

## The Study on Development of Thai Red Cross on Grievance Relief Mission via Incrementalism Model\*\*

Siriruk Nithat-ek\*

### Abstract

The crucial question of this research is how the development of the Thai Red Cross on grievance relief mission via the Incrementalism Model. The main objectives of the research are to explore the policy of Thai Red Cross on a grievance relief mission under humanitarian principles, examine the mentioned mission from the perspective of the Incrementalism Model, and propose appropriate development approaches. The researcher adopts a qualitative methodology by conducting a documentary research approach in conjunction with in-depth interviews, using 17 interviewees whose responsibilities are related to the Thai Red Cross missions. The research generates three critical findings.

---

\* Lecturer, Faculty of Political Sciences, Ramkhamhaeng University.

\*\* This article is a part of the research “The Study on Development of Thai Red Cross on Grievance Relief Mission via Incrementalism Model” which has been funded by Faculty of Political Science, Fiscal Year 2022, Ramkhamhaeng University

\*\*\* Received September 8, 2022; Revised November 24, 2022; Accepted November 29, 2022

The first finding, In policy, the Thai Red Cross prioritizes independence and flexibility as the organization's policies so that the organization will possess contemporary adjustment ability to cooperate with the Thai government in grievance management in any circumstance. The organization structure depends on the committee as an executive position responsible for policy-making and related grievance management. In policy-making stage, the committee accentuates cooperation under the diversity of each Committee member's opinion. Additionally, the Thai Red Cross expands its grievance relief mission to two main channels covering all areas of the country with speedy processes. The first channel is the Relief and Community Health Bureau operates under the Thai Red Cross. The second channel is the Thai Red Cross provincial office affiliated with the Ministry of Interior.

The second finding of this research is that the evolution of the Thai Red Cross on the grievance relief mission illustrates a gradual development regarding the changing environment that can be divided into five paradigms. the grievance relief mission in this generation primarily concerned wars' consequences; 1893 – 1946, the grievance relief mission leveled up from war-related issues to public disaster management in specific area approaches; 1947 – 1976, humanitarian principles appeared in grievance management; 1977 – 2002, a proactive approach to grievance relief played a vital role; 2003 – 2011 and the trend in the grievance relief mission has focused on an integrated

approach combined with technological advancement for the goal of sustainability; 2012 onwards. Lastly, as the third finding, the Thai Red Cross continue to use Technology as Institutional collaborative mechanism. This research suggests that a proper approach for the Thai Red Cross to deal with the country's grievance relief mission effectively is to enlarge its grievance management function as an independent organization. To do so, the Thai Red Cross provincial office should play a more proactive role with explicit duty and responsibility for both the offices and its officers. The structure of the Thai Red Cross provincial office should be more systematic with legit authorization. There should be a standard volunteer training system for public disaster management in specific areas approaches. Besides, initiating an independent fund to facilitate public disaster management in certain areas will benefit the Thai Red Cross provincial office's grievance management mission. The researches above suggestions support the principles of transparency and public participation as a tool to foster the Thai Red Cross on a grievance relief mission.

**Keywords:** grievance relief mission, Incrementalism Model, Humanity.

## การศึกษาพัฒนาการภารกิจกาชาดไทยในด้านการบรรเทาทุกข์ให้กับสาธารณชนใน กรอบการวิเคราะห์แบบ Incrementalism Model\*\*

ศิริรักษ์ นิต์ศน์เอก\*

### บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่อง การศึกษาพัฒนาการภารกิจกาชาดไทยในด้านการบรรเทาทุกข์ให้กับสาธารณชนในกรอบการวิเคราะห์แบบ Incrementalism Model มีวัตถุประสงค์ของงานวิจัย เพื่อศึกษานโยบายการดำเนินการกิจสภากาชาดไทยในด้านการบรรเทาทุกข์เพื่อมนุษยธรรม ศึกษาพัฒนาการของสภากาชาดไทยในการทำหน้าที่บรรเทาทุกข์ให้กับประชาชนในฐานะผู้ประสพภัยในรัฐไทยในกรอบการวิเคราะห์แบบ Incrementalism Model และเสนอแนะการพัฒนาสภากาชาดไทยในด้านการบรรเทาทุกข์ที่เหมาะสมกับรัฐไทย งานชิ้นนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์กลุ่มตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับภารกิจกาชาดไทย 17 คน และใช้การวิเคราะห์เนื้อหาตามข้อมูลการวิจัย

---

\* อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

\*\* บทความวิจัยนี้มาจากงานวิจัยเรื่อง การศึกษาพัฒนาการภารกิจกาชาดไทยในด้านการบรรเทาทุกข์ให้กับสาธารณชนในกรอบการวิเคราะห์แบบ Incrementalism Model ของ ดร.ศิริรักษ์ นิต์ศน์เอก ภายใต้การสนับสนุนทุนอุดหนุนการวิจัยจากงบประมาณรายจ่ายจากรายได้มหาวิทยาลัยรามคำแหง ประเภทคณะ โดยคณะรัฐศาสตร์ งบประมาณประจำปี 2565.

\*\*\* ได้รับบทความ 8 กันยายน 2565; แก้ไขปรับปรุง 24 พฤศจิกายน 2565; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 29 พฤศจิกายน 2565

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า (1) นโยบายการดำเนินภารกิจสภาอากาศไทยในด้านการบรรเทาทุกข์ สภาอากาศไทยคงรักษาหลักมนุษยธรรมและรักษาอิสระ สามารถปรับตัวร่วมกับรัฐได้อย่างต่อเนื่อง มีโครงสร้างการบริหารเชิงนโยบายแบบคณะกรรมการซึ่งมีนัยสำคัญจากที่มาของตัวแสดง และมีกลไกการบรรเทาทุกข์ในพื้นที่สองรูปแบบ คือ สถานีอากาศและเหล่าอากาศจังหวัด ส่งผลให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยรวดเร็วและทั่วถึง (2) พัฒนาการของสภาอากาศไทยในการทำหน้าทีบรรเทาทุกข์ให้กับประชาชนในประเทศไทยในกรอบการวิเคราะห์แบบ Incrementalism Model ค่อยเป็นค่อยไปและมีการปรับตัวตามสถานการณ์ โดยแบ่งยุคของพัฒนาการออกเป็น 5 ช่วง ได้แก่ การบรรเทาทุกข์จากภัยสงคราม พ.ศ.2436-2489 การบรรเทาทุกข์ด้านสาธารณสุขในเชิงพื้นที่ พ.ศ.2490-2519 การบรรเทาทุกข์ตามหลักมนุษยธรรมสากล พ.ศ.2520-2545 การบรรเทาทุกข์เชิงรุก พ.ศ.2546-2554 และการบรรเทาทุกข์แบบบูรณาการด้วยเทคโนโลยี พ.ศ.2555-ปัจจุบัน (3) การพัฒนาสภาอากาศไทยในด้านการบรรเทาทุกข์ที่เหมาะสมกับภาครัฐไทย ควรพัฒนาเทคโนโลยีในฐานะกลไกเชิงสถาบันในการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานอย่างยั่งยืน งานวิจัยจึงเสนอแนะเชิงนโยบายการดำเนินภารกิจสภาอากาศไทยด้านการบรรเทาทุกข์ให้คงรักษาความเป็นอิสระ วางเกณฑ์กำหนดตำแหน่งแห่งที่ให้กับสถานีอากาศ จัดความสัมพันธ์ระหว่างสถานีอากาศและเหล่าอากาศจังหวัด พัฒนาแนวทางการสร้างอาสาสมัครด้านการบรรเทาทุกข์ในพื้นที่ รวมถึงตั้งกองทุนเพื่อบรรเทาทุกข์ในระดับพื้นที่ด้วยหลักการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส

**คำสำคัญ :** ภารกิจสภาอากาศไทยด้านการบรรเทาทุกข์, กรอบการวิเคราะห์แบบ Incrementalism Model, หลักมนุษยธรรม

## บทนำ

ในยุคที่ความซับซ้อนของปัญหาสาธารณะได้เข้ามาท้าทายสังคม การทำหน้าที่ดำเนินภารกิจจัดบริการสาธารณะด้วยรัฐเป็นตัวแสดงเดี่ยวจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนไปสู่การสร้างความร่วมมือกับตัวแสดงอื่น ๆ ที่มีขีดความสามารถในการจัดการกับปัญหาด้วยทรัพยากรที่มีในครอบครอง การบริหารการจัดบริการสาธารณะจึงเริ่มปรากฏบทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐกับการจัดบริการสาธารณะร่วมสมัย ตัวแสดงที่นอกเหนือจากรัฐมีค่อนข้างหลากหลายที่ปรากฏในพื้นที่ต่าง ๆ ตามสังคม ตามแต่รูปแบบภารกิจและบทบาทหน้าที่ในพื้นที่สาธารณะ ในภาพรวมเรียกว่าองค์การที่ไม่ใช่ภาครัฐ (Non-Governmental Organization: NGO) ซึ่ง USAID (2021) ได้อธิบายว่าลักษณะขององค์การที่ไม่ใช่ภาครัฐหรือองค์กรไม่แสวงหากำไรถือว่าเป็นองค์การแห่งการเปลี่ยนแปลงที่สนับสนุนเรื่องการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สิทธิมนุษยชน และความก้าวหน้าของภาคสังคม ที่สนับสนุนให้ชุมชนในสังคมรัฐเกิดความเข้มแข็ง มีความสามารถในการรับมือกับการเปลี่ยนผ่านทางประชาธิปไตย ตลอดจนสถานการณ์ภัยพิบัติในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งตัวแสดงที่ไม่แสวงหาผลกำไรนี้จะทำหน้าที่ในการสนับสนุนรัฐในทุกระดับในภารกิจบริการสาธารณะในด้านที่สัมพันธ์กับเงื่อนไขดังกล่าว เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมอย่างสูงสุด การทำหน้าที่ขององค์กรลักษณะนี้ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญกับการจัดบริการสาธารณะมากขึ้นในปัจจุบัน

สภาาชาด (Red Cross) เป็นหนึ่งในองค์กรที่จัดอยู่ในรูปแบบขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไรที่ทำหน้าที่สนับสนุนรัฐในการดูแลประโยชน์พื้นฐานแก่สาธารณะที่อยู่ร่วมกันในสังคมรัฐตามหลักการพื้นฐานด้านมนุษยธรรม ความเป็นกลาง ความเป็นอิสระ อันเป็นที่ยอมรับในระดับสากล งานกาชาดก่อร่างแนวคิดขึ้นอย่างเป็นทางการในช่วง ค.ศ.1859 โดย Henry Dunant และคณะ และมีการตราอนุสัญญาเจนีวา

(Geneva Convention) ขึ้นทำให้ตัวชี้วัดด้านการทำงานขององค์กรที่ไม่ใช่รัฐในการทำหน้าที่ด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาทุกข์ให้กับประชาชนในระดับสากล (IFRC, 2021) ซึ่งการดำเนินสภากาชาดไทยในปัจจุบันก็ได้รับเงื่อนไขและหลักการเหล่านี้มาเป็นกรอบพื้นฐานของการดำเนินการภายในประเทศเช่นเดียวกัน

