

การดำเนินการตามกฎหมายป้องกันอัคคีภัยอาคาร ของศูนย์การค้าขนาดใหญ่

Implementation of Building Fire Protection Laws of large shopping malls

อภิวัฒน์ พัชรกรภิญโญ¹ | Apiwat Patcharakornpinyo

Abstract

This research aimed to study the implementation of building fire protection laws of large shopping malls in Bangkok and its vicinities. The samples were 19 buildings of large shopping malls in Bangkok and its vicinities which were risk to get fired and highly destroyed, then conducted as a case study with 1 sample from Bangkok and 1 sample from one vicinity by using observation forms and questionnaires for the owners, building caretakers and local officers based on descriptive statistics.

The research finding stated that large shopping malls tended to comply with building fire laws with the average of 96.88% which the factors affecting on complying including the concentration on the duties of government agencies with regulatory and law enforcement duties, the policies of the initial executives who wanted to save the fire protection

¹ นักศึกษาปริญญาเอก สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ คณะรัฐประศาสนศาสตร์
และนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยรังสิต E-mail: apiwat70excop@gmail.com

budget and the number of stores and employees in large numbers caused the troubles to the system of basic fire-fighting training under the law.

Keywords: New Public Management, Private representation acts on behalf of the state, Building Fire Protection Laws.

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการดำเนินการตามกฎหมายป้องกันอัคคีภัยอาคารของศูนย์การค้าขนาดใหญ่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวน 16 ข้อ ประชากรได้แก่อาคารศูนย์การค้าขนาดใหญ่ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งมีความเสี่ยงต่อการเกิดอัคคีภัยและมีความสูญเสียสูง รวมจำนวน 19 แห่ง ใช้วิธีวิจัยแบบกรณีศึกษาโดยเลือกตัวอย่างจากเขตกรุงเทพมหานคร 1 แห่ง (A²) และจากเขตปริมณฑล 1 แห่ง (B³) เครื่องมือที่ใช้ประกอบด้วย แบบบันทึกข้อมูลจากการสังเกต และแบบสัมภาษณ์เจ้าของ/ผู้ดูแลอาคาร และเจ้าพนักงานท้องถิ่น ใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลแบบสถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics)

การวิจัยพบว่าศูนย์การค้าขนาดใหญ่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลสามารถปฏิบัติตามกฎหมายป้องกันอัคคีภัยอาคารได้เฉลี่ยร้อยละ 96.88 (A ทำได้ร้อยละ 93.75 และ B ทำได้ร้อยละ 100) โดยปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติประกอบด้วย 1) ความเข้มข้นในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมาย 2) นโยบายของผู้บริหารต้นสังกัดที่ต้องการประหยังบประมาณการป้องกันอัคคีภัย และ 3) จำนวนร้านค้า/พนักงานที่มีจำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อระบบการจัดอบรมดับเพลิงขั้นต้นตามกฎหมาย

คำสำคัญ: การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่, การให้เอกชนทำหน้าที่แทนรัฐ, กฎหมายป้องกันอัคคีภัยอาคาร

2, 3 เป็นชื่อสมมติ

บทนำ

อัคคีภัยในอาคารเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาในทุกมุมโลกและร้อยละ 95 ของอัคคีภัยเกิดขึ้นจากน้ำมือของมนุษย์ (*กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2554*) ทุก ๆ ครั้งของอัคคีภัยก่อให้เกิดความสูญเสียทั้งต่อชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน ทั้งของผู้ประสบภัยเองและทรัพย์สินสาธารณะ และอาจขยายวงกว้างไปกระทบถึงระบบเศรษฐกิจชาติและระบบเศรษฐกิจโลก เช่น กรณี 9-11 ไฟไหม้จากการก่อวินาศกรรมที่อาคารเวิลด์เทรด เซ็นเตอร์ กรุงนิวยอร์ก เมื่อปี 2001 เหตุไฟไหม้อพาร์ทเมนท์ที่ลอนดอน เมื่อกลางปี 2017 หรือเหตุไฟไหม้ศูนย์การค้าที่รัสเซียเมื่อปลายปี 2017 และสำหรับไทยเองตั้งแต่ปี 2536-2562 ก็มีเหตุไฟไหม้ครั้งใหญ่ ๆ รวม 10 ครั้ง เช่นกรณีไฟไหม้โรงงานตุ๊กตาเคเดอร์ นครปฐม เมื่อปี 2532 ไฟไหม้โรงแรมรอยัลจอมเทียน พัทยา เมื่อปี 2540 ไฟไหม้ซานติกาผ้าเบ็ด เขตวัฒนา เมื่อคืนสิ้นปี 2551 หรือเหตุไฟไหม้อาคารสำนักงานศูนย์การค้าเซ็นทรัลเวิลด์เมื่อเดือนเมษายน 2562 เป็นต้น ทุกครั้งมีคนเสียชีวิตและบาดเจ็บ ทรัพย์สินเสียหายต่อปีรวมแล้วนับพันล้านบาท (*กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2562*) จากการศึกษางานวิจัยและกรณีศึกษาผู้วิจัยพบว่าสาเหตุเกิดจากปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือ 1) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายป้องกันอัคคีภัยอาคารของเจ้าของ/ผู้ดูแลอาคาร (*วิชัย สุขคลีวินดี และ อภิชาติ แจ้งบำรุง, 2554*) และ 2) การไม่ทำหน้าที่โดยเคร่งครัดในการตรวจสอบและกำกับดูแลการป้องกันอัคคีภัยอาคารของหน่วยงานภาครัฐ (*เหตุเพลิงไหม้ศูนย์การค้าวินเทอร์ เซอร์รี่ ในเมืองเคเมโรโว เขตสหพันธรัฐไซบีเรีย ประเทศรัสเซีย, 2018*)

ถึงแม้ว่าศูนย์การค้าของไทยจะยังไม่เคยเกิดไฟไหม้ครั้งใหญ่อันเนื่องมาจากปัจจัยทั้งสองประการดังกล่าวก็ตาม แต่ก็ไม่อาจแน่ใจได้ว่าจะไม่เกิดขึ้น การวิจัยเรื่องนี้จึงต้องการทราบว่าเจ้าของ/ผู้ดูแลอาคารศูนย์การค้าขนาดใหญ่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลได้ปฏิบัติตามที่กฎหมายป้องกันอัคคีภัยอาคารกำหนดไว้ครบถ้วนหรือไม่เพียงใด โดยผู้ศึกษาได้ปรับใช้ทฤษฎีการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ตามแนวคิด Entrepreneurial Model ในหนังสือ Reinventing Government ของ

