

เงื่อนไขสนับสนุนการนำพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ในการป้องกันและ ระงับอัคคีภัยไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาตึกแถวในพื้นที่ รับผิดชอบของสถานีดับเพลิงตลาดพลู

ณัฐภัทร ดีใจงาม*

Received: October 7, 2019

Revised: November 26, 2019

Accepted: December 13, 2019

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเงื่อนไขสนับสนุนการนำพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ในการป้องกันและระงับอัคคีภัยไปปฏิบัติ ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพในการเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลหลักในพื้นที่รับผิดชอบของสถานีดับเพลิงตลาดพลู สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร จำนวน 16 คน โดยใช้การคัดเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักแบบเจาะจง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างที่ผ่านการสอบทานแบบสามเส้า แบบสัมภาษณ์ประกอบด้วยส่วนสำคัญสองส่วน ได้แก่ 1) ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และ 2) คำถามปลายเปิดมีลักษณะที่ยืดหยุ่น มีความชัดเจนและเข้าใจง่าย เป็นคำสำคัญที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย ได้แก่ ความรู้และความเข้าใจในธรรมชาติของไฟ เครื่องมือและอุปกรณ์ในการป้องกันและระงับอัคคีภัย พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ในการป้องกันและระงับอัคคีภัย รวมถึงประเด็นอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับงานวิจัย

ผลการวิจัยพบว่า เงื่อนไขสนับสนุนการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบด้วย 1) ความรู้และความเข้าใจในการป้องกันอัคคีภัยเบื้องต้น 2) การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง และ 3) การมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่ทางหน่วยงานภาครัฐจัดขึ้น โดยเงื่อนไขดังกล่าวนี้ทำให้ประชาชนมีการเตรียมความพร้อมในการป้องกันอัคคีภัย เกิดความเชื่อมั่นในแผนป้องกันและระงับอัคคีภัยว่า เมื่อเกิดเหตุขึ้นจะได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสม การวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ในการอธิบายปรากฏการณ์และปัญหาทางด้าน การบังคับใช้กฎหมายและการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งสามารถนำไปจัดทำแผนป้องกันและระงับอัคคีภัยของหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้ในอนาคต

คำสำคัญ:

เงื่อนไขสนับสนุน / พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 / การป้องกันและระงับอัคคีภัย / ตึกแถว

* ผู้รับผิดชอบบทความ ณัฐภัทร ดีใจงาม คณะพยาบาลศาสตร์เกื้อการุณย์ มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช กรุงเทพมหานคร 10400
อีเมล: jd2513@gmail.com

* ศศ.ม. (รัฐศาสตร์) คณะพยาบาลศาสตร์เกื้อการุณย์ มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช



Supporting Condition on Application of the Building Control Act B.E.2522 in Fire Prevention and Extinguishing : A Case Study of Shop House in an Area Responsible of Talat Phlu Fire Station

Nathaphat Deejaingam*

Abstract

This research aimed to study supporting condition on application of the Building Control Act B.E.2522 in fire prevention and extinguishing. The qualitative method has been used to collect data from 16 key informants living in an area responsibility of Talat Phlu Fire Station, Bangkok Fire and Rescue Department by using purposive sampling. A research tool was semi-structured interviewing form approved by triangulation. This form had two important parts including: 1) general information of key informants and 2) open-ended questions which were flexible, explicit, and understandable. The questions with key words related to this research were understanding of natural of fire, fire extinguishers, the Building Control Act B.E.2522, and other related issues.

The research results revealed that the supporting conditions to enforce the Act were that :1) knowledge and understanding of the basic prevention and extinguishing; 2) seriously law enforcement; and 3) active participation in government agency's activities. This conditions enable people to prepare themselves for fire protection, then trust in fire prevention and extinguishing plan that they would receive appropriate assistance in case of fire. This research is useful to explain the phenomena and problems of legal enforcement, people participation, and formulation of public policy among concerning offices in the future.

