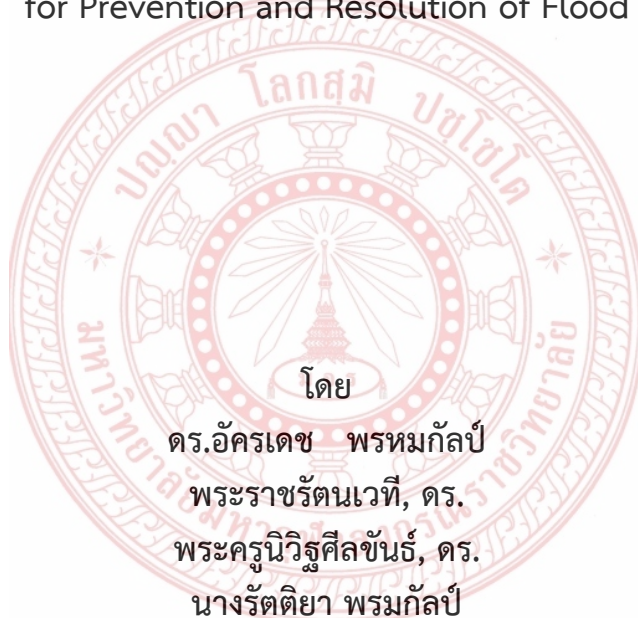


รายงานวิจัย

เรื่อง

การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไข  
ปัญหาอุทกภัย

The Management Strategy of Middle Area Watershed Community  
for Prevention and Resolution of Flood



โดย

ดร.อัครเดช พรหมกัลป์

พระราชรัตนเวที, ดร.

พระครูนิวิฐศีลขันธุ์, ดร.

นางรัตติยา พรหมกัลป์

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตนครสวรรค์

พ.ศ. ๒๕๕๙

ได้รับทุนอุดหนุนจากมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

MCU RS 610759168



## รายงานวิจัย

เรื่อง

การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไข  
ปัญหาอุทกภัย

The Management Strategy of Middle Area Watershed Community  
for Prevention and Resolution of Flood



โดย

ดร.อัครเดช พรหมกัลป์

พระราชรัตนเวที, ดร.

พระครูนิวาสิตขันธ์, ดร.

นางรัตติยา พรหมกัลป์

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตนครสวรรค์

พ.ศ. ๒๕๕๙

ได้รับทุนอุดหนุนจากมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

MCU RS 610759168

(ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย)



## Research Report

The Management Strategy of Middle Area Watershed Community  
for Prevention and Resolution of Flood



Research Project Funded by Mahachulalongkornrajavidyalaya University

MCU RS 610759168

(Copyright Mahachulalongkornrajavidyalaya University)

## บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง “การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย” มีวัตถุประสงค์ ๑) เพื่อศึกษาสภาพการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย ๒) เพื่อวิเคราะห์รูปแบบการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย ๓) เพื่อสังเคราะห์แบบจำลองเชิงกลยุทธ์ในการจัดการชุมชนเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบประยุกต์ ระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณที่ใช้การศึกษาวิจัยเชิงสัมพัทธ์การวิจัยเชิงคุณภาพที่เก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและกาสนทนากลุ่มเฉพาะเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ก่อนที่จะนำเสนองานวิจัยต่อสาธารณะ

ผลการวิจัยพบว่า

๑. การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย ในภาพรวมพบว่า มีการกำกับดูแลและการติดตามประเมินผลเป็นรูปธรรมที่สุด รองลงมาได้แก่การวางแผนหรือนโยบาย การแบ่งงานกันทำ การตัดสินใจและสั่งการ และการรวมตัวหรือการจัดโครงสร้างในชุมชนตามลำดับ

๒. รูปแบบการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย นั้น ๑) ก่อนเกิดเหตุจะต้องหล่อหลอมประสบการณ์จากรุ่นสู่รุ่น สร้างเครือข่าย ความเสียสละ มีจิตอาสา จิตสาธารณะ และพร้อมที่จะพลิกวิกฤตให้เป็นโอกาส ๒) ในขณะที่เกิดเหตุ ถือเป็น ความรับผิดชอบร่วมกันคนในชุมชน มีการแบ่งงานกันทำ ร่วมแรงร่วมใจกัน เปิดกว้างและเคารพในความหลากหลายทางความคิด ๓) หลังเกิดเหตุจะต้องเร่งฟื้นฟูสภาพแวดล้อมชุมชนให้กลับมาดีดังเดิม โดยมีแผนงาน แผนปฏิบัติการ และเครือข่ายทั้งในระดับตำบลและอำเภอ ๔) การป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยเพื่อความยั่งยืน นั้นทุกคนจะต้องยอมรับและอยู่ร่วมกับปัญหาอุทกภัยอย่างปกติ มีการหล่อหลอมประสบการณ์จากรุ่นสู่รุ่น เช่น การสร้างบ้านบนแพ การเตรียมเครื่องมือจับสัตว์น้ำ การสร้างบ้านที่ยกพื้นสูง การปลูกต้นไม้หรือกอไม้เพื่อเป็นกำแพงธรรมชาติและสร้างพื้นที่รองรับน้ำหรือแก้มลิง

๓. แบบจำลองเชิงกลยุทธ์ในการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย ๑) ก่อนเกิดอุทกภัยนั้นจะต้องขับเคลื่อนนโยบาย ให้สัมพันธ์และสอดคล้องกับวิถีแวดล้อมของชุมชน อดระเบียบและขั้นตอน ส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิตตามวิถีทางธรรมชาติบนพื้นฐานมีส่วนร่วม มีการจัดเตรียมอุปกรณ์ เครื่องมือ และทรัพยากรสนับสนุน ๒) ในขณะที่ ประสบอุทกภัยนั้นจะต้องจัดตั้งศูนย์บัญชาการหรือศูนย์อำนวยการแก้ไขปัญหาฉุกเฉินชุมชน เร่งประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนในพื้นที่ ช่วยเหลือกันในการจัดเตรียมความพร้อมเครื่องมืออุปกรณ์ ประสานงานกับทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ขุดลอกลำคลองและเพิ่มช่องทางในการระบายน้ำ จัดสร้างศูนย์พักพิง อพยพประชาชนไปยังพื้นที่ปลอดภัย จัดเจ้าหน้าที่สาธารณสุขเข้า เยียวยา รักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วยหรือเกิดความเครียด ๓) หลัง ประสบอุทกภัย จะต้องจัดชุดปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยเร่งปรับปรุงแก้ไขสภาพแวดล้อมในชุมชน ขอรับการสนับสนุนจากทางภาครัฐในการฟื้นฟู แก้ไขจุดเสี่ยง จุดอันตราย และทบทวนระเบียบ ข้อบังคับ หรือเงื่อนไขเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์และเวลา และนำเทคโนโลยีเข้ามาสนับสนุน และ ๔) การบูรณาการเพื่อความยั่งยืน จะต้องสร้างจิตสำนึก ร่วมกัน รับผิดชอบร่วมกัน เรียนรู้ปัญหา อยู่ร่วมกับปัญหา สร้างพลังในการขับเคลื่อน มุ่งเน้นเป้าหมายทางคุณค่าที่สอดคล้องกับวิถีธรรมชาติและวิถีของชุมชนบนฐานภูมิปัญญาท้องถิ่น

## Abstract

The objectives of the management strategy of middle area watershed community for prevention and resolution of flood was to 1) to study the community management and prevent and solve the flood problem 2) to analyze the community management model and prevent and solve the flood problem and 3) to synthesis model of strategies for community management to prevent and solve flood problems. The methodology was the apply research methodology. Quantitative research utilized qualitative research, qualitative research by in-depth interviews and focus group discussions from the host before the present research to the public.

Findings were as follow:

1. The management strategy of middle area watershed community for prevention and resolution of flood. Overall, it was found. Supervision and monitoring are the most concrete. Secondly, planning or policy, to share the work decision and order and grouping or structuring in the community, respectively.

2. The community management model with prevention and resolution of flood. 1) Before the incident, the experience from generation to generation the network is built on the basis of sacrifice, volunteer spirit, public mind and ready to turn crisis into opportunity. 2) At the scene, it is a shared responsibility of everyone in the community. There is a division of work. Join forces wood cooperative reward you each other openness and respect for diversity. 3) After the incident, the community environment should be restored to its original state and network in the sub-district and district. 4) Prevention and resolution of floods for sustainability, have to accept and live with the flood problem as a normal or a part of life, there is a generation of experience from generation to generation, such as building a house on the raft to stay in the flood, prepare fishing tools to make money, there is a Thai-style house on the raised platform with trees and bamboo to be a natural wall and there is a watering area or KAMLING (monkey cheek).

3. Strategic model for the management strategy of middle area watershed community for prevention and resolution of flood 1) before the flood; the policy must be linked to the environment and the community, reduce the rules and procedures, encourage lifelong learning based on a participatory, natural way, provide equipment, tools and resources, 2) during the flood; a command center or community emergency response center must be established, to promote public information in the area, assist in the preparation of equipment, coordinate with local government organizations in the area, dredge the canal and increase the drainage

(ค)

channel, create a shelter, evacuate people to safe areas, arrange a medical officer to heal, 3) after the flood; the rescue team must be set up, improve the environment in the community, get government support to restore or correct risk points and review regulatory or conditionality to match the situation and time, 4) integrating for sustainability; to create a common consciousness, joint responsibility learn the problem, living with problems, power to drive, focus on value goals that are consistent with the nature and ways of the community based on local wisdom.



## กิตติกรรมประกาศ

รายงานวิจัยเรื่อง “การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวด” เป็นโครงการที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณโดยสถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ผ่านความเห็นชอบของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) จึงทำให้โครงการวิจัยนี้สามารถดำเนินการเพื่อหาข้อสรุปที่เป็นแนวปฏิบัติเชิงรุกที่เป็นรูปธรรม ให้กับชุมชนโดยมุ่งหวังที่จะมีกรอบการบริหารจัดการปัญหาคอขวดหรือภาวะวิกฤตเชิงกลยุทธ์ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ ป้องกันก่อนที่จะเกิดเหตุ แก้ไขร่วมกันในระหว่างเกิดเหตุ เป็นพลังสำคัญในการฟื้นฟูเมื่อหลังเกิดเหตุ และมีส่วนสนับสนุน ส่งเสริมในการพัฒนากลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์เพื่อการป้องกันและแก้ไขที่จะก่อให้เกิดความยั่งยืนในลำดับต่อไป

กราบขอบพระคุณพระเทพปริยัติเมธี, รศ.ดร. รองอธิการบดีวิทยาเขตนครสวรรค์ ผู้ซึ่งส่งเสริม สนับสนุน ให้โอกาส และให้กำลังใจแก่คณะผู้วิจัยให้ได้ดำเนินการวิจัยตามโครงการนี้จนสำเร็จลุล่วง กราบขอบพระคุณพระสุธีรัตนบัณฑิต, ดร. พระมหาชุตีภัก อภินันโท พระมหาเสริช นริสสโร คณะนักวิจัย พนักงานเจ้าหน้าที่ของสถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ที่ให้การสนับสนุนช่วยเหลือในทุกๆ ด้าน กราบขอบพระคุณและขอขอบพระคุณคณะผู้บริหาร คณาจารย์ เจ้าหน้าที่ทั้งในส่วนของวิทยาเขตนครสวรรค์และสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติที่เปิดโอกาสและให้โอกาส รวมถึงให้การสนับสนุนช่วยเหลือในหลายๆ ด้านแก่คณะผู้วิจัย

ขอขอบพระคุณผู้ที่มีส่วนร่วมทุกรูป/คน ทั้งที่เป็นผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงเกิดความครบถ้วน ครอบคลุม เพื่อนำเข้าสู่การประมวล วิเคราะห์และสังเคราะห์ และที่ขาดไม่ได้คือพี่น้องประชาชนในชุมชนพื้นที่กลางน้ำในเขตจังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งให้เกียรติเป็นผู้ร่วมสร้างสรรค์เจตนารมณ์และความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการสร้างกรอบการบริหารจัดการ ชุมชนเชิงกลยุทธ์เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวด หรือภาวะวิกฤต

สุดท้ายต้องขอขอบคุณ ทีมงานวิจัย นิสิต และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกรูป/คน ที่มีส่วนเติมเต็มและ สนับสนุน แรงกายและแรงใจ ด้วยความ เกื้อกูลกันและกัน รวมทั้งเป็นกำลังใจที่ดีในทุกสถานการณ์ ขอขอบคุณความดีและอรรถประโยชน์ได้อันเกิดจาก รายงานวิจัย นี้ถวายเป็นพุทธบูชา ธรรมบูชา สังฆบูชา และขอมอบเป็นกตเวทิตาคุณแด่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกรูป/ท่าน มา ณ โอกาสนี้ด้วย

ดร.อัครเดช พรหมกัลป์และคณะ

๒๙ ตุลาคม ๒๕๖๐

## สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	(ก)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	(ข)
กิตติกรรมประกาศ.....	(ง)
สารบัญ.....	(จ)
สารบัญตาราง.....	(ช)
สารบัญแผนภาพ.....	(ซ)
<b>บทที่ ๑ บทนำ</b>	
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์การวิจัย.....	๓
๑.๓ ปัญหาที่ต้องการทราบ.....	๓
๑.๔ ขอบเขตของการวิจัย.....	๔
๑.๕ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย.....	๕
๑.๖ วิธีดำเนินการวิจัย.....	๖
๑.๗ กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	๙
๑.๘ เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	๑๐
๑.๙ ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย.....	๑๗
<b>บทที่ ๒ ชุมชนและการจัดการชุมชน</b>	
๒.๑ การเปลี่ยนแปลงของชุมชน.....	๑๘
๒.๒ การจัดการชุมชน.....	๓๒
๒.๓ การจัดการชุมชนบนพื้นฐานการมีส่วนร่วม.....	๕๑
<b>บทที่ ๓ จังหวัดนครสวรรค์กับปัญหาอุทกภัย</b>	
๓.๑ ปัญหาอุทกภัย.....	๗๗
๓.๒ การบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยอย่างยั่งยืน.....	๘๐
๓.๓ จังหวัดนครสวรรค์กับปัญหาอุทกภัย.....	๘๕
๓.๔ เหตุและปัจจัยที่ทำให้เกิดอุทกภัยในจังหวัดนครสวรรค์.....	๙๐
๓.๕ จังหวัดนครสวรรค์กับการบริหารจัดการปัญหาอุทกภัย.....	๙๓
๓.๖ ยุทธศาสตร์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยของจังหวัด นครสวรรค์.....	๙๘



<b>บทที่ ๔</b>	<b>การจัดการชุมชนเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัย</b>	
๔.๑	การจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัย.....	๑๐๑
๔.๒	รูปแบบการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัย.....	๑๑๐
๔.๓	การจัดการชุมชนเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัย....	๑๑๙
๔.๔	องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย.....	๑๓๑
<b>บทที่ ๕</b>	<b>สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ</b>	
๕.๑	สรุปการวิจัย.....	๑๓๓
๕.๒	อภิปรายผลการวิจัย.....	๑๓๙
๕.๓	ข้อเสนอแนะ.....	๑๔๕
<b>บรรณานุกรม</b>	.....	๑๔๙
<b>ภาคผนวก ก</b>	บทความวิจัย.....	๑๕๕
<b>ภาคผนวก ข</b>	กิจกรรมการนำผลวิจัยไปใช้ประโยชน์.....	๑๗๓
<b>ภาคผนวก ค</b>	ตารางเปรียบเทียบโครงการวิจัย.....	๑๗๕
<b>ภาคผนวก ง</b>	ภาพกิจกรรมประกอบการวิจัย.....	๑๗๗
<b>ภาคผนวก จ</b>	แบบสรุปโครงการวิจัย.....	๑๘๕
<b>ภาคผนวก ฉ</b>	ประวัติคณะผู้วิจัย.....	๑๙๓

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
๒.๑	แสดงระดับการมีส่วนร่วม.....	๖๔
๔.๑	แสดงจำนวนและร้อยละผู้ตอบแบบสอบถาม.....	๑๐๒
๔.๒	แสดงระดับความคิดเห็นต่อการจัดการชุมชนในภาพรวม.....	๑๐๓
๔.๓	แสดงระดับความคิดเห็นต่อการจัดการชุมชนด้านการวางแผน.....	๑๐๔
๔.๔	แสดงระดับความคิดเห็นต่อการจัดการชุมชนด้านโครงสร้าง.....	๑๐๕
๔.๕	แสดงระดับความคิดเห็นต่อการจัดการชุมชนด้านการแบ่งงานกันทำ.....	๑๐๖
๔.๖	แสดงระดับความคิดเห็นต่อการจัดการชุมชนด้านการตัดสินใจ.....	๑๐๗
๔.๗	แสดงระดับความคิดเห็นต่อการจัดการชุมชนด้านการติดตามประเมินผล.....	๑๐๙
๔.๘	แสดงผลการวิเคราะห์การจัดการชุมชนในพื้นที่กลางน้ำ.....	๑๒๐
๔.๙	แสดงผลการวิเคราะห์ต่อการจัดการชุมชนในพื้นที่กลางน้ำเชิงกลยุทธ์.....	๑๒๑
๔.๑๐	แสดงแบบจำลองเชิงกลยุทธ์ในการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไข ปัญหาอุทกภัย.....	๑๒๔



## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
๑.๑	กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย.....	๙
๓.๑	แสดงกรอบการดำเนินงานในการบริหารจัดการอุทกภัยแบบยั่งยืน.....	๘๔
๔.๑	องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย.....	๑๓๒



## บทที่ ๑

### บทนำ

#### ๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันประเทศไทยประสบกับสภาวะการเกิดอุทกภัยที่รุนแรงหลายครั้งและมูลค่าความเสียหายแต่ละครั้งมีตั้งแต่หลักพันล้านถึงหลักหมื่นล้าน โดยสถิติย้อนหลัง ๒๐ ปี ตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ - ๒๕๕๕ ประเทศไทยได้รับความเสียหายจากน้ำท่วมเป็นมูลค่ารวม ๑.๗ ล้านล้านบาท โดยปีที่ได้รับ ความเสียหายมากที่สุดคือปี ๒๕๕๔ มีราษฎรได้รับผลกระทบมากกว่า ๑๒ ล้านคน เหตุการณ์ครั้งนั้นธนาคารโลกประเมินมูลค่าความเสียหายสูงถึง ๑.๔๔ ล้านล้านบาท และจัดให้เป็นภัยพิบัติที่สร้างความเสียหายมากที่สุดเป็นอันดับสี่ของโลก<sup>๑</sup> รองลงมาคือ ปี ๒๕๕๓ มูลค่า ๑๖,๓๓๘ ล้านบาท ปี ๒๕๔๕ มูลค่า ๑๓,๓๘๕ ล้านบาท และปี ๒๕๔๓ มูลค่า ๑๐,๐๓๒ ล้านบาท โดยมีประมวผลมูลค่าความเสียหายครอบคลุมทั้งด้านชีวิตและทรัพย์สิน อาทิ ราษฎรเดือดร้อนและเสียชีวิต สถานที่ราชการ วัด โรงเรียน อาคารพาณิชย์และที่อยู่อาศัยเอกชน รวมถึงพื้นที่การเกษตรและปศุสัตว์ได้รับความเสียหาย<sup>๒</sup>

สำหรับพื้นที่จังหวัดนครสวรรค์ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนครสวรรค์ ได้สรุปภาพรวมความเสียหายของจังหวัดนครสวรรค์จากมหาอุทกภัย ๒๕๕๔<sup>๓</sup> พบว่า มีพื้นที่ประสบภัยพิบัติจากอุทกภัยทั้งจังหวัด ๑๕ อำเภอ ๑๒๓ ตำบล ๙ เทศบาล ๑,๒๔๔ หมู่บ้าน โดยแบ่งเป็นพื้นที่ประสบภัยจากน้ำหลาก ๕ อำเภอ ๔๕ ตำบล ๕๘๐ หมู่บ้าน พื้นที่ประสบภัยจากน้ำท่วมขัง ๑๐ อำเภอ ๗๘ ตำบล ๖๖๔ หมู่บ้าน ๗๕ ชุมชนเมือง ๑๑๓,๐๙๙ ครัวเรือน ประชาชนได้รับผลกระทบและความเดือดร้อน ๓๕๖,๐๑๒ คน เสียชีวิต ๙๑ ราย บ้านเรือนถูกน้ำท่วม ๑๑๒,๒๑๙ หลังคาเรือน โรงเรียน ๑๐๕ แห่ง วัด ๑๙๐ แห่ง สถานบริการสาธารณสุข ๔๕ แห่ง ถนน ๖๒ สาย และอื่นๆ รวมถึงพื้นที่การเกษตรได้รับความเสียหายหนักใน ๑๓ อำเภอ ๙๐๓,๔๐๐ ไร่ การปศุสัตว์การประมงก็ได้รับผลกระทบไม่น้อยหน้ากัน

<sup>๑</sup> คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, “บทว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย”, แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗, (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย : คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ), ๒๕๕๔.

<sup>๒</sup> กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, รายงานศูนย์สนับสนุนการอำนวยความสะดวกการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย วาตภัยและดินโคลนถล่ม (ศอส.), (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย : กระทรวงมหาดไทย), ๒๕๕๔.

<sup>๓</sup> ศูนย์อำนวยความสะดวกเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาตภัยและดินโคลนถล่มจังหวัดนครสวรรค์ ปี ๒๕๕๔, สรุปสถานการณ์อุทกภัยจังหวัดนครสวรรค์, (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนครสวรรค์ : ศาลากลางจังหวัดนครสวรรค์), ๒๕๕๔.

นอกจากนั้นหอการค้าจังหวัดนครสวรรค์ยังประเมินมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจ<sup>๔</sup> โดยเฉพาะในภาคการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมในพื้นที่ว่า มีร้านค้า บริษัท ห้างร้าน และโรงงาน อุตสาหกรรมได้รับความเสียหายจากมหาอุทกภัยครั้งนี้ไม่ต่ำกว่า ๖,๐๐๐ ราย รวมมูลค่ากว่า ๙,๐๐๐ ล้านบาท โดยแบ่งเป็นทรัพย์สินและเครื่องมือประกอบอาชีพรวมไปถึงภาคสินค้าคงคลังที่จมไปกับน้ำ ขณะที่ในภาคอุตสาหกรรมก็มีเครื่องจักรและสินค้าได้รับความเสียหายเช่นกัน นอกจากนี้ยังหมายรวมถึงความเสียหายจากโอกาสในการที่จะประกอบธุรกิจที่จะต้องอาศัยระยะเวลาฟื้นฟูทางกายภาพ และสร้างความเชื่อมั่นให้กับลูกค้าและคู่ค้าอีกนับไม่ถ้วน

ปัจจุบันลุ่มน้ำเจ้าพระยามีพื้นที่รองรับน้ำรวม ๒๐,๑๒๕ ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ ๑๒,๕๗๘,๑๒๕ ไร่ แบ่งเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนบนตั้งแต่ต้นน้ำเจ้าพระยารวมถึงบึงบอระเพ็ด และจังหวัดใกล้เคียงที่มีลำน้ำปิง วัง ยม น่านไหลผ่านสามารถรองรับน้ำได้ ๓,๗๑๘ ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ ๒,๓๒๓,๗๕๐ ไร่ และที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตั้งแต่ใต้สะพานเดชาติวงศ์ลงไปมีพื้นที่รับน้ำ ๑๖,๔๐๗ ตารางกิโลเมตรหรือประมาณ ๑๐,๒๕๔,๓๗๕ ไร่

ปัญหาอุทกภัยในเขตลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนบนส่วนมากเกิดจากปริมาณน้ำฝนที่ตกหนัก ติดต่อกันหลายวันในพื้นที่ภาคเหนือและตามแนวผืนป่าตะวันตก เมื่อมีปริมาณฝนตกมากทำให้เกิด ปริมาณน้ำสะสมมากติดตามมา ในขณะที่สภาพความเป็นจริงในภูมิภาคนี้กลับไม่มีแหล่งกักเก็บน้ำ ขนาดใหญ่ที่มีจำนวนมากพอจะรองรับปริมาณน้ำขนาดมหาศาล ประกอบกับแหล่งกักเก็บน้ำที่มีอยู่ เดิมในก็มีความตื้นเขินไม่สามารถรองรับน้ำในปริมาณที่มากได้ ทำให้น้ำในแม่น้ำสายหลักได้ไหลเอ่อ ล้นเข้าท่วมพื้นที่การเกษตรและพื้นที่ชุมชน นอกจากนี้การระบายน้ำออกจากเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำเพื่อ ป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำนั้นๆ ในเขตภาคเหนือและลุ่มน้ำเจ้าพระยา ตอนบนก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งซึ่งเพิ่มปริมาณมวลน้ำให้มีจำนวนมากยิ่งขึ้น เมื่อน้ำที่ระบายออกมา จากเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำรวมกับน้ำท่าที่เกิดจากปริมาณน้ำฝนที่ตกจึงทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมหรือ อุทกภัยเกิดขึ้นในหลายพื้นที่

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมซ้ำในพื้นที่บริเวณนี้คือ ปัญหา การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สังคม และความหนาแน่นของประชากรในเขตเมือง ทำให้เกิดโครงการ อสังหาริมทรัพย์ทั้งเพื่อการพาณิชย์และเพื่อที่อยู่อาศัย รวมถึงโครงข่ายคมนาคมหลายเส้นทางที่เป็น ปัญหาในการปิดกั้นหรือกีดขวางทางเดินของน้ำซึ่งถือเป็นอีกสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมซ้ำ ที่มีระยะเวลาที่ยาวนานขึ้นกว่าในอดีต ภาพที่ชัดเจนและปรากฏให้เห็นในปัจจุบันนี้คือในปี ๒๕๕๔ น้ำท่วมสูงเท่าใดหากจะสร้างที่อยู่อาศัยในปัจจุบันนี้ประชาชนส่วนใหญ่นิยมที่จะถมพื้นที่ก่อสร้าง โครงการให้สูงกว่าระดับน้ำท่วม ๑ เมตรเป็นอย่างน้อย ซึ่งสภาพที่พบเห็นในเขตชุมชนต้นน้ำ เจ้าพระยาและชุมชนต้นน้ำสาขาขณะนี้พบว่าเกือบ ๑๐๐ % ที่นิยมใช้กระบวนการคิดและการ ตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในลักษณะนี้มาประยุกต์ใช้ในชุมชน

<sup>๔</sup> หอการค้าจังหวัดนครสวรรค์, “มูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจจากมหาอุทกภัย ๒๕๕๔”, วารสาร หอการค้า, ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๑๕๕ ประจำเดือนธันวาคม ๒๕๕๔, (นครสวรรค์ : ทิศทางการพิมพ์, ๒๕๕๔), หน้า ๑๕-๒๔.

สำหรับการป้องกันปัญหาอุทกภัยในเขตชุมชนพื้นที่กลางน้ำ (ต้นแม่น้ำเจ้าพระยา) หากศึกษาลงไปเชิงลึกถึงต้นตอของปัญหาอุทกภัย ส่วนหนึ่งเราจะพบว่าหนึ่งในปัญหาที่สำคัญที่น่าจะเป็นสาเหตุหลักของการเกิดอุทกภัยหรือปัญหาน้ำท่วมก็คือ ปัญหาการบุกรุก ฝ้าถาง ขุดเจาะ และทำลายพื้นที่ต้นน้ำลำธาร โดยในแต่ละปีในเกือบทุกตำบล อำเภอ และจังหวัด เราจะพบว่าพื้นที่ป่าต้นน้ำได้ถูกทำลายลงเป็นจำนวนมาก ผลที่ตามมาความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ป่าไม้ที่เปรียบเสมือนฟองน้ำขนาดใหญ่ที่จะช่วยดูดซับ ดูดซับ หรือเก็บกักน้ำก่อนที่จะค่อยๆ ปล่อยออกสู่ลำห้วย ลำธาร และไหลลงสู่แม่น้ำขนาดใหญ่ก็แทบจะไม่เหลือหรือ ซ้ำร้ายในพื้นที่สูงตามที่ลาดเชิงเขาเมื่อเกิดกรณีฝนตกหนักติดต่อกันปัญหาน้ำป่าไหลหลากและดินโคลนถล่มก็เกิดขึ้นติดตตามมาและก็มีมักจะเกิดปัญหาลักษณะนี้ขึ้นบ่อยครั้งในปัจจุบัน การแก้ไขปัญหาอุทกภัยหลังจากเกิดน้ำท่วมใหญ่ในปี ๒๕๕๔ ได้มีการจัดหาแหล่งรองรับน้ำหรือแก้มลิง การจัดวางระบบผังเมือง การจัดสร้างกำแพงคอนกรีตป้องกันน้ำในเขตเศรษฐกิจ การจัดระบบโครงข่ายคมนาคมที่ไม่ทำให้เกิดการกีดขวางทางน้ำ การขุดลอก คูคลองหรือแม่น้ำ หรือแม้แต่การผันน้ำข้ามเขต ขณะเดียวกันการฟื้นฟูสภาพป่าไม้ การเพิ่มเนื้อที่ป่าไม้ การป้องกันไม่ให้เนื้อที่ป่าไม้ที่เหลืออยู่และกำลังถูกทำลายเพิ่มเติม รวมถึงการสร้างฝายชะลอน้ำในพื้นที่ป่าเพื่อการบริหารจัดการน้ำกลับไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร ทั้งที่การป้องกันลักษณะนี้นอกจากจะทำให้มีน้ำใช้สม่ำเสมอทั้งปีแล้วยังเป็นการช่วยแก้ปัญหาสภาวะโลกร้อนอีกทางหนึ่งด้วย

คำถามจึงมีอยู่ว่าในอดีตทำไมคนในพื้นที่กลางน้ำและในพื้นที่รองรับน้ำในจังหวัดนครสวรรค์ถึงไม่เดือดร้อนหรือเดือดร้อนน้อยมากจากกรณีเกิดน้ำท่วมขังหรือประสบปัญหาอุทกภัย พวกเขาดำรงอยู่กันอย่างไรทั้งที่ถูกน้ำท่วมขังนานนับเดือน พวกเขามีองค์ความรู้ หรือกลยุทธ์ อะไรในการจัดการตัวเองและชุมชนในกรณีน้ำหลากและน้ำท่วม หากเราจะนำเอาองค์ความรู้นั้นมาประยุกต์หรือปรับใช้ในเวลาอื่นหรืออนาคตอันใกล้นี้ เราจะต้องเตรียมตัว เตรียมการ หรือบริหารจัดการชุมชนอย่างไรจึงจะทำให้ชุมชนพื้นที่กลางน้ำเป็นชุมชนที่เข้มแข็ง รวมถึงสามารถช่วยเหลือตนเองได้พึ่งตนเองได้ และไม่หวังพึ่งพาหรือการเยียวยาช่วยเหลือจากทางภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวดังที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีกเฉกเช่นในปัจจุบัน

## ๑.๒ วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

- ๑.๒.๑ เพื่อศึกษาสภาพการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย
- ๑.๒.๒ เพื่อวิเคราะห์รูปแบบการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย
- ๑.๒.๓ เพื่อ สังเคราะห์ แบบจำลอง เชิงกลยุทธ์ในการจัดการชุมชน เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย

## ๑.๓ ปัญหาที่ต้องการทราบ

- ๑.๓.๑ การจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยที่ผ่านมาเป็นอย่างไร
- ๑.๓.๒ รูปแบบการจัดการชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยควรเป็นอย่างไร
- ๑.๓.๓ แบบจำลอง เชิงกลยุทธ์ในการจัดการชุมชน กับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยควรเป็นเช่นไร

## ๑.๔ ขอบเขตการวิจัย

### ๑.๔.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

มุ่งศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับ การเปลี่ยนแปลงชุมชน การจัดการชุมชน การจัดการชุมชนบนพื้นฐานการมีส่วนร่วม ปัญหาอุทกภัย การบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยแบบยั่งยืน การดำรงรักษารากเหง้าแห่งคุณธรรมและจริยธรรม ขนบธรรมเนียมและประเพณีอันดีงามของชุมชนพื้นที่กลางน้ำ และศึกษาแนวคิดการบริหารจัดการ<sup>๕</sup> ตั้งแต่การวางแผน หรือนโยบายในการป้องกันและแก้ไข ปัญหาอุทกภัยของชุมชน (Planning) การรวมตัวหรือการจัดโครงสร้างหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไข ปัญหาอุทกภัยของชุมชน (Organization) การแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบทั้งในช่วงก่อนเกิด ขณะที่เกิด และหลังเกิดปัญหาอุทกภัย (Staffing) การตัดสินใจและสั่งการทั้งในช่วงก่อนเกิด ขณะที่เกิด และหลังเกิดปัญหาอุทกภัย (Directing) การกำกับดูแลและการติดตามประเมินผล ทั้งในช่วงก่อนเกิด ขณะที่เกิด และหลังเกิดปัญหาอุทกภัย (Controlling) ในการจัดการ ชุมชนและสภาพแวดล้อม ในชุมชน (Community Management) เพื่อการป้องกันและแก้ไข ปัญหาอุทกภัย (Flood) และแนวทางหรือวิธีการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยอย่างยั่งยืนของชุมชน (Sustainability)

### ๑.๔.๒ ขอบเขตด้านตัวแปรที่ศึกษา

#### ก. ตัวแปรที่ศึกษาในการวิจัยเชิงปริมาณ

- ๑) การบริหารจัดการชุมชนที่เกี่ยวกับการวางแผนหรือนโยบาย
- ๒) การบริหารจัดการชุมชนที่เกี่ยวกับการรวมตัวหรือการจัดโครงสร้างในชุมชน
- ๓) การบริหารจัดการชุมชนที่เกี่ยวกับการแบ่งงานกันทำ
- ๔) การบริหารจัดการชุมชนที่เกี่ยวกับการตัดสินใจและสั่งการ
- ๕) การบริหารจัดการชุมชนที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลและการติดตามประเมินผล

#### ข. ตัวแปรที่ศึกษาในการวิจัยเชิงคุณภาพ

- ๑) การบริหารจัดการชุมชนเชิงกลยุทธ์ด้านการเตรียมพร้อม (Preparation)
- ๒) การบริหารจัดการชุมชนเชิงกลยุทธ์ด้านการป้องกัน (Prevention)
- ๓) การบริหารจัดการชุมชนเชิงกลยุทธ์ด้านการตอบสนองต่อภัย (Response)
- ๔) การบริหารจัดการชุมชนเชิงกลยุทธ์ด้านการฟื้นฟู (Recovery)
- ๕) การบริหารจัดการชุมชนเชิงกลยุทธ์ด้านการแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืน (Sustainable)

### ๑.๔.๓ ขอบเขตประชากร กลุ่มตัวอย่าง และผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

การวิจัยในครั้งนี้มี ประชากร กลุ่มตัวอย่าง และผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบด้วย ผู้บริหารระดับจังหวัด ระดับท้องถิ่น ปราชญ์ชุมชน นักวิชาการ และประชาชนทั่วไปที่อาศัยอยู่ในพื้นที่กลางน้ำหรือในเขตชุมชนบริเวณต้นแม่น้ำเจ้าพระยาและชุมชนลุ่มน้ำสาขา ที่เกี่ยวข้องในการจัดการหรือแก้ไข ปัญหาชุมชน โดยการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) ประชาชนใน ๘ ชุมชน จำนวน ๒๓,๒๗๔ คน ได้กลุ่มตัวอย่าง ๓๕๔ ตัวอย่าง สำหรับการ สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) นั้นจะมี

<sup>๕</sup> พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) , **พุทธวิธีการบริหาร** , (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๓-๕.

ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๑๗ รูป/คน และมีการ สันทนาากลุ่มเฉพาะ ( Focus Group Discussion) จากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการชุมชนและปัญหาน้ำท่วมอีกจำนวน ๙ คน

#### ๑.๔.๔ ขอบเขตพื้นที่

ชุมชนพื้นที่กลางน้ำ (ต้นแม่น้ำเจ้าพระยา) จังหวัดนครสวรรค์

#### ๑.๔.๕ ขอบเขตเวลา

ในรอบปีงบประมาณ ๒๕๕ ๙ (๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ ถึง ๓๐ กันยายน ๒๕๕๙)

### ๑.๕ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

๑. **ชุมชน** หมายถึง แหล่งที่อยู่อาศัยที่กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในละแวกเดียวกันและมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ในที่นี้หมายถึงชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ ราบลุ่มต้นแม่น้ำเจ้าพระยา (ชุมชนเกาะยม-บางปรอง) แม่น้ำปิง (ชุมชนวัดคลองคราง-บึงเสนาท) แม่น้ำยม (ชุมชนบางพระหลวง-บางเคียน) แม่น้ำน่าน (ชุมชนเกรียงไกร-แควใหญ่)

๒. **การจัดการชุมชน** หมายถึง กระบวนการใน บริหารจัดการชุมชนโดยการ กำหนดแนวความคิดอย่างเป็นระบบในด้านการวางแผน การจัดโครงสร้าง การจัดคนทำงาน การตัดสินใจ และสั่งการ และการติดตามประเมินผล เพื่อนำไปสู่แนวทางในการบริหารจัดการชุมชนเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหา น้ำท่วมและปัญหาอุทกภัยในชุมชนเพื่อความยั่งยืน

๓. **การจัดการชุมชนเชิงกลยุทธ์** หมายถึง พันธกิจที่เกิดขึ้นจากกระบวนการเรียนรู้ และการจัดการความรู้ร่วมกันของคนในชุมชน โดยทุนทางทรัพยากรและศักยภาพของชุมชนที่มีต่อกระบวนการป้องกันและแก้ไขปัญหา น้ำท่วม เพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองและพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในกรณีที่เกิดปัญหาน้ำท่วมหรืออุทกภัยในชุมชน

๔. **พื้นที่กลางน้ำ** หมายถึง พื้นที่รองรับน้ำหลากและน้ำท่วมถึงที่เป็นที่ตั้งของชุมชนในเขตพื้นที่ต้นแม่น้ำเจ้าพระยาและลุ่มน้ำสาขา (ปิง วัง ยม น่าน) ในเขตจังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งแบ่งตามกรอบแนวคิดและทิศทางการไหลของน้ำโดยกำหนดให้พื้นที่ต้นน้ำคือพื้นที่ภูเขาสูงที่เป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำในทางภาคเหนือของไทย ส่วนพื้นที่กลางน้ำคือพื้นที่รองรับน้ำในเขตจังหวัดนครสวรรค์ และจังหวัดใกล้เคียงที่อยู่ในตอนกลางของลำน้ำ และพื้นที่ปลายน้ำส่วนใหญ่หมายรวมถึงพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลที่เป็นจุดที่น้ำไหลลงสู่ทะเลหรือจุดที่เป็นปากแม่น้ำ

๕. **อุทกภัย** หมายถึง น้ำท่วม (Flood) ที่เกิดขึ้นบริเวณใดบริเวณหนึ่งเป็นครั้งคราวหรือเกิดขึ้นประจำทุกๆ ปี โดยเกิดจากระดับน้ำที่สูงจนล้นตลิ่งแม่น้ำหรือลำคลองแล้วไหลบ่าเข้าไปท่วมขังในชุมชน



## ๑.๖ วิธีการดำเนินการวิจัย

### ๑.๖.๑ รูปแบบวิจัย

การวิจัยในโครงการนี้ ใช้วิธีการวิจัยแบบ ประยุกต์ (Applied Research) โดยการเก็บข้อมูลจากการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) และการเก็บข้อมูลจากการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) การสัมภาษณ์กลุ่ม (Group Interview) และการสนทนากลุ่มเฉพาะจากผู้ที่เกี่ยวข้อง (Focus Group Discussion)

### ๑.๖.๒ ประชากร กลุ่มตัวอย่าง และผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

การวิจัยในครั้งนี้ ใน วิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) เพื่อศึกษาถึงทัศนคติที่มีต่อแนวทางในการบริหารจัดการชุมชนเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย ของประชาชนใน ๘ ชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ ราบลุ่มต้นแม่น้ำเจ้าพระยา (ชุมชนเกาะยม-บางปรอง) แม่น้ำปิง (ชุมชนวัดคลองคราง-บึงเสนาท) แม่น้ำยม (ชุมชนบางพระหลวง-บางเคียน) แม่น้ำน่าน (ชุมชนเกรียงไกร-แควใหญ่) จำนวน ๒๓,๒๗๔ คน โดยการสุ่มตัวอย่างตามตาราง Taro Yamane ในระดับความเชื่อมั่น ๙๕ % ได้กลุ่มตัวอย่าง ๓๙๔ ตัวอย่าง ขณะเดียวกันในส่วนของ ผู้บริหารระดับจังหวัด ระดับท้องถิ่น ประชาชน ชุมชน นักวิชาการ และประชาชนทั่วไปที่อาศัยอยู่ในพื้นที่กลางน้ำหรือในเขตชุมชนบริเวณต้นแม่น้ำเจ้าพระยาและชุมชนลุ่มน้ำสาขาที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยในการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จำนวน ๑๗ รูป/คน และการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) จากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการชุมชนและปัญหาน้ำท่วม จำนวน ๙ คน

### ๑.๖.๓ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

๑. แบบสอบถามสำหรับประชาชนในพื้นที่ โดยมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนหรือนโยบายในการป้องกันและแก้ไขปัญหามหาอุทกภัยของชุมชน (Planning) การรวมตัวหรือการจัดโครงสร้างหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามหาอุทกภัยของชุมชน (Organization) การแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบทั้งในช่วงก่อนเกิด ขณะที่เกิด และหลังเกิดปัญหามหาอุทกภัย (Staffing) การตัดสินใจและสั่งการทั้งในช่วงก่อนเกิด ขณะที่เกิด และหลังเกิดปัญหามหาอุทกภัย (Directing) การกำกับดูแลและการติดตามประเมินผลทั้งในช่วงก่อนเกิด ขณะที่เกิด และหลังเกิดปัญหามหาอุทกภัย (Controlling)

๒. แบบสอบถามประกอบการสัมภาษณ์ สำหรับ ในส่วนของผู้บริหารระดับจังหวัด ระดับท้องถิ่น ประชาชน ชุมชน นักวิชาการ และประชาชนทั่วไปที่อาศัยอยู่ในพื้นที่กลางน้ำหรือในเขตชุมชนบริเวณต้นแม่น้ำเจ้าพระยาและชุมชนลุ่มน้ำสาขา โดยมีประเด็นที่สำคัญ คือ ข้อมูลเชิงบริบทของชุมชน สถานการณ์การปัญหามหาอุทกภัยในชุมชน ปัญหาและผลกระทบที่ติดตามมา การบริหารจัดการชุมชนในอดีต ภูมิปัญญาท้องถิ่นกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามหาอุทกภัย การบริหารจัดการชุมชนเชิงกลยุทธ์ ปัญหาและข้อเสนอแนะอื่นๆ

๓. การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group Discussion) เพื่อวิเคราะห์การส่งเสริมการเรียนรู้ในแหล่งท่องเที่ยวทางนิเวศวัฒนธรรม รวมทั้งการค้นหารูปแบบ กลไก และแนวทางการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ในท่องเที่ยวทางนิเวศวัฒนธรรมที่เหมาะสม ในประเด็นกลยุทธ์ในการป้องกันก่อน

เกิดอุทกภัย กลยุทธ์ในการแก้ไขสถานการณ์ขณะประสบอุทกภัย กลยุทธ์ในการเยียวยาและฟื้นฟูหลังประสบอุทกภัย กลยุทธ์ในการบูรณาการเพื่อความยั่งยืน

#### ๑.๖.๔ การเก็บรวบรวมข้อมูล

##### ๑) การศึกษาวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Study) (Research ชั้นที่ ๑)

(๑) ศึกษาค้นคว้าแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีทาง การจัดการชุมชน (Community Management) การเปลี่ยนแปลงทางชุมชน สังคม และภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมถึง ปัญหาอุทกภัย ( Flood) แนวทางหรือวิธีการในการแก้ไขปัญหามหาอุทกภัยของชุมชน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

(๒) ทำการศึกษาวิเคราะห์แนวคิด ทฤษฎีการจัดการชุมชนและกระบวนการป้องกันและแก้ไขปัญหามหาอุทกภัย ทั้งในระดับนโยบาย หน่วยงานราชการ องค์กรภาครัฐและเอกชน หรือประชาชน

(๓) ศึกษาวิเคราะห์ รูปแบบและแนวทางการพัฒนาการจัดการชุมชน ทั้งในรูปแบบ ทวิภาคีและพหุภาคี

(๔) สรุปลวิเคราะห์ผลการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปสู่การวางกรอบในการออกแบบคำถามในการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research)

##### ๒) การศึกษาในการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) (Research ชั้นที่ ๒)

(๑) ลงพื้นที่ภาคสนามเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงลึกเพิ่มเติมเกี่ยวกับสภาพชุมชน และการจัดการชุมชนเพื่อเป็นฐานข้อมูลนำไปสู่การกำหนดกรอบคำถามเพื่อให้เกิดความสมจริงและเกิดการเชื่อมโยงกับกรอบแนวคิดทฤษฎีที่ได้มาจากการศึกษาวิเคราะห์เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

(๒) ออกแบบสอบถามเพื่อให้ได้ผลสรุปข้อมูลเชิงสถิติตามกรอบวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

(๓) แจกแบบสอบถามเพื่อรวบรวมสถิติ ข้อมูล เพื่อให้ได้มาซึ่งฐานข้อมูลนำไปสู่การสรุปวิเคราะห์สภาพการจัดการชุมชนที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่

(๔) เก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล และสรุปข้อมูลสภาพทั่วไปของการจัดการชุมชนเพื่อสะท้อนข้อคำถามที่นำไปสู่การวิจัยเชิงคุณภาพ (การสัมภาษณ์เชิงลึก/สนทนากลุ่มเฉพาะ)

##### ๓) การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) (ชั้น Development)

(๑) นำผลการศึกษาเชิงสำรวจไปวิเคราะห์และสังเคราะห์กับกรอบแนวคิด ทฤษฎีที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จากนั้นกำหนดกรอบคำถามและแนวคำถามเพื่อให้ได้มาซึ่งคำตอบจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

(๒) ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) จากนั้นรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกที่ได้มาสู่กระบวนการศึกษาวิเคราะห์เพื่อกำหนดเป็นแบบจำลองเชิงกลยุทธ์

(๓) จัดทำสนทนากลุ่มเฉพาะ ( Focus Group Discussion) เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันแสดงความคิดเห็นถึงแบบจำลอง เชิงกลยุทธ์ตามความต้องการของคนและชุมชน และระบบการจัดการชุมชนเพื่อหาข้อสรุปที่จะนำไปสู่การปรับปรุงพัฒนา

(๔) สรุปลวิเคราะห์ผลการสนทนากลุ่มเฉพาะ ( Focus Group Discussion) แล้วจัดทำแบบจำลองเชิงกลยุทธ์ (Tentative Strategy) นำเสนอต่อกรรมการที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาให้เกิดความครบถ้วนสมบูรณ์และให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ รอบด้าน ตรงประเด็น และสามารถนำไปสู่การประยุกต์ใช้ที่ดีที่สุด

### ๑.๖.๕ การวิเคราะห์ข้อมูล

๑. ศึกษาวิเคราะห์ เอกสาร หนังสือ ตำรา โดยการทบทวน แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงชุมชน การจัดการชุมชน การจัดการชุมชนบนพื้นฐานการมีส่วนร่วม ปัญหาอุทกภัย การบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยแบบยั่งยืน การดำรงรักษารากเหง้าแห่งคุณธรรมและจริยธรรม ขนบธรรมเนียมและประเพณีอันดีงามของชุมชนพื้นที่กลางน้ำ แนวคิด ในการจัดการ ชุมชนและสภาพแวดล้อมใน ชุมชน (Community Management) เพื่อการป้องกันและแก้ไข ปัญหาอุทกภัย (Flood) และแนวทางหรือวิธีการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย อย่างยั่งยืนของชุมชน (Sustainability)

๒. ประมวลผลทางสถิติโดยหาความถี่ ( Frequency) ที่เป็นค่าร้อยละ ( Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ( $\bar{X}$ ) และค่ามาตรฐาน (Standard Deviation=S.D.) จากแบบสอบถามเชิงสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง โดยแปลความหมายเพื่อจัดระดับค่าเฉลี่ยออกเป็นช่วง ดังนี้

ค่าเฉลี่ย ๔.๕๐ - ๕.๐๐ กำหนดให้อยู่ในเกณฑ์ มากที่สุด หรือ เห็นด้วยอย่างยิ่ง

ค่าเฉลี่ย ๓.๕๐ - ๔.๔๙ กำหนดให้อยู่ในเกณฑ์ มาก หรือ เห็นด้วย

ค่าเฉลี่ย ๒.๕๐ - ๓.๔๙ กำหนดให้อยู่ในเกณฑ์ ปานกลาง หรือ ไม่แน่ใจ

ค่าเฉลี่ย ๑.๕๐ - ๒.๔๙ กำหนดให้อยู่ในเกณฑ์ น้อย หรือ ไม่เห็นด้วย

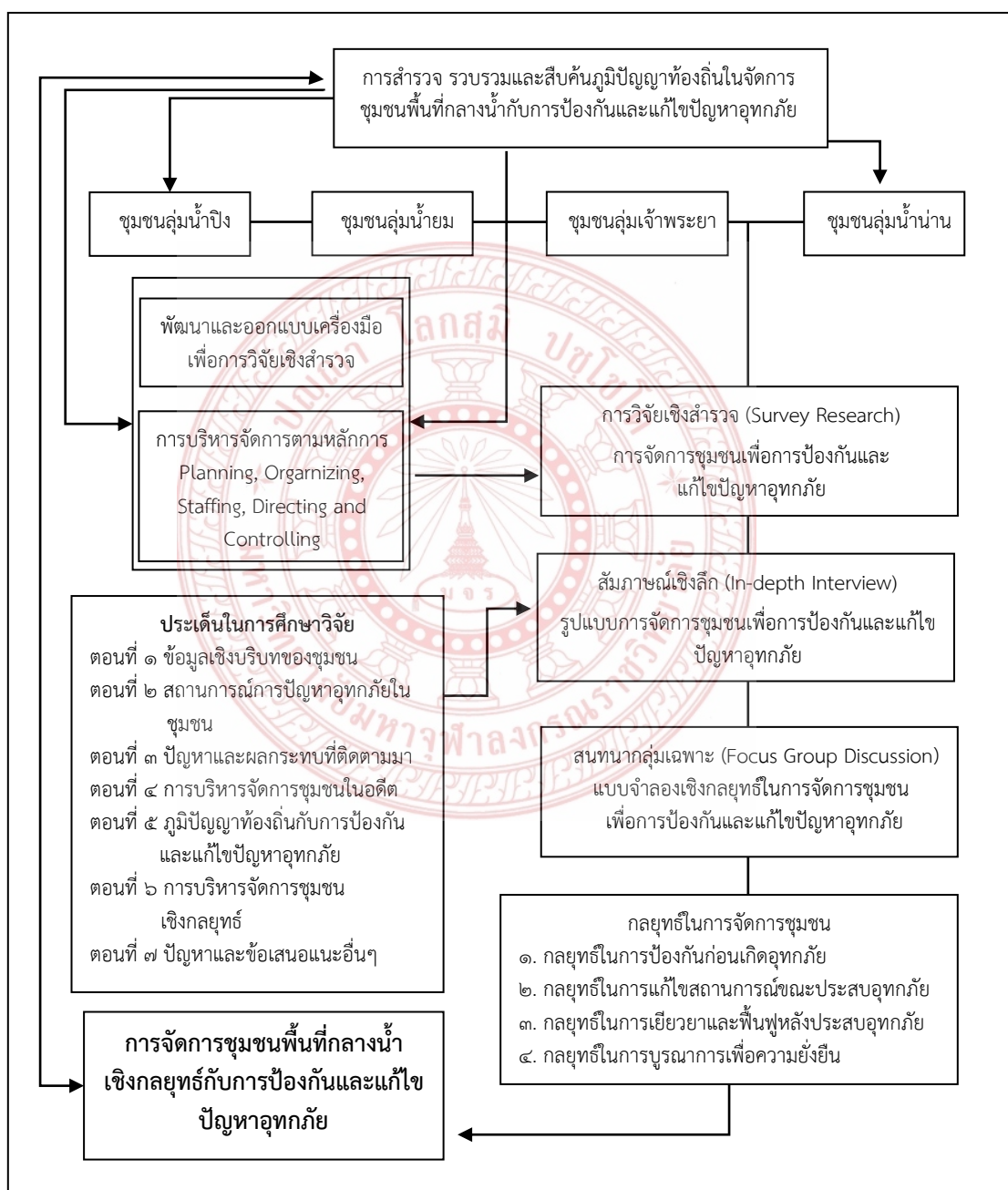
ค่าเฉลี่ย ๑.๐๐ - ๑.๔๙ กำหนดให้อยู่ในเกณฑ์ น้อยที่สุด หรือ ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง

๓. วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ( In-depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ( Key Informants) มาเป็นกรอบแนวคิด ที่เป็นรูปแบบ การป้องกันก่อนเกิดอุทกภัย การแก้ไขสถานการณ์ขณะประสบอุทกภัย การเยียวยาและฟื้นฟูหลังประสบอุทกภัย การบูรณาการเพื่อ การป้องกันและแก้ไขที่ ยั่งยืน เพื่อนำไปสู่ การกำหนดกลยุทธ์ในการขับเคลื่อนใน การสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion)

๔. สรุปลแนวทางหรือรูปแบบ ในประเด็นกลยุทธ์ในการป้องกันก่อนเกิดอุทกภัย กลยุทธ์ในการแก้ไขสถานการณ์ขณะประสบอุทกภัย กลยุทธ์ในการเยียวยาและฟื้นฟูหลังประสบอุทกภัย กลยุทธ์ในการบูรณาการเพื่อความยั่งยืน รวมถึงปัญหาและข้อเสนอแนะที่ได้จากการสนทนากลุ่ม เฉพาะ (Focus Group Discussion)

## ๑.๗ กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดในการวิจัย ( Conceptual Framework) เรื่อง “การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวด” ผู้วิจัยได้จัดกรอบแนวคิดที่แสดงออกในลักษณะของกระบวนการและวิธีการศึกษา รวมทั้งผลลัพธ์ที่จะได้จากการศึกษา ดังนี้



แผนภาพที่ ๑.๑ กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย

## ๑.๘ เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง “การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ” จากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า มีเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่มีเนื้อหาเชื่อมโยงในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย ดังนี้

คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ<sup>๖</sup> ได้จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๗ เพื่อจัดทำแนวทางการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยและการเตือนภัย ตั้งแต่ ๑) ขั้นตอนการเฝ้าระวังและแจ้งเตือนล่วงหน้า (Monitoring & Early warning) ๒) ขั้นตอนการแจ้งเตือนภัย (Warning) เพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยงและประเมินสถานการณ์ภัย ๓) บริหารจัดการน้ำและอุทกภัยภายใต้ยุทธศาสตร์ 2P2R กล่าวคือ จะต้องมีการป้องกันที่ยั่งยืน (Prevention) มีการเตรียมความพร้อม (Preparedness) มีการรับมือ (Responses) และมีการฟื้นฟู (Recovery) ๔) ให้องค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล/เมืองพัทยา/อำเภอ/สำนักงานเขต/จังหวัด/จัดตั้งกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นองค์กรหลักในการบริหารจัดการสาธารณภัย เพื่ออำนวยการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย กรณีเมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยจากน้ำและอุทกภัยขึ้น ให้กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการอุทกภัยที่เกิดขึ้นจนกว่าสถานการณ์จะกลับเข้าสู่ภาวะปกติ รวมทั้ง เป็นศูนย์กลางในการระดมสรรพกำลังและทรัพยากรในการบริหารจัดการสาธารณภัยที่เกิดขึ้น อำนวยการประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรสาธารณกุศลในการควบคุมสถานการณ์ในพื้นที่เกิดเหตุ

นอกจากนี้ยังมีมาตรการให้ทุกจังหวัดและกรุงเทพมหานครปรับโครงสร้างศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเป็นศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าทันทีที่มีการยกระดับความรุนแรงของภัยเป็นระดับ ๓ - ๔ เพื่อรองรับการบัญชาการเหตุการณ์จากกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บก.ปภ.ช.) ทั้งนี้ให้มีโครงสร้างอำนาจหน้าที่และผู้รับผิดชอบตามแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด พร้อมทั้งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รับผิดชอบที่ชัดเจนเป็นปัจจุบันตั้งแต่ในภาวะปกติจนถึงภาวะวิกฤตให้มีความพร้อมปฏิบัติงานได้ ดังนี้

๑. กรณีการเกิดอุทกภัยความรุนแรงระดับ ๑ หรือสาธารณภัยขนาดเล็ก ให้อำเภอองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ อบต./เทศบาล สามารถควบคุมสถานการณ์หรือระงับภัยได้โดยลำพังตามขีดความสามารถโดยไม่ต้องการกำลังสนับสนุนจากภายนอก ให้หน่วยงานข้างต้นทำหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการอุทกภัยที่เกิดขึ้นจนกว่าสถานการณ์จะกลับเข้าสู่ภาวะปกติ

๒. กรณีการเกิดอุทกภัยความรุนแรงระดับ ๒ หรือสาธารณภัยขนาดกลางที่เกินขีดความสามารถของอำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ อบต./เทศบาล และไม่สามารถควบคุมสถานการณ์และบริหารจัดการระงับภัยได้โดยลำพัง ให้จัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจในเขตพื้นที่

<sup>๖</sup> คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, “บทว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย”, แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๖), หน้า ๑๐-๒๓.

(Emergency Operation Center : EOC) เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการอุทกภัยที่เกิดขึ้นจนกว่าสถานการณ์จะกลับเข้าสู่ภาวะปกติ และระดมสรรพกำลังและทรัพยากรในการบริหารจัดการสาธารณภัยที่เกิดขึ้น รวมทั้งอำนวยความสะดวกประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรสาธารณกุศล โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการเข้าควบคุมสถานการณ์หรือบัญชาการเหตุการณ์ ขณะเดียวกันยังให้ศูนย์อำนวยความสะดวกจังหวัดสามารถปรับโครงสร้างเป็นศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าทันทีที่มีการยกระดับความรุนแรงของภัยเป็นระดับ ๓ - ๔ โดยมีโครงสร้างตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

๓. กรณีการเกิดอุทกภัยความรุนแรงระดับ ๓ หรือสาธารณภัยขนาดใหญ่ที่เกิดผลกระทบรุนแรงกว้างขวาง มีพื้นที่เสียหายเป็นบริเวณกว้าง เกินขีดความสามารถของจังหวัดในการควบคุมสถานการณ์ได้ จะต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญ/อุปกรณ์พิเศษ/กำลังสนับสนุน ซึ่งจะต้องระดมสรรพกำลังทุกภาคส่วนเพื่อตอบโต้เหตุฉุกเฉิน/บรรเทาภัย ให้กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บก.ปภ.ช.) เป็นองค์กรรับผิดชอบในการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยที่เกิดขึ้นจนกว่าสถานการณ์จะกลับเข้าสู่ภาวะปกติ โดยมีผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ในฐานะผู้บัญชาการเหตุการณ์ความรุนแรงระดับ ๓ เข้าควบคุมสถานการณ์ มีอำนาจสั่งการและบังคับบัญชา โดยให้ผู้อำนวยการกลาง (อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) ควบคุมและกำกับการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งการของผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ นอกจากนี้ยังให้ศูนย์อำนวยความสะดวกร่วมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (ศอร.ปภ.ช.) รับผิดชอบในการอำนวยความสะดวก ประเมินสถานการณ์ และสนับสนุนการสั่งการแก่กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บก.ปภ.ช.) รวมทั้งติดตามและเฝ้าระวังสถานการณ์วิเคราะห์ประเมินสถานการณ์ รายงาน และเสนอความคิดเห็นต่อผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ หรือนายกรัฐมนตรี เพื่อตัดสินใจประกาศยกระดับความรุนแรงของสถานการณ์

๔. กรณีการเกิดอุทกภัยความรุนแรงระดับ ๔ หรือขนาดร้ายแรงอย่างยิ่งและเกิดผลกระทบร้ายแรง ระดับวิกฤติการณ์ มีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สิน ความเป็นอยู่และขวัญกำลังใจของประชาชนจำนวนมากอย่างร้ายแรง ผู้อำนวยการกลาง (อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) หรือผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์/แก้ไขปัญหา/ระงับภัยได้ ให้กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บก.ปภ.ช.) เป็นหน่วยรับผิดชอบในการบริหารจัดการอุทกภัยที่เกิดขึ้นจนกว่าสถานการณ์จะกลับเข้าสู่ภาวะปกติโดยมีนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย โดยใช้อำนาจตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ในฐานะผู้บัญชาการเหตุการณ์ความรุนแรงระดับ ๔ เข้าควบคุมสถานการณ์ มีอำนาจสั่งการและบัญชาการให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมตลอดถึงให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในพื้นที่ที่กำหนดก็ได้ทั่วราชอาณาจักร และให้ศูนย์อำนวยความสะดวกร่วมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (ศอร.ปภ.ช.) รับผิดชอบในการอำนวยความสะดวก ประเมินสถานการณ์ และสนับสนุนการสั่งการแก่กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บก.ปภ.ช.) รวมทั้งติดตามและเฝ้าระวังสถานการณ์ วิเคราะห์ประเมินสถานการณ์ รายงาน และเสนอความคิดเห็นต่อผู้บัญชาการ

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เพื่อเสนอนายกรัฐมนตรีใช้ในการตัดสินใจในการบัญชาการเหตุการณ์ ทั้งนี้ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติภารกิจและมีบทบาทหน้าที่ให้เป็นไปตามแนวทางปฏิบัติการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยและการเตือนภัย

จากการศึกษาวิจัยพบว่าหลักการเกี่ยวกับลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย<sup>๗</sup> การดำรงชีวิตที่ยั่งยืนนั้นความเสี่ยงที่จะเกิดสาธารณภัยของชุมชนจะขึ้นอยู่กับการพัฒนา เนื่องจากการพัฒนาชุมชนสามารถช่วยลดหรือเพิ่มความเสี่ยงของชุมชน ทั้งนี้เพราะหากมีการวางแผนและจัดการพัฒนาได้ดีก็สามารถเป็นเครื่องมือช่วยให้ชุมชนและสังคมได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยน้อยลง ในขณะที่เดียวกันยังมีปัจจัยทางสังคมที่ทำให้ชุมชนมีความเสี่ยงจากสาธารณภัยมากขึ้น ดังนั้นการพัฒนาจะต้องแก้ไขถึงต้นเหตุของปัญหาที่เกิดจากปัจจัยทางสังคม นอกจากนี้การรักษาต้นทุนทางสังคมในการพัฒนาจะช่วยลดความเปราะบางของประชาชนและเสริมสร้างให้ประชาชนสามารถรับรู้ ปรับตัว และฟื้นคืนจากภัยได้อย่างรวดเร็ว และมีการดำรงชีวิตที่ยั่งยืน ในส่วนการจัดการกับความเสียหายจากสาธารณภัยซึ่งพัฒนาต่อยอดจากการเผชิญกับเหตุการณ์ฉุกเฉินเข้าสู่มาตรการในเชิงรุก โดยเฉพาะ “การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย” ซึ่งจะช่วยลดปัจจัยเสี่ยงก่อนการเกิดสาธารณภัยและลดโอกาสของสังคมที่จะได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยทั้งในด้านชีวิตและเศรษฐกิจซึ่งช่วยส่งผลที่ดีต่อการพัฒนาประเทศ

ขณะเดียวกันจากศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาและพัฒนากระบวนการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต” ของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล<sup>๘</sup> พบว่า ในระบบการบริหารจัดการเชิงรุกหรือระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการบริหารจัดการภาวะวิกฤต-ภัยพิบัติจะไปด้วยรูปแบบหรือระบบย่อยอีกจำนวน ๙ ระบบ ได้แก่ ๑) ระบบข้อมูล สารสนเทศและความรู้ ๒) ระบบการติดตามสถานการณ์ เฝ้าระวังและแจ้งเตือนภัย (พร้อมด้วยระบบการบัญชาการและการควบคุมเหตุการณ์) ๓) ระบบการติดต่อสื่อสาร ๔) ระบบการจัดหา-จัดทำวัสดุ/อุปกรณ์/เครื่องมือ และระบบการขนส่งในภาวะฉุกเฉิน ๕) ระบบการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูล สารสนเทศ ความรู้ ๖) ระบบการพัฒนา ส่งเสริม/สร้างเสริมศักยภาพ ๗) ระบบการพัฒนา ส่งเสริม/สร้างเสริมศักยภาพของปัจเจกบุคคล ครอบครัว กลุ่ม องค์กร หน่วยงาน ชุมชน ประชาชน ๘) ระบบการทำงานเชิงเครือข่าย ๙) ระบบการกำกับ ติดตามและประเมินผล ขณะที่สำนักชลประทานที่ ๑๒ ได้สรุปบทเรียนในการบริหารจัดการน้ำลุ่มน้ำเจ้าพระยาช่วงฤดูน้ำหลากในเขตพื้นที่<sup>๙</sup> ว่า การแก้ไขปัญหาและบรรเทาความเสียหายจากอุทกภัยในกรณีที่มีน้ำเอ่อล้นตลิ่งแล้วไหลเข้าไปในพื้นที่เกษตรกรรมและชุมชน จากพฤติกรรมทางชลศาสตร์ที่เกิดขึ้นผลการปรับลดระดับน้ำด้านเหนือเขื่อนเจ้าพระยาจากตอนบนเหนือจังหวัด

<sup>๗</sup> กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย, (กรุงเทพมหานคร : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๖), หน้า ๓๔-๔๔.

<sup>๘</sup> สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, “การศึกษาและพัฒนากระบวนการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต (Assessing and Developing Social Assistance System in Crisis Situation)”, รายงานวิจัย, พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพมหานคร : โครงการศึกษาและพัฒนากระบวนการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ๒๕๕๕), หน้า ๑๘๕-๑๘๙.

<sup>๙</sup> กรมชลประทาน, “การบริหารจัดการน้ำลุ่มน้ำเจ้าพระยา ปี ๒๕๕๔ และแนวทางในการบรรเทาอุทกภัยโดยการขุดลอกแม่น้ำเจ้าพระยา”, รายงานวิจัย, กรุงเทพมหานคร : กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ๒๕๕๔, หน้า ๘๒.

นครสวรรค์เมื่อไม่สามารถเร่งระบายน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากแม่น้ำเจ้าพระยามีสันดอนใน  
ลุ่มน้ำ ซึ่งเป็นอุปสรรคกีดขวางทางน้ำ ดังนั้นจึงเห็นควรให้มีการขุดลอกและปรับปรุงทางน้ำเพื่อเพิ่ม  
ประสิทธิภาพการระบายน้ำให้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งช่วยลดระยะเวลาน้ำท่วมตอนบนให้ลดลง

ทางด้านองค์การสหประชาชาติ โดยคณะกรรมการมาธิการเศรษฐกิจแห่งยุโรป ( UN / ECE )  
ได้เสนอแนวทางในการป้องกันน้ำท่วมอย่างยั่งยืน<sup>๑๐</sup> ประกอบด้วย ๑) การคาดการณ์น้ำท่วมและการ  
เตือนภัยเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการประสบความสำเร็จของการบรรเทาความเสียหายน้ำท่วม ดังนั้น  
หน่วยงานที่รับผิดชอบควรมีการพยากรณ์และแจ้งเตือนให้ทันเวลา ๒) ควรมีการวางแผนและ  
ดำเนินการในทุกระดับอย่างเป็นระบบและมีการดำเนินการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องเพื่อจำกัดความ  
เสียหายจากปัญหาน้ำท่วม ๓) สร้างความเป็นเอกภาพในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการน้ำใน  
ระดับภูมิภาคทั้งการจัดกักเก็บและการระบายน้ำ ๔) ระบบชดเชยความเสียหายของผู้ประสบอุทกภัย  
ต้องมีมาตรฐานและตั้งอยู่บนเงื่อนไขพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศ ๕) มาตรการป้องกันควรจะมี  
แผนงานเพื่อลดผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้  
พีรยา ชูฉวยากร ยังได้ศึกษาวิเคราะห์การบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยกรณีศึกษาประเทศ  
เนเธอร์แลนด์<sup>๑๑</sup> พบว่า หลังจากประเทศเนเธอร์แลนด์ได้ประสบอุทกภัยครั้งใหญ่เมื่อทำนบกั้นน้ำแตก  
ในปี ๑๙๕๓ ทำให้พื้นที่ส่วนใหญ่ทางตะวันตกเฉียงใต้ของเนเธอร์แลนด์จมอยู่ใต้น้ำและมีผู้เสียชีวิตกว่า  
๑,๘๐๐ ราย ทำให้รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ได้ดำเนินโครงการเดลต้าเวิร์ค ( Delta Works ) ซึ่งเป็น  
โครงการก่อสร้างเขื่อนและประตูปิด-เปิดน้ำที่บริเวณปากแม่น้ำ Rhine-Scheldt เพื่อป้องกันปัญหา  
น้ำทะเลหนุน หลังจากนั้นโครงการนี้ยังได้ปรับบทบาทเพื่อเตรียมการรับมือกับผลกระทบจากภาวะ  
โลกร้อนและปรับเปลี่ยนแผนแม่บทของชาติให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปรวมทั้งการป้องกันภัย  
ในระยะยาว โดยมีศาสตราจารย์ Veerman (อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรของเนเธอร์แลนด์)  
เป็นประธานและได้นำเสนอแผนโครงการเดลต้าต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่อจัดทำเป็น  
พระราชบัญญัติเดลต้า หลังจากรัฐสภาผ่านความเห็นชอบแล้วองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน ทั้ง  
กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานในระดับท้องถิ่น จังหวัด เทศบาล คณะกรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ  
การบริหารจัดการน้ำ รวมถึงมหาวิทยาลัย สถาบันวิชาการและบริษัทเอกชน ต่างก็ได้ร่วมมือกัน  
ดำเนินการโครงการดังกล่าวอย่างแข็งขัน นอกจากนั้นยังจัดตั้งกองทุนเดลต้าเพื่อหาเงินทุนสนับสนุน  
การดำเนินโครงการซึ่งต้องใช้เงินลงทุนมหาศาลเนื่องจากมีระยะเวลาดำเนินโครงการหลายปี จาก  
กรณีศึกษานี้แสดงให้เห็นว่าเทคโนโลยีไม่ใช่สิ่งสำคัญเสมอไปในการจัดการกับปัญหาสาธารณภัย  
หากแต่เคล็ดลับความสำเร็จของเนเธอร์แลนด์นั้นไม่ใช่เพียงแค่ความแข็งแกร่งของเขื่อนหรือทำนบกั้น  
น้ำเท่านั้น แต่จากการศึกษาในเชิงลึกแล้วจะพบว่าความสำเร็จนั้นมาจากเรื่องการบริหารจัดการและ  
ความร่วมมือจากทุกภาคส่วนต่างหากที่ทำให้โครงการนี้ประสบผลสำเร็จ

<sup>๑๐</sup> United Nations and Economic Commission for Europe (UN/ECE), **Best Practices on Flood Prevention, Protection and Mitigation**, Water Directors of the European Union (EU) in Denmark Copenhagen, 21-22 November 2002.

<sup>๑๑</sup> พีรยา ชูฉวยากร, “การบริหารจัดการปัญหาอุทกภัย”, **วารสารวิชาการปริทัศน์**, ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๑๒ เดือนธันวาคม ๒๕๕๔, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์วิจัย จ.ก.ส, ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, ๒๕๕๔), หน้า ๖-๙.



ขณะที่เฟื่องอรุณ ปรีดีติติก ยังได้ศึกษาวิจัยการพัฒนาที่ยั่งยืนในวิถีชีวิตชาวเบอร์ลิน<sup>๑๒</sup> แล้วพบว่า การพัฒนาที่ยั่งยืนในวิถีชีวิตชาวเบอร์ลินเป็นการพัฒนาที่มุ่งเน้นการสร้างความสุขใน ๓ มิติ คือ เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม โดยการพัฒนาทุกมิติมีความสัมพันธ์และเกี่ยวเนื่องกัน กรณีกรุงเบอร์ลิน ประเทศเยอรมนี ได้มีการบูรณาการการพัฒนาที่ยั่งยืนเข้ากับชีวิตประจำวันหรือเรียกว่า อยู่ในวิถีชีวิตของชาวกรุงเบอร์ลิน อาทิ ค่าครองชีพ ความมีระเบียบวินัย พาหนะในการเดินทาง และความตระหนักในเรื่องสิ่งแวดล้อม ความสำเร็จในการบูรณาการการพัฒนาที่ยั่งยืนเข้ากับวิถีชีวิตของชาวเบอร์ลินเกิดจากการปลูกจิตสำนึกในกลุ่มคนทุกเพศ ทุกวัย ผ่านการศึกษาทั้งในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย ซึ่งการปลูกจิตสำนึกนี้สอดคล้องกับแนวคิดของการศึกษากับการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ต้องการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาที่สามารถปรับพฤติกรรมของคนให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตที่ยั่งยืนได้ โดยจะต้องคำนึงถึงเนื้อหาให้สอดคล้องกับบริบทของชุมชนประเทศและใช้วิธีการที่เหมาะสม

ดร.ทรงธรรม ปิ่นโตและชนาภรณ์ เสรีวรวิทย์กุล ได้ศึกษาวิจัยยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจไทยภายใต้วิกฤตภัยธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<sup>๑๓</sup> พบว่า โครงการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนหนึ่งได้ก็ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและเพิ่มโอกาสในการเกิดภัยพิบัติ โดยพิจารณาได้ทั้งในทางลบและในทางบวก โดยในทางลบมองว่าการพัฒนาเศรษฐกิจและการขยายของเมืองที่ขาดแผนผังการพัฒนาที่เหมาะสมและสภาพบังคับในทางปฏิบัติไม่เพียงทำให้เกิดการตัดไม้ทำลายป่าซึ่งเป็นแนวป้องกันภัยโดยธรรมชาติอย่างเดียว หากแต่ยังก่อให้เกิดการจัดสรรพื้นที่อย่างไม่เหมาะสม เช่น สร้างนิคมอุตสาหกรรมในทางไหลของน้ำ การสร้างหมู่บ้านจัดสรรในพื้นที่เกษตรกรรม สร้างโรงงานติดรั้วโรงเรียน ซึ่งเป็นการสะสมความเสี่ยงที่ต่อภัยธรรมชาติและอาจทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมกลายเป็นปัญหาในวงกว้างได้ อย่างไรก็ตามในทางบวกหากการพัฒนาเศรษฐกิจได้วางแผนโดยคำนึงถึงสภาพภูมิศาสตร์และจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสมแล้ว เช่น วางแผนเพื่อป้องกันผลกระทบในเชิงลบของกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่อส่วนรวม (Negative Externalities) ย่อมจะช่วยให้เกิดผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมน้อยลงและช่วยให้ผลกระทบจากภัยธรรมชาติน้อยลงได้เช่นกัน ขณะเดียวกันยังมีโอกาสที่เศรษฐกิจไทยจะพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพที่ดีขึ้นได้ โดยภาครัฐต้องเป็นผู้นำแนวทางในการพัฒนาทั้งในระยะสั้นและระยะยาวอย่างชัดเจนและต่อเนื่องเพื่อยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจไทยในระยะต่อไปอย่างยั่งยืน

ดร.ณพงศ์ นพเกตู<sup>๑๔</sup> ได้ศึกษาวิจัยการพัฒนาระบบการ “วางผังชุมชนเชิงรุกโดยชุมชน” (กรณีผังแม่บทภูมิทัศน์เทศบาลตำบลปริก) พบว่า ชุมชนปริก ตำบลปริก อำเภอสะเดา

<sup>๑๒</sup> เฟื่องอรุณ ปรีดีติติก, “การพัฒนาที่ยั่งยืนในวิถีชีวิตชาวเบอร์ลิน”, วารสารพฤติกรรมศาสตร์, ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๕๕), หน้า ๓๑-๔๐.

<sup>๑๓</sup> ดร.ทรงธรรม ปิ่นโตและชนาภรณ์ เสรีวรวิทย์กุล, “ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจไทยภายใต้วิกฤตภัยธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”, วารสารเศรษฐศาสตร์สุโขทัยธรรมมาธิราช, ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๕, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๕), หน้า ๑-๑๑.

<sup>๑๔</sup> ดร.ณพงศ์ นพเกตู, “การพัฒนาระบบการ “วางผังชุมชนเชิงรุกโดยชุมชน” (กรณีผังแม่บทภูมิทัศน์เทศบาลตำบลปริก) อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา”, รายงานวิจัย, (กรุงเทพมหานคร : แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), ๒๕๕๔), หน้า ๑๑๓-๑๔๐.

จังหวัดสงขลา เป็นชุมชนไทยมุสลิมที่เข้มแข็ง มีผู้นำชุมชนและผู้นำท้องถิ่นที่มุ่งมั่นพัฒนาชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิต เช่น โครงการขยะฐานศูนย์ธนาคารขยะโดยเยาวชน การผลิตสบู่ แชมพู น้ำยาล้างจาน ปุ๋ยชีวภาพ ฯลฯ เพื่อใช้และขายกันเองในชุมชน การผลิตถ่านบริสุทธ์จากขยะกะลามะพร้าวการผลิตก๊าซชีวภาพใช้ในครัวเรือน การจัดตั้งโรงเรียนปฐมวัยเทศบาลตำบล ห้องสมุดประชาชน เป็นต้น ที่สำคัญยิ่งคือ ความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของทรัพยากรชุมชนร่วมกัน ในหมู่ชาวบ้าน ผู้นำและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น (Community Collective Ownership) ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญที่ทำให้เทศบาลตำบลปรัก ขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะในด้านการพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตได้ดี กระทั่งได้รับรางวัลด้านสิ่งแวดล้อมที่หลากหลายจากหลายหน่วยงาน การวางผังเชิงรุกโดยชุมชนที่เกิดขึ้นในการวิจัยเป็นกระบวนการพัฒนาชุมชนจากข้างล่างขึ้นข้างบน หรือ Bottom-up Process กล่าวคือ เป็นกระบวนการที่ชุมชนศึกษาสภาพแวดล้อมชุมชนในอดีตและปัจจุบันด้วยตนเอง และนำเสนอ ถกเถียง กลั่นกรอง ภาพอนาคตของชุมชนในอนาคตกันเอง เพื่อที่จะเสนอเป็นโครงการพัฒนาด้วยงบประมาณของท้องถิ่น ด้วยการช่วยกันเรียงลำดับความสำคัญของโครงการที่คิดว่าเหมาะสมจากที่สำคัญมากที่สุดไปสู่น้อยที่สุด และวางแผนร่วมกันในที่ประชุมชาวบ้านว่าโครงการใดจะสัมฤทธิ์ผลเมื่อใด ด้วยงบประมาณเท่าไร ใครรับผิดชอบอะไร เป็นต้น

วิทยา จันทรแดง และ ดร.จ่านงค์ อติวัฒน์สิทธิ์<sup>๑๕</sup> ได้ศึกษา “การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการชุมชนเข้มแข็งตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน” พบว่า ๑) นโยบายการนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้เพื่อสร้างชุมชนเข้มแข็ง มีการดำเนินการในด้านการเพิ่มศักยภาพขององค์กรชุมชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วม การจัดการความรู้และการเรียนรู้ของคนในชุมชน ๒) ชุมชนมีการประยุกต์ใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการบริหารจัดการชุมชน การประกอบอาชีพการจัดการทรัพยากรในชุมชน และการพัฒนาองค์กรในชุมชน ๓) รูปแบบใหม่ที่ค้นพบ คือ การบริหารจัดการชุมชนเข้มแข็งแบบบูรณาการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและการวิจัยในครั้งนี้นำไปสู่ข้อค้นพบใหม่ คือ ๑) การมีส่วนร่วมที่สนับสนุนให้ชุมชนเข้มแข็งแบบไตรภาคี ได้แก่ องค์กรชุมชน องค์กรภาครัฐ องค์กรภาคีสนับสนุน ๒) ระบบสนับสนุนชุมชนเข้มแข็ง ได้แก่ ระบบความรู้ ระบบข้อมูล ระบบความสัมพันธ์ และมีแนวทาง ในการนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อสร้างชุมชนเข้มแข็ง ๓) แนวทางในการสร้างชุมชนเข้มแข็ง คือ แนวทางด้านการฟื้นฟูชุมชน แนวทางด้านปรับปรุงตัวของชุมชน และแนวทางด้านการดำรงอยู่ของชุมชน

นันทิยา ทองคนารักษ์<sup>๑๖</sup> ได้ศึกษาวิเคราะห์บทเรียนจากสื่อนามิสุ่วิกฤตมหาอุทกภัย ๒๕๕๔ พบว่า จากสถานการณ์ภัยพิบัติที่ผ่านมาหลายครั้งก่อให้เกิดการรวมตัวของภาคประชาชนและภาคเอกชนในการให้ความช่วยเหลือกันเองมากขึ้นในรูปแบบอาสาสมัครทั้งด้านการจัดการข้อมูลและการบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน โดยการรวมตัวของภาคประชาชนที่เข้มแข็งนี้เป็นลักษณะ

<sup>๑๕</sup> วิทยา จันทรแดง และ ดร.จ่านงค์ อติวัฒน์สิทธิ์, “การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการชุมชนเข้มแข็งตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน”, รายงานวิจัย, (วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์, ๒๕๕๖)

<sup>๑๖</sup> นันทิยา ทองคนารักษ์, “บทเรียนจากสื่อนามิสุ่วิกฤตมหาอุทกภัย ๒๕๕๔”, วารสารศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงกลาโหม, ๒๕๕๕), หน้า ๑-๑๑.

การเกิดแบบธรรมชาติ ไม่มีการสั่งการ ใช้ความรู้ความชำนาญของแต่ละบุคคลทำให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว รวมทั้งบทบาทของกองทัพที่มีศักยภาพมากในการช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนและสามารถเข้าถึงประชาชนได้อย่างทันท่วงที ทั้งนี้แนวทางการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัยในอนาคตควรมีการจัดระบบนิเวศน์ชุมชนโดยให้ความสำคัญในการใช้ชุมชนเป็นฐานมากขึ้น (Area Approach) และมีการสนับสนุนในด้านข้อมูลจากนักวิชาการ สื่อมวลชน องค์กรอิสระ และมหาวิทยาลัย เพื่อร่วมกันจัดทำแผนชุมชนที่ครอบคลุมคู่ขนานไปกับการวางผังเมือง ทั้งนี้ควรมีการดำเนินงานในลักษณะเครือข่ายและมีการสื่อสารข้อมูลที่เป็นสาธารณะ ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงและเข้าใจได้ง่าย ซึ่งการตระหนักถึงแนวคิดการใช้ชุมชนเป็นฐาน (Community Base Disaster Risk Management : CBDRM) จากเดิมที่ชุมชนอยู่นอกเหนือการวางแผนหรือนโยบายใดๆ จากภาครัฐ แต่จากกรณีสึนามิทำให้เห็นความสำคัญของชุมชนในการจัดการตัวเอง ซึ่งจากกรณีตัวอย่างของชุมชนบ้านน้ำเค็ม จังหวัดพังงา ที่หลังจากเหตุการณ์สึนามิเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๗ นั้น ชุมชนบ้านน้ำเค็มจากที่เคยเป็นชุมชนที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาอุตสาหกรรมเหมืองแร่ดิบในชุมชนและบริเวณพื้นที่ใกล้เคียง ซึ่งความสัมพันธ์ทางสังคมของชุมชนในยุคเหมืองแร่แน่นเต็มไปด้วยเรื่องผลประโยชน์และความขัดแย้ง ดังนั้นชุมชนจึงไม่สามารถที่จะรวมกลุ่มเพื่อทำกิจกรรมสาธารณะประโยชน์ต่างๆ ได้ แต่เหตุการณ์สึนามิกลับเป็นเหตุการณ์ที่เป็นจุดเปลี่ยนครั้งสำคัญที่ทำให้คนในชุมชนได้ลุกขึ้นมาร่วมกันกอบกู้ ฟื้นฟู และรับมือกับภัยสึนามิอีกครั้ง

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าในทุกวิกฤตปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะปัญหาด้านสาธารณภัย ทั้งอุทกภัย วาดภัย หรือภัยพิบัติอื่นๆ ประชาชนในชุมชน หมู่บ้าน หรือท้องถิ่นต่างก็เป็นผู้ได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม และเป็นกลุ่มคนกลุ่มแรกที่เข้าไปสนับสนุนช่วยเหลือในทันทีที่เกิดเหตุ ขณะเดียวกันก็จะเป็นฐานรากสำคัญที่จะสะท้อนถึงความปรารถนาหรือความต้องการ รวมถึงการแสดงออกถึงความมีน้ำใจที่จะเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขในทุกวิกฤตภัย เพื่อให้ภาครัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปรับปรุงพัฒนาเป็นยุทธศาสตร์ พันธกิจ แผนงาน โครงการ กิจกรรมเพื่อนำมาสนับสนุน ส่งเสริม หรือเสริมสร้างศักยภาพในเชิงนโยบาย การใช้ชุมชนเป็นฐาน (Community Base Disaster Risk Management: CBDRM) และการใช้ความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของทรัพยากรชุมชนร่วมกัน (Community Collective Ownership) ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยในพื้นที่กลางน้ำจึงถือเป็นทางเลือกสำคัญยิ่งที่จะทำให้การป้องกันและแก้ไขอย่างยั่งยืนในโอกาสต่อไป และถือเป็นกระบวนการจัดการชุมชนจากข้างล่างขึ้นข้างบน (Bottom-up Process) ที่เกิดผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรมมากกว่าที่ดำเนินการในรูปแบบเดิมๆ เหมือนกับช่วงเวลาแห่งอดีตที่ผ่านมา

## ๑.๙ ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑.๙.๑ สภาพการจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำที่ผ่านการศึกษาวิจัยสามารถนำไปเป็นฐานข้อมูลสารสนเทศเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ วิสัยทัศน์ หรือพันธกิจที่จะนำไปสู่การบริหารจัดการหรือการแก้ไขที่เป็นระบบอย่างยั่งยืนในอนาคต

๑.๙.๒ รูปแบบการจัดการชุมชนในพื้นที่กลางน้ำจะเป็นทางเลือกที่จะนำไปสู่การตัดสินใจในระดับนโยบาย เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ วิสัยทัศน์ หรือพันธกิจที่จะนำไปสู่การบริหารจัดการหรือการแก้ไขที่เป็นระบบอย่างยั่งยืนในอนาคต

๑.๙.๓ แบบจำลอง เชิงกลยุทธ์ การจัดการชุมชนเชิงบูรณาการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย จะเป็นต้นแบบ (Model) ที่จะนำไปสู่การขยายผลและการประยุกต์ใช้ในชุมชนลุ่มน้ำอื่นๆ ในประเทศไทย



## บทที่ ๒

### ชุมชนและการจัดการชุมชน

การวิจัยเรื่อง “การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย” เป็นการศึกษาเพื่อหาองค์ความรู้เชิงการบริหารจัดการชุมชนที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อที่จะเป็นฐานรากในการกำหนดเป็นยุทธศาสตร์เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย ทั้งนี้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการชุมชน ทั้งการเตรียมตัว เตรียมการ หรือบริหารจัดการชุมชนให้เข้มแข็ง รวมถึงสามารถช่วยเหลือตนเองได้ พึ่งตนเองได้ และไม่หวังพึ่งพาหรือการเยียวยาช่วยเหลือจากทางภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวดังที่เกิดปัญหาขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่าดังในปัจจุบันหรืออดีตที่ผ่านมา ทั้งนี้คณะผู้วิจัยได้มีการศึกษาเอกสารที่เป็นแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในเรื่องข้างต้น ดังนี้

#### ๒.๑ การเปลี่ยนแปลงของชุมชน

การเปลี่ยนแปลง ของชุมชน อาจจำแนกได้เป็น ๒ ประการ ทั้งนี้เพื่อให้ง่ายต่อการพิจารณารูปธรรม กล่าวคือ ถ้าพิจารณาในแง่ของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ( Social Change) นั้นจะเกี่ยวข้องกับระดับพฤติกรรมเป็นสำคัญซึ่งหมายถึงเป็นการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการประพฤติปฏิบัติการแสดงออกต่างๆ ที่เกิดจากการ พบปะสังสรรค์ของสมาชิก ชุมชน แต่ถ้าพิจารณาในแง่การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม ( Cultural Change) นั้นจะหมายถึงการเปลี่ยนแปลงในระดับ ปทัสถาน (Norms) อันได้แก่ การเปลี่ยนแปลงของระบบกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ครอบคลุม ทั้งชุมชนและเมื่อเราพูดถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมก็จะครอบคลุมไปถึงระเบียบกฎเกณฑ์ ที่คนคิด ค่านิยม แบบแผนของความสัมพันธ์ สถานภาพและบทบาทกฎหมายต่างๆ ซึ่งการประพฤติปฏิบัติไปตามปทัสถานเหล่านี้จะอยู่ในโครงสร้างของสังคม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

##### ๒.๑.๑ ลักษณะการเปลี่ยนแปลงของชุมชน

โดยทั่วไป ชุมชนหรือสังคม จะไม่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วแบบที่เรียกว่าเปลี่ยนแปลง อย่างหน้ามือเป็นหลังมือ หาก แต่การเปลี่ยนแปลงนั้นจะ เกิดขึ้นในลักษณะแบบค่อยเป็นค่อยไป การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ย่อยๆ ( Social Relations) และถ้า ความสัมพันธ์ที่กล่าวถึงนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นระยะเวลาหลายๆ ก็อาจมีผลทำให้ความสัมพันธ์ที่เป็นแบบแผนหรือความสัมพันธ์ระดับโครงสร้างของ ชุมชนหรือสังคมจริงๆ เปลี่ยนแปลงไปได้ ซึ่งก็ถือ ว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงในระดับสถาบันแล้ว อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ย่อยนี้จะมีการเปลี่ยนแปลง อยู่เสมอแต่ความสัมพันธ์ในระดับโครงสร้างจะยังไม่เปลี่ยนแปลงไปทั้งนี้เพราะว่าอาจมีความสัมพันธ์ ใหม่ที่ถือปฏิบัติเกิดขึ้นมาแทนที่ ทำให้สังคมอยู่ในสภาพที่สมดุลเคลื่อนที่ต่อไปได้ นอกจากนี้ ชุมชน หรือสังคมที่ไม่มีการติดต่อกับสังคมอื่นแล้วอาจไม่มีการเปลี่ยนแปลงอะไรเลย ทั้งนี้เป็นเพราะยังไม่ เห็นตัวอย่างการเปลี่ยนแปลงและไม่เห็นตัวอย่างของสังคมอื่นที่ดีหรือที่แตกต่างไปจากตน โดยมีระดับ การเปลี่ยนแปลงดังนี้

๑. ระดับกลุ่มคนย่อยๆ เป็นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มคนบางกลุ่ม ทั้งนี้เพราะการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกลุ่มอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงปทัสถานและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคม

๒. ระดับสถาบันหรือระดับองค์การ การเปลี่ยนแปลงระดับนี้เกิดจากการเปลี่ยนแปลงในสถาบันครอบครัว สถาบันทางเศรษฐกิจหรือสถาบันการเมืองและการปกครอง เป็นต้น และการเปลี่ยนแปลงในระดับนี้จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของสังคมได้เช่นเดียวกัน

การเปลี่ยนแปลง ของชุมชน มิใช่เป็นการเปลี่ยนด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงของทุกๆ ด้านโดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจและการเมือง การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจก็เป็นการเปลี่ยนแปลงในการผลิตการแจกจ่ายเศรษฐกิจทรัพยากรในบรรดาสมาชิกของสังคมเหล่านี้ซึ่งเราอาจมองเห็นได้ในรูปของวัฏจักร ส่วนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนั้นเป็นไปในระบบของการครอบครองอำนาจและการใช้อำนาจของสมาชิกสังคมนั้นซึ่งค่อนข้างนามธรรมแต่ก็อาจมองเห็นได้ในรูปของแบบอย่างหรือระบบของการมีอำนาจ เช่น การปกครองในระบอบประชาธิปไตย สังคมนิยม หรือเผด็จการ

การเปลี่ยนแปลง ของชุมชน ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างหนึ่งอาจส่งผลสะท้อนต่อเนื่องกันไปเป็นลูกโซ่และผลสรุปก็คือเกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ในเมื่อเราถือว่าสังคมก็คือพฤติกรรมของคนในสังคมนั้นได้ปฏิบัติต่อกันการเปลี่ยนแปลงจากเวลาหนึ่งถึงอีกเวลาหนึ่งซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ไม่มีการควบคุมเร่งรัดและมีได้มีเป้าหมายแต่อย่างใด เราเรียกว่า “วิวัฒนาการ” และการวิวัฒนาการทางสังคมจึงอาจเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ต้องการหรือไม่ต้องการก็ได้ แต่การเปลี่ยนแปลงที่สังคมของเรากำลังต้องการก็คือการเปลี่ยนแปลงที่เรียกว่า “การพัฒนา” (Development) ทั้งนี้ก็เพราะว่าการพัฒนาเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ได้กำหนดทิศทางและจุดมุ่งหมายรวมทั้งการควบคุมอัตราการเปลี่ยนแปลงไว้ตามระยะเวลาที่สามารถกำหนดได้ด้วย

การเปลี่ยนแปลง ของชุมชน ใดๆ ก็ตามก่อนจะมีการเปลี่ยนแปลงนั้นจะมีลักษณะกลายเป็นสถาบันเสียก่อน (Institutionalize) ซึ่งย่อมเป็นผลจากการต่อสู้กันระหว่างพลังทางสังคมที่ต่อสู้เพื่อการเปลี่ยนแปลงนั้นกับพลังทางสังคมที่ไม่ต้องการการเปลี่ยนแปลงซึ่งก็ย่อมเป็นผลมาจากการประดิษฐ์คิดค้น (Invention) การขัดแย้ง (Conflict) การแข่งขัน (Competition) การปรับปรุง (Assimilation) หรือการประสานและร่วมมือกัน (Cooperation) ถือเป็นพลังแห่งการเปลี่ยนแปลงและแรงต้านการเปลี่ยนแปลงอันเกิดจากการอบรมสั่งสอนให้อยู่ในกรอบธรรมเนียมประเพณี (Socialization and Enculturation) หรือการควบคุมทางสังคม (Social Control) เมื่อใดแรงของการเปลี่ยนแปลงมีมากกว่าก็จะนำมาซึ่งลักษณะของสถาบัน (Institution) เมื่อนั้นเราจึงถือว่าสังคมได้มีการเปลี่ยนแปลงและเมื่อใดได้มีกิจกรรม (Activity) เพื่อการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ต้องการและสัมฤทธิ์ผลในระยะเวลาที่หวังถือได้ว่าได้มีการพัฒนาเกิดขึ้นแล้ว

### ๒.๑.๒ การเปลี่ยนแปลงกับการพัฒนา

ย้อนกลับไปในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ โดยการสนับสนุนขององค์การสหประชาชาติได้เกิดการประชุมสุดยอดขึ้นที่กรุงโคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์ก ภายใต้ชื่อว่า “ World Summit for Social Development (WSSD)” ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของวาทกรรมการพัฒนาแนวใหม่ที่ทำให้ความสำคัญในเรื่อง

“การพัฒนาสังคม” แทนที่จะเน้นเรื่อง “การพัฒนาเศรษฐกิจ” เหมือนกับหลายทศวรรษที่ผ่านมา การประชุมสุดยอดครั้งนั้น มีผู้เข้าร่วมประชุมถึง ๑๔,๐๐ คน โดยมีทั้งตัวแทนรัฐบาล ๑๘๖ ประเทศ และกลุ่ม NGO เรียกได้ว่าเป็นการประชุมใหญ่ครั้งแรกของ UN ที่ถกเถียงกันเกี่ยวกับเรื่องการพัฒนาสังคม (Social Development) ผลผลิตจากการประชุมครั้งนั้นมีการนำเสนอ Copenhagen Declaration อันเป็นคำประกาศที่ประเทศต่างๆ ทั่วโลกได้นำไปยึดถือเป็นพันธกิจในการพัฒนาสังคม ในประเทศตน เป็นต้นว่า ๑) ทุกประเทศจะต้องแก้ไขปัญหาความยากจน ๒) จะต้องบูรณาการสังคม (Social Integration) บนพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน ๓) จะต้องส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิง กับชาย ๔) จะต้องสนับสนุนช่วยเหลือการพัฒนาในประเทศที่ยากจน ๕) จะต้องปรับโครงสร้างทาง เศรษฐกิจ (Structural Adjustment Programs) ๖) จะต้องจัดสรรทรัพยากรเพิ่มเพื่อการพัฒนา สังคม ๗) จะต้องสร้างบรรยากาศทุกด้านเพื่อให้ประชาชนสามารถพัฒนาสังคมได้อย่างเต็มศักยภาพ ๘) จะต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม การศึกษา และสาธารณสุข และ ๙) จะต้องเสริมสร้างระบบการประสานงานเพื่อการพัฒนาสังคม หลังจากนั้นคำประกาศแห่ง โคเปนเฮเกน ๑๙๙๕ ได้กลายเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญของการพัฒนาสังคมโลกที่มีบรรทัดฐานเพื่อการ ประเมินผลและเป็นที่ยอมรับมากที่สุดอีกวาระหนึ่ง

คำว่า “การพัฒนา” หรือ “Development” ในภาษาอังกฤษถือเป็นคำเฉพาะที่นำมาใช้ ประกอบคำอื่นๆ เช่น การพัฒนาประเทศ การพัฒนาชนบท การพัฒนาข้าราชการ หรือการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ คำว่า “การพัฒนา” เมื่อถูกนำไปใช้แตกต่างกันออกไปก็ทำให้มีการตีความหมาย ที่คล้ายคลึงกันหรือแตกต่างกันตามแต่ละศาสตร์สาขาวิชานำไปประยุกต์ใช้ เป็นต้นว่า

๑. การพัฒนาที่มีนัยตามรากศัพท์ในภาษาอังกฤษที่ว่า “Development” แปลว่า การ เปลี่ยนแปลงทีละเล็กทีละน้อยโดยผ่านลำดับขั้นตอนต่างๆ ไปสู่ระดับที่สามารถขยายตัวใหญ่ขึ้นหรือ เติบโตขึ้น และอาจจะเหมาะสมกว่าเดิมหรืออาจจะก้าวหน้าไปถึงขั้นสมบูรณ์แบบเป็นที่น่าพอใจ<sup>๑</sup> ส่วนในภาษาไทยนั้นถ้าเป็นคำนามจะหมายถึงการทำความเจริญ การเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เจริญขึ้น การทำให้คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น และถ้าหากใช้เป็นคำกริยาคำว่าพัฒนาก็จะหมายความว่า การทำให้ เจริญขึ้น ทำให้เติบโตขึ้น ทำให้องกามขึ้นหรือทำให้มากขึ้น<sup>๒</sup>

๒. การพัฒนาตามนัยที่คนทั่วไปเข้าใจซึ่งมีความใกล้เคียงกับความหมายตามรูปศัพท์ที่ หมายถึงการกระทำที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากสภาพหนึ่งไปสู่อีกสภาพหนึ่งซึ่งดีกว่าเดิมอย่าง เป็นระบบหรือการทำให้ดีขึ้นกว่าสภาพเดิมที่เป็นอยู่อย่างมีระบบ<sup>๓</sup> ซึ่งถือเป็นการเปรียบเทียบทางด้าน คุณภาพระหว่างสภาพการณ์ของสิ่งใดสิ่งหนึ่งในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน กล่าวคือถ้าในปัจจุบันสภาพการณ์ ของสิ่งนั้นดีกว่า สมบูรณ์กว่า แสดงว่ามีการพัฒนาจากในอดีต

<sup>๑</sup> ปกรณ์ ปรียากรณ์, “ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา” เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหาร การพัฒนาชนบท หน่วยที่ ๑ - ๖, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๘), หน้า ๕.