Osborne & Gaebler, 1992) ที่ว่ารัฐยุคใหม่ไม่สามารถดำเนินการเองตามนโยบายได้ ทุกเรื่องจึงต้องให้เอกชนไปทำหน้าที่แทนรัฐมากขึ้น โดยรัฐเปลี่ยนบทบาทจากผู้ดำเนินการเองเป็นผู้กำกับและควบคุม (Regulator) ส่วนหน่วยงานเอกชนเปลี่ยนบทบาทจากผู้รับบริการอย่างเดียวเป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐ (Implementer) แต่อาจมีกรณีที่ทำให้เอกชนไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายภาครัฐได้อย่างสมบูรณ์เนื่องจากสาเหตุปัจจัย (ตัวแปร) หลาย ๆ ประการก็เป็นได้ และความไม่สมบูรณ์นี้ย่อมส่งผลถึงความปลอดภัยของสาธารณชนผู้ใช้อาคาร

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันอัคคีภัยอาคารของไทยปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ แบ่งออกเป็น

1. กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ได้แก่ 1) พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 2) พ.ร.บ.ป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542 และ 3) พ.ร.บ.ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554

2. กฎหมายระดับกฎกระทรวง และประกาศกระทรวง ได้แก่ 1) กฎกระทรวงที่ออกตามความใน พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 อันได้แก่ กฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) และกฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) 2) กฎกระทรวงที่ออกตามความใน พ.ร.บ.ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 คือ กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานในการบริหาร จัดการ และดำเนินการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเกี่ยวกับการป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2555 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการป้องกันและระงับอัคคีภัยในสถานประกอบการเพื่อความปลอดภัยในการทำงานสำหรับลูกจ้างและประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่องข้อกำหนดลักษณะแบบของบันไดหนีไฟและช่องทางหนีไฟทางอากาศของอาคาร

ซึ่ง พ.ร.บ.ป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐในการป้องกันและระงับอัคคีภัยเอาไว้ ส่วนกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานฯ (ซึ่งต่อไปนี้เรียกว่า “กฎกระทรวง”) และประกาศกระทรวงมหาดไทยฯ

(ซึ่งต่อไปนี้เรียกว่า “ประกาศกระทรวง”) ได้กำหนดหน้าที่ของเจ้าของ/ผู้ดูแลอาคาร (นายจ้าง) ในการป้องกันอัคคีภัยในอาคารไว้ สรุปได้ 16 ข้อ ดังนี้

1. ต้องจัดให้มีระบบป้องกันและระงับอัคคีภัยในอาคาร และตรวจสอบความพร้อมใช้งานอย่างสม่ำเสมอ (กฎกระทรวงฯ ข้อ 2-3)

2. ต้องจัดให้มีแผนป้องกันและระงับอัคคีภัย ประกอบด้วย การตรวจตรา การอบรม การรณรงค์ป้องกันอัคคีภัย การดับเพลิง การอพยพหนีไฟและการบรรเทาทุกข์ ซึ่งได้เก็บไว้ ณ สถานที่ทำงานพร้อมที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบได้เสมอ (กฎกระทรวงฯ ข้อ 4, ประกาศกระทรวงฯ ข้อ 4)

3. ต้องแจ้งข้อปฏิบัติเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานให้ลูกจ้างทราบก่อนการปฏิบัติงานที่มีลักษณะงานหรือไปทำงาน ณ สถานที่ที่อาจเสี่ยงต่อการเกิดอัคคีภัย (กฎกระทรวงฯ ข้อ 6)

4. ต้องจัดให้มีเส้นทางหนีไฟทุกชั้นของอาคารอย่างน้อยชั้นละสองเส้นทางซึ่งสามารถอพยพลูกจ้างที่ทำงานในเวลาเดียวกันทั้งหมดสู่จุดที่ปลอดภัยได้ภายในเวลาไม่เกินห้านาที (กฎกระทรวงฯ ข้อ 8, ประกาศกระทรวงฯ ข้อ 9)

5. ต้องจัดให้มีระบบสัญญาณแจ้งเหตุเพลิงไหม้ในทุกชั้นทั้งระบบแจ้งเหตุอัตโนมัติและระบบที่ต้องใช้มือบังคับเพื่อให้ทุกคนในอาคารได้ยินทั่วถึง และมีการทดสอบระบบอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง (กฎกระทรวงฯ ข้อ 9, ประกาศกระทรวงฯ ข้อ 33)

6. ต้องจัดให้มีแสงสว่างอย่างเพียงพอสำหรับเส้นทางหนีไฟ รวมทั้งจัดให้มีแหล่งจ่ายไฟฟ้าสำรองที่สามารถจ่ายไฟฟ้าเพื่อการหนีไฟ และสำหรับใช้กับอุปกรณ์ดับเพลิงขั้นต้นหรืออุปกรณ์อื่นที่เกี่ยวข้องได้ในทันทีที่ไฟฟ้าดับ (กฎกระทรวงฯ ข้อ 10)

7. ต้องจัดให้มีป้ายบอกทางหนีไฟที่มีแสงสว่างในตัวเองหรือใช้ไฟส่องให้เห็นได้อย่างชัดเจนตลอดเวลา และตัวอักษรต้องมีขนาดไม่เล็กกว่า 10 เซนติเมตร (กฎกระทรวงฯ ข้อ 11 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561)

8. ต้องจัดให้มีระบบน้ำดับเพลิงและอุปกรณ์ดับเพลิงขั้นต้นได้อย่างเพียงพอในทุกส่วนของอาคาร พร้อมเครื่องดับเพลิงแบบเคลื่อนย้ายได้ตามมาตรฐาน มอก.

ตามชนิดที่เหมาะสมกับพื้นที่อาคาร และมีการตรวจสอบความพร้อมใช้อย่างน้อยทุก 6 เดือน (*กฎกระทรวงฯ ข้อ 12-13, ประกาศกระทรวง ข้อ 14-16*)

9. ต้องดำเนินการเกี่ยวกับอุปกรณ์ดับเพลิงดังนี้ (1) ติดตั้งป้ายแสดงจุดติดตั้งอุปกรณ์ดับเพลิงที่เห็นได้อย่างชัดเจน (2) ติดตั้งอุปกรณ์ดับเพลิงในที่เห็นได้อย่างชัดเจน ไม่มีสิ่งกีดขวาง (3) จัดให้มีการดูแลรักษาและตรวจสอบความพร้อมใช้งานไม่น้อยกว่าเดือนละ 1 ครั้งพร้อมทั้งติดป้ายแสดงผลการตรวจ (*กฎกระทรวงฯ ข้อ 16*)

