



สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ



คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยบูรพา

The 15th National Conference 2015 on Political Science and Public Administration

การประชุมวิชาการ

รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ

ระหว่างวันที่ 4 - 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558

ครั้งที่
15

โลกาภิวัตน์ ภูมิภาคอภีวัตน์ ท้องถิ่นอภีวัตน์: นัยต่อสังคมไทย
Globalization, Regionalization and Localization: Implications for Thai Society

จัดโดย

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ได้รับทุนอุดหนุนการทำกิจกรรมส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยจาก

สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ

บทความฉบับเต็ม

เล่มที่

3/4

คณะกรรมการ

และ

ผู้ทรงคุณวุฒิ

คณะกรรมการที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ ดร. ลิขิต ชีระเวคิน

ประธานกรรมการสาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

ศาสตราจารย์ นายแพทย์ สมพล พงศ์ไทย

ผู้อำนวยการแทนอธิการบดี มหาวิทยาลัยบูรพา

ศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ยาวะประภา

นายกสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย

ศาสตราจารย์เกียรติคุณ ทพ.สมศักดิ์ จักรไพวงศ์

ศาสตราจารย์ ดร. ชัยวัฒน์ สถาอานันท์

ศาสตราจารย์ นพ.วันชัย วัฒนศัพท์

ศาสตราจารย์ ดร. สุรชาติ บำรุงสุข

ศาสตราจารย์ ดร. อนุสรณ์ ลีมนานี

ศาสตราจารย์ ดร. อัมพร อารังลักษณ์

รองศาสตราจารย์ ดร. โกวิทย์ กังสนันท์

รองศาสตราจารย์ ดร. ชัยชนะ อังคะวัต

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิโรจน์ เรืองประเทืองสุข

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ไพฑูรย์ โพธิ์สว่าง

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชีระพงษ์ บัวหล้า

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รุ่งนภา ยรรยงเกษมสุข

ดร. อมรศักดิ์ กิจธนานันท์

ร.ต.อ. ดร. วิเชียร ตันศิริคงคล

อาจารย์สมคิด เพชรประเสริฐ

อาจารย์พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา

อาจารย์ธีระพงษ์ ภูริปาณิก

อาจารย์เจนวิทย์ นวลแสง

นายธานินทร์ ณะเฒ

นายปกรณ์ สัตยวณิช

นายวงศ์ภิญโญ เชียงทอง

นายกิตติ ตติยเกียรติถาวร

นางอรพร สดใส

ประธานกรรมการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ว่าที่เรือตรี ดร. เอกวิทย์ มณีธร
คณบดีคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

รองประธานกรรมการ

ดร. จักรี ไชยพินิจ
ผู้ช่วยคณบดีคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

คณะกรรมการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. โสภาร ถิ่นบางเตียว

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อีระ กุลสวัสดิ์

ดร. ภัสนันท์ พ่วงเถื่อน

ดร. โชติสา ขาวสนิท

อาจารย์เจนวิทย์ นวลแสง

นายอิฏฐวัชร เตชะนันท์

นางสาวณปภา จิรมงคลเลิศ

นางสาวกุลญาดา เนืองจำนงค์

นายดุสิต รัฐศิลป์

นางจุฑามาศ ชูสุวรรณ

นางสาววราภรณ์ ช่วยประคอง

นายรัช ชันธประสิทธิ์

ว่าที่ร้อยตรีพุฒิธร สวาสนา

ผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาบทความ

1. ศาสตราจารย์ ดร. อนุสรณ์ ลีมนานี
2. รองศาสตราจารย์ ดร. วีระ สมบูรณ์
3. รองศาสตราจารย์ ดร. ไชยันต์ ไชยพร
4. รองศาสตราจารย์ ดร. ธันวัฒน์ รัตนศักดิ์
5. รองศาสตราจารย์ ดร. สมศักดิ์ สามัคคีธรรม
6. รองศาสตราจารย์ ดร. ปิยากร หวังมหาดพร
7. รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ
8. รองศาสตราจารย์ ดร. อัครพันธ์ วงศ์ปรีดี
9. รองศาสตราจารย์ ดร. โคทม อารียา
10. รองศาสตราจารย์ ดร. ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์
11. รองศาสตราจารย์ ดร. โกวิทย์ กังสนันทน์
12. รองศาสตราจารย์มานิต ศุทธสกุล
13. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พิศาล มุกตารัศมี
14. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พจนา พิชาติปัจจา
15. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รุ่งนภา ยรรยงเกษมสุข
16. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ไพฑูรย์ โพธิ์สว่าง
17. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ร้อยตรี ดร. ณัฐกริช เปาอินทร์
18. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภมิตร ปิติพัฒน์
19. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อีระ กุลสวัสดิ์
20. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์
21. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ
22. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. โอฬาร ถิ่นบางเตียว
23. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เกษม เพ็ญพินันท์
24. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รงค์ บุญสวยขวัญ
25. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ศาสตรินทร์ ต้นสุน
26. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุระชัย ชูผงา
27. ร้อยตำรวจเอก ดร. วิเชียร ต้นศิริคงคล
28. ดร. ประพีร์ อภิชาติสกุล

29. ดร. นิติ มณีกาญจน์
30. ดร. เก่งกิจ กิติเรียงลาภ
31. ดร. ปิยะ นาควัชร
32. ดร. วีระยุทธ พรพจน์ธนาศ
33. ดร. ภัสนันท์ พ่วงเถื่อน
34. ดร. อนุรัตน์ อนันทนาร
35. ดร. อมรทิพย์ อมราภิบาล
36. ดร. ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์
37. พันตำรวจโท ดร. ไหวจน์ กุลาชัย
38. ดร. มาโนชญ์ อารีย์
39. ดร. จักรี ไชยพินิจ
40. ดร. ชัยณรงค์ เครือนวน
41. ดร. สกฤติ อีสริยานนท์
42. ดร. ชัยณรงค์ ศรีมันตะ
43. ดร. บุญรอด บุญเกิด
44. ดร. สกฤต อ้นมา
45. ดร. บุญเลิศ ยองเพ็ชร
46. ดร. สรชัย ศรีนิสานต์สกุล
47. ดร. สติธร ธนานิธิโชติ
48. ดร. โชติสา ขาวสนิท
49. ดร. ภัทรพงษ์ รัตนเสวี
50. ดร. ภัทราวดี มากมี
51. อาจารย์พงษ์ศร แก้วมณี
52. อาจารย์ณัฐวัฒน์ กฤตยานวัช
53. อาจารย์จิรายุทธ์ สีม่วง
54. อาจารย์นพวรรณ พิงพา
55. นายปกรณ์ สัตยวณิช

ระหว่างวันที่ 4 - 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558



กำหนดการ

กำหนดการ

พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าโสมสวลี พระวรราชาทินัดดามาตุ
เสด็จไปทรงเปิดการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 15

“โลกาภิวัตน์ ภูมิภาคภิวัตน์ ท้องถิ่นภิวัตน์: นัยต่อสังคมไทย”

(Globalization, Regionalization, and Localization: Implications for Thai Society)

วันที่ 4 – 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558

โรงแรมแอมบาสเดอร์ซีดี จอมเทียน พัทยา จังหวัดชลบุรี

จัดโดย

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

วันพุธ ที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558

- 15.00 – 17.00 น. ผู้บริหารคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา ต้อนรับผู้ทรงคุณวุฒิ
และคณะกรรมการจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ซีดี
จอมเทียน พัทยา จังหวัดชลบุรี
- 18.00 – 21.00 น. งานเลี้ยงรับรองผู้ทรงคุณวุฒิและคณะกรรมการจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

วันพฤหัสบดี ที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558

- 08.00 – 09.00 น. ลงทะเบียนเข้าร่วมงาน
- 09.00 – 09.30 น. Topic: The Roles of Women in Electoral Politics in Thailand
Keynote 1: Professor Katherine A. Bowie
Department of Anthoropology, University of Wisconsin - Madison
ห้องประชุม C23 จันทบุรี

09.30 – 09.40 น. ตอบประเด็นคำถามจากการบรรยาย

09.40 – 10.10 น. หัวข้อ: โลกาภิวัตน์ ภูมิภาคภิวัตน์ ท้องถิ่นภิวัตน์: การปรับตัวของรัฐศาสตร์
Keynote 2: ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต อีร์เวคิน ราชบัณฑิต
ประธานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
ห้องประชุม C23 จันทบุรี

10.10 – 10.20 น. ตอบประเด็นคำถามจากการบรรยาย

10.20 – 10.30 น. รับประทานอาหารว่างและเครื่องดื่ม

10.30 – 12.00 น.

สัมมนานำเสนอบทความ/บทความวิจัย ห้องสัมมนาย่อย (Paper Presentation)	Public forum 1 โลกาภิวัตน์ ภูมิภาคภิวัตน์ ท้องถิ่นภิวัตน์: นัยต่อสังคมไทย ห้อง C23 จันทบุรี
ห้องที่ รัฐประศาสนศาสตร์ 1 G210	ผู้เสวนา - รองศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ รัชชกุล คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี - ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย - ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.โอฬาร ถิ่นบางเตียว คณะรัฐศาสตร์ฯ มหาวิทยาลัยบูรพา - ดร.จักรี ไชยพินิจ (ผู้ดำเนินรายการ) คณะรัฐศาสตร์ฯ มหาวิทยาลัยบูรพา
ห้องที่ C5 การเมืองการปกครอง 1	
ห้องที่ C6 การเมืองการปกครอง 2	
ห้องที่ C7 การเมืองการปกครอง 3	
ห้องที่ C8 รัฐประศาสนศาสตร์ 2	
ห้องที่ C9 ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ 1	
ห้องที่ C10 รัฐประศาสนศาสตร์ 3	
ห้องที่ C11 รัฐประศาสนศาสตร์ 4	
ห้องที่ C12 รัฐประศาสนศาสตร์ 5	

12.00 – 13.00 น. รับประทานอาหารกลางวัน

13.00 – 15.00 น.