<sup>๒</sup> พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ , พิมพ์ครั้งที่ ๕ (กรุงเทพมหานคร : บริษัท อักษรเจริญทัศน์ จำกัด), ๒๕๓๘, หน้า ๒๓๘.

<sup>๓</sup> ยุวัฒน์ วุฒิเมธี, หลักการพัฒนาชุมชนและการพัฒนาชนบท , (กรุงเทพมหานคร : ห.ส.ม.ไทย อนุเคราะห์ไทย, ๒๕๒๖), หน้า ๑.

๓. การพัฒนาตามนัยทางเศรษฐศาสตร์หมายถึงความเจริญเติบโตที่เน้นในทางเศรษฐกิจ เป็นสำคัญ เช่น ประเทศชาติพัฒนาขึ้นเพราะผลผลิตมวลรวมของประเทศเพิ่มขึ้น มีรายได้ประชาชาติ เพิ่มขึ้นและมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อคนของประชากรเพิ่มขึ้น<sup>๔</sup> หรือมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากขึ้น ประชากรมีรายได้เพียงพอที่สามารถสนองความต้องการของตนเองได้<sup>๕</sup> หรือเป็นกระบวนการทาง สังคมที่ให้ผลผลิตออกมาในรูปที่สามารถวัดได้ด้วยเกณฑ์ทางเศรษฐศาสตร์<sup>๖</sup>

๔. การพัฒนาตามนัยทางพัฒนาบริหารศาสตร์ซึ่งมีทั้งมีความหมายอย่างแคบและ ความหมายอย่างกว้าง ในความหมายอย่างแคบนั้นหมายถึงการเปลี่ยนแปลงในตัวระบบที่กระทำการ ให้ดีขึ้น อันเป็นการเปลี่ยนแปลงในด้านคุณภาพเพียงด้านเดียว ส่วนในความหมายอย่างกว้างนั้น หมายถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงในตัวระบบกระทำการทั้งในด้านคุณภาพ ปริมาณ และสิ่งแวดล้อม ให้ดีขึ้นพร้อมๆ กัน

๕. การพัฒนาตามนัยทางเทคโนโลยี หมายถึง การเปลี่ยนแปลงในระบบอุตสาหกรรม และการผลิตด้านเทคโนโลยีที่ทันสมัยด้วยผลงานของนักวิทยาศาสตร์หรือนักประดิษฐ์ ทำให้สังคม เปลี่ยนแปลงจากสังคมประเพณีนิยมเป็นสังคมสมัยใหม่ที่ทันสมัย<sup>๗</sup> หรือการเปลี่ยนแปลง สภาพแวดล้อมของมนุษย์ด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัย<sup>๘</sup>

๖. การพัฒนาตามนัยทางการวางแผน ซึ่งถือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการชักชวน การกระตุ้น ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้วยการปฏิบัติตามแผนและโครงการที่เป็นไปตามลำดับขั้นตอนต่อเนื่องกัน เป็นวงจรโดยไม่มีสิ้นสุด<sup>๙</sup> ทั้งนี้องค์การศึกษาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ ( The National Educational Scientific and Cultural Organization: UNESCO)<sup>๑๐</sup> สรุปไว้ว่า การ พัฒนาเป็นหน้าที่ (Function) ของการวางแผนและการจัดการ ซึ่งการพัฒนาจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการ วางแผนที่ดี มีการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ และทำให้การดำเนินการเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมี ประสิทธิภาพ

<sup>๔</sup> ฌ็อง-ฌัก ชันธไชย, “แนวคิดและทฤษฎีในการพัฒนาประเทศและการพัฒนาชนบท” , (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๗), หน้า ๒.

<sup>๕</sup> เสถียร เขยประทับ, การสื่อสารและการพัฒนา , (กรุงเทพมหานคร : คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๘), หน้า ๙.

<sup>๖</sup> สุนทรী โคมิน, ผลกระทบของการพัฒนาในแง่มุมของจิตวิทยาสังคม, (กรุงเทพมหานคร : สถาบัน บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๒๒), หน้า ๓๗.

<sup>๗</sup> นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์, “ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท”, เอกสารการสอนชุดวิชา พัฒนาชนบท หน่วยที่ ๑ - ๗ , พิมพ์ครั้งที่ ๘ (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๔), หน้า ๙๕.

<sup>๘</sup> นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ และ คณะ, “ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท”, เอกสารการสอน ชุดวิชาคหกรรมศาสตร์กับการพัฒนาชุมชน หน่วยที่ ๑-๗ , พิมพ์ครั้งที่ ๒, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๔), หน้า ๑๓.

<sup>๙</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙๑ - ๙๒.

<sup>๑๐</sup> UNESCO, อังโน อัจนรา โพธิยานนท์, การศึกษากับการพัฒนาชุมชน , พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : คณะครุศาสตร์ สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา, ๒๕๓๙), หน้า ๑๑.



๗. การพัฒนาตามนัยทางพระพุทธศาสนาจากภาษาบาลีที่ว่า “วฑฺฒน” แปลว่า เจริญ ซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ การพัฒนาคนเรียกว่าภาวนากับการพัฒนาสิ่งอื่นๆ ที่ไม่ใช่คนเรียกว่า พัฒนาหรือวัฒนาซึ่งเป็นเรื่องของการเพิ่มพูนขยายทำให้มากขึ้นหรือเจริญเติบโตขึ้นในทางวัตถุ และ คำว่า “การพัฒนา” หรือคำว่า “เจริญ” ยังไม่ได้แปลว่าทำให้มากขึ้นหรือเพิ่มพูนขึ้นอย่างเดียวกัน แต่ในทางกลับกันคำสองคำนี้ยังมีความหมายว่า “ตัด” หรือ “ทิ้ง” ด้วย เป็นต้นว่า เจริญพระเกศา หมายถึงการตัดผม หรือมีความหมายว่า “รก” ดังพุทธภาษิตที่ว่า นุสฺสียา โลกา วฑฺฒโน แปลว่า อย่าเป็นคนรกโลก ดังนั้นการพัฒนาจึงเป็นสิ่งที่ทำแล้วมีความเจริญจริงคือต้องไม่เกิดปัญหาติดตามมาหรือเกิดความเสื่อมลงกว่าเดิม ถ้าหากเกิดปัญหาหรือเสื่อมลงจะไม่ใช่การพัฒนาหากแต่เป็น “หายนะ” ซึ่งมีความหมายตรงข้ามกับการพัฒนา<sup>๑๑</sup>

๘. การพัฒนาตามนัยทางสังคมวิทยา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของสังคม ซึ่งได้แก่ คน กลุ่มคน การจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางสังคม และว่าด้วยการจัดสรรทรัพยากรของ สังคมอย่างยุติธรรมและมีประสิทธิภาพ<sup>๑๒</sup> นอกจากนี้การพัฒนายังเป็นทั้งเป้าหมายและกระบวนการ ที่ครอบคลุมถึงการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของคนต่อชีวิตและการทำงาน การเปลี่ยนแปลงของสถาบัน ต่างๆ ทางสังคม วัฒนธรรม และทางการเมืองอีกด้วย<sup>๑๓</sup>

๙. การพัฒนาตามนัยด้านการพัฒนาชุมชน หมายถึง การที่คนในชุมชนและสังคมโดย ส่วนรวมได้ร่วมกันดำเนินกิจกรรมเพื่อปรับปรุงความรู้ ความสามารถของตนเอง และร่วมกัน เปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตของตนเองและสังคมให้ดีขึ้น<sup>๑๔</sup> การพัฒนาจึงเป็นเสมือนกลวิธีหรือมรรควิธี (Means) ที่ทำให้เกิดผล (Ends) ที่ต้องการ คือ คุณภาพชีวิต ชุมชน และสังคมที่ดีขึ้น<sup>๑๕</sup>

สำหรับลักษณะโดยทั่วไปของการพัฒนาซึ่งแปลความหมายและสรุปความที่เป็นแนวคิด จากศาสตร์วิชาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องพอสรุปได้ดังนี้

๑. การพัฒนาเป็นการเปลี่ยนแปลง เช่น การเปลี่ยนแปลงด้านคุณภาพ ปริมาณ และ สิ่งแวดล้อมของสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้ดีขึ้นหรือมีความเหมาะสม อันเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างรอบด้าน มิใช่ การเปลี่ยนแปลงด้านใดด้านหนึ่งเพียงด้านเดียวเท่านั้น หรืออาจจะเรียกได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงทั้ง ระบบซึ่งเป็นลักษณะตามความหมายทางด้านพัฒนาบริหารศาสตร์

๒. การพัฒนามีลักษณะเป็นกระบวนการ ( Process) โดยมีการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ตามลำดับขั้นตอนและเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยแต่ละขั้นตอนมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเป็นลำดับ ไม่สามารถที่จะข้ามขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งได้

<sup>๑๑</sup> พระราชวรมุนี (ประยูรย์ ปยุตโต), ทางสายกลางการศึกษาไทย , พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร : คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๓๐), หน้า ๑๖-๑๘.

<sup>๑๒</sup> จิตยา สุวรรณชฎ, สังคมวิทยา, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๗), หน้า ๓๕๔.

<sup>๑๓</sup> Streeten, Paul, *The Frontiers of Development Studies*, (London: MacMillan, 1972), p.3.

<sup>๑๔</sup> สมศักดิ์ ศรีสันติสุข, สังคมไทยแนวทวิวิจัยและพัฒนา , (ขอนแก่น : มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๒๕), หน้า ๑๗๙.

<sup>๑๕</sup> ยุวัฒน์ วุฒิเมธี, หลักการพัฒนาชุมชนและการพัฒนาชนบท, อ่างแล้ว, หน้า ๑๔.

๓. การพัฒนามีลักษณะเป็นพลวัต ( Dynamic) โดยเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตลอดเวลา ไม่มีการหยุดนิ่ง แต่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจะเป็นแบบรวดเร็วหรือช้าๆ หรือจะมีปริมาณมากหรือน้อยก็ได้

๔. การพัฒนาเป็นแผนและโครงการที่เกิดขึ้นจากการเตรียมการไว้ล่วงหน้าว่าจะเปลี่ยนแปลงใคร ด้านใด ด้วยวิธีการใด เมื่อไหร่ ใช้งบประมาณเท่าใด ใครรับผิดชอบ ซึ่งไม่ใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นโดยไม่มีการเตรียมการล่วงหน้า

๕. การพัฒนาเป็นวิธีการ หรือเป็นมรรควิธี หรือกลวิธีที่นำมาใช้ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามเป้าหมายที่กำหนดและเป็นวิธีการพัฒนาที่มีลักษณะเฉพาะเป็นของตนเอง

๖. การพัฒนาเป็นการปฏิบัติการที่เกิดขึ้นจริงและไม่เป็นเพียงแนวคิดหรือเป็นเพียงรายละเอียดของแผนและโครงการเท่านั้น หากแต่เป็นวิธีการที่ต้องนำมาใช้ปฏิบัติจริงจึงเกิดผลตามที่ต้องการ

๗. การพัฒนาเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ เพื่อประโยชน์ของมนุษย์ เพราะมนุษย์เป็นสัตว์โลกประเภทเดียวที่สามารถจัดทำแผนงาน โครงการและคิดค้นวิธีการพัฒนาตนเองและสิ่งต่างๆ ได้ การเปลี่ยนแปลงใดก็ตามถ้าไม่ได้เกิดจากการกระทำของมนุษย์จะไม่ถือว่าเป็นการพัฒนา ถึงแม้ว่าจะมีลักษณะอื่นๆ ที่เหมือนกับการพัฒนาก็ตาม

๘. การพัฒนาจะส่งผลที่เกิดขึ้นมีความเหมาะสมและพึงพอใจ ส่งผลให้มนุษย์และสังคมมีความสุข เพราะการพัฒนาเป็นสิ่งที่เกี่ยวกับมนุษย์และการอยู่ร่วมกันของสังคมมนุษย์

๙. การพัฒนามีเกณฑ์หรือตัวชี้วัดที่สามารถบอกได้ว่าลักษณะที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นการพัฒนาหรือไม่ ซึ่งอาจดำเนินการได้หลายวิธี เช่น เปรียบเทียบกับสภาพเดิมก่อนที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลง มีกำหนดเกณฑ์มาตรฐานในการชีวิตในด้านต่างๆ โดยเฉพาะด้านคุณภาพ ปริมาณ สิ่งแวดล้อม ความคงทนถาวร มีการประเมินจากผู้เกี่ยวข้องว่ามีความเหมาะสมหรือพึงพอใจหรือไม่และในระดับใด

๑๐. การพัฒนาเป็นสิ่งที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ เพราะการพัฒนานอกจากจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อมนุษย์ สังคมและสิ่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์ โดยมีรูปแบบ กระบวนการ หรือวิธีการพัฒนาที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้หรือยืดหยุ่นได้ ทั้งนี้เนื่องจากมนุษย์และสังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทั้งการเปลี่ยนแปลงเองโดยธรรมชาติและ การเปลี่ยนแปลงที่มีผลมาจากการพัฒนา ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการพัฒนาให้เกิดความเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเหล่านั้นด้วย

กล่าวโดยสรุป แนวคิดที่เกี่ยวกับการพัฒนานั้นโดยภาพรวมมองว่าการพัฒนาอาจเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ละเล็กละน้อย หรืออาจจะมีการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นทั้งในแนวกว้างและแนวลึก ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพจากจุดเดิมๆ ไปสู่จุดที่ดีกว่าหรือในสภาพที่ดีกว่า ประกอบกับหากมีการเปลี่ยนแปลงที่เป็นพลวัตรหรือเป็นกระบวนการ และหากมีการจัดลำดับขั้นตอนที่ดีก็ยิ่งจะทำให้การพัฒนาเกิดประสิทธิผลที่เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันเป้าหมายสำคัญของการพัฒนานั้นจะต้องมุ่งเน้นให้เกิดประโยชน์สุขของการอยู่ร่วมกันของมวลมนุษยเป็นสำคัญด้วย

### ๒.๑.๓ ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการพัฒนา

ทฤษฎีการพัฒนาว่าได้เริ่มต้นขึ้นเมื่อคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ เมื่อนักวิชาการต่างพากันคิดค้นเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาสังคมมนุษย์ หลังจากนั้นก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขปรับปรุงให้มีอำนาจในการอธิบายสูงขึ้นตามลำดับ ทั้งนี้การจำแนกทฤษฎีการพัฒนานั้นสามารถกระทำได้หลายวิธี เช่น จำแนกตามยุคสมัย จำแนกตามสาขาที่เกี่ยวข้อง จำแนกตามสำนักความคิดของผู้สร้างทฤษฎี จำแนกตามอุดมการณ์อำนาจ หรือจำแนกตามวิถีทัศน์ในด้านต่างๆ และมีกรอบทฤษฎีที่เกี่ยวข้องที่เป็นการแสดงออกถึงวิวัฒนาการหรือการพัฒนา เป็นต้นว่า

#### ๑. ทฤษฎีวิวัฒนาการ

ในเรื่องนี้ ชาร์ลส์ ดาร์วิน (Charles Darwin) ซึ่งเป็นนักวิทยาศาสตร์คนแรกที่ปูพื้นฐานทฤษฎีว่าด้วยวิวัฒนาการของสิ่งมีชีวิตปรากฏในเอกสารวิชาการของเขาที่ชื่อว่า The Origin of Species โดยมีหลักการสำคัญ คือ ๑) การเลือกสรรของธรรมชาติ (Natural selection) ๒) ความอยู่รอดของแบบชีวิตที่เหมาะสมที่สุด (Survival of the fittest) โดยอธิบายไว้ว่า การวิวัฒนาการก็คือการเปลี่ยนแปลงทางชีวภาพซึ่งเกิดจากการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมของสิ่งที่มีชีวิตเมื่อสภาพแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ สิ่งที่มีชีวิตก็จะปรับตัวตามสภาพแวดล้อมนั้นตลอดเวลา ทั้งนี้เพื่อการอยู่รอดของตน ดังนั้นสิ่งมีชีวิตทั้งหลายจะวิวัฒนาการจากการมีโครงสร้างแบบง่าย (Simple Organic) ไปสู่โครงสร้างที่สลับซับซ้อนขึ้น (Complex Organic) และตัวแทนของสิ่งที่มีชีวิตที่มีโครงสร้างที่สลับซับซ้อนนี้ก็คือมนุษย์โฮโมเซเปียนส์นั่นเอง<sup>๑๖</sup>

ขณะเดียวกันแนวความคิดของนักมานุษยวิทยาในศตวรรษที่ ๑๙ ส่วนมากเชื่อว่ามนุษย์ทั้งปวงเป็นสิ่งมีชีวิตที่มีเหตุผลจึงพยายามหาทางปรับปรุงตนเองอยู่เสมอ ด้วยเหตุที่มนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติจึงย่อมพัฒนาไปตามกฎธรรมชาติ และกฎเกณฑ์นี้ควบคุมไปทั่วจักรวาลและไม่มี การเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา วิวัฒนาการย่อมเริ่มจากง่ายไปสู่ยาก จากความไม่เป็นระเบียบไปสู่ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งพัฒนาการนี้ย่อมเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับ “ความดีขึ้น” (Betterment) ด้วยเหตุนี้วิวัฒนาการจึงหมายถึงความเจริญก้าวหน้า การก้าวเดินไปสู่ความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ด้วย

#### ๒. ทฤษฎีการล่าหลังทางวัฒนธรรม

อ็อกเบอร์น (W.F.Ogburn) ผู้เสนอทฤษฎีวิวัฒนาการล่าหลัง (Cultural Lag theory) ในปี ค.ศ. ๑๙๓๐ เขาเป็นผู้หนึ่งที่นิยมเหตุผลทางวิทยาศาสตร์และเป็นบุคคลในกลุ่มหัวก้าวหน้า ในขณะนั้นอ็อกเบอร์นถือว่าการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมนำไปสู่ความก้าวหน้าของสังคมมนุษย์ โดยกล่าวว่า จะมีความล่าหลังเกิดขึ้นเสมอ โดยเฉพาะความล่าหลังทางวัฒนธรรมที่ไม่ใช่วัตถุ (Non-Material Culture) เขาถือว่าตัวการสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงก็คือการประดิษฐ์คิดค้นต่างๆ ทางวัตถุ รวมทั้งกระบวนการทางวิชาการ (Technological Process) ที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรม เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงในลักษณะนี้วัฒนธรรมก็จะมีปรับตัวสองส่วน

<sup>๑๖</sup> พชรินทร์ สิริสุนทร, แนวคิดและทฤษฎีด้านการพัฒนาสังคม, (พิษณุโลก : คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, ๒๕๔๗), หน้า ๒๗.

คือ ส่วนที่ปรับตัวเข้ากับฐานของวัฒนธรรมเดิมได้ทันที ( Adaptive Culture) เช่น การคิดรณนัต ขึ้นมาแทนธรม้า และส่วนที่ไม่สามารถปรับตัวตามไปได้ทันที เช่น จาริต ประเพณี ค่านิยม ที่อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงแต่ต้องใช้เวลา

ขณะเดียวกัน แม็ก เวเบอร์ (Max Weber) กลับเป็นคนหนึ่งที่โต้แย้งทฤษฎีความล้ำหลังทางวัฒนธรรมของอ็อกเบอร์น โดยเขาคิดว่าค่านิยมหรือหลักจริยธรรมบางอย่างทางศาสนาเป็นตัวการสำคัญที่ทำให้สังคมเปลี่ยนแปลงหรือไม่เปลี่ยนแปลงมากกว่าวัฒนธรรมทางวัตถุ ทั้งนี้เพราะความเจริญเติบโตของสังคมทุนนิยมเกิดจากจริยธรรมของศาสนานิกายโปรเตสแตนต์ และจริยธรรมหลายอย่างที่เกิดจากอิทธิพลของนิกายข้างต้นทำให้สังคมเปลี่ยนแปลงไป เช่น คำสอนที่ว่าจงพอใจที่จะขยันขันแข็ง ทำงานหนัก การอดออมทรัพย์ การเกียจคร้านเป็นบาป จนกลายเป็นที่มาและนำไปสู่การเจริญเติบโตของลัทธิทุนนิยมในที่สุด

### ๓. ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่

พาร์สันส์ (Talcott Parsons) ได้อธิบายว่า แม้ว่าตัวบุคคลมีการเปลี่ยนแปลงเสมอเนื่องจากกฎธรรมชาติของการเกิด แก่ เจ็บ ตาย การที่สังคมจะดำรงอยู่ต่อไปสังคมจะต้องมีโครงสร้างเพื่อทำหน้าที่สำคัญ เหมือนร่างกายของมนุษย์จะมีชีวิตอยู่ได้ก็ต้องมีอวัยวะต่างๆ ทำหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อให้สังคมเกิดการพัฒนาหรือเกิดความเจริญรุ่งเรืองยิ่งขึ้น เช่น จะต้องมีการให้กำเนิดและอบรมสมาชิกใหม่ที่จะมาแทนสมาชิกเก่า จะต้องมีการมอบอำนาจการปกครองให้บางคนเป็นผู้ใช้ จะต้องมีการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลไม่ให้เป็นอันตรายต่อความสงบสุขส่วนร่วม หรือจะต้องมีการแบ่งปันทรัพย์สินในสังคมระหว่างคนที่ม้อชีพและฐานะต่างๆ กัน ฯลฯ ซึ่งหน้าที่เหล่านี้ถือเป็นความจำเป็นของสังคมที่จะต้องสร้างสถาบันที่มีระเบียบกฎเกณฑ์กำหนดสิทธิหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลให้ปฏิบัติตาม เช่น ระบบการผลิต ระบบครอบครัว ระบบการเมือง การปกครอง ระบบความเชื่อทางศาสนา หรือการศึกษาอบรมที่ให้แก่สมาชิกของสังคม ฯลฯ

### ๔. ทฤษฎีความขัดแย้ง

ทฤษฎีการขัดแย้งเป็นทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมที่มีอิทธิพลมากในปัจจุบัน หลักการสำคัญของทฤษฎีนี้เน้นว่าตัวการสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงก็คือความขัดแย้งและความขัดแย้งทำให้เกิดความเจริญก้าวหน้าไปสู่ภาวะที่ดีขึ้น ถ้าสังคมไม่มีความขัดแย้งการเปลี่ยนแปลงอาจไม่เกิดขึ้น ความขัดแย้งนั้นมิได้มีอยู่เฉพาะทางสังคมเท่านั้นแต่เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นแม้แต่ในตัวของคนเราเองก็มีความขัดแย้ง นักปรัชญาและนักสังคมศาสตร์ในกลุ่มนี้เป็นต้นว่า คาร์ล มาร์กซ์ อธิบายว่า มนุษย์เป็นผู้เปลี่ยนแปลงสังคมและมนุษย์เปลี่ยนแปลงสภาพชีวิตของตนเองก็เพื่อเอาชนะธรรมชาติ ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลที่ว่าในขณะที่สัตว์ประเภทอื่นดำรงชีวิตอยู่ด้วยการปรับตัวเองให้เข้ากับสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ มนุษย์กลับเป็นสัตว์ประเภทเดียวที่สามารถเปลี่ยนแปลงธรรมชาติเพื่อประโยชน์ของมนุษย์เองโดยการผลิตปัจจัยต่างๆ เพื่อสนองความต้องการของตนเอง มาร์กซ์ ยังเน้นอีกว่าการขัดแย้งกันอย่างรุนแรงระหว่างชนสองชั้นเป็นเรื่องของผลประโยชน์ที่ไม่มีทางจะหลีกเลี่ยงได้ การต่อสู้ระหว่างทาสกับนาย ผู้ใต้ปกครองกับเจ้าผู้ครองแคว้น กรรมมาชนกับนายทุน ถือเป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่แสดงให้เห็นการขัดแย้งที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมอย่างเด่นชัด

## ๕. ทฤษฎีเทอมส์ (TERMS)

ทฤษฎีเทอมส์เป็นทฤษฎีที่ให้ความสำคัญกับชุมชน ให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางและเป็นหลักของการพัฒนา ประกอบด้วย T=Technology, E=Economy, R=Resources, M=Management, S= Socio-Cultural System ทั้งนี้เนื่องจากชุมชนเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างสรรค์และการบริหารจัดการในทุกๆ ด้าน ทั้งทางเทคโนโลยี เศรษฐกิจ ทรัพยากร การบริหารจัดการ รวมถึงเป็นศูนย์รวมทางสังคมและวัฒนธรรม นอกจากนี้ชุมชนยังเป็นเป้าหมายของการพัฒนา ชุมชนเป็นฐานรากสำคัญของการพัฒนาสังคม ฉะนั้นการให้ความสำคัญกับชุมชนจึงเป็นแนวคิดที่ถูกต้องเพราะจะทำให้สังคมเกิดความเข้มแข็ง ในขณะที่เดียวกันการให้ความสำคัญกับชุมชนยังเป็นเหมือนการให้ความสำคัญกับมนุษย์ที่อาศัยอยู่ในชุมชนนั้นด้วย ทั้งนี้เพราะมนุษย์ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของชุมชนและเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดการพัฒนาที่เข้มแข็ง มั่นคง และยั่งยืน<sup>๑๗</sup>

ขณะเดียวกันจากการศึกษาพบว่าทฤษฎีการพัฒนายังสามารถจำแนกออกได้ ๒ กลุ่มใหญ่ๆ ตามเงื่อนไขของเวลา กล่าวคือ ๑) กลุ่มทฤษฎียุคก่อนสมัยใหม่ (Pre-Modernization Era) และ ๒) กลุ่มทฤษฎียุคสมัยใหม่ (Modernization Era) ซึ่งทฤษฎีทั้ง ๒ กลุ่มมีวิวัฒนาการต่อเนื่องกันมาตามธรรมชาติของสังคม ลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งของทฤษฎีการพัฒนาทางด้านสังคมศาสตร์ คือการที่จะต้องได้รับการพิสูจน์ความถูกต้องได้ ( Falsify) ทุกเมื่อตามลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคม และไม่มีทฤษฎีการพัฒนาทางสังคมศาสตร์ทฤษฎีใดที่ยิ่งใหญ่จนสามารถให้คำอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมได้อย่างลึกซึ้งรอบด้าน ( Grand Theory) ดังนั้นจึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องติดตามหรือสร้าง (Deconstruct) ทำให้เป็นปัจจุบัน (Update) โดยรวมเอาทฤษฎีต่างๆ เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับปรากฏการณ์ทางสังคมให้ทันสมัยอยู่เสมอ<sup>๑๘</sup> อย่างไรก็ตามทฤษฎีบางทฤษฎีก็ยังคงมีอำนาจในการทำความเข้าใจและอำนาจในการอธิบายไว้ได้เป็นอย่างดี ถึงแม้ว่าจะถูกสร้างขึ้นและผ่านอดีตอันยาวนานมาแล้ว ดังจะเห็นได้ในรายละเอียดดังต่อไปนี้

### ๑) กลุ่มทฤษฎียุคก่อนสมัยใหม่ (Pre-Modernization Era)

๑.๑) ทฤษฎีแรกของการพัฒนา ( The First Development Theory) เกิดขึ้นจากต้นแบบเก่าดั้งเดิมของการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งกำหนดขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ ๑๘ โดย Adam Smith (อดัม สมิท) Adam Ferguson (อดัม เฟอ์กูสัน) และ John Millar (จอห์น มิลลา) ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของแนวความคิดเกี่ยวกับความก้าวหน้าในปัจจุบัน ทฤษฎีแรกของการพัฒนาดังกล่าวนี้ถือว่าวิถีของการยังชีพ (Mode of Subsistence) ในสังคมมนุษย์เป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องนำมาพิจารณาเพื่อกำหนดเงื่อนไขของการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม โดยอาศัยพื้นฐานของสังคมอังกฤษและสกอตแลนด์ในศตวรรษที่ ๑๘ เป็นกรอบการศึกษา ซึ่งนักวิชาการสามคนแรกคือ สมิท, เฟอ์กูสัน และมิลลา มีความเห็นร่วมกันว่าการเปลี่ยนแปลงในวิถีการยังชีพของสังคมอังกฤษและสกอตแลนด์มีอยู่ ๔ ขั้นตอนที่สำคัญ คือ

<sup>๑๗</sup> จ้านงค์ อดิวัฒนสิทธิ์, แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนา , (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๔๘), หน้า ๓๘-๔๐.

<sup>๑๘</sup> สนธยา พลศรี, ทฤษฎีและหลักการพัฒนาชุมชน, (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๔๓), หน้า ๕๔-๕๕.

- (๑) การล่าสัตว์และการรวมกลุ่ม
- (๒) วิถีชีวิตเรียบง่ายในชนบทและสงบแบบชานาหรือพวกเลี้ยงแกะ
- (๓) ตั้งหลักแหล่งทำการเกษตรเป็นอาชีพ
- (๔) การค้าขาย

สมิธ, เฟอร์กูสัน และมิลลา ยังทำนายด้วยว่าอารยธรรมด้านการพาณิชย์จะเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในสังคมที่เจริญก้าวหน้า และเป็นที่มาของการเปลี่ยนแปลงจากยุคป่าเถื่อนไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองเป็นขั้นตอน โดยถือว่าเป็นการพัฒนาที่สร้างความก้าวหน้าไปสู่จุดหมายปลายทางตามความปรารถนาของทุกสังคม

๑.๒) ทฤษฎีสัมัยอาณานิคม (Colonialism Theory) ตั้งแต่ก่อนสงครามโลกจนถึงระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สอง นักสังคมศาสตร์ได้ให้ความสนใจกับปัญหาทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศด้อยพัฒนาน้อยมาก ทั้งๆ ที่สภาพการณ์ต่างๆ ของประเทศเหล่านั้นยังด้อยพัฒนาและมีความแตกต่างกับประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างมากมาย ผู้ที่สนใจและทำการศึกษาคำดำรงชีวิตของคนในประเทศด้อยพัฒนาแล้วซึ่งส่วนใหญ่เป็นอาณานิคมนั้น ส่วนใหญ่มักจะเป็นพวกนักมนุษยวิทยาและนักชาติวิงศ์วิทยาที่สนใจในกลไกการทำงานของสังคมดั้งเดิมที่อยู่เป็นป่าบนภูเขา แนวความคิดหนึ่งที่น่าสนใจก็คือความเห็นพื้นฐานอันหนึ่งที่ยอมรับกันแล้วว่าเป็นสาเหตุของความด้อยการพัฒนาจากความเข้าใจว่าปัจจัยทางธรรมชาติจำนวนหนึ่งที่มีอยู่ตลอดเวลาโดยมีสามารถจะเอาชนะได้ แม้โดยมาตรการทางการเมืองก็ตาม ดังนั้นวิธีการทางทฤษฎีที่อธิบายตามแนวความคิดอันนี้จึงถือว่าเป็นทฤษฎีความด้อยพัฒนาไม่ใช่ทฤษฎีการพัฒนา ทั้งนี้เพราะเป็นทฤษฎีที่ไม่มีแนวทางหรือกลยุทธ์ที่จะเอาชนะความด้อยพัฒนาได้ ลักษณะสำคัญยิ่งของความเห็นพื้นฐานอันนี้คือทัศนคติทางอารมณ์ที่ว่าเชื้อชาติของตัวเองดีกว่าพวกอื่น ความสูงเด่นทางร่างกายและความเฉลียวฉลาดของคนผิวขาวในประเทศอุตสาหกรรมทั้งหลายถือว่ามีสิทธิที่จะปกครองดูแลประเทศของคนผิวอื่นๆ และด้วยเหตุผลอันนี้ดูเหมือนจะเป็นเครื่องมือที่สมบูรณ์มาก เพราะคนผิวอื่นไม่อาจจะเปลี่ยนแปลงผิวของตัวเองให้ขาวได้ พวกผิวขาวจึงใช้เหตุผลนี้เสริมสร้างอำนาจเพื่อปกครองอาณานิคมได้และยังใช้อ้างอิงได้ด้วยว่าพวกผิวขาวไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบทางศีลธรรมและทางการเมืองต่อความยากจนและความด้อยพัฒนาของคนผิวอื่นในประเทศอาณานิคม ทั้งยังอ้างต่อไปด้วยว่าเป็นภาระหน้าที่ของคนผิวขาวที่จะต้องมาคอยปกครองดูแลคนเหล่านั้นซึ่งไม่สามารถปกครองตนเองได้<sup>๑๙</sup>

## ๒) กลุ่มทฤษฎียุคสมัยใหม่ (Modernization Era)

ในยุคสมัยใหม่มีทฤษฎีที่เกี่ยวกับการพัฒนาเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก เป็นต้นว่า ๑) ทฤษฎีการทำให้ทันสมัย (Modernization Theories) ประกอบด้วย ทฤษฎีการแปลงรูป (Transformation Theory) ทฤษฎีการแก้ปัญห (Solution Theory) ทฤษฎีการสะสมทุน (Capital Accumulation Theory) ทฤษฎีแรงผลักดันเพื่อการพัฒนา (Big Push Theory) ทฤษฎีการเจริญเติบโตอย่างสมดุล (Theory of Balance Growth) และ๒) ทฤษฎีจักรวรรดินิยม (Imperialism Theories) ที่มีทฤษฎี

<sup>๑๙</sup> บัณฑร อ่อนคำ และวิริยา น้อยวงศ์, ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาชนบท : ประสบการณ์ของประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : ภาควิชาการพัฒนารัฐบาลชนบทและสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓), หน้า ๗๐-๗๓.

การพึ่งพา (Dependency Theory) และทฤษฎีความด้อยพัฒนา (Underdevelopment Theory) เป็นเครื่องชี้วัด<sup>๒๐</sup>

กล่าวโดยสรุป ทฤษฎีของการพัฒนานั้นมีแนวคิดมุมมองที่สะท้อนและเชื่อมโยงให้เห็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในเชิงวิวัฒนาการหรือการเปลี่ยนแปลง ทั้งในเรื่องของรูปลักษณะ อัตลักษณ์ ความเชื่อ ค่านิยม โยงไปจนถึงกระบวนการทัศน์ทางวิชาการที่เปลี่ยนแปลงจากความเชื่อเชิงสัญชาติญาณหรืออาจจะเป็นเชิงไสยศาสตร์ก้าวข้ามไปสู่พหุแดนความรู้เชิงวิทยาศาสตร์ ที่อาศัยการค้นคว้าทดลองเพื่อค้นหาคำตอบ ขณะเดียวกันอาจผูกโยงไปเกี่ยวเนื่องการกระบวนการทัศน์ในการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมระหว่างชนเผ่าที่มีการจำแนกให้เห็นถึงความศิวาลัยกับความด้อยพัฒนาหรือความล้าหลัง นอกจากนี้ยังมีแนวความคิดผูกพันเชื่อมโยงไปถึงกรอบแห่งบทบาทหน้าที่อันเกิดจากระบบและกลไกเชิงโครงสร้างทางสังคมที่จำเป็นจะต้องประโยชน์สุขให้เกิดขึ้นกับพื้นที่และตอบสนองความต้องการที่ไม่มีที่สิ้นสุดของมนุษย์ ถึงแม้บางครั้งอาจเกิดปรากฏการณ์แห่งความขัดแย้งเกิดขึ้น แต่หากมองผลในเชิงบวกจะพบว่าในทุกๆ มิติของความขัดแย้งก็มักจะเกิดกระบวนการสร้างสรรค์หรือพัฒนาเกิดขึ้นเป็นสิ่งที่คู่กัน และสุดท้ายยังนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางชุมชน สังคม และประเทศชาติได้ด้วย

#### ๒.๑.๔ การพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน

ในรอบหลายสิบปีที่ผ่านมาผู้คนทั่วโลกต่างได้ประจักษ์ชัดถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาที่ไม่มีวิสัยทัศน์ เป็นการพัฒนาที่เกิดขึ้นแบบชั่วคราวช่วยยาม ขาดซึ่งความยั่งยืนถาวร และถือเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในทุกประเทศจนส่งผลกระทบต่อทุกคนเกี่ยวข้องในโครงการ ขณะเดียวกันยังก่อให้เกิดความเสียหายและความเดือดร้อนแก่มนุษยโลกทุกคน ทั้งนี้ผลที่เกิดขึ้นไม่เพียงแต่แสดงออกถึงความไม่คุ้มค่าในเม็ดเงินงบประมาณที่ลงทุนไปเท่านั้น หากแต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นในบางโครงการยังก่อให้เกิดภาวะวิกฤตติดตามานานับประการ บางส่วนยังเป็นที่มาของมหันตภัยหรือภัยพิบัติต่อมวลมนุษยชาติ สุดท้ายจึงเป็นมูลเหตุที่ทำให้หลายประเทศในโลกนี้หันมาให้ความสนใจและให้ความสำคัญในมิติและการสร้างสรรค์ที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในที่สุด

พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต)<sup>๒๑</sup> ได้ให้มุมมองต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืนมีลักษณะที่เป็นบูรณาการ (Integrated) คือทำให้เกิดเป็นองค์รวม (Holistic) หมายความว่า องค์ประกอบทั้งหลายที่เกี่ยวข้องจะต้องมาประสานกันครบองค์ และมีลักษณะอีกอย่างหนึ่งคือมีดุลยภาพ (Balance) หรือพูดอีกนัยหนึ่ง คือ การทำให้กิจกรรมการดำเนินชีวิตของมนุษย์สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของธรรมชาติขณะเดียวกันหัวใจของการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นประกอบด้วยคำศัพท์ที่นำมาจับคู่กัน ๒ คู่ คือ การพัฒนา (Development) กับสิ่งแวดล้อม (Environment) และเศรษฐกิจ (Economy) กับนิเวศวิทยา (Ecology) โดยเห็นว่าควรให้ความเจริญทางเศรษฐกิจอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมซึ่งหมายความว่าต้องให้การพัฒนาหรือความเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นอยู่ในภาวะที่สิ่งแวดล้อมรองรับไหวหรือว่าเจริญไปโดยไม่รังแกธรรมชาติด้วย

<sup>๒๐</sup> อภิชาติ พันธเสน, แนวคิด ทฤษฎีและและภาพรวมของการพัฒนา, (กรุงเทพมหานคร : อัมรินทร์พรินต์ติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง, ๒๕๓๙), หน้า ๔๐.

<sup>๒๑</sup> พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต), การพัฒนาที่ยั่งยืน, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโกมลคีมทอง, ๒๕๔๑). หน้า ๗๐.

สำหรับหลักการพัฒนายั่งยืนนั้นจากการศึกษาพบว่า ปรัชญา แนวคิด หรือทฤษฎีที่สำคัญและมีความเกี่ยวข้องหรือสอดคล้องที่ก่อให้เกิดการพัฒนายั่งยืนที่น่าสนใจ เป็นต้นว่า แนวคิดแห่งการพัฒนาที่ยึดถือความสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือที่เรียกว่า “ปรัชญาสีเขียว” (Green Philosophy)<sup>๒๒</sup> ที่ยึดหลักสำคัญ ๔ ประการ คือ

๑. การคำนึงถึงอนาคตของชาติและของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากกว่าการคิดถึงการใช้ประโยชน์เฉพาะหน้า

๒. ต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม เห็นความเสมอภาคเท่าเทียมและการใช้ชีวิตร่วมกันอย่างสันติสุข

๓. ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน ปฏิเสธการรวมศูนย์อำนาจ และส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างเต็มที่

๔. ดำรงมั่นตามปรัชญาอหิงสธรรม ปฏิเสธการใช้ความรุนแรงทุกชนิดและทุกรูปแบบ โดยเฉพาะการกดขี่ ช่มเหง ชูตรีต ครอบงำ และการทำให้เกิดความแตกแยก

ขณะเดียวกันการพัฒนาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ( Sufficiency Economy Philosophy) ที่องค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชพระราชทานแก่ปวงชนชาวไทย ก็ถือเป็นอีกหลักการหนึ่งของการพัฒนายั่งยืน ทั้งนี้เพราะปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญาที่ชี้แนวทางในการดำเนินชีวิตของบุคคล ครอบครัว สังคม และประเทศชาติให้เป็นไปด้วยความสมดุล ดังใจความตอนหนึ่งของพระราชดำรัสที่พระราชทานเนื่องในวโรกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๐ ณ ศาลาดุสิดาลัย สวนจิตรลดา พระราชวังดุสิต<sup>๒๓</sup> ความว่า

...เศรษฐกิจแบบพอมีพอกิน แบบพอมีพอกิน หมายความว่า อุ่มชูตัวเองได้ให้มีพอเพียงกับตัวเอง อันนี้ก็เคยบอกว่าคุณพอเพียงนี้ไม่ได้หมายความว่าทุกอย่างครบครัน จะต้องผลิตอาหารของตัวเอง จะต้องทอผ้าใส่เอง อย่างนั้นมันเกินไป แต่ว่าในหมู่บ้านหรือในอำเภอจะต้องมีความพอเพียงพอสมควร บางสิ่งบางอย่างที่ผลิตได้มากกว่าความต้องการก็ขายได้ แต่ขายในที่ไม่ห่างไกลเท่าไร ไม่ต้องเสียค่าขนส่งมาก...

ต่อมาเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๑ เนื่องในวโรกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา ณ ศาลาดุสิดาลัย สวนจิตรลดา พระราชวังดุสิต พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ยังได้พระราชทานขยายความเพิ่มเติมในเรื่องปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง<sup>๒๔</sup> อีกว่า

...เมื่อปีที่แล้วตอนพูด “พอเพียง” แปลในใจแล้วก็ได้พูดออกมาด้วยว่า จะแปลเป็น Self-Sufficiency (พึ่งตนเอง) ถึงได้บอกว่าพอเพียงแก่ตนเอง แต่ความจริงเศรษฐกิจพอเพียงนี้กว้างขวางกว่า Self-Sufficiency คือ Self-Sufficiency นั้นหมายความว่า ผลิตอะไรที่มีพอที่จะใช้ไม่ต้องไปขอซื้อคนอื่นอยู่ได้ด้วยตนเอง (พึ่งตนเอง) แต่พอเพียงนี้มีความหมายกว้างขวางยิ่งกว่านี้อีก คือคำว่า พอ ก็เพียงพอ

<sup>๒๒</sup> ฉลอง โชติกะคาม, การพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน, (กรุงเทพมหานคร : เซ็นเตอร์ ดิสคัฟเวอรี, ๒๕๔๒), หน้า ๔๑.

<sup>๒๓</sup> จานงค์ อติวัฒน์สิทธิ์, แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนา, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๔๘), หน้า ๔๑.

<sup>๒๔</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๒.



เพียงนี้ก็พอ ดังนั้นเอง คนเราถ้าพอในความต้องการก็มีความโลภน้อย ก็เบียดเบียนคนอื่นน้อย ถ้าทุกประเทศมีความคิดอันนี้ไม่ใช่เศรษฐกิจ มีความคิดว่าอะไรก็พอเพียง หมายความว่าพอประมาณไม่สุดโต่ง ไม่โลภอย่างมาก คนเราก็อยู่เป็นสุข พอเพียงนี้อาจจะมีมาก อาจจะมีของหรูหราก็ได้แต่ว่าต้องไม่เบียดเบียนคนอื่น ต้องให้พอประมาณตามอัตภาพ พูดจาก็พอเพียง ทำอะไรก็พอเพียง ปฏิบัติตนก็พอเพียง... ฉะนั้นความพอเพียงนี้ก็แปลว่า ความพอประมาณ และ ความมีเหตุมีผล...

ในเรื่องนี้ ดร.สุเมธ ตันติเวชกุล เลขาธิการมูลนิธิชัยพัฒนา ได้กล่าวสรุปไว้ว่า เศรษฐกิจพอเพียง คือ เศรษฐกิจที่สามารถอุ้มชูตัวเองได้ให้มีความพอเพียงกับตนเอง ( Self-Sufficiency) อยู่ได้โดยไม่เดือดร้อน ทั้งนี้ต้องสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจของตนเองให้ดีเสียก่อน กล่าวคือ ให้ตนเองสามารถอยู่ได้อย่างพอกินพอใช้ มิได้มุ่งหวังที่จะสร้างความเจริญหรือยกเศรษฐกิจให้เจริญอย่างรวดเร็วแต่เพียงอย่างเดียว<sup>๒๕</sup> ขณะเดียวกันในมุมมองนักวิชาการทางพระพุทธศาสนา พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต) ได้กล่าวถึงการพัฒนาคณะปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ว่า สามารถมองได้ ๒ ด้าน กล่าวคือ มองด้านวัตถุวิสัย ( Objective) กับมองด้านจิตวิสัย ( Subjective) การมองด้านวัตถุวิสัยเป็นการมองภายนอก คือ ต้องมีกิน มีใช้ มีปัจจัยสี่เพียงพอแก่อัตภาพ ใกล้เคียงกับคำว่าพึ่งตนเองได้ในทางเศรษฐกิจ ส่วนการมองด้านจิตวิสัยนั้นเป็นการมองให้ลึกถึงจิตใจภายใน กล่าวคือ คนจะมีความรู้สึกเพียงพอไม่เท่ากัน บางคนมีเป็นล้านก็ไม่พอ ขณะที่บางคนมีนิดเดียวก็พอ ถือเป็น การเพียงพอทางจิตใจ<sup>๒๖</sup>

ทั้งนี้ยังสอดคล้องกับแนวความคิดของ ประเวศ วะสี ที่ได้ให้มุมมองเกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียงว่า ไม่ได้แปลว่าไม่ได้เกี่ยวข้องกับใคร ไม่ค้าขาย ไม่ส่งออก ไม่ผลิตเพื่อคนอื่น ไม่ทำเศรษฐกิจมหภาค หากแต่ความพอเพียงนั้นหมายถึงความพอเพียงในสิ่งเหล่านี้อย่างน้อย ๗ ประการ ได้แก่ ๑) พอเพียงสำหรับทุกคน ทุกครอบครัว ไม่ใช่เศรษฐกิจแบบทอดทิ้งกัน ๒) มีจิตใจพอเพียงทำให้รักและเอื้ออาทรคนอื่นได้ ๓) มีสิ่งแวดล้อมที่พอเพียงมีการอนุรักษ์และเพิ่มพูนสิ่งแวดล้อมให้สามารถยังชีพหรือทำมาหากินได้ ๔) มีชุมชนที่เข้มแข็งพอเพียงโดยเกิดจากการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งเพื่อแก้ไข ปัญหาหรืออุปสรรค ๕) มีปัญหาพอเพียงเพื่อความยืดหยุ่นหรือปรับตัวได้อย่างต่อเนื่อง ๖) มีชีวิตที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานวัฒนธรรมที่พอเพียงและสัมพันธ์กับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ลงตัว และ ๗) มีความมั่นคงในชีวิตแบบพอเพียงไม่วูบวาบ มีความเข้มแข็งที่อยู่บนพื้นฐานความสมดุล<sup>๒๗</sup>

สำหรับกรอบความคิดในการพัฒนาที่ยั่งยืนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงจะยึดหลักการสำคัญ คือ ๓ ห่วง ๒ เงื่อนไข ๓ ระดับ กล่าวคือ ๑) หลักความพอประมาณ คือ การยึดหลักการพัฒนาที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความพอดี ไม่มากเกินไปและไม่น้อยเกินไปในมิติต่างๆ ๒) หลักความมีเหตุผล คือ การคิดและตัดสินใจในทุกโครงการที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาจะต้องตั้งอยู่บน

<sup>๒๕</sup> คณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, สำนักงาน, เศรษฐกิจพอเพียง, (กรุงเทพมหานคร : ๒๑ เซ็นจูรี, ๒๕๔๗), หน้า ๑๕.

<sup>๒๖</sup> พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต), การพัฒนาที่ยั่งยืน, พิมพ์ครั้งที่ ๘, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโกลด์คิมทอง, ๒๕๔๔). หน้า ๗๙-๘๐.

<sup>๒๗</sup> ประเวศ วะสี, เศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม แนวทางการพลิกฟื้นเศรษฐกิจสังคม, พิมพ์ครั้งที่ ๗, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิหมอชาวบ้าน, ๒๕๔๔), หน้า ๔-๕.

พื้นฐานความมีเหตุมีผลที่สามารถยอมรับได้ ๓) หลักการมีภูมิคุ้มกัน คือ การพัฒนาที่จะเกิดขึ้นนั้น จะต้องเป็นการพัฒนาที่สามารถทนต่อแรงเสียดทานหรือผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ทั้งนี้บางครั้งอาจรุนแรงถึงขั้นเป็นเหตุให้สูญเสียเอกลักษณ์ อัตลักษณ์ ค่านิยม ระบบคุณธรรม จริยธรรม หรือวัฒนธรรมที่ดีงาม ๔) เงื่อนไขความรู้ คือ ในการพัฒนาที่จะเกิดความยั่งยืนนั้นจำเป็นต้องอาศัยความรู้ รอบคอบ ระมัดระวัง มีสติปัญญาที่จะนำเอาหลักวิชาการต่างๆ มาใช้ในการวางแผนและดำเนินการในทุกขั้นตอนเพื่อให้เกิดความพอประมาณ ความมีเหตุมีผล และมีภูมิคุ้มกัน ๕) เงื่อนไขคุณธรรม คือ ในการพัฒนาที่จะเกิดความยั่งยืนนั้นจำเป็นต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต มีความมานะพากเพียร มีความขยัน มีความอดทน และมีการแบ่งปัน เอื้อเฟื้อ เผื่อแผ่ซึ่งกันและกันในสังคม ๖) เน้นการพัฒนาให้เกิดขึ้นในระดับบุคคลและระดับครอบครัวซึ่งเป็นสถาบันฐานรากที่สำคัญให้เกิดความสมดุล ๗) เน้นพัฒนาระดับองค์กรและชุมชนซึ่งเป็นสถาบันที่มีความสำคัญที่สูงขึ้นจากระดับบุคคลและครอบครัว เพื่อก่อให้เกิดองค์กรหรือชุมชนพอเพียงที่ความมั่นคง และสุดท้าย ๘) เน้นพัฒนาในระดับสังคมหรือประเทศชาติเพื่อก่อให้เกิดสังคมและประเทศชาติแห่งความพอเพียงซึ่งเป็นเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งนี้ผลสะท้อนทางความยั่งยืนที่จะเกิดขึ้นหากมีการพัฒนาตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงนั้นจะส่งผลให้

๑. ชุมชนและสังคมเกิดความเข้มแข็งเนื่องจากมีรากฐานที่ดี
๒. เกิดการลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำทางสังคมและการเอาใจเปรียบซึ่งกันและกัน
๓. ชุมชนและสังคมพึ่งพาตนเองได้ ชุมชนอยู่รอดสังคมก็อยู่รอด
๔. เกิดการใช้ชีวิตตามหลักทางสายกลาง (มีภูมิมาปฏิบัติ)

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาที่ยั่งยืนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นการพัฒนาที่มีแนวทาง หลักการ หรือปรัชญาที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความพอดี พอประมาณ ไม่มากเกินไป ไม่น้อยไป ตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความพอดี สามารถที่จะดำเนินการหรือขับเคลื่อนการพัฒนาอยู่บนพื้นฐานของความมีเหตุมีผล คิดและตัดสินใจในทุกกระบวนการอย่างมีเหตุมีผลที่บุคคล ครอบครัว ชุมชน สังคมและประเทศชาติยอมรับได้ โดยมีภูมิคุ้มกันที่ดี ที่เข้มแข็ง และพร้อมที่จะยืนหยัดต่อแรงเสียดทานหรือกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ด้วยการอาศัยความรู้ รอบคอบ ระมัดระวัง มีการใช้สติปัญญา มาวางแผนและดำเนินการในทุกขั้นตอน เพื่อให้เกิดความพอประมาณ ความมีเหตุมีผล มีภูมิคุ้มกัน และที่สำคัญในการพัฒนาใดๆ ก็ตามจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยเงื่อนไขทางคุณธรรมมาสนับสนุน ไม่ว่าจะเป็นความซื่อสัตย์สุจริต ความมานะพากเพียร ความขยัน ความอดทนอดกลั้น และการเอื้อเฟื้อ เผื่อแผ่ แบ่งปัน ห่วงหา อาทร หรืออาจจะเปี่ยมไปด้วยความมีเมตตา กรุณา มุชิตา และอุเบกขาตามหลักพรหมวิหารธรรมต่อกันและกันในสังคม ซึ่งจะส่งผลให้ระดับบุคคลหรือครอบครัว ระดับชุมชน หรือระดับสังคมประเทศชาติเกิดความผาสุก มั่นคง และยั่งยืนในที่สุด

## ๒.๒ การจัดการชุมชน (Community Management)

ชุมชนหมายถึงสถานภาพ สภาพการณ์ หรือสถานที่ซึ่งคนหลายๆ คน หลากๆ ครอบครัวยุบรวมตัวกันและอยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมเดียวกัน โดยมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องทางความเป็นเครือญาติ ความเป็นพี่เป็นน้อง การมีเชื้อชาติ ศาสนา ประเพณี วัฒนธรรมที่เหมือนกันหรือคล้ายกัน รวมถึงการมีหน้าที่การงาน อุดมการณ์ หรือสิ่งต่างๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่ยึดโยงซึ่งกันและกัน ลักษณะของชุมชนสามารถแบ่งได้ดังนี้ ๑) แบ่งสภาพการเมือง การปกครอง เช่น หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัดหรือภาค ๒) แบ่งตามลักษณะอาชีพการงาน เช่น ชาวไร่ ชาวนา ชาวประมง ช่างนา ช่างรถจักรยาน นักธุรกิจ อุตสาหกรรม ฯลฯ ๓) แบ่งตามสภาพภูมิอากาศ เช่น ชาวตะวันออก ชาวตะวันตก ชาวเอเชีย ยุโรป หรือชาวเล ชาวเขา ๔) แบ่งตามเขตพื้นที่ เช่น ชุมชนเมือง ชุมชนชนบท ๕) แบ่งตามสภาพพิเศษอื่นๆ เช่น ชุมชนไทยพุทธ ไทยมุสลิม คนไทยเชื้อสายจีน

ชุมชนเข้มแข็ง คือ ชุมชนที่มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ชุมชนที่ช่วยตัวเองได้หรือพึ่งพาตัวเองได้ในด้าน ๑) สติปัญญา ความรู้ ความสามารถ ๒) ด้านเศรษฐกิจ ฐานะการเงิน การประกอบอาชีพ ๓) ด้านการปกครองดูแลตนเอง ดูแลกันเอง ด้านความปลอดภัย ด้านความสงบสุข ๔) ด้านสาธารณสุข คุณภาพชีวิต ปลอดภัยโรคภัยไข้เจ็บ ๕) ด้านสาธารณูปโภค เช่น ถนน ประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ ๖) ด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ปลอดภัยหามลภาวะ ๗) ด้านขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม คุณธรรม จริยธรรม ศาสนธรรม และมนุษยธรรม<sup>๒๘</sup>

### ๒.๒.๑ ชุมชนกับต้นทุนทางสังคม

การบริหารจัดการเพื่อความเป็นชุมชนเข้มแข็งสามารถทำได้โดย ๑) การจัดตั้งกลุ่ม ๒) การประชุมร่วมคิด ต้องพบปะ ประชุม แบบมีส่วนร่วม ๓) สร้างจิตอุดมการณ์ ต้องร่วมกันปลูกฝังอุดมการณ์และจิตสำนึก ๔) ต้องทำงานเป็นเครือข่าย ต้องขยายเครือข่ายทั้งแนวดิ่งและแนวราบ ๕) ต้องเคลื่อนไหวอยู่เสมอ ต้องมีกิจกรรมและกิจกรรมร่วม ๖) นำเสนอแนวทางว่าอะไรดี ไปทางไหนอะไรถูกผิด ๗) สร้างอำนาจต่อรอง เราต้องกำหนดและสร้างอำนาจต่อรองได้

หลักการพัฒนาและจัดการชุมชนต้องพัฒนาจาก ๕ หลัก ๕ ฐาน ๕ การพัฒนา และ ๕ กรอบกลุ่มคิด อันได้แก่ ๕ หลัก คือ หลักความเข้าใจ หลักการเข้าถึง หลักการมีส่วนร่วม หลักการบูรณาการ และหลักความสมดุล ๕ ฐาน คือ ฐานทรัพยากร ฐานวิชาการ ฐานคุณธรรม ฐานวัฒนธรรม และฐานคุณค่าบรรทัดฐานร่วม ๕ การพัฒนา คือ การพัฒนาคน การพัฒนาระบบ การพัฒนาเทคโนโลยี การพัฒนาองค์การหน่วยงาน และการพัฒนาสภาพบรรยากาศการทำงาน ๕ กรอบกลุ่มคิด คือ กลุ่มปรัชญาแนวคิดหลัก กลุ่มนโยบายเป้าหมายและทิศทาง กลุ่มอุดมการณ์จิตสำนึก กลุ่มวิสัยทัศน์ ปณิธาน พันธกิจ และกลุ่มยุทธศาสตร์ ยุทธวิธี กลยุทธ์ แผนแม่บท แผนปฏิบัติการ และการติดตามประเมิน โดยมีกระบวนการพัฒนาที่สำคัญคือจะต้องมีการ ๑) การศึกษาหาข้อมูล ๒) การอนุรักษ์ ๓) การปรับตัว ๔) การปรับปรุง ๕) การเปลี่ยนแปลง ๖) การแข่งขัน ๗) การต่อสู้ ๘) การแก้ไข ๙) การพัฒนา ในส่วนของหลักการบริหารจัดการชุมชนนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องประกอบไป

<sup>๒๘</sup> อรรถ จิตตะเสโน และคณะ, หลักการและวิธีการบริหารชุมชน, (จังหวัดสงขลา : โครงการวิจัยและพัฒนาตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงสู่สภาวะองค์กรวม, ๒๕๔๖).

ด้วย ๑) การบริหารนโยบาย ระบบ รูปแบบ หลักการ หรือวิธีการ ๒) การบริหารการเงิน ๓) การบริหารคน ๔) การบริหารตนเอง ๕) การบริหารเวลา ๖) การบริหารทรัพยากร โดยยึดทฤษฎีการบริหารที่สำคัญคือจะต้องมี ๑) การวางแผน (Planning) ๒) การจัดองค์การ (Organization) ๓) การรับคนเข้าทำงาน (Staffing) ๔) การสั่งการ (Directing) และ ๕) การควบคุม (Controlling)

แนวคิดชุมชนในมุมมองของนักคิดตะวันตกจาก ๓ แหล่งข้อมูลคือของ Robert D. Putnam, Jame S. Coleman และ The World Bank<sup>๒๙</sup> สรุปสาระร่วมที่สำคัญที่เป็นองค์ประกอบของชุมชนได้ว่า ชุมชนเป็นระบบความสัมพันธ์ทางสังคมบนพื้นฐานขององค์ประกอบที่สำคัญ ๓ ประการ คือ

๑. ความไว้วางใจ (Trust)

๑) ความไว้นือเชื่อใจ

๒) การช่วยเหลือกัน/ความร่วมมือร่วมใจ

๓) ความเอื้ออาทร

๒. บรรทัดฐานของการพึ่งพาอาศัย (Norms of Reciprocity)

๑) กฎกติกาเพื่อสร้าง / ควบคุมการพึ่งพาอาศัยกัน

๒) การถ่ายทอด / อบรม / สั่งสอน / สนับสนุนให้เกิดการพึ่งพาอาศัยกัน

๓) สร้างความตระหนักในผลประโยชน์ร่วมกัน และความคาดหวังในการพึ่งพาอาศัย

กันทั้งในปัจจุบันและอนาคต

๓. เครือข่ายความเป็นพลเมืองเพื่อส่วนรวม (Networks of Civic Engagement)

๑) เครือข่ายทางสังคม

(๑) การรวมกลุ่ม / เครือข่ายเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ร่วมกัน

(๒) การติดต่อสื่อสารปฏิสัมพันธ์

(๓) ข้อมูลข่าวสาร / ความรู้

(๔) ประสบการณ์

(๕) ผลประโยชน์

(๖) ความกระตือรือร้นเพื่อส่วนรวมซึ่งเป็นความรู้สึกร่วมกันที่จำเป็นต้องทำ

๒) ระบบความสัมพันธ์แนวราบ มีการติดต่อสัมพันธ์กันในลักษณะดังนี้

(๑) ไม่เป็นทางการ

(๒) ไม่ยึดถือสถานภาพ หรือตำแหน่งอย่างเคร่งครัด

(๓) โปร่งใส / เปิดเผย

ชุมชนในบริบทสังคมไทยภายใต้กรอบคิดของโครงการเพื่อการลงทุนทางสังคมเนื่องจากทุนทางสังคมที่มีอยู่ตามชุมชนในสังคมไทย ถือเป็นฐานชีวิตที่คนรุ่นก่อนสะสมไว้ให้เป็นพลังร้อยรัดจิตใจของคนในชุมชนให้เป็นหนึ่งเดียวกัน ทุนทางสังคมเหล่านี้มีอยู่หลากหลายในสังคมไทยซึ่งถือได้ว่าเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดทุนทางสังคมได้ดังนี้

<sup>๒๙</sup> Putnam D. Robert, *Bowing Alone: The Collapse and Revival of American Community*, (Touchstone Rockefeller Center: New York, 2000), p. 169.

๑. วัฒนธรรมชุมชน เป็นสิ่งซึ่งผูกพันแนบแน่นกับวิถีชีวิตของคนในชุมชน เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงวิถีคิด การมองโลก ความเชื่อ และจิตสำนึกที่สัมพันธ์กับบุคคลในระดับปัจเจกบุคคล ชนเผ่าและเชื้อชาติ ได้แก่ ความเชื่อในสิ่งศักดิ์สิทธิ์ พิธีกรรม และประเพณีต่าง ๆ ในบาง พื้นที่ความเชื่อในสิ่งศักดิ์สิทธิ์มีส่วนในการช่วยรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ และแหล่งน้ำไว้ได้อย่างสมบูรณ์

๒. กฎเกณฑ์ ระเบียบปฏิบัติ จารีต ประเพณี อันเป็นลักษณะเฉพาะอย่างของท้องถิ่นที่หล่อหลอมมาจากประสบการณ์ของคนรุ่นหนึ่งไปสู่คนอีกรุ่นหนึ่งเป็นสำนึกร่วมของคนในชุมชน ที่มุ่งสร้างระบบขึ้นมาเพื่อดูแลควบคุมชุมชนให้ดำเนินชีวิตไปตามระบบคุณค่าและระบบคิดของคนชุมชนนั้น ๆ เช่น กฎของการแบ่งปันน้ำ

๓. ภูมิปัญญาท้องถิ่น และกระบวนการเรียนรู้ที่ชุมชนสั่งสมมา เช่น ภูมิปัญญา ด้านการเกษตร การแพทย์พื้นบ้าน ศิลปหัตถกรรม และการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ องค์กรเหล่านี้ ก่อเกิดจากประสบการณ์ที่ละเอียดลึกซึ้งซึ่งแนบแน่นกับธรรมชาติอย่างแยกไม่ออก

๔. ระบบกรรมสิทธิ์ และการจัดการทรัพยากรของชุมชน อันได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ที่ตกทอดมาจากบรรพบุรุษ ที่ต้องปกป้อง บำรุงรักษา ทั้งแหล่งน้ำ ผืนดิน ผืนป่า แร่ธาตุ ที่เกี่ยวข้องกันกับวิถีแห่งการดำรงชีวิตของชุมชนเกษตรกรรม ส่วนโบราณสถานโบราณวัตถุ มีความหมายในด้านจิตใจที่สำนึกผูกพันในเชิงประวัติศาสตร์มากกว่าความหมายในเชิงธุรกิจ

๕. ระบบความสัมพันธ์ ของคนในชุมชนที่มีลักษณะของครอบครัวเครือญาติ มีความเอื้ออาทร เอื้อเฟื้อ เผื่อแผ่

๖. ทรัพยากรบุคคล ซึ่งเป็นกำลังสำคัญในการสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง แบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ

๑) ผู้นำชาวบ้าน พระ ผู้อาวุโส ผู้นำเกษตรกร ปราชญ์ชาวบ้าน เหล่านี้มีความสำคัญในกระบวนการเรียนรู้ของชาวบ้าน การเสริมสร้างภูมิปัญญาท้องถิ่น และการพึ่งตนเองอันเป็นเงื่อนไขของความเข้มแข็งของชุมชน

๒) กลุ่มองค์กรชุมชนที่ดำเนินกิจกรรมสาธารณะ เป็นกลุ่มที่รวมกันเป็น กลุ่มนักรบ กลุ่มอาชีพ กลุ่มศาสนา เพื่อทำกิจกรรมอันเกิดประโยชน์แก่ชุมชน เช่น กลุ่มแม่บ้านทอผ้า กลุ่มเยาวชนต้านยาเสพติด กลุ่มหมอพื้นบ้าน คณะกรรมการรักษาป่าต้นน้ำ องค์กรชุมชนเหล่านี้เป็นกลุ่มในภาคประชาชนที่สามารถขยายเครือข่ายให้กว้างขวางและเข้มแข็งได้ต่อไป

จากการศึกษาชุมชนในมุมมองของสำนักงานกองทุนเพื่อสังคมจะเห็นได้ว่าคำว่าชุมชนมีความหมายครอบคลุมไปในหลายๆ บริบท เช่น ในเรื่องของวัฒนธรรม ได้แก่ เรื่องของภูมิปัญญา ประเพณี ความเชื่อ กฎเกณฑ์ จารีต หรือเรื่องของความเป็นชุมชน ได้แก่ ระบบความสัมพันธ์ของคนในชุมชน ความมีน้ำใจ ความเอื้ออาทร การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน รวมทั้งเรื่องขององค์กรประชาชน เครือข่าย ผู้นำ เป็นต้น

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)<sup>๓๐</sup> ได้ให้ความสำคัญกับทุนทางสังคม โดยได้กำหนดเป็นวาระแห่งชาติ ๔ เรื่อง คือ ๑) การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ๒) การแก้ปัญหาความยากจน ๓) การพัฒนาที่ยั่งยืน และ ๔) ทุนทางสังคม ซึ่งมีความเชื่อมโยงสนับสนุนกันและกัน เพื่อพัฒนาสมรรถนะของประเทศและยกระดับคุณภาพชีวิตโดยถ้วนหน้า ซึ่งเป็นที่ตระหนักดีว่าประเทศไทยมีทุนทางสังคมที่หลากหลาย โดยสะท้อนให้เห็นชัดเจนในช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจว่ามีส่วนช่วยค้ำกันคนไทยอย่างเหมาะสม จะช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศให้ก้าวเข้าสู่สังคมเศรษฐกิจฐานความรู้ได้อย่างรู้เท่าทันและนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนได้ โดยที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้จัดทำยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาสังคม โดยระดมความคิดจากผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ เพื่อประมวลองค์ความรู้เกี่ยวกับแนวคิดทุนทางสังคม และจากผลการระดมความคิดได้ผลสรุปเกี่ยวกับกรอบแนวคิดชุมชนในบริบทสังคมไทย ทั้งนี้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ให้ความหมายของชุมชนว่าหมายถึง การรวมตัว ร่วมคิด ร่วมทำ เพื่อก่อให้เกิดผลรวมของสิ่งดีงามต่างๆ ที่มีอยู่ในสังคม ทั้งในส่วนที่ได้จากการสั่งสมและต่อยอด รวมถึงการรวมตัวของคนที่มีความรู้ เพื่อสร้างประโยชน์ต่อส่วนรวมบนพื้นฐานของการไว้วางใจ เชื่อใจ สายใยแห่งความผูกพันและวัฒนธรรมที่ดีงาม และองค์ประกอบ ๓ ด้านที่ทำให้เกิดทุนทางสังคมในชุมชนได้แก่

๑. ทุนมนุษย์ หมายถึง คนที่มีคุณภาพ เป็นคนเก่ง คนดี คนเสียสละ มีความรู้ สติปัญญา และทักษะ มีคุณธรรม มีวินัย และความรับผิดชอบ มีทัศนคติที่ดีในการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการรวมกลุ่มและสร้างเครือข่ายเพื่อทำประโยชน์ให้ส่วนรวม เป็นผู้นำให้กับสังคม

๒. ทุนทางสถาบัน ได้แก่ สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา ศาสนา การเมือง รวมทั้งองค์กรที่ตั้งขึ้นมา เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชน สมาคมวิชาชีพ

๓. ทุนทางปัญญาและวัฒนธรรม หมายถึง ความเอื้ออาทร ความมีน้ำใจ เอื้อเฟื้อ เผื่อแผ่ ไว้วางใจเชื่อใจต่อกัน การมีคุณธรรม และจิตสำนึกสาธารณะ

องค์ประกอบ ๓ ประการนี้ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่เอื้อให้คนในชุมชนสามารถสร้างระบบความสัมพันธ์ที่ถือเป็นทุนทางสังคมที่สำคัญ เช่น ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน (Social Trust) การพึ่งพาอาศัยและร่วมมือกัน ความกระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะความสนใจในประเด็นปัญหาสังคมเป็นต้น สำหรับกรอบแนวคิดหลักของการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาทุนทางสังคมได้ให้ความสำคัญกับ ๓ เรื่อง คือ

๑. ความเชื่อมโยงกับการพัฒนาด้านอื่น ทั้งในเรื่องของการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน การแก้ปัญหาความยากจน การพัฒนาที่ยั่งยืน และธรรมาภิบาล

๒. การพัฒนาอย่างครบวงจรทั้งรักษา ฟื้นฟู และต่อยอดทุนทางสังคมที่ดีและลดค่านิยมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์

๓. ความหลากหลายโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับแต่ละพื้นที่ กลุ่มเป้าหมาย และสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงต่างๆ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม มีจุดเน้นการพัฒนาทุนทางสังคมแต่ละประเภท ดังนี้

<sup>๓๐</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , ทุนทางสังคมฉบับประชาชน , (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ๒๑ เซ็นจูรี จำกัด, ๒๕๔๘).

๑) ทุณมนุษย์เน้นการเสริมสร้างทักษะในด้านการคิดวิเคราะห์อย่างมีเหตุผล โดยการเพิ่มทักษะการทำงานและการดำรงชีวิต การสนับสนุนการรวมกลุ่มและสร้างเครือข่าย

๒) ทุณทางสถาบัน เน้นการสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของทุนทางสถาบัน และการรวมกลุ่ม และใช้สถาบันเป็น Entry Point ในการพัฒนาทุนทางสังคม

๓) ทุณทางภูมิปัญญาและวัฒนธรรม เน้นการเลือกสรรภูมิปัญญาและวัฒนธรรมที่ดีมีการต่อยอดเพื่อเพิ่มมูลค่าสินค้า บริการ และคุณภาพชีวิต

ทุนทางสังคมที่อยู่ในชุมชนตามบริบทของสังคมไทย มีทั้งหมด ๕ รูปแบบ ได้แก่

๑. ทุนทางจิตวิญญาณจิตวิญญาณ เป็นระบบคุณค่าสำนึกท้องถิ่นความภาคภูมิใจที่มีต่อถิ่นฐานบ้านเกิด รวมเรียกว่า Spirit Capital สิ่งนี้ในสังคมไทยมีมาตลอดในความรู้สึกของคนที่รักบ้านรักเมือง และพร้อมที่จะลุกขึ้นมาเสียสละ ช่วยกันทำบ้านเมืองที่เขารัก เขาผูกพันเป็นที่เกิดเป็นทั้งถิ่นที่อยู่ของบรรพบุรุษ และเป็นทั้งความหวังของลูกหลานที่จะดูแลสืบต่อ Spirit เหล่านี้เป็นสิ่งที่สังคมไทยมีปรากฏอยู่อย่างชัดเจน ทั้งที่เป็นเรื่องคุณค่า พิธีกรรม ความภาคภูมิใจที่อยู่ในจิตใจของผู้คน

๒. ทุนทางภูมิปัญญา กล่าวคือ ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจแม้ว่าประเทศจะสูญเสียเงินทอง และมีหนี้สินเพิ่มขึ้น ประชาชนตกงาน แต่เราก็จะพบว่าสิ่งที่มีอยู่ในชุมชนต่างๆ ที่สามารถนำเอากลับมาใช้ใหม่ และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ทรงชี้ทิศทางที่จะกลับมาใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งได้ปรับตัวเป็นมรดกตกทอดมากับแผ่นดิน โดยหันกลับมาหา “ระบบเศรษฐกิจแบบพอเพียง” ทั้งในด้านการใช้ชีวิต การประกอบอาชีพ การจัดการทรัพยากร การจัดการความสัมพันธ์ระหว่างคนกับคน คนกับธรรมชาติ ชุมชนกับชุมชนอื่นข้างเคียง

๓. ทุนทางทรัพยากรมนุษย์หรือทรัพยากรบุคคล เป็นทุนที่มีอยู่ในตัวมนุษย์ ความรักเพื่อนความรักศักดิ์ศรีของคนไทย เราพบว่าผู้นำทางความคิดทั้งในชนบทและเมือง ทั้งที่เป็นผู้นำทางจิตวิญญาณ ผู้นำอาวุโส ผู้นำทางการเกษตร ผู้นำสตรี เยาวชน ล้วนแล้วแต่เป็นสินทรัพย์ที่ไม่มีวันหมดสิ้น ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความสามารถและมีความพร้อมที่จะปรับตัวเข้าสู่ความร่วมมือระหว่างองค์กรเครือข่ายกับเครือข่าย เช่น มีอาสาสมัครเข้ามาทำงานช่วยเหลือ แบ่งปัน ขยายเครือข่ายขยายบทเรียน ทรัพยากรบุคคลเหล่านี้มีอยู่หลากหลายมากมาย และเป็นผู้นำทั้ง ๓ รุ่น ได้แก่ ผู้นำอาวุโส ผู้นำรุ่นกลางที่มีการศึกษา รวมทั้งผู้นำรุ่นใหม่ ที่ผ่านระบบโรงงาน ผ่านความทันสมัยในภาคเมือง คน ๓ รุ่น กำลังทำงานร่วมกันอยู่ในสังคมฐานล่างยิ่งกว่านั้นเราก็มีทรัพยากรบุคคลที่อยู่ในภาคประชาสังคม ซึ่งหมายถึง ชนชั้นกลางที่ได้รับการ ศึกษาสมัยใหม่ อยู่ในภาคราชการ ภาคธุรกิจ ภาคองค์กรพัฒนาเอกชน ภาคสื่อมวลชนคนเหล่านี้เป็นรอยเชื่อมเป็นผู้เชื่อมต่อความสลับซับซ้อนของเมืองหลวงและของโลกกับท้องถิ่นคนเหล่านี้เป็นผู้เชื่อมวัฒนธรรมทั้งสองเข้าด้วยกัน

๔. ทุนทางทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นทุนที่ชุมชนและภาคประชาสังคมนำกลับมาใช้ได้อย่างเต็มที่ และสามารถพึ่งตัวอยู่ได้ในสถานการณ์ที่ปั่นป่วนก็คือแม้จะมีความเสื่อมโทรมและวิกฤตในตัวเองอยู่ไม่น้อย ทั้งมีปริมาณลดน้อยลง เนื่องจากภาวะแห้งแล้ง และน้ำท่วมปรากฏอยู่ในทุกจังหวัด อย่างไรก็ตามขณะนี้ทรัพยากรจำนวนหนึ่งได้ถูกนำกลับมาเป็นปัจจัยสำคัญในการฟื้นฟูการอนุรักษ์ และยังใช้ประโยชน์ทุนทางทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นทุนทางสังคมในการสร้างฐานอาชีพฐานเศรษฐกิจ ฐานการมีชีวิตอยู่รอดของชุมชน โดยเฉพาะในชุมชนชนบท

๕. กองทุนต่างๆ ในชุมชน หรือ Social Fund ซึ่งปกติในทุกชุมชนมักจะมีการจัดการกองทุนประเภทนี้อยู่เป็นพื้นฐานในชุมชน ไม่ว่าจะเป็นกองทุนฃาปนกิจ ฃาปนการฃาว กลุ่มออมทรัพย์ ฃาปนการควาย เป็นต้น การจัดการทุนทางเศรษฐกิจที่เป็นทั้งปัจจัยการผลิต และปัจจัยการดำรงชีวิตนี้อยู่ในทุกชุมชน ในทุกศาสนา

นอกจากนี้ปัจจัยที่ส่งผลต่อทุนทางสังคมในมุมมองของ เอนก นาคะบุตร คือการรวมกลุ่มและความร่วมมืออย่างต่อเนื่องของชุมชน และมีความเชื่อร่วมกัน เช่น ศาสนา ความเชื่อของท้องถิ่น ประเพณีที่นำไปสู่การทำกิจกรรมต่างๆ ร่วมกัน รวมทั้งสถาบันทางสังคม เช่น วัด โบสถ์ การมีวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ร่วมกัน

สำหรับปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดทุนทางสังคม<sup>๓๑</sup> ทุนทางสังคมเกิดจากระบบค่านิยมที่เอื้อให้มนุษย์มีผลประโยชน์ร่วมกันภายใต้หลักการที่สำคัญ ๒ ประการ คือ หลักการตอบแทนกัน (Reciprocity) และหลักการใช้ประโยชน์ร่วมกัน (Communality) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

๑. หลักการตอบแทนกัน (Reciprocity) ถือว่าเป็นหลักการสร้างพันธะทางสังคมในการตอบแทนกัน เป็นกลไกสร้างความร่วมมือ เพื่อทำกิจกรรมต่างๆ ยกตัวอย่างเช่น การแลกเปลี่ยนแรงงานแบบลงแขก การผลัดกันช่วยกันสร้างบ้านให้สมาชิกในชุมชน รวมถึงการระดมแรงงานเพื่อกิจกรรมส่วนรวมของชุมชนเป็นหลักการที่เน้นความเท่าเทียม เป็นบรรทัดฐานที่ถูกผลิตซ้ำเรื่อยมาจนกลายเป็นสถาบันสำคัญในชุมชน ถือเป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงอีกทางหนึ่งของชีวิต

๒. หลักการใช้ประโยชน์ร่วมกัน (Communality) ถือเป็นทุนทางสังคมอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งจะหมายถึงการใช้พื้นที่ส่วนรวมของชุมชนในด้านต่าง ๆ กล่าวคือ นอกจากจะเปิดโอกาสให้คนในชุมชนมาใช้ประโยชน์ร่วมกันได้แล้วยังแฝงนัยของการจัดการร่วมกันของชุมชนโดยกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อควบคุมการใช้พื้นที่อันถือเป็นของสมาชิกในชุมชน

สรุปได้ว่า ทุนทางสังคมที่สามารถพบเห็นในชุมชนและท้องถิ่น ได้แก่ ๑) ระบบความรู้ วิธีคิด ๒) คุณธรรมในการดำรงชีพ ๓) บรรทัดฐาน ๔) องค์กรทางสังคม โดยอยู่ภายใต้หลักการสำคัญ ๒ ประการ คือ ๑) หลักการตอบแทนกัน (Reciprocity) และ ๒) หลักการใช้ประโยชน์ร่วมกัน (Communality) ส่วนแนวคิดทุนทางสังคมในชุมชนตามแนวคิดมุมมองของ เสน่ห์ จามริก<sup>๓๒</sup> ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ทุนทางสังคม” คือ วัฒนธรรม ภูมิปัญญา จารีตประเพณี ความสัมพันธ์ และทรัพยากรของสังคม ที่สมาชิกในชุมชนนั้น ๆ สามารถใช้เพื่อต่อรองกับบุคคลภายนอกชุมชนได้ เช่น ทุนทางสังคม อาจเป็นเครื่องมือของประเทศกำลังพัฒนาในการดำรงอยู่ในกระแสโลกาภิวัตน์ เป็นต้น อย่างไรก็ตามผู้ที่กล่าวถึงปรัชญาการพัฒนาโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน Hiemstra ได้กล่าวถึงปรัชญาสำคัญของการพัฒนาโดยใช้ชุมชนเป็นฐานว่าเป็นการเรียนรู้ที่ต่อเนื่อง เป็นการเรียนรู้ตลอดชีวิตและหลักการของการพัฒนาโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน ก็ยังแสดงให้เห็นว่าการศึกษตลอดชีวิตมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน ซึ่งมีหลักการสำคัญ ดังนี้

<sup>๓๑</sup> อานันท์ กาญจนพันธุ์, การระดมทุนเพื่อสังคม, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, ๒๕๔๑), หน้า ๔-๖.

<sup>๓๒</sup> Pornrawee Seeluangsawat, Pornrawee Seelaungsawat. “A Study of Social Capital From Thai Perspective”, *The Degree of Master of Arts (Rural Development Studies)*, (Faculty of Graduate Studies Mahidol University, 2002), pp. 60-62



๑. มีการกำหนดความต้องการของชุมชนตนเอง ( Self-Determination) สมาชิกของชุมชนมีสิทธิและมีความรับผิดชอบที่จะร่วมกำหนดความต้องการของชุมชนและจัดการกับทรัพยากรของชุมชนเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนตนเอง

๒. มีหลักการช่วยตนเอง ( Self – Help) สมาชิกชุมชนมีศักยภาพในการสนับสนุนและพัฒนาซึ่งกันและกัน มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาต่างๆร่วมกัน

๓. มีการพัฒนาความเป็นผู้นำ ( Leadership Development) ผู้นำท้องถิ่นจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาทักษะที่สำคัญ เช่น ในเรื่องทักษะของการแก้ไขปัญหา การตัดสินใจ และกระบวนการกลุ่ม ซึ่งเป็นทักษะที่สำคัญในการนำไปสู่การพึ่งตนเองอย่างยั่งยืน

๔. ความเป็นชุมชนท้องถิ่น ( Localization) สิ่งที่สำคัญที่จะทำให้สมาชิกในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมก็คือ การเปิดโอกาสให้สมาชิกในชุมชนได้เข้าร่วมในกิจกรรมโครงการต่าง ๆ ของชุมชน และเป็นกิจกรรมโครงการที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของคนในชุมชน

๕. มีการประสานความร่วมมือ ( Integrated Delivery of Services) องค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ มีบริการที่สอดคล้องกับเป้าหมายของชุมชน และได้รับความร่วมมือกับชุมชน และที่สำคัญองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ จำเป็นต้องทำงานโดยมีเป้าหมายร่วมกัน

๖. มีการลดการดำเนินงานและบริการที่ซ้ำซ้อนกัน ( Reduce Duplication of Services) ชุมชนจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรภายในชุมชน ไม่ว่าจะเป็นคน เงิน ทรัพยากร ให้ได้ประโยชน์สูงสุด และมีการประสานการดำเนินงานและบริการร่วมกัน ลดการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกัน

๗. มีการยอมรับความหลากหลาย ( Accept Diversity) ในชุมชนย่อมประกอบด้วยเหล่าบรรดาสมาชิกที่มีความหลากหลาย ไม่ว่าจะด้านอายุ รายได้ ชนชั้น เพศ เชื้อชาติ ชาติพันธุ์ ศาสนา หรือเงื่อนไขความบกพร่องต่างๆ หากแต่ทุกคนในชุมชนย่อมได้รับความมั่นใจว่าความหลากหลายของสมาชิกจะได้รับการพัฒนาและมีส่วนร่วมในการพัฒนาทั้งด้านการวางแผนดำเนินการร่วมในกิจกรรมบริการต่างๆของชุมชน

๘. มีการสร้างความรับผิดชอบร่วมกัน ( Institution Responsiveness) สมาชิกทุกคนรู้สึกมีพันธะที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกันในเรื่องสาธารณะ

๙. มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต ( Lifelong Learning) สมาชิกทุกคน ทุกเพศ ทุกวัย มีโอกาสเรียนรู้ตลอดชีวิตทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการกระบวนการของการพัฒนาโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน Hamilton และ Cunningham เป็นกระบวนการความสัมพันธ์ทางสังคม (Social Relationships) ซึ่งเป็นผลของการปฏิสัมพันธ์ ( Interactions) เป็นการปฏิสัมพันธ์ของสมาชิกที่อาศัยอยู่ในชุมชน กระบวนการนี้ทำให้คนในชุมชนมารวมตัวกัน มีความสนใจที่จะเรียนรู้ร่วมกันสู่การตัดสินใจร่วมกัน และ Hamilton และ Cunningham ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า กระบวนการของการพัฒนาโดยใช้ชุมชนเป็นฐานเป็นเรื่องของสมาชิกในชุมชนเรียนรู้ร่วมกันในการใช้ทรัพยากรของชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชนและสามารถควบคุม และจัดการได้กับทรัพยากรที่ได้รับความช่วยเหลือจากภายนอกชุมชน

กล่าวโดยสรุปได้ว่าความสำคัญของกระบวนการการพัฒนาโดยใช้ชุมชนเป็นฐานเป็นการส่งเสริมความสัมพันธ์ทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้ในบริบทของชุมชนทุกด้าน สามารถรู้เท่าทัน และจัดการกับประโยชน์จากภายนอกชุมชนได้เป็นอย่างดี ไม่ว่าจะเป็นการเมือง สังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และปัจจัยอื่นๆ ในชุมชน

## ๒.๒.๒ การจัดการชุมชนบนพื้นฐานความยั่งยืน

ในการพัฒนาหรือการสร้างชุมชนให้มีความเข้มแข็งตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ที่นำไปสู่การปฏิบัติ<sup>๓๓</sup> ควรมีการดำเนินการใน ๓ แนวทาง ได้แก่

๑. การเพิ่มศักยภาพองค์กรชุมชน ได้แก่ การสนับสนุนแหล่งเงินทุนสำหรับการพัฒนาชุมชน การส่งเสริมความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจขององค์กรชุมชน การส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนด้านสังคมและคุณภาพชีวิต พัฒนาการรวมกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจเชื่อมโยงพื้นที่ชนบทและเมือง การส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างเครือข่ายองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ ชุมชน

๒. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมโดยการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมบทบาทของครอบครัวและชุมชนในการจัดบริการสังคม การสนับสนุนธุรกิจเอกชนให้เข้าร่วมในการพัฒนาธุรกิจชุมชนตามความพร้อม ความถนัด และความสนใจ การสนับสนุนองค์กรพัฒนาเอกชนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน การพัฒนากระบวนการชุมชนเข้มแข็งให้เกิดพลังของคนในชุมชน ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ ในการพัฒนา แก้ไขปัญหา สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงปรับกลไกการจัดการพื้นที่และสร้างเครือข่ายเพื่อให้ทุกภาคส่วนในสังคมร่วมทำงานกับภาครัฐในลักษณะหุ้นส่วนการพัฒนาได้อย่างเสมอภาค การส่งเสริมการรวมตัวของคนในชุมชนทำกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของชุมชน กระบวนการพัฒนาชนบทและเมืองให้มีบูรณาการเพื่อสร้างพื้นฐานจากการพัฒนาชุมชนให้เป็นกรอบการวางแผนโครงการอย่างแท้จริง การแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม

๓. การจัดการความรู้ และการเรียนรู้ของคนในชุมชน โดยการสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้และขยายเครือข่ายการเรียนรู้ของประชาชนและชุมชนในชนบท และการเสริมสร้างเครือข่ายเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่นและชุมชนในการเรียนรู้และการทำงานร่วมกันให้เกิดระบบที่ดี มีความโปร่งใส ไร้ทุจริต และการสนับสนุนการนำภูมิปัญญาไทยและวัฒนธรรมท้องถิ่นมาใช้ในการสร้างสรรค์คุณค่าของสินค้าและบริการ พัฒนาระบบการบ่มเพาะวิสาหกิจชุมชน สร้างความตระหนักรู้ของชุมชนในคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีต่อวิถีชีวิต สนับสนุนกลไกชุมชนและเครือข่ายในการจัดการและปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและความรู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสริมสร้างขีดความสามารถและความรู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเสริมสร้างภูมิคุ้มกันให้กับชุมชนพร้อมเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

ในการประยุกต์ใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการบริหารจัดการชุมชนเข้มแข็งระดับชุมชน ควรมีการประยุกต์ใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในด้านการประกอบอาชีพ การจัดการทรัพยากรในชุมชน และการบริหารจัดการองค์กรในชุมชน เพื่อการฟื้นฟูชุมชน การปรับตัวของชุมชน และการดำรงอยู่ของชุมชน ซึ่งระดับการนำมาประยุกต์ใช้ขึ้นอยู่กับบริบทของชุมชน ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง รวมถึงนโยบายของหน่วยงานรัฐ และ

<sup>๓๓</sup> เสรี พงศ์พิศ, แนวคิด แนวปฏิบัติยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์การพิมพ์, ๒๕๕๑).

นโยบายของชุมชนที่มีการกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาไว้ และในการประยุกต์ใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการบริหารจัดการชุมชนเพื่อสร้างความเข้มแข็งนั้น สามารถ จัดการได้ดังต่อไปนี้

๑. การบริหารนโยบายชุมชนซึ่งชุมชนที่ศึกษามีการกำหนดวิสัยทัศน์ในการพัฒนาชุมชนโดยวิเคราะห์บริบทชุมชนเป็นสำคัญโดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วม

๒. การวางแผนพัฒนาชุมชนมีการจัดทำแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วม ประกอบด้วยโครงการที่ชุมชนทำเอง ชุมชนร่วมกับรัฐ และรัฐทำให้ โดยการบูรณาการแผนชีวิต แผนชุมชน และแผนพัฒนาท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกัน โดยการมีส่วนร่วมของชุมชน

๓. การจัดองค์กรในชุมชน ควรมีการวางระบบการทำงานที่มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจเพื่อให้กลุ่มและองค์กรต่างๆ ในชุมชนมีศักยภาพในการสนับสนุนการดำเนินงานของชุมชนให้มีความเข้มแข็ง และควรมีองค์กรในชุมชน ประกอบด้วย องค์กรด้านเศรษฐกิจชุมชน องค์กรด้านสังคม และองค์กรด้านการเมือง

๔. การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในชุมชนพัฒนาโดยการส่งเสริมการศึกษาทั้งในและนอกระบบ การศึกษาดูงาน การส่งเสริมให้แกนนำได้มีโอกาสเรียนรู้จากการบริหารงานในชุมชน และการวางรากฐานการเรียนรู้การบริหารจัดการ การถ่ายทอดความรู้ ภูมิปัญญาให้คนจากรุ่นสู่รุ่น และส่งเสริมกระตุ้นเตือนให้คนในชุมชนมีความรักและความห่วงใยในชุมชน

๕. การนำองค์กรในชุมชน ผู้นำที่เป็นทางการ ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นผู้มีบทบาทสำคัญชุมชนมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ โดยการแบ่งบทบาทการนำให้กับสมาชิกในชุมชนร่วมเป็นคณะกรรมการในกลุ่มและองค์กรในชุมชน

๖. การประสานงานของชุมชน ชุมชนมีการสื่อสาร การถ่ายทอด การดำเนินงานและกิจกรรมของชุมชนผ่านเครื่องมือสื่อสารและการประชุมประจำเดือนของชุมชนเพื่อให้สมาชิกในชุมชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารและความเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นในชุมชน

๗. งบประมาณและการบริหารจัดการงบประมาณในชุมชน ควร เน้นความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ดำเนินการในรูปของคณะกรรมการและแหล่งที่มางบประมาณจากภายนอกชุมชนและการระดมทุนในชุมชน

๘. การตลาดมีลักษณะการรวมกลุ่มเพื่อแปรรูปผลิต และการจำหน่ายตรงแหล่งค้าส่ง และช่องทางการจำหน่ายผ่านศูนย์จำหน่ายผลิตภัณฑ์ของหน่วยงานราชการ

๙. การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีเป็นการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีเพื่อลดขั้นตอนการผลิต และผสมผสานระหว่างเทคโนโลยีเก่าและเทคโนโลยีใหม่

ศักยภาพทุนชุมชนที่สนับสนุนการบริหารจัดการชุมชนเข้มแข็งตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ประกอบด้วยทุนชุมชนทั้ง ๕ ทุน ได้แก่ ๑) ทุนมนุษย์ ๒) ทุนทางสังคม ๓) ทุนทางกายภาพ ๔) ทุนทางทรัพยากรธรรมชาติ และ ๕) ทุนทางเศรษฐกิจ มีความสำคัญกับการประยุกต์ใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน สนับสนุน เกื้อกูลกันโดยให้สมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในการค้นหาศักยภาพและทุนชุมชน โดยใช้ทุนที่มีความเข้มแข็งเป็นหลักในการพัฒนาและพัฒนาทุนชุมชนในด้านอื่นสนับสนุนเพื่อให้เกิดการพัฒนาในทุกๆ ด้าน ซึ่งจะทำให้ชุมชนนั้นมีความสมดุลของทุนต่างๆ ภายในชุมชนอย่างครบถ้วน

การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชุมชนควรมีส่วนร่วมในค้นหา วิเคราะห์ สำรองปัญหา และศักยภาพของทุนในชุมชน เพื่อวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน โดยกำหนดเป็น กิจกรรมและโครงการในแผนชุมชน เพื่อเฝ้าระวังในการจัดการปัญหาและอุปสรรคของชุมชน การ พัฒนารูปแบบการบริหารจัดการชุมชนเข้มแข็งตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ยังเน้น การนำ นโยบายเรื่องการนำหลักเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน และ ควรส่งเสริม ให้เกิดการประยุกต์ใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในระดับชุมชน โดยพัฒนารูปแบบการบริหาร จัดการชุมชนใหม่เป็นการบริหารจัดการชุมชนเข้มแข็งแบบบูรณาการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจ พอเพียง ประกอบด้วย ๓ แนวทางการพัฒนา คือ ๑) การฟื้นฟูชุมชน ( The Restoration of the Community) โดยการสร้างแนวร่วมการพัฒนาและการค้นหาศักยภาพและทุนของชุมชน บูรณาการ แผนชีวิต แผนชุมชน และแผนพัฒนาท้องถิ่น ๒) การปรับตัวของชุมชน ( The Adaptation of the Community) โดยการจัดระบบการบริหารจัดการที่ดีมีการเฝ้าระวังในการจัดการปัญหาอุปสรรค อย่างมีส่วนร่วม กำหนดมาตรการทางสังคมของชุมชนเพื่อเป็นข้อตกลงในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ และมีการเรียนรู้พัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างต่อเนื่อง ๓) การดำรงอยู่ของชุมชน ( The Existence of the Community) โดยการสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับชุมชนและการปลูกกระแสให้ชุมชนมี ความรักและห่วงหาชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน

ในส่วนองระบบสนับสนุน (Triangle Support System) การประยุกต์ใช้หลักปรัชญา เศรษฐกิจพอเพียงในระดับชุมชน<sup>๓๔</sup> ประกอบด้วย ระบบความรู้ (Knowledge System) ซึ่งเป็น ความรู้ในชุมชนในด้านการประกอบอาชีพ การบริหารจัดการ ประเพณีวัฒนธรรม ภูมิปัญญา โดยการ ผสมผสานระหว่างความรู้เก่ากับความรู้ใหม่ ซึ่งรวมถึงเทคโนโลยีใหม่ด้วยระบบข้อมูล ( Information System) ที่เป็นข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจ การวางแผน และการดำเนินกิจกรรมในชุมชนที่มีการ จัดเก็บและค้นหาอย่างเป็นระบบเพื่อเป็นฐานข้อมูลของชุมชน ที่ชุมชนสามารถเข้าถึงได้และใช้ ประโยชน์ในการพัฒนาได้ตรงตามความต้องการของชุมชน และระบบความสัมพันธ์ ( Relation System) ประกอบด้วย ระบบความสัมพันธ์ภายในชุมชนที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ด้วย กันเองในเชิงอำนาจ การพึ่งพา พึ่งพิงกันในชุมชน ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสภาพแวดล้อมทาง กายภาพและสิ่งมีชีวิต สิ่งที่มีอำนาจเหนือมนุษย์ เหนือธรรมชาติ ซึ่งปรากฏในรูปของความคิด ความ เชื่อและพิธีกรรม และระบบความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับโลกภายนอก ชุมชนต้องมีข้อมูลระบบ ความสัมพันธ์กับโลกภายนอก ในด้านการซื้อขาย การแลกเปลี่ยนสินค้า ผลผลิต การช่วยเหลือในรูป ของเครือข่าย หรือการรวมกลุ่ม รวมถึงบุคคลหรือองค์กรที่มีบทบาทกับการพัฒนาชุมชนโดยมีเงื่อนไข การมีส่วนร่วมแบบไตรภาคี ( Tripartite Participations) ประกอบด้วย องค์กรภายในชุมชน องค์กร ภาครัฐ และองค์กรภาคีสนับสนุน เพื่อพัฒนาระบบใหม่ในการบริหารจัดการชุมชนเข้มแข็งตามแนว ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อให้ศักยภาพของทุนชุมชน พลังของชุมชน และการหนุนเสริมของภาคี เครือข่าย ได้ทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ในการบริหารจัดการเพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งได้อย่างยั่งยืน

<sup>๓๔</sup> พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต) และคณะ, **วิถีชุมชน**, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยศรีนครินทร วิโรฒ, ๒๕๕๒).

