

## บทที่ 2

### ทบทวนวรรณกรรม แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาการจัดการความรู้เพื่อฟื้นฟูชุมชนและรับมือกับภัยพิบัติ : กรณีศึกษา บ้านน้ำเค็ม จังหวัดพังงา ผู้ศึกษาใช้ 3 แนวคิดในการศึกษาดังนี้

- 2.1 แนวคิดการจัดการภัยพิบัติ
- 2.2 แนวคิดการเรียนรู้
- 2.3 แนวคิดการจัดการความรู้

#### 2.1 แนวคิดการจัดการภัยพิบัติ (disaster management)

##### 2.1.1 ความหมาย

**พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522** ให้ความหมายของ "ภัยพิบัติ" ว่าหมายถึง อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ตลอดจนภัยอื่นๆ ที่มาเป็นสาธารณภัยไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติหรือมีผู้ทำให้เกิดขึ้นซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของประชาชนหรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือรัฐ

**พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2550** ให้ความหมายของ "ภัยพิบัติ" หรือ "สาธารณภัย" ว่าหมายถึง อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดในสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชนไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุหรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของประชาชนหรือความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐและให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศและวินาศกรรมด้วย

ดังนั้นพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนปี 2550 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันนั้นให้ความหมายของ "ภัยพิบัติ" ที่กว้างขึ้นโดยครอบคลุมถึง โรคระบาดและการก่อวินาศกรรม ซึ่งตรงกับสถานการณ์ในปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตามความหมายของ "ภัยพิบัติ" ในพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนั้น ก็ยังคงให้ความสำคัญกับผลกระทบและความเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สินที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนเป็นจำนวนมาก

**กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย (2550)** ให้ความหมายของ "ภัยพิบัติ" ว่าหมายถึง ภัยอันตรายหรือเหตุการณ์ร้ายแรงซึ่งเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว กะทันหัน จนเป็นเหตุให้เกิดความสูญเสียแก่ชีวิตและทรัพย์สิน กำหนดประเภทของภัยพิบัติไว้ 5 รูปแบบ ได้แก่ อุทกภัย วาตภัย ดินถล่ม อัคคีภัย ภัยจากสารเคมีและวัตถุอันตราย

Charlotte Benson and Edward J. Clay (2004 : 5) กล่าวว่า "ภัยพิบัติ" หมายถึง เหตุการณ์ผิดปกติที่เกิดขึ้นซึ่งเป็นเหตุการณ์อันตรายส่งผลกระทบต่อชุมชนและสภาพทางภูมิศาสตร์โดยทำให้ชุมชนอยู่ในภาวะที่ไม่มั่นคงและเสี่ยงภัยเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายเป็นอย่างมาก นอกจากนี้การที่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติต้องอพยพย้ายออกจากชุมชนจะทำให้โครงสร้างของชุมชนเปลี่ยนไป

**สำนักเลขาธิการระหว่างองค์การด้านยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศเพื่อการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (2549)** (United Nations International Strategy for Disaster Reduction - UNISDR) ให้ความหมายของคำว่า "ภัยพิบัติ" ไว้หมายถึง เหตุการณ์ที่ทำให้ลายโครงสร้างของชุมชนหรือสังคมจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อมนุษย์อย่างร้ายแรงทั้งด้านทรัพย์สิน ด้านเศรษฐกิจ ด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งชุมชนที่ได้รับผลกระทบนั้นไม่สามารถรับมือได้ด้วยกำลังและทรัพยากรที่มีอยู่ซึ่งภัยพิบัตินี้เป็นส่วนหนึ่งของความเสี่ยงภัยที่เป็นผลจากความล่อแหลม (vulnerability) ความเปราะบาง รวมทั้งมาตรการในการลดความเสี่ยงที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะลดความเสี่ยงนั้นได้

สรุป จากความหมายของคำว่า "ภัยพิบัติ" (disaster) ข้างต้นนั้น "ภัยพิบัติ" หมายถึง เหตุการณ์รุนแรงที่สร้างความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สิน ทรัพยากร สิ่งแวดล้อมของประชาชนเป็นจำนวนมากซึ่งส่งผลกระทบกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีอยู่ของชุมชนจนมีผลให้ชุมชนนั้นไม่สามารถที่จะรับมือกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ด้วยตนเองโดยมีปัจจัยเรื่องของความเสี่ยง (risk) ความล่อแหลม (vulnerability) และขีดความสามารถของชุมชน (capacity) ในการรับมือกับภัยพิบัติเข้ามาเกี่ยวข้องและมีผลสำคัญที่ทำให้ระดับของความรุนแรงจากภัยพิบัตินั้นแตกต่างกันไป

---

<sup>1</sup> A Serious disruption of the functioning of a community or a society causing widespread human, material economic or environment losses which exceed the ability of affected community or society to cope using its own resources. Disaster is the function of the risk process it results from the combination of hazard condition of vulnerability and in sufficient capacity or measures reduce the potential negative consequences of risk.

## 2.1.2 ประเภทของภัยพิบัติ

**ศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย** (2548) (Asian Disaster Preparedness Center - ADPC) แบ่งประเภทของภัยพิบัติไว้เป็น 3 ประเภทคือ 1.ภัยที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติ 2.ภัยที่เกิดขึ้นจากมนุษย์ และ 3.ภัยจากเทคโนโลยี

**กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย** ได้แบ่งประเภทของภัยพิบัติไว้เป็น 2 ประเภทคือ 1. ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติและ 2. ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจากมนุษย์และกำหนดรูปแบบของภัยพิบัติไว้ 5 รูปแบบ ได้แก่ อุทกภัย วาตภัย ดินถล่ม อัคคีภัย ภัยจากสารเคมี และวัตถุอันตราย

สรุป ประเภทของภัยพิบัติจำแนกตามลักษณะของการเกิดแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ 1.ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติ (Natural Disaster) และ 2.ภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ (Man-made Disaster) ซึ่งล้วนแล้วแต่สร้างความเสียหายให้กับมนุษย์ทั้งสิ้น

## 2.1.3 ปัจจัยที่มีผลต่อระดับความรุนแรงของภัยพิบัติ

เมื่อพิจารณาจากความหมายของคำว่า “ภัยพิบัติ” ที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น “ภัยพิบัติ” เป็นลักษณะของเหตุการณ์หรือปรากฏการณ์ซึ่งมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับคำดังต่อไปนี้

1. ภัย(hazard) 2. ความเสี่ยง (risk) 3. ความล่อแหลม (vulnerability) และ 4. ศักยภาพหรือขีดความสามารถของชุมชนในการรับมือ (capacity) ซึ่งสำนักเลขาธิการระหว่างองค์การด้านยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศเพื่อการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (United Nations International Strategy for Disaster Reduction - UNISDR) (2549) ได้ให้ความหมายของภัยไว้ดังนี้

1. **ภัย (hazard)** หมายถึง เหตุการณ์ สภาวะทางกายภาพ ปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ รวมทั้งการกระทำของมนุษย์ ที่นำมาซึ่งการบาดเจ็บ หรือความเสียหายต่อ ชีวิต ทรัพย์สิน สังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมการบริการด้านสาธารณสุขโรคและสาธารณูปการ โดยลักษณะของภัยนั้นจะเกิดขึ้นเร็ว (dynamic) และมีลักษณะของการทำลายล้างสูง องค์การช่วยเหลือเด็กแห่งประเทศสวีเดนและสหราชอาณาจักร (Save the children Sweden and United Kingdom) (2550 : 15) อธิบายว่า ภัย (hazard) หมายถึง สิ่งที่เป็นอันตราย หรือ ความเสี่ยง ก่อให้เกิดความเสียหาย อาจมาจากการกระทำของมนุษย์หรือธรรมชาติก็ได้

## 2. ความเสี่ยง(risk)

UNISDR (2549) ได้ให้ความหมาย “ความเสี่ยง” (risk) ว่าหมายถึง โอกาส หรือความเป็นไปได้ที่เหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งจะเกิดขึ้นและนำมาซึ่งผลกระทบทางลบต่าง ๆ ต่อวิถีชีวิตของชุมชน และหรือทรัพย์สิน เช่น การตาย การบาดเจ็บ ความสูญเสีย ฯลฯ

Ben Wisner (2004 : 183) กล่าวว่า “ความเสี่ยง” คือความเป็นไปได้แต่ให้ความหมายไว้ในทางลบคือมีความเป็นไปได้แต่ขาดศักยภาพที่จะรับมือ (risk as the probability not simply potential) โดย Wisner อธิบายความสัมพันธ์ของคำว่า “ความเสี่ยง” กับ สถานการณ์ภัยพิบัติไว้ว่า

$$\text{“ความเสี่ยง (risk) = ภัย (hazard) x ความล่อแหลม (vulnerability)”}$$

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2549) กล่าวว่า ความเสี่ยง (Risk) หมายถึง โอกาสหรือความเป็นไปได้ที่เหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งจะเกิดขึ้นและนำมาซึ่งผลกระทบทางลบต่างๆ ต่อวิถีชีวิตของชุมชน และหรือทรัพย์สิน เช่น การตาย การบาดเจ็บ ความสูญเสีย ฯลฯ

ภาพที่ 3 : แสดงความสัมพันธ์ของภัย ความเสี่ยงและความล่อแหลม



ที่มา : หลักสูตรการฝึกอบรมวิทยากรโครงการให้ความช่วยเหลือด้านที่ปรึกษาแก่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (2549) โดยความร่วมมือระหว่างกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและสถาบันความร่วมมือทางวิชาการ GTZ ประเทศเยอรมนี

## 3. ความล่อแหลม(vulnerability)

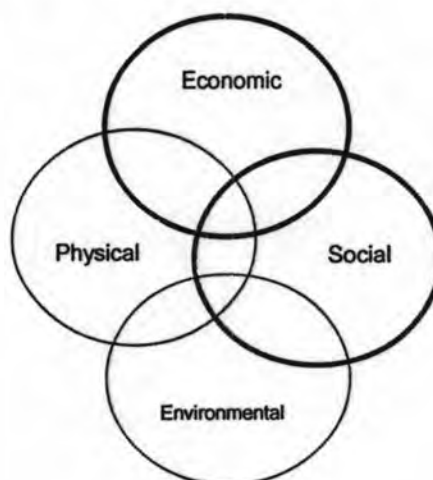
V. Twigg, J. (2001) อธิบายว่า ความล่อแหลมไม่ได้เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ แต่เกี่ยวข้องกับมิติต่าง ๆ ของมนุษย์ในเรื่องภัยพิบัติเป็นผลมาจากการผนวกกันของปัจจัยทาง

เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม โครงสร้างทางการเมืองรวมทั้งเรื่องของจิตใจ ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ได้สร้างและมีส่วนหล่อหลอมวิถีชีวิตของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมที่เขาอาศัยอยู่<sup>2</sup>

**สำนักเลขาธิการระหว่างองค์การด้านยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศเพื่อการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ** (United Nations International Strategy for Disaster Reduction - UNISDR) (2549) อธิบายว่า ความล่อแหลม (vulnerability) หมายถึง สภาพและลักษณะทางกายภาพ ปัจจัยและกระบวนการต่าง ๆ ทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ซึ่งบ่งชี้อันตรายและมีผลทำให้ชุมชนมีความล่อแหลม เพราะบาง ช่อนแอ ไปเพิ่มโอกาสซึ่งทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติและได้รับผลกระทบต่อการเกิดภัยพิบัติมากขึ้นสภาพและปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ยังเป็นข้อจำกัดซึ่งบั่นทอนขีดความสามารถของชุมชนในการเตรียมพร้อมรับมือกับภัยพิบัติและผลกระทบที่จะเกิดขึ้น

หากพิจารณาในทางบวก ความล่อแหลมจะมีส่วนช่วยเพิ่มขีดความสามารถให้ประชาชนในการรับมือกับภัย โดยแบ่งสรุปเป็นเป็นด้านต่าง ๆ เช่น ด้านกายภาพ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านสิ่งแวดล้อม โดยความล่อแหลมในด้านต่าง ๆ มีผลเกี่ยวเนื่องซึ่งกันและกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเศรษฐกิจและด้านสังคมที่มีความซับซ้อนดังรูปภาพประกอบด้านล่าง

**ภาพที่ 4 :** แสดงลักษณะความสัมพันธ์ของความล่อแหลม



ที่มา : Living with risk : focus on disaster risk reduction chapter 2

<sup>2</sup> The vulnerability is not natural. It is the human dimension of disaster, the result of the whole range of economic social cultural, institutional, political and even psychological factors that shape people's lives and create the environmental that they live in.

**ศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย (Asia Disaster Preparedness Center – ADPC)(2005)** อธิบายลักษณะของ ความอ่อนแอ (vulnerability) ที่มีความต่างกันไว้ คือ ความอ่อนแอของมนุษย์นั้นอธิบายได้หรือขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของบุคคลหรือกลุ่ม รวมทั้งสถานการณ์ของเขาซึ่งมีอิทธิพลต่อขีดความสามารถในการรับมือและฟื้นฟูจากภัยพิบัตินั้น ความอ่อนแอแบ่งออกเป็นหลายด้าน เช่น ด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม แต่โดยทั่วไป ความอ่อนแอจะมี 2 ลักษณะพื้นฐานคือ ความอ่อนแอที่เป็นรูปธรรมสามารถเห็นได้อย่างชัดเจนและความอ่อนแอที่มีลักษณะเป็นนามธรรมซึ่งมีความอ่อนไหว และมีพลวัตสูง เช่น ความอ่อนแอด้าน สังคม เศรษฐกิจ การเมือง สภาพจิตใจ สิ่งแวดล้อม ซึ่งลักษณะของความอ่อนแอที่กล่าวมาทั้งหมดนี้นั้นแปรผันอยู่ตลอดเวลาซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยแทรกซ้อนของความแตกต่างจากการได้รับผลกระทบท่ามกลางสิ่งที่สามารถมองเห็นได้ทั่วไป<sup>3</sup>

**Ian Davis** (2004 : 136) กล่าวว่า “ความอ่อนแอ” (vulnerability) มีความหมายเกี่ยวข้องกับ 3 ด้านคือ 1. ด้านกายภาพ (physical) คือ ลักษณะทางภูมิศาสตร์ ที่ตั้ง อาคาร สิ่งก่อสร้าง สาธารณูปโภค ต่าง ๆ 2. ด้านเศรษฐกิจ (economic) คือ ทรัพย์สิน รายได้ 3. ด้านสังคม (Social) คือ วิถีชีวิต ภูมิคุ้มกันของชุมชน (community resilience) รวมทั้งกลไกในการรับมือกับภัยพิบัติ (coping mechanism)

**Ben Wisner** (2004 : 183) อธิบายคำว่า “ความอ่อนแอ” นั้นเป็นส่วนหนึ่งที่ต้องรู้เพื่อการจัดการภัยพิบัติ โดยมีการอธิบายไว้อย่างกว้างขวางในหลายลักษณะแต่ก็ยังมี ความหมายที่คลุมเครืออยู่ อย่างไรก็ตาม หากจะพิจารณาว่าอะไรคือความอ่อนแอนั้น ให้พิจารณาในกรอบของ “potential for disruption or harm” คือ “สภาพหรือสิ่งที่มีผลต่อการที่จะได้รับภัยพิบัติ” ซึ่งมีทั้งที่สามารมองเห็นได้ชัดเจน เป็นรูปธรรม เรียกว่า exposure และที่เป็น ความอ่อนไหวไม่สามารถมองเห็นได้ชัดเจน เรียกว่า susceptibility เช่น ความอ่อนแอทางสังคม (social vulnerability) เป็นต้น มีทั้งที่เป็นสภาพของสถานการณ์และลักษณะเฉพาะของบุคคล

พิจารณาจากความหมายแล้วความอ่อนแอนั้นมีลักษณะที่ซับซ้อนและมีหลายมิติดังนั้น การอธิบายถึงความอ่อนแอนั้นไม่สามารถที่จะพิจารณาจากความหมายได้เพียงอย่างเดียวแต่

<sup>3</sup> Human Vulnerability describes the characteristic of a people or group and their situation that influence their capacity to anticipate, cope with, resist and recover from the impact of a natural hazard. Vulnerability in two elements : exposure determined by where and how people live and work relative to the hazard, susceptibility takes into account those social economic political psychological and environmental variables that intervent in producing difference impact amongst people with similar levels of exposure.

