

การตอบสนองต่อพิบัติภัยธรรมชาติ ของประชาชน : บทวิเคราะห์กรณี ของประเทศไทย

มนัส สุวรรณ*
ภาควิชาสังคมศาสตร์และ
การเมือง ราชภัฏบรบรัมย์

บทคัดย่อ

พิบัติภัยธรรมชาติมิใช่เรื่องไกลตัวที่ประชาชนคนไทยจะมองข้าม โดยไม่ให้ความใส่ใจอีกต่อไปได้แล้ว ปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่ก่อให้เกิดความเสียหายทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สิน นับวันจะเกิดบ่อยขึ้น และทวีความรุนแรงมากขึ้น ที่สำคัญคือ พบัติภัยธรรมชาติที่คิดว่ามีโอกาสน้อยมากสำหรับประเทศไทย เช่น กรณีคลื่นสึนามิ (Tsunami) ก็ได้อุบัติและสร้างความเสียหายอย่างมหาศาลในพื้นที่ ๖ จังหวัดชายทะเลฝั่งอันดามันเมื่อปลาย พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่ผ่านมา สิ่งที่น่าสังเกตคือ พบัติภัยธรรมชาติบางประเภทเราสามารถคาดการณ์การเกิดได้ ทั้งในมิติของเวลาและความรุนแรง แต่ก็มีพิบัติภัยธรรมชาติหลายประเภทที่เราไม่สามารถคาดเดาได้ล่วงหน้าว่าจะเกิดขึ้นเมื่อไร และมีศักยภาพเชิงทำลายมากน้อยเพียงไร พบัติภัยในกรณีหลังนี้ เมื่อเกิดขึ้นมักส่งผลให้เกิดความเสียหายค่อนข้างมาก เมื่อเทียบกับพิบัติภัยในกรณีแรก

บทความนี้เป็นการนำเสนอผลจากการทบทวนบริบทของพิบัติภัย และการวิเคราะห์ผลกระทบของพิบัติภัยดังกล่าว โดยเชื่อมโยงกับการตอบสนองของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของประเทศไทย สารสำคัญที่นำเสนอในที่นี้แบ่งออกได้เป็น ๓ ส่วน ส่วนแรก เป็นบริบทของพิบัติภัยโดยทั่วไป ส่วนที่ ๒ เป็นรูปแบบการตอบสนองของประชาชนต่อพิบัติภัยธรรมชาติ สุดท้ายเป็นส่วนที่ผู้เขียนเสนอการวิเคราะห์ประสิทธิภาพการตอบสนองของประชาชนชาวไทยต่อพิบัติภัยธรรมชาติ

คำสำคัญ : ภัยธรรมชาติ, คนไทย

๑. พบัติภัย : ความหมาย ธรรมชาติ ประเภท และผลกระทบ

๑.๑ ความหมาย

พิบัติ	(นาม)	ความฉิบหาย, ความหายนะ, ความเป็นอัปมงคล
ภัย	(นาม)	สิ่งที่น่ากลัว, อันตราย
ธรรมชาติ	(นาม)	สิ่งที่เกิดมีและเป็นอยู่ตามธรรมชาติของสิ่งนั้น ๆ
	(วิเศษณ์)	ที่เป็นไปเองโดยมิได้ปรุงแต่ง

(ราชภัฏบรบรัมย์, ๒๕๕๒)

* ภาควิชาภูมิศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่



ดังนั้น การนำเอาคำว่า “พิบัติ” และ “ภัย” มารวมกันเป็น “พิบัติภัย” แล้วให้ความหมายว่า สิ่งที่น่ากลัวหรืออันตรายที่ก่อให้เกิดความฉิบหาย และในทำนองเดียวกัน เอาคำว่า “ภัย” และ “ธรรมชาติ” มารวมกันเป็นคำว่า “ภัยธรรมชาติ” แล้วให้ความหมายว่า ภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติโดยมิได้มีการปรุงแต่ง คงจะไม่ชัดเจนและยากที่จะเข้าใจโดยถ่องแท้ การให้นิยามของคำลักษณะเช่นนี้จำเป็นต้องอาศัยการอธิบายขยายความ จะกำหนดให้มีความหมายสั้น กะทัดรัด เหมือนคำที่มีความหมายเฉพาะ เช่น กระจก หรือ อูจจาจะไม่ได้

ยิ่งไปกว่านี้การเกิดพิบัติภัยธรรมชาติแต่ละครั้งในแต่ละพื้นที่ แม้ว่าจะมีลักษณะและความรุนแรงแตกต่างกัน แต่สิ่งหนึ่งที่มักพบเหมือนกันคือ ความสูญเสียหรือความหายนะที่เกิดขึ้นกับพื้นที่ ดังนั้น ความหมายของพิบัติภัยธรรมชาติคงไม่อาจจำกัดนิยามอยู่ที่มิติของการเกิด (ขึ้นเองตามธรรมชาติของสิ่งนั้น ๆ) เท่านั้น แต่ยังต้องพิจารณาและให้ความสำคัญกับมิติของพื้นที่และผลกระทบด้วยเช่นกัน พิบัตภัยธรรมชาติบางประเภท เช่น หิมะถล่มคงไม่เกิดในพื้นที่ที่เป็นที่ราบบริเวณศูนย์สูตร (equator) ทำนองคล้ายกัน ภัยจากคลื่นสึนามิ (Tsunami) ก็คงไม่เกิดในภาคพื้นทวีปนอกจากบริเวณชายฝั่งทะเลกรณีของผลกระทบก็เช่นกัน พิบัตภัยธรรมชาติบางประเภทที่เกิดขึ้นในบางพื้นที่สร้างความเสียหายเพียงเล็กน้อยต่อชีวิตและทรัพย์สิน ตรงกันข้าม พิบัต

ภัยธรรมชาติบางประเภทกลับมีผลกระทบอย่างรุนแรงถึงขั้นภัยพิบัติที่สร้างความพินาศ ฉิบหาย วายวอดให้กับพื้นที่

ด้วยเหตุดังกล่าว คำว่า “พิบัติภัยธรรมชาติ” หรือ “ภัยธรรมชาติ” จึงน่าจะมีความหมายว่า เหตุการณ์ที่มีโอกาสจะเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และมีศักยภาพที่จะก่อให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สิน รวมตลอดจนก่อให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน และต่อสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเสียชีวิตทางนิเวศวิทยา

อย่างไรก็ตาม มีข้อควรสังเกตเพิ่มเติม ๒ ประเด็นเกี่ยวกับความหมายของคำที่เกี่ยวข้องกับภัยธรรมชาติ ประเด็นแรก คือ การใช้คำเรียกชื่อหรือกำหนดประเภทของภัยธรรมชาติที่ดูจะไม่ตรงกับความเป็นจริง แต่เป็นการเรียกหรือกำหนดกันตามกระแส กรณีของการเกิดภัยธรรมชาติคลื่นยักษ์ในมหาสมุทรอินเดีย เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ผ่านมาเป็นตัวอย่างหนึ่ง สื่อมวลชนนำเสนอข่าวโดยใช้คำว่า “ธรณีพิบัติภัย” ซึ่งหมายความว่า ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจากความฉิบหายอันเนื่องมาจากพื้นดิน แต่กลับรายงานความเสียหายว่ามีสาเหตุมาจากคลื่นยักษ์ ประเด็นที่ ๒ เห็นสมควรว่าน่าจะได้มีการกำหนดความหมายของคำอีก ๒ คำที่เกี่ยวข้องไว้ในพจนานุกรมเพื่อให้สอดคล้องกับคำในภาษาอังกฤษ คำดังกล่าวคือ “พิบัติภัย” ซึ่งน่าจะมีความหมายว่า ภัยใด ๆ

ที่เมื่อเกิดขึ้นสามารถก่อให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สิน ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Hazard อีกคำหนึ่งคือ “ภัยพิบัติ” ซึ่งน่าจะมีความหมายว่าความพินาศ หรือความสูญเสีย อันเนื่องมาจากพิบัติภัย ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Disaster

๑.๒ ธรรมชาติของพิบัติภัย

เมื่อพิจารณาถึงอันตรายที่อาจก่อให้เกิดความสูญเสียโดยสภาวะที่เป็นแก่นแท้แล้ว สามารถกล่าวได้ว่า พิบัตภัย มีคุณลักษณะของความเกิดมีและเป็นอยู่ ดังนี้

- อันตรายที่อาจเกิดและสร้างความพินาศสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน มิใช่มีเพียงภัยที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ แต่ยังมีภัยที่มนุษย์เป็นผู้มีส่วนก่อให้เกิดขึ้นอีกหลายลักษณะ เช่น ภัยจากสงคราม อัคคีภัย ภัยจากการคมนาคม-ขนส่ง ภัยจากการใช้พลังงาน และภัยจากการก่อการร้าย เป็นต้น

- ในส่วนของภัยธรรมชาติ แท้จริงแล้วหมายรวมถึงอันตรายที่หลากหลาย ตั้งแต่ น้ำท่วม วาตภัย แผ่นดินไหว ภูเขาไฟ คลื่นยักษ์ พายุหิมะ หิมะถล่ม ไปจนถึงโรคอันเกิดจากเชื้อไวรัสและเชื้อรา และการแพร่ระบาดของแมลง (infestations) แต่นักภัยธรรมชาติวิทยา และนักภูมิศาสตร์มักให้ความสำคัญกับภัยธรรมชาติที่เป็นเหตุการณ์ทางธรณีฟิสิกส์ (geophysical events) ซึ่งเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของบรรยากาศและธรณีภาค และมีความเด่นชัดกว่าภัยธรรมชาติที่เป็นเหตุการณ์ทางชีวภาพ



(biological events) (Burton & Kates, 1972 อ้างใน Gold, 1980)

- พืชภัยทางธรรมชาติ เป็นอันตรายที่มีโอกาสเกิดหรือไม่เกิดก็ได้ ยิ่งไปกว่านี้คือ ภัยธรรมชาติที่มีโอกาสเกิดบางประเภทเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ในขณะที่บางประเภทเป็นเวลานานกว่าจะเกิดขึ้นครั้งหนึ่ง ภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่จึงขึ้นอยู่กับความเสี่ยง (risk) และความไม่แน่นอน (uncertainty) ของความน่าจะเป็น (probability) ซึ่งมีอิทธิพลต่อการตอบสนองของประชาชนที่แตกต่างกัน

- ภัยธรรมชาติแม้จะเป็นอันตรายที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติของสิ่งนั้น ๆ ก็ตาม แต่แนวโน้มของการเกิดในปัจจุบันมักมีกิจกรรมของมนุษย์เข้าไปเกี่ยวข้องด้วยไม่โดยตรง เช่น การบุกรุกทำลายป่า กับการเกิดน้ำท่วมฉับพลัน ก็โดยทางอ้อม เช่น ภาวะภัยที่เกิดขึ้นและรุนแรงขึ้น และเอลนีโญ (El Niño) เป็นต้น

๑.๓ ประเภทของพิบัติภัย

K. Smith (2004) ได้กล่าวไว้ที่น่าสนใจในหนังสือ Environmental Hazards : Assessing Risk and Reducing Disaster ว่าอันตรายที่สร้างความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนมิใช่มีลำพังพิบัติภัยธรรมชาติเท่านั้น ปัจจุบันประชาคมโลกกำลังเผชิญอยู่กับพิบัติภัยอีกหลายรูปแบบที่มีได้เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ Smith ยังกล่าวอีกว่า มนุษย์เราไม่อาจเตรียมพร้อมเพียงเพื่อตอบสนองต่อพิบัติภัยธรรมชาติ แต่ต้องหาทางป้องกันและเตรียมการ