การกำหนดรูปแบบการพัฒนาไตรภาคีในชุมชนทั้ง ๓ รูปแบบ เนื่องจากการบริหารจัดการชุมชนในปัจจุบัน โดยมีลักษณะการบริหารจัดการเป็นระบบที่เปิดรับการพัฒนาจากภายนอก ประกอบกับชุมชนเป็นเป้าหมายและตัวชี้วัดสำคัญของหน่วยงานภาครัฐ จึงมีความหลากหลายขององค์กรที่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชุมชน ตามรูปแบบการพัฒนาแบบไตรภาคี โดยจัดกลุ่มตามลักษณะของภารกิจและลักษณะของหน่วยงานเป็น ๓ รูปแบบ ได้แก่ ๑) องค์กรชุมชน ๒) องค์กรภาครัฐ ๓) องค์กรภาคีสนับสนุน

ในส่วนของ รูปแบบการบริหารจัดการชุมชนเข้มแข็งแบบบูรณาการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง<sup>๓๔</sup> นั้นประกอบด้วย ๓ แนวทาง คือ ๑) การฟื้นฟูชุมชน (The Restoration of the Community) ๒) การปรับตัวของชุมชน (The Adaptation of the Community) ๓) การดำรงอยู่ของชุมชน (The Existence of the Community) และ ๓) ระบบสนับสนุน (Triangle Support System) ได้แก่ ระบบความรู้ (Knowledge System) ระบบข้อมูล (Information System) และระบบความสัมพันธ์ (Relation System) โดยมีเงื่อนไขการมีส่วนร่วมแบบไตรภาคี (Tripartite Participations) ประกอบด้วย องค์กรภายในชุมชน องค์กรภาครัฐ และองค์กรภาคีสนับสนุน โดยมีแนวทางดังต่อไปนี้

๑. แนวทางการบริหารจัดการชุมชน ประกอบด้วย ๑) ด้านการฟื้นฟูชุมชนเป็นแนวทางที่จะทำให้ชุมชนได้หันกลับมาทบทวนวิถีการดำรงชีวิต ภูมิหลังทางวัฒนธรรม ภูมิปัญญา ทุนของชุมชน และทรัพยากรที่อยู่ในชุมชน โดยยุทธศาสตร์การฟื้นฟูชุมชน มีลักษณะดังนี้ ๑) การสร้างแนวร่วมการพัฒนาจากทุกภาคส่วนในการฟื้นฟูชุมชน ๒) การสำรวจและวิเคราะห์ปัญหาและศักยภาพของชุมชน ๓) การบูรณาการแผนชีวิต แผนชุมชน และแผนพัฒนาท้องถิ่น ๔) การสืบค้นและพัฒนาศักยภาพแกนนำการเปลี่ยนแปลงในชุมชนทั้งแกนนำที่เป็นทางการและแกนนำตามธรรมชาติ ๒) แนวทางด้านปรับตัวของชุมชนเป็นแนวทางที่เน้นการปรับตัวและการรับกับการเปลี่ยนแปลงของชุมชน จะทำให้ชุมชนสามารถมีภูมิคุ้มกันและพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงในทุกด้าน มีรูปแบบการบริหารจัดการที่ดีแบบมีส่วนร่วม สามารถเฝ้าระวังปัญหาและจัดการปัญหา อุปสรรคได้อย่างมีส่วนร่วม มีข้อตกลงร่วมกันในชุมชน และเรียนรู้ในการแก้ปัญหาพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง แก้ปัญหาเริ่มแก้ปัญหาจากจุดที่เล็กที่สุด และทำตามลำดับขั้นตอนโดยเน้นการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชน ๓) แนวทางด้านดำรงอยู่ของชุมชนเป็นแนวทางที่จะทำให้ชุมชนสามารถดำรงอยู่ได้ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม โดยมีวิถีการผลิตแบบยั่งยืนของหมู่บ้านซึ่งการผลิตเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อการบริโภคของตนเอง ชุมชนมีศักยภาพที่ยังคงสามารถรักษาอำนาจในการดูแลทรัพยากรต่างๆ และสร้างความเป็นปึกแผ่นให้เกิดขึ้นในชุมชนโดยคนในชุมชนมีความรักและหวงแหนชุมชน สามารถพึ่งตนเองได้ จะทำให้ชุมชนสามารถดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืนและมีภูมิคุ้มกัน

๒. ระบบสนับสนุนการบริหารจัดการชุมชน ๑) ระบบความรู้ ต้องมีการรวมเอาทุกๆ ด้านของการดำรงชีวิตและการจะดำรงอยู่ของชุมชนเพื่อให้สามารถบริหารจัดการชุมชนได้ ระบบความรู้ที่จำเป็น ได้แก่ ความรู้ในการประกอบอาชีพ ความรู้ในการคิดวิเคราะห์ปัญหา ความรู้ในการ

<sup>๓๔</sup> บำเพ็ญ เขียวหวาน, การวิจัยชุมชนและการวางแผนพัฒนาชุมชน, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๑).

วางแผน ซึ่งชุมชนควรจะเรียนรู้จากอดีต ปัจจุบัน และอนาคต โดยมองถึงความรู้ที่มีอยู่ในตัวบุคคล และในชุมชนแล้วนำความรู้จากภายนอกมาประยุกต์ใช้ให้เกิดการผสมผสานทางความคิด ความรู้ และมีการจัดการความรู้อย่างต่อเนื่อง ๒) ระบบข้อมูลที่ประกอบด้วยข้อมูลด้านต่างๆ ของชุมชน ซึ่งจะ เป็นฐานข้อมูลประกอบการตัดสินใจการวางแผนการดำเนินงานของชุมชนในด้านต่างๆ ให้มีความ เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของชุมชน โดยมีระบบย่อยคือระบบข้อมูลโครงสร้างพื้นฐาน ระบบ ข้อมูลด้านเศรษฐกิจและระบบข้อมูลด้านทรัพยากรส่วนรวม ระบบข้อมูลด้านการคมนาคมและการ ติดต่อสื่อสารและระบบข้อมูลด้านสภาพสังคม ๓) ระบบความสัมพันธ์ที่อธิบายความสัมพันธ์ระหว่าง คนกับธรรมชาติและคนกับคนด้วยกัน ระบบความสัมพันธ์จะทำหน้าที่ในการยึดโยงผู้คนในชุมชนให้มี ความเป็นปึกแผ่นและช่วยเหลือเกื้อกูลกันมีพื้นฐานมาจากความสัมพันธ์แบบเครือญาติที่สืบ เนื่องมาจากบรรพบุรุษ ซึ่งการค้นหารากเหง้าและต้นตระกูลในชุมชนจะทำให้ทราบเครือญาติและจะ เป็นปัจจัยบวกที่ส่งผลดีต่อการบริหารจัดการชุมชนเข้มแข็งได้

๓. เงื่อนไขการมีส่วนร่วมแบบไตรภาคี ได้แก่ การมีส่วนร่วมขององค์กรภาคีเครือข่ายใน การบริหารจัดการชุมชน โดยมี ๑) องค์กรในชุมชนซึ่งเป็นองค์กรที่เกิดจากการรวมตัว รวมกลุ่ม สมาชิกในชุมชนดำเนินกิจกรรม เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ประสานพลังองค์กรในชุมชน จัดระบบความรู้ ความสัมพันธ์ และระบบข้อมูลในชุมชนภายใต้ ทรัพยากรและภูมิปัญญาท้องถิ่น ๒) องค์กรภาครัฐที่มีบทบาทในการหนุนเสริมด้านกระบวนการคิด กระบวนการเรียนรู้และเป็นพันธมิตรที่พัฒนาเคียงข้างกับชุมชน และ ๓) องค์กรภาคีสนับสนุนซึ่งเป็น องค์กรที่นอกเหนือจากสององค์กรข้างต้น โดยเป็นองค์กรจากภายนอกชุมชนที่มีบทบาทในการพัฒนา ด้านต่างๆ เข้าไปหนุนเสริมในการบริหารจัดการชุมชน และรวมถึงองค์กรภาคเอกชนอยู่ในกลุ่มนี้ด้วย โดยสรุปองค์กรภาครัฐและองค์กรภาคีสนับสนุนมีบทบาทในการประสานการขับเคลื่อนให้เกิด เครือข่ายการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างชุมชน ติดตามความก้าวหน้า และประเมินผลการพัฒนา สนับสนุนงบประมาณ สร้างกระบวนการเรียนรู้ ด้านข้อมูลข่าวสาร และเทคโนโลยี บูรณาการความ ร่วมมือ และหนุนเสริมอย่างต่อเนื่อง

๔. คุณลักษณะของการบริหารจัดการชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ๑) ความ พอประมาณ (Moderation) บริหารจัดการชุมชนให้เกิดความสมดุลในระยะยาว ไม่เบียดเบียนตนเอง และผู้อื่น มีการผลิตและการบริโภคที่พอดี ๒) ความมีเหตุผล (Reasonable) การตัดสินใจในการดา เนินกิจกรรมในชุมชน เป็นไปอย่างมีเหตุผล รอบคอบ โดยการตัดสินใจร่วมกันของชุมชน ๓) การมี ภูมิคุ้มกันที่ดี (Self-immunity) การพัฒนาศักยภาพสมาชิกในชุมชนให้มีความพร้อมรับผลกระทบ และการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ของสถานการณ์ต่างๆ ที่คาด ว่าจะเกิดจากความเสี่ยงและความไม่แน่นอนที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต ๔) ความรู้ (Knowledge) ใช้ ความรู้ ข้อมูลข่าวสารและแนวคิดเชิงเหตุผลในการพัฒนาชุมชน โดยผสานความรู้และภูมิปัญญา ท้องถิ่น ประยุกต์ใช้อย่างเหมาะสมตามสภาพการณ์ของชุมชน ๕) คุณธรรม (Integrity) สร้างสมาชิก ในชุมชนให้มีความซื่อสัตย์ มีความเพียรพยายาม ประยุกต์ใช้หลักศาสนา และส่งเสริมให้เกิดความ สามัคคีใช้ประโยชน์จากวัฒนธรรมที่ดีงาม พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน

๕. คุณลักษณะของการพึ่งตนเองได้ของชุมชน ๑) ด้านจิตใจ ชุมชนมีการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง รู้จักแสวงหาแนวทางในการบริหารจัดการชุมชนแบบมีส่วนร่วม และมีศูนย์รวมจิตใจที่ยึดโยงให้ชุมชนมีความเป็นเอกภาพยอมรับความคิดเห็นระหว่างกันและมองเห็นประโยชน์ส่วนรวมของชุมชนเป็นที่ตั้ง ๒) ด้านสังคมมีการรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลในด้านอาชีพ สวัสดิการ และการดำรงชีพ กระจายอำนาจในการตัดสินใจและส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมสูง มีการประสานความร่วมมือและการสื่อสารระหว่างกัน และมีกฎกติกาของชุมชนเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข ๓) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ชุมชน ควรมีความรู้ ความเข้าใจในการจัดการทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและมีระบบการจัดการทรัพยากรที่มีความเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ที่มีการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนอย่างต่อเนื่อง ๔) ด้านเทคโนโลยีมีการผสมผสานระหว่างเทคโนโลยีเก่าและเทคโนโลยีใหม่ได้อย่างเหมาะสม โดยไม่ละทิ้งวิถีชีวิตและภูมิปัญญาท้องถิ่นแบบดั้งเดิม มีการรวมกลุ่มเพื่อจัดหาวัสดุ อุปกรณ์การผลิตที่เป็นเทคโนโลยีใหม่เป็นของส่วนร่วมเพื่อให้สมาชิกได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ๕) ด้านเศรษฐกิจ มีการจัดระบบการผลิต การจำหน่ายที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันให้สมาชิกในชุมชนได้รับประโยชน์สูงสุดในรูปของการรวมกลุ่ม การแปรรูปการผลิต โดยมีระบบการผลิตที่มุ่งตอบสนองความต้องการในการดำรงชีพของชุมชนเป็นหลักและการผลิตเพื่อการจำหน่ายตลาดภายนอกตามลำดับ

### ๒.๒.๓ ชุมชนกับการเตรียมความพร้อมรับพิบัติภัย

ในการเตรียมความพร้อมชุมชนเพื่อการจัดการทรัพยากรและเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรแบบพหุภาคี จะต้องมีการดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้

๑. การกำหนดพื้นที่ลุ่มน้ำที่เป็นเป้าหมายในการจัดการ ทั้งนี้เพราะ แนวคิดของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเชิงพื้นที่มิได้เป็นเรื่องใหม่สำหรับสังคมไทย เพียงแต่ยังมิได้มีหน่วยงานหรือองค์กรใดนำแนวคิดนี้ไปประยุกต์ใช้ให้เกิดผลสำเร็จอย่างจริงจัง อย่างไรก็ตามแนวคิดในการจัดการทรัพยากรเชิงพื้นที่ก็ยังคงเป็นเรื่องที่ต้องสร้างความเข้าใจให้กับทุกฝ่ายได้ตระหนักและเห็นความสำคัญให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการจัดการที่เน้นความร่วมมือแบบพหุภาคีอย่างสร้างสรรค์ถือเป็นกรอบแนวทางในการดำเนินงาน ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญดังนี้

๑) เป็นการจัดการที่เน้นการกำหนด “พื้นที่เป้าหมายเป็นหลัก ( Target Area)” เพื่อให้เป็นพื้นที่เป้าหมายที่ชัดเจนสำหรับการจัดทำแผนพัฒนาฯ ในระดับพื้นที่ พื้นที่เป้าหมายจะมีขอบเขตเล็กหรือใหญ่นั้นขึ้นอยู่กับประเด็นปัญหาที่ต้องการจะวางแผนและจัดการ และขึ้นอยู่กับตัวชี้วัดความสำเร็จของการจัดการ ในเชิงวิชาการในปัจจุบันนิยมใช้ขอบเขตของการจัดการในระบบ “พื้นที่ลุ่มน้ำ ( Watershed)” มาเป็นกรอบพื้นที่เป้าหมาย เนื่องจากระบบพื้นที่ลุ่มน้ำเป็นระบบที่สามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของสรรพสิ่งในระบบนิเวศได้อย่างชัดเจน ทั้งระบบนิเวศที่อยู่ในพื้นที่ต้นน้ำ ( Upper Watershed) ต่อเชื่อมมาถึงระบบนิเวศในพื้นที่ลุ่มน้ำตอนล่าง ( Lower Watershed) อย่างไรก็ตามการจัดการทรัพยากรควรประยุกต์พื้นที่ลุ่มน้ำมาใช้ในการวางแผนจัดการให้เกิดความเหมาะสม เพื่อให้มองมิติของการพัฒนาอย่างเป็นองค์รวมทั้งพื้นที่ อย่างไรก็ตามหลักการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในมิติใหม่ที่จะเป็นการสร้างการยอมรับของชุมชนในพื้นที่

ได้อย่างยั่งยืน และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของรัฐ คือ การนำหลักการบริหารจัดการแบบ “Area-Function-Participation and Decentralization (AFP&D)” หรือหลักการพื้นที่ – หน้าที่ – การมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจสู่ชุมชนหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หลักการบริหารจัดการด้วยแนวทาง “Function Area Approach (FAA)” ซึ่งก็ยึดแนวทางของการจัดการโดยการกำหนดพื้นที่ลุ่มน้ำเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ในการดำเนินงาน ควบคู่กับการกำหนดบทบาทภารกิจของแต่ละหน่วยงานในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ในการจัดการเชิงพื้นที่ต้องเปิดโอกาสให้ “ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีขบวนการ” และต้องต่อเนื่องอย่างเป็นระบบ เริ่มจากการวิเคราะห์ประเด็นปัญหา การวิเคราะห์โอกาสในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งกำหนดรูปแบบการแก้ไขปัญหาและการติดตามประเมินผลการทำงาน หากต้องการให้ชุมชนอยู่ร่วมกับทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างยั่งยืนก็ต้องเปิดโอกาสให้ชุมชนเหล่านั้นเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทุกขั้นตอนเพื่อให้เกิดการยอมรับในการแก้ไขปัญหาในอนาคต

๒) ต้องมีการตรวจสอบและติดตามการ “เปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศ ( Ecological Monitoring)” อย่างต่อเนื่อง ยิ่งในพื้นที่หนึ่งหากมีการพัฒนา หรือมีการนำเอา ทรัพยากรมาใช้ประโยชน์ จำนวนมาก แล้วอาจทำให้ระบบ นิเวศชุมชนเปลี่ยนไปจากเดิม ชุมชนก็ยิ่งต้องติดตามการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศอย่างใกล้ชิดเพื่อช่วยให้มีการวางแผนการจัดการพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม

๒. การสำรวจสภาพแวดล้อมชุมชน เมื่อมีกระบวนการในการกำหนดพื้นที่เป้าหมายในชุมชนแล้ว ในขั้นตอนต่อไปคือ การร่วมกันออก สำรวจสภาพชุมชนในพื้นที่เป้าหมายทั้งทางด้านลักษณะ กายภาพ และการตั้งถิ่นฐานของชุมชน ส่วนราชการต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน องค์กรเอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิ พระสงฆ์ หรือผู้นำทางศาสนาต่างๆ รวมทั้ง ประชาชนในพื้นที่ ร่วมกันเดินสำรวจรอบๆ ชุมชน เพื่อ รวบรวมประเด็นปัญหาสำคัญที่ปรากฏในพื้นที่ การสำรวจสภาพแวดล้อมชุมชนจะใช้ วิธีการ การลงสำรวจในภาคสนามโดยตรงแบบสหวิทยาการ พร้อมทั้ง วิเคราะห์ความต้องการของชุมชน ( Community Needs) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลต่อการพัฒนาชุมชนโดยเฉพาะประเด็นด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการรวบรวมและประมวลเป็นฐานข้อมูลระดับพื้นที่ในด้านต่างๆ เพื่อใช้ในการสนับสนุนการตัดสินใจในการดำเนินงานในการจัดทำแผนงานในการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ในกรณีเกิดปัญหาภัยพิบัติ

๓. มีการจัดตั้งคณะกรรมการวางแผนหลักและคณะกรรมการภาคประชาชนขึ้นอย่างเป็นทางการโดยจังหวัด อำเภอ หรือองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่เป็นเจ้าของพื้นที่เป้าหมาย เพื่อให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาและสามารถบรรลุผลตามเป้าหมายที่ได้ กำหนดไว้ และสามารถใช้เป็นกรอบแนวคิดหลักในการจัดทำแผนงาน โครงการกิจกรรมต่างๆ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้มีประสิทธิผลนั้น มีกลยุทธ์นำไปสู่ความสำเร็จดังนี้

๑) การแต่งตั้งคณะกรรมการวางแผนหลัก ( Core Planning Team) ในการจัดทำแผนขึ้น และควรได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากหน่วยงานราชการที่มีอำนาจในพื้นที่ เช่น จังหวัด อำเภอ หรือระดับท้องถิ่น เช่น เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการวางแผนหลักควรประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการทั้งระดับผู้ตัดสินใจและระดับผู้ปฏิบัติงานโดยควรคัดเลือกจากหน่วยงานราชการต่างๆ ในพื้นที่ รวมทั้งผู้นำท้องถิ่นในระดับต่างๆ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกกลุ่มหรือชมรม ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ในหลักการควรจะ



แบ่งสัดส่วนระหว่างตัวแทนจากภาคราชการ และภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่าง  
ละ ๕๐ : ๕๐ ซึ่งคณะกรรมการวางแผนหลักที่ได้แต่งตั้งขึ้นควรมีบทบาทหน้าที่สำคัญ ดังนี้

- (๑) รวบรวมและนำเสนอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในพื้นที่
- (๒) วิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่
- (๓) จัดทำแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนา  
อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการเสนอแนะแผนงานและโครงการต่างๆ
- (๔) ร่วมดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับขบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนใน  
การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (๕) ร่วมติดตามประเมินผลการดำเนินกิจกรรม/โครงการตามแผนการจัดการ
- (๖) พิจารณาทบทวนความเหมาะสมของแผนการจัดการ

๒) คณะกรรมการภาคประชาชน ( People Paticipation Committee) เป็น  
ตัวแทนของประชาชนที่ได้รับการคัดเลือกเข้ามาควรมีความหลากหลายของสมาชิกในชุมชนตามสาขา  
อาชีพหลักเพื่อร่วมดำเนินการจัดทำแผนการจัดการในพื้นที่ลักษณะคู่ขนานกับคณะทำงานวางแผน  
หลัก ซึ่งตัวแทนภาคประชาชนควรมีบทบาทหน้าที่ดังนี้

- (๑) ร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมของตัวแทนภาคประชาชน
- (๒) ให้ข้อมูลเท็จจริงในพื้นที่ตามความต้องการที่แท้จริงของชุมชน
- (๓) พิจารณาความถูกต้องเหมาะสมของผลการประชุมคณะทำงานวางแผนหลัก
- (๔) ให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะหรือแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ  
สิ่งแวดล้อมแก่คณะทำงานวางแผนหลัก

๔. กำหนดให้มีวิทยากรกระบวนการ ( Facilitators) เพื่อดำเนินการประชุมเชิงปฏิบัติ  
การให้ได้ผลเป็นไปตามเป้าหมายขบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ  
สิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะการประชุมเชิงปฏิบัติการนั้นในหลายครั้งเป็นการยากที่จะเริ่มต้นการ  
ดำเนินงานได้อย่างราบรื่น เพราะขบวนการดังกล่าวมีส่วนเกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย  
เป็นจำนวนมากและผลจากการประชุมหรือการระดมความคิดเห็นย่อมมีผลกระทบต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้  
ส่วนเสียในภาคส่วนต่างๆ ที่ไม่ได้เกี่ยวข้อง หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของชุมชนใน  
การประชุมซึ่งอาจจะเกิดความไม่เชื่อมั่นในการแก้ไขปัญหา จึงจำเป็นต้องกำหนดให้มีคณะบุคคลเข้า  
มาทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินขบวนการดังกล่าวให้มีความราบรื่นตามกติกาที่ได้กำหนดไว้อย่างมี “ความ  
เป็นกลางมากที่สุด” โดยวิทยากรกระบวนการกลุ่ม คือ ผู้ที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาต่อบุคคลหรือกลุ่ม  
คนในการหาทางออกในการดำเนินงานว่าควรจะเป็นไปในทิศทางใด โดยปกติจะวางตัวเป็นกลางใน  
ประเด็นเนื้อหาที่ทำการอภิปรายกัน และหากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีเป้าหมายที่จะสร้างข้อตกลงก็  
จะทำหน้าที่เป็นผู้เจรจาไกล่เกลี่ย ดังนั้นวิทยากรกระบวนการกลุ่มจึงต้อง เป็นผู้ชำนาญในการวาง  
รูปแบบกระบวนการไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึงการกำหนดลำดับการอภิปรายตลอดจนการ  
แก้ไขปัญหา การใช้ทักษะในการสื่อสารและการจัดการความขัดแย้ง บทบาทของวิทยากรกระบวนการ  
กลุ่มจะแสดงบทบาทในหลายๆ อย่าง นับตั้งแต่บทบาทการให้คำปรึกษาและเสนอแนะเกี่ยวกับ  
ขบวนการกลุ่ม ตลอดจนหน้าที่ในการจัดการประชุม การวางรูปแบบ และจัดขบวนการกลุ่ม รวมไปถึง

งานที่จะต้องทำ เช่น กำหนดวาระและลำดับของเรื่องบทบาทต่างๆ จะถูกกำหนดโดยผู้มีส่วนร่วมในกลุ่มและอาจจะปรับเปลี่ยนหมุนไปตามกระบวนการที่เปลี่ยนแปลงไป

### ๒.๒.๔ ชุมชนกับการจัดการภัยพิบัติ

ในแผนการการจัดการภัยพิบัติชุมชนน่าจะมี การวางกรอบไว้ ๓ ระยะ คือ ๑) ระยะเตรียมรับมือก่อนเกิดภัย ระยะเผชิญหน้า และระยะฟื้นฟูชุมชน การเตรียมตัวย่อมต้องเตรียมที่อพยพ เตรียมอาหารสำหรับคนและสัตว์ เตรียมเรือแพ เตรียมระบบเตือนภัย เตรียมการอพยพ ๒) ระยะเผชิญหน้าย่อมต้องเข้าถึงระบบการผลิตหรือจัดทำอาหาร การจัดการศูนย์อพยพ การจัดการระบบความปลอดภัยทรัพย์สินและชุมชน การจัดการเครื่องอุปโภค บริโภค การจัดการสุขภาพ น้ำเสีย สุขภาพอนามัย การประสานการช่วยเหลือกับภายนอก เป็นต้น ๓) ระยะฟื้นฟูต้องดูถึงการซ่อมแซมบ้าน ฟื้นฟูระบบเกษตร จัดหาเมล็ดพันธุ์ ปรับปรุงระบบสาธารณสุข โภค การพัฒนาอาชีพ ฯลฯ

ขณะเดียวกันหลักการสำคัญในการจัดการกับปัญหาพิบัติภัยต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในชุมชน สิ่งที่ต้องพึงระวังและให้ความสำคัญในลำดับต้นๆ น่าจะประกอบด้วย

๑. แม้ว่าชุมชนในยุคปัจจุบันจะไม่สามารถพึ่งตนเองได้ร้อยเปอร์เซ็นต์ แต่เราต้องตั้งฐานความคิดว่าการจัดการภัยพิบัติต้องพึ่งตนเองทุกระดับ คือ ทุกระดับครัวต้องพึ่งตนเองเรื่องอะไร ทุกหมู่บ้านพึ่งตนเองเรื่องอะไร และทุกตำบล/เมืองพึ่งตนเองเรื่องอะไร ถ้าตั้งความคิดแบบนี้และลงมือออกแบบการเตรียมรับมือภัยพิบัติ เราจะพบว่าหมู่บ้านต้องการความช่วยเหลือจากภายนอกน้อยมาก หลักการนี้ใช้ได้กับทุกระดับของการจัดการ เช่น ในการตั้งศูนย์อพยพนั้น ต้องให้ศูนย์สามารถจัดการตนเองให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ ให้เขาจัดหาอาหารเองเร็วที่สุด ให้เขาจัดหาอาหารเองเร็วที่สุดและให้แต่ละครอบครัวช่วยเหลือตนเองเร็วที่สุด และเลิกศูนย์อพยพเสียให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้

๒. แกนกลางคือองค์กรชุมชนกับการจัดการภัยพิบัติ ชุมชนจะต้องทำงานเป็นองค์กร มีหลายองค์กรก็เชื่อมโยงเป็นเครือข่าย จึงจะมีพลังในการบริหารจัดการ เพราะหลายองค์กรหมายถึงหลายผู้นำ หลายแหล่งทรัพยากร หลายทักษะ ความชำนาญ เมื่อองค์กรชุมชนเชื่อมโยงกันครบถ้วนแล้ว ตั้งตัวแล้วจึงประสานหน่วยงานภายนอกมาสนับสนุน หน่วยงานภายนอกทุกหน่วยงานยินดีทำงานกับทุกชุมชนที่มีการจัดระบบของตนเองอย่างเข้มแข็ง เหตุที่ต้องตั้งต้นที่องค์กรชุมชนเพราะองค์กรชุมชนเป็นการรวมตัวกันตามความสมัครใจ มีฐานสมาชิกที่กว้างขวาง มีผู้นำที่ได้รับการยอมรับนับถือ ถ้าเราตั้งต้นที่อบต.หรือเทศบาล เราจะหนีไม่พ้นมิติทางการเมืองที่แตกเป็นฝักเป็นฝ่ายเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา สุดท้ายจะถึงทางตัน

๓. เจ้าของปัญหาแก้ปัญหาค้นเอง ถึงแม้ว่าเราจะตั้งต้นด้วยการให้องค์กรชุมชนซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดชุมชนมากที่สุดเป็นแกนกลางแล้ว เราก็ยังจะหนีไม่พ้นปัญหาเดิมคือประชาชนก็ยังหวังว่าองค์กรเหล่านี้จะเป็นผู้มาช่วยตนเอง มาจัดการชีวิตของตนเอง ผูกความหวังไว้ที่ผู้นำชุมชน กระบวนการทำงานต้องพลิกกลับว่าคนที่ประสบปัญหาทุกคนต้องมาจัดการปัญหาตนเอง ต้องมาหุงข้าวเลี้ยงดูกันเอง หาผักหาปลาช่วยในศูนย์อพยพ เก็บขยะ ดูแลรักษาความปลอดภัย บันไดเอ็มบอลล์ จัดตั้งกันขึ้นมาเป็นคณะกรรมการที่จะจัดการเรื่องนี้ด้วยตนเอง ที่ประชุมของการจัดการภัยพิบัติต้องเต็มไปด้วยผู้ประสบภัยที่มาวางแผนจัดการตนเอง ไม่ใช่ผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่คือหน่วยงานช่วยเหลือ

๔. การสร้างความร่วมมือและเครือข่าย งานภัยพิบัติไม่มีใครหรือหน่วยงานไหนสามารถทำงานตามลำพังได้ต้องมีการประสานงานกันอย่างสม่ำเสมอ รวมถึงคน ทักษะ ทรัพยากรอย่างกว้างขวาง เครือข่ายองค์กรชุมชนที่ทำงานเรื่องนี้ก็ต้องทำงานแบบเดียวกันคือ เมื่อตั้งตัวได้แล้วก็ต้องประสานงานกับผู้นำท้องถิ่น ท้องถิ่น หน่วยงานราชการ องค์กรพัฒนาเอกชน ธุรกิจ คนใจบุญทั้งหลายมาทำงานร่วมกัน ต้องย้ำว่าองค์กรชุมชนต้อง “ตั้งตัว” จัดการตนเอง ช่วยเหลือตนเองให้ได้ก่อนจึงจะขอความช่วยเหลือจากคนอื่น ไม่เช่นนั้น คนที่มาช่วยเหลือทั้งหลายนั้นและจะเป็นคนกำหนดวาระการจัดการภัยพิบัติของชุมชน ดังที่เป็นอยู่มากหลายในปัจจุบันนอกจากประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ แล้ว การเชื่อมโยงเครือข่ายองค์กรชุมชนทั้งในพื้นที่ นอกพื้นที่เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง เพราะจะกำหนดทิศทางการทำงานสำคัญได้หลายเรื่อง เช่น เราจะซื้อข้าวสารจากร้านค้าขนาดใหญ่หรือจะซื้อตรงจากโรงสีชุมชนของชาวนา จะซื้อน้ำดื่มจากร้านค้าขนาดใหญ่หรือจะซื้อจากโรงน้ำดื่มชุมชน จะร้องขอเรือจากหน่วยงานหรือจากเครือข่ายประมงพื้นบ้านใกล้เคียง เป็นต้น การเชื่อมโยงเครือข่ายองค์กรชุมชนจะทำให้ทั้งผู้ให้และผู้รับมีความเข้มแข็งไปด้วยกัน

สำหรับปฏิบัติการหรือการจัดการภัยพิบัติของชุมชนนั้นไม่เพียงปฏิบัติการในชุมชน แต่ยังมีขบวนการองค์กรชุมชนที่เกี่ยวข้องที่ต้องดำเนินการในการจัดการภัยพิบัติชุมชนนั้น ได้แก่

๑. นโยบายสาธารณะ เพราะปัญหาทุกภัยส่วนใหญ่ไม่สามารถแก้ได้เฉพาะพื้นที่เล็กๆ ขนาดตำบล อำเภอหรือแม้แต่จังหวัด แต่ต้องแก้ทั้งระบบลุ่มน้ำ ทบพวนระบบระบายน้ำ ระบบการผันน้ำทั้งระบบ ถ้าขบวนการชุมชนไม่ก้าวล่วงไปยังพื้นที่นี้ การตัดสินใจเก็บน้ำ ปล่อยน้ำ ใช้น้ำ ก็จะมีอยู่ที่ผู้เชี่ยวชาญในหน่วยงานต่างๆเป็นหลักและมาจบลงตามสภาพที่เราเห็นในปัจจุบัน พื้นที่ที่สามคือพื้นที่เครือข่าย การเชื่อมโยงระหว่างองค์กรชุมชน ระหว่างองค์กรชุมชนกับประชาสังคม ในตำบล อำเภอ จังหวัด ลุ่มน้ำ เพื่อสร้างพลังการเปลี่ยนแปลงนโยบายร่วมกัน ช่วยเหลือกันและกันในช่วงวิกฤติ พื้นที่ที่สี่ที่ชุมชนต้องเข้าไปมีส่วนคือพื้นที่ทางอากาศ ผ่านสื่อต่างๆ เพื่อเปลี่ยนจิตสำนึกและความเคยชินของสังคมว่าแต่เนิ่นไปเรื่องภัยพิบัติชุมชนจะเป็นพระเอกจัดการ ไม่ใช่เป็นผู้ร้องขอเสริมบารมีผู้บริจาค ดังที่ปรากฏอยู่ในสื่อทั่วไป

๒. กองทุนภัยพิบัติ ขบวนการองค์กรชุมชนมีการจัดการกองทุนในเรื่องต่างๆ มายาวนาน เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กองทุนหมู่บ้าน กองทุนเมล็ดพันธุ์ ฯลฯ ต้องเริ่มปรับประสบการณ์นี้มาใช้กับการจัดการกองทุนภัยพิบัติจัดตั้งกองทุนระดับตำบล จังหวัด ภาค ประเทศ ตามความเหมาะสม หรือจะขยายกองทุนสวัสดิการชุมชนที่เก็บเงินวันละบาทมาเป็นกองทุนเพื่อภัยพิบัติโดยเฉพาะ เพราะภัยพิบัติจะยิ่งมาอีกแน่นอนและมาบ่อยๆ กองทุนภัยพิบัติคือรูปแบบหนึ่งของการพึ่งตนเองทางการเงินของชุมชน นอกจากนี้ยังสามารถคิดถึงกองทุนที่ไม่ใช่เงินในรูปแบบอื่นๆ เช่น กองทุนเมล็ดพันธุ์ กองทุนข้าว กองทุนอาหาร ฯลฯ ตามสภาพความพร้อมของแต่ละชุมชน

๓. คณะกรรมการ ในการบริหารจัดการภัยพิบัติชุมชนจำเป็นต้องมีโครงสร้างองค์กรที่มีส่วนร่วมจากหลายฝ่าย เป็นเครื่องมือขับเคลื่อน คณะกรรมการอาจมีทั้งระดับตำบล อำเภอ จังหวัดหรือแม้แต่ภาค โดยบทบาทที่แตกต่างกันไป คณะกรรมการสามารถมีบทบาททั้งในระยะเตรียมตัวเผชิญหน้าและฟื้นฟู คือ สามารถทำงานได้ตลอดทั้งปี ไม่ใช่เฉพาะช่วงภัยมาเท่านั้น เพราะการเตรียมตัวนั้นอาจต้องทำเป็นปีหรือหลายปี (เช่น สะสมกองทุน สะสมอาหาร ย้ายชุมชน ตัดถนนใหม่) คณะกรรมการประชาชนระดับจังหวัด ภาคหรือลุ่มน้ำ จะมีบทบาทสำคัญในเรื่องการผลักดันนโยบาย

สาธารณะเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติและการเชื่อมโยงเครือข่าย ในขณะที่คณะกรรมการระดับชุมชน เน้นที่งานปฏิบัติการสู่ภัยเป็นหลัก

๓. ข้อมูล เมื่อเกิดภัยพิบัติทุกฝ่ายจะถามหาข้อมูลและข้อมูลจะมีค่ามากเพราะสามารถแปลงเป็นเงินทองและข้าวของบริจาคได้จำนวนมากองค์กรชุมชนและเจ้าของปัญหาจะต้องช่วยกันจัดทำข้อมูลเอง เพื่อความถูกต้อง ครบถ้วนและทันเวลา เจ้าของปัญหาจะรู้ข้อมูลและแนวทางการแก้ไขที่ดีที่สุดและเราต้องใช้ข้อมูลเพื่อการสร้างจิตสำนึกของคนในชุมชน ให้คนในชุมชนเห็นว่าความเสียหาย ความทุกข์ที่มาจากภัยพิบัตินั้นมากมายขนาดไหนและเราควรวางแผนจัดการชุมชนอย่างไรโดยทั่วไปข้อมูลภัยพิบัติจะมีสองก้อนใหญ่ๆ คือ ข้อมูลความเสียหายทั่วไปและข้อมูลเฉพาะเพื่อการฟื้นฟูและผลักดันนโยบาย อย่าเสียเวลากับข้อมูลก่อนแรกมากเกินไป ให้อายุกับข้อมูลประเภทที่สองให้มาก เพราะเป็นข้อมูลที่น่าไปสู่การปฏิบัติการ (Information for Action) เช่น ข้อมูลความเสียหายและความต้องการการซ่อมแซมของบ้านรายหลัง ข้อมูลพื้นที่เสียหายเพื่อสนับสนุนข้อเสนอมให้ปรับเปลี่ยนรอบการผลิตทางการเกษตรของชุมชน ข้อมูลเกี่ยวกับเด็กคนพิการ คนป่วยก็จำเป็นสำหรับการเตรียมตัวอพยพก่อนน้ำมาถึงหน้าบ้าน เป็นต้น

๔. การสื่อสาร ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญมากของงานภัยพิบัติการสื่อสารที่ดี ทันท่วงที ถูกต้องสามารถช่วยคนจำนวนมากได้ การสื่อสารจะไม่ใช่แค่การรายงานตัวเลขจากหน่วยงานมาสู่ชุมชน แต่หมายถึงการสร้างเครือข่ายการสื่อสารระหว่างคนที่เกี่ยวข้อง เช่น การสร้างเครือข่ายเตือนภัยระหว่างคนต้นน้ำกับคนปลายน้ำ การแจ้งเตือนภัยคนในชุมชน การระดมความช่วยเหลือจากพื้นที่อื่นๆ หอกระจายข่าวช่วยกระจายข่าวในหมู่บ้านได้ ระดับตำบล/อำเภอต้องใช้วิทยุชุมชน ระดับจังหวัดต้องใช้วิทยุกระจายเสียงปกติ ที่ควรเปลี่ยนมาทำงานภัยพิบัติอย่างทันท่วงทีตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ การสื่อสารกับสาธารณะก็ต้องทำต้องวางแผน กำหนดวาระของชุมชนเพื่อขึ้นนำสังคมในสื่อสาธารณะเป็นช่วงๆ

กล่าวโดยสรุป การจัดการภัยพิบัติในปัจจุบันนั้น รวมศูนย์การจัดการอยู่ที่หน่วยงาน ซึ่งพิสูจน์แล้วว่าไม่สามารถจัดการได้ ในขณะที่ชุมชนก็อ่อนแอลงทุกวันเพราะรอให้คนอื่นมาแก้ปัญหาให้การจัดการภัยพิบัติโดยชุมชนมีหลักการสำคัญคือ ยึดหลักการพึ่งตนเอง การใช้องค์กรชุมชนเป็นแกนกลาง แต่ทำงานร่วมกับภาคีการพัฒนาและให้เจ้าของปัญหาลุกขึ้นมาแก้ปัญหาตนเอง สิ่งที่ต้องดำเนินการครอบคลุมในสี่มิติ คือ การจัดการในพื้นที่ทั้งระยะรับมือ เผชิญหน้าและฟื้นฟู การเชื่อมโยงเครือข่าย การผลักดันนโยบายการจัดการภัยพิบัติและการจัดการสื่อสารสาธารณะ องค์ประกอบสำคัญคือ แผนการจัดการ คณะกรรมการ ระบบข้อมูลและการสื่อสารและกองทุนการจัดการภัยพิบัติในทุกๆระดับ

### ๒.๒.๕ แนวทางการบริหารจัดการน้ำของชุมชน

ตามกรอบแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๐-๒๕๕๔) ได้กำหนดไว้ในเรื่องของการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้เพื่อให้ชุมชนได้นำไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่ ดังนี้

## ๑. การบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ

๑.๑ การสร้างความเข้มแข็งให้กับกลไกการบริหารจัดการลุ่มน้ำอย่างเป็นระบบโดยต่อยอดภาคประชาสังคมจังหวัด แล้วขยายออกเป็นภาคประชาสังคมลุ่มน้ำที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง พร้อมทั้งเชื่อมโยงให้เป็นเครือข่าย ในการร่วมบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ร่วมกับลุ่มน้ำใกล้เคียงเพื่อเปลี่ยนน้ำต้นทุนระหว่างกัน

๑.๒ การสนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นจัดทำแหล่งน้ำขนาดเล็กและฝายแม้ว ( Check Dam) เพื่อชะลอน้ำ เสริมความชุ่มชื้น เพื่อคืนความสมบูรณ์ให้กับป่า และดักตะกอน

๑.๓ การจัดระบบฐานข้อมูลน้ำให้ทันสมัยให้สามารถใช้ประโยชน์การวางแผนสนับสนุนกิจกรรมของภาคการผลิต และในการเป็นระบบเตือนภัยถึงสถานการณ์น้ำ

๑.๔ กำหนดให้ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคิดรวมค่าบำบัดน้ำเสียไว้ในค่าน้ำประปา โดยให้คิดในอัตราที่ก้าวหน้า โดยสนับสนุนให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบรวบรวมและบำบัดให้มีประสิทธิภาพ และครอบคลุมพื้นที่ ควบคู่ไปกับการส่งเสริมให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย ณ แหล่งกำเนิด ทั้งจากภาคอุตสาหกรรม ฟาร์มเลี้ยงสัตว์ ภาคบริการและครัวเรือน

๑.๕ การใช้โอกาสในการมีความร่วมมือในระดับภูมิภาคกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อบริหารจัดการลุ่มน้ำระหว่างประเทศให้ต่างได้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น การเจรจากับจีนเวียดนาม กัมพูชา ลาว และพม่า ภายใต้อนุสัญญาความร่วมมือของกลุ่มประเทศในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ( Greater Mekhong Sub-region: GMS) เพื่อหาข้อตกลงร่วมกันในการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำโขงร่วมกัน เป็นต้น

๒. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพหุภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชน ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง โดยให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกกับการเข้าร่วมบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแก่ชุมชนภายในท้องถิ่นทั้งนี้ภายใต้ขอบเขตแห่งสิทธิและหน้าที่ที่ชัดเจนตลอดกระบวนการเข้ามีส่วนร่วม โดยจะต้องไม่เป็นการลดทอนผลประโยชน์ของคนทั้งชาติโดยรวม<sup>๓๖</sup>

ขณะเดียวกันชุมชนยังสามารถที่จะบริหารจัดการ การจัดการน้ำ ได้โดยชุมชนเอง โดยยึดรูปแบบการบริหารจัดการน้ำตามแนวปรัชญา เศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งสามารถนำมาบูรณาการเข้าด้วยกันได้ เนื่องจากการ บริหารจัดการน้ำเป็นการจัดการเพื่อให้เกิดความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติ โดยที่มนุษย์ไม่ต้องเข้าไปปรับเปลี่ยนธรรมชาติ การ บริหารจัดการตามแนวปรัชญานี้ จึงเป็นเพียงการควบคุม ดูแลมิให้เกิดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจนเกินขีดความสามารถ ที่จะรองรับได้ ซึ่งจาก ปรัชญาการณน้ำท่วมฉับพลัน ดินถล่มในหลายพื้นที่ของประเทศสะท้อนให้เห็นถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ จนขาดการดูแลรักษาอย่างต่อเนื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่สูงชัน การเพาะปลูกพืชเกษตรโดยขาดการอนุรักษ์ดินและน้ำที่เหมาะสม รวมถึงการตั้งถิ่นฐานชุมชนในพื้นที่ต้นน้ำ ล้วนมีอิทธิพลต่อความอยู่รอดของทรัพยากรธรรมชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

<sup>๓๖</sup> กิติชัย รัตนะ, การมีส่วนร่วมในการจัดการลุ่มน้ำ, (กรุงเทพมหานคร : ภาควิชาอนุรักษวิทยา คณะวนศาสตร์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๔๙), หน้า ๓๖.

การที่จะทำให้ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ชุมชน (เรียกรวมกันว่าระบบนิเวศลุ่มน้ำ) ได้รับการคุ้มครองและจัดการการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนยาวนานได้นั้นไม่ได้หมายความว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย ต้องแสวงหางบประมาณเป็นจำนวนมากเพื่อฟื้นฟูระบบนิเวศทางธรรมชาติ เพราะแม้ว่าจะมีการลงทุนและการจัดสรรงบประมาณมากเท่าใด ก็ไม่ได้เป็นเครื่องยืนยันว่าทรัพยากรธรรมชาติจะได้รับการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน เนื่องจากหากชุมชนในท้องถิ่นไม่ได้ความร่วมมือในการบำรุงรักษาและฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นก็จะเสื่อมโทรมอีกต่อไป

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับการ บริหารจัดการน้ำจึงเป็นการนำเอาความเป็นทางสายกลาง การเข้าถึงความเป็นไปของธรรมชาติ การเกื้อกูลของสิ่งแวดล้อมในระบบนิเวศมาใช้ในการจัดการ เป็นการจัดการที่เริ่มต้นจากการปฏิบัติจริงให้เป็นแบบอย่างที่ดี เพื่อพิสูจน์ความสำเร็จของการจัดการทรัพยากรน้ำ ขณะเดียวกันก็ส่งผลให้ชุมชนใช้ทรัพยากรน้ำเหล่านั้นได้อย่างยั่งยืนในเชิงของการกำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงยังเป็นเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายได้อย่างเข้มแข็ง เนื่องจากนโยบายที่ตั้นต้องเป็นนโยบายที่อยู่บนพื้นฐานของความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมีความเสมอภาค เท่าเทียม และให้โอกาสแก่ประชาชนทุกภาคส่วนในการนำนโยบายไปประยุกต์ใช้ได้ในชีวิตจริงของแต่ละบุคคล หรือชุมชน ความพอเพียง จึงส่งผลต่อการดำเนินนโยบายที่ไม่เน้นการลงทุนมหาศาล ไม่เน้นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นวัตถุดิบในการพัฒนาเศรษฐกิจแบบแข่งขัน ก็รัฐสามารถดำเนินนโยบายในลักษณะนี้ได้ ย่อมเป็นการสร้างหลักประกันให้กับชุมชนและสังคมได้ว่าทรัพยากรธรรมชาติจะได้รับการดูแลและจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

กล่าวโดยสรุป หากพิจารณาในแง่ของการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง อาจหมายถึงการเห็นความสำคัญของการสร้างความสมดุลของทรัพยากรน้ำ เช่น การดูแลรักษาพื้นที่ป่าต้นน้ำ และกำหนดกติกาในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำร่วมกัน โดยไม่เป็นการทำให้ทรัพยากรน้ำเสื่อมโทรมลงไป เป็นการใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

### ๒.๓ การจัดการชุมชนบนพื้นฐานการมีส่วนร่วม

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ในการบริหารจัดการหรือการดำเนินงานโครงการของรัฐ รวมถึงการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับชาติและระดับสากล การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นคุณค่าที่สำคัญที่มีต่อการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participation Democracy) และเป็นหลักสำคัญของธรรมาภิบาลในการบริหาร ซึ่งจะนำไปสู่การบริหารจัดการและการตัดสินใจในทุกนโยบายสาธารณะเพื่อที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ส่วนรวมและก่อให้เกิดการพัฒนาสร้างสรรค์ในรูปแบบการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะการพัฒนาและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมถือเป็นแนวคิดที่มีการแพร่หลายในวงการพัฒนาโดยมีฐานแนวคิดมาจากโลกตะวันตกโดยและถูกนำมาใช้ในทางสังคมวิทยา ปัจจุบันการมีส่วนร่วมถือเป็นฐานแนวคิดที่ได้ถูกนำมาใช้ในทุวงการ โดยเฉพาะในระบบการบริหารราชการแผ่นดินยุคใหม่ที่เรียกว่าการบริหารราชการแผ่นดินเปิด (Open Governance)

ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๕๐ และได้มีแผนปฏิบัติการ เกิดขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งในการบริหารราชการแบบนี้รัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชน ภาคประชาสังคมและผู้มีส่วนได้เสียหรือมีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการ หรือกฎหมายต่างๆ รวมถึงประชาชนจะต้องมีสิทธิในการได้รับรู้ข้อมูล ข่าวสาร ประโยชน์ และสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงมีสิทธิในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ดังรายละเอียดที่ได้ศึกษารวบรวมมาดังนี้

### ๒.๓.๑ ความหมายของการมีส่วนร่วม

ภายใต้กรอบความคิดที่จะสร้างความทันสมัยให้เกิดขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๖๐ หลายประเทศต้องการที่จะปรับเปลี่ยนชาวบ้านในพื้นที่ต่างๆ ให้เปิดรับเอาเทคโนโลยีใหม่ๆ และให้ความสำคัญต่อความรู้พื้นถิ่นในฐานะความรู้ที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นในภูมิภาคนั้นๆ ที่จำเป็นจะต้องรับเอาเทคโนโลยีเข้าไปทดแทนในบางกรณีโดยอาศัยการแทรกซึม การกดดัน หรือที่ร้ายแรงที่สุดคือการครอบงำโดยภาครัฐหรืออำนาจเบ็ดเสร็จ ผลที่ตามมาทำให้นักพัฒนา นักวิชาการ หรือนักเคลื่อนไหวภาคประชาชน (Non Government Organizations = NGOs) ได้นี้กกำลังผลักดันกรอบความคิดในการพัฒนาที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้น ทั้งนี้การมีส่วนร่วมที่ว่านั้นไม่ใช่แค่การร่วมรับฟังนโยบายจากทางภาครัฐเท่านั้น หากแต่จะต้องสร้างการมีส่วนร่วมในลักษณะการเสริมสร้างพลัง (Empowerment) ให้เกิดขึ้นกับประชาชนหรือชาวบ้านและเป็นที่มาของการนิยามความหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมเกิดขึ้นอย่างหลากหลายมิติ เป็นต้นว่า

การมีส่วนร่วม หมายถึง การทำงานที่เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าไปมีส่วนร่วม ไม่ว่าจะป็นระดับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กร หรือระดับประเทศ เพราะจะช่วยให้ผู้มีส่วนร่วมเกิดความรู้สึกรักความเป็นเจ้าของ (Ownership) และจะทำให้ผู้มีส่วนร่วมหรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียนั้นยินยอมปฏิบัติตาม (Compliance) และรวมถึงตกลงยอมรับ (Commitment) ได้อย่างสมัครใจ เต็มใจ และสบายใจ<sup>๓๗</sup> ขณะเดียวกันยังหมายถึงการเข้าร่วมอย่างแข็งขันของกลุ่มบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกขั้นตอนของโครงการพัฒนาการมีส่วนร่วมต้องเป็นไปในรูปที่ผู้รับการพัฒนาเข้ามามีส่วนกระทำให้เกิดการพัฒนาไม่ใช่เป็นผู้รับการพัฒนาตลอดไป ทั้งนี้ถือเป็นการเกื้อหนุนให้เกิดการพัฒนาที่แท้จริงและถาวรการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่หมายความเพียงการดึงประชาชนเข้ามาทำกิจกรรมตามที่ผู้นำท้องถิ่นคิดหรือจัดทำขึ้น เพราะแท้จริงแล้วในหมู่บ้านหรือชุมชนต่างๆ มีกิจกรรมและวิถีดำเนินงานของตนอยู่แล้ว ประชาชนมีศักยภาพที่จะพัฒนาหมู่บ้านของตนได้แต่ผู้บริหารการพัฒนาไม่สนใจสิ่งที่มีอยู่แล้วโดยพยายามสร้างสิ่งใหม่ขึ้นมาเพื่อให้ได้ชื่อว่าเป็นความคิดหรือโครงการของตน

การมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาถือเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ ได้แก่ การร่วมค้นหาปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ การระดมทรัพยากร และเทคโนโลยีในท้องถิ่น การบริหารจัดการ การติดตามผล รวมทั้งการรับ

<sup>๓๗</sup> วันชัย วัฒนศัพท์, ความขัดแย้ง: ทางออกด้วยสันติวิธี, (นนทบุรี : สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า สมาคมสันติวิธีแห่งประเทศไทย, ๒๕๔๙.

<sup>๓๘</sup> เฉลียว บุรีภักดีและคณะ, ชุมชนวิชาการวิจัยชุมชน, (กรุงเทพมหานคร : เอส อาร์. พรินติ้ง แมสโปรดักส์), ๒๕๔๕.

ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ โดยโครงการจะต้องมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน<sup>๓๙</sup> และถือเป็นการพัฒนาที่เกิดขึ้นตามกรอบแนวคิดแบบ “การพัฒนาทางเลือก” (Alternative Development) โดยมุ่งเป้าการพัฒนาไปยังชุมชนที่มีขนาดเล็กโดยตรง และให้ความสำคัญต่อความต้องการขั้นพื้นฐาน (Basic Needs) เช่น การพัฒนาให้เกิดความสมบูรณ์ต่อปัจจัย ๔ รวมถึงการให้ความสำคัญและให้ความสนใจในข้อจำกัดในการเข้าถึงหรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน (Human Rights) สิทธิความเป็นพลเมือง (Citizenship Right) และการพัฒนาศักยภาพของมนุษย์ (Human Flourishing)<sup>๔๐</sup> ขณะที่องค์การสหประชาชาติได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นกระบวนการเกี่ยวกับการกระทำและเกี่ยวข้องกับมวลชนในระดับต่างๆ คือในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับจุดประสงค์ทางสังคมการจัดสรรทรัพยากรในการกระทำโดยสมัครใจต่อกิจกรรมและต่อโครงการ

กล่าวโดยสรุปแล้ว หลักการมีส่วนร่วมน่าจะหมายถึงการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือโครงการสาธารณะของรัฐจนเกิดความพึงพอใจและมีส่วนร่วมในการผลักดันให้ภารกิจหรือโครงการนั้นเกิดผลสำเร็จ ผ่านกระบวนการแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจ การปฏิบัติ การติดตาม ประเมินผล รวมทั้งการรับผลประโยชน์ที่เกิดจากกิจกรรมหรือโครงการนั้นๆ ด้วยความรู้สึกรับรู้ความเป็นเจ้าของ (Ownership) ที่มีพลังในการต่อรองทางการตัดสินใจ (Empowerment) และตั้งอยู่บนพื้นฐานความชอบธรรมแห่งสิทธิมนุษยชน (Human Rights) รวมถึงสิทธิความเป็นพลเมือง (Citizenship Right)

### ๒.๓.๒ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

“การมีส่วนร่วม” มีกรอบแนวคิดที่กว้างขวางและสามารถเกิดขึ้นได้ในขอบเขตและระดับที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับประเภทและประเด็นปัญหา การนิยามการมีส่วนร่วมมักจะเป็นไปในลักษณะการบรรยายองค์ประกอบและรูปแบบของการมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียเป็นส่วนใหญ่ เป็นต้นว่าเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับภารกิจหรือโครงการที่ส่วนราชการจะดำเนินการซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่โดยปกติของประชาชนในชุมชนนั้น การทำความเข้าใจถึงผลกระทบและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ส่วนราชการจะดำเนินการ และการปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน โดยให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นและรัฐต้องรับฟังและแก้ไขปัญหากจนประชาชนเกิดความพึงพอใจและมีส่วนร่วมในการผลักดันให้ภารกิจหรือโครงการนั้นเกิดผลสำเร็จ เพราะเห็นว่าจะเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน<sup>๔๑</sup> ขณะเดียวกันในหลักการข้อที่ ๑๐ ของคำประกาศกรุงรีโอ (Principle ๑๐ of Rio Declaration) เนื่องในการประชุมสิ่งแวดล้อมโลกเมื่อ ค.ศ. ๑๙๙๒ ที่กรุงรีโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล

<sup>๓๙</sup> ปารีชาติ วลัยเสถียรและคณะ, *กระบวนการพัฒนาและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว), ๒๕๔๓.

<sup>๔๐</sup> Friedmann, John, *Empowerment: The Politics of Alternative Development*, (Blackwell: Cambridge M.A. and Oxford UK, 1993), pp. 31-32.

<sup>๔๑</sup> ปรีดา ปูนพันธ์ฉาย “ผลของการให้คำแนะนำแบบมีส่วนร่วมต่อความร่วมมือในการรักษาของผู้ป่วยโรคความดันโลหิตสูงชนิดไม่ทราบสาเหตุ” *รายงานวิจัย* (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหิดล), ๒๕๔๐.

<sup>๔๒</sup> คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สำนักงาน, *เอกสารชี้แจงพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ๒๕๔๖), หน้า ๙.



ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมว่าเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งที่จะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้ว่า

“การจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจะกระทำได้ดีที่สุดด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องในระดับต่างๆ ในระดับชาติ ปัจเจกบุคคลต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมซึ่งอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ อันรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับวัสดุอันตรายและกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนของตน และต้องมีโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ รัฐจะต้องเอื้ออำนวยและส่งเสริมความตื่นตัวและการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยจัดให้มีข้อมูลข่าวสารซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างกว้างขวาง และต้องจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการทางศาลและทางปกครองได้อย่างแท้จริง รวมทั้งการได้รับการชดเชยและการเยียวยาความเสียหาย

จากหลักการดังกล่าวข้างต้น ที่ผ่านมามีนักวิชาการ นักพัฒนา ได้นำเอาเจตนารมณ์ที่ประกาศไว้มาอ้างอิงเพื่อยืนยันหลักการมีส่วนร่วมและเพื่อแสดงถึงองค์ประกอบสำคัญของการมีส่วนร่วม ก่อนที่จะมีการสรุปใจความสำคัญ ๓ ประการหรือที่เรียกกันว่า “Three Access Principles” มาเป็นแนวทางและเงื่อนไขเชิงประจักษ์ว่า หลักการมีส่วนร่วมนั้นน่าจะประกอบด้วย

๑. การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Access to Information)
๒. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจโดยได้รับข้อมูลและอย่างมีความหมาย (Informed and Meaningful Public Participation)
๓. การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมหรือการได้รับการเยียวยาความเสียหาย (Access to Justice or Access to Redress and Remedy)

ที่ผ่านมานักวิชาการหลายฝ่ายต่างมีความเห็นร่วมกันว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงต้องประกอบด้วยลักษณะทั้ง ๓ ประการดังที่กล่าวมานี้ และถือเป็นตัวชี้วัดของความก้าวหน้าหรือความสำเร็จของรัฐในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม “การมีส่วนร่วม” ในกรอบความคิดที่เกี่ยวกับการพัฒนาจะมีฐานความคิดที่แตกต่างอยู่ ๔ แนวทาง กล่าวคือ ๑) กรอบความคิดที่เป็นความเชื่อในศักยภาพของ “ปัจเจกชน” ที่จะมี “สิทธิ” ในการแสดงความคิดเห็นของตนต่อการพัฒนาชุมชนที่ตนสังกัด และสามารถรวมตัวกันในรูปของประชาคม เพื่อร่วมกันจัดการกิจการของชุมชน ๒) การมีส่วนร่วมในแนว “ชุมชนนิยม” (Communitarianism) ซึ่งเน้นความสำคัญของชุมชนมากกว่าปัจเจกชนหรือคนแต่ละคนในการร่วมกันกำหนดนโยบายต่างๆ เพื่อประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ชุมชนร่วมกัน ๓) แนวคิดเชิงผสมผสานระหว่างปัจเจกชนกับชุมชนนิยม และ ๔) หลักการจัดการร่วมกัน (Co-Management) ระหว่างรัฐและชุมชน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### ๑. ความเชื่อในศักยภาพของปัจเจกชน

การมีส่วนร่วมทางสังคมเกิดขึ้นบนพื้นฐานความเชื่อในระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญในเรื่องของ “สิทธิ” และ “ความเสมอภาค” ระหว่างประชาชน และความเชื่อเรื่องการมีส่วนร่วมยังมีความเกี่ยวพันลึกซึ้งกับความเชื่อในเรื่อง “ปัจเจกชน” (Individualism) ที่มีความสามารถและศักยภาพที่สามารถคิดเองเป็น ตัดสินใจเองได้ และสามารถรวมตัวกันในรูปของ “ประชาคม” เพื่อร่วมกันจัดการ

กิจการของชุมชนและเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของทุกๆ คน ภายใต้กฎกติกาที่กำหนดร่วมกันและตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่ง “การเสียสละ” และความสมัครใจที่จะเข้าสู่ “พันธสัญญาทางสังคม” (Social Contracts) ตามเกณฑ์แห่ง “เสรีภาพ” และ “สิทธิขั้นพื้นฐาน” บางประการ

## ๒. ความเชื่อในแนวคิดชุมชนนิยม

แนวความคิดชุมชนนิยมได้รับอิทธิพลจาก Tonnies ซึ่งเป็นนักสังคมวิทยาเยอรมันในศตวรรษที่ ๑๙ ซึ่งอธิบายคู่ตรงข้ามของชุมชนขนาดเล็ก (Gemeinschaft) ซึ่งสมาชิกมีการรู้จักกันเป็นการส่วนตัวในลักษณะของการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (Face-to-Face Relations) เปรียบเทียบกับสังคมขนาดใหญ่ (Gesellschaft) ซึ่งสมาชิกไม่ได้รู้จักกันเป็นส่วนตัวแต่ติดต่อสัมพันธ์กันตามบทบาทและสถานภาพในยุโรปในศตวรรษที่ ๑๙ ซึ่งเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านจากสังคมเกษตรกรรมมาเป็นอุตสาหกรรม นักคิดในแนวชุมชนนิยมมักค่อนข้างหวาดระแวงต่อแนวคิดที่ให้ความสำคัญต่อปัจเจกชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบที่เน้นการแข่งขันซึ่ง “บุคคล” ที่มีความสามารถที่สุดคือผู้ชนะ ถูกนำไปเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจเสรี (ซึ่งนักคิดแนวชุมชนนิยมเชื่อว่า) เป็นระบบแบบ “มือใครยาวสาวได้สาวเอา” ดังนั้นจึงเป็นระบบที่ขาดความยุติธรรมและความเห็นอกเห็นใจต่อผู้อ่อนแอ

ในแนวคิดแบบชุมชนนิยมรัฐถูกมองอย่างหวาดระแวงว่าริบใช้เฉพาะกลุ่มผู้มีอำนาจและอิทธิพลซึ่งเป็นคนกลุ่มเล็กๆ ในสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในครั้งหลังของศตวรรษที่ ๒๐ ในประเทศกำลังพัฒนารัฐมักจะถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของปัญหา<sup>๔๓</sup> เนื่องจากระบบบริหารราชการซึ่งอึดอัด อัยอ้ายและการผูกขาดการตัดสินใจไว้ที่ศูนย์กลางของอำนาจทำให้นโยบายการพัฒนาหลายอย่างไม่สามารถสนองตอบและแก้ไขปัญหาที่แท้จริงให้กับประชาชนในระดับรากหญ้าได้อย่างทันทั่วทั้งที่หลายครั้งได้เกิดการพยายามปฏิเสศที่จะให้รัฐยุ่งเกี่ยวในบางกิจกรรมและบางโครงการ ซึ่งถือเป็นอิทธิพลของกระแสชุมชนนิยมที่รัฐจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทต่อปัญหาหรือการพัฒนาให้อยู่ในฐานะของ “ผู้รับฟัง” ที่ต้อง “ยอมรับ” และ “เปิดประตู” ให้ประชาชนในระดับรากหญ้ามีส่วนร่วมอย่างจริงจังในกระบวนการการพัฒนาหรือปัญหาที่เกิดขึ้น

## ๓. การผสมผสานฐานคิดของปัจเจกชนและชุมชนนิยม

แนวความคิดในเรื่องนี้จะมุ่งเน้นไปที่ประเด็นของการสร้าง “ทุนทางสังคม” บนพื้นฐานของการสร้าง “ประชาสังคม” โดยมีฐานรากทางความคิดที่ตั้งอยู่บนความเชื่อมั่นในศักยภาพของปัจเจกชน แต่ในขณะเดียวกันเขาก็ปฏิเสธความสุดโต่งในชุมชนนิยมที่มีความเชื่อมั่น ศรัทธา จนเกิดการขับเคลื่อนในลักษณะประชาสังคมที่ไม่อยากให้รัฐเข้ามายุ่งเกี่ยวในชุมชน และในทางตรงกันข้ามอาจจะต้องมีการเปิดช่องว่างให้รัฐเข้ามายุ่งเกี่ยวได้ในฐานะที่เป็นองค์การที่พร้อมจะการสนับสนุนช่วยเหลือ และมีส่วนในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดความยุติธรรมมากที่สุด

## ๔. หลักการจัดการร่วมกัน (Co-Management) ระหว่างรัฐและชุมชน

การมีส่วนร่วมแบบหลักการจัดการร่วมกัน ส่วนใหญ่เป็นการมีส่วนร่วมในเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างรัฐและชุมชน ทั้งนี้ที่ผ่านมามีปัญหาบางประการใน

<sup>๔๓</sup> Friedmann, John, Empowerment: The Politics of Alternative Development, Ibid., p. 6.

กิจกรรม โครงการ หรือนโยบายสาธารณะของภาครัฐ เป็นต้นว่า ๑) ทุกภาคส่วนหรือบางกลุ่มในชุมชนยังไม่ได้มีส่วนร่วมที่เท่าเทียมกัน ๒) เกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้นในหน่วยราชการระหว่างระดับนโยบายและในระดับปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ และ ๓) เกิดปัญหาความขัดแย้งหรือการกระทบกระทั่งกับชุมชนใกล้เคียง ซึ่งจำเป็นจะต้องอาศัยหน่วยงานภาครัฐเข้าไปจัดการหรือไกล่เกลี่ยข้อพิพาท อย่างไรก็ตามรูปแบบการจัดการร่วมกันเป็นรูปแบบที่นักวิชาการหลายคนให้ความสนใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่รูปแบบ กฎเกณฑ์ รวมทั้ง “ใคร” ควรเข้ามาจัดการร่วมกันย่อมต้องแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่และในแต่ละสถานการณ์นั้นๆ ซึ่งไม่มีสูตรสำเร็จตายตัว

จากการศึกษายังพบว่าการมีส่วนร่วมนั้นยังมีการแบ่งแยกออกเป็น ๒ ลักษณะ กล่าวคือ ๑) การมีส่วนร่วมเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ( Formal-informal Participation) ที่เป็นการมีส่วนร่วมที่ถูกต้องตามระบบขององค์กร ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมตามหน้าที่ที่มีอิทธิพลต่อการเข้าร่วมตามขอบเขตที่องค์กรได้วางนโยบายไว้ และการมีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นอย่างไม่มีโครงสร้าง อาจเป็นการร่วมตกลงกันระหว่างสมาชิกในกลุ่มหรือในบรรยากาศของความเป็นส่วนตัวมากกว่าลักษณะการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ และ ๒) การมีส่วนร่วมทางตรง (Direct Participation) ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมกันโดยตรงที่สมาชิกหรือการรวมกลุ่มต่างๆ โดยได้มีส่วนร่วมแบบทันที แต่ละคนมีสิทธิและโอกาสที่จะแสดงการมีส่วนร่วมที่เกี่ยวข้องโดยผ่านองค์กรที่จัดตั้งโดยประชาชน และการมีส่วนร่วมทางอ้อม ( Indirect participation) โดยผ่านองค์กรผู้แทนของประชาชน กรรมการของกลุ่มหรือชุมชน<sup>๔๔</sup>

ขณะเดียวกัน Cohen and Uphoff ยังได้อธิบายถึงลักษณะหรือมิติของการมีส่วนร่วมว่าประกอบด้วย ๑) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ๒) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (Implementation) ๓) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits) และ ๔) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)<sup>๔๕</sup> ดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### ๑. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจถือเป็นศูนย์กลางของการเกิดความคิดที่หลากหลาย มีการกำหนดและประเมินทางเลือกตัดสินใจ เลือกเปรียบเทียบได้กับการวางแผนเพื่อนำทางที่เลือกมาสู่การปฏิบัติ สามารถแบ่งการตัดสินใจนี้ออกเป็น ๓ ชนิด คือ

๑.๑ การตัดสินใจช่วงเริ่มต้น เป็นการเริ่มต้นหาความต้องการจากคนในชุมชนและวิธีการเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการที่สำคัญ ขั้นตอนนี้มีความสำคัญที่จะเลือกเอาโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนและมีความเป็นรูปธรรมโดยผ่านการใช้กระบวนการตัดสินใจ ในระยะนี้สามารถให้ข้อมูลที่สำคัญของชุมชนและป้องกันความเข้าใจผิดที่อาจเกิดขึ้นและเสนอกลยุทธ์เพื่อแก้ไขปัญหาซึ่งคนในชุมชนสามารถเข้ามาเกี่ยวข้องตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นโครงการ ทั้งในเรื่องการเงิน การจัดสรร

<sup>๔๔</sup> Cohen J.M. and Uphoff N.T., *Participation's Place in Rural Development : Seeking Clarity Through Specific, World Development*, (New York : Cornell University, 1977), pp. 213-235.

<sup>๔๕</sup> *Ibid.*, pp. 7- 17.

บุคลากร ตลอดจนวิธีการเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการและสนับสนุนโครงการที่จะนำเข้ามาซึ่งประโยชน์สุขของชุมชน

๑.๒ การตัดสินใจในช่วงดำเนินการ คนในชุมชนอาจไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในช่วงเริ่มต้นแต่ถูกขอร้องให้เข้ามาดำเนินการเมื่อโครงการเข้ามา ความสำเร็จในช่วงนี้เกิดขึ้นได้มากกว่าการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในช่วงเริ่มต้น ซึ่งโครงการจะต้องค้นหาความต้องการของชุมชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในภายหลังนี้ และจัดลำดับความสำคัญของโครงการและวิธีการดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วม

๑.๓ การตัดสินใจในช่วงปฏิบัติการ เป็นความเกี่ยวข้องในชุมชนเมื่อโครงการเข้ามามีการเชื่อมโยงโครงการเข้ามาสู่คนในชุมชน โดยจะมีการรวบรวมข้อมูลขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์สำหรับปฏิบัติกิจกรรมในโครงการ กรอบที่สมาชิกยึดถือประกอบด้วย การประชุมเพื่อจัดทำนโยบาย การคัดเลือกผู้นำที่จะมีอิทธิพลต่อองค์กร<sup>๕๖</sup>

## ๒. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ

ในช่วงนี้คนในชุมชนหรือท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมในการปฏิบัติได้ ๓ รูปแบบ คือ

๒.๑ การมีส่วนร่วมในการสละทรัพยากร ซึ่งสามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ ได้แก่ สละแรงงาน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และข้อมูลข่าวสาร ทั้งหมดนี้ถือเป็นแหล่งทรัพยากรหลักที่สำคัญซึ่งมีอยู่ในท้องถิ่นที่สามารถนำมาใช้เพื่อพัฒนาโครงการ การส่งเสริมโดยใช้แรงงานในท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ดี การบริจาคเงินและวัสดุอุปกรณ์และอื่นๆ เป็นการแสดงให้เห็นทิศทางที่ชัดเจนของการมีส่วนร่วมสิ่งสำคัญของการมีส่วนร่วมนี้คือการรู้ว่าใครเป็นผู้สนับสนุนและทำอะไรโดยวิธีการสมัครใจ การได้รับค่าตอบแทนหรือโดยการบีบบังคับ การสนับสนุน เรื่องทรัพยากรบ่อยครั้งที่พบว่ามีความไม่เท่าเทียมกันและการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว

๒.๒ การมีส่วนร่วมในการบริหารและการประสานงาน คนในท้องถิ่นสามารถรวมตัวกันในการปฏิบัติงานโดยการเป็นลูกจ้างหรือสมาชิกทีมที่ปรึกษาหรือเป็นผู้บริหารโครงการ เป็นสมาชิกอาสา ซึ่งทำหน้าที่ประสานงานกิจกรรมของโครงการ มีการฝึกอบรมให้รู้เทคนิคการปฏิบัติงานในโครงการสำหรับผู้เข้ามาบริหารหรือประสานงานวิธีนี้นอกจากจะเพิ่มความไว้วางใจให้กับคนในชุมชนหรือท้องถิ่นแล้ว ส่วนหนึ่งยังช่วยให้เกิดความตระหนักถึงปัญหาของตนเอง อีกทั้งยังทำให้เกิดการสื่อสารข้อมูลภายในและได้รับคำแนะนำซึ่งเป็นปัญหาของคนในท้องถิ่นตลอดจนผลกระทบที่ได้รับเมื่อโครงการเข้ามา

๒.๓ การมีส่วนร่วมในการขอความร่วมมือ ทั้งนี้การขอความร่วมมือไม่จำเป็นต้องมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง แต่เป็นพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่าผลเสียที่ตามมาหลังจากนำโครงการเข้ามาและผลที่เกิดกับคนในชุมชนหรือท้องถิ่นที่เข้าร่วมในโครงการ

<sup>๕๖</sup> สถาบันพระปกเกล้า, “การพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน”, เอกสารประกอบการศึกษาดูงานของคณะกรรมการการรัฐสภา, (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๑, (เอกสารอัดสำเนา)

### ๓. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์

การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมานานและมีผลในทางเศรษฐกิจที่ไม่ควรมองข้าม การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์แบ่งได้ ๓ รูปแบบ คือ

๓.๑ ผลประโยชน์ด้านวัตถุ ถือเป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของบุคคล เช่น เป็นการเพิ่มการบริโภค รายได้ และทรัพย์สิน แต่สิ่งเหล่านี้จะทำให้การสรุปข้อมูลล้มเหลวทั้งนี้ควรวิเคราะห์ให้ได้ว่าใครคือผู้มีส่วนร่วมและดำเนินการให้เกิดขึ้น

๓.๒ ผลประโยชน์ด้านสังคม ถือเป็นความต้องการขั้นพื้นฐานด้านสาธารณสุข ได้แก่ บริการหรือความพึงพอใจในระบบสาธารณสุขโรค การเพิ่มโครงการพัฒนาท้องถิ่นโดยใช้รูปแบบการผสมผสานเพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิตให้กับคนยากจน ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ทั้งในเรื่องปริมาณ การแบ่งผลประโยชน์ และคุณภาพบริการและความพึงพอใจ

๓.๓ ผลประโยชน์ด้านบุคคล ถือเป็นความปรารถนาที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกกลุ่มหรือได้รับการคัดเลือกเข้ามา เป็นความต้องการอำนาจทางสังคมและการเมืองโดยผ่านความร่วมมือในโครงการ ผลประโยชน์สำคัญที่ได้จากโครงการมี ๓ อย่าง คือ ความรู้สึกมีคุณค่าในตนเอง อำนาจทางการเมือง และความรู้สึกว่าตนเองทำงานมีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ควรศึกษาผลเสียที่จะเกิดขึ้นตามมาภายหลังด้วย เพราะอัตราการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์มีความแตกต่างกัน และจะเป็นข้อมูลที่สำคัญในการวางนโยบายหลักที่เกี่ยวข้องว่าจะให้ใครมีส่วนร่วม ทั้งนี้หากผลที่ออกมาตรงกันข้ามกับความคาดหวังจะได้แก้ไขเพื่อหาแนวทางที่มีความเป็นไปได้ในการวางรูปแบบใหม่

### ๔. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

การมีส่วนร่วมในการประเมินผลเป็นส่วนที่มีการเขียนเป็นรายงานไว้น้อย ทั้งนี้เราสามารถประเมินโครงการได้ ๒ รูปแบบ คือ การมีส่วนร่วมทางตรงและการมีส่วนร่วมทางอ้อม การมีส่วนร่วมในการประเมินผลส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางมากกว่าคนในชุมชนหรือท้องถิ่น ซึ่งทำหน้าที่ประเมินผลด้านงบประมาณ ความพึงพอใจของบุคคลที่มีต่อโครงการ ประเมินว่ามีผู้เห็นด้วยกับโครงการหรือไม่ ผู้ที่มีส่วนร่วมได้แก่ใครบ้าง มีส่วนร่วมโดยวิธีใด มีการแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อต่างๆ หรือผ่านตัวแทนที่เลือกเข้าไปอย่างไรและทำอย่างไร ความคิดเห็นต่างๆ จึงจะได้รับการนำไปใช้ประโยชน์

การมีส่วนร่วมของประชาชนยังจัดเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่นเพราะประชาชนในท้องถิ่น คือ ผู้ที่รู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นตนเองดีกว่าผู้อื่น การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นการเปิดกว้างในความคิดเห็นโดยการสื่อสารสองทางในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน และในแต่ละประเด็นนั้นไม่สามารถใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งมาตัดสินใจได้เหมือนกัน ซึ่งสามารถจำแนกตามมิติของระดับการมีส่วนร่วมมี ๓ รูปแบบ<sup>๔๗</sup> ดังนี้

<sup>๔๗</sup> เฉลียว บุรีภักดี และคณะ , ชุดวิชาการวิจัยชุมชน , (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ, กระทรวงศึกษาธิการ, ๒๕๔๕), หน้า ๑๑๕.

๑. การมีส่วนร่วมแบบชายขอบ (Marginal Participation) เป็นการมีส่วนร่วมที่เกิดจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจไม่เท่าเทียมกันกล่าวคือ ฝ่ายหนึ่งรู้สึกด้อยอำนาจกว่า มีทรัพยากรหรือความรู้ด้อยกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง เป็นต้น

๒. การมีส่วนร่วมแบบบางส่วน (Partial Participation) เป็นการมีส่วนร่วมที่เกิดจากการกำหนดนโยบายของรัฐ โดยไม่รู้ความต้องการของประชาชน ดังนั้น การมีส่วนร่วมจึงเป็นเพียงประชาชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็นในการดำเนินกิจกรรมบางส่วนบางเรื่องเท่านั้น

๓. การมีส่วนร่วมแบบสมบูรณ์ (Full Participation) เป็นการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการพัฒนาด้วยความเท่าเทียมกันทุกฝ่าย จัดเป็นการมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างแท้จริงของประชาชนตามแนวความคิดและหลักการพัฒนาชุมชน เมื่อนำมาใช้ในการเรียนรู้จะสนับสนุนและส่งเสริมให้กระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชนดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดสรรหรือจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควรตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า ควรเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อส่วนรวม ทั้งในแง่ของคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่โดยรวมถึงจะต้องเป็นการลดปัญหาความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นติดตามมา ทั้งนี้ควรที่จะมีแนวคิดและเป้าหมายที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

๑. การมีส่วนร่วมเป็นคุณค่าที่สำคัญในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ ประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มที่จะได้รับผลกระทบจากมาตรการ นโยบาย กฎหมายและโครงการต่างๆ ของรัฐ ควรที่จะได้มีโอกาสได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมเหล่านั้น รวมทั้งมีโอกาสแสดงความคิดเห็นและร่วมตัดสินใจภายใต้กลไกและรูปแบบที่เหมาะสม ทั้งนี้เพื่อให้รัฐสามารถนำเอาข้อมูล ข้อคิดเห็น และผลประโยชน์ได้เสียของประชาชนไปเป็นกรอบในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ

๒. การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นมาตรการสำคัญรูปแบบหนึ่งในการแบ่งสรรอำนาจ (Redistribution of Power) ในการตัดสินใจให้กับประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย การให้สิทธิแก่ชุมชนในการร่วมบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถือเป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่ประชาชนซึ่งสามารถนำไปสู่ระบบและกลไกในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้นกว่าที่ผ่านมา

๓. การมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นรูปแบบและกลไกสำคัญที่จะช่วยสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาชน (Empowerment) ถือเป็นการช่วยเพิ่มศักยภาพและพัฒนาคนโดยเฉพาะประชาชนกลุ่มที่มีความยากจนและด้อยโอกาส ให้เขาเหล่านั้นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของภาครัฐมากขึ้น

๔. การมีส่วนร่วมนำมาซึ่งการตัดสินใจที่รอบคอบและรอบด้านมากขึ้น เนื่องจากรัฐได้นำเอาทัศนะที่หลากหลายของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาประกอบการตัดสินใจในกิจกรรม โครงการหรือนโยบายของตน ทำให้ได้ผลการตัดสินใจที่มีคุณภาพและเป็นที่ยอมรับของประชาชน

๕. การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยสนองตอบหลักความเป็นธรรมหรือความเสมอภาค (Equity) ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เนื่องจากเป็นการเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบจากมาตรการของรัฐได้มีสิทธิมีเสียงในการตัดสินใจของรัฐได้

๖. การมีส่วนร่วมจะนำไปสู่ระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่ดีและมีการพัฒนาที่ยั่งยืน การมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากภาครัฐไม่มีกำลังบุคลากรหรืองบประมาณที่จะคอยตรวจสอบตราสอดส่องว่าไม่มีการละเมิดกฎหมายแต่จะมีเครือข่ายประชาชนคอยเป็นผู้ตรวจสอบตราสอดส่องในเรื่องดังกล่าวแทน

ในส่วนของเงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมี ๓ ประการสำคัญ ได้แก่

๑. การมีส่วนร่วมต้องเป็นไปโดยอิสรภาพ หมายถึง ผู้มีส่วนร่วมมีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ การเข้ามามีส่วนร่วมจะต้องเป็นไปอย่างสมัครใจ การถูกบังคับให้ร่วมไม่ว่าจะรูปแบบใดก็ตาม ไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม

๒. การมีส่วนร่วมต้องเป็นไปโดยความเสมอภาค กล่าวคือ ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้เข้าร่วมคนอื่นๆ

๓. การมีส่วนร่วมต้องเป็นไปตามความสามารถ ทั้งนี้ในบางกิจกรรมแม้จะกำหนดว่าผู้เข้าร่วมมีเสรีภาพและเสมอภาคแต่กิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมายการมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้<sup>๔๘</sup>

ขณะเดียวกันการมีส่วนร่วมยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขย่อยอื่นอีกเป็นต้นว่า ประชาชนต้องมีเวลา ประชาชนต้องมีความสนใจประชาชนต้องสามารถสื่อสารด้วยความเข้าใจต่อกันทั้งสองฝ่าย ประชาชนต้องไม่รู้สึกว่าเป็นผลกระทบกระเทือนต่อตำแหน่งหน้าที่หรือสถานภาพทางสังคมด้วย<sup>๔๙</sup>

สำหรับรูปแบบในการสร้างการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของชุมชนนั้นสามารถจัดได้หลายรูปแบบด้วยกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของผู้ดำเนินการ โดยอาจเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนจากระดับต่ำไปจนถึงระดับสูงสุดนั่นก็คือการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งในบางโครงการอาจสามารถดำเนินการเพียงรูปแบบเดียวก็สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ แต่สำหรับโครงการที่มีความซับซ้อนของโครงสร้างปัญหาควรดำเนินการในลักษณะบูรณาการจากหลายๆ รูปแบบเข้าไว้ด้วยกันเพื่อความสำเร็จของโครงการ การมีส่วนร่วมของชุมชนที่ตรงกับปัญหาและความต้องการที่แท้จริงมีรูปแบบของการมีส่วนร่วมสามารถสรุปได้เป็น ๕ รูปแบบ<sup>๕๐</sup> ได้แก่

๑. การรับรู้ข่าวสาร (Public information) หมายถึง การที่ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะต้องได้รับการแจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดของโครงการที่จะดำเนินการ รวมทั้งผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทั้งนี้การได้รับแจ้งข่าวสารดังกล่าวจะต้องแจ้งก่อนที่จะมีการตัดสินใจดำเนินโครงการ

๒. การปรึกษาหารือ (Public Consultation) หมายถึง รูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีการจัดการหารือ ระหว่างผู้ดำเนินการโครงการกับประชาชนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบ เพื่อที่จะรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติม หรือประกอบการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบ

<sup>๔๘</sup> ถวิลวดี บุรีกุล, ๒๕๔๘. การมีส่วนร่วม : แนวคิด ทฤษฎีและการบวนการ , (นนทบุรี :สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๘), หน้า ๓.

<sup>๔๙</sup> นีรันดร์ จงวุฒิเวศน์, กลวิธี แนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาชุมชนในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท, (กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภากาการพิมพ์, ๒๕๒๗), หน้า ๑๘๖.

<sup>๕๐</sup> สุคนธ์ เครือน้ำคำ และคณะ, การพัฒนาที่มงาน, (ลพบุรี : มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี), ๒๕๔๕.

สิ่งแวดล้อม นอกจากนี้การปรึกษาหารือยังเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการกระจายข้อมูลข่าวสารไปยังประชาชนทั่วไปและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเข้าใจในโครงการและกิจกรรมมากขึ้นและเพื่อให้มีการให้ข้อเสนอแนะ หรือเพื่อประกอบทางเลือกในการตัดสินใจ

๓. การประชุมรับฟังความคิดเห็น ( Public Meeting) หมายถึง การที่ภาคประชาชนและส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรม รวมถึงผู้มีอำนาจตัดสินใจในการทำโครงการหรือกิจกรรมนั้นได้ใช้เวทีสาธารณะในการทำ ความเข้าใจ และค้นหาเหตุผลที่จะดำเนินโครงการหรือกิจกรรมในพื้นที่นั้นหรือไม่ การประชุมรับฟังความคิดเห็นมีหลายรูปแบบที่พบเห็นกันบ่อย ได้แก่

๓.๑ การประชุมในระดับชุมชน ( Community Meeting) การประชุมลักษณะนี้จะต้องจัดขึ้นในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ โดยเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมจะต้องส่งตัวแทนเข้าร่วมเพื่ออธิบายให้ที่ประชุมทราบถึงลักษณะโครงการหรือผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น รวมถึงตอบข้อซักถาม การประชุมในระดับนี้อาจจะจัดในระดับวงกว้างเพื่อรวมหลายๆ ชุมชนในคราวเดียวกันในกรณีที่มีหลายชุมชนได้รับผลกระทบเหมือนกันหรือคล้ายกัน

๓.๒ การประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ ( Technical Hearing) สำหรับโครงการที่มีข้อโต้แย้งในเชิงวิชาการจำเป็นต้องมีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาจากภายนอกมาช่วยอธิบายซักถามและให้ความเห็นต่อโครงการ การประชุมอาจจะจัดในที่สาธารณะทั่วไปและผลการประชุมจะต้องนำเสนอต่อสาธารณะ รวมถึงผู้เข้าร่วมประชุมต้องได้รับทราบผลดังกล่าวด้วย

๓.๓ การประชาพิจารณ์ ( Public Hearing) เป็นการประชุมที่มีขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจนมากขึ้น เป็นเวทีในการเสนอข้อมูลอย่างเปิดเผยไม่มีการปิดบัง ทั้งฝ่ายเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากโครงการ การประชุมและคณะกรรมการจัดการประชุมจะต้องมีองค์ประกอบของผู้เข้าร่วมที่เป็นยอมรับ มีหลักเกณฑ์ มีประเด็นในการพิจารณาที่ชัดเจนซึ่งอาจมาจากการร่วมกันกำหนดขึ้นและแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบทั่วกัน ทั้งนี้รูปแบบการประชุมไม่ควรจะเป็นทางการมากนักและไม่เกี่ยวข้องกับนัยของกฎหมาย ที่จะต้องมีการชี้ขาดเหมือนการตัดสินใจในทางกฎหมาย การจัดประชุมจึงอาจจัดให้หลายวันและไม่จำเป็นต้องจัดเพียงครั้งเดียวหรือสถานที่เดียวตลอดไป

๔. การร่วมในการตัดสินใจ ( Decision Making) หมายถึง การที่ภาคประชาชนและส่วนงานที่เกี่ยวข้องมีสิทธิ์และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อประเด็นปัญหา ถือเป็นเป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วมภาคประชาชน ซึ่งในทางปฏิบัติการจะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจต่อประเด็นปัญหานั้นๆ ไม่สามารถดำเนินการให้เกิดขึ้นได้ง่ายนัก ทั้งนี้อาจดำเนินการให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบเลือกตัวแทนของตนเข้าไปนั่งในคณะกรรมการใดคณะหนึ่งที่มีอำนาจตัดสินใจ รวมทั้งได้รับเลือกในฐานะที่เป็นตัวแทนขององค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้แทนประชาชนในพื้นที่ และประชาชนจะมีบทบาทชี้้นำการตัดสินใจได้เพียงใดขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของคณะกรรมการพิเศษนั้นๆ ว่าจะมีการวางน้ำหนักของประชาชนไว้เพียงใด

๕. การใช้กลไกทางกฎหมาย ( Law) หมายถึง การที่ภาคประชาชนและส่วนงานที่เกี่ยวข้องมีสิทธิ์และมีส่วนร่วมในเชิงของการป้องกันแก้ไข เป็นลักษณะของการเรียกร้องและป้องกันสิทธิของตนเองอันเนื่องมาจากการไม่ได้รับความเป็นธรรม และเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ตนเอง



คิดว่าจะได้รับ โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือ ๒๕๕๐ ก็ได้ ต่งก็ได้ให้  
หลักการเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในหลายๆ ด้าน เป็นต้นว่า

- ๕.๑ ด้านการรับรู้ข่าวสาร
- ๕.๒ ด้านการพิจารณาการปฏิบัติราชการทางการปกครอง
- ๕.๓ ด้านการกำหนดนโยบาย
- ๕.๔ ด้านการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ๕.๕ ด้านการคัดเลือกผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๕.๖ ด้านการตรวจสอบและการปฏิบัติงาน
- ๕.๗ ด้านการออกกฎหมาย

ทั้งนี้ประชาชนสามารถใช้สิทธิของตนตามรัฐธรรมนูญทั้งในรูปของปัจเจกและในรูป  
ขององค์กรตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติต่างๆ ประกอบรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามการใช้กลไกทาง  
กฎหมายนี้จะทำให้เกิดความยึดเยื้อต่อการดำเนินการโครงการหรือการยุติโครงการ รวมทั้งมีภาระ  
ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นด้วย

ขณะเดียวกันสถาบัน IAP<sup>๕๑</sup> (International Association for Public Participation)<sup>๕๑</sup>  
ซึ่งเป็นสถาบันฝึกอบรมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีชื่อเสียงของสหรัฐอเมริกา ได้จัดระดับการมี  
ส่วนร่วมของประชาชนไว้ตามกรอบแนวคิดขององค์การสหประชาชาติ<sup>๕๒</sup> ที่ได้กล่าวถึงหลักการสร้าง  
การมีส่วนร่วมของประชาชนว่าหมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของ  
สังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐใน ๕ ระดับ ดังนี้

๑. การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform) ซึ่งเป็นระดับเริ่มต้นประชาชนมีบทบาท  
น้อย เป้าหมาย คือ การให้ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและถูกต้องแก่ประชาชน รวมทั้งเสริมสร้างความ  
เข้าใจเกี่ยวกับประเด็นปัญหา ทางเลือก และทางเลือกไข ตัวอย่างเช่น การจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ เช่น  
แผ่นพับ เสียงตามสาย ฯลฯ คำสัญญาที่หน่วยงานให้กับประชาชน คือ การให้ประชาชนได้รับข้อมูล  
ข่าวสารที่จำเป็นและถูกต้อง

๒. การมีส่วนร่วมในระดับปรึกษาหารือ (Consult) ระดับนี้ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการให้  
ข้อมูล ข้อเท็จจริง ความรู้สึก และแสดงความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ เป้าหมายคือ การได้รับ  
ข้อมูลและรับความคิดเห็นจากประชาชนเกี่ยวกับสภาพปัญหา ทางเลือก และแนวทางแก้ไขตัวอย่าง  
เช่น การสำรวจความคิดเห็น การสนทนากลุ่มย่อย การจัดเวทีสาธารณะ ฯลฯ คำสัญญาที่หน่วยงาน  
ให้กับประชาชน คือ การให้ข้อมูลข่าวสารกับประชาชนทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยการรับฟังความ  
คิดเห็น ตระหนักถึงข้อมูล และความคิดเห็นของประชาชนในการตัดสินใจ

<sup>๕๑</sup> สำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน, คู่มือการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ,  
(กรุงเทพมหานคร : กรมชลประทาน, ๒๕๕๕), หน้า ๑๐-๑๑.

<sup>๕๒</sup> United Nation, “Popular Participation as a Strategy for Promoting Community Level  
Action and Nation Development Report of The Meeting for The Adhoc Group of Expert”.  
Department of Internation Economic and Social Affair, (New York: United Nation , 1981),  
pp.123-124.

๓. การมีส่วนร่วมในระดับการเข้ามามีบทบาท ( Involve) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทำงาน ตลอดกระบวนการตัดสินใจมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลข่าวสารระหว่างรัฐและประชาชนอย่างจริงจัง เป้าหมายคือ การทำงานร่วมกับประชาชนเพื่อสร้างความมั่นใจว่า ความต้องการและความคิดเห็นของประชาชนจะได้รับการพิจารณา ตัวอย่างเช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ การสำรวจความคิดเห็นโดยการปรึกษาหารือ ฯลฯ คำสัญญาที่หน่วยงานให้กับประชาชน คือ การทำงานกับประชาชนเพื่อให้ความคิดเห็นและข้อมูลจากประชาชนสะท้อนในทางเลือก

๔. การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ ( Collaborate) เป็นการให้บทบาทแก่ประชาชนในระดับสูง โดยประชาชนและรัฐทำงานร่วมกันในกระบวนการตัดสินใจ เป้าหมายคือ การเป็นหุ้นส่วนกับประชาชนในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจตั้งแต่การระบุปัญหา พัฒนาทางเลือกและแนวทางแก้ไข ตัวอย่างเช่น การตั้งเป็นคณะที่ปรึกษาฝ่ายประชาชน การสร้างฉันทามติ กระบวนการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม ฯลฯ คำสัญญาที่หน่วยงานให้กับประชาชน คือ การร่วมงานกับประชาชนเพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะและแนวคิดใหม่จากประชาชน โดยสัญญาว่าจะนำข้อมูลเหล่านั้นมาใช้ในการตัดสินใจทางออกของปัญหาให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

๕. การมีส่วนร่วมในระดับให้อำนาจแก่ประชาชน ( Empower) ถือเป็นขั้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมสูงสุด เป้าหมายคือ การให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจลงมือด้วยตนเอง โดยรัฐจะดำเนินการตามการตัดสินใจในรูปแบบการมีส่วนร่วม คือ การลงประชามติ และการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง โดยกระบวนการประชาคม มักเป็นประเด็นที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ประโยชน์ของการตัดสินใจขั้นนี้ คือ การสร้างการเรียนรู้ร่วมกัน เข้าใจและความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน คำสัญญาที่หน่วยงานให้กับประชาชน คือ การปฏิบัติตามสิ่งที่ประชาชนตัดสินใจเลือก

สำหรับระดับการมีส่วนร่วมที่แบ่งได้เป็น ๕ ระดับ<sup>๕๓</sup> จากการมีส่วนร่วมในระดับต่ำสุดไปถึงระดับสูง คือ ๑) การให้/รับข่าวสาร (Inform) ๒) การปรึกษาหารือ (Consult) ๓) การร่วมคิดร่วมทำ (Involve) ๔) การเป็นหุ้นส่วนหรือภาคี (Collaborate) และ ๕) การเสริมพลังอำนาจ (Empower) การเลือกระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีระดับและเทคนิคที่ใช้แสดงเป็นตารางให้เห็นรายละเอียดตามตารางที่ ๒.๑ ดังนี้

<sup>๕๓</sup> สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, “โครงการจัดทำรูปแบบกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำนโยบาย แผน มาตรการ กฎหมาย หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”, รายงานวิจัย, (เชียงใหม่ : สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๗), หน้า ๒๓.

