

## ปริทัศน์หนังสือ: ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติระหว่างประเทศ

### BOOK REVIEW: INTRODUCTION TO INTERNATIONAL DISASTER MANAGEMENT

นิภาพรรณ เจนสันติกุล/ NIPAPAN JENSANTIKUL<sup>1</sup>

#### บทคัดย่อ

หนังสือเรื่องความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติระหว่างประเทศเล่มนี้ ผู้แต่งคือ Damon P. Coppola พิมพ์ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2554 สำนักพิมพ์ Butterworth-Heinemann จำนวน 684 หน้า แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มที่แยกจากกัน 2 ประการ คือ 1) ทุกประเทศเผชิญกับความเสี่ยงเพิ่มมากขึ้นจากภัยพิบัติที่ทราบและไม่ทราบก่อนหน้านี้ และ 2) ผลลัพธ์ของภัยพิบัติที่มีผลกระทบทางลบซึ่งทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นต่อชีวิตของประชาชน และสิ่งแวดล้อม

**คำสำคัญ:** การจัดการภัยพิบัติ ความร่วมมือระดับนานาชาติ การจัดการภาวะฉุกเฉิน การบรรเทาความเสียหาย

#### ABSTRACT

The book is "Introduction to International Disaster Management", which was written by Damon P. Coppola in 2011, published by Butterworth-Heinemann, 684 pages. This book is the juncture of two separate trends: 1) All countries face increased risk from a full range of known and previously unknown hazards and 2) disaster consequences are having greater adverse effects on populations and environments.

**Keywords:** Disaster management, International cooperation, Emergency Management, Hazard Mitigation

---

<sup>1</sup>อาจารย์ประจำโปรแกรมศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม

## บทสังเขปเนื้อหา

หนังสือเล่มนี้มีเนื้อหา 11 บท โดยชี้ให้เห็นว่าการจัดการภัยพิบัติแบบดั้งเดิมประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ได้แก่ การบรรเทาผลกระทบ การเตรียมความพร้อม การตอบสนองภัยพิบัติ และการฟื้นฟูในทุก ๆ ขั้นตอน มีส่วนเกี่ยวข้องกับทุกคนซึ่งมีความสำคัญและมีผลต่อการจัดการภัยพิบัติที่ไม่ใช่เพียงแค่องค์การในระดับท้องถิ่นเท่านั้นแต่รวมถึงองค์การในระดับชาติ ระดับนานาชาติ และระดับอื่น ๆ ด้วย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

บทที่ 1 การจัดการภัยพิบัติ (The Management of Disasters) เป็นการนำเสนอถึงภูมิหลังของการจัดการภัยพิบัติ การจัดการภัยพิบัติสมัยใหม่ การจัดการภัยพิบัติของโลก ตลอดจนการสรุปถึงเหตุการณ์สำคัญในอดีตของการจัดการ ผลกระทบ และแนวโน้ม ซึ่งในบทนี้ผู้เขียนได้พยายามชี้ให้เห็นว่าการจัดการภัยพิบัติในแต่ละประเทศนั้นอยู่บนพื้นฐานข้อมูลประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศ นอกจากนี้ได้อธิบายถึงบทบาทของสมัชชาสหประชาชาติที่ได้มีข้อมติที่ 44/236 ว่าด้วยทศวรรษสากลแห่งการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติ (International Decade for Natural Disaster Reduction - IDNDR) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดการสูญเสียชีวิต ทรัพย์สินและความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอันเกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ และ ค.ศ. 1994 สหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมระดับโลกว่าด้วยการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติ (World Conference on Natural Disaster Reduction) ณ เมืองโยโกฮามา และได้รับรองแผนปฏิบัติการ Yokohama Strategy เพื่อกำหนดให้การป้องกันภัยพิบัติเป็นส่วนสำคัญของนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืน

บทที่ 2 ความเสี่ยง (Hazard) เป็นบทที่ให้รายละเอียดเกี่ยวกับความเสี่ยง ได้แก่ ความหมายของความเสี่ยง การระบุความเสี่ยง การวิเคราะห์ความเสี่ยงตามประเภทของภัยพิบัติ อาทิ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ภัยพิบัติทางเทคโนโลยีและภัยพิบัติที่เกิดขึ้นอย่างตั้งใจ ตลอดจนการค้นหาข้อมูลที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับภัยพิบัติ การนำไปประยุกต์ และการจัดอันดับภัยคุกคามที่นำเสนออยู่ในรูปของแผนภาพ แผนที่ และรูปร่างหรือตัวเลข ซึ่งการระบุความเสี่ยงควรระบุให้เห็นว่าพื้นที่และประชาชนส่วนใดบ้างที่จะได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติเป็นอันดับแรกก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติขึ้น (Atmanand, 2003: 292)

