



วารสารรัชต์ภาคย์ Rajapark Journal

ปีที่ 14 ฉบับที่ 36 กันยายน - ตุลาคม 2563

Rajapark Journal

Vol. 14 No. 36 September - October 2020



Rajapark Journal Editorial Office

No. 68 Soi Ramkhamhaeng 21 (Navasri), Junction 10, Ramkhamhaeng Road
Wang Thonglang Subdistrict, Wang Thonglang District, Bangkok 10310

Tel: 02-319-8201-3 ext.221

Website: <https://www.tci-thaijo.org/index.php/RJPJ/index>

ISSN: 1905-2243





วารสารรัชต์ภาคย์ (สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์)

Rajapark Journal (Journal of Humanities and Social Sciences)

ปีที่ 14 ฉบับที่ 36 กันยายน – ตุลาคม 2563 ISSN: 1905-2243

นโยบายการตีพิมพ์

วารสารรัชต์ภาคย์ เป็นวารสารสาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ที่มีการเผยแพร่ผลงานวิชาการครอบคลุมเนื้อหาด้านรัฐประศาสนศาสตร์ บริหารการศึกษา บริหารธุรกิจ การจัดการ ศิลปศาสตร์ สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา และสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยลักษณะของบทความที่จะนำลงตีพิมพ์ ได้แก่

1. บทความวิจัย (research article)
2. บทความปริทรรศน์ หรือบทวิจารณ์วรรณกรรม (review article)
3. บทวิจารณ์หนังสือ (book review)

สำหรับกระบวนการพิจารณาบทความเพื่อตีพิมพ์ ทุกบทความจะต้องได้รับการประเมินคุณภาพจากผู้ทรงคุณวุฒิ (Reviewer) อย่างน้อย 2 ท่านขึ้นไป แบบไม่เห็นชื่อผู้เขียนและผู้ประเมิน (Double-blinded review) ซึ่งผลการประเมิน มี 2 แบบ คือ 1) รับการตีพิมพ์ และ 2) ปฏิเสธการตีพิมพ์

วัตถุประสงค์

1. เพื่อเผยแพร่ผลงานวิชาการที่มีคุณภาพของนักศึกษาและบุคลากรทั้งภายในและภายนอกสถาบัน
2. เพื่อนำเสนอและพัฒนาศักยภาพผลงานทางวิชาการ การค้นคว้า และบทความทางวิชาการของคณาจารย์และนักวิชาการภายนอก
3. เพื่อให้บริการทางสังคมในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางวิชาการ

กำหนดการเผยแพร่ ปีละ 6 ฉบับ (ราย 2 เดือน) ดังนี้

- ฉบับที่ 1 มกราคม – กุมภาพันธ์
- ฉบับที่ 2 มีนาคม – เมษายน
- ฉบับที่ 3 พฤษภาคม – มิถุนายน
- ฉบับที่ 4 กรกฎาคม – สิงหาคม
- ฉบับที่ 5 กันยายน – ตุลาคม
- ฉบับที่ 6 พฤศจิกายน – ธันวาคม

ติดต่อกองบรรณาธิการ

สำนักงานกองบรรณาธิการวารสารรัชต์ภาคย์ เลขที่ 68 ซอยนวมศรี ถนนรามคำแหง 21
แขวงพลับพลา เขตวังทองหลาง กรุงเทพมหานคร 10310
โทรศัพท์ 0-2319-6710 ต่อ 221
Email: rjjournal@gmail.com



วารสารรัชต์ภาคย์ (สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์)

Rajapark Journal (Journal of Humanities and Social Sciences)

ปีที่ 14 ฉบับที่ 36 กันยายน – ตุลาคม 2563 ISSN: 1905-2243

เจ้าของวารสาร : สถาบันรัชต์ภาคย์

ที่ปรึกษา

ดร. ราชวิกรม อาทิตย เจริญรัชต์ภาคย์

อธิการบดี

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วราภรณ์ เจริญรัชต์ภาคย์

รองอธิการบดีฝ่ายบริหาร

บรรณาธิการผู้ทรงคุณวุฒิ

ศาสตราจารย์ ดร. สมบูรณ์ สุขสำราญ

สำนักงานราชบัณฑิตยสภา

รองศาสตราจารย์ ดร. เสรี วงษ์มณฑา

มหาวิทยาลัยพะเยา

รองศาสตราจารย์ ดร. สุวัฒน์ วัฒนวงศ์

สถาบันรัชต์ภาคย์

Dr. Chai Ching Tan

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

บรรณาธิการ

ดร. วรณชนพล หิรัญบุรณะ

สถาบันรัชต์ภาคย์

กองบรรณาธิการ

รองศาสตราจารย์ ดร. วรกมล วิเศษศรี

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ

ดร. ธันยพันธ์ จันท์ทรงพล

สถาบันรัชต์ภาคย์

อาจารย์ อนุสมน น่านโพธิ์ศรี

สถาบันรัชต์ภาคย์

นางสาวกาญจน์วดี โชควิทยานุกูล

สถาบันรัชต์ภาคย์

บทความที่ส่งมาเพื่อพิจารณาตีพิมพ์จะต้องไม่เป็นผลงานวิจัย/วิชาการ ที่เคยได้รับการเผยแพร่
ในวารสารใดมาก่อน หรือไม่อยู่ในระหว่างการพิจารณาตีพิมพ์ของวารสารอื่น บทความทุกบทความที่
ตีพิมพ์ลงในวารสารฉบับนี้จะต้องผ่านการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิไม่ต่ำกว่า 2 ท่านต่อหนึ่งบทความ

กองบรรณาธิการ ขอสงวนสิทธิ์ในการแก้ไขต้นฉบับและการพิจารณาตีพิมพ์ตามลำดับ
ก่อนหลังของผลงานที่ส่งมาทุกบทความ อีกทั้งทัศนะและข้อคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสารฉบับนี้ เป็น
ความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียนแต่ละท่าน ทางกองบรรณาธิการเปิดเสรีด้านความคิด และไม่ถือว่าเป็น
ความรับผิดชอบของกองบรรณาธิการ

ผู้ประสงค์จะตีพิมพ์สามารถลงทะเบียนและดาวน์โหลดเอกสารทางเว็บไซต์

<https://www.tci-thaijo.org/index.php/RJPJ/index>



คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความ (Peer Review)

ด้านสาขาบริหารธุรกิจ

ศาสตราจารย์ กิตติคุณ ดร. สุเทพ เซาวลิต

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

Assoc Prof. Dr. Phouphet Kyophilavong

National University of Laos

รศ.ดร. พยอม วงศ์สารศรี

ข้าราชการบำนาญ

ผศ.ดร. ธิติมา พลัฒ์พลี

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

ผศ.ดร. ปิยพงษ์ พลัฒ์พลี

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

ผศ.ดร. พรภัส สุวรรณรัตน์

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

Dr. Meuk Kimsroen

Build Bright University of Cambodia

ดร. นารา กิตติเมธิกุล

บ.เอ็นจอย เลิร์นนิ่ง พีเพิล จำกัด

ดร. เฉลิมพร เย็นเยือก

มหาวิทยาลัยรังสิต

ผศ.ดร. วรวิทย์ ประสิทธิ์ผล

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร

รศ.ดร. สิทธิ ชีรสรณ์

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

Assoc Prof. Dr. Sengchen Chantsene

National University of Laos

ผศ. วันฤดี สุขสงวน

มหาวิทยาลัยรังสิต

ผศ.ดร. สาระดา จารุพันธ์

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก

ผศ.ดร. สุรางค์ เห็นสว่าง

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ผศ.ดร. อุบลวรรณ ขุนทอง

มหาวิทยาลัยรัตนบัณฑิต

ดร. ปรางค์ทิพย์ ยูวานนท์

มหาวิทยาลัยศรีปทุม

ผศ.ดร. ประพันธ์ วงศ์บางโพ

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Dr. Aley Phowsay

National University of Laos

ดร. พรพนา ศรีสถานนท์

สถาบันรัชต์ภาคย์

ด้านสาขารัฐประศาสนศาสตร์

ศ.ดร. ไพบูลย์ ช่างเรียน

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

รศ.ดร. อภินันท์ จันตะนี

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

รศ.พ.ต.อ.ดร. มีชัย สีเจริญ

โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

ศ.ดร. ดิน ปรัชญพฤทธิ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พลอากาศตรี ดร. ทิพย์ ทิพย์ฤทธิ์

ผู้อำนวยการสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม

ผศ.ดร. วราภรณ์ ทรัพย์รวงทอง

มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี



คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความ (Peer Review)

ด้านสาขารัฐประศาสนศาสตร์

ดร. กীরติวรรณ กัลยาณมิตร

มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

ดร. กรเอก กาญจนโกคิน

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ดร. ฉันทิพย์ จำเดิมแผด็จศึก

มหาวิทยาลัยทักษิณ

ผศ.ดร. สุริยศักดิ์ มังกรแก้ววิกุล

มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนาครินทร์

ด้านสาขารัฐศาสตร์

รศ.ดร. วิทยา ชินบุตร

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พระมหากฤษณ์ธนิษฐ์ เดชจักรบดินทร์, ดร.