สภากาชาดไทยเป็นองค์กรการกุศลเพื่อมนุษยธรรม ถือกำเนิดขึ้นเมื่อ พ.ศ.2436 เนื่องจากเกิดกรณีพิพาทระหว่างประเทศไทยกับฝรั่งเศสเกี่ยวกับเขตแดนริมฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง กลุ่มชนชั้นนำไทยฝ่ายหญิง ได้แก่ ท่านผู้หญิงเปลี่ยน ภาสกรวงศ์ และคณะได้ทำการเรียกรายเงินและสิ่งของเพื่อส่งไปช่วยเหลือทหารที่ได้รับบาดเจ็บ และพยายามจุดประกายแนวคิดการสร้างองค์กรหลักด้านการบรรเทาทุกข์ให้กับผู้สู้รบอย่างเช่นในการดำเนินการในระดับสากลโดยการนำความกราบบังคมทูลสมเด็จพระนางเจ้าสว่างวัฒนา พระบรมราชเทวี (สมเด็จพระศรีสวรินทิรา บรมราชเทวี พระพันวัสสาอัยยิกาเจ้า) ขอให้ทรงเป็นองค์อุปถัมภ์ในการจัดตั้งองค์การพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้จัดตั้ง “สภาอุณาโลมแดง” ขึ้น เมื่อวันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2436 สภากาชาดได้ดำเนินการในด้านการสาธารณสุขและการช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรมมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งในปีพ.ศ.2461 มีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยสภากาชาดสยาม พ.ศ.2461 มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยรักษาพยาบาลผู้ป่วยไข้และบาดเจ็บในสงครามและยามสงบกับทั้งทำการบรรเทาทุกข์ในเหตุการณ์สาธารณภัยพินาศ โดยไม่เลือกเชื้อชาติ สัญชาติ ลัทธิ ศาสนา หรือความเห็นในทางการเมืองของผู้ประสบภัย โดยการดำเนินการก็ได้อิงอยู่กับหลักมนุษยธรรมเป็นที่ตั้ง และต่อมาในปีพ.ศ. 2463 ได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยสภากาชาดสยามแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2463 จัดระเบียบสภากาชาดสยามเป็นสมาคมอิสระ ถัดมาเมื่อ พ.ศ.2482 ได้เปลี่ยนชื่อเป็นสภากาชาดไทย และในปี พ.ศ.2550 ได้มี

การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยสภาภาษาชาติ ไทย พ.ศ.2461 ให้สภาภาษาชาติไทย มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีดำเนิการเป็นสาธารณกุศลเพื่อมนุษยธรรมตามหลักการ ภาษาตสากล (สภาภาษาชาติ, 2564) บทบาทของสภาภาษาชาติไทยในการบรรเทาทุกข์จึงมีความชัดเจนขึ้นในการทำหน้าที่สนับสนุนรัฐในการจัดบริการสาธารณะด้านดังกล่าวแก่ สังคมไทย

ภารกิจสภาภาษาชาติไทย เป็นหน่วยวิเคราะห์ที่ควรให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการศึกษาทางนโยบายสาธารณะและการบริหารจัดการรัฐเนื่องจากบทบาทสำคัญที่ปรากฏต่อพื้นที่สาธารณะในฐานะทั้งตัวแสดงหลักและตัวแสดงสนับสนุนในการดำเนินกิจกรรมของรัฐโดยเฉพาะกิจการด้านการบรรเทาทุกข์แก่สาธารณะ นอกจากนี้หากพิจารณาในประเด็นการพัฒนาของการศึกษาทางนโยบายสาธารณะและการบริหารจัดการจะพบนัยสำคัญของการพัฒนาตัวหน่วยงานที่มีลักษณะของการเป็นหน่วยงานที่ไม่ใช่ภาครัฐที่กำลังเพิ่มขึ้นจำนวนมาก และเป็นเงื่อนไขของการผลักดันให้นโยบายสาธารณะประสบความสำเร็จในบริบทร่วมสมัย ไม่เพียงเท่านั้นตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐที่ทำหน้าที่ร่วมกับรัฐในการจัดบริการสาธารณะเพื่อสังคมยังเป็นตัวแสดงสำคัญของการสร้างให้ความหมายของความเป็นชุมชน (community) และการพึ่งพาตนเอง (self-organizing) ได้พัฒนาขึ้นในทางปฏิบัติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดประกายด้านการสร้างยั่งยืน (sustainability) ให้กับการพัฒนาการศึกษาวิเคราะห์ทางนโยบายสาธารณะ

กรอบการวิเคราะห์แบบ Incrementalism เป็นแนวการวิเคราะห์ทางนโยบายสาธารณะที่เน้นการศึกษาต่อปรากฏการณ์ทางนโยบายแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยมุ่งอธิบายการต่อยอดเพิ่มเติมของนโยบายจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งการเพิ่มเติมเป็นไปในรูปแบบของการพัฒนานโยบายในด้านบวกให้ดียิ่งขึ้น ในงานวิจัยชิ้นนี้นำกรอบการวิเคราะห์แบบ Incrementalism Model มาเป็นพื้นฐานของการศึกษาเพื่อแสดงให้เห็นการพัฒนานโยบายและการบริหารจัดการเกี่ยวกับการกิจด้านการบรรเทาทุกข์ของ

สภาอากาศไทยตลอดระยะเวลาตั้งแต่ในช่วง พ.ศ.2436 จนถึงช่วงเวลาปัจจุบัน ในการทำหน้าที่เป็นตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในบทบาทการจذبบริการสาธารณะร่วมกับรัฐเพื่อมนุษยธรรม อันจะเป็นเงื่อนไขที่ช่วยให้รัฐพัฒนาสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืนต่อไป

งานวิจัยนี้พยายามสะท้อนบทบาทขององค์การที่ไม่ใช่ภาครัฐซึ่งมีภารกิจสนับสนุนรัฐในการจัดกิจการสาธารณะด้านภัยพิบัติ โดยงานได้แสดงการตั้งคำถามเกี่ยวกับการพัฒนาองค์การทั้งในเชิงโครงสร้างองค์การ การพัฒนานโยบาย และการสร้างความร่วมมือข้ามเครือข่ายเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพให้กับกิจการงานสาธารณะภัยแก่สาธารณะ งานวิจัยการใช้กรอบการวิเคราะห์แบบ Incrementalism ในงานชิ้นนี้เป็นการใช้เพื่อวิเคราะห์เกี่ยวกับความเป็นมาและพัฒนาการของการเปลี่ยนแปลงนโยบายการดำเนินการกิจการหน้าที่ของสภาอากาศไทยในฐานะองค์กรอาสาสมัครด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานวิจัยชิ้นนี้พยายามสร้างความรู้ที่สะท้อนให้เห็นพัฒนาการทางนโยบายและภารกิจหน้าที่ของสภาอากาศไทยโดยไม่ได้ใช้เกณฑ์เรื่องเวลาแบบมุมมองเชิงประวัติศาสตร์ หากแต่ใช้มุมมองเชิงนโยบายมาวิเคราะห์ให้เห็นพัฒนาของการเปลี่ยนแปลงบทบาทและภารกิจหน้าที่ของสภาอากาศไทย จากข้างต้นงานวิจัยจึงกำหนดคำถามในการศึกษาว่า หลักมนุษยธรรมสากลที่เป็นแนวปฏิบัติขององค์การกาชาดสากลปรากฏอยู่ในนโยบายและการดำเนินการของสภาอากาศไทยอย่างไร และการดำเนินกิจการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของสภาอากาศไทยนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2436-2564 สะท้อนให้เห็นการบริหารจัดการทางนโยบายตามตัวแบบการพัฒนาแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incrementalism) อย่างไร

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษานโยบาย การดำเนินการกิจสภาการศึกษาไทยในด้านการบรรเทาทุกข์เพื่อมนุษยธรรม
2. เพื่อศึกษาพัฒนาการของสภาการศึกษาไทยในการทำหน้าที่บรรเทาทุกข์ให้กับประชาชนในรัฐไทยในกรอบการวิเคราะห์แบบ Incrementalism Model
3. เพื่อเสนอแนะการพัฒนาสภาการศึกษาไทยในด้านการบรรเทาทุกข์ที่เหมาะสมกับรัฐไทย

### ขอบเขตการวิจัย

งานวิจัยกำหนดขอบเขตการศึกษา ได้แก่ *ขอบเขตด้านเนื้อหา* เป็นการวางการศึกษาวิจัยบนกรอบการวิเคราะห์แบบ Incrementalism Model ซึ่งจะวิเคราะห์ไปพร้อมกับความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย การดำเนินการกิจสภาการศึกษาไทยกับแนวคิดตามหลักมนุษยธรรมเพื่อแสดงให้เห็นถึงการพัฒนานโยบาย *ขอบเขตเชิงพื้นที่* ในการศึกษาวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการวิจัยเชิงเอกสารและการสัมภาษณ์เป็นหลัก หากแต่กำหนดให้พื้นที่ของการวิจัยอยู่ในขอบเขตของการวางนโยบาย การดำเนินงานของสภาการศึกษาไทยในด้านการบรรเทาทุกข์ โดยจะพิจารณาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องพร้อมกับสัมภาษณ์ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกิจด้านการบรรเทาทุกข์ของสภาการศึกษาไทย *ขอบเขตเชิงทฤษฎี* แนวคิดที่ใช้ในงานวิจัยครั้งนี้โดยหลักจะอาศัยกรอบการวิเคราะห์แบบ Incrementalism Model เป็นกรอบพื้นฐานในการอธิบายพัฒนาการทางนโยบาย การดำเนินสภาการศึกษาไทย *ขอบเขตด้านระยะเวลา* งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษานโยบายการดำเนินการของสภาการศึกษาไทย ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ.2436 จนถึงปี พ.ศ. 2564 (ซึ่งเป็นปีปัจจุบันที่เริ่มการวิจัย) เพื่อแสดงถึงพัฒนาการสำคัญของการขับเคลื่อนนโยบายและการกิจสภาการศึกษาไทยด้านการบรรเทาทุกข์

### **ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย**

1. ทราบถึงนโยบาย การดำเนินภารกิจสภากาชาดไทยในด้านการบรรเทาทุกข์ เพื่อมนุษยธรรม

2. ทราบถึงพัฒนาการของสภากาชาดไทยในการทำหน้าที่บรรเทาทุกข์ให้กับประชาชนในรัฐไทยในกรอบการวิเคราะห์แบบ Incrementalism Model

3. ได้ข้อเสนอสำหรับการพัฒนาสภากาชาดไทยในด้านการบรรเทาทุกข์ตามหลักมนุษยธรรมที่เหมาะสมกับรัฐไทย

4. ได้พัฒนาความรู้เกี่ยวกับการศึกษากรอบการวิเคราะห์แบบ Incrementalism Model ในการศึกษาเชิงทฤษฎีทางนโยบายสาธารณะไทย และบทบาทองค์กรที่ไม่ใช่รัฐกับการร่วมบริหารสาธารณะกับรัฐไทย