Public Forum 2 กระบวนการยุติธรรมไทยในยุคโลกาภิวัตน์ (ห้อง C11 บางเสร่)	Public Forum 3 (International Forum) ASEAN Community and Implications on Its Members (ห้อง C6 แหลมฉบัง)	Public Forum 4 การปรับโครงสร้างตำรวจและปฏิรูประบบ งานสอบสวนของตำรวจ (ห้อง C10 มาบตาพุด)
ผู้เสวนา - พล.ต.ต. ดร.พรชัย ชันดี รองผู้บัญชาการ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง - ผศ.(พิเศษ) พ.ต.อ.ดร.ปกรณ์ มณีปกรณ์ รองผู้บังคับการ ตำรวจภูธรจังหวัด ฉะเชิงเทรา - ดร.อาภาศิริ สุวรรณานนท์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏ สวนดุสิต - ผศ.ว่าที่เรือตรี ดร.เอกวิทย์ มณีธร คณบดีคณะรัฐศาสตร์ฯ มหาวิทยาลัยบูรพา - พ.ต.ท.ดร.ไวพจน์ กุลาชัย (ผู้ดำเนินรายการ) คณะรัฐศาสตร์ฯ มหาวิทยาลัยบูรพา	ผู้เสวนา - Vo Xuan Vinh, PhD. Institute for Southeast Asian Studies Vietnam Academy of Social Sciences - Prof. Andy Fefta Wijaya, PhD. University of Brawijaya, Indonesia - นายจักรกฤษณ์ ศรีวลี อธิบดีกรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ - ผศ.ดร.ธีรพงศ์ บัวหล้า (ผู้ดำเนินรายการ) คณะรัฐศาสตร์ฯ มหาวิทยาลัยบูรพา	ผู้เสวนา - นายถาวร เสนเนียม อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย - พ.ต.อ.วิรุฒม์ ศิริสวัสดิบุตร อดีตรองผู้บังคับการจเรตำรวจ - ร.ต.อ.ดร.วิเชียร ต้นศิริคถผล คณะรัฐศาสตร์ฯ มหาวิทยาลัยบูรพา - อาจารย์ณพพร ขุนคำ (ผู้ดำเนินรายการ) คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์
สัมมนานำเสนอบทความ/บทความวิจัย ห้องสัมมนาย่อย (Paper Presentation)		
ห้องที่ C9 ปรัชญาการเมือง 1		
ห้องที่ C5 รัฐประศาสนศาสตร์ 6		
ห้องที่ C7 การเมืองการปกครอง 4		
ห้องที่ C8 รัฐประศาสนศาสตร์ 7		

15.00 – 15.15 น. รับประทานอาหารว่างและเครื่องดื่ม

15.15 – 16.00 น. คณะกรรมการผู้จัดการประชุมฯ เตรียมรับเสด็จ

16.00 น. พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าโสมสวลี พระวรราชาทินัดดามาตุ
เสด็จโดยรถยนต์ที่นั่งถึงโรงแรมแอมบาสเดอร์ซิตี จอมเทียน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี
(วงดุริยางค์บรรเลงเพลงมหาชัย)

- นายคมสัน เอกชัย ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี อธิบดีผู้พิพากษาศาลภาค 2
ผู้บัญชาการมณฑลทหารบกที่ 14 ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 2
คณะกรรมการจัดงานฯ เฝ้ารับเสด็จ
- นางบุศราวดี เอกชัย นายกเหล่ากาชาดจังหวัดชลบุรี
ผู้ช่วยคณบดี ผู้ช่วยรองคณบดี ผู้แทนนิสิตคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์
และผู้แทนโรงแรมแอมบาสเดอร์ซีดี จอมเทียนฯ ถวายพวงมาลัย
- เสด็จเข้าภายในห้องคอนเวนชันฮอลล์ ห้อง A ชั้น 1 (วงดุริยางค์บรรเลงเพลง
มหาชัย)
- ประทับพระเก้าอี้ (บนเวที)
- ศาสตราจารย์สมพล พงศ์ไทย ผู้รักษาการแทนอธิการบดี
เข้าเฝ้าถวายสัจจิบัตรและของที่ระลึก
- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ว่าที่เรือตรี เอกวิทย์ มณีธร คณบดีคณะรัฐศาสตร์
และนิติศาสตร์ เข้าเฝ้าถวายเงินเพื่อทรงใช้สอยตามพระราชอัธยาศัย
- ศาสตราจารย์สมพล พงศ์ไทย ผู้รักษาการแทนอธิการบดี
กราบทูลรายงานวัตถุประสงค์ของการจัดงานฯ
- นายจักรี ไชยพินิจ ผู้ช่วยคณบดีคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ ในฐานะรองประธาน
การจัดการประชุมวิชาการฯ กราบทูลเบิก ผู้สนับสนุนการจัดงานฯ
และผู้อุปการคุณเข้ารับโล่ที่ระลึก (จำนวน 35 ราย)
- พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าโสมสวลี พระวรราชทินนิตตามาตุ
มีพระดำรัสการเปิดการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ
ครั้งที่ 15
(จบพระดำรัส/วงดุริยางค์บรรเลงเพลงมหาชัย)
- เสด็จลงจากเวที
- เสด็จออกจากห้องคอนเวนชันฮอลล์ A
- ฉายพระรูปร่วมกับคณะกรรมการจัดงานฯ (จำนวน 1 ชุด)
- ทอดพระเนตรนิทรรศการ
- เสด็จไปประทับรถยนต์ที่นั่ง
- เสด็จกลับ
(วงดุริยางค์บรรเลงเพลงมหาชัย)

- 17.30 – 18.30 น. การประชุมคณบดี (หรือผู้แทน) จากมหาวิทยาลัยที่มีการเรียนการสอน
ด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ทั่วประเทศ ห้อง C8 สัตหีบ
- 18.30 – 19.00 น. ลงทะเบียนเข้าร่วมงานเลี้ยงต้อนรับ
- 19.00 – 21.00 น. งานเลี้ยงต้อนรับ
- 21.00 น. พักผ่อนตามอัธยาศัย

วันศุกร์ ที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558

08.00 – 09.00 น. ลงทะเบียน

09.00 – 10.30 น.

Public forum 5 “ประชาคมอาเซียนกับการปรับตัวของ ภาครัฐไทย: กระแสหรือความจำเป็น” (ห้อง C6 แหลมฉ้าง)	Public forum 6 “การปรับตัวของการจัดการเรียน การสอนด้านรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ ในบริบทของประชาคมอาเซียน” (ห้อง C10 มาบตาพุด)	เริ่มการแข่งขันตอบปัญหา ระดับอุดมศึกษา ด้านรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ (ห้อง C23 จันทบุรี)
ผู้เสวนา - ศ.ดร.เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ อดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ - นายปรัชญา สมะลาภา กรรมการรองเลขาธิการหอการค้าไทย - นายอิทธิพล คุณปลื้ม นายกเมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี - ผศ.ดร.ธีรพงษ์ บัวหล้า (ผู้ดำเนินรายการ) คณะรัฐศาสตร์ฯ มหาวิทยาลัยบูรพา	ผู้เสวนา - ศ.ดร.อัมพร อารังลักษณ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ - ผศ.ดร.วรารักษ์ เฉลิมพันธุ์ศักดิ์ สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช - รศ.ยุทธพร อิศราย สาขาวิชารัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมมาธิราช - ผศ.ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์ (ผู้ดำเนินรายการ) คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	- แข่งขันตอบปัญหาระดับอุดมศึกษา คัดเลือกรอบ 1

10.30 – 10.45 น. รับประทานอาหารว่างและเครื่องดื่ม

10.45 – 12.15 น.

สัมมนานำเสนอบทความ/บทความวิจัย ห้องสัมมนาย่อย (Paper Presentation)		การแข่งขันตอบปัญหา ระดับอุดมศึกษา (ห้อง C23 จันทบุรี)
ห้องที่ C6 ปรัชญาการเมือง 2	ห้องที่ C10 ความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศ 3	แข่งขันตอบปัญหาระดับ อุดมศึกษา คัดเลือกรอบ 2
ห้องที่ C5 ปรัชญาการเมือง 3	ห้องที่ C11 การเมืองการ ปกครอง 6	
ห้องที่ C7 การเมืองการปกครอง 5	ห้องที่ C12 การเมืองการ ปกครอง 7	
ห้องที่ C8 นานาชาติ 1	ผู้นำเสนอบทความประเภท โปสเตอร์ (ประจำผลงานของตนเอง)	
ห้องที่ C9 ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ 2		