ตารางที่ ๒.๑ แสดงระดับการมีส่วนร่วม

ระดับการมีส่วนร่วม	วัตถุประสงค์	ทางเลือกของรูปแบบที่ใช้	เทคนิคการใช้
๑) ให้ข้อมูล (Inform)	ให้ประชาชนตระหนักและให้ความรู้แก่ประชาชน	แลกเปลี่ยนข้อมูล	โฆษณาทางสื่อ / ตั้งตู้แจกข้อมูลข่าวสาร / แผ่นพับ / จัดทำวีดิทัศน์ / เปิดเว็บไซต์ให้ข้อมูล / ตั้งทีมออกไปรณรงค์นอกพื้นที่ / เปิดศูนย์ข้อมูลข่าวสาร / เอกสารข้อเท็จจริง / จดหมายข่าว / รายงานการศึกษาทางเทคนิค / รายการโทรทัศน์
		ชักชวนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ	ทัศนศึกษา / การประชุมชี้แจงของหน่วยงาน / คำประกาศของทางราชการ
การปรึกษาหารือรับฟังความคิดเห็น (Consult)	เพื่อให้ได้มาซึ่ง Input/Feedback จากประชาชนอย่างกว้างขวาง	ชักชวนให้ประชาชนมาเข้าร่วมในกระบวนการ	ประชาพิจารณ์ / จัดงานการแสดง (Exhibition) เสวนาประชาชน / การเยี่ยมชมโครงการเพื่อให้ข้อมูลและรับข้อมูลจากประชาชน / การจัดหาวิทยากรกระบวนการ / จัดแถลงข้อเท็จจริง / การสนทนากลุ่มย่อย / เวทีสาธารณะ
		รวบรวมข้อมูลจากประชาชนและภาครัฐให้ Feedback	ทำแบบสอบถาม / จัดทำแบบฟอร์มการแสดงความคิดเห็น / การสัมภาษณ์รายบุคคล / การสนทนากลุ่มย่อย / สายด่วนสายตรง / การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ / การร่วมลงประชามติ (ตามกฎหมายไทย)
การร่วมคิดร่วมทำ (Involve)	เพื่อให้เกิดการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างเต็มที่	ชักชวนให้ประชาชนเข้าร่วมในกระบวนการ	การประชุมกลุ่มย่อยในการวางแผน / คณะกรรมการระดับท้องถิ่น / การจัดหาวิทยากรกระบวนการ / การประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น
การเป็นหุ้นส่วนหรือภาคี (Collaborate)	เพื่อสร้างฉันทานุมัติ	ชักชวนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ	คณะกรรมการที่ปรึกษา / เวทีผู้มีส่วนได้เสีย / ฟอร์มแผนภูมิภาค / การจัดทำแผนที่ความคิด
การเสริมพลังอำนาจของประชาชน	เพื่อสร้างเวทีให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ	ชักชวนให้ประชาชนเข้าร่วมในกระบวนการ	การปฏิบัติตามการประเมินผลและคำแนะนำของภาคประชาชน
		รวบรวมข้อมูลจากประชาชนและภาครัฐให้ Feedback	การลงคะแนนเสียง (Referendum ในต่างประเทศ)

กล่าวโดยสรุป กรอบคิดเรื่องการมีส่วนร่วมในงานพัฒนานั้น ในยุคต้นของการพัฒนาชุมชน แม้จะมีจุดดีในแง่ของการต้องการสร้างประชาธิปไตยภายในชุมชน แต่ในภาคปฏิบัติเมื่อนำมาใช้ในประเทศด้อยพัฒนาที่อำนาจบริหารมีลักษณะรวมศูนย์ การมีส่วนร่วมจึงอาจกลายเป็นการเกณฑ์ (Recruitment) ให้คนเข้ามามีส่วนร่วมภายใต้ปรัชญาของการต้องการเปลี่ยนคนในประเทศด้อยพัฒนาเหล่านี้ให้ทันสมัยมากขึ้น ให้รู้จักคิดเพื่อพัฒนาตนเอง ให้สามารถพึ่งตนเองได้ ทั้งนี้เพื่อให้พ้นจากสภาพความยากจนและด้อยพัฒนา ขณะเดียวกันในการมีส่วนร่วมในรูปแบบปัจจุบันมีการเปิดกว้าง

และยอมรับในสิทธิของประชาชนและชุมชนมากขึ้น ทำให้ปรากฏการณ์การมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แสดงพลังแห่งการมีส่วนร่วมออกมาในหลายระดับ ประกอบด้วย

๑. การรับรู้ข่าวสาร (Public information) หมายถึง การที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะต้องได้รับการแจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดของโครงการที่จะดำเนินการ รวมทั้งผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทั้งนี้การได้รับแจ้งข่าวสารดังกล่าวจะต้องแจ้งก่อนที่จะมีการตัดสินใจดำเนินโครงการ

๒. การรับฟังความคิดเห็น (Public Consultation) หมายถึง รูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีการจัดการหารือ ระหว่างรัฐในฐานะเป็นผู้ดำเนินการโครงการพัฒนากับประชาชนที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับผลกระทบ เพื่อที่จะรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติมหรือประกอบการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีการให้ข้อเสนอแนะหรือเพื่อประกอบทางเลือกในการตัดสินใจ

๓. การร่วมในการตัดสินใจ (Public Involve) หมายถึง การที่ภาคประชาชนและส่วนงานที่เกี่ยวข้องมีสิทธิ มีส่วนร่วมแนะแนวทางที่นำไปสู่การตัดสินใจต่อประเด็นปัญหาหรือการดำเนินการพัฒนาใดๆ ที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูล ความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการพัฒนา

๔. ความร่วมมือ (Public Collaboration) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วมโดยเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจในการพัฒนา และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง

๕. การเสริมอำนาจแก่ประชาชน (Public Empower) หมายถึง การที่ประชาชนบทบาทในระดับสูงในการมีส่วนร่วมในลักษณะของการเรียกร้องและป้องกันสิทธิของตนเองได้ หากไม่ได้รับความเป็นธรรม และไม่ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น

### ๒.๓.๓ รูปแบบของการมีส่วนร่วม

จากกรอบคิดการพัฒนาที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมทั้ง ๕ ด้าน ที่คณะผู้วิจัยได้สรุปวิเคราะห์และนำไปประยุกต์ใช้เพื่อเป็นกรอบในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ จากการศึกษาเชิงลึกพบว่าในแต่ละด้านนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีกระบวนการเอาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเข้ามาประยุกต์หรือผสมผสานเพื่อให้เกิดความกลมกลืนและเหมาะสมกับสภาพการณ์ต่างๆ ดังนี้

#### ๑. การรับรู้ข่าวสาร ( Public Information)

ในเรื่องนี้ มัลลิกา ผลอนันต์<sup>๕๔</sup> ได้กล่าวถึงการรับรู้ข่าวสารที่จะก่อให้เกิดแรงจูงใจและการโน้มน้าวใจที่จะมีผลต่อการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงใดๆ นั้นมีความเชื่อว่าการที่จะชักจูงใจบุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้นเป็นเหมือนกับการกระตุ้นบุคคลนั้นเพื่อให้เกิดการตอบสนองในสิ่งที่เราต้องการให้เป็น ในกระบวนการสื่อสารจะมีช่องว่างหรือตัวกลางระหว่างการกระตุ้นและการตอบสนองซึ่งเรียกว่าพื้นเพเดิมของบุคคล ซึ่งถือว่าเป็นตัวกลางที่สำคัญมากในการที่จะเกิดการรับรู้ได้จากการสื่อสาร ดังนั้นในการจูงใจบุคคลใดนั้นเราจะต้องศึกษาถึงพื้นเพเดิมของบุคคลคนนั้น

<sup>๕๔</sup> มัลลิกา ผลอนันต์, ทฤษฎีการสื่อสาร, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, ๒๕๕๒), หน้า ๔๒-๔๓.

ก่อนว่า ทศนคติ ค่านิยม ความเชื่อ ระดับการศึกษา ทั้งนี้สามารถแบ่งลักษณะของการรับรู้เพื่อการพัฒนาของคนได้ ๔ ระดับ ดังนี้

๑) กลุ่มเชื่อ ( Believer) เป็นกลุ่มที่ง่ายที่สุดในการจะทำให้เกิดการรับรู้หรือการชักจูงให้ปฏิบัติตามที่เป้าหมายทางการพัฒนา เพราะเป็นกลุ่มที่ได้รับทศนคติความรู้ ประสบการณ์ ข้อมูลต่างๆ เป็นแนวทางเดียวกันกับการพัฒนา จึงเชื่อและเห็นด้วยในสิ่งที่พัฒนาได้สื่อออกไป

๒) กลุ่มสงสัย ( Skeptic) เป็นกลุ่มที่ได้รับข้อมูล ความรู้ ประสบการณ์ ที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายทางการพัฒนาที่จะสื่อสารหรือประชาสัมพันธ์ทั้งในด้านบวกและด้านลบ และคนกลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มคนที่เกิดความสงสัยในเรื่องนั้น เช่น ในการสร้างเขื่อนคนกลุ่มนี้จะมีข้อมูลว่ามีทั้งประโยชน์และโทษ กล่าวคือ มีความเชื่อว่าเขื่อนใช้ผลิตกระแสไฟฟ้าถือว่าเป็นผลดี แต่ขณะเดียวกันเขื่อนก็จะเป็นสาเหตุของการทำลายสภาพแวดล้อมไปด้วยอีกทางหนึ่ง ข้อสงสัยดังกล่าวจะทำให้คนกลุ่มนี้ตัดสินใจไม่ได้ว่าระหว่างประโยชน์และโทษนั้นสิ่งใดมีมากกว่ากัน และเขาจึงยังไม่ตกลงใจเชื่อว่าการสร้างเขื่อนเป็นสิ่งที่ดี ดังนั้นในการที่จะพัฒนาอะไรจะต้องมีการประชาสัมพันธ์กับคนกลุ่มนี้ให้เขาหายสงสัยก่อน

๓) กลุ่มเฉื่อย ( Apathetic) เป็นกลุ่มที่ไม่สนใจ ไม่ได้ตอบหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่จะพัฒนาเนื่องจากรู้สึกว่าเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับตนเอง เช่น รู้สึกว่าการจะสร้างเขื่อนหรือไม่สร้างเขื่อนนั้นไม่เกี่ยวข้องกับตนเองเพราะเขื่อนสร้างที่ต่างจังหวัด แต่ตนเองอยู่กรุงเทพมหานคร ตนเองไม่ได้รับผลประโยชน์หรือผลเสียอะไรจากการสร้างเขื่อนนั้น ดังนั้นหลักในการสร้างการรับรู้กับคนกลุ่มเฉื่อยนี้จึงต้องพยายามดึงเรื่องที่จะพัฒนาแสดงผลให้เห็นว่าเป็นเรื่องที่ใกล้ตัวคนเหล่านี้ให้ได้

๔) กลุ่มปรปักษ์ ( Hostile) กลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มที่ยากที่สุดในการทำความเข้าใจหรือทำให้เกิดการรับรู้ในด้านบวก เพราะเป็นกลุ่มไม่เห็นด้วยกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายทางการพัฒนา ฉะนั้นจะใช้ความพยายามและความอดทนอย่างสูงสุดที่จะทำให้เกิดการรับรู้ที่ถูกต้อง โดยอาศัยเทคนิคทางการสื่อสารให้คนกลุ่มนี้เกิดความปั่นป่วนในแง่ของความคิดหรือเกิดความไม่สมดุลทางความคิดเสียก่อน เป็นต้นว่าอาจจะให้คนที่เขานับถือเขาเกรงใจเป็นผู้ชักจูงเพื่อให้เขาเปลี่ยนจากกลุ่มปรปักษ์มาเป็นกลุ่มสงสัยก่อน และในช่วงที่เขาเกิดความปั่นป่วนทางความคิด สมองก็จะเริ่มเปิดรับข้อมูลต่างๆ มากขึ้น เราจึงเริ่มให้ชุดข้อมูลที่จะนำไปสู่การรับรู้ข้อมูลที่ดี เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา จนเขากลายเป็นกลุ่มเชื่อในที่สุด

## ๒. การรับฟังความคิดเห็น(Public Consultation)

ในเรื่องนี้การรับฟังความคิดเห็นเกิดขึ้นได้จากการปรึกษาหารือ และสามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท ดังนี้

๑) การปรึกษาหารือเป็นรายบุคคล ( Individual Counseling) การปรึกษาประเภทนี้เป็นแบบที่ได้รับความนิยมและถูกนำมาใช้ในการพัฒนาต่างๆ การปรึกษาจะเป็นการพบกันระหว่างผู้ให้คำปรึกษากับผู้ขอคำปรึกษา การปรึกษาแบบนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะช่วยให้ผู้ขอรับคำปรึกษาสามารถเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ทศนคติ ความเชื่อ ค่านิยม และปัญหาในการพัฒนา สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาให้เกิดผลมากที่สุด

๒) การให้คำปรึกษาหารือแบบกลุ่ม ( Group Counseling) การปรึกษาประเภทนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นการปรึกษาเชิงกระบวนการ และเป็นกระบวนการที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความต้องการ ประสบปัญหาหรือผลกระทบจากการพัฒนาที่คล้ายกันหรือตรงกัน ทั้งนี้ก็เพื่อต้องการที่จะแก้ไขปัญหาใดปัญหาหนึ่งร่วมกัน โดยผู้ที่เกี่ยวข้องจะมารวมกันเป็นกลุ่มเพื่อปรึกษาหารือและหาทางออกร่วมกัน ในปัจจุบันมักส่งเสริมการปรึกษาหารือกันเพื่อหาทางออกของปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการแย่งชิงผลประโยชน์ โดยเฉพาะในโครงการพัฒนาที่ใหญ่ๆ หรือมีงบประมาณและผลกระทบที่สูง

สำหรับองค์ประกอบของการปรึกษาหารือที่อยู่บนพื้นฐานความร่วมมือมี ๕ องค์ประกอบสำคัญ คือ

๑) การพึ่งพาและเกื้อกูลกัน ( Positive Interdependence) สมาชิกในกลุ่มมีความสำคัญทุกคน ความสำเร็จของกลุ่มขึ้นอยู่กับสมาชิกทุกคนในกลุ่ม สมาชิกจะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อกลุ่มประสบความสำเร็จ ทุกคนต้องรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของตนและในขณะเดียวกันก็ช่วยเหลือสมาชิกคนอื่นๆ ด้วย เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

๒) การปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิด ( Fact-to-Face Promotive Interaction) สมาชิกมีการพึ่งพาช่วยเหลือกัน เป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันในการช่วยเหลือให้กลุ่มบรรลุเป้าหมาย สมาชิกกลุ่มจะไว้วางใจ ห่วงใย ส่งเสริม ช่วยเหลือกัน เกิดสัมพันธภาพที่ดีต่อกัน

๓) ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ของสมาชิกแต่ละคน สมาชิกทุกคนมีหน้าที่รับผิดชอบในการทำงานที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มความสามารถไม่มีใครได้รับประโยชน์โดยไม่ทำหน้าที่ของตน ดังนั้นจึงต้องมีการตรวจสอบผลงานทั้งรายบุคคลและรายกลุ่ม จะต้องมีการทดสอบรายคน รายกลุ่ม สังเกตพฤติกรรมผู้ที่เกี่ยวข้องในกลุ่มและจัดให้มีผู้สังเกตการณ์

๔) การใช้ทักษะการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับการทำงาน การเรียนรู้แบบร่วมมือจะประสบความสำเร็จได้ต้องอาศัยทักษะหลายประการ เช่น ทักษะทางสังคม ทักษะการปฏิสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ทักษะการทำงานกลุ่ม ทักษะการสื่อสาร ทักษะการแก้ปัญหาความขัดแย้ง มีความเคารพ ยอมรับ และไว้วางใจซึ่งกันและกัน

๕) การวิเคราะห์กระบวนการกลุ่ม ( Group Processing) การเรียนรู้แบบร่วมมือต้องมีการวิเคราะห์กระบวนการทำงานของกลุ่มเพื่อช่วยให้กลุ่มเกิดการเรียนรู้และปรับปรุงการทำงานของกลุ่ม พฤติกรรมสมาชิกกลุ่ม ผลงานกลุ่ม การวิเคราะห์การเรียนรู้อาจทำได้ทั้งผู้รับผิดชอบโครงการและประชาชน ทั้งนี้ประชาชนหรือกลุ่มผู้เกี่ยวข้องจะต้องได้รับข้อมูลป้อนกลับเพื่อร่วมแสดงทักษะการคิด

### ๓. การร่วมในการตัดสินใจ (Public Involve)

การตัดสินใจเป็นการนำหลักเกณฑ์หรือเครื่องมือต่างๆ เข้ามาช่วยในการการตัดสินใจ เพื่อให้ผู้ตัดสินใจมีโอกาสผิดพลาดน้อยลงหรือการตัดสินใจได้ถูกต้องมากขึ้น การตัดสินใจที่จะมีขึ้นภายในสถานการณ์ต่างๆ ที่สามารถทำการประเมินได้โดยใช้กฎเกณฑ์หรือเครื่องมือดังกล่าวพิจารณาทางเลือกที่ดีที่สุด การทำการตัดสินใจได้นำเอาความน่าจะเป็นเข้ามาเกี่ยวข้องเสมอ ทั้งนี้เพราะบุคคลจะมี

การเปรียบเทียบว่าผลลัพธ์หรือผลตอบแทนที่ดีที่สุดหรือไม่ แต่ถ้ามีวิธีให้ผลตอบแทนมากกว่าหนึ่งทางแล้วก็ต้องมีการตัดสินใจเลือกทางหรือวิธีที่จะทำให้ได้ผลตอบแทนมากที่สุด ซึ่งการตัดสินใจเลือกดังกล่าวเป็นเรื่องที่ยุ่ยากและสลับซับซ้อน ดังนั้นจึงต้องอาศัยหลักเกณฑ์และเครื่องมือต่างๆ ประกอบการตัดสินใจ ดังต่อไปนี้

๑) มีทางเลือกหลายทาง (Alternatives) ในแต่ละทางเลือกอาจจะอยู่ในรูปนโยบายในการปฏิบัติงานเทคนิคหรือขั้นตอนการดำเนินงาน การที่มีทางเลือกหลายๆ ถ้าจะอาศัยดุลพินิจส่วนตัวทำการตัดสินใจนั้นอาจจะผิดพลาดขึ้นได้ ดังนั้นจึงต้องอาศัยเครื่องมือหรือเกณฑ์ต่างๆ เข้ามาช่วยในการตัดสินใจ เพราะยังมีหลักประกันได้ว่าไม่ได้ตัดสินใจไปตามดุลพินิจส่วนตัว

๒) ข้อมูลในปัจจุบันมีจำนวนมาก ถ้านำดุลพินิจส่วนตัวมาใช้ในการตัดสินใจแล้ว โอกาสที่จะผิดพลาดอาจจะมีมาก เพราะไม่อาจจะนำข้อมูลที่มีอยู่ทั้งหมดนั้นมาพิจารณาได้ครบถ้วนสมบูรณ์ในเวลาที่จำกัดได้

๓) เพื่อลดความขัดแย้งลงเนื่องจากพื้นฐานความรู้และประสบการณ์ของแต่ละคนไม่เหมือนกัน ถ้าไม่อาศัยหลักเกณฑ์หรือเครื่องมือที่เหมือนกันทำการตัดสินใจแล้วก็อาจจะทำการตัดสินใจแตกต่างกันออกไปซึ่งจะทำให้คนในองค์การเกิดการขัดแย้งกันขึ้นในกรณีที่มีความเห็นแตกต่างกัน

๔) เพื่อลดความเสี่ยงการตัดสินใจที่ปราศจากกฎเกณฑ์หรือเครื่องมือแล้ว โอกาสที่เสี่ยงต่อความผิดพลาดนั้นมีสูง แต่การตัดสินใจที่มีเครื่องมือเข้ามาช่วยแล้ว โอกาสของการตัดสินใจที่ผิดพลาดนั้นมีน้อยหรือไม่เลยก็เป็นไปได้

๔. ความร่วมมือ (Public Collaboration) ในการประชุมรับฟังความคิดเห็นถือเป็นเทคนิคที่สำคัญที่สุดซึ่งจะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการดำเนินงานหรือการพัฒนาใดๆ ให้ประสบความสำเร็จ เปรียบเสมือนการวางแผนความคิดทั้งหมดทุกๆ ด้านอย่างละเอียด ซึ่งต้องใช้เวลาเตรียมการอย่างรอบคอบ พิถีพิถัน หากเตรียมการไม่ดีเราจะไม่สามารถแก้ปัญหาได้ และทำให้เสียเวลาเปล่า การวางแผนขั้นนี้มีขั้นตอนและหัวข้อที่ต้องให้ความสำคัญ ได้แก่

๑) การกำหนดระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าควรเป็นในระดับใด ซึ่งจะต้องชัดเจนเพราะเรื่องนี้เป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดในการวางแผน โดยพยายามให้เกิดการมีส่วนร่วมมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งจะต้องคิดให้รอบคอบแต่ต้นว่า โครงการที่จะทำเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องนั้นๆ เราต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมระดับใด โครงการบางเรื่องอาจจำเป็นต้องให้ประชาชนต้องเข้ามามีบทบาทมากถึงระดับการเป็นประชาชนหุ้นส่วนเพื่อร่วมกันกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา หรือบางโครงการอาจต้องการให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจเลยก็ได้ ซึ่งการวางแผนการดำเนินงานจะมีความซับซ้อนและยุ่งยากตามระดับของการมีส่วนร่วม อีกทั้งต้องดำเนินการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างต่อเนื่อง

๒) กระบวนการหลัก กระบวนการรองและทีมงาน ต้องมีทัศนคติที่เป็นบวก และรักในหน้าที่ที่ตนทำ มีความอดทน และพึงระลึกเสมอว่า หน้าที่ของกระบวนการคือการขับเคลื่อนให้การประชุมนั้นเกิดการแสดงความคิดเห็นโดยมีส่วนร่วมระหว่างผู้เข้าประชุม สำหรับทีมงานที่เหลือ ได้แก่ กระบวนการรองซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ช่วย กระบวนการหลักเป็นผู้จัดบันทึกการประชุมมีหน้าที่เติมคำถามในเวทีเพื่อให้ประเด็นต่างๆ สมบูรณ์ขึ้น และเป็นผู้สังเกตการณ์คอยระวังไม่ให้มีการเบี่ยงเบนประเด็นไปจากที่ตั้งไว้ ส่วนทีมงานเสริมเพื่อถ่ายภาพหรือเป็นผู้ช่วย ทั้งนี้

จำนวนทีมงานจะขึ้นอยู่กับจำนวนหรือปริมาณของผู้เข้าร่วมประชุม และทักษะ/ประสบการณ์ของ กระบวนการหลัก

๓) การตั้งประเด็นและคำถาม ประเด็นคำถามที่ดีต้องชัดเจน ครอบคลุม เข้าใจง่ายเป็นเรื่องและผู้เข้าร่วมประชุมทราบมาก่อน แล้วนำสิ่งที่ต้องการนั้นมาตั้งเป็นคำถาม ควร ตั้งประเด็นหลักและแตกเป็นประเด็นย่อย หลังจากนั้นทีมงานทั้งหมดควรลองซักซ้อมจำลองเวที การประชุมโดยสมมติตนเป็นชาวบ้าน แล้วคิดว่าจะตอบคำถามที่ถามมาแบบใดได้บ้าง เมื่อ ชาวบ้านถามคำถามอย่างนั้น เราจะต้องตั้งโจทย์ถามกลับอย่างไรต่อไป

๔) มีวัตถุประสงค์ของการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ชัดเจนว่า จัดเพื่ออะไร จัดไปทำไม และจะเอาผลที่ได้จากการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้นไป ทำอะไร ทั้งนี้ควรแจ้งให้ผู้เข้าร่วมประชุมทราบในตอนต้นของการประชุม หรือควรแจ้งล่วงหน้ากับ กลุ่มเป้าหมายก่อนถึงวันประชุม ในกรณีที่ เป็นโครงการซึ่งต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดง ความคิดเห็นในระดับสูง

๕) มีกระบวนการ ขั้นตอน แผนการดำเนินงานที่ดี โดยกำหนดแผนอย่าง ละเอียดว่ามีกิจกรรมอะไรบ้าง ใครมีบทบาทและหน้าที่อะไร เวลาไหน ใครจะนั่งตรงไหน ใครจะ พูดก่อน-หลัง และจะแจกเอกสารตอนไหน ฯลฯ นอกจากนี้สำหรับทีมงานมือใหม่ ควรมีการ ซักซ้อมขั้นตอนของกระบวนการบ่อยๆ เพื่อให้เกิดความมั่นใจ และช่วยลดข้อผิดพลาดเมื่อต้องจัด เวทีประชุมจริง

๖) การวิเคราะห์กลุ่มเป้าหมายผู้เข้าร่วมประชุม เช่น เพศ วัย การศึกษา ผู้ เข้าประชุมคาดหวังแค่ไหนจากการร่วมประชุม คนที่เข้าประชุมนั้นมีใครบ้าง กลุ่มผู้มีส่วนได้และ กลุ่มผู้มีส่วนเสียมีมากน้อยเพียงใด ใครมีผลกระทบโดยตรง ใครได้รับผลกระทบในแง่บวก ใคร ได้รับผลกระทบในแง่ลบ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญมากเป็นใคร มีบทบาทต่อความสำเร็จใน การดำเนินการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพียงใด ฯลฯ ทั้งนี้การทราบข้อมูลเกี่ยวกับ กลุ่มเป้าหมายอย่างละเอียด จะเป็นประโยชน์อย่างมากในการดำเนินงานตามแผนในขั้นตอนอื่นๆ เปรียบเหมือนคำกล่าวที่ว่า รู้เขา รู้เรา รบร้อยครั้งชนะร้อยครั้ง

๗) สื่อและอุปกรณ์การสื่อสารที่จะช่วยให้เกิดความเข้าใจประเด็น เนื้อหา ตรงกัน เช่น การเลือกวิดีโอที่ควรเตรียมเรื่องให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ในการจัดเวที ตรวจสอบเช็ค คุณภาพก่อนวันจริง การเตรียมกระดาน กระดาษ การ์ด ปากกา เทปขาวหรือหมุด การเตรียม เอกสารแจก ฯลฯ

๘) การเตรียมเกม โดยเลือกเกมที่เหมาะสมกับเรื่องที่จะจัดเวทีรับฟังความ คิดเห็นของประชาชน เช่น ประชุมเรื่องการร่วมกันขุดคุ้ยระบายน้ำแก่น้ำท่วม การเลือกเกมควร เลือกแนวที่สร้างความสามัคคี ช่วยกันทำงาน หรือหากเป็นเรื่องกรณีพิพาทกันมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ควรเลือกเกมเกี่ยวกับการเสียสละนอกจากนี้ทีมงานต้องลองเล่นเกมเอง ว่าเป็นเกมที่สนุก เหมาะสมกับกลุ่มและเวลาหรือไม่ เป็นต้น

๕. การเสริมอำนาจแก่ประชาชน (Public Empower) หมายถึง การที่ประชาชน บบบาทในระดับสูงในการมีส่วนร่วมในลักษณะของการเรียกร้องและป้องกันสิทธิของตนเองได้ หากไม่ได้ รับความเป็นธรรม และไม่ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาการเสริมอำนาจแก่ประชาชน มุ่ง



คุ้มครองภาคประชาชนมากกว่าภาครัฐหรือภาคธุรกิจ ก็เป็นอีกหนึ่งกลไกที่มีความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากโดยปกติแล้ว ทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจมักจะมีศักยภาพในการคุ้มครองตนเองได้มากกว่าภาคประชาชน ทั้งนี้เพราะในความเป็นจริงนั้นภาคประชาชนมักจะขาดซึ่งความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกทางกฎหมาย สุดท้ายจึงลงเอยด้วยการถูกเอาเปรียบจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน การเสริมอำนาจแก่ประชาชน ไม่ใช่เพียงการแสดงบทบาทที่สอดคล้องตามวัตถุประสงค์นี้เท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงการมีกลไกอื่นๆ ที่สอดคล้องเพื่อทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งถึงและเท่าเทียม และยังรวมถึงการทำให้ประชาชนรับรู้ เข้าใจ เข้าถึง และสามารถใช้อำนาจจากกลไกทางกฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่ได้อย่างง่ายดาย ซึ่งนั่นหมายถึงระบบรัฐบาล รัฐสภาและตุลาการจำเป็นต้องมีความมุ่งมั่น ทำให้กลไกทางกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองประชาชนมีความศักดิ์สิทธิ์ และสร้างประโยชน์ให้กับประชาชนและประเทศได้อย่างแท้จริง

นอกเหนือจากกลไกข้างต้นกลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนก็เป็นอีกหนึ่งกลไกที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากความสำเร็จของการดำเนินนโยบาย และการใช้ประโยชน์จากกลไกต่างๆ ที่มีอยู่ เกิดจากการผสมผสานที่ลงตัวของ ๒ ส่วนผสมด้วยกัน ส่วนผสมแรกคือ ความพร้อมของนโยบายและกลไกทางสังคมอันจำเป็นและสอดคล้องกับยุคสมัย ซึ่งการมีวิสัยทัศน์อันยาวไกลและการมีความมุ่งมั่นช่วยเหลือและคุ้มครองประชาชนของรัฐบาล รัฐสภา และตุลาการเท่านั้นที่จะทำให้ส่วนผสมนี้เกิดขึ้น อีกส่วนผสมหนึ่งคือการทำให้นโยบายและกลไกทางสังคมต่างๆ นั้นสามารถประยุกต์ใช้กับประชาชนทุกภาคส่วนได้จริง ซึ่งเสี่ยงสะท้อนจากภาคประชาชนผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนเท่านั้นที่จะช่วยทำให้นโยบายและกลไกต่างๆ สามารถถูกปรับปรุงและปรับใช้ได้อย่างสอดคล้องกับสิ่งที่ประชาชนต้องการมากที่สุด

### ๒.๓.๔ นโยบายรัฐและกฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

จากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๔๖ – พ.ศ. ๒๕๕๐)<sup>๕๕</sup> มีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยไว้ ยุทธศาสตร์ และหนึ่งในยุทธศาสตร์ที่สำคัญนั้นก็คือการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระบบราชการหรือการบริหารจัดการภาครัฐมากขึ้น ทั้งนี้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้กำหนดมาตรการต่างๆ ให้แต่ละส่วนราชการต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมไว้ทั้งสิ้น ๖ ประการ ดังสาระสำคัญต่อไปนี้

๑. กำหนดเงื่อนไขและแนวทางเพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานราชการตระหนักถึงภาระหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและหลักนิติธรรม การให้ความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติราชการและการรายงานผลการปฏิบัติราชการแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงและประชาชนทั่วไป

๒. วางหลักเกณฑ์ให้แต่ละส่วนราชการจัดให้มีระบบปรึกษาหารือกับประชาชน การสำรวจความต้องการของประชาชน และ/หรือการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างสม่ำเสมอเป็น

<sup>๕๕</sup> คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สำนักงาน, แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๔๖ – พ.ศ. ๒๕๕๐), (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ๒๕๔๖), หน้า ๒๕-๒๖.

ระยะๆ โดยเฉพาะในโครงการหรือการปฏิบัติราชการที่อาจจะมีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน และควรมีการสรุปรายงานผลการดำเนินงานดังกล่าวเพื่อเผยแพร่และเป็นหลักฐานต่อไป

๓. ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน (Citizen Advisory Board) โดยเฉพาะในระดับปฏิบัติการ (กรม/จังหวัด/อำเภอ) เพื่อให้ข้อคิดเกี่ยวกับนโยบาย การบริหารงาน การบริการ แผนงาน หรือโครงการของรัฐ และกำหนดตัวชี้วัด ตลอดจนการวางระบบการให้ข้อมูลป้อนกลับเกี่ยวกับผลการดำเนินงานและความพึงพอใจของประชาชน

๔. จัดให้มีอาสาสมัครภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทำงานกับข้าราชการ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนางานให้บริการสาธารณะ และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

๕. นำเสนอข้อมูลสารสนเทศที่แสดงภาวะความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และเปิดเผยผลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานลงในเว็บไซต์เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้โดยง่าย

๖. กำหนดให้ความสำเร็จในการดำเนินกิจกรรมเพื่อเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นตัวชี้วัดหนึ่งของการบริหารงานที่ดีของส่วนราชการ

ขณะเดียวกันในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๕๑ – พ.ศ. ๒๕๕๕)<sup>๕๖</sup> มิติการมีส่วนร่วมได้ถูกกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ที่ ๒ เรื่องการรูปแบบการทำงานให้มีลักษณะเชิงบูรณาการเพื่อให้เกิดการแสวงหาความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับฝ่ายต่างๆ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยในกลยุทธ์ที่ ๒.๓ กำหนดไว้ว่าให้มีการจัดระบบบริหารราชการให้เอื้อต่อการทำงานร่วมกันเป็นเครือข่ายกับภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชน และภาคส่วนต่างๆ ในลักษณะเป็นภาคี / พันธมิตร / หุ่นส่วนในการจัดบริการสาธารณะ โดยดำเนินการดังนี้

๑. ส่งเสริม ผลักดันให้เกิดความร่วมมือในการทำงาน ประสานกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและองค์กรประชาชนในลักษณะการบริหารงานในรูปแบบเครือข่าย (networking)

๒. เน้นการทำงานแบบหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในงานบริการสาธารณะ (Public-Private-Partnership = PPP) โดยศึกษาความเป็นไปได้ในการร่วมทุนในโครงการพัฒนาสำคัญๆ ของประเทศ

ในกลยุทธ์ที่ ๒.๔ กำหนดให้มีการสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ โดยดำเนินการ ดังนี้

๑. สร้างความรู้และความเข้าใจแก่เครือข่ายประชาสังคมและภาคประชาชนในการพัฒนาระบบราชการ เน้นการเรียนรู้โดยการปฏิบัติจริง (Action Learning) เพื่อให้ประชาชนมีศักยภาพในการเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมมากขึ้นจนถึงระดับของการเข้ามาเป็นหุ้นส่วน และร่วมติดตามและประเมินผลการบริหารจัดการภาครัฐได้อย่างเป็นรูปธรรมและต่อเนื่อง รวมทั้งกระตุ้นให้เกิดความรู้และความตระหนักในสำนึกพลเมืองว่าจะต้องเข้ามาเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒. พัฒนารูปแบบ กลไก ระบบ และวิธีทำงาน เพื่อส่งเสริม สนับสนุนให้ภาคประชาสังคมและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เช้า วางหลักเกณฑ์ให้แต่ละส่วนราชการจัดให้มีระบบการปรึกษาหารือกับประชาชน สืบถามความต้องการของประชาชนในโครงการที่มีผลกระทบที่มีต่อประชาชน

<sup>๕๖</sup> คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สำนักงาน, แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๕๑ – พ.ศ. ๒๕๕๕), (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ๒๕๕๑), หน้า ๓๒-๓๓.

และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบและให้ข้อคิดเห็นต่อการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในการช่วยกันทำให้เกิดการบริการสาธารณะที่ดียิ่งขึ้น

๓. ส่งเสริมให้มีคณะกรรมการภาคประชาชน ( Lay Board) ในทุกระดับและจัดให้มีอาสาสมัครภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการริเริ่มให้มีการวางแผนและจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมParticipation Planning and Budgeting)

ล่าสุดในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๕๖ – พ.ศ. ๒๕๖๑)<sup>๕๗</sup> มิติการมีส่วนร่วมได้ถูกกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ที่ ๕ เรื่องการส่งเสริมระบบการบริการกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยในกลยุทธ์ที่ ๕.๒ กำหนดไว้ว่าให้มีการส่งเสริมการบริหารราชการระบบเปิดและการสร้างเครือข่าย โดยดำเนินการดังนี้

๑. ส่งเสริมความร่วมมือในรูปภาคีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน(Public-Private Partnership = PPP) เพื่อให้การพัฒนาโครงสร้างและการให้บริการสาธารณะในด้านต่างๆ ที่จำเป็นของประเทศที่ต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก และภาครัฐไม่สามารถดำเนินการได้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน ได้รับการสนับสนุนกลไกการดำเนินงานแบบร่วมลงทุนกับภาคเอกชน ด้วยความชัดเจน โปร่งใส และเกิดการบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ให้มีการลงทุนที่ซ้ำซ้อน มีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด สนับสนุนให้มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการลงทุนของเอกชนร่วมในกิจการของรัฐ ตลอดจนให้มีหน่วยงานรับผิดชอบกำหนดมาตรฐาน ส่งเสริมสนับสนุนการร่วมลงทุนเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงทางและการเงินการคลังของประเทศในระยะยาว

๒. เปิดให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันกันเพื่อจัดทำบริการสาธารณะแทนภาครัฐ (Contestability) ในกิจการของภาครัฐที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการเองและภาคเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันได้โดยง่ายรวมทั้งป้องกันและลดปัญหาการผูกขาดในระยะยาว ตลอดจนสามารถทำให้อาสาสมัครสามารถปรับเปลี่ยนบทบาทของตนให้เป็นผู้กำหนดมาตรฐานและระดับการให้บริการ รวมทั้งติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของภาคเอกชนให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่วางไว้ได้อย่างแท้จริง

๓. เปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนสามารถเข้ามาเป็นผู้จัดบริการสาธารณะแทนภาครัฐโดยการจัดทำข้อตกลงร่วม ( Compact) ในรูปแบบการดำเนินงานในลักษณะหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมและชุมชน ซึ่งมีเป้าหมายของข้อตกลงอยู่ที่การร่วมกันดำเนินการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนให้บรรลุผลสัมฤทธิ์

๔. พัฒนารูปแบบและการบริหารงานแบบเครือข่าย ( Networked Governance) โดยการปรับเปลี่ยนบทบาท โครงสร้าง และกระบวนการทำงานขององค์กรภาครัฐให้สามารถเชื่อมโยงการทำงานและทรัพยากรต่างๆ ของหน่วยงาน ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมให้เกิดการพึ่งพากันในรูปแบบพันธมิตร มีการบริหารงานแบบยืดหยุ่น เกิดนวัตกรรมใหม่ๆ มีการตัดสินใจที่รวดเร็ว ทันต่อสถานการณ์ เชื่อมโยงระบบการทำงานระหว่างองค์กรได้ด้วยความสะดวกและรวดเร็ว

<sup>๕๗</sup> คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สำนักงาน, แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๕๖ – พ.ศ. ๒๕๖๑), (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ๒๕๕๖), หน้า ๔๒-๔๓.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐<sup>๕๘</sup> มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมที่เป็นการรับรองสิทธิของประชาชนไว้หลายมาตรา โดยเฉพาะใน หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เป็นต้นว่า ในมาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ส่วนเรื่องเกี่ยวกับ “สิทธิชุมชน” นั้นได้ถูกบัญญัติไว้ใน ส่วนที่ ๑๒ ในมาตราที่ ๖๖ และ ๖๗ โดยบัญญัติไว้ว่า

มาตรา ๖๖ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา ๖๗ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการ การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการ ดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

ขณะเดียวกันในหมวดที่ ๕ ส่วนที่ ๘ ในเรื่องแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ยังได้บัญญัติไว้เกี่ยวกับสิทธิชุมชนที่จะมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในเรื่องข้างต้น ในมาตราที่ ๘๕ ว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

๑. กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นและการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

<sup>๕๘</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.

๒. กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร

๓. จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

๔. จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

๕. ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

ขณะเดียวกันในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับล่าสุด (ฉบับ คสช.)<sup>๕๙</sup> มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมที่เป็นการรับรองสิทธิของประชาชนไว้ โดยเฉพาะในตอนที ๓ ว่าด้วยสิทธิพลเมือง เป็นต้นว่า

มาตรา ๖๑ พลเมืองย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะใน ความครอบครองของรัฐ เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูล ส่วนบุคคล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๖๒ พลเมืองย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ และมีส่วนร่วมกระบวนการ พิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางการปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อ สิทธิหรือเสรีภาพของตน รวมทั้งได้รับแจ้งผลการพิจารณาในเวลาอันรวดเร็ว

พลเมืองย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากรัฐ ก่อนการอนุญาตหรือดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมอันใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพแวดล้อม สุขภาพ คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้ เสียสำคัญอันใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชน และสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และแผนอื่น การ เว้นคืนอสังหาริมทรัพย์ การผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการตรากฎหมาย หรือออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการเพื่อนำความคิดเห็นนั้นไปประกอบการพิจารณา โดยให้คำนึงถึงพื้นที่ทางประวัติศาสตร์และพื้นที่ทางวัฒนธรรมด้วย

มาตรา ๖๓ ชุมชนย่อมมีสิทธิปกป้อง พื้นฟู อนุรักษ์ สืบสาน และพัฒนาขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรม และภูมิปัญญาอันดีงามของชุมชน ท้องถิ่น และของชาติ และมีส่วน

<sup>๕๙</sup> คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ, ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ, ๒๕๕๘), (เอกสารอัดสำเนา)

ร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางวัฒนธรรมและทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

พลเมืองย่อมมีสิทธิร่วมกับชุมชนหรือร่วมกับรัฐในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ตลอดจนการพัฒนาในด้านต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน

มาตรา ๖๔ สิทธิของพลเมืองที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชน ในการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างเป็นธรรม ในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ดีและไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับการคุ้มครอง

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนโดยบุคคลซึ่งมิได้มีส่วนได้ส่วนเสีย และในกรณีที่มีการประเมินสิ่งแวดล้อมในระดับยุทธศาสตร์ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกันด้วย ตลอดจนจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือสุขภาพ ให้ความเห็นก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิพลเมืองและชุมชนซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามมาตรานี้ที่พึงร้องรัฐหรือหน่วยงานรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

ในส่วนของหมวดที่ ๒ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐใน ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับล่าสุด (ฉบับ คสช.ยังได้กำหนดแนวทางในการสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐและประชาชน เป็นต้นว่า

มาตรา ๙๒ ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสมบัติของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐต้องบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อประโยชน์สูงสุดของรัฐ ประชาชน และชุมชน ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น และต้องบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมด้วยหลักธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมและหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม

รัฐต้องส่งเสริม บำรุงรักษา คุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม และควบคุมกำจัดภาวะมลพิษ โดยมีมาตรการที่มีประสิทธิผล จัดหาเครื่องมือและกลไกต่างๆ เพื่อให้ประชาชนดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดีและปลอดภัย และมีความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม

รัฐต้องจัดให้มีแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ป่าไม้ ทะเล ความหลากหลายทางชีวภาพ และทรัพยากรธรรมชาติอื่น และดำเนินการตามแผนดังกล่าวอย่างเป็นระบบ ยั่งยืน และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยให้สอดคล้องกับหลักการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรม ภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ และวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น

รัฐต้องจัดให้มีผังเมือง การพัฒนาเมืองและชนบทในลักษณะบูรณาการ จัดระบบการใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั้งประเทศโดยคำนึงถึงเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม และการใช้ผังเมืองเป็นแนวทางและมาตรฐานในการพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมและยั่งยืน จัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการตามมาตรการนี้

กล่าวโดยสรุป จากยุทธศาสตร์การพัฒนากระบราชการไทยที่ดำเนินมากกว่า ๑ ทศวรรษ ยุทธศาสตร์ที่สำคัญในส่วนของการพัฒนาระบบราชการที่จะเอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีพัฒนาการที่น่าสนใจเริ่มตั้งแต่การเปิดโอกาสให้อาสาสมัครภาคประชาชนเข้ามาทำงานร่วมกับข้าราชการ (แผนยุทธศาสตร์ฯ ๒๕๔๖-๒๕๕๐) จากนั้นได้ยกระดับความร่วมมือให้เกิดขึ้นในลักษณะการแสวงหาความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนแบบภาคีเครือข่ายและการเป็นหุ้นส่วนร่วมกันระหว่างรัฐและเอกชน (แผนยุทธศาสตร์ฯ ๒๕๕๑-๒๕๕๕) ขณะที่แผนยุทธศาสตร์การพัฒนากระบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๖๑) ได้เพิ่มขีดความสามารถและศักยภาพ การมีส่วนร่วมโดยการส่งเสริมระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบระบบเปิดและสร้างเครือข่ายความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในรูปภาคีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน และเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคม ชุมชน หรือภาคเอกชนแข่งขันเข้ามาเป็นผู้จัดบริการสาธารณะแทนภาครัฐ

ในส่วนของการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นโดยผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ให้สิทธิส่วนบุคคลและสิทธิ ชุมชนในฐานะผู้มีส่วนได้เสียที่จะต้องได้รับการสนับสนุน ส่งเสริม และได้รับความคุ้มครองจากทางภาครัฐให้มีส่วนร่วม ในการตัดสินใจ การสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ คสช. นั้นกลับพบว่ามิเจตนาธรรมที่จะรับรองสิทธิของประชาชนและชุมชนไว้อย่างน่าสนใจ เป็นต้นว่า พลเมืองย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล ค่าจ้างและเหตุผลจากรัฐก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมอันใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพแวดล้อม สุขภาพ คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชน การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและแผนอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ ขณะเดียวกันชุมชนย่อมมีสิทธิปกป้อง พื้นฟู อนุรักษ์ สืบสาน และพัฒนาขนบธรรมเนียมจารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรม และภูมิปัญญาอันดีงามของชุมชน ท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางวัฒนธรรมและทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้เพราะทรัพยากรธรรมชาติถูกมองว่าเป็นสมบัติของชาติ รัฐจะต้องบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อประโยชน์สูงสุดของรัฐ ประชาชน และชุมชน และต้องบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมด้วยหลักธรรมาภิบาล สิ่งแวดล้อมและหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนและมีความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม

## บทที่ ๓ จังหวัดนครสวรรค์กับปัญหาอุทกภัย

จังหวัดนครสวรรค์กับปัญหาอุทกภัยถือเป็นเรื่องคู่กัน เพราะนครสวรรค์เป็นพื้นที่รองรับน้ำที่มาจากแม่น้ำสายสำคัญทั้ง ปิง วัง ยม น่าน และลำคลองอีกหลายสิบลำคลองที่ไหลลงมารวมเป็นแม่น้ำเจ้าพระยา หากในปีใดที่มีฝนตกชุกหรือมีพายุฝนตกหนักในทางภาคเหนือที่เป็นต้นแม่น้ำสายสำคัญทั้ง ๔ จะทำให้จังหวัดนครสวรรค์โดยเฉพาะชุมชน ประชาชน ได้รับความเดือดร้อน และพืชผลทางการเกษตรได้รับความเสียหายจากปัญหาอุทกภัยหรือน้ำท่วมขังอยู่ เสมอ ทั้งนี้ในส่วนของเหตุและปัจจัย รวมถึงแนวทางและวิธีการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาลักษณะนี้ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### ๓.๑ ปัญหาอุทกภัย (Flood)

“อุทกภัย” หมายถึง อันตรายอันเกิดจากน้ำท่วม ( Flood) บริเวณใดบริเวณหนึ่งเป็นครั้งคราว โดยลำน้ำหรือทะเลสาบที่มีระดับสูงล้นตลิ่งไหลบ่าเข้าไป หรือน้ำจากที่สูงไหลบ่าลงมา นอกจากนั้นยังหมายรวมถึงกรณีน้ำท่วมขัง<sup>๒</sup> / น้ำล้นตลิ่ง (Inundation) ที่เกิดจากจากกรณีน้ำทะเลหนุนสูง และกรณีน้ำท่วมฉับพลัน (Flash Flood)<sup>๓</sup> หรือน้ำป่าไหลหลาก โดยมีสาเหตุที่สำคัญมาจากกรณีต่างๆ ดังนี้

#### ๓.๑.๑ สาเหตุของปัญหาอุทกภัย

##### ก. สาเหตุที่เกิดจากธรรมชาติ

๑. เกิดจากฝนตกหนักจากพายุฝนหรือฝนฟ้าคะนองที่เกิดติดต่อกันเป็นเวลาหลายๆ ชั่วโมง ทำให้มีปริมาณน้ำมากจนไม่อาจไหลลงสู่ต้นน้ำลำธารได้ทัน จึงเกิดการท่วมขังเกิดขึ้นในระยะเวลาสั้น ๆ หรือที่เรียกว่า กรณีน้ำท่วมฉับพลัน (Flash Flood)

๒. เกิดจากพายุดีเปรสชัน พายุโซนร้อนและพายุไต้ฝุ่น ซึ่งเป็นพายุหมุนเขตร้อน (Tropical Cyclone) ถือเป็นพายุใหญ่และรุนแรงที่สุดในทางอุตุนิยมวิทยาได้จัดให้เป็นปรากฏการณ์อย่างหนึ่งของธรรมชาติที่มีลมแรงพัดทวนเข็มนาฬิกาเข้าหาศูนย์กลาง ซึ่งมีความกดอากาศต่ำที่สุดเรียกว่า ตาพายุ ( Eye) บริเวณศูนย์กลางพายุ ซึ่งจะมีลมแรงท้องฟ้าเต็มไปด้วยเมฆและมีฝนตกหนัก พายุหมุนเขตร้อนนี้องค์การอุตุนิยมวิทยาโลก ( World Meteorology Organization = WMO) ได้กำหนดเรียกชื่อพายุตามขนาดความเร็วลมใกล้บริเวณศูนย์กลางพายุไว้ดังนี้

<sup>๑</sup> สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๙, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, ๒๕๔๑), หน้า ๒๑.

<sup>๒</sup> น้ำท่วมขัง คือ ภาวะน้ำท่วมที่เกิดขึ้นจากระบบระบายน้ำที่ไร้ประสิทธิภาพ ส่วนใหญ่มักจะเกิดบริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำ หรือ บริเวณชุมชนเมืองใหญ่ ๆ ที่ไม่สามารถระบายน้ำได้ทัน

<sup>๓</sup> น้ำท่วมฉับพลัน คือ กรณีที่น้ำเคลื่อนตัวอย่างรวดเร็วในปริมาณที่มาก จากที่สูงลงสู่ที่ต่ำและมักจะเกิดขึ้นหลังจากฝนตกหนักไม่เกินหกชั่วโมง โดยเฉพาะในบริเวณพื้นที่ที่เป็นหุบเขา



๑) พายุดีเปรสชัน ( Depression) มีความเร็วของลมใกล้ศูนย์กลางต่ำกว่า ๖๓ กิโลเมตรต่อชั่วโมง

๒) พายุโซนร้อน (Tropical Storm) มีความเร็วของลมใกล้ศูนย์กลางระหว่าง ๖๓ ถึง ๑๑๗ กิโลเมตรต่อชั่วโมง

๓) พายุไต้ฝุ่น (Typhoon) มีความเร็วของลมใกล้ศูนย์กลางตั้งแต่ ๑๑๘ กิโลเมตรต่อชั่วโมงขึ้นไป

๓. เกิดจากน้ำทะเลหนุน (High Tide) คือ ระดับน้ำทะเลที่ขึ้นสูงสุดและจะหนุนให้ระดับน้ำในแม่น้ำสูงขึ้นตามไปด้วย ทำให้แม่น้ำระบายน้ำลงทะเลได้ยากขึ้นหรือระบายไม่ได้เลย สุดท้ายก็จะเกิดการเอ่อล้นตลิ่งท่วมขังบริเวณที่ราบลุ่มริมฝั่งแม่น้ำ

๔. ลมมรสุมรุนแรง ( South Monsoons) ลมมรสุม คือ ลมที่พัดในทิศทางประจำเป็นเวลานานจนเป็นฤดูกาล ในประเทศไทยมีลมมรสุมอยู่ ๒ ฤดู คือ ลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ ( Strong Monsoons) ที่พัดจากมหาสมุทรอินเดียปะทะขอบทะเลทิศตะวันตกของภาคใต้ โดยเริ่มประมาณเดือนพฤษภาคมถึงเดือนตุลาคม มีความเร็วลมสูงสุดไม่เกิน ๖๐ กิโลเมตรต่อชั่วโมง ส่วนลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ (North East Monsoons) นั้นส่วนใหญ่จะพัดจากประเทศจีนและไซบีเรียปะทะขอบทะเลฝั่งตะวันออกของภาคใต้ และมีกำลังแรงจัดเป็นครั้งคราวเมื่อมีบริเวณความกดอากาศสูง (Anticyclones) จนทำให้เกิดคลื่นค่อนข้างใหญ่บริเวณอ่าวไทยและมีระดับน้ำทะเลที่สูงกว่าปกติ บางครั้งยังส่งผลให้เกิดฝนตกหนักตั้งแต่จังหวัดชุมพรลงไปทางภาคใต้ และอาจทำให้เกิดน้ำท่วมขึ้นได้

๕. แผ่นดินไหวหรือภูเขาไฟระเบิด ซึ่งเมื่อเกิดแผ่นดินไหวหรือภูเขาไฟใต้มหาสมุทรเปลือกโลกบางส่วนก็จะได้รับการกระทบกระเทือน และเปลือกโลกบางส่วนอาจจะยกตัวสูงขึ้น ขณะเดียวกันก็อาจจะมีการเปลือกโลกบางส่วนอาจจะยุบตัวลง และทำให้เกิดคลื่นใหญ่ในมหาสมุทรที่เราเรียกว่า สึนามิ ( Tsunami) พัดเข้ากระแทกชายฝั่งจนเกิดน้ำท่วมแบบฉบับปล้นและสร้างความเสียหายรุนแรงดังที่เราทราบกัน

ข. สาเหตุที่เกิดจากน้ำมือของมนุษย์

๑. เกิดจากการตัดไม้ทำลายป่า โดยเฉพาะจากพิษภัยของการบุกรุกเพื่อปลูกพืชเกษตรอุตสาหกรรมเชิงเดี่ยว เช่น อ้อย ข้าวโพด มันสำปะหลัง ผลกระทบที่ตามมาทำให้ขาดปัจจัยที่จะดูดซับ หรือ ดูดซึมปริมาณน้ำฝนที่ตกลงมา พอฝนตกมากขึ้นน้ำก็จะเกิดการไหลบ่าเร็วขึ้นและแรงขึ้น เพราะไม่มีต้นไม้และไม่มีรากไม้คอยดูดซับปริมาณน้ำ นอกจากนี้ยังจะเกิดปรากฏการณ์น้ำพัดพาและชะล้างเอาหน้าดินจนทำให้เกิดความชุ่มชื้นของสีน้ำและเกิดตะกอนจำนวนมากที่ถูกพัดพาไปตามสายน้ำ สุดท้ายก็กลายเป็นเหตุดินโคลนถล่มในที่สุด

๒. เกิดจากการจัดการผังเมืองที่ไร้ประสิทธิภาพและไม่สอดคล้องกับหลักวิชา โดยเฉพาะการเติบโตของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และภาคอุตสาหกรรม ได้ก่อให้เกิดผลเสียในระยะยาว กล่าวคือ มีการถมที่ดินเพื่อสิ่งปลูกสร้างที่เป็นอาคาร สถานที่โดยเฉพาะโครงการบ้านจัดสรรโครงการใหญ่ ๆ ที่ชอบก่อสร้างหรือตั้งอยู่ริมแม่น้ำหรือทะเลสาบ นอกจากนั้นยังมีก่อสร้างระบบสาธารณสุขไปกั้นพื้นฐาน เช่น ถนนหนทางที่ถูกตัดผ่านพื้นที่รองรับน้ำหรือทางระบายน้ำ ซึ่งถือเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้เกิดการกั้นกระแสน้ำเปลี่ยนทิศหรือเกิดกรณีน้ำท่วมขังเป็นระยะเวลานาน เนื่องจากน้ำไม่มี

ทางระบายหรือมีช่องระบายแต่ก็มีช่องทางที่แคบลง รวมถึงการก่อเกิดชุมชนที่อยู่อาศัยและภาค อุตสาหกรรมยังก่อเกิดขยะหรือสิ่งปฏิกูลซึ่งเป็นที่มาของปัญหาแม่น้ำลำคลองเกิดการตื้นเขินหรือเกิด การอุดตันโดยสิ่งข้างต้น

๓. การสูบน้ำบาดาลหรือน้ำใต้ดิน ซึ่งนำมาสู่ปัญหาการทรุดตัวของผิวดินหรือแผ่นดิน พอเกิดปัญหาอุทกภัยพื้นที่หรือชุมชนเมืองที่เกิดการทรุดตัวของผิวดินก็จะประสบปัญหาน้ำท่วมขังเร็ว ขึ้นและยังท่วมขังเป็นระยะเวลานานขึ้นด้วย

### ๓.๑.๒ ผลกระทบจากอุทกภัย

ในการเกิดอุทกภัยในแต่ละครั้ง ผลที่ตามมาคือความสูญเสียหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นกับ มิติต่าง ๆ ดังนี้

๑. ผลกระทบด้านกายภาพ ได้แก่ ๑) ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของผิวดินและการ สูญเสียคุณภาพของพื้นดิน และ ๒) ทำให้อาคารบ้านเรือนเกิดความเสียหาย รวมถึงระบบสาธารณะ ประโยชน์อื่น ๆ เช่น ระบบประปา ไฟฟ้า โทรศัพท ถนนหนทาง ฯลฯ

๒. ผลกระทบทางเศรษฐกิจได้แก่ ๑) ทำให้ระบบเศรษฐกิจหยุดชะงักเนื่องจากความ เสียหายในทรัพย์สิน อาคาร สิ่งปลูกสร้าง สินค้า หรือบริการ ๒) สูญเสียกำลังแรงงานที่อาจจะเกิดการ บาดเจ็บ ล้มตายหรือมีภาระต้องกลับไปพลิกฟื้นบ้านเรือนถิ่นที่อยู่อาศัย ๓) สูญเสียงบประมาณในการ กู้ชากธุรกิจที่จมหายไปกับอุทกภัย ๔) ทำให้อุตสาหกรรมการประกันภัยเกิดภาวะตึงตัน และเกิดการ ปรับอัตราเบี้ยประกันหรือทุนประกัน ๕) ทำให้สูญเสียโอกาสและความเชื่อมั่นในทางการค้าและการ ลงทุนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ๖) สร้างความเสียหายต่อระบบการผลิต ทั้งอาคาร เครื่องจักรกล เครื่องมือ และวัตถุดิบ และ ๗) พื้นที่ทำการเกษตรและผลิตผลทางการเกษตรได้รับความเสียหาย เกษตรกรประสบภาวะขาดทุน และเป็นหนี้สินเพิ่มมากขึ้น

๓. ผลกระทบทางสังคม แบ่งเป็นผลกระทบทางตรงได้แก่ ประชาชนเกิดการล้มตาย ได้รับบาดเจ็บทั้งทางร่างกายและจิตใจ นอกจากนี้ยังสูญเสียรายได้สูญเสียโอกาสในการทำงานและ ทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบในปัจจุบันพื้นฐาน ทั้งเรื่องอาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และยา รักษาโรค ฯลฯ

ส่วนผลกระทบทางอ้อม ได้แก่ เกิดโรคระบาด เกิดผลกระทบทางจิตใจ ถูกตัดขาดจาก โลกภายนอกหรืออาจจะเกิดปัญหาการเมืองติดตามมา เช่น การชุมนุมเรียกร้องขอรับการสนับสนุน ช่วยเหลือดังที่เราเห็นอยู่ในปัจจุบัน

### ๓.๒ การบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยแบบยั่งยืน

การบริหารจัดการอุทกภัย (Flood Management) เป็นกระบวนการประเมินความเสี่ยงจากอุทกภัย แล้วนำข้อมูลที่ได้ไปดำเนินการจัดการในการบริหารจัดการอย่างเหมาะสม มาตรการเหล่านี้อาจเป็นการก่อสร้างโครงสร้างป้องกันน้ำท่วม การจัดการระบบเตือนภัยน้ำท่วม ระบบพื้นที่ชุ่มน้ำหรือการพัฒนานโยบายเพื่อลดการเพิ่มของพื้นที่อุทกภัยน้ำท่วมประจำ การบริหารจัดการอุทกภัยแบบยั่งยืน (Sustainable Flood Management : SFM)<sup>๔</sup> หมายถึง การวางแผนในระดับพื้นที่รับน้ำ (Catchment) และการพิจารณามาตรการที่หลากหลายเพื่อลดความเสี่ยงอุทกภัย แนวทางการบริหารจัดการการใช้ที่ดินตามธรรมชาติ เช่น การบริหารจัดการพื้นที่ราบน้ำท่วมถึงและการฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นองค์ประกอบที่สำคัญส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการอุทกภัยแบบยั่งยืน (SFM)

การบริหารจัดการอุทกภัยแบบยั่งยืน (SFM) ประกอบด้วยมาตรการหลายอย่างที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อลดความเสี่ยงการเกิดอุทกภัยและลดค่าใช้จ่ายด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ที่จะเกิดตามมา มาตรการดังกล่าวประกอบด้วยมาตรการแบบใช้สิ่งก่อสร้าง (Structural Measure) และมาตรการแบบไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง (Nonstructural Measure) เช่น การบริหารจัดการน้ำท่วมตามธรรมชาติ วิศวกรรมด้านโครงสร้างที่จำเป็น แผนที่จุดเสี่ยงน้ำท่วม การเตือนภัยน้ำท่วม แผนการเตรียมความพร้อม การศึกษา และการรับมือสถานการณ์ฉุกเฉิน การบริหารจัดการความเสี่ยงจะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมและการดำเนินการที่หลากหลายใน ๔ กิจกรรมหลัก<sup>๕</sup> ดังต่อไปนี้

๑. การป้องกัน (Prevention) (ช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติ)
๒. การเตรียมความพร้อม (Preparation) (ช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติ)
๓. การตอบสนอง/รับมือ (Response) (ช่วงหลังเกิดภัยพิบัติ)
๔. การฟื้นฟู (Recovery) (ช่วงหลังเกิดภัยพิบัติ)

การจะบริหารจัดการอุทกภัยให้ยั่งยืนอย่างแท้จริงนั้น จะต้องสร้างสมดุลความเสี่ยงในขอบเขตที่กว้างของมิติที่ซับซ้อนทั้งในด้านมนุษย์ สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน จากประวัติการบริหารจัดการอุทกภัยที่ผ่านมา ยังไม่มีแนวโน้มที่จะดำเนินการในแนวทางดังกล่าวนี้ แต่จะมุ่งเน้นในเรื่องของเศรษฐกิจ และความปลอดภัยของมนุษย์เสียมากกว่า วิธีการเช่นนี้ไม่ใช่แนวทางที่ยั่งยืน เนื่องจากมีการเสียชีวิตของประชาชน ความเสียหายต่อทรัพย์สิน สิ่งก่อสร้าง และการพัฒนาเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งสภาพแวดล้อม สังคม และวัฒนธรรมยังเสื่อมโทรมลงอีกด้วย

#### ๓.๒.๑ ผลกระทบจากการบริหารจัดการในปัจจุบัน

จากสถานการณ์ที่ได้อธิบายข้างต้น เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าการดำเนินการบริหารจัดการอุทกภัยโดยพื้นฐานแล้วจะให้การก่อสร้างโครงสร้างควบคุมอุทกภัยเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ ซึ่งประเด็นในการวางแผนแบบมีส่วนร่วมก็ได้ถูกนำมาใช้ด้วย แต่ยุทธศาสตร์หลักๆ ส่วนใหญ่จะเน้นทางเลือกด้านการก่อสร้างโครงสร้างมากกว่า ซึ่งทางเลือกนี้ให้ประโยชน์แต่จะสังเกตได้ว่าการสร้าง คันกั้นน้ำปิดล้อมพื้นที่ลุ่มต่ำเพื่อไม่ให้น้ำท่วมถึง (Polderization) จะก่อให้เกิดผลกระทบใน

<sup>๔</sup> Ripan Debnath, *Sustainable Flood Management*, Bestway Group: Hydropower & Dams, 2012.

<sup>๕</sup> Ibid. p. 4.

ระยะต่อมา ทั้งนี้การก่อสร้างเขื่อนกั้นริมฝั่งแม่น้ำที่มีระดับสูงๆ ในบางกรณี จะส่งผลให้ระดับท้องน้ำสูงขึ้นและเป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำในพื้นที่ชายฝั่ง แม้ว่าการก่อสร้างคันกั้นน้ำ ( Polder) จะสามารถป้องกันการรุกคืบของน้ำได้แต่จะส่งผลให้เกิดการจำกัดการเคลื่อนไหลของปริมาณน้ำบริเวณปากแม่น้ำในช่วงน้ำขึ้นน้ำลง ( Tidal Prism) รวมถึงการตกตะกอนของแม่น้ำจากน้ำขึ้นน้ำลงและเป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำตามแรงโน้มถ่วงของโลก ( Gravity Drainage) ผลกระทบที่สำคัญอื่นๆ ด้านการเกษตรที่พบคือ ความหลากหลายของพืช ( Crops) ถูกกำจัดออกไปโดยพืชจำพวกธัญพืช ( Cereal crops) โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าวพันธุ์ที่ให้ผลผลิตสูง ( High Yield Varieties : HYV)

ขณะเดียวกัน มาตรการด้านโครงสร้างยังก่อให้เกิดผลกระทบกับการดำรงชีวิตของสัตว์น้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประมงในแหล่งน้ำเปิด ( Open Water Fisheries) ทรัพยากรปลาจะมีจำนวนลดลงอย่างรวดเร็ว เกิดการรบกวนกระบวนการตามธรรมชาติด้วยการก่อสร้างโครงสร้างด้านวิศวกรรมในการควบคุมน้ำท่วม จะมีผลกระทบตามมาหลายประการ เช่น การเพิ่มระดับน้ำท่วมในพื้นที่ใกล้เคียง ซึ่งสถานการณ์นี้สามารถหลีกเลี่ยงได้หากใช้มาตรการการป้องกันโดยไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง ( Non-Structural Measure) เป็นหลัก ผนวกกับมาตรการแบบใช้สิ่งก่อสร้าง ( Structural Measure) การนำมาตราการแบบไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง ( Non-Structural Measure) มาใช้เป็นยุทธศาสตร์ลำดับรอง โดยเฉพาะระบบการพยากรณ์และเตือนภัยน้ำท่วม เริ่มตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. ๒๕๑๓ และส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาขีดความสามารถของการเตรียมความพร้อมรับมือทกภัยและการบรรเทาความเสียหายจากอุทกภัย โดยความสำคัญของยุทธศาสตร์นี้ได้รับการตระหนักหลังจากอุทกภัย ความสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพและช่องทางน้ำจะทำให้เกิดปัญหาที่สำคัญสำหรับบังคลาเทศในอนาคตอันใกล้ ดังนั้น การพัฒนาระบบการบริหารจัดการแบบยั่งยืนจึงจำเป็นต้องได้รับความสำคัญเพื่อการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

### ๓.๒.๒ แนวทางการขับเคลื่อนการบริหารจัดการอุทกภัยแบบยั่งยืน (SFM)

องค์ประกอบของการบริหารจัดการอุทกภัยแบบยั่งยืน ( SFM) เป็นการบริหารจัดการอุทกภัยโดยวิธีธรรมชาติ ( NFM) และบรรลุถึงได้โดยการนำกิจกรรมดังต่อไปนี้มาบริหารจัดการความเสี่ยงอุทกภัย

๑. แนวทางด้านยุทธศาสตร์ซึ่งเน้นในระดับพื้นที่รับน้ำ ( Catchment) (ลุ่มน้ำทั้งหมดตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ)

๒. การป้องกันและ การใช้ระบบธรรมชาติและแหล่งที่อยู่ ( Habitat) เช่น ที่ราบน้ำท่วมถึง ( Floodplain) และพื้นที่ชุ่มน้ำ ( Wetland)

๓. สนับสนุนเทคนิคด้านวิศวกรรมที่สอดคล้องกับธรรมชาติ ( Soft Engineering) การบริหารจัดการอุทกภัยโดยวิธีธรรมชาติ ( Natural Flood Management: NFM) เป็นส่วนสำคัญของการบริหารจัดการอุทกภัยแบบยั่งยืน ( SFM) วิธีการแก้ไขปัญหาด้วยวิศวกรรมแบบสอดคล้องกับธรรมชาติ ( Soft Engineering) ถูกออกแบบมาเพื่อเก็บน้ำไว้ ซึ่งพื้นที่ราบน้ำท่วมถึงตามธรรมชาติ ( Natural Floodplain) และชายฝั่งทะเลจะเป็นบริเวณที่ยอมให้น้ำท่วมได้ และแหล่งที่อยู่ที่เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น ทุ่งหญ้าน้ำท่วมขัง ( Wet Grassland) พื้นที่พรุ ( Peat-lands/Bogs/Fens) และที่ลุ่มชื้นแฉะชายฝั่ง ( Salt-marsh) จะทำหน้าที่เสมือนฟองน้ำขนาดใหญ่ที่ช่วยซับน้ำส่วนเกินและปล่อยออก

มาอย่างช้าๆ กลับคืนสู่แม่น้ำซึ่งเป็นแนวทางที่คุ้มค่าในการบรรลุวัตถุประสงค์ในหลายประการ ได้แก่  
 ข้อผูกพันด้านความหลากหลายทางชีวภาพ จุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของกรอบการดำเนินงาน  
 ด้านน้ำ (WFD) และการพัฒนาโอกาสในการเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ซึ่งแนวทางดังกล่าวจะให้  
 ประโยชน์ทั้งในแง่เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ ยังมีเทคนิคอื่นๆ ซึ่งใช้ในการบริหารจัดการอุทกภัยโดยวิธีธรรมชาติ ( NFM)  
 ประกอบด้วย

๑. การฟื้นฟูสภาพป่าบนพื้นที่ลาดเชิงเขา (Hill-slope)
๒. การปลูกป่าที่ระหว่างหุบเขา (Gully)
๓. การสกัดกั้นการระบายน้ำเทียม (Artificial drain)
๔. การฟื้นฟูสภาพพื้นที่ชุ่มน้ำ
๕. การฟื้นฟูช่องทางน้ำโค้งตัว (Meander)
๖. การควบคุมการกัดเซาะที่มากเกินไป
๗. การบริหารจัดการเศษซากต้นไม้ขนาดใหญ่ในทางน้ำ

### ๓.๒.๓ กรอบการดำเนินงานในการบริหารจัดการอุทกภัยแบบยั่งยืน

การบริหารจัดการอุทกภัยแบบยั่งยืน ( SFM ) จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับงานด้านวิศวกรรม  
 ทั้งแบบแทรกแซงธรรมชาติ ( Hard Engineering ) และแบบสอดคล้องกับธรรมชาติ ( Soft  
 Engineering ) เพื่อให้มีการบูรณาการกันมากขึ้นระหว่างทั้งสองแนวทาง การวางแผนแบบบูรณาการ  
 จึงมีความจำเป็น ซึ่งจะเอื้อให้เกิดการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพและการจัดลำดับความสำคัญของการ  
 ดำเนินมาตรการด้านวิศวกรรมทั้งแบบแทรกแซงธรรมชาติ และสอดคล้องกับธรรมชาติ สำหรับ  
 วิศวกรรมแบบแทรกแซงธรรมชาติ ส่วนใหญ่จะมีการแทรกแซงกระบวนการตามธรรมชาติมาก และ  
 ท้ายที่สุดก็จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การดำเนินการดังกล่าวจึงไม่ยั่งยืน ส่วนทางเลือก  
 ด้านวิศวกรรมแบบสอดคล้องกับธรรมชาติ ถือได้ว่ามีความสำคัญมากกว่า ซึ่งจะเน้นการอนุรักษ์  
 มากกว่าการแทรกแซงวิศวกรรมแบบสอดคล้องกับธรรมชาติจึงเป็นงานที่มีความยั่งยืนมากกว่า ดังนั้น  
 จึงควรจำกัดงานด้านวิศวกรรมที่ใช้สิ่งก่อสร้าง ( Structural Engineering ) ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้  
 และส่งเสริมให้เกิดวิศวกรรมแบบสอดคล้องกับธรรมชาติ ( Soft Engineering ) ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่ง  
 ของมาตรการป้องกันในกระบวนการบริหารจัดการอุทกภัยแบบยั่งยืน ซึ่งมีความจำเป็นใน  
 สภาพแวดล้อมของบังคลาเทศ ประกอบด้วยดังนี้

๑. การจัดแบ่งพื้นที่ ( Zoning ) และการวางแผนการใช้ที่ดินแบบมีส่วนร่วม ในการ  
 วางแผนเบื้องต้นจำเป็นต้องได้รับการมีส่วนร่วมจากชุมชน เพื่อระบุประเภทของการใช้ที่ดินอย่างมี  
 ประสิทธิภาพ และการวางแผนเค้าโครงพื้นที่ที่ปลอดภัยสำหรับการพัฒนา

๒. การวางแผนแบบเอนกประสงค์ ( Multi-objective Planning ) ในการวางแผนเบื้องต้น  
 ต้นไม้ควรมุ่งเน้นวัตถุประสงค์เพื่อการบริหารจัดการอุทกภัยเพียงอย่างเดียว แต่ควรพิจารณา  
 ผลกระทบในแง่ของเกษตรกรรม การประมง ระบบนิเวศ การเดินเรือ อุตสาหกรรม สุขภาพ และการ  
 ลดภัยอันตรายที่เกี่ยวข้องกับน้ำ

๓. การบำรุงรักษาระบบนิเวศ ควรผนวกเกณฑ์การบำรุงรักษาระบบนิเวศไว้ใน การดำเนินงาน/การตัดสินใจเกี่ยวกับโครงสร้างควบคุมน้ำด้วย เพื่อจะเป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตซึ่ง ขึ้นอยู่กับทรัพยากรในระบบนิเวศ การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำอ่างเก็บน้ำและพื้นที่หนองน้ำเป็นสิ่งที่จะต้อง คำนึงถึงหลักๆ สำหรับการลดผลกระทบจากอุทกภัย

๔. การลดพื้นที่น้ำหลาก (Run-off Area) โดยการจำกัดพื้นผิวที่น้ำไหลผ่านไม่ได้ให้มาก ที่สุดเท่าที่จะทำได้น้ำท่าที่เกิดจากพายุฝนก็สามารถลดลงได้ ทำให้น้ำในแม่น้ำลดลง ยังมีปริมาณ น้ำน้อยเท่าไรก็ยังเสี่ยงต่อน้ำท่วมน้อยลงเท่านั้น

๕. การสร้างความตระหนักในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ควรส่งเสริมการสร้าง ความตระหนักผ่านการศึกษาและบทเรียนในชุมชน เพื่อประชาชนจะได้ตระหนักถึงความสำคัญของการ อนุรักษ์

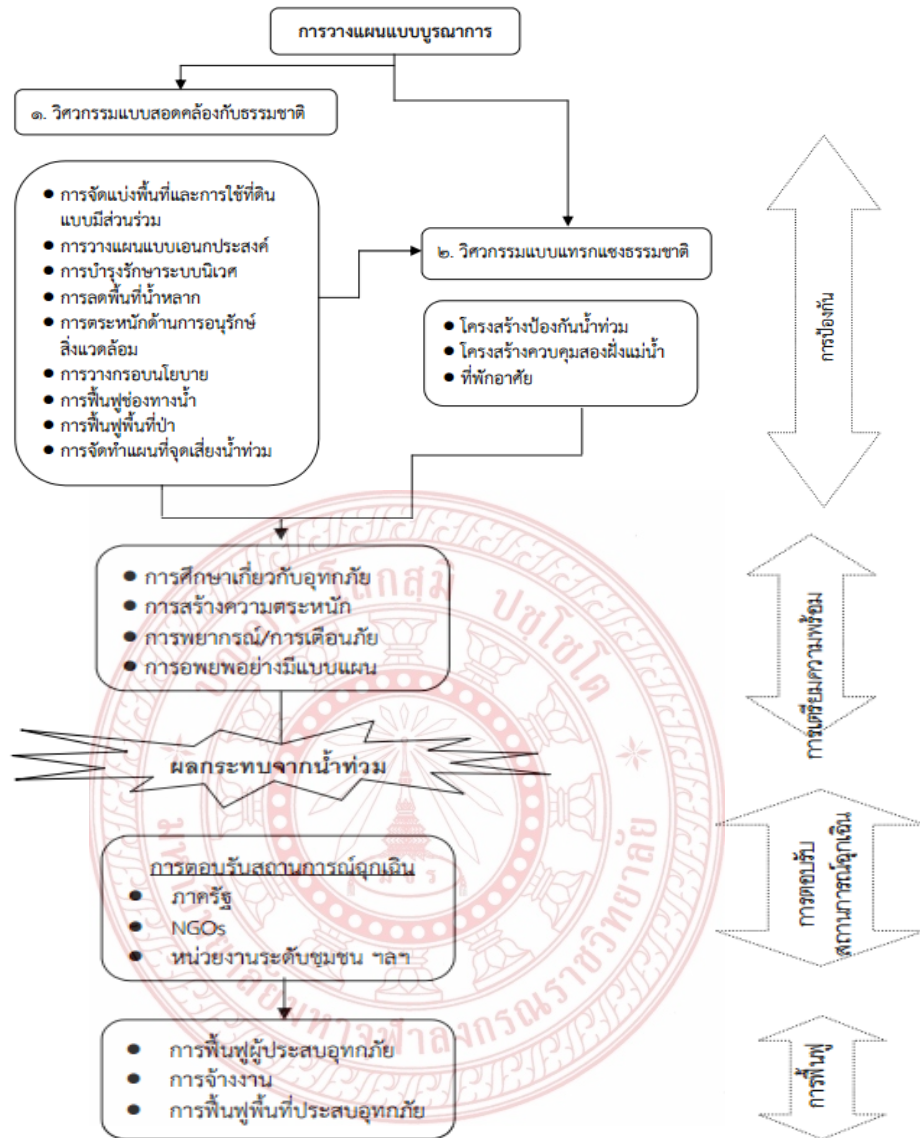
๖. การวางกรอบนโยบาย (ระดับชาติและนานาชาติ) นโยบายการบริหารจัดการน้ำ ระหว่างประเทศมีความจำเป็นเร่งด่วน เนื่องจากสาเหตุที่แท้จริงของการเกิดอุทกภัยมาจากการไหล ผ่านของน้ำข้ามพรมแดน

๗. การฟื้นฟูช่องทางน้ำการสะสมของตะกอนจะส่งผลกระทบต่อท่อน้ำดั่งนั้น การขุดลอกจึงมี ความจำเป็นในการบำรุงรักษาขีดความสามารถในการรองรับน้ำของแม่น้ำ

๘. การฟื้นฟูพื้นที่ป่า การสูญเสียพื้นที่ป่าไม่ทำให้อัตราการกัดเซาะริมฝั่งแม่น้ำและการ พังทลายของดินมีมากขึ้น การฟื้นฟูพื้นที่ป่าไม่ใช่เป็นเพียงภารกิจในการบริหารจัดการอุทกภัยเท่านั้น แต่ยังรวมถึงภัยธรรมชาติอื่นๆ ด้วย เช่น พายุทอร์นาโด คลื่นยักษ์ และอื่นๆ

๙. การจัดทำแผนที่จุดเสี่ยงอุทกภัย (Flood Risk Mapping) การจัดทำแผนที่สำหรับ พื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัย ซึ่งแบ่งออกเป็นระดับรุนแรง ปานกลาง และระดับต่ำนั้น มีความ จำเป็นสำหรับการตัดสินใจในระดับยุทธศาสตร์

วิธีการแก้ไขปัญหาด้วยวิศวกรรมแบบสอดคล้องกับธรรมชาติ (Soft Engineering) จะ ต้องตัดสินใจด้วยวางานวิศวกรรมโครงสร้าง (Structural Engineering) ใด จำเป็นต้องดำเนินการ ด้วยแนวทางที่ยั่งยืน มาตรการแบบใช้สิ่งก่อสร้างอาจประกอบด้วย การก่อสร้างโครงสร้างป้องกัน น้ำท่วม งานป้องกันฝั่งแม่น้ำและการก่อสร้างที่พักคนงาน การนำวิศวกรรมแบบสอดคล้องกับ ธรรมชาติมาใช้จะช่วยลดความถี่และความรุนแรงของการเกิดอุทกภัยได้ในการเตรียมการนั้น การ ศึกษาอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับอุทกภัยและผลกระทบที่จะเกิดตามมา การสร้างความตระหนัก ระบบการ พยากรณ์และเตือนภัย และวิธีการอพยพอย่างมีระบบ จะต้องถูกนำมาใช้เมื่อเกิดอุทกภัยขึ้นการ ตอบสนองต่อสถานการณ์อย่างเร่งด่วน (Emergency Response) และอาสาสมัครจากหน่วยงานและ ชุมชนต่างๆ ก็มีความจำเป็น การฟื้นฟู การสร้างงานหลังกน้ำท่วมและการบูรณะด้านโครงสร้างจำเป็น ต้องได้รับการดำเนินการอย่างรวดเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้เพื่อลดความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจจาก น้ำท่วม



แผนภาพที่ ๓.๑ แสดงกรอบการดำเนินงานในการบริหารจัดการอุทกภัยแบบยั่งยืน

การบริหารจัดการอุทกภัยแบบยั่งยืน (SFM) ได้เสนอแนะวิธีการในระยะยาวและยั่งยืนในการบรรเทาอุทกภัยในภาวะที่รูปแบบของสภาพอากาศและภูมิอากาศมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา แน่แน่นอนว่าจะยังคงมีพื้นที่สำหรับการป้องกันน้ำท่วมโดยใช้สิ่งก่อสร้างอยู่ในกรณีที่ยังคงอาจไม่มีทางเลือก แต่การป้องกันน้ำท่วมแบบใช้สิ่งก่อสร้างควรจะดำเนินการหลังจากที่ได้มาตรการด้านวิศวกรรมแบบสอดคล้องกับธรรมชาติ (Soft Engineering) เพื่อลดความเสี่ยงอุทกภัยอย่างเต็มที่ ขณะเดียวกันในสภาพความเป็นจริงจะพบว่า แหล่งใจกลางเมืองและถิ่นที่อยู่อาศัย หรือหมู่บ้านจัดสรรหลายๆ แห่งในจังหวัดนครสวรรค์ นั้น ส่วนใหญ่จะ ตั้งอยู่บนพื้นที่ราบลุ่มน้ำท่วมถึง และตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำ ซึ่งเสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัย อย่างไรก็ตามแม้ในสภาพการณ์ดังกล่าววิศวกรรมแบบสอดคล้องกับ

ธรรมชาติก็จะสามารถลดความจำเป็นในการก่อสร้างคันป้องกันน้ำท่วมที่มีระดับสูงๆ เพื่อปกป้องชุมชนในพื้นที่เสี่ยงภัยเหล่านี้ได้

### ๓.๓ จังหวัดนครสวรรค์กับปัญหาอุทกภัย

จังหวัดนครสวรรค์หรือเมืองสี่แคว เป็นจังหวัดในกลุ่มภาคเหนือตอนล่างภาคกลาง ตอนบน มีเนื้อที่ ๙,๕๙๗ ตารางกิโลเมตร แบ่งเขตการปกครองออกเป็น ๑๕ อำเภอ ๑๒๘ ตำบล ๑,๔๓๗ หมู่บ้าน มีแม่น้ำสำคัญ ๔ สาย กล่าวคือ แม่น้ำปิง วัง ยม และน่าน ที่มาประสานรวมเป็นหนึ่งเดียวคือ “แม่น้ำเจ้าพระยา”<sup>๖</sup> ที่ตลาดปากน้ำโพ นอกจากนั้นยังมีลำคลองสาขาอีกหลายสิบลำคลอง<sup>๗</sup> กระจายไปทั่วทุกส่วนของจังหวัด เป็นต้นว่า ด้านทิศตะวันออกของจังหวัดมี ๑๗ ลำคลองขนาดเล็ก ที่มาจกเทือกเขาใน เขตรอยต่อกับจังหวัดเพชรบูรณ์แล้วไหลลงบึงบอระเพ็ด ด้านทิศตะวันตกมีลำคลองขนาดใหญ่ ๒ ลำคลอง คือ คลองโพธิ์ซึ่งเป็นต้นน้ำสำคัญของลุ่มแม่น้ำสะแกกรังและลำน้ำแม่วังก์ ซึ่งกำลังเป็นที่สนใจเนื่องจากรัฐบาลที่ผ่านมาได้อนุมัติงบประมาณ ๑๓,๐๐๐ ล้านบาทให้สร้างเขื่อนปิดกั้นลำน้ำสายนี้เพื่อแก้ไขปัญหาอุทกภัยและปัญหาภัยแล้ง ทางด้านทิศเหนือมีลำคลองสาขาจากลำน้ำคลองลานและลำน้ำคลองวังเจ้า รวมถึงบริเวณส่วนกลางของจังหวัดยังมีลำคลองที่เชื่อมประสานระหว่างสายน้ำสำคัญๆ หลายสาย ส่วนทางด้านทิศใต้มีลำคลองสายสำคัญ คือ คลองอนุศาสตร์ที่ลำเลียงน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาไปยังอำเภอ ตากลือก่อนจะไหลลงสู่จังหวัดลพบุรีเพื่อเชื่อมประสานกับลุ่มแม่น้ำป่าสัก

ปัญหาสำคัญของจังหวัดนครสวรรค์ที่นำมาซึ่งปัญหาอุทกภัยที่เห็นชัดที่สุด ก็คือ เรื่องการไหลหรือการระบายของน้ำที่มาจากแม่น้ำสายสำคัญทั้ง ปิง วัง ยม น่าน และลำคลองอีกหลายสิบลำคลองที่ไหลลงมารวมเป็นแม่น้ำเจ้าพระยาซึ่งจะต้องไหลผ่านช่องแคบ ๆ ประมาณ ๔๐๐ เมตร บริเวณคอสะพานเดชาติวงศ์ซึ่งห่างจากจุดรวมประสานต้นน้ำเจ้าพระยาเพียง ๑ กิโลเมตร ทั้งนี้จากสภาพโดยทั่วไปของแม่น้ำเจ้าพระยา ณ จุดสะพานเดชาติวงศ์นั้นสามารถที่จะรองรับน้ำได้ไม่เกินความจุที่ ๓,๕๐๐ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวินาที (ลบ.ม./วินาที)<sup>๘</sup> ขณะเดียวกันถ้าหากมีมวลน้ำที่มีปริมาณที่มากกว่าหรือเกินกว่าค่าเฉลี่ยข้างต้น มวลน้ำก็จะเกิดการไหลเอ่อเข้าท่วมพื้นที่ราบลุ่มเหนือสะพานเดชาติวงศ์ และตามแม่น้ำสายสำคัญรวมถึงลำคลองสาขา ทั้งนี้ยังรวมถึงพื้นที่ชุมชนทั่วไปในหลายอำเภอของจังหวัดนครสวรรค์ และเขตพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญของจังหวัด หรือ ตลาดปากน้ำโพอย่างปฏิเสธไม่ได้

<sup>๖</sup> แม่น้ำเจ้าพระยาเกิดจากการไหลรวมกันของแม่น้ำปิง วัง ยม และ น่าน โดยแม่น้ำปิงกับแม่น้ำวังไหลรวมกันที่อำเภอบ้านตาก จังหวัดตาก จากนั้นได้ไหลลงมาผ่านจังหวัดกำแพงเพชร เข้าสู่พื้นที่จังหวัดนครสวรรค์ ขณะเดียวกันแม่น้ำยมกับแม่น้ำน่านนั้นได้ไหลมาบรรจบกันที่ตำบลเกษไชย อำเภอมูเซอ จังหวัดนครสวรรค์ จากนั้นทั้งสองสายน้ำก็ได้ไหลมารวมกันที่ตลาดปากน้ำโพ ซึ่งเป็นเขตเศรษฐกิจที่สำคัญตั้งแต่สมัยอดีตจนถึงปัจจุบัน

<sup>๗</sup> ดร.พีระพล ไตรทศาวิทย์, **ปฏิบัติการผู้ว่าซีไอ นครสวรรค์**, (นครสวรรค์ : ทิศทางการพิมพ์, ๒๕๔๘), หน้า ๑๒๖ -๑๒๗.

<sup>๘</sup> แม่น้ำปิงมีความจุโดยรวมประมาณ ๑ ,๙๖๐ ลบ.ม./วินาที ส่วนแม่น้ำน่านนั้นมีความจุที่ ๑ ,๓๗๐ ลบ.ม./วินาที



ตลอดระยะเวลากว่า ๕๐ ปีที่ผ่านมา จังหวัดนครสวรรค์โดยเฉพาะในเขตตัวเมืองซึ่งเป็นเขตเศรษฐกิจได้ประสบปัญหาอุทกภัยหรือน้ำท่วมใหญ่มาแล้วหลายครั้ง เป็นต้นว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๑๓, ๒๕๑๘, ๒๕๒๑, ๒๕๒๓, ๒๕๒๖ และ ๒๕๒๘ และ ๒๕๓๘ ที่ประสบภาวะน้ำไหลเอ่อเข้าท่วมขัง บางปีในตัวตลาดมีระดับความลึกตั้งแต่ระดับเอวไปจนถึงระดับอกและได้สร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล ขณะที่ในปี ๒๕๔๕ และในปี ๒๕๔๙ ถึงแม้จะมีมวลน้ำจำนวนมากไหลเอ่อเข้าท่วมในหลายพื้นที่เกือบรอบจังหวัดแต่ในเขตเศรษฐกิจหรือพื้นที่เขตเมืองก็ยังสามารถสกัดกั้นและตัดทานกระแสไม่ให้ไหลบ่าเข้าท่วมเมืองได้ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากมีการสนับสนุนงบประมาณในการจัดสร้างเขื่อนคอนกรีตในจุดที่เป็นปัญหาและการมีองค์ความรู้ที่เกิดขึ้นจากการประสบปัญหาในลักษณะเดียวกันมาเป็นเวลานานที่คณะทำงานโดยเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่นจึงมีความเชี่ยวชาญที่จะป้องกันมิให้น้ำไหลทะลักเข้าเมืองได้

ในแต่ละปีโดยเฉลี่ยประมาณเดือนกันยายนครสวรรค์ก็จะได้ล้นกับปริมาณน้ำเหนือที่เริ่มไหลบ่าลงมาท่วมขังยังท้องทุ่งรวมถึงในเขตพื้นที่บึงบอระเพ็ดซึ่งเป็นแก้มลิงธรรมชาติที่มีขนาดใหญ่นับแสนไร่ จากการเก็บข้อมูลของกรมชลประทานพบว่า มวลน้ำที่ปล่อยจากเขื่อนภูมิพลจังหวัดตาก จะใช้เวลาเดินทางมาตามลำน้ำปิงมาถึงจังหวัดกำแพงเพชรประมาณ ๓๖ ชั่วโมง จากจังหวัดกำแพงเพชรถึงตัวเมืองนครสวรรค์หรือบริเวณต้นน้ำเจ้าพระยา ๒๔ ชั่วโมง สรุปแล้วน้ำจากเขื่อนภูมิพลจะเดินทางมาถึงต้นน้ำเจ้าพระยาที่จังหวัดนครสวรรค์ใช้เวลาประมาณ ๖๐ ชั่วโมงหรือ ๒ วันครึ่ง ขณะเดียวกันหากมีการปล่อยน้ำที่เขื่อนสิริกิติ์ จังหวัดอุตรดิตถ์ จากเขื่อนแควน้อยบำรุงแดนและลำน้ำสาขาน้ำจะเดินทางมาถึงตลาดปากน้ำโพหรือต้นแม่น้ำเจ้าพระยาใช้เวลาประมาณ ๔ วันครึ่งหรือประมาณ ๑๐๘ ชั่วโมง

### ๓.๓.๑ มหาอุทกภัย ๒๕๕๔

อุทกภัยครั้งนี้เริ่มขึ้นในระหว่างฤดูมรสุมเมื่อพายุหมุนนุกเดินขึ้นฝั่งทางตอนเหนือของเวียดนาม ส่งผลให้เกิดฝนตกหนักทางภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย ทำให้เกิดอุทกภัยในหลายจังหวัดเริ่มตั้งแต่วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔ โดยในสัปดาห์แรกของอุทกภัยก็มีรายงานผู้เสียชีวิตถึงสี่สามคน อุทกภัยยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องเมื่อยังมีพายุฝนตกลงมาอย่างหนักและภายในเวลาไม่นานอุทกภัยก็ลุกลามและขยายพื้นที่สร้างความเสียหายกว้างใหญ่ยิ่งขึ้น เริ่มจากภาคเหนือก่อนจะลามลงมาทางใต้เมื่อแม่น้ำเจ้าพระยาได้รับน้ำปริมาณจำนวนมากจากแม่น้ำสาขาจนส่งผลกระทบต่อหลายจังหวัดในภาคกลางและไหลหลากเข้าท่วมกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในที่สุด

มหาอุทกภัย พ.ศ. ๒๕๕๔ ถือเป็นมหาอุทกภัยที่สร้างความเสียหายอย่างรุนแรงต่อสังคมไทย และจัดให้เป็นภัยพิบัติครั้งสร้างความเสียหายร้ายแรงทั้งในแง่ของปริมาณน้ำและจำนวนผู้ได้รับผลกระทบมากที่สุดเป็นอันดับสี่ของโลก กล่าวคือ มีราษฎรได้รับผลกระทบมากกว่า ๑๒.๘ ล้านคน ทั้งนี้ธนาคารโลกประเมินมูลค่าความเสียหายสูงถึง ๑.๔๔ ล้านล้านบาท โดยทำให้พื้นดินกว่า ๑๕๐ ล้านไร่ ซึ่งในจำนวนนี้เป็นทั้งพื้นที่เกษตรกรรมและอุตสาหกรรมใน ๖๕ จังหวัด ๖๘๔ อำเภอ ราษฎรได้รับความเดือดร้อน ๔,๐๘๖,๑๓๘ครัวเรือน ๑๓,๕๙๕,๑๙๒ คน บ้านเรือนเสียหายทั้งสิ้น ๒,๓๒๙ หลัง บ้านเรือนเสียหายบางส่วน ๙๖,๘๓๓ หลัง พื้นที่การเกษตรคาดว่าจะได้รับความเสียหาย

๑๑.๒ ล้านไร่ ถนน ๑๓,๙๖๑ สาย ท่อระบายน้ำ ๗๗๗ แห่ง ฝาย ๙๘๒ แห่ง ทำนบ ๑๔๒ แห่ง สะพาน/คอสะพาน ๗๒๔ แห่ง บ่อปลา/บ่อกัก/หอย ๒๓๑,๙๑๙ ไร่ ปศุสัตว์ ๑๓.๔๑ ล้านตัว มีผู้เสียชีวิต ๘๑๓ ราย (๔๔ จังหวัด) สูญหาย ๓ คน (จ.แม่ฮ่องสอน ๒ ราย จ.อุตรดิตถ์ ๑ ราย)<sup>๙</sup>

สำหรับพื้นที่จังหวัดนครสวรรค์ภายหลังจากที่เขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ได้เร่งระบายน้ำเต็มพิกัด หลังจากที่มีปริมาณมวลน้ำถูกกักเก็บเหนือเขื่อนเกินความจุ ซึ่งจากรายงานของกรมชลประทาน พบว่า ณ วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๔ จังหวัดนครสวรรค์มีปริมาณน้ำไหลผ่าน ๓,๕๖๘ ลบ.ม./วินาที สูงกว่าระดับน้ำทะเลปานกลาง (รทก.) ๒๖.๒๕ เมตร ซึ่งถือเป็นระดับน้ำที่แม่น้ำเจ้าพระยาสามารถรองรับได้สูงสุดและถ้าหากเพิ่มสูงขึ้นกว่านี้ก็จะเกิดกรณีน้ำล้นตลิ่ง ส่วนสถานการณ์ในระดับวิกฤตที่เกิดขึ้นพอสรุปได้ดังนี้<sup>๑๐</sup>

- วันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๔ ระดับน้ำขยับสูงขึ้นไปที่ ๔,๐๓๘ ลบ.ม./วินาที สูงกว่าระดับน้ำทะเลปานกลาง (รทก.) ๒๖.๕๑ เมตร

- วันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ ระดับน้ำยังพุ่งสูงขึ้นเป็น ๔,๕๒๔ ลบ.ม./วินาที สูงกว่าระดับน้ำทะเลปานกลาง (รทก.) ๒๖.๕๔ เมตร

- วันที่ ๘, ๙, ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ มวลน้ำเพิ่มระดับสูงขึ้นเป็น ๔,๖๕๐ ลบ.ม./วินาที หรือที่ระดับสูงกว่าระดับน้ำทะเลปานกลาง (รทก.) ๒๖.๘๕ เมตร ซึ่งถือเป็นระดับที่วิกฤตพอที่จะส่งผลให้คั่นกันน้ำบริเวณหลังโรงไฟฟ้าน้ำแข็งเก่าซึ่งติดกับชุมชนตลาดลาวในเขตเศรษฐกิจเมืองนครสวรรค์พังทลายลง จนทำให้มวลน้ำจำนวนมากไหลทะลักเข้าท่วมเขตเศรษฐกิจในตัวเมืองนครสวรรค์ทั้งฝั่งซ้ายและฝั่งขวาของถนนสายเอเชียเกือบ ๑๐๐ เพอร์เซ็นต์

- โดยเฉพาะเท่านั้นระดับน้ำที่มาจาก การระบายอย่างเต็มพิกัดของสองเขื่อนใหญ่ยังเพิ่มระดับสูงขึ้นจนเป็นสถิติสูงสุดในรอบหลายสิบปีที่ ๔,๖๘๖ ลบ.ม./วินาที หรือที่ระดับสูงกว่าระดับน้ำทะเลปานกลาง (รทก.) ๒๖.๘๗ เมตรในวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๔

สำหรับสรุปภาพรวมความเสียหายของจังหวัดนครสวรรค์จากมหาอุทกภัย ๒๕๕๔ นั้นพบว่า<sup>๑๑</sup> มีพื้นที่ประสบภัยพิบัติจากอุทกภัยทั้งจังหวัด ๑๕ อำเภอ ๑๒๓ ตำบล ๙ เทศบาล ๑,๒๔๔ หมู่บ้าน โดยแบ่งเป็นพื้นที่ประสบภัยจากน้ำหลาก ๕ อำเภอ ๔๕ ตำบล ๕๘๐ หมู่บ้าน พื้นที่ประสบภัยจากน้ำท่วมขัง ๑๐ อำเภอ ๗๘ ตำบล ๖๖๔ หมู่บ้าน ๗๕ ชุมชนเมือง ๑๑๓,๐๙๙ ครัวเรือน ประชาชนได้รับผลกระทบและความเดือดร้อน ๓๕๖,๐๑๒ คน เสียชีวิต ๙๑ ราย บ้านเรือนถูกน้ำท่วม ๑๑๒,๒๑๙ หลังคาเรือน โรงเรียน ๑๐๕ แห่ง วัด ๑๙๐ แห่ง สถานบริการสาธารณสุข ๔๕ แห่ง ถนน ๖๒ สายและอื่น ๆ รวมถึงพื้นที่การเกษตรได้รับความเสียหายหนักใน ๑๓ อำเภอ ๙๐๓,๔๐๐ ไร่ การปศุสัตว์ การประมงก็ได้รับผลกระทบไม่น้อยหน้ากัน

<sup>๙</sup> <http://th.wikipedia.org/wiki> เข้าถึงข้อมูลเมื่อ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๙.

