

กลยุทธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติ: กรณีศึกษา
เมืองบาเกียว ประเทศฟิลิปปินส์

Local Government Strategies in Disaster Management Preparation: A Case
Study of Baguio City, the Philippines

กิตติศักดิ์ จำปาสี¹, กฤษวรรธน์ โล่ห์วัชรินทร์^{2*}, และ กษิพัทธ์ ทอนมณี³

Kittisak Champasi¹, Grichawat lowatcharin^{2*}, and Kasipat Thonmanee³

¹⁻²วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น; College of Local Administration,
Khon Kaen University, Thailand.

³วิทยาลัยการจัดการเพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยทักษิณ; Management for Development College,
Thaksin University, Thailand.

*Corresponding Author; e-mail : grichawat@kku.ac.th

DOI : 10.65205/jlgisrru.2025.288244

Received : April 11, 2025; Revised : August 27, 2025; Accepted : September 5, 2025

บทคัดย่อ (Abstract)

เมืองบาเกียว ประเทศฟิลิปปินส์เป็นพื้นที่ที่เผชิญกับภัยพิบัติทางธรรมชาติบ่อยครั้ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อโครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจ และความปลอดภัยของประชาชน งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการภัยพิบัติ และเพื่อวิเคราะห์และเสนอแนวทางการพัฒนากลยุทธ์การบริหารจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเมืองบาเกียวให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืน ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีเชิงคุณภาพ โดยเก็บข้อมูลผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึกกับเจ้าหน้าที่จากสำนักงานบรรเทาและจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนภาคประชาชน รวมถึงการวิเคราะห์เอกสารจาก ผลการวิจัยพบว่าปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ (1) โครงสร้างพื้นฐานและเทคโนโลยี เช่น ระบบแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning System: EWS) และระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS) (2) การบริหารจัดการและทรัพยากร เช่น งบประมาณที่ได้รับและความพร้อมของบุคลากร และ (3) การมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านการฝึกอบรมอาสาสมัครและการสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังภัย (4) การสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก ซึ่งปัจจัยทั้งสี่ด้านมีความสัมพันธ์เกี่ยวพันกัน ในการสร้างความพร้อมของท้องถิ่นต่อการจัดการภัยพิบัติ ขณะเดียวกันผลการวิจัยยังพบว่า LGUs ได้พัฒนากลยุทธ์ในการจัดการภัยพิบัติที่ครอบคลุมทั้งสี่มิติของ Disaster Management Cycle ได้แก่ การป้องกัน (Prevention) การเตรียมความพร้อม (Preparedness) การตอบสนอง (Response) และการฟื้นฟู (Recovery) โดยกลยุทธ์ดังกล่าวมีลักษณะเป็น

Citation : Champasi, K., lowatcharin, G., & Thonmanee, K. (2025). Local Government Strategies in Disaster Management



Preparation: A Case Study of Baguio City, the Philippines. *Journal of Local Governance and Innovation*, 9(3), 1 - 22. <https://doi.org/10.65205/jlgisrru.2025.288244>

การบูรณาการปัจจัยที่กล่าวมาในเชิงระบบ อันเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยเพิ่มความยืดหยุ่นและความสามารถในการรับมือภัยพิบัติของเมืองบาเกียว

อย่างไรก็ตามยังคงพบข้อจำกัด เช่น ปัญหาด้านงบประมาณ ข้อจำกัดของระบบ ICS และ EWS ในบางพื้นที่ รวมถึงอุปสรรคในการบังคับใช้มาตรการควบคุมพื้นที่เสี่ยง ฉะนั้น เมืองบาเกียวต้องให้ความสำคัญกับการนำมาตรการป้องกันภัยพิบัติมาเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเมือง ปรับปรุงระบบแจ้งเตือนภัยให้สามารถเข้าถึงประชาชนได้อย่างทั่วถึง และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน หากมาตรการเหล่านี้ได้รับการดำเนินการอย่างต่อเนื่องจะช่วยให้เมืองบาเกียวสามารถรับมือภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสร้างความยั่งยืนให้กับระบบบริหารจัดการภัยพิบัติในระยะยาว

คำสำคัญ (Keywords) : การบริหารจัดการภัยพิบัติ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ระบบแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า, ความเสี่ยงจากภัยพิบัติ, เมืองบาเกียว

Abstract

Baguio City, Philippines, is frequently exposed to natural disasters that have severe impacts on infrastructure, the economy, and the safety of its residents. This study aims to examine the factors influencing the preparedness of Local Government Units (LGUs) in disaster management and to analyze and propose strategies to enhance the effectiveness and sustainability of LGU disaster management systems. A qualitative research design was employed, collecting data through in-depth interviews with officials from the City Disaster Risk Reduction and Management Office (CDRRMO), LGU representatives, and community members, as well as through documentary analysis.

The findings revealed four critical factors influencing LGU preparedness: (1) infrastructure and technology, such as the Early Warning System (EWS) and the Incident Command System (ICS); (2) management and resources, including budget allocation and personnel capacity; (3) community participation through volunteer training and local disaster monitoring networks; and (4) external support from partner organizations. These four factors were found to be interrelated and mutually reinforcing in shaping local disaster preparedness. At the same time, the study also found that LGUs in Baguio have developed strategies encompassing all four dimensions of the Disaster Management Cycle: prevention, preparedness, response, and recovery. These strategies were characterized by the integration of the identified factors into a systemic approach that enhanced resilience and strengthened the city's capacity to respond to disasters.

Citation : กิตติศักดิ์ จำปาสี, ฤทธวรรณ โล่ห์วัชรินทร์, และ กษิพัทธ์ ทองณเณ. (2568). กลยุทธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเตรียม



ความพร้อมรับมือภัยพิบัติ: กรณีศึกษาเมืองบาเกียว ประเทศฟิลิปปินส์. วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น, 9(3), 1 - 22. <https://doi.org/10.65205/jlgisrru.2025.288244>

Nevertheless, certain challenges remain, including budget constraints, limitations in the functionality of ICS and EWS in some areas, and difficulties in enforcing land-use regulations in hazard zones. Therefore, Baguio City should prioritize the institutionalization of disaster prevention measures as part of its urban development plans, improve the accessibility and coverage of early warning systems, and continuously strengthen community participation. If these measures are consistently implemented, they will enhance the city's disaster preparedness and ensure the long-term sustainability of its disaster management system

Keywords : Disaster management, Local Government Units (LGUs), Early Warning System (EWS), Disaster risk, Baguio city

บทนำ (Introduction)

ภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อมนุษย์อย่างมีนัยสำคัญ ทั้งในด้านชีวิต ทรัพย์สิน ตลอดจนระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีความเสี่ยงสูงและขาดศักยภาพในการรับมืออย่างมีประสิทธิภาพ จากรายงานของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC (2022) พบว่า ประชากรโลกราว 3.3-3.6 พันล้านคน กำลังเผชิญกับความเสี่ยงสูงจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมีข้อจำกัดด้านทรัพยากร เทคโนโลยี และงบประมาณ ส่งผลให้การป้องกันบรรเทา และฟื้นฟูจากภัยพิบัติ เต็มไปด้วยข้อจำกัด นอกจากนี้รายงานยังระบุว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลให้อัตราการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ อาทิ คลื่นความร้อน ภัยแล้ง น้ำท่วม และพายุเพิ่มขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชากรทั่วโลก

เมื่อพิจารณาถึงภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ฟิลิปปินส์ถือเป็นหนึ่งในประเทศที่ต้องเผชิญกับภัยพิบัติทางธรรมชาติอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากตั้งอยู่ในแนววงแหวนแห่งไฟ (Pacific Ring of Fire) ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เกิดแผ่นดินไหวและภูเขาไฟระเบิดบ่อยครั้ง (กรมอุตุนิยมวิทยา, 2560) อีกทั้งฟิลิปปินส์ยังได้รับผลกระทบจากพายุไต้ฝุ่นมากกว่า 20 ลูกต่อปี ส่งผลให้เกิดน้ำท่วม ดินถล่ม และพายุคลื่นซัดฝั่ง ซึ่งสร้างความเสียหายอย่างหนักต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน (PAGASA, 2023)

หนึ่งในภัยพิบัติที่รุนแรงที่สุดในประวัติศาสตร์ฟิลิปปินส์คือ พายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน (Typhoon Haiyan) หรือที่รู้จักในประเทศว่า “โยลันดา” (Yolanda) ซึ่งพัดถล่มเมื่อเดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ. 2013 ด้วยความเร็วลมสูงสุด 235 กิโลเมตรต่อชั่วโมง และความเร็วลมกระโชกถึง 275 กิโลเมตรต่อชั่วโมง พายุลูกนี้ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตมากกว่า 6,300 คน และก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจประมาณ 2.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (National Disaster Risk Reduction and Management Council [NDRRMC], 2014)

Citation : Champasi, K., lowatcharin, G., & Thonmanee, K. (2025). Local Government Strategies in Disaster Management



Preparation: A Case Study of Baguio City, the Philippines. *Journal of Local Governance and Innovation*, 9(3), 1 - 22. <https://doi.org/10.65205/jlgisrru.2025.288244>

เหตุการณ์ดังกล่าวสะท้อนถึงความเปราะบางของประเทศต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติ และชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนาระบบบริหารจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น (UNDRR, 2022)