ต้องเชื่อมโยงกับสถานการณ์หรือลักษณะสภาพของชุมชนรวมทั้งสภาพทางกายและจิตใจของบุคคลที่อยู่ในสถานการณ์หรือในชุมชนในช่วงเวลานั้นด้วยสิ่งที่ล่อแหลมของสถานการณ์หนึ่งในช่วงเวลาหนึ่ง อาจจะไม่ใช่ความล่อแหลมของอีกสถานการณ์หนึ่งหรือในสถานการณ์เดียวกัน

4. ขีดความสามารถ (capacity)

**นิลบล สุพานิช (2549)** อธิบายว่า ขีดความสามารถ (capacity) หมายถึง ทักษะและทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชน สังคม องค์กร ซึ่งสามารถพัฒนาเพื่อใช้เตรียมการในการป้องกัน การลดการหลีกเลี่ยงและการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติหรือผลกระทบทางลบที่อาจเกิดขึ้นนอกจากนี้ ขีดความสามารถยังหมายถึงความสามารถในการฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สภาพเดิมหรือดีกว่าเดิม

หลังจากเกิดภัยพิบัติขีดความสามารถจะเชื่อมโยงกับการตระหนักรับรู้ของชุมชนที่มีต่อความเสี่ยง **สำนักเลขาธิการระหว่างองค์การด้านยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศเพื่อการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (United Nations International Strategy for Disaster Reduction - UNISDR) (2549)** ให้ความหมายของ คำว่า "ขีดความสามารถ" (capacity) ว่า<sup>4</sup> หมายถึง การผสมผสานกันของจุดแข็งของชุมชนและทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชน สังคม หรือองค์กร ซึ่งสิ่งเหล่านี้สามารถลดระดับของความเสียหายหรือลดผลกระทบจากภัยพิบัติได้ ขีดความสามารถของชุมชนยังรวมถึง ด้านกายภาพ โครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจ เหล่านี้หมายรวมถึงความถนัดของบุคคล คุณลักษณะ ผู้นำและการจัดการ

**องค์การช่วยเหลือเด็กแห่งประเทศสวีเดนและสหราชอาณาจักร (Save the children Sweden and United Kingdom) (2550 : 26)** อธิบายว่า ขีดความสามารถ (capacity) หมายถึง ความสามารถในการรับมือกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นความสามารถในการ"ตอบสนอง" (response) และ "เตรียมพร้อม" (preparedness) ต่อสถานการณ์ที่เสี่ยงนั้น

จากความหมายของคำทั้ง 5 คำนั้น ได้แก่ 1. ภัย (hazard) 2. ภัยพิบัติ (disaster) 3. ความเสี่ยง (risk) 4. ความล่อแหลม (vulnerability) และ 5. ขีดความสามารถ (capacity) โดยทั้ง 5 คำนั้น มีความสัมพันธ์และมีความหมายที่ใกล้เคียงกันมากแต่แท้จริงแล้วมีความหมายที่ต่างกัน อธิบายได้ตามสูตรที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติที่มีผู้คิดไว้ดังต่อไปนี้

<sup>4</sup> A combination of all the strengths and resources available within a community, society or organization that can reduce the level of risk, or the effects of a disaster. Capacity may include the physical, institutional, social, economic means as well as skilled personnel collective attributes such as leadership and management. Capacity may also be describes capability.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย ช้างใน นิรุบล สุพานิช (2549)

$$\text{ความเสี่ยง} = \frac{\text{ภัย} \times \text{ความล่อแหลม}}{\text{ขีดความสามารถในการรับมือ}}$$

Ian Davis (2004 : 131) กล่าวว่าในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1980s ได้มีการกำหนดและอธิบายความหมายและมีการใช้ศัพท์เฉพาะ (terminology) ของคำว่า "vulnerability" และ "capacity" ซึ่งทั้ง 2 คำนี้มีความหมายที่เชื่อมโยงกันที่เป็นได้ทั้งทางบวกและลบ ต่อมาช่วงต้น ค.ศ.1990s จึงมีการอธิบายการเกิดภัยพิบัติได้เป็นสูตรดังนี้คือ

$$\text{ภัยพิบัติ(disaster)} = \text{ภัย (hazard)} \times \text{ความล่อแหลม (vulnerability)}$$

จะเห็นได้จากสูตรนี้ไม่ได้มีการกล่าวถึงความสำคัญของขีดความสามารถของชุมชน ในเวลาต่อมาจึงได้มีการเพิ่มคำว่า "capacity" เข้าไปเพื่อให้เห็นความสำคัญของขีดความสามารถในการรับมือกับภัยพิบัติของชุมชนมากกว่าที่จะให้ความสำคัญกับผลกระทบจากภัยพิบัติเพียงอย่างเดียวและพัฒนาจนมาเป็นสูตรที่ใช้อยู่ในปัจจุบันคือ

$$\text{ภัยพิบัติ (Disaster)} = \frac{\text{ภัย (hazard)} \times \text{ความล่อแหลม (vulnerability)}}{\text{capacity}}$$

จากการให้ความหมายและอธิบายความสัมพันธ์ของภัยพิบัติในลักษณะของสูตรดังกล่าวข้างต้นนั้นทำให้เห็นว่า "ภัย" และ "ภัยพิบัติ" นั้นมีความหมายที่แตกต่างกัน กล่าวคือ "ภัย" (hazard) จะหมายถึงภัยอันตราย เหตุการณ์หรือปรากฏการณ์นั้น ๆ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแต่หากกล่าวถึง "ภัยพิบัติ" (disaster) จะหมายรวมถึงความเสียหายอย่างร้ายแรงที่มีต่อประชาชนหรือคนในชุมชนเน้นว่าเกิดผลกระทบในทางลบกับคนหรือชุมชน ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นนี้เป็นผลมาจาก "ความล่อแหลม" (vulnerability) ในรูปแบบต่าง ๆ เข้าไปด้วย ซึ่งแน่นอนว่าระดับความรุนแรงของภัยพิบัติจะมากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับความล่อแหลมนี้ด้วย อย่างไรก็ตามปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลโดยตรงกับระดับความรุนแรงของภัยพิบัตินั้นคือ "ขีด



ความสามารถ" (capacity) ในการรับมือกับภัยพิบัติของชุมชน เป็นองค์ประกอบ ดังนั้นย่อมสะท้อนให้เห็นว่า ชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งขีดความสามารถในการรับมือภัยพิบัติของชุมชนนั้นเป็นตัวแปรที่สำคัญที่มีผลต่อระดับความรุนแรงของภัยพิบัติที่จำเป็นจะต้องได้รับการเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนเพื่อเตรียมรับมือกับภัยพิบัติต่อไป

#### 2.1.4 ลักษณะของชุมชนที่มีภูมิคุ้มกันในมิติของการจัดการภัยพิบัติ (The nature of resilience community)

การประชุมเชิงปฏิบัติการวันที่ 24-27 เดือนมกราคม 2549 ที่กรุงเทพมหานคร (Regional Workshop on Standards of Community Based Disaster Risk Management) โดยความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (The Partnership of disaster Reduction – South East Asia Phase 3 หรือ PDRSEA3) ร่วมกับ ศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย (Asian Disaster Preparedness Center - ADPC) United Nations Economic Social Commission Asia and Pacific - UNESCAP และ European Commission Humanitarian Aid – ECHO ได้กำหนดลักษณะของ **"ชุมชนที่มีภูมิคุ้มกันในมิติของการจัดการภัยพิบัติ"** ไว้ในแต่ละระยะดังนี้คือ

ระยะที่ 1 ความสามารถของชุมชนในการลดความรุนแรงของ "ภัย" ไม่ให้กลายมาเป็น "ภัยพิบัติ"

ระยะที่ 2 ความสามารถของชุมชนในการคืนสู่สภาพเดิมและในการยับยั้งความสูญเสียที่จะตามมาในช่วงระหว่างเกิดภัยและหลังเกิดภัย

ระยะที่ 3 โอกาสการเปลี่ยนแปลงและปรับตามสภาพของภัยพิบัติเพื่อลดระยะเวลาในการฟื้นฟูและรูปแบบของความล่อแหลม

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าความล่อแหลม (vulnerability) นั้นมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางสังคมอย่างแนบแน่น (Vulnerability is intimately related to social process.) โดยเฉพาะชุมชนที่อยู่ในเขตที่มีแนวโน้มจะได้รับภัยพิบัติ (prone area) ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องลดความล่อแหลมเพื่อให้ชุมชนนั้นลดความสูญเสียจากภัยพิบัติได้ด้วยตนเอง ลักษณะของชุมชนที่มั่นคงนั้นจะสามารถยับยั้งเหตุการณ์ทางธรรมชาติที่ร้ายแรงได้โดยเกิดความเสียหายและกระทบกับคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนอย่างน้อยที่สุดทั้งนี้โดยได้รับความช่วยเหลือจากภายนอกอย่างน้อยที่สุดเช่นกัน (ADPC, 2005) ลักษณะของชุมชนที่มีภูมิคุ้มกันในมิติของการจัดการภัยพิบัติในช่วงก่อนเกิดเหตุการณ์ คือสังคมหรือชุมชนนั้นจะมีการคาดการณ์ล่วงหน้าเพื่อเตรียมลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นโดยมีวิธีการที่เกี่ยวข้องดังนี้เป็นอย่างน้อย

1. ใช้ความรู้และประสบการณ์ของท้องถิ่นเป็นกลไกในการรับมือกับภัยพิบัติ
2. มีการเตรียมเสบียงหรือข้าวของเครื่องใช้ที่จำเป็นโดยพร้อมที่จะใช้งานได้ทันที
3. มีการเตรียมความพร้อมทั้งในระดับครอบครัวและชุมชนทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของแต่ละชุมชน

ชุมชน

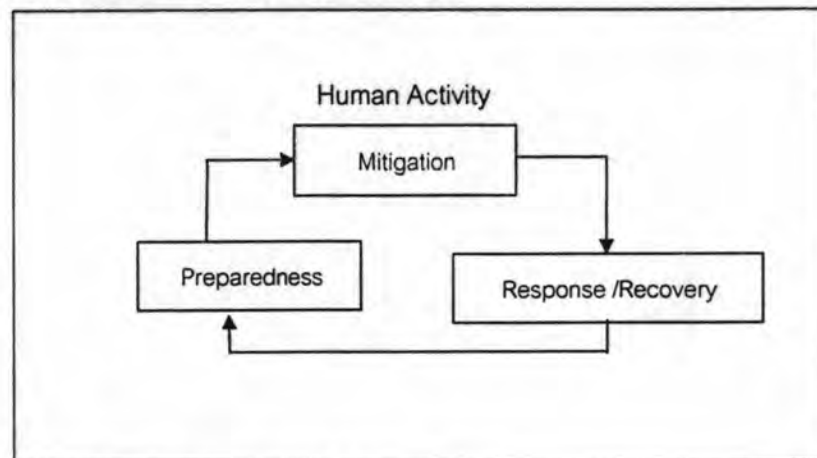
4. จัดการฝึกอบรมในการเตรียมการช่วยเหลือในเบื้องต้น
5. มีการจัดทำเส้นทางอพยพก่อนที่ภัยต่าง ๆ จะมาถึง
6. ย้ายที่อยู่จากพื้นที่ที่ไม่ปลอดภัยนั้น (ADPC, 2005 : 22)

ที่กล่าวมาทั้ง 6 ข้อนั้นคือตัวอย่างของการเตรียมความพร้อมของชุมชนที่มีลักษณะที่มั่นคงในมิติของการจัดการภัยพิบัติในช่วงก่อนเกิดเหตุการณ์ ซึ่งแต่ละชุมชนนั้นอาจมีวิธีการเตรียมความพร้อมที่เหมือนหรือต่างกันไปตามสภาพของแต่ละชุมชน

### 2.1.5 ขั้นตอนของการจัดการภัยพิบัติโดยทั่วไป

Mohammad H.I. Dore and David Etkin (2003 : 75-76) ได้อธิบายขั้นตอนการจัดการภัยพิบัติไว้เป็น 3 ขั้นตอน คือ 1. ขั้นเตรียมความพร้อม (preparedness) 2. ขั้นหลีกเลี่ยงจากภัยพิบัติ (Mitigation) 3. ขั้นตอบสนองและฟื้นฟู (response and recovery) โดยกิจกรรมทั้ง 3 ขั้นตอนนี้เป็นกิจกรรมที่เกิดจากภัยพิบัติ Dore และ Etkin ยังกล่าวว่าปัจจัยที่ก่อให้เกิดภัยพิบัติอีกประการหนึ่งคือ "ความเสี่ยง" (risk) ซึ่งประกอบด้วย 1. ความเปราะบาง (vulnerability) ที่ประกอบด้วยหลายสาเหตุที่เป็นรากเหง้า (root causes) ความรุนแรงทางสังคม (social forces) และเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ทำให้ไม่ปลอดภัย (unsafe conditions) และ 2. ภัย (hazard) ที่ประกอบด้วย ความรุนแรงของภัยพิบัติ (severity) และความเป็นไปได้ (probability)

ภาพที่ 5 : แสดงวงจรของการเกิดภัยพิบัติ (disaster cycle)



ที่มา : Mohammad H.I. Dore and David Etkin, 2003.

**Gerald E.Galloway** (2003 : 27) กล่าวว่า "การจัดการภัยพิบัติ" (emergency management) มี 4 ขั้นตอนและแต่ละขั้นตอนก็มีกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. **ขั้นลดความเสี่ยงและหลีกเลี่ยงจากภัยพิบัติ (mitigation)** เป็นขั้นตอนที่ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (mitigation focuses on taking actions to reduce risk)

2. **ขั้นเตรียมความพร้อม (preparedness)** เป็นขั้นตอนของการเตรียมความพร้อมเพื่อลดความเสียหายจากภัยพิบัติเช่นเตรียมจัดหาทรัพยากรรวมทั้งจัดตั้งหน่วยงานต่างๆเพื่อสนับสนุนและรับผิดชอบต่อการจัดการภัยพิบัติเพื่อเป็นแนวทางให้กับขั้นต่อไป

3. **ขั้นตอบสนองและจัดการภัยพิบัติ (response)** เป็นขั้นตอนที่ต้องดำเนินการเพื่อลดอันตรายจากภัยพิบัติและเพื่อรักษาชีวิตของประชาชน รวมทั้งป้องกันความเสียหายต่อทรัพย์สินต่างๆ และเป็นช่วงที่ต้องฟื้นฟูการบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นให้กลับมาใช้ได้อย่างเร่งด่วนที่สุด

4. **ขั้นฟื้นฟู (recovery)** เป็นขั้นตอนที่ต้องฟื้นฟูสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสาธารณูปโภคต่างๆ ให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

**พงษ์กฤษณ์ เสนิงค์** (2541 : 8) แบ่งระยะของการเกิดภัยไว้ 3 ระยะคือ

1. **ช่วงก่อนเกิดภัย** เป็นระยะการเตรียมการและเตรียมพร้อมก่อนจะเกิดภัยพิบัติ โดยมีการวางแผนปฏิบัติงาน โดยเตรียมการจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ เครื่องมือสื่อสาร ยานพาหนะ และกำลังอาสาสมัครไว้ให้พร้อม มีการฝึกอบรมและทดลองปฏิบัติตามแผนอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งการเตือนภัย โดยช่วงเตือนภัยนี้จะมีเวลาสั้นหรือยาวขึ้นอยู่กับชนิดของภัยพิบัติ

2. **ขณะเกิดภัย** เป็นระยะเวลาที่ทำให้เกิดความเสียหาย ทั้งชีวิตและทรัพย์สิน ระยะเวลา รวมทั้งความรุนแรงก็ขึ้นอยู่กับประเภทของภัยพิบัติ

3. **หลังจากภัยสงบแล้ว** ซึ่งระยะนี้แบ่งออกได้เป็น 3 ช่วงคือ

3.1 **ช่วงกู้ภัย** เป็นช่วงเวลาที่เข้าไปช่วยชีวิตและระงับภัย

3.2 **ช่วงช่วยเหลือผู้ประสบภัย** เป็นระยะที่ภัยสงบหรือผ่านไปแล้ว ต้องเข้าไปให้ความช่วยเหลือโดยเฉพาะอย่างยิ่งการรักษาพยาบาล

3.3 **ช่วงฟื้นฟูบูรณะ** เป็นระยะหลังจากภัยสงบแล้วและผ่านพ้นช่วงเวลาที่ต้องช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนไปแล้ว ระยะนี้จึงเป็นการให้ความช่วยเหลือที่มีแผนการช่วยเหลือทั้งในระยะสั้นหรือระยะยาว เช่น การซ่อมแซมสิ่งปรักหักพังต่าง ๆ การจัดหาที่อยู่อาศัย การพัฒนาอาชีพ เป็นต้น

Ronald John Hy and William L. Waugh, Jr., (1990: 19) กล่าวว่า โดยทั่วไปแล้ว แนวทางของการจัดการภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉินแบ่งเป็น 4 ขั้นตอนคือ

1. ขั้นหลีกเลี่ยงภัยพิบัติ (mitigation) คือกิจกรรมต่างๆ ที่ลดความเสียหายจากภัยพิบัติทั้งที่เกิดจากรธรรมชาติและที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์รวมถึงการป้องกันความเสียหายต่างๆ

2. ขั้นการเตรียมความพร้อม (preparedness) คือกิจกรรมต่างๆ ที่จัดขึ้นเพื่อพัฒนาการจัดการให้ตอบสนองและรับมือกับภัยพิบัติให้ได้อย่างเต็มความสามารถ เช่น

- แผนการจัดการในภาวะฉุกเฉิน
- ระบบเตือนภัย
- ศูนย์การจัดการภัยพิบัติ
- ระบบเครือข่ายและการจัดการในภาวะฉุกเฉิน
- การฝึกอบรมเพื่อรับมือกับภัยพิบัติ เป็นต้น

3. ขั้นตอบสนองต่อภัยพิบัติ (response) คือ กิจกรรมต่างๆ ที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน ในช่วงที่เกิดภัยพิบัติทั้งก่อนเกิดเหตุ ระหว่างเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุ โดยมีจุดประสงค์เพื่อรักษาชีวิตและลดความเสียหายของทรัพย์สินต่างๆ และจัดหาเครื่องมือแพทย์ ที่พัก การอพยพประชาชน การค้นหาผู้รอดชีวิต รวมทั้งการรายงานสถานการณ์ภัยพิบัติต่อรัฐบาล

4. ขั้นฟื้นฟู (recovery) คือ กิจกรรมต่างๆ ที่ฟื้นฟูชีวิตและจัดมาตรฐานการจัดการต่างๆ ในระยะยาวเพื่อฟื้นฟูชีวิตและวิถีชีวิตให้กลับสู่สภาวะปกติเช่นการซ่อมแซมสิ่งก่อสร้างต่างๆ การช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่ว่างงาน การสร้างบ้านพักถาวรและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เป็นต้น

การประชุมระดับนานาชาติว่าด้วยเรื่องการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติเมื่อวันที่2-4เดือนธันวาคม พ.ศ.2546 (2003) ณ เมืองโกเบ ประเทศญี่ปุ่น (The International Conference Disaster Risk Management) กล่าวสรุปไว้ว่า

การจัดการภัยพิบัติมีขั้นตอนที่สัมพันธ์กันอยู่ 4 ขั้นตอน คือ

1. การป้องกันและหลีกเลี่ยงภัยพิบัติ (prevention / mitigation)
2. การเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติ (preparedness)
3. การตอบสนองต่อภัยพิบัติ (response)
4. การฟื้นฟูหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติ (rehabilitation / reconstruction)

และยุทธศาสตร์การจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพจะต้องประกอบด้วยความร่วมมือระหว่างองค์กรต่างๆ (mechanisms for coordination) ในประเด็นที่เกี่ยวข้องดังนี้คือ

- การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (information sharing)

- การตระหนักถึงความสำคัญของการจัดการภัยพิบัติ รวมทั้งการพร้อมที่จะสนับสนุนการจัดการภัยพิบัติ (public awareness and support)
- การร่วมมือกันระหว่างภาคส่วนและผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ (collaboration among stakeholders) ซึ่งสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะการร่วมมือกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ นั้นมีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของแต่ละภาคส่วนให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เช่น การร่วมมือกันระหว่างภาคเอกชน (private sector) ภาคธุรกิจ (business corporations) ภาคสื่อมวลชน (media) ภาคการศึกษา (education) เป็นต้น นอกจากนี้ยังต้องประสานความร่วมมือกับภาครัฐบาล (governments) และองค์กรระหว่างประเทศ (international organizations) เพื่อให้เกิดการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพเพราะภาครัฐหรือองค์กรระหว่างประเทศจะเป็นหน่วยงานเบื้องต้นในการจัดการกับภัยพิบัติและทำให้ประชาชนและชุมชนตระหนักและเข้าใจถึงการจัดการภัยพิบัติ

**กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2549)** ได้แบ่งขั้นตอนของการจัดการภัยพิบัติไว้เป็น 3 ขั้นตอนคือ

1. ก่อนเกิดภัย (prevention and preparedness) การดำเนินการก่อนเกิดภัยเป็นการดำเนินการป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติและเตรียมพร้อมเผชิญเหตุ ได้แก่ มีการจัดทำแผนเตรียมความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติ มีการกำหนดพื้นที่เสี่ยงภัยและปรับปรุงให้ตรงกับข้อเท็จจริงตลอดเวลา พร้อมทั้งมีการแจ้งประชาสัมพันธ์ให้สมาชิกทุกคนทราบตามสื่อต่าง ๆ ตามความเหมาะสม มีการกำหนดพื้นที่ปลอดภัย การกำหนดการอพยพในการแบ่งโซนในการอพยพ การจัดให้มีการฝึกอบรม การเตรียมบุคลากรและเครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ ให้พร้อมตลอดเวลา มีการฝึกซ้อมแผนร่วมกันในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีการให้ความรู้กับคนในชุมชนเรื่องภัยพิบัติ

2. ขณะเกิดภัย (response, rescue, relief and mitigation) เป็นการดำเนินงานในสภาวะฉุกเฉิน เมื่อทราบว่าเกิดภัยพิบัติขึ้นในไม่ช้า ซึ่งต้องเป็นการปฏิบัติที่เป็นขั้นตอนชัดเจน ต้องมีการแจ้งเตือนสมาชิกทุกคนในชุมชน มีการเตรียมการอพยพโดยจัดแบ่งประเภทของบุคคลตามลำดับความสำคัญ มีการกำหนดจุดนัดหมายและพื้นที่รองรับการอพยพ มีการสำรวจยานพาหนะ น้ำมันเชื้อเพลิง ระบบสื่อสาร รวมทั้งแจกจ่ายคู่มือการอพยพให้กับประชาชน การดำเนินการอพยพควรปฏิบัติตามแผนที่วางไว้ จัดระเบียบสถานที่อพยพและการอำนวยความสะดวก ปลอดภัยบ้านเรือนประชาชน การอำนวยความสะดวกแก่ผู้อพยพ การปฐมพยาบาล การช่วยเหลือผู้บาดเจ็บ การแจ้งความเคลื่อนไหวของสถานการณ์เพื่อเตรียมการอพยพกลับ

3. หลังเกิดเหตุ (recovery and development) มีการจัดตั้งศูนย์บรรเทาทุกข์หมู่บ้าน (village relief center) โดยให้มีหน่วยปฐมพยาบาล หน่วยกู้ภัย หน่วยค้นหาและกู้ภัย เพื่อสนับสนุนความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ รวมทั้งเป็นศูนย์กลางในการรับแจ้งความเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สิน สํารวจความเสียหายต่าง ๆ ให้ความช่วยเหลือในเบื้องต้น มีการติดต่อประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ ในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือ จัดตั้งศูนย์ฟื้นฟูสุขภาพจิตของผู้ที่ได้รับผลกระทบให้สามารถกลับมาเป็นปกติใช้ชีวิตอย่างเดิมโดยเร็วที่สุด

**Robert Coenraads (2006)** อ้างในบัญชา พงษ์พานิช (2551 : 6) กล่าวถึงหลักการของการจัดการภัยพิบัติไว้ว่า การจัดการภัยพิบัติมี 3 ช่วงเวลาคือ

#### 1. ก่อนเกิดภัย

- ควรมีหลักของความทรงจำ ตื่นตัว รับรู้เรื่องภัยพิบัติ (myths and perceptions about natural disaster) ทั้งความรู้ดั้งเดิมที่เคย สัญชาตญาณและความรู้ใหม่

- ความพร้อมเผชิญและอพยพอย่างปลอดภัยได้ทันท่วงที (natural disaster preparedness) รวมทั้งการมีระบบเตือนภัยที่ถูกต้องและแม่นยำ ทัวถึงทั้งชุมชน มีการซักซ้อมอยู่เสมอ

- การลดระดับความรุนแรงและความสูญเสียที่จะเกิดขึ้น (natural disaster mitigation) ตามสภาพความเสี่ยงภัยของแต่ละพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นแผ่นดินไหว คลื่นยักษ์สึนามิ พายุดินโคลน ถล่มหรือ โรคระบาดขนาดใหญ่ เป็นต้น

#### 2. เมื่อเกิดภัย

- การปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉินอย่างมีประสิทธิภาพ (emergency response) โดยเฉพาะจากรัฐ ทั้งระดับชาติและระดับนานาชาติ ที่ต้องการความรู้ความเชี่ยวชาญที่เฉพาะด้านอย่างเพียงพอ ควบคู่ไปกับชุมชนเพื่อนบ้านและอาสาสมัครที่มีกำลังมาก รู้และเกาะพื้นที่ได้ดีกว่า โดยเฉพาะการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย ให้ได้ครบถ้วนท่วงทีโดยไม่มีการสูญเสียมากเกินไปกว่าจากภัยพิบัติ การเก็บร่างผู้เสียชีวิต การจัดการพื้นที่เพื่อความปลอดภัย การเดินทางขนส่ง การอพยพ ตลอดจนสิ่งสาธารณูปการและการดูแลสุขภาพจิตใจ

- ปฏิบัติการทางการแพทย์เพื่อช่วยชีวิต (medical response) ที่เพียงพอพร้อมด้วยระบบการขนส่งและประสานส่งต่อที่มีประสิทธิภาพ

### 3. หลังเกิดภัย

- การบรรเทาทุกข์และช่วยเหลือหลังภัยพิบัติ (support and assistance) ในเรื่องปัจจัยสี่ ได้แก่ เรื่องน้ำดื่มที่สะอาด อาหาร ยารักษาโรค เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย การจัดการถิ่นฐานและชุมชนที่เหมาะสม พร้อมและเชื่อมต่อความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์และฟื้นฟูร่วมกัน

- จากประเด็นดังกล่าว ต้องต่อเนื่องถึงการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ (recovery)

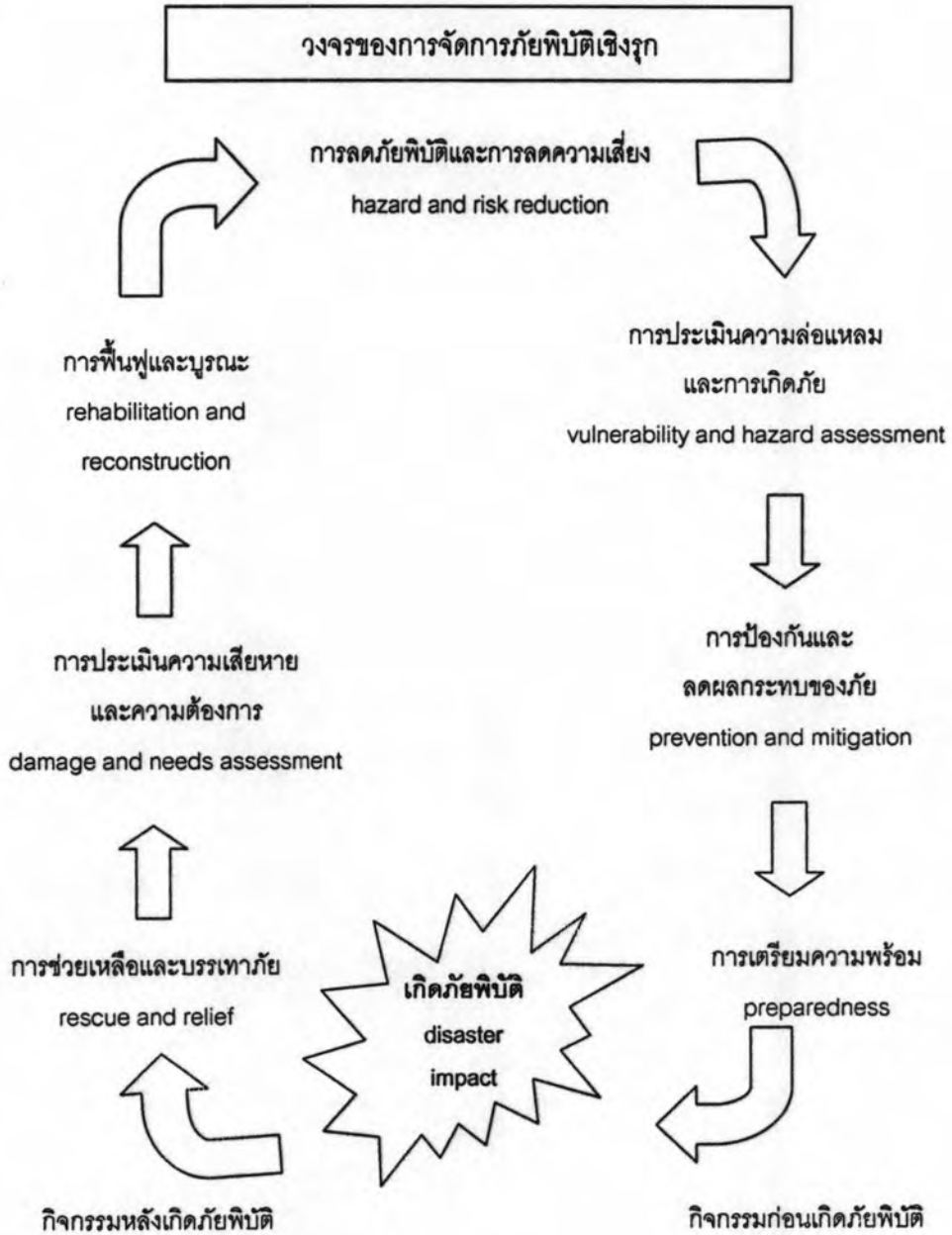
จากการทบทวนวรรณกรรมในข้างต้นพบว่า มีคำที่ใช้ที่เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติที่มีความคาบเกี่ยวกันในเรื่องช่วงเวลา เช่น คำว่า "mitigation" หากแปลเป็นภาษาไทยจะมีความหมายว่า "หลีกเลี่ยง" ก็ได้ หรือ "บรรเทา" ก็ได้ หากพิจารณาความหมายที่เป็นภาษาไทยทั้ง 2 ความหมายจะสามารถอยู่ได้ใน 2 ช่วงเวลาคือ ช่วงก่อนเกิดเหตุและหลังเกิดเหตุแต่โดยทั่วไป คำนี้จะมีความหมายว่า "หลีกเลี่ยงที่จะไม่ให้ได้รับภัยพิบัติ" ซึ่งอยู่ในช่วงเวลาก่อนเกิดเหตุ ดังนั้น เพื่อให้สามารถเข้าใจได้อย่างชัดเจนผู้ศึกษาจึงสรุปจากการทบทวนวรรณกรรมในข้างต้นโดยแบ่งเป็นช่วงเวลาและจัดแบ่งกิจกรรมในแต่ละช่วงเวลาสรุปเป็นตารางดังนี้

**ตารางที่ 1** แสดงคำศัพท์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติใน 3 ช่วงเวลา

ช่วงเวลา	คำศัพท์ที่เกี่ยวข้อง
ก่อนเกิดเหตุ-เตรียมความพร้อม	preparedness / mitigation / prevention / evacuation
ระหว่างเกิดเหตุ-ตอบสนองต่อภัยพิบัติ ขณะเกิดภัย	response / rescue
หลังเกิดเหตุ-ฟื้นฟูและพัฒนา	emergency-relief /relief/ reconstruction/ recovery / rehabilitation / development

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงสรุปว่า ขั้นตอนของการจัดการภัยพิบัตินั้นแบ่งได้เป็น 3 ขั้นตอน ทั้งนี้แบ่งตามระยะเวลาและกิจกรรมที่เกิดขึ้นของการจัดการภัยพิบัติในแต่ละช่วงคือ 1.ช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติ 2.ช่วงระหว่างเกิดภัยพิบัติและ 3.ช่วงหลังจากเกิดภัยพิบัติ และทั้ง 3 ขั้นตอนนั้นมีความเกี่ยวเนื่องและสัมพันธ์กัน เป็นวงจรดังแผนภาพนี้

**ภาพที่ 6** แสดงวงจรของการเกิดภัยพิบัติที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยยึดเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน



**ที่มา :** แนวทางการปฏิบัติงานภาคสนาม กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (เรียบเรียงโดย  
นิลบล สุพานิช 2549)



## 2.1.6 การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน

### 2.1.6.1 ความเป็นมาของการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน

เมื่อปี ค.ศ. 1994 (พ.ศ.2537) ได้มีการจัดประชุมว่าด้วยเรื่อง "ศตวรรษแห่งการลดภัยพิบัติระหว่างประเทศ" (International Decade for Natural Disaster Reduction) ที่เมืองโยโกฮามา ประเทศญี่ปุ่น เป็นยุทธศาสตร์ โยโกฮามา (YOKOHAMA STRATEGY) การประชุมครั้งนี้มีสาระสำคัญเพื่อจัดหาแนวทางร่วมกันในการป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติซึ่งมี 5 ประเด็นที่ยังเป็นปัญหาและช่องว่างที่ต้องจัดการ คือ 1.การบริหารจัดการภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องกับองค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ (Governance : Organizational legal policy and frameworks ) 2. การระบุถึงความเสี่ยง ประเมินความเสี่ยง ฝ้าระวัง และการเตือนภัยล่วงหน้า (Risk Identification, assessment monitoring and early warning) 3. การให้การศึกษาและการจัดการความรู้ (Knowledge Management and Education) 4.การลดปัจจัยเสี่ยง (Reducing underlying risk factors) และ 5.การเตรียมความพร้อมในการทำงานเพื่อตอบสนองและฟื้นฟูหลังภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ (Preparedness effective response and recovery) ซึ่งการประชุมดังกล่าวได้พัฒนาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติดังกล่าวทั้ง 5 ประเด็นนั้นต่อเนื่องมาเป็นการประชุม World Conference on Disaster Reduction ขึ้นที่เมืองโกเบ (Kobe) จังหวัดเฮียวโงะ (Hyogo) ประเทศญี่ปุ่นในเวลาต่อมา

วันที่ 18-22 มกราคมปี ค.ศ. 2005 (พ.ศ. 2548) ได้มีการจัดประชุมว่าด้วยเรื่อง "การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ" (World Conference on Disaster Reduction) ขึ้นที่เมืองโกเบ (Kobe) จังหวัดเฮียวโงะ (Hyogo) ประเทศญี่ปุ่นการประชุมครั้งนี้จึงมีชื่อว่า "กรอบปฏิบัติการเฮียวโงะ" (Hyogo Frameworks for action 2005-2015) ซึ่งการประชุมมีผู้เข้าร่วมประชุมจาก 168 ประเทศทั่วโลก สาระสำคัญของกรอบปฏิบัติการเฮียวโงะ (Hyogo Framework for action 2005-2015) เป็นกรอบการทำงานในระดับนานาชาติโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ กล่าวคือ ลดการสูญเสียชีวิต ทรัพย์สิน ความเสียหายด้านเศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมของชุมชนและประเทศ ในช่วงระยะเวลา 1 ทศวรรษ (ค.ศ.2005-2015) สรุปเป็นลำดับความสำคัญได้ 5 ข้อดังนี้คือ (The Hgf identified five specific priority for action)

1. ให้ความสำคัญกับการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเป็นลำดับแรก (Making disaster risk reduction priority)
2. รู้ถึงความเสี่ยงและปรับปรุงระบบเตือนภัยล่วงหน้าที่ยังเป็นปัญหา (Improving Risk Information and early warning)

3. สร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยและยั่งยืน (Building a culture of safety and resilience)
4. ลดปัญหาที่อาจจะก่อให้เกิดความเสี่ยงของผู้มีบทบาทหลัก (Reducing the risk in key actors)
5. เสริมสร้างการเตรียมความพร้อมเพื่อเตรียมปฏิบัติงานในขั้นตอนสนองต่อภัยพิบัติ (Strengthening preparedness for response)

**นิลบล สุพานิช (2549)** กล่าวว่าสาระสำคัญดังกล่าวส่งผลกระทบต่อทั่วโลกรวมทั้งประเทศไทยหันมาปรับแนวคิดในการจัดการภัยพิบัติในรูปแบบเดิมที่เน้นการจัดการในภาวะฉุกเฉิน โดยเน้นที่การรับมือ บรรเทา และการฟื้นฟูหลังเกิดภัยมาเป็นการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติซึ่งเป็นช่วงเวลาก่อนเกิดภัยเพื่อป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติซึ่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติหมายถึง กระบวนการบริหารจัดการที่เป็นระบบครบวงจร ประกอบด้วย กระบวนการบริหารปัจจัย ควบคุมทรัพยากร กิจกรรมและกระบวนการในการดำเนินงานต่าง ๆ ในชุมชนโดยลดสาเหตุของโอกาสที่ชุมชนจะได้รับความเสียหาย

ศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย หรือ Asian Disaster Preparedness Center – ADPC เป็นองค์กรแรกในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้้นำแนวคิดในการมีส่วนร่วมของชุมชนเข้ามาเผยแพร่ในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ โดยเชื่อว่าแนวคิดดังกล่าวจะปลูกฝังการสร้างวัฒนธรรมการป้องกัน (cultural prevention) ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงและจะนำไปสู่การสร้างความปลอดภัยให้แก่ชุมชน โดยศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชียได้ให้คำจำกัดความแนวคิดดังกล่าวไว้ว่า “การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน” (community-based disaster risk management) ต่อมากรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้เห็นความสำคัญของการประชุมและแนวคิดดังกล่าวจึงเริ่มต้นปรับกลยุทธ์และกระบวนการเพื่อปรับใช้กับการทำงานด้านการจัดการภัยพิบัติในประเทศไทย โดยการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานซึ่งเป็นแนวคิดที่ใช้ดำเนินการในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่แพร่หลายมากในปัจจุบันดังนั้นก็เป็นที่มาของ โครงการศึกษา “แนวทางการปฏิบัติงานสำหรับผู้ปฏิบัติงานภาคสนามในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานในประเทศไทย” เกิดจากความร่วมมือระหว่างสถาบันส่งเสริมทางวิชาการประเทศเยอรมนี (DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT - GTZ) ศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย (Asian Disaster Preparedness Center - ADPC) และกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย ได้กล่าวถึงหลักการของการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานไว้แยกเป็นประเด็นต่าง ๆ ได้ดังนี้

### 2.1.6.2 ความหมายและหลักการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน

การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานหมายถึงกระบวนการบริหารจัดการที่เป็นระบบครบวงจร “โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจและ การดำเนินการทุกขั้นตอน” นับตั้งแต่กระบวนการประเมินและวิเคราะห์ความเสี่ยงจากภัยพิบัติเพื่อ การวางแผนและหาแนวทางป้องกัน การวางแผนลดผลกระทบจากความเสียหายและการเตรียมความพร้อมก่อนการเกิดภัย การจัดการและดำเนินการในภาวะฉุกเฉินขณะเกิดภัย การฟื้นฟูบูรณะหลังจาก เกิดภัย ตลอดจนการติดตาม ตรวจสอบและการประเมินผล การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดย อาศัยชุมชนเป็นฐานนั้นเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างชุมชนและองค์กรต่าง ๆ ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับประเทศ โดยภาครัฐ เอกชน หรือองค์กรภายนอกชุมชน จะยังคงให้ การช่วยเหลือแนะนำเฉพาะในเรื่องที่จำเป็นและเกินขีดความสามารถของชุมชนในการดำเนินการ ด้วยตนเอง

**มนตรี เติ้งตระกุล (2549)** การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานดำเนินงานบน หลักการที่ว่า “ชุมชนเป็นผู้เสี่ยงภัย” และรับผลกระทบโดยตรงจากภัยที่เกิดขึ้น จึงต้องต่อสู้เพื่ออยู่ ร่วมกับภัยพิบัติโดยมีความสูญเสียน้อยที่สุดเป็นการบริหารจัดการที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ทั้งนี้เพราะไม่มีใครเข้าใจเกี่ยวกับข้อดีข้อเสีย ปัญหา อุปสรรค โอกาสและช่องทางต่าง ๆ ของชุมชนดี เท่าคนในชุมชนเอง คนในชุมชนเองจึงดั่งนั้นชุมชนจึงต้องมีส่วนร่วมและต้องเป็นหลักในการจัดการ ภัยพิบัติของชุมชน

ดังนั้นจากความหมายและหลักการดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัย ชุมชนเป็นฐาน คือกระบวนการทำงานเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน ตั้งแต่ขั้น วางแผนงานวิเคราะห์ความเสี่ยง ปฏิบัติงาน ตรวจสอบประเมินผล โดยครอบคลุม ระยะ ก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลังเกิดภัย แต่ทั้งนี้ในการดำเนินงานในแต่ละขั้นต่อนั้น ควร ได้รับความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ ในการเป็นผู้ช่วย หรือที่เสี่ยง สนับสนุนให้ชุมชนสามารถ ดำเนินงานลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

### 2.1.6.3 เป้าหมายของการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน

1. เพื่อลดความเสี่ยงและความส่อแหลมเปราะบางของชุมชนจากผลกระทบของภัยพิบัติใน พื้นที่ที่มีโอกาสในการเกิดภัยพิบัติสูง โดยการปรับเปลี่ยนแนวคิดและบทบาทของชุมชนจากผู้รับ ความช่วยเหลือมาเป็นผู้ป้องกันและลดผลกระทบจากความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติด้วยตนเอง

2. เพื่อสร้างความเข้มแข็งและเสริมสร้างขีดความสามารถ (capacity) ในการพึ่งตนเองของชุมชนในการวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงจากผลกระทบของภัยพิบัติ ตลอดจนการประเมินความสามารถของตนเอง

3. ปลุกฝังทัศนคติให้เกิดวัฒนธรรมการป้องกันมากกว่าแก้ไข

4. เพื่อให้เกิดการพัฒนาเนื่องจากชุมชนสามารถป้องกันและรักษาทั้งชีวิตและทรัพย์สิน ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของตนทำให้รู้ประหยัดงบประมาณในการแก้ปัญหาชุมชนได้

5. เป้าหมายสูงสุดคือชุมชนมีความเป็นอยู่และการดำเนินชีวิตที่ปลอดภัย

### 2.1.7 การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction)

UNISDR (2549) อธิบายว่า แนวคิดหลักของการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ คือ ความเป็นไปได้ในการทำให้ความเสี่ยง และความล่อแหลมจากภัยพิบัติลดลงให้น้อยที่สุด

**กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย** (2548:18) อธิบายถึงการดำเนินการก่อนเกิดภัย ในรายงานการศึกษาการประเมินผลการฝึกซ้อมแผนการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ภายใต้โครงการให้ความช่วยเหลือด้านที่ปรึกษาจาก GTZ ประเทศเยอรมนีว่าเป็นการดำเนินการป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติและเตรียมพร้อมเผชิญเหตุ ซึ่งมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องคือ การจัดทำแผนเตรียมพร้อมรับมือกับภัยพิบัติมีการกำหนดพื้นที่เสี่ยงภัยคลื่นยักษ์สึนามิและปรับปรุงให้ตรงกับข้อเท็จจริงตลอดเวลาพร้อมทั้งแจ้งประชาสัมพันธ์ให้สมาชิกชุมชนทราบผ่านสื่อต่างๆตามความเหมาะสม มีการกำหนดพื้นที่ปลอดภัยโดยใช้เหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิที่ผ่านมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาการกำหนดเส้นทางอพยพโดยการแบ่งโซนในการอพยพการจัดให้มีการฝึกอบรมจัดเตรียมบุคลากรและเครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ ให้พร้อมตลอดเวลาและสามารถนำไปใช้งานได้จริง มีความพร้อมในการนำแผนไปใช้ให้เกิดประโยชน์ มีการฝึกซ้อมแผนร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย มีการซักซ้อมและประสานงานปฏิบัติอย่างเป็นระบบ มีการให้ความรู้กับประชาชนและชุมชนในเรื่องของภัยพิบัติ

หลักสูตรการฝึกอบรมวิทยากรตัวคุณ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อธิบายถึงองค์ประกอบของการลดความเสี่ยงในช่วงก่อนเกิดภัยว่าประกอบด้วย

#### 1.การระบุถึงความเสี่ยง ประกอบด้วย

- 1.1 การประเมินลักษณะการเกิด ระดับความรุนแรง ความถี่ในการเกิดภัย
- 1.2 การประเมินความล่อแหลม เช่น ประชากร ทรัพย์สิน
- 1.3 การประเมินความเสี่ยง เช่น ลักษณะของภัยและความล่อแหลม
- 1.4 การคาดคะเนและการติดตามภัย เช่น ระบบข้อมูลทางภูมิศาสตร์

## 2.การลดความเสี่ยง ประกอบด้วย

- 2.1 การลดความเสี่ยงทางกายภาพ
- 2.2 การวางแผนการใช้ที่ดินและอาคาร
- 2.3 มีสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจสำหรับพฤติกรรมที่เน้นการบรรเทาความเสี่ยง
- 2.4 การสร้างความตระหนักรู้ การศึกษา ฝึกอบรมเกี่ยวกับการป้องกันความเสี่ยง

## 3.การโอนความเสี่ยง ประกอบด้วย

- 3.1การประกันภัยโครงสร้างพื้นฐานและทรัพย์สินส่วนบุคคล
- 3.2 เครื่องมือของตลาดเงิน พันธบัตร
- 3.3 การแปรรูประบบสาธารณูปโภคให้มีกฎข้อบังคับสำหรับความปลอดภัย
- 3.4 การจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติในระดับท้องถิ่นและประเทศ

## 4.การเตรียมความพร้อม ประกอบด้วย

- 4.1 ระบบการเตือนภัยล่วงหน้าและการสื่อสาร
- 4.2 การวางแผนล่วงหน้าด้านสาธารณูปโภคต่างๆ
- 4.3 เครือข่ายของผู้ปฏิบัติการฉุกเฉินในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ
- 4.4 การเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกในพื้นที่ แผนการอพยพ

## 2.2 แนวคิดการจัดการความรู้ (Knowledge Management)

### 2.2.1 ความหมายและประเภทของความรู้

จากการศึกษาได้มีผู้ให้ความหมายเกี่ยวกับความรู้ไว้อย่างหลากหลาย ดังนี้

**พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542** ให้ความหมาย คำว่า "ความรู้" ว่า หมายถึงสิ่งที่สั่งสมมาจากการศึกษาเล่าเรียน การค้นคว้า หรือประสบการณ์ รวมทั้งความสามารถเชิงปฏิบัติ ทักษะ ความเข้าใจหรือสารสนเทศที่ได้รับมาจากการประสบการณ์ สิ่งที่ได้รับการได้ ยินได้ฟัง การคิด หรือการปฏิบัติของวิชาในแต่ละสาขา

**ประเวศ วะสี (2545)** กล่าวว่า "ความรู้" เป็นกระบวนการทางปัญญาที่จะนำมาสู่การปฏิวัติจิตสำนึกของคน (Conscious Revolution) เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นผ่านกระบวนการทางนโยบาย โดยอธิบายว่า ความรู้มี 2 ประเภท คือ ความรู้ในตัวคน และ ความรู้ในตำรา ความรู้ในตำรา หมายถึง ความรู้ที่มีผู้บันทึกความรู้ที่ได้จากการวิจัยสร้างความรู้ใหม่ขึ้นมาเป็นความรู้ที่ได้มาจากกระบวนการทางวิทยาศาสตร์มีประโยชน์ในการไปต่อยอดความรู้เชิงวัฒนธรรม ความรู้ในตัวคน หมายถึง ความรู้ความชำนาญที่มีอยู่ในตัวคนแต่ละคนที่ได้มาจากประสบการณ์ชีวิตและการทำงาน คนทุกคนที่มีประสบการณ์และมีการทำงาน คนทุกคนมีความรู้ในตัว บางอย่างก็แจ่มชัด บางอย่างก็ซ่อนเร้น จนแม้เจ้าตัวเองก็ไม่รู้ว่ามีซึ่งความรู้นี้จะเป็นเรื่องอะไรก็ได้ คนทุกคนจึงมีความรู้ในตัว โดยไม่คำนึงถึงระดับการศึกษา (ที่เป็นทางการ) ความรู้ในตัวคนได้มาจากวิถีชีวิต จึงสอดคล้องและมีประโยชน์ต่อชีวิตและวิถีชีวิตร่วมกันเป็น "ความรู้เชิงวัฒนธรรม" ส่วนเรื่องของการนำไปใช้นั้นไม่ได้ปฏิเสธความรู้ในทางทฤษฎีหรือความรู้ในตำรา เพียงแต่จะต้องจัดความสัมพันธ์ของความรู้ในตัวคนกับความรู้ทางทฤษฎีอย่างถูกต้อง ความรู้ชนิดใดเป็นฐาน ชนิดใดเป็นการต่อยอด ชนิดใดเป็นการตกแต่ง

**วิจารณ์ พานิช (2548)** กล่าวว่า เป็นการยากมากที่จะนิยามคำว่า "ความรู้" ด้วยถ้อยคำสั้น ๆ ยิ่งในความหมายที่ใช้ในศาสตร์ด้านการจัดการความรู้คำว่าความรู้ยังมีความหมายในหลายนัยและหลายมิติอย่างไรก็ตามเพื่อให้เข้าใจความหมายของคำว่า "ความรู้" ศ.นพ.วิจารณ์ พานิชเสนอให้พิจารณาความรู้ใน 4 ระดับคือ 1. Know-what เป็นความรู้เชิงทฤษฎีล้วน ๆ เมื่อนำความรู้เหล่านี้ไปใช้งาน อาจได้ผลบ้าง ไม่ได้บ้าง 2. Know-how เป็นความรู้ที่มีทั้งเชิงทฤษฎีและรู้จักปรับใช้ให้เข้ากับสภาพแวดล้อมหรือบริบทด้วย 3. Know-Why เป็นความรู้ในระดับที่อธิบายเหตุผลได้ว่าทำไมความรู้นั้น ๆ จึงใช้ได้ผลในบริบทหนึ่ง แต่ใช้ไม่ได้ผลในอีกบริบทหนึ่งและ 4. Care-Why เป็นความรู้ในระดับคุณค่า ความเชื่อ ที่เป็นแรงขับเคลื่อนมาจากภายในจิตใจให้ต้องกระทำสิ่งนั้น ๆ เมื่อต้องเผชิญสถานการณ์ โดยได้กล่าวว่า ความรู้แบ่งใหญ่ ๆ ได้ 2 ประเภทคือ 1.ความรู้เด่นชัด

(explicit knowledge) เป็นความรู้ที่อยู่ในรูปแบบของเอกสารหรือวิชาการอยู่ในตำราคู่มือปฏิบัติงานและ 2. ความรู้ซ่อนเร้น (tacit knowledge) เป็นความรู้ที่แฝงอยู่ในตัวคน เป็นประสบการณ์ที่สั่งสมมายาวนาน เป็นภูมิปัญญา ซึ่งความรู้ทั้ง 2 ประเภทนี้จะเปลี่ยนสถานภาพสลับปรับเปลี่ยนไปตลอดเวลา บางครั้งจาก tacit Knowledge เป็น explicit knowledge และจาก explicit knowledge เป็น tacit knowledge โดยที่การจัดการความรู้ทั้ง 2 ประเภทนี้ก็แตกต่างกันด้วย กล่าวคือ การจัดการความรู้เด่นชัด จะเน้นที่การเข้าถึงแหล่งความรู้ ตรวจสอบและตีความได้ เมื่อนำไปใช้แล้วเกิดความรู้ใหม่ ก็นำมาสรุปไว้ เพื่อใช้อ้างอิงหรือให้ผู้อื่นเข้าถึงได้ต่อไป ส่วนการจัดการความรู้ซ่อนเร้นนั้นจะเน้นไปที่การจัดเวทีเพื่อให้มีการแบ่งปันความรู้ที่อยู่ในตัวผู้ปฏิบัติทำให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน อันนำไปสู่การสร้างความรู้ใหม่ที่แต่ละคนสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติงานได้

**ปาริชาติ วลัยเสถียร (2549 : 5)** กล่าวว่า "ความรู้" คือผลลัพธ์ของการเรียนรู้โดยการเรียนรู้เป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่องมีการทบทวนและเปลี่ยนแปลงได้ทั้งด้านบวกและด้านลบ นั่นคือคนที่รู้แล้วอาจจะลดทอนจางลงหรือรู้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆจนถึงกับสามารถลบล้างความรู้เดิมหรือเปลี่ยนเป็นความรู้ชุดใหม่ โดยได้กล่าวไว้ว่า มุมมองของการจัดการความรู้สามารถแบ่งประเภทของความรู้ได้เป็น 2 ประเภท คือ 1. ความรู้ที่เห็นชัดเจน (explicit knowledge) เป็นความรู้ที่จับต้องได้ สามารถถ่ายทอดให้คนอื่น ๆ ได้ง่าย เป็นความรู้ที่สามารถพิสูจน์ได้ โดยส่วนใหญ่เป็นความรู้เฉพาะสาขา 2. ความรู้ที่ฝังลึกหรือยากจะเห็นได้ชัด (tacit knowledge) เป็นความรู้ที่ฝังลึกอยู่ในตัวบุคคลเชื่อมโยงกับประสบการณ์ อาจเป็นความเชื่อ ค่านิยม ความรู้เช่นนี้นำไปถ่ายทอดโดยตรงได้ยากเพราะเป็นความรู้ที่ต้องเรียนรู้ด้วยตนเองแต่อย่างไรก็ตามยังมีประเภทของความรู้ อีก 2 ประเภทคือ 1. ความรู้ที่เห็นไม่ชัด (implicit knowledge) เป็นความรู้ที่เกิดขึ้นจากประสบการณ์สัมผัสสร้างเป็นองค์ความรู้และประสบการณ์ขึ้นภายในกลุ่มหรือองค์กรบ่อยครั้งที่ใช้ความหมายเดียวกันกับ tacit knowledge 2. ความรู้แฝง (embedded knowledge) เป็นความรู้ที่แฝงในองค์กร โดยเฉพาะความรู้ที่อยู่ในรูปเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หลายด้านมารวมกันผ่านการสะสมจนเป็นความรู้ที่มีคุณค่า นอกจากนี้ยังมีความรู้ที่มักถูกมองข้ามไปคือความรู้ ภูมิปัญญาดั้งเดิมของชุมชนซึ่งเป็นกลไกที่ไม่มีโครงสร้างหน้าที่หรือบทบาทที่ชัดเจนแต่สามารถสร้างให้เกิดกระบวนการเรียนรู้หรือการจัดการความรู้ได้รวมถึงการสรุปบทเรียนหรือการสังเคราะห์ความรู้จำเป็นต้องพิจารณามิติในแง่ของ "สถานะ" ทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมืองตลอดจนเรื่อง อายุ เพศ ชาติพันธุ์ ภาษาและจารีตประเพณี ซึ่งในความแตกต่างเหล่านี้ ทำให้ความรู้มีความคมชัดมากขึ้น

