

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ในการป้องกันภัยจากภัยธรรมชาติของจังหวัดปัตตานี ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาค้นคว้าแนวคิด ทฤษฎี จากเอกสารและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นพื้นฐานและแนวทางในการวิจัย ซึ่งแบ่งสาระสำคัญ ออกเป็น 6 ส่วน ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
2. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
3. สภาพของจังหวัดปัตตานี
4. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอุทกภัย วาตภัย และดินถล่ม
5. พื้นที่เสี่ยงอุทกภัย วาตภัย และดินถล่มในเขตจังหวัดปัตตานี
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

1.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชน (People's Participation) ได้มีผู้ทำการศึกษาวิจัยไว้เป็นจำนวนมาก ซึ่งมองโดยภาพรวมการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกลวิธีสำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานใด ๆ ในชุมชนประสบผลสำเร็จ มีผู้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้หลากหลาย ดังนี้

ทวีทอง หงส์วิวัฒน์ (2527 : 2) กล่าวถึง การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของในการจัดการ และควบคุมการใช้และกระจายทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกสังคม ในการมีส่วนร่วมของประชาชนได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปการตัดสินใจในการกำหนดชีวิตของตนเอง อย่างเป็นตัวของตัวเอง

ไพรัตน์ เตะระรินทร์ (อ้างถึงในวิฑูรย์ แก้วทะนง, 2541 : 19) กล่าวว่า

การมีส่วนร่วมของชุมชน หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน สร้างโอกาสให้ประชาชนทั้งในรูปส่วนบุคคล กลุ่มชน ชุมชน สมาคม มูลนิธิ และองค์การ อาสาสมัครรูปแบบต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือเรื่องรวมกัน

สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (International Labour Office, อ้างถึงในชาติรี สองศรี, 2542 : 8) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า หมายถึง ความร่วมมือและมีส่วนร่วมในบางสิ่งบางอย่าง ซึ่งรวมถึงความรับผิดชอบ

เออร์วิน (Erwin, 1976) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับความหมายของการมีส่วนร่วมว่า การพัฒนาแบบมีส่วนร่วม คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงาน พัฒนา ร่วมคิด ตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเอง เน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันของ ประชาชน ใช้ความคิดสร้างสรรค์ และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์การและ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

อิบราเฮม ณรงค์รักษาเขต และคนอื่น ๆ (2548 : 17) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม คือ กระบวนการที่ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนในการวางแผน การดำเนินการ การตัดสินใจ หรือร่วม แสดงความคิดเห็นในเรื่องเกี่ยวกับความต้องการที่แท้จริงของคนหรือสังคม รวมไปถึงการติดตาม และประเมินผลในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับตนและสังคม ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยการเข้าไป มีส่วนร่วมนั้นจะต้องดำเนินไปตามรูปแบบ และกระบวนการ หรือตามสิทธิเสรีภาพที่กฎหมายได้ กำหนดไว้

โฟนารอฟฟ์ (Fonaroff, อ้างถึงใน จันทิมา ลิ้มหัน, 2543 : 16-17) กล่าวถึง การมีส่วนร่วมของชุมชนว่า เป็นกระบวนการที่พัฒนาและเปลี่ยนแปลง โดยที่ในกระบวนการนี้ อาจรวมไว้ซึ่งชนิดของการมีส่วนร่วม หนึ่งหรือมากกว่าหนึ่งชนิด คือ การวางแผน การตัดสินใจ การดำเนินการ (การมีส่วนร่วมในเชิงองค์กร และบริหารจัดการซึ่งเกี่ยวข้องกับทรัพยากรด้าน แรงงาน วัสดุ สิ่งของ เงิน และการนิเทศงาน) การใช้บริการจากโครงการ และการมีส่วนร่วมใน การได้รับประโยชน์ ด้านสังคม วัสดุ และบุคลากรจากโครงการ และการมีส่วนร่วมของชุมชนอาจ เปลี่ยนแปลงจากการมีส่วนร่วมในฐานะกลวิธีการพัฒนา มาสู่การมีส่วนร่วมในฐานะเป้าหมายของ การพัฒนา ดังนั้นย่อมแสดงนัยยะการยกระดับการมีส่วนร่วม ซึ่งนักวิชาการบางท่านอาจแบ่งระดับ การมีส่วนร่วมเป็นการมีส่วนร่วมแบบถูกกระทำ กับการมีส่วนร่วมแบบเป็นฝ่ายกระทำ ซึ่งกรณีนี้ จะมีการใช้คำ “การเข้าร่วมของชุมชน” เพื่อแสดงการมีส่วนร่วมครบทุกมิติ (การวางแผน การดำเนินงาน และการประเมินผล)

โฟนารอฟฟ์ ยังได้กล่าวขยายความว่า การมองกระบวนการการมีส่วนร่วมของ ชุมชนควรมองในลักษณะของกิจกรรมที่ต่อเนื่องในช่วงเวลา (Continuum of Activity Over Time) การมองลักษณะเช่นนี้จะไม่ก่อให้เกิดการแยกเอาการมีส่วนร่วมในการวางแผนในขั้นตอนแรกเริ่ม

ของกิจกรรมออกจากการวางแผนที่เกิดขึ้นภายหลัง อันหมายถึงกิจกรรมประเมินผล นอกจากนั้นในเรื่องของการมีส่วนร่วมในประโยชน์ของกิจกรรมจะขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของโครงการที่จะให้ใครร่วมในอะไร และขั้นตอนไหนอย่างไร

แต่อย่างไรก็ตาม โพนารอฟฟ์ เห็นว่า ตามความหมายของคำว่า ชุมชนนั้น ไม่ได้ถูกกำหนดด้วยเกณฑ์เฉพาะอาณาเขตทางภูมิศาสตร์เท่านั้น แต่ชุมชนอาจกำหนดบนพื้นฐานของกลุ่มศาสนา กลุ่มเครือญาติ หรืออาชีพ ปัญหาของการอธิบายว่า ชุมชน (Community) ในความหมายของการเป็นกลุ่ม (Collective) เป็นสิ่งที่ยากที่จะกำหนดลงไปตายตัว

จากการให้ความหมายของการมีส่วนร่วมอาจกล่าว โดยสรุปว่า การมีส่วนร่วมคือ กระบวนการที่ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานในกิจกรรมนั้น ๆ เป็นการสร้างโอกาสให้ประชาชนได้พัฒนาขีดความสามารถในการพัฒนาชุมชนเองอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดผลสำเร็จอย่างยั่งยืน โดยกิจกรรมการพัฒนานั้นจะต้องเริ่มจากพื้นฐานของชุมชน

1.2 ลักษณะการมีส่วนร่วม

โคเฮน และอัฟฮ็อฟ (Cohen and Uphoff, 1980) ได้กล่าวถึงลักษณะการมีส่วนร่วมไว้ 4 ขั้นตอน คือ

- 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ประกอบด้วย
 - (1) การริเริ่มตัดสินใจ
 - (2) ดำเนินการตัดสินใจ
 - (3) ตัดสินใจลงมือปฏิบัติการ
 - 2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ ประกอบด้วย
 - (1) การสนับสนุนทางด้านทรัพยากร
 - (2) การเข้าร่วมในการบริหาร
 - (3) การประสานขอความร่วมมือ
 - 3) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็น
 - (1) ผลประโยชน์ทางด้านวัตถุ
 - (2) ผลประโยชน์ทางสังคม
 - (3) ผลประโยชน์ส่วนบุคคล
 - 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล เป็นการควบคุมและการตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทั้งหมด และเป็นแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป
- ไพร์ตัน เทเชรินทร์ (2527 : 6 - 7) ได้แบ่งลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 8 ลักษณะ ดังนี้

- 1) ร่วมทำการศึกษา ค้นหาปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน

รวมตลอดจนความต้องการของชุมชน

- 2) ร่วมคิดหา และสร้างรูปแบบ และวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชน หรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่มีประโยชน์ต่อชุมชน หรือสนองความต้องการของชุมชน
- 3) ร่วมวางแผนนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ หรือกิจกรรมเพื่อจัดและแก้ปัญหาความต้องการของชุมชน
- 4) ร่วมตัดสินใจการใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดเพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
- 5) ร่วมจัดปรับปรุงระบบบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- 6) ร่วมลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเอง
- 7) ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรมให้บรรลุตาม

เป้าหมาย

- 8) ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการ และกิจกรรมที่ทำไว้โดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

เมื่อได้ทราบถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมแล้ว จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมที่แบ่งเป็นลักษณะต่าง ๆ นั้น จะมีระดับของการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใดในกิจกรรมนั้น ๆ

1.3 ระดับการมีส่วนร่วม

คูสิต เวชกิจ (อ้างถึงในเบญจมาศ อยู่ประเสริฐ 2544 : 213-214) แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 7 ระดับคือ

- 1) ระดับ 1 ไม่มีส่วนร่วมเลย เป็นลักษณะที่ทางหน่วยงานของรัฐเข้าไปดำเนินการให้ประชาชนทั้งหมด หรือบางครั้งบังคับประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมโดยไม่มีทางเลือกเลยได้ เพราะประชาชนเกรงความผิดที่อาจเกิดขึ้น รวมทั้งเกรงว่าจะต้องสูญเสียผลประโยชน์บางประการ เช่น การถูกปรับ การถูกเพ่งเล็งจากทางราชการ แต่ถ้าหลีกเลี่ยงได้ประชาชนจะไม่เข้ามามีส่วนร่วม
- 2) ระดับ 2 มีส่วนร่วมน้อยมาก ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพราะมีสิ่งล่อใจหรือผลประโยชน์บางประการที่จะได้รับ เช่น ได้รับเงินค่าตอบแทนจากการใช้แรงงาน ได้มีโอกาสไปทัศนศึกษานอกสถานที่ การได้มีชื่อเสียง ฯลฯ กับตัวประชาชนเองมิได้มีความเลื่อมใสต่อกิจกรรม ดังนั้น เมื่อไรก็ตามที่ประชาชนเห็นว่าตนเองไม่ได้รับประโยชน์เพียงพอที่จะเข้ามามีส่วนร่วมก็จะไม่เข้ามามีส่วนร่วม
- 3) ระดับ 3 มีส่วนร่วมน้อย ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพราะถูกชักจูงใจโดยโฆษณา ประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ ที่มุ่งเน้นเห็นถึงผลดี และผลประโยชน์ที่จะได้รับซึ่ง

ไม่ได้คำนึงถึงความต้องการของประชาชนท้องถิ่น และประชาชนมิได้มีส่วนเสนอความเห็นใด ๆ ทั้งสิ้น ถ้าประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม แล้วจะได้รับผลประโยชน์อาจให้ความร่วมมือต่อไป

4) ระดับ 4 มีส่วนร่วมปานกลาง ทางราชการจะทำการสอบถามประชาชนถึงความต้องการของท้องถิ่น และสภาพข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ แล้วทางราชการจะนำข้อมูลที่ได้เหล่านี้ไปทำการกำหนดแผนงานเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตาม ซึ่งแผนงานที่กำหนดขึ้นนี้บางครั้งอาจไม่ตรงตามความประสงค์ของประชาชนได้