บรรเทาพิบัติภัยประเภทอื่นด้วย ในหนังสือที่อ้างถึงข้างต้น Smith ได้แบ่งพิบัติภัยไว้ ๓ ประเภท ดังนี้

๑) **พิบัติภัยธรรมชาติ (Natural hazards)** หมายถึง เหตุการณ์ทางธรรมชาติทั้งที่เป็นเหตุการณ์ทางธรณีฟิสิกส์ และเหตุการณ์ทางชีววิทยา ที่เมื่อเกิดแล้ว สามารถก่อให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รวมไปถึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตและสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างพิบัติภัยในประเภทนี้ คือ อุทกภัย วัตภัย แผ่นดินไหว ภูเขาไฟ คลื่นยักษ์ และการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส เป็นต้น

๒) **พิบัติภัยทางเทคโนโลยี (Technological hazards)** หมายถึง อันตรายที่สามารถสร้างความเสียหายอันเนื่องมาจากความผิดพลาดของความเจริญก้าวหน้าจากการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น ระบบควบคุมพลังงาน ระบบควบคุมการคมนาคม-ขนส่งล้มเหลว ทำให้เกิดอุบัติเหตุร้ายแรง ด้านการคมนาคม-ขนส่ง การระเบิดของโรงงานอุตสาหกรรม รวมตลอดจนการรั่วไหล และการเกิดเพลิงไหม้จากสารเคมีอันตราย

๓) **พิบัติภัยในบริบทใหม่ (New-context hazards)** หมายถึง ภัยอันเนื่องมาจากสถานการณ์ความตึงเครียดของโลก (global tensions) ผลพวงจากการคิดค้นเทคโนโลยีใหม่ ๆ การขยายตัวของความเป็นเมือง และความจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรเชื้อเพลิง ในภาวะที่ประชากรโลกเพิ่มขึ้นและเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

ต่อเนื่อง ส่งผลให้เกิดความตึงเครียดและความกดดันทางด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมือง จนเป็นเหตุปัจจัยที่นำไปสู่พิบัติภัยในบริบทใหม่หลายรูปแบบ การก่อการร้ายข้ามชาติ เช่น กรณีของเหตุการณ์ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๔ ในนครนิวยอร์ก เหตุการณ์ความไม่สงบในภาคใต้ของประเทศไทย ภัยจากสารเสพติด และระเบิดพลีชีพในตะวันออกกลาง คือตัวอย่างของภัยพิบัติจากพิบัติภัยในบริบทใหม่ที่ทำให้เกิดความหวุ่นวิตกกันไปทั่วโลก

๑.๔ ผลกระทบของพิบัติภัย

ทุกครั้งเมื่อเกิดพิบัติภัยไม่ว่าจะเป็นพิบัติภัยธรรมชาติ พืชภัยทางเทคโนโลยี หรือพิบัติภัยในบริบทใหม่ก็ตาม สิ่งที่น่าสนใจทั่วไปคิดและอยากรู้มากที่สุดคือ ผลกระทบของพิบัติภัยนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สิน พิจารณาโดยสาระผลกระทบของพิบัติภัยทั้งหลายสามารถพิจารณาได้ใน ๓ มิติ คือ (๑) ผลกระทบที่เป็นความสูญเสีย และ/หรือความเสียหาย (๒) ประเภทของผลกระทบ และ (๓) ปัจจัยเกี่ยวข้อง แต่ละมิติสามารถอธิบายขยายความพอสังเขปได้ ดังต่อไปนี้

๑) **ผลกระทบที่เป็นความสูญเสีย และ/หรือความเสียหาย** ภัยพิบัติแต่ละประเภทสามารถก่อให้เกิดผลกระทบมากและน้อยแตกต่างกันไปตามความเข้มข้น หรือความรุนแรงของพิบัติภัยนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม ผลกระทบในทางลบที่เกิดขึ้นอาจเป็นความสูญเสีย (losses) ต่อชีวิต ความเสียหาย (dam-



ages) ต่อทรัพย์สินหรือเป็นไปได้อีก ๒ กรณี ความสูญเสียของพิบัติภัยมีมากหรือน้อยพิจารณาได้จากจำนวนผู้เสียชีวิตและความเสียหายจากภัยนั้น ๆ เช่น กรณีของคลื่นยักษ์เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ ในมหาสมุทรอินเดีย มีผู้เสียชีวิตรวมทั้งสิ้น ๒๘๐,๙๓๑ คน และพายุเฮอริเคนจันนี (Jeanne) เมื่อเดือนกันยายน ๒๕๔๗ ทำให้ชาวเฮติ (Haiti) เสียชีวิตถึง ๒,๗๕๔ คน และกรณีของความเสียหายต่อทรัพย์สินในรูปแบบต่าง ๆ โดยปรกติจะคาดประมาณออกมาเป็นตัวเงิน เช่น แผ่นดินไหวเมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๔๗ ในประเทศญี่ปุ่นสร้างความเสียหายเป็นมูลค่าราว ๒๘,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และคลื่นยักษ์เมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๔๗ สร้างความเสียหายให้กับประเทศอินโดนีเซียราว ๔,๔๕๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ (www.cred.be)

๒) ประเภทของผลกระทบ มีการแบ่งประเภทผลกระทบของพิบัติภัยแตกต่างกันไปตามความสนใจของแต่ละสาขาวิชาการและวิชาชีพ ที่น่าสนใจและน่าจะเป็นที่ยอมรับมากที่สุดเนื่องจากความเป็นสากลและง่ายในการทำความเข้าใจร่วมกันคือ การแบ่งของ

Smith (2004) ซึ่งแบ่งผลกระทบของพิบัติภัยออกเป็น ๔ ประเภท คือ

(๑) ผลกระทบโดยตรง (direct effects) ซึ่งหมายถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยตรงทันทีในลำดับแรกเมื่อเกิดพิบัติภัย เช่น การเสียชีวิต อาคารและสิ่งก่อสร้างถูกทำลาย

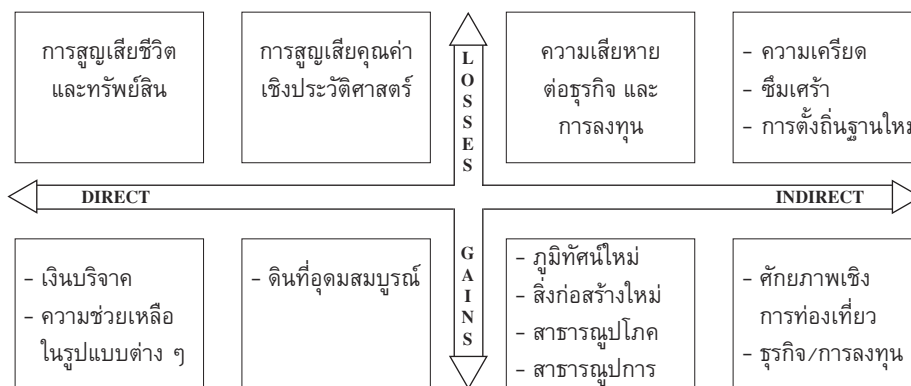
(๒) ผลกระทบโดยอ้อม (indirect effects) ซึ่งหมายถึงผลกระทบที่มีได้เกิดขึ้นที่หลังจากเกิดพิบัติภัย โดยปรกติจะเป็นผลกระทบที่สืบเนื่องมาจากผลกระทบประเภทแรก เช่น การสูญเสียโอกาสทางเศรษฐกิจ การต้องย้ายที่อยู่ใหม่ (relocation) และการเกิดโรคเครียดและซึมเศร้า เป็นต้น

(๓) ผลกระทบที่สามารถคาดประมาณเป็นตัวเงินได้ (tangible effects) หมายถึงความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สินที่สามารถคาดประมาณค่าเป็นตัวเงินได้ เช่น ความเสียหายของอาคารบ้านเรือนและสัตว์เลี้ยง ค่าใช้จ่ายในการย้ายที่อยู่อาศัยและความสูญเสียในธุรกิจและการลงทุน

(๔) ผลกระทบที่ไม่สามารถคาดประมาณเป็นตัวเงินได้ (intangible effects) ซึ่งหมายถึงความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สิน วิธีชีวิต

และ/หรือสภาพแวดล้อมที่ไม่อาจประมาณค่าเป็นตัวเงินได้ เช่น คุณค่าทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี และความผูกพันในวิถีชีวิตและพื้นที่ (inertia)

ข้อสังเกตประการหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบของพิบัติภัยคือ คนทั่วไปมักจะมองผลกระทบของพิบัติภัยในทางลบเป็นสำคัญ แท้จริงแล้วพิบัติภัยมีส่วนก่อให้เกิดผลกระทบในทางบวก (gains) ได้เช่นเดียวกัน ในขณะที่การระเบิดของภูเขาไฟทำให้เกิดการสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สิน แต่ถ้านึกถึงก็สามารถสร้างความอุดมสมบูรณ์กับพื้นดิน ความเสียหายของอาคารบ้านเรือนที่แออัด ไม่เป็นระเบียบ จากอัคคีภัยหรือน้ำท่วม อาจทำให้ได้ชุมชนใหม่ที่มีความเป็นระเบียบและน่าอยู่ คนกลุ่มหนึ่งได้รับความเดือดร้อนจากพิบัติภัยเนื่องจากความสูญเสียญาติพี่น้องและทรัพย์สิน แต่คนอีกกลุ่มหนึ่งกลับได้ประโยชน์จากการค้าและ/หรือการประกอบธุรกิจ เช่น การค้าขายวัสดุก่อสร้างและการรับเหมาก่อสร้าง เหล่านี้เป็นต้น กรณีนี้ Smith (2004) ได้สรุปเป็นแผนภูมิเพื่อความเข้าใจที่ง่ายขึ้น ดังแสดงข้างล่างนี้





๓) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบของพิบัติภัย การศึกษาวิจัยเรื่องของพิบัติภัย ส่วนใหญ่เน้นไปที่การศึกษาประเภทของพิบัติภัยและความสูญเสียจากพิบัติภัยมากกว่าการให้ความสำคัญกับปัจจัยที่ก่อให้เกิดผลกระทบ สิ่งที่น่าสนใจและควรได้รับการพิจารณามากขึ้นคือ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยเหล่านี้เมื่อทราบและเข้าใจอย่างถ่องแท้แล้วอาจมีส่วนทำให้มีการบริหารจัดการจนสามารถลดหรือบรรเทาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นได้ในระดับหนึ่ง ปัจจัยเกี่ยวข้องในที่นี้ประกอบด้วย

(๑) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับพิบัติภัยโดยตรง ได้แก่ ประเภทความเข้มข้น/รุนแรง ระยะเวลาที่เกิดและความถี่ที่เกิด

(๒) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับที่ตั้งและทำเล (site & situation) การตั้งถิ่นฐานและดำรงชีพอยู่ในที่ที่ต่างกัน มีโอกาสเสี่ยงต่อการได้รับผลกระทบจากพิบัติภัยต่างกัน ประชาชนที่ตั้งถิ่นฐานในที่ราบลุ่มแม่น้ำ ย่อมมีโอกาสเสี่ยงต่อการประสบภัยน้ำท่วม ในขณะที่

ที่ประชาชนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในเมืองใหญ่ย่อมมีโอกาสเสี่ยงกับการเกิดอัคคีภัยและภัยทางเทคโนโลยีสูง

(๓) ปัจจัยส่วนบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการนึกคิด (conception) การรับรู้ (perception) และการตอบสนอง (response) ของประชาชนต่อภัยพิบัติ (รายละเอียดส่วนนี้จะได้กล่าวในลำดับต่อไป)