<sup>๑๐</sup> ข้อมูลจากกรมชลประทาน <http://th.hydro-๕.com/HD-๐๖/๖-H๒.htm>. เข้าถึงเมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๙.

<sup>๑๑</sup> ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาตภัยและดินถล่มจังหวัดนครสวรรค์ ปี ๒๕๕๔, สรุปสถานการณ์อุทกภัยจังหวัดนครสวรรค์, สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนครสวรรค์ : ศาลากลางจังหวัดนครสวรรค์.

นอกจากนั้นหอการค้าจังหวัดนครสวรรค์ยังประเมินมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจ<sup>๑๒</sup> โดยเฉพาะในภาคพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม ว่า น่าจะมีร้านค้า บริษัทห้างร้านและโรงงาน อุตสาหกรรมได้รับความเสียหายจากมหาอุทกภัยครั้งนี้ไม่ต่ำกว่า ๖,๐๐๐ ราย รวมมูลค่ากว่า ๙,๐๐๐ ล้านบาท โดยแบ่งเป็นทรัพย์สินและเครื่องมือประกอบอาชีพรวมไปถึงภาคสินค้าคงคลังที่จมไปกับน้ำ ขณะที่ในภาคอุตสาหกรรมก็มีเครื่องจักรและสินค้าได้รับความเสียหายเช่นกัน นอกจากนี้ยังหมายรวมถึงความเสียหายจากโอกาสในการที่จะประกอบธุรกิจที่จะต้องอาศัยระยะเวลาฟื้นฟูทางกายภาพ และสร้างความเชื่อมั่นให้กับลูกค้าและคู่ค้าอีกนับไม่ถ้วน

### ๓.๓.๒ การต่อสู้และป้องกันมหาอุทกภัย

ในภาพรวมของจังหวัดนครสวรรค์นั้นแนวทางในการต่อสู้และป้องกันปัญหาอุทกภัย ตั้งแต่อดีตที่ผ่านมาพบว่า ส่วนใหญ่ชาวนครสวรรค์จะเป็นกลุ่มคนที่ผูกพันอยู่กับสายน้ำสังเกตได้จากสภาพบ้านเรือนที่อยู่ในที่ราบลุ่มที่มีน้ำท่วมขังเป็นประจำทุกปี โดยชาวบ้านส่วนใหญ่จะนิยมปลูกสร้างบ้านเรือนในสภาพยกใต้ถุนสูงและมีเรือแจวเก็บไว้เกือบทุกหลังคาเรือน นอกจากนี้ยังนิยมทาสีบ้านเรือนในลักษณะสีสดใสมักจะเป็นสีเขียว สีส้ม สีฟ้า ทั้งนี้เหตุผลสำคัญก็คือจะช่วยให้มองเห็นในระยะไกล ๆ ในกรณีที่เกิดน้ำท่วมหรือน้ำหลากซึ่งจะเป็นการง่ายที่จะพายเรือลัดเลาะเวี่ยงน้ำกลับบ้านได้ถูก

สำหรับการต่อสู้และป้องกันอุทกภัยหรือมหาอุทกภัยนั้นหากเป็นพื้นที่ตามท้องถื่นหรือชนบททั่วไปก็จะมี การต่อสู้และป้องกันในช่วงแรก ๆ ที่มีน้ำหลากเข้าไปในพื้นที่ โดยใช้วิธีการขุดลอกคูคลองเพื่อเร่งระบายน้ำให้ออกจากพื้นที่ได้ดีขึ้น พร้อมกันนั้นส่วนหนึ่งก็จะมีการสร้างคันดินกั้นน้ำหรือวางแนวกระสอบทรายเพื่อไม่ให้น้ำหลากเข้าพื้นที่ ทั้งนี้หากน้ำไหลหลากมากก็จะยอมหรือปล่อยให้หลากไปตามธรรมชาติ

ขณะเดียวกันในภาพของการป้องกันและการต่อสู้กับปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นอย่างยาวนานและต่อเนื่องก็คือ ภาพการต่อสู้ของเทศบาลนครนครสวรรค์ทั้งในภาพอดีตและในปัจจุบัน หลังจากที่เขตเมืองหรือเขตเศรษฐกิจประสบปัญหาน้ำท่วมได้รับความเสียหายมาหลายครั้งนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๓, ๒๕๑๘, ๒๕๒๑, ๒๕๒๓, ๒๕๒๖ และ ๒๕๒๘ และ ๒๕๓๘ ที่ประสบภาวะน้ำไหลเอ่อเข้าท่วมซึ่งสร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล ส่วนในปี ๒๕๔๕ และในปี ๒๕๔๙ ถึงแม้จะมีมวลน้ำจำนวนมากไหลเอ่อเข้าท่วมในหลายพื้นที่เกือบค่อนจังหวัด แต่ในเขตเศรษฐกิจหรือพื้นที่เขตเมืองสามารถสกัดกั้นและตัดทานกระแสน้ำไม่ให้ไหลเข้าท่วมเมืองได้ ก่อนที่สุดท้ายมหาอุทกภัย ๒๕๕๔ จะมากระหน่ำซ้ำเติมจนเกิดรอยแผลแห่งความเสียหายเกือบมิดทั้งเมือง

สำหรับแนวทางที่เทศบาลนครนครสวรรค์ใช้ในการป้องกันเขตเศรษฐกิจจากมหาอุทกภัย ๒๕๕๔ นั้นได้ยึดเอาองค์ความรู้ที่เกิดขึ้นในการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมที่เกิดขึ้นมาในรอบหลายสิบปี โดยนำเอาแนวคิดและความสำเร็จในการป้องกันปัญหาน้ำท่วมในปี ๒๕๔๕ และ ๒๕๔๙ มาเป็นแนวทางในการดำเนินงาน เริ่มตั้งแต่การวางแผนที่จะทำการปิดล้อมพื้นที่เศรษฐกิจด้วยการให้ความสำคัญกับระบบท่อระบายน้ำซึ่งโยงเป็นใยแมงมุมทั่วทุกถนนและตามตรอกซอกซอยของแต่ละชุมชน ทั้งนี้เพื่อเรียนรู้และทำความเข้าใจกับทิศทางการไหลของน้ำที่อาจจะไม่ไหลไปตามทิศทางปกติ

<sup>๑๒</sup> วารสาร หอการค้า ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๑๕๕ ประจำเดือนธันวาคม ๒๕๕๔.

ในกรณีที่มีน้ำท่วมขัง หรือ กรณีที่มีน้ำในแม่น้ำหนุนสูงซึ่งน้ำอาจจะทะลักหรือไหลย้อนตามท่อเข้ามาในชุมชนเมือง ซึ่งหากเป็นไปตามแนวทางข้างต้นเทศบาลนครนครสวรรค์ก็จะดำเนินการอุดต่อระบายน้ำตามจุดเสี่ยง หรือ ทำการบล็อกท่อด้วยกระสอบทราย จากนั้นก็จะดำเนินการติดตั้งเครื่องสูบน้ำขนาดใหญ่เพื่อสูบน้ำเสียจากชุมชนลงสู่แม่น้ำ

ในขั้นต่อมาคือก่อสร้างเขื่อนคอนกรีตริมน้ำที่ขยายพื้นที่เป็นแนวยาวริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ตามมาด้วยการสร้างผนังไม้เสริมแนวเขื่อนกรณีที่มีน้ำสูงกว่าแนวสันเขื่อน และการสร้างคันหินคลุม คันดินลูกรัง การวางแนวกระสอบทราย การใช้คันผสม เป็นต้นว่า ๑)ด้านหน้าเป็นกระสอบทรายด้านหลังเป็นแนวหินคลุม การใช้คันผสม ๒)ด้านหน้าเป็นแท่งคอนกรีตแบรีเออร์ด้านหลังเป็นแนวคันดินลูกรัง การใช้คันผสม ๓)ด้านหน้าเป็นแท่งคอนกรีตแบรีเออร์ด้านหลังเป็นแนวกระสอบทราย การใช้คันผสม และ ๔)ด้านหน้าเป็นแท่งคอนกรีตแบรีเออร์ด้านหลังเป็นแนวคันดินเหนียว รวมถึงวิธีการนำผ้าใบไปคลุมตามแนวคันกั้นน้ำในรูปแบบต่าง ๆ ข้างต้นเพื่อป้องกันเม็ดฝนที่จะชะล้างหรือป้องกันน้ำไม่ให้เล็ดลอดเข้ามาตามช่องว่างซึ่งจะกลายเป็นปัญหาใหญ่หลวงในยามวิกฤต ทั้งนี้แนวป้องกันต่าง ๆ นั้นก็จะดำเนินการตามจุดเฝ้าระวังหรือจุดเสี่ยง และบางส่วนยังเสริมพื้นผิวการจราจรให้สูงขึ้นโดยวางหินคลุมเพื่อปรับสภาพถนนให้เป็นแนวกั้นน้ำอีกชั้นหนึ่ง<sup>๑๓</sup>

ปัจจุบันเทศบาลนครนครสวรรค์ยังมีระบบสูบน้ำใต้ดิน ๕ จุดสนับสนุนการป้องกันปัญหาอุทกภัย โดยจุดแรกตั้งอยู่บริเวณปลายถนนนอร์ธทวิไกล์กับธนาคารกรุงไทย จุดที่สองปลายถนนมาตุลีข้างบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เจ้าพระยา จุดที่สามอยู่ข้างสะพานเดชาติวงศ์ จุดที่สี่อยู่ข้างศาลเยาวชนและครอบครัวนครสวรรค์ และจุดที่ห้าจุดสุดท้ายปลายถนนหน้าตลาดศรีนครสะพานดำ ซึ่งเมื่อเกิดภาวะวิกฤตเครื่องสูบน้ำทั้งใต้ดินและบนดินของจังหวัดนครสวรรค์สามารถสูบน้ำออกจากเขตตัวเมืองได้วันละไม่ต่ำกว่า ๑ ล้านลูกบาศก์เมตร

ถึงแม้เหตุการณ์ในวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ จะมีกระแสน้ำไหลทะลักเข้าท่วมเมือง แต่จากการตรวจสอบในกล้อง CCTV ในจุดที่เกิดปัญหาพบว่า แนวป้องกันน้ำของเทศบาลนครนครสวรรค์ยังคงทำหน้าที่อย่างแข็งแรง จะผิดพลาดก็ตรงที่มีประชาชนลากเรือแจวเข้าออกข้ามแนวป้องกันจนเกิดรอยแยกเพียงจุดเดียวก่อนที่จะขยายวงกว้างขึ้นเพราะแรงดันอันมหาศาลของมวลน้ำสุดท้ายก็ทำให้มวลน้ำไหลทะลักเข้าตัวเมืองในที่สุด ซึ่งจุดดังกล่าวคือบริเวณหลังโรงไฟฟ้าน้ำแข็งเก่าติดกับชุมชนตลาดลาว ซึ่งกว่าเทศบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะนำ Big Bag ไปวางกั้นน้ำได้สำเร็จก็ส่งผลให้เกิดน้ำท่วมสูงเกือบทั้งเมือง และเมื่อดำเนินการเรียบร้อยแล้วก็เร่งดำเนินการสูบน้ำที่ขังอยู่ในตัวเมืองออก

### ๓.๓.๓ การเยียวยาช่วยเหลือหลังมหาอุทกภัย

ในภาพรวมของจังหวัดมีการสนับสนุน ช่วยเหลือ และเยียวยาจากรัฐ เป็นต้นว่ามอบถุงยังชีพ ๒๘๙,๔๔๙ ชุด, น้ำดื่ม ๖๙,๕๖๔ ชุด, เรือพาย/เรือท้องแบน ๕๙๘ ลำ, เครื่องสูบน้ำ ๑๓๙ เครื่อง, สุขาลอยน้ำ ๑๓๒ หลัง, เต็นท์ที่พัก ๒๔๕ หลัง, กระสอบทราย ๒ ล้าน ๒ แสนใบ, รถผลิตน้ำดื่ม ๕ คัน, สนับสนุนหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ออกบริการ ๑,๕๑๑ ครั้ง มีผู้เข้าบริการ ๙๖,๙๔๒ คน แจกจ่ายยา ๙๒,๑๐๗ ชุด, จัดสถานที่รองรับผู้ประสบภัย ๑๓ แห่ง มีผู้อพยพเข้าพักอาศัย ๒,๖๒๖

<sup>๑๓</sup> อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมใน, เล่าเรื่อง..เมื่อปากน้ำโพแตกแค่ผลเดียว.

ครัวเรือน ๙,๑๕๖ คน นอกจากนั้นภาครัฐยังมีการจ่ายเงินเยียวยาบ้านถูกน้ำท่วมครัวเรือนละ ๕,๐๐๐ บาทตามมติ ครม. จำนวน ๑๑๒,๑๗๑ ครัวเรือน และเยียวยาครอบครัวผู้เสียชีวิตจำนวน ๙๑ ราย รายละ ๕๐,๐๐๐ บาท ไม่เฉพาะเท่านั้นยังมีการจ่ายชดเชยความเสียหายในด้านต่างๆ รวมถึง สวัสดิการ การลดหย่อนภาษี การฟื้นฟูสถานประกอบการและรัฐยังให้สนับสนุนฟื้นฟูในรูปแบบอื่นๆ ด้วย

ในขณะที่การสนับสนุนช่วยเหลือของเทศบาลนครนครสวรรค์หลังจากเกิดมหอุทกภัย ๒๕๕๔ ดูเหมือนจะได้รับบทหนักเกือบทุก ๆ เรื่อง ข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ อาสาสมัคร บุคลากรหน่วยงานข้างเคียง เช่น ตำรวจ ทหาร และประชาชนผู้รักถิ่นฐานต่างออกมาสนับสนุนช่วยเหลือกันในทุก ๆ ด้าน ตั้งแต่การริบช่วยเหลือและขนย้ายประชาชนและข้าวของที่จำเป็นออกจากจุดเกิดเหตุ การร่วมกันป้องกันน้ำที่กำลังทะลักเข้ามาท่วมเมือง การเข้าไปดูแลเรื่องระบบน้ำประปาที่ ถูกน้ำท่วมซึ่งทำให้ไม่สามารถผลิตน้ำประปาได้ในช่วงวันสองวันแรกให้กลับมาเดินเครื่องอีกครั้งเพื่อให้ประชาชนมีน้ำดื่มน้ำใช้ การตั้งศูนย์อพยพ การดูแลเรื่องอาหารการกิน เรื่องการรักษาสุขภาพ ขณะเดียวกันหลังจากน้ำลดภารกิจในการเก็บกวาดขยะจำนวนกว่า ๑๕,๐๐๐ ตัน การล้างทำความสะอาดเมือง การจัดเก็บคันดินและหินคลุกรวมถึงแนวกระสอบทราย พนังกั้นน้ำ และที่สำคัญ คือ การเร่งแก้ไขปัญหาน้ำเน่าเสียที่ขังตามแอ่งหรือที่ลุ่มต่ำต่าง ๆ ซึ่งสร้างปัญหาส่งกลิ่นเหม็นรบกวนและ ยังเป็นที่เพาะเชื้อโรคนานาชนิด ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องนำปูนขาวเข้าไปหว่านเพื่อให้น้ำที่ขุ่นตกรวดกอนและมีสีใสขึ้น พร้อมกันนั้นยังนำน้ำหมักชีวภาพ หรือ E.M. ไปใส่ตามจุดที่มีปัญหาซึ่งก็สามารถลดกลิ่นเหม็นของน้ำลงได้ ขณะเดียวกันก็ยังคงเร่งสูบน้ำเสียจากท่อระบายน้ำออกจากเมืองควบคู่กันไปอีกทางหนึ่ง

โดยสรุปแล้วหลังจากที่อุดพนังกั้นน้ำในจุดที่เป็นต้นเหตุให้น้ำทะลักเข้าเมืองเสร็จในวันที่ ๑๗ ตุลาคม หลังจากนั้นเทศบาลนครนครสวรรค์ได้ใช้เวลาในการสูบน้ำจำนวนมหาศาลออกจากเมือง จนแห้งสนิทเพียง ๒ สัปดาห์ รถทุกชนิดวิ่งได้ในทุกตรอกซอยและสถานีขนส่งผู้โดยสารสามารถให้บริการประชาชนภายใน ๓ สัปดาห์ ตลาดสด ตลาดข้าวควรวสามารถกลับมาค้าขายได้อย่างปกติภายใน ๔ สัปดาห์ และสุดท้ายสามารถที่จะทำความสะอาดเก็บกวาด ล้าง และจัดระเบียบเมืองได้เสร็จภายใน ๖ สัปดาห์ ซึ่งถือว่าเป็นปฏิบัติการที่มีประสิทธิภาพภายใต้ห้วงระยะเวลาที่สั้นมากเมื่อเทียบกับสภาพความเสียหายที่ปรากฏ

### ๓.๔ เหตุและปัจจัยที่ทำให้เกิดอุทกภัยในจังหวัดนครสวรรค์

การเกิดอุทกภัยในพื้นที่กลางน้ำ (ต้นแม่น้ำเจ้าพระยา) จากการศึกษาน่าจะมีสาเหตุหลักมาจากสภาพทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นในพื้นที่ลุ่มน้ำ และการกระทำของมนุษย์ต่อสภาพทางกายภาพของลุ่มน้ำเจ้าพระยา ดังที่สรุปวิเคราะห์ไว้ในหัวข้อ ๓.๑ แล้วว่า ส่วนใหญ่จะเกิดจากปัญหา ๒ ประการ คือ ๑) เกิดจากสาเหตุจากธรรมชาติ ทั้งกรณีเกิดฝนตกหนักถี่ กรณีขนาดของลำน้ำที่มีความตื้นเขินหรือมีความคับแคบ ทำให้ ไม่มีขีดความสามารถเพียงพอที่จะรองรับน้ำไหลบ่าจากพื้นที่ต้นน้ำ ประกอบกับลักษณะของพื้นที่ลุ่มน้ำย่อยของลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนบน ซึ่งมีลักษณะเป็นหุบเขา และภูเขาทำให้น้ำท่วมไหลบ่าลงมาท่วมพื้นที่ ได้ง่าย ขณะเดียวกันปัญหาน้ำท่วมก็มาจากสาเหตุ

๒) จากการกระทำของมนุษย์ ที่ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีการ การตัดไม้ทำลายป่า กันอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับมีการ ขยายตัวของชุมชนเมืองและการถมปรับพื้นที่และการก่อสร้าง ทำให้เป็นอุปสรรค หรือเป็นสิ่งที่ขัดขวางทางระบายของน้ำได้

เมื่อเกิด กรณีฝนตกหนัก ในพื้นที่ภาคเหนือ โดยเฉพาะในบริเวณพื้นที่ต้นน้ำปิง วัง ยม น่าน ก็จะทำให้มีมวล น้ำไหลบ่า ลงมายังพื้นที่จังหวัดนครสวรรค์และบริเวณต้นแม่น้ำเจ้าพระยา หลังจากที่มีน้ำในแม่น้ำทั้ง ๔ สายได้ไหลมารวมกันในปริมาณที่มากก็จะเกิดปรากฏการณ์น้ำล้นตลิ่งและ สร้างความเสียหายทั้งต่อพื้นที่ชุมชนที่ตั้งอยู่บริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำสาขา และเอ่อล้นเข้า ท่วมพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่ชุมชนที่ตั้งอยู่ในที่ราบ ๒ ฝั่งของแม่น้ำ ซึ่งลักษณะการเกิดและสภาพ น้ำท่วมที่เกิดขึ้น ในลักษณะข้างต้นนี้จากการศึกษาพบว่า ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๔ มีสภาพการณ์เกิดขึ้น ดังนี้

๑. สภาพน้ำท่วมปี พ.ศ. ๒๕๑๘ เกิดสภาวะน้ำท่วมใหญ่ทั้งลุ่มน้ำ สาเหตุเนื่องมาจากมี พายุดีเปรสชันพัดผ่านในบริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนบน ในช่วงเดือนกันยายน ทำให้มีปริมาณ น้ำสูงสุดที่จังหวัดนครสวรรค์ถึง ๔,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที เป็นเหตุให้ปริมาณน้ำในแม่น้ำสาขา และแม่น้ำเจ้าพระยาไหลบ่าเข้าท่วมที่ราบลุ่มตลอดทั้งสองฟากฝั่งลำน้ำ

๒. สภาพน้ำท่วมปี พ.ศ. ๒๕๒๑ เกิดขึ้นจากพายุดีเปรสชัน “เบส” และ “คิท” พัดผ่าน พื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนบนหรือพื้นที่สูงซึ่งเป็นป่าต้นน้ำของแม่น้ำปิง วัง ยม น่าน ส่งผลให้มีปริมาณ น้ำไหลหลากลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยาที่จังหวัดนครสวรรค์ มีประมาณการวัดความเร็วของน้ำที่ ๓,๕๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ส่งผลให้เกิดน้ำท่วมที่เกิดขึ้นตามพื้นที่การเกษตรและชุมชน แต่มีความรุนแรง ไม่มากนัก

๓. สภาพน้ำท่วมปี พ.ศ. ๒๕๒๓ เกิดจากพายุดีเปรสชันที่พัดผ่านภาคเหนือของประเทศไทยช่วงเดือนกันยายน ส่งผลให้เกิดฝนตกหนักถึงหนักมากในลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนบนหรือพื้นที่สูงซึ่งเป็นป่าต้นน้ำของแม่น้ำปิง วัง ยม น่าน จนมีปริมาณน้ำไหลหลากผ่านจังหวัดนครสวรรค์มีความเร็วสูง ถึง ๔,๔๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที โดยปริมาณน้ำหลากดังกล่าวเมื่อเคลื่อนตัวผ่านเข้ามาในพื้นที่ จังหวัดนครสวรรค์ได้ไหลล้นเข้าท่วมทุ่งซึ่งเป็นพื้นที่ราบและชุมชนในหลายอำเภอ

๔. สภาพน้ำท่วมปี พ.ศ. ๒๕๒๖ เกิดจากอิทธิพลของมรสุมตะวันตกเฉียงใต้และร่องมรสุม พัดผ่านภาคเหนือและภาคกลางในช่วงเดือนกันยายน – เดือนตุลาคม รวมทั้งได้รับอิทธิพลพายุไซลอน ร้อน “เซอร์เบอร์ท” ในระหว่างวันที่ ๗ – ๑๑ ตุลาคมในปีเดียวกัน และพายุดีเปรสชัน “คิม” ระหว่าง วันที่ ๑๗ – ๒๐ ตุลาคม ส่งผลให้ปริมาณน้ำในลำน้ำต่างๆ มีปริมาณน้ำสูงสุดประจำปี โดยเฉพาะที่ อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ มีปริมาณน้ำ ๒,๒๙๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที (เมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม) แม่น้ำสะแกกรังที่อำเภอสว่างอารมณ์ อำเภอเมือง จังหวัดอุทัยธานี และในพื้นที่อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ที่มีพื้นที่คาบเกี่ยวกัน ก็มีปริมาณความเร็วของน้ำไหลแรงสูงสุดถึง ๑,๕๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ทำให้ปริมาณน้ำของแม่น้ำเจ้าพระยาและพื้นที่ข้างเคียงเกิดการท่วมขัง

๕. สภาพน้ำท่วมปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและติดต่อกันตลอดช่วงฤดูฝน เนื่องจากประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากร่องความกดอากาศต่ำและลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้อย่าง สม่าเสมอ ครอบคลุมทั้งลุ่มน้ำเจ้าพระยา อีกทั้งยังได้รับอิทธิพลจากพายุทั้งทางตรงและทางอ้อม (พายุ แกรี่, พายุเฮเลน, พายุโลอีส และพายุนินา) จนเป็นเหตุให้เกิดสภาวะอุทกภัย โดยสภาพน้ำของแม่น้ำ

เจ้าพระยาจังหวัดนครสวรรค์ มีปริมาณน้ำหลากความเร็วสูงสุด ๔,๘๒๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ถึงแม้ว่าปีนั้นเขื่อนภูมิพลจะสามารถเก็บกักน้ำจากลุ่มน้ำปิงไว้ได้ทั้งหมด แต่ขณะเดียวกันเขื่อนสิริกิติ์กลับไม่สามารถกักเก็บน้ำจำนวนมากมหาศาลได้ จึงจำเป็นต้องระบายน้ำอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากปริมาณน้ำเต็มเขื่อนและเกินกว่าระดับเก็บกักที่เขื่อนจะสามารถรองรับ สำหรับปริมาณน้ำที่ระบายออกระหว่างเดือนสิงหาคมถึงเดือนตุลาคมในปีนั้นคิดเป็นร้อยละ ๑๗ ของปริมาณน้ำของแม่น้ำเจ้าพระยาทั้งหมด

๖. สภาพน้ำท่วมปี พ.ศ. ๒๕๓๙ จากการวิเคราะห์พบว่าสภาพน้ำท่วมในปีนั้นเกิดจากปริมาณฝนที่ตกหนักในพื้นที่จังหวัดนครสวรรค์และจังหวัดใกล้เคียงมากกว่าสาเหตุจากปริมาณน้ำเหนือไหลหลากเหมือนกับหลายๆ ปีที่ผ่านมา โดยสามารถวัดปริมาณความเร็วของน้ำที่ไหลผ่านจังหวัดนครสวรรค์ได้ ๓,๑๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที และถือเป็นความโชคดีที่ความรุนแรงของน้ำท่วมในปีนั้นไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อพื้นที่การเกษตรและชุมชนมากนัก

๗. สภาพน้ำท่วมปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้เกิดความเสียหายที่เกิดขึ้นในช่วงฤดูฝนตั้งแต่เดือนพฤษภาคมถึงเดือนตุลาคม โดยปีนั้นพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาได้รับอิทธิพลจากพายุโซนร้อนจำนวน ๔ ลูก พายุไต้ฝุ่นจำนวน ๑๑ ลูก และพายุดีเปรสชันอีกจำนวน ๒ ลูก ที่พัดเข้ามาควบคุมไปกับการเกิดลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้และหย่อมอากาศต่ำจำนวน ๔ ครั้ง จนเป็นเหตุให้เกิดสภาวะอุทกภัยโดยสภาพน้ำของแม่น้ำเจ้าพระยาจังหวัดนครสวรรค์ มีปริมาณน้ำหลากความเร็วสูงสุดมากกว่า ๔,๒๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที จนทำให้ในทุกพื้นที่และทุกชุมชนที่แม่น้ำปิง วัง ยม น่าน ไหลผ่านในอำเภอต่างๆ ของจังหวัดนครสวรรค์ถูกน้ำท่วมขังนานนับเดือน

๘. สภาพน้ำท่วมปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และความเสียหายที่เกิดขึ้นเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ ส่งผลให้มีปริมาณฝนตกมาก ตั้งแต่เดือนมิถุนายนถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยประมาณ ๓๙% ในพื้นที่ภาคเหนือ และสูงกว่าค่าเฉลี่ยประมาณการถึงร้อยละ ๒๒ ขณะเดียวกันในพื้นที่ภาคกลางยังได้รับอิทธิพลจากพายุโซนร้อนไหหม่า นกเต็น ไหล่าง เนสาด นาลแก และร่องความกดอากาศต่ำกำลังแรงที่พัดผ่านภาคเหนือ ทำให้ทุกพื้นที่เกิดพายุฝนตกหนักและมีปริมาณน้ำท่าสะสมมากกว่าค่าปกติ สำหรับปริมาณน้ำสูงสุดที่ไหลต่อเนื่องตั้งแต่เดือนสิงหาคมถึงกลางเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ ที่ไหลมารวมกันที่จังหวัดนครสวรรค์มีปริมาณน้ำสูงสุดที่ ๔,๖๘๖ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที และมีปริมาณน้ำไหลผ่าน ๓๖,๙๖๑ ล้านลูกบาศก์เมตรซึ่งมากกว่าปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ถึง ๙,๘๙๐ ล้านลูกบาศก์เมตร แต่อย่างไรก็ตามด้วยระยะเวลาที่มวลน้ำไหลผ่านอำเภอเมืองจังหวัดนครสวรรค์จำนวนมากที่มีระดับความเร็วและกินระยะเวลายาวนานกว่าเหตุการณ์น้ำท่วมขังในหลายๆ ปีที่ผ่านมา หากคิดปริมาตรน้ำสะสมที่ไหลผ่านอำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายนจนถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ พบว่า มีประมาณ ๓๖,๙๖๑ ล้านลูกบาศก์เมตร และมีปริมาณมากกว่าปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งมีเพียง ๒๗,๐๗๑ ล้านลูกบาศก์เมตร ประมาณ ๙,๘๙๐ ล้านลูกบาศก์เมตร

ดังนั้นจึงส่งผลให้สถานการณ์น้ำท่าของพื้นที่ตอนต้นแม่น้ำเจ้าพระยาโดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดนครสวรรค์ ชุมชนชนบทและชุมชนเมืองรวมถึงพื้นที่ทางการเกษตรและอื่นๆ เริ่มพบปัญหาวิกฤตตั้งแต่กลางเดือนกลางเดือนกันยายน ๒๕๕๔ ขณะเดียวกันในปีนั้นมีรายงานว่าการระบายน้ำในเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ตั้งแต่วันที่ ๑ - ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ มีปริมาณน้ำไหลเข้าอ่างเก็บน้ำ

๒,๘๔๒.๕ และ ๒,๓๔๐.๙ ล้านลูกบาศก์เมตร ตามลำดับ ซึ่งทำให้เขื่อนภูมิพลมีปริมาณน้ำเก็บกักในอ่างเก็บน้ำเท่ากับ ๑๒,๔๘๑.๐ ล้านลูกบาศก์เมตร คิดเป็นร้อยละ ๙๒.๐ ของความจุในการเก็บกัก ขณะที่เขื่อนสิริกิติ์มีปริมาณน้ำเก็บกักในอ่างเก็บน้ำเท่ากับ ๙,๔๐๔.๓ ล้านลูกบาศก์เมตร ณ เวลานั้น คิดเป็นร้อยละ ๙๙.๐ ของความจุเก็บกัก ก่อนที่จะมีการระบายน้ำตั้งแต่วันที่ ๑ - ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ เป็นปริมาณ ๗๗๖.๐ และ ๑,๘๓๐.๕ ล้านลูกบาศก์เมตรของทั้งสองเขื่อนในเวลาต่อมา

จากการรายงานของกรมชลประทาน พบว่า ที่สถานีตรวจวัดปริมาณน้ำ C.๒ อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งเป็นสถานีตรวจวัดปริมาณน้ำที่ต้นแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณหลังค่ายจิรประวัติ นครสวรรค์ และพบว่าแม่น้ำเจ้าพระยาจะมีความจุล้นน้ำเพียง ๓,๕๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที หากพบว่ามีความจุล้นน้ำที่เร็วหรือสูงกว่านี้ก็จะไหลเอ่อล้นล้นน้ำเข้าท่วมพื้นที่ราบหรือท้องทุ่งการเกษตร รวมถึงชุมชนที่อยู่ในที่ราบต่ำ และจากข้อมูลพบว่าน้ำได้เริ่มล้นตลิ่งเข้าท่วมพื้นที่และชุมชนต่างๆ ในเขตจังหวัดนครสวรรค์ ตั้งแต่วันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๔ มีปริมาณน้ำไหลผ่าน ๓,๐๑๓ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ที่ระดับน้ำสูงกว่าตลิ่ง ๐.๓ เมตร และมีปริมาณน้ำไหลผ่านสูงสุด ๓,๗๒๑ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ที่ระดับน้ำสูงกว่าตลิ่ง ๑.๖ เมตร วันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๔ ก่อนที่จะรุนแรงและสร้างความเสียหายในภาพรวมทั้งจังหวัดนานนับ ๖๐ วันหลังจากนั้น

### ๓.๕ จังหวัดนครสวรรค์กับการบริหารจัดการปัญหาอุทกภัย

หลังจากที่ประสบปัญหาน้ำท่วมหนักมาหลายปี จังหวัด นครสวรรค์ได้มีนโยบายที่จะดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นเพื่อรักษาเขตพื้นที่เศรษฐกิจของจังหวัด โดยก่อนปี ๒๕๒๘ บริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาหน้าตลาดปากน้ำโพได้มีการปลูกสร้างราวเหล็กเป็นแนว ส่วนหนึ่งก็เพื่อป้องกันมิให้ประชาชนตกลงไปในแม่น้ำและส่วนหนึ่งยังจัดสรรเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ขณะเดียวกันพอน้ำไหลหลากลงมาก็ปรับพื้นที่เป็นแนวเขื่อนกันน้ำไม่ให้ไหลเข้าในเขตเมือง หรือตัวตลาด แต่ท้ายที่สุดปีนั้นก็ไม่สามารถต้านทานความแรงของกระแสน้ำได้

ต่อมาได้มีแนวคิดที่จะสร้างแนวเขื่อนคอนกรีตเพื่อป้องกันการพังทลายของตลิ่งและต้านทานความแรงของกระแสน้ำเพื่อ ป้องกันน้ำท่วมในฤดูน้ำหลาก โครงการนี้แรกๆ ประชาชน ชาว นครสวรรค์และในตลาดปากน้ำโพยังไม่มั่นใจและ ยังมีบางส่วนยังไม่เห็นด้วย เนื่องจากกลัวว่าจะเป็น การบดบังทัศนียภาพบริเวณต้นน้ำเจ้าพระยา จึงทำให้การก่อสร้างดำเนินการไปได้เพียง ๑๐๐ เมตร กับขนาดความสูง ๑.๒๐ เมตร แต่พอถึงช่วงน้ำหลากลงมาปรากฏว่าเขื่อนที่ก่อสร้างขึ้นนั้นสามารถต้านทานและป้องกันน้ำท่วมได้ประชาชนเลยเกิดการยอมรับมากขึ้น และหันมาให้การสนับสนุนให้มีการ สร้างเขื่อนที่ขยายพื้นที่ยาวขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกๆ ปี ปีละ ๑๐๐ - ๒๐๐ เมตรตามกำลังงบประมาณทั้ง ที่มาจากงบประมาณในส่วนของเทศบาลและงบสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้ง กับการ สร้างทำนบกั้นดิน แนวกันน้ำ และถนนคอนกรีต รวมถึงการจัดวางระบบท่อระบายน้ำในชุมชน ระบบท่อบำบัดน้ำเสียรวม และวางระบบติดตั้งเครื่องสูบน้ำใต้ดินที่จะประสานสอดคล้องกันเพื่อ ป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในอนาคต



### ๓.๕.๑ สภาพวิกฤตในปัญหาที่ชุมชนต้องเผชิญ

สำหรับมหาอุทกภัยปี ๒๕๕๔ อุทกภัยครั้งนั้นเริ่มขึ้นในระหว่างฤดูมรสุม เมื่อพายุหมุนนกเตนขึ้นฝั่งทางตอนเหนือของเวียดนาม ทำให้เกิดฝนตกหนักทางภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย และเกิดอุทกภัยในหลายจังหวัดเริ่มตั้งแต่วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔ โดยในสัปดาห์แรกของอุทกภัยก็มีรายงานผู้เสียชีวิตถึง ๑๓ คน แต่อุทกภัยยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องเมื่อยังมีพายุฝนตกลงมาอย่างหนัก และในเวลาไม่นานอุทกภัยก็ลุกลามและขยายพื้นที่สร้างความเสียหายกว้างใหญ่ยิ่งขึ้น เริ่มจากภาคเหนือก่อนจะลามลงมาทางใต้เมื่อแม่น้ำเจ้าพระยาได้รับน้ำปริมาณจำนวนมากมหาศาลจากแม่น้ำสาขาจนส่งผลกระทบต่อหลายจังหวัด

มหาอุทกภัย ๒๕๕๔ ถือเป็นมหาอุทกภัยที่สร้างความเสียหายอย่างรุนแรงต่อสังคมไทย และจัดให้เป็นภัยพิบัติครั้งสร้างความเสียหายร้ายแรงทั้งในแง่ของปริมาณน้ำและจำนวนผู้ได้รับผลกระทบมากที่สุดเป็นอันดับสี่ของโลก กล่าวคือ มีราษฎรได้รับผลกระทบมากกว่า ๑๒.๘ ล้านคน ทั้งนี้ธนาคารโลกประเมินมูลค่าความเสียหายสูงถึง ๑.๔๔ ล้านล้านบาท โดยทำให้พื้นดินกว่า ๑๕๐ ล้านไร่ ซึ่งในจำนวนนี้เป็นทั้งพื้นที่เกษตรกรรมและอุตสาหกรรมใน ๖๕ จังหวัด ๖๘๔ อำเภอ ราษฎรได้รับความเดือดร้อน ๔,๐๘๖,๑๓๘ ครัวเรือน ๑๓,๕๙๕,๑๙๒ คน บ้านเรือนเสียหายทั้งสิ้น ๒,๓๒๙ หลัง บ้านเรือนเสียหายบางส่วน ๙๖,๘๓๓ หลัง พื้นที่การเกษตรคาดว่าจะได้รับความเสียหาย ๑๑.๒ ล้านไร่ ถนน ๑๓,๙๖๑ สาย ท่อระบายน้ำ ๗๗๗ แห่ง ฝาย ๙๘๒ แห่ง ทำนบ ๑๔๒ แห่ง สะพาน ๗๒๔ แห่ง บ่อปลา/บ่อกุ้ง/หอย ๒๓๑,๙๑๙ ไร่ ปศุสัตว์ ๑๓.๔๑ ล้านตัว มีผู้เสียชีวิต ๘๑๓ รายใน ๔๔ จังหวัด เกิดการสูญหาย ๓ คนใน จ.แม่ฮ่องสอน ๒ ราย และที่ จ.อุตรดิตถ์อีก ๑ ราย

สำหรับพื้นที่จังหวัดนครสวรรค์ภายหลังจากที่เขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ได้เร่งระบายน้ำเต็มพิกัด หลังจากที่มีปริมาณมวลน้ำถูกกักเก็บเหนือเขื่อนเกินความจุ ซึ่งจากรายงานของกรมชลประทาน พบว่า วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๔ จังหวัดนครสวรรค์มีปริมาณน้ำไหลผ่าน ๓,๕๖๘ ลบ.ม./วินาที สูงกว่าระดับน้ำทะเลปานกลาง (รทก.) ๒๖.๒๕ เมตร ซึ่งถือเป็นระดับน้ำที่แม่น้ำเจ้าพระยาสามารถรองรับได้สูงสุดและถ้าหากเพิ่มสูงขึ้นกว่านี้ก็จะเกิดกรณีน้ำล้นตลิ่ง ส่วนสถานการณ์ในระดับวิกฤตที่เกิดขึ้นพอสรุปได้ดังนี้

- วันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๔ ระดับน้ำขยับสูงขึ้นไปที่ ๔,๐๓๘ ลบ.ม./วินาที สูงกว่าระดับน้ำทะเลปานกลาง (รทก.) ๒๖.๕๑ เมตร

- วันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ ระดับน้ำยังพุ่งสูงขึ้นเป็น ๔,๕๒๔ ลบ.ม./วินาที สูงกว่าระดับน้ำทะเลปานกลาง (รทก.) ๒๖.๕๔ เมตร

- วันที่ ๘, ๙, ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ มวลน้ำเพิ่มระดับสูงขึ้นเป็น ๔,๖๕๐ ลบ.ม./วินาที หรือที่ระดับสูงกว่าระดับน้ำทะเลปานกลาง (รทก.) ๒๖.๘๕ เมตร ซึ่งถือเป็นระดับที่วิกฤตพอที่จะส่งผลให้คั่นกันน้ำบริเวณหลังโรงไฟฟ้าน้ำแข็งเก่าซึ่งติดกับชุมชนตลาดลาวในเขตเศรษฐกิจเมืองนครสวรรค์พังทลายลง จนทำให้มวลน้ำจำนวนมากมหาศาลทะลักเข้าท่วมเขตเศรษฐกิจในตัวเมืองนครสวรรค์ทั้งฝั่งซ้ายและฝั่งขวาของถนนสายเอเชียเกือบ ๑๐๐ เพอร์เซ็นต์ ไม่เฉพาะเท่านั้นระดับน้ำที่มาจากกระแสน้ำอย่างเต็มพิกัดของสองเขื่อนใหญ่ยังเพิ่มระดับสูงขึ้นจนเป็นสถิติสูงสุดในรอบหลายสิบปีที่ ๔,๖๘๖ ลบ.ม./วินาที หรือที่ระดับสูงกว่าระดับน้ำทะเลปานกลาง (รทก.) ๒๖.๘๗ เมตรในวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๔

สำหรับสรุปภาพรวมความเสียหายของจังหวัดนครสวรรค์จากมหาอุทกภัย ๒๕๕๔ นั้นพบว่า มีพื้นที่ประสบภัยพิบัติจากอุทกภัยทั้งจังหวัด ๑๕ อำเภอ ๑๒๓ ตำบล ๙ เทศบาล ๑.๒๔๔ หมู่บ้าน โดยแบ่งเป็นพื้นที่ประสบภัยจากน้ำหลาก ๕ อำเภอ ๔๕ ตำบล ๕๘๐ หมู่บ้าน พื้นที่ประสบภัยจากน้ำท่วมขัง ๑๐ อำเภอ ๗๘ ตำบล ๖๖๔ หมู่บ้าน ๗๕ ชุมชนเมือง ๑๑๓ ,๐๙๙ครัวเรือน ประชาชนได้รับผลกระทบและความเดือดร้อน ๓๕๖,๐๑๒ คน เสียชีวิต ๙๑ ราย บ้านเรือนถูกน้ำท่วม ๑๑๒,๒๑๙ หลังคาเรือน โรงเรียน ๑๐๕ แห่ง วัด ๑๙๐ แห่ง สถานบริการสาธารณสุข ๔๕ แห่ง ถนน ๖๒ สายและอื่นๆ รวมถึงพื้นที่การเกษตรได้รับความเสียหายหนักใน ๑๓ อำเภอ ๙๐๓,๔๐๐ ไร่ การปศุสัตว์ การประมงก็ได้รับผลกระทบไม่น้อยหน้ากัน

นอกจากนั้นหอการค้าจังหวัดนครสวรรค์ยังประเมินมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในภาคพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมว่า มีร้านค้า บริษัท ห้างร้าน และโรงงาน อุตสาหกรรมได้รับความเสียหายจากมหาอุทกภัยครั้งนี้ไม่ต่ำกว่า ๖,๐๐๐ ราย รวมมูลค่ากว่า ๙,๐๐๐ ล้านบาท โดยแบ่งเป็นทรัพย์สินและเครื่องมือประกอบอาชีพรวมไปถึงภาคสินค้าคงคลังที่จมไปกับน้ำ ขณะที่ในภาคอุตสาหกรรมก็มีเครื่องจักรและสินค้าได้รับความเสียหายเช่นกัน นอกจากนี้ยังหมายรวมถึงความเสียหายจากโอกาสในการที่จะประกอบธุรกิจที่จะต้องอาศัยระยะเวลาฟื้นฟูทางกายภาพ และสร้างความเชื่อมั่นให้กับลูกค้าและคู่ค้าอีกนับไม่ถ้วน

### ๓.๕.๒ การต่อสู้และป้องกันอุทกภัยของชุมชน

ในภาพรวมของจังหวัดนครสวรรค์นั้นแนวทางในการต่อสู้และป้องกันปัญหาอุทกภัย ตั้งแต่อดีตที่ผ่านมาพบว่า ส่วนใหญ่ชาวนครสวรรค์จะเป็นกลุ่มคนที่ผูกพันอยู่กับสายน้ำสังเกตได้จากสภาพบ้านเรือนที่อยู่ในที่ราบลุ่มที่มีน้ำท่วมขังเป็นประจำทุกปี โดยชาวบ้านส่วนใหญ่จะนิยมปลูกสร้างบ้านเรือนในสภาพยกใต้ถุนสูงและมีเรือแจวเก็บไว้เกือบทุกหลังคาเรือน นอกจากนี้ยังนิยมทาสีบ้านเรือนในลักษณะสีสดใสมักจะเป็นสีเขียว สีส้ม สีฟ้า ทั้งนี้เหตุผลสำคัญก็คือจะช่วยให้มองเห็นในระยะไกลๆ ในกรณีที่เกิดน้ำท่วมหรือน้ำหลากซึ่งจะเป็นการง่ายที่จะพายเรือลัดเลาะเวี่ยงน้ำกลับบ้านได้ ถูก สำหรับการต่อสู้และป้องกันอุทกภัยหรือมหาอุทกภัยนั้นหากเป็นพื้นที่ตามท้องถื่นหรือชนบททั่วไป ก็จะมีการต่อสู้และป้องกันในช่วงแรกๆ ที่มีน้ำหลากเข้าไปในพื้นที่ โดยใช้วิธีการขุดลอกคูคลองเพื่อเร่งระบายน้ำให้ออกจากพื้นที่ได้ดีขึ้น พร้อมกันนั้นส่วนหนึ่งก็มีการสร้างคันดินกั้นน้ำหรือวางแนวกระสอบทรายเพื่อไม่ให้น้ำหลากเข้าพื้นที่ ทั้งนี้หากน้ำไหลหลากมามากก็จะยอมหรือปล่อยให้หลากไปตามธรรมชาติ

ขณะเดียวกันในภาพของการป้องกันและการต่อสู้กับปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นอย่างยาวนานและต่อเนื่องก็คือ ภาพการต่อสู้ในเขตเทศบาลนครนครสวรรค์ซึ่งเป็นเขตเศรษฐกิจ ทั้งในอดีตและในปัจจุบันหลังจากที่เขตเมืองหรือเขตเศรษฐกิจประสบปัญหาน้ำท่วมได้รับความเสียหายมาหลายครั้งนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๓ , ๒๕๑๘, ๒๕๒๑, ๒๕๒๓, ๒๕๒๖ และ ๒๕๒๘ และ ๒๕๓๘ ที่ประสบภาวะน้ำไหลเอ่อเข้าท่วมขังสร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล ส่วนในปี ๒๕๔๕ และในปี ๒๕๔๙ ถึงแม้จะมีมวลน้ำจำนวนมากไหลเอ่อเข้าท่วมในหลายพื้นที่เกือบค่อนจังหวัด แต่ในเขตเศรษฐกิจหรือพื้นที่เขตเมืองสามารถสกัดกั้นและตัดทานกระแสไม่ให้ไหลบ่าเข้าท่วมเมืองได้

ก่อนที่สุดท้ายมหาอุทกภัย ๒๕๕๔ จะมากระหน่ำซ้ำเติมจนเกิดรอยแผลแห่งความเสียหายเกือบมิดทั้งเมือง

สำหรับ รูปแบบหรือ แนวทางในการป้องกันเขตเศรษฐกิจ ให้รอดพ้น จากปัญหาอุทกภัย นั้น ก็ได้ยึดเอาองค์ความรู้ที่เกิดขึ้นในการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมที่ ทำกันอย่างต่อเนื่อง ในรอบหลายสิบปี โดยนำเอาแนวคิดและความสำเร็จในการป้องกันปัญหาน้ำท่วมในปี ๒๕๔๕ และ ๒๕๔๙ มาเป็นแนวทางในการดำเนินงาน เริ่มตั้งแต่การวางแผนที่จะทำการปิดล้อมพื้นที่เขตเศรษฐกิจด้วยการให้ความสำคัญกับระบบท่อระบายน้ำซึ่งโยงเป็นใยแมงมุมทั่วทุกถนนและตามตรอกซอกซอยของแต่ละชุมชน ทั้งนี้เพื่อเรียนรู้และทำความเข้าใจกับทิศทางกการไหลของน้ำที่อาจจะไม่ไหลไปตามทิศทางปกติ ในกรณีที่มีน้ำท่วมขังหรือกรณีที่มีน้ำในแม่น้ำหนุนสูงขึ้นซึ่งน้ำอาจจะทะลักหรือไหลย้อนตามท่อเข้ามาในชุมชนเมือง ซึ่งหากอยู่ในภาวะวิกฤตเทศบาลนครนครสวรรค์ก็จะดำเนินการอุดท่อระบายน้ำตามจุดเสี่ยงหรือทำการบล็อกท่อ ระบายน้ำ ด้วยกระสอบทราย จากนั้นก็จะดำเนินการติดตั้งเครื่องสูบน้ำขนาดใหญ่เพื่อสูบน้ำเสียจากชุมชนลงสู่แม่น้ำ

ในเวลาต่อมา มีการ ก่อสร้างเขื่อนคอนกรีตริมน้ำที่ขยายพื้นที่เป็นแนวยาว ตลอดริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ตามมาด้วยการสร้างผนังไม้เสริมแนวเขื่อนกรณีที่มีน้ำสูงกว่าแนวสันเขื่อน และการสร้างคันหินคลุก คันดินลูกรัง การวางแนวกระสอบทราย การใช้คันผสม เป็นต้นว่า ๑) ด้านหน้าเป็นกระสอบทรายด้านหลังเป็นแนวหินคลุก การใช้คันผสม ๒) ด้านหน้าเป็นแท่งคอนกรีตแบรีเออร์ด้านหลังเป็นแนวคันดินลูกรัง ๓) ด้านหน้าเป็นแท่งคอนกรีตแบรีเออร์ด้านหลังเป็นแนวกระสอบทราย การใช้คันผสม และ ๔) ด้านหน้าเป็นแท่งคอนกรีตแบรีเออร์ด้านหลังเป็นแนวคันดินเหนียว รวมถึงวิธีการนำผ้าใบไปคลุมตามแนวคันกั้นน้ำในรูปแบบต่างๆ ข้างต้นเพื่อป้องกันเม็ดฝนที่จะชะล้างหรือป้องกันน้ำไม่ให้เล็ดลอดเข้ามาตามช่องว่างซึ่งจะกลายเป็นปัญหาใหญ่หลวงในยามวิกฤต ทั้งนี้แนวป้องกันต่างๆ นั้นก็จะดำเนินการตามจุดเฝ้าระวังหรือจุดเสี่ยง และบางส่วนยังเสริมพื้นผิวการจราจรให้สูงขึ้นโดยวางหินคลุกเพื่อปรับสภาพถนนให้เป็นแนวกันน้ำอีกชั้นหนึ่ง

ปัจจุบันเทศบาลนครนครสวรรค์มีระบบสูบน้ำใต้ดิน ๕ จุดสนับสนุนการป้องกันมหาอุทกภัย โดยจุดแรกตั้งอยู่บริเวณปลายถนนอรุณกวีใกล้กับธนาคารกรุงไทย จุดที่สองปลายถนนมาตุลีข้างบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เจ้าพระยา จุดที่สามอยู่ข้างสะพานเดชาติวงศ์ จุดที่สี่อยู่ข้างศาลเยาวชนและครอบครัวนครสวรรค์ และจุดที่ ๕ จุดสุดท้ายปลายถนนหน้าตลาดศรีนครสะพานดำ ซึ่งเมื่อเกิดภาวะวิกฤตเครื่องสูบน้ำทั้งใต้ดินและบนดินของจังหวัดนครสวรรค์สามารถสูบน้ำออกจากเขตตัวเมืองได้วันละไม่ต่ำกว่า ๑ ล้านลูกบาศก์เมตร

ถึงแม้เหตุการณ์ในวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ จะมีกระแสน้ำไหลทะลักเข้าท่วมเมือง แต่จากการตรวจสอบในกล้อง CCTV ในจุดที่เกิดปัญหาพบว่าแนวป้องกันน้ำของเทศบาลนครนครสวรรค์ ยังคงทำหน้าที่อย่างแข็งแรง จะผิดพลาดก็ตรงที่มีประชาชนลากเรือแจวเข้าออกข้ามแนวป้องกันจนเกิดรอยแยกเพียงจุดเดียวก่อนที่จะขยายวงกว้างขึ้นเพราะแรงดันอันมหาศาลของมวลน้ำ สุดท้ายก็ทำให้มวลน้ำไหลทะลักเข้าตัวเมืองในที่สุด ซึ่งจุดดังกล่าวคือบริเวณหลังโรงไฟฟ้าน้ำแข็งเก่าติดกับชุมชนตลาดลาว ซึ่งกว่าเทศบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะนำ Big Bag ไปวางกั้นน้ำได้สำเร็จก็ส่งผลให้เกิดน้ำท่วมสูงเกือบทั้งเมือง และเมื่อดำเนินการเรียบร้อยแล้วก็เร่งดำเนินการสูบน้ำที่ขังอยู่ในตัวเมืองออกสู่แม่น้ำเจ้าพระยา

### ๓.๕.๓ การเยียวยาช่วยเหลือหลังมหาอุทกภัย

ในภาพรวมของจังหวัด ในขณะที่ประสบปัญหาอุทกภัยในปี ๒๕๕๔ ได้ มีการสนับสนุนช่วยเหลือและเยียวยาจากรัฐ เป็นต้นว่า มีการมอบถุงยังชีพ ๒๘๙,๔๔๙ ชุด, น้ำดื่ม ๖๙,๕๖๔ ชุด, เรือพาย/เรือท้องแบน ๕๙๘ ลำ, เครื่องสูบน้ำ ๑๓๙ เครื่อง, สุขาลอยน้ำ ๑๓๒ หลัง, เต็นท์ที่พัก ๒๔๕ หลัง, กระสอบทราย ๒ ล้าน ๒ แสนใบ, รถผลิตน้ำดื่ม ๕ คัน, สนับสนุนหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ออกบริการ ๑,๕๑๑ ครั้ง มีผู้เข้าบริการ ๙๖,๙๔๒ คน แจกจ่ายยา ๙๒,๑๐๗ ชุด, จัดสถานที่รองรับผู้ประสบภัย ๑๓ แห่ง มีผู้อพยพเข้าพักอาศัย ๒,๖๒๖ ครอบครัว ๙,๑๕๖ คน นอกจากนี้ภาครัฐยังมีการจ่ายเงินเยียวยาบ้านถูกน้ำท่วมครัวเรือนละ ๕,๐๐๐ บาทตามมติ ครม. จำนวน ๑๑๒,๑๓๑ ครัวเรือน และเยียวยาครอบครัวผู้เสียชีวิตจำนวน ๙๑ ราย รายละ ๕๐,๐๐๐ บาท ไม่เฉพาะเท่านั้นยังมีการจ่ายชดเชยความเสียหายในด้านต่าง ๆ รวมถึงสวัสดิการ การลดหย่อนภาษี การฟื้นฟูสถานประกอบการและรัฐยังให้สนับสนุนฟื้นฟูในรูปแบบอื่น ๆ ด้วย

ในขณะที่การสนับสนุนช่วยเหลือของภาคีเครือข่ายชุมชนใน นครสวรรค์หลังจากเกิดมหาอุทกภัย ๒๕๕๔ ดูเหมือน ว่าหน่วยงานทางภาครัฐ จะได้รับบทหนักเกือบทุกๆ เรื่อง ทั้งข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ อาสาสมัคร บุคลากรหน่วยงานข้างเคียง เช่น ตำรวจ ทหาร และประชาชนผู้รักถิ่นฐานต่างออกมาสนับสนุนช่วยเหลือกันในทุกๆ ด้าน ตั้งแต่การรับช่วยเหลือและขนย้ายประชาชน และข้าวของที่จำเป็นออกจากจุดเกิดเหตุ ที่มีการท่วมขังตามชุมชน หมู่บ้าน หรือสถานที่ราชการที่ตั้งอยู่ในพื้นราบ และขณะเดียวกันก็ได้พร้อมใจกันป้องกันน้ำที่กำลังทะลักเข้ามาท่วมเขตเมืองหรือเขตเศรษฐกิจ พร้อมทั้งการเข้าไปดูแลเรื่องระบบน้ำประปาที่บางพื้นที่ระบบการผลิตน้ำประปา ถูกน้ำท่วมขังทำให้ไม่สามารถผลิตน้ำประปาได้ พร้อมกันนั้นยังมีการตั้งศูนย์อพยพ การดูแลเรื่องอาหารการกิน เรื่องการรักษาสุขภาพตลอดระยะเวลาที่น้ำท่วมขัง

ขณะเดียวกันหลังจากน้ำลดภารกิจในการเก็บกวาดขยะจำนวนกว่า ๑๕,๐๐๐ ตันตามชุมชน ตำบล หมู่บ้าน และในเขตเมือง พร้อมกับการล้างทำความสะอาดเมือง การจัดเก็บคันดินและหินคลุก รวมถึงแนวกระสอบทราย พนังกั้นน้ำ และที่สำคัญคือการเร่งแก้ไขปัญหาน้ำเน่าเสียที่ขังตามแอ่งหรือที่ลุ่มต่ำต่างๆ ซึ่งสร้างปัญหาส่งกลิ่นเหม็นรบกวนและยังเป็นที่เพาะเชื้อโรคนานาชนิด หน่วยงานราชการและผู้ที่เกี่ยวข้องต้องนำปุนขาวไปหว่านเพื่อให้น้ำที่ขุ่นตตะกอนและมี ใสสะอาดมากขึ้น พร้อมกันนั้นยังนำน้ำหมักชีวภาพ หรือ E.M. ไปใส่ตามจุดที่มีปัญหาซึ่งก็สามารถลดกลิ่นเหม็นของน้ำเน่าเสียลงได้ ขณะเดียวกันก็ยังคงเร่งสูบน้ำเสียจากท่อระบายน้ำออกจากเมืองควบคู่กันไปอีกทางหนึ่ง ซึ่งในเขตเมืองต้องใช้เวลาถึง ๒ สัปดาห์ รถทุกชนิด ถึงวิ่งได้ในทุกตรอกซอย ขณะที่สถานีขนส่งผู้โดยสารหรือ บขส. ซึ่งตั้งอยู่ในจุดลุ่มต่ำกว่าพื้นที่อื่นต้องใช้เวลาถึง ๓ สัปดาห์จึงสามารถกลับมาเปิดบริการได้ตามปกติ และสุดท้ายกว่าที่จะทำความสะอาดเก็บกวาด ล้าง และจัดระเบียบชุมชนในเขตเมืองได้แล้วเสร็จต้องใช้เวลาถึง ๖ สัปดาห์ ขณะที่ชุมชนชนบทตามตำบล หมู่บ้านต่างๆ ที่อยู่ห่างไกลจากเขตเมืองและมีเครื่องมือ เครื่องจักรกลหนักเข้าสนับสนุนช่วยเหลือภารกิจในปริมาณที่น้อยต้องเวลากว่าเกือบ ๓ เดือนทุกสิ่งอย่างจึงกลับเข้าสู่ภาวะปกติ

### ๓.๖ ยุทธศาสตร์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดของจังหวัดนครสวรรค์

จากวิสัยทัศน์ จังหวัดนครสวรรค์ที่ตั้งไว้ว่าจะเป็น “ศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งไปภาคเหนือ ศูนย์กลางการผลิต การค้าข้าวและสินค้าเกษตรที่มีศักยภาพทางการตลาด มีแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและธรรมชาติ เมืองแห่งการศึกษา สังคมอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี มีความเข้มแข็งตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน” โดยมีพันธกิจ (MISSION) ที่สำคัญที่เกี่ยวเนื่องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวด คือ การ บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดสมดุลอย่างยั่งยืน รวมทั้งตั้งมั่นที่จะ บำบัดทุกข์ บำรุงสุขประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการประชาชน

สำหรับ เป้าประสงค์ ที่จะทำให้บรรลุ (GOAL) ที่เป็นตัวชี้วัดในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดนั้น จังหวัดนครสวรรค์กำหนดไว้ว่า ประชาชนจะต้องได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ มีสุขภาพดี มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข และมีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์และมีสภาพแวดล้อมที่ดี โดยมีประเด็นยุทธศาสตร์มารองรับในเรื่องนี้ใน ยุทธศาสตร์ที่ ๓ คือ การพัฒนามาคนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีคุณธรรมนำความรู้และเกิดความผาสุก โดยการพัฒนาการเรียนรู้ตลอดชีวิต และ สร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินโดยชุมชนมีส่วนร่วม ขณะเดียวกันใน ยุทธศาสตร์ที่ ๔ เรื่องการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง นั้นมีกลยุทธ์หลักในการที่จะสร้างครอบครัว/ชุมชน อาชีพให้เข้มแข็ง มีการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน และที่สำคัญที่สุดคือในยุทธศาสตร์ที่ ๕ เรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดโดยตรง จังหวัดนครสวรรค์ได้กำหนดเอาไว้ว่า

๑. จะมีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแบบบูรณาการ
๒. จะป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภัยพิบัติ
๓. จะควบคุม ป้องกัน ฟื้นฟูและเสริมสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี
๔. จะส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวด นายธนาคม จงจิริระ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์ <sup>๑๔</sup> ได้มอบนโยบายต่อทุกภาคส่วนให้บูรณาการร่วมกันเพื่อการขับเคลื่อนแก้ไขในปัญหาดังกล่าว โดยเน้นย้ำในเรื่องการป้องกันสาธารณภัย ทั้งปัญหา น้ำท่วม ภัยแล้ง หมอกควัน ไฟป่า โดยขอให้มีการแจ้งเตือนภัยที่รวดเร็ว สามารถรองรับสถานการณ์ได้จริง และมีการซักซ้อม เตรียมความพร้อมอย่างต่อเนื่อง เคร่งครัด โดยนายอำเภอ เจ้าของพื้นที่ต้องรู้สภาพปัญหาภัย พิบัติต่างๆ ที่เกิดขึ้นก่อนสื่อมวลชน ขณะเดียวกันในด้านการบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก็ขอให้มีการณรงค์รักษาความสะอาด การดำเนินงานคลองสอยน้ำใส การลดปริมาณขยะ การรณรงค์คัดแยกขยะ เพื่อไม่ให้ลำคลองเกิดความตื้น

<sup>๑๔</sup> นายธนาคม จงจิริระ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์ , “ประเด็น การมอบนโยบาย ” , เอกสารประกอบการประชุมหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดนครสวรรค์ , ณ ห้องประชุมนิวาสธรรมชั้น ๕ (๕๐๑), ศาลากลางจังหวัดนครสวรรค์, วันจันทร์ที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๘ เวลา ๑๐.๐๐ น.

เงินหรือไปปิดกั้นระบบระบายน้ำ ทั้งนี้ได้สั่งกำชับให้ทุก ท้องที่และทุกท้องถิ่นทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและบริหารภายใต้ยุทธศาสตร์ พื้นที่ใด ควรจะดูแลอย่างไรด้วย

ในส่วนของ การเตรียมการป้องกันและแก้ไขปัญหายุทกภัย น้ำท่วมฉับพลัน น้ำป่าไหลหลาก และดินโคลนถล่ม จังหวัดนครสวรรค์ได้สั่งการและประสานไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชน สามารถเข้าถึงปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจ หน้าที่งบประมาณ บุคลากร และเครื่องมือเครื่องใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยกำหนดรูปแบบและขั้นตอนการดำเนินการ<sup>๑๕</sup> ดังนี้

## ๑. ชั้นเตรียมการก่อนเกิดภัย

๑.๑ พิจารณาตั้งงบประมาณรายจ่าย งบกลาง ประเภทเงินสำรองจ่าย ให้เพียงพอต่อการเผชิญเหตุสาธารณภัยที่อาจจะเกิดขึ้น และให้นำเงินสำรองจ่ายดังกล่าวไปใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉินเพื่อบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่ประสบสาธารณภัย เป็นลำดับแรก

๑.๒ ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงได้เตรียมความพร้อมในการรับสถานการณ์อุทกภัย น้ำท่วมฉับพลัน น้ำป่าไหลหลาก และดินโคลนถล่ม

๑.๓ สำรวจวัสดุอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง และเตรียมความพร้อมให้สามารถปฏิบัติงานได้ทันทีเมื่อเกิดภัย หรือได้รับการร้องขอสนับสนุน เช่น เครื่องสูบน้ำ เครื่องจักรกลหนัก ฯลฯ

๑.๔ จัดให้มีการซักซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย น้ำท่วมฉับพลัน น้ำป่าไหลหลาก และดินโคลนถล่ม ที่ได้จัดทำไว้ตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อให้เกิดทักษะความคล่องตัวในการปฏิบัติ และมอบหมายให้ศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเตรียมความพร้อมในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างทันทั่วถึง รวมถึงการอพยพประชาชนให้ไปอยู่ในที่ปลอดภัย โดยให้มีอาสาสมัครเตือนภัยประจำชุมชน “มิสเตอร์เตือนภัย” จัดหาเครื่องหมายอาณัติสัญญาณแจ้งเตือนภัย

## ๒. การดำเนินการขณะเกิดภัย

๒.๑ ให้สำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นศูนย์ประสานงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่ของตนเองตามความจำเป็นและเหมาะสม

๒.๒ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเงินงบประมาณที่ได้เตรียมไว้ ตามข้อ ๑.๑ ไปใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเป็นลำดับแรก หากไม่เพียงพอให้ออนเงินงบประมาณเหลือจ่ายหรือเงินงบประมาณในแผนงาน/โครงการอื่นที่ยังไม่มีความจำเป็นต้องจ่ายหรือว่ามีความจำเป็นน้อยกว่าไปตั้งจ่ายเพิ่มเติมได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และหากเงินงบประมาณในการช่วยเหลือ

<sup>๑๕</sup> หนังสือราชการ ที่ นว ๐๐๒๓.๓/๑๕๙๖๐ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๗, การเตรียมการป้องกันและแก้ไขปัญหายุทกภัย น้ำท่วมฉับพลัน น้ำป่าไหลหลาก และดินโคลนถล่ม , จังหวัดนครสวรรค์ : ศาลากลางจังหวัดนครสวรรค์, ๒๕๕๗.

ผู้ประสบภัยดังกล่าวยังไม่เพียงพออีก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจขออนุมัติผู้บริหารท้องถิ่นจ่าย  
ขาดเงินสะสมไปช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนได้ตามระเบียบว่าด้วยการรับเงิน การเบิก  
จ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้ตาม  
ความจำเป็น โดยคำนึงถึงฐานะการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๓ จัดหาน้ำสะอาด เพื่อช่วยเหลือประชาชนในการอุปโภค บริโภค องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดหาน้ำสะอาด ตลอดจนวัสดุอุปกรณ์หรือครุภัณฑ์สำหรับผลิตน้ำ  
สะอาดเพื่อบริการประชาชนโดยไม่คิดมูลค่า และหากหน่วยงานราชการ องค์กรภาครัฐ องค์กรภาค  
ประชาชน จัดหาน้ำสะอาดหรือเครื่องอุปโภคบริโภคไปแจกจ่ายให้แก่ประชาชน ขอให้องค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานของส่วนงานราชการและองค์กรต่างๆ ในการ  
ดำเนินงาน

๒.๔ ให้เร่งดำเนินการอพยพประชาชนที่ประสบภัย หรือคาดว่าจะประสบภัยไปอยู่ที่  
ปลอดภัย พร้อมทั้งจัดระบบสาธารณสุขโรค สาธารณูปการให้พร้อม โดยคำนึงถึงความปลอดภัยในชีวิต  
และทรัพย์สินของประชาชนเป็นลำดับแรก

### ๓. การดำเนินการหลังเกิดภัย

๓.๑ เร่งสำรวจความเสียหายจากอุทกภัย น้ำท่วมฉับพลัน น้ำป่าไหลหลาก และดิน  
โคลนถล่ม ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชน  
ในด้านต่างๆ เพื่อให้การช่วยเหลือตามอำนาจหน้าที่โดยด่วน หากงบประมาณไม่เพียงพอให้ขอรับการ  
สนับสนุนจากคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอ/จังหวัด (ก.ช.ภ.อ./ก.ช.ภ.จ.)  
ตามลำดับ

๓.๒ ประสานงานกับสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และ  
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ โดยจัดระเบียบและกำหนดพื้นที่การ  
ช่วยเหลือตามความจำเป็นเร่งด่วนอย่างเป็นธรรมและเสมอภาค มิให้เกิดความซ้ำซ้อน

๓.๓ ทำความสะอาด เก็บสิ่งปฏิกูล ขยะมูลฝอย ที่มาจากอุทกภัย น้ำท่วมฉับพลัน  
น้ำป่าไหลหลาก และดินโคลนถล่ม เพื่อให้เกิดความสะอาดและเป็นการป้องกันโรคระบาด รวมทั้ง  
ซ่อมแซมสิ่งสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ให้สามารถกลับมาใช้การได้ดีโดยเร็ว ตลอดจนประสานกับ  
หน่วยบริการสาธารณสุขในพื้นที่และอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) เพื่อให้บริการ  
ประชาชนในกรณีที่เกิดโรคที่มากับน้ำท่วม หรือบริการสุขภาพในด้านอื่นๆ

๓.๔ เร่งฟื้นฟูและส่งเสริมการประกอบอาชีพให้แก่ผู้ประสบภัย โดยการประสานงาน  
กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในจังหวัด ภาค หรือพื้นที่รับผิดชอบ เพื่อให้ประชาชนมีรายได้จากการ  
ประกอบอาชีพและเป็นการป้องกันการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้าสู่เมืองใหญ่

ทั้งนี้ในการให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากอุทกภัย น้ำท่วม  
ฉับพลัน น้ำป่าไหลหลาก และดินโคลนถล่ม ขอให้คำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการ ประชาชน  
สถานะทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนระเบียบ กฎหมาย และหนังสือ  
สั่งการที่เกี่ยวข้องโดยเคร่งครัด

## บทที่ ๔

### การจัดการชุมชนเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอกกัถ

การวิจัยเรื่อง “การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอกกัถ” เป็นการศึกษาคูหาทางออกให้กับชุมชน โดยมุ่งหวังที่จะ มีกรอบการบริหารจัดการปัญหาคอกกัถหรือภาวะวิกฤตเชิงกลยุทธ์ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผน มีส่วนร่วมที่จะเป็นส่วนหนึ่งในคณะทำงาน รวมถึงการที่จะมีสิทธิ์มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การติดตามดูแลแก้ไขในยามวิกฤตในช่วงที่ประสบกับปัญหาคอกกัถ โดยใช้ระเบียบวิธี วิจัยแบบประยุกต์ (Applied Research) ระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณ ( Quantitative Research) ที่ใช้การศึกษาคูหาวิจัยเชิงสำรวจ ( Survey Research) จากแบบสอบถาม (Questionnaire) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและ สภาพการบริหารจัดการชุมชนที่มีมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน จากนั้นนำฐานข้อมูลทางสถิติที่ผ่านการวิเคราะห์มาสังเคราะห์เป็นกรอบคำถามในการวิจัยเชิงคุณภาพ ( Qualitative Research) โดยการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ( In-depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ( Key Informants) ที่เป็นผู้แทนประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง ในชุมชนพื้นที่กลางน้ำ แล้วนำผลการศึกษาที่ได้มาพัฒนาเป็น รูปแบบการจัดการชุมชนเพื่อนำเสนอต่อเวทีสนทนากลุ่มเฉพาะ ( Focus Group Discussion) เพื่อพัฒนาเป็นแบบจำลองเชิงกลยุทธ์ที่มีความสมบูรณ์ก่อนที่จะนำเสนองานวิจัยต่อสาธารณะทั้งนี้ผลการวิจัยในบทนี้แบ่งออกเป็น ๔ ตอน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

- ๔.๑ การจัดการชุมชนพื้นที่กับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอกกัถ
- ๔.๒ รูปแบบการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอกกัถ
- ๔.๓ แบบจำลองเชิงกลยุทธ์ในการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอกกัถ
- ๔.๔ องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย

#### ๔.๑ การจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอกกัถ

คณะผู้วิจัยได้สรุปผลการวิเคราะห์ความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่กลางน้ำซึ่งเป็นพื้นที่รองรับน้ำหลากและน้ำท่วมถึงในเขตต้นแม่น้ำเจ้าพระยาและลุ่มน้ำสาขา (ปิง วัง ยม น่าน) ในเขตจังหวัดนครสวรรค์ โดยศึกษาคูหาวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) จากประชาชนที่อาศัยในชุมชนลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา (ชุมชนเกาะยม-บางปรอง) ชุมชนลุ่มแม่น้ำปิง (ชุมชนวัดคลองคราง-บึงเสนาท) ชุมชนลุ่มแม่น้ำยม (ชุมชนบางพระหลวง-บางเคียน) และชุมชนลุ่มแม่น้ำน่าน (ชุมชนเกรียงไกร-แควใหญ่) ในเรื่อง การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอกกัถ ด้านการวางแผนหรือนโยบาย (Planning) ด้านการรวมตัวหรือการจัดโครงสร้างในชุมชน (Organizing) ด้านการแบ่งงานกันทำ (Staffing) ด้านการตัดสินใจและสั่งการ (Directing) ด้านการกำกับดูแลและการติดตามประเมินผล (Controlling) ทั้งในภาพรวมและรายละเอียดรายด้าน ดังแสดงตามตารางที่ ๔.๑ - ๔.๑๓ ดังนี้



ตารางที่ ๔.๑ แสดงจำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล (n = ๓๘๕)

ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม	จำนวนคน	ร้อยละ
<b>๑. สถานภาพ</b>		
ชาย	๑๐๑	๒๖.๒๓
หญิง	๒๘๔	๗๓.๗๗
<b>รวม</b>	<b>๓๘๕</b>	<b>๑๐๐.๐๐</b>
<b>๒. อายุ</b>		
๑๘ - ๓๐ ปี	๘๓	๒๑.๕๕
๓๑ - ๔๐ ปี	๘๖	๒๒.๓๔
๔๑ - ๕๐ ปี	๘๗	๒๒.๖๐
มากกว่า ๕๐ ปี	๑๒๙	๓๓.๕๑
<b>รวม</b>	<b>๓๘๕</b>	<b>๑๐๐.๐๐</b>
<b>๓. วุฒิการศึกษา</b>		
ประถมศึกษา	๑๙๑	๔๙.๖๑
มัธยมศึกษา/ปวช.	๑๒๐	๓๑.๑๗
ปวส./ปริญญาตรี	๔๙	๑๒.๗๓
สูงกว่าปริญญาตรี	๒๕	๖.๔๙
<b>รวม</b>	<b>๓๘๕</b>	<b>๑๐๐.๐๐</b>
<b>๔. อาชีพ</b>		
เกษตรกร (ทำนา/ทำไร่)	๑๒๐	๓๑.๑๗
ประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ	๙๘	๒๕.๔๕
ค้าขาย/อาชีพส่วนตัว	๕๘	๑๕.๐๖
รับราชการ/รัฐวิสาหกิจ	๔๖	๑๑.๙๕
พนักงานบริษัทห้างร้านเอกชน	๔๕	๑๑.๖๘
อื่นๆ	๑๘	๔.๖๗
<b>รวม</b>	<b>๓๘๕</b>	<b>๑๐๐.๐๐</b>

จากตารางที่ ๔.๑ ผู้ตอบแบบสอบถามผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงมีจำนวน ๒๘๔ คนคิดเป็นร้อยละ ๗๓.๗๗ มีอายุมากกว่า ๕๐ ปีขึ้นไป จำนวน ๑๒๙ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๓.๕๑ มีการศึกษาระดับประถมศึกษา จำนวน ๑๙๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๙.๖๑ และมีอาชีพเกษตรกร (ทำนา/ทำไร่) จำนวน ๑๒๐ คนคิดเป็นร้อยละ ๓๑.๑๗

ตารางที่ ๔.๒ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัย โดยภาพรวม (n = ๓๘๕)

การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัย	ระดับความคิดเห็น		
	$\bar{X}$	S.D.	การแปลผล
๑. ด้านการวางแผนหรือนโยบาย (Planning)	๔.๕๔	๐.๔๙๗	มากที่สุด
๒. ด้านการจัดโครงสร้างในชุมชน (Organizing)	๔.๔๒	๐.๕๓๔	มาก
๓. ด้านการแบ่งงานกันทำ (Staffing)	๔.๔๙	๐.๕๕๓	มาก
๔. ด้านการตัดสินใจและสั่งการ (Directing)	๔.๔๗	๐.๕๘๗	มาก
๕. ด้านการติดตามประเมินผล (Controlling)	๔.๖๒	๐.๔๗๘	มากที่สุด
<b>ภาพรวม</b>	<b>๔.๕๓</b>	<b>๐.๔๗๐</b>	<b>มากที่สุด</b>

จากตารางที่ ๔.๒ พบว่า การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัย โดยภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด ( $\bar{X} = ๔.๕๓$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า มีการจัดการชุมชนทั้งการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัยในด้านการกำกับดูแลและการติดตามประเมินผล (Controlling) หรือการประเมินสถานการณ์แบบวันต่อวันหรือแบบชั่วโมงต่อชั่วโมง โดยเฉพาะในช่วงที่ประสบกับปัญหาคูทกภัยขั้นวิกฤตจะมีการบริหารจัดการเห็นผลที่เป็นรูปธรรมที่สุดและมีค่าเฉลี่ยสูงสุด ( $\bar{X} = ๔.๖๒$ ) รองลงมาได้แก่ ด้านการวางแผนหรือนโยบาย (Planning) ( $\bar{X} = ๔.๕๔$ ) ซึ่งมีการขับเคลื่อนกันในช่วงก่อนที่จะเกิดปัญหาคูทกภัยเกิดขึ้นในพื้นที่ ต่อมา การแบ่งงานกันทำ (Staffing) ( $\bar{X} = ๔.๔๙$ ) ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัย ซึ่งถือเป็นเรื่องทีตามมาจากเกิดปัญหาแล้ว ขณะที่การบริหารจัดการชุมชนเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัยในด้าน การตัดสินใจและสั่งการ (Directing) ( $\bar{X} = ๔.๔๗$ ) และการรวมตัวหรือการจัดโครงสร้างในชุมชน (Organizing) ( $\bar{X} = ๔.๔๒$ ) หรือคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ เข้ามาสนับสนุนช่วยเหลือประชาชนและชุมชนในยามที่ประสบปัญหาคูทกภัยและเร่งแก้ไขหรือฟื้นฟูสภาพแวดล้อมชุมชนหลังประสบปัญหาคูทกภัย กลุ่มตัวอย่างมองว่าเป็นเรื่องทีดำเนินการในช่วงท้ายๆ

ตารางที่ ๔.๓ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำในการป้องกันและ  
แก้ไขปัญหาคูทกภัย ด้านการวางแผนหรือนโยบาย (Planning) (n = ๓๘๕)

	การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำในการป้องกันและ แก้ไขปัญหาคูทกภัย	ระดับความคิดเห็น		
		$\bar{X}$	S.D.	การแปลผล
๑.	ชุมชนมีการวางแผนรองรับกับปัญหาคูทกภัยทั้ง ก่อน เกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย	๔.๖๓	๐.๖๔๕	มากที่สุด
๒.	ทุกครอบครัวมีการเตรียมความพร้อมและมี แผน รองรับและแก้ไขกับปัญหาคูทกภัย	๔.๗๑	๐.๕๔๓	มากที่สุด
๓.	การอยู่ร่วมกับปัญหาคูทกภัยอย่างปกติถือเป็นการ วางแผนการป้องกันและแก้ไขที่เกิดจากวิถีชีวิตของ คนในชุมชนในพื้นที่กลางน้ำ	๔.๕๙	๐.๖๑๔	มากที่สุด
๔.	การหล่อหลอมประสบการณ์จากคนรุ่นหนึ่งไปสู่คน อีกรุ่น หนึ่งซึ่งเป็นการวางแผนในการป้องกันและ แก้ไขปัญหาคูทกภัยที่เป็นรูปธรรมของคนในพื้นที่	๔.๗๐	๐.๕๗๕	มากที่สุด
๕.	ภูมิปัญญาท้องถิ่นและกระบวนการเรียนรู้ที่ชุมชน สั่งสมมาเป็นการวางแผนในการเผชิญความเสี่ยงที่มี ระบบและกระบวนการที่ถูกถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่น	๔.๖๒	๐.๖๑๐	มากที่สุด
๖.	ไม่ว่าจะทำมหรือแล้งคนในชุมชนก็มีการวางแผนที่จะ ใช้ประโยชน์จากสถานการณ์ของปัญหา เช่น น้ำมากก็ จะเตรียมเครื่องมือจับปลาสร้างรายได้	๔.๒๒	๐.๙๔๐	มาก
๗.	ความเป็นเครือญาติในชุมชนส่งผลให้เกิดการวางแผน ป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัยเป็นไปด้วยความ เอื้ออาทร เอื้อเฟื้อ เพื่อแม่และช่วยเหลือเพื่อนกัน	๔.๓๓	๐.๘๖๒	มาก
<b>ภาพรวม</b>		<b>๔.๕๔</b>	<b>๐.๔๙๗</b>	<b>มากที่สุด</b>

ตารางที่ ๔.๓ พบว่า การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัย ด้านการวางแผนหรือนโยบาย (Planning) โดยภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด ( $\bar{X}=๔.๕๔$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ทุกครอบครัวมีการเตรียมความพร้อมและมี แผนรองรับและแก้ไขกับปัญหาคูทกภัยอยู่ในระดับค่าเฉลี่ยที่สูงที่สุดในด้านนี้ ( $\bar{X}=๔.๗๑$ ) รองลงมาคือ การหล่อหลอมประสบการณ์จากคนรุ่นหนึ่งไปสู่คนอีกรุ่น หนึ่งซึ่งเป็นการวางแผนโดยวิถีธรรมชาติในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัยที่เป็นรูปธรรมของคนในพื้นที่ ( $\bar{X}=๔.๗๐$ ) โดยในชุมชนเองก็จะมี การวางแผนรองรับกับปัญหาคูทกภัยทั้ง ก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัยและหลังเกิดภัย ( $\bar{X}=๔.๖๓$ ) ซึ่งตั้งอยู่บนฐาน ภูมิปัญญาท้องถิ่นและกระบวนการเรียนรู้ที่ชุมชนสั่งสมมา ในการเผชิญความเสี่ยงที่มีระบบและกระบวนการที่ถูกถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่น ( $\bar{X}=๔.๖๒$ ) จนทำให้เกิดการอยู่ร่วมกับปัญหาคูทกภัยอย่าง

ปกติถือเป็นการวางแผนการป้องกันและแก้ไขที่เกิดจากวิถีชีวิตของคนในชุมชนในพื้นที่กลางน้ำ ( $\bar{X}$  = ๔.๕๙) ซึ่งทั้งหมดทั้งมวลถือว่าเป็นจุดเด่นของการวางแผนโดยธรรมชาติที่เป็นปกติวิสัยที่คนในชุมชนและพื้นที่กลางน้ำดำเนินการสืบสานกันมาจนเกิดเป็นวิถีและวัฒนธรรมของคนกับน้ำ

**ตารางที่ ๔.๔** ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย ด้านการรวมตัวหรือการจัดโครงสร้างในชุมชน (Organizing) (  $n = ๓๘๕$ )

	การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย	ระดับความคิดเห็น		
		$\bar{X}$	S.D.	การแปลผล
๑.	การรวมตัวกันของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยเป็นไปตามการขับเคลื่อนของหน่วยงานภาครัฐ	๔.๔๖	๐.๖๘๐	มาก
๒.	การรวมตัวกันของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยเป็นไปตามการขับเคลื่อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๔.๔๐	๐.๖๙๗	มาก
๓.	การรวมตัวกันของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยเป็นไปในรูปแบบคณะกรรมการที่มีการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ	๔.๔๒	๐.๗๐๗	มาก
๔.	การรวมตัวกันของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยเป็นไปในลักษณะองค์กรทางจิตวิญญาณที่เกิดจากจิตสำนึกที่มีต่อถิ่นฐานบ้านเกิด	๔.๖๒	๐.๖๑๔	มากที่สุด
๕.	การรวมตัวกันของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยเป็นไปด้วยความเสียสละ เพื่อชุมชนที่รักและผูกพัน	๔.๖๒	๐.๖๓๖	มากที่สุด
๖.	การรวมตัวกันของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างคนกับคน คนกับธรรมชาติ และชุมชนกับชุมชนข้างเคียง	๔.๕๙	๐.๖๐๑	มากที่สุด
๗.	การรวมตัวกันของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยจะมีการสืบสานกันรุ่นต่อรุ่น เช่น จากอาวุโสไปสู่รุ่นกลางและรุ่นใหม่	๔.๕๙	๐.๖๔๘	มากที่สุด
<b>ภาพรวม</b>		<b>๔.๕๓</b>	<b>๐.๕๓๔</b>	<b>มากที่สุด</b>

**ตารางที่ ๔.๔** พบว่า การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย ด้านการรวมตัวหรือการจัดโครงสร้างในชุมชน (Organizing) โดยภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด ( $\bar{X}=๔.๕๓$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า เป็นการรวมตัวกันของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยเป็นไปในลักษณะองค์กรทางจิตวิญญาณที่เกิดจากจิตสำนึกที่มีต่อถิ่นฐานบ้านเกิดอยู่ในระดับค่าเฉลี่ยที่สูงที่สุด ( $\bar{X}=๔.๖๒$ ) รองลงมาคือการรวมตัวกันของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยเป็นไปด้วยความเสียสละเพื่อชุมชนที่เขารักและผูกพัน ( $\bar{X}=๔.๖๒$ ) โดยจะมีการสืบสานกันรุ่นต่อรุ่นจากอาวุโสไปสู่รุ่นกลางและรุ่นใหม่ ( $\bar{X}=๔.๕๙$ ) และเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างคนกับคน คนกับธรรมชาติ และชุมชนกับชุมชนข้างเคียง ( $\bar{X}=๔.๕๙$ ) ส่วน การรวมตัวกันของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยที่เป็นไปตามการขับเคลื่อนของทางภาครัฐ หรือเป็นไปในรูปแบบคณะกรรมการที่มีการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ หรือเป็นไปตามการขับเคลื่อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มตัวอย่างมองว่าการจัดตั้งองค์กรหรือคณะกรรมการที่เกิดขึ้นนั้นได้ผลหรือได้รับความร่วมมือ ความร่วมแรงร่วมใจ และความเสียสละน้อยกว่าการรวมตัวโดยธรรมชาติที่เป็นปกติวิสัยที่คนในชุมชนและพื้นที่กลางน้ำได้ร่วมกันดำเนินการสืบสานกันมาจนเกิดเป็นวิถีและวัฒนธรรม

**ตารางที่ ๔.๕** ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย ด้านการแบ่งงานกันทำ (Staffing) (  $n = ๓๘๕$ )

	การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย	ระดับความคิดเห็น		
		$\bar{X}$	S.D.	การแปลผล
๑.	การแบ่งงานกันทำของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยถือเป็นพันธะทางสังคมในการตอบแทนกัน ร่วมมือกัน	๔.๔๑	๐.๗๓๔	มาก
๒.	การแบ่งงานกันทำของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยถือเป็นหน้าที่ในการปกป้องประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกในชุมชน	๔.๕๑	๐.๖๗๗	มากที่สุด
๓.	การแบ่งงานกันทำของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยถือเป็นการแก้ไขปัญหาต่างๆ ร่วมกัน	๔.๔๙	๐.๖๙๓	มาก
๔.	การแบ่งงานกันทำของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยถือเป็นการขับเคลื่อนที่ตั้งอยู่บนความหลากหลายทางความคิด	๔.๔๓	๐.๗๓๐	มาก
๕.	การแบ่งงานกันทำของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของทุกคนในชุมชน	๔.๕๓	๐.๖๔๕	มากที่สุด

	การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาคอขวด	ระดับความคิดเห็น		
		$\bar{X}$	S.D.	การแปลผล
๖.	การแบ่งงานกันทำของคนในชุมชนในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาคอขวดยึดถือเอาเสมอภาคและ เท่าเทียมเป็นที่ตั้ง	๔.๔๕	๐.๖๗๔	มาก
๗.	การแบ่งงานกันทำของคนในชุมชนในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาคอขวด ถือเป็น ระบบการ ปมเพาะทางความคิดของคนในชุมชน	๔.๖๓	๐.๕๗๓	มากที่สุด
<b>ภาพรวม</b>		<b>๔.๕๙</b>	<b>๐.๕๕๓</b>	<b>มาก</b>

ตารางที่ ๔.๕ พบว่า การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวด ด้านการแบ่งงานกันทำ (Staffing) โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X}=๔.๕๙$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า มีการแบ่งงานกันทำของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวด ที่ถือเป็น ระบบการปมเพาะ ทางความคิดของคนในชุมชน อยู่ในระดับค่าเฉลี่ยที่สูงที่สุด ( $\bar{X}=๔.๖๓$ ) รองลงมาคือการแบ่งงานกันทำของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของคนในชุมชน ( $\bar{X}=๔.๕๓$ ) การแบ่งงานกันทำของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดถือเป็นหน้าที่ในการปกป้องประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกในชุมชน ( $\bar{X}=๔.๕๑$ ) การแบ่งงานกันทำของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดถือเป็นการแก้ไขปัญหาคอขวดต่าง ๆ ร่วมกัน ( $\bar{X}=๔.๔๙$ ) การแบ่งงานกันทำของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดยึดถือเอาเสมอภาคและเท่าเทียมเป็นที่ตั้ง ( $\bar{X}=๔.๔๕$ ) การแบ่งงานกันทำของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดถือเป็นการขับเคลื่อนที่ตั้งอยู่บนความหลากหลายทางความคิด ( $\bar{X}=๔.๔๓$ ) การแบ่งงานกันทำของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดถือเป็นพันธะทางสังคมในการตอบแทนกัน ร่วมมือกัน ( $\bar{X}=๔.๔๑$ ) เกิดขึ้นในลักษณะที่รองลงไป

ตารางที่ ๔.๖ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวด ด้านด้านการตัดสินใจและสั่งการ (Directing) ( n = ๓๘๕)

	การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำในการป้องกันและ แก้ไขปัญหาคอขวด	ระดับความคิดเห็น		
		$\bar{X}$	S.D.	การแปลผล
๑.	การตัดสินใจในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวด ชุมชนยึดถือความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อตอบสนอง ความต้องการของชุมชนตนเอง	๔.๖๑	๐.๖๐๓	มากที่สุด
๒.	การตัดสินใจในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวด ของชุมชนถือเป็นเรียนรู้ตลอดชีวิตทั้งที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ	๔.๔๖	๐.๗๑๘	มาก

	การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำในการป้องกันและ แก้ไขปัญหาคอขวด	ระดับความคิดเห็น		
		$\bar{X}$	S.D.	การแปลผล
๓.	การตัดสินใจในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวด ของชุมชนถือเป็นปรากฏการณ์ทางปฏิสัมพันธ์ของ สมาชิกที่อาศัยอยู่ในชุมชน	๔.๔๙	๐.๖๕๐	มาก
๔.	การตัดสินใจในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวด ของชุมชนตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดในการ พึ่งตนเองโดยเฉพาะในสถาบันครอบครัว	๔.๔๖	๐.๖๖๑	มาก
๕.	การตัดสินใจในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวด ของชุมชนตั้งอยู่บนพื้นฐานในการใช้ทรัพยากร ภายในชุมชนมาเป็นปัจจัยสนับสนุนหรือเกื้อหนุน	๔.๔๕	๐.๖๘๓	มาก
๖.	การตัดสินใจในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวด ของชุมชนตั้งอยู่บนศักยภาพส่วนบุคคลที่จะมีส่วน สนับสนุนซึ่งกันและกัน	๔.๔๕	๐.๖๖๘	มาก
๗.	การตัดสินใจในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวด ของชุมชนจะให้ความสำคัญและน้ำหนักที่เกี่ยวข้อง กับวิถีชีวิตของคนในชุมชน	๔.๓๗	๐.๗๓๓	มาก
ภาพรวม		๔.๔๗	๐.๕๘๗	มาก

ตารางที่ ๔.๖ พบว่า การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวด ด้าน การตัดสินใจและ สั่งการ (Directing) โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X}=๔.๔๙$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า การตัดสินใจในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดชุมชนยึดถือความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนตนเองอยู่ในระดับค่าเฉลี่ยที่มากที่สุดและสูงสุดในด้านนี้เพียงข้อเดียว ( $\bar{X}=๔.๖๑$ ) ส่วนในข้ออื่นๆ ในลำดับที่รองลงมาที่น่าสนใจ คือ การตัดสินใจในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดของชุมชนถือเป็นปรากฏการณ์ทางปฏิสัมพันธ์ของสมาชิกที่อาศัยอยู่ในชุมชน ( $\bar{X}=๔.๔๙$ ) การตัดสินใจในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดของชุมชนตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดในการพึ่งตนเองโดยเฉพาะในสถาบันครอบครัว ( $\bar{X}=๔.๔๖$ ) การตัดสินใจในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดของชุมชนถือเป็นเรียนรู้ตลอดชีวิตทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ( $\bar{X}=๔.๔๖$ ) เช่นกัน ส่วนการตัดสินใจในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดของชุมชนตั้งอยู่บนพื้นฐานในการใช้ทรัพยากรภายในชุมชนมาเป็นปัจจัยสนับสนุนหรือเกื้อหนุน การตัดสินใจในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดของชุมชนตั้งอยู่บนศักยภาพส่วนบุคคลที่จะมีส่วนสนับสนุนซึ่งกันและกันและการตัดสินใจในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดของชุมชนจะให้ความสำคัญและน้ำหนักที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของคนในชุมชน กลุ่มตัวอย่างกลับมองว่าเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นที่เป็นเหตุและปัจจัยในลักษณะที่รองลงไป

ตารางที่ ๔.๗ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ ด้านการกำกับดูแลและการติดตามประเมินผล (Controlling) (n = ๓๘๕)

	การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ	ระดับความคิดเห็น		
		$\bar{X}$	S.D.	การแปลผล
๑.	การติดตามและประเมินสถานการณ์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของชุมชนมีการกำหนดพื้นที่เป้าหมายทางการบริหารจัดการ	๔.๕๖	๐.๖๕๙	มากที่สุด
๒.	การติดตามและประเมินสถานการณ์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของชุมชนในพื้นที่เป้าหมายหลักจะมีการให้ความสนใจเป็นพิเศษ	๔.๖๐	๐.๖๐๕	มากที่สุด
๓.	การติดตามและประเมินสถานการณ์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของชุมชน ทั้งก่อนเกิดเหตุ ขณะเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุจะมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง	๔.๖๐	๐.๖๐๑	มากที่สุด
๔.	การติดตามและประเมินสถานการณ์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของชุมชนก่อนเกิดเหตุจะมีการสำรวจสภาพแวดล้อมชุมชน	๔.๖๕	๐.๕๔๐	มากที่สุด
๕.	การติดตามและประเมินสถานการณ์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของชุมชนขณะเกิดเหตุเพื่อการสนับสนุนช่วยเหลือในทุกๆ ด้าน	๔.๖๕	๐.๕๕๐	มากที่สุด
๖.	การติดตามและประเมินสถานการณ์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของชุมชนหลังเกิดเหตุจะมีการตรวจสอบและเร่งฟื้นฟูสภาพแวดล้อมชุมชน	๔.๖๓	๐.๕๗๑	มากที่สุด
๗.	การติดตามและประเมินสถานการณ์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของชุมชนมีการสร้างความร่วมมือและเครือข่ายร่วมกันในระดับตำบลและอำเภอ	๔.๖๖	๐.๕๖๙	มากที่สุด
<b>ภาพรวม</b>		<b>๔.๖๒</b>	<b>๐.๔๗๘</b>	<b>มากที่สุด</b>

ตารางที่ ๔.๗ พบว่า การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษด้านการกำกับดูแลและการติดตามประเมินผล (Controlling) ซึ่งเป็นการติดตามและประเมินสถานการณ์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของชุมชน โดยเฉพาะในช่วงก่อนที่จะประสบปัญหา ช่วงที่ประสบปัญหา และในช่วงการพัฒนาฟื้นฟูชุมชนหลังประสบปัญหามลพิษ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด ( $\bar{X}=๔.๖๒$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า มีการติดตามและประเมินสถานการณ์ใน