5) ระดับ 5 มีส่วนร่วมค่อนข้างสูง ทางราชการจะมีการยอมรับให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมค่อนข้างสูง โดยเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นต่าง ๆ รวมทั้งแนวทางแก้ไข ปัญหา ความประสงค์ของประชาชน แต่การตัดสินใจในการกำหนดแผนงานจริง ๆ ยังขึ้นอยู่กับอำนาจ และหน้าที่ของทางราชการ

6) ระดับ 6 มีส่วนร่วมสูง ทางราชการจะเปิดโอกาสอย่างมากให้ประชาชนแสดงข้อคิดเห็น ข้อเสนอ เกี่ยวกับกิจกรรมที่มีส่วนร่วมจากประชาชนโดยใกล้ชิด การดำเนินการขึ้นอยู่กับมติตัดสินใจของประชาชนเองว่าจะแก้ไขปัญหาชุมชนอย่างไร

7) ระดับที่ 7 มีส่วนร่วมในอุดมคติ ประชาชนในท้องถิ่นจะร่วมมือดำเนินการด้วยตนเองโดยตลอดนับตั้งแต่เริ่มต้น จนกระทั่งสิ้นสุดการดำเนินงาน เป็นการอาศัยพื้นฐานความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเอง จึงได้รับการร่วมมือจากประชาชนเป็นอย่างดี ทางราชการอาจเข้ามามีส่วนร่วมในแง่ของการช่วยเหลือหรือสนับสนุนสิ่งที่เกินความสามารถของประชาชนเท่านั้น

1.4 ผลอันเกิดจากการมีส่วนร่วม

ในการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ นั้น ย่อมมีทั้งผลดีและผลเสียในการดำเนินการ

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2547 : 27-28) อธิบายข้อดีและข้อเสียของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

ข้อดี

1) ทำให้มีการแลกเปลี่ยนความรู้ ซึ่งการมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมนั้น จะทำให้แต่ละฝ่ายได้เรียนรู้ซึ่งกันและกัน แลกเปลี่ยนประสบการณ์ ความคิดเห็นซึ่งกันและกัน จนไปสู่การยอมรับความแตกต่างในรูปร่าง ความรู้ นิสัย ค่านิยมต่าง ๆ อันเป็นรากฐานสำคัญของประชาธิปไตย

2) ทำให้งานที่ยากบางอย่างสำเร็จขึ้นมาได้ เพราะงานบางอย่างจะต้องอาศัยความร่วมมือของหลาย ๆ คน หรือหลาย ๆ ฝ่าย จึงจะประสบความสำเร็จ เช่น การสร้างบ้านสร้างเจดีย์ หรือสิ่งมหัศจรรย์ของโลก

3) ทำให้บุคคลคิดช่วยตัวเอง เพราะการที่ประชาชนนั้นได้รับความช่วยเหลือจากรัฐมาตลอดก็จะทำให้ตัวเองมัวแต่รอคอยความช่วยเหลือจากรัฐต่อไป และไม่รู้จักรักที่จะดูแลและเห็นคุณค่าของสิ่งที่ได้รับมา

4) ทำให้ความช่วยเหลือนั้นตรงกับที่ตัวเองต้องการ โดยเฉพาะการเข้าไปมีส่วนร่วมในการเข้าประชุมเพื่อซักถามปัญหาความต้องการ เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาได้ตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

5) ทำให้ประหยัดทรัพยากรลงได้ เพราะการที่สามารถแก้ปัญหาได้ตรงกับความต้องการของประชาชนนั้น เป็นการช่วยลดปัญหาการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลืองลงได้

6) ทำให้รู้สึกเป็นเจ้าของ การเข้าร่วมคิด ร่วมทำ จะทำให้เขารู้สึกว่าเข้าไปมีส่วนร่วมและเป็นเจ้าของ และก็จะทำให้เขารู้จักดูแลรักษาของเหล่านั้นด้วย

7) เพิ่มทางเลือกที่ดีเพื่อการตัดสินใจ เพราะการได้เข้าร่วมรับรู้โครงการอย่างละเอียดทำให้สามารถช่วยเพิ่มทางเลือกในการแก้ปัญหา หรือเพิ่มทางออกได้หลายทางที่มีความสมบูรณ์และมีความเหมาะสมที่สุด

8) เกิดการสร้างฉันทามติ หรือการเห็นพ้องต้องกันขึ้นมาได้

9) ทำให้สังคมหรือชุมชนเข้มแข็ง เพราะชุมชนที่เข้มแข็งควรต้องมีส่วนร่วมกันตัดสินใจ ร่วมดูแล ปกครอง พิจารณาผลประโยชน์ของชุมชน

10) ทำให้การดำเนินงานของสังคมหรือชุมชนนั้นโปร่งใส เพราะการมีส่วนร่วมเพื่อกิจกรรมสาธารณะอยู่เสมอทำให้ผู้ที่ทุจริต คดโกง ก็จะหวั่นเกรง และกระทำได้ยาก

11) ทำให้บุคคลที่ยอมรับยาก ยอมรับโครงการนั้นได้ โดยยอมรับว่าเมื่อมีโครงการแล้วตนอาจเสียประโยชน์ไปบ้าง แต่เมื่อมีค่าชดเชยที่เหมาะสม และคนอื่นยอมรับโครงการนั้นก็เห็นแก่ประโยชน์ของคนส่วนใหญ่

ข้อเสีย

1) ทำให้เกิดกิจกรรมงานต่าง ๆ ที่ล่าช้าหรืออาจไม่เกิดขึ้น

2) ทำให้แต่ละฝ่ายขัดข้อง

3) ทำให้เสียทรัพยากร

4) การมีส่วนร่วมทำให้เกิดความสามัคคี

5) ทำให้ต่างฝ่ายต่างเสียเวลา

6) การมีส่วนร่วมที่แฝงเร้นด้วยจุดประสงค์อื่น จะทำให้วิธีการมีส่วนร่วม

สูญเปล่า

7) การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการขยายอิทธิพลของบริษัทข้ามชาติ

เป็นไปโดยง่าย

1.5 ปัญหาและอุปสรรคที่มีต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ (2545) ได้สรุปปัญหาที่สำคัญไว้ 8 ประการด้วยกัน คือ

1) ปัญหาด้านการรับรู้เกี่ยวกับแนวคิด และความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในส่วนที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐและความเชื่อดั้งเดิมว่า “ข้าราชการเก่งกว่าประชาชน”

2) ปัญหาด้านโครงสร้างกฎหมายและกระบวนการนโยบาย

3) ปัญหาการใช้เครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชน

4) ปัญหาเรื่องระบบกฎหมาย กับการปฏิรูประบบกฎหมาย ระดับ

โครงสร้าง

5) ปัญหาเรื่องมาตรฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วม ของประชาชน

6) ปัญหาเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองและความพร้อมของประชาชน

7) ปัญหาด้านความพร้อมของรัฐ โดยเฉพาะความเคยชินของข้าราชการที่คอยรับฟังคำสั่งตามขั้นตอนของสายการบังคับบัญชา การสนับสนุนด้านงบประมาณและการเปิดเผยข้อมูลจากภาครัฐ

8) ปัญหาเกี่ยวกับตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในด้านการเมืองและมิใช่การเมือง

1.6 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมทางสังคม

Hey (Hey, D.C., 1951) ได้กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วมทางสังคมของบุคคลนั้นมีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง คือ สถานภาพทางสังคม สถานภาพทางเศรษฐกิจ สถานภาพทางอาชีพ และที่อยู่อาศัย โดยบุคคลที่มีสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจต่ำจะเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนน้อยกว่าบุคคลที่มีสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจสูง

Bertrand (Alvin, Bertrand, 1958) กล่าวถึง ปัจจัยทางวัฒนธรรมของประชาชนที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วม ซึ่งได้แก่ ลักษณะส่วนบุคคลต่าง ๆ คือ

1) อายุ

2) เพศ

3) สถานภาพทางสังคม

4) อาชีพ

5) การศึกษา

6) ถิ่นที่อยู่อาศัย

7) ระยะเวลาที่อยู่ในท้องถิ่น

8) ปัจจัยอื่น ๆ เช่น การอาศัยในเมือง หรือชานเมือง จำนวนสมาชิก

ในครอบครัว และลักษณะครอบครัว ค่านิยม และทัศนคติ

อำนาจ อนันตชัย (2531 : 126 - 130) ได้กล่าวถึงทฤษฎีการมีส่วนร่วมไว้ 5 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีการเกลี้ยกล่อมมวลชน (Mass Persuasion) ทฤษฎีการระดมสร้างขวัญของคนในชาติ (National Morale) ทฤษฎีสร้างความรู้สึกราชาชาตินิยม (Nationalism) ทฤษฎีการสร้างผู้นำ (Leadership) ทฤษฎีการใช้วิธีและระบบทางการบริหาร (Administrative and Method) ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

1) ทฤษฎีการเกลี้ยกล่อมมวลชน (Mass Persuasion)

การเกลี้ยกล่อมเป็นกระบวนการหนึ่งทำให้บุคคลเกิดความเชื่อและปฏิบัติตาม ซึ่งอำนาจ อนันตชัย (2531 : 126 - 127) ได้ให้ความหมายของการเกลี้ยกล่อมว่า หมายถึง การใช้คำพูดหรือการเขียนเพื่อให้ผู้ถูกเกลี้ยกล่อมกระทำในสิ่งที่พึงประสงค์ และผู้เกลี้ยกล่อมจะต้องมีศิลป์ในการเกลี้ยกล่อมเพื่อให้เกิดความเชื่อ โดยจะต้องคำนึงถึงระดับความรู้ของผู้ถูกเกลี้ยกล่อม เวลา และสถานที่ด้วย นอกจากนี้ อำนาจ อนันตชัย ยังได้กล่าวถึงหลักในการเกลี้ยกล่อมว่า จะต้องอาศัยพฤติกรรมของมนุษย์ สัญชาตญาณ การศึกษาอบรม และความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมรอบตัวและถ้าจะให้ได้ผลดีต้องสร้างความสนใจในเรื่องที่จะเกลี้ยกล่อมให้เข้าใจแจ่มแจ้ง เกิดศรัทธาตรงกับความต้องการของผู้ถูกเกลี้ยกล่อม โดยเฉพาะในเรื่องของความต้องการของคน ตามหลักทฤษฎีลำดับขั้นของความต้องการของอับราฮัม มาสโลว์ (Abraham Maslow's Hierarchy of Needs) ที่กล่าวว่า ความต้องการของคนจะเป็นไปตามลำดับก่อนหลัง โดยจะต้องได้รับการตอบสนองในขั้นแรกแล้วความต้องการขั้นต่อไปจึงจะพัฒนาได้ ตามลำดับดังนี้

(1) ความต้องการทางด้านสรีระวิทยา (Physiological Needs)

เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ (Survival Needs) ได้แก่ ความต้องการในเรื่อง อาหาร น้ำ เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค และความต้องการทางเพศ เป็นต้น