10. ต้องจัดลูกจ้างเพื่อทำหน้าที่ดับเพลิง พร้อมอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยส่วนบุคคลที่ใช้ในการดับเพลิงประจำอยู่ตลอดเวลาที่มีการทำงานในสถานที่ซึ่งมีสภาพเสี่ยงต่อการเกิดอัคคีภัยอย่างร้ายแรงหรืออย่างปานกลาง (*กฎกระทรวงฯ ข้อ 17*)

11. ต้องดำเนินการป้องกันอัคคีภัยจากแหล่งก่อเกิดการกระจายตัวของความร้อนและการสะสมความร้อน โดยต้องปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัย (*กฎกระทรวงฯ ข้อ 18*)

12. ต้องดำเนินการเพื่อป้องกันอัคคีภัยอย่างเคร่งครัด กรณีที่มี เก็บ หรือขนถ่ายวัตถุไวไฟหรือวัตถุระเบิด หรือกรณีการเก็บถังก๊าซชนิดเคลื่อนย้ายได้ชนิดของเหลว หรือวัตถุที่ติดไฟได้ง่าย (*กฎกระทรวงฯ ข้อ 19-22, ประกาศกระทรวงฯ ข้อ 23*)

13. ต้องจัดให้มีระบบป้องกันอันตรายจากฟ้าผ่าสำหรับอาคารหรือสิ่งก่อสร้าง และต้องจัดให้มีมาตรการป้องกันผลกระทบจากฟ้าผ่าเข้าสู่ระบบไฟฟ้าของอาคารด้วย (*กฎกระทรวงฯ ข้อ 25-26*)

14. ต้องจัดให้มีการดำเนินการ ดังนี้ (1) จัดให้มีกลุ่มปฏิบัติงานเพื่อป้องกันและระงับอัคคีภัย (2) จัดให้ผู้ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและระงับอัคคีภัยเข้ารับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการป้องกันและระงับอัคคีภัย (*กฎกระทรวงฯ ข้อ 28, ประกาศกระทรวงฯ ข้อ 34*)

15. ต้องจัดให้ลูกจ้างไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ฝึกซ้อมดับเพลิงและทุกคนฝึกซ้อมอพยพหนีไฟออกจากอาคารพร้อมกันอย่างน้อย ปีละ 1 ครั้ง และก่อนการฝึกซ้อมไม่น้อยกว่า 30 วัน ให้นายจ้างส่งแผนการฝึกซ้อมดับเพลิงและฝึกซ้อมอพยพหนีไฟ ไปยัง

สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเขตพื้นที่ และรายงานผลการฝึกซ้อม ภายใน 30 วันหลังเสร็จสิ้นการฝึกซ้อม (กฎกระทรวงฯ ข้อ 27-30, ประกาศกระทรวงฯ ข้อ 19, 36)

16. ต้องจัดลูกจ้างเพื่อทำหน้าที่ดับเพลิงโดยเฉพาะอยู่ตลอดเวลาที่มีการงาน ในจำนวนที่เหมาะสม พร้อมอุปกรณ์ป้องกันอันตรายส่วนบุคคลที่ใช้ในการดับเพลิง อย่างครบถ้วน (กฎกระทรวงฯ ข้อ 17, ประกาศกระทรวงฯ ข้อ 20-21)

ผลการศึกษาของผู้วิจัย จากงานวิจัยอื่นและแหล่งข่าวเกี่ยวกับการปฏิบัติตาม กฎหมายป้องกันอัคคีภัยอาคารของเจ้าของ/ผู้ดูแลอาคาร พบสาเหตุปัจจัยของการเกิด อัคคีภัยหลายประการ ดังนี้. ระบบแจ้งเตือนอัคคีภัยอัตโนมัติชำรุดไม่สามารถใช้งานได้ อย่างสมบูรณ์ และเส้นทางหนีไฟมีสิ่งกีดขวาง (วิชย์ สุขคลังนิติ และ อภิชาติ แจ่มบำรุง, 2554) ความบกพร่องของระบบการป้องกันอัคคีภัย ทั้งระบบโครงสร้างตัวอาคารและ ระบบการติดตั้งอุปกรณ์ป้องกันอัคคีภัย (จักรกฤษณ์ มะดาร์ักษ์, 2554) เครื่องมืออุปกรณ์ ป้องกันอัคคีภัยมีน้อยและไม่ได้มาตรฐาน การจัดการเหตุทั้งก่อน ขณะ และหลังเกิดเหตุ ยังไม่ดีพอ และปัญหาด้านการจัดการจราจร (สมมาต เลิศลักษณ์ธรรยา, 2559) ส่วน กรณศึกษาต่างประเทศพบว่าแม้อาคารที่มีความมั่นคงสูงก็อาจเกิดเหตุเพลิงไหม้ได้ และผู้เสียชีวิตส่วนใหญ่เกิดจากการสำลักควัน (เหตุก่อวินาศกรรมอาคารเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์ นิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา, 2001) การสะสมของขยะในอาคาร วัสดุตกแต่งอาคารที่ ติดไฟได้ และการไม่ติดตั้งระบบดับเพลิงอัตโนมัติ (Sprinkler) เป็นสาเหตุของอัคคีภัย (เหตุเพลิงไหม้ Grenfell Tower ที่กรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ, 2017) การฝ่าฝืน กฎหมายป้องกันอัคคีภัยอาคารของผู้บริหาร และขาดการตรวจสอบจากหน่วยงานภาครัฐ เป็นสาเหตุสำคัญของอัคคีภัย (เหตุเพลิงไหม้ศูนย์การค้าวินเทอร์ เซอร์รี่ ในเมืองเคมโรไว เขตสหพันธ์ไซบีเรีย ประเทศรัสเซีย, 2018)