**พัชรินทร์ สิริสุนทร (2550)** สรุปว่า ความรู้ในกระบวนการจัดการความรู้เกิดขึ้นจากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน (interactive learning to action) เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์คือการนำผลแห่งการเรียนรู้ไปปฏิบัติ

**อิจิโร โนนาเกะและสิโรทาเกะ ทาเคอิจิ** อ้างใน ยวนุช ทินนะลักษณ์ (2549 : 218) กล่าวว่าความรู้มี 2 ประเภทคือ 1. ความรู้ที่ชัดเจน (explicit knowledge) เป็นความรู้ภายนอกที่จับต้องได้ สามารถถ่ายทอดให้คนอื่น ๆ ได้ เช่นความรู้ที่มีอยู่ในคู่มือหรือตำรา และ 2. ความรู้ที่แฝงอยู่ในตัวบุคคล (tacit knowledge) เป็นความรู้ที่อาจเกิดจากสัญชาตญาณหรือการปฏิบัติตน อาจเป็นความเชื่อ ค่านิยม ความรู้เช่นนี้ถ่ายทอดโดยตรงได้ยากเป็นความรู้ที่ต้องเรียนรู้ด้วยตนเอง อธิบายเพิ่มเติมว่าการที่ อิจิโร โนนาเกะให้ความสำคัญกับลักษณะของความรู้ทั้งสองแบบคือทั้งความรู้ที่ชัดเจน (explicit knowledge) และความรู้ที่แฝงอยู่ในตัวคน (tacit knowledge) โดยคิดกรอบ "เซคิ โมเดล" SECI ขึ้น ทำให้เหมาะสมกับการนำมาใช้เป็นเครื่องมือศึกษาการพัฒนาชนบทของไทย ที่เน้นการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีลักษณะเด่น คือเป็นความรู้ที่อยู่ในตัวคนกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีซึ่งมีลักษณะของความรู้แจ้งชัด โนนาเกะอธิบายความรู้แบบ "เซคิ" ว่า การสร้างความรู้เป็นกระบวนการทางสังคมคือเกิดจากการปฏิสัมพันธ์กัน (interaction) ระหว่างความรู้ฝังลึกในตัวคน (tacit knowledge) กับความรู้แจ้งชัด (explicit knowledge) ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลง (conversion) ของลักษณะความรู้ทั้งสองประเภทนี้อย่างหมุนวนเป็นเกลียวขยายใหญ่ออกไปเรื่อย ๆ อย่างไม่มีที่สิ้นสุด โดยสามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในระดับบุคคล องค์กร หรือระหว่างองค์กร ตามวิธีการแบบเซคินี้ การเปลี่ยนแปลงของลักษณะความรู้คือเปลี่ยนแปลงจากความรู้ฝังลึกไปเป็นความรู้ชัดเจนและกลับไปสู่ลักษณะของความรู้ฝังลึกอีกครั้ง เกิดขึ้นได้โดยผ่านขั้นตอน 4 ประการของ SECI Model คือ

**Socialization** คือ การพบกันและรู้สึกได้ว่ามีบางอย่างร่วมกัน หรือการเข้ากลุ่ม ชมรม สังคมเดียวกัน (from tacit to tacit) จากความรู้ภายในตัวคนสู่ความรู้ภายในตัวคน เป็นขั้นแรกของแต่ละบุคคลมาพบเจอกัน เช่นการประชุม สัมมนา เวทีชาวบ้าน สนใจเรื่องเดียวกัน ใช้เวลาด้วยกัน อยู่ในสิ่งแวดล้อมเดียวกัน อีกทั้งทำให้เกิดความเข้าใจ เชื่อมั่นในบุคคลที่เข้ามาสัมพันธ์และมุ่งในสิ่งที่เป้าหมายเดียวกัน

**Externalization** คือ การนำประสบการณ์ความรู้ ความคิด ภายในตัวของบุคคลแต่ละคน ให้ปรากฏออกมาให้ผู้อื่นรับรู้ได้ (from tacit to explicit) จากความรู้ภายในตัวคนสู่ความรู้แจ้งชัด ในขั้นตอนนี้ผู้ที่มาร่วมตัวกันจะพยายามทำให้ความรู้ที่ฝังอยู่ในตนเองนั้นปรากฏออกมาให้เป็นที่เข้าใจได้สำหรับผู้อื่นเมื่อแต่ละคนได้พูดและแสดงออกถึงความรู้ที่อยู่ภายในตัวเองออกมาความรู้ที่



แจ้งชัดออกมาในแต่ละคนนั้นจะเป็นการแสดงวัตถุประสงค์ของการเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มและมีโลกร่วมกัน

**Combination** คือ การนำความรู้ที่ปรากฏแจ้งชัดมาเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบและลงมือปฏิบัติตามแนวทางความรู้ที่ได้จัดระบบหรือการผสมผสานรวมพลังความรู้หลากหลายสู่การปฏิบัติ (from explicit to explicit) จากความรู้แจ้งชัดสู่ความรู้แจ้งชัด ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่นำความรู้ที่เกิดขึ้นในขั้นตอนที่แล้วทำให้เป็นระบบ เชื่อมโยงกันมากขึ้น เป็นการรวบรวมความรู้แจ้งชัดจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งคน เอกสาร เว็บไซต์และแหล่งอื่น ๆ เพื่อนำมาจัดระบบเกิดเป็นความรู้ใหม่สามารถนำไปใช้งานได้ นอกจากนี้ยังรวมถึงการรวมความรู้เดิมที่มีอยู่กับความรู้และแนวคิดใหม่ที่เกิดขึ้น เพื่อนำความรู้ทั้งเก่าและใหม่มาตกผลึก ความรู้แจ้งชัดที่จัดระบบแล้วนี้นำไปสู่การใช้งานจริง เป็นความพยายามร่วมกันของกลุ่ม

**Internalization** คือ การเรียนรู้ของแต่ละบุคคลจากการปฏิบัตินั้นหรือการเก็บประสบการณ์ไว้ในตน (from explicit to tacit) จากความรู้แจ้งชัดสู่ความรู้ภายในตัวคน การที่คนแต่ละคนในกลุ่มได้ลงมือปฏิบัติตามความรู้แจ้งชัดในขั้นตอนที่แล้ว ส่งผลให้เกิดการเรียนรู้ด้วยการปฏิบัติ ทำให้ความรู้แจ้งชัดนั้นกลับไปอยู่ในตัวคนอีกครั้ง การให้ผู้ที่นำความรู้นั้นไปปฏิบัติ เล่าในสิ่งที่ตนทำหรือได้เป็นผู้จัดทำคู่มือหรือจดบันทึกจากเรื่องเล่าเอาไว้เป็นการช่วยให้ความรู้ที่อยู่ในตัวคนนั้นเข้มข้นขึ้นและยังช่วยให้สามารถถ่ายทอดความรู้นั้นต่อไปได้

สรุป **"ความรู้"** คือ ผลลัพธ์ที่ได้จากการเรียนรู้และการจัดการความรู้ที่สามารถออกเสียงหรือเปลี่ยนแปลงได้ทั้งในด้านระบบคิด ระบบคุณค่า พฤติกรรม ทักษะการทำงาน เป็นต้น โดยที่ความรู้นั้นสามารถแบ่งได้เป็นสองประเภทคือ

1. ความรู้ที่ฝังลึกอยู่ในตัวบุคคลหรือความรู้ซ่อนเร้น (tacit knowledge) ความรู้ประเภทนี้เกิดจากประสบการณ์ในการทำงานหรือการใช้ชีวิต ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีอยู่ในตำราและเป็นความรู้อเฉพาะบุคคลความรู้ประเภทนี้ให้ความสำคัญกับการรับรู้จากความรู้สึกหรือสัญชาตญาณ

2. ความรู้ชัดแจ้ง (explicit knowledge) เป็นความรู้ที่สามารถวัดได้อธิบายได้จากกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ซึ่งมีอยู่ในตำราทั่วไป ความรู้ทั้งสองประเภทนี้สามารถเปลี่ยนสลับไปมาได้ซึ่งการสลับไปมาของความรู้ทั้งสองประเภทนี้ก็เพื่อให้ได้คำตอบหรือความรู้ที่สามารถนำไปใช้งานได้จริง

## 2.2.2 ความหมายของการจัดการความรู้

**พรธิดา วิเชียรปัญญา (2547)** อธิบายว่า การจัดการความรู้หมายถึงความสามารถในการจัดการความรู้ ประกอบด้วยการสร้างความรู้ การประมวล การแลกเปลี่ยนและการสนับสนุนการเรียนรู้และสร้างนวัตกรรมใหม่ให้เกิดขึ้นในหน่วยงาน

**ประเวศ วะสี (2550:47)** การจัดการความรู้มีความหมายจำเพาะว่าหมายถึงการจัดการให้มีการค้นพบความรู้ ความชำนาญที่แฝงเร้นในตัวคน หาทางนำออกมาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ตกแต่งให้ง่ายต่อการใช้สอยและมีประโยชน์เพิ่มขึ้นมีการต่อยอดให้ดังงามและใช้ได้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงและกาลเทศะยิ่งขึ้นมีความรู้ใหม่หรือนวัตกรรมเกิดขึ้นจากการเอาความรู้ที่ไม่เหมือนกันมาเจอกันข้อสำคัญก่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันของคนทั้งหมดที่ร่วมในกระบวนการ (Collective Wisdom) ทำให้แก้ปัญหาหรือพัฒนาเรื่องยาก ๆ ได้สำเร็จ เรื่องของการจัดการความรู้มีมิติทางนามธรรม เป็นเรื่องของความหมายในทางลึก

**วิจารณ์ พานิช (2548)** กล่าวว่า การจัดการความรู้คือเครื่องมือเพื่อใช้ในการบรรลุเป้าหมายอย่างน้อย 3 ประการไปพร้อม ๆ กันได้แก่

1. บรรลุเป้าหมายของงาน
2. บรรลุเป้าหมายการพัฒนาคนและ
3. บรรลุเป้าหมายการพัฒนาองค์กรไปสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ดังนั้นการจัดการความรู้จึงไม่ใช่เป้าหมายในตัวของมันเองแต่เป็นกระบวนการที่เป็นเครื่องมือหรือวิธีการเพิ่มมูลค่าหรือคุณค่าของกิจการขององค์กรกลุ่มบุคคลหรือเครือข่ายของกลุ่มบุคคลหรือองค์กรการจัดการความรู้เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการแปรข้อมูลเป็นข้อสนเทศแปรข้อสนเทศเป็นความรู้และใช้ความรู้เพื่อปฏิบัติการโดยไม่หยุดแค่ระดับความรู้แต่จะยกระดับไปถึงปัญญา คุณค่า ความงาม ความดี โดยการจัดการความรู้ประกอบด้วยกิจกรรมและกระบวนการต่อไปนี้เป็นอย่างน้อย

-การขุดค้นและรวบรวมความรู้คัดเลือกเอาไว้เฉพาะความรู้ที่จำเป็นสำหรับการใช้ประโยชน์ทั้งจากภายในและภายนอกองค์กรนำมาตรวจสอบความน่าเชื่อถือและความเหมาะสมกับบริบทของสังคม

- การจัดหมวดหมู่ความรู้ให้เหมาะสมกับการใช้งาน
- การจัดเก็บความรู้ เพื่อให้ค้นหาได้ง่าย
- การสื่อสารเพื่อถ่ายทอดความรู้
- การจัดกิจกรรมและกระบวนการเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้
- การวิเคราะห์สังเคราะห์เพื่อยกระดับความรู้

- การสร้างความรู้ใหม่
- การประยุกต์ใช้ความรู้
- การเรียนรู้จากการใช้ความรู้

นอกจากนี้ ศ.นพ.วิจารณ์ พานิช ยังกล่าวเสริมว่าชุมชนควรเรียนรู้จากอดีต ปัจจุบัน และอนาคต โดยมองถึงความรู้ที่มีอยู่ในตัวคนและในชุมชนแล้วนำความรู้จากภายนอกมาประยุกต์ใช้ให้เกิดการผสมผสานทางความคิด ความรู้ และมีการจัดการความรู้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีแนวทางในการจัดการดังนี้

1. ใช้ “ทุกข์” หรือ “ปัญหา” เป็นตัวตั้งในการจัดการตนเองของชุมชนและเชื่อมโยงคนที่มีความทุกข์เข้าด้วยกันเป็นกลุ่มเพื่อจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น

2. ค้นหาปัญหาของตัวเองโดยเน้นการมีส่วนร่วมมีการจัดการและทดลองปฏิบัติด้วยตนเองเพื่อเห็นคุณค่าและความสำคัญของการทำงานร่วมกันรวมทั้งมีการประสานงานการเชื่อมโยงกับสถาบันอื่นหรือองค์กรอื่นหรือประยุกต์ความรู้จากชุมชนอื่นซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะเป็นกลไกที่หล่อเลี้ยงให้ชุมชนมีการหมุนเวียนความรู้และการจัดการตนเองอย่างต่อเนื่อง

3. มุ่งการพัฒนาที่เริ่มต้นจากการพัฒนาความคิดของคนในชุมชนเพื่อให้เห็นความสำคัญของส่วนรวมและมุ่งทำงานในลักษณะของความร่วมมือ

4. สร้างความรู้และวิธีการใหม่โดยมุ่งเน้นสิทธิของส่วนรวมหรือมีกลไกการทำงานร่วมกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดความยั่งยืน 5. เน้นการจัดการความรู้โดยผสมผสานกับความรู้เดิมที่มีอยู่ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและความรู้ในกระแสโลกาภิวัตน์เพื่อปรับใช้ในชุมชนของตน

6. จัดการความรู้ด้วยการ “ประเมิน” “ผลิตซ้ำ” “ทำใหม่” และส่งเสริมความรู้ของคนในชุมชนอย่างต่อเนื่อง

**อัญญาณี คล้ายสุบรรณ** (2550 : 89) กล่าวว่า การจัดการความรู้หมายถึง การสร้าง การแสวงหา การค้นคว้ารวบรวม การจำแนกประเภทและหมวดหมู่ การจัดระบบ การแบ่งปัน การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ความรู้ทุกประเภท จากทุกแหล่ง โดยอาศัยเครื่องมือสำคัญคือคนและเทคโนโลยี ด้วยกลยุทธ์และกระบวนการต่าง ๆ ที่เหมาะสม เพื่อให้ได้ความรู้ที่ถูกต้องเหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการของบุคคลหรือองค์กรในการนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนา

**สรุป “การจัดการความรู้”** หมายถึง การสร้างหรือการแสวงหาความรู้ ค้นคว้า รวบรวม จำแนกประเภทและหมวดหมู่วิธีการดังกล่าวนี้เป็นเครื่องมือที่ทำให้เกิดความรู้และใช้ความรู้ที่เกิดขึ้นนี้ในการแก้ปัญหา นำไปสู่การจัดการตนเองเพื่อแก้ปัญหาาร่วมกันของชุมชน

### 2.2.3 องค์ประกอบของการจัดการความรู้

**พัชรินทร์ สิริสุนทร (2550 : 47)** กล่าวว่าองค์ประกอบที่สำคัญของการจัดการความรู้ ประกอบด้วย คน เทคโนโลยี และกระบวนการความรู้ (knowledge process) ซึ่งกระบวนการความรู้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้องค์กรหรือชุมชนต่างๆสามารถจัดการกับความรู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการจัดการความรู้นั้นประกอบไปด้วยขั้นตอนต่าง ๆ 7 ขั้นตอน คือ

1. การค้นหาความรู้
2. การสร้างและแสวงหาความรู้
3. การจัดความรู้ให้เป็นระบบ
4. การประมวลและกลั่นกรองความรู้
5. การเข้าถึงความรู้
6. การแบ่งปันแลกเปลี่ยนความรู้

7. การเรียนรู้ กระบวนการความรู้ที่เกิดขึ้นในชุมชนนั้นเป็นผลมาจากปฏิสัมพันธ์ระหว่าง คน เทคโนโลยี และกระบวนการความรู้ โดยมีผู้ใช้ความรู้กระตุ้นให้เกิดการคิดกระบวนการระบบเชิงสร้างสรรค์ การผลิตซ้ำ การปรับเปลี่ยน การใช้และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้

### 2.3 แนวคิดการเรียนรู้และกระบวนการเรียนรู้

**วิทยาลัยการจัดการทางสังคม ( 2546 )** ให้นิยามความหมายของ "การเรียนรู้" ว่า หมายถึงการเพิ่มความเข้าใจและทักษะต่าง ๆ เพื่อให้สามารถทำและทำได้ดี การเรียนรู้นั้นเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการความรู้และเป็นมิติที่มีความสำคัญในตนเอง

**สิริลักษณ์ อิ่มประสาทร (2548)** กล่าวว่า "การเรียนรู้" หมายถึงการปรับเปลี่ยนทัศนคติ แนวคิดและพฤติกรรมอันเนื่องมาจากการได้รับประสบการณ์ ซึ่งควรปรับเปลี่ยนไปในทางที่ดีขึ้น

**สุรางค์ โค้วตระกูล (2544)** ให้ความหมายคำว่า "การเรียนรู้" ว่าหมายถึงเป็นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมซึ่งเป็นผลเนื่องมาจากประสบการณ์ที่บุคคลมีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมหรือจากการฝึกหัดรวมทั้งการเปลี่ยนแปลงปริมาณความรู้ของบุคคล

นอกจากนี้ยังมีผู้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าการเรียนรู้ไม่ใช่การให้ความหมายของการกระทำที่เป็นกริยาแยกออกมาเป็นเดี่ยวๆแต่การเรียนรู้เป็นกระบวนการหมายถึงการเรียนรู้และปฏิบัติให้รู้มาแทนคำว่ากริยาการเรียนรู้โดยความหมายของการเรียนรู้นั้นมีนัยและความหมายที่หลากหลาย ดังนี้คือการเรียนรู้เป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่องมีการออกเงยและเปลี่ยนแปลงได้ทั้งด้านบวกและด้านลบหรือเปลี่ยนเป็นความรู้ชุดใหม่ซึ่งผลลัพธ์ของการเรียนรู้ก็คือ ความรู้ (knowledge) ใน