### **วรรณกรรมและกรอบการวิจัย**

ในงานวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์พัฒนาการภารกิจกาชาดไทยในด้านการบรรเทาทุกข์เป็นการวิเคราะห์รูปแบบนโยบายที่มีการพัฒนานโยบายอย่างค่อยเป็นค่อยไปในแต่ละช่วงเวลา แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง วรรณกรรมของการวิจัยนี้เน้นหนักหลักอยู่ที่แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและกรอบการวิเคราะห์แบบ Incrementalism Model ของ Charles E. Lindblom ซึ่งเป็นตัวแบบที่แสดงถึงการพัฒนานโยบายโดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับบริบทสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลาและเน้นการบรรลุเป้าหมาย การวิเคราะห์นโยบายจะยึดถือนโยบายเดิมที่มีอยู่เป็นเกณฑ์และต่อยอด ซึ่งอาจเป็นไปได้ทั้งการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของนโยบาย

ใหม่บนฐานของนโยบายเดิม การรักษาไว้ซึ่งแนวทางเดิมเชิงพัฒนาต่อทยอยด้อมเป็นแนวทางที่จะช่วยสร้างเสถียรภาพของทางนโยบายในการปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังเป็นการช่วยรวมความคาดหวังของสาธารณะที่มีความหลากหลายได้อีกด้วย (Charles E. Lindblom, 1959; สมบัติ อารังค์ธัญวงศ์, 2550, น. 241-249)

งานวิจัยเน้นการตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยในเชิงการศึกษาวิเคราะห์พัฒนาการการกิจกาชาตไทยในกรอบแบบ Incrementalism Model เพื่อที่จะตอบวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการศึกษานโยบายและการกิจกาชาตไทยในด้านบรรเทาทุกข์ตามหลักมนุษยธรรม เนื่องจากบทบาทของสภากาชาตไทยมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งจากการกำหนดบทบาทหน้าที่ของสภากาชาตไทยในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติให้เป็นภาคีในการบริหารจัดการสาธารณภัยและภัยพิบัติในด้านการบรรเทาทุกข์ร่วมกับหน่วยงานรัฐ

### กรอบการวิจัยเรื่อง การศึกษาพัฒนาการการกิจกาชาตไทยในด้านการบรรเทาทุกข์ให้กับสาธารณะในกรอบการวิเคราะห์แบบ Incrementalism Model



## ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ เน้นวิธีการศึกษาเอกสารเป็นหลักและใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่มกับกลุ่มตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง และการสังเกตการณ์ต่อปรากฏการณ์มาสนับสนุนการศึกษา ผู้ศึกษาจะทำการรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการศึกษาค้นคว้าวิจัยเอกสาร (Documentary research) ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย และอาศัยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับตัวแสดงสำคัญที่มีความเกี่ยวข้องกับภารกิจกาชาดไทยด้านการบรรเทาทุกข์ รวมถึงร่วมสังเกตการณ์ (Observation) การทำหน้าที่บรรเทาทุกข์ของสภากาชาดไทยและตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในภารกิจเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ของข้อมูล งานวิจัยจึงกำหนดกลุ่มตัวอย่างในฐานะของการเป็นกลุ่มเป้าหมายของการสัมภาษณ์ จำนวนทั้งสิ้น 17 คน โดยใช้วิธีการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling Technique) และใช้วิธีการการอ้างอิงต่อเนื่องปากต่อปาก (Snowball Sampling Technique) ผลผสมผสานเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลจากตัวแสดงที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง เกณฑ์การเลือกผู้ให้ข้อมูลแบบเฉพาะเจาะจงกำหนดจากลักษณะของความเกี่ยวพันเชิงภารกิจด้านการบรรเทาทุกข์ในสภากาชาดไทย โดยพิจารณาการเลือกผู้ให้ข้อมูลจากตัวแทนในระดับนโยบายของส่วนกลาง(เลขาธิการสภากาชาดไทย) ตัวแทนของหน่วยบริหารและปฏิบัติงานในส่วนกลาง (ผู้อำนวยการสำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์ และผู้อำนวยการสำนักบริหารกิจการเหล่ากาชาด ตัวแทนฝ่ายบรรเทาทุกข์ ตัวแทนฝ่ายสถานีกาชาด และตัวแทนสำนักงานด้านยุทธศาสตร์) ตัวแทนจากทั่วโลกในระดับพื้นที่ (ตัวแทนเหล่ากาชาดจังหวัด กิ่งกาชาดอำเภอ) ตัวแทนภาคีความร่วมมือกับสภากาชาดไทยทั้งจากภาครัฐ (ตัวแทนจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) และตัวแทนจาก

ภาคประชาสังคม (ตัวแทนจากมูลนิธิเพื่อนพึ่ง (ภาฯ) ยามยาก) จากนั้นจึงนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ข้อมูลภายใต้กรอบการวิเคราะห์แบบ Incrementalism Model

## **ผลการศึกษาวิจัย**

### **(1) ผลการศึกษานโยบาย การดำเนินภารกิจสภาภาษาไทยในด้านการบรรเทาทุกข์เพื่อมนุษยธรรมสภาภาษาไทย: การก่อรูปของการบรรเทาทุกข์**

ภารกิจภาษาไทยในด้านการบรรเทาทุกข์เป็นภารกิจที่อยู่คู่กับการช่วยเหลือสังคมมาโดยตลอด โดยเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ในยุคที่ประเทศไทยเผชิญกับสงคราม การจัดตั้งองค์การการกุศล (สภาภาษาไทย) เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มของกลุ่มสตรีฝ่ายในเพื่อช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ทหารและผู้บาดเจ็บจากภัยสงคราม ประเทศไทยได้พัฒนาหลักการบรรเทาทุกข์ตามหลักมนุษยธรรมให้เป็นมาตรฐานสากลเมื่อครั้ง พ.ศ.2463 ซึ่งเป็นช่วงเวลาประเทศไทยเริ่มเข้าสู่การเข้าเป็นสมาชิกกาชาดสากลซึ่งส่งผลให้ข้อกำหนดของการจัดตั้งและการดำเนินการของสภาภาษาไทยเป็นไปตามหลักการสากลซึ่งมีหลักมนุษยธรรมเป็นส่วนหนึ่งของหลักการ สภาภาษาไทยจึงได้กำหนดการดำเนินการตามหลักมนุษยธรรม การให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ประชาชนผู้ประสบภัยโดยไม่เลือกปฏิบัติ เน้นการรักษาชีวิต การเคารพต่อคุณค่าของมนุษย์ และการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระเพื่อให้เกิดประสิทธิผลในการบรรเทาทุกข์มากที่สุด

### **นโยบายกาชาดไทย: การดำเนินการตามหลักมนุษยธรรม**

การดำเนินภารกิจบรรเทาทุกข์ของสภาภาษาไทยอยู่ภายใต้การกำหนดของพระราชบัญญัติว่าด้วยสภาภาษาไทย พ.ศ.2461 พระราชบัญญัติว่าด้วยสภาภาษาไทย แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2463 พระราชบัญญัติว่าด้วยสภาภาษาไทย พ.ศ.2550 และข้อบังคับสภาภาษาไทย ซึ่งถือเป็นนโยบายเชิงกฎหมายสำหรับการบริหารงานกาชาด

ในการบรรเทาทุกข์กับประชาชน กฎหมายเหล่านี้ได้สนับสนุนให้การดำเนินภารกิจหลักของสภาอากาศไทยเป็นไปด้วยความคล่องตัวและเป็นอิสระมากขึ้น จากการกำหนดสถานะให้สภาอากาศไทยมีความชัดเจนในบทบาทหน้าที่สถานะขององค์การที่เป็นองค์การสาธารณกุศลไม่ขึ้นตรงต่อรัฐ มีความสามารถในการบริหารงานได้อย่างคล่องตัว และเป็นอิสระจากรัฐในการสร้างความช่วยเหลือผู้ประสบภัย รวมถึงการกำหนดสถานะเป็นนิติบุคคลที่จะมีผลต่อการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นในทางปฏิบัติด้วย

นโยบายด้านการบรรเทาทุกข์ของสภาอากาศไทยนั้นมีลักษณะที่เป็นไปตามหลักมนุษยธรรมโดยเฉพาะการคำนึงถึงการให้ความช่วยเหลือรักษาชีวิตและความเป็นมนุษย์เป็นหลักสำคัญ วัตถุประสงค์การดำเนินการเพื่อมนุษยธรรมของภารกิจสภาอากาศไทยจึงเป็นไปตามหลักการสากล และมีเป้าหมายในการบรรเทาทุกข์ให้แก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดให้พันธกิจทั้งสี่ด้าน และยุทธศาสตร์ทั้งหก เป็นความหมายของการบรรเทาทุกข์และสนับสนุนความช่วยเหลือแก่ประชาชนผู้ประสบภัยอย่างรวดเร็วให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ สภาอากาศไทยกำหนดภารกิจหลักด้านการบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยอย่างชัดเจนในยุทธศาสตร์สภาอากาศไทยที่ 2 ที่ว่าสภาอากาศไทยสามารถเข้าถึงผู้ประสบภัยอย่างรวดเร็ว และให้บริการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยทั่วประเทศ ครอบคลุมทั้งอุทกภัย วาดภัย อัคคีภัย ภัยแล้ง และภัยหนาว ผู้ประสบภัยได้รับความช่วยเหลืออย่างทันที่โดยการมีส่วนร่วมของสังคมและชุมชน มีการจัดการระบบอาสาสมัครอย่างเป็นระบบ พร้อมจัดทำแผนรับมือภัยพิบัติให้กับประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัย เพื่อพัฒนาให้เป็นชุมชนต้นแบบพร้อมรับมือภัยพิบัติ ถือได้ว่าเป็นการเน้นการเตรียมพร้อมเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยและการพยายาม

ลดความเสี่ยงภัยให้กับประชาชนไปพร้อมกันอย่างมีประสิทธิภาพ (สภากาชาดไทย, 2564)

### **การขับเคลื่อนภารกิจกาชาดไทย: เครือข่ายนโยบายและความสัมพันธ์ ทางการจัดการ**

ในส่วนของการบริหารสภากาชาดไทยเพื่อตอบสนองต่อภารกิจบรรเทาทุกข์จากการศึกษาพบว่า มีการใช้รูปแบบคณะกรรมการ (committee) มีการกำหนดโครงสร้างการบริหารทั้งในระดับนโยบายและระดับการจัดการ ทำหน้าที่ควบคุมและกำกับกำกับการดำเนินการของสภากาชาดไทย การจัดการในเชิงพื้นที่สภากาชาดไทยได้มีการวางโครงสร้างการจัดการไว้อย่างมีนัยสำคัญตรงที่มีการสร้างหน่วยปฏิบัติเป็นของตนเองและการสร้างความผูกพันกับกลไกของกระทรวงมหาดไทยในระดับพื้นที่ ในส่วนขององค์การในด้านการบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยจากสภากาชาดไทยส่วนกลาง สภากาชาดไทยมีสำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์ ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างครบวงจร มีการแบ่งส่วนงานภายในที่เกี่ยวข้องกับการบรรเทาทุกข์สองส่วนคือฝ่ายบรรเทาทุกข์และฝ่ายสถานีกาชาดเพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการระดับพื้นที่ สำนักงานมีโครงสร้างการปฏิบัติในพื้นที่ด้วยการกำหนดให้มีสถานีกาชาดประจำส่วนกลางและภูมิภาครวม 13 แห่ง ครอบคลุมการดำเนินงาน โดยสำนักงานบรรเทาทุกข์ฯ จะทำหน้าที่ร่วมกับเหล่ากาชาดจังหวัดที่ประสบภัยในการช่วยเหลือ ซึ่งจะมีคณะกรรมการทำหน้าที่ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยทั้งในด้านปริมาณและลำดับความสำคัญขึ้นอยู่กับระดับความรุนแรง และการจัดการสถานการณ์รวมทั้งความต้องการจำเป็นเร่งด่วนของแต่ละจังหวัดที่ประสบภัย (สภากาชาดไทย, 2558, น. 103) และในส่วนของการประสานงานกับกลไกของกระทรวงมหาดไทยมีการตั้งตำแหน่งและสำนักงานปฏิบัติการขึ้นในระดับจังหวัด เรียกว่า เหล่ากาชาด

