตั้งเครือข่ายอาสาสมัครประจำพื้นที่ เช่น อปพร กู้ชีพ อาสาสมัครสาธารณสุข

- มีระบบสื่อสารระหว่างกลุ่ม และการซ้อมแผนร่วมกับชุมชน

- ทำงานเชิงรุกในการสร้างความรู้และความเชื่อมั่นให้ประชาชน

- มีระบบรับสมัคร/ฝึกอบรม/สนับสนุนอาสาสมัครใหม่อย่างต่อเนื่อง



### 3. ภาครัฐ (Government Sector)

- พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ปลอดภัยและยืดหยุ่น
- สนับสนุนงบประมาณและเทคโนโลยี (เช่น ระบบ Early Warning)
- ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในแผนพัฒนาเมือง/ชุมชน
- จัดเวทีประชาคมฝึกซ้อมรับมือภัยพิบัติประจำปี

#### ตารางที่ 1 กลไกความร่วมมือ (Collaboration Mechanisms)

ประเด็น	หน่วยงานหลัก	วิธีการดำเนินการร่วม
การเตรียมความพร้อม	รัฐ+อาสาสมัคร	อบรม ซ้อมแผน สื่อสาร
การเผชิญเหตุ	อาสาสมัคร+ประชาชน	ลงพื้นที่ ประสานหน่วยฉุกเฉิน
การฟื้นฟู	รัฐ+ประชาชน	กู้คืนบ้านเรือน เยียวยา
การสื่อสาร	ทั้งสามฝ่าย	ตั้งศูนย์สื่อสารชุมชน

#### เป้าหมายของโมเดล

1. ลดความสูญเสียของชีวิตและทรัพย์สิน
2. เพิ่มความมั่นใจของประชาชนต่อระบบจัดการภัยพิบัติ
3. สร้างเครือข่ายชุมชนที่ยั่งยืนและช่วยเหลือกันได้
4. พัฒนาความรู้และนวัตกรรมระดับท้องถิ่นเพื่อรับมือภัยพิบัติ

#### ตัวอย่างแนวทางการนำไปใช้ในพื้นที่

- ระดับตำบล จัดตั้ง ศูนย์เฝ้าระวังภัย ชุมชน
- ระดับอำเภอ สร้างเครือข่ายอาสาสมัครข้ามหมู่บ้าน
- ระดับจังหวัด บูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงานราชการและท้องถิ่น
- ระดับประเทศ ผลักดันนโยบายแห่งชาติ (ได้แก่ ภัยพิบัติ ให้เป็นวาระแห่งชาติ)

#### สรุป

การศึกษาพลเมืองเข้มแข็งกับระบบการจัดการภัยพิบัติ ความร่วมมือระหว่างรัฐ อาสาสมัคร และประชาชนนั้น ประชาชนที่มีความรู้ ความเข้าใจ มีทักษะในการรับมือภัยพิบัติ มีจิตสาธารณะ พร้อมปฏิบัติหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือผู้อื่น และไม่รอพึ่งพิงหน่วยงานของภาครัฐและเอกชนเพียงอย่างเดียว แต่สามารถเป็นกำลังหลักในการเตรียมพร้อม รับมือ ฟื้นฟู จากภัยพิบัติ ภาครัฐมีการวางแผนนโยบาย และสนับสนุนทรัพยากรประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดอบรม สร้างองค์ความรู้ในระดับหมู่บ้าน ชุมชน ได้อย่างเหมาะสมและมีความทันสมัย อาสาสมัครสามารถเป็นตัวกลางเชื่อมระหว่างรัฐกับประชาชน สามารถลงพื้นที่จริง ช่วยอพยพ บริการทางการแพทย์เบื้องต้น ถ่ายทอดองค์ความรู้และสร้างความเข้าใจให้ประชาชนได้รับข่าวสารได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในแผนการรับมือภัยพิบัติ ปฏิบัติตามแนวทางที่ภาครัฐและอาสาสมัครแนะนำ สามารถให้ความช่วยเหลือกันเองภายในพื้นที่เมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน สร้างเครือข่ายช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้อย่างทัน่วงที

#### กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งในการศึกษาพลเมืองเข้มแข็งกับระบบการจัดการภัยพิบัติ ความร่วมมือระหว่างรัฐ อาสาสมัคร และประชาชน โดยได้รับทุนสนับสนุนจากวิทยาลัยการจัดการเพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยทักษิณ วิทยาเขตสงขลา ปีงบประมาณ 2568

## เอกสารอ้างอิง

- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2566). รายงานสถิติภัยพิบัติประจำปีประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงมหาดไทย.
- กิตติศักดิ์ จำปาสี และคณะ. (2568). กลยุทธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติ: กรณีศึกษาเมืองบาเกียว ประเทศฟิลิปปินส์. วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น, 9(3), 1-22.
- พนิดา จงสมสุข. (2557). การสื่อสารเพื่อบริหารจัดการภัยพิบัติกรณีศึกษาน้ำท่วมในประเทศไทยและฟิลิปปินส์. *Journal of Business, Innovation and Sustainability*, 9(1), 67-85.
- สมบุญ ศรีประชัย. (2552). ธรรมชาติของภัยพิบัติและผลกระทบ: นัยต่อประเทศไทย. *รัฐศาสตร์สาร*, 30(2), 8-120.
- สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ. (2564). บทเรียนการจัดการวิกฤตโควิด-19 ด้วยพลังชุมชน. เรียกใช้เมื่อ 10 มีนาคม 2569 จาก <https://old.nationalhealth.or.th/en/node/2297>
- Aldrich, D. P. (2012). *Building resilience: Social capital in post-disaster recovery*. The University of Chicago Press. Chicago: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226012896.001.0001>.
- Hoskins, B. & Mascherini, M. (2009). Measuring Active Citizenship through the development of a composite indicator. *Social Indicators Research*, 90(3), 459-488.
- Marshall, T. H. (1994). Citizenship and social class. In D. Held (Ed.), *Sociology of the Global System* (pp. 235-247). London: Macmillan 1995.
- O'Brien, G. et al. (2006). Climate change and disaster management. *Disasters*, 30(1), 64-80.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Simon & Schuster. New York: <http://dx.doi.org/10.1145/358916.361990>.