เรื่องนั้น ๆ การเรียนรู้เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งทางด้านสมอง การกระทำ และประสบการณ์ โดยเกี่ยวข้องกับความจำ ความเข้าใจ การนึกคิด การรับรู้ การวิเคราะห์และการแก้ปัญหา การเรียนรู้ในเรื่องใดสามารถเข้าใจถึงความสัมพันธ์ของสิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การกระทำที่มีกระบวนการทางความคิด มาเกี่ยวข้องพร้อมกับการปฏิบัติ เพื่อเกิดข้อสรุปที่เป็นการเรียนรู้ ความเข้าใจ และสามารถทำได้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริง (สุพัตราชาติบัญญัติ, 2548 : 26-27)

ส่วนเนื้อหาของการเรียนรู้จะกำหนดจากความต้องการและความจำเป็นของปัจเจกบุคคลหรือความต้องการของชุมชนเป็นหลักและมักเป็นความรู้ในเชิงปฏิบัติมากกว่าทฤษฎีคือเป็นรูปธรรมมากกว่านามธรรมคือการหวังผลไปใช้ในชีวิตจริงเนื้อหาเป็นความรู้พื้นฐานเพื่อการดำรงชีวิตของบุคคลและชุมชนในทางกายภาพ (อรศรี งามวิทยาพงศ์, 2549:24) การเรียนรู้ของชุมชนนั้นเกี่ยวข้องกับการจัดการความรู้ที่เป็นการผสมผสานความรู้ที่มีอยู่ในชุมชนและความรู้จากภายนอกโดยการเรียนรู้และการปรับตัวของชุมชนให้เข้ากับสถานการณ์ที่แปรเปลี่ยนรวมถึงการประเมินตลอดเวลาจะทำให้ชุมชนเกิดชุดความรู้ใหม่ส่วนผลของการเรียนรู้นั้นจะทำให้บุคคลเกิดความเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอก เช่น พฤติกรรม ทักษะ ความชำนาญ และภายในเช่น ปริมาณความรู้ จิตสำนึก ทศนคติ ค่านิยม (พระมหาสุทิตย์ อาภากรโร, 2548 : 103)

### 2.3.1 วิธีการเรียนรู้

**ปาริชาติ วัลย์เสถียร** (2549 : 150) อธิบายว่าการเรียนรู้มีหลายประเภท หลายวิธี วิธีการหลัก ๆ คือ

- 1) การเรียนรู้ด้วยตนเอง
- 2) การเรียนรู้ร่วมกับผู้อื่นหรือเรียนรู้จากผู้อื่นซึ่งเป็นกระบวนการเชิงปฏิสัมพันธ์

ระหว่างคนกับคน คนกับสิ่งแวดล้อม มีเทคนิคต่าง ๆ อาทิ การเรียนรู้แบบการสะท้อนกลับต่อชีวิตและประสบการณ์ การสรุปทเรียนการทำงาน การเรียนรู้จากการปฏิบัติจริง การเรียนรู้จากบรรพบุรุษ ภูมิปัญญา บุคคลต้นแบบการเรียนรู้จากพื้นที่รูปธรรมหรือแหล่งเรียนรู้ทั้งในและนอกชุมชน วิธีการเรียนรู้นี้ต้องอาศัยเทคนิคและเครื่องมือที่เหมาะสม โดยพิจารณาจาก ความต้องการของชุมชน ความสอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น สอดคล้องกับทรัพยากรที่มีอยู่ และที่สำคัญต้องอยู่ในชีวิตความสามารถที่ชาวบ้านเรียนรู้ได้ ทำได้ ทั้งนี้มีเครื่องมือหลายชนิด อาทิ

- 1) เครื่องมือที่เป็นตัวบุคคล
- 2) เครื่องมือที่เป็นศิลปวัฒนธรรม



3) เครื่องมือที่เป็นสถานการณ์หรือกิจกรรมการพัฒนาในชุมชน หมายถึงทั้ง สถานการณ์วิกฤติ เวทีการพบปะการประชุมทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ สถานการณ์จำลอง

4) เครื่องมือที่เป็นวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ สื่อโสตทัศนศึกษาต่าง ๆ

5) เครื่องมือทางวิชาการและเทคโนโลยี ซึ่งการเรียนรู้และการจัดการความรู้เป็น กระบวนการที่ไม่แยกจากกัน

ภาพที่ 7 แสดงการเรียนรู้และการจัดการความรู้ที่ไม่ได้แยกออกจากกัน



ที่มา : ปาริชาติ วลัยเสถียร (2549 : 147)

### 2.3.2 กระบวนการเรียนรู้

**อนูรักษ์ ปัญญาบุญวัฒน์** (2548:186) กล่าวว่ากระบวนการเรียนรู้ที่สัมพันธ์กับการ ถ่ายทอดความรู้ซึ่งกระบวนการเรียนรู้และถ่ายทอดเป็นแนวทางแกนหลักของการพัฒนาชุมชนและ ทรัพยากรบุคคล ที่ทำให้สมาชิกชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและกำหนดทิศทางการพัฒนาของ ตนเองที่สำคัญยอมทำหน้าที่เป็นกลไกกลั่นกรองความช่วยเหลือจากภายนอกเข้ามาในชุมชนใน รูปแบบของความรู้ทางวิชาการหรือปัจจัยทางการเงินและวัตถุดิบให้เกิดการสืบสนและนำไปสู่การ แลกแยกในชุมชนดังนั้นกระบวนการเรียนรู้และถ่ายทอดของชุมชนจึงเป็นวิธีการที่ชุมชนเรียนรู้ แลกเปลี่ยนกันทั้งระหว่างสมาชิกชุมชนและบุคคลภายนอกที่อาศัยสื่อและวิธีการหลากหลายชนิดโดยไม่ แยกขาดจากความสำนึกสาธารณะโดยการเรียนรู้ของชุมชนนี้จะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ ความรับผิดชอบและการยอมรับผูกพัน

**เดวิท แมทิวส์** (David Mathews) อ้างใน ปาริชาติ วลัยเสถียร (2548 : 9) กล่าวว่า กระบวนการเรียนรู้ของชุมชนหมายถึงสิ่งที่เราเรียนรู้และผ่านการแลกเปลี่ยนกับคนอื่นกระบวนการ

เรียนรู้และแลกเปลี่ยนระหว่างคนในชุมชนและสาธารณะทำให้เราอยู่ในสิ่งที่เราต้องการจะรู้ซึ่งไม่สามารถรู้ได้โดยลำพังกระบวนการเรียนรู้ดังกล่าวจึงเป็นการเปิดให้ประชาชนกำหนดหรือนิยามประเด็นปัญหาสาธารณะร่วมกัน ในทัศนะของเขา การเรียนรู้ของชุมชนเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาชุมชนในวิถีทางที่ทำให้ประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชน (sense of community) การสร้างความเป็นชุมชนจึงเป็นหนึ่งเดียวกับกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน เขาเชื่อว่าการเรียนรู้ของชุมชนแยกไม่ขาดจากการสร้างสำนักสาธารณะ

ดังนั้นในทัศนะของอนุรักษ์ ปัญญาวัฒน์และแมทิวส์นั้นกลไกที่สำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลต่อกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนคือ“ความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชน” (sense of community) ซึ่งไม่ได้แยกจากสำนักสาธารณะ

**สมพันธ์ เตชะอธิก (2547)** กล่าวว่า กระบวนการเรียนรู้ เป็นการแสวงหาความรู้อย่างเป็นระบบขั้นตอนนับตั้งแต่การได้รับข้อมูล การจำแนกข้อมูล การสรุปองค์ความรู้ การจัดการเรียนรู้ด้วยการปฏิบัติจริงให้กับผู้อื่น องค์กรอื่น และสรุปบทเรียน จนนำไปสู่การจัดระบบเป็นชุดความรู้ในภาพรวม

**ปาริชาติ วลัยเสถียร (2548)** กล่าวว่า กระบวนการเรียนรู้ เป็นการดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนโดยอาศัยวิธีการต่าง ๆ ที่ช่วยให้บุคคลเกิดความรู้ความเข้าใจในสิ่งต่าง ๆ ส่วนอีกนัยหนึ่งเป็นแบบแผนหรือขบวนการความคิดของบุคคลที่ค่อยๆเปลี่ยนแปลงไปสู่ผลอีกอย่างหนึ่งกล่าวได้ว่ากระบวนการเรียนรู้เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ระบบคิด สุพัตรา ชาติบัญชาชัย (2548:73) ให้ความเห็นว่าจะอย่างไรก็ตามในกระบวนการเรียนรู้ใดๆ นั้นต้องเสริมสร้างศักยภาพของผู้เรียนให้เพิ่มขึ้นโดยหวังผลทางความรู้และความพร้อมในการเรียนรู้และต้องการให้ผู้รู้ปฏิบัติได้จากสิ่งที่เรียน หรือ หวังผลทางพฤติกรรมให้สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายของการเรียนรู้ได้

**อรศรี งามวิทยาพงศ์ (2549 : 109)** กล่าวว่า กระบวนการเรียนรู้ คือกลไกสำคัญซึ่งมนุษย์ใช้ในการปรับตัวเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างสอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมรอบตัวที่มีอิทธิพลต่อมนุษย์ทั้งในระดับปัจเจกและบุคคลการปรับตัวโดยอาศัยกระบวนการเรียนรู้จึงไม่ได้จำกัดอยู่เพียงด้านกายภาพตามสัญชาตญาณเท่านั้นหากแต่ครอบคลุมถึงกระบวนการเรียนรู้เพื่อปรับตัวให้สอดคล้องกับปัญหา ความรู้สึกนึกคิด จิตใจ อุดมคติ ฯลฯ กระบวนการเรียนรู้ของมนุษย์จึงต้องมุ่งที่จะกระตุ้นและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่มีความสำคัญหรือการให้ความหมายแก่กระบวนการเรียนรู้ ต้องชัดเจนว่า เป็นกระบวนการของการเรียนรู้สิ่งเดิมเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่

### 2.3.3 การจัดการตนเอง (self-directed) และการจัดระบบตนเอง (self - organizing)

**สุริชัย หวันแก้วและคณะ (2550 : 11)** กล่าวถึงแนวคิดการจัดระบบตนเองโดยให้ความสำคัญในมิติของการจัดการภัยพิบัติไว้กล่าวคือ ในการรับมือและฟื้นฟูหลังภัยพิบัติของประเทศไทยนี้มีปรากฏการณ์การจัดระบบตนเอง (self-organizing) เกิดขึ้น ระบบที่จัดตนเองขึ้นมาขึ้นนับเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาท่ามกลางสถานการณ์ภัยพิบัติ ซึ่งเกินกว่าความสามารถที่ภาครัฐหรือส่วนกลางจะช่วยเหลือได้ เรื่องการจัดระบบตนเองจึงนับเป็นมิติที่สำคัญที่สุดในการจัดการรับมือจากภัยพิบัติโดยเฉพาะในช่วงฉุกเฉิน เนื่องจากเป็นกระบวนการสำคัญในการแก้ไขปัญหาโดยคนที่ประสบปัญหาเองหรือคนที่อยู่ใกล้ชิดกับสถานการณ์ทั้งนี้เหตุผลสำคัญอาจจะไม่ใช่ผู้ที่เข้าใจปัญหามากที่สุดแต่เป็นเพราะความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า คุณสมบัติในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกพื้นที่และทุกกลุ่มคน โดยไม่ต้องรอการสั่งการ ลักษณะสำคัญคือริเริ่มขึ้นเอง สิ่งที่ขับเคลื่อนคือ จิตใจที่ต้องการทำ ขณะเดียวกันก็แก้ปัญหาไปพลาง เรียนรู้ซึ่งกันและกันไปพลางพร้อม ๆ กัน

**วิจารณ์ พานิช (2548)** กล่าวว่า ชุมชนควรเรียนรู้จากอดีต ปัจจุบัน และอนาคต โดยมองถึงความรู้ที่มีอยู่ในตัวคนและในชุมชนแล้วนำความรู้จากภายนอกมาประยุกต์ใช้ให้เกิดการผสมผสานทางความคิด ความรู้ และมีการจัดการความรู้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีแนวทางในการจัดการดังนี้ 1. ใช้ "ทุกข์" หรือ "ปัญหา" เป็นตัวตั้งในการจัดการตนเองของชุมชนและเชื่อมโยงคนที่มีความทุกข์เข้าด้วยกันเป็นกลุ่มเพื่อจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น

**ปาริชาติ วลัยเสถียร (2549)** กล่าวว่า การเรียนรู้ของชุมชนเป็นการเรียนรู้เพื่อแก้ทุกข์และเพิ่มอำนาจในการจัดการตนเอง (self-directed)

ดังที่ ศ.นพ. วิจารณ์ พานิช และ ปาริชาติ วลัยเสถียร ได้กล่าวไว้ข้างต้น จากข้อความดังกล่าว ในทัศนะของผู้ศึกษามีความเห็นว่า การเรียนรู้และการจัดการความรู้เชื่อมโยงกับการจัดการตนเอง (self - directed) กล่าวคือ การเรียนรู้และการจัดการความรู้ก่อให้เกิดการจัดการตนเองและพัฒนาไปสู่การจัดระบบตนเองได้ในทุกสถานการณ์ไม่ใช่แค่สถานการณ์ภัยพิบัติหรือภาวะวิกฤติเพียงอย่างเดียว แต่ที่ผ่านมานั้นการจัดการตนเองหรือการจัดระบบตนเองนี้เกิดขึ้นและเห็นชัดเจนที่สุดในสถานการณ์ภัยพิบัติขนาดใหญ่ในช่วงเวลาฉุกเฉิน

ดังนั้นในทัศนะของผู้ศึกษา การเรียนรู้และการจัดการความรู้ของชุมชนนั้น เกิดจากความต้องการที่จะแก้ปัญหาของชุมชนโดยใช้การเรียนรู้และการจัดการความรู้เป็นเครื่องมือ(means) ส่วนการจัดการตนเองหรือการจัดระบบตนเองนั้นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้น เป็นเป้าหมายหรือผล (ends) ที่ได้จากการเรียนรู้และการจัดการความรู้เพื่อแก้ปัญหาของชุมชนในเรื่องนั้น ๆ



## 2.4 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 2.4.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้และการจัดการความรู้ของชุมชน

1. **วจิรา เศษารัตน์ (2547)** ศึกษาเรื่อง *กระบวนการจัดการความรู้ของชุมชนคอทราย จังหวัดสิงห์บุรี* สรุปผลการวิจัยไว้กล่าวคือ ชุมชนคอทราย จังหวัดสิงห์บุรีมีการดำเนินกิจกรรมที่แสดงให้เห็นถึงการจัดการความรู้5 กระบวนการคือ1)การสร้างความรู้ใหม่โดยมีรูปแบบการทำงานด้วยกันอย่างใกล้ชิด การสังเคราะห์ความรู้ที่มีอยู่ มีการผนวกความรู้ที่มีอยู่ในตำบลกับความรู้ในแต่ละบุคคลผ่านการปฏิบัติ 2)การแบ่งปัน แลกเปลี่ยน ถ่ายทอดความรู้ 3)มีการประยุกต์ใช้ความรู้ วิเคราะห์สิ่งที่ได้เรียนรู้และนำไปใช้อย่างเหมาะสม 4)มีการตรวจสอบ ประเมินความรู้ ทำให้สามารถระบุถึงความเปลี่ยนแปลงและความต้องการของชุมชนและ 5)มีการจัดเก็บและรวบรวมความรู้ในรูปแบบของ เอกสารเผยแพร่และ CD ROM ผลที่เกิดขึ้นจากการจัดการความรู้ทำให้คนในชุมชนได้รับการพัฒนาทักษะ ชีตความสารถในด้านต่าง ๆ ทำให้สามารถเก็บรวบรวมองค์ความรู้ และภูมิปัญญาของชุมชนส่งผลให้ชุมชนเกิดการเรียนรู้สามารถปรับตัวได้ในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง ปัญหาที่พบคือคนในชุมชนบางส่วนยังไม่เข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการจัดการความรู้ที่ชัดเจนทำให้ขาดการมีส่วนร่วม และขาดการสนับสนุนด้านนโยบายจากองค์กรภายนอกในการส่งเสริมการจัดการความรู้ของชุมชน

2. **ปาริชาติ วลัยเสถียร (2549)** ศึกษาและสรุปภาพรวมของผลการศึกษาในชุดโครงการวิจัยเรื่อง *“กระบวนการเรียนรู้และการจัดการความรู้ของชุมชน”* ไว้กล่าวคือการเรียนรู้ของชุมชนเป็นการเรียนรู้เพื่อแก้ทุกข์และเพิ่มอำนาจในการจัดการตนเอง นวัตกรรมการเรียนรู้คือการเรียนรู้แบบบูรณาการ ตระหนักถึงความสำคัญเชิงโครงสร้างที่เชื่อมโยงตนเอง ครอบคลุม ชุมชน และสังคม เปรียบเทียบกระบวนการเปลี่ยนแปลงของอดีต ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต เริ่มจากการเรียนรู้เชิงประเด็นเรื่องและขยายไปสู่การเรียนรู้เชิงบูรณาการในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิต ประสานการเรียนรู้ทั้งมิติด้านนอกและมิติด้านในอันเป็นการพัฒนาด้านจิตวิญญาณ ทั้งนี้มีเงื่อนไขและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้ได้แก่ บริบทภายในชุมชนทั้งด้านธรรมชาติ การตั้งถิ่นฐาน ด้านสังคมวัฒนธรรมของชาติพันธุ์ ด้านประสบการณ์ แนวคิดและฐานคิดของคนในชุมชนรวมทั้งกระบวนการปฏิสัมพันธ์กับภายนอกกลไกการจัดการเรียนรู้และการจัดการความสัมพันธ์ในแนวราบ นอกจากนี้ยังสรุปว่าการเรียนรู้และการจัดการความรู้เป็นกระบวนการที่ไม่ได้แยกออกจากกัน เป็นไปเพื่อแก้ปัญหาและเสริมสร้างความสุข จึงเป็นความรู้ที่แนบเนืองอยู่กับวิถีชีวิตของชุมชนทั้งการทำมาหากิน การจัดสวัสดิการ การจัดการทรัพยากร และศิลปวัฒนธรรมของชุมชน เสริมสร้างให้ชุมชนฟื้นฟูความรู้และภูมิปัญญาเดิมที่ยังมีคุณค่าสามารถนำมาปรับ ประยุกต์ได้กับ