12.15 – 13.00 น. รับประทานอาหารกลางวัน

13.00 – 15.00 น. Public forum 7 เรื่อง “ปรัชญาการเมือง ความท้าทายของประเทศไทย” (ห้อง C6 แผลมฉบัง)	13.00 – 16.00 น. Public forum 8 เรื่อง ประชาชนและเครือข่ายภาคตะวันออก: โอกาสเสี่ยงสะท้อนสู่ภาครัฐ (ห้อง C10 มาบตาพุด)	13.00 – 15.00 น. การแข่งขันตอบปัญหา ระดับอุดมศึกษา (ห้อง C23 จันทบุรี)
ผู้เสวนา - ศ.ดร.สมบัติ จันทรวงศ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ - ผศ.ดร.เกษม เพ็ญพินันท์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย - ผศ.ดร.พิศาล มุกตาร์ศรี สาขาวิชารัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมาธิราช - ดร.ศุภชัย ศุภผล (ผู้ดำเนินรายการ) คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	ผู้เสวนา (ปราชญ์ชาวบ้าน) - ดร.สมนึก จงมีวสิน ประธานคณะกรรมการพัฒนาการเมือง จังหวัดชลบุรี - คุณชาติชาย เหลืองเจริญ ประเดิมงานศูนย์เรียนรู้เศรษฐกิจชุมชน และมหาวิทยาลัยบ้านนอก - คุณสมิทธิ เ็นสบาย ประเดิมงานด้านสิทธิชุมชนและความมั่นคง ด้านทรัพยากร - คุณจำรูญ สวยดี เครือข่ายภาคประชาสังคม จังหวัดปราจีนบุรี - ผศ.ดร.โอฬาร ถิ่นบางเตียว (ผู้ดำเนินรายการ) คณะรัฐศาสตร์ฯ มหาวิทยาลัยบูรพา	แข่งขันตอบปัญหาระดับ อุดมศึกษา รอบชิงชนะเลิศ

16.00 – 16.30 น. ผู้รักษาการแทนอธิการบดี(ศาสตราจารย์ นายแพทย์สมพล พงศ์ไทย)

- ประกาศผลและมอบรางวัลบทความดีเด่น
- มอบรางวัลให้กับผู้ชนะการแข่งขันตอบปัญหาระดับอุดมศึกษา
- มอบธงให้กับมหาวิทยาลัยที่เป็นเจ้าภาพปิดไป

คณบดีคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ว่าที่เรือตรี ดร.เอกวิทย์ มณีธร)

- กล่าวรายงานผลสรุปการจัดโครงการ

ผู้รักษาการแทนอธิการบดี (ศาสตราจารย์ นายแพทย์สมพล พงศ์ไทย)

- กล่าวปิดงาน

16.30 – 16.45 น. รับประทานอาหารว่างและเครื่องดื่ม

16.45 น. เสร็จสิ้นกิจกรรม

สารบัญ

คณะกรรมการและผู้ทรงคุณวุฒิ	2
คณะกรรมการที่ปรึกษา	3
ผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาบทความ	5
กำหนดการ	7
เมื่อ English School ปะทะกับแนวคิดแบบ Post-Marxism และการบรรลุสถานะความเป็นสังคมโลก (ปรีชภัคดี ทิศาสุข)	17
จาก เกมส์ สู่ กีฬา: จากมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์การเมือง (รวีพล ลิ้มสวัสดิ์)	29
การเมืองเรื่องการปลดแอก กับ Big Other ว่าด้วย ภาระของนักปฏิวัติในโลกหลังการเมือง (ฤชานนท์ เมืองนก)	40
มายาคติในการสร้างความนิยมทางการเมืองของสมาชิกพรรคภูมิใจไทยจังหวัดบุรีรัมย์: วิเคราะห์ด้วยวิธีสัญวิทยา” (สุรียานนท์ พลลิม)	51
เศรษฐศาสตร์การเมืองของการเปลี่ยนผ่านสู่ฟุตบอลอาชีพในประเทศไทย (กัมปนาท เบ็ญจนาวิ)	63
ตระกูล “จิราธิวัฒน์” กับเสรีนิยมสมัยใหม่ และตัวแสดงทางการเมือง (ปรีดา นางเยาว์, อภิสิทธิ์ นาอุ่นเรือน, สุพิชญ์ ยาย้อย, และทิพย์วิมล น้ำหอม)	79
ตระกูล “รัตนรักษ์” กับเสรีนิยมใหม่และตัวแสดงทางการเมือง (ชนพงษ์ โสตานา, วราภรณ์ แก่นศิริ, และณัฐธิดา จันทรังษี)	91
สำรวจกายวิภาคทุนนิยมไทยในกระแสเสรีนิยมใหม่: กรณีศึกษาการแปรสภาพโครงสร้างชนชั้นทางเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ในสังคม (ดร.ชัยรัฐรัมย์ ธรรมบุษดี)	102
เศรษฐกิจการเมืองของรัฐไทย (ธีรพงษ์ คำอ่อน)	110
ตระกูล “เจียรวนนท์” กับเสรีนิยมสมัยใหม่และตัวแสดงทางการเมือง (วีณา อุไรพรรณ, ณัชชา ชันมะลิ, พีรพล ทองดี, และอรรถพล ขาวพรม)	125
การปฏิรูปทางการเมืองในประเทศพม่า และผลกระทบต่อการก่อร่างสร้างตัวของประชาคมอาเซียน (Vo Xuan Vinh)	137
From Ancestral Spirits to Social Order Campaigns, Sex Education and Media Censorships: the Transformation of Social Control Mechanisms upon Female Youth Sexuality in Northern Thai Society (Kangwan Fongkaew, Wasan Panyagaew, Pinkaew Laungaramsri, Apinya Feungfusakul, Katherine Bowie)	147

Autonomous Universities in Thailand: Good Governance and Conflict Management (Samrit Yossomsakdi)	167
แนวทางและมาตรการป้องกันและปราบปรามน้ำมันเถื่อนข้ามชาติในพื้นที่ด่านชายแดนภาคใต้ไทย – มาเลเซีย (นุกุล ชื่นฟัก)	178
แนวคิดอิสลามการเมืองและสันติภาพของพรรคการเมืองมุสลิมในประเทศไทย (อิมรอน ซาเหาะ, สามารณ ทองเผื่อ)	185
โรฮีนจา - อุกฤษฏ์: ผู้อพยพข้ามชาติในศตวรรษที่ 21 (อดิเรก พันเขียว)	199
ความร่วมมือของอาเซียนด้านการจัดการภัยธรรมชาติ: พัฒนาการและความท้าทาย (ภาราดา ชัยนิคม)	211
หลักการอาเซียนว่าด้วยการไม่แทรกแซงกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค (ณัฐวัฒน์ กฤตยานวัช)	221
ยุทธศาสตร์การพัฒนาไอซีทีของไทยเพื่อมุ่งสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (กรีน ธัญญวิกรม)	235
กระบวนการทางสถาบันของอาเซียนในการจัดการ “การย้ายถิ่นแบบไม่ปกติ” ในกรณีชาวโรฮีนจา (อนุสรณ์ ชัยอักษรเวช)	251
การมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการการท่องเที่ยวด้านการเรียนรู้เกี่ยวกับ อาหารไทยของกลุ่มท่องเที่ยว Active Beach เพื่อรองรับการรวมกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (จำเนียร ชุณหโสภาค, ทศนีย์ ลิ้มสุวรรณ, ทิพวรรณ พุ่มมณี, อธิวัฒน์เจียวิวรรธน์กุล, วิชรพงษ์ พนิตอำรง, บุปผา พิกุลแก้ว และสุมาลี สำราญจิตต์)	269
ความเป็นประชาธิปไตยของชนชั้นกลางในจังหวัดเชียงราย (นพวรรณ ธรรมสิทธิ์)	281
บทสำรวจเบื้องต้นการเข้าสู่ตำแหน่งผู้นำในกองทัพบกของนายทหารกลุ่มบูรพาพยัคฆ์ระหว่างปี พ.ศ. 2544-2558 (ปิยะภพ มะหะมัด)	296
ทฤษฎีและแนวความคิดที่ครอบงำการวิเคราะห์การเมืองการปกครองไทย (ทิวากร แก้วมณี)	315
ปฏิบัติการและการเคลื่อนไหวทางการเมืองในชีวิตประจำวันชุมชนชาวประมง ภาคตะวันออก (ธนิต โตอติเทพย์)	326
การคัดสรรเพื่อสร้างพลเมืองชายแดน: ความสัมพันธ์ระหว่างภูมิทัศน์ชายแดนของรัฐกับผู้คนในพื้นที่ ชายแดนจังหวัดเชียงราย (พลวัฒน์ ประพัฒน์ทอง, สมารัฐ มหาปิยศิลป์)	337
การได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งของผู้นำทางการเมืองในภาคตะวันออกของไทย (ไพฑูรย์ โพธิสว่าง และ ร.ต.อ.วิเชียร ต้นศิริคังค)	350