จังหวัดและกิ่งกาชาดอำเภอ ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินนโยบายการบริหารกิจการ  
สภากาชาดเข้าสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ซึ่งมีความผูกพันกันทางพันธกิจและโครงสร้าง  
ตำแหน่ง การดำเนินการของเหล่ากาชาดจังหวัดจะตอบพันธกิจแปดประการซึ่งสัมพันธ์  
กับพันธกิจหลักสี่ประการของสภากาชาดไทย และมีทั้งดำเนินการร่วมกับหน่วยงาน  
ภายในของสภากาชาดไทยส่วนกลางทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ประสบภัย รูปแบบของ  
ตัวแสดงกาชาดในระดับพื้นที่เป็นการทำงานของภาคประชาสังคมร่วมกับตัวแสดงของ  
กระทรวงมหาดไทยเป็นหลักสำคัญ และการปฏิบัติการในพื้นที่จะมีภาคีจากภาคส่วน  
ต่าง ๆ เข้าร่วมเป็นเครือข่ายการปฏิบัติเป็นจำนวนมาก อาทิ กระทรวงพัฒนาสังคมและ  
ความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอื่นที่เกี่ยวข้องโดยภารกิจ  
อาสาสมัครในพื้นที่ หน่วยทหาร เป็นต้น ตามเงื่อนไขของแต่ละพื้นที่ สภากาชาดไทยได้  
สร้างความผูกพันระหว่างตัวแสดงเหล่ากาชาดจังหวัดกับองค์การด้วยการสร้าง  
การเลือกตั้งผู้แทนสำหรับการทำหน้าที่ในทางนโยบายกับส่วนกลางในตำแหน่ง ผู้แทน  
ภาค เพื่อร่วมทำหน้าที่กับสภากาชาดไทยในการกำหนดนโยบายและทิศทางการ  
ดำเนินการ การปฏิบัติการกิจด้านการบรรเทาทุกข์ในระดับพื้นที่ของสภากาชาดไทย จึง  
แสดงให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมเพื่อให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยจะเป็นภาคส่วนต่าง ๆ  
ทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม รวมถึงกลุ่มองค์กรเหนือรัฐ  
ในรูปแบบต่าง ๆ การทำงานร่วมกันของทุกหน่วยงานมีลักษณะของการเป็นเครือข่าย  
(Network) ทั้งกลไกของสำนักงานบรรเทาทุกข์ฯ และกลไกของกระทรวงมหาดไทยจึง  
เป็นองค์ประกอบสำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิบัติการในพื้นที่ในด้านการสนับสนุน  
ทรัพยากรและการร่วมกับกลไกของสภากาชาดไทยในระดับพื้นที่เพื่อเข้าช่วยเหลือ  
ประชาชนผู้ประสบภัย

**(2) ผลการศึกษาพัฒนาการของสภาอากาศไทยในการทำหน้าที่บรรเทา  
ทุกข์ให้กับประชาชนในฐานะผู้ประสภภัยในรัฐไทยในกรอบการวิเคราะห์แบบ  
Incrementalism Model**

การทำหน้าที่บรรเทาทุกข์ให้แก่สาธารณชนของสภาอากาศไทยมีการดำเนินการมาอย่างช้านาน จากการศึกษาพบว่าพัฒนาการเกี่ยวกับบทบาทด้านการบรรเทาทุกข์ของสภาอากาศไทยปรากฏการเปลี่ยนแปลงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญจากการเรียนรู้ต่อสถานการณ์ ทั้งจากมาตรฐานการจัดการในระดับระหว่างประเทศ และอิทธิพลของผลกระทบจากภัยพิบัติภายในประเทศไทย การศึกษาแบ่งพัฒนาการออกเป็น 5 พาราไดม์

**พาราไดม์ที่ 1 : การบรรเทาทุกข์จากภัยสงคราม พ.ศ.2436-2489** ในช่วง พ.ศ.2436 โดยเน้นไปที่การแพทย์และการพยาบาลผู้ประสภภัยสงคราม ประเทศไทยได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยสภาอากาศไทย พ.ศ.2461 และ พระราชบัญญัติฯ พ.ศ.2463 เป็นฉบับถัดมา เพื่อเป็นกรอบกฎหมายสำหรับหน้าที่และความรับผิดชอบด้านงานกาชาดและการบรรเทาทุกข์ของสภาอากาศไทย จนถึงการเคลื่อนไหวของสภาอากาศไทยในช่วงปี พ.ศ.2483 - 2488 การรับภารกิจกาชาดตามหลักมนุษยธรรมได้เริ่มขับเคลื่อนในปฏิบัติงาน ดังจะเห็นได้จากการรักษาการปฏิบัติตามเจตจำนงการก่อตั้งองค์กรในระดับพื้นที่ และได้มีการปรับโครงสร้างเฉพาะกิจสำหรับการจัดการภารกิจด้านการบรรเทาทุกข์ของกาชาดไทยในพื้นที่ตามสถานการณ์ผ่านสถานีกาชาดเข้าสนับสนุนการช่วยเหลือประชาชนกับรัฐตามสถานการณ์ และใน พ.ศ. 2485 มีการตราพระราชบัญญัติกาชาด (ฉบับที่ 2) ที่ส่งผลให้การทำหน้าที่บรรเทาทุกข์ของสภาอากาศไทยมีความโดดเด่นในด้านการแพทย์และการสาธารณสุขมากขึ้นจากการย้ายสภาอากาศไทยมาอยู่ในร่มของกระทรวงสาธารณสุข นัยของการบรรเทา

ทุกขจึงเป็นการรักษาเป้าหมายที่เน้นการสงเคราะห์ทหารและประชาชนผู้ประสบภัยจากสถานการณ์วิกฤติสงครามและภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้น รวมถึงความพยายามรักษาเจตจำนงขององค์การด้วยความพยายามปรับกลไกการปฏิบัติในระดับพื้นที่ให้เหมาะสมกับความต้องการของสถานการณ์

**พาราโตม์ที่ 2 การบรรเทาทุกข์ด้านสาธารณสุขในเชิงพื้นที่ พ.ศ.2490-2519** การขับเคลื่อนงานกาชาดด้านการบรรเทาทุกข์ได้พยายามสร้างการเคลื่อนไหวเชิงพื้นที่เพื่อเข้าถึงประชาชนในทุกรูปแบบ มีการสร้างกลไกอย่างหลากหลายทางจังหวัดเพื่อการบรรเทาทุกข์ในระดับจังหวัด ขณะเดียวกันการให้ความร่วมมือกับต่างประเทศก็มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อรักษาความสัมพันธ์กับกาชาดสากลซึ่งเป็นโครงสร้างเหนือรัฐที่สนับสนุนภารกิจกาชาดไทย ภารกิจบรรเทาทุกข์ของสภากาชาดไทยเกี่ยวกับภัยทางสงครามได้คงเฉพะการทำหน้าที่ตามอนุสัญญาเจนีวา และเน้นการพัฒนาการเตรียมพร้อมการบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งคำว่ายามฉุกเฉินเป็นนัยของความรุนแรงของสถานการณ์ที่ไม่เน้นด้วยลักษณะประเภทของสถานการณ์เช่นการระบุนประเภทของภัยสงครามหรือสาธารณสุขพินาศอย่างtibัญญติมา

**พาราโตม์ที่ 3 การบรรเทาทุกข์ตามหลักมนุษยธรรมสากล พ.ศ.2520-2545** การบริหารงานของสภากาชาดไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอย่างยิ่งในทางการบริหารจากการเปลี่ยนแปลงผู้นำฝ่ายบริหารของสภาฯ และเหตุการณ์ที่สำคัญในช่วงเวลาดังกล่าวได้สะท้อนภาพการให้ความสำคัญของภารกิจสภากาชาดไทยตามหลักมนุษยธรรมในด้านการบรรเทาทุกข์ตามบรรทัดฐานสากล อาทิ กรณีบรรเทาทุกข์ผู้อพยพลี้ภัยชาวเขมรของสภากาชาดไทย ซึ่งเหตุการณ์ได้สะท้อนนัยสำคัญในการพัฒนาสภากาชาดไทยด้านการบรรเทาทุกข์ไปพร้อมกับการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติด้วยการปรับตัวที่เหมาะสมตามบริบทสถานการณ์ การจัดการกับผู้อพยพ

ชาวเขมรเป็นการดำเนินการตามมาตรฐานสากลตลอดกระบวนการและมีการเตรียมพร้อมเชิงรุกให้กับผู้อพยพเพื่อไปดำเนินชีวิตใหม่ เป็นต้น นอกจากนี้ สภากาชาดไทยได้ทำหน้าที่ในการบรรเทาทุกข์ไปตามภารกิจของสภาอย่างต่อเนื่องและมีการขยายโครงสร้างพื้นฐานของสภากาชาดและระดมทรัพยากรสำหรับการเตรียมพร้อมด้านการบรรเทาทุกข์

**พาราไดม์ที่ 4 การบรรเทาทุกข์เชิงรุก พ.ศ.2546-2554** บทบาทของสภากาชาดไทยมีความโดดเด่นอย่างมากในการแสดงขีดความสามารถด้านการบรรเทาทุกข์ เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยประสบภัยพิบัติร้ายแรงหลายเหตุการณ์ทั้งสิ้นามีและอุทกภัย มีการสร้างแนวทางการปฏิบัติหน้าที่บรรเทาทุกข์เชิงรุกมากขึ้น มีการผลักดันการเตรียมพร้อมในระดับพื้นที่ถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งกับการลดความเสี่ยงตามแนวทางขององค์กรระหว่างประเทศ (ศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย - Asian Development Preparedness Center: ADPC) เช่น การเตรียมพร้อมชุมชน การสร้างการตระหนักรู้และความรู้ความเข้าใจเพื่อรับมือกับผลกระทบของสาธารณภัยได้เองด้วยภูมิปัญญาและทรัพยากรท้องถิ่นในเบื้องต้น และทางสภากาชาดไทยเองก็เตรียมพร้อมทรัพยากรทุกรูปแบบเพื่อเข้าถึงและให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยในกรณีเกิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทัวถึง และรวดเร็วได้ยิ่งขึ้น ซึ่งในทางหนึ่งก็เป็นผลดีกับรัฐในการบริหารจัดการด้านภัยพิบัติแก่สาธารณะ