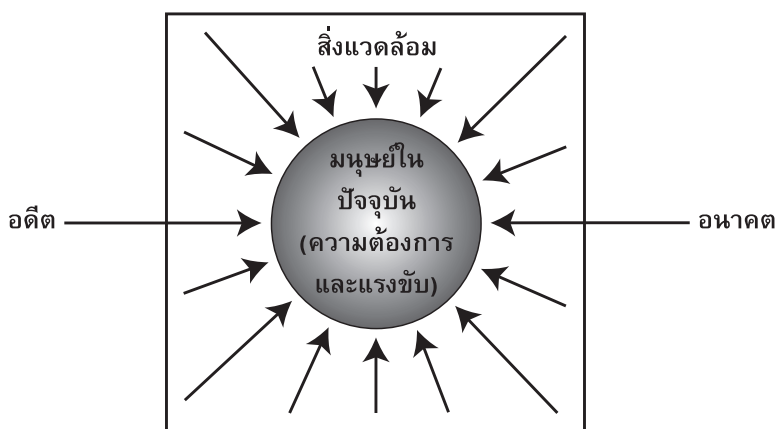
๒. การตอบสนองต่อพิบัติภัยของประชาชน

ไม่เป็นที่น่าแปลกใจมากนัก เมื่อทราบว่าผลกระทบของพิบัติภัยที่เกิดขึ้นแต่ละครั้งได้สร้างความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินมากมายบ้างน้อยบ้างแตกต่างกันไปตามประเภท และความรุนแรงของพิบัติภัยนั้น อย่างไรก็ตาม มักพบเสมอเช่นกันว่า พิบัติภัยประเภทเดียวกันและความรุนแรงเท่าเทียมกัน แม้จะเกิดในพื้นที่ที่ต่างกัน แต่ในเวลาเดียวกันหรือไล่เลี่ยกัน หรือเกิดในพื้นที่เดียวกัน แต่ต่างเวลากันก็ตาม ได้สร้างความเสีย

หายให้กับพื้นที่แตกต่างกัน ปัจจัยที่ก่อให้เกิดผลกระทบในกรณีหลังนี้มีได้มีอิทธิพลโดยตรงมาจากคุณลักษณะของพิบัติภัย หรือปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับที่ตั้งและทำเลที่เกิดพิบัติภัย แต่น่าจะเป็นผลโดยตรงจากการนึกคิด การรับรู้ และการตอบสนองของประชาชนต่อพิบัติภัยนั้น ๆ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องเรื่องกันนี้ ผู้สนใจสามารถทำความเข้าใจปรากฏการณ์และสภาพการณ์ได้อย่างเป็นระบบ หากมีความรู้ด้านพฤติกรรมเชิงสิ่งแวดล้อม (environmental behavior) เป็นพื้นฐานในเบื้องต้น

๒.๑ พฤติกรรมของมนุษย์ (Human behavior)

โดยธรรมชาติ มีปัจจัยค่อนข้างหลากหลายที่มีอิทธิพลต่อการประกอบกิจกรรมหรือการแสดงออกของมนุษย์ ปัจจัยดังกล่าวทั้งหมดเมื่อรวมกันเข้าจะมีลักษณะเป็นสนามของปัจจัยที่เรียกว่า สนามเชิงจิตวิทยา (psychological field) (Engel, 1972) ดังแสดงในรูปที่ ๑



รูปที่ ๑ สนามเชิงจิตวิทยา



สิ่งที่แสดงในภาพข้างต้นสามารถอธิบายได้ว่ามนุษย์ในปัจจุบันถูกกระตุ้นหรือถูกเร้าด้วยความต้องการพื้นฐานซึ่งอาจไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและอิทธิพลของสิ่งใดทั้งในอดีตและอนาคต พิจารณาเพียงส่วนนี้ (ส่วนที่อยู่ในกรอบวงกลมในภาพ) มนุษย์ไม่มีอะไรแตกต่างไปจากสัตว์อื่นโดยทั่วไปมากนักอย่างไรก็ตาม ด้วยมนุษย์มีความสามารถทางสมองเหนือสัตว์อื่น อีกทั้งชีวิตของมนุษย์ยังผูกติดอยู่กับเงื่อนไขของเวลา มนุษย์สามารถจดจำและระลึกเหตุการณ์ในอดีตและนำมาเป็นบทเรียนหรือวิธีการดำเนินชีวิตในปัจจุบัน อีกทั้งมนุษย์ยังสามารถคาดการณ์เหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ยิ่งไปกว่านั้นมนุษย์ยังมีโอกาสได้สัมผัสกับปัจจัยสิ่งแวดล้อมทั้งที่เป็นสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ทางชีวภาพ และทางสังคมที่หลากหลาย เหล่านี้ล้วนมีส่วนทำให้พฤติกรรมหรือการแสดงออกของมนุษย์

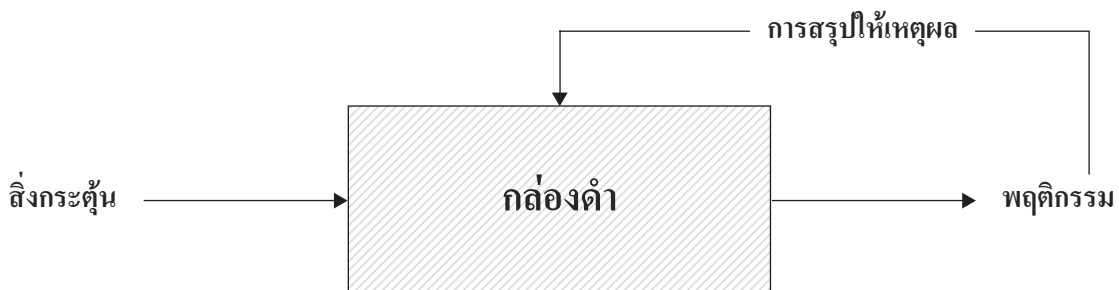
ค่อนข้างมีความสลับซับซ้อนเมื่อเทียบกับสัตว์อื่น

มนุษย์เราแต่ละคนมีสนามเชิงจิตวิทยาที่กว้างบ้าง แคบบ้าง แตกต่างกันไปตามความแตกต่างของแต่ละบุคคล มนุษย์อาจมีความต้องการและแรงขับที่คล้ายกันแต่ไม่เหมือนกันและไม่เท่ากัน นอกเหนือไปจากนี้คือ มนุษย์แต่ละคนล้วนมีประสบการณ์และการเรียนรู้ที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้การแสดงพฤติกรรมของมนุษย์แต่ละคนจึงมีลักษณะเฉพาะตนขึ้นอยู่กับว่าใครรับรู้ นึกคิดต่อสิ่งแวดล้อมหรือสิ่งกระตุ้นอย่างเดียวกัน มนุษย์จึงมีการรับรู้ นึกคิด และตอบสนองแตกต่างกัน (Gold, 1980)

ในการศึกษาพฤติกรรมของมนุษย์มีสาเหตุอยู่อย่างน้อย ๒ ประการที่ทำให้ผู้ศึกษาไม่สามารถเข้าใจได้อย่างสมบูรณ์ว่าทำไมแต่ละคนจึงแสดงพฤติกรรมนั้น ๆ ออกมา สาเหตุประการแรกคือ ความสลับซับซ้อนของสนามเชิง

จิตวิทยาที่เต็มไปด้วยปัจจัยกระตุ้นมากมาย ในหลาย ๆ กรณีผู้ศึกษาไม่สามารถรวบรวมและวิเคราะห์ปัจจัยกระตุ้นดังกล่าวได้ครบถ้วน อาจเป็นเพราะข้อจำกัดด้านเวลา งบประมาณ เครื่องมือ รวมไปถึงความสามารถ (capability) ของผู้ศึกษาเอง สาเหตุอีกประการหนึ่ง คือ กระบวนการคิดและหาเหตุผล (mental process) ก่อนตัดสินใจแสดงพฤติกรรมของมนุษย์ หลังจากได้รับการกระตุ้นแล้ว เป็นสิ่งที่ไม่สามารถสังเกตได้โดยตรง การอธิบายพฤติกรรมของมนุษย์ตามกระบวนการดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยการสรุปให้เหตุผล (inference) เป็นสำคัญ ซึ่งเป็นไปได้ในบางกรณีที่ผลสรุปอาจมีความคลาดเคลื่อน

แบบจำลองพื้นฐานในการศึกษาพฤติกรรมของมนุษย์ที่ถูกกล่าวถึงเสมอคือ แบบจำลองกล่องดำ (black-box model) ดังแสดงในรูปที่ ๒



รูปที่ ๒ แบบจำลองกล่องดำ
(ที่มา : Walmsley, 1984)



ภาพข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ปัจจัยกระตุ้นจะเป็นตัวเร้าให้เกิดผลตามมาก็คือ พฤติกรรม การคิด และหาเหตุผลก่อนตัดสินใจแสดงพฤติกรรมของแต่ละบุคคล เป็นกระบวนการที่ไม่สามารถล่วงรู้ได้โดยตรง อุปมาว่าเป็นเสมือนสิ่งที่ย้อนเร้นเอาไว้ในกล่องดำ การอธิบายว่ามีอะไรบ้างที่เกิดขึ้นภายในกล่องดำสามารถทำได้ในระดับของการสรุปให้เหตุผลเท่านั้น ไม่อาจทำได้จนถึงระดับที่มีความถูกต้องเชิงคณิตศาสตร์ (mathematical precision)

๒.๒ กระบวนการตัดสินใจแสดงพฤติกรรม

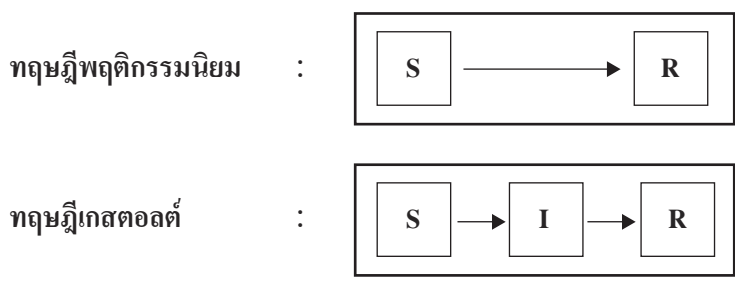
ความพยายามในการทำความเข้าใจพฤติกรรมของมนุษย์ ทำให้นักจิตวิทยาค้นคิดวิธีการรวมตลอดจนพัฒนาทฤษฎีและแบบจำลองขึ้นมาเป็นจำนวนมาก ประเด็นที่เป็นจุดร่วม ซึ่งนักจิตวิทยาต้องการหาคำอธิบายคือ มนุษย์แต่ละคนมีกลไกการรับรู้และประเมินสิ่งกระตุ้นอย่างไรก่อนตัดสินใจแสดงพฤติกรรมออกมา กรณีของนักภูมิศาสตร์ ซึ่งสนใจเรื่องสถานที่และ

สิ่งแวดล้อมเป็นกรณีพิเศษ มีความเห็นว่า ในจำนวนทฤษฎีและแบบจำลองจำนวนมากนั้น มีอยู่สองทฤษฎีที่มีความเหมาะสมและสามารถนำไปประยุกต์เพื่อการอธิบายพฤติกรรมเชิงสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ได้ ทฤษฎีดังกล่าว คือ ทฤษฎีพฤติกรรมนิยม (behaviorism) และทฤษฎีเกสทอลต์ (Gestalt theory)

แนวคิดที่สำคัญของทฤษฎีพฤติกรรมนิยมคือ ความคิดที่ว่า การตัดสินใจแสดงพฤติกรรมของมนุษย์ เป็นเรื่องของการตอบสนองต่อสิ่งกระตุ้น (stimulus-response : S-R Model) แบบธรรมดาที่ไม่มีอะไรซับซ้อน การตอบสนองต่อสิ่งเร้าตามแนวคิดพฤติกรรมนิยมอาจอยู่ในรูปแบบของพฤติกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดใน ๒ ลักษณะคือ (๑) ตอบสนองทันทีทันใดเมื่อมีสิ่งมากระตุ้น พฤติกรรมลักษณะนี้ในทางจิตวิทยาจัดว่าเป็นการตอบสนองโดยสัญชาตญาณ (instinctive response) หรือ (๒) ตอบสนองโดยการไตร่ตรองหรือประเมินจากประสบการณ์ การเรียนรู้ที่ผ่านมา

