



นโยบายและยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงและภัยพิบัติบนเส้นทางสายไหม Risk and Disaster Management along the Silk Road: A Policy and Strategic Analysis

กฤตชัย จิตรักษ์¹, เจริญวิทย์ หาญแก้ว² และคทาเทพ พงษ์ทอง³

วันรับ: 16 ตุลาคม 2568 วันแก้ไข: 22 พฤศจิกายน 2569 ยอมรับ: 22 พฤศจิกายน 2569

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบที่มีผลต่อความเสี่ยงและภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่เส้นทางสายไหม ศึกษานโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการจัดการความเสี่ยงและภัยพิบัติของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับเส้นทางสายไหม และเสนอแนวทางหรือข้อเสนอเชิงนโยบาย และยุทธศาสตร์ในการจัดการความเสี่ยง และภัยพิบัติในบริบทของเส้นทางสายไหมเพื่อความยั่งยืน งานวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้อ้างอิงประกอบการวิจัย ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตข้อมูลเป็นการวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงและภัยพิบัติในพื้นที่เส้นทางสายไหม โดยมีกรอบแนวคิดด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ ด้านการจัดการความเสี่ยงแบบองค์รวม (Comprehensive Risk Management) ด้านแนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติ (Disaster Risk Management) และความร่วมมือระหว่างประเทศใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์

ผลการศึกษาพบว่านโยบาย Belt and Road Initiative (BRI) ทำให้เกิดการเชื่อมโยงเส้นทางการค้า สร้างความเปลี่ยนแปลงทั้งเศรษฐกิจ สังคม ให้แก่ประเทศที่เส้นทางพาดผ่าน ส่วนจีนได้ประโยชน์อย่างชัดเจนในการขนส่งสินค้าที่สะดวกและรวดเร็วขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นการเคลื่อนย้ายทั้งแรงงานจากจีนไปทำงานในประเทศต่าง ๆ ที่มีการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน อย่างไรก็ตาม การที่จีนผลักดันให้เกิดการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน รางรถไฟ หรือการวางท่อก๊าซในประเทศที่มีสภาพเศรษฐกิจไม่พร้อม ได้สร้างความเสี่ยงและโอกาสที่ก่อปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เช่น หนี้เสีย ปัญหาคอร์รัปชัน การแทรกแซงภายใน เป็นต้น เนื่องจากโครงการขนาดใหญ่ของ Belt and Road Initiative (BRI) มาพร้อมกับเงินกู้ดอกเบี้ยสูงจากประเทศจีน ประเทศที่ยากจนหรือกำลังพัฒนา อาจจะเผชิญกับความเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจได้ ข้อเสนอเชิงนโยบายจากการศึกษา ยุทธศาสตร์นโยบายและเป้าหมาย “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” Belt and Road Initiative (BRI) ของจีน ประเทศไทยควรเตรียมความพร้อมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงโครงสร้างพื้นฐานทั้งมิติเศรษฐกิจ มิติทางสังคม และวัฒนธรรมที่ส่งผลกระทบโดยตรงกับประเทศไทย รวมไปถึงความขัดแย้ง การอพยพ และปัญหาการบริหารจัดการรถไฟ ดังนั้น ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ที่มีความรับผิดชอบจึงต้องคิดทบทวนพิจารณาโดยละเอียด ตลอดจนคำนึงถึง Soft Infrastructure ควบคู่ไปด้วย เช่น กฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งประเทศไทยควรตระหนักและให้ความสำคัญในเรื่องนี้ด้วย เนื่องจากหากมีการเตรียมความพร้อมที่จะรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าวก็จะได้ประโยชน์กันทุกฝ่าย

คำสำคัญ: การจัดการความเสี่ยง, ภัยพิบัติ, เส้นทางสายไหม

¹ อติตอจารย์ประจำวิทยาลัยสื่อสารการเมือง มหาวิทยาลัยเกริก

² อติตอจารย์ประจำวิทยาลัยวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

³ อติตอจารย์ประจำ สถาบันการจัดการปัญญาภิวัฒน์



Abstract

This study investigates the impacts of the Belt and Road Initiative (BRI) on risks and disasters along the Silk Road, with a particular focus on Thailand's related policies and strategies. The research aims to analyze the implications of risk and disaster management within this context and to propose policy recommendations for sustainable practices.

A qualitative research design was employed through documentary analysis of relevant literature and policy documents. The study applies a conceptual framework based on comprehensive risk management, disaster risk management, and international cooperation.

Findings indicate that the BRI has enhanced trade connectivity and fostered economic and social changes in participating countries, while China has gained significant benefits in terms of efficient transportation and labor mobility. However, large-scale infrastructure projects promoted under the BRI—such as roads, railways, and pipelines—pose considerable risks for countries with weak economic capacity. These include debt burdens, corruption, political interference, and adverse impacts on the environment and natural resources.

Policy recommendations emphasize that Thailand should proactively prepare for potential transformations in economic, social, and cultural dimensions arising from the BRI. This includes addressing challenges such as conflicts, migration, and railway management, while strengthening *soft infrastructure*—laws, regulations, and governance mechanisms. Ensuring readiness in these areas will allow Thailand to mitigate risks effectively and maximize shared benefits in a sustainable manner.

Keywords: Risk Management, Disaster, The Silk Road



1. บทนำ

เส้นทางสายไหม Belt and Road Initiative (BRI) เป็นโครงการที่เกี่ยวข้องด้านการพัฒนาประเทศของจีน โดยประธานาธิบดีสี จิ้น ผิง แห่งประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้กลายเป็นกรอบความร่วมมือ ด้านเศรษฐกิจ การค้า โครงสร้างพื้นฐาน และการเชื่อมโยงภูมิภาคที่สำคัญที่สุดแห่งหนึ่งของโลกในศตวรรษที่ 21 โครงการดังกล่าวครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางทั้งในเอเชีย ยุโรป และแอฟริกา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจผ่านการลงทุน การค้าข้ามพรมแดน และการเชื่อมโยงทางวัฒนธรรม อย่างไรก็ตาม แม้โครงการ Belt and Road Initiative (BRI) จะสร้างโอกาสในการพัฒนา แต่พื้นที่ตามแนวเส้นทางสายไหมกลับเผชิญกับความเสี่ยงและภัยพิบัติ ทั้งจากธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น เช่น แผ่นดินไหว น้ำท่วม ดินถล่ม ภัยแล้ง การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การใช้ทรัพยากรมากเกินไป จนถึงความเปราะบางทางสังคมและความขัดแย้งทางการเมือง ความเสี่ยงเหล่านี้ไม่เพียงส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่ แต่ยังอาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางพลังงาน และความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

ที่ผ่านมาหลายประเทศในเส้นทางสายไหมได้ดำเนินการพัฒนานโยบายและยุทธศาสตร์ ด้านการจัดการภัยพิบัติ (Disaster Risk Management) ทั้งในระดับประเทศและภูมิภาค โดยอิงตามกรอบความร่วมมือระดับสากล เช่น Sendai Framework for Disaster Risk Reduction หรือข้อตกลง AADMER ของอาเซียน

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานยังคงประสบปัญหาหลายประการ เช่น การขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน ความไม่สอดคล้องของนโยบายระหว่างประเทศ การเข้าถึงข้อมูลที่ไม่ทั่วถึง และการมีส่วนร่วมของชุมชนในระดับรากหญ้าที่จำกัด ด้วยเหตุนี้ การศึกษานี้จึงมุ่งวิเคราะห์นโยบายและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสี่ยงและภัยพิบัติในพื้นที่เส้นทางสายไหม เพื่อประเมินผลกระทบ ข้อเสนอเชิงนโยบาย เพื่อเสริมสร้างระบบการจัดการความเสี่ยงที่ยั่งยืนบนเส้นทางสายไหม โดยไม่ละเลยบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และภูมิรัฐศาสตร์ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ ต่อทั้งผู้กำหนดนโยบาย นักวิชาการ และหน่วยงานความร่วมมือระดับภูมิภาคในอนาคต

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาผลกระทบที่มีผลต่อความเสี่ยงและภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่เส้นทางสายไหม
- 2) เพื่อศึกษานโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการจัดการความเสี่ยงและภัยพิบัติของประเทศที่เกี่ยวข้องกับเส้นทางสายไหม
- 3) เพื่อเสนอแนวทางหรือข้อเสนอเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์ในการจัดการความเสี่ยง และภัยพิบัติในบริบทของเส้นทางสายไหมเพื่อความยั่งยืน

3. คำถามวิจัย

- 1) ผลกระทบความเสี่ยงและภัยพิบัติในพื้นที่เส้นทางสายไหมมีลักษณะเฉพาะอย่างไร
- 2) การจัดการความเสี่ยงและภัยพิบัติเพื่อความยั่งยืนควรมีการจัดการอย่างไร



4. ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “นโยบายและยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงและภัยพิบัติบนเส้นทางสายไหม” เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อศึกษาวิเคราะห์การจัดการความเสี่ยงและภัยพิบัติในพื้นที่เส้นทางสายไหม โดยศึกษาจากการรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าหนังสือ บทความ วารสาร เอกสาร วิทยานิพนธ์ งานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลจากทางอินเทอร์เน็ตทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เพื่อนำมาเป็นแนวคิดพื้นฐานในการดำเนินการวิจัย วิเคราะห์ความเสี่ยงและภัยพิบัติในพื้นที่เส้นทางสายไหมดังกล่าว

5. ขอบเขตในการวิจัย

- 1) ขอบเขตการศึกษาด้านเนื้อหา การวิจัยครั้งนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยมุ่งศึกษาความเสี่ยงและภัยพิบัติในพื้นที่เส้นทางสายไหมที่มีผลกระทบต่อประเทศไทย โดยศึกษาด้วยวิธีการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารข้อมูลเว็บไซต์ต่าง ๆ
- 2) ขอบเขตด้านเวลา ตั้งแต่วันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2568 ถึงวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2568

6. ประโยชน์คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทราบผลกระทบที่มีผลต่อความเสี่ยงและภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่เส้นทางสายไหม
- 2) มีแนวทางกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการจัดการความเสี่ยงและภัยพิบัติของประเทศ
- 3) สามารถนำผลการศึกษาแนวทางหรือข้อเสนอเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อการจัดการความเสี่ยงและภัยพิบัติอย่างยั่งยืน

7. นิยามศัพท์

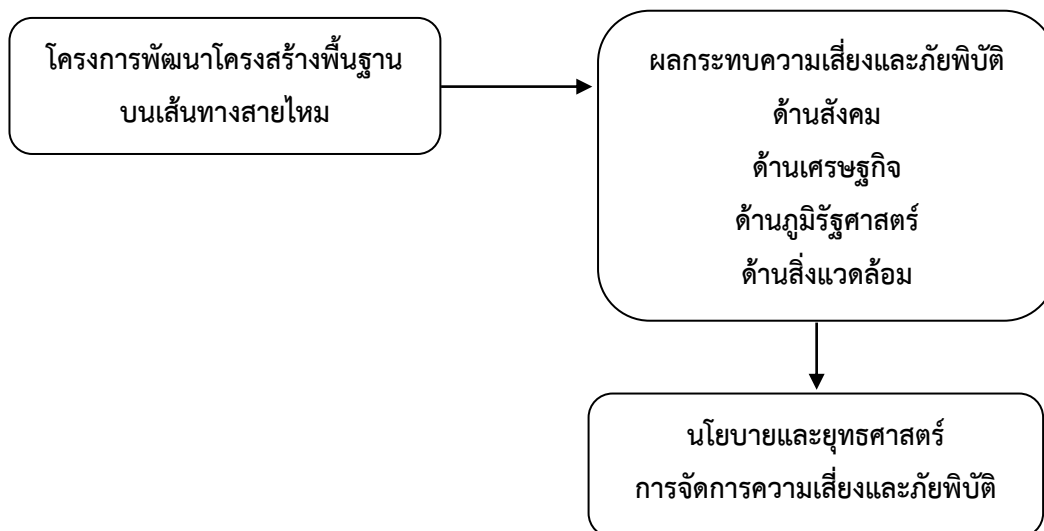
การจัดการความเสี่ยงและภัยพิบัติ (Risk and Disaster Management) หมายถึง กระบวนการที่ครอบคลุมการประเมิน วางแผน ป้องกัน เตรียมพร้อม รับมือ และฟื้นฟูจากความเสี่ยงและภัยพิบัติอย่างเป็นระบบ