บทที่ 3 ความเสี่ยงและความเปราะบาง (Risk and Vulnerability) เนื้อหาในส่วนนี้ผู้เขียนได้เกริ่นถึงองค์ประกอบของความเสี่ยงในสถานการณ์ที่มีความอ่อนไหว เปราะบาง ดังนั้นการทำความเข้าใจถึงแนวโน้ม การคำนวณความเป็นไปได้และคุณค่าผลลัพธ์ การประเมินความเสี่ยง การยอมรับความเสี่ยง ทางเลือกและการรับรู้ความเสี่ยงจึงเป็นเรื่องสำคัญในการเตรียมความพร้อมกับการจัดการ

บทที่ 4 การบรรเทา (Mitigation) กล่าวถึงการบรรเทาผลกระทบของความเสี่ยง ซึ่งผู้เขียนได้อธิบายความหมาย ตัวอย่างรูปแบบของการบรรเทาความเสี่ยงทั้งที่มีโครงสร้างและไม่มี

โครงสร้าง การประเมินและการเลือกทางเลือกสำหรับการบรรเทาผลกระทบ ความสามารถในการตอบสนองการวัดความเสี่ยง การระบุและอธิบายถึงอุปสรรคที่มีผลต่อการบรรเทาผลกระทบอย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 5 การเตรียมความพร้อม (Preparedness) เป็นการนำเสนอให้เห็นถึงกระบวนการเตรียมความพร้อมสำหรับภัยพิบัติของทุกภาคส่วนทั้งในส่วนของรัฐบาล ประชาชน สื่อมวลชน ในฐานะผู้ให้ข้อมูลสาธารณะ และกล่าวถึงอุปสรรคของการเตรียมความพร้อม

บทที่ 6 การตอบสนอง (Response) บทนี้ได้อธิบายให้เห็นว่าการตอบสนองในระดับระหว่างประเทศนั้นเป็นเรื่องสำคัญที่ควรตระหนัก เนื่องจากการประเมินภัยพิบัตินั้นมีความซับซ้อน จึงควรส่งเสริมการสร้างความรู้ความตระหนักก่อนดำเนินการตอบสนอง และหลังดำเนินการตอบสนอง การค้นหาและให้ความช่วยเหลือ การจัดหาอาหาร น้ำ ยา วัคซีนโรค ที่פק การดูแลสุขภาพอนามัย การบริการทางสังคม ความมั่นคงปลอดภัย การอพยพและการจัดหาที่อยู่ใหม่ การรักษาและการจัดการความหายนะนั้นต้องอาศัยการประสานงานระหว่างหน่วยงานอื่นๆ และอาสาสมัคร ซึ่งขั้นตอนการตอบสนองภัยพิบัติเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทุกคนและชุมชนที่เสี่ยงภัยพิบัติจึงต้องอาศัยความร่วมมือในการจัดการและใช้บทเรียน ประสบการณ์ที่ผ่านมา วิเคราะห์ ระบุ จำแนก ปัญหาและร่วมกันจัดการภัยพิบัติอย่างเป็นระบบ (Janssen, 2006: 40-43) และการระบุได้ว่าเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นรัฐบาลจะจัดการให้ประชาชนไปอยู่ที่ไหน จะทำอะไรเป็นลำดับถัดไป (Atmanand, 2003: 292)

บทที่ 7 การฟื้นฟู (Recovery) รายละเอียดในบทนี้กล่าวถึงแนวคิดภาพรวมของการฟื้นฟูและผลกระทบของภัยพิบัติที่มีต่อสังคม องค์ประกอบของการฟื้นฟู ประกอบด้วย การระบุปัจจัยที่จำเป็นและสามารถดำเนินการได้ โอกาสที่เหมาะสม ความยั่งยืน การสร้างโครงสร้างพื้นฐานใหม่ การเคลื่อนย้ายซากปรักหักพัง การทำให้บ้านและวิถีชีวิตกลับคืนสภาพเดิม การฟื้นฟูทางเศรษฐกิจ การบรรเทาหนี้และประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการกล่าวถึงประเภทของการฟื้นฟู ประเด็นที่สำคัญในการพิจารณาสำหรับการฟื้นฟู