กรณีของทฤษฎีเกสทอลต์ นักจิตวิทยา นักวิชาการ และผู้ที่สนใจในทฤษฎีนี้มีแนวคิดหลักที่แตกต่างไปจากทฤษฎีพฤติกรรมนิยมค่อนข้างชัดเจน ผู้นิยมในทฤษฎีเกสทอลต์ไม่เชื่อว่าการตัดสินใจแสดงพฤติกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์อาศัยเพียงประสบการณ์และการเรียนรู้เท่านั้น เพราะถ้าอาศัยเพียงเท่านั้นมนุษย์ก็คงไม่มีความแตกต่างจากสัตว์อื่นโดยทั่วไป ประเด็นที่กลุ่มพฤติกรรมนิยม มิได้ให้ความสำคัญคือ ลักษณะทางสังคม-เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของมนุษย์ ซึ่งกลุ่มเกสทอลต์เชื่อว่าลักษณะเหล่านี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อการแสดงพฤติกรรมของมนุษย์ กล่าวโดยสรุปคือ ทฤษฎีเกสทอลต์มีตัวแปรแทรก (intervening variables) เข้ามาระหว่างปัจจัยกระตุ้นกับการตอบสนอง

เพื่อให้เห็นความแตกต่างระหว่างสองแนวคิด และเพื่อให้เห็นภาพชัดเจนขึ้น จึงขอแสดงแบบจำลองกระบวนการตัดสินใจแสดงพฤติกรรมของมนุษย์ของทั้งสองทฤษฎี ดังนี้



เมื่อ S คือ ปัจจัยกระตุ้น
 R คือ การตอบสนอง/พฤติกรรม
 I คือ ตัวแปรแทรก



๒.๓ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตอบสนองต่อพิบัติภัยของประชาชน

ด้วยพื้นฐานความรู้เรื่องพฤติกรรมของมนุษย์ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น เชื่อว่าน่าจะทำให้ผู้สนใจเข้าใจมากขึ้นว่า ทำไมรูปแบบการแสดงพฤติกรรมเพื่อตอบสนองต่อสิ่งเร้าของแต่ละคนจึงมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันออกไป การตอบสนองต่อพิบัติภัยก็ทำนองเดียวกัน แต่ละคนก็มีรูปแบบของพฤติกรรมเฉพาะที่ไม่เหมือนกัน ต่อคำเตือนของหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านพิบัติภัยว่า จะเกิดภัยธรรมชาติอย่างหนึ่ง บางคนแสดงการตอบสนองด้วยการเงยเบย เหมือนไม่มีความวิตกกังวล ในขณะที่คนอื่น ๆ ขวนขวายตื่นตระเตรียมรับมือสำหรับพิบัติภัยนั้น พิจารณาจากกระบวนการตัดสินใจตอบสนองต่อสิ่งกระตุ้นตามทฤษฎีเกสโตลด์ วิเคราะห์ได้ว่ามีปัจจัยอยู่ ๒ กลุ่มที่ทำให้แต่ละคนตอบสนองต่อพิบัติภัยในลักษณะที่แตกต่างกัน คือ ปัจจัยภายนอก (external variables) และปัจจัยภายใน (internal variables) ทั้ง ๒ กลุ่มปัจจัยสามารถอธิบายขยายความเพิ่มเติมได้ดังนี้

๑) ปัจจัยภายนอก ในที่นี้หมายถึงปัจจัยใด ๆ ที่เกิดขึ้นภายนอกโดยไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการรับรู้การนึกคิด และกระบวนการไตร่ตรอง ก่อนการตอบสนองต่อสิ่งกระตุ้นของมนุษย์ (คือ S ในแบบจำลองตามทฤษฎีเกสโตลด์) ปัจจัยสำคัญในกลุ่มนี้ ประกอบด้วย

(๑) ข่าวสารข้อมูล

(information) เกี่ยวกับพิบัติภัย รูปแบบ และลักษณะการตอบสนองต่อพิบัติภัย ส่วนหนึ่งมีอิทธิพลโดยตรงมาจากคุณสมบัติของข้อมูลดังต่อไปนี้

- ความถูกต้องและน่าเชื่อถือได้ของข่าวสารข้อมูล
- แหล่งของข่าวสารข้อมูล

- ผู้ให้ข่าวสารข้อมูล
- สื่อและวิธีการในการให้ข่าวสารข้อมูล

- การตีความและการให้ความสำคัญกับข่าวสารข้อมูลนั้น

(๒) โอกาสและความเป็นไปได้ในการถูกทำลายจากพิบัติภัย (vulnerability) นี้คืออีกปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการตอบสนองที่แตกต่างกันต่อพิบัติภัยที่จะเกิดขึ้น การตั้งถิ่นฐานบนที่สูง หรือเนินเขาช่วยลดภัยจากอุทกภัยมากกว่าการตั้งถิ่นฐานอยู่ในที่ราบลุ่ม แต่อาจเสี่ยงต่อการได้รับผลกระทบจากวาตภัย ดังนั้น การสร้างที่พักอาศัยบนที่สูงอาจมีลักษณะที่แตกต่างไปจากที่พักอาศัยในที่ราบ ในขณะที่บ้านบนที่สูงอาจเป็นบ้านชั้นเดียว มีการปลูกต้นไม้เป็นแนวกำบังลม บ้านในที่ราบจำเป็นต้องยกพื้นสูง

อีกตัวอย่างหนึ่งของการตอบสนองต่อพิบัติภัยจากปัจจัยกรณีนี้คือ การเตรียมพร้อมด้วยการใช้มาตรการที่จะช่วยบรรเทาผลกระทบ (mitigation measures) ในพื้นที่เสี่ยงภัย เช่น การสร้างอาคารสูงในพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดแผ่นดินไหว โดยใช้โครงสร้างพิเศษที่สามารถรองรับการสั่นสะเทือนได้สูง

(เช่น ในประเทศญี่ปุ่น) และการสร้างอาคารเพียงชั้นเดียวและใช้วัสดุที่มีน้ำหนักเบา (เช่น ในประเทศอินโดนีเซีย)

๒) ปัจจัยภายใน ปัจจัยในกลุ่มนี้ หมายถึงปัจจัยที่เกิดขึ้นภายในตัวมนุษย์ และเป็นปัจจัยที่เกี่ยวกับกระบวนการคิด ไตร่ตรอง และประเมินข่าวสารข้อมูล และปัจจัยสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ก่อนการตัดสินใจตอบสนองตามแนวคิดของพฤติกรรมสิ่งแวดล้อม Gold (1980) กล่าวว่าปัจจัยภายในที่มีส่วนทำให้แต่ละคนตอบสนองต่อพิบัติภัยแตกต่างกัน ประกอบด้วย ๔ ปัจจัยที่สำคัญ คือ (๑) ประสบการณ์ที่ผ่านมา (previous experience) (๒) บุคลิกภาพส่วนบุคคล (personality) (๓) ทศนคติที่มีต่อธรรมชาติ (attitudes towards nature) และ (๔) ความผูกติดกับสถานที่ (attachment to place)

(๑) ประสบการณ์ที่ผ่านมา พับัติภัยที่เคยเกิดขึ้นแล้วในอดีต ไม่ว่าจะประเภทใด มีความถี่และความรุนแรงมาก-น้อยเพียงไรก็ตาม ล้วนมีอิทธิพลต่อการรับรู้และการไตร่ตรองของประชาชน เพื่อตอบสนองต่อพิบัติภัยในประเด็นของโอกาสที่จะเกิดขึ้นอีก ศักยภาพที่จะก่อให้เกิดความเสียหาย และมาตรการที่เหมาะสมในการรองรับ

พิบัติภัยที่เกิดขึ้นในอดีต และมี ความรุนแรงมากที่สุดจะถูกยึดเป็นเกณฑ์เปรียบเทียบกับพิบัติภัยที่อาจเกิดขึ้น ดังนั้น ถ้าพิบัติภัยที่มีความรุนแรงดังกล่าวมีโอกาสเกิดน้อย ประชาชนอาจตอบสนองด้วยการมองในแง่



ดี วางเฉย และไม่มี การเตรียมการรองรับ คล้ายกันกับพิบัติภัยที่เกิดบ่อย แต่ไม่สร้างความสูญเสียต่อชีวิต เช่น กรณีภัยแล้ง และน้ำท่วมในฤดูน้ำหลาก ประชาชนอาจตอบสนองด้วยการวางเฉย โดยถือว่าเป็นเหตุการณ์ปรกติธรรมดา

(๒) บุคลิกภาพส่วน

บุคคล บุคลิกภาพในที่นี้มีได้หมายถึง กิริยาท่าทาง แต่หมายถึงลักษณะส่วนบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะ และวุฒิภาวะ ซึ่งมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการรับรู้และการประเมินพิบัติภัยที่มีส่วนเสริมบุคลิกภาพในการตอบสนองต่อสิ่งต่าง ๆ ของคนไทยด้วยเช่นกัน คือ ความเป็นคนสบาย ๆ มีพระพุทธศาสนา เป็นสิ่งยึดเหนี่ยวและคิดในแง่ดีว่าอะไร จะเกิดก็เกิด ไม่ต้องตื่นตระหนก

หากเปรียบเทียบประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการเกิดพิบัติภัยเหมือนคนเล่นการพนัน ผู้ที่มีบุคลิกภาพส่วนบุคคลไม่ว่าจะเป็นการศึกษา ฐานะ หรือวุฒิภาวะดีกว่าย่อมเป็นผู้ชนะ (ไม่มีการสูญเสียจากพิบัติภัย) ทั้งนี้ เพราะสามารถรับรู้ ประเมินสถานการณ์และเตรียมมาตรการป้องกันไว้พร้อม ตรงกันข้ามกับผู้ที่มิได้มีลักษณะส่วนบุคคลที่ดีกว่า ย่อมได้รับความสูญเสียมากกว่าเมื่อเกิดพิบัติภัยเดียวกัน ทั้งนี้ เพราะศักยภาพในการรับรู้ การประเมินสถานการณ์ รวมตลอดจน การเตรียมมาตรการป้องกันพิบัติภัยค่อนข้างต่ำ การตอบสนองจึงมักเป็นไปตามยถากรรม

(๓) ทักษะหน้าที่มีต่อ

ธรรมชาติ มนุษย์ในแต่ละสังคมมอง

และให้ความสำคัญกับธรรมชาติแตกต่างกันไปตามระดับการพัฒนา (ความรู้ในข่าวสารข้อมูลและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี) ของสังคมนั้น ๆ ในสังคมที่ล่าหลังซึ่งมนุษย์ถูกมองว่าถูกควบคุมโดยธรรมชาติ คนสมัยนั้นมองธรรมชาติเป็นเรื่องลึกลับ พิบัติภัยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องของผีสิงเทวดาที่พวกเขาจะไปทำอะไรผิดต่อธรรมชาติ การตอบสนองต่อพิบัติภัยของสังคมนี้มักออกมาในรูปของการเซ่นไหว้และบวงสรวง เพื่อมิให้เกิดพิบัติภัย หรือเป็นการขอขมาที่ได้ทำสิ่งที่ผิดลงไป