ยุทธศาสตร์ (Strategy) หมายถึง แนวทางหรือแผนระยะยาวที่มุ่งบรรลุเป้าหมายในการลดผลกระทบของภัยพิบัติ โดยเน้นการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

นโยบาย (Policy) หมายถึง ข้อกำหนดหรือแนวทางที่หน่วยงานรัฐใช้เพื่อจัดการปัญหาสาธารณะ ซึ่งในบริบทนี้หมายถึงนโยบายเกี่ยวกับการจัดการความเสี่ยงและภัยพิบัติ เส้นทางสายไหม (Silk Road / Belt and Road Initiative) หมายถึง โครงการความร่วมมือ ด้านโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาระหว่างประเทศที่ริเริ่มโดยจีน ครอบคลุมทั้ง “สายทางบก” (Silk Road Economic Belt) และ “สายทางทะเล” (21st Century Maritime Silk Road)



8. กรอบแนวคิดการวิจัย



รูปที่ 1.1 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย

9. ทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การจัดการความเสี่ยงและภัยพิบัติในพื้นที่เส้นทางสายใหม่: ศึกษาเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์” โดยมีการศึกษาในการทบทวนวรรณกรรมดังนี้

- 9.1 แนวคิดและทฤษฎีนโยบายสาธารณะ
- 9.2 แนวคิดด้านการจัดการบริหารความเสี่ยงแบบองค์รวม
- 9.3 แนวคิดการบริหารจัดการภัยพิบัติ
- 9.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

9.1 แนวคิดและทฤษฎีนโยบายสาธารณะ

ความหมายของนโยบายสาธารณะ คำว่า “นโยบาย” (Policy) มาจากคำศัพท์ว่า นโยบาย หมายถึง แนวทางหรืออุบายที่ชี้ทางไปสู่วัตถุประสงค์ ส่วนคำว่า “Policy” หมายถึงแนวทางปฏิบัติของบ้านเมืองหรือหมู่ชน มาจากรากศัพท์ภาษากรีก “Polis” ซึ่งหมายถึงเมืองหรือรัฐ ดังนั้น นโยบาย จึงหมายถึง หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ (จุมพล หนีมพาณิช, 2552) เป็นข้อเสนอเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานของบุคคล กลุ่มบุคคลหรือรัฐบาล (Friedrich, 1963) เป็นการอธิบายถึงวัตถุประสงค์ที่มุ่งเป้าหมายตามแนวทางการดำเนินงาน (Knezevich, 1984) เป็นการกระทำที่ไตร่ตรองและลึกซึ้งในระดับสูง (McNichols, 1977) และเป็นกรอบพื้นฐานและแนวทางชุดหนึ่งซึ่งครอบคลุมการดำเนินงานทางธุรกิจภายใต้กรอบแนวคิดรวมของบริษัท (Chang & Campo-Flores, 1980) ดังนั้น นโยบาย หมายถึง ข้อความที่ให้แนวทางสำหรับการพัฒนาและการ ดำเนินงานของหน่วยงานหรือแผนงาน ซึ่งเป็นกรอบที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการกระทำหรือการปฏิบัติ โดยมีการกำหนดเป้าหมายไว้ล่วงหน้า โดยไม่จำกัดว่าเป็นของรัฐบาลหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ



ส่วนคำว่า สาธารณะ หรือ Public คำไทยที่มักใช้แทน เช่น สาธารณะ ส่วนรวม มหาชน ราช ราชการ รัฐ รัฐบาล เมือง บ้านเมือง แผ่นดิน ประชาคม ประชาชน หลวง กงสี (Wamsley & Zald, 1976) สาธารณะจึงเป็นเรื่องของส่วนรวม ความเป็นสาธารณะพิจารณาจาก (1) เกณฑ์ความกว้างของผลกระทบและผลกระทบภายนอก ซึ่งเป็นกระทบกับสิ่งที่ยอยู่นอกวงของการกระทำ เช่น โรงงานปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำ แต่ประชาชนได้รับผลกระทบทั้งสุขภาพกายและสุขภาพใจ (2) เกณฑ์ผู้เป็นเจ้าของงบประมาณดำเนินการหรือเป็นที่มาของเงิน (3) เกณฑ์ความตระหนัก เรื่องสาธารณะ คือ สิ่งที่เอกชนทั่วไปไม่สนใจ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาพยาบาล การจัดการศึกษา ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น และ (4) เกณฑ์อำนาจที่ชอบธรรมของรัฐบาล เพราะเรื่องสาธารณะคือสิ่งที่รัฐเป็นผู้กำหนด ในการดำรงชีวิตประจำวันของมนุษย์โดยทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นประเทศใด มีระบอบ การปกครองแบบใด มนุษย์ย่อมจะต้องเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐอยู่ด้วยเสมอ ซึ่งจะเกี่ยวข้องโดยเป็นผู้มีส่วนร่วมจะมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ผู้รับผลกระทบและผู้สนับสนุนหรือผู้คัดค้าน

เมื่อพูดถึงองค์ประกอบนโยบายสาธารณะได้มีนักวิชาการด้านนโยบายศาสตร์กำหนดขั้นตอนในการกำหนดนโยบายไว้ แตกต่างกัน มีทั้งนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งในกระบวนการนโยบายสาธารณะนั้นจะต้องมีองค์ประกอบที่เป็นส่วนสำคัญ ในการกำหนดนโยบาย ดังองค์ประกอบอันเป็นกระบวนการตามแนวคิดของนักวิชาการ เช่น Lerner & Lasswell (1951) ประกอบด้วย การรับรู้และรวบรวมข่าวสารที่เกี่ยวข้องการเสนอแนะให้มีการริเริ่มนโยบาย การกำหนดนโยบาย การเตรียมการ และปรับปรุงกลไกของรัฐในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย แนวคิดดังกล่าวได้กลายเป็นต้นแบบที่นักวิชาการนิยมใช้ต่อ ๆ มาในการศึกษาเกี่ยวกับนโยบาย Lineberry & Sharkansky (1974) ได้กำหนดคุณลักษณะของนโยบายไว้ คือ 1) นโยบายจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างแน่นอน 2) จะต้องประกอบไปด้วยลำดับขั้นของการกระทำต่าง ๆ ที่มีแผนจะก่อให้เกิดการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ 3) จะต้องประกอบด้วย การกำหนดการกระทำต่าง ๆ ที่ต้องเลือกนำมาปฏิบัติ 4) มีการประกาศให้ประชาชนทั่วไปได้รับรู้โดยทั่วกัน 5) มีการดำเนินการปฏิบัติตามลำดับขั้น และสมบัติ อารมณ์วงศ์ได้จำแนกลักษณะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของนโยบายสาธารณะไว้ เช่น เป็นกิจกรรมที่รัฐเลือกกระทำหรือไม่กระทำ เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผน ระบบ และกระบวนการอย่างชัดเจน เป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอ และเป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวโดยสรุป องค์ประกอบนโยบายสาธารณะ เป็นการตัดสินใจของรัฐบาลซึ่งออกมาในรูปของนโยบาย เป็นการเสนอ ร่างกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจนมุ่งไปที่คนในสังคม โดยส่วนรวมหรือเฉพาะกลุ่ม มีความเป็นไปได้เมื่อมีการนำไปสู่การปฏิบัติ แสดงถึงการกระทำของรัฐบาลนั่นเอง

ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ จากการศึกษาความหมายของนโยบายสาธารณะจะเห็นได้ว่านโยบายสาธารณะมีความสำคัญทั้งต่อผู้กำหนดนโยบายและต่อประชาชน ดังนี้ 1) ฝ่ายรัฐบาล/ผู้กำหนดนโยบาย 2) ฝ่ายประชาชน เนื่องจากนโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตทางการเมือง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้นประชาชนจึงสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการของตนผ่านกลไกต่างๆ ทางการเมือง ผ่านพรรคการเมือง อาทิเช่น ผ่านพรรคการเมือง ผ่านกลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์ ผ่านระบบราชการ ผ่านนักการเมือง ผ่านฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น และ 3) ฝ่ายข้าราชการ นโยบายสาธารณะเป็นกลไกเครื่องมือที่สำคัญในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานในภาครัฐ เมื่อรัฐบาลกำหนดนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้วข้าราชการผู้ปฏิบัติงานจะนำ



นโยบายนั้นไปปฏิบัติ เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎระเบียบ กฎกระทรวง และมติของคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

ประเภทของนโยบายสาธารณะ การจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือสำคัญในการระบุความชัดเจนของนโยบายสาธารณะทั้งในด้านคุณลักษณะและวัตถุประสงค์ของนโยบาย สามารถจำแนกได้ 3 แนวทางคือแนวทางที่ 1 จำแนกตามเนื้อหาสาระและวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นๆ ตาม แนวความคิดของ ธีโอดอร์ โลวาย (Theodore Lowi) และเฟรด โฟรฮ็อก (Fred Frohock) แบ่งประเภทนโยบายออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้ 1) นโยบายที่เป็นเกณฑ์หรือข้อบังคับ (Regulative Policy) เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อบังคับหรือเป็นกติกากในการอยู่ร่วมกันของสมาชิกในสังคมอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม เช่น มติคณะรัฐมนตรี พระราชกฤษฎีกา พระราชกำหนด ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศต่าง ๆ 2) นโยบายการกระจายบริการของรัฐ (Distributive Policy) เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ประชาชนทั่วไปมีโอกาสได้รับบริการสาธารณะที่เป็นของรัฐบาลอย่างทั่วถึงเท่าเทียม และพอเพียง เช่น นโยบายลดราคาน้ำมันเบนซิน 3) นโยบายเพื่อการจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสม (Re-Distributive Policy) เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อประชาชนบางกลุ่ม บางอาชีพ บางสาขาการผลิต หรือบางพื้นที่ตามความจำเป็น เช่น โครงการช่วยเหลือคนพิการ 4) นโยบายเพื่อการลงทุน (Capitalization Policy) เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ทรัพยากรที่มีอยู่หรือเพื่อแสวงหาทรัพยากรใหม่ ๆ ในการริเริ่มสร้างสรรค์คิดค้นสิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม เช่น โครงการเขตระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก หรือ EEC เป็นต้น 5) นโยบายเพื่อจริยธรรม (Ethical Policy) เป็นนโยบายของรัฐบาลที่ไม่ได้บังคับให้ผู้ใดปฏิบัติตามเพียงแต่สนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้สึกรักในทางที่ถูกต้องโดยรัฐบาลต้องการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนมีวินัยและจริยธรรมที่ดี เช่น โครงการถนนสีขาว โครงการหมู่บ้านน่ามอง แนวทางที่ 2 จำแนกตามการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว หรือมีความเสี่ยงที่จะ เกิดขึ้นในเวลาอันใกล้ มีองค์กรรับผิดชอบโดยตรงในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ถือเป็นหลักประกันสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นจริง โดยแบ่งประเภทนโยบายออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้ 1) นโยบายทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Policy) เน้นเรื่องของความอยู่ดีกินดีของประชาชน ให้ประชาชนซื้อง่ายขายคล่อง นำไปสู่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ 2) นโยบายด้านการศึกษา (Education Policy) เน้นเรื่องของการวางแผนทางการศึกษาให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงในทุกๆ ระดับ ทั้งการศึกษาในโรงเรียน และ นอกโรงเรียน 3) นโยบายด้านสังคม (Social Policy) เน้นการสร้าง ความมั่นคงในสังคม เช่น การประชาสงเคราะห์ การประกันสังคม สุขภาพอนามัย เป็นต้น 4) นโยบายทางด้านการเมืองการป้องกันประเทศ (Political & Defense Policy) เน้นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมทั้งสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง วิธีการในการป้องกันประเทศทั้งด้านการทูตและการทหาร เป็นต้น 5) นโยบายทางการบริหาร (Administrative Policy) เป็นนโยบายที่ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของหน่วยงานหรือองค์กรนั้นๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพ.) แนวทางที่ 3 จำแนกตามผลของนโยบายตามแนวคิดของ ไอรา ชาร์แคนสกี (Ira Sharkansky) โดยแบ่งประเภทนโยบายออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้ 1) นโยบายสาธารณะ (Public Policy) ได้แก่ กิจกรรมใด ๆ ที่รัฐบาลกระทำ ดังนั้นในกระบวนการนี้จึงเป็นขั้นตอนของการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ก็ตามของรัฐบาลที่ตั้งใจเอาไว้ว่าต้องกระทำเช่นนั้นให้ได้ และต้องบรรลุตามจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ 2) ผลผลิตของนโยบาย (Policy Output) ได้แก่ ขั้นตอนที่ได้แสดงให้เห็นถึงระดับต่าง ๆ ของการบริหารอันเป็นผลสะท้อนมาจากการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาล เช่น นโยบายปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงรัฐวิสาหกิจ หรือนโยบายพัฒนาตัดขั้นตอนการขอวีซ่าไป ต่างประเทศ เป็นต้น 3) ผลกระทบของนโยบาย (Policy Impacts) ได้แก่ ผลสะท้อนของการบริหารต่าง ๆ