บทที่ 8 -10 เป็นการอภิปรายถึงผู้ที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการภัยพิบัติระหว่างประเทศในบทบาทและบริบทที่แตกต่างกัน ดังเช่นใน บทที่ 8 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตัวแทนภาครัฐในการจัดการภัยพิบัติ (Participants - Governmental Disaster Management Agencies) อธิบายให้เห็นถึงบทบาทของตัวแทนจากภาครัฐบาล ที่พิจารณาถึงโครงสร้างองค์กร การให้ความช่วยเหลือและประเภทของความช่วยเหลือ สำหรับ บทที่ 9 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตัวแทนองค์กรไม่แสวงหากำไร (ทั้งภาคเอกชนและนักวิชาการ) (Participants - Nongovernmental Organizations (Including the Private Sector and Academia)) กล่าวถึงบทบาทขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่ครอบคลุมทั้งภาคเอกชนและสถาบันการศึกษา และปิดท้ายด้วย บทที่ 10 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง-ตัวแทนพหุภาคีและสถาบันการเงินนานาชาติ Participants-Multilateral Organizations and the International

Financial Institutions เป็นบทที่กล่าวถึงบทบาทขององค์กรที่มีความหลากหลายและสถาบันทางการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งจาก 3 บทข้างต้นแสดงให้เห็นถึงผู้ที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการภัยพิบัติหลายฝ่ายด้วยกันอันเป็นรูปแบบการทำงานแบบเครือข่ายที่ต้องดำเนินการร่วมกัน โดยเข้าใจปัญหาร่วมกัน สื่อสาร ปรีกษาหารือ และตัดสินใจร่วมกันเพื่อจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในลักษณะที่เรียกว่า “เครือข่ายทางนโยบาย” (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2553: 62) หมายถึงการทำงานของหน่วยงานหลายระดับเข้ามาเกี่ยวข้อง ที่มีทั้งรัฐบาลกลาง ประชาชน ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคม ร่วมกันขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดกระบวนการจัดการอย่างเป็นระบบ (Hill, 2005: 69)

บทที่ 11 ข้อพิจารณาพิเศษ (Special Considerations) เป็นบทสรุปที่แสดงให้เห็นถึงการจัดการภัยพิบัติระหว่างประเทศ ต้องประกอบด้วย การประสานงาน ความเป็นมาตรฐาน อำนาจสูงสุดของรัฐบาล ความสามารถในการสร้างความเสมอภาคในการกระจายและบรรเทา พร้อมทั้งเสนอตัวอย่างเหตุการณ์ภัยพิบัติสำคัญ ได้แก่ Hurricane Katrina สีนามิ พ.ศ. 2547 เป็นต้น ซึ่งความร่วมมือการประสานงานกันนั้นควรเกิดขึ้นในทุกระดับ เนื่องจากประเทศส่วนใหญ่ไม่สามารถจัดการปัญหาและสิ่งทำลายต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองเพียงลำพัง (กิตติภูมิ วิเศษศักดิ์, 2554: 37) หากแต่ควรมีการประสานงานติดต่อกันในทุกระดับเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและร่วมกันช่วยเหลือ ฟื้นฟู

## บทวิจารณ์

เมื่อผู้อ่านอ่านครบ 11 บท จะพบว่า หนังสือเล่มนี้มีจุดเด่นที่โครงสร้างการเขียนและการนำเสนอเนื้อหาที่มีรายละเอียดชัดเจนพร้อมยกตัวอย่างประกอบการนำเสนอจึงเป็นประโยชน์อย่างมากต่อผู้อ่านทุกท่านที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ รวมถึงผู้ที่สนใจศึกษาประเด็นด้านนโยบายและการจัดการภัยพิบัติ โดยแต่ละบทได้นำเสนอให้เห็นสาระสำคัญของผู้แสดงที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากภาครัฐบาล ภาคเอกชน องค์กรไม่แสวงหากำไร องค์กรระดับนานาชาติและสถาบันการเงินนานาชาติที่มีความหลากหลายเข้ามามีส่วนร่วมต่อกระบวนการจัดการภัยพิบัติ 4 ขั้นตอน ประกอบด้วย การบรรเทาผลกระทบ การเตรียมความพร้อม การตอบสนองภัยพิบัติ และการฟื้นฟูอย่างเป็นระบบ ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นการสะท้อนข้อมูลให้เห็นภาพของการจัดการภัยพิบัติว่า “การจัดการภัยพิบัติมิใช่การจัดการที่จะดำเนินการให้ประสบความสำเร็จได้ด้วยองค์การใดองค์การหนึ่งเดียวเท่านั้น หากเกิดจากการประสานความร่วมมือการทำงานแบบเครือข่ายขององค์กรทุกระดับที่จำแนกหน้าที่และภารกิจการทำงานอย่างชัดเจนและเกิดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศขึ้นท่ามกลางความยุ่งเหยิงและซับซ้อน แต่ความช่วยเหลือระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นนั้นแต่ละประเทศสามารถถ่ายทอดประสบการณ์การจัดการภัยพิบัติของประเทศตนสู่ประเทศอื่นได้” เนื่องจากการจัดการภัยพิบัติให้สำเร็จนั้นไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงลำพัง หากแต่ต้องพึ่งพิงระบบการจัดการซึ่งกันและกัน โดยเริ่มต้นจากการให้