(2) ความต้องการความมั่นคงในชีวิต (Safety and Security Needs) ได้แก่

ความต้องการที่จะอยู่อย่างมีความปลอดภัยจากการถูกทำร้ายร่างกายหรือถูกขโมยทรัพย์สินหรือความมั่นคงในการทำงานและการมีชีวิตอยู่อย่างมั่นคงในสังคม

(3) ความต้องการทางด้านสังคม (Social Needs) ได้แก่ ความต้องการความรัก

ความต้องการที่จะให้สังคมยอมรับว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

(4) ความต้องการที่จะมีเกียรติยศชื่อเสียง (Self-Esteem Needs) ได้แก่

ความภาคภูมิใจ ความต้องการดีเด่นในเรื่องหนึ่งที่จะให้ได้รับการยกย่องจากบุคคลอื่น

ความต้องการด้านนี้เป็นความต้องการระดับสูงที่เกี่ยวกับความมั่นใจในตัวเองในเรื่องของความรู้ ความสามารถและความสำคัญของบุคคล เพื่อจะพัฒนาตนเองให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ ความต้องการนี้จึงเป็นความต้องการพิเศษของบุคคลที่จะพยายามผลักดันชีวิตของตนเองให้เป็นในทางที่ดีที่สุดตามที่ตนคาดหวังไว้

2) ทฤษฎีการระดมสร้างขวัญของคนในชาติ (National Morale)

คนเรามีความต้องการทางกายและใจ ถ้าคนมีขวัญดีผลการทำงานก็จะสูงตามไปด้วย แต่ถ้าขวัญไม่ดีผลงานก็จะต่ำไปด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากว่าขวัญเป็นสถานการณ์ทางจิตใจที่แสดงออกในรูปพฤติกรรมต่าง ๆ นั่นเอง การสร้างขวัญให้ดีต้องพยายามสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้ร่วมงาน เช่น การไม่เอาเรดเอาเปรียบ ให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงานเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น เป็นต้น และเมื่อใดก็ตามถ้าคนทำงานมีขวัญดีก็จะเกิดสำนึกในความรับผิดชอบ อันจะเกิดผลดีแก่หน่วยงาน ทั้งในส่วนที่เป็นขวัญส่วนบุคคลและขวัญของกลุ่ม จึงมักจะเห็นได้ว่าขวัญของคนเรา โดยเฉพาะคนมีขวัญที่ดีย่อมเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ได้เช่นกัน

3) ทฤษฎีสร้างความรู้รักชาตินิยม (Nationalism)

ปัจจัยประการหนึ่งทีนำไปสู่การมีส่วนร่วม คือ การสร้างความรู้รักชาตินิยมให้เกิดขึ้น ซึ่งหมายถึงความรู้รักเป็นตัวของตัวเองที่จะอุทิศหรือเน้นค่านิยมเรื่องผลประโยชน์รวมของชาติมีความพอใจในชาติของตัว พอใจเกียรติภูมิ จงรักภักดีผูกพันต่อท้องถิ่น

4) ทฤษฎีการสร้างผู้นำ (Leadership)

การสร้างผู้นำจะช่วยจูงใจให้ประชาชนทำงานด้วยความเต็มใจเพื่อบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน ทั้งนี้เพราะผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญของการรวมกลุ่มคนจูงใจไปยังเป้าหมาย โดยทั่วไปแล้วผู้นำอาจจะมีทั้งผู้นำที่ดีเรียกว่า ผู้นำปฏิฐาน (Positive Leader) ผู้นำพลวัต คือ เคลื่อนไหวทำงานอยู่เสมอ (Dynamic Leader) และผู้นำที่ไม่ดีเรียกว่า ผู้นำปฏินิยม (Negative Leader) ผลของการใช้ทฤษฎีการสร้างผู้นำจึงทำให้เกิดการระดมความร่วมมือปฏิบัติงานอย่างมีขวัญกำลังใจ งานมีคุณภาพ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และร่วมรับผิดชอบ ดังนั้น การสร้างผู้นำที่ดีย่อมจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยดีนั่นเอง

5) ทฤษฎีการใช้วิธีและระบบทางการบริหาร (Administrative and Method)

การใช้ระบบบริหารในการระดมความร่วมมือเป็นวิธีหนึ่งที่ยาก เพราะใช้กฎหมายระเบียบแบบแผน เป็นเครื่องมือในการดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตามผลของความร่วมมือยังไม่มีระบบใดดีที่สุดในเรื่องการใช้การบริหาร เพราะธรรมชาติของคนถ้าทำงานตามความสมัครใจอย่างตั้งใจ ปราศจากการบังคับ ก็จะทำงานด้วยความรัก แต่ถ้าไม่ควบคุมเลยก็ไม่เป็น

ไปตามนโยบายและความจำเป็นของรัฐ เพราะการใช้ระบบบริหารเป็นการให้ปฏิบัติตามนโยบาย เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมาย

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2532 : 642 - 643) ได้จำแนกทฤษฎีการมีส่วนร่วมออกเป็น

2 กลุ่มใหญ่ คือ

1) ทฤษฎีความเป็นผู้แทน (Representative) ทฤษฎีนี้เน้นความเป็นผู้แทนของผู้นำ และถือว่าการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้นำ เป็นเครื่องหมายของการที่จะให้หลักประกันกับการบริหารงานที่ดี อย่างไรก็ตามทฤษฎีนี้ เน้นเฉพาะการวางโครงสร้างสถาบัน เพื่อเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจ ได้แก่ บรรดาผู้นำต่าง ๆ ที่เสนอตัวเข้ามาสมัครรับเลือกตั้ง ส่วนผู้ตามนั้นเป็นเพียงไม้ประดับเท่านั้น

2) ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ตามทฤษฎีนี้ การมีส่วนร่วม มีวัตถุประสงค์ไม่เฉพาะแค่การเข้าไปพิจารณาเลือกตั้ง หรือถอดถอนผู้นำเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการวางนโยบาย ยิ่งกว่านั้น ทฤษฎีนี้ ยังมองการมีส่วนร่วมเป็นการให้การศึกษา และพัฒนาการกระทำทางการเมืองและสังคมที่มีความรับผิดชอบนั้น คือ การไม่ยอมให้มีส่วนร่วมที่นับว่าเป็นการคุกคามต่อเสรีภาพของผู้ตาม จากแนวความคิดทฤษฎีทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นนี้ พอจะกล่าวได้ว่าการที่ชุมชนจะให้ความร่วมมือในการจัดทำแผนชุมชนนั้น จะต้องคำนึงถึงอารมณ์ ความรู้สึก ค่านิยม ประเพณีและเหตุผลที่ติดตัวมาตั้งแต่เดิมว่าเอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนชุมชนขนาดไหน

2. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

2.1 ประวัติอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในบางประเทศ เช่น ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นและมีกฎหมายบังคับไว้ คือ รัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธรัฐที่อายุระหว่าง 20 - 50 ปี ที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเกณฑ์ทหารและทหารนอกประจำการที่อายุระหว่าง 50 - 60 ปี จะต้องเข้าช่วยในกิจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน สำหรับสวิตเซอร์แลนด์นั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ แต่สตรีก็อาจเป็นอาสาสมัครเข้าร่วมในกิจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนได้

ประเทศไทยนั้น ไม่ได้มีข้อบังคับให้ประชาชนเข้าร่วมในกิจการด้านการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนทั้ง ๆ ที่งานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงและสงบ

เรียบร้อยของประชาชนเองโดยแท้ ประชาชนชาวไทยให้ความสนใจกับการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน น้อยมาก และส่วนใหญ่ไม่ทราบว่าการป้องกันฝ่ายพลเรือนคืออะไร และมีหน่วยงานที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนหรือไม่ อย่างไรก็ดี ในประเทศไทยได้เคยมีประชาชนเข้าร่วม ช่วยเหลือในกิจการป้องกันฝ่ายพลเรือนในด้านช่วยป้องกันและบรรเทาภัยทางอากาศแล้ว ตั้งแต่ สงครามโลกครั้งที่ 2 และมีกฎหมายรองรับการเข้าร่วมของประชาชนในครั้งนั้น คือ พระราช บัญญัติป้องกันภัยทางอากาศ พ.ศ. 2484

มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันภัยทางอากาศ บัญญัติว่า “ให้มีสันนิบาต ช่วยป้องกันและบรรเทาภัยทางอากาศขึ้นสันนิบาตหนึ่ง มีสภาพเป็นนิติบุคคล ภายใต้ความ ควบคุมดูแลของกระทรวงกลาโหม มีวัตถุประสงค์ที่จะแนะนำ ฝึกฝน อบรม ให้ประชาชนรู้จัก หน้าที่ปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาภัยทางอากาศและจัดหาผู้ช่วยเหลือและอุปกรณ์ในการป้องกัน และบรรเทาภัยทางอากาศ”

มาตรา 34 บัญญัติว่า “...สมาชิกทุกคนมีหน้าที่ปฏิบัติตามข้อบังคับของสันนิบาต โดยเคร่งครัดและมีสิทธิแต่งตั้งรูปแบบหรือระดับเครื่องหมาย”

มาตรา 36 บัญญัติว่า “ในกรณีซ่อมป้องกันภัยทางอากาศและในกรณีฉุกเฉิน ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม มีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกของสันนิบาต หรือบุคคลอื่นใดให้มี หน้าที่ในการอำนวยความสะดวกหรือกิจการอื่นใดแล้วแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม จะเห็นสมควรและให้บุคคลเช่นนี้มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน”

ดังนั้น การเป็นสมาชิกสันนิบาตช่วยป้องกันและบรรเทาภัยทางอากาศในครั้งนี้ น่าจะถือได้ว่าเป็นครั้งแรกที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจการด้านการป้องกันฝ่ายพลเรือน ในประเทศไทยเป็นในรูปอาสาสมัครที่เข้ามาช่วยเหลือประเทศชาติในยามคับขันเกิดขึ้นจากความ เสียสละโดยแท้ และอาสาสมัครสันนิบาตฯ ได้ช่วยแบ่งเบาภาระของเจ้าหน้าที่ในด้านการบรรเทา ภัยทางอากาศได้อย่างมาก และสมาชิกอาสาสมัครได้ทำงานอย่างเต็มที่เป็นที่น่ายกย่องสรรเสริญ เป็นอย่างยิ่ง

เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 ผ่านพ้นไป สันนิบาตช่วยป้องกันภัยทางอากาศก็ซบเซา ลงเนื่องจากสถานการณ์ได้กลับเข้าสู่สภาพปกติ อันนี้น่าจะเป็นผลชี้ให้เห็นว่า เมื่อบ้านเมืองอยู่ใน สภาพปกติไม่มีสงครามประกอบทั้งสภาพภูมิศาสตร์ของประเทศไทยไม่มีภัยธรรมชาติรุนแรง เช่น ภูเขาไฟระเบิด แผ่นดินไหว ประชาชนจึงขาดความกระตือรือร้นในการเตรียมการป้องกันภัย ซึ่ง ในความเป็นจริงแล้วยังมีภัยอื่นที่อาจเกิดขึ้นได้และน่าภัยพิบัติอย่างร้ายแรงได้เสมอ