ชีวิตในปัจจุบัน การสกัดความรู้ที่แฝงและฝังอยู่ในบุคคลและกลุ่ม ซึ่งมีภูมิรู้ ประสบการณ์ หรือมีความสำเร็จที่เป็นแบบอย่างได้ สร้างแหล่งเรียนรู้ รวมทั้งยังสร้างความรู้ใหม่จากประสบการณ์และคัดสรรความรู้จากภายนอกแล้วนำความรู้ไปใช้ในการทำงานจริงและขยายผลต่อ สรุปได้ว่าชุมชนนำความรู้ไปปฏิบัติและสร้างความรู้จากการปฏิบัติด้วย

**3. สาขันธ์ ไพเราะญัตร์และคณะ (2549)** ศึกษา “กระบวนการเรียนรู้และการจัดการความรู้ของชุมชนด้านศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น” สรุปผลการศึกษาไว้กล่าวคือ แนวทางและวิธีการที่เหมาะสมในการจัดกระบวนการเรียนรู้และการจัดการความรู้ด้านศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นคือการจัดการเรียนรู้และจัดการความรู้ที่ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติจริงและสอดคล้องกับวิถีการเรียนรู้เชิงสังคมของชุมชนโดยมีผู้รู้ ผู้ชำนาญการ ผู้มีประสบการณ์ทั้งที่เป็นคนในชุมชนและจากภายนอกชุมชนทำงานร่วมกัน และพบว่าการสนับสนุนด้านการเงินและด้านวิชาการจากโครงการภายนอกมีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดความสำเร็จ

**4. อนุรักษ์ ปัญญาวัฒน์และคณะ (2549)** ศึกษา “กระบวนการเรียนรู้และการจัดการความรู้ของชุมชนด้านการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน” สรุปผลการศึกษาไว้กล่าวคือชุมชนมีกระบวนการเรียนรู้ การจัดการความรู้ และการจัดการตนเองของชุมชนผ่านการเรียนรู้และถ่ายทอดอย่างไม่เป็นทางการในลักษณะของการเรียนรู้ตลอดชีวิตบนฐานแนวคิดของการมีส่วนร่วม การพึ่งพาตนเอง อันจะนำไปสู่ชุมชนที่เข้มแข็งในมิติทางด้านการพัฒนาชุมชน การพัฒนาศักยภาพคน และองค์กรชุมชน เงื่อนไข ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้ที่นำไปสู่การจัดการตนเองของชุมชนคือ การมีส่วนร่วม ความสามัคคี ความซื่อสัตย์ การคัดสรรเนื้อหาการเรียนรู้ ความตระหนักถึงความจำเป็นต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและภูมิปัญญาเพื่อการพึ่งตนเองตลอดจนการเห็นความจำเป็นของการตัดสินใจร่วมกันและขยายผลที่ได้จากการเรียนรู้ทั้งเนื้อหาและผลลัพธ์ที่ได้จากการดำเนินงานและกระบวนการเรียนรู้ การจัดการความรู้และการจัดการตนเองของชุมชน

**5. สมพันธ์ เตชะอธิกและคณะ (2549)** ศึกษา “กระบวนการเรียนรู้และการจัดการความรู้ของชุมชนด้านการจัดการองค์กรชุมชน” สรุปผลการศึกษาไว้กล่าวคือ กระบวนการเรียนรู้ขององค์กรชุมชนมีการถ่ายทอดโดยวิธีบอกเล่าความรู้ ภูมิปัญญา อุดมการณ์ของผู้นำชุมชนสู่เยาวชน โดยเริ่มจากการศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่น เปิดโอกาสเรียนรู้บทเรียน ประสบการณ์จากพื้นที่อื่นโดยการศึกษาดูงาน การสรุปบทเรียนในกลุ่มสนทนากันอย่างต่อเนื่อง การเรียนรู้จากประสบการณ์จริงท่ามกลางการปฏิบัติ การเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่ม ผสมผสานความรู้เดิมกับความรู้ใหม่ มีการเรียนรู้โดยสื่อวัฒนธรรม พิธีกรรมต่าง ๆ การสร้างรูปธรรมเป็นแบบอย่างให้คนในชุมชนเลียนแบบหรือเอาอย่าง การเรียนรู้โดยการกระตุ้นความคิด อุดมการณ์ในเชิงสังคม การเมือง เศรษฐกิจรอบ ๆ ตัว และพบว่าปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้และการจัดการความรู้ขององค์กรชุมชนมี 2 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยภายในประกอบด้วย ผู้นำชุมชน สมาชิก และนักพัฒนาในพื้นที่ทำ

หน้าที่ประสานงานจัดกระบวนการ เวทีต่าง ๆ แลกเปลี่ยนเรียนรู้ ถ่ายทอด บันทึก ทำานกิจกรรมต่าง ๆ ตั้งประเด็นคำถาม วิเคราะห์ สังเคราะห์ จัดเวทีคืนข้อมูลสู่ชุมชน สรุปผลและเขียนรายงาน บััจัยภายนอก ประกอบด้วย การสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน จัดกระบวนการทำแผน กิจกรรมโครงการต่าง ๆ นักวิชาการจากภายนอกชุมชนร่วมวางกรอบการศึกษา การศึกษาเอกสารทบทวน คิดค้นความรู้ต่าง ๆ การสร้างเครื่องมือ การรวบรวมวิเคราะห์ สังเคราะห์ เสนอผลคืนสู่ชุมชน สรุปและเขียนรายงาน

**6. มานะ นาคำและคณะ (2549)** ศึกษา "กระบวนการเรียนรู้และการจัดการความรู้ของชุมชนด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ" สรุปผลการศึกษาไว้กล่าวคือ กลไกการเรียนรู้ของชุมชนใช้ผู้รู้ของชุมชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชน สร้างกระบวนการเรียนรู้ เพื่อแก้ไขปัญหาพัฒนาองค์ความรู้และเกิดกลุ่มองค์กรต่างๆประสานความร่วมมือกันเป็นเครือข่ายในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันมีเป้าหมายร่วมกันในการพัฒนาองค์ความรู้และกลไกการจัดการกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนให้สังคมเข้าใจและยอมรับองค์ความรู้จากท้องถิ่นรวมทั้งเจรจาต่อรองกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างสันติวิธีโดยมีองค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรประชาสังคม ประสานภาคีต่าง ๆ ในการเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกับชุมชน กระบวนการเรียนรู้ของชุมชนนั้นมีการสำรวจความรู้ของชุมชน การเรียนรู้จากผู้อาวุโส นำมาสู่การวิเคราะห์ด้วยตนเองและวิเคราะห์ร่วมกับผู้อื่น การได้ศึกษาบทเรียนการแก้ปัญหาของผู้อื่น นำมาสู่การวางเป้าหมายการปฏิบัติการแก้ปัญหาของตนเอง ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิถีคิด พฤติกรรม ทักษะการดำเนินชีวิตเกิดการเรียนรู้และพัฒนาองค์ความรู้จากการปฏิบัติจริงอย่างต่อเนื่อง

จากรายงานการวิจัยดังกล่าวที่ศึกษาการจัดการความรู้ของชุมชนนั้น สรุปว่า การจัดการความรู้เป็นการแก้ทุกข์และเพิ่มอำนาจในการจัดการตนเองของชุมชนและสอดคล้องกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในชุมชน เน้นการพัฒนาศักยภาพของชุมชนในรูปแบบต่าง โดยมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องคือปัจจัยภายใน ได้แก่ ผู้นำ ผู้อาวุโสหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และคนในชุมชน ปัจจัยภายนอกคือ การสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และการสนับสนุนความรู้ทางวิชาการจากนักวิชาการ

## 2.4.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ

1. **สุพรรณิ โรจนทัฬหะ (2544)** ศึกษาเรื่อง *แนวทางการฟื้นฟูผู้ประสบสาธารณภัย กรณีศึกษา : กองสงเคราะห์ผู้ประสบภัย กรมประชาสงเคราะห์* สรุปผลการศึกษาว่า กองสงเคราะห์ผู้ประสบภัย กรมประชาสงเคราะห์ มีบทบาทด้านนโยบายและการประสานงาน โดยนำเสนอการดำเนินงานฟื้นฟูผู้ประสบสาธารณภัยกับผู้บริหารระดับกระทรวงเพื่อให้เห็นความสำคัญของการฟื้นฟูผู้ประสบสาธารณภัยและเป็นแกนกลางในการประสานกับองค์กรต่าง ๆ ได้แก่ องค์กรพัฒนาเอกชน มูลนิธิ อาสาสมัคร เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยเสนอแนะหลักการดำเนินงานว่า ควรส่งเสริมงานด้านนโยบายทั้งในระดับประเทศและในระดับหน่วยงานให้ลดข้อจำกัดด้านกฎระเบียบให้สามารถขยายความช่วยเหลือกับผู้ประสบภัยได้อย่างทั่วถึง รวมทั้งส่งเสริมบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง อาสาสมัคร โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่งเสริมบทบาทของชุมชนให้มีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาความเดือดร้อน ให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ โดยหน่วยงานของรัฐต้องเข้าไปหนุนเสริมให้ชุมชนมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ โดยเน้นให้คนในชุมชนช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเบื้องต้น

2. **สุริรัตน์ ลิ้มสกุล (2548)** ศึกษาเรื่อง *วิเคราะห์นโยบายของรัฐในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยสึนามิ ศึกษากรณีบ้านน้ำเค็มและชุมชนแหลมป้อม* กล่าวถึงประเด็นมาตรการป้องกันและระบบเตือนภัยว่าการจัดทำแผนการให้ความช่วยเหลือและอพยพประชาชนในพื้นที่ประสบภัย 6 จังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามันและการฝึกซ้อมการอพยพในแนวความคิดและทิศทาง (roadmap) นั้นจะประสบความสำเร็จหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับการสนับสนุนจากกลุ่มธุรกิจ เอกชนผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ประสบภัย การเจรจาตกลงผลประโยชน์ของคณะรัฐบาล ซึ่งรวมถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายนี้โดยตรง คือ สื่อมวลชนและประชาชน นโยบายจะประสบความสำเร็จหากภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนตั้งแต่แรก roadmap ที่นำเสนอและมีการฝึกซ้อมการอพยพ ไม่ประสบความสำเร็จในพื้นที่กรณีศึกษาเนื่องจากขาดความร่วมมือจากภาคประชาชน เพราะแผนการอพยพดำเนินการโดยองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งรับนโยบายมาจากจังหวัด การนำนโยบายไปปฏิบัติยังขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดีในการให้ประชาชนมีจิตสำนึกเพื่อเตรียมพร้อมรับสถานการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นประกอบกับภาครัฐไม่มีหอเตือนภัยที่ได้มาตรฐาน ประชาชนไม่มีความเชื่อถือในมาตรการป้องกันและระบบเตือนภัย

3. **กนิษฐา ไตรกิตติภูมิ (2548)** ศึกษาเรื่อง *ความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคมและองค์กรระหว่างประเทศ : กรณีศึกษา การให้ความช่วยเหลือกลุ่มประมงชายฝั่ง* หลังจากการเกิดธรณีพิบัติภัยสึนามิ โดยศึกษาประชากรที่ประสบภัยสึนามิและประกอบอาชีพ

ประมงชายฝั่งในจังหวัดระนอง จังหวัดพังงา และจังหวัดกระบี่ สรุปผลการศึกษาว่า ประชากรที่ประสบภัยสึนามิและประกอบอาชีพประมงชายฝั่งนี้ได้รับความสนใจในการให้ความช่วยเหลือและการฟื้นฟูจากภาครัฐน้อยกว่ากลุ่มประชากรด้านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว สรุปการให้ความช่วยเหลือได้เป็น 3 ระยะเวลาคือ

-ระยะฉุกเฉิน ภาครัฐ ภาคประชาสังคม องค์กรระหว่างประเทศตลอดจนมูลนิธิต่าง ๆ ให้ความช่วยเหลือกับผู้ประสบภัยอย่างขาดการประสานงานระหว่างกัน ความช่วยเหลือเป็นไปอย่างสับสนและซับซ้อน โดยเฉพาะกลุ่มชาวประมงชายฝั่งนั้นไม่ได้รับความช่วยเหลืออย่างทั่วถึง

-ระยะสำรวจพื้นที่และข้อมูลเพื่อดำเนินโครงการที่จะให้ความช่วยเหลือ ระยะนี้มีปัญหาในเรื่องของการประสานงานจากภาคสนามมายังส่วนกลาง การประสานงานเพื่อให้ความช่วยเหลือกับผู้ประสบภัยนั้นมีลักษณะการทำงานแบบต่างคน ต่างทำและพบว่าองค์กรระหว่างประเทศและภาคประชาสังคมนั้นสามารถให้ความช่วยเหลือได้ตรงจุดและเข้าถึงผู้ประสบภัยได้มากกว่าภาครัฐและสาเหตุที่ทำให้องค์กรระหว่างประเทศและภาคประชาสังคมสามารถให้ความช่วยเหลือได้ตรงจุดกว่าภาครัฐนั้นมาจากหน่วยงานเหล่านี้มีความรู้และประสบการณ์การทำงานทำให้รู้สภาพพื้นที่และสามารถปฏิบัติงานได้อย่างทันที่โดยไม่ต้องผ่านระเบียบและขั้นตอนอย่างภาครัฐ

-ระยะให้ความช่วยเหลือแบบยั่งยืนและฟื้นฟู ผลการศึกษาพบว่าในระยะนี้มีการประสานงานระหว่างองค์กรทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคมและองค์กรระหว่างประเทศดีขึ้น แต่พบข้อจำกัดเรื่องของกฎระเบียบของภาครัฐในการให้ความช่วยเหลือยังเป็นอุปสรรคกับการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยอยู่

นอกจากนี้งานวิจัยดังกล่าวยังสรุปว่า ทั้ง 3 ระยะเวลาที่พบว่ามีปัญหาที่สำคัญอีกหลายประการคือ การขาดการมีส่วนร่วมที่แท้จริงของประชาชน ปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้มีบทบาทหลัก (key actors) ปัญหาเรื่องการขาดการวางแผนการจัดการ รวมทั้งปัญหาผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น เป็นต้น

**4. คณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยมหิดล (2548)** ศึกษาเรื่อง การฟื้นฟูศักยภาพและฐานทรัพยากรชุมชน ตำบลคึกคัก อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา ในประเด็นเรื่องของการประเมินศักยภาพชุมชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลักในการฟื้นฟูชุมชน สรุปผลการศึกษาในประเด็นนี้ว่า ผลจากการสำรวจภาคสนามของครัวเรือนที่ประสบภัย 409 ครัวเรือนจำนวนร้อยละ 30.32 ของครัวเรือนที่มีการสำรวจการรวมกลุ่มทางสังคมและหลังจากสึนามิยังคงรวมกลุ่มกันอยู่ ในขณะที่จำนวนร้อยละ 6.60 เคยมีการรวมกลุ่มทางสังคมมาก่อนและหลังจากสึนามิไม่มีการรวมกลุ่มแล้ว แต่อย่างไรก็ตามกลุ่มทางสังคมที่ยังคงมีไม่ได้มุ่งเน้นการช่วยเหลือเกื้อกูลกันจากเหตุภัยพิบัติสึนามิ สมาชิกของกลุ่มรวมทั้งผู้ประสบภัยที่ไม่สังกัดกลุ่มใดต่างรอคอย

ความช่วยเหลือและของบริจาคจากหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนและไม่มีที่ตั้งกลุ่มเฉพาะกิจ เพื่อช่วยเหลือตนเองอย่างชัดเจน และศึกษาในพื้นที่ ชุมชนแหลมปะการังหมู่ 2 และชุมชนบ้านทุ่งหว้าหมู่ที่ 5 เป็นชุมชนที่เข้าร่วมในเครือข่ายความร่วมมือฟื้นฟูชุมชนชายฝั่งอันดามันในทันที หลังจากเกิดเหตุโดยเครือข่ายความร่วมมือฟื้นฟูชุมชนชายฝั่งอันดามันเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยสึนามิและกลุ่มประมงพื้นบ้านใน 6 จังหวัดที่ประสบภัยสึนามิ โดยเกิดขึ้นจากภาคีองค์กรภาคประชาชนในภาคใต้ 6 องค์กรหลัก

ชุมชนแหลมปะการังและชุมชนบ้านทุ่งหว้าได้มีการสำรวจความเสียหายและเสนอแผนในการฟื้นฟูชุมชนของตนเองจากการช่วยเหลือของนักพัฒนาเอกชนเพื่อเสนอของบประมาณและความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่าง ๆ จนได้รับความช่วยเหลือในระดับที่มากกว่าชุมชนอื่น ซึ่งการได้รับความช่วยเหลือที่ไม่เท่าเทียมกันนี้ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งตามมาในระดับตำบล งานวิจัยดังกล่าวสรุปว่า กลุ่มทางสังคมที่เป็นกลุ่มหลักและมีบทบาทหน้าที่ที่ทุกคนในพื้นที่คาดหวังในการดำเนินการประสานความช่วยเหลือมาสู่ชุมชนคือกลุ่มผู้นำ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกอบต. ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน แต่กลุ่มผู้นำก็ได้รับความสูญเสียและไม่สามารถทำงานได้อย่างทันเหตุการณ์ จึงมีความขัดแย้งเกิดขึ้นในชุมชน ส่วนกลุ่มข้าราชการท้องถิ่นแม้ว่าจะมองเห็นปัญหาที่เกิดขึ้นแต่ยังไม่สามารถสร้างแนวร่วมใด ๆ ได้