เมืองบาเกียวมักมีลักษณะภูมิประเทศเป็นพื้นที่สูงและถูกล้อมรอบด้วยภูเขา ด้วยลักษณะภูมิประเทศแบบดังกล่าวจึงส่งผลให้เมืองบาเกียวมเผชิญกับภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรงบ่อยครั้ง เช่น แผ่นดินไหว ดินถล่ม และน้ำท่วม เหตุการณ์ภัยพิบัติในอดีตที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงเกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1990 ซึ่งเมืองบาเกียวมเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวขนาด 7.7 แมกนิจูดส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตมากกว่า 1,600 คน และก่อให้เกิดความเสียหายต่ออาคารบ้านเรือน รวมถึงโครงสร้างพื้นฐานของเมืองอย่างรุนแรง (Philippine Institute of Volcanology and Seismology [PHIVOLCS], 1990) แม้ว่าหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าวจะมีการจัดตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ เช่น City Disaster Risk Reduction and Management Office (CDRRMO) เพื่อดูแลการจัดการภัยพิบัติในระดับท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม จากเหตุการณ์ภัยพิบัติครั้งสำคัญ เช่น พายุไต้ฝุ่นมังคุด (Mangkut) หรือที่รู้จักในฟิลิปปินส์ว่า “โอมโปง” (Ompong) ในปี พ.ศ. 2561 ซึ่งส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อพื้นที่ทางตอนเหนือของเกาะลูซอนที่อยู่ใกล้เคียงเมืองบาเกียวม โดยมีผู้ได้รับผลกระทบกว่า 3.8 ล้านคน นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2565 เหตุการณ์น้ำท่วมและดินถล่มในจังหวัดเบงกัตและพื้นที่ใกล้เคียง ส่งผลกระทบต่อประชาชนกว่า 3,166 คน เหตุการณ์เหล่านี้สะท้อนถึงความจำเป็นในการปรับปรุงระบบบริหารจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการเสริมสร้างความพร้อมของชุมชนในการรับมือกับภัยพิบัติ (IFRC, 2019; AHA Centre, 2022)

แม้ว่าประเทศฟิลิปปินส์จะมีกฎหมาย “Republic Act 10121: Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010” ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกระดับต้องดำเนินการมาตรการบริหารจัดการภัยพิบัติ แต่การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในทางปฏิบัติยังคงมีข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Units: LGUs) (The Law Phil Project, 2010) นอกจากนี้รายงานของ Asian Development Bank (2024) เกี่ยวกับโครงการ Baguio City Smart Flood Warning, Information and Mitigation System ได้ประเมินว่าการพัฒนาระบบเตือนภัยและการฝึกอบรมบุคลากรของเมืองบาเกียวมมีความก้าวหน้า แต่ยังคงเผชิญข้อจำกัดด้านงบประมาณ บุคลากรเฉพาะทาง และการบังคับใช้นโยบายที่ไม่ต่อเนื่อง ขณะเดียวกันรายงานของ CDRRMO (2024) ก็ชี้ให้เห็นว่าการดำเนินงานด้านการแจ้งเตือนและการจัดการภัยพิบัติในระดับท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดบางประการ โดยเฉพาะในแง่ความครอบคลุมของระบบและการเข้าถึงของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับข้อสังเกตของ Pas-iwen (2022) ที่เน้นถึงความท้าทายในการประสานงานระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นและระดับชาติ ด้วยเหตุนี้งานวิจัยนี้จึงมีความสำคัญต่อการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติในระดับท้องถิ่นของฟิลิปปินส์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองบาเกียวม ที่ต้องเผชิญกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยผู้จัดทำคาดหวังว่าผลลัพธ์จากงานวิจัยนี้จะสามารถนำไปใช้ปรับปรุงระบบบริหารจัดการภัยพิบัติให้มี

Citation : กิตติศักดิ์ จำปาสี, กฤชวรรณ โล่ห์วัชรินทร์, และ กษิพัทธ์ ทอนมณี. (2568). กลยุทธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเตรียม



ความพร้อมรับมือภัยพิบัติ: กรณีศึกษาเมืองบาเกียวม ประเทศฟิลิปปินส์. วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น, 9(3), 1 - 22. <https://doi.org/10.65205/jlgisrru.2025.288244>

ประสิทธิภาพมากขึ้น รวมถึงเป็นต้นแบบให้กับเมืองอื่น ๆ ที่มีลักษณะทางภูมิศาสตร์และระดับความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่คล้ายคลึงกัน

วัตถุประสงค์การวิจัย (Research Objectives)

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเมืองบาเกียวในการรับมือภัยพิบัติ
2. เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนวทางในการพัฒนากลยุทธ์การบริหารจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเมืองบาเกียวให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

การทบทวนวรรณกรรม (Literature Review)

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษากลยุทธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติในบริบทของเมืองที่มีความเสี่ยงสูง จำเป็นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของกรอบแนวคิดที่ครอบคลุมทั้งด้านกระบวนการจัดการภัยพิบัติ ความสามารถในการฟื้นตัว และกลไกเชิงนโยบาย งานวิจัยนี้จึงได้นำแนวคิดหลัก 4 ประการมาประยุกต์ใช้ร่วมกันอย่างเป็นระบบ ดังนี้

1. แนวคิดการจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management Cycle)

แนวคิดวงจรการจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management Cycle) ประกอบด้วยการป้องกัน การเตรียมความพร้อม การตอบสนอง และการฟื้นฟู ซึ่งได้รับการอธิบายอย่างเป็นระบบโดย Alexander (2015) และได้รับการยืนยันในกรอบสากล Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (UNDRR, 2015) แนวคิดนี้ช่วยกำหนดลำดับขั้นตอนในการดำเนินมาตรการของหน่วยงานท้องถิ่นให้เป็นระบบ ทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการเกิดภัยพิบัติ ซึ่งมีความเหมาะสมกับบริบทของเมืองที่เผชิญภัยพิบัติซ้ำซาก เช่น เมืองบาเกียว

2. แนวคิดการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction: DRR)

แนวคิด DRR ตามกรอบ Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (2015–2030) ของ UNDRR (2015) มุ่งเน้นการดำเนินการเชิงรุกเพื่อลดความเสี่ยงก่อนเกิดภัยพิบัติ โดยเน้นการวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยง การควบคุมการใช้ที่ดิน พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ทนต่อภัยพิบัติ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนแนวคิดนี้ช่วยเปลี่ยนแนวทางจากการตอบสนองเป็นการป้องกันเชิงระบบและสามารถนำมาใช้กำหนดนโยบายระยะยาวสำหรับเมืองที่มีความเสี่ยงสูงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. แนวคิดความสามารถในการฟื้นตัวจากภัยพิบัติ (Resilience Theory)

Resilience Theory ของ Holling (1973) อธิบายถึงความสามารถขององค์กรหรือชุมชนในการฟื้นตัวจากผลกระทบของภัยพิบัติ โดยแบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่

Citation : Champasi, K., lowatcharin, G., & Thonmanee, K. (2025). Local Government Strategies in Disaster Management



Preparation: A Case Study of Baguio City, the Philippines. *Journal of Local Governance and Innovation*, 9(3), 1 - 22. <https://doi.org/10.65205/jlgisrru.2025.288244>

- การรับมือเบื้องต้น (Absorptive Capacity)
- การปรับตัวเพื่อรองรับผลกระทบ (Adaptive Capacity)
- การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างเพื่ออนาคต (Transformative Capacity)

แนวคิดนี้มีบทบาทในการประเมินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเรียนรู้และปรับเปลี่ยนตนเองภายใต้สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

4. แนวคิดการบริหารจัดการความเสี่ยง (Risk Governance Model)

Renn (2008) ได้นำเสนอแนวคิดการบริหารจัดการความเสี่ยงในระดับนโยบาย ซึ่งประกอบด้วย 4 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ 1. การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) 2. การกำหนดมาตรการเชิงนโยบาย (Policy Response) 3. การสื่อสารความเสี่ยง (Risk Communication) 4. การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholder Participation)

แนวคิดนี้เน้นให้เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วน โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่เสี่ยง ซึ่งจะช่วยให้การจัดการภัยพิบัติมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น

การบูรณาการทั้ง 4 แนวคิดข้างต้น ช่วยให้เกิดกรอบการวิเคราะห์ที่ครอบคลุมทุกมิติของการจัดการภัยพิบัติ ได้แก่ การวางแผนเชิงกระบวนการ (Disaster Management Cycle), การป้องกันเชิงระบบ (DRR), การฟื้นตัวและปรับตัว (Resilience) และการบริหารความเสี่ยงเชิงนโยบายและการมีส่วนร่วม (Risk Governance) ซึ่งเหมาะสมกับการศึกษากลยุทธ์ของ LGUs ในเมืองที่มีความเสี่ยงสูง โดยเฉพาะในด้านโครงสร้างพื้นฐาน เทคโนโลยี การจัดการองค์กร และการมีส่วนร่วมของชุมชน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติในระดับท้องถิ่นได้ชี้ให้เห็นถึงปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (LGUs) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองที่เผชิญกับภัยพิบัติซ้ำซาก เช่น บาเกียว งานวิจัยเหล่านี้ช่วยอธิบายแนวทางในการพัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงบทบาทของชุมชนในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