พลวัตของกลุ่มผลประโยชน์ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ระหว่างปี พ.ศ.2540- 2555 ในบริบทการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (สุพิชฌาย์ ปัญญา และ ดร.ไพลิน ภู่อินาพันธ์)	359
การปฏิรูปท้องถิ่นไทย: ความคาดหวังและความท้าทาย (ประยูร อิมิวัตร์)	376
ความเป็นพลเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย (ปฐมทัศน์ บรรณเลิศ)	389
รูปแบบการพัฒนาจิตสำนึกของบุคลากรองค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้วยหลักทฤษฎีธรรมในการอนุรักษ์ป่าภาคใต้ตอนบน (ปณณพงศ์ วงศ์ณาศรี)	406
บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการพัฒนาสุขภาวะในชุมชน (วลัญช์ชยา เลิศรัชชาพันธ์)	419
แนวทางความสำเร็จด้วยการสร้างเครือข่ายทางสังคมของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูมัธยมประจวบคีรีขันธ์ จำกัด (พิทักษ์ ศิริวงศ์, เกศวรางค์ ขวัญยืน)	427
แนวทางแห่งความสำเร็จในการสร้างเครือข่ายทางสังคมของผู้ประกอบการเบญจรงค์บ้านดอนไก่อีดี ตำบลดอนไก่อีดีอำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร (พิทักษ์ ศิริวงศ์, ลักขิกา วาริสมบุญ)	435
การศึกษาความสำเร็จของการดำเนินงานของสหกรณ์การเกษตรด้วยวิธีวิทยาของการสร้างทฤษฎีฐานรากกรณีศึกษา สหกรณ์การเกษตรจังหวัดเพชรบุรี (กนกกาญจน์ เสมแก้ว, ประไพพิมพ์ สุธีวสินนธ์)	442
การศึกษาความสำเร็จในการใช้เครือข่ายทางสังคมของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูเพชรบุรี (จิตพนธ์ ชุมเกตุ, กมลมาศ บุญศิริเสริมสุข)	450
การวิเคราะห์ปัจจัยแห่งความสำเร็จของสหกรณ์ออมทรัพย์การสื่อสารแห่งประเทศไทย จำกัด (ประสพชัย พสุนนท์, กรกนก ขุนศรี)	459
ปัจจัยความสำเร็จของเครือข่ายทางสังคมในกลุ่มแม่บ้านอนุรักษ์สมุนไพรร บ้านห้วยทรายใต้ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี (วิสวัส ทองธีรภาพ, กิตติพัทธ์ เพ็ชรเจริญ)	469
กลยุทธ์ทางการตลาดของธุรกิจร้านอาหารครัววรรณิการ์ อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (มนัสสินี บุญมีศรีสง่า, ขนิษฐา กันหาไชย)	477
ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของบริษัท อีซูซูเอ็นเอ็นแมนูแฟคเจอร์ริง (ประเทศไทย) จำกัด (ปริญญญา ทรุ่นโพธิ์1 และ จินห์นิภา เจริญนาคนพันธ์)	489

ความร่วมมือของอาเซียนด้านการจัดการภัยธรรมชาติ: พัฒนาการและความท้าทาย^{43*} Cooperation of ASEAN in Natural Disaster Management: Development and Challenges

ภาราดา ชัยนิคม

สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์

E-mail: chainikom7@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาพัฒนาการความร่วมมือและความท้าทายของอาเซียนในด้านการจัดการภัยธรรมชาติ โดยในปัจจุบันอาเซียนได้มีการขยายความร่วมมือด้านต่าง ๆ ที่มีความครอบคลุมมากขึ้น ทั้งทางด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม วัฒนธรรม แม้จะทำให้อาเซียนประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจได้ แต่สิ่งหนึ่งที่อาเซียนไม่สามารถควบคุมได้ ก็คือ ปัญหาเรื่องภัยพิบัติทางธรรมชาติ (natural disaster) ซึ่งกลายเป็นภัยความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่กำลังคุกคามภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างหนักหน่วงในช่วงหลายปีที่ผ่านมา จะเห็นได้จากเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติของอาเซียนในรอบ 10 ปี ที่ผ่านมา ที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมาก โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและสังคม รัฐต้องสูญเสียทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรธรรมชาติ ส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อสภาพเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตลอดจนนานาประเทศ เป็นผลให้อาเซียนพัฒนารอบความร่วมมือต่าง ๆ เพื่อรับมือกับภัยพิบัติทางธรรมชาติดังกล่าวเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

แม้อาเซียนจะมีกลไกความร่วมมือในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติในฐานะภัยความมั่นคงรูปแบบใหม่ แต่กลไกดังกล่าวขาดกรอบการทำงานอย่างเป็นรูปธรรม ประกอบกับเงื่อนไขด้านวัฒนธรรมและความแตกต่างในระบบการปกครองของประเทศภาคีสมาชิก จึงทำให้การจัดการภัยพิบัติของอาเซียนมีข้อจำกัด ดังนั้นจึงเป็นความท้าทายของประเทศสมาชิกอาเซียนในการทำให้กลไกความร่วมมือในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

คำสำคัญ: อาเซียน, การจัดการภัยธรรมชาติ, พัฒนาการ, ความท้าทาย

Abstract

This article focuses on the development and challenges of ASEAN in natural disaster management. ASEAN has been organized cooperation in varied fields but problem of natural disaster management is quite difficult to handle with. It is because of nature of the subject which is sometimes uncontrollable and frequent. In recent years, ASEAN countries have been heavily facing it. Natural disaster therefore is one of the security threats of ASEAN as known as threat of ASEAN integration.

ASEAN has launched mechanism to operate on the issue of natural disaster management but the work on assessment of this mechanism is still needed an inclusive reconsidering. Development and challenges of ASEAN in natural disaster management is then considered through

43 * บทความนี้เป็นผลจากข้อสังเกตส่วนหนึ่งของงานวิจัยของผู้เขียนจากงานวิจัย เรื่อง “ความรู้และการเตรียมความพร้อมต่อภัยคุกคามรูปแบบใหม่: กรณีศึกษา โรงเรียนมัธยมศึกษาในอำเภอเมือง จังหวัดเพชรบูรณ์”ทุนอุดหนุนงานวิจัยเพื่อพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นงบประมาณแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์

the assessment of ASEAN mechanism in order to make possible the effective management.

Keywords: ASEAN, Natural Disaster Management, Development, Challenges

พัฒนาการความร่วมมือของอาเซียนด้านการจัดการภัยธรรมชาติ

ตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา ภัยพิบัติทางธรรมชาติ (natural disaster) ถือเป็นภัยคุกคามความมั่นคงประการหนึ่งและเป็นภัยคุกคามที่มีพิกัดครอบคลุมในระดับโลก (Daase, 2010, p. 26) ในขณะที่ พื้นที่ของบรรดาประเทศสมาชิกอาเซียน ก็มีแนวโน้มเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติมากที่สุดในโลก (Sawada & Zen, 2014, p. 1) ภัยพิบัติทางธรรมชาติจึงเป็นภัยคุกคามความมั่นคงที่สำคัญประการหนึ่งของอาเซียน ดังนั้นจึงมีการบรรจุนานการเตรียมความพร้อมเพื่อป้องกันและจัดการภัยพิบัติและภัยธรรมชาติไว้ในแผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community Blueprint) (กรมอาเซียน, ม.ป.ป., หน้า 9) ซึ่งเกิดขึ้นในปีพ.ศ. 2546 หลังผู้นำอาเซียนได้รับรองปฏิญญาอาเซียนคอนคอร์ดสอง (บาห์ลี คอนคอร์ด สอง) เพื่อจัดตั้งประชาคมอาเซียนขึ้นภายในปี พ.ศ. 2563 ทั้งนี้ก็เพื่อให้ประชาคมด้านนี้ มีคุณลักษณะการตอบสนองอย่างมีประสิทธิภาพและทันกาลต่อประเด็นเร่งด่วนหรือสถานการณ์วิกฤติที่ส่งผลกระทบต่ออาเซียน (กองอาเซียน 1 กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, 2555, หน้า 25)

อย่างไรก็ดีก่อนหน้าการประกาศจัดตั้งประชาคมอาเซียน 3 เสาหลัก อาเซียน หรือ สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations หรือ ASEAN) ซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยปฏิญญากรุงเทพ (The Bangkok Declaration) เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2510 โดยการริเริ่มของสมาชิกผู้ก่อตั้งประเทศ 5 ประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย ได้มีการหารือเกี่ยวกับเรื่องภัยพิบัติมาตั้งแต่ช่วงแรกเริ่มก่อตั้งสมาคมฯ โดยคณะรัฐมนตรีอาเซียนได้ริเริ่มความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติภายใต้กรอบของปฏิญญากรุงเทพฯ พ.ศ. 2510 และร่วมกันจัดตั้ง ASEAN Permanent Committee on Socio-Cultural Activities หรือ คณะกรรมการอาเซียนด้านการส่งเสริมกิจกรรมทางสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งรวมถึงเรื่องการจัดการภัยพิบัติ ด้วย และต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ ปีพ.ศ. 2519 ที่บาห์ลี อินโดนีเซีย ผู้นำอาเซียนได้ร่วมลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน (The Declaration of ASEAN Concord หรือ Bali Concord I) โดยประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติได้ถูกบรรจุไว้เป็นหลักการ ซึ่งระบุไว้ว่า “ภัยพิบัติทางธรรมชาติ และภัยอื่น ๆ สามารถเป็นปัจจัยที่ฉุดรั้งการก้าวเดินของการพัฒนาของประเทศสมาชิกได้ ดังนั้น ประเทศสมาชิกจะให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ประเทศที่ประสบภัยตามกำลังและขีดความสามารถที่มีอยู่” (กองอาเซียน 4 กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, 2555, หน้า 1) ต่อมาในปี พ.ศ. 2514 ประเทศอาเซียนได้จัดตั้ง ASEAN Combined Operation Against Natural Disaster หรือ การปฏิบัติการร่วมของอาเซียนเพื่อต่อสู้กับภัยทางธรรมชาติ ซึ่งข้อตกลงฉบับนี้เป็นผลทำให้เกิดคณะผู้เชี่ยวชาญด้านภัยพิบัติของประเทศอาเซียน (ASEAN Experts Group on Natural Disasters) ขึ้นและคณะดังกล่าวได้ประชุมกันเป็นครั้งแรก ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2514 หลังจากนั้น ในการประชุมครั้งที่ 8 เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2536 คณะผู้เชี่ยวชาญฯ ได้เปลี่ยนชื่อเป็น ASEAN Experts Group on Disaster Management (AEGDM) ทั้งนี้เพื่อให้ครอบคลุมภารกิจด้านภัยพิบัติทั้งจากธรรมชาติและภัยจากมนุษย์ด้วย และท้ายที่สุดได้เปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ (ASEAN Committee on Disaster Management หรือ เรียกโดยย่อว่า ACDM) ในการประชุมครั้งที่ 12 ปีพ.ศ. 2545 (วิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ม.ป.ป., หน้า 4)