**5. สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2548)** ศึกษาเรื่อง *โครงการจัดทำแผนฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมชุมชนและการพัฒนาการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่พิบัติภัยสึนามิ* โดยศึกษาทั้ง 6 จังหวัดที่ประสบภัยสึนามิรวมทั้งที่บ้านน้ำเค็มการศึกษานั้นได้นำเสนอผลจากการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนในระดับชุมชน ในส่วนของบ้านน้ำเค็มนั้นนำเสนอไว้ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการลดอันตรายจากการเกิดภัยพิบัติไว้คือ<sup>5</sup>

<sup>5</sup> จากงานวิจัยในส่วนของจังหวัดพังงานั้น การจัดรับฟังความคิดเห็น ประกอบด้วย 3 ชุมชนคือ ชุมชนบ้านน้ำเค็ม ชุมชนพุดเตียว และชุมชนบ้านร่วมมือร่วมใจ (บางหลุด)

**ตารางที่ 2 : ความคิดเห็นจากการสนทนากลุ่มของชุมชนบ้านน้ำเค็มต่อการลดอันตรายจากสึนามิ**

การลดอันตรายจากการเกิดภัยพิบัติสึนามิ	ความคิดเห็นจากชุมชนบ้านน้ำเค็ม
การติดตั้งสัญญาณเตือนภัย	เรื่องสัญญาณเตือนภัย ชาวบ้านขอให้มีสัญญาณที่ชัดเจนและแตกต่างกันในการเตือนภัย เช่น เสียงเตือนภัยสำหรับไฟไหม้หรือสึนามิ
การจัดเส้นทางหนีภัย	ชุมชนอยากได้เส้นทางการหนีภัยเพิ่มเติม จากสามแยกดาวรุ่งมาที่โรงเรียน ต่อไปที่วัด ออกเส้นทางบางม่วง ซึ่งอยากให้ขยายเส้นทางออกถนนเพชรเกษม ชาวบ้านเห็นด้วยกับการทำเส้นทางการหนีภัยให้เห็นชัดโดยอาจปลูกต้นไม้ตามแนวเส้นทาง
การพัฒนาแนวป้องกันคลื่น	เห็นด้วยกับการพัฒนาแนวต้นไม้ เพื่อลดความแรงของคลื่น โดยปลูกต้นไม้ที่ทนต่อความเค็ม เช่น ต้นจิกทะเล เสนอให้บูรณะและสร้างแนวปะทะคลื่น สร้างแนวปะการังเทียม สร้างเขื่อนเพื่อรับแรงปะทะของคลื่นที่ปากร่องน้ำและซูดรอกร่องน้ำ และเห็นด้วยกับการพัฒนาหอหลบภัย

นอกจากนี้งานวิจัยดังกล่าวยังเสนอให้เรื่องของการจัดแผนรองรับภัยพิบัติเป็นเรื่องเร่งด่วนด้วย

**6. องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration-IOM) (2549)** ศึกษาเรื่อง การประเมินอย่างรวดเร็วเรื่องความเสี่ยงและการลดผลกระทบภัยพิบัติในชุมชนต่างด้าว จังหวัดพังงา ประเทศไทย โดยกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาคือแรงงานต่างด้าวชาวพม่า จำนวน 248 คน เป็นเพศชายร้อยละ 50.8 เพศหญิงร้อยละ 49.2 และการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ในเขตตำบลบางม่วงและตำบลคึกคัก อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา จุดประสงค์ของการศึกษานั้นเพื่อ ประเมินระดับของความรู้ การเตรียมความพร้อม และการตอบโต้ภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นในชุมชนของแรงงานต่างด้าวและเพื่อเป็นการระบุถึงความเสี่ยงและความอ่อนไหวเปราะบางของแรงงานต่างด้าวในชุมชน

สรุปผลการศึกษาว่า ไม่มีหน่วยงานใดที่เป็นหลักในการเสริมสร้างศักยภาพเกี่ยวกับการตอบโต้ (response) ภัยพิบัติในชุมชนของแรงงานต่างด้าว สาเหตุหนึ่งเป็นเพราะธรรมชาติของตัวชุมชนแรงงานต่างด้าวที่มีการโยกย้ายถิ่นฐานตลอดเวลา และพบว่าไม่มีแรงงานต่างด้าวคนใดเลยที่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมความพร้อมต่อภัยพิบัติและระบบการเตือนภัย (นอกจากแรงงานต่างด้าวในพื้นที่บ้านทับละมุ จังหวัดพังงา) ในพื้นที่บ้านทับละมุ จังหวัดพังงา มีจำนวนแรงงานต่างด้าว ชาวพม่า ร้อยละ 8.8 ที่เคยได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องแผนฉุกเฉิน และร้อยละ 92.2 ไม่เคยมีส่วนร่วมในการซ้อมแผนอพยพ ส่วนเรื่องข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติและสัญลักษณ์เตือนภัย รวมถึงระบบเตือนภัยสีนามินั้นไม่มีสิ่งใดที่เป็นภาษาของชาวพม่าทำให้แรงงานต่างด้าวชาวพม่าเหล่านี้ไม่ทราบข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในชีวิต

ดังนั้นจากผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าหากมีกรณีภัยพิบัติเกิดขึ้นอีกในอนาคต แรงงานต่างด้าวชาวพม่านี้จัดอยู่ในกลุ่มเปราะบางที่อาจจะประสบกับปัญหาการไม่ได้รับความช่วยเหลือ และพบว่านายจ้างและองค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพของแรงงานต่างด้าวชาวพม่าเหล่านี้เกี่ยวกับการตอบโต้จากภัยพิบัติได้

**7. กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิจัยและความร่วมมือระหว่างประเทศ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2549) จัดทำการประเมินผลการฝึกซ้อมแผนการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ในพื้นที่นำร่อง ชุมชนบ้านทับละมุ อำเภอท้ายเหมือง จังหวัดพังงา**

ในพื้นที่ชุมชนบ้านทับละมุ นั้นเป็นชุมชนที่มีการจัดทำแผนเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือภัยพิบัติสีนามิโดยการสนับสนุนของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตามนโยบายการจัดการภัยพิบัติโดยชุมชนเป็นฐาน โดยมีภาคีที่ให้การสนับสนุนการจัดฝึกจากสำนักงานความร่วมมือทางวิชาการ ประเทศเยอรมนี โดยเน้นให้การสนับสนุนใน 3 ด้านคือ 1. ด้านการเตรียมความพร้อมในระดับท้องถิ่น 2. ด้านการฝึกอบรมและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และ 3. ด้านการพัฒนาความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต้นการจัดการภัยพิบัติ ชุมชนทับละมุเป็นชุมชนประมงขนาดใหญ่ที่ได้รับความเสียหายจากเหตุการณ์สีนามิและเป็นชุมชนที่มีจำนวนของประชากรแรงงานต่างด้าวชาวพม่ามากกว่าคนไทย และทางกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เห็นว่าจำเป็นต้องมีการจัดซ้อมแผนเพราะเป็นชุมชนที่มีความเสี่ยงต่อการได้รับภัยพิบัติสีนามิ อีกทั้งยังเป็นชุมชนที่สามารถข้ามเรือไปยังสถานที่สำคัญได้เช่น อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสิมิลันและเพื่อให้ชาวต่างชาติเกิดความไว้วางใจในการเดินทางมาที่ประเทศไทยและสรุปผลว่า ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้แก่ คณะกรรมการบรรเทาสาธารณภัยหมู่บ้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชาวบ้านให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวชาวพม่า แต่ต้องมีการประชาสัมพันธ์ในการซ้อมแผนให้มากขึ้น



**8. ณัฐกานต์ ไทสุวรรณและคณะ (2549)** ศึกษาเรื่อง *ความเปลี่ยนแปลงสภาพชุมชน* เกาะพระทองจากผลกระทบคลื่นยักษ์สึนามิ การศึกษาพบว่าเหตุการณ์สึนามิที่ผ่านมาทำให้เห็นถึงจุดเด่นของ พลังของคน ชุมชน ทั้งหน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนที่ต่างก็ให้ความช่วยเหลือเป็นอย่างดี แต่ชุมชนเกาะพระทองยังอยู่ใน "เชิงรับ" มากกว่า "เชิงรุก" ต่อการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟู กล่าวคือชุมชนได้กลายเป็นฝ่ายรองรับแผนงาน กิจกรรม หรือโครงการต่าง ๆ ที่กำหนดมาจากหน่วยงานต่าง ๆ โดยขาดการการวิเคราะห์สภาพปัญหาาร่วมร่วมกันของคนในชุมชน ขาดการมีส่วนร่วมเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อน

**9. ศิริพร สโคโรบาแนคและวรัญญา เกื้อนุ่น (2550)** ศึกษาเรื่อง *ชนชั้น ชายขอบ เพศสภาพ กรณีสึนามิกับผลกระทบต่อผู้หญิง* พบว่า สึนามิส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไม่เพียงแต่นิเวศวิทยา แต่ยังส่งผลถึงการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ในชุมชนและครอบครัว การปรับเปลี่ยนสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม และปัญหาทางสังคมอันเกิดจากโครงสร้างทางสังคมที่เปราะบางและความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างหญิงและชาย การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในชุมชนเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดว่าโครงการหรือกิจกรรมที่หน่วยงานให้การสนับสนุนนั้นจะยังคงอยู่ต่อไปแม้การสนับสนุนจากภายนอกสิ้นสุดลง ดังนั้นหน่วยงานบางแห่งที่ดำเนินการช่วยเหลือชุมชนจึงมีแนวคิดส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมแต่ในทางปฏิบัติ ชนชายขอบโดยเฉพาะผู้หญิงที่มีภาระแทบจะไม่มีโอกาสได้เข้าร่วมในการกำหนดวางแผนโครงการ ด้วยเหตุนี้แนวคิดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในชุมชนจำเป็นที่จะต้องตระหนักในการดำเนินงานตามแนวคิดนี้ว่า การมีส่วนร่วมมิใช่เพียงการร่วมเข้าประชุมเท่านั้น แต่หมายถึงเสียงทุกเสียงต้องได้ยินและนำมาช่วยกำหนดวางแผน และเสนอแนะว่าควรจัดทำนโยบายจัดการภัยพิบัติโดยใช้กรอบมติหญิงชาย

**10. สุรัชย์ หวันแก้วและคณะ (2550)** ศึกษาเรื่อง *สังคมวิทยาสึนามิ : ระบบการรับมือกับภัยพิบัติ* กล่าวเสนอแนะว่าควรมีการจัดทำแผนรับมือภัยพิบัติในระดับชุมชนท้องถิ่นเพื่อให้การรับมือภัยพิบัติในระดับท้องถิ่นมีประสิทธิภาพโดยเน้นให้ชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดเป็นเจ้าของหลักในแผนการรับมือดังกล่าว หากชุมชนใดยังไม่มีแผนชุมชนในการรับมือภัยพิบัติดังกล่าว หน่วยงานในระดับจังหวัดก็อาจทำหน้าที่เพิ่มเติมโดยให้ความร่วมมือกับภาคประชาสังคมและชุมชนในการกระตุ้นให้เกิดแผนชุมชนขึ้นโดยแผนนี้ควรครอบคลุมทุกช่วงเวลาของการรับมือภัยพิบัติคือ

-ระยะที่ 1 คือการเฝ้าระวังภัย โดยมีการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลความเสี่ยงภัยและความล่อแหลมภายในพื้นที่ เพื่อประเมินและเตือนการตระหนักถึงความเสี่ยงในระดับพื้นที่ก่อนส่งข้อมูลไปสู่ส่วนกลางเพื่อประเมินความเสี่ยงในระดับชาติอีกต่อหนึ่ง

-ระยะที่ 2 คือการเตรียมความพร้อมหรือแผนฉุกเฉิน โดยควรมีการวางแผนซักซ้อมอย่างสม่ำเสมอ

-ระยะที่ 3 คือการตอบสนองฉุกเฉิน โดยจัดวางระบบระดับท้องถิ่นทั้งภาครัฐและชุมชนให้สามารถทำงานสอดประสานกันได้อย่างทันท่วงที

-ระยะที่ 4 คือการฟื้นฟู ควบบูรณะและพัฒนาในระยะกลางและระยะยาว นอกจากนี้งานวิจัยดังกล่าวยังสรุปผลการศึกษาว่า สถานการณ์สึนามิที่ผ่านมานั้นมีปรากฏการณ์การจัดระบบตนเอง (self-organizing) เกิดขึ้น ซึ่งระบบที่จัดตนเองขึ้นมาขึ้นนับเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาท่ามกลางสถานการณ์ภัยพิบัติ ซึ่งเกินกว่าความสามารถที่ภาครัฐหรือส่วนกลางจะช่วยเหลือได้ เรื่องการจัดระบบตนเองจึงนับเป็นมิติที่สำคัญที่สุดในการจัดการรับมือจากภัยพิบัติโดยเฉพาะในช่วงฉุกเฉินเนื่องจากเป็นกระบวนการสำคัญในการแก้ไขปัญหาโดยคนที่ประสบปัญหาเองหรือคนที่อยู่ใกล้ชิดกับสถานการณ์ทั้งนี้เหตุผลสำคัญอาจจะไม่ใช่ผู้ที่เข้าใจปัญหามากที่สุดแต่เป็นเพราะความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหายุ่งยากเฉพาะหน้า คุณสมบัติในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกพื้นที่และทุกกลุ่มคน โดยไม่ต้องรอการสั่งการ ลักษณะสำคัญคือริเริ่มขึ้นเอง สิ่งที่ขับเคลื่อนคือ จิตใจที่ต้องการทำ ขณะเดียวกันก็แก้ปัญหาไปพลาง เรียนรู้ซึ่งกันและกันไปพลางพร้อม ๆ กัน

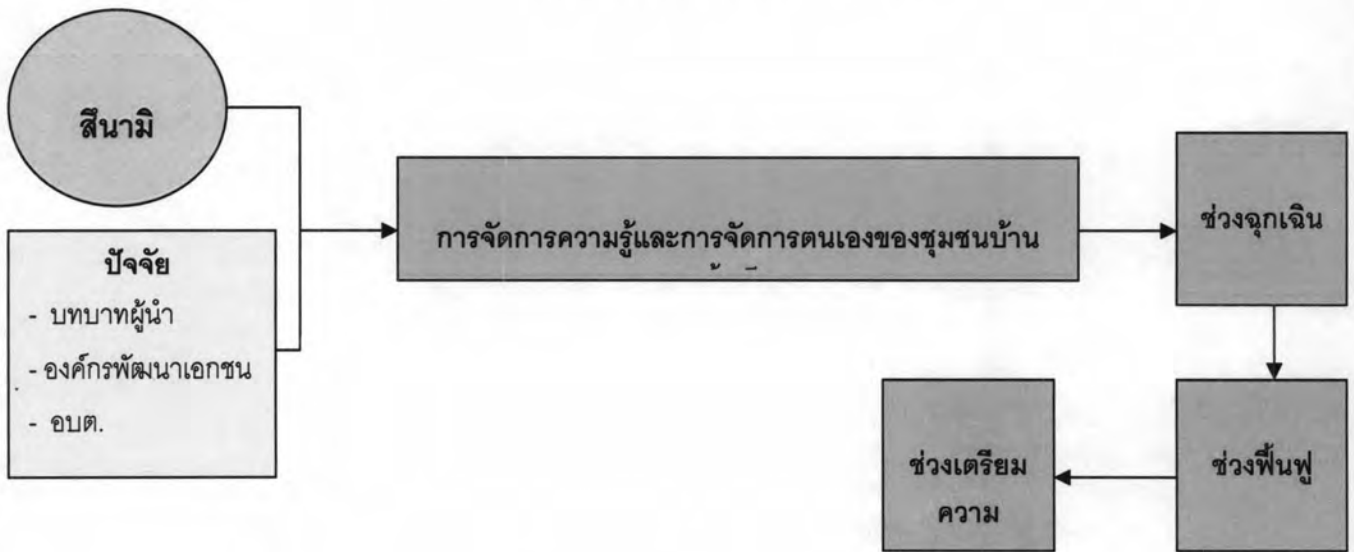
จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติในข้างต้นนั้นพบว่า มีประเด็นร่วมที่เหมือนกัน 3 ประเด็น คือ

1. การให้ความช่วยเหลือกับผู้ประสบภัยสึนามิที่ผ่านมานั้นมีปัญหาเรื่องของการประสานความช่วยเหลือระหว่างหน่วยงานทำให้เกิดปัญหาการช่วยเหลือที่ไม่ทั่วถึง ความล่าช้า ความขัดแย้งของผู้มีบทบาทหลัก เช่น ระหว่างผู้นำกับชาวบ้าน ระหว่างชาวบ้านที่เป็นผู้ประสบภัยด้วยกันเอง

2. ให้ความสำคัญกับชุมชนในการเป็นศูนย์กลางของการจัดการความช่วยเหลือในทุกช่วงเวลาทั้งฉุกเฉิน ฟื้นฟูและพัฒนา รวมทั้งควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนทุกกลุ่ม เช่น กลุ่มคนชายขอบ แรงงานต่างด้าว ผู้หญิง เป็นต้น ให้สามารถเข้าถึงความช่วยเหลือต่าง ๆ ได้อย่างเท่าเทียม

3. ให้ความสำคัญกับการประสานความช่วยเหลือระหว่างหน่วยงาน ได้แก่ ภาครัฐ ทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคธุรกิจเอกชน อาสาสมัคร และชุมชน

## กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา



ในการศึกษาครั้งนี้มุ่งเน้นที่การจัดการความรู้และการจัดการตนเองของชุมชนบ้านน้ำเค็ม หลังเกิดเหตุการณ์สึนามิ โดยศึกษาผ่านปัจจัยในด้านต่าง ๆ เช่น บทบาทผู้นำ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลต่อการจัดการความรู้และการจัดการตนเองของชุมชนในช่วงเวลาต่าง ๆ อันได้แก่ ช่วงฉุกเฉิน ช่วงฟื้นฟู และช่วงเตรียมความพร้อม