รายงานของโครงการพัฒนาระบบเตือนภัยน้ำท่วมอัจฉริยะในเมืองบาเกียว (Baguio City Smart Flood Warning, Information and Mitigation System, 2024) ระบุว่า แม้เมืองบาเกียวจะมีความพยายามในการพัฒนาเครื่องมือเตือนภัยล่วงหน้าและฝึกอบรมบุคลากร แต่ยังคงเผชิญข้อจำกัดด้านทรัพยากรที่สำคัญ ได้แก่ ความไม่เพียงพอของงบประมาณ ความจำเป็นในการจัดหาบุคลากรเฉพาะทางเพิ่มเติม และช่องทางการสื่อสารภายในหน่วยงานที่ยังต้องพัฒนาให้มี ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับการศึกษาของ Tierney (2015) ซึ่งระบุว่าบริหารจัดการภัยพิบัติในประเทศกำลังพัฒนายังคงเผชิญกับอุปสรรคด้านการจัดสรรทรัพยากรและการบูรณาการข้อมูลที่ไม่ทั่วถึง (Asian Development Bank, 2024)

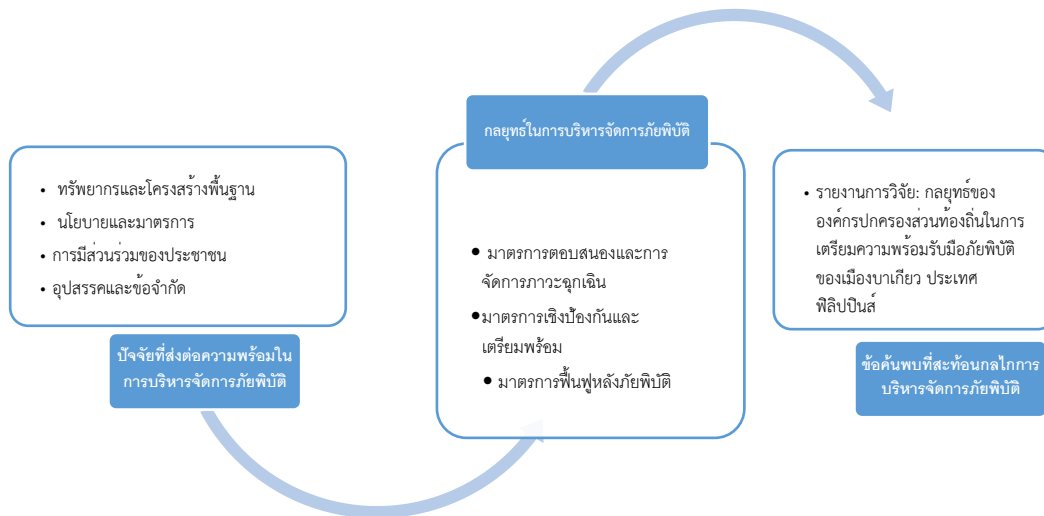
นอกจากนี้ศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย (ADPC, 2014) ได้เสนอแนวทางการบูรณาการมาตรการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction: DRR) เข้ากับแผนพัฒนาเศรษฐกิจระดับท้องถิ่น โดยพบว่าประเทศที่สามารถดำเนินการในลักษณะนี้ได้มักมีศักยภาพในการรับมือกับภัยพิบัติได้ดีกว่า อย่างไรก็ตามยังคงมีอุปสรรคสำคัญ ได้แก่ การมีส่วนร่วมของชุมชนที่ยังไม่ทั่วถึงและความไม่ต่อเนื่องของนโยบายภาครัฐ ซึ่งอาจส่งผลให้การบริหารจัดการภัยพิบัติในระยะยาวขาดความยั่งยืน

สำหรับบริบทของประเทศไทย กิ่งกาญจน์ จงสุขไกล (2560) ได้ศึกษาความสามารถของชุมชนในการฟื้นตัวจากอุทกภัย โดยพบว่าปัจจัยที่ช่วยลดความเสียหาย ได้แก่ โครงสร้างพื้นฐานที่แข็งแกร่ง ระบบแจ้งเตือนภัยที่มีความแม่นยำ และความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับประชาชน อย่างไรก็ตามชุมชนโดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทยังประสบปัญหาด้านงบประมาณและข้อจำกัดทางเทคโนโลยี ส่งผลให้มาตรการป้องกันภัยพิบัตียังไม่มีประสิทธิภาพเต็มที่ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษากัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์ (2565) ที่ระบุว่าทุนทางสังคมและการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมให้ชุมชนสามารถปรับตัวและฟื้นตัวจากภัยพิบัติได้อย่างรวดเร็ว

ในส่วนของการสื่อสารเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติ พนิดา จงสุขสมสกุล (2557) ได้ทำการเปรียบเทียบแนวทางการสื่อสารด้านภัยพิบัติระหว่างไทยและฟิลิปปินส์ โดยพบว่าการเลือกใช้ช่องทางการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพและการส่งข้อมูลที่ถูกต้องไปยังประชาชนจะช่วยลดความตื่นตระหนกและเพิ่มขีดความสามารถในการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งได้รับการสนับสนุนโดยงานวิจัยของวรรณัย ทองนำ (2564) ที่ศึกษาแนวทางการจัดการอุทกภัยในมหานครมะนิลา โดยเน้นว่าการพัฒนาช่องทางการสื่อสารดิจิทัลที่เข้าถึงประชาชนได้อย่างทั่วถึง จะช่วยให้ภาครัฐสามารถดำเนินมาตรการช่วยเหลือประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดความล่าช้าในการประสานงาน และทำให้ประชาชนได้รับข้อมูลที่ถูกต้องทันเวลา

เมื่อพิจารณาภาพรวมของงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่าปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการบริหารจัดการภัยพิบัติในระดับท้องถิ่น ได้แก่ การบูรณาการมาตรการป้องกันภัยพิบัติให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน และการพัฒนาระบบสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้หากแนวทางดังกล่าวถูกนำไปประยุกต์ใช้ในบริบทของเมืองบาเกียว ก็อาจช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (LGUs) สามารถพัฒนากลไกบริหารจัดการภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต และเพิ่มศักยภาพของชุมชนในการรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินได้ดียิ่งขึ้น

กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการบริหารจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเมืองบาหลี

กรอบแนวคิดของงานวิจัยนี้พัฒนาจากแนวคิด Disaster Management Cycle (Alexander, 2015), Disaster Risk Reduction (UNDRR, 2015), Resilience Theory (Holling, 1973) และ Risk Governance Model (Renn, 2008) ซึ่งเน้นการจัดการภัยพิบัติอย่างเป็นระบบผ่านการลดความเสี่ยง การเตรียมพร้อม การตอบสนอง และการฟื้นฟูและจากการศึกษาวิจัย พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินมาตรการของ LGUs ได้แก่ ทรัพยากรและโครงสร้างพื้นฐาน (CDRRMO, 2024), นโยบายและมาตรการ (Tierney, 2019), การมีส่วนร่วมของประชาชน (ADPC, 2014) และข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (CDRRMO, 2024) ซึ่งส่งผลกระทบต่อศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

กลยุทธ์จึงถูกกำหนดเป็น 3 มาตรการหลักได้แก่ การป้องกันและเตรียมพร้อม ที่มุ่งลดความเสี่ยงผ่านนโยบายและโครงสร้างพื้นฐาน (UNDRR, 2015; Renn, 2008) การตอบสนองฉุกเฉินและการจัดการภาวะฉุกเฉิน ที่เน้นระบบตอบสนองและเทคโนโลยีแจ้งเตือนภัย (Alexander, 2015; Renn, 2008) และการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติที่มุ่งสร้างความร่วมมือและเสริมสร้างศักยภาพของชุมชน (Holling, 1973; Alexander, 2015)

งานวิจัยนี้ใช้โมเดล Input-Process-Output (IPO Model) โดย Input คือปัจจัยที่มีผลต่อ LGUs Process คือกลยุทธ์ที่พัฒนาจากแนวคิดทางทฤษฎี และ Output คือกลไกบริหารจัดการภัยพิบัติที่สะท้อนประสิทธิภาพของมาตรการ กรอบแนวคิดนี้ช่วยให้เข้าใจการบริหารจัดการภัยพิบัติในทุกมิติ ตั้งแต่ปัจจัยที่เกี่ยวข้องไปจนถึงกลยุทธ์ที่สามารถนำไปปรับใช้เพื่อเสริมสร้างความพร้อมของ LGUs อย่างยั่งยืน

Citation : กิตติศักดิ์ จำปาสี, กฤชวรรณ โล่ห์วัชรินทร์, และ กษิพัทธ์ ทองณเณ. (2568). กลยุทธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเตรียม



ความพร้อมรับมือภัยพิบัติ: กรณีศึกษาเมืองบาหลี ประเทศฟิลิปปินส์. วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น, 9(3), 1 - 22. <https://doi.org/10.65205/jlgisrru.2025.288244>

วิธีดำเนินการวิจัย (Research Methods)

รูปแบบการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งมุ่งเน้นศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Units: LGUs) ของเมืองบาเกียวต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติ รวมถึงวิเคราะห์กลยุทธ์ที่ถูกนำมาใช้ในการจัดการภัยพิบัติในบริบทของเมืองที่เผชิญกับความเสี่ยงบ่อยครั้ง โดยอาศัยข้อมูลเชิงลึกจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงและข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ผู้ให้ข้อมูลหลัก

ผู้ให้ข้อมูลหลักของการศึกษานี้ประกอบด้วยบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการภัยพิบัติในเมืองบาเกียว จำนวน 9 คน ซึ่งการคัดเลือกแบบแบบเจาะจง (Purposive Sampling) เพื่อให้สามารถเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกโดยตรง และกำหนดจำนวนกลุ่มตัวอย่างอยู่ที่ 6-10 คน หรือจนกว่าข้อมูลจะถึง Data Saturation (Guest et al., 2006) ได้แก่