ในสังคมที่ระดับการพัฒนา มากขึ้น มนุษย์มองว่าตัวเองเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญอยู่อย่างกลมกลืนกับธรรมชาติ การเกิดพิบัติภัยเป็นเพราะมนุษย์เราทำให้ธรรมชาติเสียสมดุล เช่น น้ำท่วมหรือภัยแล้งเป็นผลมาจากการทำลายป่าไม้ ดังนั้น การป้องกันมิให้เกิดพิบัติภัย มนุษย์ต้องไม่ทำลายธรรมชาติ มนุษย์ต้องปกป้องและดูแลรักษาธรรมชาติให้ดีที่สุด

สังคมที่มีการพัฒนาสูง เช่น สังคมปัจจุบัน มนุษย์มองว่าตัวเองสามารถควบคุมและเอาชนะธรรมชาติได้ มนุษย์คิดว่าพิบัติภัยทางธรรมชาติทั้งหลายสามารถหาทางป้องกัน และ/หรือบรรเทาความพิบัติที่อาจเกิดได้ เช่น การทำฝนเทียมเพื่อป้องกันภัยแล้ง การปลูกสร้างอาคารด้วยโครงสร้างพิเศษและมีที่หลบภัย เพื่อป้องกันภัยจากแผ่นดินไหว และพายุ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า สังคมปัจจุบันอาจเอาชนะหรือควบคุมภัยธรรมชาติได้ก็จริง แต่

ก็คงไม่เป็นการถาวรตลอดไป ทั้งนี้ เพราะธรรมชาติเป็นสิ่งที่ไม่มีใครสามารถเอาชนะได้โดยสิ้นเชิง ถ้ามนุษย์ปัจจุบันสามารถเอาชนะพิบัติภัยทางธรรมชาติได้ แต่มนุษย์ยังพ่ายแพ้ต่อภัยทางเทคโนโลยีและภัยในบริบทใหม่ เช่น ภัยการก่อการร้าย สิ่งเสพติด ภัยจากเชื้อไวรัสสายพันธุ์ใหม่

(๔) ความผูกติดกับ

สถานที่ อาจดูเป็นเรื่องแปลกแต่จริงที่พบในหลายพื้นที่เสี่ยงภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภัยจากน้ำท่วมและภัยแล้ง ซึ่งยังคงมีประชาชนตั้งถิ่นฐานอยู่อย่างหนาแน่น ทั้ง ๆ ที่รู้ว่ามีโอกาสเกิดพิบัติภัยทางธรรมชาติดังกล่าวทุกปีค่อนข้างสูง การที่ประชาชนเหล่านี้เลือกและตัดสินใจที่จะอยู่อาศัยต่อไปโดยมีการเตรียม มาตรการป้องกัน และ/หรือบรรเทาผลกระทบของพิบัติภัยนั้น ๆ เอาไว้ก็เพราะความผูกพันกับพื้นที่

การตอบสนองลักษณะดังกล่าว อาจเป็นเพราะพื้นที่นั้นเป็นถิ่นเกิดหรือเป็นถิ่นที่อยู่อาศัยมานาน เกิดวัฒนธรรมเครือญาติ และ/หรือพื้นที่นั้นอาจเป็นที่ทำมาหากินซึ่งถือเป็นปัจจัยหลักทางเศรษฐกิจ แม้จำเป็นต้องโยกย้ายจากพื้นที่ไปในบางช่วงเวลาอันเนื่องมาจากพิบัติภัย แต่เมื่อเหตุการณ์คลี่คลายประชาชนกลุ่มนี้มักย้ายกลับมาตั้งถิ่นฐานในถิ่นเดิม

๒.๔ การตอบสนองต่อพิบัติภัย

มนุษย์เราแต่ละคน และในแต่ละชุมชนมีแบบแผนการตอบสนองต่อพิบัติภัยแตกต่างกันไป ทั้งนี้ มีปัจจัยองค์ประกอบดังกล่าวแล้วข้างต้นเป็น



ตัวแปรที่สำคัญ การตอบสนองต่อพิบัติภัยที่มีประสิทธิภาพ (ถูกต้อง เหมาะสม และทันเหตุการณ์) สามารถช่วยลดความสูญเสียและบรรเทาความเดือดร้อนจากความเสียหายได้มาก ตรงกันข้าม การตอบสนองที่ไม่มีประสิทธิภาพก็สามารถสร้างความเสียหายอย่างมหันต์อันเป็นผลมาจากพิบัติภัยได้เช่นเดียวกัน

พฤติกรรม การตอบสนองต่อพิบัติภัยของมนุษย์มีความหลากหลายมาก จนทำให้ไม่สามารถกล่าวได้ในรายละเอียดของการตอบสนองต่อพิบัติภัยเป็นการเฉพาะรายการกรณีในบทความนี้ อย่างไรก็ตาม ในการตอบสนองต่อพิบัติภัยมีแบบแผนที่น่าสนใจอย่างหนึ่งคือ แต่ละคนจะให้ความสำคัญกับตัวเองเป็นลำดับแรก ตามด้วยสมาชิกในครอบครัว ทรัพย์สินของตน และชุมชนเป็นลำดับสุดท้าย (Bryant, 1993) เพื่อให้เข้าใจง่ายขึ้น ขอแบ่งและอธิบายพฤติกรรมดังกล่าวโดยสังเขปตามมิติของเวลา ดังต่อไปนี้

๑) การตอบสนองก่อนการเกิดพิบัติภัย สำหรับผู้ที่ไม่ได้รับข่าวสารข้อมูลพิบัติภัยจากการเตือนภัย (warning) หรือผู้ที่ได้รับข่าวสารข้อมูลแต่ไม่ใส่ใจ คนในกลุ่มนี้จะตอบสนองต่อพิบัติภัยด้วยการวางเฉย คงดำเนินภารกิจในชีวิตประจำวันตามปกติเหมือนที่เคยทำ สำหรับผู้ที่ได้รับข่าวสารข้อมูลจากการเตือนภัยและได้ทำการไตร่ตรองแล้ว การตอบสนองอาจเป็นไปในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง หรือบูรณาการจากหลาย ๆ รูปแบบ คือ

- การหามาตรการบรรเทาความเสียหาย (mitigation measures) เช่น การทำประกันภัย การอพยพ และการเตรียมที่หลบภัย เป็นต้น

- การป้องกัน (protection) ซึ่งอาจทำในระดับชุมชน เช่น การสร้างอ่างเก็บน้ำ หรือทำนบกั้นน้ำ หรือระดับครอบครัว เช่น การขนของไว้ในที่สูง และการเตรียมเรือสำหรับภัยน้ำท่วม เป็นต้น

- การปรับสภาพเพื่อรองรับสถานการณ์ (adjustment) เป็นการเตรียมตัวรับสถานการณ์เพื่อทราบเป็นการล่วงหน้าว่าเกิดพิบัติภัย เช่น การเตรียมอาหารแห้ง การขุดบ่อหรือหาแหล่งน้ำ และการเลือกปลูกพืชที่เหมาะสม เพื่อรองรับภัยแห้งแล้ง เป็นต้น

๒) การตอบสนองระหว่างการเกิดพิบัติภัย การเกิดพิบัติภัยแต่ละครั้งจะมีคนกลุ่มหนึ่งที่ตอบสนองด้วยอาการตกใจสุดขีด จนถึงขั้นเป็นลมหมดสติ สำหรับผู้ประสบพิบัติภัยที่ยังคงมีสติดีจะตอบสนองในรูปลักษณะต่าง ๆ ดังนี้ คือ

- ต่อสู้หรือผจญกับพิบัติภัยนั้น เช่น ความพยายามดับไฟเมื่อเกิดอัคคีภัย และการแสวงหาวัสดุอุปกรณ์/กระสอบทรายเพื่อป้องกันน้ำท่วม

- รวบรวมสมาชิกในครอบครัวเข้าด้วยกันแล้วอยู่ในสถานที่หลบภัย หรือที่ที่มีความแข็งแรงที่สุดของที่พักอาศัย

- ตั้งสติ พยายามสงบสติอารมณ์ และให้กำลังใจซึ่งกันและกัน

- สวดมนต์ บ่นบานศาลกล่าว ขอสิ่งศักดิ์สิทธิ์คุ้มครอง

- แสดงอาการของความกลัว ครุ่นคิด และวิตกกังวล

๓) การตอบสนองหลังจากเกิดพิบัติภัย ประสพการณ์ของพิบัติภัยแต่ละครั้งได้ก่อให้เกิดผลกระทบ ทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อมต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น ภายหลังจากการเกิดพิบัติภัยเรามักพบเห็นเสมอ ๆ ว่า มีการตอบสนองของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบในหลายลักษณะที่สามารถกล่าวโดยภาพรวมได้ คือ

- สิ้นหวัง หมดกำลังใจ

- เครียด ก้าวร้าว โกรธง่าย

- จำใจต้องย้ายไปอยู่ที่อื่น

- ตั้งถิ่นฐานใหม่ในที่เดิม (เพราะไม่มีที่อยู่อื่น และ/หรือความผูกพันในพื้นที่เดิม)

- ไม่สามารถช่วยตัวเองได้ ต้องรอความช่วยเหลือจากผู้อื่น

มีสิ่งที่น่าสังเกต ๒ ประการที่เกี่ยวข้องกับการตอบสนองหลังจากการเกิดภัยพิบัติ ข้อสังเกตประการแรก คือ การตอบสนองของผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเกิดพิบัติภัย มักเป็นการตอบสนองที่เกี่ยวข้องกับอารมณ์ซึ่งค่อนข้างรุนแรงและยาวนาน บรรดานักบรรเทาสาธารณภัยและผู้ทำงานให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเรียกผู้ประสบภัยที่มีอาการดังกล่าวว่าเป็น Critical Incident Stress Syndrome : CISS



(Bryant, 1993) สำหรับข้อสังเกตที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งของการตอบสนองภายหลังการเกิดภัยพิบัติ คือ การตอบสนองต่อเหตุการณ์ของคนอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งอาจมีมุมมองที่แตกต่างไปจากผู้ประสบภัยพิบัติโดยตรงโดยสิ้นเชิง การตอบสนองต่อภัยพิบัติของคนกลุ่มนี้สามารถแบ่งแยกได้เป็น ๒ กลุ่มย่อยคือ (๑) กลุ่มผู้ที่มีความรู้สึกหดหู่ใจต่อการสูญเสีย รู้สึกสงสาร เห็นใจ และให้กำลังแก่ผู้ประสบภัย รวมถึงอดทนค้นหาทางช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ และ (๒) กลุ่มผู้ที่มีความรู้สึกไปในทางตรงกันข้าม คนในกลุ่มนี้อาจแสดงออกในรูปของความสาแก่ใจที่เห็นความสูญเสียเกิดขึ้น เพราะพวกตนจะได้หาทางเข้าไปครอบครองหรือหาประโยชน์จากพื้นที่ ทำนองคล้ายกันอาจมีคนบางส่วนตอบสนองต่อภัยพิบัติด้วยการฉวยโอกาสโจรกรรม หรือแอบอ้างการเป็นเจ้าของในทรัพย์สินที่ได้รับผลกระทบ ในขณะที่ผู้ประกอบการประเภทพ่อค้าขายทุนก็อาจมองว่าเป็นโอกาสที่พวกเขาจะได้ขายสินค้าและบริการเพิ่มมากขึ้น จากการให้ความช่วยเหลือในการบูรณะฟื้นฟูจากภายนอก ที่มักพบเช่นกันคือ พื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติได้กลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวต่อมาในภายหลัง ดังนั้น การตอบสนองของคนอีกกลุ่มหนึ่งในส่วนนี้คือ การตอบสนองในมุมมองของนักท่องเที่ยว และ/หรือนักวิชาการ