การป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดของชุมชนที่มีการสร้างความร่วมมือและเครือข่ายร่วมกันในระดับตำบลและอำเภออยู่ในระดับค่าเฉลี่ยที่มากที่สุด ( $\bar{X}=4.66$ ) รองลงมา คือ การติดตามและประเมินสถานการณ์ก่อนเกิดเหตุ น้ำท่วมหรืออุทกภัยโดยมีการติดตามตรวจสอบและสำรวจสภาพแวดล้อมชุมชน และในช่วงวิกฤตหรือขณะเกิดเหตุ น้ำท่วมจะมีการติดตามตรวจสอบเพื่อส่งมอบการสนับสนุนช่วยเหลือในทุกๆ ด้านอยู่ในระดับค่าเฉลี่ยที่เท่ากัน ( $\bar{X}=4.65$ ) การติดตามและประเมินสถานการณ์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดของชุมชนหลังเกิดเหตุโดยมีการตรวจสอบและเร่งฟื้นฟูสภาพแวดล้อมชุมชนให้กลับมาดังเดิม ( $\bar{X}=4.63$ ) ซึ่งถือเป็นช่วงที่มีการระดมสรรพกำลังทั้งทางภาครัฐ ท้องถิ่น และคนในชุมชนสนับสนุนช่วยเหลือกัน แม้กระทั่งคนในพื้นที่อื่น ชุมชนอื่นที่ไม่ได้เดือดร้อนจากปัญหาข้างต้น ยังแสดงน้ำใจสนับสนุนช่วยเหลือให้กับชุมชนต่างๆ ที่ประสบปัญหาด้วย

## ๔.๒ รูปแบบการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวด

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวด สามารถนำมาสรุปเป็นประเด็นและหัวข้อที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

### ๑) การจัดการชุมชนในพื้นที่กลางน้ำกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดด้านการวางแผนหรือนโยบาย (Planning)

จากผลการศึกษาวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) ที่พบว่า การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวด ด้าน การวางแผน หรือ นโยบาย (Planning) โดยภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด ( $\bar{X}=4.54$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า ทุกครอบครัวมีการเตรียมความพร้อมและมี แผนรองรับและแก้ไขกับปัญหาคอขวดอยู่ในระดับค่าเฉลี่ยที่สูงที่สุดในด้านนี้ ( $\bar{X}=4.71$ ) รองลงมาคือการหล่อหลอมประสบการณ์จากคนรุ่นหนึ่งไปสู่คนอีกรุ่น หนึ่งซึ่งเป็นการวางแผนโดยวิถีธรรมชาติในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดที่เป็นรูปธรรมของคนในพื้นที่ ( $\bar{X}=4.70$ ) โดยในชุมชนเองก็จะมี การวางแผนรองรับกับปัญหาคอขวดทั้ง ก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย ( $\bar{X}=4.63$ ) ซึ่งตั้งอยู่บนฐาน ภูมิปัญญาท้องถิ่นและกระบวนการเรียนรู้ที่ชุมชนสั่งสมมา ในการเผชิญความเสี่ยงที่มีระบบและกระบวนการที่ถูกถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่น ( $\bar{X}=4.62$ ) จนทำให้เกิดการอยู่ร่วมกับปัญหาคอขวดอย่างปกติ ซึ่งถือเป็นการวางแผนการป้องกันและแก้ไขที่เกิดจากวิถีชีวิตของคนในชุมชนในพื้นที่กลางน้ำ ( $\bar{X}=4.54$ ) ซึ่งทั้งหมดทั้งมวลนี้ถือว่าเป็นจุดเด่นของการวางแผนโดยธรรมชาติที่เป็นปกติวิสัยที่คนในชุมชนและพื้นที่กลางน้ำดำเนินการสืบสานกันมาจนเกิดเป็นวิถีและวัฒนธรรมของคนกับน้ำ

ทั้งนี้จากผลสรุปวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ( In-depth Interview) จากประเด็นต่างๆ ข้างต้น พบว่า ในด้าน การวางแผนหรือ นโยบาย (Planning) ทั้งในมิติการเตรียมความพร้อมและมี แผนรองรับและแก้ไขกับปัญหาคอขวดของ ทุกครอบครัวในชุมชน การหล่อหลอมประสบการณ์จากรุ่นสู่รุ่น การวางแผนรองรับกับปัญหาคอขวดทั้ง ก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลัง

เกิดภัยซึ่งตั้งอยู่บนฐาน ภูมิปัญญาท้องถิ่นและกระบวนการเรียนรู้ที่ชุมชนสั่งสมมาจนทำให้เกิดการอยู่ร่วมกับปัญหาอุทกภัยอย่างปกติ ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญต่างให้ข้อมูลว่า ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ชุมชนมีประสบการณ์และมีการวางแผนที่จะรองรับกับปัญหาอุทกภัยทั้งก่อนเกิดปัญหาน้ำท่วม เช่น มีการคัดแยกและเก็บทรัพย์สินหรือข้าวของอย่างเป็นระบบเพื่อง่ายต่อการขนย้ายหรือการลำเลียงไปสู่ระบบการจัดเก็บในที่ปลอดภัย มีการเตรียมยานพาหนะเช่นเรือตะขี้ เรือพาย แพ หรือพาหนะที่คล้ายเรือเพื่อจะได้ใช้ในการสัญจรหรือเดินทาง ขณะที่เกิดภัย พืชต้นน้ำท่วมก็จะมีการร่วมแรงร่วมใจกันช่วยเหลือเพื่อนบ้านในชุมชน โดยเริ่มตั้งแต่ครัวเรือนที่มีความเสี่ยงสูงสุดหรือที่อยู่ในพื้นที่ลุ่มต่ำสุด จากนั้นก็จะไล่เรียงตามลำดับเพื่อให้ทุกคนทุกครัวเรือนได้เคลื่อนไหวหรือเคลื่อนย้ายไปสู่จุดที่ปลอดภัยที่สุด ทั้งในมิติของชีวิตคน ชีวิตสัตว์เลี้ยง ทรัพย์สินหรือข้าวของทุกชนิด ขณะเดียวกันหลังจากน้ำลดก็จะเริ่มขนย้ายทุกสิ่งอย่างไล่เรียงกลับยังบ้านเรือนทุกครัวเรือนในชุมชนในลักษณะที่เริ่มตั้งแต่หลังคาเรือนที่อยู่สูงสุดไปยังหลังคาเรือนที่อยู่ในพื้นที่ลุ่มต่ำสุด โดยดำเนินการไปตามระดับการลดของน้ำที่ท่วมซึ่ง

ในส่วนของการเตรียมการหรือการวางแผนของทุกครอบครัวได้มีการเตรียมความพร้อมและมีแผนรองรับและแก้ไขกับปัญหาอุทกภัย อย่างเป็นระบบ และเป็นไปตามวงรอบของวิถีชีวิตของคนในพื้นที่กลางน้ำ ซึ่งในหนึ่งปีจะมีปัญหาในลักษณะเดียวกันนี้มาเยือนทุกปี ขณะเดียวกันก็จะมีปัญหาในลักษณะนี้ที่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในลักษณะวิกฤตหรือเกิดกรณีน้ำท่วมใหญ่ในทุก ๔ ปี หรือ ๑๐ ปี ทั้งนี้จะเป็นไปตามวงรอบของสภาวะอากาศ จากสภาพความเป็นจริงที่ชุมชนและประชาชนประสบในห้วงเวลาที่ผ่านมามีทำให้เกิดการเรียนรู้และการเตรียมการหรือการวางแผนที่เป็นไปตามแนววิถีชีวิตที่ถูกสั่งสมจากรุ่นสู่รุ่น ทำให้ไกลถึงห้วงเวลาในฤดูน้ำหลากประชาชนและคนในชุมชนก็จะมี การเตรียมความพร้อมโดยการคัดแยกและเก็บทรัพย์สินหรือข้าวของอย่างเป็นระบบเพื่อง่ายต่อการขนย้ายหรือการลำเลียงไปสู่ระบบการจัดเก็บในที่ปลอดภัย มีการเตรียมยานพาหนะเช่นเรือตะขี้ เรือพาย แพ หรือพาหนะที่คล้ายเรือเพื่อจะได้ใช้ในการสัญจรหรือเดินทาง รวมถึงมีการวางแผนที่จะพลิกวิกฤตหรือปัญหาอุทกภัยหรือน้ำท่วมให้เป็นโอกาสโดยการเตรียมเครื่องมือในการหาปลาหรือดักจับสัตว์น้ำมาทำอาหาร มาเป็นวัตถุดิบในการถนอมอาหารทั้งทำปลาร้า ปลาเกลือ ปลาแห้ง ปลากรอบ ปลารมควัน หรืออื่นๆ ซึ่งปีไหนโชคดีได้มากก็จะก่อให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจในระดับครัวเรือนที่จะนำไปสู่การจำหน่ายจ่ายแจกหรือการแลกเปลี่ยนเพื่อให้ได้มาซึ่งปัจจัย ๔ ด้านอื่นๆ ต่อไปด้วย

การทำใจยอมรับและ อยู่ร่วมกับปัญหาอุทกภัยอย่างปกติ หรือเป็นส่วนหนึ่งของชีวิต และเป็นสิ่งที่จะต้องพบ ต้องเจอ จนถือว่าเป็นสิ่งที่ชีวิตนั้นขาดไม่ได้ของคนในพื้นที่กลางน้ำ ถือว่าเป็นการวางแผนการป้องกันและแก้ไขที่เกิดจากวิถี แห่งการดำเนิน ชีวิตของคนในชุมชนในพื้นที่ แห่งนี้ ทุกคนไม่ได้รู้สึกว่าการเกิดกรณีน้ำหลากหรือน้ำท่วมเป็นปัญหาของชีวิต หากแต่เขาเหล่านั้นยอมรับได้ว่าการเกิดน้ำแห้ง น้ำแล้ง น้ำท่วมหรือน้ำหลาก ซึ่งอาจจะมีความบ้าง น้อยบ้างนั้น มันเป็นวิถีชีวิตที่จะต้องประสบหรือพบเจอในรอบปี ในรอบ ๔ ปี หรือในรอบ ๑๐ ปี จนเกิดการเข้าใจและวางแผนในการดำเนินชีวิตได้อย่างไม่ติดขัด เช่น ปีนี้ท่วมหนักข้าวของหรือพืชผลทางการเกษตรอาจจะเสียหายไปบ้าง แต่ในอีก ๓ ถึง ๔ ข้างหน้าต่อไปปัญหาวิกฤตถึงจะเวียนมาเกิดซ้ำอีก และหากผ่านพ้นในปีที่ ๔ ไปแล้วยังไม่เกิดปัญหาน้ำท่วมหรือวิกฤต ก็จะเป็นเครื่องย้ำเตือนหรือเป็นกลางบอกให้ทราบว่ปัญหาน้ำท่วมหนักอาจจะขยายยาวไปถึงรอบใหม่ในปีที่ ๑๐ ซึ่งในห้วงเวลานี้ก็จะเร่งเตรียมตัวและ

กักตุนในหลายสิ่งหลายอย่างให้พร้อมเพื่อรองรับกับปัญหาที่จะตามมาในรอบใหม่ ถือเป็นภาระเข้าใจ เข้าถึง แล้วพัฒนาชีวิต ความเป็นอยู่ และชุมชนให้อยู่กับปัญหาได้อย่างเป็นปกติชีวิตนั่นเอง

สำหรับการหล่อหลอมประสบการณ์จากคนรุ่นหนึ่งไปสู่คนอีกรุ่นหนึ่ง ตั้งแต่ครั้งปู่ย่าตา ทวดจนมาถึงปัจจุบันบรรพบุรุษก็ได้สอนสั่งให้ลูกหลานได้เรียนรู้ที่จะต้องเตรียมตัว เตรียมใจ และเตรียมพร้อมที่จะรองรับกับปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น ในชุมชนบางปรอง เกาะยม แควใหญ่ เกรียงไกร แล้วไล่เรียงไปจนถึงชุมชนบางพระหลวง บางเคียน ส่วนใหญ่ปู่ย่าตาทวดก็จะพาลูกหลานสร้างบ้าน บนแพไม้ไผ่หรือบนลูกบวบอีกหนึ่งหลัง พอน้ำมาก็จะขนข้าวของจากบ้านบนบกขึ้นมาไว้บนบ้านเรือน แพเพื่อแก้ไขปัญหาน้ำท่วมขัง พอน้ำลดก็จะขนข้าวของจากบ้านแพคืนกลับบ้านบนบก ส่วนบ้านแพก็จะผูกไว้ริมตลิ่งตามแนวแม่น้ำนานวันอนพักในช่วงหน้าแล้งร้อนๆ ก็จะย้ายจากบ้านบนบกมาอน บ้านแพให้ชุ่มเย็นอีกทางเลือกหนึ่ง แต่ก็มีหลายครอบครัวที่เบื่อการที่จะขนข้าวของไปกลับระหว่าง บ้านบนบกกับบ้านบนแพ สุดท้ายก็เลยตัดสินใจพักอาศัยถาวรบนแพเลยก็มีและส่วนหนึ่งก็ยังมี การลากแพไปผูกพักนอนในคิ่งน้ำต่างๆ เป็นการเปลี่ยนบรรยากาศได้ด้วย ขณะเดียวกันส่วนหนึ่งยังมีการ ลากแพไปผูกโยงกับแพอื่นๆ เพื่อรวมตัวกันเป็นตลาดย่านการค้าทางน้ำก็มี ซึ่งทั้งหมดนี้ถือ เป็นการวางแผนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคือทกภัยที่เป็นรูปธรรมของคนในพื้นที่ กลางน้ำและเป็นวิถีชีวิต ที่ยังหลงเหลือหลักฐานมาจนถึงปัจจุบัน

ในเรื่องของ ภูมิปัญญาท้องถิ่นและกระบวนการเรียนรู้ที่ชุมชน ที่ถูกสั่งสมมา อย่าง ยาวนาน จนกลายเป็นวิถีชีวิตหรือวิถีประจักษ์กลางเป็นการวางแผนในการเผชิญความเสี่ยงที่มีระบบ และเป็นกระบวนการที่ถูกถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่น ถือเป็นความเข้มแข็งของชุมชนที่มีการสานต่อภารกิจ แนวคิด อุดมการณ์ ความรู้ ความเข้าใจ การปรับตัว รวมถึงการยอมรับในความเป็นธรรมชาติและภัย จากธรรมชาติ ถือเป็นภูมิปัญญาที่ถูกสั่งสมและถ่ายทอดจากรุ่นต่อรุ่น และที่ผ่านมามีคนที่ปกหลัก หรือถิ่นฐานอยู่ในบริเวณนี้ก็สืบสานกันมาเช่นนี้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะท่วมหรือแล้งคนในชุมชน ในภาคพื้นนี้ก็ จะมีการเตรียมความพร้อมและ วางแผนที่จะ อยู่กับทุกปัญหา และส่วนหนึ่งก็ยังมี การประยุกต์ ใช้ จังหวะและโอกาสที่จะหา ประโยชน์ หรือสร้างอรรถประโยชน์ จากสถานการณ์ต่างๆ ของปัญหา เช่น น้ำมาก็จะเตรียมเครื่องมือจับปลาสร้างรายได้ เป็นต้น และที่สำคัญที่สุด ความเป็นเครือญาติในชุมชน ได้ส่งผลให้เกิดการวางแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาคือทกภัยเป็นไปด้วยความ เอื้ออาทร เอื้อเฟื้อ เผื่อแผ่และช่วยเหลือเอื้อกัน ทุกคนต่างยื่นมือไปอุดหนุนผู้ที่เดือดร้อนในชุมชนและหมู่บ้านให้ก้าวข้าม ผ่านพ้นวิกฤต มีน้อยมีมากก็แบ่งกันกิน อยู่กันด้วยความรักและสามัคคี ที่สำคัญคืออยู่ด้วยความ เคารพต่อธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำหรับปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้ส่วนหนึ่งก็เป็น เพราะคนขาดความเคารพในธรรมชาติ คนกล้าแก่งหรือเปลี่ยนแปลงธรรมชาติ และส่วนหนึ่งก็ เพราะสังคมและชุมชนมีความหลากหลายและซับซ้อนขึ้น มีคนจากพื้นที่อื่นแหล่งอื่นเข้ามาอยู่ใน ชุมชนและสังคมมากขึ้น และที่สำคัญคือเพราะความเจริญทำให้คนพื้นที่อื่นและคนในชุมชนรับเอา ประเพณี วัฒนธรรม หรือแนวความคิดจากพื้นที่อื่นเข้ามาประยุกต์ใช้ในสังคมมากขึ้น ทำให้ปัญหา หลายหลากที่เกิดขึ้นจากพิษผลของการไม่เข้าใจธรรมชาติ เปลี่ยนแปลงธรรมชาติ หรือรังแก ธรรมชาติจึงเกิดขึ้นติดตามมา เช่น การสร้างบ้านของคนรุ่นใหม่นิยมที่จะสร้างบ้านแบบยุโรป โดย หลงลิ้มบ้านแบบไทยๆ ที่ยกพื้นสูงแล้วมาสร้างเป็นบ้านชั้นเดียวในพื้นที่ที่มีน้ำท่วมขังอยู่เป็นประจำ ซึ่งจะต้องมีการถมพื้นดินให้สูงขึ้นเพื่อหนีน้ำท่วม ปัญหาที่ตามมาคือทำให้พื้นที่ที่อยู่ของน้ำหรือแก้มลิง

ในการรองรับน้ำเริ่มแคบลงและแคบลง และเมื่อถมกันมากขึ้นก็ยิ่งก่อให้เกิดการขัดขวางทิศทางการเดินของกระแสน้ำหลากหรือน้ำไหล ต้นไม้และกอไผ่ที่เคยมีมากก็มีกุดชุกตอเผาทำลายเพื่อให้เกิดความโล่งแจ้ง ทำให้ไม่มีกำแพงหรือกั้นชนธรรมชาติในการลดแรงหรือความเขี้ยวกรากของสายน้ำ ถือเป็นกรเยียบย่ำและซ้ำเติมธรรมชาติสุดท้ายธรรมชาติเลยลงโทษทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมหนักมากยิ่งขึ้นไป

## ๒) การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคู่ทกภัยด้านการรวมตัวหรือการจัดโครงสร้างในชุมชน (Organizing)

จากผลการศึกษาวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) ที่พบว่า การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคู่ทกภัย ด้าน การรวมตัวหรือการจัดโครงสร้างในชุมชน (Organizing) โดยภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด ( $\bar{X}=4.53$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า เป็นการรวมตัวกันของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคู่ทกภัยเป็นไปในลักษณะองค์กรทางจิตวิญญาณที่เกิดจากจิตสำนึกที่มีต่อถิ่นฐานบ้านเกิดอยู่ในระดับค่าเฉลี่ยที่สูงที่สุด ( $\bar{X}=4.62$ ) รองลงมาคือการรวมตัวกันของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคู่ทกภัยเป็นไปด้วยความเสียสละเพื่อชุมชนที่เขารักและผูกพัน ( $\bar{X}=4.62$ ) โดยจะมีการสืบสานกันรุ่นต่อรุ่นจากอาวุโสไปสู่รุ่นกลางและรุ่นใหม่ ( $\bar{X}=4.59$ ) และเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างคนกับคน คนกับธรรมชาติ และชุมชนกับชุมชน ข้างเคียง ( $\bar{X}=4.5$ ) ส่วนการรวมตัวกันของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคู่ทกภัยที่เป็นไปตามการขับเคลื่อนของทางภาครัฐ หรือเป็นไปในรูปแบบคณะกรรมการที่มีการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ หรือเป็นไปตามการขับเคลื่อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มตัวอย่างมองว่าการจัดตั้งองค์กรหรือคณะกรรมการที่เกิดขึ้นนั้นได้ผลหรือได้รับความร่วมมือ ความร่วมแรงร่วมใจ และความเสียสละน้อยกว่าการรวมตัวโดยธรรมชาติที่เป็นปกติวิสัยที่คนในชุมชนและพื้นที่กลางน้ำได้ร่วมกันดำเนินการสืบสานกันมาจนเกิดเป็นวิถีและวัฒนธรรม

ทั้งนี้จากผลสรุปวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากประเด็นต่างๆ ข้างต้น พบว่า ในด้านการรวมตัวหรือ การจัดโครงสร้างในชุมชน (Organizing) ทั้งในมิติการรวมตัวกันของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคู่ทกภัยเป็นไปในลักษณะองค์กรทางจิตวิญญาณที่เกิดจากจิตสำนึกที่มีต่อถิ่นฐานบ้านเกิดเป็นไปด้วยความเสียสละเพื่อชุมชนที่รักและผูกพัน ซึ่งตั้งอยู่บนฐาน ภูมิปัญญาท้องถิ่นและกระบวนการเรียนรู้ที่ชุมชนสั่งสมมา มีการสืบสานกันรุ่นต่อรุ่น จากอาวุโสไปสู่รุ่นกลางและรุ่นใหม่และเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างคนกับคน คนกับธรรมชาติ และชุมชนกับชุมชนข้างเคียง ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญต่างให้ข้อมูลว่าในการรวมตัวกันของคนในชุมชนเพื่อการ ป้องกันและแก้ไขปัญหาคู่ทกภัย ที่เกิดขึ้นในแต่ละปีหรือแต่ละครั้งนั้นส่วนใหญ่จะเป็นไปด้วยความเสียสละ และตั้งอยู่บนพื้นฐานของจิตอาสา จิตสาธารณะ ที่จะคิดหรือทำเพื่อชุมชนที่ตนเองรักและผูกพันมากกว่าที่จะเป็นไปตามการขับเคลื่อนของหน่วยงานภาครัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการรวมตัวกันนั้นจะเป็นการรวมตัวกันในลักษณะที่ไม่เป็นทางการที่มีลักษณะเป็นองค์กรแนวราบ มีความเสมอภาคเท่าเทียมและอาจจะมีผู้ที่มีความเหมาะสมทั้งอาจจะเป็นความอาวุโสหรือความเหมาะสมในมิติอื่นๆ ทั้งนี้เพราะเป็นเรื่องที่ เป็นไปในลักษณะองค์กรทางจิตวิญญาณที่เกิดจากจิตสำนึกที่มีต่อถิ่นฐานบ้านเกิด มากกว่าที่จะเป็นไปในรูปแบบคณะกรรมการที่มีการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการหรือเป็นไปตามลักษณะขององค์กรแนวดิ่งที่นิยมกันในระบบราชการ

การรวมตัวหรือ การจัดโครงสร้างในชุมชน (Organizing) ระดับชุมชนในพื้นที่กลางน้ำ เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยในรูปแบบคณะกรรมการ ส่วนใหญ่การรวมตัวกันจะเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชนด้วยตนเอง โดยจะมีการสานต่อภารกิจ แนวคิด อุดมการณ์ ความรู้ ความเข้าใจ การปรับตัว รวมถึงการยอมรับในความเป็นธรรมชาติและภัยจากธรรมชาติ ถือเป็นภูมิปัญญาในการผนึกกำลังร่างกาย แรงใจที่ถูกสั่งสมและถ่ายทอดจากรุ่นต่อรุ่น ทั้งนี้ ไม่ว่าจะท่วมหรือแล้งคนในชุมชน ในภาคพื้นนี้ ก็จะมีการ รวมตัวกันที่จะต่อสู้กับทุกปัญหา และส่วนหนึ่งก็ยังมี การประยุกต์ใช้จังหวะและโอกาสที่จะหา ประโยชน์หรือสร้างอรรถประโยชน์ จากสถานการณ์ ต่างๆ ของปัญหา

การรวมตัวหรือ การจัดโครงสร้าง ในชุมชนเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามหาภัยในพื้นที่กลางน้ำ ในห้วงเวลาที่ผ่านมาโดยบริบทและภูมิปัญญาชุมชนยังให้ความสำคัญและ ยึดลำดับอาวุโสและความสามารถหรือความถนัดในด้านนั้นๆ เป็นหลัก โดยคณะกรรมการชุมชนจะประชุมเพื่อทำข้อตกลงร่วมกันและระบุขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละคนแต่ละกลุ่ม ไว้อย่างชัดเจน ในขั้นแรกจะมีการจัดบุคคลเข้าประจำการหรือทำหน้าที่ตาม ลำดับผู้ที่มีอาวุโสมาเป็นผู้รับผิดชอบ หลักในขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้ผู้อาวุโสหน่อยหรือมีความรู้ ความสามารถพิเศษ ในงานนั้นๆ ได้มีโอกาสมีส่วนร่วมรับผิดชอบงาน ในแต่ละภารกิจ ทั้งนี้เพราะในชุมชนและ สังคมที่อยู่รวมกันเป็นกลุ่ม นั้น มักจะมีผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ที่แตกต่างกัน เมื่อมีการมาอยู่ร่วมกัน ด้วยความเสียสละเป็นที่ตั้ง ก็จะมีการยอมรับนับถือกันในเบื้องต้นเพื่อให้ภารกิจนั้นๆ ดำเนินไปสู่ความสำเร็จ

นอกจากนั้นการจัดการชุมชนในพื้นที่กลางน้ำยังมีรูปแบบ การรวมตัวหรือ การจัดโครงสร้างในชุมชน ในลักษณะของเครือข่าย โดยเฉพาะการเชื่อมประสานไปยังหมู่บ้านหรือ ชุมชนข้างเคียง ทั้งในรูปแบบการเชื่อมประสานในลักษณะของเครือข่ายหรือการบริหารจัดการและตั้งองค์การในเครือข่ายของการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผ่านกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบล หรือการจัดตั้งผ่านระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลประจำอยู่ทุกหมู่บ้านหรือตามเขตเลือกตั้ง เมื่อจะถึงฤดูน้ำหลากหรือน้ำท่วมคณะกรรมการเหล่านี้ก็จะมีการประชุม ปรึกษาหารือ และวิเคราะห์ถึงสถานการณ์ ความรุนแรงของปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น ก่อนที่จะประสานไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล หรือนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อขอรับการสนับสนุนอุปกรณ์ เครื่องมือ หรืองบประมาณที่จะมาสนับสนุนการดำเนินการ ขณะเดียวกันในขณะที่เกิดเหตุหรือประสบปัญหาน้ำท่วมก็จะมีการประสานงานเพื่อส่งมอบส่งสนับสนุนช่วยเหลือ ทั้งนี้ดื่มข้าวสารอาหารแห้ง ยารักษาโรค เต็นท์ที่พักพิงชั่วคราว และอื่นๆ อยู่ตลอดเวลา เมื่อน้ำแห้งหรือน้ำลดก็จะประสานสนับสนุนช่วยเหลือกันในการจัดการสภาวะแวดล้อมของชุมชนให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย ปลอดภัยจากโรคและแมลงที่จะมารบกวน รวมถึงสนับสนุนช่วยกันในการปรับปรุงและแก้ไขระบบสาธารณสุขปึกแผ่นขั้นพื้นฐานให้กับมาใช้การได้ตามปกติด้วย

### ๓) การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัยด้านการแบ่งงานกันทำ (Staffing)

จากผลการศึกษาวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) ที่พบว่าการจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัย ด้านการแบ่งงานกันทำ (Staffing) โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X}=๔.๔๙$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า มีการแบ่งงานกันทำของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัย ที่ถือเป็น ระบบการบ่มเพาะ ทางความคิดของคนในชุมชน อยู่ในระดับค่าเฉลี่ยที่สูงสุด ( $\bar{X}=๔.๖๓$ ) รองลงมาคือการแบ่งงานกันทำของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัยถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของคนในชุมชน ( $\bar{X}=๔.๕๓$ ) และการแบ่งงานกันทำของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัยถือเป็นหน้าที่ในการปกป้องประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกในชุมชน ( $\bar{X}=๔.๕๙$ ) ส่วนการแบ่งงานกันทำของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัยถือเป็นการแก้ไขปัญหาดังๆ ร่วมกัน หรือยึดถือเอาเสมอภาคและเท่าเทียมเป็นที่ตั้ง การขับเคลื่อนที่ตั้งอยู่บนความหลากหลายทางความคิด และการถือเป็นพันธะทางสังคมในการตอบแทนกัน ร่วมมือกัน กลุ่มตัวอย่างมองว่าเป็นการแบ่งงานกันทำเกิดขึ้นในลักษณะที่รองลงไป

ทั้งนี้จากผลสรุปวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากประเด็นต่างๆ ข้างต้น พบว่า ในด้านการแบ่งงานกันทำ (Staffing) ทั้งในมิติการแบ่งงานกันทำของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัยถือเป็น ระบบของการบ่มเพาะทางความคิด และเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของคนในชุมชน และเป็นความเสียสละของผู้มีจิตอาสา จิตสาธารณะในการทำหน้าที่เพื่อการปกป้อง ผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกในชุมชน ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญต่างให้ข้อมูลว่า ในการแบ่งงานกันทำของคนในชุมชน เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัย นั้นถือเป็นพันธะทางสังคมที่จะต้องมีความร่วมแรงร่วมใจกัน ร่วมไม้ร่วมมือกัน และเป็นการตอบแทนคุณซึ่งกันและกัน โดยผู้คนในชุมชนจะมี การแบ่งงานกันทำ ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน มีความเสียสละแบ่งปัน ไม่สะดวกที่จะสนับสนุนด้วยแรงกายก็จะสนับสนุนด้วยแรงใจ มีการจัดหาน้ำทำข้าวปลาอาหารไปสู้อกัน ถือเป็น การแบ่งเบาความเหน็ดเหนื่อย การร่วมแรงร่วมใจใน การแก้ไขปัญหาดังๆ ของชุมชนร่วมกัน

ในการแบ่งงานกันทำของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัย นั้นปัจจุบันยังมีการเปิดกว้างและเคารพในความหลากหลายทางความคิด แต่เมื่อมีการมาทำงานร่วมกันทุกคนก็จะระดมความคิดเห็นเพื่อนำมาพัฒนารูปแบบหรือกระบวนการที่บรรพบุรุษได้ส่งทอดต่อมา ทั้งนี้เนื่องจากสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และสภาพแวดล้อมในชุมชนหรือรอบชุมชนเกิดการเปลี่ยนแปลงไป การป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัยจึงมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น ฉะนั้นการเปิดรับฟังความคิดเห็นใหม่ๆ ก็จะมีส่วนสนับสนุนและเติมเต็มให้การบริหารจัดการชุมชนเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะ การป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัย นั้นถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของคนในชุมชน เป็นการยึดถือเอาเสมอภาคและเท่าเทียมที่จะเสียสละ ร่วมแรงร่วมใจและร่วมมือกันเป็นที่ตั้ง และถือเป็นระบบการบ่มเพาะทางความคิดของคนในชุมชน ที่ถูกส่งทอดมายังคนรุ่นหลังที่ทุกคนจะต้องช่วยเหลือเกื้อกูลกัน สามัคคีกัน เสียสละ ร่วมแรงร่วมใจกัน และถือเป็นกิจกรรมที่ทำให้คนในชุมชนได้หันมาพูดคุย แลกเปลี่ยนเรียนรู้ ร่วมทุกข์ร่วมสุขกันมากกว่าในภาวะปกติทั่วไป

#### ๔) การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษด้าน การตัดสินใจและสั่งการ (Directing)

จากผลการศึกษาวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) ที่พบว่าการจัดการชุมชนพื้นที่ กลางน้ำในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ ด้าน การตัดสินใจและ สั่งการ (Directing) โดย ภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X}=๔.๔๙$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า การตัดสินใจในการป้องกันและ แก้ไขปัญหามลพิษชุมชนยึดถือความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชน ตนเองอยู่ในระดับค่าเฉลี่ยที่มากที่สุดและสูงสุดในด้านนี้เพียงข้อเดียว ( $\bar{X}=๔.๖๑$ ) ส่วนในข้ออื่นๆ ใน ลำดับที่รองลงมาที่น่าสนใจ คือ การตัดสินใจในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของชุมชนถือเป็น ปรากฏการณ์ทางปฏิสัมพันธ์ของสมาชิกที่อาศัยอยู่ในชุมชน ( $\bar{X}=๔.๔๙$ ) การตัดสินใจในการป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษของชุมชนตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดในการพึ่งตนเองโดยเฉพาะในสถาบัน ครอบครัว ( $\bar{X}=๔.๔๖$ ) การตัดสินใจในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของชุมชนถือเป็นเรียนรู้ ตลอดชีวิตทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ( $\bar{X}=๔.๔๖$ ) เช่นกัน ส่วนการตัดสินใจในการป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษของชุมชนตั้งอยู่บนพื้นฐานในการใช้ทรัพยากรภายในชุมชนมาเป็นปัจจัย สนับสนุนหรือเกื้อหนุน การตัดสินใจในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของชุมชนตั้งอยู่บน ศักยภาพส่วนบุคคลที่จะมีส่วนสนับสนุนซึ่งกันและกัน และการตัดสินใจในการป้องกันและแก้ไข ปัญหามลพิษของชุมชนจะให้ความสำคัญและน้ำหนักที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของคนในชุมชน กลุ่ม ตัวอย่างกลับมองว่าเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นที่เป็นเหตุและปัจจัยในลักษณะที่รองลงไป

ทั้งนี้จากผลสรุปวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ( In-depth Interview) จาก ประเด็นต่างๆ ข้างต้น พบว่า ในด้านการตัดสินใจและสั่งการ (Directing) ทั้งในมิติการตัดสินใจในการ ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษชุมชนยึดถือความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อตอบสนองความต้องการของ ชุมชนเป็นปรากฏการณ์ทางปฏิสัมพันธ์ของสมาชิกที่อาศัยอยู่ในชุมชน และตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิด ในการพึ่งตนเองโดยเฉพาะในสถาบันครอบครัว นอกจากนี้ยังเป็นการตัดสินใจที่มาจาก การเรียนรู้ ตลอดชีวิตทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญต่างให้ข้อมูลว่า การสั่งการหรือ การ ตัดสินใจในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษชุมชน นั้น ทุกคนในชุมชนจะ ยึดถือและดำเนินการบน พื้นฐานของ ความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อตอบสนองความต้องการของ กันและกัน และในบางครั้งใน การตัดสินใจหรือจะสั่งการในเรื่องใดๆ ก็จะตั้งอยู่บนพื้นฐานของ เรียนรู้ตลอดชีวิต หรือในชีวิตของ บุคคลๆ นั้น ซึ่งอาจจะเกิดจากประสบการณ์หรือการถูกสอนสั่ง ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ จากครั้งบรรพบุรุษ และทุกครั้งที่เกิดปัญหามลพิษหรือปัญหาน้ำท่วมก็จะกลายเป็นปรากฏการณ์ ทางชุมชนหรือสังคมที่จะนำพาให้ผู้คนในชุมชนและสังคมหันมา มี ปฏิสัมพันธ์ต่อกัน เพื่อร่วมคิด ร่วม ตัดสินใจ ร่วมลงมือ และร่วมประเมินผลหรือประเมินสถานการณ์ ทั้งในมิติของการป้องกันและการ แก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นในเชิงหน้าหรือกำลังจะเกิดขึ้นในอนาคต

การตัดสินใจและ สั่งการ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของ คนใน ชุมชน นั้น พื้นฐานที่สำคัญก็คือการมีความคิดในการพึ่งตนเอง เป็นเบื้องต้น โดยเฉพาะในสถาบันครอบครัว ที่ทุก ครอบครัวจะต้องมีการเตรียมการหรือเตรียมความพร้อมในการรองรับกับความเสียหายหรือสถานการณ์ ที่เกิดขึ้น โดยแต่ละ ครอบครัว จะมีการเตรียมความพร้อมและมีแผนรองรับ อย่างเป็นระบบ และ

เป็นไปตามวงรอบของวิถีชีวิตของคนในพื้นที่กลางน้ำ ซึ่งในหนึ่งปีจะมีปัญหาในลักษณะเดียวกันนี้มาเยือนทุกปีหรือในทุก ๔ ปี หรือ ๑๐ ปี ทำให้เกิดการเรียนรู้ การเตรียมการ การวางแผน หรือการตัดสินใจที่เป็นไปตามแนววิถีชีวิตที่ถูกสั่งสมจากรุ่นสู่รุ่น ทำให้ใกล้ถึงหัวเวลายในฤดูน้ำหลากผู้คนในชุมชนก็จะมี การเตรียมความพร้อมโดยการคัดแยกและเก็บทรัพย์สินหรือข้าวของอย่างเป็นระบบเพื่อ ง่ายต่อการขนย้ายหรือการลำเลียงไปสู่ระบบการจัดเก็บในที่ปลอดภัย มีการเตรียมยานพาหนะเช่น เรือตะเข้ เรือพาย แพ หรือพาหนะที่คล้ายเรือเพื่อจะได้ใช้ในการสัญจรหรือเดินทาง รวมถึงมีการ วางแผนที่จะพลิกวิกฤตหรือปัญหาอุทกภัยหรือน้ำท่วมให้เป็นโอกาสโดยการเตรียมเครื่องมือในการ หาปลาหรือดักจับสัตว์น้ำมาทำอาหาร มาเป็นวัตถุดิบในการถนอมอาหารทั้งทำปลาร้า ปลาเกลือ ปลาแห้ง ปลากรอบ ปลารมควัน หรืออื่นๆ ซึ่งปีไหนโชคดีได้มากก็จะก่อให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจใน ระดับครัวเรือนที่จะนำไปสู่การจำหน่ายจ่ายแจกหรือการแลกเปลี่ยนเพื่อให้ได้มาซึ่งปัจจัย ๔ ด้าน อื่นๆ ซึ่งทั้งหมดทั้งหมดนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานการตัดสินใจโดยคนในชุมชนทั้งสิ้น

นอกจากนั้น การตัดสินใจและ สั่งการในการป้องกันและแก้ไขปัญหามหาภัยของชุมชน ยังให้ความสำคัญที่ตั่งอยู่บนพื้นฐานในการใช้ทรัพยากรภายในชุมชน หรือที่มีตามศักยภาพส่วนบุคคลในชุมชนนั้นๆ มาสนับสนุนช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ก่อนเป็นอันดับแรกและ เป็นปัจจัยสนับสนุน หรือเกื้อหนุน เป็นหลัก หากมีแนวโน้มที่จะเกิดปัญหาในชั้นวิกฤตก็จะมี การประสานไปยังองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอ หรือจังหวัดให้จัดหาหรือจัดซื้อสิ่งของที่จำเป็นมาสนับสนุนช่วยเหลือใน ชั้นต่อมาและใน การตัดสินใจในการป้องกันและแก้ไขปัญหามหาภัยของชุมชน นั้นส่วนใหญ่ จะให้ ให้ความสำคัญและน้ำหนักที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของคนในชุมชน ทั้งนี้เพราะเป็น กระบวนการเรียนรู้ที่ ชุมชนที่ถูกสั่งสมมาอย่างยาวนานจนกลายเป็นวิถีชีวิตหรือวิถีประชา ที่มีระบบและเป็นกระบวนการที่ ถูกถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่น ถือเป็นความเข้มแข็งของชุมชนที่มีการสานต่อภารกิจ แนวคิด อุดมการณ์ ความรู้ ความเข้าใจ การปรับตัว รวมถึงการยอมรับในความเป็นธรรมชาติและภัยจากธรรมชาติ ถือเป็นภูมิปัญญาที่ถูกสั่งสมและถ่ายทอดจากรุ่นต่อรุ่น ทั้งนี้ ไม่ว่าจะท่วมหรือแล้งคนในชุมชนก็ จะมีการ เตรียมความพร้อมและ วางแผนที่จะ ตัดสินใจดำเนินการอะไร ใดๆ เพื่อที่จะให้สามารถที่จะอยู่ ร่วมกับทุกปัญหาอย่างกลมกลืน และที่สำคัญที่สุดคือ ความเป็นเครือญาติในชุมชน ได้ส่งผลให้เกิดการ ตัดสินใจในการ ป้องกันและแก้ไขปัญหามหาภัยเป็นไปด้วยความ เอื้ออาทร เอื้อเฟื้อ เผื่อแผ่และ ช่วยเหลือเจือจุนกัน ทุกคนต่างมุ่งให้ความสนใจไปหาผู้ที่เดือดร้อนในชุมชนและหมู่บ้านเป็นอันดับ แรก และในทุกการตัดสินใจไม่ว่าจะก่อนเกิดปัญหา ระหว่างที่ประสบปัญหา หรือปัญหาคลี่คลายลง แล้ว ต่างก็มีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายสำคัญในการตัดสินใจก็คือการสนับสนุนช่วยเหลือกัน การ ยินยอมพร้อมใจกัน ร่วมแรงร่วมใจกันต่อสู้และฟันฝ่าในทุกอุปสรรคปัญหา เพื่อให้ทุกคน ทุก ครอบครัวในชุมชนและสังคมได้รับผลกระทบหรือได้รับความเสียหายน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้



### ๕) การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยด้านการกำกับดูแลและการติดตามประเมินผล(Controlling)

จากผลการศึกษาวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) ที่พบว่าการจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย ด้านการกำกับดูแลและการติดตามประเมินผล (Controlling) ซึ่งเป็นการติดตามและประเมินสถานการณ์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยของชุมชน โดยเฉพาะในช่วงก่อนที่จะประสบปัญหา ช่วงที่ประสบปัญหา และในช่วงการพัฒนาฟื้นฟูชุมชนหลังประสบอุทกภัย โดยภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด ( $\bar{X}=๔.๖๒$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า มีการติดตามและประเมินสถานการณ์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยของชุมชนที่มีการสร้างความร่วมมือและเครือข่ายร่วมกันในระดับตำบลและอำเภออยู่ในระดับค่าเฉลี่ยที่มากที่สุด ( $\bar{X}=๔.๖๖$ ) รองลงมา คือ การติดตามและประเมินสถานการณ์ก่อนเกิดเหตุน้ำท่วมหรืออุทกภัยโดยมีการติดตามตรวจสอบและสำรวจสภาพแวดล้อมชุมชน และในช่วงวิกฤตหรือขณะเกิดเหตุน้ำท่วมจะมีการติดตามตรวจสอบเพื่อส่งมอบการสนับสนุนช่วยเหลือในทุกๆ ด้านอยู่ในระดับค่าเฉลี่ยที่เท่ากัน ( $\bar{X}=๔.๖๕$ ) การติดตามและประเมินสถานการณ์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยของชุมชนหลังเกิดเหตุโดยมีการตรวจสอบและเร่งฟื้นฟูสภาพแวดล้อมชุมชนให้กลับมาดีดังเดิม ( $\bar{X}=๔.๖๓$ ) ซึ่งถือเป็นช่วงที่มีการระดมสรรพกำลังทั้งทางภาครัฐ ท้องถิ่น และคนในชุมชนสนับสนุนช่วยเหลือกัน แม้กระทั่งคนในพื้นที่อื่น ชุมชนอื่นที่ไม่ได้เดือดร้อนจากปัญหาข้างต้น ยังแสดงน้ำใจสนับสนุนช่วยเหลือให้กับชุมชนต่างๆ ที่ประสบปัญหาด้วย

ทั้งนี้จากผลสรุปวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากประเด็นต่างๆ ข้างต้น พบว่า ในด้านการกำกับดูแลและการติดตามประเมินผล (Controlling) ทั้งในมิติการติดตามและประเมินสถานการณ์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยของชุมชนที่มีการสร้างความร่วมมือและเครือข่ายร่วมกันในระดับตำบลและอำเภอ ทั้งก่อนเกิดเหตุน้ำท่วมหรืออุทกภัยโดยมีการติดตามตรวจสอบและสำรวจสภาพแวดล้อมชุมชน โดยในช่วงวิกฤตหรือขณะเกิดเหตุน้ำท่วมจะมีการติดตามตรวจสอบเพื่อส่งมอบการสนับสนุนช่วยเหลือในทุกๆ ด้าน และหลังเกิดเหตุ ก็จะมีการตรวจสอบและเร่งฟื้นฟูสภาพแวดล้อมชุมชนให้กลับมาดีดังเดิม ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญต่างให้ข้อมูลว่าการติดตามและประเมินสถานการณ์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยของชุมชน นั้นที่ผ่านมา มีการกำหนดพื้นที่เป้าหมาย อย่างชัดเจนเพื่อให้ การบริหารจัดการ หรือการคลี่คลายปัญหาบรรลุล่วงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายสูงสุด โดยเฉพาะในพื้นที่เสี่ยงซึ่งเป็น พื้นที่เป้าหมายหลัก ที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนและสังคม คณะกรรมการชุมชนหรือส่วนงานที่เกี่ยวข้องก็จะให้ความสนใจเป็นพิเศษ มีการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลในทุกชั่วโมงหรือนาทีต่อนาที

การกำกับดูแลและการติดตามประเมินสถานการณ์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยของชุมชน ทั้งก่อนเกิดเหตุ ขณะเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุ คณะกรรมการชุมชนหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายก็จะให้ความสนใจและ มีการดำเนินการ หรือขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่อง โดยก่อนที่จะเกิดเหตุ ก็จะมีการสำรวจสภาพแวดล้อมชุมชน โดยละเอียด มีการตรวจสอบอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ยานพาหนะ หรือสิ่งสนับสนุนช่วยเหลือในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยอย่างเต็มที่ ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อหาข้อมูลในการแจ้งเตือนภัย โดยเฉพาะ การจัดระบบ

ติดตามการรายงานข่าวพยากรณ์อากาศ พยากรณ์ระดับน้ำ หรือการคาดการณ์กำลังลม ปริมาณน้ำฝน และพื้นที่ที่คาดว่าจะเกิด ความเสียหาย ขณะเดียวกันก็จะมีการกำหนดจุดวัด ระดับน้ำของแม่น้ำ ลำคลองในพื้นที่ใน บริเวณ จุดเสี่ยงหรือ ที่คาดว่าจะเกิดน้ำท่วม ก่อนจุดอื่นๆ ในชุมชน พร้อมกับมีการ กระจายข่าวสารไปยังประชาชนในพื้นที่เพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยเป็นการล่วงหน้า พร้อมกันนั้นทางผู้นำท้องถิ่นทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายก็จะประสานงานไปยังกองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด อำเภอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการป้องกันและแก้ไข ปัญหาอุทกภัย

ในขณะที่เกิดเหตุ ก็จะมีการส่งมอบความช่วยเหลือไปยังประชาชนหรือครัวเรือนที่ประสบปัญหาหรือได้รับความเสียหาย โดย สนับสนุนช่วยเหลือในทุกๆ ด้าน ทั้งเรื่องอุปโภคบริโภค ข้าวสารอาหารแห้ง น้ำดื่ม ที่พักพิง ยารักษาโรค และ ให้การบำบัดรักษาผู้บาดเจ็บ หรือผู้ป่วยโดยเจ้าหน้าที่สาธารณสุขจากโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลหรือโรงพยาบาลชุมชนประจำอำเภอ เพื่อรักษาชีวิตผู้ได้รับบาดเจ็บในระยะแรกอย่างทันทั่วทั้ง รวมทั้งคณะจิตแพทย์หรือนักจิตวิทยาผู้เชี่ยวชาญที่จะเข้ามาสนับสนุนช่วยเหลือในการลดทอนปัญหาความซึมเศร้าและความเครียดและอื่นๆ พร้อมกันนั้นก็จะมี การเคลื่อนย้ายทรัพย์สินของประชาชนและของทางราชการไปไว้ในที่ปลอดภัย โดยใช้กำลังแรงงานแรงใจของคนในชุมชนและ อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในพื้นที่ และเร่งจัดส่งเครื่องอุปโภคบริโภค น้ำดื่ม หรือสิ่งของจำเป็นต่อการดำรงชีพเข้าไปช่วยเหลือประชาชน ในพื้นที่ประสบภัยโดยเร่งด่วน ในกรณีที่เกิดเหตุความเสียหายของประชาชนและสังคมก็จะมี การประสานงานเพื่อขอรับการสนับสนุนไปยัง หน่วยงานราชการและภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง เป็นต้นว่า องค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตำรวจ ทหาร หรืออื่นๆ เข้ามาสนับสนุนช่วยเหลือ โดยเฉพาะการ จัดระบบการรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในชุมชนที่ประสบภัย

ในส่วนของการติดตามและประเมินสถานการณ์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยของชุมชนหลังเกิดเหตุ การณ์น้ำท่วม ก็ จะมีการตรวจสอบ และสำรวจความเสียหายทุกด้านอย่างละเอียด ทั้งด้านชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและสิ่งสาธารณะประโยชน์ เพื่อประโยชน์ในการช่วยเหลือและเร่งฟื้นฟูสภาพแวดล้อมชุมชน ทรัพย์สินสาธารณะประโยชน์ ถนนหนทาง ตลอดจนทั้งบ้านเรือนประชาชน เพื่อให้กลับคืนสู่สภาพปกติมากที่สุด มี การซ่อมแซมส่วนที่เสียหายโดยพิจารณาเห็นว่าเป็นสิ่งที่สามารถซ่อมแซมได้ก็จะดำเนินการโดยเร็วเพื่อให้สามารถใช้งานได้ตามปกติ ในกรณีที่ไม่สามารถซ่อมแซมได้ ก็จะมีการรื้อถอนออกไปเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น ทั้งนี้นอกจากประชาชนในชุมชนหรือหมู่บ้านจะร่วมแรงร่วมใจกันฟื้นฟูชุมชนอันเป็นที่รักของตนแล้ว ส่วนหนึ่งทางองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องก็จะเข้ามาสนับสนุนช่วยเหลือและเยียวยา รวมทั้งเป็นส่วนหนึ่งในการสนับสนุนช่วยเหลือเครื่องจักรกลหนักเข้ามาปรับปรุงและพัฒนาในเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน การขุดลอกคูคลอง ระบบการระบายน้ำ คันคลองประครองน้ำ หรือบางส่วนก็มีการจัดทำหรือจัดสร้างสันเขื่อนหรือแนวเขตป้องกันน้ำท่วมในเขตชุมชน ทั้งนี้เพื่อให้ชุมชนได้รับความเสียหายจากอุทกภัยในครั้งต่อไปน้อยที่สุด ขณะเดียวกันจากประสบการณ์ที่เลวร้ายจากปัญหาอุทกภัยในครั้งที่ผ่านมา ยังเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ประชาชนและชุมชน มีแนวคิดแผนงาน

แผนปฏิบัติการ และก่อเกิดเครือข่ายที่จะ สร้างความร่วมมือร่วม แรงร่วมใจ กันทั้งในระดับตำบลและ อำเภอในการป้องกัน การเตือนภัย การสนับสนุนช่วยเหลือ การเยียวยาหรือฟื้นฟูหากจะเกิดปัญหา อุทกภัยขึ้นในครั้งต่อไป

#### ๔.๓ การจัดการชุมชนเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ

จากการศึกษาข้อมูลและข้อเท็จจริงเชิงพื้นที่ในการจัดการชุมชน รวมถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่กลางน้ำ (Case Study) โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ราบลุ่มต้นแม่น้ำเจ้าพระยา (ชุมชนเกาะยม-บางปรอง) ชุมชนริมฝั่งแม่น้ำปิง (ชุมชนวัดคลองคราง-บึงเสนาท) ชุมชนริมฝั่งแม่น้ำยม (ชุมชนบางพระหลวง-บางเคียน) และชุมชนริมฝั่งแม่น้ำน่าน (ชุมชนเกรียงไกร-แควใหญ่) ก่อนที่จะมีการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) ที่เป็นแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการใน การจัดการชุมชนที่นำมาซึ่งการ กำหนดแนวความคิดอย่างเป็นระบบในด้าน การวางแผน การจัดโครงสร้าง การจัดคนทำงาน การตัดสินใจและสั่งการ และการติดตามประเมินผล เพื่อการบริหารจัดการชุมชนที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมหรือปัญหามลพิษในชุมชน แล้วนำไปสู่การจัดเก็บรวบรวมข้อมูลโดย การวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) เพื่อหาค่าเฉลี่ยถึงรูปแบบหรือแนวทางใน การบริหารจัดการชุมชนเพื่อ การป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมหรือมลพิษบนพื้นฐานแห่งภูมิปัญญาท้องถิ่น จากนั้น ได้นำข้อมูลที่ได้ไปสู่การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เพื่อให้ได้กรอบแนวความคิดกว้างๆ ให้เห็นถึงจุดแข็ง จุดอ่อน อุปสรรค และโอกาส และนำไปสู่การวิเคราะห์เพื่อก่อให้เกิดกรอบแนวคิดที่จะนำไปพัฒนาเป็นแบบจำลองเชิงกลยุทธ์ใน การจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ ในเวทีการสนทนากลุ่ม เฉพาะ (Focus Group Discussion) จากผู้เชี่ยวชาญจำนวน ๙ คน ดังแสดงในตารางที่ ๔.๘ ดังนี้

ตารางที่ ๔.๘ ผลการวิเคราะห์การจัดการชุมชนในพื้นที่กลางน้ำ

กรอบการวิเคราะห์	ข้อเท็จจริง
จุดแข็ง	<ol style="list-style-type: none"> <li>๑. มีวิถีชีวิตที่สอดคล้องกับวิถีธรรมชาติ</li> <li>๒. ป้องกันและแก้ไขโดยวิถีทางตามธรรมชาติ</li> <li>๓. สืบสานและสืบทอด ความคิดและความเชื่อจากรุ่นสู่รุ่น</li> <li>๔. สามารถอยู่ร่วมกับปัญหามลพิษอย่างปกติ</li> <li>๕. ภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นการสังสรรค์ความรู้ในการเผชิญความเสี่ยง</li> <li>๖. สามารถพลิกวิกฤติให้เป็นโอกาส</li> <li>๗. สามารถใช้ประโยชน์จากสถานการณ์ของปัญหา</li> <li>๘. ความเป็นเครือญาติคือพลังทางสังคม</li> <li>๙. เป็นองค์การทางจิตวิญญาณที่เกิดจากจิตสำนึกที่มีต่อถิ่นฐานบ้านเกิด</li> </ol>

กรอบการวิเคราะห์	ข้อเท็จจริง
จุดอ่อน	๑. วิธีทางและนโยบายของรัฐคือจุดเปลี่ยน ๒. เมื่อรัฐหรือหน่วยงานรัฐนำ ประชาชนจะชะลอ ๓. การรวมตัวในรูปองค์การที่เป็นทางการมักจะไม่มียั่งยืน ๔. การตัดสินใจในการป้องกันและแก้ไขปัญหาของรัฐมักจะล่าช้าเพราะติดระเบียบ ๕. การพัฒนาจากโครงการภาครัฐส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อวิถีแวดล้อม
อุปสรรค	๑. การบริหารจัดการของรัฐมุ่ง เป้าหมายทาง สถิติ (ตัวเลขที่ดำเนินการมากกว่าคุณค่าที่เกิดขึ้น) ๒. การบริหารจัดการของรัฐไม่ค่อยจะต่อเนื่อง เพราะภัยธรรมชาติมีท่วมมีแล้งสลับกัน ๓. การบริหารจัดการของรัฐเกิดจากความรีบเร่ง จึงไม่สัมพันธ์สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ๔. นโยบายของรัฐเปลี่ยนแปลงบ่อยและไม่ค่อยมีเสถียรภาพ ๕. การสร้างความร่วมมือและเครือข่ายร่วมกันยังเป็นเรื่องที่ทำหาย
โอกาส	๑. สร้างทัศนคติใหม่ให้อุทกภัยคือความรับผิดชอบร่วมกันของชุมชน ๒. ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตเพื่อการแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืน ๓. สร้างปฏิสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชนเพื่อให้เกิดพลังในการขับเคลื่อน ๔. หน่วยงานรัฐต้องถอยและคอยเป็นหน่วยสนับสนุนประชาชน ๕. นโยบายและกรอบความคิดในการจัดการปัญหาควรมาจากระดับล่างสู่ระดับบน

จากการศึกษาวิเคราะห์บริบทแห่งปัญหาผ่านข้อมูลข้อเท็จจริงที่มาจากการศึกษาวิจัยทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพที่เป็นฐานข้อมูลที่เป็นจุดแข็ง จุดอ่อน อุปสรรค และโอกาส ซึ่งสามารถสรุปวิเคราะห์ออกมาในรูปของการพัฒนาเพื่อเป็นกรอบความคิดเชิงกลยุทธ์ที่จะนำไปสู่การบริหารจัดการชุมชนเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยในพื้นที่กลางน้ำที่เป็นรูปธรรม ในรูปแบบของโครงการ กิจกรรม หรือแนวปฏิบัติที่จะสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในชุมชนและสังคมนั้น สิ่งที่ค้นพบก็คือการคงไว้ซึ่งความเป็นอัตลักษณ์ของชุมชนที่เรียกว่าภราดรภาพหรือความเป็นพี่น้อง และตั้งอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือพหุวัฒนธรรมที่ดีต่อกัน กล่าวคือ มีความเมตตาเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ พร้อมทั้งจะเสียสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม มีความกรุณาที่เปี่ยมด้วยจิตอาสา จิตสาธารณะช่วยเหลือเกื้อกูล ผ่อนหนักเป็นเบาช่วยกัน ความมีมุทิตาที่ยินดีกับผู้ที่บ้านเรือนยังไม่ถูกน้ำท่วม ขณะเดียวกันผู้ที่บ้านเรือนไม่ถูกท่วมก็ยินดีที่เห็นผู้ที่ถูกท่วมได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือทั้งจากชุมชนและจากภาครัฐ พร้อมกันนั้นยังตั้งอยู่บนพื้นฐานของควมมีอุเบกขาธรรม คือ สามารถยอมรับกับปัญหาวิกฤตได้โดยเป็นทุกข์ร้อนน้อยที่สุด ขณะเดียวกันก็ปรับประยุกต์วิถีชีวิตให้สอดคล้องกับสถานการณ์โดยการปรับเปลี่ยนวิกฤตให้เป็นโอกาส เมื่อน้ำมาปลาก็มาฉะนั้นก็จะมีการเตรียมเครื่องมือดักจับสัตว์น้ำเพื่อนำมาสู่การจัดเก็บเป็นคลังอาหารและเป็นรายได้เสริม ทั้งปลาสาม ปลาจ่อม

ปลาร้า ปลากรอบ ปลาแห้ง เป็นต้น ทั้งนี้การจัดการเชิงกลยุทธ์ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของอัตลักษณ์แห่งชุมชนในพื้นที่กลองน้ำนั้น คณะผู้วิจัยขอสรุปวิเคราะห์เพื่อให้เห็นประเด็นเชิงกลยุทธ์ที่จะนำไปสู่การพัฒนาเป็นนโยบาย โครงการ กิจกรรม ใน การสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) จากผู้เชี่ยวชาญ ดังรายละเอียดในตารางที่ ๔.๙ ดังนี้

ตารางที่ ๔.๙ การวิเคราะห์การจัดการชุมชนในพื้นที่กลองน้ำเชิงกลยุทธ์

SWOT MATRIX	Strengths	Weaknesses
Opportunities	<p><b>SO Strategies (ทำทันที)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>สนับสนุน ส่งเสริม ให้เกิด การเรียนรู้ ตลอดชีวิตเพื่อ การป้องกันและแก้ไข โดยวิถีทางตามธรรมชาติ</li> <li>สนับสนุน ส่งเสริม ให้เกิดการ สืบสาน และสืบทอดความคิด ความเชื่อจากรุ่นสู่รุ่นเพื่อการแก้ไขปัญหายั่งยืน</li> <li>สนับสนุน ส่งเสริม ให้เกิดการอนุรักษ์ ภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อเป็น ภูมิคุ้มกัน ในการเผชิญกับปัญหา</li> <li>สนับสนุน ส่งเสริม ให้เกิดพลังในการขับเคลื่อน ชุมชนและ พลิกวิกฤติให้เป็นโอกาส</li> <li>สนับสนุน ส่งเสริม ให้เกิดการ พัฒนา องค์การทางจิตวิญญาณที่เกิดจาก ความเป็นเครือญาติ เพื่อจิตสำนึกที่มี ต่อถิ่นฐานบ้านเกิด</li> </ol>	<p><b>WO Strategies (เติมเต็ม)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>ริเริ่มในการ สร้าง กรอบความคิด ใหม่ให้ทุกทกภัยคือความรับผิดชอบ ร่วมกันของชุมชนและภาครัฐ</li> <li>ริเริ่มให้รัฐสนับสนุนและ ส่งเสริม การเรียนรู้ตลอดชีวิตเพื่อการแก้ไข ปัญหาที่ยั่งยืน</li> <li>ควรริเริ่มให้รัฐสนับสนุน สมาชิกใน ชุมชนทำงานร่วมกันเพื่อให้เกิดพลัง ในการขับเคลื่อน</li> <li>ควรริเริ่มให้ หน่วยงานรัฐต้อง ปรับ ลดระเบียบและขั้นตอนเพื่อให้ภาค ประชาชนสามารถขับเคลื่อนได้ง่าย ขึ้น</li> <li>ควรริเริ่มในการเปิดรับแนวนโยบาย และกรอบความคิดมาจากกระต๊อบ ล่างหรือประชาชนมากขึ้น</li> </ol>
Threats	<p><b>ST Strategies (ริเริ่ม)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>สร้างรูปแบบ การบริหารจัดการของ รัฐแนวใหม่ควร มุ่งเป้าหมายทาง คุณค่ามากกว่าตัวเลขสถิติ</li> <li>สร้างรูปแบบ การบริหารจัดการของ รัฐจะต้อง สอดคล้องกับวิถีธรรมชาติ และวิถีของชุมชน</li> </ol>	<p><b>WT Strategies (ทบทวน)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>ทบทวน นโยบายของรัฐ เพื่อให้เกิด ความสอดคล้องกับบริบททาง ปัญหา</li> <li>ทบทวนที่จะให้หน่วยงานของ รัฐ เป็นหน่วยงานนำ และควรส่งเสริมให้ ประชาชนมีส่วนร่วมมากกว่าที่เป็นอยู่</li> </ol>

SWOT MATRIX	Strengths	Weaknesses
	๓. สร้างรูปแบบ การบริหารจัดการของ รัฐต้องเกิดจาก การสืบสานและสืบทอด อย่างต่อเนื่อง ๔. สร้างเสถียรภาพนโยบายของรัฐ ให้ ตั้งอยู่บนฐานแห่งภูมิปัญญาท้องถิ่น ๕. สร้างความร่วมมือและเครือข่าย ใน การจัดการปัญหาของชุมชนบนฐาน ของความเป็นเครือญาติ	๓. ทบทวน การ บริหารจัดการใน รูปแบบองค์การที่เป็นทางการ หรือ องค์การแนวตั้ง ให้เป็นองค์การ แนวราบมากขึ้น ๔. ทบทวนระเบียบและขั้นตอนในการ บริหารจัดการภาค รัฐเพื่อให้ทันต่อ สภาพปัญหาและสถานการณ์ ๕. ทบทวนโครงการพัฒนาจากภาครัฐ ให้สัมพันธ์และสอดคล้องกับ วิถี แวกท้องถิ่นของชุมชน

จากการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) จากผู้เชี่ยวชาญจำนวน ๙ คน เพื่อหาข้อสรุปในการบริหารจัดการชุมชนเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหายุทธภัย พบว่า หลายฝ่ายมองว่าปัญหายุทธภัยในพื้นที่จังหวัดนครสวรรค์นั้นส่วนใหญ่ถือเป็น ภาวะวิกฤติ (Crisis) ที่เกิดขึ้น บางครั้งก็เป็นไป อย่างที่คาดคิด หรือในบางครั้งก็ ไม่คาดคิดว่าจะเกิดก็กลับเกิดขึ้น ขณะเดียวกัน บางครั้งก็มีการประเมินกันไว้ว่าจะไม่ความรุนแรง แต่ในความเป็นจริงกลับมีความรุนแรงหรือท่วมขังอย่างยาวนาน ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อทุกสาขาวิชาชีพในชุมชนนั้นๆ เพราะเมื่อชุมชนเกิดวิกฤติการณ์ จากปัญหายุทธภัยเกิด ขึ้น วิกฤติการณ์นั้นก็จะเกิดผลกระทบต่อ ชุมชน ฉะนั้นในการป้องกันและแก้ไขชุมชน นั้นจะต้องดำเนินการบริหารภาวะวิกฤติ (Crisis Management) ที่เกิดขึ้นให้ได้โดยเร็ว และการจัดการโดยอาศัยวิธีการต่างๆ เพื่อคลี่คลายเหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้นให้เข้าสู่ภาวะปกติ รวมถึงการปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัย บรรเทาภัยและการฟื้นฟูอื่นๆ หลังเกิดวิกฤติด้วย

ในการบริหาร จัดการ ภาวะวิกฤติ จากปัญหายุทธภัยนั้น สิ่งที่ชุมชนจะต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนควบคู่กันไปด้วยก็คือการเร่งกระจายข่าวสารให้ประชาชนในชุมชนให้ได้รับทราบโดยเร็ว ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการในภาวะวิกฤติที่ จะมีผลต่อความน่าเชื่อถือศรัทธาของ ชุมชน ทั้งนี้จะต้องมีการบูรณาการ หลักการบริหารภาวะวิกฤติที่มีประสิทธิภาพ และที่ผ่านมาก็ ได้รับการยอมรับในนานาอารยประเทศว่ามีการประยุกต์ใช้แล้วเกิดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล คือ หลัก 2P2R ซึ่งประกอบด้วยหลักการเตรียมพร้อม (Preparation) หลักการป้องกัน (Prevention) หลักการจัดการหรือตอบสนองต่อภัย (Response) และหลักการฟื้นฟู (Recovery) โดยทั่วไปมองว่า หลัก 2P คือ การดำเนินการก่อนเกิดวิกฤติ ส่วนหลัก 2R คือเครื่องมือในการขับเคลื่อนในระหว่างการเกิดภาวะวิกฤติและภายหลังการเกิดวิกฤติ ดังนี้

การเตรียมพร้อม (Preparation) ในการเผชิญกับภาวะวิกฤติจากปัญหายุทธภัย ผู้นำชุมชนจะต้องมีเชื่อ ว่าภาวะวิกฤติจากปัญหายุทธภัยนั้น สามารถเกิดขึ้นได้ ทุกเมื่อในช่วงฤดูฝน โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดนครสวรรค์ซึ่งมีสภาพภูมิประเทศเป็นแอ่งกระทะในช่วงกึ่งกลางของจังหวัด และเป็นศูนย์รวมของแม่น้ำ ๔ สายสำคัญที่ไหลมาบรรจบกัน (ปิง วัง ยม น่าน) มาประสานเป็นแม่น้ำ

เจ้าพระยา เช่นในกรณีน้ำท่วมใหญ่ในปี ๒๕๕๔ ที่มีการท่วมขังนานนับ ๓ เดือน ดังนั้นจึงต้องมีการเตรียมความพร้อมในการบริหาร จัดการภาวะวิกฤติ ด้วยการวางแผน หรือกลยุทธ์ไว้ล่วงหน้าและเมื่อเกิดเหตุการณ์ระดับขั้นก็สามารถที่จะนำมาประยุกต์ ใช้ได้ทันทีเมื่อเกิด ภาวะวิกฤติ ไม่ว่าจะเป็น การเตรียมปัจจัยในการทำงาน 4Ms ได้แก่ บุคลากร (Man) งบประมาณ (Money) เครื่องมืออุปกรณ์ อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะในการขนย้าย (Material) และระบบหรือกลไกในการบริหารจัดการ (Management) ทั้งการกำหนดหน้าที่ การกำหนดกระบวนการและ ขั้นตอนในการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดความชัดเจน เข้าใจที่ตรงกัน และขับเคลื่อนดำเนินการให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

เมื่อเตรียมความพร้อมเสร็จแล้ว ขั้นตอนต่อไป จะต้องสร้างระบบหรือแนวทางในการป้องกัน (Prevention) ล่วงหน้า ทั้งนี้เพื่อกำจัดจุดอ่อน เพิ่มจุดแข็ง อุดรูรั่ว หรืออุปสรรคปัญหาในทุกวิถีทางที่อาจจะเกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการป้องกันและแก้ไขภาวะวิกฤติจากปัญหาอุทกภัยให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ ขณะเดียวกันควรที่จะมี การคาดการณ์ล่วงหน้าทั้งระดับเลวร้ายที่สุด (Worst case scenario) จนถึงเบาบางที่สุด ต่อสภาพปัญหาหรือภาวะวิกฤติต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นด้วย จากนั้น ผู้นำชุมชนหรือหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรที่จะมีการกำหนดให้เกิด กระบวนการ ชักซ้อมหรือเตรียมการใน ทุกระดับ ทั้งการ ชักซ้อมที่เกิดขึ้นแบบประชุมชี้แจง หรือวางแผนบนโต๊ะ (Tabel Top Exercise) การชักซ้อมที่เกิดขึ้นโดยการกำหนดหน้าที่ (Functional Exercise) หรือแยกกลุ่ม กระจายกลุ่มกันไปชักซ้อมย่อยเป็นจุดๆ หรือบางครั้งอาจจะมีเวลาหรือโอกาสเอื้ออำนวยก็ควรที่จะมีการ ชักซ้อมแบบเต็มรูปแบบ (Full Scale Exercise) หรือการชักซ้อมใหญ่เสมือนจริง ทั้งนี้ในขั้นตอนการ ชักซ้อมหรือการเตรียมความพร้อม ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาวิกฤติในลักษณะนี้ ถือเป็นสิ่งที่ผู้นำชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะ ต้องกระทำให้เกิดขึ้นมากที่สุด เพื่อสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นในชุมชน โดยทุกคนใน ชุมชนจะได้ ทราบแนวคิด ทิศทางของ ชุมชน หรือข่าวคราว ความเคลื่อนไหวของชุมชนอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งยังเป็นการกระตุ้นให้ชุมชนเกิดการติดตามข้อมูลข่าวสารความเคลื่อนไหวของปัญหาภาวะวิกฤติอย่างใกล้ชิด ขณะเดียวกัน ผู้นำชุมชนหรือคณะกรรมการชุมชน ทุกคนในชุมชนจะต้องเป็นแกนนำในการสร้างความเข้าใจ ที่ดีให้เกิดขึ้น กับคนในชุมชนหรือภาคีเครือข่าย ตลอดจนหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อที่จะได้ร่วมมือกันป้องกันและแก้ไขอย่างเต็มศักยภาพ เมื่อเกิดภาวะวิกฤติ

เมื่อชุมชนเตรียมความพร้อมและป้องกันแล้ว แต่ยังคงเกิดภาวะวิกฤติ จากปัญหาอุทกภัยเกิดขึ้นอีก ผู้นำชุมชนหรือผู้รับผิดชอบ จะต้องรีบดำเนินการจัดการหรือตอบสนอง (Response) ต่อการแก้ไขปัญหอย่างรวดเร็ว ซึ่งการตอบสนองหรือ การรับมือกับภาวะวิกฤติจากปัญหาอุทก ภัย โดยจะต้องดำเนินการยึดหลัก การเร่ง ระวัง การกำกับ ควบคุม และ เร่งขจัดปัญหาที่เกิดขึ้น อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเสียหายหรือสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินให้น้อยที่สุด นอกจากนี้ควรที่จะมี การทำงานเชิงรุกในขณะที่เกิดภาวะวิกฤติ กล่าวคือ จะต้องทำงานด้วยความรวดเร็ว มีความต่อเนื่อง และมีการปรับกลยุทธ์ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง สุดท้ายเมื่อวิกฤติการณ์ผ่านไป ชุมชนและส่วนงานที่เกี่ยวข้องรวมถึงประชาชนจะต้องร่วมด้วยช่วยกัน ทำการฟื้นฟู (Recovery) หลังเกิดภาวะวิกฤติ จากปัญหาอุทกภัย และ จะต้องทำการชี้แจง สิทธิในการช่วยเหลือฟื้นฟูให้ผู้ได้รับผลกระทบทราบ พร้อมยอมรับถึงข้อผิดพลาด บางประการหรือบางจุด ที่ไม่สามารถที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทันทั่วทั้งที่ ขณะเดียวกันก็จะต้องมีการทบทวนอุปสรรคปัญหาเพื่อการสร้างแนวทางหรือรูปแบบ

ในการป้องกันและแก้ไข ทั้งนี้เพื่อที่ จะไม่ยอมให้เกิดปรากฏการณ์แบบเดียว กันนี้เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำ อีก ในอนาคต ดังแสดงกรอบความคิดใน แบบจำลองเชิงกลยุทธ์ใน การจัดการชุมชน กับการป้องกันและ แก้ไขปัญหาอุทกภัย ตามตาราง ๔.๑๐ ดังนี้

ตารางที่ ๔.๑๐ แบบจำลองเชิงกลยุทธ์ใน การจัดการชุมชน กับการป้องกันและแก้ไข ปัญหาอุทกภัย

สถานการณ์	ระบบการบริหารจัดการ	การจัดการเชิงกลยุทธ์
ก่อนเกิดเหตุ 2P Preparation และ Prevention	การวางแผน (Planning)	<ol style="list-style-type: none"> <li>๑. ขับเคลื่อนนโยบายของรัฐเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับบริบททางปัญหา</li> <li>๒. ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันปัญหาอุทกภัย</li> <li>๓. จัดวางรูปแบบการบริหารจัดการในชุมชนให้เป็นรูปแบบองค์การแนวราบ</li> <li>๔. ลดระดับและขั้นตอนในทางภาครัฐเพื่อให้เกิดสอดคล้องกับปัญหา</li> <li>๕. มุ่งพัฒนาโครงการที่สัมพันธ์และสอดคล้องกับวิถีแวดล้อมของชุมชน</li> </ol>
	หน่วยงานหรือองค์กรที่รับผิดชอบ (Organizing)	ชุมชน / ผู้นำชุมชน / ประชาชน / องค์กรภาคประชาชน / อบท. / หน่วยงานภาครัฐ
	การกำหนดภารกิจ หน้าที่ (Staffing)	<ol style="list-style-type: none"> <li>๑. สนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิตตามวิถีทางตามธรรมชาติเพื่อการอยู่ร่วมกับธรรมชาติ</li> <li>๒. สนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการสืบสานและสืบทอดความคิดความเชื่อ จากรุ่นสู่รุ่นเพื่อการแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืน</li> <li>๓. สนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อเป็นภูมิคุ้มกันในการเผชิญกับปัญหา</li> <li>๔. สนับสนุนส่งเสริมให้เกิดพลังในการขับเคลื่อนชุมชนและพัฒนารูปแบบหรือแนวทางในการพลิกวิกฤติให้เป็นโอกาส</li> <li>๕. สนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาองค์การทางจิตวิญญาณที่เกิดจากจิตสำนึกที่มีต่อถิ่นฐานบ้านเกิด</li> </ol>
	การตัดสินใจหรือสั่งการ (Directing)	ผู้นำชุมชน / ผู้นำท้องที่ / ผู้นำท้องถิ่น / ประชาชน / ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ



สถานการณ์	ระบบการบริหารจัดการ	การจัดการเชิงกลยุทธ์
	การติดตามประเมินผล (Controlling)	การติดตาม / การสอบถาม / การสังเกต / การสังเกตแบบมีส่วนร่วม / แบบประเมินผล / แบบสอบถาม / การร่วมลงประชามติ
ระหว่างเกิดเหตุจะต้องตอบสนอง (Response)	การวางแผน (Planning)	<ol style="list-style-type: none"> <li>๑. อุทกภัยคือความรับผิดชอบร่วมกัน</li> <li>๒. อุทกภัยคือการเรียนรู้ตลอดชีวิต</li> <li>๓. สมาชิกในชุมชนคือพลังในการขับเคลื่อนแก้ไขปัญหา</li> <li>๔. หน่วยงานรัฐต้องปรับระเบียบและขั้นตอนเพื่อให้ขับเคลื่อนได้ง่ายขึ้น</li> <li>๕. หน่วยงานรัฐต้องทุ่มสรรพกำลังอย่างเต็มที่เพื่อการกอบกู้วิกฤตแห่งปัญหา</li> </ol>
	หน่วยงานหรือองค์กรที่รับผิดชอบ (Organizing)	ประชาชน / ผู้มีส่วนได้เสีย / ผู้นำชุมชน / ผู้นำท้องที่ / ผู้นำท้องถิ่น / ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ
	การกำหนดภารกิจหน้า (Staffing)	<ol style="list-style-type: none"> <li>๑. จัดตั้งศูนย์บัญชาการหรือศูนย์อำนวยการแก้ไขปัญหาฉุกเฉินชุมชน</li> <li>๒. ประชาสัมพันธ์ข้อมูลแก่ประชาชนในพื้นที่เพื่อให้พร้อมรับกับภาวะวิกฤต</li> <li>๓. จัดเตรียมความพร้อมเครื่องมืออุปกรณ์เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่</li> <li>๔. ประสานงานกับทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการสนับสนุนช่วยเหลือ</li> <li>๕. เร่งชุดลอกลำคลองและเพิ่มช่องทางในการระบายน้ำออกจากชุมชน</li> <li>๖. จัดสร้างเพิงพักหรือที่พักสำรองกรณีที่มีการอพยพประชาชนไปอยู่ที่สูง</li> <li>๗. ทำการอพยพประชาชนในพื้นที่เสี่ยงหรือจุดอันตราย</li> <li>๘. จัดชุดเจ้าหน้าที่ปฐมพยาบาลในกรณีที่มีบาดเจ็บหรือเจ็บป่วย</li> <li>๙. สนับสนุนเครื่องยังชีพทั้งข้าวสารอาหารแห้ง</li> </ol>

สถานการณ์	ระบบการบริหารจัดการ	การจัดการเชิงกลยุทธ์
	การตัดสินใจหรือสั่งการ (Directing)	ผู้นำชุมชน / ผู้นำท้องถิ่น / ผู้นำท้องถื่น / ประชาชน / ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ
	การติดตามประเมินผล (Controlling)	การติดตาม / การสอบถาม / การสังเกต / การสังเกตแบบมีส่วนร่วม / แบบประเมินผล / แบบสอบถาม / การร่วมลงประชามติ
หลังเกิดเหตุ จะต้องทำการฟื้นฟู (Recovery)	การวางแผน (Planning)	<ol style="list-style-type: none"> <li>๑. การบริหารจัดการของรัฐที่มุ่งเน้นเป้าหมายทางคุณค่ามากกว่าทางสถิติ</li> <li>๒. ปรับประยุกต์รูปแบบการบริหารจัดการของรัฐที่สอดคล้องกับวิถีธรรมชาติและวิถีของชุมชน</li> <li>๓. การบริหารจัดการของรัฐต้องเกิดจากการสืบสานและสืบทอดอย่างต่อเนื่อง</li> <li>๔. สร้างเสถียรภาพนโยบายของรัฐให้ตั้งอยู่บนฐานแห่งภูมิปัญญาท้องถิ่น</li> <li>๕. สร้างความร่วมมือและเครือข่ายในการจัดการปัญหาของชุมชนบนฐานของความเป็นเครือญาติ</li> </ol>
	หน่วยงานหรือองค์กรที่รับผิดชอบ (Organizing)	ชุมชน / ผู้นำชุมชน / ประชาชน / องค์กรภาคประชาชน / อปท. / หน่วยงานภาครัฐ
	การกำหนดภารกิจหน้าที่ (Staffing)	<ol style="list-style-type: none"> <li>๑. ติดตามการให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยทั้งทางร่างกายและจิตใจ</li> <li>๒. ติดตามต่อเนื่องถึงการปรับปรุงแก้ไขสภาพแวดล้อมในชุมชน</li> <li>๓. จัดวางมาตรการในการฟื้นฟูจุดเสี่ยง จุดอันตราย ให้เกิดความมั่นคงเข้มแข็ง</li> <li>๔. ทบทวนระเบียบ ข้อบังคับ หรือเงื่อนไขของภาครัฐเพื่อความยืดหยุ่น</li> <li>๕. ปรับประยุกต์การนำเทคโนโลยีเข้ามาสนับสนุนในการเตือนภัย การระงับภัย และการบริหารจัดการ</li> </ol>

สถานการณ์	ระบบการบริหารจัดการ	การจัดการเชิงกลยุทธ์
	การตัดสินใจหรือสั่งการ (Directing)	ผู้นำชุมชน / ผู้นำท้องที่ / ผู้นำท้องถิ่น / ประชาชน / ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ
	การติดตามประเมินผล (Controlling)	การติดตาม / การสอบถาม / การสังเกต / การสังเกตแบบมีส่วนร่วม / แบบประเมินผล / แบบสอบถาม / การร่วมลงประชามติ

สำหรับ ประเด็น กลยุทธ์ในการจัดการชุมชน กับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวด นั้น  
 ข้อเสนอจากเวทีการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) จากผู้เชี่ยวชาญจำนวน ๙ คน ได้  
 ข้อเสนอต่อไปนี้

- กลยุทธ์ที่ ๑ ด้านการป้องกันก่อนเกิดอุทกภัย
- กลยุทธ์ที่ ๒ ด้านการแก้ไขสถานการณ์ระหว่างประสบอุทกภัย
- กลยุทธ์ที่ ๓ ด้านการเยียวยาและฟื้นฟูหลังประสบอุทกภัย
- กลยุทธ์ที่ ๔ ด้านการบูรณาการเพื่อความยั่งยืน

#### กลยุทธ์ที่ ๑. ด้านการป้องกันก่อนเกิดอุทกภัย

การจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดก่อนเกิดอุทกภัย นั้น พันธกิจที่  
 สำคัญที่ประชาชน ผู้นำชุมชน ตลอดจนทั้งส่วนงานราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องช่วยกันดำเนินการก็คือ

๑. ขับเคลื่อนนโยบายของรัฐที่สัมพันธ์และสอดคล้องกับวิถีแวดล้อมของชุมชน และลด  
 ระเบียบและขั้นตอนในทางภาครัฐเพื่อให้สอดคล้องกับบริบททางปัญหา

๒. สนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิตตามวิถีทางตามธรรมชาติ บนพื้นฐานมี  
 ส่วนร่วมร่วมในการป้องกันปัญหาคอขวดจากรุ่นสู่รุ่นเพื่อการแก้ไขปัญหายั่งยืน

๓. ปลุกจิตสำนึกที่มีต่อถิ่นฐานบ้านเกิด และการอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อ เสริมสร้าง  
 ภูมิคุ้มกันที่เข้มแข็งในการเผชิญกับปัญหา

๔. จัดรูปแบบการบริหารจัดการในชุมชนให้เป็นรูปแบบองค์การแนวราบ เพื่อก่อให้เกิด  
 พลังในการขับเคลื่อนชุมชน

๕. จัดเตรียมอุปกรณ์ เครื่องมือ และทรัพยากรสนับสนุนที่จำเป็นในการป้องกันและแก้ไข  
 ปัญหาคอขวด เช่น เครื่องสูบน้ำ เครื่องจักรกล ยานพาหนะ เป็นต้น

การจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดก่อนเกิดอุทกภัย มีตัวชี้วัดคือ ๑)  
 จำนวนโครงการ/กิจกรรมที่ได้รับการสนับสนุนส่งเสริม โดยชุมชนหรือทางภาครัฐ ๒) ร้อยละของ  
 จำนวนผู้เข้าร่วมกิจกรรม และมีโครงการ/กิจกรรม ที่จัดขึ้นเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดใน  
 ชุมชน

## กลยุทธ์ที่ ๒. ด้านการแก้ไขสถานการณ์ระหว่างประสบอุทกภัย

การจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามหาอุทกภัย ระหว่างที่ประสบ อุทกภัย นั้น พันธกิจที่สำคัญที่ประชาชน ผู้นำชุมชน ตลอดจนทั้งส่วนงานราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องช่วยกันดำเนินการก็คือ

๑. ชุมชนและส่วนงานที่เกี่ยวข้องร่วมกัน จัดตั้งศูนย์บัญชาการหรือศูนย์อำนวยการแก้ไข ปัญหาฉุกเฉินของชุมชนเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามหาอุทกภัย

๒. เร่ง ประชาสัมพันธ์ข้อมูล ข่าวสาร แก่ประชาชนในพื้นที่เพื่อให้ ทราบข่าวความ เคลื่อนไหวและความรุนแรงของปัญหา เพื่อจะได้เตรียมความพร้อมในการรองรับกับภาวะวิกฤต

๓. สนับสนุนช่วยเหลือกันในการ จัดเตรียมความพร้อมเครื่องมืออุปกรณ์ เช่น เครื่องสูบน้ำ เครื่องจักรกล ยานพาหนะ เพื่อสนับสนุนช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่ที่เกิดเหตุ

๔. เร่งประสานงานกับทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ รวมถึงส่วนงานราชการ องค์กรภาคเอกชน มูลนิธิ สมาคม เพื่อขอรับการสนับสนุนช่วยเหลือในกรณีเร่งด่วน

๕. เร่งขุดลอกลำคลองและเพิ่มช่องทางในการระบายน้ำออกจากชุมชน รวมถึงการสร้าง แนวป้องกันในจุดเสี่ยงหรือจุดอันตรายในชุมชน

๖. ดำเนินการ จัดสร้าง ศูนย์พักพิงเพื่อรองรับประชาชนใน กรณีที่มีการอพยพ จากพื้นที่ วิกฤตไปอยู่ในจุดที่ปลอดภัย

๗. สนับสนุนและร่วมมือกันส่วนงานที่เกี่ยวข้องในการ อพยพประชาชนในพื้นที่เสี่ยงหรือ พื้นที่อันตรายไปยังพื้นที่ปลอดภัยหรือศูนย์พักพิงที่ได้เตรียมไว้

๘. จัดชุดเจ้าหน้าที่ หรือขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข เพื่อเข้ามาทำการรักษาพยาบาลในกรณีที่ได้รับบาดเจ็บ กรณีเจ็บป่วย หรือเกิดความเครียดจากปัญหา

๙. เร่งส่งมอบความช่วยเหลือทั้งข้าวสารอาหารแห้ง ยารักษาโรค หรืออื่นๆ ที่จำเป็น การจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามหาอุทกภัย ระหว่างที่ประสบปัญหา อุทกภัย มีตัวชี้วัด คือ ๑) จำนวนโครงการ/กิจกรรมที่ได้รับการสนับสนุนส่งเสริม โดยชุมชนหรือทางภาครัฐ ๒) ร้อยละของจำนวนผู้เข้าร่วมกิจกรรม และมีโครงการ/กิจกรรมที่จัดขึ้นเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามหาอุทกภัยในชุมชน

## กลยุทธ์ที่ ๓. ด้านการเยียวยาและฟื้นฟูหลังประสบอุทกภัย

การจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามหาอุทกภัย หลังประสบอุทกภัยนั้น พันธกิจที่สำคัญที่ประชาชน ผู้นำชุมชน ตลอดจนทั้งส่วนงานราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องช่วยกันดำเนินการก็คือ

๑. จัดชุดปฏิบัติการหรือทีมงานในการ ติดตามให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยทั้งทาง ร่างกายและจิตใจ

๒. จัดชุดปฏิบัติการหรือทีมงานในการ ปรับปรุงแก้ไขสภาพแวดล้อมในชุมชน อย่าง ต่อเนื่อง เพื่อปรับปรุงพัฒนาให้จุดอ่อนกลับกลายเป็นจุดแข็ง

๓. จัดวางมาตรการเพื่อขอรับการสนับสนุนจากทางภาครัฐในการฟื้นฟูหรือแก้ไขจุดเสี่ยง จุดอันตราย เพื่อให้เกิดความมั่นคงเข้มแข็งในอนาคต

๔. ประชุม สัมมนาเพื่อ ทบทวนระเบียบ ข้อบังคับ หรือเงื่อนไขของภาครัฐเพื่อ ปรับ ประยุกต์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และเวลา เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นมากกว่าที่ผ่านมา

๕. ปรับประยุกต์ วิธีการบริหารจัดการโดย การนำเทคโนโลยีเข้ามาสนับสนุนในการ แจ้าง เตือนภัย การบริหารสถานการณ์ที่เป็นสาธารณ ภัย และการบริหารจัดการ ที่เกิดประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ

การจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอรัปชั่นก่อนเกิดคอรัปชั่น มีตัวชี้วัดคือ ๑) จำนวนโครงการ/กิจกรรมที่ได้รับการสนับสนุนส่งเสริม โดยชุมชนหรือทางภาครัฐ ๒) ร้อยละของ จำนวนผู้เข้าร่วมกิจกรรม และมีโครงการ/กิจกรรม ที่จัดขึ้นเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอรัปชั่นใน ชุมชน

#### กลยุทธ์ที่ ๔. ด้านการบูรณาการเพื่อความยั่งยืน

การจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอรัปชั่น อย่างยั่งยืนนั้น พันธกิจที่สำคัญ ที่ประชาชน ผู้นำชุมชน ตลอดทั้งส่วนงานราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องช่วยกันดำเนินการก็คือ

๑. สร้างจิตสำนึกร่วมกันในชุมชนและผู้คนทุกเพศทุกวัยว่า คอรัปชั่นคือความรับผิดชอบ ร่วมกัน

๒. ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตเกี่ยวกับปัญหาคอรัปชั่นและการอยู่ร่วมกับปัญหาคอรัปชั่น อย่างเข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา

๓. สร้างจิตสำนึกร่วมกันระหว่างสมาชิกในชุมชนเพื่อเสริมสร้างพลังในการขับเคลื่อน เพื่อ การแก้ไขปัญหาคอรัปชั่น

๔. หน่วยงานรัฐจะต้องทุ่มสรรพกำลังอย่างเต็มที่ และปรับลดระเบียบและขั้นตอน ในการ ทำงานเพื่อให้ขับเคลื่อนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอรัปชั่นได้ง่ายขึ้นและสะดวกขึ้น

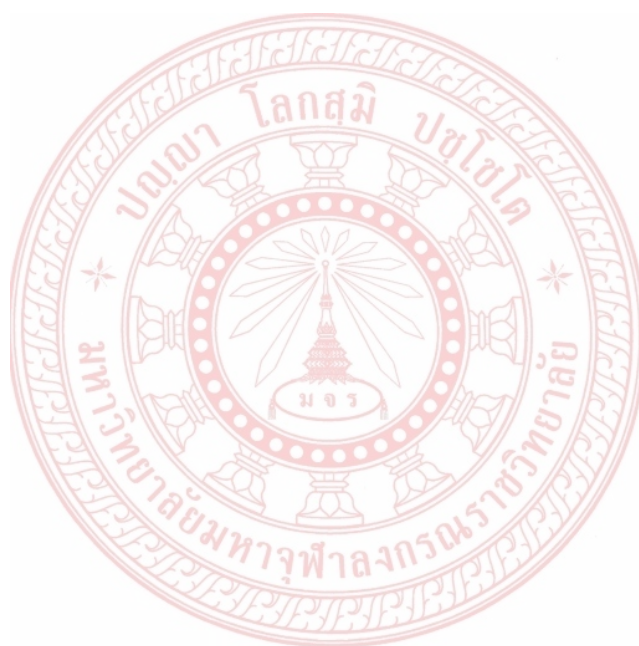
๕. หน่วยงานรัฐจะต้องการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นเป้าหมายทางคุณค่าที่สอดคล้องกับวิถี ธรรมชาติและวิถีของชุมชนมากกว่าที่จะเน้นสถิติข้อมูลหรือตัวเลขทางงบประมาณ

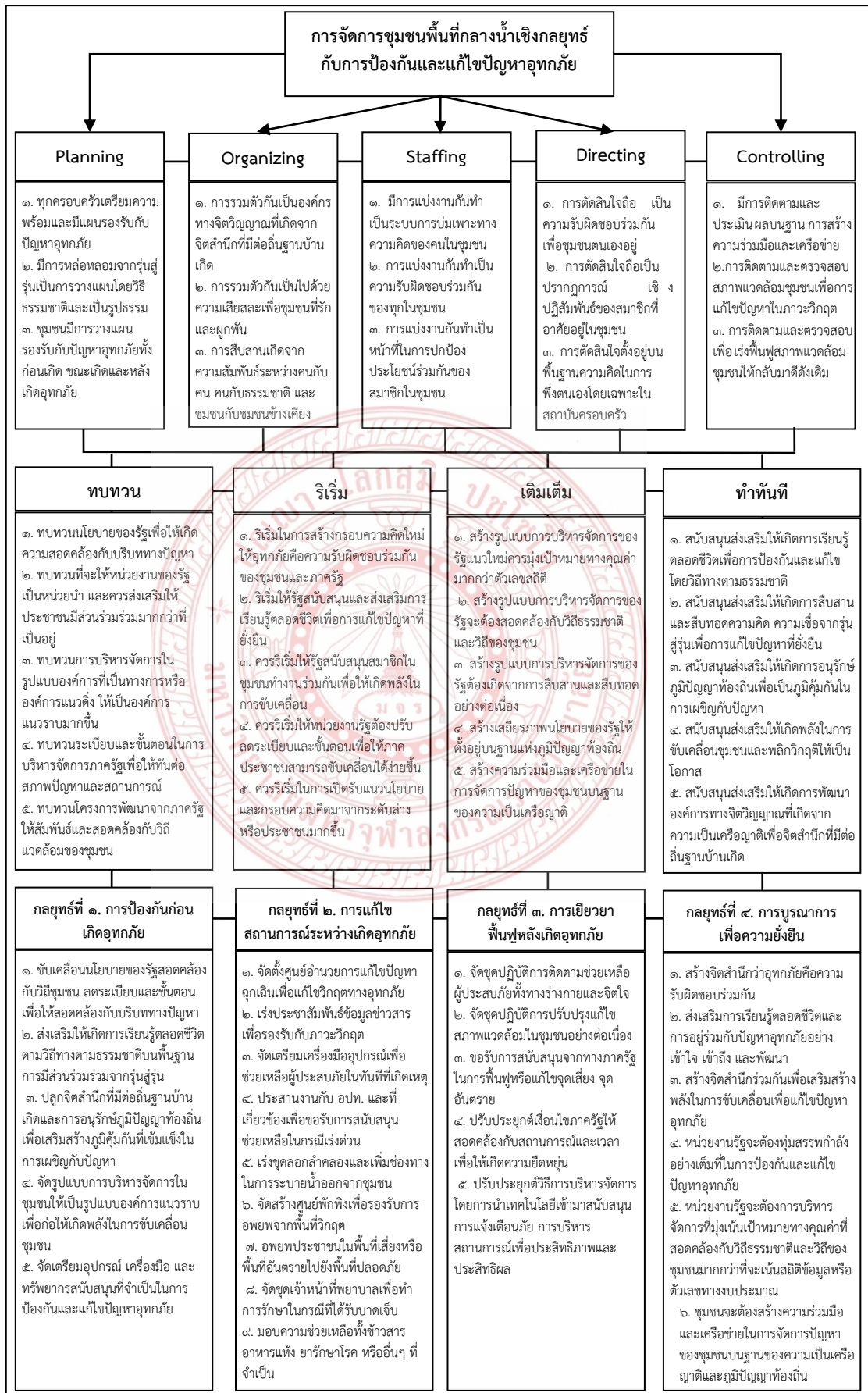
๖. ชุมชนจะต้อง สร้างความร่วมมือและเครือข่ายในการจัดการปัญหาของชุมชนบนฐาน ของความเป็นเครือญาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น

การจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอรัปชั่น อย่างยั่งยืน มี ตัวชี้วัด คือ ๑) จำนวนโครงการ/กิจกรรมที่ได้รับการสนับสนุนส่งเสริม โดยชุมชนหรือทางภาครัฐ ๒) ร้อยละของ จำนวนผู้เข้าร่วมกิจกรรม และมีโครงการ/กิจกรรม ที่จัดขึ้นเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอรัปชั่นใน ชุมชน

#### ๔.๔ องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การวิจัยเชิงสำรวจ ( Survey Research) การเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ( In-depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) และการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) จากผู้เชี่ยวชาญรวมถึงผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐและประชาชน แล้วสังเคราะห์พัฒนาเป็นกลยุทธ์ในการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยใน ๔ กลยุทธ์สำคัญ ประกอบด้วย กลยุทธ์ที่ ๑ ด้านการป้องกันก่อนเกิดอุทกภัย กลยุทธ์ที่ ๒ ด้านการแก้ไขสถานการณ์ระหว่างประสบอุทกภัย กลยุทธ์ที่ ๓ ด้านการเยียวยาและฟื้นฟูหลังประสบอุทกภัย และกลยุทธ์ที่ ๔ ด้านการบูรณาการเพื่อความยั่งยืน ทั้งนี้สามารถนำมาประมวลและสรุปในภาพรวมเป็นองค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัยดังนี้





## บทที่ ๕

### สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง “การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย” มีวัตถุประสงค์ ๑) เพื่อศึกษาสภาพการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย ๒) เพื่อวิเคราะห์รูปแบบการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย ๓) เพื่อสังเคราะห์แบบจำลองเชิงกลยุทธ์ในการจัดการชุมชนเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย ซึ่งเป็นการศึกษาเพื่อหาทางออกให้กับชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยตั้งแต่กระบวนการเตรียมพร้อม (Preparation) การป้องกัน (Prevention) การจัดการหรือตอบสนองต่อภัย (Response) การฟื้นฟู (Recovery) และการแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืน (Sustainable) เพื่อให้ได้มาซึ่งกรอบการบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยหรือภาวะวิกฤตเชิงกลยุทธ์ที่จะเป็นแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยให้กับชุมชนในพื้นที่กลางน้ำ

การวิจัยในครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบประยุกต์ (Applied Research) ระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ที่ใช้การศึกษาวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) จากแบบสอบถาม (Questionnaire) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและสภาพการบริหารจัดการชุมชนที่มีมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน จากนั้นนำฐานข้อมูลทางสถิติที่ผ่านการวิเคราะห์หามาสังเคราะห์เป็นกรอบคำถามในการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ที่เป็นผู้แทนประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องในชุมชนพื้นที่กลางน้ำ แล้วนำผลการศึกษาที่ได้มาพัฒนาเป็นรูปแบบการจัดการชุมชนเพื่อนำเสนอต่อเวทีสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) เพื่อพัฒนาเป็นแบบจำลองเชิงกลยุทธ์การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยที่มีความสมบูรณ์ก่อนที่จะนำเสนองานวิจัยต่อสาธารณชน ซึ่งจากผลการวิจัยสามารถสรุปผลอภิปรายผล และมีข้อเสนอแนะดังนี้