ของรัฐบาลที่เกิดขึ้นกับประชาชนอาจเป็นทั้งทางบวกและทางลบ เช่น นโยบายโอนกิจการรถเมล์เป็นของรัฐ วัตถุประสงค์เพื่อควบคุมงานโดยจัดบริการให้ทั่วถึงแต่ผลกระทบคือขาดทุน เป็นต้น

ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ นอกจากสถาบันหลัก ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการตัดสินใจกำหนด นโยบาย และ เรียก 3 สถาบันนี้ว่า ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ (Official Policy-maker) แล้ว ยังมีผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการ (Unofficial Policy-maker) ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง และประชาชนทั่วไป ซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย

9.2 แนวคิดด้านการจัดการบริหารความเสี่ยงแบบองค์รวม

การบริหารความเสี่ยง (Risk Management) เป็นกลวิธีที่เป็นเหตุเป็นผลที่นำมาใช้ในการบ่งชี้ วิเคราะห์ ประเมิน จัดการ ติดตาม และสื่อสารความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมหน่วยงาน/ฝ่ายงาน หรือกระบวนการดำเนินงานขององค์กร เพื่อช่วยลดความสูญเสียในการไม่บรรลุเป้าหมายให้เหลือน้อยที่สุดและเพิ่มโอกาสแก่องค์กรมากที่สุด การบริหารความเสี่ยงยังหมายความถึงการประกอบกันอย่างลงตัวของวัฒนธรรมองค์กร กระบวนการและ โครงสร้างองค์กร ซึ่งมีผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพการบริหาร และผลได้ผลเสียขององค์กรอีกด้วย

การบริหารความเสี่ยงแบบองค์รวม (Enterprise Risk Management หรือ ERM) คือ แนวคิดที่มุ่งเน้นการบริหารความเสี่ยงในภาพรวมขององค์กร โดยพิจารณาความเชื่อมโยงของความเสี่ยงต่างๆ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ต่อเป้าหมายขององค์กรในทุกด้าน

Thomson and Hopkin (2021) อธิบายว่า การจัดการความเสี่ยงแบบองค์รวม หรือ ERM หมายถึง องค์กรพิจารณาความไม่แน่นอนที่เผชิญในทุกการดำเนินงาน แนวทางของ ERM จะคำนึงถึงทั้งโอกาสและภัยคุกคามที่สามารถส่งผลกระทบต่อวัตถุประสงค์หรือกระบวนการดำเนินงานหลักขององค์กร ตลอดจนความเสี่ยงหลายๆ อย่าง นั้นมีความเกี่ยวโยงกันจึงต้องนำมาพิจารณาร่วมด้วย กิจกรรมหนึ่งๆ นั้น อาจจะได้รับผลกระทบจากความเสี่ยงมากกว่าหนึ่งประเภท ภัยพิบัติหลายอย่างที่เกิดขึ้นในอดีตนั้นเนื่องมาจากความล้มเหลวในการตระหนักถึงความเชื่อมโยงระหว่างกันของความเสี่ยงนั่นเอง

คุณสมบัติของแนวทางจัดการความเสี่ยงแบบองค์รวม

- 1) ครอบคลุมทุกด้านของเหตุการณ์ที่อาจจะก่อให้เกิดความเสี่ยงขององค์กร (การเงิน การดำเนินงาน การรายงาน การปฏิบัติตามกฎระเบียบ การกำกับดูแล กลยุทธ์ ชื่อเสียง ฯลฯ)
- 2) จัดลำดับและบริหารเหตุการณ์เหล่านั้นในฐานะพอร์ทโฟริโอความเสี่ยงที่มีความสัมพันธ์ระหว่างกัน แทนที่จะบริหารเหตุการณ์เหล่านั้นแบบแยกแต่ละประเภท (Silo)
- 3) ประเมินพอร์ทโฟริโอของความเสี่ยงทั้งภายในและภายนอกระบบสถานการณ์ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- 4) ตระหนักว่าความเสี่ยงแต่ละประเภทในองค์กรนั้นมีความสัมพันธ์ระหว่างกันและสามารถสร้างเหตุการณ์ร่วมที่อาจจะทำให้เกิดความเสี่ยงที่ต่างจากการรวมความเสี่ยงแต่ละประเภทเข้าด้วยกัน
- 5) จัดเตรียมกระบวนการบริหารจัดการความเสี่ยงทั้งหมด
- 6) เสาะหาการจัดการความเสี่ยงที่ซ่อนอยู่ในฐานะองค์ประกอบในการตัดสินใจที่สำคัญทั่วทั้งองค์กร



- 7) จัดเตรียมวิธีการสำหรับองค์กรที่จะระบุความเสี่ยงที่ยอมรับได้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ขององค์กร
- 8) สร้างวิธีการสื่อสารในหัวข้อความเสี่ยง เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันในความเสี่ยงที่องค์กรเผชิญและความสำคัญ
- 9) สนับสนุนกิจกรรมของการตรวจสอบภายใน
- 10) มองการจัดการความเสี่ยงที่มีประสิทธิผลในฐานะความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบที่จะช่วยส่งผลต่อความสำเร็จของธุรกิจและวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์

คำนิยามของ ERM

ERM มีองค์ประกอบหลัก 3 ประการกล่าวคือ 1) คำอธิบายของกระบวนการที่ระบุการจัดการความเสี่ยงแบบองค์รวม 2) ระบุผลลัพธ์ของกระบวนการ และ 3) ผลกระทบหรือประโยชน์ที่จะเกิดจากผลลัพธ์เหล่านั้น คำนิยามของ ERM สามารถแสดงได้ดังนี้

องค์กร	คำนิยาม
RIMS	ERM คือ แนวทางธุรกิจเชิงกลยุทธ์ที่สนับสนุนความสำเร็จของวัตถุประสงค์ขององค์กร โดยบริหารจัดการความเสี่ยงและผลกระทบของความเสี่ยงเหล่านั้นในฐานะพอร์ทัลหรือความเสี่ยงที่มีความสัมพันธ์ระหว่างกัน
COSO	วัฒนธรรม ความสามารถ และการปฏิบัติที่องค์กรบูรณาการกับการกำหนดกลยุทธ์และนำไปใช้เมื่อมีการดำเนินงานตามกลยุทธ์เพื่อวัตถุประสงค์ของการจัดการความเสี่ยงในการสร้างมูลค่า
IIA	วิธีการเข้มงวดในการประเมินและตอบสนองต่อความเสี่ยงทั้งหมดที่ส่งผลต่อความสำเร็จของวัตถุประสงค์ทางการเงินและกลยุทธ์ขององค์กร
The Orange Book	กิจกรรมร่วมที่ออกแบบและดำเนินงานเพื่อการจัดการความเสี่ยงและการดำเนินงานควบคุมภายในในองค์กร

รูปที่ 1.2 แสดงคำนิยามของการบริหารความเสี่ยงแบบองค์รวม

หลายๆ คำนิยามมุ่งเน้นที่กระบวนการในการอธิบายกิจกรรม ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่ดี แต่อย่างไรก็ตามผลลัพธ์จากกระบวนการเป็นสิ่งสำคัญมากกว่าในการบริหารความเสี่ยงแบบองค์รวม

9.3 แนวคิดการบริหารจัดการภัยพิบัติ

คำว่าภัยพิบัตินั้น มาจากภาษาฝรั่งเศส “Desaster” ซึ่งประกอบด้วยคำศัพท์ 2 คำ คือ คำว่า “des” หมายถึง สิ่งไม่ดี และคำว่า “aster” หมายถึง ดวงดาว ดังนั้นเมื่อรวมคำศัพท์ทั้ง 2 คำเข้าด้วยกัน จึงหมายถึง ดวงดาวแห่งความไม่ดีหรือความชั่วร้าย (Khan, Vasilescu, & Khan, 2008) และทวิกส์ (Twigg, 2001) ได้ให้ความหมายของภัยพิบัติว่า เป็นอันตรายและการขัดขวางซึ่งเกินกว่าศักยภาพของสังคมที่จะรับมือได้ และเป็นการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติที่เกินกว่าระดับปกติ นอกจากนี้สำนักงานว่าด้วยกลยุทธ์ระหว่างประเทศเพื่อการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (United Nations International Strategy for Disaster Reduction, 2009) ได้ให้ความหมายของ



ภัยพิบัติว่า เป็นการขัดขวางที่น่าวิตกต่อหน้าที่ของชุมชนหรือที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวางกับการสูญเสียของมนุษย์ สิ่งของ หรือสิ่งแวดล้อม และผลกระทบซึ่งเกินกว่าความสามารถและทรัพยากรในการจัดการของชุมชน

การจัดการภัยพิบัติ ไม่ใช่เป็นเพียงการจัดการในช่วงระหว่างเกิดภัยพิบัติเท่านั้น แต่เป็นการจัดการทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และหลังเกิดภัยพิบัติ ดังนั้นความหมายของการจัดการภัยพิบัติ จึงหมายถึงการสังเกตและการวิเคราะห์ภัยพิบัติอย่างเป็นระบบ เพื่อการปรับปรุงมาตรการที่เกี่ยวกับการ บรรเทาความเดือดร้อน (Mitigation) การเตรียมการ (Preparedness) การตอบสนองในภาวะฉุกเฉิน (Response) และการฟื้นฟูความเสียหาย (Recovery) (Carter, 1991) ส่วน ทวีดา กมลเวช (2553) ได้ให้ความหมายของการบริหารจัดการภัยพิบัติและภาวะฉุกเฉิน ว่าเป็นการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินอันเกิดจากสิ่งที่เป็ภัยทั้งทางธรรมชาติและมิใช่ธรรมชาติ เช่น ภัยทางเทคโนโลยีที่มากับความทันสมัย และภัยจากการกระทำของมนุษย์ในรูปแบบอื่นๆ นอกจากนี้คอปโป ลา (Coppola, 2007) ได้สรุปองค์ประกอบของการจัดการภัยพิบัติดังนี้ 1) การบรรเทาผลกระทบ (Mitigation) เป็นการลดหรือกำจัดความน่าจะเป็นหรือความเป็นไปได้ในการเกิดอันตราย 2) การเตรียมการ (Preparedness) เป็นการจัดให้ประชาชนผู้ที่มีความเสี่ยงต่อภัยพิบัติได้มีความรู้และเครื่องมือที่จะช่วยเพิ่มโอกาสในการรอดชีวิตจากภัยพิบัติ และลดความเสียหายของชีวิต และทรัพย์สิน 3) การตอบสนองในภาวะฉุกเฉิน (Response) เป็นการลงมือปฏิบัติเพื่อลดหรือกำจัดผลกระทบในช่วงระหว่างที่เกิดภัยพิบัติ และ 4) การฟื้นฟูความเสียหาย (Recovery) เป็นการทำให้ผู้ประสบภัยหรือผู้รอดชีวิตจากภัยพิบัติ กลับสู่สภาพชีวิตที่ปกติ หลังจากภัยพิบัติผ่านพ้นไป