1. เจ้าหน้าที่จาก City Disaster Risk Reduction and Management Office (CDRRMO) ที่มีประสบการณ์อย่างน้อย 3 ปี ในการกำหนดและดำเนินมาตรการบริหารจัดการภัยพิบัติ
2. เจ้าหน้าที่จาก LGUs ของเมืองบาเกียว ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและการบริหารทรัพยากรสำหรับการรับมือภัยพิบัติ
3. ตัวแทนจากชุมชนในพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ และเคยมีประสบการณ์โดยตรงกับภัยพิบัติในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยนี้ถูกออกแบบให้สามารถเก็บข้อมูลเชิงลึกได้อย่างมีประสิทธิภาพ และครอบคลุมประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลัก ได้แก่

การสัมภาษณ์เชิงลึก คำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ได้รับการออกแบบให้ครอบคลุมประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยอ้างอิงจากกรอบแนวคิดหลัก ได้แก่ Disaster Management Cycle (Alexander, 2015), Disaster Risk Reduction – DRR (UNDRR, 2015), Resilience Theory (Holling, 1973) และ Risk Governance Model (Renn, 2008) ซึ่งช่วยให้คำถามสามารถเจาะลึกถึงปัจจัยที่มีผลต่อการทำงานของ LGUs รวมถึงข้อจำกัดและแนวทางที่ถูกนำมาใช้ในการพัฒนา

การวิเคราะห์เอกสาร เอกสารที่นำมาศึกษาประกอบด้วย รายงานของ CDRRMO (2024), กฎหมาย Republic Act 10121: Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010 (The LawPhil Project, 2010) ตลอดจนรายงานของหน่วยงานระหว่างประเทศ เช่น United Nations Office for Disaster Risk Reduction – UNDRR (2023) และ World Bank (2022) เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการตีความและตรวจสอบความถูกต้องของผลการสัมภาษณ์

กระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลดำเนินการเป็นขั้นตอนเพื่อให้มั่นใจว่าข้อมูลที่ได้มีความน่าเชื่อถือและครอบคลุมมุมมองจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยมีขั้นตอนดังนี้ 1) ขออนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเข้าถึงข้อมูลจาก CDRMO และ LGUs อย่างเป็นทางการ 2) กำหนดตารางการสัมภาษณ์ โดยคำนึงถึงความสะดวกของผู้ให้ข้อมูลเป็นหลัก 3) ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยใช้แนวคำถามที่กำหนด และปรับเปลี่ยนเพิ่มเติมตามบริบทของผู้ให้ข้อมูล และ 4) บันทึกและถอดความข้อมูลสัมภาษณ์ พร้อมใช้ Member Checking ให้ผู้ให้ข้อมูลตรวจสอบความถูกต้อง

การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่ได้รับจะถูกวิเคราะห์โดยใช้ การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ซึ่งเป็นกระบวนการที่ช่วยในการแยกแยะข้อมูลออกเป็นหมวดหมู่ และหาความสัมพันธ์ของปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูลประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่

1. การถอดความสัมภาษณ์และวิเคราะห์เอกสาร เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สามารถนำมาเปรียบเทียบและตีความได้
2. การจำแนกข้อมูลตามหมวดหมู่ (Thematic Coding) โดยใช้แนวคิดจากกรอบการวิจัยเพื่อจัดกลุ่มข้อมูลตามประเด็นหลัก
3. การสรุปและตีความข้อมูล เพื่อให้ได้ข้อค้นพบที่สามารถนำไปใช้ในการอธิบายปัจจัยที่มีผลต่อความพร้อมของ LGUs และแนวทางพัฒนากลยุทธ์ที่เหมาะสม

เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือของข้อมูล งานวิจัยนี้ใช้ Data Triangulation เปรียบเทียบข้อมูลจาก CDRMO, LGUs, ตัวแทนชุมชน เพื่อลดอคติและเพิ่มความถูกต้องของผลการศึกษา

ผลการวิจัย (Research Results)

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความพร้อมของ LGUs ในการรับมือภัยพิบัติ

จากวัตถุประสงค์ที่ 1 พบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (LGUs) เมืองบาเกียวในการรับมือภัยพิบัติสามารถจำแนกออกเป็น 4 ด้านหลัก ได้แก่ (1) งบประมาณและการจัดสรรทรัพยากร, (2) การสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก, (3) โครงสร้างพื้นฐานและเทคโนโลยี, และ (4) การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งแต่ละปัจจัยมีความสัมพันธ์เกื้อหนุนกันและส่งผลโดยตรงต่อศักยภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของเมือง

หนึ่งในปัจจัยที่มีบทบาทสำคัญที่สุดคือ งบประมาณและการจัดสรรทรัพยากร ตามกฎหมาย Republic Act 10121 ที่กำหนดให้ LGUs ต้องกั้นงบประมาณอย่างน้อย 5% ของรายได้ทั้งหมดเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติ งบประมาณนี้ถูกนำไปใช้ในมาตรการเชิงป้องกัน การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน การจัดหาอุปกรณ์เฝ้าระวัง และการฝึกอบรมบุคลากร หัวหน้าสำนักงาน CDRMO อธิบายว่า

“งบประมาณที่ได้รับภายใต้กฎหมายช่วยให้เราสามารถดำเนินมาตรการป้องกันและเตรียมความพร้อมได้อย่างต่อเนื่อง โครงการก่อสร้างกำแพงกันดินถล่มและระบบระบายน้ำเป็นหนึ่งในมาตรการที่ได้รับเงินสนับสนุนโดยตรง...นอกจากนี้ งบประมาณยังช่วยให้เราสามารถจัดหาชุดอุปกรณ์กู้ภัยและระบบแจ้งเตือนภัยที่ทันสมัยได้มากขึ้น” (หัวหน้าสำนักงาน, สัมภาษณ์ 24 กุมภาพันธ์ 2025)

นอกเหนือจากงบประมาณแล้ว การสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก ทั้ง NGOs และภาคเอกชนก็มีส่วนช่วยอย่างมาก โดยเฉพาะการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาประยุกต์ใช้ เจ้าหน้าที่ A จาก CDRMO ระบุว่า

“หน่วยงานของเราทำงานร่วมกับภาคเอกชนและองค์กรระหว่างประเทศเพื่อจัดหาเทคโนโลยีที่สามารถใช้ในการเฝ้าระวังภัยพิบัติ เช่น ระบบวิเคราะห์ข้อมูลแผ่นดินไหว กล้องตรวจจับดินถล่ม...ระบบเหล่านี้ช่วยให้เราสามารถวิเคราะห์และแจ้งเตือนภัยพิบัติได้อย่างแม่นยำมากขึ้น ลดความเสี่ยงในการเกิดอุบัติเหตุร้ายแรง และช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถตัดสินใจได้เร็วขึ้น” (เจ้าหน้าที่ A, สัมภาษณ์ 24 กุมภาพันธ์ 2025)

อีกปัจจัยที่มีความสำคัญคือ โครงสร้างพื้นฐานและเทคโนโลยี ซึ่งเป็นพื้นฐานในการบรรเทาความเสี่ยงภัยพิบัติ เจ้าหน้าที่ B อธิบายว่า

“หนึ่งในโครงการหลักที่เราให้ความสำคัญคือการเสริมความแข็งแรงของกำแพงกันดินในพื้นที่ลาดชัน...เราพบว่าพื้นที่ที่เคยได้รับผลกระทบจากดินถล่มมีอัตราการความเสียหายลดลงหลังจากที่มีการดำเนินมาตรการนี้ นอกจากนี้ระบบระบายน้ำที่ได้รับการพัฒนาใหม่ก็ช่วยลดปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่ต่ำ” (เจ้าหน้าที่ B, สัมภาษณ์ 24 กุมภาพันธ์ 2025)

มุมมองของประชาชนยังยืนยันถึงประสิทธิภาพของโครงสร้างพื้นฐาน โดยประชาชน A ให้ข้อมูลว่า

“ในอดีต เราต้องเผชิญกับปัญหาน้ำท่วมทุกปี แต่หลังจากที่ LGUs ปรับปรุงระบบระบายน้ำและสร้างแนวป้องกันน้ำท่วม เราสังเกตว่าระดับน้ำท่วมลดลงอย่างมาก บ้านของเราปลอดภัยขึ้น และเรามีเวลามากขึ้นในการเตรียมตัวก่อนเกิดเหตุ” (ประชาชน A, สัมภาษณ์ 25 กุมภาพันธ์ 2025)

การเสริมสร้างขีดความสามารถของบุคลากรและการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ช่วยเพิ่มความพร้อมของเมืองบาเกียว LGUs ได้จัดโครงการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่บาร์ังไกย์และอาสาสมัครครอบคลุมทั้งการอพยพฉุกเฉิน การช่วยเหลือผู้ประสบภัย และการบริหารจัดการศูนย์พักพิง เจ้าหน้าที่ C กล่าวว่า

“เราพยายามเพิ่มความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่ระดับบาร์ังไกย์ผ่านการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ โดยเฉพาะในเรื่องของการประเมินสถานการณ์เบื้องต้นและการอพยพประชาชน...การอบรมเหล่านี้ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถทำหน้าที่ของตนได้อย่างมั่นใจและมีประสิทธิภาพมากขึ้น” (เจ้าหน้าที่ C, สัมภาษณ์ 24 กุมภาพันธ์ 2025)