ตาราง 1 แสดงหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน (ACDMFocal Point)

ประเทศ	หน่วยงานหลัก
BRUNEI DARUSSALAM	National Disaster Management Centre Ministry of Home Affairs
CAMBODIA	National Committee for Disaster Management
INDONESIA	National Disaster Management Agency
LAO PDR	National Disaster Management Office, Department of Social Welfare, Ministry of Labor and Social Welfare
MALAYSIA	National Security council, Prime Minister's Department
MYANMAR	Relief and Resettlement Department
PHILIPPINES	National Disaster Risk reduction and Management council and Admin- istrator, Office of Civil Defense
SINGAPORE	Singapore Civil Defense Force
THAILAND	Department of Disaster Prevention and Mitigation
VIET NAM	Directorate of Water Resource, Ministry of Agriculture and Rural Development

การประชุมประจำปีของ ACDM จัดขึ้นครั้งแรกในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2546 ณ เมืองบันดาเสรี เบการ์วัน ประเทศบรูไน ดารุสซาลาม และได้มีการรับรองวิสัยทัศน์ พันธกิจ และ Terms of reference ของ ACDM และจะจัดประชุมขึ้นอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง มีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนจากประเทศสมาชิกซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานระดับชาติของประเทศสมาชิกอาเซียนที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านการจัดการภัยพิบัติ ส่วนประธาน ACDM มาจากคณะกรรมการ (Focal Point) ดังกล่าวซึ่งจะเวียนกันเป็นเจ้าภาพตามลำดับตัวอักษรภาษาอังกฤษ และมีสำนักเลขาธิการอาเซียน (ASEAN Secretariat) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ ด้านพันธกิจของ ACDM ก็คือ การส่งเสริมความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติทุกด้านอย่างครบวงจร ได้แก่ การป้องกัน การเตรียมความพร้อม การตอบสนอง การบรรเทาและการฟื้นฟู โดยผ่านกิจกรรมที่ดำเนินร่วมกัน (ฉัตรพร บุญฮก, 2556, หน้า 22) ซึ่งเป็นการดำเนินในเชิงรุก (proactive) เพื่อลดผลกระทบจากภัยพิบัติต่อการพัฒนาด้านสังคมและเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอาเซียน

อย่างไรก็ตาม แม้อาเซียนจะมีคณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ แต่ก็ไม่มีกรอบการดำเนินการในความร่วมมือระหว่างอาเซียน จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2547 เมื่อภูมิภาคอาเซียนได้ถูกคลื่นสึนามิสร้างความเสียหายและความสูญเสียร้ายแรง ทำให้คณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติผลักดันให้มีกรอบการดำเนินการในความร่วมมือระหว่างอาเซียนที่ไม่ใช่เป็นเฉพาะเพียงแผนหรือปฏิกิริยาเท่านั้น แต่เป็นลักษณะความตกลงที่มีพันธกรณีทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องปฏิบัติตาม จึงเป็นที่มาของการจัดทำ “ความตกลง

อาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response หรือ AADMER)” โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของทุกประเทศสมาชิกอาเซียน ได้ลงนามในความตกลงดังกล่าว เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2548 และต่อมาความตกลงอาเซียนฯ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2552 (วิทยา วชิรกุล, 2557, หน้า 94)

วัตถุประสงค์ของความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน คือ การจัดให้มีกลไกที่มีประสิทธิภาพที่สามารถลดความเสียหายจากภัยพิบัติต่อชีวิตและทรัพย์สินของสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมของภาคีต่าง ๆ และเพื่อร่วมกันตอบสนองภัยพิบัติฉุกเฉิน โดยการร่วมมือกันระดับชาติและขยายความร่วมมือระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศ โดยการดำเนินการภายในกรอบของการพัฒนาอย่างยั่งยืน และภายใต้บทบัญญัติของความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบสนองสถานการณ์ฉุกเฉิน (ณัฐพร บุญฮอด, 2556, หน้า 28) ด้วยเหตุนี้ AADMER จึงมีลักษณะเป็นความตกลงที่มีพันธกรณีที่ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องปฏิบัติตาม ประกอบด้วย 11 ส่วน และ 36 มาตรา โดยกำหนดกรอบความร่วมมือและการจัดตั้งกลไกด้านการจัดการภัยพิบัติของอาเซียนในลักษณะครบวงจรของการบริหารจัดการภัยพิบัติ ครอบคลุมทั้งในยามปกติ ก่อนเกิดภัย (การกำหนดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การเฝ้าระวัง การแจ้งเตือนภัย การป้องกัน การเตรียมความพร้อม) ในขณะเกิดภัย (การตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน การบรรเทาทุกข์) ภายหลังเกิดภัย (เช่น การบูรณะฟื้นฟู) ตลอดจนความร่วมมือทางด้านวิชาการ การวิจัยทางวิทยาศาสตร์ การเสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถ เป็นต้น ทั้งนี้ โดยเน้นหลักการที่ให้แต่ละประเทศสมาชิกได้ช่วยเหลือตนเองให้เต็มที่ก่อน และหากเกินขีดความสามารถจึงใช้กลไกที่กำหนดไว้ใน AADMER ในการช่วยเหลือต่อไป (กองอาเซียน 4 กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, 2555, หน้า 2)

ปัจจุบันการจัดการด้านภัยพิบัติของอาเซียนจึงขับเคลื่อนด้วย ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งมีกลไกขับเคลื่อนการทำงาน ดังนี้ (วิทยา วชิรกุล, 2557, หน้า 95-98, วิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ม.ป.ป., หน้า 9-31)

- ศูนย์ประสานงานการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของอาเซียน (ASEAN Coordinating Center for Humanitarian Assistance on Disaster Management) หรือ AHA Center ซึ่งเกิดขึ้นตามมาตราที่ 20 ทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานกลางให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศสมาชิก องค์กระระหว่างประเทศ และประเทศหุ้นส่วนอื่น ๆ เมื่อเกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่ขึ้น โดยโครงสร้างของ AHA Center จะประกอบด้วยคณะกรรมการบริหาร (Governing Board) ซึ่งทำหน้าที่ดูแลภาพรวมการปฏิบัติการของศูนย์ฯ ผู้อำนวยการบริหาร และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในส่วนต่าง ๆ ของศูนย์ ได้แก่

- 1) ส่วนเตรียมความพร้อมและตอบโต้ภัยพิบัติ (Preparedness and Response)
- 2) ส่วนเฝ้าระวังและวิเคราะห์สถานการณ์ (Monitoring and Analysis)
- 3) ส่วนบริหารและการเงิน (Administration and Finance)
- 4) ส่วนข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยีการสื่อสาร (Information Management and Communication Technology)

- ระบบเตรียมความพร้อมเพื่อบรรเทาภัยพิบัติและตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินอาเซียน (ASEAN Standby Arrangement for Disaster Relief and Emergency Response) ประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ มาตรฐานวิธีปฏิบัติในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ตามมาตรา 8 ของความตกลงฯ ได้วางแนวทางการร่วมมือในส่วนของการเตรียมความพร้อม (Preparedness) ไว้ว่า ให้ประเทศสมาชิกอาเซียนจัดทำยุทธศาสตร์และแผนตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน และให้จัดทำ Standard Operating Procedures for Regionals Standby Arrangement and Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations หรือ SASOP ให้เป็นคู่มือปฏิบัติการในการให้ความช่วยเหลือเมื่อเกิดภัยพิบัติของประเทศสมาชิกอาเซียน ประกอบด้วย 6 บท ได้แก่ 1. บทนำ 2. การจัดองค์กร 3. การเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติ 4. การประเมินและติดตามสถานการณ์ 5. การตอบโต้

สถานการณ์ฉุกเฉิน และ 6. การอำนวยความสะดวกและการใช้สินทรัพย์และขีดความสามารถของฝ่ายทหารและพลเรือน ส่วนองค์ประกอบส่วนที่ 2 ได้แก่ บัญชีรายการสินทรัพย์และศักยภาพ (มาตรา 9 ตามข้อตกลงฯ) กำหนดให้แต่ละประเทศสมาชิกจัดทำบัญชีรายการสินทรัพย์และศักยภาพที่สามารถนำมาใช้ในการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศสมาชิกเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นในภูมิภาค และให้ส่งข้อมูลดังกล่าวไปยังหน่วยประสานงานในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของอาเซียน หรือ AHA Centre เพื่อประหยัดเวลาในการค้นหาข้อมูลเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น

- **กรอบแผนงานภายใต้ความตกลงฯ อาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน หรือ AADMER Works Programme** อันเป็นกรอบที่พัฒนาขึ้นโดยประเทศสมาชิกเพื่อใช้เป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน อยู่ภายใต้กรอบความตกลงอาเซียนฯ ซึ่งมีระยะเวลาดำเนินการ 6 ปี (พ.ศ. 2553-2558) ประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์หลัก และ 5 องค์ประกอบพื้นฐาน (Building Blocks) มีประเทศแกนนำ (Lead shepherd country) แต่ละเรื่อง ดังนี้