วิทยาลัยสงฆ์พุทธโสธร

ดร. ธันยนันท์ จันทร์ทรงพล

สถาบันรัชต์ภาคย์

รศ. ศิโรตม์ ภาคสุวรรณ

มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

ดร. รุ่งรัตนา เจริญจิตต์

ข้าราชการบำนาญ

ดร. กীরติวรรณ กัลยาณมิตร

มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

ด้านสาขาบริหารการศึกษา

รศ.ดร. สุการ์ตพิชา ปิยะธรรมวรกุล

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ผศ.ดร. สาธร ทรัพย์รวงทอง

มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์

ผศ.ดร. ภาคพันธ์ ศาลาทอง

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร

ผศ.ดร. พร้อมภักดิ์ บึงบัว

มหาวิทยาลัยรัตนบัณฑิต

ด้านสาขาพระพุทธศาสนา

พระปลัดสมชาย ปโยโค, ดร.

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

พระมหาสรวิชัย ดวงชัย, ผศ.ดร.

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

พระมหาเพื่อน เฉลิมจาน, ผศ.ดร.

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

ผศ.ดร. สิริวัฒน์ ศรีเครือตง

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

พระมหาดวงเด่น สุตญาโณ (ตุนิน),ดร.

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

พระมหาเสรีชน พันธุ์ประโคน, ดร.

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

แม่ชีกฤษณา รักษาโหม, ผศ.ดร.

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

ผศ.ดร. ประยูร สุขะใจ

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย



คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความ (Peer Review)

ด้านสาขาภาษาศาสตร์

รศ.ดร. พลสิทธิ์ หนูชูชัย

ข้าราชการบำนาญ

ผศ.ดร. สุวีย์ ยอดฉิม

มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

Prof. Dr. Pankaj Srivastava

General Secretary of FATER Academic of India

รศ.ดร. พนอเนือง สุทัศน์ ณ อยุธยา

มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา

ดร. กรรณิกา อนันตกุล

มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

Prof. Dr. Raghu Raman

IBRA College of Technology, Oman

ด้านระเบียบวิธีวิจัย

รศ.ดร. ยุภาดี ปณะราช

มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร

ผศ.ดร. ชนิษฐา ชัยรัตน์วารรณ

มหาวิทยาลัยศรีปทุม

ผศ.ดร. กาญจน์ คุ้มทรัพย์

มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์

รศ.ดร. อิศระ สุวรรณมล

สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพ (สปร.)

รศ.ดร. ประจักษ์ ปฏิทัศน์

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ

ดร. ชีรยุทธ์ อุดมพร

มหาวิทยาลัยวงษ์ชวลิตกุล

ด้านสาขากฎหมาย

รศ.ดร. ยศศักดิ์ โกไตรกานนท์

สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า

เจ้าคุณทหารลาดกระบัง

ผศ.ดร. เจนพล ทองเย็น

มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม

ผศ.ดร.พ.ต.ท. สฤษดิ์ สืบพงษ์ศิริ

โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

ดร. รุ่งรัตนา เจริญจิตต์

ข้าราชการบำนาญ

ด้านสาขาการท่องเที่ยว

รศ.ดร. เสรี วงษ์มณฑา

มหาวิทยาลัยพะเยา

ดร. ณีฐพัชร์ มณีโรจน์

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ผศ.ดร. วรณา ศิลปะอาชา

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

ดร. เศรษฐวิมลย์ พรหมสิทธิ์

มหาวิทยาลัยพะเยา



วารสารรัชต์ภาคย์ (สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์)

Rajapark Journal (Journal of Humanities and Social Sciences)

ปีที่ 14 ฉบับที่ 36 กันยายน – ตุลาคม 2563 ISSN: 1905-2243

บทบรรณาธิการ

วารสารรัชต์ภาคย์ ปีที่ 14 ฉบับที่ 36 ประจำเดือนกันยายน – ตุลาคม 2563 ทางวารสารยังคงมีปณิธานที่จะดำเนินงานเพื่อเสนอผลงานวิจัยและบทความวิชาการในสาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ระยะเวลา 14 ปีที่ผ่านมา วารสารมีความตั้งใจแน่วแน่ที่จะเสนอองค์ความรู้ใหม่ ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาและต่อยอดองค์ความรู้ผ่านงานวิจัยและบทความวิชาการที่ดีพิมพ์โดยอยู่บนพื้นฐานของการรักษาคุณภาพทางวิชาการ ซึ่งไปไปตามคุณธรรมจริยธรรม

นับตั้งแต่ฉบับที่ 32 เป็นต้นมาจนถึงฉบับปัจจุบัน กองบรรณาธิการวารสารรัชต์ภาคย์มีความตั้งใจที่จะปรับกระบวนการในการคัดกรองงานให้มีความเข้มข้นมากขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามเกณฑ์การประเมินของ TCI โดยเฉพาะการปรับบทความที่ส่งตีพิมพ์ให้มีประเด็นที่เข้มข้นขึ้นในส่วนของกรณี “องค์ความรู้ใหม่” อันเกิดจากงานวิจัยและบทความที่ดีพิมพ์ อันเป็นทิศทางในการดำเนินงานที่ทางวารสารวางไว้แต่แรกเริ่ม

ในการนี้วารสารรัชต์ภาคย์ได้จัดกิจกรรมส่งเสริมการเผยแพร่บทความวิชาการ บทความวิจัย และบทความปริทรรศน์ ประเภทบทความดีเลิศ แบบละ 1 รางวัล รวมเป็น 3 รางวัล มูลค่ารางวัลละ 5,000 บาท โดยไม่มีค่าใช้จ่ายตีพิมพ์ ซึ่งผู้สนใจสามารถเสนอบทความเข้าประกวดได้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน – 30 ธันวาคม 2563 และจะประกาศผลผู้ชนะเลิศ วันที่ 20 มกราคม 2564 และในโอกาสนี้หวังว่ากิจกรรมดี ๆ เพื่อนักวิชาการ อาจารย์ และนักศึกษาทั้งหลายจะได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพทางวิชาการให้เติบโตอย่างมีคุณภาพต่อไป

ดร. วรรณชนพล หิรัญบุรณะ

บรรณาธิการ



สารบัญ

	หน้า
นโยบายการตีพิมพ์	ก
กองบรรณาธิการ	ข
คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความ (Peer Review)	ค-จ
สารจากบรรณาธิการ	ฉ
ภาพกิจกรรม	-
สารบัญ	ช-ฎ
(บทความวิชาการ)	
➤ สายตรวจผู้รับใช้ชุมชน Community Policing *สุรพล ทัดนะ	1-13
➤ ภูมินามภูมิศาสตร์ (สุพรรณบุรี) Geography from Toponyms (Suphanburi) *จิรภรณ์ กิจเจริญ, โกมล ปราชญ์กัตัญญ	14-20
(บทความวิจัย)	
➤ Knowledge Management to Enhance Marketing Development of Community- Based Cultural Tourism *Thong Khamkerd, Thanarat Ratanapongtra, Sukhum Kongdit, Tharanee Nawatantee	21-37
➤ Development of Virtual English Training Program to Enhance English Listening and Speaking Skills of Hotel Personnel *Wannawanat Bond, Naree Achwarin	38-53
➤ อุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการค้ากัญชาของประเทศไทย Legal Obstacles to Cannabis Trading in Thailand *กิตติพงศ์ เกิดผล, นาถนิรันดร์ จันทร์งาม	54-67



สารบัญ

(บทความวิจัย)	หน้า
➤ การจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตของไทย Management of Flood Crisis in Thailand <i>*ปฎิภา พรานพนัส, สุวรรณิ แสงมหาชัย</i>	68-79
➤ มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในประเทศไทยที่ก่อให้เกิดฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM 2.5 Legal Measures on Air Pollution from Large Industrial Plants in Thailand that Generate Small Dust Particles PM 2.5 <i>*ปิยะ ท้วมเกร็ด, มาลี สุรเชษฐ, จิตรา เพียรล้ำเลิศ</i>	80-92
➤ มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการซากขยะอิเล็กทรอนิกส์: ศึกษากรณีกฎหมายเกี่ยวกับโรงงาน Legal Measures Concerning Management of Electronic Waste: Case Study on Factory Acts <i>*วรวิทย์ สมทรง, มาลี สุรเชษฐ, วราภรณ์ วนาพิทักษ์</i>	93-103
➤ มาตรการกำกับและดูแลการออกและเสนอขายหลักทรัพย์ในรูปแบบดิจิทัลโดยผ่านระบบบล็อกเชน Regulatory Measures for Security Token Offering on the Blockchain <i>*โยษิตา ช้ายขวัญ, นาถนิรันดร์ จันทร์งาม</i>	104-118
➤ ประสิทธิภาพการสื่อสารทางการตลาดผ่านสื่อออนไลน์โดยใช้บุคคลที่มีชื่อเสียงส่งผลต่อความตั้งใจซื้อผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร The Efficiency of Online Marketing Communication by Using Celebrities on the Influence of Consumer's Intention buy Dietary Supplements Product <i>*ปริญา สาทอง</i>	119-129
➤ ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจซื้อสินค้าในร้านค้ามัลติแบรนด์ผ่านสื่อสังคมออนไลน์ประเภท Instagram ของผู้บริโภคเจนเนอเรชันวาย Factors affecting the purchase decision's behavior of products in Multi-Brand Store through Instagram of Generation Y Consumers <i>*โยษิตา นันทิภาคย์, คม คัมภีรานนท์</i>	130-146