ประชาชน B ที่เข้าร่วมโครงการเสริมว่า

“ก่อนหน้านี้ เราไม่รู้ว่าควรทำอะไรเมื่อเกิดภัยพิบัติ แต่หลังจากที่เข้าร่วมการฝึกอบรมของ LGUs เราได้เรียนรู้วิธีเตรียมอุปกรณ์ฉุกเฉิน และรู้ว่าจะต้องไปที่ไหนหากต้องอพยพ เรารู้สึกมั่นใจมากขึ้นว่าครอบครัวของเราจะปลอดภัย” (ประชาชน B, สัมภาษณ์ 25 กุมภาพันธ์ 2025)

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังสะท้อนผ่านการจัดตั้งเครือข่ายอาสาสมัครในชุมชนเพื่อทำหน้าที่เป็น “ผู้แจ้งเตือนภัยล่วงหน้า” เจ้าหน้าที่ D อธิบายว่า

“เราพบว่าทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในมาตรการป้องกันภัยพิบัติเป็นสิ่งที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของระบบแจ้งเตือนภัยอย่างมาก เพราะพวกเขาสามารถรายงานความผิดปกติที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตนได้ เช่น การเคลื่อนตัวของดินที่ผิดปกติหรือระดับน้ำที่เพิ่มสูงขึ้น” (เจ้าหน้าที่ D, สัมภาษณ์ 24 กุมภาพันธ์ 2025)

กลยุทธ์ของ LGUs ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

สำหรับวัตถุประสงค์ที่ 2 จากการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าหน้าที่ City Disaster Risk Reduction and Management Office (CDRRMO), เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (LGUs) และประชาชนในพื้นที่พบว่า เมืองบาเกียวได้พัฒนากลยุทธ์ในการบริหารจัดการภัยพิบัติอย่างเป็นระบบ โดยมุ่งเน้นการบูรณาการมาตรการป้องกัน การเตรียมความพร้อม การตอบสนอง และการฟื้นฟู ทั้งในมิติของโครงสร้างพื้นฐาน ระบบบริหารจัดการ และการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้เมืองสามารถลดผลกระทบจากภัยพิบัติและเพิ่มขีดความสามารถในการฟื้นตัวของชุมชนได้อย่างยั่งยืน

หนึ่งในมาตรการสำคัญคือ การกำหนดเขตอันตราย (Hazard Zones) และการควบคุมการใช้ที่ดินเพื่อจำกัดการก่อสร้างในพื้นที่เสี่ยงสูง โดยอ้างอิงข้อมูลธรณีวิทยาและแผนที่ความเสี่ยง เจ้าหน้าที่ A ของ LGUs ให้ข้อมูลว่า

“การกำหนดเขตอันตรายเป็นมาตรการที่ช่วยให้เราควบคุมการขยายตัวของเมืองในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูง...เราทำงานร่วมกับนักวิทยาศาสตร์และนักผังเมืองเพื่อพัฒนาระบบการประเมินความเสี่ยงที่แม่นยำ และนำเสนอข้อมูลเหล่านี้ให้ประชาชนได้รับทราบผ่านช่องทางต่าง ๆ” (เจ้าหน้าที่ A, LGUs, สัมภาษณ์ 27 กุมภาพันธ์ 2025)

แม้มาตรการดังกล่าวช่วยลดความเสี่ยงได้จริง แต่ยังพบว่าประชาชนบางส่วนยังคงอาศัยอยู่ในพื้นที่เสี่ยงเนื่องจากข้อจำกัดด้านเศรษฐกิจและที่ดินทางเลือกที่จำกัด อีกหนึ่งกลยุทธ์ที่สำคัญคือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อลดความเสียหายจากภัยพิบัติ เช่น การก่อสร้างกำแพงกันดิน การขุดลอกคลอง และการปรับปรุงระบบระบายน้ำ เจ้าหน้าที่ B ของ LGUs ระบุว่า

“เราได้ดำเนินโครงการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้สามารถรองรับปริมาณน้ำฝนที่เพิ่มขึ้น...ครอบคลุมตั้งแต่การก่อสร้างกำแพงกันดินในพื้นที่ลาดชัน ไปจนถึงการติดตั้งระบบระบายน้ำแบบปรับปรุงใหม่ที่ช่วยลดการอุดตันของน้ำ” (เจ้าหน้าที่ B, LGUs, สัมภาษณ์ 27 กุมภาพันธ์ 2025)

ประชาชนยืนยันประสิทธิภาพของมาตรการนี้ โดยประชาชน A กล่าวว่า

Citation : กิตติศักดิ์ จำปาสี, กฤชวรรณ โล่ห์วัชรินทร์, และ กษิพัทธ์ ทอนมณี. (2568). กลยุทธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเตรียม



ความพร้อมรับมือภัยพิบัติ: กรณีศึกษาเมืองบาเกียว ประเทศฟิลิปปินส์. วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น, 9(3), 1 - 22. <https://doi.org/10.65205/jlgisrru.2025.288244>

“ก่อนหน้านี้ ทุกครั้งที่เกิดฝนตกหนัก ถนนในชุมชนของเรามักจะมีน้ำขังและดินถล่ม แต่หลังจากที่ LGUs ปรับปรุงระบบระบายน้ำและเสริมกำแพงกันดิน เราพบว่าปัญหาเหล่านี้ลดลงอย่างเห็นได้ชัด ความเสียหายจากน้ำท่วมก็ลดลง และเรารู้สึกปลอดภัยมากขึ้นเมื่อมีพายุเข้ามา” (ประชาชน A, สัมภาษณ์ 25 กุมภาพันธ์ 2025)

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการภาวะฉุกเฉิน LGUs ยังได้ นำระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System – ICS) มาใช้เป็นโครงสร้างหลักในการประสานงานทุกหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ A จาก CDRMO อธิบายว่า

“ICS เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้เราสามารถกำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานได้อย่างชัดเจน... ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ของเราจะทำหน้าที่ประสานงานตั้งแต่ทีมกู้ภัย หน่วยดับเพลิง ไปจนถึงองค์กรภาครัฐและเอกชน เพื่อให้การช่วยเหลือประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ” (เจ้าหน้าที่ A, CDRMO, สัมภาษณ์ 24 กุมภาพันธ์ 2025)

ในมิติของ การเสริมสร้างศักยภาพของประชาชน LGUs ได้จัดการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่barangayและอาสาสมัครเพื่อเพิ่มความรู้ด้านการอพยพ การปฐมพยาบาล และการจัดการศูนย์พักพิง เจ้าหน้าที่ B จาก CDRMO ให้ข้อมูลว่า

“การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารจัดการภัยพิบัติ...หากประชาชนมีความรู้และสามารถช่วยเหลือตัวเองได้ในช่วงแรกของภัยพิบัติ จะช่วยลดภาระของหน่วยกู้ภัยและทำให้การช่วยเหลือเป็นไปได้อย่างรวดเร็วขึ้น” (เจ้าหน้าที่ B, CDRMO, สัมภาษณ์ 24 กุมภาพันธ์ 2025)

ประชาชนที่เข้าร่วมโครงการฝึกอบรมยังสะท้อนว่า

“ก่อนหน้านี้ฉันไม่รู้ว่าจะทำอย่างไรเมื่อต้องอพยพหรือช่วยเหลือผู้ได้รับบาดเจ็บ แต่หลังจากเข้าร่วมการฝึกอบรม ฉันมีความมั่นใจมากขึ้น และสามารถช่วยเหลือครอบครัวและเพื่อนบ้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ” (ประชาชน B, สัมภาษณ์ 25 กุมภาพันธ์ 2025)

อุปสรรคและข้อจำกัดของ LGUs ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

แม้ว่ากลยุทธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (LGUs) เมืองบาเกียวจะช่วยลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติได้อย่างมีนัยสำคัญ แต่ยังคงมีอุปสรรคและข้อจำกัดที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการดำเนินงาน ทั้งในด้านงบประมาณ การบังคับใช้มาตรการ ระบบเทคนิค และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งสะท้อนถึงความซับซ้อนของการบริหารจัดการภัยพิบัติที่ต้องอาศัยการปรับปรุงและความร่วมมือจากทุกภาคส่วนอย่างต่อเนื่อง

ข้อจำกัดด้านงบประมาณและทรัพยากร ถือเป็นอุปสรรคสำคัญ เนื่องจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น กำแพงกันดิน ระบบระบายน้ำ และศูนย์บัญชาการภัยพิบัติ จำเป็นต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก แต่ LGUs มักได้รับงบประมาณไม่เพียงพอ เจ้าหน้าที่ A อธิบายว่า

“แม้ว่าเราจะได้รับงบประมาณสนับสนุน แต่ยังไม่เพียงพอสำหรับการดำเนินโครงการในทุกพื้นที่ หลายโครงการต้องรอการอนุมัติ ทำให้บางชุมชนยังไม่ได้รับการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น” (เจ้าหน้าที่ A, LGUs, สัมภาษณ์ 27 กุมภาพันธ์ 2025)

ประชาชนที่ได้รับผลกระทบสะท้อนถึงผลลัพธ์ของข้อจำกัดนี้ว่า

“ทุกปีเมื่อฝนตกหนัก พื้นที่ของเรายิ่งเกิดน้ำท่วมและดินถล่ม...การพัฒนายังไม่ทั่วถึง ทำให้บางพื้นที่ ยังคงเผชิญความเสี่ยงเช่นเดิม” (ประชาชน A, สัมภาษณ์ 25 กุมภาพันธ์ 2025)

ปัญหาการบังคับใช้มาตรการควบคุมพื้นที่เสี่ยง (Hazard Zones) ก็เป็นอีกอุปสรรคสำคัญ แม้ LGUs จะมีข้อบังคับด้านการใช้ที่ดิน แต่การบังคับใช้จริงยังคงมีความท้าทาย เจ้าหน้าที่ B ระบุว่า