- | | | |
|---------------|---|---|
| ยุทธศาสตร์ที่ | 1 | การเตรียมความพร้อม และการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ประเทศแกนนำ คือ มาเลเซีย/สิงคโปร์) |
| ยุทธศาสตร์ที่ | 2 | การประเมินความเสี่ยง การเตือนภัยล่วงหน้า และการเฝ้าระวัง (ประเทศแกนนำ คือ กัมพูชาและฟิลิปปินส์) |
| ยุทธศาสตร์ที่ | 3 | การป้องกันและการบรรเทา (ประเทศแกนนำ คือ ลาวและไทย) |
| ยุทธศาสตร์ที่ | 4 | การบูรณะฟื้นฟู (ประเทศแกนนำ คือ อินโดนีเซียและพม่า) |

ด้านองค์ประกอบพื้นฐาน 5 ด้าน (Building Blocks) คือ

1. ยุทธศาสตร์การเป็นหุ้นส่วนพันธมิตร (ประเทศแกนนำ คือ ฟิลิปปินส์)
2. ระดมทรัพยากร (ประเทศแกนนำ คือ ฟิลิปปินส์)
3. การกระจายสู่กลุ่มเป้าหมายและทำให้เข้าสู่ระบบกลไกปกติที่มีอยู่ (Outreach and Mainstreaming) (ประเทศแกนนำ คือ ไทย)
4. การฝึกอบรมและระบบบริการจัดการความรู้ (ประเทศแกนนำคือ สิงคโปร์)
5. เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ประเทศแกนนำคือ สิงคโปร์)

- **การฝึกซ้อมแผนเผชิญภัยพิบัติฉุกเฉินในภูมิภาคอาเซียน (ASEAN Regional Disaster Emergency Simulation Exercises หรือ ARDEX)** ซึ่งเป็นผลมาจากมาตรการในเรื่องการเตรียมความพร้อมตามความตกลงฯ ข้อที่ 8 และ 9 ที่ระบุให้มีการฝึกซ้อมแผนเพื่อเป็นการทดสอบประสิทธิภาพของ SASOP โดยให้ประเทศสมาชิกหมุนเวียนกันเป็นเจ้าภาพ ต่อมาที่ประชุม ACDM ครั้งที่ 18 เดือนกันยายน พ.ศ. 2554 ได้กำหนดให้จัดการซ้อมแผน ARDEX ขึ้นสองปีต่อครั้ง

- **ทีมประเมินความเสียหายจากภัยพิบัติของอาเซียน (ASEAN Emergency rapid Assessment Team หรือ ERAT)** เป็นกลไกที่เกิดขึ้นตาม AADMER ข้อ 11 และมติที่ประชุมคณะกรรมการประเมินผลการฝึกซ้อม ARDEX-08 ที่จัดขึ้นในประเทศไทย ได้เสนอให้ ACDM จัดตั้ง ASEAN ERAT ขึ้น และจัดฝึกอบรมให้มีความรู้ด้านการประเมินความเสียหายให้แก่ทีมดังกล่าว เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้ในกรณีเกิดภัยพิบัติขึ้นในอาเซียน

- **การประชุมของผู้นำภาคี (Conference of Parties: COP)** เป็นไปตาม AADMER ข้อ 21 ที่กำหนดให้มีการจัดการประชุมภาคี โดยสำนักเลขาธิการอาเซียน ไม่เกินกว่า 1 ปี หลังความตกลงฯ มีผลบังคับใช้ ซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมเป็นผู้แทนระดับรัฐมนตรี/ผู้บริหารระดับสูงที่รับผิดชอบงานด้านการจัดการภัยพิบัติของประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อกำหนดนโยบายและแนวทางในการจัดการภัยพิบัติร่วมกัน

- กองทุนอาเซียนเพื่อจัดการภัยพิบัติและบรรเทาภัยฉุกเฉิน (AADMER FUND) ตามมาตรา 24 เพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในการเตรียมความพร้อมและป้องกันภัยพิบัติในชุมชน กองทุนนี้เป็นกองทุนที่รับบริจาคเงินสมทบเข้ากองทุนโดยประเทศสมาชิก หน่วยงาน/องค์กรระหว่างประเทศตามความสมัครใจ ทั้งนี้ มีสำนักเลขาธิการอาเซียนเป็นผู้บริหารกองทุน

โดยสรุปแล้ว อาเซียนมีการพัฒนาความร่วมมือในด้านการจัดการภัยพิบัติมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้งอาเซียนในปี พ.ศ. 2510 จากการปฏิบัติการร่วมของอาเซียนเพื่อต่อสู้กับภัยทางธรรมชาติ คณะผู้เชี่ยวชาญด้านภัยพิบัติของประเทศอาเซียน (ASEAN Experts Groups on Natural Disasters) เปลี่ยนเป็น AEGDM (ASEAN Experts Groups on Disaster Management) เพื่อให้ภารกิจครอบคลุมทั้งภัยธรรมชาติและภัยจากมนุษย์ จากนั้นก็มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ เป็นคณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ (ACDM) ทว่า อาเซียนกลับไม่มีกลไกการทำงานด้านการจัดการภัยพิบัติอย่างเป็นรูปธรรมจนกระทั่งเกิดเหตุการณ์สึนามิ ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2547 ในพื้นที่ของประเทศสมาชิก อันเป็นภัยพิบัติรุนแรงหนักหน่วง ที่ก่อให้เกิดความสูญเสียอย่างหนักทั้งด้านเศรษฐกิจและทรัพยากรมนุษย์ อาเซียนจึงตระหนักถึงภัยคุกคามดังกล่าว และสร้างกลไกการทำงานด้านการจัดการภัยพิบัติขึ้นมานั่นคือ ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (AADMER) ซึ่งมีลักษณะความตกลงที่มีพันธกรณีทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติ โดยในความตกลงฯ นี้ มีระเบียบข้อบังคับอันนำไปสู่การใช้กลไกต่าง ๆ ขับเคลื่อนการจัดการภัยพิบัติในอาเซียน อยู่หลายกลไก อาทิ ศูนย์ประสานงานการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของอาเซียน (AHA centre) ระบบเตรียมความพร้อมเพื่อบรรเทาภัยพิบัติและตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินอาเซียนกรอบแผนงานภายใต้ความตกลงฯ อาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน หรือ AADMER Works Programme และกองทุนอาเซียนเพื่อจัดการภัยพิบัติและบรรเทาภัยฉุกเฉิน เป็นต้น นอกจากนี้ อาเซียนยังมีความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติกับองค์สหประชาชาติ, สหภาพยุโรป, รัสเซีย, อเมริกา, East Asia Summit, กรอบอาเซียนบวกสาม และกรอบความร่วมมืออาเซียนว่าด้วยการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก

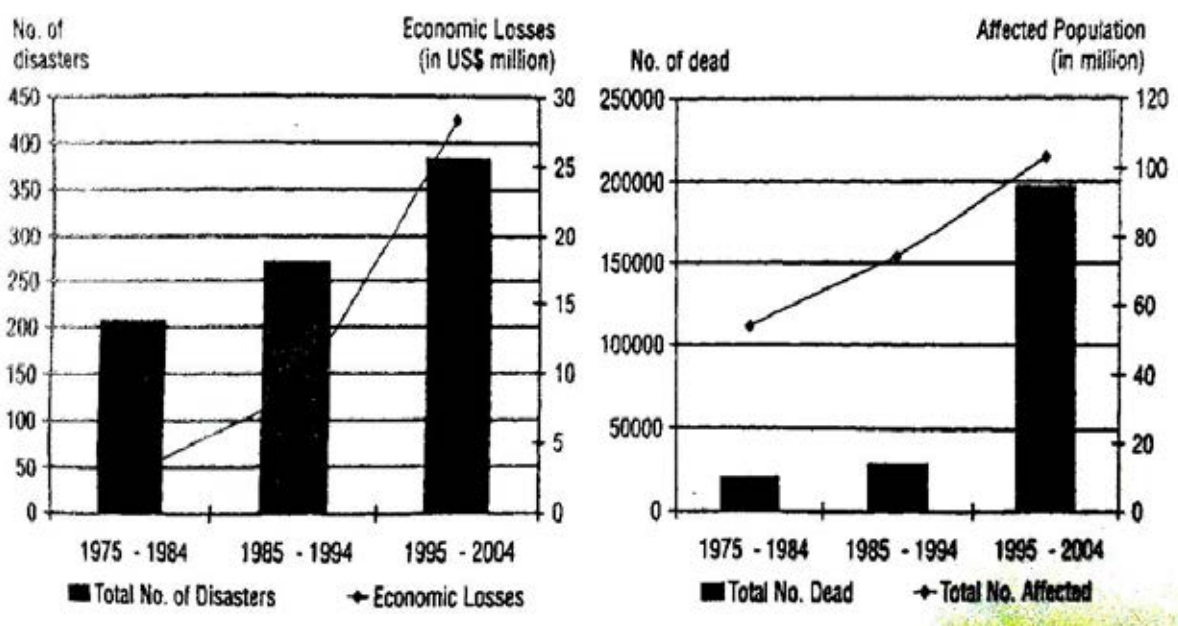
อย่างไรก็ดี กลไกการทำงานตาม AADMER ก็มีข้อจำกัดหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่องการบริหารจัดการกองทุนอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจาก AADMER ได้กำหนดไว้ว่าต้องมีการประชุมของผู้นำภาคี (Conference of Parties: COP) เพื่อพิจารณากระบวนการบริหารจัดการกองทุน (Procedure and Financial Rule) ให้เป็นมติเอกฉันท์ก่อนที่ประเทศสมาชิกจะรับไปดำเนินการตามกระบวนการภายในประเทศในการบริจาคเงินเข้ากองทุนต่อไป (วิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ม.ป.ป., หน้า 20) นอกจากนี้ สมาชิกอาเซียนยังคงมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน มีช่องว่างของรายได้ประชากร ระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน ระบบการเมืองการปกครอง และระเบียบกฎหมาย ทำให้การจัดการภัยพิบัติภาคพลเรือนไม่มีรูปธรรมเนื่องมาจากความไม่ลงตัวของข้อตกลงในหลักการปฏิบัติ หรือ SASOP (เสรี เทพพิทักษ์, 2557, หน้า 25)