อาสาสมัครที่มีลักษณะคล้ายกับอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนได้รับการ กระตุ้นอีกครั้งหนึ่งและได้มีการฝึกอบรมอย่างกว้างขวาง โดยกองบังคับการตำรวจดับเพลิง

ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นโดยใช้ชื่อว่า “อาสาสมัครบรรเทาสาธารณภัย” เมื่อปี พ.ศ. 2512 การฝึกอบรมอาสาสมัครบรรเทาสาธารณภัยได้กระทำไปแล้วหลายรุ่น การฝึกเน้นด้านการป้องกันและระงับอัคคีภัย การช่วยเหลือผู้ประสบภัย การปฐมพยาบาล ซึ่งเป็นการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในกิจการด้านการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกันและระงับสาธารณภัยต่าง ๆ ให้กับประชาชนเป็นการช่วยให้งานด้านการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนได้เผยแพร่ออกไป แต่การดำเนินการฝึกอบรมอาสาสมัครบรรเทาสาธารณภัยนั้น มีข้อสังเกตว่า ได้กระทำไปตามจำนวนของผู้เข้าสมัครฝึกอบรม แต่ไม่ได้มีการคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและมีพลานามัยดีและยังไม่มีกฎระเบียบอันใดออกมารองรับอาสาสมัครกลุ่มนี้

ในปี พ.ศ. 2519 กองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง ได้พิจารณาเห็นว่า ในสถานการณ์ปัจจุบันทั้งภายในและภายนอกประเทศ อยู่ในภาวะไม่ปลอดภัย ประเทศมหาอำนาจได้พัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ก้าวหน้าไปเป็นอันมาก อำนาจในการทำลายมากมายมหาศาล ประกอบกับความแตกแยกทางอุดมการณ์ทางการเมืองของประเทศมหาอำนาจ จึงเป็นเหตุให้มีการแบ่งการเมืองของโลกออกเป็นฝ่ายได้ 3 ฝ่าย คือ ประเทศฝ่ายโลกเสรี ประเทศฝ่ายคอมมิวนิสต์ และประเทศฝ่ายเป็นกลาง ทำให้โลกปัจจุบันอยู่ในสภาพการณ์ที่เรียกว่า “สงครามเย็น” คือ สภาพที่อยู่ในระหว่างสงคราม แต่ยังไม่มีการใช้กำลังอาวุธ (อาวุธนิวเคลียร์) ประหัดประหารกัน ในสภาพการณ์ย่อมก่อให้เกิดความตึงเครียดทางการเมืองและเกิดสงครามภาคพื้นทวีป (Conventional Warfare) สงครามกองโจรเกิดขึ้นตามส่วนต่างๆ ของโลกอยู่ทั่วไป อันจะสามารถเป็นชนวนนำไปสู่สงครามร้อนได้ในที่สุด

ในประเทศไทยก็ได้มีสงครามภายในเกิดขึ้น คือ การก่อการร้าย การปลุกระดม การโฆษณาชวนเชื่อและการลอบทำร้ายเจ้าหน้าที่ในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ ประกอบกับภัยธรรมชาติต่าง ๆ ในแต่ละปีก็ได้ทำลายทรัพย์สินทั้งของรัฐบาลและของเอกชน อันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลขาดประสิทธิภาพในการแก้ไขรวมทั้งขาดความร่วมมือจากประชาชนด้วย

จากสถานการณ์ที่กล่าวข้างต้นนี้ กองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง จึงเห็นความสำคัญว่าน่าจะได้มีการฝึกอบรมราษฎรขึ้น เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภัยต่างๆ ที่จะมีความอันเนื่องจากการโจมตีของข้าศึก ตลอดจนภัยต่างๆ ที่จะมีความอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ เพื่อฝึกให้ราษฎรผู้อาสาสมัครมีความรู้ ความเข้าใจการป้องกันและระงับอัคคีภัยที่บังเกิดขึ้น นอกจากนี้ ยังจะได้มีอาสาสมัครฝ่ายพลเรือนคอยเป็นกำลังสำคัญที่จะสามารถเรียกกระดมกำลังให้ช่วยป้องกันหรือบรรเทาภัยต่างๆ เมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้น

กองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง จึงได้เตรียมเสนอโครงการฝึกอบรมอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนต่อกระทรวงมหาดไทย วันที่ 6 ตุลาคม 2519 ได้เกิดการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และได้มีคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินขึ้นคณะหนึ่ง โดยมี

พลเรือเอกสัจ จลอยู่ เป็นหัวหน้า ทำหน้าที่บริหารราชการการแผ่นดินแทนรัฐบาลของ หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ต่อมาเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2519 คณะปฏิรูปชุดนี้ก็ได้ส่งไปยัง กระทรวงมหาดไทยให้จัดทำโครงการเสริมความมั่นคงของชาติขึ้น

กระทรวงมหาดไทยก็ได้สั่งกรมการปกครองให้ดำเนินการเรื่องนี้เสนอส่วน กรมการปกครองได้เสนอโครงการเกี่ยวกับเสริมความมั่นคงไปยังคณะปฏิรูปหลายโครงการ โครงการฝึกอบรมอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนก็เป็นโครงการหนึ่งในหลายโครงการ ต่อมา คณะปฏิรูปได้ส่งโครงการของกรมการปกครองทั้งหมดไปให้เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ พิจารณา ท่านเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติได้พิจารณาเห็นว่า โครงการฝึกอบรมอาสาสมัคร ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเป็นโครงการที่น่าสนใจ และจะเป็นโครงการเสริมแผนการป้องกันภัย ฝ่ายพลเรือนของคณะกรรมการเตรียมพร้อมแห่งชาติ ต่อมาโครงการนี้ได้รับการเห็นชอบจาก คณะกรรมการเตรียมพร้อมแห่งชาติแล้วเสนอไปยังรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก บุญชัย บำรุงพงศ์) เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติต่อไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีอนุมัติเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2519 ให้ดำเนินการเป็นโครงการเร่งด่วน และให้สำนักงานประมาณจัดสรรเงินงบประมาณปี 2520 ให้ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ กระทรวงมหาดไทย ได้พิจารณาเห็นว่าโครงการนี้เป็นโครงการ ใหญ่และต้องดำเนินการติดต่อกันถึง 5 ปี จึงได้พิจารณาออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย หน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2520 ขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการฝึกอบรมและ กำหนดคุณสมบัติ วิธีการ ภารกิจสิทธิและหน้าที่ของ อปพร. ให้เป็นแนวทางเดียวกันทั่วประเทศ ซึ่งในปี พ.ศ. 2520 ได้มีโครงการทดลองฝึกอบรม อปพร. ใน 14 จังหวัด คือ จังหวัดอุดรธานี เลย หนองคาย นครพนม สกลนคร กาฬสินธุ์ อุบลราชธานี ศรีสะเกษ บุรีรัมย์ ตาก น่าน เชียงราย พินิจโลกและจังหวัดปราจีนบุรี ตามโครงการฝึกอบรมจังหวัดละ 250 คน (ปรากฏว่าบางจังหวัด ให้ความสนใจเป็นพิเศษ มีอาสาสมัครเข้ารับการฝึกอบรมมาก จังหวัดจึงขอเพิ่มอาสาสมัครเข้ารับ การฝึก เช่น จังหวัดหนองคาย มีผู้เข้ารับการฝึกเป็น อปพร. ทั้งสิ้น 360 คน) ฉะนั้นในขั้นทดลอง นี้จะมี อปพร. ทั้งสิ้น 3,500 คน สำหรับในปีต่อไป ก็จะได้ขยายการฝึกอบรมออกไปในจังหวัด ต่างๆ คือ มีโครงการจะฝึกอบรมให้ครบทุกจังหวัดทั่วประเทศไทยภายใน 5 ปี

ในปี พ.ศ. 2521 รัฐบาลได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยไทยอาสาป้องกัน ชาติ พ.ศ. 2521 ประกาศใช้วันที่ 4 กันยายน 2521 ได้รวมกลุ่มอาสาสมัครรูปแบบต่างๆ รวมทั้ง อปพร. ด้วยใช้ชื่อว่า “ไทยอาสาป้องกันชาติ” ดังนั้น การฝึกอบรม อปพร. ก็หยุดชะงักไป ชั่วขณะหนึ่ง อย่างไรก็ตาม หลักสูตรการฝึกอบรมไทยอาสาป้องกันชาติ นับว่าใกล้เคียงกับ หลักสูตร อปพร. มาก

ในปี พ.ศ. 2522 รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติ ชื่อว่า “พระราชบัญญัติป้องกันภัย

ฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522” ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 22 มีนาคม 2522 ซึ่งได้กำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ขึ้นทุกเขตในกรุงเทพมหานคร และทุกอำเภอทั่วราชอาณาจักร เพื่อช่วยเหลือในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และในระหว่างที่กระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้ออกระเบียบว่าด้วยหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ก็ให้ใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยไทยอาสาป้องกันชาติ พ.ศ. 2521 บังคับแก่สมาชิกหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนไปก่อน

กระทรวงมหาดไทย ได้ร่วมกับจังหวัด อำเภอและเทศบาลต่างๆ ฝึกอบรม อปพร. จนถึงปี พ.ศ. 2530 ได้มีสมาชิก อปพร. ที่ผ่านการฝึกอบรมเพียง 13,390 คน ทำให้ไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติภารกิจในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนได้ครอบคลุมทั่วถึงทุกพื้นที่

จนกระทั่งปี พ.ศ. 2531 กระทรวงมหาดไทย จึงได้กำหนดระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2531 ขึ้น และได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2531 จึงทำให้การดำเนินงานเกี่ยวกับ อปพร. เป็นไปอย่างมีระบบ และมีกฎหมายรองรับอย่างถูกต้อง

ต่อมาได้มีการปฏิรูประบบราชการ โดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สังกัดกระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบภารกิจจากกรมการปกครอง ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารกิจการอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) อาสาสมัครองค์กรเครือข่ายภาคเอกชน มูลนิธิ สมาคม และองค์กรสาธารณกุศลต่างๆ เพื่อระดมสรรพกำลังจากทุกภาคส่วนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในจังหวัดมาด้วย ทำให้อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ต้องอยู่ในสังกัดกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตั้งแต่ 9 ตุลาคม 2545 เป็นต้นมา และกระทรวงมหาดไทย ได้ยกเลิกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2531, ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2540, ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 แล้วให้ใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2547 แทนตั้งแต่วันที่ 10 สิงหาคม 2547

2.2 ความหมายของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน หมายถึง บุคคลที่อาสาและสมัครใจ โดยไม่หวังผลประโยชน์ตอบแทนเป็นสินจ้างใด ๆ เพื่อช่วยเหลือในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน โดยจะต้องผ่านการฝึกอบรมตามหลักสูตรที่สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนกำหนดไม่น้อยกว่า 30 ชั่วโมง ซึ่งเรียกโดยย่อว่า อปพร.