๓. บทวิเคราะห์การตอบสนองของประชาชนต่อภัยพิบัติภัย : กรณีของประเทศไทย

๓.๑ สถานการณ์ภัยพิบัติภัยและภัยพิบัติในประเทศไทย

นับเป็นความโชคดีของประชาชนชาวไทยที่มีบรรพมหากษัตริย์และบรรพบุรุษที่ชาญฉลาดในการเลือกที่ตั้งของประเทศ ณ ที่ที่เราอาศัยอยู่ในปัจจุบัน พิจารณาในเชิงภูมิศาสตร์ แม้ประเทศไทยจะมีที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ดีที่สุดหรือเหมาะสมที่สุด ทั้งในเชิงกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองแต่ที่ตั้ง ณ ปัจจุบันก็ได้ชื่อว่าเป็นทำเลทองหรือที่เรียกว่า “แหลมสุวรรณภูมิ” ลักษณะทางกายภาพของประเทศที่อยู่ในเขตอากาศแบบมรสุม มีภูเขาและที่สูงทางตอนบน เป็นแหล่งต้นน้ำลำธารตอนกลางของประเทศมีลักษณะเป็นที่ราบ ซึ่งในเชิงเศรษฐกิจถือว่าเป็นอู่ข้าวอู่น้ำที่สำคัญ แม้จะไม่ได้อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรแร่ธาตุที่มีคุณค่าเชิงเศรษฐกิจมากนัก แต่ประเทศไทยก็มีความเหมาะสมในด้านการเกษตรจนมีการกล่าวขานกันว่า “ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว” เหล่านี้ล้วนมีส่วนสร้างเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนคนไทยเป็นผู้ที่มีวัฒนธรรม เปี่ยมไปด้วยความรักความผูกพัน ทั้งในพื้นที่และเครือข่าย ประการหนึ่งที่ได้ตั้งถิ่นฐาน ณ ดินแดนที่ได้ชื่อว่าแหลมสุวรรณภูมิแห่งนี้คือ

ที่ตั้งของประเทศไทยมีได้อยู่ในเขตที่มีโอกาสเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติอย่างรุนแรง กล่าวคือ ประเทศไทยมีได้อยู่ในแถบบริเวณของการเกิดแผ่นดินไหวหรือภูเขาไฟระเบิด เช่น กรณีของญี่ปุ่น อินโดนีเซีย และประเทศในแถบอเมริกาใต้บริเวณที่เรียกว่าวงแหวนรอบแปซิฟิก (curcum-pacific ring) ประเทศไทยมีได้อยู่ในแถบบริเวณของการเกิดมหาวัตภัย เช่น กรณีของฟิลิปปินส์ และสหรัฐอเมริกา และประเทศไทยก็ได้มีลักษณะภูมิประเทศที่ล่อแหลมต่อการถูกน้ำท่วมอย่างรุนแรง เช่น กรณีของประเทศจีน และอินเดีย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ที่ตั้งของประเทศไทยก็เชื่อว่าจะปลอดภัยจากการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติโดยสิ้นเชิง การเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นสิ่งที่อาจคาดเดาได้ แต่เป็นสิ่งที่จะห้ามไม่ให้เกิดไม่ได้ ถึงกระนั้นก็ตาม ความสูญเสียทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สินจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้น เมื่อเทียบกับประเทศต่าง ๆ ดังที่กล่าวอ้างแล้วข้างต้น ยังนับว่าประเทศไทยได้รับผลกระทบค่อนข้างน้อย สถิติของภัยพิบัติในประเทศไทยรวบรวมไว้โดย Center for Research on the Epidemiology of Disasters : CRED ซึ่งตั้งอยู่ในประเทศเบลเยียมระหว่าง พ.ศ. ๒๕๓๘-๒๕๔๘ พร้อมทั้งความสูญเสียที่เกิดขึ้น แสดงได้ดังตารางที่ ๑ และตารางที่ ๒



ตารางที่ ๑ สรุปภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๓๘-๒๕๔๘

ประเภทของภัยพิบัติ	จำนวนครั้ง	ผู้เสียชีวิต (ศพ)	ผู้บาดเจ็บ (คน)	ไร้ที่อยู่อาศัย (คน)
ความแห้งแล้ง	๕	-	-	-
แผ่นดินไหว	๑	-	-	-
โรคระบาด	๕	๒๑๐	-	-
อุทกภัย	๔๗	๒,๔๒๗	๔,๐๔๕	๑๖๓,๒๘๓
แผ่นดินถล่ม	๒	๔๒	๑๐	-
คลื่น	๔	๘,๘๗๖	๘,๔๕๗	๒๐๐
วาตภัย	๒๓	๑,๔๖๘	๒๐	๑๐๘,๑๓๗

ที่มา : www.cred.be

ตารางที่ ๒ ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เรียงตามลำดับความรุนแรง ๑๐ อันดับแรก

ลำดับที่	พิบัติภัย	สถานที่เกิด	วันที่เกิด	ผู้เสียชีวิต (ศพ)
๑	คลื่นสึนามิ (Tsunami)	๖ จังหวัดภาคใต้ชายฝั่งทะเลอันดามัน	๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๗	๘,๓๔๕
๒	วาตภัยจากพายุโซนร้อนแฮร์เรียต (Harriet)	แหลมตะลุมพุก จังหวัดนครศรีธรรมราช	๒๗ ตุลาคม ๒๕๐๕	๗๖๙
๓	อุทกภัย	จังหวัดนครศรีธรรมราช และสุราษฎร์ธานี	๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๑	๖๖๔
๔	คลื่น	-	มิถุนายน ๒๕๓๘	๕๐๐
๕	วาตภัยจากพายุไต้ฝุ่นเกย์ (gay)	จังหวัดประจวบคีรีขันธ์และชุมพร	๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๒	๔๕๘
๖	อุทกภัย	จังหวัดนครศรีธรรมราช	๓ มกราคม ๒๕๑๘	๒๓๙
๗	อุทกภัยจากพายุโซนร้อนโลอิส (Lois)	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือตอนบน	๘ กันยายน ๒๕๓๘	๒๓๑
๘	อุทกภัยจากพายุดีเปรสชันอีแวต (Evat)	ภาคกลางตอนล่าง	๒๘ ตุลาคม ๒๕๓๘	๒๐๐
๙	อุทกภัย	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลางตอนล่าง	ตุลาคม ๒๕๔๕	๑๕๔
๑๐	อุทกภัย	อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์	๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๔	๑๐๔

ที่มา : www.cred.be และกรมอุตุฯ มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๒ และ ๒๕๔๔.



ประเด็นสำคัญที่เป็นข้อสังเกต จากสถิติข้อมูล ซึ่งแสดงในสองตาราง ข้างต้นพอจะกล่าวโดยสรุปได้ว่า พิบัติภัยที่เกิดขึ้นบ่อยที่สุดในรอบ ๕๐ ปี คือ ภัยน้ำท่วมและภัยจากพายุ ถ้าไม่รวมเอาภัยจากคลื่นสึนามิ เมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๔๗ เข้าไว้ด้วย อุทกภัยและ วาตภัยคือ ๒ พิบัติภัยที่สร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินมากที่สุดที่น่าสนใจด้วยเช่นกันคือ พิบัติภัย ๑๐ อันดับแรกที่สร้างความเสียหายอย่างรุนแรงให้กับประเทศไทยส่วนใหญ่ก็เป็นภัยจากพายุและน้ำท่วมเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ภัยพิบัติจากคลื่นยักษ์เมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๔๗ ได้สร้างความสูญเสียต่อชีวิตสูงสุด รองลงมาคือภัยพิบัติจากมหาวาตภัยที่แหลมตะลุมพุก จังหวัดนครศรีธรรมราช จากพายุโซนร้อนแฮร์เรียต เมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๐๕ ซึ่งมีผู้เสียชีวิตรวม ๗๖๙ คน (สมาคมภูมิศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๓๓)

นอกเหนือจากพิบัติภัยที่สร้างความเสียหายค่อนข้างมากดังกล่าวแล้ว พิบัติภัยอีกประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นในประเทศไทย แม้จะไม่ก่อให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิต แต่ก็สร้างความเสียหายต่อทรัพย์สินและวิถีชีวิตของประชาชนค่อนข้างสูงคือ ความแห้งแล้ง อย่างน้อยที่สุดในรอบ ๑๐ ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ประสบกับภัยแล้งมาตลอดทุกปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นอีกปีหนึ่งที่ประเทศประสบกับภัยแล้งรุนแรงที่สุด มีพื้นที่ที่ประสบภัยประเภทนี้ในกว่า ๖๕ จังหวัด ที่สำคัญสำหรับกรณีนี้คือ ผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

หากไม่มีมาตรการป้องกันและบรรเทา ปัญหาที่มีประสิทธิภาพ

๓.๒ การตอบสนองของประชาชนต่อพิบัติภัย : บทวิเคราะห์

พฤติกรรมการตอบสนองต่อพิบัติภัยของประชาชนคนไทยไม่มีอะไรที่แตกต่างไปมากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับ การตอบสนองของชนชาติอื่น กล่าวคือ การตอบสนองสามารถพิจารณาได้เป็น ๓ ช่วงตามมิติของเวลา คือ ก่อนเกิดพิบัติภัย ขณะเกิดพิบัติภัย และเมื่อมีสภาพเป็นภัยพิบัติแล้ว ที่ไม่แตกต่างกันอีกประการหนึ่ง คือ โดยภาพรวมแล้ว ไม่ว่าจะเป็ชนชาติใดก็ตาม การตอบสนองต่อภัยอันตรายที่เกิดขึ้นแต่ละคนจะให้ลำดับความสำคัญของการตอบสนองตามลำดับ คือ ตัวเอง สมาชิกในครอบครัว ทรัพย์สิน และสุดท้ายคือชุมชนที่ตนพักอาศัย หากจะมีความแตกต่างกันในพฤติกรรมดังกล่าว คงเป็นประเด็นของประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อพิบัติภัย ซึ่งหมายถึงความถูกต้อง เหมาะสม และทันเหตุการณ์

โดยภาพรวม การตอบสนองต่อพิบัติภัยต่าง ๆ ของคนไทยยังไม่อยู่ในระดับที่เรียกว่าดีนัก แต่กระนั้นก็ได้หมายความว่า ระดับการตอบสนองของคนไทยอยู่ในระดับต่ำ ต่อพิบัติภัยบางประเภทเราสามารถตอบสนองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายหลังภัยพิบัติที่เกิดขึ้นแล้ว เช่น กรณีของภัยพิบัติจากไต้ฝุ่นเกย์ในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์และจังหวัดชุมพร และกรณีของคลื่นยักษ์ในพื้นที่ ๖ จังหวัดชายฝั่งอันดามัน กรณี

ของพิบัติภัยบางประเภท การตอบสนองยังคงยึดติดอยู่กับวัฒนธรรม ความเชื่อ เช่น ภัยแล้งในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศที่ยังมีชาวบ้านตอบสนองด้วยประเพณีแห่หางแมว และ/หรือจุดบั้งไฟ เป็นต้นแบบแผนและรูปลักษณะของการตอบสนองต่อพิบัติภัยของคนไทยถูกเชื่อว่าเป็นผลพวงมาจากปัจจัยกำหนดหลายประการ ปัจจัยกำหนดเหล่านี้ยังถูกเชื่อต่อไปอีกว่า คือ ปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในที่มีอิทธิพลต่อการแสดงพฤติกรรมตอบสนองต่อพิบัติภัยที่กล่าวแล้วในหัวข้อที่ ๒ ก่อนหน้านี้

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เห็นภาพและเกิดความเข้าใจที่ดีขึ้น บทความนี้ขอเสนอบทวิเคราะห์ของการตอบสนองต่อพิบัติภัยของคนไทยไว้เป็น ๓ กลุ่มปัจจัยกำหนด ดังต่อไปนี้

๑) ปัจจัยภายนอก ปัจจัยภายนอกที่เชื่อว่ามีอิทธิพลต่อการตอบสนองพิบัติภัยของคนไทย คือ