Key words:

Supporting condition / The Building Control Act B.E.2522 / Fire prevention and extinguishing / Shop house

* Corresponding Author: Nathaphat Deejaingam, Kuakarun Faculty of Nursing, Navamindradhiraj University, Bangkok 10400, Thailand, Email: jd2513@gmail.com

* M.A. (Political Science), Kuakarun Faculty of Nursing, Navamindradhiraj University.

1. บทนำ

กรุงเทพมหานครเป็นมหานครขนาดใหญ่ในภูมิภาคเอเชีย มีประชากรอาศัยอยู่ในพื้นที่ประมาณ 10 ล้านคน แบ่งเป็นประชากรชั้นทะเบียนประมาณ 5.7 ล้านคน และประชากรแอบแฝงประมาณ 3.3 ล้านคน (ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, 2556) รูปแบบที่พักอาศัยมีทั้งเป็นลักษณะบ้านเดี่ยว บ้านแฝด ตึกแถว และห้องชุดในอาคารสูง ปัญหาอัคคีภัยหรือภัยที่เกิดจากเพลิงไหม้เป็นสาธารณภัยประเภทหนึ่งที่มีโอกาสเกิดขึ้นได้ตลอด เวลา ก่อให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิต ทรัพย์สิน และเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ อัคคีภัยสามารถเผาผลาญทรัพย์สินให้วอดวายในช่วงระยะเวลาไม่กี่ชั่วโมง และเป็นปัญหาสำคัญที่นำความสูญเสียมารัฐประเทศ จากการรวบรวมข้อมูลของสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานครพบว่า ในระหว่าง พ.ศ.2555-2557 สถิติการเกิดอัคคีภัยของกรุงเทพมหานคร มีจำนวน 3,717 ครั้ง มูลค่าความเสียหายมากกว่า 3,000 ล้านบาท (สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2557) ซึ่งสาเหตุการเกิดอัคคีภัยส่วนใหญ่จะเกิดจากความประมาทในการใช้ไฟฟ้า จุดธูป เทียนบูชาพระ การประกอบอาหาร และการก่อไฟโดยไม่ระมัดระวัง สถานที่ที่เกิดอัคคีภัยส่วนใหญ่มักจะเป็นที่อยู่อาศัยและชุมชนที่มีความหนาแน่น หรือมีความแออัดของประชาชน อาคารสูง โรงงาน อุตสาหกรรม ศูนย์การค้า และโรงแรมสรรพ ซึ่งสถานที่ต่างๆ เหล่านี้ มักจะมีการใช้พลังงานไฟฟ้า พลังงานเชื้อเพลิง พลังงานความร้อนและอื่นๆ ที่เอื้อต่อการเกิดอัคคีภัย และช่วงที่มีอัคคีภัยเกิดขึ้นบ่อยครั้งคือ ในฤดูร้อนที่มีอากาศร้อนและแห้งแล้ง โดยเริ่มตั้งแต่เดือนธันวาคมถึงเดือนพฤษภาคมของทุกปี จากสถิติของสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยใน พ.ศ.2541 พบว่า การเกิดอัคคีภัยในที่พักอาศัยประเภทตึกแถวมีสูงถึงร้อยละ 43 และลดลงตามลำดับจนเหลือร้อยละ 19 ในปี พ.ศ.2557

เหตุผลในการเลือกใช้ตึกแถวในพื้นที่รับผิดชอบของสถานีดับเพลิงตลาดพลูเป็นกรณีศึกษา สืบเนื่องจากในระหว่างทำการวิจัย ผู้วิจัยดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าสถานีดับเพลิงตลาดพลูจึงมีความชำนาญและคุ้นเคยกับประชาชนและพื้นที่ปฏิบัติงาน และเล็งเห็นความสำคัญในการดำเนินงานด้านการป้องกันอัคคีภัยเชิงรุกโดยประชาชนมีส่วนร่วม เพื่อลดการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน

ของประชาชน อีกทั้งตึกแถวและอาคารพาณิชย์ส่วนมากในพื้นที่เขตธนบุรีเป็นอาคารที่ปลูกสร้างก่อน พ.ศ.2535 ขณะที่ยังไม่มีกฎหมายความปลอดภัยควบคุม โครงสร้างอาคารไม่มีอุปกรณ์และระบบป้องกันที่ได้มาตรฐาน อีกทั้งมีการต่อเติมอาคารขึ้นไป เมื่อเกิดเหตุทำให้ยากต่อการแก้ไข การส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของอาคารประเภทตึกแถวจึงมีความสำคัญ และมีส่วนช่วยในการป้องกันและระงับอัคคีภัยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

สาระสำคัญของกฎกระทรวง ฉบับที่ 39 (พ.ศ.2537) ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ในประเด็นของการป้องกันและระงับอัคคีภัย ได้กำหนดให้ตึกแถวที่มีความสูงไม่เกิน 2 ชั้น จะต้องติดตั้งเครื่องดับเพลิงแบบมือถือตามชนิดและขนาดที่กำหนดไว้ท้ายกฎกระทรวงคูหาละ 1 เครื่อง ส่วนตึกแถวที่มีความสูงนอกเหนือจากนี้ต้องติดตั้งเครื่องดับเพลิงแบบมือถือไว้ไม่น้อยกว่าชั้นละ 1 เครื่อง กฎกระทรวง ฉบับที่ 40 (พ.ศ.2540) มีการกำหนดแบบและวิธีการในการติดตั้งระบบป้องกันอัคคีภัย รายละเอียดในตัวอาคารเรื่องวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างอาคาร สัญญาณเตือนไฟไหม้อัตโนมัติ รวมถึงการติดตั้งอุปกรณ์ดับเพลิง ปัญหาที่พบจากการลงพื้นที่สำรวจตึกแถวไม่พบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากประชาชนไม่เห็นความจำเป็นในการปฏิบัติตามข้อกำหนดและเห็นว่า ต้องใช้งบประมาณในการจัดซื้อเครื่องดับเพลิง อีกทั้งไม่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง จึงทำให้เกิดเป็นประเด็นปัญหาในการปฏิบัติตามข้อกำหนด และนำมาสู่ความจำเป็นในการดำเนินการศึกษาวิจัยเพื่อค้นหาเงื่อนไขสนับสนุนการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ดังกล่าว

การป้องกันและระงับอัคคีภัยจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการช่วยลดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและประเทศไทย ซึ่งภารกิจเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาคคีภัยเป็นความรับผิดชอบของทุกภาคส่วนในสังคมที่จะต้องร่วมมือกันทั้งภาครัฐที่มีหน้าที่กำหนดมาตรการระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยจากอัคคีภัย กำกับ ตรวจสอบและดูแลการปฏิบัติ ภาคเอกชนที่ให้การสนับสนุนการป้องกันและระงับอัคคีภัย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาชนที่ควร



มีจิตสำนึก การตระหนักถึงความปลอดภัยโดยการป้องกัน และลดความเสี่ยงจากอัคคีภัยในบ้านเรือนและชุมชน

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาเรื่อง เงื่อนไขสนับสนุน การนำพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

ในการป้องกันและระงับอัคคีภัยไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาตึกแถวในพื้นที่รับผิดชอบของสถานีดับเพลิง ตลาดพลู

เพื่อให้หน่วยงานของกรุงเทพมหานครและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการป้องกันและระงับอัคคีภัยได้นำผลการ ศึกษาที่ได้ไปปรับใช้ในการวางแผนการดำเนินกิจกรรม และโครงการพัฒนาศักยภาพของประชาชนในการร่วมกัน สร้างกรุงเทพมหานครให้เป็นมหานครแห่งความปลอดภัย และน่าอยู่อย่างยั่งยืน

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาเงื่อนไขสนับสนุนการป้องกันและระงับ อัคคีภัยภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

3. วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีการ สัมภาษณ์เชิงลึก เครื่องมือที่ใช้คือ แบบสัมภาษณ์กึ่ง โครงสร้าง การเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญเป็นการเลือก แบบเจาะจงซึ่งต้องเป็นผู้มีความรู้ ความชำนาญ และ ประสบการณ์ในเรื่องของกฎหมาย นโยบาย และการ ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและระงับอัคคีภัย ซึ่งประกอบ ไปด้วย กลุ่มผู้พักอาศัยอยู่ในอาคารประเภทตึกแถวใน พื้นที่รับผิดชอบของสถานีดับเพลิงตลาดพลู 4 แขวง คือ ตลาดพลู บุคคโล สำเหร่ และดาวคะนอง เขตธนบุรี กรุงเทพมหานคร เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐหรือภาค เอกชนหรือภาคประชาชนที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการ ป้องกันและระงับอัคคีภัย และผู้นำชุมชนหรือนักการเมือง ท้องถิ่น โดยกำหนดเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญแขวงละ 4 คน รวมเป็น 16 คน (ตารางที่ 1) นอกจากนี้ยังใช้ วิธีวิจัยเชิงปริมาณมาช่วยในเรื่องของการคัดเลือกกลุ่ม ตัวอย่างด้วยการสุ่มตรวจตึกแถว จำนวน 60 หลัง คิดเป็น

ร้อยละ 10 ของจำนวนตึกแถวทั้งหมด ด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่าง แบบกลุ่ม (cluster sampling) เพื่อค้นหาข้อมูลสนับสนุน มาช่วยในการวิเคราะห์และอภิปรายผลการศึกษาที่ได้ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ที่ได้ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและตรวจสอบร่วมกับข้อมูลที่ได้ จากการสุ่มตรวจตึกแถวด้วยแบบตรวจสอบ (check list) และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ออกแบบสัมภาษณ์ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 เป็นคำถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบ คำถาม ได้แก่ เพศ อายุ ศาสนา ระดับการศึกษา สถานภาพ สมรส รายได้ และลักษณะการถือครองกรรมสิทธิ์ของ ตึกแถว ฯลฯ ลักษณะคำถามเป็นคำถามปลายปิดให้ เลือกตอบ ส่วนที่ 2 เป็นคำถามเกี่ยวกับทัศนคติที่มีต่อ การป้องกันและระงับอัคคีภัย ส่วนที่ 3 เป็นคำถามเกี่ยว กับการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและ ระงับอัคคีภัย และส่วนที่ 4 เป็นข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่นๆ เป็นคำถามปลายเปิดให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ได้แสดง ความคิดเห็นอย่างอิสระ

ผู้วิจัยนำแบบสัมภาษณ์ที่สร้างขึ้นตรวจสอบ ความเที่ยงตรง (validity) เชิงเนื้อหา โดยใช้วิธีการสอบทาน สามเส้า (triangulation) ด้วยการนำแบบสัมภาษณ์ เสนอต่อผู้เชี่ยวชาญจำนวน 3 คน เพื่อตรวจสอบความ ถูกต้องและความครอบคลุมของเนื้อหาและวัตถุประสงค์ ในการศึกษา รับทราบข้อคิดเห็นและนำมาปรับปรุงแก้ไข ดำเนินการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลที่ได้รับเพื่อนำมา วิเคราะห์และประเมินผล ซึ่งผลการสอบทานเป็นเอกฉันท์ การดำเนินการด้านจริยธรรมการวิจัยในคนเป็นการ เก็บข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้จากการศึกษาเป็นความลับ ซึ่ง ผู้วิจัยได้ชี้แจงให้รับทราบก่อนเริ่มดำเนินการสัมภาษณ์ ทุกครั้ง อย่างไรก็ตาม งานวิจัยนี้ไม่ได้ถูกนำเข้าสู่ กระบวนการพิจารณาจากคณะกรรมการจริยธรรมการ วิจัยในคนเนื่องจากระยะเวลาในการศึกษาอยู่ระหว่างวันที่ 1 กุมภาพันธ์ – 30 พฤษภาคม 2559 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที พระราชบัญญัติการวิจัยในมนุษย์ยังไม่มีผลบังคับใช้