ภัยฝ่ายพลเรือน หมายถึง ภัยอันตรายที่เกิดต่อชีวิตของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือรัฐ ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีมาเป็นสาธารณะ เช่น อัคคีภัย

วาทภัย อุทกภัย ภัยทางอากาศ เป็นต้น

2.3 คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นสมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2547 ข้อ 6 กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นสมาชิก อปพร. ดังนี้

1. มีสัญชาติไทย
2. อายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์
3. มีภูมิลำเนา หรือถิ่นที่อยู่ในเขตศูนย์ อปพร. นั้น
4. เลื่อมใสการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข
5. ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
6. ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพ หรือวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

หรือเป็นผู้ติดยาเสพติดให้โทษ

7. ไม่เป็นพระภิกษุ สามเณร นักพรต นักบวช
8. ไม่เป็นผู้มีชื่อเสียงในทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรมหรือมีพฤติกรรม

เป็นภัยต่อสังคม

โดยจะมีสมาชิกภาพไปจนกว่าจะมีเหตุต้องพ้นจากสมาชิกภาพ ดังนี้

1. ขาดคุณสมบัติ หรือเข้าลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใด ตามข้อ 6
2. ตาย
3. ลาออก
4. ผู้อำนวยการศูนย์ อปพร. สั่งให้พ้นจากสมาชิกภาพ เพราะกระทำผิดวินัย หรือ

ประพฤติตนไม่เหมาะสม

2.4 หน้าที่อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2547 ให้ อปพร. มีหน้าที่

ข้อ 36 สมาชิก อปพร. มีหน้าที่ปฏิบัติการตามคำสั่งของผู้บัญชาการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และผู้ที่ผู้บัญชาการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนมอบหมายในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และปฏิบัติตามข้อบังคับ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

ในการปฏิบัติหน้าที่ให้สมาชิก อปพร. ประดับเครื่องหมาย หรือแต่งเครื่องกาย อปพร. และแสดงบัตรประจำตัวสมาชิก อปพร. โดยให้รับไปรายงานตัวต่อผู้บังคับบัญชา หรือพนักงานเจ้าหน้าที่โดยไม่ชักช้า

2.5 สิทธิของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

2.5.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย หน่วยอาสาสมัครป้องกันภัย

ฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2547 ข้อ 34 สมาชิก อปพร. มีสิทธิ ดังต่อไปนี้

- 1) มีสิทธิแต่งเครื่องแต่งกายและประดับเครื่องหมาย อปพร.
- 2) มีสิทธิใช้อาวุธปืนของทางราชการในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายเป็นลายลักษณ์อักษร
- 3) การปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของสมาชิก อปพร. ตามคำสั่งชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และพนักงานป้องกันภัยได้รับสิทธิและการคุ้มครองตามระเบียบและกฎหมายกำหนด

2.5.2 การลดค่าโดยสารรถไฟ การรถไฟแห่งประเทศไทย ได้พิจารณาให้การสนับสนุนด้านการเดินทางแก่สมาชิก อปพร. โดยให้ส่วนลดค่าโดยสารรถไฟเป็นรายบุคคล ในอัตราร้อยละ 20 ทุกกระยะทาง เฉพาะที่เดินทางในรถนั่งชั้น 3 ชั้นรถ (ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่มีไม่ลดให้) ทั้งนี้ระหว่างเดือนมิถุนายน – กันยายน รวม 4 เดือน ของทุกปี มีผลตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2548 เป็นต้นไป โดยกำหนดให้สมาชิก อปพร. ต้องแสดงบัตรประจำตัว อปพร. ในการติดต่อขอซื้อตั๋วลดราคาทุกครั้ง (หนังสือศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนกลาง กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือที่ มท 0620.2/ว 1616 ลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2548)

2.5.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายเงินเพื่อจัดซื้อจัดหาชุดฝึกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ได้ โดยมีหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายดังนี้

- 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจพิจารณาเบิกจ่ายค่าเครื่องแบบชุดฝึกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) เพื่อแจกจ่ายให้แก่ผู้ที่เข้ารับการฝึกอบรมตามหลักสูตรที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกำหนดได้ตามความจำเป็น เหมาะสมและเป็นไปโดยประหยัด ทั้งนี้ให้คำนึงถึงฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย
- 2) ในการจัดหาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ (หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0808.3/ว 1024 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2547)

2.5.4 การเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ

หากสมาชิก อปพร. ได้รับคำสั่งจากผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะผู้อำนวยการศูนย์ อปพร. เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ไปปฏิบัติงานก็สามารถเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย

ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. 2526 ข้อ 6 วรรค 3 (หนังสือศูนย์
อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนกลาง กระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0620.2/ว 1121 ลงวันที่ 27
ตุลาคม 2548)

2.6 อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดปัตตานี

1) จังหวัดปัตตานี ได้แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัย
ฝ่ายพลเรือนจังหวัดปัตตานี ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัย
ฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2547 หมวด 2 ข้อ 17 ซึ่งประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี เป็นประธาน
กรรมการ รองผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี เป็นรองประธานกรรมการ นายแพทย์สาธารณสุข
จังหวัดปัตตานี ผู้บังคับการจังหวัดทหารบกปัตตานี ผู้อำนวยการโรงพยาบาลปัตตานี
ประชาสัมพันธ์จังหวัดปัตตานี นายอำเภอทุกอำเภอ ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทา
สาธารณภัยเขต 12 สงขลา นายกเทศมนตรีเมืองปัตตานี นายกองคํารบริหารส่วนตำบลบานา
นายกเหล่ากาชาดจังหวัดปัตตานี ประธานมูลนิธิทั้งเด็กเซียงตัง ประธาน อปพร. เป็นกรรมการ
หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดปัตตานี เป็นกรรมการและเลขานุการ
ป้องกันจังหวัดปัตตานี เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ (คำสั่งจังหวัดปัตตานี ที่ 2862/2547
ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2547)

2) จังหวัดปัตตานี มีอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ที่ผ่านการอบรมหลักสูตร
อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหน่วยอาสาสมัคร
ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2547 (รายละเอียดตามภาคผนวก) รวมทั้งสิ้น 4,415 คน

ตารางที่ 2.1 แสดงจำนวนอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแยกเป็นรายอำเภอ

ลำดับที่	อำเภอ	จำนวน อปพร.
1.	เมือง	393
2.	หนองจิก	854
3.	โคกโพธิ์	429
4.	สายบุรี	158
5.	ปะนาเระ	936
6.	ยะรัง	640
7.	ยะหริ่ง	281
8.	มายอ	178

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ลำดับที่	อำเภอ	จำนวน อปพร.
9.	ไม้แก่น	170
10.	ทุ่งยางแดง	153
11.	กะป้อ	102
12	แม่ลาน	121
รวม	12 อำเภอ	4,415

ที่มา : รายงานผลการดำเนินงานการเพิ่มจำนวนอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของ
ศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดปัตตานี ประจำเดือนพฤษภาคม 2550

3. สภาพของจังหวัดปัตตานี

3.1 ที่ตั้งและอาณาเขต

จังหวัดปัตตานี ตั้งอยู่ภาคใต้ของประเทศไทย ห่างจากกรุงเทพฯ 1,055 กม. มีเนื้อที่
ประมาณ 1,940.35 ตร.กม. หรือประมาณ 1,212,723 ไร่ มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียง ดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับ อ่าวไทย
ทิศใต้	ติดต่อกับ เขตอำเภอเมืองยะลา อำเภอรามัน จังหวัดยะลา และเขตอำเภอบาเจาะ จังหวัดนราธิวาส
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ อ่าวไทย
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ เขตอำเภอเทพา และอำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา



ภาพที่ 2.1 แผนที่แสดงที่ตั้งและอาณาเขต
ที่มา : บรรยายสรุปจังหวัดพิจิตร ประจำปี 2549

3.2 สภาพทางสังคม

3.2.1 หน่วยการปกครอง

จังหวัดพิจิตรได้แบ่งหน่วยการปกครองออกเป็น 12 อำเภอ 115 ตำบล 638 หมู่บ้าน โดยมีหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาล 12 แห่ง (เทศบาลเมือง 1 แห่ง) และองค์การบริหารส่วนตำบล 101 แห่ง ซึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลชั้นเล็ก 99 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบลชั้นกลาง 2 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลชุมตาบงและองค์การบริหารส่วนตำบลบึงนาราง ไม่มีองค์การบริหารส่วนตำบลชั้นใหญ่

3.2.2 ประชากรและศาสนา

จังหวัดพิจิตรเป็นอาณาจักรที่เก่าแก่และมีความเจริญรุ่งเรือง ทำให้เป็นแหล่งศูนย์รวมของประชากรหลากหลายเชื้อชาติ ศาสนา มาตั้งแต่ในอดีต ปัจจุบันเป็นแหล่งชุมชนที่มีผู้อยู่อาศัยหนาแน่น โดยเฉพาะ บริเวณลุ่มน้ำพิจิตร จำนวนประชากร ณ เดือนตุลาคม 2549 รวมทั้งสิ้น 635,649 คน แยกเป็นชาย 313,511 คน หญิง 322,138 คน จำนวนหลังคาเรือน 143,624 หลังคาเรือน อัตราความหนาแน่นของประชากร 327.6 คนต่อตารางกิโลเมตร ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 85.47 นับถือศาสนาอิสลาม และ ร้อยละ 14.39 นับถือศาสนาพุทธ และร้อยละ 0.13 นับถือศาสนาอื่น ๆ

3.3 สภาพภูมิประเทศ

แบ่งเป็น 3 ลักษณะ ประกอบด้วย พื้นราบชายฝั่งทะเล ซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ ประมาณ 1 ใน 3 ของพื้นที่จังหวัด ได้แก่ ทางตอนเหนือและทางตะวันออกของจังหวัด มีแม่น้ำปัตตานีไหลผ่าน ที่ดินมีความเหมาะสมในการเกษตรกรรม และพื้นที่ภูเขา ซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนน้อยอยู่ทางตอนใต้ของอำเภอโคกโพธิ์ อำเภอกะป้อ และทางตะวันออกของอำเภอสายบุรี