ความสำคัญกับ “เหตุการณ์” ที่เกิดขึ้น และการส่งเสริมให้ประชาชน สื่อมวลชนตระหนักและตื่นตัวกับเหตุการณ์ภัยพิบัติและส่งเสริมวัฒนธรรมความปลอดภัยมากขึ้น เพราะหากพิจารณาจากเหตุการณ์ภัยพิบัติที่ผ่านมาในประเทศไทยจะพบว่าเมื่อเกิดเหตุการณ์วิกฤต ประชาชนจะตื่นตระหนกและสับสนไม่สามารถเตรียมความพร้อมรับมือกับเหตุการณ์ได้และนำไปสู่ความโกลาหลและไร้ระเบียบ ในขณะที่สื่อมวลชนมุ่งนำเสนอข่าวที่ยังไม่ผ่านการวิเคราะห์และมีข้อมูลที่ชัดเจน ส่งผลกระทบต่อการทำงานหลายภาคส่วนหรือบางครั้งการนำเสนอข่าวเพียงบางส่วนเท่านั้น (ผู้จัดการออนไลน์, 2555) ขาดการทำหน้าที่ตรวจสอบ ติดตามและตั้งคำถาม และควรนำประเด็นปัญหานั้นมาอภิปรายถกเถียงสาธารณะ (Birkland, 2004: 341) เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันถึงเหตุการณ์ที่ผ่านมาว่ามีข้อบกพร่องในการดำเนินการอย่างไรบ้าง พร้อมทั้งการให้ความรู้และการศึกษากับประชาชน ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศสามารถกลับคืนสู่สภาวะปกติได้เร็ว เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่นที่แม้ว่าจะประสบปัญหาภัยพิบัติหลายครั้งและมีความสูญเสียจำนวนมาก แต่สามารถกลับคืนสภาพเดิมได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากความมีระเบียบวินัยของประชาชนและการตัดสินใจของผู้นำ ดังนั้นหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์อย่างมากสำหรับการนำไปใช้เพื่อลดความเสี่ยงระดับบุคคล ระดับครัวเรือน ระดับชุมชน และระดับนโยบาย

## เอกสารอ้างอิง

- กิตติภูมิ วิเศษศักดิ์. (2554). รายงานวิจัยเรื่องการดำเนินการเชิงยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนในการรองรับการเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของแรงงานไทย. กรุงเทพฯ: จรัลสนิทวงศ์การพิมพ์.
- ผู้จัดการออนไลน์. (2555). นิเทศฯ จุฬาฯ ร่วมถกปัญหา "บทบาทสื่อ" ในภาวะวิกฤต' 54 คันเมื่อ 24 มกราคม 2557 จาก <http://www.manager.co.th/campus/ViewNews.aspx?NewsID=9550000008423>.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2553). การบริหารปกครองกับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐในการบริหารปกครองสาธารณะ: การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21. ปทุมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Atmanand. (2003). Insurance and disaster management: The Indian context. *Disaster Prevention and Management*, 12, (4), 286-304.
- Birkland, Thomas A. (2004). Learning and Policy Improvement After Disaster: The Case of Aviation Security. *The American Behavioral Scientist*, 48, (3), 341-364.

- Coppola, Damon P. (2011). **Introduction to international management** (2nd ed.). USA: Butterworth-Heinemann.
- Hill, Michael J. (2005). **The Public Policy Process**. England: Pearson Education Limited.
- Janssen, D. (2006). Disaster Planning In Rural America. **Public Manager**, 35, (3), 40-43.