(๑) ธรรมชาติของพิบัติภัย ประเภท ความรุนแรง และความถี่ในการเกิด คือ คุณลักษณะที่ถือว่าเป็นธรรมชาติของพิบัติภัย คนไทยอาจตอบสนองด้วยการไม่รับรู้สำหรับภัยที่ไม่มีโอกาสเกิด หรือมีโอกาสเกิดขึ้นน้อยมากในประเทศของเรา เช่น พายุหิมะ และหิมะถล่ม ทั้งนี้ อาจรวมไปถึงภัยจากภูเขาไฟ และคลื่นยักษ์ การไม่ใส่ใจและไม่ตระหนักในความรุนแรงทำให้ไม่มีการเตรียมการป้องกันใด ๆ เมื่อพิบัติภัยดังกล่าวเกิดขึ้นจึงทำให้เกิดความเสียหายรุนแรง

พิบัติภัยทางธรรมชาติ



ที่เกิดขึ้นบ่อย เช่น น้ำท่วม และภัยแล้ง เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การตอบสนอง ไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะประชาชน มองเหตุการณ์พิบัติภัยว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดา ถึงหน้าถึงฤดูก็เกิด การตอบสนองต่อพิบัติภัยดังกล่าว มักออกมาในรูปแบบของการวางแผน รับรู้และนึกคิดเอาไว้ ไม่นานก็หมดไป

(๒) ข่าวสารข้อมูล

คุณสมบัติของข่าวสารข้อมูลหลายอย่าง ทำให้คนไทยตอบสนองต่อพิบัติภัยได้ ไม่มีประสิทธิภาพ เริ่มตั้งแต่ความถูกต้องและเชื่อถือได้ เรื่อยไปจนถึงแหล่งผู้ให้และเครื่องมือและวิธีการให้ข่าวสารข้อมูล

ข่าวสารข้อมูลการพยากรณ์อากาศโดยกรมอุตุนิยมวิทยา เป็นตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนการตอบสนองต่อพิบัติภัยของประชาชนที่คลาดเคลื่อน การให้ข่าวสารข้อมูลแบบครบวงจรขาดทั้งความถูกต้องและเชื่อถือได้ อีกทั้งสื่อที่ให้ข้อมูลข่าวสารที่ไม่กระจายครอบคลุมไปทั่วทุกพื้นที่ และการให้ข่าวสารข้อมูลที่ไม่ทันต่อเหตุการณ์เหล่านี้ ล้วนทำให้เกิดความผิดพลาดในการเตรียมรับมือกับพิบัติภัยได้ทั้งสิ้น

๒) ปัจจัยภายใน ปัจจัยภายในที่เชื่อว่ามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจแสดงพฤติกรรมตอบสนองต่อพิบัติภัยของคนไทย คือ

(๑) การรับรู้และการนึกคิดเรื่องพิบัติภัย คนไทยไม่ค่อยกระตือรือร้นในการตอบสนองต่อพิบัติภัยมากนัก ทั้งนี้ เพราะคนไทยส่วนใหญ่ยังคิดแต่ในแง่ดีและเข้าข้างตนเอง คน

ไทยส่วนมากคิดว่าตนเองตั้งถิ่นฐานที่ปลอดภัยอยู่ในที่ปลอดภัยแล้ว ในขณะที่อีกส่วนหนึ่งคิดว่าพิบัติภัยบางประเภทไม่มีโอกาสเกิดขึ้นในประเทศของเรา นอกจากนี้ การรับรู้และการนึกคิดที่ว่า เมืองครุฑทั้งภาครัฐและเอกชนคอยให้การช่วยเหลือ อีกทั้งความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีจะถูกนำมาประยุกต์เพื่อป้องกัน และ/หรือบรรเทาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น การตอบสนองต่อพิบัติภัยจึงจะเป็นการวางแผน ไม่มี ความวิตกกังวลกลัว การเตรียมตัวเพื่อรองรับภัยพิบัติจึงไม่ได้รับความสำคัญ

การตอบสนองในลักษณะที่ไม่วิตกกังวลกับภัยพิบัติยังเชื่อว่ามีสาเหตุอีกประการหนึ่งจากการรับรู้และการประเมินเอาว่า อาชีพและรายได้ที่ดำเนินการอยู่มีความสำคัญกว่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากภัยพิบัติ

(๒) ประสบการณ์พิบัติภัยในอดีต คนไทยก็เหมือนกับชนชาติอื่นที่มีการตอบสนองต่อการเกิดพิบัติภัย โดยอาศัยเหตุการณ์พิบัติภัยและภัยพิบัติในอดีตเป็นมาตรฐาน พิบัติภัยใดก็ตามที่มีคาบเวลาของการเกิดซ้ำยาวนาน นับเป็น ๑๐ ปี ๕๐ ปี หรือ ๑๐๐ ปี การตอบสนองจะออกมาในรูปแบบของการมองข้ามหรือไม่ใส่ใจ ทำนองคล้ายกัน พิบัติภัยที่เกิดขึ้นบ่อยอาจเป็นทุกปีหรือเกือบทุกปี ก็อาจถูกมองว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดา โดยไม่ต้องมีการเตรียมการรองรับอะไรเป็นพิเศษ

เฉพาะพิบัติภัยที่เกิดขึ้นแล้วไม่นานในอดีตและสร้างความสูญเสียมาก คนไทยจะมีการเตรียมตัวเป็น

พิเศษ ในช่วง ๑ หรือ ๒-๓ ปีถัดมา ในทำนองที่เกรงว่า “ประวัติศาสตร์จะซ้ำรอย” ต่อเมื่อเวลาผ่านไปนานขึ้นแล้วไม่มีพิบัติภัยนั้นเกิดขึ้นอีก การตอบสนองก็จะออกมาในรูปแบบของการเมินเฉย ไม่ตื่นตระหนกเพื่อเตรียมการรองรับ

(๓) ลักษณะเฉพาะส่วนบุคคล ความเชื่อโดยพื้นฐานคือคนไทยที่ตั้งถิ่นฐานในเมืองมีแนวโน้มในการตอบสนองต่อพิบัติภัยได้มีประสิทธิภาพมากกว่าคนชนบทที่มีความเชื่อดังกล่าวเพราะ ภูมิภาค ฐานะ การเปิดรับสื่อและเทคโนโลยีของคนที่อยู่ในเมืองมีผลทำให้การรับรู้ ใตร่ตรอง และประเมินก่อนการแสดงพฤติกรรมตอบสนองต่อพิบัติภัยได้เปรียบคนในชนบทค่อนข้างมาก

คนในเมืองมีแนวโน้มกระตือรือร้นต่อพิบัติภัยด้วยการเตรียมการรองรับมากกว่าชุมชนชนบท ที่อย่างมากก็เป็นการเตรียมการรับสถานการณ์ตามฤดูกาล

(๔) ความผูกติดกับสถานที่ พิบัติภัยที่เกิดขึ้นหลายครั้งในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง วาดภัยและอุทกภัย แม้จะได้มีการคาดการณ์และแจ้งเตือนให้ประชาชนในพื้นที่ที่จะได้รับผลกระทบทราบเป็นการล่วงหน้า แต่ก็ยังพบว่า มีการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินอยู่ค่อนข้างมาก เหตุการณ์ความเสียหายเช่นนี้เกิดขึ้นเพราะประชาชนในพื้นที่ตอบสนองด้วยการตัดสินใจผจญภัยกับพิบัติภัยแทนการอพยพหนีภัย ถ้าวิเคราะห์ให้ลึกกลงไปคงมิใช่สาเหตุอื่นใด



นอกจากความผูกติดกับสถานที่ ซึ่งอาจเป็นเพราะเอกลักษณ์เฉพาะของพื้นที่ ทรัพย์สิน ธุรกิจหรืออาชีพ และ/หรือ ความผูกพันในเครือญาติ

๓) ปัจจัยองค์ประกอบ

ปัจจัยองค์ประกอบในที่นี้ หมายถึงปัจจัยที่ไม่สามารถจัดอยู่ในกลุ่มปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกดังที่กล่าวแล้วในตอนต้นได้ แต่เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตอบสนองต่อภัยพิบัติของคนไทยเช่นเดียวกัน ปัจจัยในกลุ่มนี้ คือ

(๑) มาตรการของ

ภาครัฐด้านพิบัติภัย รัฐบาลไม่มีมาตรการในการป้องกัน และ/หรือบรรเทาพิบัติภัยที่ชัดเจน ที่สำคัญคือ ไม่มีมาตรการเชิงรุกมีแต่มาตรการเชิงรับ เห็นได้จากการไม่ให้ความสำคัญกับการตรวจวัดและคาดการณ์การเกิดพิบัติภัย แต่มีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไว้คอยให้ความช่วยเหลือภายหลังเกิดเหตุการณ์ขึ้นแล้ว การตอบสนองต่อพิบัติภัยของประชาชน จึงขึ้นอยู่กับตัวประชาชนเองเป็นหลักในช่วงก่อน และขณะเกิดพิบัติภัย การตอบสนองภายหลังพิบัติภัยมักปรากฏในรูปของการรอรับความช่วยเหลือจากรัฐมากกว่า การช่วยเหลือตัวเอง

(๒) ประชาชนขาด

ความตระหนักในเรื่องพิบัติภัย อาจเป็นเพราะทุกหน่วยงานมองว่า พบัติภัยในประเทศไทยไม่ใช่เรื่องใหญ่ การให้ความรู้ความเข้าใจในพิบัติภัย รวมตลอดจนแนวทางป้องกันและบรรเทาผลกระทบที่จะเกิดขึ้น จึงไม่ได้รับความสำคัญทั้งในระบบโรงเรียน และนอก

ระบบโรงเรียน เมื่อเกิดพิบัติภัยจึงทำให้การตอบสนองเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

(๓) ระบบการประกัน

ภัยที่หละหลวม รัฐไม่มีมาตรการที่เข้มงวดในการบังคับให้ประชาชนในพื้นที่เสี่ยง มีการทำประกันภัย ยังคงปล่อยให้ไปไปตามความสมัครใจ ประชาชนที่ประสบภัยพิบัติขาดหลักประกันภายหลังเหตุการณ์ ทำให้มีความรู้สึกว่าสิ้นเนื้อประดาตัว ไม่มีกำลังใจที่จะปรับตัวให้เข้ากับสภาพความเสียหายที่เกิดขึ้นได้

(๔) องค์กรเอกชน

หลายหน่วยงาน/องค์กรภาคเอกชนมีส่วนช่วยบรรเทาผลกระทบจากพิบัติภัยให้กับประชาชนได้มาก ภายหลังเกิดภัยพิบัติมูลนิธิและองค์กรความช่วยเหลือต่าง ๆ มักเข้าไปมีบทบาทในการช่วยเหลืออนุเคราะห์ และฟื้นฟูสภาพของผู้ประสบภัย อย่างน้อยที่สุดก็เป็นการทำให้ประชาชนตอบสนองต่อพิบัติภัยด้วยความผ่อนคลาย ไม่กดดันหรือเกิดอาการเครียด

(๕) เทคโนโลยี

การนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาประยุกต์เป็นมาตรการในการป้องกัน และ/หรือบรรเทาผลกระทบของพิบัติภัยสามารถทำให้ประชาชนมีความรู้สึกปลอดภัย ไม่มีความวิตกกังวล และสามารถดำเนินชีวิตได้ตามปกติ ชาวไร่ชาวนาอาจหมดความวิตกกังวลกับภัยแล้ง เพราะมีการสร้างเขื่อน-อ่างเก็บน้ำ และมีการทำฝนเทียม ผู้ที่อาศัยอยู่ในอาคารสูงในเขตเมืองรู้สึกปลอดภัย ไม่ต้องวิตก