**พาราไดม์ที่ 5 การบรรเทาทุกข์แบบบูรณาการด้วยเทคโนโลยี พ.ศ.2555-ปัจจุบัน** ภารกิจด้านการบรรเทาทุกข์ของสภากาชาดไทยในช่วง พ.ศ.2555 จนถึงปัจจุบัน ความโดดเด่นของการดำเนินการกิจด้านการบรรเทาทุกข์อยู่ที่การผนวกเทคโนโลยีเข้ากับการบริหารจัดการเพื่อสร้างการบูรณาการ ความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน การศึกษาพบว่ามีการยกระดับการบรรเทาทุกข์ระหว่างสภากาชาดไทยกับ

หน่วยงานภาคีต่าง ๆ ในรูปแบบของการทำงานร่วมกันแบบบูรณาการ เป็นเครือข่าย มีการพัฒนาเทคโนโลยีที่เรียกว่า แอปพลิเคชันพันธุ์ เข้ามาเป็นกลไกในการประสาน และจัดการความร่วมมือในการส่งมอบความช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยในพื้นที่ แอปพลิเคชันพันธุ์สร้างพัฒนาจากการบูรณาการข้อมูลจากความร่วมมือกับหน่วยงาน ภาคีหลักด้านการบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยจากภัยพิบัติและสาธารณภัยต่าง ๆ หลักฐาน ที่เป็นรูปธรรมของประสิทธิภาพการทำงานของเทคโนโลยีปรากฏในสถานการณ์การบริหารจัดการความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ประชาชนในช่วงการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) แอปพลิเคชันพันธุ์ได้แสดงให้เห็นว่า เทคโนโลยีเป็นตัวแปรสำคัญในการลดขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือจากสภากาชาดไทย ลงสู่ชุมชน ขณะเดียวกันเครื่องมือตัวนี้ก็ช่วยลดปัญหาความซับซ้อนในการช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่เป้าหมาย ทำให้การบริหารจัดการการบรรเทาทุกข์มีประสิทธิภาพมากขึ้นในการจัดสรรและการกระจายทรัพยากร

### **(3) ผลการศึกษาเพื่อเสนอแนะการพัฒนาสภากาชาดไทยในด้านการบรรเทาทุกข์ที่เหมาะสมกับภาครัฐไทย**

ผลการวิจัยพบว่า การขับเคลื่อนงานบรรเทาทุกข์ของสภากาชาดไทยยังคงพัฒนาเทคโนโลยีในรูปแบบของการเป็นกลไกเชิงสถาบันในการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อประสิทธิภาพและความยั่งยืนต่อไป ความต้องการพัฒนาภารกิจสภากาชาดไทยในระยะยาวพบว่า การทำหน้าที่บรรเทาทุกข์ของสภากาชาดไทยในระยะยาวยังคงเป็นไปตามหลักมนุษยธรรมอันเป็นมาตรฐานสากล การสร้างความอยู่รอดให้กับประชาชนในสถานการณ์ภัยต่างๆ เป็นเรื่องที่ถูกได้รับการยอมรับจากหน่วยงานหลายฝ่ายที่ทำหน้าที่และรับผิดชอบในภารกิจดังกล่าวรวมถึงสภากาชาด แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 ได้กำหนดให้สภากาชาด

ไทยทำหน้าที่เป็นตัวแสดงหลักด้านการบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยร่วมกับรัฐ รูปธรรมของการทำหน้าที่ของสภาวิชาชีพในภารกิจด้านการบรรเทาทุกข์ร่วมกับรัฐเกิดขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญ ซึ่งทิศทางการพัฒนางานบรรเทาทุกข์ของสภาวิชาชีพไทยเป็นแนวนโยบายในปัจจุบัน และก้าวต่อไปสภาวิชาชีพจะเป็นงานที่เน้นในเรื่องของการป้องกันภัย (Prevention) ด้วยการประยุกต์ใช้ทรัพยากรที่มีหรือว่าการเตรียมการดำเนินการเพื่อที่จะให้อยู่ในสภาวะที่ดี ตลอดจนการทำการฟื้นฟูในรูปแบบรัฐรับปรับตัว (Resilience) โดยมีการใช้เทคโนโลยีแอปพลิเคชันพันภัยเป็นตัวเชื่อมโยงทรัพยากรและเป็นกลไกสร้างความสัมพันธ์ นอกจากนี้สภาวิชาชีพไทยยังเป็นองค์การสาธารณกุศล เป็นตัวแสดงที่มีอิสระจากการควบคุมสั่งการจากรัฐ ทำให้การสร้างควมไว้วางใจ (trust) จากภาคส่วนต่าง ๆ ในการเข้าร่วมแลกเปลี่ยนทรัพยากรและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานเกิดขึ้นได้ง่ายอีกด้วยเป็นผลให้การพัฒนาการทำหน้าที่ บรรเทาทุกข์ในสภาวิชาชีพไทยจึงมีแนวโน้มเกี่ยวกับประสิทธิภาพจากความร่วมมือระหว่างหน่วยงานโดยมีสภาวิชาชีพไทยเป็นหน่วยงานหลักร่วมกับรัฐในการดำเนินการ

### การอภิปรายผลการวิจัย

กรอบการวิเคราะห์แบบ Incrementalism Model ในงานวิจัยชิ้นนี้ได้อาศัยแนวคิดของ Charles E. Lindblom (1959) เป็นแนวทางนำการอภิปรายวิเคราะห์ ซึ่งในการตั้งต้นการอธิบายของ Lindblom การนิยาม Incrementalism กำหนดการอธิบายหมายถึงการเลือกทางเลือกของนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างจำกัด ซึ่งในทางหนึ่งข้อเสนอของ Lindblom ถือเป็นกรอบยอมรับต่อปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินการของตัวแสดงด้วยความเป็นจริงในเชิงประจักษ์ของผลกระทบ (สมพร

เฟื่องจันทร์, 2539, น. 43; Charles E. Lindblom, 1959; สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2546) ในงานวิจัยนำกรอบการวิเคราะห์แบบ Incrementalism Model มาใช้เป็นกรอบพื้นฐาน (Theme) ของการอธิบายภาพรวมของงาน และจะนำแนวคิดอื่นเข้ามาร่วมสนับสนุนข้อเสนอของการพัฒนาสภาอากาศไทยในด้านการบรรเทาทุกข์ให้กับรัฐไทย การอภิปรายพัฒนาการของสภาอากาศไทยในการทำหน้าที่บรรเทาทุกข์ให้กับประชาชนผู้ประสบภัยในรัฐไทยแบ่งการอภิปรายออกเป็น 3 ส่วน

### 1. การอภิปรายนโยบาย การดำเนินการกิจสภาอากาศไทยในด้านการบรรเทาทุกข์เพื่อมนุษยธรรม

(1) การก่อรูปดำเนินงานด้านการบรรเทาทุกข์สภาอากาศไทยด้วยบริบทมนุษยธรรม สภาอากาศไทยในการบรรเทาทุกข์ตามหลักมนุษยธรรมจากการก่อรูปภารกิจสภาอากาศไทยแม้ว่าจะเริ่มต้นด้วยการรวมกันของกลุ่มสตรีฝ่ายในขนาดเล็กแต่ก็กำหนดเป้าหมายที่สอดคล้องกับการบรรเทาทุกข์ทางการแพทย์และการพยาบาลตามบริบทสถานการณ์ของประเทศที่เผชิญกับสงครามเช่นเดียวกับประเทศอื่น การทำภารกิจสภาอากาศไทยเริ่มต้นที่การบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยจากสงคราม ผู้ได้รับผลกระทบจากการสู้รบทุกฝ่ายอย่างเป็นธรรมเมื่อปี พ.ศ.2436 สอดคล้องกับงานของสุดาปริวัตติธรรม (2534) ที่ว่าสภาอากาศไทยก่อตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2436 เนื่องจากกรณีพิพาทระหว่างไทยกับฝรั่งเศสเรื่องเขตแดนริมฝั่งแม่น้ำโขงและมีความตื่นตัวเปลี่ยนแปลงในด้านการการแพทย์และสาธารณสุขขึ้น จุดกำเนิดของภารกิจสภาอากาศไทยจึงริเริ่มจากการบริบทสถานการณ์ (situation context) และบริบทของต่างประเทศ (international context) ในการทำหน้าที่บรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยตามการรับรู้ของไทย ความเป็นรูปธรรมของการก่อตั้งหน่วยสภาอากาศไทยในขณะนั้นจึงเป็นการรับรู้ (perception) และตระหนักถึงต่อความสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้น ภารกิจด้าน

การบรรเทาทุกข์ของสภาอากาศไทยตามหลักมนุษยธรรมจึงมีลักษณะของการประเมินทางเลือกเพื่อตอบสนองปัญหาอย่างจำกัด กล่าวคือเป็นการทำงานที่พยายามปรับเสริมและเพิ่มเติมการดำเนินการตามความต้องการของสถานการณ์ภัยที่รัฐเผชิญและบรรเทาฐานระหว่างประเทศ

(2) **พัฒนาการเชิงนโยบายแบบ Incrementalism ของภารกิจงานบรรเทาทุกข์ของกาชาตไทย** นอกเหนือไปจากการปรับตัวของบทบาทหน้าที่ของสภาอากาศไทยในด้านการบรรเทาทุกข์แล้ว ในทางนโยบายก็มีการปรับการพัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไปที่ละเล็กละน้อย (conservative change) เช่นเดียวกัน การบริหารสภาอากาศไทยตลอดระยะเวลากว่า 100 ปี มีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยสภาอากาศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยสภาอากาศสยาม พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2563 พระราชบัญญัติฯ พ.ศ.2481 พระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติฯ พ.ศ.2499 พระราชบัญญัติฯ พ.ศ.2502 และพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2550 ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมายเป็นการปรับเปลี่ยนเกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมายและอำนาจหน้าที่ของสภาอากาศไทยในการดำเนินการตามหลักมนุษยธรรมเพิ่มขึ้น สาระสำคัญของกฎหมายทั้งหมดยังคงยึดอยู่กับพระราชบัญญัติฉบับแรกเป็นหลักและใช้วิธีการปรับปรุงพัฒนางานกาชาตด้วยการออกเป็นข้อบังคับสภาอากาศไทยแทน ในทางหนึ่งการออกนโยบายภายใต้ระยะเวลาดังกล่าวและการเพิ่มเติมสาระสำคัญให้กับการดำเนินงานกาชาต ถือได้ว่าการพัฒนาสภาอากาศไทยในทางกฎหมายมีความต่อเนื่องของการพัฒนางาน (routinization) เท่ากับว่าการต่อยอดและพัฒนาแนวทางของการดำเนินการของสภาอากาศไทยเป็นไปตามตัวแบบส่วนที่เพิ่มอย่างมีนัยสำคัญ