สารบัญ

(บทความวิจัย)	หน้า
➤ ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสบการณ์การลงทุนของนักลงทุนรายย่อยเขตภาคกลาง ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย Factors affecting the investment experience of retail investors in the central region in the stock exchange of Thailand <i>*เรวัต เทียมหมอก, สุเมธ ธูดารัตระกุล</i>	147-162
➤ ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเข้าใช้บริการโรงแรมห้าดาวในกรุงเทพมหานคร Factors Influential to Customers' Decision to Use Services Provided by Five-star Hotels in Bangkok <i>*อนิรุทธิ ผ่องแผ้ว, ชนิมทร์ วิชุลลดา, สุขจิตต์ ณ นคร, ศรีญญา ประทุมเพ็ชร</i>	163-172
➤ การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนของหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียงต้นแบบในจังหวัดชัยนาท The Development of economics local community of sufficiency economics model in Chainat province <i>*ศิริชัย เพชรรักษ์, วราภรณ์ ทรัพย์รวงทอง</i>	173-188
➤ ความสัมพันธ์ระหว่างความฉลาดทางอารมณ์กับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 2 Relationship between Emotional Intelligence and Transformational Leadership of School Administrators under the Secondary Educational Service Area Office 2 <i>*ณัฐนิชา ดิยะศาศวัต, วิสุทธิ วิจิตรพัชรภรณ์, อัจฉรา นิยมมาภา</i>	189-202
➤ การพัฒนาคู่มือการจัดการเรียนรวมของโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาศุราษฎร์ธานี เขต 3 The Manual Development of Inclusive Education Model for Schools under Suratthani Primary Educational Service Area Office 3 <i>*ชุตินันท์ เทือกสุบรรณ, นัญจรี เจริญสุข, โสภณ เพ็ชรพวง</i>	203-214
➤ การบริหารแบบมีส่วนร่วมที่ส่งผลต่อการจัดการเรียนรู้แบบบูรณาการในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครพนม เขต 1 Participatory Management Affecting the Integrated Learning Management in Small Primary Schools Under Nakhon Phanom Primary Educational Service Area Office 1 <i>*รัตนา คำมุงคุณ, สุมาลี ศรีพุทธรินทร์, จารุวรรณ เขียวน้ำชุม</i>	215-228



สารบัญ

(บทความวิจัย)	หน้า
➢ ปัญหาการตั้งผู้จัดการมรดกโดยคำสั่งศาลในกรณีที่มีข้อกำหนดพินัยกรรม ตั้งผู้จัดการมรดก Problems Concerning Appointment of an Administrator of the Estate by an Order of the Court in the Case of a Testamentary Stipulation Appointing an Administrator of the Estate <i>*ภัทร แพรภักดิ์ประสิทธิ์, พินัย ณ นคร</i>	229-240
➢ องค์ความรู้ใหม่ในการให้บริการที่สร้างความพึงพอใจของพุทธศาสนิกชนต่อการไปแสวง บุญ ณ สังเวชนียสถาน 4 ตำบล: กรณีศึกษาโครงการของกองอำนวยการรักษาความมั่นคง ภายใน ภาค 4 ส่วนหน้า New Body of Knowledge In Services Creating Satisfaction of Buddhist People Towards Pilgrimage at the Four Holy Places of Buddhism: A Case Study of the Project of Division of Internal Security Operations Command, Region 4 <i>*นิติกานต์ ธรรมหรรษากุล, สุขุมพงศ์ ชาญนุวงศ์, สุวิมล ธรรมหรรษากุล, ธนกฤต โพธิ์เงิน, สังเวียน เทพผา</i>	241-253
➢ ความต้องการพัฒนาศักยภาพของผู้บริหารองค์กรตัวแทนประกันชีวิต บริษัท เอไอเอ ประกันชีวิต จำกัด The Need to Develop Potential of Corporate Executives of AIA Life Insurance Co., Ltd. <i>*เอี่ยมสิน สีลาภรณ์, ชนินทร์ วิชชุลดา, สุขจิตต์ ณ นคร, อนิรุทธิ์ ผ่องแผ้ว</i>	254-265
➢ การพัฒนาคู่มือการบริหารงานพัสดุในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษามุขมนตรี เขต 2 Development of a Supply Management Handbook in Schools under Chumphon Primary Educational Service Area Office 2 <i>*นฤมล ฤทธิกาญจน์, ชูศักดิ์ เอกเพชร, สถาพร สังข์ขาวสุทธิรักษ์</i>	266-277
➢ การสื่อสารของหลักสูตรธุรกิจสายการบินมหาวิทยาลัยเอกชนแห่งหนึ่ง Communication of Airline Business Curriculum of a Private University <i>*สุชาร์ตน์ ศศิพัฒน์วงศ์, ทักษิณา แสนเย็น, วีระพันธ์ ช่วยประสิทธิ์, กุลธวัช ศราวุฒ, วรุฒิ เว้นบาป</i>	278-286



สารบัญ

(บทความวิจัย)	หน้า
➤ ศักยภาพในการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ Fiscal Administration Potential of Subdistrict Administration Organization in the Three Southern Border Province <i>*วิทยา จิตนุพงศ์</i>	287-301
➤ คุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในเขตกรุงเทพมหานคร Quality of Life for the Elderly in Bangkok Metropolis <i>*ปทุมวรรณ กาลปัก, วรัชชา ศิริวัฒน์</i>	302-316
➤ ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ตอบสนองของความต้องการของประชาชนในยุคดิจิทัลของเทศบาลนครนทบุรี Management strategies that meet the needs of people In the digital age of Nonthaburi Municipality <i>*นัทธวิลาวัลย์ จรัสวิชากร, ชลันธร แก้วแดง, ฉัตรทิพย์ กวีวัฒนา</i>	317-326

การจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตของไทย

Management of Flood Crisis in Thailand

¹ปุกนิกา พรานพนัส (Punika Pranpanus)

²สุวรรณี แสงมหาชัย (Suwannee Sangmahachai)

มหาวิทยาลัยรามคำแหง (Ramkhamhaeng University)

Email: a2561punika@gmail.com

Received June 2, 2020; Revised October 1, 2020; Accepted October 20, 2020

Abstract

The purpose of this research is (1) to study management methods for solving floods in crisis (2) to analyze factors affecting floods in crisis. It is a qualitative research by studying 4 areas, namely Pathum Thani Province 2011, Bangkok 2011, Surat Thani Province 2017, Nakhon Si Thammarat Province 2017, collecting data from 6 data group which are 1) Policy group management 2) Regional executive group 3) Local administrative group 4) Academic group 5) Flood-related worker group 6) People group of stakeholders through in-depth interviews and group conversation and with a triangular inspection. Research shows that flood management in a crisis must manage to solve the problem to a minimum with speed according to the area context at that time and according to the law does not affect the rights of citizens and operations of related departments and there should be an in-depth study of the implementation of the concept of the event command system as a guideline in operation. There should also be a comparative study of flood management in an international crisis, cooperation or integration of roles in Southeast Asia. To be able to use the information for flood management for more efficiency.

Keywords: flood management; crisis; flood

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ คือ (1) เพื่อศึกษาวิธีการจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาอุทกภัยในภาวะวิกฤต (2) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในภาวะวิกฤต เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษา 4 พื้นที่ ได้แก่ จังหวัดปทุมธานี พ.ศ. 2554, กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554, จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. 2560, จังหวัดนครศรีธรรมราช พ.ศ. 2560 เก็บรวบรวมข้อมูลกลุ่มผู้ให้ข้อมูล จำนวน 6 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มผู้บริหารระดับนโยบาย 2) กลุ่มผู้บริหารระดับภูมิภาค 3) กลุ่มผู้บริหารท้องถิ่น 4) กลุ่มนักวิชาการ 5) กลุ่มผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับอุทกภัย 6) กลุ่มประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยการสนทนากลุ่มและมีการตรวจสอบแบบสามเส้า ผลวิจัยพบว่า การจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตนั้นต้องจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้เหลือน้อยที่สุด ด้วยความรวดเร็วตามบริบทพื้นที่ในช่วงเวลานั้น ๆ และเป็นไปตามกฎหมาย ไม่กระทบสิทธิประชาชนและการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และควรมีการศึกษาเชิงลึกถึงการนำแนวคิดระบบบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติงาน อีกทั้งควรมีการศึกษาเปรียบเทียบในเรื่องของการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตระดับนานาชาติ ความร่วมมือ หรือการบูรณาการบทบาทในระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อจะได้นำข้อมูลมาใช้ในการจัดการอุทกภัยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

คำสำคัญ: การจัดการอุทกภัย; วิกฤต; อุทกภัย

บทนำ

ประเทศไทยประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติด้านอุทกภัยเป็นประจำทุกปี ซึ่งอุทกภัยที่เป็นระดับวิกฤตมี 2 ครั้งด้วยกัน คือ อุทกภัยปี 2554 และอุทกภัยปี 2560 โดยมีวิกฤตด้านอุทกภัยที่มีระดับความรุนแรงของอุทกภัย ระดับ 3 – 4 กล่าวคือ ถ้าเป็นสาธารณภัยขนาดใหญ่ (ระดับ 3) ผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรี มีอำนาจตัดสินใจระดับการจัดการอุทกภัย กรณีที่เป็นอุทกภัยขนาดใหญ่ และร้ายแรงอย่างยิ่ง (ระดับ 4) ก็จะต้องมีศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าจังหวัด ที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงานตามข้อคำสั่งการจากกองบัญชาการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ที่มีอำนาจตัดสินใจรับผิดชอบบังคับบัญชาหน่วยงานวินิจฉัย สั่งการ ควบคุม และประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเพื่อจัดการอุทกภัย (Department of Disaster Prevention and Mitigation, 2015)