ตารางที่ 1 จำแนกสถานะผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ลำดับ	แขวง	สถานะผู้ให้ข้อมูล			
		ผู้อาศัยในตึกแถว	เจ้าหน้าที่ดับเพลิง และกู้ภัย	ผู้นำชุมชน	นักการเมืองท้องถิ่น
1	ตลาดพลู	2	1	1	-
2	ดาวคะนอง	2	1	-	1
3	สำเหร่	2	1	1	-
4	บุคคโล	2	1	1	-
รวม		8	4	3	1

4. ผลการวิจัย

ลักษณะโดยทั่วไปของพื้นที่รับผิดชอบของสถานีดับเพลิงตลาดพลูประกอบด้วยพื้นที่ 4 แขวง ได้แก่ แขวงตลาดพลู แขวงบุคคโล แขวงสำเหร่ และแขวงดาวคะนอง เขตธนบุรี กรุงเทพมหานคร มีพื้นที่รวม 5.2 ตารางกิโลเมตร ผลการศึกษาแบ่งเป็น 2 กลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

1) กลุ่มตัวอย่างที่ได้จากการสุ่มตรวจตึกแถว จำนวน 60 คน

ผลการศึกษาข้อมูลทั่วไปพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย จำนวน 36 คน และเพศหญิง จำนวน 24 คน

อายุพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีอายุอยู่ในช่วง 51 – 60 ปี จำนวน 19 คน รองลงมาคืออายุ 61 ปีขึ้นไป จำนวน 15 คน

อาชีพพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ประกอบธุรกิจส่วนตัวและค้าขาย จำนวน 47 คน รองลงมาคือพนักงานบริษัทเอกชน จำนวน 7 คน

การศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จบการศึกษามัธยมศึกษาตอนต้น จำนวน 17 คน รองลงมาคือปริญญาตรี จำนวน 14 คน

ระดับรายได้ พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีรายได้อยู่ในเกณฑ์สูงคือ รายได้ 15,001 – 25,000 บาท จำนวน 22 คน รองลงมาคือ รายได้ 5,001 – 15,000 บาท จำนวน 17 คน

สถานภาพสมรสพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่สมรส จำนวน 40 คน และเป็นโสด จำนวน 20 คน

ในส่วนของอาคารประเภทตึกแถวมีจำนวน 592 หลัง จากการสุ่มตรวจตึกแถว 60 หลัง (คิดเป็นร้อยละ 10.1 ของจำนวนตึกแถวทั้งหมด) พบเพียง 14 หลัง ที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฯ คือ ติดตั้งเครื่องดับเพลิงชนิดมือถืออย่างน้อยชั้นละ 1 เครื่อง และมีกริ่งสัญญาณเตือนไฟไหม้

2) กลุ่มตัวอย่างที่ได้จากการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 16 คน

ผลการศึกษาทั่วไปพบว่า กลุ่มตัวอย่างเป็นเพศชายทั้งสิ้น มีอายุอยู่ระหว่าง 25-60 ปี การศึกษาอยู่ในระดับอนุปริญญา-ปริญญาโท เป็นผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับกฎหมาย นโยบาย และกิจกรรมการป้องกันและระงับอัคคีภัย รวมถึงการมีความรู้ความเข้าใจในธรรมชาติของไฟ และการป้องกันอัคคีภัยเบื้องต้น อีกทั้งยังมีประสบการณ์



ในการใช้อุปกรณ์ดับเพลิงด้วย ผลการศึกษายังพบเงื่อนไขสนับสนุนการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฯ 3 ประการประกอบด้วย