ทั้งนี้ในการจัดการภัยพิบัติต้องอาศัยหลักการจัดการในภาวะวิกฤตมาใช้ร่วมด้วย โดยเฉพาะขั้นตอนการตอบสนองต่อภัยพิบัติหรือภาวะฉุกเฉิน ซึ่งหลักการจัดการมีดังนี้ (ทวีดา กมลเวช, 2555) 1) หลักความครบถ้วนสมบูรณ์ทุกด้าน ทุกภัย ทุกผลกระทบ (Comprehensive) หมายถึง ต้องมีความ รอบรู้และกว้างขวางในเนื้อหาของงานด้านภัยพิบัติคำนึงถึงบริบททั้งทางกายภาพ พื้นที่ และความสามารถของหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งต้องรู้จักผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ รู้จักชุมชนและความอ่อนไหวหรือจุดอ่อนด้านต่าง ๆ 2) หลักการคาดการณ์ล่วงหน้า (Progressive) หมายถึง ต้องมีการคาดการณ์เพื่อการเตรียมพร้อม และมีมาตรการในการที่จะรับมือกับภัยพิบัติ และรวมถึงการมีแนวทางในการฟื้นฟูได้อย่างรวดเร็ว 3) หลักการขับเคลื่อนด้วยการคำนึงถึงความเสี่ยง (Risk Driven) หมายถึงต้องคำนึงถึงคุณลักษณะ ทรัพยากร และจุดอ่อนของชุมชนแต่ละชุมชนที่อาจส่งผลให้ประสิทธิผลของมาตรการการจัดการกับความเสี่ยงต่อนั้น ๆ ลดลงได้ 4) หลักการบูรณาการทุกภาคส่วน (Integration) หมายถึง การที่ผู้บัญชาการและหน่วยงานหลักในพื้นที่ต้องมีความสามารถในการระบุและรวบรวมหน่วยงานในพื้นที่และนอกพื้นที่ในการจัดการให้สถานการณ์กลับเข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็ว ซึ่งจะทำให้ทราบถึงกำลังหลักและกองหนุน รวมทั้งทรัพยากร และยังรวมถึงการได้รับความร่วมมือจากชุมชน และอาสาสมัครต่าง ๆ ที่สามารถเข้าสนับสนุนการจัดการภัยพิบัติได้ 5) หลักการประสานสอดคล้อง (Coordination) หมายถึง การประสานงานและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและทรัพยากรที่ได้รับบัพไว้ในข้อที่ 4 หากการจัดการภัยพิบัติมีทั้งการบูรณาการและการประสานจะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากต่อการจัดการภัยพิบัติ 6) หลักความร่วมมือร่วมใจ (Collaboration) หมายถึง การสร้างและรักษาความสัมพันธ์ที่กว้างขวางและจริงจังระหว่างบุคคลและองค์กรต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่น สนับสนุนบรรยากาศการทำงานเป็นทีม สร้างฉันทามติ และส่งเสริมการติดต่อสื่อสารซึ่งกันและกันอย่างมีประสิทธิภาพ 7) หลักความเป็นมืออาชีพ (Professional) หมายถึง หลักการที่เป็นเสมือนหลักประกันของผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดการภัยพิบัติว่ามีความสามารถในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง มีความตระหนักในการศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับภัยพิบัติและวิธีการในการ



ทำงาน ต้องมีความเข้าใจ และทักษะในการใช้เครื่องมืออุปกรณ์และการใช้ระเบียบต่าง ๆ รวมถึงต้องมีการฝึกฝนตนเอง และแสวงหาความรู้ใหม่ ๆ อย่างสม่ำเสมอและปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่อง 8) หลักความยืดหยุ่น (Flexible) หมายถึง หลักการที่ต้องอาศัยแนวทางปฏิบัติใหม่ ๆ ที่สร้างสรรค์เพื่อแก้ไขปัญหาท้าทายต่าง ๆ ซึ่งมักจะเกิดขึ้นหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติ เนื่องจากแนวทางเดิมอาจไม่เพียงพอสำหรับภัยพิบัติที่เผชิญอยู่ การแสวงหาความรู้ การฝึกฝน และการปรับปรุงตนเองตามหลักความเป็นมืออาชีพจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการคิดวิเคราะห์และปรับตัวตอบสนองต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ได้

โดยสรุปการจัดการภัยพิบัติ หมายถึง กระบวนการป้องกันและรับมือกับภัยพิบัติทั้งในช่วงก่อน และเกิดภัยพิบัติ ได้แก่ การป้องกัน การลดผลกระทบ และการเตรียมการ เพื่อลดความสูญเสีย ให้เหลือน้อยลงที่สุดช่วงระหว่างเกิดภัยพิบัติเป็นการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉินและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติได้เข้ามาช่วยเหลือ กู้ภัย รักษาชีวิตและทรัพย์สินของผู้ประสบภัยพิบัติ และช่วง หลังเกิดภัยพิบัติเป็นการฟื้นฟูสภาพความเสียหาย เพื่อให้ผู้ประสบภัยพิบัติกลับมาใช้ชีวิตได้อย่างปกติ โดยเร็วที่สุด

9.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กรัณย์ สุขมาก (2554) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับเรื่อง ภูมิเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยข้อริเริ่มเส้นทางสายไหมและเส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 ผลการศึกษาพบว่า ภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจโลก ทำให้เศรษฐกิจจีนทำการกระตุ้นเศรษฐกิจครั้งใหญ่ด้วยการอัดฉีดเม็ดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเพื่อรักษาระดับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของจีน แต่อย่างไรก็ตามภาวะเศรษฐกิจโลกไม่ได้ฟื้นตัวได้เท่าที่ควร ทำให้เศรษฐกิจจีนที่พึ่งพาเศรษฐกิจจากภายนอกอย่างมาก ประกอบกับข้อได้เปรียบของจีนไม่ได้เปรียบอีกต่อไปในสถานะเช่นนี้ ก่อให้เกิดการชะลอตัวกระทั่งเผชิญกับปัญหาผลผลิตล้นเกินซึ่งนำไปสู่ด้านสภาพคล่องของกิจการ และปัญหานี้สินในภาพรวมของระบบเศรษฐกิจและโดยเฉพาะกิจการที่มีรัฐเป็นเจ้าของในที่สุด ปัญหาต่างๆเหล่านี้นำไปสู่การแสวงหาแนวทางและมาตรการของรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆทั้งในระยะสั้นและในระยะยาว ข้อริเริ่มเส้นทางสายไหมถูกดำเนินขึ้นมาเพื่อสนับสนุนการปฏิรูปเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจจีน และช่วยกระตุ้นให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจีนและเศรษฐกิจโลกไปพร้อมๆกัน โดยสร้างการเชื่อมโยงระหว่างกันผ่านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานซึ่งนำไปสู่การสร้างความร่วมมือระหว่างกันในทุกๆด้านบนพื้นฐานของการแสวงหาประโยชน์ร่วมกัน นอกจากระบบเศรษฐกิจจีนและเศรษฐกิจโลกมีแนวโน้มที่กำลังจะเปลี่ยนแปลงไปโดยสิ้นเชิงภายใต้ข้อริเริ่มเส้นทางสายไหม ยังนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในด้านภูมิรัฐศาสตร์และภูมิยุทธศาสตร์อย่างมีนัยยะสำคัญ ซึ่งทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนถึง การเปลี่ยนแปลงอย่างรอบด้านทางภูมิทัศน์ทาง “ภูมิเศรษฐศาสตร์การเมืองในระดับโลก” โดยจีนและนานาชาติต่างมีบทบาทร่วมกันในการพัฒนาที่ยั่งยืน

ชัยยศ ตั้งจิตดำรงรัตน์ (2553) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับเรื่องความพร้อมในการรับมือภัยพิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ผลการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการมีการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการวางแผนป้องกันและการฝึกอบรม รวมทั้งการจัดงบประมาณให้การสนับสนุนช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยอย่างเพียงพอ แต่ก็ยังมีปัญหาในด้านการเตรียมการป้องกันเพื่อลดผลกระทบที่เกิดจากภัยต่าง ๆ ด้านการประสานงานการจัดทำแผนงานระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบ ขาดคู่มือการปฏิบัติงานและแผนการประสานงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ อย่างบูรณาการ บุคลากรของฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีไม่เพียงพอ โดยเฉพาะ



บุคลากรประจำและบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน รวมทั้งบุคลากรในระดับปฏิบัติการ ขาดการส่งเสริมและให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติและการเตรียมตัวเพื่อรับมือ ที่จะเกิดขึ้นต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ด้านการจัดการหลังเกิดภัย มีปัญหาความล่าช้าในการให้ความช่วยเหลือเนื่องจากติดขัดกับระเบียบทางราชการ การดำเนินงานของฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในปัจจุบันส่วนใหญ่จึงเป็นการช่วยเหลือและฟื้นฟูแก้ปัญหาเฉพาะหน้า

10. ผลการวิจัย

10.1 ผลกระทบต่อความเสี่ยงและภัยพิบัติ

จากการวิเคราะห์เอกสารเชิงนโยบาย ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบผลการวิจัยหลัก ดังนี้

10.1.1 โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานบนเส้นทางสายไหม

Belt and Road Initiative (BRI) หรือ “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” ในอดีต คือ “เส้นทางสายไหม” ถือเป็นเส้นทางการค้าที่สำคัญและเก่าแก่ที่มีมาแต่โบราณ เป็นเส้นทางการค้าทางบกและทางทะเลที่ขนส่งผ้าไหมจากจีนไปยังประเทศต่าง ๆ เมื่อสองพันปีก่อน เฟอร์ดินาน ฟอน ริคโทเฟน (Ferdinand von Richthofen) นักเดินทางและนักภูมิศาสตร์ชาวเยอรมันเป็นผู้เริ่มใช้คำว่า “Silk Road” เนื่องจากผ้าไหมเป็นสินค้าสำคัญที่ทำให้จีนทำการค้ากับต่างประเทศมานานหลายปี ต่อมาเมื่อ ค.ศ. 2013 ประธานาธิบดี สี จิ้นผิง เลขาธิการคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีน (Communist Party of China: CPC) ได้เสนอให้ริเริ่มและพัฒนา “เส้นทางสายไหม” เมื่อสองพันปีที่แล้วให้เป็นนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างจีนกับทั่วโลก เรียกว่า “One Belt One Road (OBOR)” หรือชื่อเต็มคือ “Silk Road Economic Belt and the 21st Century Maritime Silk Road” ซึ่งต่อมาได้ปรับเปลี่ยนเป็น “Belt and Road” Initiative (BRI)

Belt and Road Initiative (BRI) ถือเป็นนโยบายหลักของจีนในคริสต์ศตวรรษที่ 21 ซึ่งได้รับความสนใจจากนานาประเทศรวมทั้งประเทศไทย ซึ่งเป็นหนึ่งประเทศสำคัญบนจุดยุทธศาสตร์ “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” ทั้งทางบกและทางทะเล

นโยบาย “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” ถูกเปิดตัวครั้งแรกเมื่อประธานาธิบดี สี จิ้นผิง เดินทางไปเยือนคาซัคสถานในเดือนกันยายน ค.ศ. 2013 ได้ทำการประกาศความคิดริเริ่มสร้าง “แถบเศรษฐกิจเส้นทางสายไหม” (Silk Road Economic Belt: SREB) และครั้งต่อมาเมื่อเดินทางเยือนอินโดนีเซียในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2013 โดยได้ประกาศ “เส้นทางสายไหมทางทะเลในศตวรรษที่ 21” (21st Century Maritime Silk Road) อีกทั้งแนวความคิดดังกล่าวได้มาจากการที่จีนนั้นได้รับผลกระทบจากนโยบายการกีดกันทางการค้าของสหรัฐอเมริกา โดยในการประชุม “One Belt One Road International Forum” ณ กรุงปักกิ่ง ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2016 ได้มีผู้นำกว่า 28 ประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ เข้าร่วมประชุม โดยประธานาธิบดี สี จิ้นผิง ได้เน้นย้ำเรื่องของการกีดกันทางการค้าและโลกาภิวัตน์ให้เป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนา “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” โดยแนวความคิดแรกเริ่มนั้นเพื่อเป็นการขยายเส้นทางการค้า โครงสร้างพื้นฐานทางด้านการขนส่งและการคมนาคมอย่างรถไฟ ท่าเรือ และถนน เพื่อขนส่งข้ามแดนไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ทั้ง เอเชีย แอฟริกา ตะวันออกกลาง และยุโรป โดยปัจจัยสำคัญที่ทำให้