สำหรับประเทศไทยถือเป็นประเทศที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดอุทกภัยสูง ด้วยสภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่ม ประกอบกับการทำเกษตรและปศุสัตว์เป็นส่วนมากก็ย่อมได้รับผลกระทบมาก โดยในอดีตประชาชนที่ประสบอุทกภัยนั้นมีความนิยมที่รอคอยการช่วยเหลือจากภาครัฐฝ่ายเดียว เป็นลักษณะเชิงรับ ยิ่งส่งผลให้มีความอ่อนแอสะท้อนการจัดการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในภาวะวิกฤตของภาครัฐที่ขาดประสิทธิภาพ (Uthai Laohawichian and Suwanee Sangmahachai, 2017) โดย กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ได้ทำการสำรวจพบว่าแต่ละภูมิภาคของประเทศไทย มีสัดส่วนของจังหวัดที่ประสบอุทกภัยมากที่สุด ได้แก่ ภาคใต้ฝั่งตะวันออก ร้อยละ 90.00 ในปี พ.ศ. 2550 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 89.47 ในปี พ.ศ. 2551 และ ภาคเหนือ ร้อยละ 93.33 ในปี พ.ศ. 2552 ส่วนภาคที่มีสัดส่วนอำเภอที่ประสบอุทกภัยมากที่สุดในแต่ละปี ได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 74.22 ในปี พ.ศ. 2550 ภาคกลาง ร้อยละ 66.15 ในปี พ.ศ. 2551 และ ภาคเหนือ ร้อยละ 61.63 ในปี พ.ศ. 2552 (Ladarat Phatinawin and Amornrat Chobkatanyoo, 2011)

การจัดการการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติเป็นกระบวนการที่ต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การเตรียมการก่อนเกิดเหตุการณ์โดยทำการรับมือในภาวะวิกฤต การบรรเทาทุกข์ช่วยเหลือชีวิต และการฟื้นฟูบูรณะหลังเหตุการณ์ ในอดีตการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติมักเน้นเรื่องของการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์เป็นหลัก แต่แนวโน้มของการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติสมัยใหม่จะมีลักษณะของการเตรียมการเชิงรุกมากขึ้น (Office of the National Economic and Social Development Council, 2016) ที่สำคัญอุทกภัยในภาวะวิกฤตมีลักษณะไม่คงที่และส่งผลกระทบต่อไม่แน่นอน และความเสี่ยงที่เกิดขึ้นได้ขยายตัวออกไปในระดับพื้นที่ขนาดใหญ่ที่กระทบต่อผู้คนจำนวนมาก และบางครั้งภาวะวิกฤตได้ถูกประกาศโดยผ่านอำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงาน จึงทำให้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเผชิญสถานการณ์วิกฤต จำนวนหลายหน่วยงานลงไปอยู่ในพื้นที่ จนไม่สามารถบอกถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานในการทำงานร่วมกันได้ (Kanchanitha Aeksaengsee, 2015; Surichai Wankaew et al., 2007)

จากปัญหาการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตของประเทศไทย ที่ขาดการบริหารจัดการที่ไม่มีการรวมศูนย์ จึงมุ่งเน้นในการวิเคราะห์ปัจจัยและรูปแบบ แนวทางการแก้ไขปัญหาที่มีผลต่อการจัดการอุทกภัย และเพื่อเสนอแนะรูปแบบ แนวทางในการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในภาวะวิกฤต ที่เป็นรูปแบบการทำงานแบบการจัดการร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของหลายหน่วยงาน ที่มีผลต่อการจัดการอุทกภัยของไทย

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิธีการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤต
2. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤต

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (qualitative research) ในรูปแบบของกรณีศึกษา (case study research) โดยคัดเลือกพื้นที่ที่เกิดสถานการณ์อุทกภัยด้านอุทกภัยที่มีระดับความรุนแรงของอุทกภัย ระดับ 3 – 4 เท่านั้น ด้วยประเทศไทยได้มีสถานการณ์อุทกภัยในระดับวิกฤต คือ พ.ศ. 2554 และ พ.ศ. 2560 โดยขอบเขตของการศึกษาผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษาจากสถานการณ์อุทกภัยของประเทศไทยที่เคยเกิดขึ้นแล้ว ประกอบด้วย จังหวัดสุราษฎร์ธานี (ระดับ 3) จังหวัดนครศรีธรรมราช (ระดับ 3) จังหวัดปทุมธานี (ระดับ 4) และกรุงเทพมหานคร (ระดับ 4) ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดช่วงของการศึกษาที่เกิดสถานการณ์อุทกภัยขึ้นวิกฤตรุนแรงในช่วงเวลาระหว่าง ปี พ.ศ. 2552 – 2562 (10 ปี)

ทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาวิจัยเรื่องการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตของไทยได้มีผู้ให้นิยามความหมายหลายประเด็นด้วยกัน อาทิ Roseman (1969) ได้ให้ความหมายคำว่า “ภาวะวิกฤต” ว่าหมายถึงสิ่งที่น่าสะพรึงกลัว เกิดขึ้นกะทันหัน และสร้างความตระหนกตกใจ และ Slaique (1984) อธิบายว่า ภาวะวิกฤตเป็นภาวะที่ผิดหวังรุนแรงในช่วงเวลาขณะหนึ่ง ที่องค์กรไม่สามารถจัดการกับระบบใด ๆ ได้ และบุคคลที่เกี่ยวข้องอาจจะไม่สามารถต่อสู้กับสถานการณ์ได้ ผู้บริหารอาจใช้ความเชื่อในการแก้ไขปัญหา ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจทำให้เกิดผลกระทบในเชิงลบหรือผลในเชิงบวกให้แก่องค์กรได้แล้วแต่ละกรณี ขณะที่ Covello (1995) อธิบายเพิ่มเติมว่า ภาวะวิกฤต หมายถึง วิกฤตด้าน

ความปลอดภัย สิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพ ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่ไม่ได้มีการวางแผนมาก่อน ก่อให้เกิดภาวะความวุ่นวาย ประชาชนรู้สึกถึงความไม่ปลอดภัยในด้านต่าง ๆ และมีผลต่อภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือขององค์กร อาจก่อให้เกิด การฟ้องร้องทางกฎหมาย ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจ รวมถึงกลุ่มอนุรักษ์ต่าง ๆ ปัญหาของบุคคลต่าง ๆ และความคิดเห็นที่แตกต่างกันที่เกิดขึ้น

ขณะที่ Coombs (2012) ได้กล่าวว่า วิกฤต คือ การรับรู้ถึงเหตุการณ์ที่เรานั้นไม่อาจที่จะคาดการณ์ถึงเหตุการณ์ หรือเดาเหตุการณ์ได้ โดยมีผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เกิดผลกระทบที่รุนแรง และส่งผลกระทบต่อองค์กรในมุมมองด้านความสามารถขององค์กรในการจัดการกับเหตุการณ์ที่วิกฤต รวมถึงผลกระทบในเชิงลบด้วย ด้านของ Fearn- Bank (2011) ระบุว่า วิกฤต คือ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างมีผลกระทบที่รุนแรงต่อองค์กร อุตสาหกรรม และสาธารณชน และกล่าวว่า การจัดการภาวะวิกฤต (crisis management) คือ กระบวนการวางแผนสำหรับเหตุการณ์ในด้านลบ เป็นกระบวนการที่ขจัดความเสี่ยงและความไม่แน่นอนของเหตุการณ์ออกไป Pearson and Clair (1998) ได้กล่าวถึง การจัดการภาวะวิกฤต ว่าคือ การพยายามของบุคลากรในองค์กรและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ร่วมกันแก้ไขเหตุการณ์ที่วิกฤตให้มีประสิทธิภาพ เพราะเชื่อว่าเหตุการณ์ที่วิกฤตนั้น จะส่งผลให้องค์กรเกิดความล้มเหลวในการจัดการจากเหตุการณ์ที่วิกฤต และ Stocker (1997) ยังได้ให้ความหมายการจัดการภาวะวิกฤต ว่าคือการเตรียมความพร้อมและใช้กลยุทธ์ในการป้องกัน หรือลดผลกระทบที่รุนแรง โดยใช้แผนสำหรับก่อนเกิดเหตุการณ์ที่วิกฤต ระหว่างเหตุการณ์ที่วิกฤต และหลังเหตุการณ์ที่วิกฤต คือ ต้องมีแผนภาวะวิกฤต (crisis plan) และมีระบบที่เหมาะสมกับภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้น เช่น ระบบสื่อสารในภาวะวิกฤต ทีมงานด้านปฏิบัติการในภาวะวิกฤตและสถานที่ปฏิบัติงานในยามที่วิกฤต โดยที่การจัดการในภาวะวิกฤตนั้นจะต้องดำเนินการควบคู่ไปพร้อมกับแผนปฏิบัติการ (operating program) รวมถึงการตอบโต้ข่าวลือ (rumors) ในสถานการณ์ที่วิกฤตด้วย เพราะข่าวลือที่เป็นข้อมูลที่ถูกต้องบิดเบือน ไม่เป็นความจริง มักมาพร้อมกับเหตุการณ์ที่วิกฤต