“เรามีนโยบายกำหนดเขตอันตรายและพยายามบังคับใช้กฎหมาย แต่บางพื้นที่ประชาชนยังคงฝ่าฝืน เนื่องจากขาดทางเลือกที่อยู่อาศัย” (เจ้าหน้าที่ B, LGUs, สัมภาษณ์ 27 กุมภาพันธ์ 2025)

ประชาชนที่อาศัยในพื้นที่เสี่ยงก็ยืนยันว่า

“เราเข้าใจความเสี่ยงของการอยู่อาศัยในเขตอันตราย แต่ไม่มีที่ไป การย้ายออกต้องใช้ค่าใช้จ่ายสูง ถ้า LGUs มีมาตรการช่วยเหลือเรื่องที่อยู่อาศัยมากกว่านี้ เราก็คงย้ายไปอยู่ที่ปลอดภัยกว่า” (ประชาชน B, สัมภาษณ์ 25 กุมภาพันธ์ 2025)

ข้อจำกัดของระบบบัญชาการเหตุการณ์ (ICS) และระบบแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า (EWS) แม้จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการภัยพิบัติ แต่ยังคงเผชิญกับปัญหาด้านเทคนิคและบุคลากร เจ้าหน้าที่ A จาก CDRRMO กล่าวไว้ว่า

“ICS เป็นระบบที่ดี แต่เจ้าหน้าที่บางพื้นที่ยังขาดการฝึกอบรมที่เพียงพอ ทำให้เกิดความล่าช้าในการตอบสนองเมื่อเกิดภัยพิบัติ” (เจ้าหน้าที่ A, CDRRMO, สัมภาษณ์ 24 กุมภาพันธ์ 2025)

ในส่วนของ EWS ประชาชน A ชี้ให้เห็นข้อจำกัดว่า

“EWS มีประโยชน์มาก แต่สำหรับคนที่ไม่มีโทรศัพท์มือถือหรืออินเทอร์เน็ตที่เสถียร พวกเขายังคงพึ่งพาการแจ้งเตือนจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ซึ่งอาจล่าช้ากว่าการแจ้งเตือนอัตโนมัติ” (ประชาชน A, สัมภาษณ์ 25 กุมภาพันธ์ 2025)

สุดท้าย การฝึกอบรมประชาชนและเจ้าหน้าที่ระดับบารังไกย์ (Barangay Officials) แม้จะมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง แต่ยังคงเผชิญข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากร เจ้าหน้าที่ B จาก CDRRMO อธิบายว่า

“เราพยายามให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่และอาสาสมัครชุมชน แต่ข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากรทำให้ไม่สามารถจัดฝึกอบรมได้ทั่วถึงทุกปี” (เจ้าหน้าที่ B, CDRRMO, สัมภาษณ์ 24 กุมภาพันธ์ 2025)

ประชาชนในพื้นที่ยืนยันถึงความสำคัญของการฝึกอบรมว่า

“ฉันเคยเข้าร่วมการฝึกอบรม มันช่วยให้เรารู้ว่าต้องทำอะไรเมื่อเกิดภัยพิบัติ แต่คนในชุมชนบางคนยังไม่มีโอกาส ถ้า LGUs จัดให้ครอบคลุมมากกว่านี้จะช่วยลดความเสี่ยงได้” (ประชาชน B, สัมภาษณ์ 25 กุมภาพันธ์ 2025)

อภิปรายผลการวิจัย (Research Discussion)

ผลการวิจัยครั้งนี้ได้ตอบโจทยวัตถุประสงค์ข้อแรกซึ่งมุ่งศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (LGUs) เมื่อเผชิญภัยพิบัติ โดยพบว่ามี 4 ปัจจัยหลัก ได้แก่ งบประมาณ และการจัดสรรทรัพยากร โครงสร้างพื้นฐานและเทคโนโลยี การสนับสนุนจากบุคลากรและการมีส่วนร่วมของประชาชน และการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก ปัจจัยเหล่านี้มีได้ทำงานอย่างแยกส่วน หากแต่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน กล่าวคือ งบประมาณเป็นพื้นฐานที่ทำให้การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและการจัดหาเทคโนโลยีเกิดขึ้นได้จริง การมีส่วนร่วมของบุคลากรและประชาชนเป็นพลังขับเคลื่อนที่ทำให้มาตรการเชิงกายภาพดำเนินไปอย่างยั่งยืน และการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกยังเข้ามาเติมเต็มทั้งทรัพยากร เทคโนโลยี และองค์ความรู้ที่ท้องถิ่นไม่สามารถจัดหาได้ด้วยตนเอง

ประการแรก ด้านงบประมาณและการจัดสรรทรัพยากร พบว่าการกั้นงบประมาณอย่างน้อย 5% ของรายได้ท้องถิ่นตาม Republic Act 10121 มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนมาตรการเชิงป้องกันและการเตรียมความพร้อม ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างกำแพงกันดิน การปรับปรุงระบบระบายน้ำ หรือการจัดหาอุปกรณ์กู้ภัย ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับ Alexander (2015) ที่อธิบายว่าทรัพยากรทางการเงินคือรากฐานของการจัดการภัยพิบัติ อีกทั้งยังใกล้เคียงกับรายงานของ Asian Development Bank (2024) ที่ยืนยันว่าการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานช่วยลดความเปราะบางได้จริง อย่างไรก็ตาม ยังพบข้อจำกัดด้านความต่อเนื่องของงบประมาณ ซึ่งแตกต่างบางส่วนจากข้อเสนอของ Tierney (2019) ที่ชี้ว่าการสนับสนุนทางการเงินที่มั่นคงทำให้มาตรการจัดการพื้นที่เสี่ยงมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ประการถัดมา ปัจจัยด้านโครงสร้างพื้นฐานและเทคโนโลยี มีบทบาทสำคัญไม่แพ้กัน โดยงานวิจัยพบว่าการเสริมความแข็งแรงของกำแพงกันดินและระบบระบายน้ำใหม่ช่วยลดความเสียหายจากดินถล่มและน้ำท่วมได้อย่างชัดเจน อีกทั้งการใช้เทคโนโลยี เช่น ระบบตรวจจับดินถล่มและการวิเคราะห์ข้อมูลแผ่นดินไหว ยังช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถคาดการณ์และตัดสินใจได้แม่นยำขึ้น ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับ Cutter et al. (2008) ที่ชี้ว่าการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบข้อมูลคือหัวใจของความยืดหยุ่นของชุมชน อีกทั้งยังสอดคล้องกับ UNDRR (2023) ที่ย้ำว่าระบบ Early Warning System มีบทบาทสำคัญต่อการลดความสูญเสีย อย่างไรก็ตาม ความครอบคลุมของระบบดังกล่าวยังไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลที่ยังขาดสัญญาณโทรศัพท์และอินเทอร์เน็ต ซึ่งต่างจากข้อเสนอของ ADPC (2019) ที่ระบุว่าหากได้รับการสนับสนุนเพียงพอ เทคโนโลยีสามารถครอบคลุมประชาชนได้ทั่วถึง นอกจากนี้ปัจจัยด้านบุคลากรและการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ระดับบารังไกย์และการ

Citation : Champasi, K., lowatcharin, G., & Thonmanee, K. (2025). Local Government Strategies in Disaster Management



Preparation: A Case Study of Baguio City, the Philippines. *Journal of Local Governance and Innovation*, 9(3), 1 - 22. <https://doi.org/10.65205/jlgisrru.2025.288244>

จัดตั้งเครือข่ายอาสาสมัครผู้แจ้งเตือนภัยล่วงหน้า ช่วยเสริมศักยภาพทั้งในแง่การประเมินสถานการณ์และการตอบสนองต่อเหตุการณ์ที่รวดเร็วขึ้น ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับ กิ่งกาญจน์ (2560) ที่ยืนยันว่าทุนทางสังคมและการมีส่วนร่วมของชุมชนคือหัวใจของการฟื้นฟู อีกทั้งยังตรงกับ กัมปนาท (2565) ที่ชี้ว่าการสร้างเครือข่ายอาสาสมัครและการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องทำให้ชุมชนมีความพร้อมมากขึ้น นอกจากนี้ยังสะท้อน Resilience Theory ของ Holling (1973) ที่อธิบายว่าความยืดหยุ่นของระบบสังคมเกิดจากการเรียนรู้และการปรับตัวร่วมกันขององค์ประกอบภายใน

ในส่วนของปัจจัยการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก ทั้งองค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศก็เป็นองค์ประกอบที่มีบทบาทชัดเจน โดยไม่ได้จำกัดเพียงการสนับสนุนงบประมาณแต่ยังครอบคลุมถึงการนำเทคโนโลยีขั้นสูง เช่น กล้องตรวจจับดินถล่ม ระบบวิเคราะห์ข้อมูล และการจัดฝึกอบรมเชิงเทคนิคเพื่อเสริมขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับ IFRC (2019) และ ADPC (2019) ที่เน้นว่าความร่วมมือพหุภาคีเป็นปัจจัยสำคัญในการยกระดับระบบจัดการภัยพิบัติ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาที่มักมีข้อจำกัดด้านทรัพยากร