#### ๕.๑ สรุปการวิจัย

ผลการวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยจะกล่าวถึงประเด็นที่สำคัญใน การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยโดยสรุปตามลำดับ ดังนี้

##### ๕.๑.๑ การจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย

การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำ กับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย ในความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่การศึกษา พบว่า โดยภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด ( $\bar{X}=๔.๕๓$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า มีการจัดการชุมชนทั้งการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยในด้านการกำกับดูแล และการติดตามประเมินผล (Controlling) หรือการประเมินสถานการณ์แบบวันต่อวันหรือแบบชั่วคราวต่อชั่วคราว โดยเฉพาะในช่วงที่ประสบกับปัญหาอุทกภัยขั้นวิกฤตจะมี การปฏิบัติที่เห็นผลเป็นรูปธรรม มากที่สุดและมีค่าเฉลี่ยสูงสุด ( $\bar{X}=๔.๖๒$ ) รองลงมาได้แก่ ด้านการวางแผนหรือนโยบาย (Planning) ( $\bar{X}=๔.๕๔$ ) ซึ่งมีการขับเคลื่อนกันในช่วงก่อนที่จะเกิดปัญหาอุทกภัยเกิดขึ้นในพื้นที่ ต่อมา



ก็จะมีการแข่งขันกันทำ (Staffing) ( $\bar{X}= ๔.๔๙$ ) ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคู่ทกภัยซึ่งถือเป็น เรื่องที่ตามมาหลังจากเกิดปัญหาแล้ว ขณะที่การบริหารจัดการชุมชนเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาคู่ทกภัยในด้านการตัดสินใจและสั่งการ (Directing) ( $\bar{X}= ๔.๔๗$ ) และการรวมตัวหรือการจัดโครงสร้าง ในชุมชน (Organizing) ( $\bar{X}= ๔.๔๒$ ) เพื่อเข้ามาสนับสนุนช่วยเหลือประชาชนและชุมชนในยามที่ ประสบปัญหาคู่ทกภัยและเร่งแก้ไขหรือฟื้นฟูสภาพแวดล้อมชุมชนหลังประสบปัญหาคู่ทกภัย กลุ่ม ตัวอย่างมองว่าเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการในช่วงท้ายๆ ทั้งนี้รายละเอียดในเชิงลึกในมิติต่างๆ ในการ บริหารจัดการชุมชนนั้นพบว่า มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ด้านการวางแผนหรือนโยบาย (Planning) โดยภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด ( $\bar{X}=๔.๕๔$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ทุกครอบครัวมีการเตรียมความพร้อมและมี แผนรองรับและแก้ไขกับ ปัญหาคู่ทกภัยอยู่ในระดับค่าเฉลี่ยที่สูงสุดในด้านนี้ ( $\bar{X}=๔.๗๑$ ) รองลงมาคือ การล่อหลอม ประสพการณ์จากคนรุ่นหนึ่งไปสู่คนอีกรุ่น หนึ่งในซึ่งเป็นการวางแผนโดยวิธีธรรมชาติในการป้องกันและ แก้ไขปัญหาคู่ทกภัยที่เป็นรูปธรรมของคนในพื้นที่ ( $\bar{X}=๔.๗๐$ ) โดยในชุมชนเองก็จะมี การวางแผน รองรับกับปัญหาคู่ทกภัยทั้ง ก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัยและหลังเกิดภัย ( $\bar{X}=๔.๖๓$ ) ซึ่งตั้งอยู่บนฐาน ภูมิ ปัญญาท้องถิ่นและกระบวนการเรียนรู้ที่ชุมชนสั่งสมมา ในการเผชิญความเสี่ยงที่มีระบบและ กระบวนการที่ถูกถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่น ( $\bar{X}=๔.๖๒$ ) จนทำให้เกิดการอยู่ร่วมกับปัญหาคู่ทกภัยอย่างปกติ ถือเป็นการวางแผนการป้องกันและแก้ไขที่เกิดจากวิถีชีวิตของคนในชุมชนในพื้นที่กลางน้ำ ( $\bar{X}=๔.๕๙$ ) ซึ่งทั้งหมดที่มวนลถือว่าถือว่าเป็นจุดเด่นของการวางแผนโดยธรรมชาติที่เป็นปกติวิสัยที่คนในชุมชน และพื้นที่กลางน้ำดำเนินการสืบสานกันมาจนเกิดเป็นวิถีและวัฒนธรรมของคนกับน้ำ

การรวมตัวหรือการจัดโครงสร้างในชุมชน (Organizing) โดยภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด ( $\bar{X}=๔.๕๓$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า เป็นการรวมตัวกันของคนในชุมชนในการป้องกันและ แก้ไขปัญหาคู่ทกภัยเป็นไปในลักษณะองค์กรทางจิตวิญญาณที่เกิดจากจิตสำนึกที่มีต่อถิ่นฐานบ้านเกิด อยู่ในระดับค่าเฉลี่ยที่สูงสุด ( $\bar{X}=๔.๖๒$ ) รองลงมาคือการรวมตัวกันของคนในชุมชนในการป้องกันและ แก้ไขปัญหาคู่ทกภัยเป็นไปด้วยความเสียสละเพื่อชุมชนที่เขารักและผูกพัน ( $\bar{X}=๔.๖๒$ ) โดยจะมีการสืบ สานกันรุ่นต่อรุ่นจากอาวุโสไปสู่รุ่นกลางและรุ่นใหม่ ( $\bar{X}=๔.๕๙$ ) และเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างคน กับคน คนกับธรรมชาติ และชุมชนกับชุมชนข้างเคียง ( $\bar{X}=๔.๕๙$ ) ส่วนการรวมตัวกันของคนในชุมชนใน การป้องกันและแก้ไขปัญหาคู่ทกภัยที่เป็นไปตามการขับเคลื่อนของทางภาครัฐหรือเป็นไปในรูปแบบ คณะกรรมการที่มีการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ หรือเป็นไปตามการขับเคลื่อนขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ซึ่งกลุ่มตัวอย่างมองว่าการจัดตั้งองค์กรหรือคณะกรรมการที่เกิดขึ้นนั้นได้ผลหรือได้รับความ ร่วมมือ ความร่วมแรงร่วมใจ และความเสียสละน้อยกว่าการรวมตัวโดยธรรมชาติที่เป็นปกติวิสัยที่คน ในชุมชนและพื้นที่กลางน้ำได้ร่วมกันดำเนินการสืบสานกันมาจนเกิดเป็นวิถีและวัฒนธรรม

ด้านการแข่งขันกันทำ (Staffing) โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X}=๔.๔๙$ ) เมื่อพิจารณา เป็นรายข้อ พบว่า มีการแข่งขันกันทำของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคู่ทกภัย ที่ถือ เป็น ระบบการบ่มเพาะ ทางความคิดของคนในชุมชน อยู่ในระดับค่าเฉลี่ยที่สูงสุด ( $\bar{X}=๔.๖๓$ ) รองลงมาคือการแข่งขันกันทำของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคู่ทกภัยถือเป็นความ รับผิดชอบร่วมกันของคนในชุมชน ( $\bar{X}=๔.๕๓$ ) การแข่งขันกันทำของคนในชุมชนในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาคู่ทกภัยถือเป็นหน้าที่ในการปกป้องประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกในชุมชน ( $\bar{X}=๔.๕๑$ )

การแข่งขันกันทำของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยถือเป็นการแก้ไขปัญหาต่างๆ ร่วมกัน ( $\bar{X}=๔.๔๙$ ) การแข่งขันกันทำของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยยึดถือเอาเสมอภาคและเท่าเทียมเป็นที่ตั้ง ( $\bar{X}=๔.๔๕$ ) การแข่งขันกันทำของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยถือเป็นการขับเคลื่อนที่ตั้งอยู่บนความหลากหลายทางความคิด ( $\bar{X}=๔.๔๓$ ) การแข่งขันกันทำของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยถือเป็นพันธะทางสังคมในการตอบแทนกัน ร่วมมือกัน ( $\bar{X}=๔.๔๑$ ) เกิดขึ้นในลักษณะที่รองลงไป

ด้านการตัดสินใจและสั่งการ (Directing) โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X}=๔.๔๙$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า การตัดสินใจในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยชุมชนยึดถือความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนตนเองอยู่ในระดับค่าเฉลี่ยที่มากที่สุดและสูงสุดในด้านนี้เพียงข้อเดียว ( $\bar{X}=๔.๖๑$ ) ส่วนในข้ออื่นๆ ในลำดับที่รองลงมาที่น่าสนใจ คือ การตัดสินใจในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยของชุมชนถือเป็นปรากฏการณ์ทางปฏิสัมพันธ์ของสมาชิกที่อาศัยอยู่ในชุมชน ( $\bar{X}=๔.๔๙$ ) การตัดสินใจในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยของชุมชนตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดในการพึ่งตนเองโดยเฉพาะในสถาบันครอบครัว ( $\bar{X}=๔.๔๖$ ) การตัดสินใจในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยของชุมชนถือเป็นเรียนรู้ตลอดชีวิตทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ( $\bar{X}=๔.๔๖$ ) เช่นกัน ส่วนการตัดสินใจในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยของชุมชนตั้งอยู่บนพื้นฐานในการใช้ทรัพยากรภายในชุมชนมาเป็นปัจจัยสนับสนุนหรือเกื้อหนุน การตัดสินใจในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยของชุมชนตั้งอยู่บนศักยภาพส่วนบุคคลที่จะมีส่วนร่วมสนับสนุนซึ่งกันและกันและการตัดสินใจในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยของชุมชนจะให้ความสำคัญและน้ำหนักที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของคนในชุมชน กลุ่มตัวอย่างกลับมองว่าเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นที่เป็นเหตุและปัจจัยในลักษณะที่รองลงไป

ด้านการกำกับดูแลและการติดตามประเมินผล (Controlling) ซึ่งเป็นการติดตามและประเมินสถานการณ์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยของชุมชน โดยเฉพาะในช่วงก่อนที่จะประสบปัญหา ช่วงที่ประสบปัญหา และในช่วงการพัฒนาฟื้นฟูชุมชนหลังประสบอุทกภัย โดยภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด ( $\bar{X}=๔.๖๒$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า มีการติดตามและประเมินสถานการณ์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยของชุมชนที่มีการสร้างความร่วมมือและเครือข่ายร่วมกันในระดับตำบลและอำเภออยู่ในระดับค่าเฉลี่ยที่มากที่สุด ( $\bar{X}=๔.๖๖$ ) รองลงมา คือ การติดตามและประเมินสถานการณ์ก่อนเกิดเหตุน้ำท่วมหรืออุทกภัยโดยมีการติดตามตรวจสอบและสำรวจสภาพแวดล้อมชุมชน และในช่วงวิกฤตหรือขณะเกิดเหตุน้ำท่วมจะมีการติดตามตรวจสอบเพื่อส่งมอบการสนับสนุนช่วยเหลือในทุกๆ ด้านอยู่ในระดับค่าเฉลี่ยที่เท่ากัน ( $\bar{X}=๔.๖๕$ ) การติดตามและประเมินสถานการณ์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยของชุมชนหลังเกิดเหตุโดยมีการตรวจสอบและเร่งฟื้นฟูสภาพแวดล้อมชุมชนให้กลับมาดีดังเดิม ( $\bar{X}=๔.๖๓$ ) ซึ่งถือเป็นช่วงที่มีการระดมสรรพกำลังทั้งทางภาครัฐ ท้องถิ่น และคนในชุมชนสนับสนุนช่วยเหลือกัน แม้กระทั่งคนในพื้นที่อื่น ชุมชนอื่นที่ไม่ได้เดือดร้อนจากปัญหาข้างต้น ก็ยังแสดงน้ำใจสนับสนุนช่วยเหลือให้กับชุมชนต่างๆ ที่ประสบปัญหาด้วย

### ๕.๑.๒ รูปแบบการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัย

จากการศึกษา พบว่า ผู้ให้ข้อมูลเชิงลึกส่วนใหญ่มองว่าใน การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำ เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัยนั้น คนในชุมชนจะต้องมีความเมตตาเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ พร้อมทั้งเสียสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม มีความกรุณาที่เปี่ยมด้วยจิตอาสา จิตสาธารณะ ช่วยเหลือเกื้อกูล ผ่อนหนักเป็นเบาช่วยกัน ความมีมุทิตาที่ยินดีกับผู้ที่บ้านเรือนยังไม่ถูกน้ำท่วม ขณะเดียวกันผู้ที่บ้านเรือนไม่ถูกท่วมก็ยินดีที่เห็นผู้ที่ถูกท่วมได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือทั้งจากชุมชน และจากภาครัฐ พร้อมกันนั้นยังตั้งอยู่บนพื้นฐานของความมีอุเบกขาธรรมคือสามารถยอมรับกับปัญหาวิกฤตได้โดยเป็นทุกข์ร้อนน้อยที่สุด ขณะเดียวกันก็ปรับประยุกต์วิถีชีวิตให้สอดคล้องกับสถานการณ์โดยการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตให้เป็นโอกาส โดยมองว่าเมื่อน้ำมาปลาก็มา ฉะนั้นก่อนที่จะประสบกับภาวะน้ำท่วมหรือคูทกภัย หลายครัวเรือนก็จะมีการเตรียมเครื่องมือดักจับสัตว์น้ำเพื่อนำมาสู่การจัดเก็บเป็นคลังอาหารและเป็นรายได้เสริม ทั้งปลาสาม ปลาจ่อม ปลาแร่ ปลากรอบ ปลาแห้ง เป็นต้น

ในส่วนขอรูปแบบการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัย นั้นจากการวิเคราะห์ข้อมูลข้อเท็จจริงที่ได้ควรประกอบด้วย **รูปแบบที่ ๑ ว่าด้วย การจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัยก่อนเกิดเหตุ** ทุกครอบครัว จะต้องมีการหล่อหลอมประสบการณ์จาก รุ่นสู่รุ่นโดยตั้งอยู่บนฐานภูมิปัญญาท้องถิ่นและกระบวนการเรียนรู้ที่ชุมชนสั่งสมมาจนทำให้เกิดการอยู่ร่วมกับปัญหาคูทกภัยอย่างปกติ และเป็นไปตามวงรอบของวิถีชีวิต รวมถึงวงรอบของสภาวะอากาศ ที่คนในพื้นที่กลางน้ำ จะต้องประสบ เช่น การคัดแยกและ และจัดเก็บทรัพย์สินหรือข้าวของอย่างเป็นระบบเพื่อง่ายต่อการขนย้ายหรือการลำเลียง มีการเตรียมยานพาหนะ เช่น เรือตะเข้ เรือพาย แพ หรือพาหนะที่คล้ายเรือเพื่อจะได้อาศัยใช้ในการสัญจรหรือเดินทาง รวมถึงการเตรียมเครื่องมือในการหาปลาหรือดักจับสัตว์น้ำมาทำอาหาร มาเป็นวัตถุดิบในการถนอมอาหารทั้งทำปลาร้า ปลาเกลือ ปลาแห้ง ปลากรอบ ปลารมควัน หรืออื่นๆ ขณะเดียวกันในด้านความร่วมมือหรือการจัดโครงสร้างในชุมชน เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัย โดย เป็นไปในลักษณะองค์กรทางจิตวิญญาณที่เกิดจากจิตสำนึกที่มีต่อถิ่นฐานบ้านเกิดเป็นไปด้วยความเสียสละเพื่อชุมชนที่รักและผูกพัน และตั้งอยู่บนพื้นฐานของจิตอาสา จิตสาธารณะ ที่จะคิดหรือทำเพื่อชุมชนที่ตนเองรักและผูกพัน มีความเสมอภาคเท่าเทียมและ ยึดถือ ความอาวุโสหรือความเหมาะสมในมิติอื่นๆ และที่สำคัญจะต้องมีการสร้างเครือข่ายที่เชื่อมประสานไปยังหมู่บ้านหรือชุมชนข้างเคียง

**รูปแบบที่ ๒ ว่าด้วย การจัดการชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัยในขณะที่เกิดเหตุ** ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัย ถือเป็น ความรับผิดชอบร่วมกันของคนในชุมชน และเป็นความเสียสละของผู้มีจิตอาสา จิตสาธารณะ มีการแบ่งงานกันทำ ร่วมแรงร่วมใจกัน ร่วมไม้ร่วมมือกัน ตอบแทนคุณซึ่งกันและกัน เปิดกว้างและเคารพในความหลากหลายทางความคิด และหมั่นบ่มเพาะความคิดส่งทอดไปยังคนรุ่นหลังให้เกิดการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน สามัคคีกัน เสียสละร่วมแรงร่วมใจกัน และหันมาพูดคุย แลกเปลี่ยนเรียนรู้ ร่วมทุกข์ร่วมสุขกัน

**รูปแบบที่ ๓ ว่าด้วยการจัดการชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัยหลังเกิดเหตุ** จะต้องมีการประเมินและเร่งฟื้นฟูสภาพแวดล้อมชุมชนให้กลับมาดีดังเดิม โดยการกำหนดพื้นที่เป้าหมาย ที่ชัดเจน มีการตรวจสอบอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ยานพาหนะ หรือสิ่งสนับสนุน

ช่วยเหลือในการฟื้นฟูชุมชนอย่างเต็มที่ พร้อมกันนั้นก็จะมีการตรวจสอบและสำรวจความเสียหายทุกด้านอย่างละเอียด ทั้งด้านชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและสิ่งสาธารณะประโยชน์ ถนนหนทาง ตลอดจนทั้งบ้านเรือนประชาชน มีการซ่อมแซมส่วนที่เสียหาย ที่สำคัญจะต้องมีแผนงาน แผนปฏิบัติการ และเครือข่ายความร่วมมือร่วมแรงร่วมใจทั้งในระดับตำบลและอำเภอ เพื่อการป้องกัน และแก้ไข ปัญหาอุทกภัยที่จะเกิดขึ้นในครั้งต่อไป

**รูปแบบที่ ๔ ว่าด้วยการจัดการชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษเพื่อความยั่งยืน** สิ่งที่สำคัญก็คือ การทำใจยอมรับและอยู่ร่วมกับปัญหามลพิษอย่างปกติหรือเป็นส่วนหนึ่งของชีวิต มีการหล่อหลอมประสบการณ์จากรุ่นสู่รุ่น เช่น การสร้างบ้านบนแพไม้ไผ่เพื่อพักอาศัย ในขณะน้ำท่วม มีการพลิกวิกฤตให้เป็นโอกาสโดย น้ำมาก็จะเตรียมเครื่องมือจับปลาสร้างรายได้ การสร้างบ้านแบบไทยๆ ที่ยกพื้นสูง และที่สำคัญคือการสร้าง พื้นที่รองรับน้ำหรือแก้มลิง การปลูกต้นไม้ และกอไผ่เพื่อเป็นกำแพงหรือกันชนธรรมชาติ

#### ๕.๑.๓ แบบจำลองเชิงกลยุทธ์ในการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ

จากการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) จากผู้เชี่ยวชาญ พบว่า ในการบริหารจัดการภาวะวิกฤตจากปัญหามลพิษนั้น ผู้เชี่ยวชาญ มองว่าชุมชนจะต้องมีการบูรณาการ หรือนำหลักการบริหารภาวะวิกฤตที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในหลายประเทศหรือหลายพื้นที่มาประยุกต์ใช้ คือ หลัก 2P2R ซึ่งประกอบด้วยหลักการเตรียมพร้อม (Preparation) หลักการป้องกัน (Prevention) หลักการจัดการหรือตอบสนองต่อภัย (Response) และหลักการฟื้นฟู (Recovery) ในการจัดการชุมชนเชิงกลยุทธ์เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษนั้น ผู้เชี่ยวชาญเห็นตรงกันว่าควรประกอบด้วย กลยุทธ์ที่ ๑. ว่าด้วยการป้องกันก่อนเกิดอุทกภัย ซึ่งพันธกิจสำคัญที่ประชาชน ผู้นำชุมชน ส่วนงานราชการ หรือส่วนงานที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการก็คือ ๑) การขับเคลื่อนนโยบายของรัฐที่สัมพันธ์และสอดคล้องกับวิถีแวดล้อมของชุมชน และลดระดับและขั้นตอนในทางภาครัฐเพื่อให้สอดคล้องกับบริบททางปัญหา ๒) การสนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิตตามวิถีทางตามธรรมชาติ บนพื้นฐาน มีส่วนร่วมร่วมในการป้องกันปัญหามลพิษจากรุ่นสู่รุ่นเพื่อการแก้ไขปัญหายั่งยืน ๓) การปลูกจิตสำนึกที่มีต่อถิ่นฐานบ้านเกิด และการอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อ เสริมสร้างภูมิคุ้มกัน ที่เข้มแข็ง ในการเผชิญกับปัญหา ๔) การ จัดรูปแบบการบริหารจัดการในชุมชนให้เป็นรูปแบบองค์การแนวราบ เพื่อก่อให้เกิดพลังในการขับเคลื่อนชุมชน และ ๕) การจัดเตรียมอุปกรณ์เครื่องมือ และทรัพยากรสนับสนุนที่จำเป็นในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ เช่น เครื่องสูบน้ำ เครื่องจักรกล ยานพาหนะ เป็นต้น ทั้งนี้การจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษก่อนเกิดอุทกภัยจะมีตัวชี้วัดคือ ๑) จำนวนโครงการ/กิจกรรมที่ได้รับการสนับสนุนส่งเสริม โดยชุมชนหรือทางภาครัฐ ๒) ร้อยละของจำนวนผู้เข้าร่วมกิจกรรม และมีโครงการ/กิจกรรม ที่จัดขึ้นเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในชุมชน

**กลยุทธ์ที่ ๒. ว่าด้วยการแก้ไขสถานการณ์ระหว่างประสบอุทกภัย** ซึ่งพันธกิจสำคัญที่ประชาชน ผู้นำชุมชน ตลอดจนทั้งส่วนงานราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องช่วยกันดำเนินการก็คือ ๑) ชุมชนและส่วนงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันจัดตั้งศูนย์บัญชาการหรือศูนย์อำนวยการแก้ไขปัญหามลพิษของชุมชนเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอุทกภัย ๒) เร่งประชาสัมพันธ์ข้อมูล ข่าวสารแก่ประชาชนใน

พื้นที่เพื่อให้ทราบข่าวความเคลื่อนไหวและความรุนแรงของปัญหา เพื่อจะได้เตรียมความพร้อมในการรองรับกับภาวะวิกฤต ๓) สนับสนุนช่วยเหลือกันในการ จัดเตรียมความพร้อมเครื่องมืออุปกรณ์ เช่น เครื่องสูบน้ำ เครื่องจักรกล ยานพาหนะ เพื่อสนับสนุนช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่ ที่เกิดเหตุ ๔) เร่งประสานงานกับทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ รวมถึงส่วนงานราชการ องค์กรภาคเอกชน มูลนิธิ สมาคม เพื่อขอรับการสนับสนุนช่วยเหลือ ในกรณีเร่งด่วน ๕) เร่งขุดลอกลำคลองและเพิ่มช่องทางในการระบายน้ำออกจากชุมชน รวมถึงการสร้างแนวป้องกันในจุดเสี่ยงหรือจุดอันตรายในชุมชน ๖) ดำเนินการจัดสร้างศูนย์พักพิงเพื่อรองรับประชาชนใน กรณีที่มีการอพยพ จากพื้นที่วิกฤตไปอยู่ในจุดที่ปลอดภัย ๗) สนับสนุนและร่วมมือกันส่วนงานที่เกี่ยวข้องในการ อพยพประชาชนในพื้นที่เสี่ยงหรือพื้นที่อันตรายไปยังพื้นที่ปลอดภัยหรือศูนย์พักพิงที่ได้เตรียมไว้ ๘) จัดชุดเจ้าหน้าที่หรือขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขเพื่อเข้ามาทำการรักษา พยาบาลในกรณีที่ ได้รับบาดเจ็บ กรณีเจ็บป่วย หรือเกิดความเครียดจากปัญหา และ ๙) เร่งส่งมอบความช่วยเหลือ ทั้ง ข้าวสารอาหารแห้ง ยารักษาโรค หรืออื่นๆ ที่จำเป็น ทั้งนี้ การจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไข ปัญหาอุทกภัยระหว่างที่ประสบปัญหา อุทกภัย มีตัวชี้วัดคือ ๑) จำนวนโครงการ/กิจกรรมที่ได้รับการสนับสนุนส่งเสริมโดยชุมชนหรือทางภาครัฐ ๒) ร้อยละของจำนวนผู้เข้าร่วมกิจกรรม และมีโครงการ/กิจกรรมที่จัดขึ้นเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยในชุมชน

**กลยุทธ์ ที่ ๓. ว่าด้วย การเยียวยาและฟื้นฟูหลังประสบอุทกภัย** ซึ่งพันธกิจสำคัญที่ประชาชน ผู้นำชุมชน ตลอดทั้งส่วนงานราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องช่วยกันดำเนินการก็คือ ๑) การจัดชุดปฏิบัติการหรือทีมงานในการติดตามให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยทั้งทางร่างกายและจิตใจ ๒) การ จัดชุดปฏิบัติการหรือทีมงานในการ ปรับปรุงแก้ไขสภาพแวดล้อมในชุมชน อย่างต่อเนื่อง เพื่อปรับปรุงพัฒนาให้จุดอ่อนกลับกลายเป็นจุดแข็ง ๓) การ จัดวางมาตรการ เพื่อขอรับการสนับสนุนจากทาง ภาครัฐในการฟื้นฟูหรือแก้ไขจุดเสี่ยง จุดอันตราย เพื่อให้เกิดความมั่นคงเข้มแข็งในอนาคต ๔) การ จัด ประชุม สัมมนาเพื่อทบทวนระเบียบ ข้อบังคับ หรือเงื่อนไขของภาครัฐเพื่อ ปรับประยุกต์ให้สอดคล้อง กับสถานการณ์และเวลา เพื่อให้เกิด ความยืดหยุ่นมากกว่าที่ผ่านมา และ ๕) การปรับประยุกต์วิธีการ บริหารจัดการโดยการนำเทคโนโลยีเข้ามาสนับสนุนในการ แจ้งเตือนภัย การบริหารสถานการณ์ที่เป็น สาธารณภัย และการบริหารจัดการ ที่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้ การจัดการชุมชนกับการ ป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยก่อนเกิดอุทกภัย มีตัวชี้วัดคือ ๑) จำนวนโครงการ/กิจกรรมที่ได้รับการ สนับสนุนส่งเสริม โดยชุมชนหรือทางภาครัฐ ๒) ร้อยละของจำนวนผู้เข้าร่วมกิจกรรม และมี โครงการ/กิจกรรมที่จัดขึ้นเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยในชุมชน

**กลยุทธ์ที่ ๔. ว่าด้วยการบูรณาการเพื่อความยั่งยืน** ซึ่งพันธกิจที่สำคัญที่ประชาชน ผู้นำ ชุมชน ตลอดทั้งส่วนงานราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องช่วยกันดำเนินการก็คือ ๑) การสร้างจิตสำนึก ร่วมกันในชุมชนและผู้คนทุกเพศทุกวัยว่า อุทกภัยคือความรับผิดชอบร่วมกัน ๒) การส่งเสริม การ เรียนรู้ตลอดชีวิต เกี่ยวกับปัญหา อุทกภัย และการอยู่ร่วมกับปัญหาอุทกภัยอย่างเข้าใจ เข้าถึง และ พัฒนา ๓) สร้างจิตสำนึกร่วมกันระหว่าง สมาชิกในชุมชนเพื่อเสริมสร้างพลังในการขับเคลื่อน เพื่อการ แก้ไขปัญหา อุทกภัย ๔) หน่วยงานรัฐ จะต้องทุ่มสรรพกำลังอย่างเต็มที่ และ ปรับลดระเบียบและ ขั้นตอนในการทำงานเพื่อให้ขับเคลื่อนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยได้ ง่ายขึ้นและสะดวกขึ้น ๕) หน่วยงานรัฐ จะต้อง การบริหารจัดการที่มุ่งเน้นเป้าหมายทางคุณค่าที่สอดคล้องกับวิถีธรรมชาติ

และวิถีของชุมชนมากกว่าที่จะเน้นสถิติข้อมูลหรือตัวเลขทางงบประมาณ และ ๖) ชุมชนจะต้องสร้างความร่วมมือและเครือข่ายในการจัดการปัญหาของชุมชนบนฐานของความเป็นเครือญาติ และ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามุทกภัยอย่างยั่งยืน มีตัวชี้วัดคือ ๑) จำนวนโครงการ/กิจกรรมที่ได้รับการสนับสนุนส่งเสริม โดยชุมชนหรือทางภาครัฐ ๒) ร้อยละของจำนวนผู้เข้าร่วมกิจกรรม และมีโครงการ/กิจกรรม ที่จัดขึ้นเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามุทกภัยในชุมชน

## ๕.๒ อภิปรายผลการวิจัย

การอภิปรายผลการวิจัยครั้งนี้ จะกล่าวถึงองค์ความรู้ ในการจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไขปัญหามุทกภัย โดย คณะผู้วิจัยจะกล่าวถึงประเด็นที่สำคัญและน่าสนใจและนำมาอภิปรายผลดังนี้

ในเรื่อง การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำในการป้องกันและแก้ไขปัญหามุทกภัย นั้น สิ่งที่เป็นข้อเด่นหรือจุดเด่นในการบริหารจัดการชุมชนในภาวะวิกฤตที่ประชาชนผู้ซึ่งอยู่อาศัยอยู่ในพื้นที่กลางน้ำ ทั้งในแถบต้นน้ำเจ้าพระยาและตามชุมชนที่ตั้งอยู่ริมลำน้ำสาขาทั้ง ปิง ยม น่าน ต่างเห็นพ้องต้องกันว่า ในด้านการวางแผนหรือนโยบาย (Planning) นั้นทุกครอบครัว จะมีการเตรียมความพร้อม และมีแผนรองรับกับปัญหามุทกภัย หรือปัญหาน้ำท่วมอยู่แล้ว โดยจะมี การหล่อหลอม แนวทางหรือวิธีการวางแผน จากรุ่นสู่รุ่น ซึ่งถือเป็นเป็นการวางแผนโดยวิถีธรรมชาติที่สอดคล้องกับวิถีชีวิต มีการปฏิบัติและเรียนรู้รวมถึงถ่ายทอดกัน เป็นรูปธรรม และมีการวางแผนรองรับกับปัญหามุทกภัย หรือปัญหาน้ำท่วมทั้งก่อนเกิด ขณะเกิด และหลังเกิดทุทกภัย ในมิติของการรวมตัวหรือการจัดโครงสร้างในชุมชน (Organizing) นั้น ส่วนใหญ่คนในชุมชนข้างต้นนี้จะมี การรวมตัวกันในลักษณะขององค์กรทางจิตวิญญาณที่เกิดจากจิตสำนึกที่มีต่อถิ่นฐานบ้านเกิด ทุกคนต่างมีใจที่พร้อมจะ เสียสละเพื่อชุมชนที่ตนเองรักและผูกพัน และมีการสืบสานในลักษณะเช่นนี้เพราะ เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างคนกับคน คนกับธรรมชาติ และชุมชนกับชุมชนข้างเคียง

ในมิติของ การแบ่งงานกันทำ (Staffing) นั้น ชุมชนจะ มีการแบ่งงานกันทำ ที่เกิดจากระบบการบมเพาะทางความคิดของคนในชุมชน เพราะถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของทุกในชุมชน และมีการแบ่งงานกัน เพื่อการปกป้องประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกในชุมชน ในมิติของ การตัดสินใจและสั่งการ (Directing) นั้น คนในชุมชนมองว่า การตัดสินใจถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกัน และเป็นปรากฏการณ์เชิงปฏิสัมพันธ์ของสมาชิกที่อาศัยอยู่ในชุมชน ขณะที่ส่วนหนึ่งกลับมองว่า การตัดสินใจตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดในการพึ่งตนเองโดยเฉพาะในสถาบันครอบครัว เป็นหลักก่อนที่จะขอความช่วยเหลือหรือพึ่งพาคนอื่น สุดท้ายในมิติของการกำกับดูแลและการติดตามประเมินผล (Controlling) คนในชุมชนมองว่าการติดตามและประเมินผลนั้นตั้งอยู่บนฐานการสร้างความร่วมมือและเครือข่าย ที่จะต้องช่วยกัน ร่วมมือกันติดตามและตรวจสอบสภาพแวดล้อม ในชุมชน บริเวณรอบๆ ชุมชนเพื่อการแก้ไขปัญหามุทกภัยในภาวะวิกฤตให้ทัน่วงที ทั้งนี้เพื่อที่จะช่วยกันป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ รวมถึงการเร่งฟื้นฟูสภาพแวดล้อมชุมชนให้กลับมาดีดังเดิม

ในเรื่องของรูปแบบการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคัญๆ นั้น จากการวิจัยพบว่า รูปแบบที่มาจากประชาชนผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชนต้นน้ำนั้นจากความคิดเห็นและแง่คิด มุมมองทั้งที่มาจากประชาชน ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ และปราชญ์ชุมชน พบว่า ในการบริหารจัดการชุมชนเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาคัญๆ นั้นมีรูปแบบดังนี้ ๑) การจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคัญๆ ก่อนเกิดเหตุ ต้องมีการเตรียมความพร้อมและมีแผนรองรับในแก้ไขกับปัญหาคัญๆ ของทุกครอบครัวในชุมชน มีการหล่อหลอมประสบการณ์จากรุ่นสู่รุ่นโดยตั้งอยู่บนฐานภูมิปัญญาท้องถิ่นและกระบวนการเรียนรู้ที่ชุมชนสั่งสมมา เช่น มีการคัดแยกและเก็บทรัพยากรหรือข้าวของอย่างเป็นระบบเพื่อป้องกันการขย่ำหรือการล้าสมัยไปสู่ระบบการจัดเก็บในที่ปลอดภัย มีการเตรียมยานพาหนะ เช่น เรือตะเข้ เรือพาย แพ หรือพาหนะที่คล้ายเรือเพื่อจะได้ใช้ในการสัญจรหรือเดินทางในวันที่ประสบปัญหาน้ำท่วม มีการร่วมแรงร่วมใจกันช่วยเหลือเพื่อนบ้านในชุมชนโดยเริ่มตั้งแต่ครัวเรือนที่มีความเสี่ยงสูงสุดหรือที่อยู่ในพื้นที่ลุ่มต่ำสุด จากนั้นก็จะไล่เรียงตามลำดับเพื่อให้ทุกคนทุกครัวเรือนได้เคลื่อนไหวหรือเคลื่อนย้ายไปสู่จุดที่ปลอดภัยที่สุด ทั้งในมิติของชีวิตคน ชีวิตสัตว์เลี้ยง ทรัพย์สินหรือข้าวของทุกชนิด ๒) การจัดการชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคัญๆ ในขณะที่เกิดเหตุ ในมิติการแบ่งงานกันทำของคนในชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคัญๆ ถือเป็นระบบของการบ่มเพาะทางความคิดและเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของคนในชุมชน และเป็นความเสียสละของผู้มีจิตอาสา จิตสาธารณะในการทำหน้าที่เพื่อการปกป้องผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกในชุมชน โดยผู้คนในชุมชนจะมีการแบ่งงานกันทำ ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน มีความเสียสละแบ่งปันไม่สะดวกที่จะสนับสนุนด้วยแรงกายก็จะสนับสนุนด้วยแรงใจ มีการจัดหาอาหารไปส่งกันกิน ถือเป็นแบ่งเบาความเหน็ดเหนื่อย การร่วมแรงร่วมใจในการแก้ไขปัญหาคัญๆ ของชุมชนร่วมกัน ๓) การจัดการชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคัญๆ หลังเกิดเหตุ โดยจะ มีการตรวจสอบและสำรวจความเสียหายทุกด้านอย่างละเอียด ทั้งด้านชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและสิ่งสาธารณะประโยชน์ เพื่อประโยชน์ในการช่วยเหลือและเร่งฟื้นฟูสภาพแวดล้อมชุมชน ทรัพย์สิน สาธารณประโยชน์ ถนนหนทาง ตลอดทั้งบ้านเรือนประชาชน เพื่อให้กลับคืนสู่สภาพปกติมากที่สุด ขณะเดียวกันจากประสบการณ์ที่เลวร้ายจากปัญหาคัญๆ ในครั้งที่ผ่านมา ยังเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ประชาชนและชุมชนมีแนวคิดแผนงาน แผนปฏิบัติการ และก่อให้เกิดเครือข่ายที่จะสร้างความร่วมมือร่วมแรงร่วมใจกันทั้งในระดับตำบลและอำเภอในการป้องกัน การเตือนภัย การสนับสนุนช่วยเหลือ การเยียวยาหรือฟื้นฟูหากจะเกิดปัญหาคัญๆ ขึ้นในครั้งต่อไป ๔) การจัดการชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคัญๆ เพื่อความยั่งยืน นั้น การทำใจยอมรับและอยู่ร่วมกับปัญหาคัญๆ อย่างปกติหรือเป็นส่วนหนึ่งของชีวิต ถือเป็นป้องกันและแก้ไขอย่างยั่งยืนที่แท้จริง โดยมีการสานต่อภารกิจ แนวคิด อุดมการณ์ ความรู้ ความเข้าใจ การปรับตัว รวมถึงการยอมรับในความเป็นธรรมชาติและภัยจากธรรมชาติ ส่วนหนึ่งยังมีการประยุกต์ใช้จังหวะและโอกาสที่จะหาประโยชน์หรือสร้างอรรถประโยชน์จากสถานการณ์ต่างๆ ของปัญหา เช่น น้ำมาก็จะเตรียมเครื่องมือจับปลาสร้างรายได้ เป็นต้น

ในส่วนอง แบบจำลองเชิงกลยุทธ์ในการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคัญๆ กลยุทธ์ในการป้องกันก่อนเกิดปัญหาคัญๆ ในการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคัญๆ ก่อนเกิดปัญหาคัญๆ นั้น พันธกิจที่สำคัญที่ประชาชน ผู้นำชุมชน ตลอดทั้งส่วนงานราชการที่

เกี่ยวข้องจะต้องช่วยกันดำเนินการก็คือ ๑) ขับเคลื่อนนโยบายของรัฐที่สัมพันธ์และสอดคล้องกับวิถีแวดล้อมของชุมชน และลดระเบียบและขั้นตอนในทางภาครัฐเพื่อให้สอดคล้องกับบริบททางปัญหา ๒) สนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิตตามวิถีทางตามธรรมชาติบนพื้นฐานมีส่วนร่วมร่วมในการป้องกันปัญหาอุทกภัยจากรุ่นสู่รุ่นเพื่อการแก้ไขปัญหายั่งยืน ๓) ปลุกจิตสำนึกที่มีต่อถิ่นฐานบ้านเกิด และการอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อ เสริมสร้าง ภูมิคุ้มกัน ที่เข้มแข็ง ในการเผชิญกับปัญหา ๔) จัดรูปแบบการบริหารจัดการในชุมชนให้เป็นรูปแบบองค์การแนวราบ เพื่อก่อให้เกิดพลังในการขับเคลื่อนชุมชน และ ๕) จัดเตรียมอุปกรณ์ เครื่องมือ และทรัพยากรสนับสนุนที่จำเป็นในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ เช่น เครื่องสูบน้ำ เครื่องจักรกล ยานพาหนะ เป็นต้น

**กลยุทธ์ในการแก้ไขสถานการณ์ระหว่างประสบอุทกภัย** การจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ ระหว่างที่ประสบ อุทกภัยนั้น พันธกิจที่สำคัญที่ประชาชน ผู้นำชุมชน ตลอดทั้งส่วนงานราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องช่วยกันดำเนินการก็คือ ๑) ชุมชนและส่วนงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันจัดตั้งศูนย์บัญชาการหรือศูนย์อำนวยการแก้ไขปัญหามลพิษ ของชุมชนเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอุทกภัย ๒) เร่งประชาสัมพันธ์ข้อมูล ข่าวสารแก่ประชาชนในพื้นที่เพื่อให้ ทราบข่าว ความเคลื่อนไหวและความรุนแรงของปัญหา เพื่อจะได้เตรียมความพร้อมในการรองรับกับภาวะวิกฤต ๓) สนับสนุนช่วยเหลือกันในการ จัดเตรียมความพร้อมเครื่องมืออุปกรณ์ เช่น เครื่องสูบน้ำ เครื่องจักรกล ยานพาหนะ เพื่อสนับสนุนช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่ ที่เกิดเหตุ ๔) เร่งประสานงานกับทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ รวมถึงส่วนงานราชการ องค์กรภาคเอกชน มูลนิธิ สมาคม เพื่อขอรับ การสนับสนุนช่วยเหลือ ในกรณีเร่งด่วน ๕) เร่งขุดลอกลำคลองและเพิ่มช่องทางในการระบายน้ำออกจากชุมชน รวมถึงการสร้างแนวป้องกันในจุดเสี่ยงหรือจุดอันตรายในชุมชน ๖) ดำเนินการ จัดสร้าง ศูนย์พักพิงเพื่อรองรับประชาชนใน กรณีที่มีการอพยพ จากพื้นที่วิกฤตไปอยู่ในจุดที่ปลอดภัย ๗) สนับสนุนและร่วมมือกันส่วนงานที่เกี่ยวข้องในการ อพยพประชาชนในพื้นที่เสี่ยงหรือพื้นที่อันตรายไปยังพื้นที่ปลอดภัยหรือศูนย์พักพิงที่ได้เตรียมไว้ ๘) จัดชุดเจ้าหน้าที่หรือขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขเพื่อเข้ามาทำการรักษา พยาบาลในกรณีที่ได้รับบาดเจ็บ กรณีเจ็บป่วย หรือเกิดความเครียดจากปัญหา และ ๙) เร่งส่งมอบความช่วยเหลือ ทั้งข่าวสาร อาหารแห้ง ยารักษาโรค หรืออื่นๆ ที่จำเป็น

**กลยุทธ์ในการเยียวยาและฟื้นฟูหลังประสบอุทกภัย** การจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษหลังประสบอุทกภัยนั้น พันธกิจที่สำคัญที่ประชาชน ผู้นำชุมชน ตลอดทั้งส่วนงานราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องช่วยกันดำเนินการก็คือ ๑) จัดชุดปฏิบัติการหรือทีมงานในการ ติดตามให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยทั้งทางร่างกายและจิตใจ ๒) จัดชุดปฏิบัติการหรือทีมงานในการ ปรับปรุงแก้ไขสภาพแวดล้อมในชุมชน อย่าง ต่อเนื่อง เพื่อปรับปรุงพัฒนาให้จุดอ่อนกลับกลายเป็นจุดแข็ง ๓) จัดวางมาตรการเพื่อขอรับการสนับสนุนจากทางภาครัฐ ในการฟื้นฟูหรือแก้ไขจุดเสี่ยง จุดอันตราย เพื่อให้เกิดความมั่นคงเข้มแข็ง ในอนาคต ๔) ประชุม สัมมนาเพื่อ ทบทวนระเบียบ ข้อบังคับ หรือเงื่อนไขของภาครัฐเพื่อ ปรับประยุกต์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และเวลา เพื่อให้เกิด ความยืดหยุ่นมากกว่าที่ผ่านมา และ ๕) ปรับประยุกต์ วิธีการบริหารจัดการโดย การนำเทคโนโลยีเข้ามาสนับสนุนในการ แจ้งเตือนภัย การบริหารสถานการณ์ที่เป็นสาธารณ ภัย และการบริหารจัดการ ที่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล



**กลยุทธ์ในการบูรณาการเพื่อความยั่งยืน** ซึ่งพันธกิจที่สำคัญที่ประชาชน ผู้นำชุมชน ตลอดจนทั้งส่วนงานราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องช่วยกันดำเนินการก็คือ ๑) สร้างจิตสำนึกร่วมกันในชุมชน และผู้คนทุกเพศทุกวัยว่าอุทกภัยคือความรับผิดชอบร่วมกัน ๒) ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต เกี่ยวกับปัญหาอุทกภัย และการอยู่ร่วมกับปัญหาอุทกภัยอย่างเข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา ๓) สร้างจิตสำนึก ร่วมกันระหว่าง สมาชิกในชุมชน เพื่อเสริมสร้าง พลังในการขับเคลื่อน เพื่อการ แก้ไขปัญหา อุทกภัย ๔) หน่วยงานรัฐจะต้องทุ่มสรรพกำลังอย่างเต็มที่และปรับลดระเบียบและขั้นตอนในการทำงานเพื่อให้ ขับเคลื่อนในการป้องกันและแก้ไขปัญหามุทกภัยได้ง่ายขึ้นและสะดวกขึ้น ๕) หน่วยงานรัฐจะต้องการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นเป้าหมายทางคุณค่าที่สอดคล้องกับวิถีธรรมชาติและวิถีของชุมชนมากกว่า ที่จะเน้นสถิติข้อมูลหรือตัวเลขทางงบประมาณ และ ๖) ชุมชนจะต้องสร้างความร่วมมือและเครือข่ายในการจัดการปัญหาของชุมชนบนฐานของความเป็นเครือญาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น

ผลการศึกษาวิจัย การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไข ปัญหาอุทกภัย ในเขตพื้นที่จังหวัดนครสวรรค์ โดยภาพรวมมีความสอดคล้องกับการ ศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาและพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต” ของสถาบันวิจัยประชากรและ สังคม มหาวิทยาลัยมหิดล<sup>๑</sup> ที่ศึกษาแล้วพบว่า ในระบบการบริหารจัดการเชิงรุกหรือ เชิงกลยุทธ์นั้น ควรที่จะมี ระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการบริหารจัดการภาวะวิกฤต-ภัยพิบัติ ทั้งในเรื่อง ระบบข้อมูล สารสนเทศ ระบบการติดตามสถานการณ์ เฝ้าระวังและแจ้งเตือนภัย ระบบการติดต่อสื่อสาร ระบบ การจัดหาวัสดุ อุปกรณ์เครื่องมือ และการขนส่งในภาวะฉุกเฉิน ระบบการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ข้อมูล สารสนเทศ ระบบการพัฒนา ส่งเสริม หรือสร้างเสริมศักยภาพบุคคล ครอบครัว กลุ่ม องค์กร หน่วยงาน ชุมชน ประชาชน ระบบการทำงานเชิงเครือข่าย และระบบการกำกับ ติดตามและ ประเมินผล ขณะเดียวกันยังสอดคล้องกับกรณีศึกษา สำนักชลประทานที่ ๑๒ ได้สรุปบทเรียนในการ บริหารจัดการน้ำลุ่มน้ำเจ้าพระยาช่วงฤดูน้ำหลาก<sup>๒</sup> ว่า การแก้ไขปัญหาและบรรเทาความเสียหายจาก อุทกภัยในกรณีที่มีน้ำเอ่อล้นตลิ่งแล้วไหลเข้าไปในพื้นที่เกษตรกรรมและชุมชน นั้น เนื่องจากแม่น้ำ เจ้าพระยามีสันดอนในลุ่มน้ำ ซึ่งเป็นอุปสรรคกีดขวางทางน้ำที่สำคัญ ดังนั้นจึงเห็นควรให้มีการขุดลอก และปรับปรุงทางน้ำเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการระบายน้ำให้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งช่วยลดระยะเวลาน้ำท่วม ตอนบนให้ลดลง ขณะเดียวกันผลการวิจัยยังมีความสอดคล้องกับ แนวทางในการป้องกันน้ำท่วมอย่าง ยั่งยืน<sup>๓</sup> ขององค์การสหประชาชาติ ที่บอกว่า จะต้องมีการคาดการณ์น้ำท่วมและการเตือนภัยให้ ทันเวลา มีการวางแผนและดำเนินการในทุกระดับอย่างเป็นระบบและมีการดำเนินการฝึกอบรมอย่าง

<sup>๑</sup> สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, “การศึกษาและพัฒนาระบบการช่วยเหลือ ทางสังคมในภาวะวิกฤต (Assessing and Developing Social Assistance System in Crisis Situation)”, รายงานวิจัย, พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพมหานคร : โครงการศึกษาและพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะ วิกฤต กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ๒๕๕๕), หน้า ๑๘๕-๑๘๗.

<sup>๒</sup> กรมชลประทาน, “การบริหารจัดการน้ำลุ่มน้ำเจ้าพระยา ปี ๒๕๕๔ และแนวทางในการบรรเทา อุทกภัยโดยการขุดลอกแม่น้ำเจ้าพระยา”, รายงานวิจัย, กรุงเทพมหานคร : กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์, ๒๕๕๔, หน้า ๘๒.

<sup>๓</sup> United Nations and Economic Commission for Europe (UN/ECE), **Best Practices on Flood Prevention, Protection and Mitigation**, Water Directors of the European Union (EU) in Denmark Copenhagen, 21-22 November 2002.

ต่อเนื่องเพื่อจำกัดความเสียหายจากปัญหาน้ำท่วม ในขณะที่ปฏิบัติการก็ควรที่จะ สร้างความเป็น เอกภาพในการแก้ไขปัญหา และหลังน้ำลดก็ควรที่จะมี ระบบการชดเชยความเสียหาย ที่มีมาตรฐาน และตั้งอยู่บนเงื่อนไขพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งมีความสอดคล้องกับผลวิจัย การจัดการ ชุมชนพื้นที่กลางน้ำเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไขปัญหายุทกภัยในเขตพื้นที่จังหวัดนครสวรรค์ที่ ค้นพบทั้งในส่วนของการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) และจากการเก็บข้อมูลและข้อเท็จจริง จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ที่เป็น ผู้แทนประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องในชุมชนพื้นที่กลางน้ำ

ขณะเดียวกันในการจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไขปัญหายุทกภัยในเขตพื้นที่จังหวัดนครสวรรค์นั้น หากมองถึงรูปแบบและวิธีการในการบริหารจัดการ ตลอด ทั้งแนวทางในการแก้ไขก็มีความแตกต่างกับแนวคิดใน การบริหารจัดการปัญหายุทกภัยกรณีศึกษา ประเทศเนเธอร์แลนด์<sup>๔</sup> ที่ฟิรยา ชูซุมยากร ได้ศึกษาวิเคราะห์ แล้วพบว่า โครงการเดลต้าเวิร์ค (Delta Works) ซึ่งเป็นโครงการก่อสร้างเขื่อนและประตูปิด-เปิดน้ำที่บริเวณปากแม่น้ำ Rhine-Scheldt เพื่อ ป้องกันปัญหาน้ำทะเลหนุน ทั้งนี้เพราะ ชุมชนพื้นที่กลางน้ำ ในเขตจังหวัดนครสวรรค์นั้นประสบกับ ปัญหายุทกภัยหรือน้ำท่วมจากกรณีที่มีน้ำไหลหลากจากทางภาคเหนือตอนบน โดยเฉพาะจากแม่น้ำ สายสำคัญ ๔ สาย ได้แก่ แม่น้ำปิง วัง ยม และน่าน ไหลเอ่อมารวมกันในพื้นที่จังหวัดนครสวรรค์ซึ่ง เป็นต้นแม่น้ำเจ้าพระยา ประกอบกับหากปีไหนมีฝนตกชุกมากกว่าปกติ ปริมาณมวลน้ำมหาศาลก็จะ ไหลมาท่วมขังพื้นที่หลายชุมชนในจังหวัดนครสวรรค์นานนับเดือน ซึ่งมีความแตกต่างจากกรณีของ ประเทศเนเธอร์แลนด์ที่ประสบปัญหายุทกภัยหรือน้ำท่วมขังจากปัญหาน้ำทะเลหนุนสูง ทำให้แนว ทางการแก้ไขจึงเป็นการสร้างระบบป้องกันหรือกำแพงป้องกันไม่ให้น้ำไหลเข้าท่วมเมือง ขณะที่ นครสวรรค์นั้นแนวทางในการแก้ไขคือจะอย่างไรที่จะทำให้น้ำระบายออกสู่ทะเลเร็วที่สุดหรือมาก มากที่สุด

ในส่วนกรอบแนวคิดหรือมุมมองเพื่อการบริหารจัดการชุมชนในการป้องกันและ แก้ไขปัญหายุทกภัยอย่างยั่งยืนนั้น หากพิจารณาในเชิงลึกและละเอียดอ่อนจะมีความสอดคล้องกับ ผลวิจัยของเฟื่องอรุณ ปรีดีติลลิก ที่ได้ศึกษาการพัฒนาที่ยั่งยืนในวิถีชีวิตชาวเบอร์ลิน<sup>๕</sup> แล้วพบว่า การ พัฒนาที่ยั่งยืนในวิถีชีวิตชาวเบอร์ลิน นั้นเป็นการพัฒนาที่มุ่งเน้นการสร้างสมดุลใน ๓ มิติ คือ เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ที่จะต้องมีการพัฒนาทุกมิติ ให้เกิดความสัมพันธ์และเกี่ยวเนื่องกัน และเป็นส่วนหนึ่งที่จะ สามารถปรับ เปลี่ยน พฤติกรรมของคนให้สอดคล้องกับวิถี ธรรมชาติ ขณะเดียวกันยังสอดคล้องกับแนวความคิดที่มาจากผลการวิจัยของ ดร.ทรงธรรม ปิ่นโตและชนาภรณ์ เสรีววิทย์กุล ที่ได้ร่วมกัน ศึกษาวิจัยยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจไทยภายใต้วิกฤตภัยธรรมชาติ

<sup>๔</sup> ฟิรยา ชูซุมยากร, “การบริหารจัดการปัญหายุทกภัย”, วารสารวิชาการปริทัศน์, ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๑๒ เดือนธันวาคม ๒๕๕๔, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์วิจัย จ.ก.ส, ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, ๒๕๕๔), หน้า ๖-๙.

<sup>๕</sup> เฟื่องอรุณ ปรีดีติลลิก, “การพัฒนาที่ยั่งยืนในวิถีชีวิตชาวเบอร์ลิน”, วารสารพฤติกรรมศาสตร์, ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๕๕), หน้า ๓๑-๔๐.

และสิ่งแวดล้อม<sup>๖</sup> แล้วพบว่า การพัฒนาเศรษฐกิจที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและเพิ่มโอกาสในการเกิดภัยพิบัตินั้น ควรที่จะมีการวางแผนบนพื้นฐานของการคำนึงถึงสภาพภูมิศาสตร์และจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสม เพื่อป้องกันผลกระทบในเชิงลบต่อส่วนรวม ( Negative Externalities) และยังสอดคล้องกับงานวิจัย การวางผังชุมชนเชิงรุกโดยชุมชน กรณีผังแม่บทภูมิทัศน์เทศบาลตำบลปริก ของ ดร.ณพงศ์ นพเกตุ<sup>๗</sup> ที่พบว่า ความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของทรัพยากรชุมชนร่วมกัน ในหมู่ชาวบ้าน ผู้นำและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ( Community Collective Ownership) ถือเป็นหัวใจสำคัญ ในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ และการพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิต ที่ดี และเป็นกระบวนการจัดการชุมชนจากข้างล่างขึ้นข้างบน หรือ Bottom-up Process ที่ชุมชนจะต้องร่วมกันศึกษาสภาพแวดล้อมด้วยตนเอง แล้ว นำสู่การถกเถียง กลั่นกรอง และสร้าง ภาพอนาคตของชุมชนร่วมกัน

นอกจากนั้นหากจะมองในรูปแบบการจัดการชุมชนที่เป็นไปตาม ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ผลวิจัยการจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในเขตพื้นที่จังหวัดนครสวรรค์นั้น ก็มีความสอดคล้องกับผลวิจัยที่ วิทยา จันทร์แดง และจำนงค์ อติวัฒน์สิทธิ์<sup>๘</sup> ได้ศึกษา วิจัยการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการชุมชนเข้มแข็งตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน แล้วพบว่า ในการสร้างชุมชนให้เกิดความเข้มแข็ง นั้นสิ่งที่สำคัญก็คือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วม การจัดการความรู้ และการเรียนรู้ของคนในชุมชน โดยมีการสนับสนุนช่วยเหลือในลักษณะของ แบบไตรภาคี ได้แก่ องค์กรชุมชน องค์กรภาครัฐ องค์กรภาคี เพื่อก่อให้เกิด แนวทางด้านกรฟื้นฟูชุมชน แนวทางด้านกรปรับตัวของชุมชน และแนวทางด้านกรดำรงอยู่ของชุมชน ซึ่งก็ไม่ได้ต่างจากสิ่งที่ นันทิยา ทองคนารักษ์<sup>๙</sup> ได้ค้นพบในการศึกษาวิเคราะห์บทเรียนจากสื่อนามิสุวิฤตมหาอุทกภัย ๒๕๕๔ แล้วพบว่า ในการป้องกันและแก้ไขในภาวะวิกฤตนั้นจะก่อให้เกิดการรวมตัวของภาคประชาชนและภาคเอกชนเพื่อช่วยเหลือกันเองมากขึ้น ทั้งในลักษณะการเกิดแบบธรรมชาติ ไม่มีการสั่งการ มีการใช้ความรู้ความชำนาญของแต่ละบุคคล เพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันมากขึ้น ขณะเดียวกันก็เป็นบทเรียนที่ ทำให้คนในชุมชนได้ลุกขึ้นมา ร่วมกันกอบกู้ ฟื้นฟูและรับมือกับภาวะวิกฤตด้วยความเข้มแข็งร่วมกันอีกครั้งต่อไป

<sup>๖</sup> ดร.ทรงธรรม ปิ่นโตและชนาภรณ์ เสรีวิทย์กุล, “ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจไทยภายใต้วิกฤตภัยธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”, วารสารเศรษฐศาสตร์สุโขทัยธรรมมาธิราช, ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๕, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๕), หน้า ๑-๑๑.

<sup>๗</sup> ดร.ณพงศ์ นพเกตุ, “การพัฒนาระบบการ “วางผังชุมชนเชิงรุกโดยชุมชน” (กรณีผังแม่บทภูมิทัศน์เทศบาลตำบลปริก) อำเภอสะเตา จังหวัดสงขลา”, รายงานวิจัย, (กรุงเทพมหานคร : แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), ๒๕๕๔), หน้า ๑๑๓-๑๔๐.

<sup>๘</sup> วิทยา จันทร์แดง และ ดร.จำนงค์ อติวัฒน์สิทธิ์, “การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการชุมชนเข้มแข็งตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน”, รายงานวิจัย, (วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์, ๒๕๕๖)

<sup>๙</sup> นันทิยา ทองคนารักษ์, “บทเรียนจากสื่อนามิสุวิฤตมหาอุทกภัย ๒๕๕๔”, วารสารศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงกลาโหม, ๒๕๕๕), หน้า ๑-๑๑.

### ๕.๓ ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาวิจัยเรื่อง “การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไขปัญหอุทกภัย คณะผู้วิจัยขอเสนอแนะดังนี้

#### ๕.๓.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑. การทบทวนนโยบายของรัฐเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับบริบททางปัญหา
๒. การทบทวนในความพยายามที่จะให้หน่วยงานของรัฐเป็นหน่วยนำ แล้วหันมาส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมหรือเป็นผู้นำมากกว่า ทั้งนี้เพราะเป็นผู้ที่มีความเข้าใจกับสภาพปัญหาในพื้นที่ได้ชัดเจนที่สุด
๓. การทบทวนการบริหารจัดการในรูปแบบองค์กรที่เป็นทางการหรือองค์กรแนวตั้ง แล้วปรับประยุกต์ให้เป็นการบริหารจัดการองค์กรในแนวราบมากขึ้น
๔. การทบทวนระเบียบและขั้นตอน ที่ยุ่งยากและซับซ้อน ในการบริหารจัดการภาครัฐให้เกิดความง่าย สั้น กระชับมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้ทันต่อสภาพปัญหาและสถานการณ์
๕. การทบทวนโครงการพัฒนาจากภาครัฐให้สัมพันธ์และสอดคล้องกับวิถีแวดล้อมของชุมชนมากกว่าที่ผ่านมา
๖. การสร้างรูปแบบการบริหารจัดการ ภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเป้าหมายทางคุณค่ามากกว่าตัวเลขสถิติหรือตัวเลขทางงบประมาณ
๗. การสร้างรูปแบบการบริหารจัดการ ภาครัฐที่มีการปรับประยุกต์ให้มีความ สอดคล้องกับวิถีธรรมชาติและวิถีของชุมชน
๘. การ สร้างรูปแบบการบริหารจัดการ ภาครัฐจะต้องมีการสืบสานและสืบทอดอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้จะมีการปรับเปลี่ยนไปที่รัฐบาลแล้วก็ตาม
๙. การ สร้างเสถียรภาพ ในนโยบายของ ภาครัฐที่ควร ตั้งอยู่บน พื้นฐานแห่งภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อก่อให้เกิดความสัมพันธ์ สอดคล้อง และกลมกลืน
๑๐. การ สร้างความร่วมมือและเครือข่ายในการจัดการปัญหาของชุมชนบนฐานของความใกล้ชิด ทั้งในรูปแบบที่เป็นเครือข่าย ความเป็นชุมชนข้างเคียงหรือชุมชนเครือข่าย
๑๑. การสร้างกรอบความคิดใหม่ให้อุทกภัยคือความรับผิดชอบร่วมกันของชุมชนและภาครัฐ
๑๒. รัฐจะต้องให้ความสำคัญและ สนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิตเพื่อการแก้ไขปัญหายั่งยืน
๑๓. รัฐจะต้องมีส่วนร่วมในการสนับสนุนหรือปลูกฝังจิตสำนึกสาธารณะให้กับ สมาชิกในชุมชนเพื่อที่จะได้ทำงานร่วมกันและเกิดพลังในการขับเคลื่อนแก้ไขปัญห
๑๔. การเปิดรับแนวนโยบายและกรอบความคิดมาจากระดับล่างหรือประชาชนมากขึ้น
๑๕. การสนับสนุน ส่งเสริม ให้เกิด การเรียนรู้ตลอดชีวิต ให้กับบุตรหลาน เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขโดย อาศัยวิถีทางตามธรรมชาติ ของชุมชนและครอบครัวที่ควรจะเป็น มากกว่าที่จะรอคอยการสนับสนุนช่วยเหลือจากทางภาครัฐ

๑๖. การสนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการสืบสานและสืบทอดความคิด ความเชื่อ จากรุ่นสู่รุ่น ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดทุกภัยว่าเป็นเรื่อง que ทุกคนควรรู้และควรทำเพื่อนำไปสู่ การแก้ไข ปัญหาที่ยั่งยืน

๑๗. การสนับสนุนส่งเสริมให้เกิดพลังแห่งความสมัครสมาน สามัคคี เกิดขึ้นในชุมชนทุก ชุมชน ทั้งนี้เพื่อให้การขับเคลื่อนทุกองคาพยพในชุมชนเกิดความเป็นเอกภาพ และก่อให้เกิด จิตสำนึก ที่ดีที่มีต่อถิ่นฐานบ้านเกิดของตนเอง

### ๕.๓.๒ ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

การจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดทุกภัยก่อนเกิดอุทกภัย นั้น พันธกิจที่ สำคัญที่ประชาชน ผู้นำชุมชน ตลอดทั้งส่วนงานราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องช่วยกันดำเนินการก็คือ

๑. ขับเคลื่อนนโยบายของรัฐที่สัมพันธ์และสอดคล้องกับวิถีแวดล้อมของชุมชน และลด ระเบียบและขั้นตอนในทางภาครัฐเพื่อให้สอดคล้องกับบริบททางปัญหา

๒. สนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิตตามวิถีทางตามธรรมชาติ บนพื้นฐานมี ส่วนร่วมร่วมในการป้องกันปัญหาคอขวดทุกภัยจากรุ่นสู่รุ่นเพื่อการแก้ไขปัญหายั่งยืน

๓. ปลูกจิตสำนึกที่มีต่อถิ่นฐานบ้านเกิด และการอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อ เสริมสร้าง ภูมิคุ้มกันที่เข้มแข็งในการเผชิญกับปัญหา

๔. จัดรูปแบบการบริหารจัดการในชุมชนให้เป็นรูปแบบองค์กรแนวราบ เพื่อก่อให้เกิด พลังในการขับเคลื่อนชุมชน

๕. จัดเตรียมอุปกรณ์ เครื่องมือ และทรัพยากรสนับสนุนที่จำเป็นในการป้องกันและ แก้ไขปัญหาคอขวดทุกภัย เช่น เครื่องสูบน้ำ เครื่องจักรกล ยานพาหนะ เป็นต้น

การจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดทุกภัย ระหว่างที่ประสบ อุทกภัย นั้น พันธกิจที่สำคัญที่ประชาชน ผู้นำชุมชน ตลอดทั้งส่วนงานราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องช่วยกันดำเนินการ ก็คือ

๑. ชุมชนและส่วนงานที่เกี่ยวข้องร่วมกัน จัดตั้งศูนย์บัญชาการหรือศูนย์อำนวยการแก้ไข ปัญหาฉุกเฉินของชุมชนเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาวิกฤตทางอุทกภัย

๒. เร่ง ประชาสัมพันธ์ข้อมูล ข่าวสาร แก่ประชาชนในพื้นที่เพื่อให้ ทราบข่าวความ เคลื่อนไหวและความรุนแรงของปัญหา เพื่อจะได้เตรียมความพร้อมในการรองรับกับภาวะวิกฤต

๓. สนับสนุนช่วยเหลือกันในการ จัดเตรียมความพร้อมเครื่องมืออุปกรณ์ เช่น เครื่องสูบ น้ำ เครื่องจักรกล ยานพาหนะ เพื่อสนับสนุนช่วยเหลือผู้ประสบภัยในทันทีที่เกิดเหตุ

๔. เร่งประสานงานกับทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ รวมถึงส่วนงานราชการ องค์กรภาคเอกชน มูลนิธิ สมาคม เพื่อขอรับการสนับสนุนช่วยเหลือในกรณีเร่งด่วน

๕. เร่งขุดลอกลำคลองและเพิ่มช่องทางในการระบายน้ำออกจากชุมชน รวมถึงการสร้าง แนวป้องกันในจุดเสี่ยงหรือจุดอันตรายในชุมชน

๖. ดำเนินการ จัดสร้างศูนย์พักพิงเพื่อรองรับประชาชนใน กรณีที่มีการอพยพ จากพื้นที่ วิกฤตไปอยู่ในจุดที่ปลอดภัย

๗. สนับสนุนและร่วมมือกันส่วนงานที่เกี่ยวข้องในการ อพยพประชาชนในพื้นที่เสี่ยงหรือพื้นที่อันตรายไปยังพื้นที่ปลอดภัยหรือศูนย์พักพิงที่ได้เตรียมไว้

๘. จัดชุดเจ้าหน้าที่ หรือขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข เพื่อเข้ามาทำการรักษาพยาบาลในกรณีที่ได้รับบาดเจ็บ กรณีเจ็บป่วย หรือเกิดความเครียดจากปัญหา

๙. เร่งส่งมอบความช่วยเหลือทั้งข้าวสารอาหารแห้ง ยารักษาโรค หรืออื่นๆ ที่จำเป็น การจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอรัปชั่น หลังประสบอุทกภัยนั้น พันธกิจที่สำคัญที่ประชาชน ผู้นำชุมชน ตลอดทั้งส่วนงานราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องช่วยกันดำเนินการก็คือ

๑. จัดชุดปฏิบัติการหรือทีมงานในการ ติดตามให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยทั้งทางร่างกายและจิตใจ

๒. จัดชุดปฏิบัติการหรือทีมงานในการ ปรับปรุงแก้ไขสภาพแวดล้อมในชุมชน อย่างต่อเนื่อง เพื่อปรับปรุงพัฒนาให้จุดอ่อนกลับกลายเป็นจุดแข็ง

๓. จัดวางมาตรการเพื่อขอรับการสนับสนุนจากทางภาครัฐในการฟื้นฟูหรือแก้ไขจุดเสี่ยงจุดอันตราย เพื่อให้เกิดความมั่นคงเข้มแข็งในอนาคต

๔. ประชุม สัมมนาเพื่อ ทบทวนระเบียบ ข้อบังคับ หรือเงื่อนไขของภาครัฐเพื่อ ปรับประยุกต์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และเวลา เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นมากกว่าที่ผ่านมา

๕. ปรับประยุกต์ วิธีการบริหารจัดการโดย การนำเทคโนโลยีเข้ามาสนับสนุนในการ แจ้งเตือนภัย การบริหารสถานการณ์ที่เป็นสาธารณ ภัย และการบริหารจัดการ ที่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอรัปชั่น อย่างยั่งยืนนั้น พันธกิจที่สำคัญที่ประชาชน ผู้นำชุมชน ตลอดทั้งส่วนงานราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องช่วยกันดำเนินการก็คือ

๑. สร้างจิตสำนึกร่วมกันในชุมชนและผู้คนทุกเพศทุกวัยว่า อุทกภัยคือความรับผิดชอบร่วมกัน

๒. ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตเกี่ยวกับปัญหาคอรัปชั่นและการอยู่ร่วมกับปัญหาคอรัปชั่นอย่างเข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา

๓. สร้างจิตสำนึกร่วมกันระหว่างสมาชิกในชุมชนเพื่อเสริมสร้างพลังในการขับเคลื่อนเพื่อ การแก้ไขปัญหาคอรัปชั่น

๔. หน่วยงานรัฐจะต้องทุ่มสรรพกำลังอย่างเต็มที่ และปรับลดระเบียบและขั้นตอน ในการทำงานเพื่อให้ขับเคลื่อนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอรัปชั่นได้ง่ายขึ้นและสะดวกขึ้น

๕. หน่วยงานรัฐจะต้องการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นเป้าหมายทางคุณค่าที่สอดคล้องกับวิถี ธรรมชาติและวิถีของชุมชนมากกว่าที่จะเน้นสถิติข้อมูลหรือตัวเลขทางงบประมาณ

๖. ชุมชนจะต้อง สร้างความร่วมมือและเครือข่ายในการจัดการปัญหาของชุมชนบนฐาน ของความเป็นเครือญาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น

### ๕.๓.๓ ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

๑. ควรมีการศึกษาวิจัยเรื่องนโยบายของรัฐกับการแก้ไขบริบทปัญหาของชุมชน
๒. ควรมีการศึกษาวิจัยเรื่อง รัฐกับบทบาทใหม่การ ส่งเสริม การมีส่วนร่วม ในการแก้ไข ปัญหาของชุมชน
๓. ควรมีการศึกษาวิจัยเรื่อง การ สร้างรูปแบบการบริหารจัดการ ภาครัฐแนวใหม่ เพื่อ เป้าหมายเชิงคุณค่าในการพัฒนาชุมชน
๔. ควรมีการศึกษาวิจัยเรื่องความร่วมมือและเครือข่ายในการจัดการปัญหาของชุมชนบน ฐานของภูมิปัญญาท้องถิ่น
๕. ควรมีการศึกษาวิจัยเรื่องการเรียนรู้ตลอดชีวิตเพื่อการแก้ไขปัญหาอุทกภัยอย่างยั่งยืน
๖. ควรมีการศึกษาวิจัยเรื่อง การอนุรักษ์รักษา ภูมิปัญญาท้องถิ่น กับการดำรงอยู่ของวิถี ชีวิตของคนกลางน้ำ



## บรรณานุกรม

### ๑.ภาษาไทย

#### (๑) หนังสือ :

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย . การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย . กรุงเทพมหานคร : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๖.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย . รายงานศูนย์สนับสนุนการอำนวยความสะดวกการบริหารสถานการณ์อุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม (ศอส.) . กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย : กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๔.

กิติชัย รัตนะ . การมีส่วนร่วมในการจัดการลุ่มน้ำ . กรุงเทพมหานคร : ภาควิชาอนุรักษ์วิทยา คณะวนศาสตร์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๔๘.

คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ . “บทว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย”. แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗, กรุงเทพมหานคร : กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๖.

คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ . “บทว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย”. แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗, กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย : คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, ๒๕๕๔.

คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ . ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย . กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ, ๒๕๕๘.

จ่านงค์ อติวัฒนสิทธิ์ . แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนา . กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๔๘.

ฉลอง โชติกะคาม . การพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน . กรุงเทพมหานคร : เซ็นเตอร์ ดิสคัฟเวอรี , ๒๕๔๒.

ฉลิว บุรีภักดีและคณะ . ชุดวิชาการวิจัยชุมชน . กรุงเทพมหานคร : เอส อาร์. พรินติ้ง แมสโปรดักส์, ๒๕๕๕.

ถวิลวดี บุรีกุล . การมีส่วนร่วม : แนวคิด ทฤษฎีและการบวนการ . นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๘.

จิตยา สุวรรณชฎ . สังคมวิทยา . กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๗.

ณัฐพล ชันฉไชย . แนวคิดและทฤษฎีในการพัฒนาประเทศและการพัฒนาชนบท . กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๗.

ดร.พีระพล ไตรทศาวิทย์ . ปฏิบัติการผู้ว่าซีอีโอนครสวรรค์ . นครสวรรค์ : ทิศทางการพิมพ์, ๒๕๔๘.



นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์. “ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท”. เอกสารการสอนชุดวิชาพัฒนาชนบท หน่วยที่ ๑ -๗. พิมพ์ครั้งที่ ๘. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช , ๒๕๓๔.

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์. กลวิธี แนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาชุมชนในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท . กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภณาการพิมพ์, ๒๕๒๗.

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ และ คณะ. “ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท”. เอกสารการสอนชุดวิชาคหกรรมศาสตร์กับการพัฒนาชุมชน หน่วยที่ ๑ -๗. พิมพ์ครั้งที่ ๒. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๔.

บัณฑิต อ่อนคำ และวิริยา น้อยวงศ์ . ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาชนบท : ประสบการณ์ของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : ภาควิชาการพัฒนารัฐบาลชนบท คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓.

บำเพ็ญ เขียวหวาน . การวิจัยชุมชนและการวางแผนพัฒนาชุมชน . นนทบุรี :มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๑.

ปกรณ์ ปรียากรณ์. “ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา ”. เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารการพัฒนาชนบท หน่วยที่ ๑-๖. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๘.

ประเวศ วะสี. เศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม แนวทางการพลิกฟื้นเศรษฐกิจสังคม . พิมพ์ครั้งที่ ๗. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิหมอชาวบ้าน, ๒๕๔๔.

ปาริชาติ วลัยเสถียรและคณะ . กระบวนการพัฒนาและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา . กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว), ๒๕๔๓.

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยุทธ์ ธัมมจิตโต) . พุทธวิถีการบริหาร. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙.

พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต) และคณะ . วิถีชุมชน. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๕๒.

\_\_\_\_\_ . การพัฒนาที่ยั่งยืน. พิมพ์ครั้งที่ ๘. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโกลด์คิมทอง, ๒๕๔๔.

\_\_\_\_\_ . การพัฒนาที่ยั่งยืน. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโกลด์คิมทอง, ๒๕๔๑.

พระราชวรมณี (ประยุทธ์ ปยุตโต) . ทางสายกลางการศึกษาไทย . พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๓๐.

พัชรินทร์ สิริสุนทร. แนวคิดและทฤษฎีด้านการพัฒนาสังคม . พิษณุโลก : คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, ๒๕๔๗.

มัลลิกา ผลอนันต์. ทฤษฎีการสื่อสาร. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, ๒๕๕๒.

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี . หลักการพัฒนาชุมชนและการพัฒนาชนบท . กรุงเทพมหานคร : ห.ส.ม.ไทยอนุเคราะห์ไทย, ๒๕๒๖.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.

- ราชบัณฑิตยสถาน . **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕** . พิมพ์ครั้งที่ ๕ .  
 กรุงเทพมหานคร : บริษัท อักษรเจริญทัศน์ จำกัด, ๒๕๓๘.
- วันชัย วัฒนศัพท์. **ความขัดแย้ง: ทางออกด้วยสันติวิธี** . นนทบุรี : สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล  
 สถาบันพระปกเกล้า สมาคมสันติวิธีแห่งประเทศไทย, ๒๕๔๙.
- ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาตภัย และดินถล่มจังหวัดนครสวรรค์ ปี  
 ๒๕๕๔. **สรุปสถานการณ์อุทกภัยจังหวัดนครสวรรค์** . สำนักงานป้องกันและบรรเทาสา  
 ธารณภัยจังหวัดนครสวรรค์ : ศาลากลางจังหวัดนครสวรรค์, ๒๕๕๔.
- สถาบันพระปกเกล้า. “การพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน” . **เอกสารประกอบการ  
 ศึกษาดูงานของคณะกรรมการการรัฐสภา**. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๑.
- สนธยา พลศรี. **ทฤษฎีและหลักการพัฒนาชุมชน**. กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๔๓.
- สมศักดิ์ ศรีสันติสุข. **สังคมไทยแนวทางวิจัยและพัฒนา**. ขอนแก่น : มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๒๕.
- สุคนธ์ เครือน้ำคำ และคณะ. **การพัฒนาทีมงาน**. ลพบุรี : มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี, ๒๕๔๕.
- สุนทรีย์ โคมิน. **ผลกระทบของการพัฒนาในแ่งมุ่มของจิตวิทยาสังคม** . กรุงเทพมหานคร : สถาบัน  
 บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๒๒.
- เสถียร เขยประทับ. **การสื่อสารและการพัฒนา** . กรุงเทพมหานคร : คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์  
 มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๘.
- เสรี พงศ์พิศ. **แนวคิด แนวปฏิบัติยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น** . กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์การ  
 พิมพ์, ๒๕๕๑.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ . **เอกสารชี้แจงพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์  
 และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๖** . กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน  
 คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ๒๕๕๖.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ . **แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.  
 ๒๕๕๖ - พ.ศ. ๒๕๖๑)** . กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบ  
 ราชการ, ๒๕๕๖.
- \_\_\_\_\_ . **แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๕๑ - พ.ศ. ๒๕๕๕)** .  
 กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ๒๕๕๑.
- \_\_\_\_\_ . **แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๔๖ - พ.ศ. ๒๕๕๐)** .  
 กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ๒๕๔๖.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ . **ทุนทางสังคมฉบับประชาชน** .  
 กรุงเทพมหานคร : บริษัท ๒๑ เซ็นจูรี่ จำกัด, ๒๕๔๘.
- สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ . **เศรษฐกิจ  
 พอเพียง**, กรุงเทพมหานคร : ๒๑ เซ็นจูรี่, ๒๕๔๗.
- สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. **แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๔๕ -๒๕๔๙**.  
 กรุงเทพมหานคร : กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, ๒๕๔๑.

- สำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน . **คู่มือการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน** . กรุงเทพมหานคร : กรมชลประทาน, ๒๕๕๕.
- หอการค้าจังหวัดนครสวรรค์ . “มูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจจากมหาอุทกภัย ๒๕๕๔ ”. **วารสารหอการค้า**. ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๑๕๕ ประจำเดือนธันวาคม ๒๕๕๔ . นครสวรรค์ : ทิศทางการพิมพ์, ๒๕๕๔.
- อภิชัย พันธเสน . **แนวคิด ทฤษฎีและและภาพรวมของการพัฒนา** . กรุงเทพมหานคร : อัมรินทร์พรินต์ติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง, ๒๕๓๙.
- อรัญ จิตตะเสโน และคณะ . **หลักการและวิธีการบริหารชุมชน** . จังหวัดสงขลา : โครงการวิจัยและพัฒนาตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงสู่สภาวะองค์กรรวม, ๒๕๔๖.
- อัจฉรา โพธิยานนท์ . **การศึกษากับการพัฒนาชุมชน** . พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : คณะครุศาสตร์ สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา. ๒๕๓๙.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์ . **การระดมทุนเพื่อสังคม** . กรุงเทพมหานคร : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา , ๒๕๔๑.

## (๒) งานวิจัย

- กรมชลประทาน . “การบริหารจัดการน้ำลุ่มน้ำเจ้าพระยา ปี ๒๕๕๔ และแนวทางในการบรรเทาอุทกภัยโดยการขุดลอกแม่น้ำเจ้าพระยา ”. **รายงานวิจัย** . กรุงเทพมหานคร : กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ๒๕๕๔.
- ดร.ณพงศ์ นพเกตุ . “การพัฒนากระบวนการ “วางผังชุมชนเชิงรุกโดยชุมชน ” (กรณีผังแม่บทภูมิทัศน์เทศบาลตำบลปริก) อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา ”. **รายงานวิจัย** . กรุงเทพมหานคร : แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), ๒๕๕๔.
- ปรีดา ปูนพันธ์ฉาย . “ผลของการให้คำแนะนำแบบมีส่วนร่วมต่อความร่วมมือในการรักษาของผู้ป่วยโรคความดันโลหิตสูงชนิดไม่ทราบสาเหตุ ”. **รายงานวิจัย** . บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๔๐.
- วิทยา จันทร์แดง และ ดร.จ่านงค์ อติวัฒน์สิทธิ์ . “การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการชุมชนเข้มแข็งตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน ”. **รายงานวิจัย** . วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์ , ๒๕๕๖.
- สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล . “การศึกษาและพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต (Assessing and Developing Social Assistance System in Crisis Situation)”. **รายงานวิจัย** . พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพมหานคร : โครงการศึกษาและพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ๒๕๕๕.

สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ . “โครงการจัดทำรูปแบบกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำนโยบาย แผน มาตรการ กฎหมาย หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ”. รายงานวิจัย. เชียงใหม่ : สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๗.

Pornrawee Seelaungswat. “A Study of Social Capital From Thai Perspective”. **The Degree of Master of Arts (Rural Development Studies)**. Faculty of Graduate Studies Mahidol University, 2002.

### (๓) วารสาร

ดร.ทรงธรรม ปิ่นโตและชนาภรณ์ เสรีวรัญญูกุล . “ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจไทยภายใต้วิกฤตภัยธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”. **วารสารเศรษฐศาสตร์สุโขทัยธรรมมาธิราช** . ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๕. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๕.

ธนาคม จงจิระ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์ . “ประเด็นการมอบนโยบาย ”, **เอกสารประกอบการประชุมหัวหน้าส่วนงานราชการจังหวัดนครสวรรค์** . ณ ห้องประชุมนิวาธรรมชั้น ๕ (๕๐๑) ศาลากลางจังหวัดนครสวรรค์. วันจันทร์ที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๘ เวลา ๑๐.๐๐ น.

นันทิยา ทองคณารักษ์ . “บทเรียนจากสึนามิสุวิภูถมหาอุทกภัย ๒๕๕๔ ”. **วารสารศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ** . กรุงเทพมหานคร : กระทรวงกลาโหม , ๒๕๕๕.

พริยา ชูดมยาร. “การบริหารจัดการปัญหาอุทกภัย”. **วารสารวิชาการปริทัศน์**. ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๑๒ เดือนธันวาคม ๒๕๕๔. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์วิจัย อ.ก.ส , ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, ๒๕๕๔.

เฟื่องอรุณ ปรีดีติลล. “การพัฒนาที่ยั่งยืนในวิถีชีวิตชาวเบอร์ลิน”. **วารสารพฤติกรรมศาสตร์**. ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕ . กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ , ๒๕๕๕.

วารสาร หอการค้า ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๑๕ ประจำเดือนธันวาคม ๒๕๕๔.

หนังสือราชการ ที่ นว ๐๐๒๓.๓/๑๕๙๖๐ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ . การเตรียมการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ น้ำท่วมฉับพลัน น้ำป่าไหลหลาก และดินโคลนถล่ม . จังหวัดนครสวรรค์ : ศาลากลางจังหวัดนครสวรรค์, ๒๕๕๗.

Cohen J.M. and Uphoff N.T. “Participation’s Place in Rural Development: Seeking Clarity Through Specific”. **World Development**. New York: Cornell University, 1977.

United Nations and Economic Commission for Europe (UN/ECE). “Best Practices on Flood Prevention, Protection and Mitigation, Water Directors of the European Union (EU)”. in **Denmark Copenhagen**, 21-22 November 2002.

<http://th.wikipedia.org/wiki> เข้าถึงข้อมูลเมื่อ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๙.

<http://th.hydro-๕.com/HD-๐๖/๖-H๒.htm>. เข้าถึงเมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๙.

## ๒. ภาษาอังกฤษ

Friedmann, John. **Empowerment: The Politics of Alternative Development**. Blackwell: Cambridge M.A. and Oxford UK, 1993.

Putnam D. Robert. **Bowing Alone: The Collapse and Revival of American Community**. Touchstone Rockefeller Center: New York, 2000.

Ripan Debnath. **Sustainable Flood Management**, Bestway Group: Hydropower & Dams, 2012.

Streeten, Paul. **The Frontiers of Development Studies**. London: MacMillan, 1972.





## การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไข ปัญหาอุทกภัย

### The Management Strategy of Middle Area Watershed Community for Prevention and Resolution of Flood

ดร.อัครเดช พรหมกัลป์<sup>๑</sup>

Dr. Akkaradecha Brahmakappa

#### บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง “การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไขปัญห  
อุทกภัย” มีวัตถุประสงค์ ๑) เพื่อศึกษาสภาพการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญห  
อุทกภัย ๒) เพื่อวิเคราะห์รูปแบบการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญห  
อุทกภัย ๓) เพื่อสังเคราะห์  
แบบจำลองเชิงกลยุทธ์ในการจัดการชุมชนเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญห  
อุทกภัย โดยใช้ระเบียบวิธี  
วิจัยแบบประยุกต์ ระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณที่ใช้การศึกษาวิจัยเชิงสำรวจกับการวิจัยเชิงคุณภาพที่  
เก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มเฉพาะ เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ก่อนที่จะ  
นำเสนองานวิจัยต่อสาธารณะ

ผลการวิจัยพบว่า

๑. การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำในการป้องกันและแก้ไขปัญห  
อุทกภัย ในภาพรวม  
พบว่า มีการกำกับดูแลและการติดตามประเมินผลเป็นรูปธรรมที่สุด รองลงมาได้แก่การวางแผนหรือ  
นโยบาย การแบ่งงานกันทำ การตัดสินใจและสั่งการ และการรวมตัวหรือการจัดโครงสร้างในชุมชน  
ตามลำดับ

๒. รูปแบบการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญห  
อุทกภัยก่อนเกิดเหตุ นั้น  
๑) ก่อนเกิดเหตุจะต้องมีการหล่อหลอมประสบการณ์จากรุ่นสู่รุ่น มีการสร้างเครือข่ายที่เชื่อมประสาน  
บนพื้นฐานของการ เสียสละ มีจิตอาสา จิตสาธารณะ และพร้อมที่จะพลิกวิกฤตให้เป็นโอกาส ๒)  
ในขณะที่เกิดเหตุจะต้องถือเอาเป็น ความรับผิดชอบร่วมกันของทุกคนในชุมชน มีการแบ่งงานกันทำ ร่วม  
แรงร่วมใจกัน ร่วมไม้ร่วมมือกัน ตอบแทนคุณซึ่งกันและกัน เปิดกว้างและเคารพในความหลากหลาย  
ทางความคิด ๓) หลังเกิดเหตุจะต้องเร่งฟื้นฟูสภาพแวดล้อมชุมชนให้กลับมาดีดังเดิม โดยมีแผนงาน  
แผนปฏิบัติการ และเครือข่ายในระดับตำบลและอำเภอ ๔) การป้องกันและแก้ไขปัญห  
อุทกภัยเพื่อ  
ความยั่งยืน จะต้องทำใจยอมรับและอยู่ร่วมกับปัญห  
อุทกภัยอย่างปกติหรือเป็นส่วนหนึ่งของชีวิต มี  
การหล่อหลอมประสบการณ์จากรุ่นสู่รุ่น เช่น การสร้างบ้านบนแพเพื่อพักอาศัยในขณะน้ำท่วม มีการ  
เตรียมเครื่องมือจับปลาสร้างรายได้ มีการสร้างบ้านแบบไทยๆ ที่ยกพื้นสูง มีการปลูกต้นไม้และกอไผ่  
เพื่อเป็นกำแพงธรรมชาติ และมีการสร้างพื้นที่รองรับน้ำหรือแก้มลิง

<sup>๑</sup> อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลง  
กรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตนครสวรรค์.

๓. แบบจำลองเชิงกลยุทธ์ในการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย ๑) ก่อนเกิดอุทกภัยนั้นจะต้องมีการขับเคลื่อนนโยบายให้สัมพันธ์และสอดคล้องกับวิถีแวดล้อมของชุมชน ละคระเบียบและขั้นตอน สนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิตตามวิถีทางธรรมชาติบนพื้นฐานมีส่วนร่วม มีการจัดเตรียมอุปกรณ์ เครื่องมือ และทรัพยากรสนับสนุน ๒) ในขณะที่ประสบอุทกภัยนั้นจะต้องจัดตั้งศูนย์บัญชาการหรือศูนย์อำนวยการแก้ไขปัญหาฉุกเฉินชุมชน เร่งประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนในพื้นที่ ช่วยเหลือกันในการจัดเตรียมความพร้อมเครื่องมืออุปกรณ์ ประสานงานกับทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ขุดลอกลำคลองและเพิ่มช่องทางในการระบายน้ำ จัดสร้างศูนย์พักพิง อพยพประชาชนไปยังพื้นที่ปลอดภัย จัดชุดเจ้าหน้าที่สาธารณสุขเข้าเฝ้าเยี่ยม และจัดชุดรักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วยหรือเกิดความเครียด ๓) หลังประสบอุทกภัยจะต้องจัดชุดปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ปรับปรุงแก้ไขสภาพแวดล้อมในชุมชน ขอรับการสนับสนุนจากทางภาครัฐในการฟื้นฟูหรือแก้ไขจุดเสี่ยง จุดอันตราย และทบทวนระเบียบ ข้อบังคับ หรือเงื่อนไขเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์และเวลา และนำเทคโนโลยีเข้ามาสนับสนุน และ ๔) การบูรณาการเพื่อความยั่งยืนจะต้องสร้างจิตสำนึกร่วมกัน รับผิดชอบร่วมกัน เรียนรู้ปัญหา อยู่ร่วมกับปัญหา สร้างพลังในการขับเคลื่อน มุ่งเน้นเป้าหมายทางคุณค่าที่สอดคล้องกับวิถีธรรมชาติและวิถีของชุมชนบนฐานภูมิปัญญาท้องถิ่น

**คำสำคัญ :** การจัดการชุมชน, การจัดการชุมชนเชิงกลยุทธ์, การป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย

### Abstract

The objectives of the management strategy of middle area watershed community for prevention and resolution of flood was to 1) to study the community management and prevent and solve the flood problem 2) to analyze the community management model and prevent and solve the flood problem and 3) to synthesis model of strategies for community management to prevent and solve flood problems. The methodology was the apply research methodology. Quantitative research utilized qualitative research, qualitative research by in-depth interviews and focus group discussions from the host before the present research to the public.

Findings were as follow:

1. The management strategy of middle area watershed community for prevention and resolution of flood. Overall, it was found. Supervision and monitoring are the most concrete. Secondly, planning or policy, to share the work decision and order and grouping or structuring in the community, respectively.

2. The community management model with prevention and resolution of flood. 1) Before the incident, the experience from generation to generation the network is built on the basis of sacrifice, volunteer spirit, public mind and ready to turn crisis into opportunity. 2) At the scene, it is a shared responsibility of everyone in



the community. There is a division of work. Join forces wood cooperative reward you each other openness and respect for diversity. 3) After the incident, the community environment should be restored to its original state and network in the sub-district and district. 4) Prevention and resolution of floods for sustainability, have to accept and live with the flood problem as a normal or a part of life, there is a generation of experience from generation to generation, such as building a house on the raft to stay in the flood, prepare fishing tools to make money, there is a Thai-style house on the raised platform with trees and bamboo to be a natural wall and there is a watering area or KAMLING (monkey cheek).

3. Strategic model for the management strategy of middle area watershed community for prevention and resolution of flood 1) before the flood; the policy must be linked to the environment and the community, reduce the rules and procedures, encourage lifelong learning based on a participatory, natural way, provide equipment, tools and resources, 2) during the flood; a command center or community emergency response center must be established, to promote public information in the area, assist in the preparation of equipment, coordinate with local government organizations in the area, dredge the canal and increase the drainage channel, create a shelter, evacuate people to safe areas, arrange a medical officer to heal, 3) after the flood; the rescue team must be set up, improve the environment in the community, get government support to restore or correct risk points and review regulatory or conditionality to match the situation and time, 4) integrating for sustainability; to create a common consciousness, joint responsibility learn the problem, living with problems, power to drive, focus on value goals that are consistent with the nature and ways of the community based on local wisdom.