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสรุปได้ว่าการจัดการในภาวะวิกฤต จึงหมายถึง รูปแบบกระบวนการวางแผนขององค์กรเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหา ลดผลกระทบ ความรุนแรง ความเสียหายที่มีต่อองค์กร ประชาชน ระบบอุตสาหกรรม สาธารณชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยที่มีการดำเนินการจัดการทั้งก่อนเกิดเหตุการณ์วิกฤต ระหว่างเหตุการณ์วิกฤตและหลังเหตุการณ์ที่วิกฤต

อย่างไรก็ตาม Coombs (2007) ยังได้แยกประเภทของวิกฤตที่เป็นเหตุการณ์เกี่ยวกับภัยธรรมชาติ ที่องค์กรต้องรับผิดชอบอันเป็นความเสียหาย ประกอบด้วย 1) วิกฤตก่อนที่จะได้รับผลกระทบ (victim cluster) 2) วิกฤตที่เป็นเหตุการณ์บังเอิญ (accidental cluster) 3) วิกฤตที่สามารถป้องกันได้ (prevention cluster)

การจัดการภาวะวิกฤตตามแนวคิดของ Coombs (2012) แบ่งได้เป็น 3 ระยะเวลาหลัก คือ 1) ระยะก่อนเกิดวิกฤต (pre crisis) 2) ระยะเวลาเหตุการณ์วิกฤต (crisis event) 3) ระยะเวลาหลังวิกฤต (post Crisis) การจัดการภาวะวิกฤต 6 ระยะตามแนวคิดของ Fearn Bank (Five stages of a crisis) (Fearn Bank, 2011) ประกอบด้วย 1) การค้นหาสัญญาณเตือนวิกฤต (detection) 2) การป้องกันวิกฤต (crisis prevention) 3) การเตรียมตัวรับมือกับวิกฤต (crisis Preparation) 4) การควบคุมวิกฤต (containment) 5) การฟื้นฟู (recovery) 6) การเรียนรู้ (learning)

แนวคิดกระบวนการวางแผนการจัดการภาวะวิกฤตของ Nyblom (2003) แบบ 6 ขั้นตอน ประกอบด้วย 1) การระบุความเสี่ยง (risk identification) 2) การประเมินความเสี่ยง (risk assessment) 3) การเตรียมแผนจัดการภาวะวิกฤต (crisis planning and preparation) 4) การระดมทรัพยากรและการตอบสนอง (mobilization and responds) 5) การฟื้นฟู (recovery) 6) การทดสอบแผน (plan testing)

ผู้วิจัยนำแนวคิดการแก้ไขปัญหาตามหลัก 2P 2R ประกอบด้วย 1. Prevention (การป้องกัน) 2.Preparedness (การเตรียมความพร้อม) 3. Response (การตอบโต้) 4. Recovery (การฟื้นฟู)

P1: prevention (การป้องกัน) คือ รูปแบบที่เน้นการใช้มาตรการเชิงโครงสร้าง (structure measures) เช่น การก่อสร้างเขื่อน อ่างเก็บกักน้ำ ในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดอุทกภัย โดยดำเนินการควบคู่กันกับมาตรการที่ไม่ใช่โครงสร้าง (non structure measures) ได้แก่ การส่งเสริมให้ความรู้เกี่ยวกับอุทกภัยที่ประชาชนต้องรู้และปฏิบัติตามผ่านช่องทางสื่อทุกชนิด รวมถึงองค์ความรู้ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น กฎหมายผังเมือง การทำประโยชน์ที่ดิน หน่วยงานดำเนินการจัดทำแผนแม่บท แผนปฏิบัติการและแผนเผชิญเหตุด้านอุทกภัย เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการปฏิบัติที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันเพื่อประสิทธิภาพในการทำงานร่วมกัน

P2: preparedness (การเตรียมความพร้อม) เป็นการส่งเสริมศักยภาพของชุมชนให้มีการเตรียมความพร้อมเพื่อการจัดการอุทกภัย โดยที่เน้นให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางการจัดการอุทกภัยได้ในเบื้องต้นพร้อมส่งเสริมการสร้างเครือข่ายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับพื้นที่ โดยพัฒนาผู้มีจิตอาสาเป็นกำลังสำคัญของภาครัฐในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย รวมทั้งส่งเสริมการพัฒนาประชาชนให้เป็นอาสาสมัครของชุมชน เช่น อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน การพัฒนาชุมชนให้มีทีมจัดการอุทกภัยของตนเอง สำหรับหน่วยงานของรัฐนั้นก็พัฒนาให้หน่วยงานทีมเผชิญเหตุเพื่อช่วยเหลือประชาชนจากเหตุอุทกภัย และให้เป็นหน่วยเผชิญเหตุกรณีที่เกิดวิกฤตภัยขนาดใหญ่ รวมถึงการดำเนินการฝึกซ้อม แผนเผชิญเหตุในทุกระดับทั้งด้านการสั่งการและปฏิบัติการเพื่อให้ทุกหน่วยงานได้ซักซ้อมขั้นตอนการตอบโต้ สถานการณ์ภัยและประชาชนเรียนรู้วิธีปฏิบัติตนอย่างถูกต้องและปลอดภัย ตลอดจนส่งเสริมความร่วมมือด้านการจัดการอุทกภัยระหว่างประเทศโดยเฉพาะภูมิภาคอาเซียน

R1: response (การตอบโต้เหตุฉุกเฉิน) การจัดการในภาวะฉุกเฉิน โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการจัดตั้งองค์กรปฏิบัติขึ้นมาเพื่อเป็นหน่วยงานในการจัดการอุทกภัย ซึ่งรูปแบบที่ใช้ในการจัดการอุทกภัย คือ แนวคิดการจัดการด้วยระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS) ภายใต้รูปแบบ single command ที่มีผู้บัญชาการเหตุการณ์เพียงคนเดียว ทำหน้าที่สั่งการ และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งเรื่องการตอบโต้เหตุการณ์ และการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

R2: recovery (การฟื้นฟู) คือ แนวทางการสงเคราะห์ช่วยเหลือ ที่อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายการดำเนินการจัดหาสิ่งของเพื่อการดำรงชีวิต สิ่งอำนวยความสะดวกเบื้องต้นที่รัฐสามารถจัดหาให้ได้ เช่น เครื่องอุปโภคบริโภค สถานที่พักพิงชั่วคราว การเยียวยาผู้ประสบภัยเบื้องต้น การบรรเทาความเดือนร้อนเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ชีวิตได้

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (qualitative research) ในรูปแบบของกรณีศึกษา (case study research) โดยคัดเลือกพื้นที่ ที่เกิดสถานการณ์วิกฤตด้านอุทกภัยที่มีระดับความรุนแรงของสาธารณภัย ระดับ 3 – 4 เท่านั้น ด้วยประเทศไทยได้มีสถานการณ์อุทกภัยในระดับวิกฤต คือ พ.ศ. 2554 และ พ.ศ. 2560 ประกอบด้วย จังหวัดสุราษฎร์ธานี (ระดับ 3) จังหวัดนครศรีธรรมราช (ระดับ 3) จังหวัดปทุมธานี (ระดับ 4) และกรุงเทพมหานคร (ระดับ 4) ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดช่วงของการศึกษาที่เกิดสถานการณ์อุทกภัยขั้นวิกฤตรุนแรงในช่วงเวลาระหว่าง ปี พ.ศ. 2552 – 2562 (10 ปี) มีการตรวจสอบเครื่องมือจากผู้เชี่ยวชาญจำนวน 5 ท่าน ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย

1. การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 6 กลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่มผู้บริหารระดับนโยบาย (2) กลุ่มผู้บริหารระดับภูมิภาค (3) กลุ่มผู้บริหารท้องถิ่น (4) กลุ่มนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญ (5) กลุ่มผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับอุทกภัย (6) กลุ่มประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อาสาสมัครองค์การสาธารณกุศล ซึ่งผู้วิจัยเน้นในส่วนของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีความเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์อุทกภัยในภาวะวิกฤตระดับ 3 – 4 เท่านั้น

2. การสนทนากลุ่ม (focus groups)

3. การศึกษาข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรม บทความ หนังสือ การค้นคว้าจากห้องสมุด การค้นคว้าจากเว็บไซต์ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤต บทเรียนการเกิดอุทกภัยในภาวะวิกฤตของต่างประเทศ

ผลการวิจัย

จากผลการศึกษา ผู้วิจัยขอสรุปผลการวิจัยที่ได้จากการสัมภาษณ์ ตามคำถามของการวิจัย ดังนี้

คำถามการวิจัยข้อที่ 1 การจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตของไทยเป็นอย่างไร