### (3) การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายกับวิธีการในการดำเนิน

**ภารกิจด้านการบรรเทาทุกข์** การทำหน้าที่ของกาชาดไทยในด้านการบรรเทาทุกข์จึงอาศัยการเชื่อมโยงกันระหว่างพันธกิจของสภากาชาดไทยกับพันธกิจของเหล่ากาชาดจังหวัดซึ่งเป็นตัวแสดงกิตติมศักดิ์ในระดับพื้นที่ทำหน้าที่บรรเทาทุกข์ให้กับประชาชน สภากาชาดไทยกำหนดวิสัยทัศน์โดยคำนึงถึงบทบาทการเป็นองค์กรการกุศลที่ดำเนินการช่วยเหลือประชาชนในรัฐตามหลักมนุษยธรรม และกำหนดพันธกิจเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ไว้ในพันธกิจที่ 2 การบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยไว้สำหรับการเป็นหลักในการสร้างยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนดำเนินการ ซึ่งในด้านการบรรเทาทุกข์ทางสภากาชาดได้เน้นยุทธศาสตร์ที่ 3 การช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างรวดเร็วและส่งผลกระทบต่อแผนจัดการสาธารณภัยสภากาชาดไทยและแผนปฏิบัติ กิจกรรม โครงการที่พัฒนาการจัดการอย่างเป็นระบบและมุ่งเน้นการช่วยเหลือที่รวดเร็วเป็นสิ่งสำคัญ สภากาชาดไทยได้อาศัยกลไกของกระทรวงมหาดไทยเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการกับภารกิจดังกล่าวโดยกำหนดให้ลักษณะของตำแหน่งเป็นกิตติมศักดิ์ ในทางหนึ่งจึงไม่สามารถที่จะเป็นตัวแสดงที่ถูกควบคุมสั่งการได้จากสภากาชาดไทยในส่วนกลาง ความเป็นอิสระของเหล่ากาชาดจังหวัดในการบริหารจัดการกับภารกิจบรรเทาทุกข์จึงยืดหยุ่นในระดับหนึ่งจากเงื่อนไขของบริบทสถานการณ์และขีดความสามารถจากทรัพยากรของเหล่ากาชาด ภารกิจสภากาชาดไทยด้านการบรรเทาทุกข์จึงอาศัยวิธีการสร้างความผูกพันในเชิงพันธกิจ (mission related) เพื่อสร้างการบรรลุเป้าหมายร่วมกัน (shared goal) ระหว่างหน่วยงานกลางกับพื้นที่ด้วยการกำหนดให้เหล่ากาชาดจังหวัดมีพันธกิจ 8 ด้านที่สอดคล้องกับพันธกิจของสภากาชาดไทย มีการกำหนดให้ส่วนหนึ่งของการดำเนินการของเหล่ากาชาดจังหวัดในพื้นที่สร้างแผนงานโครงการประจำปีสำหรับการดำเนินการตามพันธกิจจากส่วนกลาง (โดยส่วนกลางจะสนับสนุนทรัพยากรเพื่อเพิ่มศักยภาพใน

การปฏิบัติการ) ซึ่งหากพิจารณาในมุมการวิเคราะห์เป้าหมายสัมพันธ์กับวิธีการ การสร้างให้เกิดยึดหยุ่นในความสัมพันธ์จากรูปแบบของตัวแสดงและการใช้กลไกเชิง นโยบายเป็นตัวกำกับการทำหน้าที่ของตัวแสดงย่อมนำไปสู่ขีดความสามารถในการสร้างผลสัมฤทธิ์ให้กับภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**(4) การพัฒนาโครงสร้างเชิงนโยบายด้วยรูปแบบคณะกรรมการที่หลากหลาย** พระราชบัญญัติว่าด้วยสภาภาคราชการยังได้กำหนดการบริหารงานภายใน สภาภาคราชการที่เอื้อให้เกิดความคล่องตัวกับการปฏิบัติ โดยกำหนดให้อำนาจบริหาร อยู่ที่ตัวตำแหน่งสภานายกและอุปนายกผู้อำนวยการโดยให้ทั้งสองตำแหน่งสั่งการ ร่วมกันได้และทดแทนกันได้ ถือเป็นจุดแข็งสำหรับการขับเคลื่อนภารกิจองค์กร เนื่องจากเป็นการลดสายการบังคับบัญชาขององค์กรและช่วยให้การดำเนินการของ ระบบบริหารงานภาคราชการสามารถเดินไปได้อย่างต่อเนื่อง และรวดเร็วจากการทดแทนกัน การบริหารกิจการงานภายในภาคราชการไทยอยู่ในรูปคณะกรรมการ แต่ละระดับชั้นจะมีการ กำหนดคณะกรรมการทำหน้าที่รับผิดชอบในแต่ละภารกิจ ในทางนโยบาย พระราชบัญญัติว่าด้วยสภาภาคราชการ พ.ศ. 2461 ได้กำหนดให้การออกนโยบาย ภาพรวมของการดำเนินการของภารกิจภาคราชการไทยอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบ ของคณะกรรมการสภาภาคราชการ ประกอบด้วย สภานายก อุปนายกผู้อำนวยการ กรรมการ 25 ตำแหน่งและกรรมการผู้แทนภาคเหล่าภาคราชการจังหวัด 12 ตำแหน่ง ซึ่ง 25 ตำแหน่งเป็นตัวแทนจากภาคสังคมที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนภารกิจภาคราชการไทย และใน ส่วน 12 ตำแหน่งเป็นตัวแทนจากกลไกของกระทรวงมหาดไทยและผู้ที่มีความสัมพันธ์กับกระทรวงมหาดไทยในระดับพื้นที่ ส่งผลให้การตัดสินใจในการกำหนด นโยบายด้านการบรรเทาทุกข์ของสภาภาคราชการไทยมีความหลากหลายจากภาคส่วนใน

สังคม และจากตัวแทนของพื้นที่ในทางปฏิบัติจริง Lindblom เองได้ยอมรับต่อข้อสมมติฐานของ Herbert Simon (1957, pp. 61-80) ที่ว่ามนุษย์มีข้อจำกัดในการมีเหตุผล (Bounded Rationality) ต่อการตัดสินใจ เนื่องจากการเผชิญกับเงื่อนไขเกี่ยวกับความซับซ้อนของสถานการณ์และข้อจำกัดด้านทรัพยากรต่างๆที่สนับสนุนการตัดสินใจ การเพิ่มการมีส่วนร่วม (Increase participation) จึงมีนัยสำคัญในจุดนี้ และการที่ตัวแสดงจากพื้นที่ในระดับปฏิบัติเข้ามามีส่วนร่วมถือเป็นการออกแบบการมีส่วนร่วมที่เอื้อให้เกิดการหารือแลกเปลี่ยนได้ง่าย (Deliberate) เนื่องจากตัวแสดงที่เข้าร่วมไม่มีเงื่อนไขเรื่องสายการบังคับบัญชาเข้ามากำกับในความสัมพันธ์ อีกทั้งการเปิดพื้นที่ให้ตัวแสดงที่ถือข้อเท็จจริงของการปฏิบัติเข้าถึงพื้นที่การตัดสินใจในทางนโยบายทำให้พื้นฐานของการแลกเปลี่ยนยิ่งเอื้อให้การถกเถียงตั้งอยู่บนชุดข้อมูลสถานการณ์ (situation information) อีกด้วย ส่งผลให้การออกนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินภารกิจกาชาดไทยจึงสอดคล้องกับความต้องการของสาธารณะในระดับพื้นที่ อันต่อเนื่องถึงการปฏิบัติการในพื้นที่ สำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์ในสังกัดของสภากาชาดไทยจะทำหน้าที่ร่วมกับเหล่ากาชาดจังหวัดที่ประสบภัยในการช่วยเหลือโดยมี การจัดความสัมพันธ์ ระหว่างหน่วยงาน (Institutional arrangement) ในการปฏิบัติการ สำนักงานบรรเทาทุกข์ฯ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายสนับสนุนทรัพยากรและการปฏิบัติการในทุกรูปแบบ (facilitator) ในประเด็นนี้ถือได้ว่าเป็นการสร้างการจัดการกับปัญหาด้วยหลักความรับผิดชอบเชิงพื้นที่ (Area Based) และให้ความสำคัญกับสถานการณ์จริง การกำหนดการบริหารในลักษณะนี้เป็นการกระจายอำนาจ (decentralization) ให้กับตัวแสดงพื้นที่ประสบภัย (Primary area) และเป็นที่ยอมรับต่อปัญหาและข้อจำกัดของหน่วยงานในการดำเนินการเอง มีการทำงานร่วมกันของทุกหน่วยงานมีลักษณะของการเป็นเครือข่าย (Network) ส่งผลให้

การบริหารจัดการภารกิจการบรรเทาทุกข์ของกาชาดไทยแม้ว่าจะเป็นตัวแสดงภาคสังคมแต่ก็สามารถเชื่อมโยงการทำงานที่ร่วมกับรัฐในการช่วยเหลือประชาชนในระดับพื้นที่ได้อย่างใกล้ชิดและเข้าร่วมเป็นเครือข่ายการปฏิบัติที่สามารถแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างหน่วยงานได้อย่างแนบสนธิ

**(5) การวิเคราะห์เชิงประจักษ์ในการพัฒนาแนวทางการดำเนินการด้านการบรรเทาทุกข์** การพัฒนานโยบายการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยเพื่อบรรเทาทุกข์ของกาชาดไทยนั้นได้มีการปรับปรุงพัฒนาอย่างต่อเนื่องด้วยใช้การประเมินผลตอบรับในการปฏิบัติและการสร้างการพัฒนาเพื่อลดช่องว่างของปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในหน้างานจริง ประกอบกันกับการพัฒนางานและการสร้างนวัตกรรมของการบรรเทาทุกข์ให้กับประชาชนในแต่ละครั้งล้วนแต่เป็นผลมาจากการเรียนรู้ต่อปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติจริงในพื้นที่ อาทิ การพัฒนาความเร็วในการให้ความช่วยเหลือด้วยการใช้แอปพลิเคชันพื้นที่ การปรับปรุงสิ่งของยังชีพเพื่อให้เข้ากับบริบทสถานการณ์ การฝึกทักษะการปฏิบัติงานด้านการช่วยชีวิตให้กับบุคลากรเพื่อให้เกิดความชำนาญในการให้ความช่วยเหลือ การฝึกอบรมด้านการเตรียมพร้อมให้กับประชาชนที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงด้วยชุดความรู้ที่มีมาตรฐานเพื่อที่จะลดทอนความเสียหาย การขยายประเภทภัยในแผนการปฏิบัติการเพื่อขยายความช่วยเหลือให้ครอบคลุมกับปัญหาที่ประชาชนเผชิญหลังจากเกิดภัยขึ้น การสร้างเครือข่ายภาครัฐ-สังคม เพื่อระดมทรัพยากรให้เพียงพอต่อความต้องการของสถานการณ์ การจัดตั้งทีมปฏิบัติการเพื่อเป็นส่วนหน้าในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย การตั้งหน่วยครัวเคลื่อนที่เพื่อแจกจ่ายอาหารสดสำหรับการยังชีพในพื้นที่ประสบภัย และกิจกรรมอื่น ๆ อีกจำนวนมากที่ปรากฏขึ้นหลังจากการเรียนรู้ต่อสถานการณ์ภัยพิบัติของกาชาดไทย ตลอดระยะเวลากว่า 129 ปีที่ผ่านมา การพัฒนางานกาชาดด้านการบรรเทาทุกข์จึงเป็นการเพิ่มเติมกิจกรรมที่เป็น

ข้อจำกัดจากการเรียนรู้ในสถานการณ์แต่ละครั้งร่วมกับการมองในความเป็นไปได้ใน ด้านทรัพยากรของหน่วยงานในการดำเนินการสร้างการพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการ ส่งผลให้การทำหน้าที่ในการพัฒนาภารกิจด้านการบรรเทาทุกข์ของกาชาดไทย จึงเป็นการปรับ เสริม เติม ต่อยอด เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่มีประสิทธิผลต่อสาธารณะ