เกิดความคิดริเริ่มและพัฒนา “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” นั้น มีทั้งด้านเศรษฐศาสตร์และภูมิศาสตร์ประกอบเข้าด้วยกัน โดยจีนหวังว่านโยบาย “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” จะเป็นทางออกที่ช่วยให้จีนระบายกำลังผลิตและสินค้าของจีนได้ รวมทั้งสามารถช่วยสนับสนุนความต้องการด้านพลังงานที่ได้มาจากโครงการทำเรื่อน้ำลึกในเอเชียใต้และท่อส่งก๊าซในเอเชียกลางที่คาดว่าจะสามารถช่วยสร้างเสถียรภาพและลดความขัดแย้งในเอเชียกลางลงได้ นอกจากนี้ยังสามารถเพิ่มบทบาทของจีนในระบบเศรษฐกิจโลก ไม่ว่าจะเป็นการเปิดโอกาสให้สินค้าและเทคโนโลยีจากจีนเข้าสู่ตลาดโลกมากขึ้น โดยเฉพาะเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูง การให้เงินกู้ผ่านธนาคารเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย (Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB) ซึ่งจะทำให้เงินสกุลหยวนของจีนเป็นที่ยอมรับในเวทีโลกมากขึ้น เนื่องจากเส้นทางสายไหมพาดผ่าน 65 ประเทศ ทั้งทวีปเอเชีย ยุโรป และแอฟริกา ครอบคลุมประชากร 4.5 พันล้านคน หรือกว่าร้อยละ 60 ของประชากรโลก และมี GDP รวมกันกว่า 40 % ของ GDP โลก (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2560)

ยุทธศาสตร์เส้นทางสายไหมใหม่ ประกอบด้วยโครงการและแผนงานเพื่อพัฒนาในพื้นที่ยุทธศาสตร์ต่างๆ โดยเริ่มต้นที่การพัฒนาในเมืองหลักที่เป็นศูนย์กลางการค้าแต่ละภูมิภาคก่อน ต่อจากนั้นจะขยายการเชื่อมต่อเส้นทางให้เป็นเครือข่ายของเส้นทางเดียวกัน คำว่า หนึ่งแถบ (One Belt) คือเครือข่ายเส้นทางบกจากจีนไปยัง 6 ภูมิภาค ได้แก่ เอเชียตะวันออก เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เอเชียกลาง ตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ ยุโรป เอเชียใต้ และยุโรป แบ่งการพัฒนาออกเป็น 6 เส้นทาง หรือหรือ 1 สะพาน และ 5 ระเบียงเศรษฐกิจ ในระเบียงเศรษฐกิจที่ติดกับชายฝั่งยังเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายเดียวกับเส้นทางเดินเรือทะเล ซึ่งแต่ละระเบียงเศรษฐกิจนอกจากจะมุ่งสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการขนส่ง ได้แก่ ถนน รถไฟ รวมถึงท่าเรือและท่อส่งน้ำมัน นอกจากนี้ในจุดศูนย์กลางการกระจายสินค้า สิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ถูกสร้างหรือพัฒนาขึ้นเพื่อรองรับการเจริญเติบโตทางการค้า เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นต้น

One Belt หรือแถบเศรษฐกิจเส้นทางสายไหมใหม่ (New Silk Road Economic Belt) ประกอบด้วย 6 เส้นทาง ดังนี้

1) สะพานเศรษฐกิจยูเรเชียใหม่ (New Eurasian Land Bridge: NELB) เริ่มต้นจากท่าเรือเหลียนยูในมณฑลชู่ ไปสิ้นสุดที่เมือง Rotterdam ในยุโรปตะวันตก โดยจะเป็นเส้นทางขนส่งสินค้าทางถนนไปยังยุโรป

2) ระเบียงเศรษฐกิจจีน - มองโกเลีย - รัสเซีย (China – Mongolia – Russia Economic Corridor: CMREC) เป็นเส้นทางรถไฟความเร็วสูงและถนน แบ่งออกเป็น 2 เส้นทาง คือ 1) ปักกิ่ง เทียนจิน เหม่เป่ย์ ผ่านมองโกเลีย เพื่อไปยังรัสเซีย และ 2) จากเมืองต้าเหลียนไปยังเมือง Chita ของรัสเซีย

3) ระเบียงเศรษฐกิจจีน - เอเชียกลาง -เอเชียตะวันตก (China – Central Asia – West Asia Economic Corridor: CCWAE) เป็นเส้นทางสำคัญในการขนส่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติจากคาบสมุทรอาหรับ ตุรกี และอิหร่าน เพื่อส่งไปยังเขตปกครองตนเองซินเจียงอุยกูร์

4) ระเบียงเศรษฐกิจจีน - คาบสมุทรอินโดจีน (China – Indochina Peninsula Economic Corridor : CICPEC) เชื่อมระหว่างเขตเศรษฐกิจสามเหลี่ยมปากแม่น้ำ (Pear /River Delta Economic Zone: PRD) กับประเทศในกลุ่มลุ่มแม่น้ำโขง เช่น เมียนมาร์ ไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนาม เป็นต้น

5) ระเบียงเศรษฐกิจจีน - ปากีสถาน (China – Pakistan Economic Corridor: CPEC) เพื่อเชื่อมจีนกับเอเชียใต้



6) ระเบียงเศรษฐกิจ จีน - บังคลาเทศ - อินเดีย - พม่า (China -Bangladesh – India – Myanmar Economic Corridor: CBIMEC) เริ่มต้นจากเมือง Kashar ของเขตปกครองตนเอง ซินเจียงอุยกูร์ไปยังท่าเรือ Gwadar ของปากีสถาน โดยสรุปได้ ดังนี้

ตารางที่ 1 แถบเศรษฐกิจเส้นทางสายไหมใหม่ (New Silk Road Economic Belt: Belt and Road Initiative (BRI))

ลำดับ	ระเบียงเศรษฐกิจ	เส้นทางก่อสร้าง	ประเทศที่เกี่ยวข้อง
1	สะพานเศรษฐกิจและระเบียงเศรษฐกิจยูเรเชียใหม่ New Eurasian Land Bridge and Economic Corridor	รถไฟ ถนน	จีน (เขตปกครองพิเศษซินเจียง และเมืองเทียนจิน มณฑลเจียงซู) คาซัคสถาน รัสเซีย เบลารุส และ 23 ประเทศในสหภาพยุโรป
2	ระเบียงเศรษฐกิจจีน - มองโกเลีย - รัสเซีย China – Mongolia – Russia Economic Corridor	รถไฟ	จีน (ท่าเรือเทียนจิน มองโกเลีย รัสเซีย)
3	ระเบียงเศรษฐกิจจีน - เอเชียกลาง - เอเชียตะวันตก China – Central Asia – West Asia Corridor	รถไฟ	จีน (เขตปกครองพิเศษซินเจียง) คาซัคสถาน คีร์กีซสถาน ทาจิกิสถาน อุซเบกิสถาน อัฟกานิสถาน อิหร่าน ตุรกี ยูเครน อาเซอร์ไบจาน ออร์เจีย และรัสเซีย
4	ระเบียงเศรษฐกิจจีน – คาบสมุทรอินโดจีน China – Indochina Peninsula Economic Corridor	รถไฟ ถนน ท่อส่งน้ำมัน	จีน (Pearl River Delta) สิงคโปร์ เวียดนาม กัมพูชา พม่า และ มาเลเซีย
5	ระเบียงเศรษฐกิจจีน - ปากีสถาน China – Pakistan Economic Corridor	รถไฟ ถนน ท่าเรือ	จีน (ซินเจียง) อินเดีย อิหร่าน อัฟกานิสถาน ปากีสถาน
6	ระเบียงเศรษฐกิจบังคลาเทศ - จีน - อินเดีย - เมียนมาร์ Bangladesh – China – Indian – Myanmar Economic Corridor	รถไฟ ถนน ท่าเรือ	บังคลาเทศ จีน (คุนหมิง มณฑลยูนนาน) อินเดีย พม่า

One Road หรือเส้นทางสายไหมทางทะเลในศตวรรษที่ 21 (21st Century Maritime Silk Road) เป็นเส้นทางเดินเรือที่เชื่อมจีนกับประเทศในมหาสมุทรต่าง ๆ เข้าด้วยกัน โดยจีนได้พัฒนาท่าเรือหลัก 4 ท่า เพื่อรองรับเส้นทางสายไหมใหม่ ได้แก่ ท่าเรือฝูโจว (Fuzhou Port) ท่าเรือเฉียนโจว (Quanzhou Port) ท่าเรือกวางโจว (Guangzhou Port) ท่าเรือจี้เจียง (Zhanjiang Port) ซึ่งแบ่งเส้นทางเดินเรือออกเป็น 2 เส้นทาง คือ



เส้นทางที่ 1 ชายฝั่งตะวันออกของจีน – ทะเลจีนใต้ – มหาสมุทรอินเดีย – อ่าวเปอร์เซีย – ทะเลเมดิเตอร์เรเนียน – ยุโรป (Coastal China – South China Sea – Indian Ocean – Persian Gulf – The Mediterranean Sea – Europe)

เส้นทางที่ 2 ชายฝั่งตะวันออกของจีน - ทะเลจีนใต้ – มหาสมุทรแปซิฟิกตอนใต้ (Coastal China – South China Sea – South Pacific Ocean)

ทั้งนี้ เนื่องจากความแออัดของช่องแคบมะละกา และการเป็นเขตอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาและสิงคโปร์ ซึ่งมีข้อพิพาทกับจีนทำให้เส้นทางสายไหมทางทะเลเป็นเครื่องมือที่จะช่วยลดการพึ่งพาจากช่องแคบมะละกา จีนจึงให้ความสำคัญในการลงทุน/ประกอบการท่าเรือต่าง ๆ ตามเส้นทางสายไหมใหม่นี้ ในทศวรรษที่ผ่านมาจีนได้ลงทุนในการสนับสนุนทั้งการสร้างท่าเรือใหม่ การพัฒนาศักยภาพท่าเรือที่มีอยู่เดิม รวมถึงเข้าไปลงทุนประกอบการเป็นจำนวนเงินกว่า 5 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในท่าเรือต่าง ๆ ทั่วโลก ได้แก่

ตารางที่ 2 การลงทุนของจีนในท่าเรือตามนโยบาย Belt and Road Initiative (BRI)

ท่าเรือ	ทวีป	ประเทศ	มูลค่าการลงทุน (ล้านเหรียญสหรัฐ)
Gwadar	เอเชีย	ปากีสถาน	198
Hambantota	เอเชีย	ศรีลังกา	1,900
Columbo Port City	เอเชีย	ศรีลังกา	1,430
Columbo Port	เอเชีย	ศรีลังกา	500
Port of Djibouti	แอฟริกา	จิบูตี	185
Lamu	แอฟริกา	เคนยา	484
Mombasa	แอฟริกา	เคนยา	66.7
Piraeus	ยุโรป	กรีซ	624
Antwerp	ยุโรป	เบลเยียม	3.94

ที่มา: สุมาลี สุขตานนท์, 2562

อย่างไรก็ดี ตั้งแต่ได้มีการประกาศนโยบาย “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” ใน ค.ศ. 2013 จนถึง ค.ศ. 2019 รวมระยะเวลากว่า 10 ปี จีนได้แสดงให้เห็นแล้วว่า “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” ไม่ได้เป็นนโยบายที่เพ้อฝัน ได้รับความนิยมรูปธรรมมากขึ้นด้วยความมุ่งมั่นของผู้นำจีนอย่างประธานาธิบดี สี จิ้นผิง ที่ได้ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และนโยบายต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุและตอบรับกับนโยบาย “ความฝันของจีน” (The Chinese Dream)

10.1.2 ผลกระทบความเสี่ยงและภัยพิบัติ ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ ด้านภูมิรัฐศาสตร์ และด้านสิ่งแวดล้อม

หนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง Belt and Road Initiative (BRI) ซึ่งเปิดตัวโดยประธานาธิบดีสี จิ้นผิง ในปี ค.ศ. 2013 เป็นกลยุทธ์การพัฒนาระดับโลกที่เปลี่ยนแปลงเพื่อเสริมสร้างการเชื่อมต่อระหว่างภูมิภาค ผ่านการพัฒนา