กังวลกับความเสียหายที่เกิดขึ้นเพราะอาคารถล่มจากแผ่นดินไหว เนื่องจากมีการใช้โครงสร้างพิเศษในการก่อสร้างที่สามารถรองรับพิบัติภัยดังกล่าว เป็นต้น

๔. บทสรุป

การตอบสนองต่อพิบัติภัยที่มีประสิทธิภาพทั้งก่อนเกิด ขณะเกิดและภายหลังการเกิดพิบัติภัย ย่อมหมายถึงการลดการสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินได้อย่างมาก ทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อม แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า การตอบสนองที่มีประสิทธิภาพมักจะพบเฉพาะภายหลังจากพิบัติภัยได้เกิดขึ้นแล้ว ทั้งนี้ พบัติภัยโดยเฉพาะอย่างยิ่ง พบัติภัยธรรมชาติส่วนมากไม่สามารถคาดการณ์การเกิดเป็นการล่วงหน้าได้นานจนสามารถเตรียมพร้อมในการรองรับได้อย่างสมบูรณ์ ยิ่งถ้าขาดอุปกรณ์ เครื่องมือ และเทคโนโลยีในการตรวจวัดและการเตือนภัยล่วงหน้า รวมตลอดจนมีบุคลากรที่มีคุณภาพไม่เพียงพอ การตอบสนองก่อนเกิดพิบัติภัยแทบจะเรียกได้ว่าขาดประสิทธิภาพโดยสิ้นเชิง กรณีของประเทศไทยประสิทธิภาพการตอบสนองต่อพิบัติภัยของประชาชนมิได้มีอะไรที่แตกต่างไปจากสภาพการณ์ที่กล่าวแล้วมากนัก

สอดคล้องกับความคิดของนักวิชาการส่วนหนึ่งที่ว่า นักภูมิศาสตร์และนักพฤกษศาสตร์สิ่งแวดล้อมที่สนใจเรื่องของพิบัติภัยเป็นกรณีพิเศษ มักให้ความสนใจและมุ่งประเด็นการวิจัยไปที่ การแสดงพฤติกรรมของประชาชนภายใต้



หลังการเกิดพิบัติภัยเป็นลำดับแรก โดยพฤติกรรมของประชาชนที่ตอบสนองขณะเกิดพิบัติภัยถูกให้ความสนใจในลำดับรองลงมา งานที่เกี่ยวกับการตอบสนองต่อพิบัติภัยของประชาชนก่อนเกิดเหตุการณ์พบว่า มีค่อนข้างน้อยมาก (Bryant, 1993 ; Gold, 1980 ; Smith, 2004 ; Walmsley and Lewis, 1984)

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎีรวมตลอดจนการวิเคราะห์สาระที่เกี่ยวข้องกับการตอบสนองต่อพิบัติภัยของประชาชนชาวไทย บทความนี้ขอสรุปเป็นข้อคิดด้วยตั้งใจว่าแนวโน้มการตอบสนองต่อพิบัติภัยของคนไทยในอนาคตจะดีและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตอบสนองต่อพิบัติภัยก่อนเกิดเหตุการณ์ไว้เป็น ๓ ประเด็น ดังนี้

๑. การแก้ปัญหาใด ๆ ที่มีประสิทธิภาพต้องแก้ด้วยการป้องกันดีกว่าการรักษา ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงจากพิบัติภัย ควรเน้นมาตรการป้องกันด้วยการให้ความสำคัญกับมนุษย์มากกว่าหรืออย่างน้อยก็เท่ากับตัวพิบัติภัย หน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงนักวิชาการจากหลากหลายสาขาวิชาต้องระดมและร่วมมือกันในการสร้างความตระหนัก (ความรู้ความเข้าใจอย่างลึกซึ้ง) และจิตสำนึก (ความรู้สึกรับผิดชอบ) ต่อพิบัติภัยต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นให้กับประชาชน การปรับเปลี่ยนวิธีคิดและความเชื่อของคนไทยเกี่ยวกับพิบัติภัยเป็นสิ่งสำคัญที่จะลดการสูญเสีย หากประชาชนยังคิดและเชื่อว่าพิบัติภัยเป็นเรื่องของผี

สาธเทวดา การทำประกันภัยถือว่าเป็นการแข่งตัวเอง และ/หรือการเกิดพิบัติภัยเป็นเรื่องปรกติธรรมดา แล้วตอบสนองด้วยการเมินเฉย ไม่ใส่ใจ ความสูญเสียก็คงไม่ลดลง องค์กรและบุคลากรที่เกี่ยวข้องต้องร่วมมือกันในการทำให้ประชาชนมีความพร้อมอยู่ตลอดเวลาในการตอบสนองต่อพิบัติภัย

๒. พบัติภัยที่เกิดขึ้นแม้จะได้ชื่อว่าเป็น “ภัยธรรมชาติ” ก็ตาม แต่แท้จริงแล้วแทบไม่มีภัยธรรมชาติใดที่มีความเป็นธรรมชาติอย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้เพราะกิจกรรม และ/หรือพฤติกรรมของมนุษย์ในปัจจุบันล้วนมีส่วนทำให้เกิดขึ้นได้เกือบทั้งสิ้น ภัยน้ำท่วมที่เกิดบ่อยขึ้นและรุนแรงมากขึ้นในเกือบทุกปีก็เพราะมนุษย์เราเข้าไปบุกรุกทำลายป่าไม้ พายุที่เกิดขึ้นในภูมิภาคต่าง ๆ เป็นเพราะมนุษย์เราเป็นตัวการสำคัญที่ทำให้เกิดความแตกต่างในอุณหภูมิและความกดอากาศ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ พบัติภัยทางธรรมชาติเกิดขึ้นเพราะความไม่สมดุลขององค์ประกอบต่าง ๆ ของโลกและความไม่สมดุลดังกล่าวส่วนใหญ่เกิดจากการกระทำของมนุษย์มนุษย์จึงควรตอบสนองในประเด็นนี้ด้วยการเคารพในความสมดุลของธรรมชาติ และด้วยการรักษาความสมดุลทางธรรมชาติให้ยั่งยืนที่สุด

๓. ควรมีการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรของภาครัฐและเอกชนในการช่วยเหลือและฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดจากพิบัติภัย ทั้งนี้ ต้องมีการวางแผนการทำงานร่วมกัน เพื่อให้การดำเนินการมีความเชื่อมโยง

และสิ้นไหลอย่างเป็นระบบ มิใช่ต่างคนต่างทำเหมือนกรณีของภัยพิบัติจากคลื่นสึนามิใน ๖ จังหวัดภายใต้ชายฝั่งอันดามันที่ผ่านมา ในการช่วยเหลือและฟื้นฟูให้มีประสิทธิภาพ ควรมีการมอบหมายหน่วยงานของรัฐเพียง ๑ หน่วยงาน ทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานการดำเนินการทั้งหมด

๔. ความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินจากภัยพิบัติ ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่ามีสาเหตุประการหนึ่งมาจากระบบข่าวสารข้อมูลที่ยังขาดประสิทธิภาพ รัฐโดยองค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบควรต้องปรับปรุงระบบสารสนเทศด้านพิบัติภัยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ อาจใช้หลักการ VIEW-communication เป็นพื้นฐาน หลักการดังกล่าวเน้นการตรวจสอบความถูกต้องและเชื่อถือได้ของข้อมูล (verification) ตามด้วยการให้ข่าวสารข้อมูล (information) การให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องนั้น ๆ แก่ประชาชน (education) และสุดท้ายคือการแจ้งเตือน (warning)

๕. แนวโน้มของความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินต่อไปในอนาคต คงมิใช่เพียงจากพิบัติภัยทางธรรมชาติเท่านั้น ประชาชนชาวไทยก็เหมือนกับชนชาติอื่นทั่วโลกที่ต้องเตรียมรับกับสถานการณ์การเกิดพิบัติภัยในรูปแบบลักษณะต่าง ๆ ทั้งพิบัติภัยจากเทคโนโลยีและพิบัติภัยในบริบทใหม่จากภาวะความตึงเครียดของโลก ทำอย่างไรภาครัฐภาคเอกชน และนักวิชาการจึงจะได้ร่วมมือกันช่วยกันสร้างความตระหนักให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนคนไทย ให้เขา



มีความพร้อมที่จะตอบสนองต่อพิบัติภัยรูปแบบใหม่ โดยไม่ต้องรอให้พิบัติภัยเกิดขึ้นก่อนแล้วจึงค่อยคิดหาทางป้องกันและแก้ไข

เอกสารอ้างอิงและอ่านประกอบ

- กรมอุตุวิทยา. (เอกสารวิชาการ) พายุหมุนเขตร้อนในประเทศไทย : สถิติ พ.ศ. ๒๔๕๔-๒๕๔๑. เอกสารวิชาการเลขที่ ๕๕๑.๕๑๕. ๒-๐๑-๒๕๔๒, มีนาคม ๒๕๔๒.
- _____. (เอกสารวิชาการ) สถิติอุทกภัยในประเทศไทย. เอกสารวิชาการเลขที่ ๕๖๖. ๑๖๖.๔-๐๑-๒๕๔๔.
- ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒. กรุงเทพฯ : นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น, ๒๕๔๖.
- สมาคมภูมิศาสตร์แห่งประเทศไทย. เอกสารประชุมวิชาการประจำปี ๒๕๓๓ เรื่อง “ภัยธรรมชาติในประเทศไทย”. ๑๒-๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๓, โรงแรมเอเชีย กรุงเทพมหานคร.
- สมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม. อุทกภัยภาคใต้ : โศกนาฏกรรมที่น่าจะหลีกเลี่ยงได้. กรุงเทพฯ : สมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม, ๒๕๓๒.
- Alexander, D. **Natural Disasters**. New York : Chapman & Hall, 1993.
- An International Decade for Natural Hazard Reduction. **Confronting Natural Disasters**. Washington, D.C., National Academy Press, 1987.
- Bryant, E.A. **Natural Hazards**. Cambridge : Cambridge University Press, 1993.
- Engel, Jame F., at al. **Consumer's Behavior**. Hinsdale : Dryden Press, 1972.
- Gold, John R. **An Introduction to Behavioral Geography**. Oxford : Oxford University Press, 1980.
- Quarantelli, E. L. (ed). **What is a disaster ?**. New York : Routledge, 1993.
- Smith, K. **Environmental Hazards : Assessing Risk and Reducing Disaster**. London : Routledge, 2004.
- UNDP. **Reducing Disaster Risk : A Challenge for Development**. New York : John Swift Print Co., 2004.
- Walmsley, D.J. and G.J. Lewis. **Human Geography : Behavioral Approach**. New York : Longman, 1984.
- World Wide Web :**
www.cred.be
www.drgeogepc.com
www.ess.washington.edu/tsunami/sumatra.htm
www.thaiwater.net

Abstract

The Response to the Natural Hazards' People : The Analysis Event's Thailand

Manat Suwan

Associate Fellow of the Academy of Moral and Political Sciences, The Royal Institute, Thailand

For the Thai people, natural hazards are not the remote things that can be overlooked anymore. Disasters caused by the events seem to happen more often and become more destructive. Even the natural hazard that we all believe to have very little chance to occur in our country, such as *Tsunami*, had already occurred in the 6 southern provinces along the eastern coast of Andaman Sea in December 2004. Some natural hazards can be predicted as to when they are going to occur, while some could not be done so. Once the unpredictable event occurs, great losses both to lives and property usually follow.

This article aims to present the general context of the natural hazards as well as the analysis of reponses to those event of the people, the Thais in particular. What shown in the paper are of three main parts. The general context of the hazards is presented in the first portion. The people's responses to the events and the analytical case of Thailand are shown in the second and third parts respectively.

Key words : natural hazards, Thai people