## 2. การอภิปรายพัฒนาการของสภากาชาดไทยในการทำหน้าที่บรรเทาทุกข์ให้กับประชาชนในฐานะผู้ประสพภัยในรัฐไทยในกรอบการวิเคราะห์แบบ Incrementalism Model

(1) ส่วนที่เพิ่ม: ความต่อเนื่องของพัฒนาการของสภากาชาดไทยในการทำหน้าที่บรรเทาทุกข์ให้กับประชาชนผู้ประสพภัยในรัฐไทยตามกรอบ Incrementalism Model จากสภาพปัญหาและอิทธิพลของผลกระทบจากภัยพิบัติที่ประเทศไทยเผชิญ ส่งผลให้ห้ำพาราโดมเป็นขยายตัวตามความหมายของภารกิจ การบรรเทาทุกข์ของสภากาชาดไทยตามหลักมนุษยธรรม การพัฒนาในแต่ละช่วงเวลา เป็นการพัฒนาที่ค่อนข้างค่อยเป็นค่อยไป (incremental) และเน้นการต่อยอดเพิ่มเติมเป็นหลักโดยการเปลี่ยนแปลงในแต่ละช่วงเวลาจะเป็นผลจากการเรียนรู้จากสถานการณ์ (learning by situation) การให้ความช่วยเหลือในการปฏิบัติจริง ส่งสมมาอย่างต่อเนื่องจนกลายเป็นแนวทางการดำเนินการในปัจจุบัน โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ ความพยายามแก้ไขปัญหา (problem-solving) เกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ผู้ประสพภัยให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพซึ่งเป็นคุณค่าของเป้าหมายในทางนโยบาย (policy value)

พาราโดมที่ 1 : พ.ศ.2436-2489 : การบรรเทาทุกข์จากภัยสงคราม ภาพรวมของภารกิจสภากาชาดไทยในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นไปในลักษณะของการปรับปรุง

การบริหารงานภายใน (internal) องค์การให้เป็นองค์การकुศลตามหลักมนุษยธรรมตามมาตรฐานสากลโดยสมบูรณ์ การเพิ่มเติมการก่อร่างนโยบาย (Policy Formulation) ด้วยการตั้งเป้าหมายเพื่อให้สภาวิชาชีพไทยเข้าร่วมการเป็นสมาชิกในกาชาดสากลนั้นก็ เป็นเป้าหมายสำคัญเพิ่มเติมที่ถูกกำหนดขึ้นต่อมา การขับเคลื่อนการพัฒนาการบริหาร สภาวิชาชีพไทยในยุคแรก วิธีการ (Mean) ขับเคลื่อนงานการบรรเทาทุกข์ในช่วง สงครามจึงยังคงเน้นรักษามาตรฐานการ (Humanitarian Standardize) ปฏิบัติตาม หลักกาชาดสากล (ซึ่งมีหลักมนุษยธรรมเป็นหนึ่งในหลักการ) การปรับรูปแบบ การบริหารองค์การ (reorganizing) ให้มีความเป็นอิสระโดยแยกตัวออกจากรัฐบาล (หน่วยงานทหาร) เพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขการเป็นองค์การकुศลเพื่อมนุษยธรรมตาม หลักการกาชาดสากลอย่างแท้จริง การออกพระราชบัญญัติฯ พ.ศ.2461 เพื่อ การบริหารภารกิจสภาวิชาชีพไทยตามข้อผูกพันด้านมนุษยธรรมจากการเข้าร่วมใน อนุสัญญาเจนีวา เป็นต้น กิจกรรมเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นว่าภารกิจสภาวิชาชีพไทยใน ด้านการบรรเทาทุกข์ในยุคตั้งต้นไม่แยกเป้าและวิธีการในการบริหารจัดการภารกิจออก จากกัน ในทางตรงกันข้ามกลับสะท้อนการทำงานร่วมกันอย่างแนบสนิท ความสัมพันธ์ กันระหว่างเป้าหมายและวิธีการสร้างการบรรเทาทุกข์ตามหลักมนุษยธรรมได้สะท้อนถึง ความพยายามของสภาวิชาชีพไทยที่จะปรับเปลี่ยนการบริหารกิจการภายในเพื่อให้เกิด ความเป็นไปได้สอดคล้องกับเงื่อนไขด้านมนุษยธรรมตามหลักการสากล

*พาราไดม์ที่ 2 : พ.ศ.2490-2519 : การบรรเทาทุกข์ด้านสาธารณสุขในเชิง พื้นที่* การขยายตัวแบบค่อยเป็นค่อยไปของภารกิจสภาวิชาชีพไทย ในปี พ.ศ. 2490 เป็นต้นมา การต่อยอดการดำเนินกิจการภายในของสภาวิชาชีพไทยในด้านการแพทย์ และพยาบาลเป็นเป้าหมายในการขับเคลื่อนการดำเนินการของสภาวิชาชีพไทย แต่ก็มี การขยายการดำเนินการกิจของสภาวิชาชีพไทยด้านการบรรเทาทุกข์ทั้งการแพทย์และ

ในยามฉุกเฉิน สาธารณภัยพิบัติ เหตุการณ์ปัจจุบันอื่นๆ ซึ่งเรียกได้ว่า การบรรเทาทุกข์ตามชนิดของภัย (grievance relief as categories) ลงสู่พื้นที่ประสบภัย การต่อยอดเชิงนโยบายการดำเนินงานกิจการของสภาวิชาชีพในช่วงเวลานี้จึงเป็นการพัฒนาที่เป็นไปทีละขั้น (step by step) ในเชิงการเพิ่มเติมนโยบาย หากแต่หากวิเคราะห์ในเชิงโครงสร้างการจัดการถือได้ว่าการเพิ่มเติมเหล่านี้เป็นการสร้างผลกระทบในการขยายโครงสร้างของสภาวิชาชีพได้อย่างกว้างขวางมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายกลไกการปฏิบัติการในระดับพื้นที่ด้วยรูปแบบของเครือข่าย (Network) ส่งผลให้ภารกิจสภาวิชาชีพด้านการบรรเทาทุกข์จึงครอบคลุมการตอบสนองปัญหาในภาพรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพในแง่ของความเร็ว การเข้าถึง และให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน

*พาราไดม์ที่ 3 : พ.ศ.2520-2545 : การบรรเทาทุกข์ตามหลักมนุษยธรรมสากล* เกิดเหตุการณ์ที่สำคัญในช่วงเวลาดังกล่าวได้สะท้อนภาพการให้ความสำคัญของภารกิจสภาวิชาชีพในด้านการบรรเทาทุกข์ด้วยหลักมนุษยธรรมตามบรรทัดฐานสากลอย่างเป็นรูปธรรม การดำเนินภารกิจด้านการบรรเทาทุกข์ของสภาวิชาชีพได้ทำให้ความหมายของการบรรเทาทุกข์จากสงครามปรากฏขึ้นอีกครั้ง เมื่อประเทศกัมพูชาเกิดสงครามขึ้นและทำให้มีผู้อพยพลี้ภัยชาวกัมพูชาหลบหนีเข้ามาในประเทศไทย การบรรเทาทุกข์มีทั้งการช่วยเหลือผู้บาดเจ็บจากสงครามและผู้ป่วยจากโรคระบาด อหิวาตกโรคถือเป็นการฟื้นความหมายการช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากสงคราม และการช่วยเหลือผู้ป่วยโรคระบาดไปพร้อมกัน ความหมายของการบรรเทาทุกข์และแนวทางการดำเนินการของสภาวิชาชีพแสดงการยอมรับต่อความซับซ้อนของปัญหา (complex of problem) และเงื่อนไขเชิงบริบท (context) ในการดำเนินการมากขึ้น พิจารณาได้จากการจัดตั้งศูนย์สภาวิชาชีพที่บ้านเขาล้านเพื่อรองรับผู้ประสบภัย มีการตั้งหน่วยฉีดวัคซีน ทีมแพทย์พยาบาล จัดหาน้ำดื่มสะอาดส่วนที่ถูกลุกลักขณะ และ

ประกาศเขตสัญลักษณ์กาชาดเพื่อเป็นเขตปลอดภัย ตลอดจนการส่งผู้ลี้ภัยไปยังประเทศที่สามโดยปราศจากการเมือง ขณะเดียวกันในช่วงปี พ.ศ. 2528 ก็ได้มีการเพิ่มแผนกยาและเวชภัณฑ์ในกองบรรเทาทุกข์ขึ้นในทางหนึ่งถือเป็นการเตรียมพร้อมอย่างมีนัยสำคัญกับการบรรเทาทุกข์ตรงที่ได้สะสมทรัพยากรเพื่อการปฏิบัติ การเตรียมพร้อมนี้ถือว่าการปรับตัวของภารกิจตามสถานการณ์ (adaptation) และเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าการสร้างแนวทางการดำเนินการของสภากาชาดไทยครอบคลุมภัยทั้งสามด้านตามสถานการณ์จริงจึงมีความซับซ้อนมากไปกว่าปัจจัยทางการแพทย์และการสาธารณสุข นอกจากนี้ การปรับปรุงศูนย์วิทยุในติงเกลเพื่อสื่อสารกับสถานีกาชาดในพื้นที่ได้ทั้งหมด และขอเข้าร่วมเป็นเครือข่ายวิทยุสื่อสารเฉพาะกิจกรรมการปกครองเพื่อปฏิบัติการเตรียมพร้อมเรื่องการสื่อสารที่สนับสนุนให้การปฏิบัติการในสถานการณ์ทำได้อย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพในสภาวะคับขัน การให้คำแนะนำกับการวางแผนรับมือกับสถานการณ์ การตั้งวอร์รูม การพัฒนาความรู้เรื่องภัยพิบัติกับองค์กรระหว่างประเทศ และทำให้การบริหารจัดการการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยครบวงจร ทั้งนี้เป็นผลจากการเรียนรู้ต่อการขับเคลื่อนงานบรรเทาทุกข์ในต่างประเทศและการเรียนรู้ต่อยอดจากการปฏิบัติงานจริงของสภากาชาดไทย

*พาราไดม์ที่ 4 พ.ศ.2546-2554 : การบรรเทาทุกข์เชิงรุก* การบรรเทาทุกข์เชิงรุกจึงเป็นการขยายนัยสำคัญของการบรรเทาทุกข์ในเชิงกระบวนการ (grievance relief as process) ดำเนินภารกิจสภากาชาดไทยที่พยายามรักษาเป้าหมายการบรรเทาทุกข์ที่เน้นหลักมนุษยธรรมและประสิทธิภาพในการบรรเทาทุกข์ การบรรเทาทุกข์ได้ให้คำแนะนำกับการขับเคลื่อนแผนจัดการภัยพิบัติระดับชุมชนตั้งแต่ในระยะก่อนเกิดภัย (pre stage) และเน้นการสร้างตั้งศูนย์ปฏิบัติการภัยพิบัติสภากาชาดไทย เพื่อเป็นคลังข้อมูลสำหรับการตัดสินใจ (Information for decision) ในการสร้าง