โครงสร้างพื้นฐานและความมือทางด้านเศรษฐกิจ โดยประกอบด้วย 2 ส่วนหลัก ได้แก่ เส้นทางเศรษฐกิจสายใหม่ และเส้นทางสายใหม่ทางทะเลตะวันออก ซึ่งออกแบบร่วมกันเพื่อส่งเสริมการค้าในเอเชีย ยุโรป และแอฟริกา จนถึงต้นปี ค.ศ. 2024 มีประเทศมากกว่า 140 ประเทศที่เข้าร่วมโครงการนี้ มีการลงทุนเกินกว่า 1 ล้าน ๆ ดอลลาร์สหรัฐ โครงการโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญประกอบด้วยรถไฟ ทางหลวง ท่าเรือ และท่อส่งพลังงาน เป้าหมายหลักของ OBOR คือ การส่งเสริมการรวมเศรษฐกิจและสนับสนุนการพัฒนาโดยการลดอุปสรรคทางการค้าและต้นทุนการขนส่ง โดยมีแนวคิดที่เป็นหัวใจสำคัญของ “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” 5 ประการ (5 Key Opportunities of “Belt and Road” Initiative) ซึ่งจะเชื่อมจีนกับนานาประเทศและช่วยในการสนับสนุนการวางแผนนโยบายการลงทุนและการวิจัยต่าง ๆ ประกอบด้วย

- 1) การประสานนโยบาย (Policy Coordination) สร้างและประสานความร่วมมือในระดับต่าง ๆ กับประเทศบนเส้นทางสายใหม่ใหม่ โดยผ่านข้อตกลงและโครงการร่วมมือระหว่างประเทศและองค์กรต่าง ๆ ในระดับภูมิภาค
- 2) การเชื่อมโยงสิ่งอำนวยความสะดวก (Facilities Connectivity) ส่งเสริมให้มีการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม เช่น รถไฟ ท่าเรือ ถนน รวมไปถึงจนถึงด้านพลังงานและเครือข่ายด้านการสื่อสาร
- 3) การค้าที่ไร้ข้อจำกัด (Trade and Investment Cooperation) อำนวยความสะดวกด้วยการค้าที่ไร้ข้อจำกัดการค้าที่อิสระเสรีรวมถึงการลงทุนในประเทศที่อยู่บนเส้นทางสายใหม่ใหม่
- 4) การบูรณาการทางการเงิน (Financial Integration) โดยการจัดตั้งสถาบันทางการเงินที่สำคัญเพื่อส่งเสริมการลงทุนและกู้ยืม เช่น ธนาคารการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย (Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB) และธนาคารเพื่อการพัฒนาใหม่ (New Development Bank: NDB) เป็นต้น
- 5) การเชื่อมโยงหัวใจของประชาชน (Cultural Exchange) เชื่อมโยงหัวใจประชาชนในแต่ละประเทศบนนโยบายเส้นทางสายใหม่ใหม่ ทั้งด้านการศึกษา การท่องเที่ยว วัฒนธรรม การแพทย์ การดูแลสุขภาพและสังคม

จึงอาจกล่าวได้ว่านโยบาย Belt and Road Initiative (BRI) ทำให้เกิดการเชื่อมโยงเส้นทางการค้า สร้างความเปลี่ยนแปลงทั้งเศรษฐกิจ สังคม ให้แก่ประเทศที่เส้นทางพาดผ่าน ส่วนจีนได้ประโยชน์อย่างชัดเจนในการขนส่งสินค้าที่สะดวกและรวดเร็วขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นการเคลื่อนย้ายทั้งแรงงานจากจีนไปทำงานในประเทศต่าง ๆ ที่มีการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน อย่างไรก็ตามการที่จีนผลักดันให้เกิดการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน รางรถไฟ หรือการวางท่อก๊าซในประเทศที่มีสภาพเศรษฐกิจไม่พร้อม ได้สร้างความเสี่ยงและโอกาสที่เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เช่น หนี้เสีย ปัญหาคอร์รัปชัน การแทรกแซงภายใน เป็นต้น เนื่องจากโครงการขนาดใหญ่ของ Belt and Road Initiative (BRI) มาพร้อมกับเงินกู้ดอกเบี้ยสูงจากประเทศจีน ประเทศที่ยากจนหรือกำลังพัฒนา อาจจะเผชิญกับความเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจได้ หน่วยงาน Centre for Global Development ได้ทำการศึกษาประเทศที่กู้เงินสำหรับโครงการ Belt and Road Initiative (BRI) ทั้งหมด 68 ประเทศพบว่า โครงการดังกล่าวมีความเสี่ยงด้านการชำระหนี้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญต่อหลายประเทศที่มีเศรษฐกิจขนาดเล็กและเป็นประเทศยากจน โดยมี 8 ประเทศที่อาจจะเผชิญความเสี่ยงจากการแบกรับภาระหนี้ที่เกิดขึ้นในโครงการสาธารณูปโภคพื้นฐานขนาดมหึมาที่เชื่อมต่อกับจีน คือ ลาว ปากีสถาน จิบูตี มัลดีฟ มอริเชียส มอนเตเนโกร ทาจิกิสถาน และคีร์กีซสถาน เนื่องจาก Belt and Road Initiative (BRI) อาจถือเป็นยุทธศาสตร์ debt trap



diplomacy หรือการทูตกับดักหนี้ของจีน คือการปล่อยเงินกู้ให้กับประเทศยากจน ในโครงการโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งในที่สุดประเทศยากจนเหล่านี้ก็ไม่สามารถใช้คืนเงินกู้ได้ และจะถูกบีบให้ต้องโอนโครงสร้างพื้นฐานเหล่านั้นให้เป็นของจีน กล่าวได้ว่า ประเทศนั้นจะสูญเสียอำนาจอธิปไตยทางเศรษฐกิจและกลายเป็นเมืองขึ้นของจีนในรูปแบบใหม่ เช่น

ศรีลังกา สร้างท่าเรือทางตอนใต้ชื่อว่าท่าเรือแฮมบันโตตา (Hambantota)

ปากีสถาน โดยจีนได้เข้าไปลงทุนในปากีสถานกว่า 60,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ โดยโครงการสำคัญ คือ การสร้างท่าเรือน้ำลึกที่เมืองกวาดาร์ (Gwadar) ซึ่งตั้งอยู่บนชายฝั่งทะเลอาหรับ (Arabian Sea) ซึ่งท่าเรือนี้จึงมีบทบาทสำคัญในการเป็นเส้นทางออกทะเลของจีนทางตะวันตก โดยสามารถบรรทุกขนถ่ายน้ำมันและสินค้าต่าง ๆ จากอ่าวเปอร์เซียไปยังจีนโดยตรงโดยไม่ต้องผ่านช่องแคบมะละกา

ลาว โครงการรถไฟความเร็วสูงที่จีนต้องการสร้างจากนครคุนหมิงมายังเวียงจันทน์ เชื่อมกับรถไฟไทยมายังกรุงเทพฯ และลงไปถึงสิงคโปร์ โครงการนี้เริ่มต้นด้วยการสร้างทางรถไฟจากคุนหมิงมาที่เวียงจันทน์

มาเลเซีย มาเลเซียมีโครงการร่วมมือกับจีนในโครงการรถไฟทางภาคตะวันออกของประเทศเชื่อมฝั่งตะวันออกกับตะวันตก

สำหรับประเทศไทยมีแนวคิดที่จะร่วมมือกับจีนในโครงการรถไฟความเร็วสูงจากกรุงเทพฯ ถึงหนองคาย โดยที่ไทยตัดสินใจเดินหน้าโครงการรถไฟความเร็วสูงต่อโดยลงทุนเองทั้งหมดและไม่กู้เงินจากจีน

ตัวอย่างข้างต้นนี้แสดงให้เห็นอีกมุมหนึ่งของการพัฒนาตามเส้นทางสายไหม ที่แสดงให้เห็นว่าความต้องการที่จะทำให้เกิดการพัฒนารวดเร็วของจีนในประเทศที่ขาดความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจ จะก่อปัญหาในประเทศเหล่านั้นในระยะยาว

10.2 นโยบายและยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงและภัยพิบัติ

แม้ว่าไทยจะไม่ได้อยู่บนแผนนโยบาย “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” ของจีนโดยตรง แต่ว่าไทยนั้นมีจุดยุทธศาสตร์สำคัญในการที่จะใช้เชื่อมต่อกับคาบสมุทรอินโดจีน โดยไทยนั้นมีภูมิศาสตร์ตั้งอยู่ตรงกลาง ด้านซ้ายติดเมียนมาร์ ด้านขวาดาวลาว รวมเป็น 3 ประเทศ ที่อยู่อินโดจีน ซึ่งตามแผนยุทธศาสตร์นโยบาย “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” ของจีนนั้น ไทยอยู่ในระเบียบเศรษฐกิจที่ 4 ภายใต้ยุทธศาสตร์เส้นทางสายไหมใหม่ในคริสต์ศตวรรษที่ 21 คือ ระเบียบเศรษฐกิจของจีนกับคาบสมุทรอินโดจีน (China-Indochina Peninsula Economic Corridor: CICREC) ที่รวมประเทศลาว เวียดนาม กัมพูชา ซึ่งเป็น 1 ในระเบียบเศรษฐกิจย่อยที่กำลังดำเนินการ เนื่องจากไทยมีถนนที่เป็นเส้นทางสายเอเชีย อีกทั้งไทยยังมีแนวรถไฟเดิมตั้งแต่ภาคเหนือไปถึงภาคใต้ ซึ่งจีนทราบเป็นอย่างดีว่าไทยมีบทบาทสำคัญต่อประเทศเพื่อนบ้านในฐานะเป็นผู้เชื่อมโยงโครงข่ายของโครงสร้างพื้นฐานเข้าด้วยกัน

ปัจจุบันเห็นได้ชัดว่าไทยมีความสำคัญต่อกระบวนการการพัฒนาและดำเนินนโยบาย “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” ของจีนเป็นอย่างมาก เนื่องจากจีนพยายามกระตุ้นไทยในหลายเรื่อง เช่น ข้อตกลงรถไฟความเร็วสูง ไทย - จีน การลงทุนในโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกหรือ EEC และด้วยการผลักดันของภาครัฐและเอกชนของจีนและไทยทำให้โครงการรถไฟความเร็วสูงจากกรุงเทพมหานครไปยังจังหวัดนครราชสีมาและเชื่อมไปสู่ประเทศลาวได้ดำเนินการเป็นรูปร่างขึ้นแล้ว คิดเป็นมูลค่า กว่า 179,412.21 ล้านบาท ภายใต้ยุทธศาสตร์เส้นทางสาย



ใหม่ทางบกของจีน และสอดรับแผนนโยบาย “Thailand 4.0” ที่พุ่งมาด้วยโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกหรือ EEC โดยกำลังสนับสนุนจากนโยบาย “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” ของจีน

สำหรับโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก หรือ EEC เป็นนโยบายของรัฐบาลไทยที่ได้รื้อฟื้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจภาคตะวันออก หรือ “Eastern Seaboard” ซึ่งได้ดำเนินการมานานกว่า 30 ปี ให้กลายเป็น Eastern Economic Corridor (EEC) โดยที่รัฐบาลนำมาเป็นแผนยุทธศาสตร์ภายใต้นโยบายไทยแลนด์ 4.0 ซึ่งในยุทธศาสตร์ EEC มีแนวคิดที่จะชักนำนานาประเทศเข้ามาลงทุนในไทย เพื่อที่จะให้ไทยกลายเป็นศูนย์กลางทางการค้า การคมนาคม เทคโนโลยี และปัญญาประดิษฐ์ โดยประเทศแรกๆ ที่ให้ความสนใจและอยากเข้ามาลงทุนกับไทยในโครงการนี้คือ ญี่ปุ่น ซึ่งทั้งทางภาครัฐและเอกชนของญี่ปุ่นได้จัดทำความร่วมมือในโครงการพัฒนาไปแล้วหลายโครงการ และกลุ่มประเทศที่เป็นเป้าหมายสำคัญอีกหนึ่งประเทศคือ จีน โดยมีการคาดการณ์ว่าโครงการ EEC ของไทยสามารถที่จะต่อยอดและเชื่อมโยงเข้ากับนโยบาย “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” ของรัฐบาลจีนได้เป็นอย่างดีในอนาคต ปัจจุบันรัฐบาลไทยได้มีการสนับสนุน Roadshow ไปยังประเทศจีนตามเมืองเศรษฐกิจสำคัญหลายแห่ง อย่างกรุงเทพฯ เชียงใหม่ นครราชสีมา และนครราชสีมา เป็นต้น เพื่อให้ข้อมูลและเชิญชวนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและนักลงทุนชาวจีน รวมไปถึงกลุ่มบริษัทยักษ์ใหญ่อย่างหัวเหว่ยและอาลีบาบากรุ๊ปได้เข้ามาร่วมลงทุน โดยทางจีนนั้นมีความกระตือรือร้นและตอบรับที่จะเข้ามาลงทุนในโครงการ EEC ของรัฐบาลไทยที่กำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้ด้วยเช่นกัน หากโครงการ EEC ของรัฐบาลไทยจะสามารถต่อยอดและเชื่อมโยงเข้ากับ “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” ของจีนได้อย่างราบรื่นก็จะเป็นการช่วยลดภาระการลงทุนและระยะเวลาของจีนอีกทางหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามสำหรับรัฐบาลไทยก็ยังมีอาจที่จะนั่งนอนใจได้ถึงผลประโยชน์ที่ไทยจะได้รับ และวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของจีนที่อยากจะเข้ามาลงทุนและช่วยเหลือไทยนั้นคืออะไร ซึ่งทางรัฐบาลไทยยังคงจะต้องมีการศึกษาต่อไปในอนาคต แต่ที่เห็นได้ชัดเจนในตอนนี้คือความไม่มั่นคงทางการเมืองภายในของไทยในคริสต์ศตวรรษที่ 21 มีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อความร่วมมือ “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” ของจีนกับไทยอยู่ไม่น้อย