จากผลของการวิจัย ผู้วิจัยพบว่า ในการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตของไทยภายใต้กรอบแนวคิด 2 P 2 R คือ การเตรียมความพร้อม (preparedness) การป้องกัน (prevention) การฟื้นฟู (recovery) และการตอบโต้เหตุฉุกเฉิน (response) นั้นมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 3 ระดับ คือ ระดับราชการส่วนกลาง ระดับราชการส่วนภูมิภาค และระดับราชการส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ประชาชน อาสาสมัคร องค์การสาธารณกุศล โดยระดับราชการส่วนกลาง ซึ่งมีหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุน จำนวน 18 หน่วยงาน ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 คือ 1) หน่วยงานคมนาคม 2) หน่วยงานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร 3) หน่วยงานสาธารณสุข 4) หน่วยงานพจนานุกรม 5) หน่วยงานการจัดการในภาวะฉุกเฉิน 6) หน่วยงานสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 7) หน่วยงานการสนับสนุนทรัพยากรทางทหาร 8) หน่วยงานการแพทย์และสาธารณสุข 9) หน่วยงานการค้นหาและกู้ภัย 10) หน่วยงานสารเคมี 11) หน่วยงานการเกษตร 12) หน่วยงานพลังงาน 13) การฟื้นฟูเศรษฐกิจ การศึกษา และวัฒนธรรม 15) หน่วยงานการต่างประเทศ 16) หน่วยงานการประชาสัมพันธ์และการจัดการข้อมูลข่าวสาร 17) หน่วยงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 18) หน่วยงานงบประมาณและการบริจาค

การจัดการในภาวะวิกฤต (crisis management) เป็นการจัดการที่ลดความรุนแรงของอุทกภัย รวมทั้งการรักษาขวัญ กำลังใจ สร้างความมั่นใจ และการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานภาครัฐ ที่เป็นระบบระเบียบที่ยึดถือความปลอดภัยของประชาชนเป็นสำคัญที่ต้องเร่งเข้าระงับเหตุและให้ความช่วยเหลือ เมื่อในยามภาวะปกติได้มีการเตรียมความพร้อม สถานการณ์ในการตอบโต้ขณะที่อุทกภัยอยู่ในระดับวิกฤตต้องมีความพร้อมต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นด้วยเช่นกัน โดยแนวคิดการจัดการอุทกภัยภาวะวิกฤตประกอบด้วยกรอบการมีมาตรฐานในการจัดการอุทกภัย มีเอกภาพร่วมกันของหน่วยงาน และมีความยืดหยุ่นของการจัดตั้งหน่วยงานที่ร่วมปฏิบัติในภาวะวิกฤตร่วมกัน ด้วยสถานการณ์ที่วิกฤตย่อมมีปัญหามากมายหลายด้าน การจัดการที่สถานการณ์กำลังวิกฤตหน่วยงานจำเป็นต้องมีแนวทางร่วมกัน หลักการเดียวกันทั้งมาตรฐานในการจัดการ ความเป็นเอกภาพและความยืดหยุ่น เมื่อสถานการณ์เข้าสู่ภาวะที่วิกฤต เมื่อเกิดอุทกภัย กรณีที่ร้ายแรงอย่างยิ่ง (ระดับ 4) ผู้มีอำนาจในการจัดการอุทกภัย คือ นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายมีอำนาจสั่งการผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการ หน่วยงานของรัฐ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้านอุทกภัย รวมถึงลดทอนทั้งการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน

การจัดการอุทกภัยในสถานการณ์ที่วิกฤตมีแนวการปฏิบัติได้แก่ 1) การจัดตั้งองค์กรปฏิบัติ 2) การประกาศพื้นที่ประสบอุทกภัย 3) การยกระดับอุทกภัย และ 4) การอพยพ

คำถามการวิจัย ข้อที่ 2 ปัจจัยใดที่มีผลต่อการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤต และนำไปสู่ผลของการปฏิบัติงานอย่างไร

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยพบว่า มีเงื่อนไขที่มีผลต่อการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตภายใต้แนวคิดการจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาอุทกภัยในภาวะวิกฤต ได้แก่ 1) การตัดสินใจของผู้นำ 2) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 3) การประสานงานระหว่างหน่วยงาน 4) ด้านผลประโยชน์ทางการเมือง 5) การมีส่วนร่วมของชุมชน 6) ความชัดเจนด้านการสื่อสาร 7) ความร่วมมือในการจัดการแก้ไขปัญหาอุทกภัย 8) ด้านการกำหนดนโยบาย และ 9) การคิดสร้างสรรค์ 10) งบประมาณ 11) ระบบสารสนเทศช่วยในการจัดการข้อมูล 12) การบูรณาการร่วมกัน

การนำไปสู่ผลของการปฏิบัติงาน

จากที่กล่าวมาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤต ทั้ง 12 ปัจจัย ได้แก่ 1) การตัดสินใจของผู้นำ 2) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 3) การประสานงานระหว่างหน่วยงาน 4) ด้านผลประโยชน์ทางการเมือง 5) การมีส่วนร่วมของชุมชน 6) ความชัดเจนด้านการสื่อสาร 7) ความร่วมมือในการจัดการแก้ไขปัญหาอุทกภัย 8) ด้านการกำหนดนโยบาย และ 9) การคิดสร้างสรรค์ 10) งบประมาณ 11) ระบบสารสนเทศช่วยในการจัดการข้อมูล 12) การบูรณาการร่วมกัน นำไปสู่ผลของการปฏิบัติงานในการจัดการอุทกภัยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งรัฐบาล หน่วยงานรัฐ หน่วยงานเอกชน องค์กรสาธารณกุศล มูลนิธิ อาสาสมัคร จิตอาสา รวมถึงประชาชนในทุกสาขาอาชีพ เกือบพันทั้งที่เป็นผู้ประสบภัยและผู้ที่อยู่นอกเขตอุทกภัย ทุกคนต่างได้รับผลกระทบมากน้อยต่างกัน ทั้งทางตรงและทางอ้อม ปัจจัยที่มีผลต่อการจัดการอุทกภัยจะนำไปสู่สัมพันธภาพระหว่างหน่วยงานที่จะเป็นกลไกด้านวัฒนธรรมการปฏิบัติงานร่วมกัน เนื่องด้วย การจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตไม่สามารถที่จะปฏิบัติได้โดยหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียว สัมพันธภาพที่เกิดขึ้นจะเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่หน่วยงานได้ปฏิบัติงานร่วมกัน ช่วยเหลือเกื้อกูลกันในการแก้ไขปัญหา มีมาตรฐานการปฏิบัติงาน และมีความรู้การปฏิบัติงานร่วมกันอย่างฉันทามติ

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่กล่าวมานี้จะเป็นส่วนหนึ่งในการจัดการอุทกภัยให้มีประสิทธิภาพ แต่ผู้วิจัยยังเชื่อมั่นว่ายังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่จะเป็นส่วนหนึ่งที่ส่งเสริมให้การจัดการอุทกภัยมีประสิทธิภาพมากขึ้น ยังคงเป็นเรื่องที่ต้องศึกษา ค้นคว้าและเรียนรู้จากเหตุการณ์อุทกภัยกันต่อไป

อภิปรายผล

ผู้วิจัยมุ่งที่จะศึกษาถึงการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตของไทย เพื่อหาแนวทางการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตที่นำไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ และปัจจัยที่ส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาอุทกภัยและจากการวิจัยนี้ พบว่า

1. การตัดสินใจของผู้นำ เหตุการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ใดย่อมมีผู้นำที่ต้องการเข้าไปยังพื้นที่เพื่อให้กำลังใจแก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติเพราะทราบดีว่ากำลังเจ้าหน้าที่มีน้อยต้องรับการสนับสนุนกำลังเจ้าหน้าที่จากพื้นที่อื่น อย่างไรก็ตามในมุมมองอีกด้าน การเข้าไปยังพื้นที่ที่ประสบอุทกภัยย่อมจะมีปัญหาที่รอการแก้ไข การไปของผู้นำสามารถช่วยให้ปัญหาที่เกิดขึ้นสามารถได้รับการแก้ไขได้ทันทีและมีความรวดเร็ว เพราะในบางครั้งหากผู้นำได้ไปบัญชาการ สั่งการที่ที่หน่วยงานย่อมส่งผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับความชัดเจนว่าจะปฏิบัติอย่างไร และมีความมั่นใจมากขึ้นว่าสถานการณ์ที่เป็นปัญหาผู้นำได้ตัดสินใจให้ใช้แนวทางใดเพื่อแก้ไขปัญหาที่นั้น ทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นจะได้รับการแก้ไขด้วยความรวดเร็ว

2. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเมื่อเกิดอุทกภัยในภาวะวิกฤตนั้น องค์การจะสำรวจความต้องการ ผลกระทบที่องค์การได้รับ ผลประโยชน์ และการรักษาภาพลักษณ์ที่ดีขององค์การ เพราะองค์การคิดเสมอว่าองค์การมีฐานกลุ่มลูกค้าที่จงรักภักดีและสนับสนุนเกื้อกูลกัน มีแนวคิดการรับผิดชอบต่อสังคมผ่านรูปแบบกิจกรรมต่าง ๆ ที่องค์การสามารถทำได้ประสานผ่านความร่วมมือกับหน่วยงานราชการ และการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชน ซึ่งองค์การมองว่าเกิดประโยชน์ร่วมกันทั้งสองฝ่าย สอดคล้องกับแนวคิดของ Daft (2010) ได้ให้นิยามว่ากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมายถึงกลุ่มใด ๆ ที่อยู่ภายในขององค์การและภายนอกขององค์การ เป็นกลุ่มที่มีผลประโยชน์ต่อองค์การและมีความสำคัญในการดำเนินงานขององค์การ กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในขององค์การ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ พนักงาน ลูกจ้างภายในหน่วยงาน ส่วนกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกขององค์การ ได้แก่ กลุ่มสื่อมวลชน กลุ่มชุมชน กลุ่มผู้ประกอบการค้า ซึ่งมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันกับองค์การ จนเกิดความร่วมมือสนับสนุนการดำเนินงานร่วมกัน