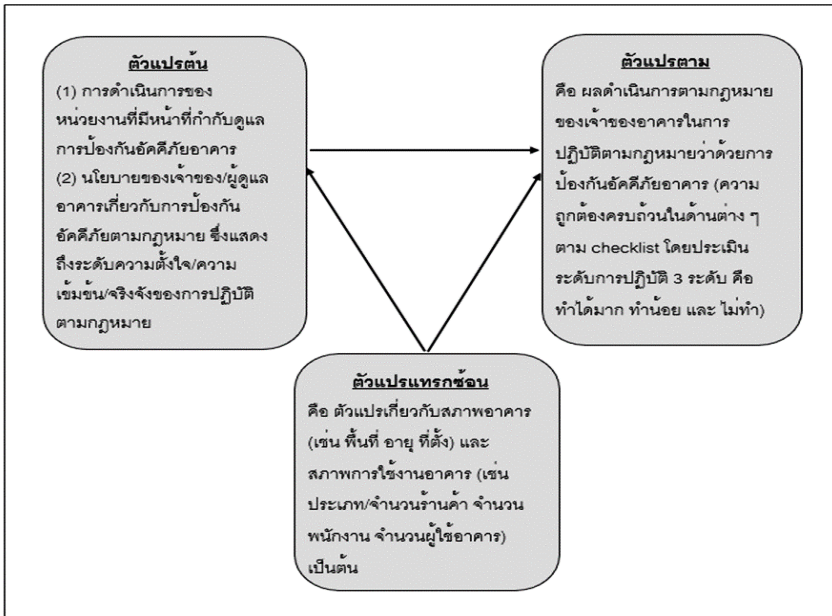
จากกรณีศึกษาข้างต้นทั้งของไทยและต่างประเทศ พบว่าสาเหตุหลักของ อัคคีภัยอาคาร เกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายของเจ้าของอาคาร และการไม่ทำหน้าที่ให้ สมบูรณ์ของหน่วยงานภาครัฐและปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติตามกฎหมายป้องกันอัคคีภัย อาคารของเจ้าของอาคารคือ 1) โครงสร้างอาคารไม่เอื้ออำนวยต่อการติดตั้งระบบป้องกัน อัคคีภัยตามมาตรฐาน 2) อุปกรณ์ป้องกันอัคคีภัยที่ไม่ได้มาตรฐาน ผิดประเภท ชำรุด

หรือไม่สามารถใช้งานได้ 3) นำวัสดุตกแต่งอาคารที่ง่ายต่อการติดไฟมาใช้และ 4) เส้นทางหนีไฟถูกปิดกั้น หรือมีสิ่งกีดขวาง

ด้วยเหตุดังกล่าวผู้วิจัยจึงสนใจในการศึกษากรณีศูนย์การค้าขนาดใหญ่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลว่า เจ้าของ/ผู้ดูแลอาคารได้ปฏิบัติตามกฎหมายป้องกันอัคคีภัยอาคารได้ครบถ้วนสมบูรณ์หรือไม่ เพียงใด เพราะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของสาธารณชนผู้ใช้บริการโดยตรง

กรอบแนวคิดการศึกษาวิจัย

จากทฤษฎีการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ที่ว่ารัฐสมัยใหม่ไม่สามารถดำเนินการเองตามนโยบายได้ทุกเรื่อง จึงจำเป็นต้องให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทนรัฐมากขึ้น โดยรัฐปรับบทบาทเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) และเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ (Implementer) แทนรัฐ (Osborne, D. & Gaebler, T, 1992) แต่ก็มีบางกรณีที่เอกชนอาจไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างสมบูรณ์ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ก็เป็นได้ เช่น กรณีการป้องกันอัคคีภัยในศูนย์การค้านั้นรัฐไม่สามารถเข้าไปดำเนินการเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องมอบหมายให้เอกชนเจ้าของอาคารดำเนินการแทน กระบวนการเริ่มต้นจากภาครัฐเป็นผู้ออกกฎหมายป้องกันอัคคีภัยและกำหนดระเบียบปฏิบัติบริษัทเอกชนคือเจ้าของศูนย์การค้าเป็นผู้ดำเนินการตามกฎหมาย (Implementer) โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยราชการ (Regulator) แต่อาจเป็นไปได้ที่เจ้าของอาคารศูนย์การค้าไม่ได้ดำเนินการตามกฎหมายป้องกันอัคคีภัยอาคารอย่างถูกต้องครบถ้วน เนื่องจากมีเหตุปัจจัยบางประการเข้ามาเกี่ยวข้อง ดังปรากฏในรูปที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดการศึกษาวิจัย ดังนี้.



รูปที่ 1.1 แสดงกรอบแนวคิดการศึกษาวิจัย

ระเบียบวิธีศึกษาวิจัย

ประชากรในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ “อาคารศูนย์การค้าขนาดใหญ่” (มีขนาดพื้นที่ให้บริการเกินกว่า 250,000 ตารางเมตรขึ้นไป) ซึ่งตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และมีความเสี่ยงต่อการเกิดอัคคีภัยความสูญเสียสูง จำนวน 19 แห่ง (สมาคมศูนย์การค้าไทย, 2562)

การเลือกกรณีศึกษาได้กำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกไว้ 4 ประการ คือ 1) สังกัดกลุ่มศูนย์การค้าต่างกัน 2) สถานที่ตั้งและสิ่งแวดล้อมต่างกัน 3) ลักษณะกายภาพและอายุของอาคารต่างกันและ 4) จำนวนร้านค้าและพนักงานในศูนย์การค้าต่างกัน คัดเลือกจากเขตกรุงเทพมหานคร 1 แห่ง (A) และจากเขตปริมณฑล จำนวน 1 แห่ง (B)

ข้อมูลที่จัดเก็บ คือ (1) ข้อมูลเอกสาร (Document) ได้มาจากแหล่งกฎหมายเฉพาะ และจากศูนย์การค้าที่เข้าศึกษา (2) ข้อมูลจากการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลการป้องกันอัคคีภัยอาคาร ได้มาจากการสัมภาษณ์ (3) ข้อมูลการปฏิบัติตามกฎหมาย ได้มาจากการสังเกต และการสัมภาษณ์เจ้าของ/ผู้ดูแลอาคารศูนย์การค้า โดยเครื่องมือจัดเก็บข้อมูล คือ แบบบันทึกการสังเกตความครบถ้วนและความพร้อมใช้ของอุปกรณ์ แบบบันทึกขั้นตอนรายละเอียดของกิจกรรมการป้องกันและระงับอัคคีภัย และแบบสัมภาษณ์เจ้าของ/ผู้ดูแลอาคารศูนย์การค้า และเจ้าพนักงานท้องถิ่น

การวิเคราะห์ข้อมูล ได้รวบรวมหลักเกณฑ์ซึ่งศูนย์การค้าต้องดำเนินการตามกฎหมาย ป้องกันอัคคีภัย รวมทั้งสิ้นจำนวน 16 ข้อ จากนั้นลงพื้นที่เก็บรวบรวมข้อมูล แล้วนำข้อมูลที่ได้มาจัดกลุ่มและตีความว่าศูนย์การค้าแต่ละแห่งได้ปฏิบัติตามหัวข้อที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร เพราะอะไร โดยได้กำหนดเกณฑ์การให้น้ำหนักคะแนนของการปฏิบัติในแต่ละหัวข้อไว้ 3 ระดับ คือ 1) ทำได้มาก = 3 คะแนน 2) ทำได้น้อย = 2 คะแนน และ 3) ไม่ทำ = 1 คะแนน (คะแนนเต็ม 48 คะแนน) รวบรวมคะแนนที่ได้ในแต่ละหัวข้อ แล้วเปลี่ยนฐานน้ำหนักการปฏิบัติตามกฎหมายป้องกันอัคคีภัยอาคารของแต่ละศูนย์การค้าเป็นค่าร้อยละ แล้วนำคะแนนที่ได้ของแต่ละศูนย์การค้ามาเปรียบเทียบกัน และวิเคราะห์ถึงปัจจัย (ตัวแปรต้น) ที่มีผลต่อระดับการปฏิบัติตามกฎหมายป้องกันอัคคีภัยในอาคารศูนย์การค้าแต่ละแห่ง จากนั้นจึงสรุปผลการศึกษานำเสนอในรูปแบบการวิเคราะห์สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics)