เมื่อหันมาพิจารณาวัตถุประสงค์ข้อที่สอง ซึ่งมุ่งวิเคราะห์กลยุทธ์ในการบริหารจัดการภัยพิบัติของ LGUs พบว่า เมืองบาเกียวได้พัฒนากลยุทธ์ที่ครอบคลุมทั้งสี่มิติของ Disaster Management Cycle ได้แก่ การป้องกัน การเตรียมความพร้อม การตอบสนอง และการฟื้นฟู มิติด้านการป้องกันมุ่งเน้นไปที่การกำหนด Hazard Zones และการควบคุมการใช้ที่ดิน แม้การบังคับใช้ยังมีข้อจำกัด แต่ก็สะท้อนแนวทางที่สอดคล้องกับ Tierney (2019) ด้านการเตรียมความพร้อม LGUs เน้นการฝึกอบรมและการซ้อมแผน ซึ่งไปในทิศทางเดียวกับ IFRC (2019) และ กัมปนาท (2565) ที่เน้นว่าการเสริมทักษะของบุคลากรและประชาชนเป็นหัวใจของการเตรียมการ

ในมิติการตอบสนอง เมืองบาเกียวใช้ Incident Command System (ICS) ควบคู่กับ Early Warning System (EWS) เพื่อเพิ่มความรวดเร็วและประสิทธิภาพในการประสานงาน ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับ ADPC (2019) ที่ชี้ว่าระบบเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการลดความสูญเสีย แต่ในทางปฏิบัติกลับพบข้อจำกัดด้านความครอบคลุมของ EWS ที่ยังไม่สามารถเข้าถึงประชาชนทุกกลุ่มได้อย่างเท่าเทียม ขณะที่ในมิติการฟื้นฟู LGUs ให้ความสำคัญกับการซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐานและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยให้กลับคืนสู่ภาวะปกติอย่างรวดเร็ว ซึ่งสอดคล้องกับ UNDRR (2023) และ Cutter et al. (2008) ที่ต่างย้ำว่าความเร็วและประสิทธิภาพของการฟื้นฟูคือดัชนีชี้วัดความยืดหยุ่นของสังคมในระยะยาว

เมื่อพิจารณาในภาพรวม จะเห็นว่าผลการวิจัยครั้งนี้สอดคล้องกับ Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (UNDRR, 2015; 2023) ที่เน้นการบูรณาการมาตรการทั้งเชิงป้องกัน การเตรียมความพร้อม การตอบสนอง และการฟื้นฟู โดยมีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแกนหลัก อย่างไรก็ตาม งานวิจัยยังสะท้อนข้อจำกัด เช่น งบประมาณที่ไม่ต่อเนื่อง การบังคับใช้ Hazard

Zones ที่ยังไม่เข้มแข็ง และความท้าทายด้านการประสานงาน ซึ่งสอดคล้องกับข้อสังเกตของ Pas-iwen (2022) ที่กล่าวว่า LGUs ยังคงเผชิญข้อจำกัดในการทำงานร่วมกับหน่วยงานระดับชาติ

กล่าวโดยสรุปแล้ว ปัจจัยทั้ง 4 ด้านและกลยุทธ์ทั้ง 4 มิติทำงานเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน งบประมาณและโครงสร้างพื้นฐานเอื้อให้มาตรการเชิงป้องกันและการตอบสนองเป็นไปได้จริง การมีส่วนร่วมของบุคลากรและประชาชนช่วยเสริมพลังให้การเตรียมพร้อมและการฟื้นฟูมีประสิทธิภาพ ขณะที่การสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกเข้ามาเติมเต็มช่องว่างด้านทรัพยากรและความรู้ ด้วยเหตุนี้ ผลการวิจัยครั้งนี้ไม่เพียงยืนยันความสอดคล้องกับงานวิจัยที่ผ่านมา แต่ยังสะท้อนข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและนโยบายที่ควรได้รับการปรับปรุง เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของ LGUs เมืองบาเกียวให้มีความยืดหยุ่นและพร้อมรับมือภัยพิบัติอย่างยั่งยืนในอนาคต

ความรู้ใหม่ (New Knowledge)

ผลการวิจัยครั้งนี้ได้ก่อให้เกิดองค์ความรู้ใหม่ที่มีความสำคัญต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติของเมืองบาเกียว โดยประการแรก การศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (LGUs) ทำให้พบว่า การจัดการภัยพิบัติไม่อาจพิจารณาเพียงมิติใดมิติหนึ่งแยกส่วน แต่ต้องมองในลักษณะของ “พลวัตเชิงสัมพันธ์” ระหว่างปัจจัยหลักทั้งสี่ ได้แก่ งบประมาณและการจัดสรรทรัพยากร โครงสร้างพื้นฐานและเทคโนโลยี การสนับสนุนจากบุคลากรและการมีส่วนร่วมของประชาชน และการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก ความรู้ใหม่ที่เกิดขึ้นจากการบูรณาการดังกล่าวคือ การมองเห็นว่าปัจจัยเหล่านี้มิได้ทำงานอย่างอิสระ หากแต่เสริมแรงซึ่งกันและกันในการสร้างศักยภาพการบริหารจัดการภัยพิบัติ ตัวอย่างเช่น งบประมาณที่เพียงพอช่วยให้โครงสร้างพื้นฐานและเทคโนโลยีได้รับการพัฒนา ขณะที่การมีส่วนร่วมของประชาชนและบุคลากรทำให้มาตรการเชิงกายภาพและเชิงนโยบายดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง และการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกก็เข้ามาเติมเต็มช่องว่างด้านทรัพยากรและองค์ความรู้ ซึ่งทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นว่าความพร้อมของ LGUs เป็นผลลัพธ์จากการบูรณาการปัจจัยเชิงโครงสร้าง สังคม และภายนอกเข้าด้วยกันอย่างเป็นองค์รวม

ในขณะเดียวกันการศึกษากลยุทธ์ในการบริหารจัดการภัยพิบัติได้สร้างองค์ความรู้ใหม่ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง โดยพบว่า LGUs ของเมืองบาเกียวได้พัฒนากลยุทธ์ที่ครอบคลุมครบทั้งสี่มิติของ Disaster Management Cycle ได้แก่ การป้องกัน การเตรียมความพร้อม การตอบสนอง และการฟื้นฟู ความใหม่ที่น่าประจักษ์คือการที่กลยุทธ์เหล่านี้มิได้ถูกกำหนดขึ้นโดยแยกขาดจากปัจจัยต่าง ๆ หากแต่ถูกหล่อหลอมจากปัจจัยทั้งสี่ประการที่กล่าวมา เช่น งบประมาณและการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกช่วยให้การจัดทำ Hazard Zones และระบบเตือนภัยเกิดขึ้นได้จริง การมีส่วนร่วมของบุคลากรและประชาชนช่วยเสริมพลังให้มาตรการด้านการเตรียมความพร้อมและการตอบสนองมีประสิทธิภาพมากขึ้น และโครงสร้างพื้นฐานที่ได้รับการพัฒนามากี้นำไปสู่การฟื้นฟูดำเนินไปได้อย่างรวดเร็วและยั่งยืน ดังนั้น ความรู้ใหม่ที่ได้คือการตระหนักว่า

Citation : Champasi, K., lowatcharin, G., & Thonmanee, K. (2025). Local Government Strategies in Disaster Management



Preparation: A Case Study of Baguio City, the Philippines. *Journal of Local Governance and Innovation*, 9(3), 1 - 22. <https://doi.org/10.65205/jlgisrru.2025.288244>

“กลยุทธ์” มิใช่เพียงเครื่องมือเชิงนโยบาย แต่คือผลลัพธ์ของการบูรณาการปัจจัยเชิงโครงสร้าง ทรัพยากร และสังคมที่ทำให้การบริหารจัดการภัยพิบัติเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

กล่าวโดยสรุป งานวิจัยนี้ได้สร้างองค์ความรู้ใหม่สองประการสำคัญคือ การชี้ให้เห็นพลวัตของปัจจัย ทั้งสี่ที่เกี่ยวพันกันในการสร้างความพร้อม และการเปิดมุมมองใหม่ที่ว่ากลยุทธ์การจัดการภัยพิบัติเป็น ผลลัพธ์จากการบูรณาการปัจจัยเหล่านี้อย่างเป็นระบบ ซึ่งแตกต่างจากงานวิจัยก่อนหน้าที่มักเน้นวิเคราะห์ เฉพาะปัจจัยหรือเฉพาะกลยุทธ์เพียงด้านใดด้านหนึ่ง ความรู้ใหม่เชิงบูรณาการนี้จึงมีคุณค่าทั้งทางทฤษฎีและ เชิงปฏิบัติ สามารถนำไปประยุกต์ใช้เป็นต้นแบบสำหรับการบริหารจัดการภัยพิบัติในบริบทของเมืองอื่น ๆ ที่มีลักษณะใกล้เคียงกับเมืองบาเกียวได้อย่างเหมาะสม

ข้อเสนอแนะการวิจัย (Research Suggestions)

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (Policy Implications)

จากผลการวิจัยพบว่า งบประมาณและโครงสร้างพื้นฐานเป็นปัจจัยหลักที่กำหนดความพร้อมของ LGUs ดังนั้น รัฐบาลท้องถิ่นและส่วนกลางควรกำหนดนโยบายการจัดสรรงบประมาณที่ต่อเนื่องและยั่งยืน มากขึ้น โดยเฉพาะงบประมาณด้านการป้องกันและการเตรียมความพร้อมที่มักถูกมองข้าม นอกจากนี้ ควรมี การบังคับใช้มาตรการควบคุมการใช้ที่ดินใน Hazard Zones อย่างจริงจัง เพื่อลดความเสี่ยงจากการก่อสร้าง ในพื้นที่เสี่ยงภัย อีกทั้งภาครัฐควรสนับสนุนการสร้างความร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรระหว่าง ประเทศ เพื่อเติมเต็มช่องว่างด้านเทคโนโลยีและองค์ความรู้ให้กับ LGUs ในระดับพื้นที่