3.4 สภาพอากาศ

ปริมาณน้ำฝนของจังหวัดปัตตานี ระหว่างปี 2539 – 2549 จะอยู่ในช่วง 1,281.10 มิลลิเมตร ถึง 2,568.3 มิลลิเมตร สำหรับปริมาณน้ำฝนในรอบปี 2548 มีฝนรวมทั้งปี วัดได้ 2,427.2 มิลลิเมตร จำนวนวันที่มีฝนตก 151 วัน เดือนที่มีฝนตกมากที่สุดคือ เดือนธันวาคม 2548 วัดได้ 967.0 มิลลิเมตร เดือนที่มีฝนตกน้อยที่สุด คือ เดือนกุมภาพันธ์ 2548 ไม่มีฝนตก ปริมาณน้ำฝนสูงที่สุดใน 1 วัน วัดได้ 224.0 มิลลิเมตร เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2548 ส่วนปี 2549 มีฝนรวมทั้งปีวัดได้ 1,579.0 มิลลิเมตร จำนวนวันที่มีฝนตก 166 วัน เดือนที่มีฝนตกมากที่สุดคือ เดือนกันยายน 2549 วัดได้ 231.9 มิลลิเมตร เดือนที่มีฝนตกน้อยที่สุด คือ เดือนเมษายน 2549 วัดได้ 45.9 มิลลิเมตรปริมาณน้ำฝนสูงที่สุดใน 1 วัน วัดได้ 72.5 มิลลิเมตร เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2548

4. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอุทกภัย วาตภัย และดินถล่ม

4.1 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอุทกภัย

อุทกภัย คือ ภัยที่เกิดขึ้นเนื่องจากมีน้ำเป็นสาเหตุ อาจจะเป็นน้ำท่วม น้ำป่า หรืออื่น ๆ โดยปกติ อุทกภัยเกิดจากฝนตกหนักต่อเนื่องกันเป็นเวลานาน บางครั้งทำให้เกิดแผ่นดินถล่ม อาจมีสาเหตุจากพายุหมุนเขตร้อน ลมมรสุมมีกำลังแรง ร่องความกดอากาศต่ำมีกำลังแรง อากาศแปรปรวน น้ำทะเลหนุน แผ่นดินไหว เขื่อนพัง ทำให้เกิดอุทกภัยได้เสมอ

4.1.1 สาเหตุของของอุทกภัยในประเทศไทย

- 1) หย่อมความกดอากาศต่ำ
- 2) พายุหมุนเขตร้อน ได้แก่ พายุดีเปรสชัน, พายุโซนร้อน, พายุไต้ฝุ่น
- 3) ร่องมรสุมหรือร่องความกดอากาศต่ำ
- 4) ลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้
- 5) ลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ
- 6) เขื่อนพัง

4.1.2 ลักษณะของอุทกภัย

ลักษณะของอุทกภัยมีความรุนแรง และรูปแบบต่าง ๆ กันขึ้นอยู่กับ

ลักษณะภูมิประเทศ และสิ่งแวดล้อมของแต่ละพื้นที่โดยมีลักษณะดังนี้

- 1) น้ำป่าไหลหลาก หรือน้ำท่วมฉับพลัน (Flash Flood) หมายถึง ภาวะน้ำท่วมที่มีปริมาณของน้ำสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว มักจะเกิดขึ้นในที่ราบต่ำหรือที่ราบลุ่มบริเวณใกล้ภูเขาต้นน้ำ เกิดขึ้นเนื่องจากฝนตกหนักเหนือภูเขาต่อเนื่องเป็นเวลานาน ทำให้จำนวนน้ำสะสมมีปริมาณมาก จนพื้นดิน และต้นไม้ดูดซับไม่ไหวไหลบ่าลงสู่ที่ราบต่ำ เบื้องล่างอย่างรวดเร็ว มีอำนาจทำลายล้างรุนแรงระดับหนึ่ง ที่ทำให้บ้านเรือนพังทลายเสียหาย และอาจทำให้เกิดอันตรายถึงชีวิตได้
- 2) น้ำท่วม หรือน้ำท่วมขัง เป็นลักษณะของอุทกภัยที่เกิดขึ้นจากปริมาณน้ำสะสมจำนวนมากที่ไหลบ่าในแนวระนาบ จากที่สูงไปยังที่ต่ำเข้าท่วมอาคารบ้านเรือน เรือกสวนไร่นาได้รับความเสียหาย หรือเป็นสภาพน้ำท่วมขังในเขตเมืองใหญ่ที่เกิดจากฝนตกหนักต่อเนื่องเป็นเวลานาน มีสาเหตุมาจากระบบการระบายน้ำไม่ดีพอ มีสิ่งก่อสร้างกีดขวางทางระบายน้ำ หรือเกิดน้ำทะเลหนุนสูงกรณีพื้นที่อยู่ใกล้ชายฝั่งทะเล
- 3) น้ำล้นตลิ่ง เกิดขึ้นจากปริมาณน้ำจำนวนมากที่เกิดจากฝนตกหนักต่อเนื่องที่ไหลลงสู่ลำน้ำ หรือแม่น้ำมีปริมาณมากจนระบายลงสู่ลุ่มน้ำด้านล่าง หรือออกสู่ปากน้ำไม่ทัน ทำให้เกิดสภาวะน้ำล้นตลิ่งเข้าท่วมเรือกสวน ไร่นา และบ้านเรือนตามสองฝั่งน้ำ จนได้รับความเสียหาย ถนน หรือสะพานอาจชำรุด ทางคมนาคมถูกตัดขาดได้

4.2 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับวาตภัย

วาตภัย หมายถึง ภัยที่เกิดจากพายุลมแรง จนทำให้เกิดความเสียหายแก่อาคารบ้านเรือนต้นไม้ และสิ่งก่อสร้าง สำหรับประเทศไทยวาตภัยหรือพายุลมแรงมีสาเหตุมาจากปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ คือ

4.2.1 วาตภัยจากพายุหมุนเขตร้อน ได้แก่

- 1) ดีเปรสชัน มีกำลังอ่อน ความเร็วลมใกล้ศูนย์กลางไม่เกิน 63 กม./ชม.
- 2) พายุโซนร้อน มีกำลังปานกลาง ความเร็วลมใกล้ศูนย์กลาง 63 - 117 กม./ชม.
- 3) พายุไต้ฝุ่น มีกำลังแรง ความเร็วลมใกล้ศูนย์กลาง 118 กม./ชม.

4.2.2 พายุฤดูร้อน ส่วนมากจะเกิดระหว่างเดือนมีนาคมถึงเดือนเมษายน โดยจะเกิดถี่ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนภาคกลางและภาคตะวันออก จะมีการเกิดน้อยครั้งกว่า สำหรับภาคใต้ก็สามารถเกิดได้แต่ไม่บ่อยนัก โดยพายุฤดูร้อนจะเกิดในช่วงที่มีลักษณะอากาศร้อนอบอ้าวติดต่อกันหลายวัน แล้วมีกระแสอากาศเย็นจากความกดอากาศสูงในประเทศจีน

พัดมาปะทะกัน ทำให้ฝนคะนองมีพายุลมแรง และอาจมีลูกเห็บตกได้ จะทำความเสียหายในบริเวณที่ไม่กว้างนัก ประมาณ 20 – 30 กิโลเมตร

4.2.3 ลมจวจ (เทอร์นาโด) เป็นพายุหมุนแรงขนาดเล็กที่เกิดจากการหมุนเวียนของลมภายใต้เมฆก่อตัวในทางตั้ง หรือเมฆฝนฟ้าคะนอง (เมฆคิวมูโลนิมบัส) ที่มีฐานเมฆต่ำ กระแสลมวน ไกล่พื้นที่เป็นส่วนใหญ่ไม่ต่อเนื่องขึ้นไปจนถึงใต้พื้นฐานเมฆ และจะเกิดขึ้นนาน ๆ ครั้ง โดยจะเกิดขึ้นในพื้นที่แคบ ๆ และมีช่วงระยะเวลาสั้น ๆ จึงทำให้เกิดความเสียหายได้ในบางพื้นที่

4.3 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับดินถล่ม (Landslide)

ดินถล่มหรือโคลนถล่ม (Landslide) หมายถึง การเคลื่อนที่ของมวลดินผสมหิน ลงมาตามลาดเขาด้วยอิทธิพลของแรงโน้มถ่วงโลก และจะมีน้ำเข้ามาเกี่ยวข้องในการทำให้มวลดิน และหินเคลื่อนตัวด้วยเสมอ ดินถล่ม (Landslide) มักจะเกิดตามมาหลังจากน้ำป่าไหลหลาก หรือน้ำท่วมฉับพลัน (Flash Flood) หรือในขณะที่ยังมีพายุฝนที่ทำให้เกิดฝนตกหนักรุนแรงต่อเนื่อง ซึ่งบริเวณที่ได้รับผลกระทบจากดินถล่ม และน้ำท่วมฉับพลัน ส่วนมากจะเป็นบริเวณเดียวกัน แผ่นดินถล่มในประเทศไทยส่วนใหญ่มักเกิดภายหลังฝนตกหนักมากบริเวณภูเขา ซึ่งเป็นต้นน้ำลำธารบริเวณตอนบนของประเทศไทย โดยเฉพาะภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีโอกาสเกิดดินถล่มเนื่องมาจากพายุหมุนเขตร้อนเคลื่อนผ่านในระหว่างเดือนกรกฎาคม ถึงสิงหาคม ในขณะที่ภาคใต้จะเกิดในช่วงฤดูมรสุม ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จะอยู่ระหว่างเดือนพฤศจิกายน ถึงเดือนธันวาคม

4.3.1 ประเภทของดินถล่ม แบ่งตามลักษณะการเคลื่อนตัวได้ 3 ชนิด คือ

- 1) แผ่นดินถล่มที่เคลื่อนตัวอย่างช้า ๆ เรียกว่า Creep เช่น Surficial Creep
- 2) แผ่นดินถล่มที่เคลื่อนตัวอย่างรวดเร็ว เรียกว่า Slide หรือ Flow Surficial

Slide

- 3) แผ่นดินถล่มที่เคลื่อนตัวอย่างฉับพลัน เรียกว่า Rock Fall

4.3.2 กระบวนการเกิดดินถล่ม

- 1) เมื่อฝนตกหนัก น้ำจะซึมลงไปดินอย่างรวดเร็ว
- 2) ในขณะที่ดินอุ้มน้ำจนอิ่มตัว แรงยึดเกาะระหว่างมวลดินจะลดลง
- 3) ระดับน้ำใต้ผิวดินสูงขึ้นจะทำให้แรงต้านทานการเลื่อนไถลของดินลดลง
- 4) เมื่อน้ำใต้ผิวดินมีระดับสูงก็จะไหลภายในช่องว่างของดิน ลงมาตาม

ความชันของลาดเขา

- 5) เมื่อมีการเปลี่ยนความชัน ก็จะเกิดเป็นน้ำผุด และเป็นจุดแรกที่มีการเลื่อน

ไหลของดิน

6) เมื่อเกิดดินเลื่อนไหลแล้ว ก็จะเกิดต่อเนื่องขึ้นไปตามลาดเขา

4.3.3 ปัจจัยที่ทำให้เกิดดินถล่ม

- 1) พื้นที่เป็นหินแข็งเนื้อแน่นแต่ผุง่าย
- 2) ภูมิประเทศที่เป็นภูเขาสูงชัน ที่ลาดเชิงเขา หุบเขาและหน้าผา
- 3) มีชั้นดินสะสมตัวหนาบนภูเขา
- 4) ป่าไม้ถูกทำลาย
- 5) มีฝนตกหนักต่อเนื่องกันเป็นระยะเวลานาน (มากกว่า 100 มิลลิเมตรต่อวัน)
- 6) ภัยธรรมชาติอื่น ๆ เช่น พายุ แผ่นดินไหว และไฟป่า