ผลการศึกษาวิจัย

ผลจากการศึกษาการดำเนินการตามกฎหมายป้องกันอัคคีภัยอาคารของกรณีศึกษาศูนย์การค้าทั้ง 2 แห่ง มีดังนี้

ศูนย์การค้า A: มีลักษณะทางกายภาพเป็นศูนย์การค้าเก่าแก่ขนาดใหญ่ อายุอาคาร 35 ปี ตั้งอยู่ใจกลางกรุงเทพมหานคร ลักษณะเป็นอาคาร 8 ชั้น มีพื้นที่ให้บริการประมาณ 270,000 ตารางเมตร มีร้านค้าประมาณ 1,800 ร้าน พนักงาน

ประมาณ 3,500 คน ลูกค้ำมาใช้บริการเฉลี่ยวันละ 70,000 คน มีการจัดกำลังพลแผนกป้องกันเพลิงในอาคารโดยเฉพาะ เจ้าของ/ผู้รับผิดชอบมีนโยบายประหยัดค่าใช้จ่ายในการป้องกันอัคคีภัยอาคารใน 3 ด้าน คือ ด้านบุคลากร (Fireman) ด้านอุปกรณ์ (ถังดับเพลิงที่เหมาะสมกับพื้นที่อาคาร) และด้านการอบรมดับเพลิงขั้นต้น ซึ่งจำกัดเฉพาะพนักงานร้านค้าครัวร้อนและพนักงานใหม่เท่านั้น กิจกรรมด้านการป้องกันอัคคีภัยที่ทำในแต่ละปี คือ การอบรมดับเพลิงขั้นต้น การรณรงค์ป้องกันอัคคีภัยและการซ้อมแผนอพยพหนีไฟประจำปี

หน่วยงานภาครัฐที่กำกับดูแลคือ สถานีดับเพลิงบรรทัดทองซึ่งในแต่ละปีได้เข้าไปปฏิบัติงาน ดังนี้ 1) เข้าอบรมดับเพลิงขั้นต้นแก่พนักงานในศูนย์การค้าปีละ 1 ครั้ง (ได้แนะนำให้แก่ไขเรื่องการอบรมดับเพลิงขั้นต้นให้ครอบคลุมพนักงานทั้งหมด) 2) เข้าร่วมตรวจสอบระบบป้องกันอัคคีภัยในอาคารปีละ 1 ครั้ง (ได้แนะนำให้แก่ไขเรื่องถังดับเพลิงให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ภายในศูนย์การค้า) 3) เข้าร่วมกิจกรรมการรณรงค์ป้องกันอัคคีภัยปีละ 1 ครั้ง และ 4) เข้าร่วมตรวจการซ้อมแผนอพยพหนีไฟปีละ 1 ครั้ง (ได้แนะนำให้ซ้อมอพยพหนีไฟเสมือนจริง คือมอบอำนาจ ผอ.ดับเพลิงให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเมื่อไม่สามารถควบคุมเพลิงได้) รวมทั้งสิ้นปีละ 4 ครั้ง โดยจากการติดตามผลคำแนะนำทางศูนย์การค้ายังไม่ได้ปฏิบัติทั้ง ข้อ 1 และ 2 (ผู้ดูแลอาคารแจ้งว่าเป็นนโยบายของผู้บริหาร) ส่วนข้อที่ 4 อยู่ระหว่างรอผลการดำเนินการในรอบการซ้อมแผนอพยพหนีไฟปีถัดไป

ส่วนผลการปฏิบัติตามกฎหมาย จำนวน 16 ข้อนั้น ศูนย์การค้า A ทำได้มาก (ถูกต้อง ครบถ้วน) จำนวน 13 ข้อ และทำได้น้อย (ไม่ครบถ้วน) จำนวน 3 ข้อ ได้คะแนนรวม 45 คะแนน จากคะแนนเต็ม 48 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 93.75 ของข้อกำหนดทางกฎหมายป้องกันอัคคีภัยอาคาร ส่วนข้อที่ไม่ทำนั้น ไม่มีเลย

ศูนย์การค้า B: ลักษณะทางกายภาพเป็นศูนย์การค้าขนาดใหญ่ อายุอาคาร 5 ปี ตั้งอยู่จังหวัดนนทบุรี ลักษณะเป็นอาคาร 6 ชั้น (รวมชั้นใต้ดิน) มีพื้นที่อาคารรวมกว่า 550,000 ตารางเมตร มีร้านค้าประมาณ 400 ร้าน พนักงานประมาณ 2,800 คน และมีลูกค้ำมาใช้บริการเฉลี่ยวันละ 90,000 คน มีการจัดกำลังพลแผนกป้องกันเพลิงใน

อาคารโดยเฉพาะ (Fireman) เจ้าของ/ผู้รับผิดชอบให้ความสำคัญกับการป้องกันอัคคีภัยอาคาร ไม่มีการจำกัดงบประมาณด้านนี้ มีระบบอุปกรณ์ป้องกันอัคคีภัยที่ทันสมัยเหมาะสมกับพื้นที่ในอาคารและจำนวนที่เหมาะสม มีการตรวจสอบความพร้อมของเครื่องมืออุปกรณ์อย่างสม่ำเสมอ กิจกรรมด้านการป้องกันอัคคีภัยที่ทำในแต่ละปี คือ การอบรมดับเพลิงขั้นต้น การรณรงค์ป้องกันอัคคีภัย และการซ้อมแผนอพยพหนีไฟประจำปี