ความท้าทายของอาเซียนด้านการจัดการภัยธรรมชาติ

ภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นประเด็นสำคัญที่ประเทศสมาชิกอาเซียนต่างประสบมาตลอดหากพิจารณาตั้งแต่ พ.ศ. 2510 ซึ่งมีการก่อตั้งอาเซียนเป็นต้นมา พบว่า ในปี พ.ศ. 2514 พื้นที่ในเวียดนามเหนือ ฮานอยและสามเหลี่ยมปากแม่น้ำแดง เกิดเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ คร่าชีวิตประชาชนไปประมาณ 100,000 คน จนทำให้เหตุการณ์นี้ติดอันดับเหตุการณ์น้ำท่วมที่รุนแรงที่สุดอันดับที่ 6 จากเหตุการณ์น้ำท่วมที่รุนแรงที่สุดในโลก ในขณะที่ระบบฐานข้อมูล EM-DAT แสดงให้เห็นชัดเจนว่า ประเทศอื่น ๆ ในอาเซียนต่างก็ประสบกับภัยพิบัติทางธรรมชาติอย่างหนักเช่นกัน อาทิ อินโดนีเซียประสบกับเหตุการณ์ภูเขาไฟระเบิด เมื่อวันที่ 3 มกราคม พ.ศ. 2506 จนเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิต 1,584 ราย นอกจากนี้ยังเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวในปีพ.ศ. 2535, 2547, และ 2549 ทำให้เกิดการเสียชีวิตมากถึง 2,500 ราย, 165,708 ราย, และ 5,778 ราย ตามลำดับ ประเทศลาว เกิดภัยพิบัติทั้งโรคระบาด และน้ำท่วม

โดยเฉพาะปี พ.ศ. 2537 เกิดโรคระบาดขึ้นจนคร่าชีวิตประชาชนไป 500 ราย ด้านมาเลเซีย ประสบทั้งเหตุดินถล่ม น้ำท่วม และโรคระบาด โดยเฉพาะแผ่นดินไหวและสึนามิในปีพ.ศ. 2547 ซึ่งทำให้มีผู้เสียชีวิต 80 ราย และเกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจไปมากถึง 5 แสนล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ ในขณะที่พม่า ประสบภัยพิบัติครั้งรุนแรงในปี พ.ศ. 2551 จากพายุไซโคลนนาเกิส ทำให้มีผู้เสียชีวิตมากถึง 138,366 ราย ส่วนประเทศไทย ประสบเหตุแผ่นดินไหว และสึนามิในปี 2547 และมีผู้เสียชีวิตอย่างน้อย 8,345 ราย ต่อมาในปี 2554 ก็ประสบกับภัยน้ำท่วม จนมีผู้เสียชีวิตอีกอย่างน้อย 813 ราย เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจที่ธนาคารโลกประเมินเบื้องต้นพบว่าเป็นจำนวนสูงถึง 1.356 ล้านล้านบาท ขณะที่บรูไน ดาสุซาลาม ก็ประสบกับเหตุไฟไหม้ป่า เกิดมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจสูงถึง 2 ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ

ตาราง 2 ผลกระทบทางเศรษฐกิจและทรัพยากรมนุษย์จากภัยพิบัติทางธรรมชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตั้งแต่ ปีค.ศ. 1975-2004



ที่มา: OFDA/CRED International Disaster Database, <http://www.em-dat.net/>. ใน Loh, 2005, p. 230.

นอกจากนี้จากตาราง 2 จะพบว่า ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 - 2004 ภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นในอาเซียน มีแนวโน้มเพิ่มจำนวนขึ้น ในขณะที่ความสูญเสียทางเศรษฐกิจ จำนวนผู้ประสบภัย และอัตราการเสียชีวิตจากภัยพิบัติก็เพิ่มสูงขึ้น ชี้ให้เห็นว่า แนวโน้มความรุนแรงของภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นในอาเซียนมีแนวโน้มสูงขึ้น ด้วยจึงกล่าวได้ว่า บรรดาประเทศโลกที่สามซึ่งพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็วมากในทศวรรษที่ผ่านมา ยังไม่มีความพร้อมในการลดผลกระทบที่เกิดจากภัยคุกคามทางธรรมชาติ เนื่องจากยังใช้วิธีการรับมือภัยดังกล่าวในแบบเดิม ๆ ทำให้การรับมือไม่เหมาะสมต่อสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนไป นอกจากนี้ แรงกดดันทางเศรษฐกิจสังคมยังเป็นอุปสรรคในการใช้ยุทธศาสตร์รับมือกับภัยพิบัติดังเช่นที่สังคมซึ่งพัฒนาแล้วใช้กัน (Degg, 1992, p. 208) ด้วยเหตุนี้ ภัยพิบัติทางธรรมชาติจึงทำให้ประเทศเหล่านี้ล่อแหลมต่อการเสียชีวิตและความสูญเสียทางเศรษฐกิจเป็นจำนวนมาก

ทั้งนี้ความเสียหายจากตัวอย่างภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นในอาเซียนข้างต้น ไม่เพียงแต่ก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจและทรัพยากรมนุษย์ที่ประเมินเป็นตัวเลขได้ แต่ยังก่อให้เกิดความเสียหายที่ไม่อาจประเมินได้อีกหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นความยากจนที่เพิ่มมากขึ้นหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติ อัตราการตกงาน การขาดดุลการคลังเพิ่มขึ้น เป็นต้น เฉพาะเหตุการณ์สึนามิ ปี พ.ศ. 2547 ชาวอาเซียนในอินโดนีเซียต้องกลายเป็นคนไร้บ้านและตกงานมากกว่า 400,000 คน นอกจากนี้ รัฐบาลอินโดนีเซียยังประเมินว่า เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ครูในระดับประถมเสียชีวิต

หรือสูญหายประมาณ 1,750 ราย ส่วนโรงเรียนในพื้นที่ประสบภัยเสียหายจนต้องปิดไปถึง 700-1,100 แห่ง (Loh, 2005, pp. 229-230) ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าความเสียหายจากภัยพิบัติในอาเซียนเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในหลายมิติ ซับซ้อน และก่อให้เกิดผลในระยะยาวจึงจำเป็นที่จะต้องได้รับการฟื้นฟูทั้งในระยะสั้นและระยะยาว นอกเหนือไปจากการตอบสนองต่อภาวะภัยที่ต้องคำนึงถึงปัจจัยวัฒนธรรมเพราะปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาในการทำงานด้านการรับมือภัยพิบัติทางธรรมชาติของอาเซียน ก็คือเรื่องความแตกต่างทางวัฒนธรรมที่มีผลต่อการสื่อสารและการประสานงานในการทำงาน (Eyre, 1999, pp. 67-70) นอกจากนี้ วัฒนธรรมยังกำหนดให้สังคมมีโลกทัศน์มองปัญหาเรื่องภัยพิบัติเป็นเรื่องการกระทำของธรรมชาติที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ สมาชิกในสังคมจึงมีแนวโน้มเมินเฉย ไม่แยแสต่อผู้ประสบภัย และในอีกทางหนึ่งก็ทำให้ขาดแคลนการเตรียมความพร้อมในเชิงการป้องกัน (Kapur, 2005, pp. 4551-4561)

นอกจากนี้ยังมีประเด็นการเมืองทั้งในประเทศและนอกประเทศ ที่มีนัยสำคัญต่อการจัดการภัยพิบัติของรัฐ กรณีที่ชัดเจนก็คือ ประเทศพม่า กรณีการจัดการภัยพิบัติ กรณีพายุไซโคลนนาเกิส ที่พัดถล่มพม่าในวันที่ 2-3 พฤษภาคม 2551 โดย Donald M. Seekins ระบุว่าเนื่องจากรัฐบาลพม่ากลัวจะเกิดความไม่สงบของมวลชนและอิทธิพลของต่างชาติ รัฐบาลจึงพยายามจำกัดและควบคุมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่มีมากถึง 2.4 ล้านคน ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวก็นำมาซึ่งข้อสรุปที่ว่า รัฐบาลพม่าซึ่งไม่ค่อยได้รับความนิยมและความชอบธรรมจากประชาชนให้ความสำคัญกับความมั่นคงของชาติ (national security) มากกว่าเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ (human security) แม้กระทั่งในช่วงเวลาที่ต้องการความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมอย่างถึงขีดสุด (Seekins, 2009, p. 717) ทั้งนี้ในช่วงแรกเริ่ม รัฐบาลพม่าประกาศยอมรับความช่วยเหลือทวิภาคีเท่านั้น ในขณะที่ความช่วยเหลืออีกหลายด้านได้รับการปฏิเสธจากรัฐบาล ซึ่งแถลงในวันที่ 9 พ.ค. ว่า “ยังไม่พร้อม” รับความช่วยเหลือจากทีมค้นหาและช่วยชีวิตใด ๆ รวมทั้งสื่อมวลชนจากต่างประเทศ (ASEAN Secretariat, 2010, p.14) ในขณะที่ที่ผ่านมา การทำงานด้านมนุษยธรรมในพม่าตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1920- 1940 ก็มีนัยทางการเมืองสะท้อนให้เห็นการเมืองภายใต้ระบอบอาณานิคม กล่าวคือ การทำงานของสังคมในพม่าเองมีขอบเขตจำกัดในบางพื้นที่ ส่วนความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมจะเกิดขึ้นผ่านทางนานาชาติเท่านั้น กระทั่งเหตุการณ์พายุไซโคลนนาเกิส (Thuzar, 2013, p. 3)