3. การประสานงานระหว่างหน่วยงานนั้นมีความสำคัญในลำดับต้นของการปฏิบัติงานร่วมกัน และมีความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีการประสานงานทั้งด้านนโยบายและวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยงาน เพื่อให้ง่ายต่อการปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Mathis and Jackson (2000) ได้กล่าวว่า การประสานงานนั้นมีความสำคัญ เนื่องจากการปฏิบัติงานที่ถูกต้องตรงตามระบบ และกระบวนการย่อมได้รับผลลัพธ์ที่คุ้มค่า ทำให้ระบบงานทั้งหมดดำเนินการไปอย่างราบรื่น

4. ด้านผลประโยชน์ทาง นโยบายการแก้ไขปัญหาอุทกภัยที่กำหนดออกมารัฐบาลควรมีการศึกษา วิจัย บันทึกข้อมูลทางสถิติ เพื่อให้ทันนโยบายที่กำหนดออกมาไม่เกิดความล้มเหลว เช่น ช่องว่างของกฎหมายที่เป็นปัญหาในการใช้พื้นที่ระบบสื่อสารในเขตห้าม หรือการจัดสรรงบประมาณที่กำหนดไว้ในการบริหารราชการ ส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ ไม่ได้อยู่ในส่วนราชการระดับภูมิภาคส่งผลให้การบริหารงานงบประมาณมีความล่าช้า สอดคล้องกับ Petticrew (Petticrew, 2003) ว่า ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ควรพิจารณาโดยพิจารณาด้วยการทำการทดลองโครงการต่าง ๆ เพื่อดูผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นว่าเป็นอย่างไร เพราะบางนโยบายที่กำหนดออกมานั้นเกิดความล้มเหลวไม่สามารถตอบสนองการแก้ไขปัญหาของประชาชนได้

5. การมีส่วนร่วมของชุมชน ในการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตนั้นเป็นการร่วมคิดร่วมตัดสินใจเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยทุกขั้นตอนของการปฏิบัติงานนั้นจะต้องได้รับการมีส่วนร่วมจากชุมชน ทั้งในมุมมองการคิดวางแผน การสะท้อนปัญหาและแนวทางการแก้ไข การปฏิบัติและผลประเมิน สอดคล้องกับ McGregor (2000) ที่ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการให้พนักงานได้แสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจเกี่ยวกับการทำงานของตนเอง เป็นการร่วมคิดร่วมตัดสินใจ ร่วมวางแผน และดำเนินการ ร่วมประเมิน ร่วมรับผิดชอบในงานที่ทำร่วมกัน เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการทำงานและบรรลุเป้าหมายตามแนวทางที่ได้กำหนดไว้

6. ความชัดเจนด้านการสื่อสาร เพื่อให้การจัดการอุทกภัยลดผลกระทบให้น้อยที่สุดการสื่อสารจึงเป็นกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เป็นจริงและถูกต้อง ในลักษณะของการเตือนภัยที่ข้อมูลการสื่อสารจะต้องประกอบไปด้วย ข้อมูลสาร ผู้ส่งสาร ผู้รับสาร และช่องทางการสื่อสาร ดังที่ Shannon and Weaver (1949) ได้ออกแบบการสื่อสารสะท้อนการทำงานของวิทยุและโทรศัพท์ ว่าการสื่อสารนั้นประกอบด้วย 3 ส่วน คือ ผู้ส่งข้อความ ช่องทางส่งข้อความ และผู้รับข้อความ โดยคนคือผู้ส่งและผู้รับข้อความ โทรศัพท์คือช่องทางการส่งข้อความ และการสนทนาคือข้อความในรูปแบบเสียง

7. ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาอุทกภัยที่เป็นอุทกภัยในขั้นที่วิกฤต รุนแรง มีความซับซ้อนของปัญหาที่หลากหลายปัญหา มีความสับสนวุ่นวายของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ส่งผลให้ทุกฝ่ายต้องหันมาร่วมกันแก้ไขปัญหาที่

เกิดขึ้นให้ปัญหานั้นคลี่คลายลง ดังที่ Agranoff and McGuire (2003) กล่าวว่า ความร่วมมือ (Collaboration) เป็นกระบวนการหนึ่งที่ต้องอาศัยการกระตุ้นให้ทุกฝ่ายเข้ามาช่วยร่วมปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาที่มีความซับซ้อน จึงต้องร่วมมือกันแก้ไขปัญหาให้สำเร็จ

8. ด้านการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทกภัยที่เน้นในเชิงกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับที่เป็นเครื่องสำคัญของการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับอุทกภัย ทั้งนี้ กฎหมายที่ในอนาคตจะต้องกำหนดให้ชัดเจนถึงแนวทางการปฏิบัติที่ครอบคลุมในทุกภัย ดังเช่น การประกันภัยด้านอุทกภัยเพื่อปกป้องความเสียหายจากความเสียหายที่เกิดขึ้น สอดคล้องกับที่ White (1945) ได้กล่าวไว้ถึงทางเลือกด้านการกำหนดนโยบายการจัดการน้ำ เป็นนโยบายที่สมควรจะมี คือ การประกันภัยอุทกภัย นอกจากนี้ ปัญหาอุทกภัยซึ่งถือเป็นปัญหาของชุมชนที่ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ของตนเองด้วยเช่นกัน ดังที่ Hill (2005) ได้กล่าวว่า ปัญหาของประชาชนนั้นมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ทั้งปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาสังคม และปัญหาการเมือง

9. การคิดสร้างสรรค์เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญที่ผู้มีอำนาจหรือผู้นำควรมีบุคลิกลักษณะสำคัญทางความคิดสร้างสรรค์ ซึ่งมีกระบวนการทางความคิดที่ดีเพื่อตัดสินใจให้ผู้ปฏิบัติได้ปฏิบัติตามสำหรับการแก้ไขปัญหาที่นั้น ๆ ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ดังที่ Guilford (1956) ได้กล่าวว่าความคิดสร้างสรรค์เป็นความสามารถทางสมองในการคิดหลายทิศทาง ซึ่งมีองค์ประกอบ ความสามารถในการริเริ่ม ความคล่องในการคิด ความยืดหยุ่นในการคิด การแก้ไขปัญหาอุทกภัยในภาวะวิกฤตสะท้อนตัวตนทั้งในตัวผู้นำหรือผู้มีอำนาจในการจัดการอุทกภัยรวมถึงทีมงานคณะทำงานด้วยที่จะต้องมีความรู้ลักษณะของคนที่มีการคิดสร้างสรรค์ในด้านของความรู้เชิงการจัดการในภาพรวม ความสามารถทางสติปัญญา และความรู้ที่รับผิดชอบต่องานที่ปฏิบัติ ความตระหนักถึงสิ่งที่เกิดขึ้น

10. งบประมาณ อุทกภัยระดับวิกฤตรุนแรงหน่วยงานภาครัฐต้องใช้งบประมาณสูงตั้งแต่ออกเกิดอุทกภัยขณะเกิด และหลังเกิดอุทกภัย โดยงบประมาณที่ใช้ลงทุนในมาตรการป้องกันอุทกภัย คือ มาตรการเชิงโครงสร้าง ได้แก่ การสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ แต่ควรมีการลงทุนเสริมการใช้งบประมาณลงทุนในด้านอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน

11. ระบบสารสนเทศช่วยในการจัดการข้อมูล การจัดการอุทกภัยที่มีประสิทธิภาพจากการมีข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ ที่สามารถวิเคราะห์ ประมวลผลข้อมูล ความแม่นยำข้อมูล เพื่อสนับสนุนการจัดการอุทกภัย เช่น การคาดการณ์จากข้อมูลที่ได้วิเคราะห์ หรือประเมินสถานการณ์น้ำในพื้นที่ แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมของแต่ละหน่วยงาน

12. การบูรณาการร่วมกัน อุทกภัยไม่มีความแน่นอน (uncertainty) อุทกภัยที่เกิดขึ้นอาจมีความรุนแรงเพิ่มขึ้น มีรูปแบบปัญหาที่ไม่ซ้ำแบบเดิม รุนแรงขึ้น ถึ้นกว่าเดิม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องช่วยเหลือพึ่งพาอาศัยกันในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย สอดคล้องกับ Deutsche (1954) ว่าการบูรณาการนั้นหมายถึง ความสัมพันธ์ของหน่วยต่าง ๆ ซึ่งพึ่งพาอาศัยกันและกัน และร่วมมือกันทำให้เกิดสิ่งใหม่ ๆ ที่ไม่อาจทำได้โดยเพียงลำพัง