หน่วยงานภาครัฐที่กำกับดูแลการป้องกันอัคคีภัยคือ สถานีดับเพลิงเสาชิงหิน (บางใหญ่) ในแต่ละปีได้เข้าไปปฏิบัติงานดังนี้ 1) ร่วมตรวจระบบป้องกันอัคคีภัยในอาคาร ปีละ 2 ครั้ง 2) ร่วมสังเกตการณ์การอบรมดับเพลิงขั้นต้นแก่พนักงานศูนย์การค้า ปีละ 2 ครั้ง (ได้แนะนำให้ใช้ถังดับเพลิงชนิดเดียวกับที่มีอยู่ในศูนย์การค้ามาใช้ในการฝึกซ้อม) 3) ร่วมสังเกตการณ์กิจกรรมรณรงค์ป้องกันอัคคีภัยในอาคาร ปีละ 1 ครั้ง และ 4) ร่วมการฝึกซ้อมแผนอพยพหนีไฟประจำปี ปีละ 1 ครั้ง (ได้แนะนำให้ซ้อมอพยพหนีไฟเสมือนจริง คือมอบอำนาจ ผอ.ดับเพลิงให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเมื่อไม่สามารถควบคุมเพลิงได้) รวมทั้งสิ้นปีละ 6 ครั้ง และจากการติดตามผลคำแนะนำ ทางศูนย์การค้าฯ ได้แก้ไขและปรับปรุงการปฏิบัติในข้อ 2 แล้ว ส่วนข้อที่ 4 อยู่ระหว่างรอผลการดำเนินการในรอบการซ้อมแผนอพยพหนีไฟปีถัดไป

ส่วนการปฏิบัติตามกฎหมาย จำนวน 16 ข้อ นั้น ศูนย์การค้า B ทำได้มาก (ถูกต้องครบถ้วน) ทั้ง 16 ข้อ คิดเป็นร้อยละ 100 ของข้อกำหนดทางกฎหมายป้องกันอัคคีภัยอาคาร

จึงสรุปผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ว่า บริษัทเอกชนประเภทศูนย์การค้าขนาดใหญ่ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล สามารถปฏิบัติตามกฎหมายป้องกันอัคคีภัยอาคารได้เฉลี่ยร้อยละ 96.88 ซึ่งปรากฏรายละเอียดตามตาราง 1 ดังนี้

ตาราง 1 แสดงผลการดำเนินการตามกฎหมายป้องกันอัคคีภัยอาคารของศูนย์การค้าขนาดใหญ่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

ชื่อศูนย์การค้า ที่ศึกษา	ระดับการปฏิบัติตาม กฎหมาย (คะแนน)	คิดเป็น ร้อยละ	ตัวแปรต้นที่มีนัยสำคัญ	ตัวแปรแทรกซ้อนที่มีนัยสำคัญ
A	45	93.75	นโยบายของผู้บริหารต้นสังกัด ที่ต้องการลดค่าใช้จ่ายในการป้องกันอัคคีภัยอาคาร ใน 3 ส่วน คือ (1) ส่วนของการจัดซื้อถังดับเพลิงใหม่ให้เหมาะสมกับพื้นที่ในอาคาร (2) ส่วนของการจัดจ้างเจ้าหน้าที่ป้องกันเพลิงประจำอาคาร (Fireman) เพิ่มเติม และ (3) จำกัดการอบรมดับเพลิงขั้นต้นแก่พนักงานเฉพาะกลุ่มพนักงานครัวเรือน และพนักงานเช่าใหม่ (เจ้าของผู้ดูแลอาคารไม่ให้อบรม)	จำนวนร้านค้า และพนักงานที่มีจำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อระบบการจัดอบรมและการฝึกซ้อมแผนป้องกันอัคคีภัยตามกฎหมาย
B	48	100	นโยบายปฏิบัติตามกฎหมายให้ครบถ้วนสมบูรณ์	ไม่พบ
คะแนนเฉลี่ย	46.5	96.88		

อภิปรายผลการวิจัย

ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินการตามกฎหมายป้องกันอัคคีภัยอาคารของบริษัทเอกชนประเภทศูนย์การค้าขนาดใหญ่ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลนั้น พบว่ามี 3 ประการ ได้แก่ 1) ความเข้มข้นในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมาย (ความถี่ในการเข้าตรวจสอบระบบป้องกันอัคคีภัยและกิจกรรมการป้องกันอัคคีภัยอาคาร ความเข้มข้นในการติดตามผลคำแนะนำ และการเอาใจจริงเอาใจในการบังคับใช้กฎหมายเมื่อพบการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำ 2) นโยบายของผู้บริหารต้นสังกัดที่ต้องการประหยัดงบประมาณการป้องกันอัคคีภัยทั้ง 3 ด้าน คือด้านบุคลากร (Fireman) ด้านอุปกรณ์ (ถังดับเพลิง) และด้านการจัดอบรม

ดับเพลิงขั้นต้น (ตัวแปรต้น) และ 3) จำนวนร้านค้า/พนักงานที่มีจำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อระบบการจัดอบรมดับเพลิงขั้นต้นตามกฎหมาย (ตัวแปรแทรกซ้อน)

ข้อค้นพบจากการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้มีส่วนที่เหมือนกันกับข้อค้นพบในงานวิจัยอื่น ๆ ที่ได้ศึกษามาแล้ว ดังนี้ 1) ส่วนที่เหมือนคือ พบว่าความเข้มข้นในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมาย มีผลต่อการปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าของ/ผู้ดูแลอาคารเช่นเดียวกันกับกรณีศึกษาเหตุเพลิงไหม้ศูนย์การค้าวินเทอร์ เซอร์รี่ ในไซปรัส ประเทศรัสเซีย, 2018 และ 2) ส่วนที่แตกต่างกันมี 3 ประเด็น ประเด็นแรกคือ การศึกษาเรื่องนี้พบว่าจำนวนร้านค้า/พนักงาน (ตัวแปรแทรกซ้อน) มีผลต่อการปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าของ/ผู้ดูแลอาคาร แต่ไม่ปรากฏว่ามีผลในงานวิจัยอื่น ๆ ทั้งงานวิจัยของ วิชัย สุขคลีวันติ และอภิชาติ แจ่มบำรุง, 2554 จักรกฤษณ์ มะดาร์กซ์, 2554 และสมมาศ เลิศลักษณ์อรธยา, 2559 ส่วนประเด็นที่สองคือ ปัจจัยโครงสร้างของอาคาร ทางหนีไฟ วัสดุตกแต่งอาคารและระบบการติดตั้งอุปกรณ์ป้องกันอัคคีภัยอาคารที่ได้ศึกษาในเรื่องนี้ไม่พบว่ามียุทธศาสตร์การปฏิบัติตามกฎหมายป้องกันอัคคีภัยของเจ้าของอาคาร เหมือนอย่างเช่นที่พบว่ามียุทธศาสตร์การปฏิบัติตามกฎหมายป้องกันอัคคีภัยของ จักรกฤษณ์ มะดาร์กซ์, 2554 แต่อย่างไร