การเตรียมพร้อมและลดความเสี่ยงในระยะก่อนเกิดภัย ซึ่งลักษณะของข้อมูลจะเป็นข้อมูลเชิงสถานการณ์และข้อมูลทรัพยากรสำหรับการปฏิบัติการ ขณะเดียวกันก็ได้ให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ต่อเนื่องกับผู้ประสบภัยหลังเกิดภัย (post stage) ในระยะยาวอย่างการฟื้นฟูพื้นที่ มีการพัฒนาโครงการฝึกทักษะการดำรงชีวิต การฝึกอาชีพ เฉพาะกลุ่มสตรี การดูแลชีวิตของผู้ประสบภัยจนเข้าสู่ภาวะความเป็นปกติ การให้ทุนการศึกษาแก่เด็กผู้ประสบภัยและขาดที่พึ่งพาจนจบปริญญา เป็นต้น ซึ่งเพิ่มเติมเชิงกระบวนการให้กับสถานการณ์บรรเทาทุกข์ที่เน้นในระยะเกิดภัย (during stage) มาอย่างต่อเนื่อง

*พาราไดม์ที่ 5 พ.ศ.2555-ปัจจุบัน : การบรรเทาทุกข์แบบบูรณาการด้วยเทคโนโลยี* จากประสบการณ์การทำงานบรรเทาทุกข์ของสภากาชาดไทยที่ผ่านมาได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของความรวดเร็วในการเข้าถึงและให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย ทำให้การทำงานร่วมกันแบบบูรณาการเป็นเครือข่าย (Network) แม้สภากาชาดไทยจะเป็นตัวแสดงหลักที่มีบทบาทหน้าที่ในการบรรเทาทุกข์ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ แต่ด้วยลักษณะของหน่วยงานที่เป็นองค์กรการกุศลก็เป็นเงื่อนไขในแง่ของการสร้างความสามารถในการระดมความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนอื่นๆ โดยที่ไม่ได้อิงกับการใช้กฎหมายเป็นตัวตั้งต้นในการสร้างความร่วมมือเป็นหลักสำคัญนัก เพราะสภากาชาดไทยไม่ได้มีอำนาจรัฐในทางกฎหมายสำหรับการนำการบรรเทาทุกข์ หากแต่เป็นการทำหน้าที่ร่วมกับรัฐในการจัดการกับแอปพลิเคชันพื้นที่เพื่อบรรเทาทุกข์ และแอปพลิเคชันดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของสภากาชาดไทยเป็นหลัก ซึ่งในทางหนึ่งหมายความว่า การสร้างการมีส่วนร่วมเชิงรุกหรือความร่วมมือนี้จึงเป็นการตั้งต้นบนฐานของการมองในแง่ของทรัพยากรและขีดความสามารถของหน่วยงานเป็นหลัก (resource based collaboration) ประกอบ

กับการนำของสภาอากาศไทยร่วมกับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจึงมีรูปแบบของความร่วมมือแบบ network governance ซึ่ง Wayne Parson (1995) มองว่าการเป็นเครือข่ายเป็นผลดีในเรื่องของการเปิดกว้างให้เกิดความหลากหลายกับการจัดทำนโยบายที่สภาพปัญหาที่ต้องแก้ไขมีความซับซ้อน และได้อธิบายมุมมองของ Rhodes 1981, 1986, 1988 ซึ่งมองตามมุมมองของ Benson (1982:148) ว่าการเป็นเครือข่ายนโยบาย (policy network) คือการปฏิสัมพันธ์ (interact) กันของหน่วยงานที่วางอยู่บนฐานของการพึ่งพิงกัน (dependencies) เกี่ยวกับทรัพยากร (resources) ซึ่งจะเป็นโครงสร้างที่แตกต่างไปจากการทำงานแบบเดิมของระบบการบริหารงานของรัฐ (Parson 1995 ;185-186) การใช้ตัวแสดงภาคสังคมเช่นสภาอากาศไทยนำการบริหารจัดการจึงเป็นผลบวกสำหรับเปิดกว้างให้ตัวแสดงอื่นที่ไม่ใช่รัฐสามารถเข้าถึงพื้นที่ทางนโยบายได้ง่าย และสามารถบูรณาการการทำงานร่วมกันด้วยทรัพยากรเป็นหลักด้วยการใช้เทคโนโลยีมีนัยสำคัญขึ้นต่อการบรรเทาทุกข์ แอปพลิเคชัน “พันภัย” ส่งมอบความช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แอปพลิเคชันพันภัยได้แสดงให้เห็นว่าเทคโนโลยีเป็นตัวแปรสำคัญในการลดขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือจากอากาศไทยลงสู่ชุมชน

### (3) การอภิปรายเพื่อพัฒนาสภาอากาศไทยในด้านการบรรเทาทุกข์ที่เหมาะสมกับภาครัฐไทย

การใช้เทคโนโลยีเพื่อสร้างความร่วมมือในการดำเนินภารกิจบรรเทาทุกข์ของสภาอากาศไทยในปัจจุบันถือว่ามีความสำคัญและเหมาะสมที่จะรองรับการมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วนเนื่องจากเครื่องมือตัวนี้ก็ช่วยลดปัญหาความซ้ำซ้อนให้กับการทำเครือข่ายของรัฐในการช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่เป้าหมายตั้งแต่ในระดับนโยบายจนลงไปสู่การปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม การตั้งเครือข่ายความร่วมมือและการให้

บทบาทสหประชาชาติไทยนำ (lead) นั้นสามารถสร้างความร่วมมือจากความไว้วางใจ (trust) ตั้งแต่การบูรณาการแลกเปลี่ยนข้อมูลและทรัพยากร (exchange resources) ระหว่างหน่วยงาน อีกทั้งยังทำให้โอกาสของการทำฉันทามติร่วมกัน (policy consensus) ในการวางแผนทางการดำเนินภารกิจด้านการบรรเทาทุกข์เกิดขึ้นได้เหมาะสมสถานการณ์และสร้างประสิทธิภาพในการตัดสินใจเพื่อปฏิบัติการ

### **ข้อเสนอแนะจากการวิจัย: ข้อเสนอต้นนโยบายเพื่อการพัฒนา**

จากการศึกษาเรื่อง การศึกษาพัฒนาการภารกิจสหประชาชาติไทยในด้านการบรรเทาทุกข์ให้กับสาธารณชนในกรอบการวิเคราะห์แบบ Incrementalism Model งานวิจัยได้เกิดข้อเสนอเชิงนโยบายต่อการพัฒนาภารกิจสหประชาชาติไทยในด้านการบรรเทาทุกข์แก่สาธารณชนที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินงานร่วมกับภาครัฐไทยที่นำไปสู่การสร้างความเข้มแข็งและความยั่งยืนพร้อมกับการรักษาไว้ซึ่งการดำรงหลักมนุษยธรรม ดังนี้

(1) ขยายกลไกสำหรับการปฏิบัติการด้านการบรรเทาทุกข์ที่เป็นอิสระ เพื่ออำนวยความสะดวกความร่วมมือในระดับปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพในระดับพื้นที่จังหวัด

(2) วางหลักเกณฑ์ในการจัดวางตำแหน่งแห่งที่ให้กับสถานีกาชาด เพื่อการยกระดับการตั้งสถานีกาชาดในพื้นที่ภูมิภาคให้ครอบคลุมและเกิดสมดุลในความรับผิดชอบปฏิบัติการของงานกาชาดทั่วประเทศไทย ลักษณะพื้นฐานของเกณฑ์ที่เหมาะสมในการก่อตั้งสถานีกาชาด ได้แก่ การวัดระยะทางของการส่งมอบความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ เจือปนในเชิงภูมิศาสตร์ ความพร้อมในการระดมทรัพยากรจากพื้นที่ ความสามารถในการเคลื่อนที่เพื่อปฏิบัติการเฉพาะกิจ เป็นต้น

(3) จัดความสัมพันธ์เชิงสถาบันระหว่างสถานีกาชาดและเหล่ากาชาดจังหวัด ควรมีการกำหนดให้สถานีกาชาดให้การสนับสนุนการปฏิบัติของเหล่ากาชาดจังหวัด เป็นหน่วยงานสนับสนุนอำนวยความสะดวกด้านทรัพยากรเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย (Back Office) เพื่อสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติ

(4) พัฒนาแนวทางการสร้างอาสาสมัครด้านการบรรเทาทุกข์ในระดับ โดยสร้างจิตสำนึกเรื่องจิตสำนึกสาธารณะ (public spirit) และปลูกฝังหลักมนุษยธรรม ให้กับบุคลากรอาสาสมัครกาชาดบรรเทาทุกข์เพื่อให้ง่ายต่อการเข้าใจเป้าหมายของ สภากาชาดและสร้างความร่วมมือในการปฏิบัติการได้ง่ายและยั่งยืน

(5) ตั้งกองทุนเพื่อการบรรเทาทุกข์ เพื่อเป็นทุนสำรองสนับสนุนการดำเนินการ ในระดับพื้นที่ และให้ความสำคัญกับการสร้างการมีส่วนร่วมและหลัก ความโปร่งใสเป็นแนวทางการขับเคลื่อน โดยกำหนดรูปแบบการรายงานงบประมาณ และการใช้จ่ายแบบ real-time เพื่อสร้างความไว้วางใจให้กับประชาชนในพื้นที่ และ เพื่อจูงใจประชาชนให้เข้าร่วมสนับสนุนงบประมาณให้กับกองทุนเพื่อช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยในพื้นที่ต่อไป

### บรรณานุกรม

Charles E. Lindblom (1959). "The Science of "Muddling Through" " **Public Administration Review**, 19(2): 79-88.

IFRC (2021). ค้นเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2565 จาก <https://media.ifrc.org/ifrc/>

USAID (2021). ค้นเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2565 จาก

<https://www.usaid.gov/partnership-opportunities/ngo.>

สภาาชาตไทย (2558). **พลวัตรและนวัตรกรรมของสภาาชาตไทยฉบับเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารีเนื่องในพระราชพิธีฉลองพระชนมายุ 5 รอบ ในวันที่ 2 เมษายน 2558**. กรุงเทพฯ: สภาาชาตไทย.

สภาาชาตไทย (2564). สืบค้นเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2565 จาก <https://www.redcross.or.th>.

สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2546). **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ** พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

สมพร เพ็ญจันทร์. (2539). **นโยบายสาธารณะทฤษฎีและการปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

พระราชบัญญัติว่าด้วยสภาาชาตไทย พ.ศ.2461. (2550, 14 สิงหาคม) **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 124, ตอนที่ 41 ก.. หน้า 9.

พระราชบัญญัติว่าด้วยสภาาชาตไทย พ.ศ.2463. (2563, 7 พฤศจิกายน) **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 37. หน้า 267.

พระราชบัญญัติว่าด้วยสภาาชาตไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๐. (2550, 14 สิงหาคม) **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 124. หน้า 267. ตอนที่ 41 ก.

ข้อบังคับสภาาชาตไทย พ.ศ.2500. (2500, 18 มิถุนายน) **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 74, ตอนที่ 54. หน้า 1081.

สุดา ปรีวัติธรรม (2534). **สภาาชาตไทยกำเนิดและพัฒนาการ (พ.ศ.2436 - 2485)** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะอักษรศาสตร์.