2. ข้อเสนอแนะเชิงบริหาร (Managerial / Administrative Implications)

ในเชิงการบริหารจัดการ LGUs ควรเน้นการบูรณาการปัจจัยทั้งสี่เข้ากับการดำเนินกลยุทธ์ทั้งสี่มิติของ Disaster Management Cycle อย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะการฝึกอบรมและเสริมสร้างศักยภาพของ เจ้าหน้าที่และอาสาสมัครในระดับชุมชน เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อเหตุฉุกเฉินได้อย่างทันท่วงที นอกจากนี้ LGUs ควรลงทุนในระบบเทคโนโลยีการแจ้งเตือนภัยที่ครอบคลุมและเข้าถึงได้ทุกพื้นที่ รวมถึง การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานอย่างต่อเนื่องเพื่อรองรับสถานการณ์ภัยพิบัติ ขณะเดียวกัน ควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเฝ้าระวังและการวางแผนรับมือภัยพิบัติ เพื่อสร้างความมั่นใจและความเป็น เจ้าของในกระบวนการจัดการภัยพิบัติในท้องถิ่น

3. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต (Future Research Recommendations)

แม้ว่างานวิจัยนี้ได้ชี้ให้เห็นปัจจัยและกลยุทธ์สำคัญในการจัดการภัยพิบัติของ LGUs เมืองบาเกียว แต่ยังมีประเด็นที่ควรได้รับการศึกษาเพิ่มเติม งานวิจัยในอนาคตควรขยายกรอบการศึกษาไปยังเมืองหรือเขต อื่น ๆ เพื่อเปรียบเทียบและหาความเหมือนหรือความแตกต่างเชิงบริบท อีกทั้งควรมีการศึกษาที่ใช้ระเบียบ วิธีแบบผสม (Mixed Methods) เพื่อยืนยันข้อค้นพบเชิงคุณภาพด้วยข้อมูลเชิงปริมาณ เช่น แบบสอบถาม ความพึงพอใจของประชาชนหรือการวัดประสิทธิภาพของระบบเตือนภัย นอกจากนี้ การวิจัยในอนาคตยัง

Citation : กิตติศักดิ์ จำปาสี, กฤษวรรณ์ โล่ห์วัชรินทร์, และ กษิพัทธ์ ทองณณี. (2568). กลยุทธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเตรียม



ความพร้อมรับมือภัยพิบัติ: กรณีศึกษาเมืองบาเกียว ประเทศฟิลิปปินส์. วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น, 9(3), 1 - 22. <https://doi.org/10.65205/jlgisrru.2025.288244>

ควรเน้นการวิเคราะห์ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อรูปแบบภัยพิบัติและการปรับตัวของชุมชน ซึ่งจะช่วยเสริมความเข้าใจเชิงลึกและสร้างองค์ความรู้ใหม่ที่สามารถนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ได้อย่างยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง (References)

- กรมอุตุนิยมวิทยา. (2560). เอกสารเผยแพร่ความรู้เรื่องแผ่นดินไหวและวงแหวนแห่งไฟ.
<https://earthquake.tmd.go.th/documents/file/seismo-doc-1504514820.pdf>
- กัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์. (2565). ชุมชนกับการจัดการภัยพิบัติ: กรณีศึกษาอำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก. *วารสารพิภพ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร*, 20(1), 47–65. <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/Phikun/article/view/260245>
- กึ่งกาญจน์ จงสุขไกล. (2560). ความสามารถในการรับมือและฟื้นฟูชุมชนจากภัยพิบัติน้ำท่วมในภาคกลางและภาคเหนือของประเทศไทย. *วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง*, 6(2), 1–35.
<https://so03.tci-thaijo.org/index.php/papojournal/article/view/122343>
- พนิดา จงสุขสม. (2557). การสื่อสารเพื่อบริหารจัดการภัยพิบัติกรณีศึกษาน้ำท่วมในประเทศไทยและฟิลิปปินส์. *Journal of Business, Innovation and Sustainability*, 9(1), 67–85.
<https://so02.tci-thaijo.org/index.php/BECJournal/article/view/54958>
- วรรณัย ทองนำ. (2564). การบริหารจัดการอุทกภัยในมิติทางสังคมของมหานครมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).
- ศูนย์เตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติแห่งเอเชีย. (2014). การตระหนักถึงจากความสามารถที่เห็นได้ชัด.
https://www.adpc.net/igo/category/ID780/doc/2015-mqh7Lx-ADPC-DRR_in_Development_Guideline_2014_THAI.PDF
- AHA Centre. (2022). *Philippines: Flooding and landslide in Ifugao, Benguet, and Mountain Province (CAR)*, 07 Jul 2022. ReliefWeb.
<https://reliefweb.int/report/philippines/philippines-flooding-and-landslide-ifugao-benguet-and-mountain-province-car-07-jul-2022>
- Alexander, D. E. (2015). *Disaster and emergency planning for preparedness, response, and recovery*. The Salvation Army Emergency Disaster Services.
<https://salarmycentral.org/edsdirectorsmanual/wp-content/uploads/sites/7/2018/10/Disaster-and-Emergency-Planning-for-Preparedness-Response-and-Recovery.pdf>

- Asian Development Bank. (2024). *Baguio City Smart Flood Warning, Information and Mitigation System – Consolidation Phase: Post-Implementation Review*.
<https://events.development.asia/system/files/materials/2024/02/202402-baguio-city-smart-flood-warning-information-and-mitigation-system-consolidation-phase-post.pdf>
- Cutter, S. L., Burton, C. G., Emrich, C. T., Pike, T. W., Tate, M. M., Webb, J. W., & Gall, M. B. (2008). A place-based model for understanding community resilience to natural disasters. *Global Environmental Change*, 18(4), 598–606.
<https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2008.07.013>
- Guest, G., Bunce, A., & Johnson, L. (2006). How many interviews are enough? An experiment with data saturation and variability. *Field Methods*, 18(1), 59–82.
<https://doi.org/10.1177/1525822X05279903>
- Holling, C. S. (1973). Resilience and stability of ecological systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4(1), 1–23.
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2022). *Climate change 2022: Impacts, adaptation, and vulnerability*. Cambridge University Press.
<https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. (2019). *Philippines: Typhoon Mangkhut Emergency Plan of Action - Operation 12-month update*. ReliefWeb. <https://reliefweb.int/report/philippines/philippines-typhoon-mangkhut-emergency-plan-action-operation-12-month-update-n>
- Law Phil Project. (2010). *Republic Act No. 10121: Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010*.
https://lawphil.net/statutes/repacts/ra2010/ra_10121_2010.html
- National Disaster Risk Reduction and Management Council. (2014). *Final report re effects of Typhoon “Yolanda” (Haiyan)*. Republic of the Philippines.
https://ndrrmc.gov.ph/attachments/article/1329/FINAL_REPORT_re_Effects_of_Typhoon_YOLANDA_HAIYAN_06-09NOV2013.pdf
- PAGASA. (2023). *Climatology and agrometeorology branch: Tropical cyclone statistics*.
<https://www.pagasa.dost.gov.ph/climate/tropical-cyclone-information>
- Pas-iwen, J. G. (2022). Disaster risk reduction management committee capability: High-risk barangays of Baguio City. *International Journal of Advanced Research and*

Citation : กิตติศักดิ์ จำปาสี, กฤชวรรณ โล่ห์วัชรินทร์, และ กษิพัทธ์ ทอนมณี. (2568). กลยุทธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเตรียม



ความพร้อมรับมือภัยพิบัติ: กรณีศึกษาเมืองบาเกียว ประเทศฟิลิปปินส์. วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น, 9(3), 1 - 22. <https://doi.org/10.65205/jlgisrru.2025.288244>

Publications, 5(12), 14–19. <https://www.ijarp.org/published-research-papers/dec2022/Disaster-Risk-Reduction-Management-Committee-Capability-High-Risk-Barangays-Of-Baguio-City.pdf>

- Philippine Institute of Volcanology and Seismology. (1990). *The July 16, 1990 Luzon earthquake: Summary report*. Department of Science and Technology, Philippines. <https://www.phivolcs.dost.gov.ph/index.php/17-earthquake/26-1990-july-16-ms7-9-luzon-earthquake>
- Renn, O. (2008). *Risk governance: Coping with uncertainty in a complex world*. Earthscan (Routledge). <https://doi.org/10.4324/9781849772440>
- Tierney, K. (2019). *Disasters: A sociological approach* (pp. 45–78). Polity Press.
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2022). *The human cost of disasters: An overview of the last 20 years (2000–2019)*. <https://www.undrr.org/publication/human-cost-disasters-overview-last-20-years-2000-2019>
- UNDRR. (2015). *Sendai framework for disaster risk reduction 2015–2030*. United Nations Office for Disaster Risk Reduction. <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2023). *Report of the midterm review of the implementation of the Sendai framework for disaster risk reduction 2015–2030*. <https://sendaiframework-mtr.undrr.org/publication/report-midterm-review-implementation-sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>



Citation : กิตติศักดิ์ จำปาสี, กฤชวรรณ โล่ห์วัชรินทร์, และ กษิพัทธ์ ทอนมณี. (2568). กลยุทธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเตรียม



ความพร้อมรับมือภัยพิบัติ: กรณีศึกษาเมืองบาเกียว ประเทศฟิลิปปินส์. วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น, 9(3), 1 - 22. <https://doi.org/10.65205/jlgisrru.2025.288244>