นโยบาย “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” ของจีนได้สร้างกระแสการตื่นตัวแก่นานาประเทศทั่วโลกในการที่อยากจะเข้ามาเป็นหนึ่งในประเทศที่มีความร่วมมือกับมหาอำนาจทางเศรษฐกิจใหม่อย่างจีน และแน่นอนว่าไทยก็คาดหวังไว้เช่นกัน แต่กระนั้นความร่วมมือระหว่างจีนกับไทยภายใต้นโยบาย “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” ยังคงมีอุปสรรครออยู่ โดยเฉพาะปัญหาความไม่มั่นคงทางการเมืองภายในประเทศของไทยได้ทำให้ไทยเสียผลประโยชน์ในการที่เร่งพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่จะได้ประโยชน์จากโครงการรถไฟความเร็วสูง ไทย - จีน Singapore Kunming Rail Link (SKRL) ที่อยู่ในกรอบความร่วมมือนโยบาย “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” ที่จะเชื่อมกับตอนใต้ไปยังกลุ่มประเทศอาเซียนอย่างมาเลเซียและสิงคโปร์ เช่นเดียวกันกับปัญหาการก่อการร้ายในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีความเกี่ยวข้องในความร่วมมือบนนโยบาย “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” ของจีนกับไทย เนื่องจากปัญหาการก่อการร้ายในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยไม่ได้จำกัดพื้นที่อยู่ในสามจังหวัดชายแดนใต้เท่านั้น แต่ได้มีการกระจายตัวและลุกลามมายังอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลาด้วย ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่สำคัญและเป็นจุดผ่านเชื่อมต่อกันในภาคใต้ของไทยไปยังประเทศมาเลเซีย และเส้นทางนี้อยู่ในแผนการพัฒนาความร่วมมือรถไฟความเร็วสูง Singapore-Kunming Rail Link (SKRL) ของไทยกับจีนที่จะมาจากทางใต้ของจีนจากเมืองคุนหมิงผ่านลาวเข้าสู่ไทยเชื่อมผ่านไปยังมาเลเซียและสิ้นสุดที่สิงคโปร์ ถึงแม้โครงการความร่วมมือสร้างรถไฟความเร็วสูงดังกล่าวยังไม่ได้มีแผนที่จะเชื่อมลงมาจากภาคใต้ของไทยในช่วงระยะเวลาอันใกล้นี้ แต่ถือว่าเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ไทยจะได้ประโยชน์จากการตัดผ่าน



เส้นทางรถไฟความเร็วสูงนี้ในอนาคต นอกจากจะสามารถนำเข้าสินค้าจากจีนได้อีกหนึ่งช่องทางแล้วยังสามารถที่จะส่งออกสินค้ากลับไปยังจีนและส่งไปยังมาเลเซียและสิงคโปร์ได้อีกด้วย

10.3 ข้อเสนอเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงและภัยพิบัติ

อาจกล่าวได้ว่ายุทธศาสตร์เส้นทางสายไหมของจีนตามเป้าหมายของนโยบาย “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง Belt and Road Initiative (BRI)” ยุทธศาสตร์นี้ด้านหนึ่งก่อให้เกิดข้อได้เปรียบกับไทย เพราะเหตุผลทางภูมิศาสตร์ รวมถึงปัจจัยทางด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ไทยมีอยู่นั้นค่อนข้างสมบูรณ์ทั้งทางหลวง ทางรถไฟ สายการบิน ท่าเรือ การสื่อสาร และปัจจัยอื่น ๆ ที่จำเป็นและเอื้อต่อการทำธุรกิจและการลงทุน ทำให้ไทยได้รับอานิสงส์จากยุทธศาสตร์นี้อย่างเต็มที่ การที่จีนให้ความสนใจกับการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทย อาจเป็นโอกาสและความได้เปรียบของไทยอย่างหนึ่งที่จะได้รับเงินลงทุนจำนวนมากจากนายทุนจีน เพื่อเดินหน้าโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก หรือ Eastern Economic Corridor (EEC) ของไทยซึ่งเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจนี้มีความสอดคล้องกับนโยบายดังกล่าวของจีน และเป็นแผนการพัฒนาที่ไทยนั้นหวังว่าจะนำพาให้ประเทศไทยก้าวไปสู่ยุคแห่งนวัตกรรม (Thailand 4.0) ได้ เพื่อที่จะผลักดันให้ไทยเป็นศูนย์กลางด้านคมนาคมขนส่ง และเป็นศูนย์กลางของการกระจายสินค้าระหว่างภูมิภาคอาเซียนและจีน รวมถึงภูมิภาคอื่น ๆ ได้อย่างสมบูรณ์ ทำให้มีผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย และอาจส่งผลให้ไทยมีอำนาจในการต่อรองด้านผลประโยชน์อันเนื่องมาจากโครงการดังกล่าวได้มากขึ้น ทั้งนี้ โดยจินตาคาดหวังว่าประเทศไทยซึ่งกำลังทุ่มเทพลังงานโครงสร้างพื้นฐานให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น พัฒนาเครือข่ายรถไฟและทางหลวงภายในประเทศ ก่อสร้างและขยายท่าเรือ หรือแม้แต่การเพิ่มเที่ยวบินใหม่ ๆ เพื่อยกระดับตนเองในฐานะที่เป็นศูนย์กลางแห่งความเชื่อมโยงกันในภูมิภาคนี้ ดังนั้นจึงเป็นโอกาสที่ดีที่จีนและไทยจะเสริมสร้างความร่วมมือเพื่อร่วมมือกันพัฒนาเส้นทางสายไหมแห่งศตวรรษที่ 21 และโครงการของทั้งสองประเทศ ซึ่งไม่เพียงแต่จะทำให้ประเทศไทยกลายเป็นศูนย์กลางทางคมนาคมขนส่งในภูมิภาคที่มีความสำคัญยิ่งขึ้นเท่านั้น แต่ยังสร้างบทบาทนำให้กับประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่งอาจกล่าวได้ว่านโยบาย “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” หรือ Belt and Road Initiative (BRI) ก่อให้เกิดข้อเสียเปรียบและผลกระทบต่อประเทศไทย เพราะเนื่องด้วยหลาย ๆ โครงการในประเทศไทยที่จีนเข้ามาลงทุนนั้นอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อไทยในหลาย ๆ ด้าน เช่น ด้านทรัพยากรธรรมชาติภายในประเทศที่อาจถูกทำลายและทรุดโทรมลงได้รวดเร็วกว่าปกติผ่านการลงทุนด้านการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานในไทย อสังหาริมทรัพย์และอื่น ๆ ที่ก่อให้เกิดมลพิษเพิ่มมากขึ้น ซึ่งในระยะยาวอาจทำให้ไทยนั้นขาดน้ำหนัทางในการต่อรองในหลายด้านที่จีนได้เข้ามาลงทุน และด้วยอำนาจจากการลงทุนด้วยเม็ดเงินของจีนในภูมิภาคอาเซียน เช่น กัมพูชา ลาว และพม่า ที่สนับสนุนและพึ่งพาเศรษฐกิจจากจีนอยู่มากพอสมควร ในอนาคตอาจทำให้จีนมีอำนาจหนุนนำประชาคมอาเซียนมากขึ้น ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อประเทศในอาเซียน รวมถึงประเทศไทยด้วย ดังที่กัมพูชา ลาว และพม่า ที่ต้องพึ่งพาเศรษฐกิจจีนเป็นอย่างมาก จึงมีท่าทีสนับสนุนโครงการ “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” เป็นอย่างมาก ในขณะที่ประเทศอาเซียนอื่น ๆ มีท่าทีแบ่งรับแบ่งสู้ อาทิ สิงคโปร์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย เวียดนาม และไทย ที่มีท่าทีที่ต้องการถ่วงดุลมหาอำนาจต่าง ๆ ในภูมิภาค โดยไม่ต้องการให้มหาอำนาจใดมาครอบงำภูมิภาคอาเซียน ประเทศเหล่านี้จึงมีความกังวลใจว่าหากสนับสนุนโครงการ “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” อย่างเต็มที่จะทำให้ประเทศของตนต้องพึ่งพาทาง



เศรษฐกิจต้องเงินมากเกินไป และเงินอาจจะครอบงำเศรษฐกิจของประเทศตนได้ และสูญเสียอิสระทางการทูต และไม่สามารถวางตัวเป็นกลางได้อีกต่อไป

นอกจากนี้ เป้าหมายของนโยบาย “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง ยุทธศาสตร์เส้นทางสายไหมของจีนตามเป้าหมายของนโยบาย “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง Belt and Road Initiative (BRI)” ยุทธศาสตร์นี้ด้านหนึ่งก่อให้เกิดข้อได้เปรียบกับไทย เพราะเหตุผลทางภูมิศาสตร์ รวมถึงปัจจัยทางด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ไทยมีอยู่นั้นค่อนข้างสมบูรณ์ทั้งทางหลวง ทางรถไฟ สายการบิน ท่าเรือ การสื่อสาร และปัจจัยอื่น ๆ ที่จำเป็นและเอื้อต่อการทำธุรกิจและการลงทุน ทำให้ไทยได้รับอิทธิพลจากยุทธศาสตร์นี้อย่างเลี่ยงไม่ได้ การที่จีนให้ความสนใจกับการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทย อาจเป็นโอกาสและความได้เปรียบของไทยอย่างหนึ่งที่จะได้รับเงินลงทุนจำนวนมากจากนายทุนจีน เพื่อเดินหน้าโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก หรือ Eastern Economic Corridor (EEC) ของไทยซึ่งเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจนี้มีความสอดคล้องกับนโยบายดังกล่าวของจีน และเป็นแผนการพัฒนาที่ไทยนั้นหวังว่าจะนำพาให้ประเทศไทยก้าวไปสู่ยุคแห่งนวัตกรรม (Thailand 4.0) ได้ เพื่อที่จะผลักดันให้ไทยเป็นศูนย์กลางด้านคมนาคมขนส่ง และเป็นศูนย์กลางของการกระจายสินค้าระหว่างภูมิภาคอาเซียนและจีน รวมถึงภูมิภาคอื่น ๆ ได้อย่างสมบูรณ์ ทำให้มีผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย และอาจส่งผลให้ไทยมีอำนาจในการต่อรองด้านผลประโยชน์อันเนื่องมาจากโครงการดังกล่าวได้มากขึ้น” จีนยังได้มีการใช้วัฒนธรรมเป็นเครื่องมือหลักในการสร้างและใช้อำนาจเชิงอ่อน (Soft Power) กับประเทศต่าง ๆ และไทยผ่านการสร้างความกลมกลืนทางสังคมและวัฒนธรรมเพื่อให้เกิดการยอมรับในสิ่งที่จีนเป็นและสิ่งที่จีน ซึ่งยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีการดำเนินงานผ่านสถาบันขงจื่อเส้นทางสายไหมทางทะเล โดยมีลักษณะของการเผยแพร่วัฒนธรรมที่สอดคล้องกับทฤษฎีการแพร่กระจายทางวัฒนธรรมของ Ralph Linton กล่าวคือ เป็นความต้องการที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอันเกิดจากการแพร่กระจายทางวัฒนธรรม ซึ่งในที่นี้จีนได้ใช้วิธีการศึกษาเข้ามาเป็นวิธีหลักและทำให้เห็นเป็นรูปธรรมด้วยการก่อตั้งสถาบันขงจื่อขึ้นในต่างประเทศทั่วโลก โดยผลจากการรับเอาวัฒนธรรมจีนมานั้นจะช่วยให้ผู้คนเกิดความเข้าใจและเกิดการยอมรับจีนมากขึ้น ซึ่งจะเป็นผลทำให้การเจรจาต่อรองต่าง ๆ ในอนาคตภายใต้นโยบาย “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” เป็นไปได้ง่ายขึ้นโดยไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง ซึ่งจีนมุ่งหวังประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนานโยบายนี้กลับไปพัฒนาประเทศจีน เพื่อจะนำพาจีนให้บรรลุเป้าหมาย “China Dream” หรือ “ความฝันจีน” ต่อไป

ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์ยุทธศาสตร์นโยบายและเป้าหมาย “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” ของจีน ประเทศไทยควรจะเตรียมความพร้อมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงโครงสร้างพื้นฐานทั้งมิติเศรษฐกิจ มิติทางสังคม และวัฒนธรรมที่ส่งผลกระทบโดยตรงกับประเทศไทย รวมไปถึงความขัดแย้ง การอพยพ และปัญหาการบริหารจัดการรถไฟ ดังนั้น ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ที่มีความรับผิดชอบจึงต้องคิดทบทวนพิจารณาโดยละเอียด ตลอดจนคำนึงถึง Soft Infrastructure ควบคู่ไปด้วย เช่น กฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งประเทศไทยควรตระหนักและให้ความสำคัญในเรื่องนี้ด้วย เนื่องจากหากมีการเตรียมความพร้อมที่จะรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าวก็จะได้ประโยชน์กันทุกฝ่าย เพราะเป็นการสร้างความเชื่อมโยงการค้า และโอกาสอย่างมหาศาลที่ได้จากโครงการ “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” รวมไปถึงเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยีของรัฐบาลจีนที่มีต่อประเทศไทย ซึ่งส่งผลโดยตรงกับการพัฒนาประเทศไทยในอนาคตได้อย่างแท้จริง เนื่องด้วยคุณค่าของนโยบาย “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” ของจีนไม่ได้อยู่ที่เรื่องวัตถุ หรือแค่มีโครงสร้างพื้นฐาน แต่อยู่ที่การใช้โครงสร้างพื้นฐานเหล่านั้นเชื่อมโยงธุรกิจประชาชนของแต่ละประเทศ



เป็นพลังที่แท้จริง และประเทศไทยควรเร่งพัฒนาโครงการระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (EEC) อย่างเต็มที่เพื่อเชื่อมกับนโยบาย “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” ของจีนอย่างเป็นเนื้อเดียวกัน

11. การอภิปรายผล

ผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นถึง ความไม่สมดุลในการจัดการภัยพิบัติระหว่างประเทศในเส้นทางสายไหม ทั้งในด้านศักยภาพของนโยบาย ระบบการบริหารจัดการ และความพร้อมของชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับงานของ Pelling & Wisner (2009) ที่ชี้ให้เห็นว่า “การขาดกลไกประสานงานข้ามพรมแดน” เป็นข้อจำกัดสำคัญของการลดความเสี่ยงในระดับภูมิภาค

แม้ว่าหลายประเทศมีนโยบายจัดการภัยพิบัติในระดับชาติที่ค่อนข้างชัดเจน แต่ยังพบว่าขาดการ เชื่อมโยงเชิงยุทธศาสตร์ในระดับภูมิภาค รวมถึงขาดแพลตฟอร์มในการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านภัยพิบัติอย่างเป็นระบบ เช่น จีนมีระบบเตือนภัยและระบบจัดการที่เข้มแข็ง แต่กลับไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลล่วงหน้าต่อประเทศเพื่อนบ้านโดยตรง

สิ่งสำคัญยังชี้ให้เห็นว่า การตอบสนองภัยพิบัติมีอยู่ในรูปแบบ “เฉพาะหน้า” มากกว่าการเตรียมพร้อมเชิงโครงสร้าง เช่น การอบรมชุมชนมีเพียงบางพื้นที่ การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานด้านภัยพิบัติยังไม่ทั่วถึง และขาดการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาชนอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ความร่วมมือระหว่างประเทศแม้จะมีอยู่ผ่านกรอบความร่วมมือหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (BRI) ในระดับอาเซียน (AADMER) หรือในระดับเอเชียกลาง (SCO) แต่ยังมีลักษณะ “เป็นทางการมากเกินไป” และขาดความต่อเนื่องในระดับปฏิบัติ จึงมีความจำเป็นในการพัฒนากลไกแบบยืดหยุ่นและตอบสนองเร็วกว่าเดิม

12. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาดังกล่าวมุ่งวิเคราะห์นโยบาย “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” (Belt and Road Initiative: BRI) ของจีนต่อความร่วมมือและผลกระทบที่มีต่อประเทศไทยและภูมิภาคอาเซียน โดยพบว่า นโยบายดังกล่าวส่งผลทั้งด้านบวกและด้านลบ กล่าวคือ

ด้านบวก: ไทยได้รับโอกาสในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคมขนส่ง และเศรษฐกิจ โดยเฉพาะโครงการรถไฟความเร็วสูงที่สามารถเชื่อมโยงภูมิภาคได้

ด้านลบ: ไทยและประเทศในอาเซียนบางส่วนอาจตกอยู่ในภาวะพึ่งพาเศรษฐกิจจีนมากเกินไป เกิดความเสี่ยงต่ออธิปไตยทางเศรษฐกิจ และอาจได้รับผลกระทบจาก “การติดกับดักหนี้ (Debt Trap Diplomacy)”

การดำเนินความร่วมมือยังมีอุปสรรคจากความไม่มั่นคงทางการเมืองภายในประเทศ การขาดกลไกปฏิบัติการร่วมที่มีประสิทธิภาพ และการตอบสนองภัยพิบัติหรือวิกฤตในภูมิภาคยังคง อยู่ในลักษณะเฉพาะหน้า ขาดการเตรียมพร้อมเชิงโครงสร้างและความร่วมมือในระดับประชาชน

สรุปได้ว่า การจัดการความร่วมมือภายใต้นโยบาย “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” ควรมุ่งสร้าง ดุลระหว่งการพัฒนาเศรษฐกิจกับการคุ้มครองความมั่นคงในภูมิภาค โดยเน้นกลไกความร่วมมือที่มีส่วนร่วม โปร่งใส และยั่งยืน

โดยที่คณะผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรมดังนี้



- 1) จัดตั้ง “ศูนย์ข้อมูลความเสี่ยงและภัยพิบัติระดับภูมิภาค” (Regional Disaster Risk Intelligence Center) ทำหน้าที่รวบรวม วิเคราะห์ และแจ้งเตือนภัยพิบัติข้ามพรมแดนในพื้นที่เส้นทางสายไหม เชื่อมโยงกับหน่วยงานระดับประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ เช่น UNDRR, AHA Centre, SCO
- 2) สร้างกลไกความร่วมมือเชิงปฏิบัติการแบบพหุภาคี (Multilateral Operational Mechanism) โดยตั้งคณะทำงานร่วมระหว่างประเทศที่สามารถวางแผน เตรียมพร้อม และตอบสนองภัยพิบัติร่วมกันในระดับพื้นที่ เน้นการปฏิบัติจริงมากกว่าความร่วมมือเชิงพิธีการ
- 3) พัฒนายุทธศาสตร์ระดับท้องถิ่นให้สอดคล้องกับนโยบายระดับภูมิภาค โดยส่งเสริมให้หน่วยงานท้องถิ่นของประเทศต่าง ๆ ร่วมพัฒนา “แผนรับมือภัยพิบัติท้องถิ่น” (Localized DRM Plan)
- 4) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและองค์กรชุมชน โดยให้มีการสนับสนุนโครงการฝึกอบรมองค์ความรู้ท้องถิ่น และการจัดการภัยพิบัติโดยชุมชน (Community-based DRM) ใช้เทคโนโลยีแบบเปิด เช่น แอปพลิเคชันเตือนภัยในหลายภาษา
- 5) บูรณาการนโยบายเส้นทางสายไหม (One Belt One Road) กับหลักการพัฒนายั่งยืน (SDGs) โดยให้การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานภายใต้ (One Belt One Road) ผ่าน “การประเมินความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมและภัยพิบัติ” นำเป้าหมาย SDG-11 (เมืองและชุมชนยั่งยืน) และ SDG-13 (การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ) มาใช้เป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการในพื้นที่เสี่ยงภัย และจัดสรรงบประมาณเฉพาะในระดับจังหวัด/เขตชายแดนสำหรับการจัดการภัยข้ามพรมแดน

13. เอกสารอ้างอิง

- กรัญญ์ สุขมาก. (2554). ภูมิเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยข้อริเริ่มเส้นทางสายไหมและเส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 [วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย].
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2560). ยุทธศาสตร์ทางวัฒนธรรมเพื่อนำประเทศไทยสู่ประเทศรายได้สูง. *วารสารบริหารธุรกิจ เศรษฐศาสตร์และการสื่อสาร*, 12(1), 1–5.
- จุมพล หนีพานิข. (2552). การประเมินผลนโยบาย: หลักการ แนวคิด และการประยุกต์ใช้. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ชัยยศ ตั้งจิตดำรงรัตน์. (2553). ความพร้อมในการรับมือภัยพิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ [วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยขอนแก่น].
- ทวิดา กมลเวชช. (2553). *Disaster and emergency management*. สืบค้นจาก <http://www.openbase.in.th/files/Disaster%20and%20Emergency%20Mgt%20%20thammasart.pdf>
- ทวิดา กมลเวชช. (2555). *คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: บริษัท ธรรมดา เพลส จำกัด.
- สุมาลี สุขตานนท์. (2547). การค้าชายแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน. *Journal of Transportation and Logistics (TRANSLOG)*, 1(1), 1
- Chang, Y. N., & Campo-Flores, F. (1980). *Business policy and strategy: Text and cases*. Santa Monica, CA: Goodyear Publishing Company.



- Coppola, P. D. (2007). *Introduction to international disaster management*. China: Elsevier.
- Friedrich, C. J. (1963). *Man and his government: An empirical theory of politics*. New York, NY: McGraw-Hill Book Company.
- Khan, H., Vasilescu, L., & Khan, A. (2008). *Disaster management cycle—A theoretical approach*. Retrieved from <http://www.mnmk.ro/documents/2008/2008-6.pdf>
- Knezevich, S. J. (1984). *Administration of public education: A sourcebook for the leadership and management of educational institutions* (4th ed.). New York, NY: Harper & Row.
- Lineberry, R. L., & Sharkansky, I. (1974). *Urban politics and public policy* (2nd ed.). New York, NY: Harper & Row.
- Lineberry, R. L., & Sharkansky, I. (1978). *Urban politics and public policy* (3rd ed.). New York, NY: Harper & Row.
- McNichols, T. J. (1977). *Managing the flow of technology: Technology transfer and the dissemination of technological information within the R&D organization*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Pelling, M., & Wisner, B. (Eds.). (2009). *Disaster risk reduction: Cases from urban Africa*. London, England: Earthscan.
- Thompson, A. A., & Martin, A. (2021). *Crafting and executing strategy: The quest for competitive advantage* (23rd ed.). New York, NY: McGraw-Hill.
- Twigg, J. (2001). *Sustainable livelihoods and vulnerability to disasters*. Retrieved August 23, 2025, from https://www.ucl.ac.uk/hazardcentre/resources/working_papers/working_papers_folder/wp2
- United Nations International Strategy for Disaster Reduction. (2009). *2009 UNISDR terminology on disaster risk reduction*. Retrieved August 23, 2025, from http://www.preventionweb.net/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf
- Wamsley, G. L., & Zald, M. N. (1976). *The political economy of public organizations: A critique and approach to the study of public administration*. Bloomington, IN: Indiana University Press.
- Yunus, M. (2007). *Creating a world without poverty: Social business and the future of capitalism*. New York, NY: PublicAffairs.