อาจกล่าวได้ว่า สิ่งที่ได้ค้นพบในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ทำทลายทฤษฎี NPM (Catalytic government, steering rather than rowing) ที่เสนอให้ “รัฐถือหางเสือ (กำกับดูแล) เอกชนพายเรือ (นำนโยบายสาธารณะมาปฏิบัติ)” เป็นอย่างมาก เนื่องจากภารกิจการป้องกันอัคคีภัยในอาคารสาธารณะอย่างศูนย์การค้านี้ เป็นภารกิจที่กระทบต่อสวัสดิภาพและความปลอดภัยของสาธารณชนโดยตรง จึงต้องดำเนินการอย่างมืออาชีพและต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด แต่ในการศึกษาเรื่องนี้พบว่าผู้บริหารต้นสังกัดศูนย์การค้า A มีนโยบายประหยัดค่าใช้จ่ายในการป้องกันอัคคีภัยอาคาร ทั้งด้านบุคลากร อุปกรณ์ และการจัดอบรมดับเพลิง ซึ่งอาจเป็นสาเหตุของสถิติการเกิดอัคคีภัยที่ค่อนข้างสูง และถึงแม้จะได้รับคำแนะนำจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้แก้ไขปรับปรุงแล้ว ก็ยังเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามและไม่ปรากฏว่ามีการบังคับใช้กฎหมายใด ๆ กับทางศูนย์การค้าแห่งนี้ ซึ่งย่อมแสดงให้เห็นว่านโยบายของรัฐ “การถือหางเสือ” หรือ Regulator ที่ผ่านมา

นั้นไม่ได้ผล เนื่องจากศูนย์การค้า “คนพายเรือ” หรือ Implementer ไม่ยอมปฏิบัติตามกฎหมายป้องกันอัคคีภัยให้ครบถ้วน และรัฐเองก็ยังไม่ได้ทำหน้าที่ของตนอย่างที่ควรจะทำ

อนึ่ง ในการศึกษาเรื่องนี้พบว่า การนำแนวคิด NPM ดังกล่าวข้างต้นมาใช้ อาจประสบผลสำเร็จในบางกรณี อย่างเช่นกรณีศูนย์ค้า B เนื่องจากเจ้าของ/ผู้ดูแลอาคาร ศูนย์การค้า B ได้ปฏิบัติตามที่กฎหมายป้องกันอัคคีภัยอาคารกำหนดไว้ทั้ง 16 ข้ออย่างครบถ้วน จึงถือว่าได้ทำหน้าที่ของตนในฐานะ Implementer/rowing ได้อย่างสมบูรณ์ และในขณะเดียวกันกับที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐ (สถานีดับเพลิงท้องถิ่น) ผู้กำกับดูแลด้านการป้องกันอัคคีภัยอาคารได้เข้าตรวจตรา ให้คำแนะนำ และติดตามผลการปฏิบัติตามอย่างต่อเนื่อง ก็ถือว่าได้ทำหน้าที่ Regulator/steering ได้อย่างดีเช่นกัน

โดยสรุป หลักการตามทฤษฎี NPM “รัฐถือหางเสือ-เอกชนพายเรือ” ที่จะประสบผลสำเร็จได้อย่างสมบูรณ์นั้นต้องเริ่มที่ภาครัฐซึ่งอย่างน้อยจะต้องมีเครื่องมือที่ครบถ้วนชัดเจนทั้ง 3 ประการ คือ 1) กฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะสำหรับเรื่องนั้น ๆ 2) ระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจน และ 3) การบังคับใช้กฎหมายที่เข้มแข็งและเด็ดขาด ซึ่งเมื่อภาครัฐผู้กำกับดูแล (ผู้ถือหางเสือ) ได้ทำหน้าที่ของตนอย่างเข้มแข็งสมบูรณ์ตามที่กฎหมายให้อำนาจแล้ว ก็จะเป็นแรงผลักดันให้เอกชนผู้ได้รับมอบหมาย (โดยกฎหมาย) ปฏิบัติหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้อย่างครบถ้วนด้วยเช่นกัน เพราะมิฉะนั้นจะต้องถูกบังคับใช้กฎหมายอย่างเด็ดขาดอันจะส่งผลเสียต่อการดำเนินธุรกิจของตนอย่างแน่นอน ขณะเดียวกันที่ในความเป็นจริงกำลังพลภาครัฐมีน้อย อาจไม่สามารถกำกับดูแลเอกชนได้ทั่วถึงจึงจำเป็นต้องนำมาตราการส่งเสริมสร้างแรงจูงใจมาใช้กับเอกชนผู้ปฏิบัติ ด้วย เช่นมาตรการลดภาษีประจำปี มาตรการสนับสนุนด้านงบประมาณ การจัดอบรม หรือมาตรการมอบรางวัลผู้ประกอบการดีเด่นที่ชนะการแข่งขันด้านต่าง ๆ เป็นต้น อันจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของเอกชน (ผู้พายเรือ) และลดภาระการควบคุมของรัฐ (ผู้ถือหางเสือ) ได้เป็นอย่างมาก ตรงกันข้ามกับการไม่ทำหน้าที่อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ของหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแล เนื่องจากไม่มีเครื่องมือหรือมาตรการที่ครบถ้วนชัดเจน ก็จะส่งผลให้เอกชนละเลยไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นกัน

อย่างเช่นกรณีของศูนย์การค้า A ซึ่งภาครัฐขาดความเข้มข้นในการปฏิบัติหน้าที่ ส่งผลให้เกิดนโยบายประหยัดงบประมาณด้านการป้องกันอัคคีภัยของผู้บริหารอาคาร ทำให้ขาดงบประมาณจัดซื้อถังดับเพลิงใหม่ที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ในอาคาร (ตามที่เขาพนักงานท้องถิ่นแนะนำ) และต้องงดการจัดจ้าง Fireman เพิ่ม จึงส่งผลต่อเนื่องถึงข้อจำกัดในการอบรมดับเพลิงขั้นต้นที่ไม่ครอบคลุมพนักงานทั้งหมดในอาคาร และผลจากปัจจัยดังกล่าวก็อาจนำไปสู่สาเหตุของการเกิดอัคคีภัยที่สูงขึ้น