สรุปผล

จากผลการศึกษา ผู้วิจัยสามารถสรุปการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตของไทยตามกรอบคำถามการวิจัย ซึ่งในความหมายของการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตนั้น คือ การจัดการที่เป็นการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ จากอุทกภัยที่เกิดขึ้นมีความไม่แน่นอน ซ้ำซ้อน วุ่นวาย แสดงถึงมาตรการการป้องกันและลดปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภาวะวิกฤตให้เหลือน้อยที่สุดหรือไม่มีเลย ด้วยความรวดเร็วที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ตามบริบทพื้นที่และตามความเหมาะสมของสถานการณ์ในช่วงเวลานั้น ๆ ที่ไม่ใช่เป็นการจัดการแก้ไขปัญหาที่ดีที่สุด แต่เป็นการจัดการอุทกภัยที่มี

ความเหมาะสมและตามกฎหมายที่ไม่กระทบสิทธิประชาชนและการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1. กลไกการปรับหรือโครงสร้างหน่วยงาน และบุคลากรในสังกัดของกระทรวงมหาดไทย ด้วยภารกิจที่เกี่ยวข้องอุทกภัย การออกแบบสมรรถนะสายงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ต้องคำนึงถึงการเจริญเติบโตในสายงานอาชีพ (career Path) ของบุคลากรในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ว่าผู้ปฏิบัติงานนั้นจะมีโอกาสเติบโต และสะสมความเชี่ยวชาญในสายงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยที่เป็นภัยเฉพาะแต่ละประเภทภัยได้มากน้อยเพียงไร ต้องปรับหรือโครงสร้างความก้าวหน้าระหว่างกรมด้วยกันที่มีพันธกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทกภัย หรือภัยอื่น ๆ ด้วยการทำให้ (segmentation) ด้านคุณลักษณะ ทักษะ ความรู้และความก้าวหน้าของอาชีพ เพื่อกำหนดการโอนย้ายของข้าราชการและสังคมความชำนาญ

2. กลไกการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางไปสู่ระดับพื้นที่ กำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางเพิ่มไปยังในระดับพื้นที่ หรือมีการกำหนดกำกับหมวดการใช้เงินอุดหนุนทั่วไป โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์การใช้จ่ายงบประมาณ และกำหนดสัดส่วนการใช้งบประมาณที่จัดสรรจากส่วนกลางให้มีการใช้งบประมาณในด้านมาตรการเชิงโครงสร้างและที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้าง พร้อมทั้งกำหนดให้มีการสร้างความสามารถและศักยภาพ (capacity building) วิเคราะห์ความเสี่ยงให้กับพื้นที่

3. กลไกส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคมในเชิงรุก เน้นส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคมที่เน้นเชิงรุกมากกว่าเชิงรับที่ประชาชนรอแต่ให้การสงเคราะห์ เสียเวลาให้การช่วยเหลือ ควรส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมเพื่อการจัดการอุทกภัยในระดับพื้นที่ให้สูงขึ้น ดำเนินกิจกรรมร่วมกันด้วยจิตสำนึกเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ และทำงานร่วมกันบนพื้นฐานความสัมพันธ์แบบแนวราบ หรือเป็นหุ้นส่วนโดยมีเป้าหมายเพื่อก่อให้เกิดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการจัดการอุทกภัยให้ดีขึ้น

4. กลไกการขับเคลื่อนแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ผลักดันแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ให้หน่วยงานระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นร่วมมือกันในรูปแบบของคณะกรรมการระดับจังหวัดจะต้องบูรณาการการจัดการความเสี่ยงของภัยพิบัติในระดับพื้นที่ของตนเองได้ และบูรณาการทรัพยากรที่มีอยู่ภายใต้การมีความตระหนักร่วมกันว่าการจัดการอุทกภัยในพื้นที่นั้นมีความสำคัญเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ การร้อยเรียงสู่พันธกิจและข้อผูกพัน (commitment) ที่ให้ความสำคัญกับพันธกิจหลักตามพระราชบัญญัติของแต่ละหน่วยงาน และการจัดทำตัวชี้วัดร่วมกัน (joint KPIs) เพื่อยกระดับการจัดการอุทกภัยร่วมกันให้สูงขึ้น

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาวิจัยเชิงลึกถึงการนำแนวคิดระบบบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ที่เป็นกรอบแนวทางการปฏิบัติงานการจัดการภัยในภาวะวิกฤตของไทย

2. ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบในเรื่องของการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตระดับนานาชาติ ความร่วมมือหรือการบูรณาการบทบาท ภารกิจกับแนวทางการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และหน่วยงานการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (สมาชิกอาเซียน) เพื่อจะได้ข้อมูลมาใช้ในการจัดการอุทกภัยภายในประเทศและระดับอาเซียนให้มีประสิทธิภาพที่ดีมากขึ้น

องค์ความรู้ใหม่

ในการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤตของไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 3 ระดับ คือ ระดับราชการส่วนกลาง ระดับราชการส่วนภูมิภาค และระดับราชการส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ประชาชน อาสาสมัคร องค์การสาธารณกุศล โดยแนวคิดการจัดการจัดการอุทกภัยภาวะวิกฤตต้องประกอบด้วย 1) การมีมาตรฐานในการจัดการอุทกภัย 2) การมีเอกภาพร่วมกันของหน่วยงาน และ 3) มีความยืดหยุ่นของการจัดตั้งหน่วยงานที่ร่วมปฏิบัติในภาวะวิกฤตร่วมกัน โดยการจัดการอุทกภัยในสถานการณ์ที่วิกฤตจำเป็นต้องมีแนวทางการปฏิบัติร่วมกันได้แก่ 1) การจัดตั้งองค์กรปฏิบัติ 2) การประกาศพื้นที่ประสบอุทกภัย 3) การยกระดับอุทกภัย และ 4) การอพยพ อีกทั้งปัจจัยที่มีผลต่อการจัดการอุทกภัยจะนำไปสู่สัมพันธภาพระหว่างหน่วยงานที่จะเป็นกลไกด้านวัฒนธรรมการปฏิบัติงานร่วมกัน เนื่องด้วยการจัดการอุทกภัยในภาวะวิกฤต ไม่สามารถที่จะปฏิบัติได้โดยหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียว สัมพันธภาพที่เกิดขึ้นจะเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่หน่วยงานได้ปฏิบัติงานร่วมกัน ช่วยเหลือเกื้อกูลกันในการแก้ไขปัญหาที่มีมาตรฐานการปฏิบัติงาน และมีความรู้การปฏิบัติงานร่วมกันอย่างฉันทมิตร

References

- Aeksaengsee, K. (2015) The Crisis Management Leadership and Disaster Mitigation Water Management Strategy for the Modern Human Security: A Case Study of the Provinces in The Flood-Plane Areas of Central Thailand. *Political Science Review Journal, Kasetsart University*, 2(1), 97–110.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Coombs, W. T. (2007). Protecting Organization Reputations During a Crisis: The Development and Application of Situational Crisis Communication Theory. *Corporate Reputation Review*, 10(3), 163–176.
- Coombs, W. T. (2012). *Ongoing crisis communication: Planning, managing, and responding* (3rd ed.). Thousand Oaks, California: Sage.
- Covello, V. (1995). *Risk Communication Paper*. Opening the Black Box Risk Conference. McMaster University.
- Department of Disaster Prevention and Mitigation. (2015). *National Disaster Prevention and Mitigation Plan B.E. 2558 (2015)*. Bangkok: Department of Disaster Prevention and Mitigation, Ministry of Interior.
- Deutsche, K. W. (1954). *Political community at the international level problems of definition and measurement*. New York: Doubleday.

- Fearn–Banks, K. (2011). *Crisis Communications: A casebook approach* (4th ed). New York: Routledge.
- Guilford, J. P. (1956). The structure of intellect. *Psychological Bulletin*, 53(4), 267–293.
<https://doi.org/10.1037/h0040755>
- Hill, M. J. (2005). *The Public Policy Process*. Pearson Longman.
- Laohawichian, U., & Sangmahachai, S. (2017). Flood Prevention and Mitigation Management in Bangkok Metropolis. *Kasem Bundit Journal*, 18(2), 111–127.
- NyBlom, S. E. (2003). Understanding crisis management: Risk assessment and planning are key to effective response. *Professional Safety*, 48(3), 18–25.
- Office of the National Economic and Social Development Council. (2016). “*Water and Plantation Management Plan*”, *Thai economy in the first quarter of 2016 and trends in 2016*. Retrieved from https://www.nesdc.go.th/ewt_news.php?nid=5856&filename=index
- Pearson, C. M., & Clair, J. A. (1998). Reframing Crisis Management. *The Academy of Management Review*, 23(1), 59–76.
- Phatinawin, L., & Chobkatanyoo, A. (2011). *Contagious Diseases and Floods: Situation and Surveillance*. Bangkok: Samcharoen Panich.
- Roseman, J. N. (1969). *International Crisis as a Situational Variable: International Politics and Foreign Policy*. New York: The free Press.
- Shannon, C. E., & Weaver, W. (1949). *The mathematical theory of communication*. Urbana, Illinois: University of Illinois Press.
- Slaique, Karl A. (1984). *Crisis Intervention*. Massachusetts: Allyn and Bacon.
- Stocker, K. P. (1997). *A strategic approach to crisis management*. In Clarke L. Caywood (Ed.), *The handbook of strategic public relations & integrated communications*. New York: McGrawHill.
- Wankaew, S. et al. (2007). *Tsunami Sociology: Disaster Response System*. Bangkok: Social Research Institute, Chulalongkorn University.
- White, G. F. (1945). *Human Adjustments to Floods*. University of Chicago. Department of Geography, Chicago, IL.