**Key Word:** Community management, Strategy of community management, Prevention and resolution of flood,

## ๑. บทนำ

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันประเทศไทยประสบกับสภาวะการเกิดอุทกภัยที่รุนแรงหลายครั้งและมูลค่าความเสียหายแต่ละครั้งมีตั้งแต่หลักพันล้านถึงหลักหมื่นล้าน โดยสถิติย้อนหลัง ๒๐ ปี ตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ - ๒๕๕๕ ประเทศไทยได้รับความเสียหายจากน้ำท่วมเป็นมูลค่ารวม ๑.๗ ล้านล้านบาท โดยปีที่ได้รับ ความเสียหายมากที่สุดคือปี ๒๕๕๔ มีราษฎรได้รับผลกระทบมากกว่า ๑๒ ล้านคน เหตุการณ์ครั้งนั้นธนาคารโลกประเมินมูลค่าความเสียหายสูงถึง ๑.๔๔ ล้านล้านบาท และจัดให้เป็นภัยพิบัติที่สร้างความเสียหายมากที่สุดเป็นอันดับสี่ของโลก รองลงมาคือ ปี ๒๕๕๓ มูลค่า ๑๖ ,๓๓๘ ล้านบาท ปี ๒๕๔๕ มูลค่า ๑๓ ,๓๘๕ ล้านบาท และปี ๒๕๔๓ มูลค่า ๑๐ ,๐๓๒ ล้านบาท โดยมี

ประมวณมูลค่าความเสียหายครอบคลุมทั้งด้านชีวิตและทรัพย์สิน อาทิ ราษฎรเดือดร้อนและเสียชีวิต สถานที่ราชการ วัด โรงเรียน อาคารพาณิชย์และที่อยู่อาศัยเอกชน รวมถึงพื้นที่การเกษตรและปศุสัตว์ ได้รับความเสียหาย

สำหรับพื้นที่จังหวัดนครสวรรค์ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด นครสวรรค์ ได้สรุปภาพรวมความเสียหายของจังหวัดนครสวรรค์จากมหาอุทกภัย ๒๕๕๔ พบว่า มีพื้นที่ประสบภัยพิบัติจากอุทกภัยทั้งจังหวัด ๑๕ อำเภอ ๑๒๓ ตำบล ๙ เทศบาล ๑,๒๔๔ หมู่บ้าน โดยแบ่งเป็นพื้นที่ประสบภัยจากน้ำหลาก ๕ อำเภอ ๔๕ ตำบล ๕๘๐ หมู่บ้าน พื้นที่ประสบภัยจากน้ำท่วมขัง ๑๐ อำเภอ ๗๘ ตำบล ๖๖๔ หมู่บ้าน ๗๕ ชุมชนเมือง ๑๑๓ ,๐๙๙ ครัวเรือน ประชาชนได้รับผลกระทบและความเดือดร้อน ๓๕๖ ,๐๑๒ คน เสียชีวิต ๙๑ ราย บ้านเรือนถูกน้ำท่วม ๑๑๒ ,๒๑๙ หลังคาเรือน โรงเรียน ๑๐๕ แห่ง วัด ๑๙๐ แห่ง สถานบริการสาธารณสุข ๔๕ แห่ง ถนน ๖๒ สาย และอื่นๆ รวมถึงพื้นที่การเกษตรได้รับความเสียหายหนักใน ๑๓ อำเภอ ๙๐๓ ,๔๐๐ ไร่ การปศุสัตว์ การประมงก็ได้รับผลกระทบไม่น้อยหน้ากัน

นอกจากนั้นหอการค้าจังหวัดนครสวรรค์ยังประเมินมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในภาคการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมในพื้นที่ว่า มีร้านค้า บริษัท ห้างร้าน และโรงงาน อุตสาหกรรมได้รับความเสียหายจากมหาอุทกภัยครั้งนี้ไม่ต่ำกว่า ๖ ,๐๐๐ ราย รวมมูลค่ากว่า ๙ ,๐๐๐ ล้านบาท โดยแบ่งเป็นทรัพย์สินและเครื่องมือประกอบอาชีพรวมไปถึงภาคสินค้าคงคลังที่จมไปกับน้ำ ขณะที่ในภาคอุตสาหกรรมก็มีเครื่องจักรและสินค้าได้รับความเสียหายเช่นกัน นอกจากนี้ยังหมายรวมถึงความเสียหายจากโอกาสในการที่จะประกอบธุรกิจที่จะต้องอาศัยระยะเวลาฟื้นฟูทางกายภาพ และสร้างความเชื่อมั่นให้กับลูกค้าและคู่ค้าอีกนับไม่ถ้วน

สำหรับการป้องกันปัญหาอุทกภัยในเขตชุมชนพื้นที่กลางน้ำ หากศึกษาลงไปเชิงลึกถึง ต้นตอของปัญหาอุทกภัย ส่วนหนึ่งเราจะพบว่าหนึ่งในปัญหาที่สำคัญที่น่าจะเป็นสาเหตุหลักของการเกิดอุทกภัยหรือปัญหาน้ำท่วมก็คือ ปัญหาการบุกรุก ฝ้กลาง ขุดเจาะ และทำลายพื้นที่ต้นน้ำลำธาร โดยในแต่ละปีในเกือบทุกตำบล อำเภอ และจังหวัด เราจะพบว่าพื้นที่ป่าต้นน้ำได้ถูกทำลายลงเป็นจำนวนมาก ผลที่ตามมาความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ป่าไม้ที่เปรียบเสมือนฟองน้ำขนาดใหญ่จะช่วยดูดซับ ดูดซึม หรือเก็บกักน้ำก่อนที่จะค่อยๆ ปล่อยออกสู่ลำห้วย ลำธารและไหลลงสู่แม่น้ำขนาดใหญ่ ก็แทบจะไม่เหลือหรือ ซ้ำร้ายในพื้นที่สูงตามที่ลาดเชิงเขา เมื่อเกิดกรณีฝนตกหนักติดต่อกันปัญหาน้ำป่าไหลหลากและดินโคลนถล่มก็เกิดขึ้นติดตามมาและก็มักจะเกิดปัญหาลักษณะนี้ขึ้นบ่อยครั้งในปัจจุบัน การแก้ไขปัญหามหาอุทกภัยหลังจากเกิดน้ำท่วมใหญ่ในปี ๒๕๕๔ ได้มีการจัดหาแหล่งรองรับน้ำ หรือแก้มลิง การจัดวางระบบผังเมือง การจัดสร้างกำแพงคอนกรีตป้องกันน้ำในเขตเศรษฐกิจ การจัดระบบโครงข่ายคมนาคมที่ไม่ทำให้เกิดการกีดขวางทางน้ำ การขุดลอกคูคลองหรือแม่น้ำ หรือแม่แต่ การผันน้ำข้ามเขต ขณะเดียวกันการฟื้นฟูสภาพป่าไม้ การเพิ่มเนื้อที่ป่าไม้ การป้องกันไม่ให้เนื้อที่ป่าไม้ ที่เหลืออยู่และกำลังถูกทำลายเพิ่มเติม รวมถึงการสร้างฝายชะลอน้ำในพื้นที่ป่าเพื่อการบริหารจัดการน้ำกลับไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร ทั้งที่การป้องกันลักษณะนี้นอกจากจะทำให้มีน้ำใช้สม่ำเสมอทั้งปีแล้วยังเป็นการช่วยแก้ปัญหาสภาวะโลกร้อนอีกทางหนึ่ง

คำถามจึงมีอยู่ว่าในอดีตทำไมคนในพื้นที่กลางน้ำและในพื้นที่รองรับน้ำในจังหวัด นครสวรรค์ถึงไม่เดือดร้อนหรือเดือดร้อนน้อยมากจากกรณีเกิดน้ำท่วมขังหรือประสบปัญหาอุทกภัย

พวกเขาดำรงอยู่กันอย่างไรทั้งที่ถูกน้ำท่วมขังนานนับเดือน พวกเขามีองค์ความรู้หรือกลยุทธ์อะไรในการจัดการตัวเองและชุมชนในกรณีน้ำหลากและน้ำท่วม หากเราจะนำเอาองค์ความรู้นั้นมาประยุกต์หรือปรับใช้ในเวลานี้หรืออนาคตอันใกล้นี้ เราจะต้องเตรียมตัว เตรียมการ หรือบริหารจัดการชุมชนอย่างไรจึงจะทำให้ชุมชนพื้นที่กลางน้ำเป็นชุมชนที่เข้มแข็ง รวมถึงสามารถช่วยเหลือตนเองได้พึ่งตนเองได้ และไม่หวังพึ่งพาหรือการเยียวยาช่วยเหลือจากทางภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวดังที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีกเฉกเช่นในปัจจุบัน

## ๒. วัตถุประสงค์การวิจัย

๑. เพื่อศึกษาสภาพการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัย
๒. เพื่อวิเคราะห์รูปแบบการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัย
๓. เพื่อสังเคราะห์แบบจำลองเชิงกลยุทธ์ในการจัดการชุมชนเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัย

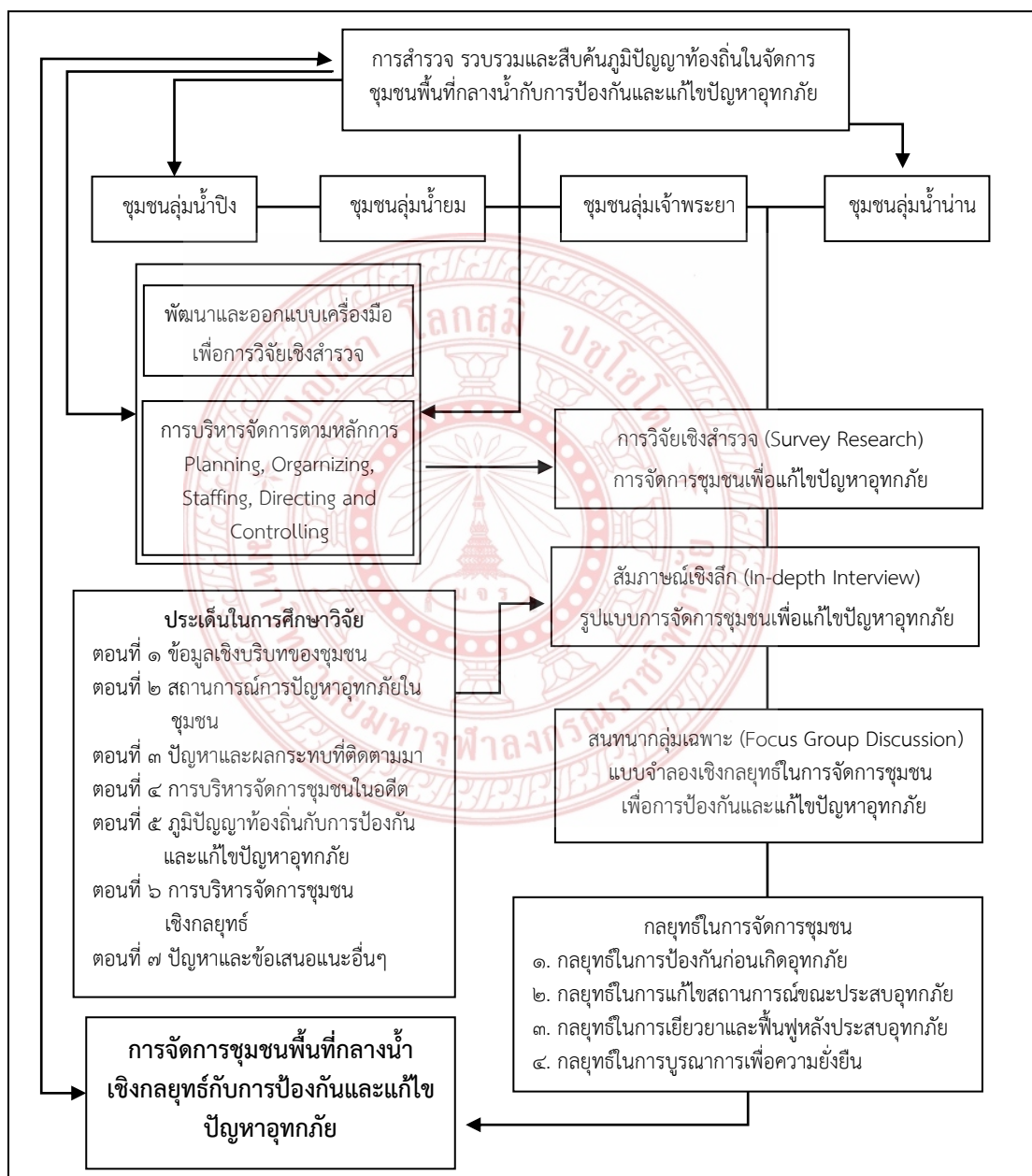
## ๓. ขอบเขตการวิจัย

มุ่งศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับ การเปลี่ยนแปลงชุมชน การจัดการชุมชน การจัดการชุมชนบนพื้นฐานการมีส่วนร่วม ปัญหาคูทกภัย การบริหารจัดการปัญหาคูทกภัยแบบยั่งยืน การดำรงรักษารากเหง้าแห่งคุณธรรมและจริยธรรม ขนบธรรมเนียมและประเพณีอันดีงามของชุมชนพื้นที่กลางน้ำ และศึกษาแนวคิดการบริหารจัดการ<sup>๒</sup> ทั้งด้านการวางแผน หรือนโยบาย (Planning) การรวมตัวหรือการจัดโครงสร้างในชุมชน (Organization) การแบ่งงานกันทำ (Staffing) การตัดสินใจและสั่งการ (Directing) การกำกับดูแลและการติดตามประเมินผล (Controlling) ในการจัดการชุมชน (Community Management) เพื่อแก้ไข ปัญหาคูทกภัย (Flood) เพื่อให้เป็นไปตาม หลัก 2P2R ทั้งหลักการ เตรียมพร้อม (Preparation) หลักการป้องกัน (Prevention) หลักการตอบสนอง (Response) หลักการฟื้นฟู (Recovery) และการบูรณาการเพื่อความยั่งยืน (Sustainable) เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการชุมชนเชิงกลยุทธ์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัย โดยมีตัวแทนประชาชนจากชุมชนพื้นที่กลางน้ำที่เป็นพื้นที่กรณีศึกษาได้รับเลือกเป็นกลุ่มตัวอย่าง ๓๘๕ คนร่วมให้ข้อคิดเห็นในการตอบแบบสอบถามการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) และนักวิชาการ ผู้บริหาร หรือผู้แทนหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการ จัดการชุมชนมา และการบริหารจัดการน้ำมาร่วมให้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จำนวน ๑๗ คน และร่วมเป็นผู้เชี่ยวชาญในการ สนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) จำนวน ๙ คน

<sup>๒</sup> พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมมจิตโต) , *พุทธวิธีการบริหาร* , (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๓-๕.

### ๔. กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง “การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัย” มีกรอบแนวคิด (Conceptual Framework) ที่แสดงออกในลักษณะของกระบวนการและวิธีการศึกษา รวมทั้งผลลัพธ์จากการศึกษาที่ผู้วิจัยได้วางกรอบไว้ ดังนี้



แผนภาพที่ ๑.๑ แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย

## ๕. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยวิธีการวิจัยแบบประยุกต์ (Applied Research) โดยมีขั้นตอน คือ ๑) การศึกษาวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Study) ที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีการจัดการชุมชน (Community Management) เพื่อแก้ไข ปัญหาอุทกภัย (Flood) เพื่อให้เป็นไปตาม หลัก 2P2R ทั้งหลักการเตรียมพร้อม (Preparation) หลักการป้องกัน (Prevention) หลักการตอบสนอง (Response) หลักการฟื้นฟู (Recovery) และการบูรณาการเพื่อความยั่งยืน (Sustainable) ในการจัดการชุมชนเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ ทั้งในระดับนโยบาย หน่วยงานราชการ องค์กร ภาครัฐและเอกชน หรือประชาชน ๒) การศึกษาในการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) ความคิดเห็นของประชาชนในชุมชนพื้นที่กลางน้ำที่เป็นพื้นที่กรณีศึกษาจำนวน ๓๘๕ ตัวอย่าง ๓) การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) (ขั้น Development) เพื่อรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริง และข้อสรุปที่ได้จาก นักวิชาการ ผู้บริหารหรือผู้แทน หน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการ จัดการชุมชนและการบริหารจัดการน้ำ เพื่อให้ได้มาซึ่งกลยุทธ์ในการจัดการชุมชน เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษใน ๔ มิติ คือ ๑) กลยุทธ์ในการป้องกันก่อนเกิดอุทกภัย ๒) กลยุทธ์ในการแก้ไขสถานการณ์ขณะประสบอุทกภัย ๓) กลยุทธ์ในการเยียวยาและฟื้นฟูหลังประสบอุทกภัย และ ๔) กลยุทธ์ในการบูรณาการเพื่อความยั่งยืน

## ๖.สรุปผลการวิจัย

ในเรื่องการจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษนั้น สิ่งที่เป็นข้อเด่นหรือจุดเด่นในการบริหารจัดการชุมชนในภาวะวิกฤตที่ประชาชนผู้ซึ่งอยู่อาศัยอยู่ในพื้นที่กลางน้ำ ทั้งในแถบต้นน้ำเจ้าพระยาและตามชุมชนที่ตั้งอยู่ริมลำน้ำสาขาทั้ง ปิง ยม น่าน ต่างเห็นพ้องต้องกันว่า ในด้านการวางแผนหรือนโยบาย (Planning) นั้นทุกครอบครัวจะมีการเตรียมความพร้อมและมีแผนรองรับกับปัญหามลพิษหรือปัญหาน้ำท่วมอยู่แล้ว โดยจะมีการหล่อหลอมแนวทางหรือวิธีการวางแผนจากฐานสู่ฐาน ซึ่งถือเป็นเป็นการวางแผนโดยวิถีธรรมชาติที่สอดคล้องกับวิถีชีวิต มีการปฏิบัติและเรียนรู้รวมถึงถ่ายทอดกันเป็นรูปธรรม และมีการวางแผนรองรับกับปัญหามลพิษหรือปัญหาน้ำท่วมทั้งก่อนเกิด ขณะเกิด และหลังเกิดอุทกภัย ในมิติของการรวมตัวหรือการจัดโครงสร้างในชุมชน (Organizing) นั้น ส่วนใหญ่คนในชุมชนข้างต้นนี้จะมีการรวมตัวกันในลักษณะขององค์กรทางจิตวิญญาณที่เกิดจากจิตสำนึกที่มีต่อถิ่นฐานบ้านเกิด ทุกคนต่างมีใจที่พร้อมจะเสียสละเพื่อชุมชนที่ตนเองรักและผูกพัน และมีการสืบสานในลักษณะเช่นนี้เพราะเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างคนกับคน คนกับธรรมชาติ และชุมชนกับชุมชนข้างเคียง ในมิติของการแบ่งงานกันทำ (Staffing) นั้น ชุมชนจะมีการแบ่งงานกันทำที่เกิดจากระบบการบ่มเพาะทางความคิดของคนในชุมชน เพราะถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของทุกในชุมชน และมีการแบ่งงานกันเพื่อการปกป้องประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกในชุมชน ในมิติของการตัดสินใจและสั่งการ (Directing) นั้น คนในชุมชนมองว่าการตัดสินใจถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกัน และเป็นปรากฏการณ์เชิงปฏิสัมพันธ์ของสมาชิกที่อาศัยอยู่ในชุมชน ขณะที่ส่วนหนึ่งกลับมองว่าการตัดสินใจตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดในการพึ่งตนเองโดยเฉพาะในสถาบัน

ครอบครัวเป็นหลักก่อนที่จะขอความช่วยเหลือหรือพึ่งพาคนอื่น สุดท้ายในมิติของการกำกับดูแลและการติดตามประเมินผล (Controlling) คนในชุมชนมองว่าการติดตามและประเมินผลนั้นตั้งอยู่บนฐานการสร้างความร่วมมือและเครือข่าย ที่จะต้องช่วยกัน ร่วมมือกันติดตามและตรวจสอบสภาพแวดล้อมในชุมชน บริเวณรอบๆ ชุมชนเพื่อการแก้ไขปัญหาในภาวะวิกฤตให้ทันท่วงที ทั้งนี้เพื่อที่จะช่วยกันป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ รวมถึงการเร่งฟื้นฟูสภาพแวดล้อมชุมชนให้กลับมาดีดังเดิม

ในเรื่องของรูปแบบการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยนั้น จากการวิจัยพบว่า รูปแบบที่ ๑ ว่าด้วยการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยก่อนเกิดเหตุ ทุกครอบครัวจะต้องมีการหล่อหลอมประสบการณ์จากรุ่นสู่รุ่น โดยตั้งอยู่บนฐาน ภูมิปัญญาท้องถิ่นและกระบวนการเรียนรู้ที่ชุมชนสั่งสมมาจนทำให้เกิดการอยู่ร่วมกับปัญหาอุทกภัยอย่างปกติ และเป็นไปตามวงจรของวิถีชีวิตรวมถึงวงจรของสภาวะอากาศ ที่คนในพื้นที่กลางน้ำ จะต้องประสบ เช่น การคัดแยกและและจัดเก็บทรัพย์สินหรือข้าวของอย่างเป็นระบบเพื่อง่ายต่อการขนย้ายหรือการลำเลียง มีการเตรียมยานพาหนะ เช่น เรือตะเข้ เรือพาย แพ หรือพาหนะที่คล้ายเรือเพื่อจะได้ใช้ในการสัญจรหรือเดินทาง รวมถึงการเตรียมเครื่องมือในการหาปลาหรือดักจับสัตว์น้ำมาทำอาหาร มาเป็นวัตถุดิบในการถนอมอาหารทั้งทำปลาร้า ปลาเกลือ ปลาแห้ง ปลากรอบ ปลารมควัน หรืออื่นๆ ขณะเดียวกันในด้านการรวมตัวหรือการจัดโครงสร้างในชุมชน เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย โดยเป็นไปในลักษณะองค์กรทางจิตวิญญาณที่เกิดจากจิตสำนึกที่มีต่อถิ่นฐานบ้านเกิดเป็นไปด้วยความเสียสละเพื่อชุมชนที่รักและผูกพัน และตั้งอยู่บนพื้นฐานของจิตอาสา จิตสาธารณะ ที่จะคิดหรือทำเพื่อชุมชนที่ตนเองรักและผูกพัน มีความเสมอภาคเท่าเทียมและ ยึดถือความอาวุโสหรือความเหมาะสมในมิติอื่นๆ และที่สำคัญจะต้องมีการสร้างเครือข่ายที่เชื่อมประสานไปยังหมู่บ้านหรือชุมชนข้างเคียง

รูปแบบที่ ๒ ว่าด้วย การจัดการชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยในขณะที่เกิดเหตุ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย ถือเป็น ความรับผิดชอบร่วมกันของคนในชุมชน และเป็นความเสียสละของผู้มีจิตอาสา จิตสาธารณะ มีการแบ่งงานกันทำ ร่วมแรงร่วมใจกัน ร่วมไม้ร่วมมือกัน ตอบแทนคุณซึ่งกันและกัน เปิดกว้างและเคารพในความหลากหลายทางความคิด และหมั่นปมเพาะความคิดส่งทอดไปยังคนรุ่นหลังให้เกิดการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน สามัคคีกัน เสียสละ ร่วมแรงร่วมใจกัน และหันมาพูดคุย แลกเปลี่ยนเรียนรู้ ร่วมทุกข์ร่วมสุขกัน

รูปแบบที่ ๓ ว่าด้วยการจัดการชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยหลังเกิดเหตุ จะต้องมีการประเมินและเร่งฟื้นฟูสภาพแวดล้อมชุมชนให้กลับมาดีดังเดิม โดยการกำหนดพื้นที่เป้าหมาย ที่ชัดเจน มีการตรวจสอบอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ยานพาหนะ หรือสิ่งสนับสนุนช่วยเหลือในการฟื้นฟูชุมชนอย่างเต็มที่ พร้อมทั้งนั้นก็จะมีการตรวจสอบและสำรวจความเสียหายทุกด้านอย่างละเอียด ทั้งด้านชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและสิ่งสาธารณะประโยชน์ ถนนหนทาง ตลอดจนทั้งบ้านเรือนประชาชน มีการซ่อมแซมส่วนที่เสียหาย ที่สำคัญจะต้องมีแผนงาน แผนปฏิบัติการ และเครือข่ายความร่วมมือร่วมแรงร่วมใจทั้งในระดับตำบลและอำเภอ เพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาอุทกภัยที่จะเกิดขึ้นในครั้งต่อไป

รูปแบบที่ ๔ ว่าด้วย การจัดการชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยเพื่อความยั่งยืน สิ่งที่สำคัญก็คือการทำใจยอมรับและอยู่ร่วมกับปัญหาอุทกภัยอย่างปกติหรือเป็นส่วนหนึ่งของชีวิต มีการหล่อหลอมประสบการณ์จากรุ่นสู่รุ่น เช่น การสร้างบ้านบนแพไม้ไผ่ เพื่อพักอาศัยในขณะ

น้ำท่วม มีการพลิกวิกฤตให้เป็นโอกาสโดยน้ำมากก็จะเตรียมเครื่องมือจับปลาสร้างรายได้ การสร้างบ้านแบบไทยๆ ที่ยกพื้นสูง และที่สำคัญคือการสร้าง พื้นที่รองรับน้ำหรือแก้มลิง การปลูกต้นไม้และกอไผ่เพื่อเป็นกำแพงหรือกันชนธรรมชาติ

ในส่วนของแบบจำลองเชิงกลยุทธ์ในการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวด กลยุทธ์ในการป้องกันก่อนเกิดคอขวด ในการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดก่อนเกิดคอขวดนั้น พันธกิจที่สำคัญที่ประชาชน ผู้นำชุมชน ตลอดจนทั้งส่วนงานราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องช่วยกันดำเนินการก็คือ ๑) ขับเคลื่อนนโยบายของรัฐที่สัมพันธ์และสอดคล้องกับวิถีแวดล้อมของชุมชน และลดระเบียบและขั้นตอนในทางภาครัฐเพื่อให้สอดคล้องกับบริบททางปัญหา ๒) สนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิตตามวิถีทางตามธรรมชาติบนพื้นฐานมีส่วนร่วมร่วมในการป้องกันปัญหาคอขวดจากรุ่นสู่รุ่นเพื่อการแก้ไขปัญหายั่งยืน ๓) ปลูกจิตสำนึกที่มีต่อถิ่นฐานบ้านเกิดและการอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกันที่เข้มแข็งในการเผชิญกับปัญหา ๔) จัดรูปแบบการบริหารจัดการในชุมชนให้เป็นรูปแบบองค์การแนวราบ เพื่อก่อให้เกิดพลังในการขับเคลื่อนชุมชน และ ๕) จัดเตรียมอุปกรณ์ เครื่องมือ และทรัพยากรสนับสนุนที่จำเป็นในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวด เช่น เครื่องสูบน้ำ เครื่องจักรกล ยานพาหนะ เป็นต้น

กลยุทธ์ในการแก้ไขสถานการณ์ระหว่างประสบคอขวด การจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดระหว่างที่ประสบคอขวดนั้น พันธกิจที่สำคัญที่ประชาชน ผู้นำชุมชน ตลอดจนทั้งส่วนงานราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องช่วยกันดำเนินการก็คือ ๑) ชุมชนและส่วนงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันจัดตั้งศูนย์บัญชาการหรือศูนย์อำนวยการแก้ไขปัญหาคอขวดของชุมชนเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดทางคอขวด ๒) เร่งประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนในพื้นที่เพื่อให้ทราบข่าวความเคลื่อนไหวและความรุนแรงของปัญหา เพื่อจะได้เตรียมความพร้อมในการรองรับกับภาวะวิกฤต ๓) สนับสนุนช่วยเหลือกันในการจัดเตรียมความพร้อมเครื่องมืออุปกรณ์ เช่น เครื่องสูบน้ำ เครื่องจักรกล ยานพาหนะ เพื่อสนับสนุนช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่ที่เกิดเหตุ ๔) เร่งประสานงานกับทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ รวมถึงส่วนงานราชการ องค์กรภาคเอกชน มูลนิธิ สมาคม เพื่อขอรับการสนับสนุนช่วยเหลือในกรณีเร่งด่วน ๕) เร่งขุดลอกลำคลองและเพิ่มช่องทางในการระบายน้ำออกจากชุมชน รวมถึงการสร้างแนวป้องกันในจุดเสี่ยงหรือจุดอันตรายในชุมชน ๖) ดำเนินการจัดสร้างศูนย์พักพิงเพื่อรองรับประชาชนในกรณีที่มีการอพยพจากพื้นที่วิกฤตไปอยู่ในจุดที่ปลอดภัย ๗) สนับสนุนและร่วมมือกันส่วนงานที่เกี่ยวข้องในการอพยพประชาชนในพื้นที่เสี่ยงหรือพื้นที่อันตรายไปยังพื้นที่ปลอดภัยหรือศูนย์พักพิงที่ได้เตรียมไว้ ๘) จัดชุดเจ้าหน้าที่หรือขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขเพื่อเข้ามาทำการรักษาพยาบาลในกรณีที่ได้รับบาดเจ็บ กรณีเจ็บป่วย หรือเกิดความเครียดจากปัญหา และ ๙) เร่งส่งมอบความช่วยเหลือทั้งข่าวสารอาหารแห้ง ยารักษาโรค หรืออื่นๆ ที่จำเป็น

กลยุทธ์ในการเยียวยาและฟื้นฟูหลังประสบคอขวด การจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดหลังประสบคอขวดนั้น พันธกิจที่สำคัญที่ประชาชน ผู้นำชุมชน ตลอดจนทั้งส่วนงานราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องช่วยกันดำเนินการก็คือ ๑) จัดชุดปฏิบัติการหรือทีมงานในการติดตามให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยทั้งทางร่างกายและจิตใจ ๒) จัดชุดปฏิบัติการหรือทีมงานในการปรับปรุงแก้ไขสภาพแวดล้อมในชุมชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อปรับปรุงพัฒนาให้จุดอ่อนกลับกลายเป็นจุดแข็ง ๓)

จัดวางมาตรการเพื่อขอรับการสนับสนุนจากทางภาครัฐในการฟื้นฟูหรือแก้ไขจุดเสี่ยง จุดอันตราย เพื่อให้เกิดความมั่นคงเข้มแข็งในอนาคต ๔) ประชุม สัมมนาเพื่อทบทวนระเบียบ ข้อบังคับ หรือเงื่อนไขของภาครัฐเพื่อปรับประยุกต์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และเวลา เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น มากกว่าที่ผ่านมา และ ๕) ปรับประยุกต์วิธีการบริหารจัดการโดยการนำเทคโนโลยีเข้ามาสนับสนุนในการแจ้งเตือนภัย การบริหารสถานการณ์ที่เป็นสาธารณภัย และการบริหารจัดการที่เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

กลยุทธ์ในการบูรณาการเพื่อความยั่งยืน ซึ่งพันธกิจที่สำคัญที่ประชาชน ผู้นำชุมชน ตลอดจนทั้งส่วนงานราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องช่วยกันดำเนินการก็คือ ๑) สร้างจิตสำนึกร่วมกันในชุมชน และผู้คนทุกเพศทุกวัยว่าอุทกภัยคือความรับผิดชอบร่วมกัน ๒) ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตเกี่ยวกับปัญหาอุทกภัยและการอยู่ร่วมกับปัญหาอุทกภัยอย่างเข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา ๓) สร้างจิตสำนึก ร่วมกันระหว่างสมาชิกในชุมชนเพื่อเสริมสร้างพลังในการขับเคลื่อนเพื่อการแก้ไขปัญหามหาภัย ๔) หน่วยงานรัฐจะต้องทุ่มสรรพกำลังอย่างเต็มที่และปรับลดระเบียบและขั้นตอนในการทำงานเพื่อให้ขับเคลื่อนในการป้องกันและแก้ไขปัญหามหาภัยได้ง่ายขึ้นและสะดวกขึ้น ๕) หน่วยงานรัฐจะต้องการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นเป้าหมายทางคุณค่าที่สอดคล้องกับวิถีธรรมชาติและวิถีของชุมชนมากกว่าที่จะเน้นสถิติข้อมูลหรือตัวเลขทางงบประมาณ และ ๖) ชุมชนจะต้องสร้างความร่วมมือและเครือข่ายในการจัดการปัญหาของชุมชนบนฐานของความเป็นเครือญาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น

## ๗. การอภิปรายผล

ผลการศึกษาวิจัย การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไขปัญหามหาภัย ในเขตพื้นที่จังหวัดนครสวรรค์ โดยภาพรวมมีความสอดคล้องกับการ ศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาและพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต” ของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล<sup>๓</sup> ที่ศึกษาแล้วว่า ในระบบการบริหารจัดการเชิงรุกหรือ เชิงกลยุทธ์นั้น ควรที่จะมีระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการบริหารจัดการภาวะวิกฤต-ภัยพิบัติ ทั้งในเรื่อง ระบบข้อมูลสารสนเทศ ระบบการติดตามสถานการณ์ เฝ้าระวังและแจ้งเตือนภัย ระบบการติดต่อสื่อสาร ระบบการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์เครื่องมือ และการขนส่งในภาวะฉุกเฉิน ระบบการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ข้อมูลสารสนเทศ ระบบการพัฒนา ส่งเสริม หรือสร้างเสริมศักยภาพบุคคล ครอบครัว กลุ่ม องค์กร หน่วยงาน ชุมชน ประชาชน ระบบการทำงานเชิงเครือข่าย และระบบการกำกับ ติดตามและ ประเมินผล ขณะเดียวกันยังสอดคล้องกับกรณีศึกษา สำนักชลประทานที่ ๑๒ ได้สรุปบทเรียนในการ

<sup>๓</sup> สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, “การศึกษาและพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต (Assessing and Developing Social Assistance System in Crisis Situation)”, รายงานวิจัย, พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพมหานคร : โครงการศึกษาและพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ๒๕๕๕), หน้า ๑๘๕-๑๘๙.



บริหารจัดการน้ำลุ่มน้ำเจ้าพระยาช่วงฤดูน้ำหลาก<sup>๔</sup> ว่า การแก้ไขปัญหาและบรรเทาความเสียหายจากอุทกภัยในกรณีที่มีน้ำเอ่อล้นตลิ่งแล้วไหลเข้าไปในพื้นที่เกษตรกรรมและชุมชน นั้น เนื่องจากแม่น้ำเจ้าพระยามีสันดอนในลุ่มน้ำ ซึ่งเป็นอุปสรรคกีดขวางทางน้ำที่สำคัญ ดังนั้นจึงเห็นควรให้มีการขุดลอกและปรับปรุงทางน้ำเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการระบายน้ำให้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งช่วยลดระยะเวลาน้ำท่วมตอนบนให้ลดลง ขณะเดียวกันผลการวิจัยยังมีความสอดคล้องกับ แนวทางในการป้องกันน้ำท่วมอย่างยั่งยืน<sup>๕</sup> ขององค์การสหประชาชาติ ที่บอกว่า จะต้องมีการคาดการณ์น้ำท่วมและการเตือนภัยให้ทันเวลา มีการวางแผนและดำเนินการในทุกระดับอย่างเป็นระบบและมีการดำเนินการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องเพื่อจำกัดความเสียหายจากปัญหาน้ำท่วม ในขณะที่ปฏิบัติการก็ควรที่จะ สร้างความเข้มแข็งในการแก้ไขปัญหา และหลังน้ำลดก็ควรที่จะมี ระบบการชดเชยความเสียหาย ที่มีมาตรฐานและตั้งอยู่บนเงื่อนไขพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งมีความสอดคล้องกับผลวิจัย การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยในเขตพื้นที่จังหวัดนครสวรรค์ที่ค้นพบทั้งในส่วนของการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) และจากการเก็บข้อมูลและข้อเท็จจริงจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ที่เป็นตัวแทนประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องในชุมชนพื้นที่กลางน้ำ

ขณะเดียวกันในการจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยในเขตพื้นที่จังหวัดนครสวรรค์นั้น หากมองถึงรูปแบบและวิธีการในการบริหารจัดการ ตลอดทั้งแนวทางในการแก้ไขจะมีความแตกต่างกับแนวคิดใน การบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยกรณีศึกษาประเทศเนเธอร์แลนด์<sup>๖</sup> ที่ฟิรยา ชูดมยาร์ ได้ศึกษาวิเคราะห์ แล้วพบว่า โครงการเดลต้าเวิร์ค (Delta Works) ซึ่งเป็นโครงการก่อสร้างเขื่อนและประตูปิด-เปิดน้ำที่บริเวณปากแม่น้ำ Rhine-Scheldt เพื่อป้องกันปัญหาน้ำทะเลหนุน ทั้งนี้เพราะ ชุมชนพื้นที่กลางน้ำ ในเขตจังหวัดนครสวรรค์นั้นประสบกับปัญหาอุทกภัยหรือน้ำท่วมจากกรณีที่มีน้ำไหลหลากจากทางภาคเหนือตอนบน โดยเฉพาะจากแม่น้ำสายสำคัญ ๔ สาย ได้แก่ แม่น้ำปิง วัง ยม และน่าน ไหลเอ่อมารวมกันในพื้นที่จังหวัดนครสวรรค์ซึ่งเป็นต้นแม่น้ำเจ้าพระยา ประกอบกับหากปีไหนมีฝนตกชุกมากกว่าปกติ ปริมาณมวลน้ำมหาศาลก็จะไหลมาท่วมขังพื้นที่หลายชุมชนในจังหวัดนครสวรรค์นานนับเดือน ซึ่งมีความแตกต่างจากกรณีของประเทศเนเธอร์แลนด์ที่ประสบปัญหาอุทกภัยหรือน้ำท่วมขังจากปัญหาน้ำทะเลหนุนสูง ทำให้แนวทางการแก้ไขจึงเป็นการสร้างระบบป้องกันหรือกำแพงป้องกันไม่ให้น้ำไหลเข้าท่วมเมือง ขณะที่

<sup>๔</sup> กรมชลประทาน, “การบริหารจัดการน้ำลุ่มน้ำเจ้าพระยา ปี ๒๕๕๔ และแนวทางในการบรรเทาอุทกภัยโดยการขุดลอกแม่น้ำเจ้าพระยา”, รายงานวิจัย, กรุงเทพมหานคร : กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ๒๕๕๔, หน้า ๘๒.

<sup>๕</sup> United Nations and Economic Commission for Europe (UN/ECE), **Best Practices on Flood Prevention, Protection and Mitigation**, Water Directors of the European Union (EU) in Denmark Copenhagen, 21-22 November 2002.

<sup>๖</sup> ฟิรยา ชูดมยาร์, “การบริหารจัดการปัญหาอุทกภัย”, วารสารวิชาการปริทัศน์, ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๑๒ เดือนธันวาคม ๒๕๕๔, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์วิจัย จ.ก.ส, ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, ๒๕๕๔), หน้า ๖-๙.

นครสวรรค์นั้นแนวทางในการแก้ไขคือจะอย่างไรที่จะทำให้น้ำระบายออกสู่ทะเลเร็วที่สุดหรือมากที่สุด

ในส่วนของกรอบแนวคิดหรือมุมมองเพื่อการบริหารจัดการชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษอย่างยั่งยืนนั้น หากพิจารณาในเชิงลึกและละเอียดอ่อนจะว่ามีความสอดคล้องกับผลวิจัยของเฟื่องอรุณ ปรีดีติติก ที่ได้ศึกษาการพัฒนาที่ยั่งยืนในวิถีชีวิตชาวเบอร์ลิน<sup>๗</sup> แล้วพบว่า การพัฒนาที่ยั่งยืนในวิถีชีวิตชาวเบอร์ลิน นั้นเป็นการพัฒนาที่มุ่งเน้นการสร้างสมดุลใน ๓ มิติ คือ เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ที่จะต้องมีการพัฒนาทุกมิติให้เกิดความสัมพันธ์และเกี่ยวเนื่องกัน และเป็นส่วนหนึ่งที่จะ สามารถปรับ เปลี่ยน พฤติกรรมของคนให้สอดคล้องกับวิถี ธรรมชาติ ขณะเดียวกันยังสอดคล้องกับแนวความคิดที่มาจากผลการวิจัยของ ดร.ทรงธรรม ปิ่นโตและชนาภรณ์ เสรีวิทย์กุล ที่ได้ร่วมกัน ศึกษาวิจัยยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจไทยภายใต้วิกฤตภัยธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม<sup>๘</sup> แล้วพบว่า การพัฒนาเศรษฐกิจที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและเพิ่มโอกาส ในการเกิดภัยพิบัตินั้น ควรที่จะมีการวางแผนบนพื้นฐานของการ คำนึงถึงสภาพภูมิศาสตร์และจัดสรร ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสม เพื่อป้องกันผลกระทบในเชิงลบต่อส่วนรวม ( Negative Externalities) และยังคงสอดคล้องกับงานวิจัย การวางผังชุมชนเชิงรุกโดยชุมชน กรณีผังแม่บทภูมิทัศน์ เทศบาลตำบลปริก ของ ดร.ณพงศ์ นพเกตุ<sup>๙</sup> ที่พบว่า ความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของทรัพยากรชุมชน ร่วมกัน ในหมู่ชาวบ้าน ผู้นำและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ( Community Collective Ownership) ถือเป็น หัวใจสำคัญ ในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ และการพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิต ที่ดี และเป็นกระบวนการจัดการชุมชนจากข้างล่างขึ้นข้างบน หรือ Bottom-up Process ที่ชุมชนจะต้อง ร่วมกันศึกษาสภาพแวดล้อมด้วยตนเอง แล้ว นำสู่การถกเถียง กลั่นกรอง และสร้าง ภาพอนาคตของ ชุมชนร่วมกัน

นอกจากนั้นหากจะมองในรูปแบบการจัดการชุมชนที่เป็นไปตาม ตามแนวปรัชญา เศรษฐกิจพอเพียง ผลวิจัยการจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ ในเขตพื้นที่จังหวัดนครสวรรค์นั้น ก็มีความสอดคล้องกับผลวิจัยที่ วิทยา จันทร์แดง และ จ่านงค์ อติวัฒน์สิทธิ์<sup>๑๐</sup> ได้ศึกษา วิจัยการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการชุมชนเข้มแข็งตามแนว ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน แล้วพบว่า ในการสร้างชุมชนให้เกิดความ เข้มแข็ง นั้นสิ่งที่สำคัญก็คือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วม การจัดการความรู้ และการเรียนรู้ของคนใน

<sup>๗</sup> เฟื่องอรุณ ปรีดีติติก, “การพัฒนาที่ยั่งยืนในวิถีชีวิตชาวเบอร์ลิน”, วารสารพฤติกรรมศาสตร์, ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๕๕), หน้า ๓๑-๔๐.

<sup>๘</sup> ดร.ทรงธรรม ปิ่นโตและชนาภรณ์ เสรีวิทย์กุล, “ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจไทยภายใต้ วิกฤตภัยธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”, วารสารเศรษฐศาสตร์สุโขทัยธรรมาธิราช, ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๕, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๕), หน้า ๑-๑๑.

<sup>๙</sup> ดร.ณพงศ์ นพเกตุ, “การพัฒนากระบวนการ “วางผังชุมชนเชิงรุกโดยชุมชน” (กรณีผังแม่บทภูมิ ทัศน์เทศบาลตำบลปริก) อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา”, รายงานวิจัย, (กรุงเทพมหานคร : แผนงานสร้างเสริม นโยบายสาธารณะที่ดี (นสอ.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), ๒๕๕๔), หน้า ๑๑๓-๑๔๐.

<sup>๑๐</sup> วิทยา จันทร์แดง และ ดร.จ่านงค์ อติวัฒน์สิทธิ์, “การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการชุมชน เข้มแข็งตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน”, รายงานวิจัย, (วิทยาลัยนวัตกรรมการ จัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์, ๒๕๕๖)

ชุมชน โดยมีการสนับสนุนช่วยเหลือในลักษณะของ แบบไตรภาคี ได้แก่ องค์กรชุมชน องค์กรภาครัฐ องค์กรภาคี เพื่อก่อให้เกิด แนวทางด้านการศึกษาฟื้นฟูชุมชน แนวทางด้านการศึกษาปรับตัวของชุมชน และแนว ทางด้านการดำรงอยู่ของชุมชน ซึ่งก็ไม่ได้ต่างจากสิ่งที่ นันทิยา ทองคนารักษ์<sup>๑๑</sup> ได้ค้นพบในการศึกษา วิเคราะห์บทเรียนจากสึนามิสุวิภคตมหาอุทกภัย ๒๕๕๔ แล้วพบว่า ในการป้องกันและแก้ไขในภาวะ วิภคตนั้นจะก่อให้เกิดการรวมตัวของภาคประชาชนและภาคเอกชนเพื่อช่วยเหลือกันเองมากขึ้น ทั้งใน ลักษณะการเกิดแบบธรรมชาติ ไม่มีการสั่งการ มีการใช้ความรู้ความชำนาญของแต่ละบุคคล เพื่อ ช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันมากขึ้น ขณะเดียวกันก็เป็นบทเรียนที่ ทำให้คนในชุมชนได้ลุกขึ้นมา ร่วมกันกอบกู้ ฟื้นฟูและรับมือกับภาวะวิภคตด้วยความเข้มแข็งร่วมกันอีกครั้งต่อไป

## ๘. ข้อเสนอแนะ

### ๘.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑. การทบทวนนโยบายของรัฐเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับบริบททางปัญหา
๒. การทบทวนในความพยายามที่จะให้หน่วยงานของรัฐเป็นหน่วยนำ แล้วหันมา ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมหรือเป็นผู้นำมากกว่า ทั้งนี้เพราะเป็นผู้ที่มีความเข้าใจกับสภาพปัญหา ในพื้นที่ได้ชัดเจนที่สุด
๓. การทบทวนการบริหารจัดการในรูปแบบองค์การที่เป็นทางการหรือองค์การแนวตั้ง แล้วปรับประยุกต์ให้เป็นการบริหารจัดการองค์การในแนวราบมากขึ้น
๔. การทบทวนระเบียบและขั้นตอนที่ยุงยากและซับซ้อนในการบริหารจัดการภาครัฐให้ เกิดความง่าย สั้น กระชับมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้ทันต่อสภาพปัญหาและสถานการณ์
๕. การทบทวนโครงการพัฒนาจากภาครัฐให้สัมพันธ์และสอดคล้องกับวิถีแวดล้อมของ ชุมชนมากกว่าที่ผ่านมา
๖. การสร้างรูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเป้าหมายทางคุณค่ามากกว่า ตัวเลขสถิติหรือตัวเลขทางงบประมาณ
๗. การสร้างรูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐที่มีการปรับประยุกต์ให้มีความสอดคล้อง กับวิถีธรรมชาติและวิถีของชุมชน
๘. การสร้างรูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐจะต้องมีการสืบสานและสืบทอดอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้จะมีการปรับเปลี่ยนไปที่รัฐบาลแล้วก็ตาม
๙. การสร้างเสถียรภาพในนโยบายของภาครัฐที่ควรตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งภูมิปัญญา ท้องถิ่น เพื่อก่อให้เกิดความสัมพันธ์ สอดคล้อง และกลมกลืน
๑๐. การสร้างความร่วมมือและเครือข่ายในการจัดการปัญหาของชุมชนบนฐานของ ความใกล้ชิด ทั้งในรูปแบบที่เป็นเครือข่าย ความเป็นชุมชนข้างเคียงหรือชุมชนเครือข่าย
๑๑. การสร้างกรอบความคิดใหม่ให้อุทกภัยคือความรับผิดชอบร่วมกันของชุมชนและ ภาครัฐ

<sup>๑๑</sup> นันทิยา ทองคนารักษ์, “บทเรียนจากสึนามิสุวิภคตมหาอุทกภัย ๒๕๕๔”, วารสารศูนย์ศึกษา ยุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงกลาโหม, ๒๕๕๕), หน้า ๑-๑๑.

๑๒. รัฐจะต้องให้ความสำคัญและสนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิตเพื่อการแก้ไขปัญหายั่งยืน

๑๓. รัฐจะต้องมีส่วนร่วมในการสนับสนุนหรือปลูกฝังจิตสำนึกสาธารณะให้กับสมาชิกในชุมชนเพื่อที่จะได้ทำงานร่วมกันและเกิดพลังในการขับเคลื่อนแก้ไขปัญหา

๑๔. การเปิดรับแนวนโยบายและกรอบความคิดมาจากระดับล่างหรือประชาชนมากขึ้น

๑๕. การสนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้กับบุตรหลาน เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขโดยอาศัยวิถีทางตามธรรมชาติของชุมชนและครอบครัวที่ควรจะเป็น มากกว่าที่จะรอคอยการสนับสนุนช่วยเหลือจากทางภาครัฐ

๑๖. การสนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการสืบสานและสืบทอดความคิด ความเชื่อ จากรุ่นสู่รุ่นในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคือเรื่องที่เป็นเรื่องที่ทุกคนควรรู้และควรทำเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืน

๑๗. การสนับสนุนส่งเสริมให้เกิดพลังแห่งความสมัครสมาน สามัคคี เกิดขึ้นในชุมชนทุกชุมชน ทั้งนี้เพื่อให้การขับเคลื่อนทุกองค์ประกอบในชุมชนเกิดความเป็นเอกภาพ และก่อให้เกิดจิตสำนึกที่ดีที่มีต่อถิ่นฐานบ้านเกิดของตนเอง

## ๘.๒ ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

การจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคือเรื่องที่ต้องทำกันก่อนเกิดเหตุเท่านั้น พันธกิจที่สำคัญที่ประชาชน ผู้นำชุมชน ตลอดทั้งส่วนงานราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องช่วยกันดำเนินการก็คือ

๑. ขับเคลื่อนนโยบายของรัฐที่สัมพันธ์และสอดคล้องกับวิถีแวดล้อมของชุมชน และลดระเบียบและขั้นตอนในทางภาครัฐเพื่อให้สอดคล้องกับบริบททางปัญหา

๒. สนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิตตามวิถีทางตามธรรมชาติบนพื้นฐานมีส่วนร่วมร่วมในการป้องกันปัญหาคือเรื่องจากรุ่นสู่รุ่นเพื่อการแก้ไขปัญหายั่งยืน

๓. ปลูกจิตสำนึกที่มีต่อถิ่นฐานบ้านเกิดและการอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกันที่เข้มแข็งในการเผชิญกับปัญหา

๔. จัดรูปแบบการบริหารจัดการในชุมชนให้เป็นรูปแบบองค์การแนวราบ เพื่อก่อให้เกิดพลังในการขับเคลื่อนชุมชน

๕. จัดเตรียมอุปกรณ์ เครื่องมือ และทรัพยากรสนับสนุนที่จำเป็นในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคือเรื่อง เช่น เครื่องสูบน้ำ เครื่องจักรกล ยานพาหนะ เป็นต้น

การจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคือเรื่องระหว่างที่ประสบเหตุเท่านั้น พันธกิจที่สำคัญที่ประชาชน ผู้นำชุมชน ตลอดทั้งส่วนงานราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องช่วยกันดำเนินการก็คือ

๑. ชุมชนและส่วนงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันจัดตั้งศูนย์บัญชาการหรือศูนย์อำนวยการแก้ไขปัญหาฉุกเฉินของชุมชนเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาคือเรื่องทางฉุกเฉิน

๒. เร่งประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนในพื้นที่เพื่อให้ทราบข่าวความเคลื่อนไหวและความรุนแรงของปัญหา เพื่อจะได้เตรียมความพร้อมในการรองรับกับภาวะฉุกเฉิน

๓. สนับสนุนช่วยเหลือกันในการจัดเตรียมความพร้อมเครื่องมืออุปกรณ์ เช่น เครื่องสูบน้ำ เครื่องจักรกล ยานพาหนะ เพื่อสนับสนุนช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่ที่เกิดเหตุ

๔. เร่งประสานงานกับทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ รวมถึงส่วนงานราชการ องค์กรภาคเอกชน มูลนิธิ สมาคม เพื่อขอรับการสนับสนุนช่วยเหลือในกรณีเร่งด่วน

๕. เร่งขุดลอกลำคลองและเพิ่มช่องทางในการระบายน้ำออกจากชุมชน รวมถึงการสร้างแนวป้องกันในจุดเสี่ยงหรือจุดอันตรายในชุมชน

๖. ดำเนินการจัดสร้างศูนย์พักพิงเพื่อรองรับประชาชนในกรณีที่มีการอพยพจากพื้นที่วิกฤตไปอยู่ในจุดที่ปลอดภัย

๗. สนับสนุนและร่วมมือกันส่วนงานที่เกี่ยวข้องในการอพยพประชาชนในพื้นที่เสี่ยงหรือพื้นที่อันตรายไปยังพื้นที่ปลอดภัยหรือศูนย์พักพิงที่ได้เตรียมไว้

๘. จัดชุดเจ้าหน้าที่หรือขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข เพื่อเข้ามาทำการรักษาพยาบาลในกรณีที่ได้รับบาดเจ็บ กรณีเจ็บป่วย หรือเกิดความเครียดจากปัญหา

๙. เร่งส่งมอบความช่วยเหลือทั้งข้าวสารอาหารแห้ง ยารักษาโรค หรืออื่นๆ ที่จำเป็น การจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดภัยหลังประสบอุทกภัยนั้น พันธกิจที่สำคัญที่ประชาชน ผู้นำชุมชน ตลอดทั้งส่วนงานราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องช่วยกันดำเนินการก็คือ

๑. จัดชุดปฏิบัติการหรือทีมงานในการติดตามให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยทั้งทางร่างกายและจิตใจ

๒. จัดชุดปฏิบัติการหรือทีมงานในการปรับปรุงแก้ไขสภาพแวดล้อมในชุมชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อปรับปรุงพัฒนาให้จุดอ่อนกลับกลายเป็นจุดแข็ง

๓. จัดวางมาตรการเพื่อขอรับการสนับสนุนจากทางภาครัฐในการฟื้นฟูหรือแก้ไขจุดเสี่ยง จุดอันตราย เพื่อให้เกิดความมั่นคงเข้มแข็งในอนาคต

๔. ประชุม สัมมนาเพื่อทบทวนระเบียบ ข้อบังคับ หรือเงื่อนไขของภาครัฐเพื่อปรับปรุงยุคให้สอดคล้องกับสถานการณ์และเวลา เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นมากกว่าที่ผ่านมา

๕. ปรับประยุกต์วิธีการบริหารจัดการโดยการนำเทคโนโลยีเข้ามาสนับสนุนในการแจ้งเตือนภัย การบริหารสถานการณ์ที่เป็นสาธารณภัย และการบริหารจัดการที่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดภัยอย่างยั่งยืนนั้น พันธกิจที่สำคัญที่ประชาชน ผู้นำชุมชน ตลอดทั้งส่วนงานราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องช่วยกันดำเนินการก็คือ

๑. สร้างจิตสำนึกร่วมกันในชุมชนและผู้คนทุกเพศทุกวัยว่าอุทกภัยคือความรับผิดชอบร่วมกัน

๒. ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตเกี่ยวกับปัญหาคอขวดภัยและการอยู่ร่วมกับปัญหาคอขวดภัยอย่างเข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา

๓. สร้างจิตสำนึกร่วมกันระหว่างสมาชิกในชุมชนเพื่อเสริมสร้างพลังในการขับเคลื่อนเพื่อการแก้ไขปัญหาคอขวดภัย

๔. หน่วยงานรัฐจะต้องทุ่มสรรพกำลังอย่างเต็มที่และปรับลดระเบียบและขั้นตอนในการทำงานเพื่อให้ขับเคลื่อนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดภัยได้ง่ายขึ้นและสะดวกขึ้น

๕. หน่วยงานรัฐจะต้องการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นเป้าหมายทางคุณค่าที่สอดคล้องกับวิถีธรรมชาติและวิถีของชุมชนมากกว่าที่จะเน้นสถิติข้อมูลหรือตัวเลขทางงบประมาณ

๖. ชุมชนจะต้องสร้างความร่วมมือและเครือข่ายในการจัดการปัญหาของชุมชนบนฐานของความเป็นเครือญาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น

### ๘.๓ ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

๑. ควรมีการศึกษาวิจัยเรื่องนโยบายของรัฐกับการแก้ไขบริบทปัญหาของชุมชน

๒. ควรมีการศึกษาวิจัยเรื่องรัฐกับบทบาทใหม่การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของชุมชน

๓. ควรมีการศึกษาวิจัยเรื่องการสร้างรูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เพื่อเป้าหมายเชิงคุณค่าในการพัฒนาชุมชน

๔. ควรมีการศึกษาวิจัยเรื่องความร่วมมือและเครือข่ายในการจัดการปัญหาของชุมชนบนฐานของภูมิปัญญาท้องถิ่น

๕. ควรมีการศึกษาวิจัยเรื่องการเรียนรู้ตลอดชีวิตเพื่อการแก้ไขปัญหาทุกภัยอย่างยั่งยืน

๖. ควรมีการศึกษาวิจัยเรื่องการอนุรักษ์รักษาภูมิปัญญาท้องถิ่นกับการดำรงอยู่ของวิถีชีวิตของคนกลางน้ำ

### บรรณานุกรม

กรมชลประทาน . “การบริหารจัดการน้ำลุ่มน้ำเจ้าพระยา ปี ๒๕๕๔ และแนวทางในการบรรเทาอุทกภัยโดยการขุดลอกแม่น้ำเจ้าพระยา”. รายงานวิจัย . กรุงเทพมหานคร : กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ๒๕๕๔.

ดร.ณพงศ์ นพเกตุ . “การพัฒนากระบวนการวางแผนผังชุมชนเชิงรุกโดยชุมชน (กรณีผังแม่บทภูมิทัศน์เทศบาลตำบลปริก) อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา ”. รายงานวิจัย . กรุงเทพมหานคร : แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสอ.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), ๒๕๕๔.

ดร.ทรงธรรม ปิ่นโตและชนาภรณ์ เสรีววิทย์กุล . “ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจไทยภายใต้วิกฤตภัยธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”. วารสารเศรษฐศาสตร์สุโขทัยธรรมมาธิราช . ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๕. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๕.

นันทิยา ทองคณารักษ์ . “บทเรียนจากสึนามิสุวิฤตมหาอุทกภัย ๒๕๕๔ ”. วารสารศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ . กรุงเทพมหานคร : กระทรวงกลาโหม , ๒๕๕๕.

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) . พุทธวิธีการบริหาร . กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙.

- พริยา ชูดมยากร. “การบริหารจัดการปัญหาอุทกภัย”. **วารสารวิชาการปริทัศน์**. ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๑๒ เดือนธันวาคม ๒๕๕๔. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์วิจัย จ.ก.ส , ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, ๒๕๕๔.
- เฟื่องอรุณ ปรีดีติลล. “การพัฒนาที่ยั่งยืนในวิถีชีวิตชาวเบอร์ลิน”. **วารสารพฤติกรรมศาสตร์**. ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕ . กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ , ๒๕๕๕.
- วิทยา จันทร์แดง และ ดร.จ่านงค์ อติวัฒน์สิทธิ์. “การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการชุมชนเข้มแข็งตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน ”. **รายงานวิจัย**. วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์ , ๒๕๕๖.
- สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล . “การศึกษาและพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต (Assessing and Developing Social Assistance System in Crisis Situation)”. **รายงานวิจัย**. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพมหานคร : โครงการศึกษาและพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางสังคมในภาวะวิกฤต กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ๒๕๕๕.
- United Nations and Economic Commission for Europe (UN/ECE), Best Practices on Flood Prevention, Protection and Mitigation, **Water Directors of the European Union (EU)**. in Denmark Copenhagen, 21-22 November 2002.









# VIRTUES, ETHICS AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

งานประชุมวิชาการการพัฒนาชุมชน ท้องถิ่น  
และสังคมระดับชาติ (CSD สัมพันธ์) ครั้งที่ 17  
และนานาชาติ ครั้งที่ 1

“คุณธรรมจริยธรรมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน”

28-31 มกราคม 2561

ณ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย  
ต.ลำไทร อ.วังน้อย จ.พระนครศรีอยุธยา

KEYNOTE SPEAKERS



พระพรหมบัณฑิต, ศ.ดร.  
อธิการบดี มหาวิทยาลัย  
มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย



พระมหาวัชชัย วชิรเมธี  
ศูนย์วิปัสสนาสากลไร่จิตรเดชาวัน



Prof. Dr. Prachanda Pradhan,  
Farmer Managed Irrigation Systems  
Promotion Trust, Nepal

**ขอบเขตที่เปิดรับให้นำเสนอ**

- การพัฒนาสังคมจาก Thailand 4.0 ถึง SDG กับการพัฒนาที่ยั่งยืน
- พหุวัฒนธรรมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน
- การท่องเที่ยวและการอนุรักษ์ทรัพยากรกับการพัฒนาที่ยั่งยืน
- ความยั่งยืนกับความเป็นจริงของสังคม
- จริยศาสตร์กับการพัฒนาที่ยั่งยืน
- Ethics and Sustainable Development

**กำหนดการ**

■ ปิดรับบทความ	30 พฤศจิกายน 2560
■ แจ้งผลการพิจารณาบทความ	15 ธันวาคม 2560
■ วันสุดท้ายส่งบทความฉบับสมบูรณ์	30 ธันวาคม 2560
■ วันสุดท้ายของการชำระเงิน	30 ธันวาคม 2560
■ ประชุมวิชาการและนำเสนอผลงาน	29-30 มกราคม 2561

ติดตามรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่

Phone: 035 248 093, 086-263-2570  
Email: [csd17mcu@gmail.com](mailto:csd17mcu@gmail.com)  
website: [www.csd17mcu.com](http://www.csd17mcu.com)

คณะผู้วิจัยได้นำบทความวิจัย “การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไขปัญหาลูกทกภัย” เข้านำเสนอแบบ Oral Presentation ในการประชุมวิชาการในครั้งนี้



วัตถุประสงค์	กิจกรรม	ผลที่ได้รับ
๑. เพื่อศึกษาสภาพการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัย	๑. การศึกษาเอกสาร ๒. การสำรวจพื้นที่ ๓. การวิจัยเชิงสำรวจ	๑. ได้ชุดความรู้ในการจัดการชุมชน ๒. ได้ชุดความรู้ในการจัดการปัญหาคูทกภัย ๓. ได้ชุดความรู้เชิงบริบทของชุมชน ๔. ได้ชุดความรู้เรื่องแนวคิดในการจัดการชุมชน
๒. เพื่อวิเคราะห์รูปแบบ การจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัย	๑. การศึกษาเอกสาร ๒. การวิเคราะห์ผลวิจัยเชิงสำรวจ ๓. การสัมภาษณ์เชิงลึก	๑. ได้ชุดความรู้ในการจัดการชุมชน ๒. ได้ชุดความรู้ในการจัดการปัญหาคูทกภัย ๓. ได้ชุดความรู้เชิงบริบทของชุมชน ๔. ได้ชุดความรู้เรื่องแนวคิดในการจัดการชุมชน ๕. ได้รูปแบบการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัย
๓. เพื่อสังเคราะห์แบบจำลองเชิงกลยุทธ์ในการจัดการชุมชนเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัย	๑. การศึกษาเอกสาร ๒. การวิเคราะห์ผลวิจัยเชิงสำรวจ ๓. การผลวิเคราะห์การสัมภาษณ์เชิงลึก ๔. การผลวิเคราะห์การสนทนากลุ่มเฉพาะ ๕. สังเคราะห์องค์ความรู้ในการจัดการชุมชนเชิงกลยุทธ์เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัย	ได้องค์ความรู้ในการจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัยในมิติดังต่อไปนี้ ๑. กลยุทธ์ในการป้องกันก่อนเกิดคูทกภัย ๒. กลยุทธ์ในการแก้ไขสถานการณ์ขณะประสบคูทกภัย ๓. กลยุทธ์ในการเยียวยาและฟื้นฟูหลังประสบคูทกภัย ๔. กลยุทธ์ในการบูรณาการเพื่อความยั่งยืน ในการจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูทกภัย



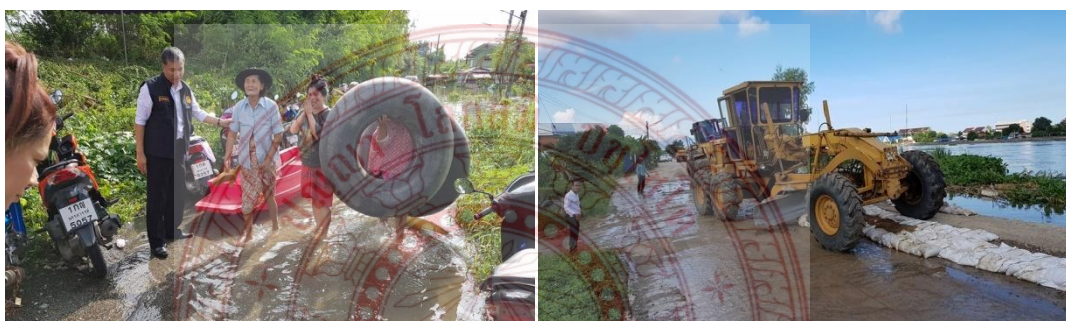
### การเตรียมการป้องกันก่อนเกิดอุทกภัยของชุมชน



### การสนับสนุนช่วยเหลือในขณะเกิดอุทกภัยของชุมชน



# ผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์ลงพื้นที่ช่วยเหลือชุมชนที่ประสบอุทกภัย



นายกเทศมนตรีนครนครสวรรค์ติดตามแก้ไขภาวะวิกฤตจากอุทกภัย





# การฟื้นฟูและซ่อมแซมสาธารณประโยชน์หลังน้ำลด



ภูมิปัญญาท้องถิ่นกับการอยู่ร่วมกับปัญหาอย่างยั่งยืน  
...บ้านเรือนแพ...



ภูมิปัญญาท้องถิ่นกับการอยู่ร่วมกับปัญหาอย่างยั่งยืน  
....การพลิกวิกฤตเป็นโอกาส (น้ำมาปลา)





<b>สัญญาเลขที่</b>	MCU RS 610759168
<b>ชื่อโครงการ</b>	การจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไข ปัญหาอุทกภัย
<b>หัวหน้าโครงการ</b>	ดร.อัครเดช พรหมกัลป์
<b>ส่วนงาน</b>	บัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตนครสวรรค์ เลขที่ ๙๙๙ หมู่ที่ ๖ ตำบลนครสวรรค์ออก อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ รหัสไปรษณีย์ ๖๐๐๐๐ โทร. ๐๕๖-๒๑๙๙๙๙ โทรสาร. ๐๕๖-๒๑๙๙๙๘
<b>ความเป็นมาและความสำคัญ</b>	
<p>นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันประเทศไทยประสบกับสภาวะการเกิดอุทกภัยที่รุนแรงหลายครั้งและมูลค่าความเสียหายแต่ละครั้งมีตั้งแต่หลักพันล้านถึงหลักหมื่นล้าน โดยสถิติย้อนหลัง ๒๐ ปี ตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ - ๒๕๕๕ ประเทศไทยได้รับความเสียหายจากน้ำท่วมเป็นมูลค่ารวม ๑.๗ ล้านล้านบาท โดยปีที่ได้รับ ความเสียหายมากที่สุดคือปี ๒๕๕๔ มีราษฎรได้รับผลกระทบมากกว่า ๑๒ ล้านคน เหตุการณ์ครั้งนั้นธนาคารโลกประเมินมูลค่าความเสียหายสูงถึง ๑.๔๔ ล้านล้านบาท และจัดให้เป็นภัยพิบัติที่สร้างความเสียหายมากที่สุดในอันดับสี่ของโลก รองลงมาคือ ปี ๒๕๕๓ มูลค่า ๑๖,๓๓๘ ล้านบาท ปี ๒๕๔๕ มูลค่า ๑๓,๓๘๕ ล้านบาท และปี ๒๕๔๓ มูลค่า ๑๐,๐๓๒ ล้านบาท โดยมีประมวผลมูลค่าความเสียหายครอบคลุมทั้งด้านชีวิตและทรัพย์สิน อาทิ ราษฎรเดือดร้อนและเสียชีวิต สถานที่ราชการ วัด โรงเรียน อาคารพาณิชย์และที่อยู่อาศัยเอกชน รวมถึงพื้นที่การเกษตรและปศุสัตว์ได้รับความเสียหาย</p> <p>สำหรับพื้นที่จังหวัดนครสวรรค์ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนครสวรรค์ ได้สรุปภาพรวมความเสียหายของจังหวัดนครสวรรค์จากมหาอุทกภัย ๒๕๕๔ พบว่ามีพื้นที่ประสบภัยพิบัติจากอุทกภัยทั้งจังหวัด ๑๕ อำเภอ ๑๒๓ ตำบล ๙ เทศบาล ๑.๒๔๔ หมู่บ้าน โดยแบ่งเป็นพื้นที่ประสบภัยจากน้ำหลาก ๕ อำเภอ ๔๕ ตำบล ๕๘๐ หมู่บ้าน พื้นที่ประสบภัยจากน้ำท่วมขัง ๑๐ อำเภอ ๗๘ ตำบล ๖๖๔ หมู่บ้าน ๗๕ ชุมชนเมือง ๑๑๓ ,๐๙๙ครัวเรือน ประชาชนได้รับผลกระทบและความเดือดร้อน ๓๕๖ ,๐๑๒ คน เสียชีวิต ๙๑ ราย บ้านเรือนถูกน้ำท่วม ๑๑๒,๒๑๙ หลังคาเรือน โรงเรียน ๑๐๕ แห่ง วัด ๑๙๐ แห่ง สถานบริการสาธารณสุข ๔๕ แห่ง ถนน ๖๒ สายและอื่นๆ รวมถึงพื้นที่การเกษตรได้รับความเสียหายหนักใน ๑๓ อำเภอ ๙๐๓,๔๐๐ ไร่ การปศุสัตว์ การประมงก็ได้รับผลกระทบไม่น้อยหน้ากัน</p> <p>นอกจากนั้นหอการค้าจังหวัดนครสวรรค์ยังประเมินมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะในภาคการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมในพื้นที่ว่า มีร้านค้า บริษัท ห้างร้าน และโรงงานอุตสาหกรรมได้รับความเสียหายจากมหาอุทกภัยครั้งนี้ไม่ต่ำกว่า ๖ ,๐๐๐ ราย รวมมูลค่ากว่า ๙ ,๐๐๐ ล้านบาท โดยแบ่งเป็นทรัพย์สินและเครื่องมือประกอบอาชีพรวมไปถึงภาคสินค้าคงคลังที่จมไปกับน้ำ ขณะที่ในภาคอุตสาหกรรมก็มีเครื่องจักรและสินค้าได้รับความเสียหายเช่นกัน นอกจากนี้ยังหมายรวมถึงความเสียหายจากโอกาสในการที่จะประกอบธุรกิจที่จะต้องอาศัยระยะเวลาฟื้นฟูและสร้างความเชื่อมั่นให้กับลูกค้าหรือคู่ค้าอีกนับไม่ถ้วน</p>	

ปัจจุบันลุ่มน้ำเจ้าพระยามีพื้นที่รองรับน้ำรวม ๒๐ ,๑๒๕ ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ ๑๒ ,๕๗๘,๑๒๕ ไร่ แบ่งเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนบนตั้งแต่ต้นน้ำเจ้าพระยา รวมถึงบึงบอระเพ็ดและจังหวัดใกล้เคียงที่มีลำน้ำปิง วัง ยม น่านไหลผ่านสามารถรองรับน้ำได้ ๓,๗๑๘ ตารางกิโลเมตรหรือประมาณ ๒ ,๓๒๓,๗๕๐ ไร่ และที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตั้งแต่ใต้สะพานเดชาติวงศ์ลงไปมีพื้นที่รับน้ำ ๑๖,๔๐๗ ตารางกิโลเมตรหรือประมาณ ๑๐,๒๕๔,๓๗๕ ไร่

ปัญหาอุทกภัยในเขตลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนบนส่วนมากเกิดจากปริมาณน้ำฝนที่ตกหนักติดต่อกันหลายวันในพื้นที่ภาคเหนือและตามแนวผืนป่าตะวันตก เมื่อมีปริมาณฝนตกมากทำให้เกิดปริมาณน้ำสะสมมากติดตามมา ในขณะที่สภาพความเป็นจริงในภูมิภาคนี้กลับไม่มีแหล่งกักเก็บน้ำขนาดใหญ่ที่มีจำนวนมากพอจะรองรับปริมาณน้ำขนาดมหึมา ประกอบกับแหล่งกักเก็บน้ำที่มีอยู่เดิมในก็มีความตื้นเขินไม่สามารถรองรับน้ำในปริมาณที่มากได้ ทำให้น้ำในแม่น้ำสายหลักได้ไหลเอ่อล้นเข้าท่วมพื้นที่การเกษตรและพื้นที่ชุมชน นอกจากนี้การระบายน้ำออกจากเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำนั้นๆ ในเขตภาคเหนือและลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนบนก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งซึ่งเพิ่มปริมาณมวลน้ำให้มีจำนวนมากศาลยิ่งขึ้น เมื่อน้ำที่ระบายออกมาจากเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำรวมกับน้ำท่าที่เกิดจากปริมาณน้ำฝนที่ตกจึงทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมหรืออุทกภัยเกิดขึ้นในหลายพื้นที่

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมขังในพื้นที่บริเวณนี้คือ ปัญหาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สังคม และความหนาแน่นของประชากรในเขตเมือง ทำให้เกิดโครงการอสังหาริมทรัพย์ทั้งเพื่อการพาณิชย์และเพื่อที่อยู่อาศัย รวมถึงโครงข่ายคมนาคมหลายเส้นทางที่เป็นปัญหาในการปิดกั้นหรือกีดขวางทางเดินของน้ำซึ่งถือเป็นอีกสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมขัง ที่มีระยะเวลาที่ยาวนานขึ้นกว่าในอดีต ภาพที่ชัดเจนและปรากฏให้เห็นในปัจจุบันคือในปี ๒๕๕๔ น้ำท่วมสูงเท่าใดหากจะสร้างที่อยู่อาศัยในปัจจุบันนี้ประชาชนส่วนใหญ่นิยมที่จะถมพื้นที่ก่อสร้างโครงการให้สูงกว่าระดับน้ำท่วม ๑ เมตรเป็นอย่างน้อย ซึ่งสภาพที่พบเห็นในเขตชุมชนต้นน้ำเจ้าพระยาและชุมชนต้นน้ำสาขาขณะนี้พบว่าเกือบ ๑๐๐ % ที่นิยมใช้กระบวนการความคิดและการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาที่ท่วมในลักษณะนี้มาประยุกต์ใช้ในชุมชน

สำหรับการป้องกันปัญหาอุทกภัยในเขตชุมชนพื้นที่กลางน้ำ (ต้นแม่น้ำเจ้าพระยา) หากศึกษาลงไปเชิงลึกถึงต้นตอของปัญหาอุทกภัย ส่วนหนึ่งเราจะพบว่าหนึ่งในปัญหาที่สำคัญที่น่าจะเป็นสาเหตุหลักของการเกิดอุทกภัยหรือปัญหาน้ำท่วมก็คือ ปัญหาการบุกรุก ผ่าถาง ขุดเจาะ และทำลายพื้นที่ต้นน้ำลำธาร โดยในแต่ละปีในเกือบทุกตำบล อำเภอ และจังหวัด เราจะพบว่าพื้นที่ป่าต้นน้ำได้ถูกทำลายลงเป็นจำนวนมาก ผลที่ตามมาความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ป่าไม้ที่เปรียบเสมือนฟองน้ำขนาดใหญ่ที่จะช่วยดูดซับ ดูดซับ หรือเก็บกักน้ำก่อนที่จะค่อยๆ ปล่อยออกสู่ลำห้วย ลำธารและไหลลงสู่แม่น้ำขนาดใหญ่ก็แทบจะไม่เหลือหรือ ซ้ำร้ายในพื้นที่สูงตามทีลาดเชิงเขาเมื่อเกิดกรณีฝนตกหนักติดต่อกันปัญหาน้ำป่าไหลหลากและดินโคลนถล่มก็เกิดขึ้นติดตามมาและก็มีมักจะเกิดปัญหาลักษณะนี้ขึ้นบ่อยครั้งในปัจจุบัน การแก้ไขปัญหามหาอุทกภัยหลังจากเกิดน้ำท่วมใหญ่ในปี ๒๕๕๔ ได้มีการจัดหาแหล่งรองรับน้ำหรือแก้มลิง การจัดวางระบบผังเมือง การจัดสร้างกำแพงคอนกรีตป้องกันน้ำในเขตเศรษฐกิจ การจัดระบบโครงข่ายคมนาคม

ที่ไม่ทำให้เกิดการกีดขวางทางน้ำ การขุดลอกคูคลองหรือแม่น้ำ หรือแม้แต่การผันน้ำข้ามเขต ขณะเดียวกันการฟื้นฟูสภาพป่าไม้ การเพิ่มเนื้อที่ป่าไม้ การป้องกันไม่ให้เนื้อที่ป่าไม้ที่เหลืออยู่ และกำลังถูกทำลายเพิ่มเติม รวมถึงการสร้างฝายชะลอน้ำในพื้นที่ป่าเพื่อการบริหารจัดการน้ำ กลับไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร ทั้งที่การป้องกันลักษณะนี้นอกจากจะทำให้มีน้ำใช้สม่ำเสมอ ทั้งปีแล้วยังเป็นการช่วยแก้ปัญหาสภาวะโลกร้อนอีกทางหนึ่งด้วย

คำถามจึงมีอยู่ว่าในอดีตทำไมคนในพื้นที่กลางน้ำและในพื้นที่รองรับน้ำในจังหวัด นครสวรรค์ถึงไม่เดือดร้อนหรือเดือดร้อนน้อยมากจากกรณีเกิดน้ำท่วมขังหรือประสบปัญหา อุทกภัย พวกเขาดำรงอยู่กันอย่างไรทั้งที่ถูกน้ำท่วมขังนานนับเดือน พวกเขามีองค์ความรู้หรือกล ยุทธ์อะไรในการจัดการตัวเองและชุมชนในกรณีน้ำหลากและน้ำท่วม หากเรานำเอาองค์ ความรู้นั้นมาประยุกต์หรือปรับใช้ในเวลาขึ้นหรืออนาคตอันใกล้นี้ เราจะต้องเตรียมตัว เตรียมการ หรือบริหารจัดการชุมชนอย่างไรจึงจะทำให้ชุมชนพื้นที่กลางน้ำเป็นชุมชนที่เข้มแข็ง รวมถึง สามารถช่วยเหลือตนเองได้ พึ่งตนเองได้ และไม่หวังพึ่งพาหรือการเยียวยาช่วยเหลือจากทาง ภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวดังที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีกเฉกเช่นในปัจจุบัน

#### วัตถุประสงค์โครงการ

๑. เพื่อศึกษาสภาพการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย
๒. เพื่อวิเคราะห์รูปแบบการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย
๓. เพื่อสังเคราะห์แบบจำลองเชิงกลยุทธ์ในการจัดการชุมชนเพื่อการป้องกันและ แก้ไขปัญหาอุทกภัย

#### ผลการวิจัย

ในเรื่องการจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยนั้น สิ่ง ที่เป็นข้อเด่นหรือจุดเด่นในการบริหารจัดการชุมชนในภาวะวิกฤตที่ประชาชนผู้ซึ่งอยู่อาศัยอยู่ใน พื้นที่กลางน้ำ ทั้งในแถบต้นน้ำเจ้าพระยาและตามชุมชนที่ตั้งอยู่ริมลำน้ำสาขาทั้ง ปิง ยม น่าน ต่างเห็นพ้องต้องกันว่า ในด้านการวางแผนหรือนโยบาย (Planning) นั้นทุกคนรอบคร้วจะมีการ เตรียมความพร้อมและมีแผนรองรับกับปัญหาอุทกภัยหรือปัญหาน้ำท่วมอยู่แล้ว โดยจะมีการ หล่อหลอมแนวทางหรือวิธีการวางแผนจากรุ่นสู่รุ่น ซึ่งถือเป็นการวางแผนโดยวิถีธรรมชาติที่ สอดคล้องกับวิถีชีวิต มีการปฏิบัติและเรียนรู้รวมถึงถ่ายทอดกันเป็นรูปธรรม และมีการวางแผน รองรับกับปัญหาอุทกภัยหรือปัญหาน้ำท่วมทั้งก่อนเกิด ขณะเกิด และหลังเกิดอุทกภัย ในมิติของ การรวมตัวหรือการจัดโครงสร้างในชุมชน (Organizing) นั้น ส่วนใหญ่คนในชุมชนข้างต้นนี้จะมี การรวมตัวกันในลักษณะขององค์กรทางจิตวิญญาณที่เกิดจากจิตสำนึกที่มีต่อถิ่นฐานบ้านเกิด ทุกคนต่างมีใจที่พร้อมจะเสียสละเพื่อชุมชนที่ตนเองรักและผูกพัน และมีการสืบสานในลักษณะ เช่นนี้เพราะเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างคนกับคน คนกับธรรมชาติ และชุมชนกับชุมชน ข้างเคียง ในมิติของการแบ่งงานกันทำ (Staffing) นั้น ชุมชนจะมีการแบ่งงานกันทำที่เกิดจาก ระบบการบ่มเพาะทางความคิดของคนในชุมชน เพราะถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของทุกใน ชุมชน และมีการแบ่งงานกันเพื่อการปกป้องประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกในชุมชน ในมิติของการ

ตัดสินใจและสั่งการ (Directing) นั้น คนในชุมชนมองว่าการตัดสินใจถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกัน และเป็นปรากฏการณ์เชิงปฏิสัมพันธ์ของสมาชิกที่อาศัยอยู่ในชุมชน ขณะที่ส่วนหนึ่งกลับมองว่าการตัดสินใจตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดในการพึ่งตนเองโดยเฉพาะในสถาบันครอบครัวเป็นหลักก่อนที่จะขอความช่วยเหลือหรือพึ่งพาคนอื่น สุดท้ายในมิติของการกำกับดูแลและการติดตามประเมินผล (Controlling) คนในชุมชนมองว่าการติดตามและประเมินผลนั้นตั้งอยู่บนฐานการสร้างความร่วมมือและเครือข่าย ที่จะต้องช่วยกัน ร่วมมือกันติดตามและตรวจสอบสภาพแวดล้อมในชุมชน บริเวณรอบๆ ชุมชนเพื่อการแก้ไขปัญหาในภาวะวิกฤตให้ทันทั่วทั้งพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อที่จะช่วยกันป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ รวมถึงการเร่งฟื้นฟูสภาพแวดล้อมชุมชนให้กลับมาดีดังเดิม

ในส่วนของรูปแบบการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยนั้นจากการวิเคราะห์ข้อมูลข้อเท็จจริงที่ได้ควรประกอบด้วย รูปแบบที่ ๑ ว่าด้วยการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษก่อนเกิดเหตุ ทุกครอบครัวจะต้องมีการหล่อหลอมประสบการณ์จากรุ่นสู่รุ่นโดยตั้งอยู่บนฐานภูมิปัญญาท้องถิ่นและกระบวนการเรียนรู้ที่ชุมชนสั่งสมมาจนทำให้เกิดการอยู่ร่วมกับปัญหามลพิษอย่างปกติ และเป็นไปตามวงรอบของวิถีชีวิต รวมถึงวงรอบของสภาวะอากาศ ที่คนในพื้นที่กลางน้ำจะต้องประสบ เช่น การคัดแยกและและจัดเก็บทรัพยากรน้ำหรือขี้ของอย่างเป็นระบบเพื่อง่ายต่อการขนย้ายหรือการลำเลียง มีการเตรียมยานพาหนะ เช่น เรือตะเข้ เรือพาย แพ หรือพาหนะที่คล้ายเรือเพื่อจะได้นำใช้ในการสัญจรหรือเดินทาง รวมถึงการเตรียมเครื่องมือในการหาปลาหรือดักจับสัตว์น้ำมาทำอาหาร มาเป็นวัตถุดิบในการถนอมอาหารทั้งทำปลาร้า ปลาเกลือ ปลาแห้ง ปลากรอบ ปลารมควัน หรืออื่นๆ ขณะเดียวกันในด้านการรวมตัวหรือการจัดโครงสร้างในชุมชนเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ โดยเป็นไปในลักษณะองค์กรทางจิตวิญญาณที่เกิดจากจิตสำนึกที่มีต่อถิ่นฐานบ้านเกิด เป็นไปด้วยความเสียสละเพื่อชุมชนที่รักและผูกพัน และตั้งอยู่บนพื้นฐานของจิตอาสา จิตสาธารณะ ที่จะคิดหรือทำเพื่อชุมชนที่ตนเองรักและผูกพัน มีความเสมอภาคเท่าเทียมและยึดถือความอาวุโสหรือความเหมาะสมในมิติอื่นๆ และที่สำคัญจะต้องมีการสร้างเครือข่ายที่เชื่อมโยงประสานไปยังหมู่บ้านหรือชุมชนข้างเคียง

รูปแบบที่ ๒ ว่าด้วยการจัดการชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในขณะที่เกิดเหตุ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของทุกคนในชุมชน และเป็นความเสียสละของผู้มีจิตอาสา จิตสาธารณะ มีการแบ่งงานกันทำ ร่วมแรงร่วมใจกัน ร่วมไม้ร่วมมือกัน ตอบแทนคุณซึ่งกันและกัน เปิดกว้างและเคารพในความหลากหลายทางความคิด และหมั่นบ่มเพาะความคิดส่งทอดไปยังคนรุ่นหลังให้เกิดการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน สามัคคีกัน เสียสละ ร่วมแรงร่วมใจกัน และหันมาพูดคุย แลกเปลี่ยนเรียนรู้ ร่วมทุกข์ร่วมสุขกัน

รูปแบบที่ ๓ ว่าด้วยการจัดการชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษหลังเกิดเหตุ จะต้องมีการประเมินและเร่งฟื้นฟูสภาพแวดล้อมชุมชนให้กลับมาดีดังเดิม โดยการกำหนดพื้นที่เป้าหมายที่ชัดเจน มีการตรวจสอบอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ยานพาหนะ หรือสิ่งสนับสนุนช่วยเหลือในการฟื้นฟูชุมชนอย่างเต็มที่ พร้อมกันนั้นก็จะมีการตรวจสอบและสำรวจความเสียหายทุกด้านอย่างละเอียด ทั้งด้านชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและสิ่งสาธารณะ



ประโยชน์ ถนนหนทาง ตลอดจนทั้งบ้านเรือนประชาชน มีการซ่อมแซมส่วนที่เสียหาย ที่สำคัญจะต้องมีแผนงาน แผนปฏิบัติการ และเครือข่ายความร่วมมือร่วมแรงร่วมใจทั้งในระดับตำบลและอำเภอเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยที่จะเกิดขึ้นในครั้งต่อไป

รูปแบบที่ ๔ ว่าด้วยการจัดการชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยเพื่อความยั่งยืน สิ่งที่สำคัญก็คือการทำใจยอมรับและอยู่ร่วมกับปัญหาอุทกภัยอย่างปกติหรือเป็นส่วนหนึ่งของชีวิต มีการหล่อหลอมประสบการณ์จากรุ่นสู่รุ่น เช่น การสร้างบ้านบนแพไม้ไผ่เพื่อพักอาศัยในขณะน้ำท่วม มีการพลิกวิกฤตให้เป็นโอกาสโดยน้ำมาก็จะเตรียมเครื่องมือจับปลาสร้างรายได้ การสร้างบ้านแบบไทยๆ ที่ยกพื้นสูง และที่สำคัญคือการสร้างพื้นที่รองรับน้ำหรือแก้มลิง การปลูกต้นไม้และกอไผ่เพื่อเป็นกำแพงหรือกันชนธรรมชาติ

ในส่วนองแบบจำลองเชิงกลยุทธ์ในการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย กลยุทธ์ในการป้องกันก่อนเกิดอุทกภัย ในการจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยก่อนเกิดอุทกภัยนั้น พันธกิจที่สำคัญที่ประชาชน ผู้นำชุมชน ตลอดจนทั้งส่วนงานราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องช่วยกันดำเนินการก็คือ ๑) ขับเคลื่อนนโยบายของรัฐที่สัมพันธ์และสอดคล้องกับวิถีแวดล้อมของชุมชน และลดระเบียบและขั้นตอนในทางภาครัฐเพื่อให้สอดคล้องกับบริบททางปัญหา ๒) สนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิตตามวิถีทางตามธรรมชาติ บนพื้นฐานมีส่วนร่วมร่วมในการป้องกันปัญหาอุทกภัยจากรุ่นสู่รุ่นเพื่อการแก้ไขปัญหายั่งยืน ๓) ปลูกจิตสำนึกที่มีต่อถิ่นฐานบ้านเกิดและการอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกันที่เข้มแข็งในการเผชิญกับปัญหา ๔) จัดรูปแบบการบริหารจัดการในชุมชนให้เป็นรูปแบบองค์กรการแนวราบ เพื่อก่อให้เกิดพลังในการขับเคลื่อนชุมชน และ ๕) จัดเตรียมอุปกรณ์ เครื่องมือ และทรัพยากรสนับสนุนที่จำเป็นในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย เช่น เครื่องสูบน้ำ เครื่องจักรกล ยานพาหนะ เป็นต้น

กลยุทธ์ในการแก้ไขสถานการณ์ระหว่างประสบอุทกภัย การจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยระหว่างที่ประสบอุทกภัยนั้น พันธกิจที่สำคัญที่ประชาชน ผู้นำชุมชน ตลอดจนทั้งส่วนงานราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องช่วยกันดำเนินการก็คือ ๑) ชุมชนและส่วนงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันจัดตั้งศูนย์บัญชาการหรือศูนย์อำนวยการแก้ไขปัญหาฉุกเฉินของชุมชน เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาวิกฤตทางอุทกภัย ๒) เร่งประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนในพื้นที่เพื่อให้ทราบข่าวความเคลื่อนไหวและความรุนแรงของปัญหา เพื่อจะได้เตรียมความพร้อมในการรองรับกับภาวะวิกฤต ๓) สนับสนุนช่วยเหลือกันในการจัดเตรียมความพร้อมเครื่องมืออุปกรณ์ เช่น เครื่องสูบน้ำ เครื่องจักรกล ยานพาหนะ เพื่อสนับสนุนช่วยเหลือผู้ประสบภัยในทันทีที่เกิดเหตุ ๔) เร่งประสานงานกับทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ รวมถึงส่วนงานราชการ องค์กรภาคเอกชน มูลนิธิ สมาคม เพื่อขอรับการสนับสนุนช่วยเหลือในกรณีเร่งด่วน ๕) เร่งขุดลอกลำคลองและเพิ่มช่องทางในการระบายน้ำออกจากชุมชน รวมถึงการสร้างแนวป้องกันในจุดเสี่ยงหรือจุดอันตรายในชุมชน ๖) ดำเนินการจัดสร้างศูนย์พักพิงเพื่อรองรับประชาชนในกรณีที่มีการอพยพจากพื้นที่วิกฤตไปอยู่ในจุดที่ปลอดภัย ๗) สนับสนุนและร่วมมือกันส่วนงานที่เกี่ยวข้องในการอพยพประชาชนในพื้นที่เสี่ยงหรือพื้นที่อันตรายไปยังพื้นที่ปลอดภัยหรือศูนย์พักพิงที่ได้เตรียมไว้ ๘) จัดชุดเจ้าหน้าที่หรือขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงาน

ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขเพื่อเข้ามาทำการรักษาพยาบาลในกรณีที่ได้รับบาดเจ็บ กรณีเจ็บป่วย หรือเกิดความเครียดจากปัญหา และ ๙) เร่งส่งมอบความช่วยเหลือทั้งข่าวสารอาหารแห้ง ยารักษาโรค หรืออื่นๆ ที่จำเป็น

กลยุทธ์ในการเยียวยาและฟื้นฟูหลังประสบอุทกภัย การจัดการชุมชนกับการป้องกันและแก้ไขปัญหายุทกภัยหลังประสบอุทกภัยนั้น พันธกิจที่สำคัญที่ประชาชน ผู้นำชุมชน ตลอดจนทั้งส่วนงานราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องช่วยกันดำเนินการก็คือ ๑) จัดชุดปฏิบัติการหรือทีมงานในการติดตามให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยทั้งทางร่างกายและจิตใจ ๒) จัดชุดปฏิบัติการหรือทีมงานในการปรับปรุงแก้ไขสภาพแวดล้อมในชุมชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อปรับปรุงพัฒนาให้จุดอ่อนกลับกลายเป็นจุดแข็ง ๓) จัดวางมาตรการเพื่อขอรับการสนับสนุนจากทางภาครัฐในการฟื้นฟูหรือแก้ไขจุดเสี่ยง จุดอันตราย เพื่อให้เกิดความมั่นคงเข้มแข็งในอนาคต ๔) ประชุมสัมมนาเพื่อทบทวนระเบียบ ข้อบังคับ หรือเงื่อนไขของภาครัฐเพื่อปรับประยุกต์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และเวลา เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นมากกว่าที่ผ่านมา และ ๕) ปรับประยุกต์วิธีการบริหารจัดการโดยการนำเทคโนโลยีเข้ามาสนับสนุนในการแจ้งเตือนภัย การบริหารสถานการณ์ที่เป็นสาธารณภัย และการบริหารจัดการที่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

กลยุทธ์ในการบูรณาการเพื่อความยั่งยืน ซึ่งพันธกิจที่สำคัญที่ประชาชน ผู้นำชุมชน ตลอดจนทั้งส่วนงานราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องช่วยกันดำเนินการก็คือ ๑) สร้างจิตสำนึกร่วมกันในชุมชนและผู้คนทุกเพศทุกวัยว่าอุทกภัยคือความรับผิดชอบร่วมกัน ๒) ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตเกี่ยวกับปัญหายุทกภัยและการอยู่ร่วมกับปัญหายุทกภัยอย่างเข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา ๓) สร้างจิตสำนึกร่วมกันระหว่างสมาชิกในชุมชนเพื่อเสริมสร้างพลังในการขับเคลื่อนเพื่อการแก้ไขปัญหาอุทกภัย ๔) หน่วยงานรัฐจะต้องทุ่มสรรพกำลังอย่างเต็มที่และปรับลดระเบียบและขั้นตอนในการทำงานเพื่อให้ขับเคลื่อนในการป้องกันและแก้ไขปัญหายุทกภัยได้ง่ายขึ้นและสะดวกขึ้น ๕) หน่วยงานรัฐจะต้องการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นเป้าหมายทางคุณค่าที่สอดคล้องกับวิถีธรรมชาติและวิถีของชุมชนมากกว่าที่จะเน้นสถิติข้อมูลหรือตัวเลขทางงบประมาณ และ ๖) ชุมชนจะต้องสร้างความร่วมมือและเครือข่ายในการจัดการปัญหาของชุมชนบนฐานของความ เป็นเครือญาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น

#### การนำผลงานไปใช้ประโยชน์

๑. มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขต วิทยาลัยสงฆ์ สามารถนำชุดความรู้เกี่ยวกับการจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไขปัญหายุทกภัยไปใช้เพื่อประกอบการเรียนการสอนในรายวิชาที่เกี่ยวข้องกับรัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะในรายวิชานโยบายสาธารณะ การบริหารการพัฒนา เป็นต้น

๒. ประชาชนผู้เป็นเจ้าของชุมชนและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่กลางน้ำสามารถที่จะนำความรู้ที่ได้จากรายงานวิจัยไปขับเคลื่อนเพื่อการจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไขปัญหายุทกภัย และแสดงออกซึ่งสิทธิและโอกาสในการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์รักษาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่จะเป็นเสริมสร้างความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหา

๓. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะนำรูปแบบการจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวด ไปขยายสู่การพัฒนาเป็นนโยบาย โครงการ หรือแนวปฏิบัติในกรณีที่จะมีการพัฒนาชุมชนหรือท้องถิ่นตามกรอบนโยบาย สาธารณะในพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดความมั่นคง ยั่งยืน ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของคน ในชุมชนและท้องถิ่นในพื้นที่รับผิดชอบ

๔. หน่วยงานภาครัฐและรัฐบาลได้รูปแบบในการจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวด เพื่อเป็นฐานข้อมูลที่จะนำไปสู่การกำหนด ยุทธศาสตร์ พันธกิจ แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมต่างๆ ในการพัฒนาสาธารณูปโภคขั้น พื้นฐานหรือโครงการพัฒนาที่เป็นยุทธศาสตร์ของชาติที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวพัน หรือเกี่ยวเนื่องกับ ชุมชน ทรพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างสรรค์พัฒนาที่ตั้งอยู่บนฐาน ของความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน

๕. หน่วยงานอื่นๆ ที่สนใจที่จะนำเอารูปแบบการจัดการชุมชนพื้นที่กลางน้ำเชิงกลยุทธ์กับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดที่ได้ไปสู่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การพัฒนา หรือการ ประยุกต์ใช้ให้เข้ากับบริบทของภารกิจ บทบาท หน้าที่ หรือเพื่อความสอดคล้องกับจารีต ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม หรือหลักความเชื่อทางศาสนาของพื้นที่อื่นๆ ได้

#### การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์

๑. การประชาสัมพันธ์ผลงานวิจัยผ่านระบบและเครือข่าย โดยเฉพาะในหน่วยวิจัยย่อยของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยที่อยู่ตามวิทยาเขต วิทยาลัยสงฆ์ ห้องเรียน หน่วยวิทยบริการ ทั้งในรูปแบบการศึกษาค้นคว้าตามห้องสมุด หรือผ่านระบบอินเทอร์เน็ต <http://www.mcu.ac.th/site/>

๒. นำเสนอและเผยแพร่ในลักษณะบทความวิจัย ในงานประชุมทางวิชาการพัฒนาชุมชน ท้องถิ่น และสังคมระดับชาติ ( CSD สัมพันธ์) ครั้งที่ ๑๗ และนานาชาติครั้งที่ ๑ ณ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ตำบลลำไทร อำเภอรังนกน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ระหว่างวันที่ ๒๘-๓๑ มกราคม ๒๕๖๑

๓. เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผ่านระบบอินเทอร์เน็ต <http://www.nbc.mcu.ac.th/> ของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตนครสวรรค์ ซึ่งเป็นต้นสังกัดของคณะผู้วิจัย



ภาคผนวก ฉ  
ประวัติคณะผู้วิจัย

## ประวัติหัวหน้าโครงการวิจัย



ชื่อ : ดร.อัครเดช พรหมกัลป์  
การศึกษา :- ศศ.บ. (นิเทศศาสตร์) สถาบันราชภัฏมหาสารคาม  
- พธ.ม. (รัฐประศาสนศาสตร์) มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย  
- พธ.ด. (รัฐประศาสนศาสตร์) มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย  
ตำแหน่งปัจจุบัน: อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตศึกษา  
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตนครสวรรค์

### หน่วยงานและสถานที่ติดต่อได้สะดวก

บัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตนครสวรรค์  
เลขที่ ๙๙๙ หมู่ที่ ๖ ตำบลนครสวรรค์ออก อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์  
๖๐๐๐๐ โทร. ๐๕๖-๒๑๙๙๙๙ โทรสาร. ๐๕๖-๒๑๙๙๙๘  
โทรศัพท์มือถือ ๐๘๒-๙๔๕๙๕๘๔  
E-mail [akkaratv@hotmail.com](mailto:akkaratv@hotmail.com), [akkaratv8668@gmail.com](mailto:akkaratv8668@gmail.com)



## ประวัติผู้ร่วมวิจัย



ชื่อ : พระราชรัตนเวที, ดร. (ประเสริฐ โชติธมฺโม)

การศึกษา : - เปรียญธรรม ๗ ประโยค

- พธ.บ (พุทธศาสนา) มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

- พธ.ม.(บริหารการศึกษา) มหาวิทยาลัย นเรศวร

- พธ.ด. (รัฐประศาสนศาสตร์) มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

ตำแหน่งปัจจุบัน - อาจารย์ประจำ หลักสูตร รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต วิทยาลัยสงฆ์นครสวรรค์  
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตนครสวรรค์

หน่วยงานและสถานที่อยู่ที่ติดต่อได้สะดวก

หลักสูตร รัฐประศาสนศาสตร บัณฑิต วิทยาลัยสงฆ์นครสวรรค์ มหาวิทยาลัย  
มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตนครสวรรค์ เลขที่ ๙๙๙ หมู่ที่ ๖ ตำบล  
นครสวรรค์ออก อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ ๖๐๐๐๐ โทร. ๐๕๖ -  
๒๑๙๙๙๙ โทรสาร. ๐๕๖-๒๑๙๙๙๘



## ประวัติผู้ร่วมวิจัย



- ชื่อ** : พระครูนิวิฐศีลขันธ, ดร. (ณรงค์ ฐิตาวฑฒโน)
- การศึกษา** : - พธ.บ (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย  
- รป.ม. (รัฐประศาสนศาสตร์) มหาวิทยาลัยนอร์ทเชียงใหม่  
- Ph.D (Social Science) Magadh University India
- ตำแหน่งปัจจุบัน**: อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตศึกษา  
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตนครสวรรค์
- หน่วยงานและสถานที่ติดต่อได้สะดวก**  
บัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตนครสวรรค์  
เลขที่ ๙๙๙ หมู่ที่ ๖ ตำบลนครสวรรค์ออก อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์  
๖๐๐๐๐ โทร.๐๕๖-๒๑๙๙๙๙ โทรสาร.๐๕๖-๒๑๙๙๙๙

## ประวัติผู้ร่วมวิจัย



- ชื่อ : นางรัตติยา พรหมกัลป์
- การศึกษา : - ร.บ. (รัฐประศาสนศาสตร์) มหาวิทยาลัยบูรพา  
- พธ.ม. (รัฐประศาสนศาสตร์) มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
- ตำแหน่งปัจจุบัน - ผู้ช่วยนักวิจัย  
- นิสิตปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์)  
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
- หน่วยงานและสถานที่ติดต่อได้สะดวก  
เลขที่ ๗๐๙/๑๗๕ หมู่ที่ ๒ ตำบลหนองปลิง อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์  
๖๐๐๐๐ โทร. ๐๕๖-๒๑๙๙๙๙ โทรสาร. ๐๕๖-๒๑๙๙๙๘