4.3.4 ลักษณะพื้นที่เสี่ยงภัยดินถล่ม

ลักษณะของพื้นที่เสี่ยงภัยดินถล่ม มักเป็นพื้นที่ที่อยู่ตามลาดเชิงเขา หรือ บริเวณที่ลุ่มที่ติดอยู่กับภูเขาสูงที่มีการพังทลายของดินสูง หรือสภาพพื้นที่ต้นน้ำมีการทำลายป่าไม้สูง นอกจากนั้นในบางพื้นที่อาจเป็นบริเวณภูเขาหรือหน้าผาที่เป็นหินผุพังง่าย ซึ่งมักก่อให้เกิดเป็นชั้นดินหนาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในบริเวณที่หินรองรับชั้นดินนั้นมีความเอียงเทสูง และเป็นชั้นหินที่ไม่ยอมให้น้ำซึมผ่านได้สะดวก ลักษณะดังกล่าวทั้งหมดพบได้ทั่วไปในประเทศไทย ซึ่งขณะนี้กรมทรัพยากรธรณีกำลังการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล สำรวจเก็บข้อมูลทางธรณีวิทยา และสภาพแวดล้อมของพื้นที่เบื้องต้น และรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลอื่น พบว่าใน 51 จังหวัด ทั่วประเทศ ซึ่งมีลักษณะพื้นที่เสี่ยงภัยต่อดินถล่มอยู่บริเวณลาดเชิงเขาและที่ลุ่มใกล้เขา โดยเฉพาะอย่างยิ่งหมู่บ้าน ที่ตั้งอยู่ในบริเวณดังกล่าวมีความเสี่ยงภัยต่อดินถล่มมาก เนื่องจากเมื่อมีพายุฝนตกหนักต่อเนื่องจะทำให้เกิดน้ำท่วมฉับพลัน น้ำป่าไหลหลาก และดินถล่มตามมาได้ ซึ่งอาจจะทำให้เกิดการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ดังนั้นประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวจึงควรให้ความสนใจและระมัดระวังเป็นพิเศษ

1) ลักษณะที่ตั้งของหมู่บ้านเสี่ยงภัยดินถล่ม มีข้อสังเกตดังต่อไปนี้

- (1) อยู่ติดภูเขาและใกล้ลำห้วย
- (2) มีร่องรอยดินไหลหรือดินเลื่อนบนภูเขา
- (3) มีรอยแยกของพื้นดินบนภูเขา
- (4) อยู่บนเนินหน้าหุบเขาและเคยมีดินถล่มมาบ้าง
- (5) ถูกน้ำป่าไหลหลากและท่วมบ่อย
- (6) มีกองหิน เนินทรายปนโคลนและต้นไม้ในห้วยใกล้หมู่บ้าน
- (7) พื้นห้วยจะมีก้อนหินขนาดเล็กใหญ่อยู่ปนกันตลอดท้องน้ำ

2) ข้อสังเกตหรือสิ่งบอกเหตุก่อนเกิดดินถล่ม

- (1) มีฝนตกหนักถึงหนักมาก (มากกว่า 100 มิลลิเมตรต่อวัน)
- (2) ระดับน้ำในห้วยสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว
- (3) สีของน้ำเปลี่ยนเป็นสีของดินบนภูเขา
- (4) มีเสียงดัง อื้ออึง ผิดปกติดังมาจากภูเขาและลำห้วย
- (5) น้ำท่วมหมู่บ้าน และเพิ่มระดับขึ้นอย่างรวดเร็ว
- (6) พฤติกรรมของสัตว์เปลี่ยนแปลง

4.3.5 การกำหนดพื้นที่เสี่ยงภัยดินถล่มและน้ำท่วมฉับพลัน

ลักษณะของพื้นที่เสี่ยงภัยดินถล่มและน้ำท่วมฉับพลัน ในประเทศไทยมีอยู่ในพื้นที่ 51 จังหวัด 248 อำเภอ 2,082 หมู่บ้าน ครอบคลุมทุกภาค ซึ่งเป็นพื้นที่ที่อยู่ตามลาดเชิงเขาหรือบริเวณที่ลุ่ม ที่อยู่ติดกับภูเขาสูงที่มีการพังทลายของดินสูง หรือสภาพที่เป็นพื้นที่ต้นน้ำที่มีการทำลายป่าไม้สูง นอกจากนั้น บางพื้นที่ที่เสี่ยงจะเป็นบริเวณที่เป็นภูเขา หรือหน้าผาที่เป็นหินผุพังง่าย ซึ่งมักจะก่อให้เกิดเป็นชั้นดินหนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณที่หินรองรับชั้นดินนั้นมีความลาดชันสูง และเป็นชั้นหินที่ไม่ยอมให้น้ำซึมผ่านได้สะดวก

5. พื้นที่เสี่ยงอุทกภัย วาตภัย และดินถล่มในเขตจังหวัดปัตตานี

แผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดปัตตานี ประจำปี 2550 ได้ระบุข้อมูลพื้นที่เสี่ยงอุทกภัย วาตภัย และดินถล่มในเขตจังหวัดปัตตานี ครอบคลุมทั้ง 12 อำเภอ ดังนี้

1) อำเภอเมืองปัตตานี	จำนวน	9 ตำบล	41 หมู่บ้าน
2) อำเภอยะรัง	จำนวน	6 ตำบล	19 หมู่บ้าน
3) อำเภอแม่ลาน	จำนวน	3 ตำบล	15 หมู่บ้าน
4) อำเภอกะพ้อ	จำนวน	3 ตำบล	17 หมู่บ้าน
5) อำเภอโคกโพธิ์	จำนวน	10 ตำบล	42 หมู่บ้าน
6) อำเภอสาบบุรี	จำนวน	4 ตำบล	15 หมู่บ้าน
7) อำเภอมายอ	จำนวน	13 ตำบล	33 หมู่บ้าน
8) อำเภอหนองจิก	จำนวน	12 ตำบล	75 หมู่บ้าน
9) อำเภอทุ่งยางแดง	จำนวน	4 ตำบล	10 หมู่บ้าน
10) อำเภอไม้แก่น	จำนวน	3 ตำบล	12 หมู่บ้าน
11) อำเภอยะหริ่ง	จำนวน	5 ตำบล	9 หมู่บ้าน

12) อำเภอปะนาเร จำนวน 3 ตำบล 11 หมู่บ้าน

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ชัยพร เจริญตน (2548) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเทศบาลเมืองแสนสุข อำเภอมือง จังหวัดชลบุรี ซึ่งผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอยู่ในระดับมาก คือ การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมือง ปัจจัยส่วนบุคคลด้านการศึกษามีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 นอกนั้นไม่มีความสัมพันธ์กัน

ดวงเดือน นกทวี (2548) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลนครภูเก็ต ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาอยู่ในระดับปานกลาง และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาจำแนกตามลักษณะส่วนบุคคลพบว่า เพศ สถานภาพ อาชีพ รายได้ มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาที่นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 แต่อายุ ระดับการศึกษา ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา

สุรัตน์ รัตนะ (2548) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดนครปฐม ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ อายุ อาชีพ และรายได้ มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครปฐม ส่วนเพศ การศึกษา ปัจจัยด้านสังคม การเป็นสมาชิกกลุ่ม ระยะเวลาในการเข้ามาอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครปฐมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหามากที่สุด รองลงมาได้แก่ การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ร่วมในการวางแผน ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมตรวจสอบมีส่วนร่วมน้อยที่สุด ตามลำดับ

อิบราเฮ็ม ณรงค์รักษาเขต และคนอื่น ๆ (2548) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมขององค์กรมุสลิมในการส่งเสริมธรรมรัฐองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผลการวิจัยพบว่า องค์กรมุสลิมมีส่วนร่วมทั้งทางการเมืองและการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในระดับน้อย สำหรับธรรมรัฐขององค์การบริหารส่วนตำบล กลุ่มตัวอย่างองค์การบริหารส่วนตำบล มีความเห็นว่า ระดับการปฏิบัติตามหลักธรรมรัฐขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ใน

ระดับมาก ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างองค์กรมุสลิม มีความเห็นว่า ระดับการปฏิบัติตามหลักธรรมรัฐขององค์กรบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับน้อย

ชัชวาล เอี่ยมเจริญ (2547) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในการป้องกันอาชญากรรมในจังหวัดนนทบุรี ผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรมอยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมมี ปัจจัย คือ เพศ ระดับการศึกษา สถานภาพสมรส ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง การเคยได้รับความรู้เกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรม ส่วนอายุ อาชีพ ความรู้ความเข้าใจในการป้องกันอาชญากรรม ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรม

ชัยสิทธิ์ ภูภิรมย์ขวัญ (2547) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของกรรมการชุมชนในการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่า กรรมการชุมชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในการบริหารราชการกรุงเทพมหานครเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ 2 ข้อ ได้แก่ ระดับการศึกษา และระดับความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของกรรมการชุมชน และไม่เป็นไปตามสมมติฐาน 4 ข้อ ได้แก่ เพศ อายุ อาชีพ และรายได้

พัชรินทร์ สมบูรณ์ (2547) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมในโครงการเมืองไทยแข็งแรงของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน อำเภอบ่อพลอย จังหวัดกาญจนบุรี ผลการวิจัยพบว่า

1. ความรู้ในโครงการเมืองไทยแข็งแรง ของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนการดูแลสุขภาพตนเอง การได้รับการสนับสนุนทางสังคม และการมีส่วนร่วมในโครงการเมืองไทยแข็งแรงของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน อยู่ในระดับมาก

2. การมีส่วนร่วมในโครงการเมืองไทยแข็งแรง ของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน เมื่อจำแนกตามระยะเวลาการเป็นอาสาสมัครแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 แต่เมื่อจำแนกตามอายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ และจำนวนหลังคาเรือนที่รับผิดชอบ ไม่พบความแตกต่าง

3. การได้รับการสนับสนุนทางสังคม ความรู้ในโครงการเมืองไทยแข็งแรง การดูแลสุขภาพตนเองสามารถร่วมกันทำนุบำรุงการมีส่วนร่วมในโครงการเมืองไทยแข็งแรง ของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านได้ร้อยละ 38.7 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ทินกร หอมกุล (2546) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเขตพื้นที่การศึกษาสุพรรณบุรี เขต 2 ผลการวิจัยพบว่า

1. ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยมีส่วนร่วมด้านการวางแผน ด้านการจัดสรรทรัพยากร ด้านการประสานงาน ด้านการประเมินผล และด้านการดำเนินการตามแผน จากมากไปหาน้อยตามลำดับ

2. ระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของตัวแทนชุมชนกลุ่มต่าง ๆ แตกต่างกัน

อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ และแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติทุกด้านในทุกด้าน โดยผู้บริหารสถานศึกษามีส่วนร่วมมากกว่าทุกกลุ่มในทุกด้านยกเว้นด้านการประเมินผล

3. แนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามข้อเสนอแนะของชุมชน ได้แก่ การสร้างความโปร่งใสในการดำเนินการทางการเงิน การสร้างความเข้าใจในการมีส่วนร่วมของชุมชน และการให้ข้อมูลกับชุมชนอย่างสม่ำเสมอ

กฤษฎะชัย ลิ้มบุญแดง (2545) ที่ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของชุมชนในการควบคุมอาชญากรรมด้านยาเสพติดและการพนันในจังหวัดชลบุรี ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนในจังหวัดชลบุรี ส่วนใหญ่มีส่วนร่วมของประชาชนค่อนข้างน้อย ปัจจัยสถานภาพทั่วไปของบุคคลที่แตกต่างกัน เช่น เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ ระยะเวลาในการประกอบอาชีพ พื้นที่พักอาศัยแตกต่างกัน มีผลทำให้การมีส่วนร่วมในการควบคุมอาชญากรรมแตกต่างกัน

อดุลย์ วรรณชาติ (2545) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ในการควบคุมป้องกันโรคไข้เลือดออก : ศึกษากรณีอำเภอเขมราฐ จังหวัดอุบลราชธานี” ผลการศึกษาพบว่า ประชากรที่ศึกษาส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงอายุระหว่าง 29 - 50 ปี การได้รับการสนับสนุนของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) อยู่ในระดับสูง มีคะแนนทัศนคติในการควบคุมป้องกันโรคไข้เลือดออกในระดับสูง การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับสูง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วม คือ การได้รับสนับสนุน อายุ ระยะเวลา อาชีพ และในส่วนของปัจจัยที่ไม่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วม คือ เพศ ระดับการศึกษา สถานภาพสมรส

เอกสิทธิ์ สุทธิศาสนกุล (2545) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดกาญจนบุรี ผลการศึกษายืนยันพบว่า ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ อาชีพ ระดับการศึกษา ระยะเวลา เข้ามาตั้งถิ่นฐานในตำบล การเป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคม ความรู้ความเข้าใจเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น และภาวะผู้นำ มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนการปกครองส่วนท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดกาญจนบุรี ส่วน เพศ อายุ และรายได้ ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์สูงสุดรองลงมา ได้แก่ ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมค้นหาปัญหา และร่วมตรวจสอบ และติดตามผล มีค่าต่ำสุดตามลำดับ

จรรยาพันธ์ เชื้อวิทย์ (2544) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษาพื้นที่ป่าเขาหลวงและชุมชนบ้านคีรีวง ตำบล

กำโลน อำเภอลานสกา จังหวัดนครศรีธรรมราช ผลการศึกษา พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้ง 4 ด้าน คือ ปัจจัยด้านสถานภาพส่วนบุคคล ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านอื่น ๆ อยู่ในระดับปานกลาง ประชาชนที่มีสถานภาพด้านครอบครัว อายุ จำนวนสมาชิกในครัวเรือน การเป็นสมาชิกกลุ่ม การได้รับข้อมูลข่าวสาร และการเคยได้รับความเดือดร้อนหรือเคยประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติต่างกัน มีส่วนร่วมไม่แตกต่างกัน ประชาชนที่มีสถานภาพด้านเพศ การศึกษา รายได้ อาชีพ การรับผลประโยชน์ การเป็นผู้นำ การติดต่อสัมพันธ์กับบุคคลภายนอกชุมชน การติดต่อสัมพันธ์บุคลากรของรัฐและความรู้ที่กว่าตนเองเป็นที่ยอมรับนับถือของบุคคลอื่นต่างกัน มีส่วนร่วมแตกต่างกันอย่างมีนัยทางสถิติที่ระดับ 0.05

ชาตรี สองศรี (2542) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ในการดำเนินงานสุขภาพสิ่งแวดล้อมในชุมชน : กรณีศึกษา อำเภอเมืองอุดรธานี พบว่า อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านมีระดับการมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมกับตัวแปรที่ศึกษา พบว่า ไม่มีความแตกต่างกันตามการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่และแรงจูงใจต่อการดำเนินงาน และประชาชนในท้องถิ่นขาดความรู้ความเข้าใจและความตระหนักต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม เจ้าหน้าที่รัฐยังขาดความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน การบริหารจัดการองค์กรท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพ ขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดี

สมหมาย กิตยากุล (2542) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์พื้นที่ลุ่มน้ำแม่สรวาย จังหวัดเชียงราย พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ได้แก่ เพศ อาชีพ รายได้ ระยะเวลาการอยู่อาศัย การได้รับข่าวสาร การเป็นสมาชิกกลุ่มและความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ส่วนระดับการศึกษา ไม่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วม

พนมกร สุวรรณรัตน์ (2541) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในการป้องกันอาชญากรรมในเขตจังหวัดนครปฐม พบว่า การมีส่วนร่วมของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในการป้องกันอาชญากรรมอยู่ในระดับต่ำ ในด้านปัจจัยส่วนบุคคล พบว่า การศึกษาและตำแหน่งทางสังคมเท่านั้นที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ส่วนในด้านปัจจัยทางสังคม พบว่า การประชุมกับเพื่อนบ้าน การให้ความสำคัญต่อปัญหาอาชญากรรม และความซื่อสัตย์ของตำรวจเท่านั้นที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 จากผลการวิจัยทำให้ทราบว่า ตำแหน่งทางสังคมและการให้ความสำคัญต่อปัญหาอาชญากรรมมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรมทั้งในด้านการอุทิศเวลา ด้านการอุทิศแรงงาน และด้านการอุทิศทรัพย์สิน

ศิริวรรณ พรเลิศวิวัฒน์ (2541) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของสมาชิกองค์กรป่าชุมชนในการอนุรักษ์ป่าชุมชน : ศึกษาเฉพาะกรณี บ้านท่าวังไทร ตำบลวังหมี อำเภอน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา ผลการศึกษาพบว่า สมาชิกองค์กรอนุรักษ์ป่าชุมชนบ้านท่าวังไทร มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ป่าชุมชนโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ป่าชุมชนของสมาชิกองค์กรอนุรักษ์ป่าชุมชนบ้านท่าวังไทร ได้แก่ ความคาดหวังผลประโยชน์จากการเข้าร่วมเป็นสมาชิก การได้รับความสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก และการได้รับข้อมูลข่าวสารในเรื่องการอนุรักษ์จากสื่อต่าง ๆ ส่วนปัจจัยที่ไม่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ป่าชุมชนของสมาชิกองค์กรอนุรักษ์ป่าชุมชนบ้านท่าวังไทร ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ ความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและความตระหนักในเรื่องของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

กังสดาล สุวรรณรงค์ (2539) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของอาสาสมัครสาธารณสุขในกิจกรรมศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน อำเภอยะนิง จังหวัดขอนแก่น พบว่า ลักษณะการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาตามรายด้านของการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย

การมีส่วนร่วมในการกำหนดความต้องการและการวางแผน พบว่า อำนาจการตัดสินใจส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับผู้ใหญ่บ้าน อาสาสมัครสาธารณสุขมีส่วนร่วมในการเข้าประชุมเพื่อรับทราบ แนวทางการดำเนินงานเท่านั้น

การมีส่วนร่วมในการดำเนินการรวมทั้งการจัดองค์กรและการระดมทรัพยากร พบว่า ผู้คัดเลือกประธานอาสาสมัครสาธารณสุข คือ ผู้ใหญ่บ้านและเจ้าหน้าที่สาธารณสุข และประธานอาสาสมัครสาธารณสุขจะเป็นผู้เลือกสมาชิกให้เข้ามาร่วมปฏิบัติงาน

การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ พบว่า ส่วนใหญ่อาสาสมัครสาธารณสุขและครอบครัวได้ใช้สิทธิในการรักษาพยาบาลฟรีจากสถานบริการของรัฐ และเคยได้รับคัดเลือกให้ไปอบรมและดูงาน

การมีส่วนร่วมในการประเมินผล พบว่า อาสาสมัครสาธารณสุขประมาณ 1 ใน 3 มีส่วนร่วมในการเสนอข้อคิดเห็นต่าง ๆ เกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการทำงาน และให้ข้อเสนอแนะปรับปรุงการทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่สาธารณสุข

จักรพงษ์ ทองเพชร (2539) ที่ได้ทำการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาจังหวัดที่ใช้งบประมาณตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดสตูล พบว่า ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ ขนาดครอบครัว และความยาวนานในการอาศัยอยู่ในท้องถิ่นต่างกัน มีส่วนร่วมไม่แตกต่างกัน ส่วนประชาชนที่เป็นผู้นำท้องถิ่น หรือเคยเป็นผู้นำท้องถิ่น กับผู้ที่ไม่เป็นผู้นำหรือไม่เคยเป็นผู้นำท้องถิ่น มีส่วนร่วมที่แตกต่างกัน

วิวัฒน์ ภู่นองศรี (2537) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในงานตำรวจ ชุมชนสัมพันธ์ในจังหวัดปัตตานี พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านร่วมคิด ด้านร่วม ในการตัดสินใจ ด้านร่วมปฏิบัติกิจกรรม และด้านการติดตามประเมินผล อยู่ในระดับปานกลาง ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับการมีส่วนร่วม เพศมีความสัมพันธ์มากที่สุด รองลงมาได้แก่ การเป็นผู้นำกลุ่ม และการเป็นสมาชิกกลุ่ม ส่วนอายุ ระดับการศึกษา รายได้ สถานภาพ และขนาด ครอบครัวไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วม

วันชัย หิรัญวัฒน์ (2536) ที่ได้ศึกษาความร่วมมือของประชาชนในการป้องกัน อาชญากรรมในอำเภอเมืองจังหวัดปัตตานี พบว่า ประชาชนที่มีความแตกต่างกันในเรื่องระดับ การศึกษา ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน การประกอบอาชีพ และมีส่วนร่วมในกิจกรรมของชุมชน การประสพภัยอาชญากรรม และความพึงพอใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ให้ความร่วมมือ ในการป้องกันอาชญากรรมทั้งในระดับชุมชนและความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่แตกต่างกัน

Xueyong Zhang (1996) ศึกษาการจัดการบรรเทาความรุนแรงจากอุทกภัย Winnipeg ในสี่ด้าน คือ การวิเคราะห์ความรุนแรงของอุทกภัย, มาตรการการบรรเทา, การป้องกันภัย และ องค์การที่รับมือกับภัย โดยศึกษาสาเหตุและบันทึกการเกิดอุทกภัย การวางแผน การฝึกฝนอบรม และการแจ้งเตือนอุทกภัย ตลอดจนระบบการจัดการภัยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการภัย พิบัติ

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นเรื่องที่ภาครัฐควรส่งเสริมและให้ ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากภาค ประชาชน และอาสาสมัครผู้ที่มีความเต็มใจในการที่จะเข้ามาช่วยเหลือในโครงการ/กิจกรรมที่รัฐ กำหนดขึ้นในทุก ๆ ด้าน เพื่อที่จะดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านั้น ให้บรรลุเป้าหมายได้