กรณีพายุไซโคลนนาเกิส จึงถือเป็นหมุดหมายสำคัญของอาเซียนในการใช้กลไกการจัดการภัยพิบัติอย่างเป็นรูปธรรม(ASEAN Secretariat, 2010, pp. 14-20) โดยหลังจากที่เกิดความขัดข้องด้านการสื่อสารและปัญหาเรื่องความไม่ไว้วางใจระหว่างรัฐบาลพม่ากับทีมให้ความช่วยเหลือจากต่างชาติ เลขาธิการอาเซียนก็ได้ใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวประสานงานกับผู้นำรัฐบาลพม่าเพื่อขอให้เจ้าหน้าที่ด้านมนุษยธรรมเข้าไปช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามพันธกิจความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (AADMER) โดยมีการใช้ SASOP เพื่อให้ความช่วยเหลือฉุกเฉิน อัฟเทศสถานการณ์ ฝ่ายระวังสถานการณ์ตลอด 24 ชั่วโมง และให้คำแนะนำในการดำเนินการต่าง ๆ รวมทั้งประสานงานกับรัฐบาลและองค์กรระหว่างประเทศที่อยู่ภายใต้ต้องการสหประชาชาติ ส่วนประเทศสมาชิกก็ให้ความช่วยเหลือตามบทบาทที่ได้รับมอบหมายในกรอบแผนงานภายใต้ความตกลงฯ อาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน หรือ AADMER Works Programme โดยสิงคโปร์และฟิลิปปินส์ส่งทีมผู้เชี่ยวชาญเข้าไปร่วมกับทีมประเมินภัยพิบัติขององค์การสหประชาชาติ ส่วนสำนักงานเลขาธิการอาเซียนก็ออกแถลงให้หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน (ACDM Focal Point) เตรียมพร้อมให้ความช่วยเหลือฉุกเฉิน ส่วนทีมประเมินความเสียหายจากภัยพิบัติของอาเซียน (ASEAN Emergency Rapid Assessment Team หรือ ERAT) ได้รับวิชาให้เข้าไปทำงานได้ในวันที่ 9 พ.ค. จากนั้นอาเซียนมีการจัดประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศนัดพิเศษขึ้นที่ประเทศสิงคโปร์ ในวันที่ 19 พ.ค. 2551 เพื่อแสดงความขอบคุณนานาชาติที่ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากเหตุดังกล่าว และเห็นชอบให้สร้างกลไกความร่วมมือที่มีอาเซียนเป็นผู้มีบทบาทนำ (ASEAN-led Coordinating Mechanism) ตามคำแนะนำของ ASEAN-ERATเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ชุมชนนานาชาติที่เข้ามาช่วยเหลือจัดการภัยพิบัติดังกล่าว

อย่างไรก็ดี สิ่งที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งจากกรณีการให้ความช่วยเหลือข้างต้น จะพบว่า งานด้านการฟื้นฟูยังเป็นภาระของปัจเจกในสังคมเป็นหลัก เนื่องจากพม่ายังไม่มีมาตรการด้านการประกันภัยหรือสวัสดิการทางสังคมที่ชัดเจน สะท้อนให้เห็นว่า รัฐจำเป็นต้องมีกลไกที่เข้มแข็งด้านการประกันภัยพิบัติทางธรรมชาติทั้งในระดับภูมิภาค

และระดับชาติ (Sawada & Zen, 2014, p. 7) ด้วย

โดยสรุปแล้ว ความท้าทายของอาเซียนในการจัดการภัยพิบัติที่เห็นได้ชัดเจน มีดังนี้ คือ จำนวนภัยพิบัติทางธรรมชาติและความรุนแรงของสถานการณ์ที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความไม่พร้อมในทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศสมาชิกในการรับมือกับปัญหา ปัญหาเรื่องการทำงานตอบสนองต่อภัยพิบัติภายใต้ความแตกต่างทางวัฒนธรรม ทักษะการรับมือภัยพิบัติ และปัญหาทางการเมืองที่สะท้อนให้เห็นว่า ในบางสังคม การจัดการภัยพิบัติยังไม่ใช้เรื่องความมั่นคงหลักที่จะตระหนักถึง

สรุป

การจัดการภัยพิบัติของอาเซียนมีพัฒนาการเริ่มมาตั้งแต่การก่อตั้งอาเซียนในปีพ.ศ. 2510 ทว่า แม้อาเซียนจะเป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติอย่างต่อเนื่องและรุนแรง แต่อาเซียนก็มีเพียงมีกลไกที่ทำงานจัดการภัยพิบัติอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2547 เมื่อภูมิภาคอาเซียนได้ถูกคลื่นสึนามิสร้างความเสียหายและความสูญเสียร้ายแรง จึงเป็นที่มาของการจัดทำ “ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response หรือ AADMER) อันเป็นลักษณะความตกลงที่มีพันธกรณีทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องปฏิบัติตาม และมีการสร้างกลไกการทำงานตามความตกลงฯ อีกหลายชุดเพื่อขับเคลื่อนอาเซียนให้มีศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติ ทว่า เงื่อนไขทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจและสังคม บรรยากาศการเมืองในประเทศก็ยังเป็นปัญหาท้าทายการใช้กลไกการทำงานด้านภัยพิบัติของอาเซียน

ในบริบทของอาเซียน ภัยพิบัติทางธรรมชาติซึ่งกลายเป็นปัญหาภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ทั่วโลกตระหนักถึง ยังคงมีความหมายรองจากปัญหาภัยคุกคามแบบเดิมที่เน้นผลประโยชน์ของชาติเป็นที่ตั้ง ดังนั้น กลไกการทำงานด้านภัยพิบัติของอาเซียนที่มีพัฒนาการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2510 ในทางหนึ่ง จึงเป็นความพยายามของอาเซียนที่จะไปให้ไกลจากกรอบความคิดเรื่องความมั่นคงรูปแบบเดิม ซึ่งจากความพยายามของอาเซียนในกรณีพายุไซโคลนนาเกิส ก็มีแนวโน้มว่า อาเซียนจะจัดการกับความท้าทายเหล่านี้ได้

บรรณานุกรม

- กรมอาเซียน. (ม.ป.ป.). **ASEAN MINI BOOK**. กรมอาเซียน กระทรวงต่างประเทศ.
- กองอาเซียน 1 กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ. (2555). **แผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน**. กรุงเทพฯ: เพจเมคเกอร์ จำกัด
- กองอาเซียน 4 กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ. (2555). **การบริหารจัดการภัยพิบัติ (พลเรือน)**. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2558, จาก <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/asean-media-center-20121218-095701-825006.pdf>
- ณัฐพร บุญฮก. (2556). **การอนุวัติการของประเทศไทยตามความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบสนองสถานการณ์ฉุกเฉิน**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธนาสฤษฎ์ สตะเวทิน. (2555). **เอกสารประกอบการสอน เอเชียอาคเนย์: พัฒนาการทางการเมืองและการต่างประเทศ**. เอกสารอัดสำเนา, โครงการปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการเมือง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วิทยา วชิรกุล. (2557). **แนวทางการจัดการภัยพิบัติของกองทัพไทยเพื่อสนับสนุนการเป็นประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน**. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- วิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (ม.ป.ป.). **ความร่วมมือด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติในอาเซียน**. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2558 จาก http://project-wre.eng.chula.ac.th/watercu_eng/sites/default/files/lecture%20intro%2020112681%20materials/7%20ASEAN%20Disaster%20Cop.pdf
- เสรี เทพพิทักษ์. 2557. **การเตรียมความพร้อมด้านความร่วมมือทางทหารในงานกิจการพลเรือนของกองทัพบกเพื่อการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน**. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- ASEAN Secretariat. (2010). **A Humanitarian Call: The ASEAN Response to Cyclone Nargis**. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- Daase, C. (2010). "National, Societal", and "Human Security": On the Transformation of Political Language. **Historical Social Research**. Vol. 35, No. 4(134), 22-37.
- Degg, Martin. 1992. Natural Disaster: Recent Trends and Future Prospects. **Geography**, 77(3), pp. 198-209.
- Eyre, Anne. (1999). Disaster Management in South-East Asia: Emergency Response and Planning in the Coming Millennium. **Risk Management**, 1(2), 67-70.
- Kapur, A. 2005. Insensitive India: Attitudes towards Disaster Prevention and Management. **Economic and Political Weekly**, 40(42), 4551-4560.
- Loh, B. 2005. Disaster Risk Management in Southeast Asia: A Developmental Approach. **ASEAN Economic Bulletin**. V22(2) (August), 229-239.
- Rana, M. Shumshere J.B. (2006). Terrorism, Natural Disasters and Least Developed Countries. **Indian Journal of Asian Affairs**, 19(2) (December), 15-28.
- Sawada, Y. & Zen, F. (2014). **Disaster management in ASEAN**. Retrieved February 14, 2015, from <http://www.eria.org/ERIA-DP-2014-03.pdf>
- Institute of Southeast Asian Studies. (2013). The history of humanitarian action in east and Southeast Asia: Asian perspectives. Retrieved November 8, 2015, from <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/events-documents/5026.pdf>