แต่ถึงกระนั้นแม้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายป้องกันอัคคีภัยโดยเฉพาะเจาะจงกับอาคารศูนย์การค้า แต่การปฏิบัติหน้าที่อย่างเข้มแข็งของภาครัฐ (ผู้ถือหนังสือ) ก็เป็นแรงผลักดันให้เอกชน (ผู้ขายเรือ) ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างครบถ้วนได้เช่นกัน อย่างเช่นกรณีศูนย์การค้า B ซึ่งหน่วยงานภาครัฐที่กำกับดูแลด้านการป้องกันอัคคีภัย (สทพ.เสารงหิน และ ปก.นนทบุรี) ได้เข้าตรวจสอบและให้คำแนะนำเกี่ยวกับระบบป้องกันอัคคีภัยอาคารปีละ 6 ครั้ง ส่งผลให้ผู้บริหารศูนย์การค้า B มีนโยบายปฏิบัติตามกฎหมายป้องกันอัคคีภัยอาคารอย่างเคร่งครัด และสามารถทำตามที่กำหนดไว้ครบทั้ง 16 ข้อ (100%) ข้อค้นพบของการศึกษาวิจัยครั้งนี้จึงสรุปได้ว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติตามกฎหมายป้องกันอัคคีภัยอาคารของเอกชนเจ้าของอาคารศูนย์การค้านั้นมีอยู่ 3 ประการ คือ 1) ความเข้มข้นในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมาย 2) นโยบายของผู้บริหารต้นสังกัดที่ต้องการประหยัดงบประมาณการป้องกันอัคคีภัย และ 3) จำนวนร้านค้า/พนักงานที่มีจำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อระบบการจัดอบรมดับเพลิงขั้นต้นตามกฎหมายนั่นเอง

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลสรุปการศึกษาวินิจฉัยเรื่องนี้ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายให้ภาครัฐพิจารณา ดังนี้

1) ควรเสนอตรากฎหมายป้องกันอศศิกภัยสำหรับศูนย์การค้า และอาคารสาธารณะโดยเฉพาะ และมีบทบัญญัติเรื่องเส้นทางหนีไฟสำหรับคนพิการ หรือทุพพลภาพ และคนชราให้ชัดเจน

2) ควรเพิ่มมาตรการความเข้มข้นในการบังคับใช้กฎหมายป้องกันอศศิกภัยในอาคารสาธารณะอย่างจริงจัง เช่น มาตรการเข้าตรวจระบบป้องกันอศศิกภัยโดยไม่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า มาตรการจับ-ปรับในอัตราสูงสุด กรณีตรวจสอบพบว่าการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำแนะนำของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีหน้าที่กำกับดูแลให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนด

2. ข้อเสนอแนะการวิจัย

หลังจากที่ได้ศึกษาวิจัยเรื่องนี้แล้ว ผู้ศึกษาพบว่ายังมีประเด็นที่ควรมีการศึกษาต่อเนื่องไปอีก ดังนี้

1) ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบ ระหว่างการดำเนินการตามกฎหมายป้องกันและระงับอศศิกภัยของบริษัทเอกชนประเภทศูนย์การค้าในเขตกรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัด

2) ควรมีการศึกษาเรื่องคุณภาพและคุณสมบัติของถังดับเพลิง และอันตรายของการใช้ถังดับเพลิงที่ไม่มีคุณภาพและไม่เหมาะสมกับลักษณะพื้นที่

3) ควรมีการศึกษาเรื่องนโยบายภาครัฐกับการส่งเสริมวัฒนธรรมความปลอดภัยด้านการป้องกันอศศิกภัยในชุมชน

เอกสารอ้างอิง

กฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความใน พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
กฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ.2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 61 (พ.ศ. 2550).

กฎกระทรวง กำหนดมาตรฐานในการบริหาร จัดการ และดำเนินการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเกี่ยวกับการป้องกันและระงับ อัคคีภัย พ.ศ. 2555.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย. **สถานการณ์การเกิดอัคคีภัย ในอาคารครั้งสำคัญของไทย.**

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย. **ผลสรุปสถานการณ์การเกิด อัคคีภัยของไทย ช่วงปี พ.ศ. 2550-2559.**

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2554. **แนวปฏิบัติ การจัดให้มีคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานของสถานประกอบกิจการ.**

จักรกฤษณ์ มะดาร์กี, 2554. **การประเมินความปลอดภัยด้านอัคคีภัย กรณีศึกษา : อาคารเฉลิมพระเกียรติ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.** มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการป้องกันและระงับอัคคีภัยในสถานประกอบการ เพื่อความปลอดภัยในการทำงานสำหรับลูกจ้าง

ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่องข้อกำหนดลักษณะแบบของบันไดหนีไฟ และทางหนีไฟ ทางอากาศของอาคาร.

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542

วิชัย สุขคลีวันดี และ อภิชาติ แจ้งบำรุง, 2555. **การศึกษาและวิเคราะห์ระบบป้องกัน อัคคีภัยในอาคารขนาดใหญ่พิเศษ กรณีศึกษา: อาคารคุ้มเกล้าโรงพยาบาลภูมิ**

พลอดุลยเดช. วิศวกรรมป้องกันอัคคีภัย บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์ ภาควิชาวิศวกรรมเครื่องกล คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์.

สมมาศ เลิศลักษณ์อรุยา, 2559. **ดุษฎีนิพนธ์เรื่อง ระบบป้องกันอัคคีภัยกับการจัดการ ความปลอดภัยด้านอัคคีภัย.** หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัย เทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี.

สมาคมศูนย์การค้าไทย, 2562. **ข้อมูลศูนย์การค้าในประเทศไทย.**

- อภิวัฒน์ พัชรกรภิญโญ, 2562. บทสัมภาษณ์เจ้าของ/ผู้ดูแลอาคารศูนย์การค้า A
- อภิวัฒน์ พัชรกรภิญโญ, 2562. บทสัมภาษณ์เจ้าของ/ผู้ดูแลอาคารศูนย์การค้า B
- อภิวัฒน์ พัชรกรภิญโญ, 2562. บทสัมภาษณ์หัวหน้าสถานีดับเพลิงบรรทัดทอง
- อภิวัฒน์ พัชรกรภิญโญ, 2562. บทสัมภาษณ์หัวหน้าสถานีดับเพลิงเสารงหิน (บางใหญ่)
- อภิวัฒน์ พัชรกรภิญโญ, 2562. บทสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการป้องกันอัคคีภัย
- Osborne, D. & Gaebler, T. 1992. **Reinventing Government**. New York: Plume of Penguin Books. https://th.wikipedia.org/wiki/วินาศกรรม_11_กันยายน/เหตุก่อวินาศกรรมอาคารเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์ นิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา, 2001
- <https://thestandard.co/cause-of-london-fire-by-years-of-neglect-and-citizen-protest-theresa-may/>เหตุเพลิงไหม้ Grenfell Tower ที่กรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ, 2017