1) ความรู้และความเข้าใจในการป้องกันอัคคีภัยเบื้องต้น

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญทุกคนมีความรู้และความเข้าใจในการป้องกันอัคคีภัยเบื้องต้น ซึ่งแบ่งเป็น 4 ประเด็นคือ (1) ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการป้องกันเพลิงไหม้ (2) อุปกรณ์ดับเพลิง (3) การปฏิบัติตัวเมื่อเกิดเพลิงไหม้ และ (4) ธรรมชาติของไฟ โดยมีความเข้าใจในการป้องกันสาเหตุที่จะทำให้เกิดเพลิงไหม้รวมถึงการปฏิบัติตนเมื่อเกิดเพลิงไหม้ในเบื้องต้น แต่ยังขาดความเข้าใจในการใช้อุปกรณ์ดับเพลิงและธรรมชาติของไฟ ซึ่งถือว่าเป็นความรู้ในทางเทคนิคที่จำเป็นต้องได้รับการเรียนรู้และฝึกปฏิบัติเพื่อให้สามารถใช้งานได้อย่างถูกวิธีและมีประสิทธิภาพ (สุรินทร์ สุจินต์ธรรมสาร, 2549) ในส่วนนี้ หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องจัดการฝึกอบรมการใช้งานอุปกรณ์ในการดับเพลิงและจัดทำคู่มือในการใช้งานให้ประชาชนได้เข้าใจง่ายมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังมีความเห็นว่า ผู้รับผิดชอบหลักเมื่อเกิดเหตุต้องเป็นเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและระงับอัคคีภัยซึ่งเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญอย่างแท้จริง

2) การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญทุกคนให้ความเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในกฎกระทรวงฉบับที่ 39 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ในการป้องกันและระงับอัคคีภัย อีกทั้งเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมายไม่ดำเนินการอย่างจริงจังในการบังคับใช้กฎหมาย จึงมองว่าไม่ใช่เรื่องจำเป็น นอกจากนี้แล้วยังเป็นเรื่องของความยุ่งยากในการปฏิบัติตาม ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายที่สูงเกินไปทำให้เกิดความไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน ปัญหาความไม่เหมาะสมของบทลงโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เนื่องจากโทษอาญาซึ่งมีทั้งโทษปรับและโทษจำคุกไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง เหตุจากศาลมักจะรอการลงโทษจำคุกไว้ก่อนเพื่อให้ผู้กระทำผิดได้มีโอกาสกลับ

ตัวในภายหลังเหลือแต่โทษปรับซึ่งก็ยังไม่มีความเหมาะสมเนื่องจากผู้มียรายได้สูงจะยินยอมจ่ายค่าปรับเพราะเทียบกับผลประโยชน์ที่ตนเองได้รับแล้วจะมีมูลค่าสูงกว่า จึงเป็นเหตุให้พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้เช่นเดียวกัน (ชุมพล นาวงษ์, 2559) ปัญหาที่พบอีกประการหนึ่งคือ ปัญหาความเชื่อมโยงสอดคล้องหรือขัดแย้งกันของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมมาเป็นระยะ ทำให้เกิดความลำบากแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ปฏิบัติในเรื่องของการอนุญาต การควบคุมตรวจสอบและแก้ไข และอำนาจในการเปรียบเทียบปรับ ทำให้เกิดปัญหาต่อเนื่องตามมาในประเด็นของอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (สุรียน ประภาสสวัสดิ์, 2538; สุรีย์ สิงห์ทอง, 2556)

3) การมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่ทางหน่วยงานภาครัฐจัดขึ้น

หน่วยงานภาครัฐและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในภาคประชาสังคมและภาคการเมืองได้ทำงานร่วมกันในลักษณะบูรณาการ ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันและเกิดลักษณะของการสร้างองค์ความรู้ด้านการป้องกันและระงับอัคคีภัยในลักษณะของแบบแผนการปฏิบัติงานก่อนเกิดขณะเกิด และหลังเกิดอัคคีภัย การขับเคลื่อนงานด้านการป้องกันและระงับอัคคีภัยเป็นการดำเนินงานผ่านเขตและชุมชน โดยเน้นการอบรมและพัฒนาศักยภาพในเชิงรุก 3 ขั้นตอน ได้แก่ ให้ความรู้-ฝึกปฏิบัติ-จัดทำแผน โดยหน่วยงานที่มีบทบาทนำในแบบแผนนี้คือ สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร (สปภ) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส) และมูลนิธิสื่อสังคม ซึ่งทำงานในลักษณะเชิงรุกโดยการนำองค์ความรู้เข้าไปเผยแพร่ให้กับประชาชน ชุมชน และหน่วยงานเอกชนที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบ เป็นลักษณะโครงการเชิงป้องกันการเกิดอัคคีภัย ทำให้ประชาชนเกิดความรู้และความเข้าใจ รวมทั้งตระหนักถึงอันตรายของเหตุที่จะเกิดขึ้นว่า จะได้รับความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สิน อีกทั้งประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง จึงให้ความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรม

ที่ภาครัฐจัดขึ้น ในส่วนของภาคการเมืองได้ให้การสนับสนุนการจัดกิจกรรม จึงเกิดเป็นความร่วมมือของทุกภาคส่วนในลักษณะพหุภาคี

อย่างไรก็ตาม เมื่อนำข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่ได้จากการสุ่มตรวจตีความ จำนวน 60 คน มาพิจารณาประกอบพบว่า ประชาชนส่วนมากยังขาดความตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในกิจกรรมด้านการป้องกันและระงับอัคคีภัย เนื่องจากเหตุผลด้านเศรษฐกิจ ได้แก่การต้องหารายได้เลี้ยงครอบครัวทำให้ไม่มีเวลาไปเข้าร่วมกิจกรรม ผนวกกับความเข้าใจว่ากิจกรรมดังกล่าวเป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่ต้องดำเนินการในลักษณะการให้บริการประชาชน เป็นต้น

5. อภิปรายผล

ผลการศึกษาสามารถอภิปรายได้ว่า เงื่อนไขสนับสนุนการนำพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ในการป้องกันและระงับอัคคีภัยไปปฏิบัติในการส่งเสริมศักยภาพของตึกแถวในการป้องกันและระงับอัคคีภัยมี 3 ประการคือ (1) การเสริมสร้างความรู้และความเข้าใจในการป้องกันและระงับอัคคีภัยเบื้องต้น (2) การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง และ (3) การมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่ทางหน่วยงานภาครัฐจัดขึ้น ยกตัวอย่างเช่น โครงการฝึกอบรมเสริมสร้างศักยภาพประชาชนในการป้องกันและระงับอัคคีภัย ซึ่งถือเป็นการสร้างความเชื่อมั่นต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ประกอบกับศักยภาพของอาคารประเภทตึกแถวในการป้องกันและระงับอัคคีภัย รวมทั้งผู้พักอาศัยมีความรู้ความเข้าใจในการป้องกันอัคคีภัยเบื้องต้นและการมีรายได้ต่อเนื่องสูงทำให้ไม่ต้องกังวลในปัญหาด้านเศรษฐกิจ ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ที่ว่า เมื่อมนุษย์ได้รับการสนองตอบความต้องการทางกายภาพแล้วจะคำนึงถึงเรื่องความปลอดภัย ความต้องการการยอมรับ ความต้องการมีสังคมและได้รับการยอมรับตามลำดับ และท้ายสุดคือ การอุทิศตนเพื่อส่วนรวม (DePoy & Gilson, 2012) รวมถึงแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนคือเมื่อได้รับความรู้ความเข้าใจ และได้เข้าร่วมกิจกรรมที่ทางหน่วยงานภาครัฐจัดขึ้น จะทำให้มีการเตรียมความพร้อมในการป้องกันอัคคีภัย เกิดความเชื่อมั่นในแผนป้องกันและ

ระงับอัคคีภัย และเมื่อเกิดเหตุขึ้นจะได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสม (รวีวรรณ ยิ่งคำ, 2552)

จากผลการศึกษาที่พบข้อจำกัดของการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฯ อันเนื่องมาจากประชาชนยังไม่เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ดังนั้นแนวทางในการพัฒนาศักยภาพของตึกแถว และสร้างความตระหนักถึงผลเสียของการเกิดอัคคีภัยแก่ประชาชนจึงเป็นสิ่งที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการร่วมกันเพื่อกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมด้านการป้องกันและระงับอัคคีภัย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานและลดความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นให้น้อยลง

6. ข้อเสนอแนะ

กรุงเทพมหานครสามารถนำผลการศึกษาไปจัดทำแผนป้องกันและระงับอัคคีภัยประจำปีร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและระงับอัคคีภัย และสามารถต่อยอดสำหรับโครงการและกิจกรรมอื่นที่จะจัดขึ้นในอนาคต เพื่อให้ผลการศึกษาในครั้งนี้สามารถขยายต่อไปในขอบเขตที่กว้างขวางมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ในการอธิบายปรากฏการณ์และปัญหาทางด้านการบังคับใช้กฎหมายและการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะประเด็นสำหรับการทำวิจัยครั้งต่อไป ดังนี้ (1) หน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังเพื่อลดความเสี่ยงในการเกิดอัคคีภัย และ (2) ควรแสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการโดยเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางและให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของโครงการและกิจกรรม

เนื่องด้วยงานวิจัยนี้ยังพบข้อจำกัดอยู่บางประการ จึงมีข้อเสนอแนะต่อการวิจัยในอนาคตในเรื่องของตัวอย่งกรณีศึกษาที่เป็นลักษณะเฉพาะของตึกแถวในพื้นที่รับผิดชอบของสถานีดับเพลิงตลาดพลู เขตธนบุรี ซึ่งมีความแตกต่างไปในแต่ละพื้นที่ทั้ง 50 เขตของกรุงเทพมหานคร โดยขึ้นอยู่กับบริบทแวดล้อมที่มีความแตกต่างกัน จึงถือเป็นข้อจำกัดของการนำกรณีศึกษาไปอ้างอิงในวงกว้าง หากต้องการวิจัยในหัวข้อเดียวกันจึงควรมีการปรับเปลี่ยนและประยุกต์ใช้วิธีการศึกษาแบบอื่นร่วมด้วย



7. เอกสารอ้างอิง

กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2553). พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522. กรุงเทพฯ: กรมโยธาธิการและผังเมือง.

กองวิชาการและแผนงาน. (2557). สถิติการเกิดอัคคีภัย. กรุงเทพฯ: สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2556). การเลือกกลุ่มตัวอย่าง. สืบค้นเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2559 จาก <http://pioneer.netserve.chula.ac.th.jaimorn>.

ชุมพล นาวงษ์. (2559). ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522. รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระนิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.

รวิวรรณ ยิ่งคำ. (2552). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการเกิดอัคคีภัย เขตเทศบาลเมืองจันทบุรี. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยบูรพา, ชลบุรี.

วรเดช จันทศร. (2532). การนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบและคุณค่า. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ทำปกเจริญผล.

วรเดช จันทศร. (2552). ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัย-มหาวิทยาลัยไทย.

ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. (2556). เศรษฐกิจกรุงเทพฯ และยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อความพร้อมสู่ AEC. สืบค้นเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2559 จาก <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/business/business/20130226/492092>

สุพร ประคองเก็บ. (2550). การพัฒนาการป้องกันอัคคีภัยเบื้องต้นของประชาชนในชุมชนตลาดเก่า บ้านบางซอ หมู่ 3 อำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี, ลพบุรี.

สุริยีน ประภาสวัต. (2538). ปัญหาการบังคับใช้และวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

สุรินทร์ สุจินต์ธรรมสาร. (2549). การออกแบบป้องกันอัคคีภัยสำหรับอาคารสูงโดยใช้การจำลองด้านพลศาสตร์อัคคีภัย. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ.

สุรีย์ สิงห์ทอง. (2556). ปัญหากฎหมายควบคุมอาคารที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์: ศึกษาเฉพาะกรณีกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ.

อิทธิพงษ์ ชำนาญ. (2550). การมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านนา จังหวัดระยอง. รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น.

Choochuay, C. (2013). วิธีป้องกันอัคคีภัยในอาคารสาธารณะ. สืบค้นเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2559, <http://dpm.nida.ac.th>

DePoy, E. & Gilson, S. F. (2012). *Human behavior theory and applications: A critical thinking approach*. California: SAGE Publications.