



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของเรื่องที่จะศึกษา

ภัยพิบัติต่าง ๆ (Disasters) ได้คุกคามต่อมนุษยมาทุกยุคทุกสมัย
อาจกล่าวได้ว่าตั้งแต่มนุษย์เริ่มมีชีวิตเกิดขึ้นในโลก ภัยพิบัติเหล่านั้นอาจแยกออก
ได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. ภัยธรรมชาติ (Natural Disasters) ได้แก่ภัยที่เกิดขึ้นเอง
ตามธรรมชาติ เช่น ภูเขาไฟระเบิด แผ่นดินไหว พายุหมุน ๆ ล ๆ เดิมมนุษย์
มีความเชื่อว่าภัยธรรมชาติเป็นสิ่งที่ไมอาจหลีกเลี่ยงได้ เป็นเรื่องของชะตากรรม
เมื่อเกิดภัยขึ้นมนุษย์ก็โศกเศร้าหลบหนีเอาตัวรอดตามสัญชาตญาณ เป็นความจริงที่ว่า
มนุษย์ไม่สามารถหยั่งรู้ได้ว่าจะเกิดภัยขึ้นเมื่อใด แต่มนุษย์สามารถคาดคะเนได้ว่า
ภัยพิบัติชนิดใด จะเกิดขึ้นในช่วงเวลาใดและสถานที่ใด โดยอาศัยประสบการณ์
การสังเกตและการศึกษาเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีต แลวนำไปพิจารณาหาวิธีการ
ป้องกัน บรรเทาหรือลดอันตรายจากภัยที่มาคุกคาม ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่ามนุษย์
สามารถป้องกัน บรรเทาหรือลดอันตรายจากภัยธรรมชาติได้ถ้ารู้จักวิธีดำเนินการ

2. ภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ (Man - made Disasters)
มนุษย์เป็นสัตว์โลกที่มีความฉลาดมากกว่าสัตว์โลกประเภทอื่น มนุษย์ได้พัฒนาสิ่ง
ต่าง ๆ ขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของตน ไม่ว่าจะเป็นสิ่งปลูกสร้าง
การเกษตรกรรม การอุตสาหกรรม การคมนาคม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
แขนงต่าง ๆ แม้กระทั่งพัฒนาอาวุธขึ้นมาเพื่อประหัตประหารกันเอง อาวุธบางชนิด
มีความรุนแรงมากจนมนุษย์เองก็ไม่อาจที่จะควบคุมความเสียหายที่จะเกิดขึ้นได้
การพัฒนาดังกล่าวไม่ใช่จะเกิดประโยชน์ต่อมนุษย์แต่เพียงอย่างเดียว แต่ก็มีภัย
ที่เกิดจากผลของการพัฒนาเหล่านั้นติดตามมาด้วย อาจกล่าวได้ว่าการพัฒนา

ยิ่งเจริญก้าวหน้าไปมากเท่าใดความรุนแรงของภัยก็จะทวีมากขึ้นเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากกรณีกาฬพิริวจากโรงงานผลิตยาฆ่าแมลงที่เมืองโมปาลในประเทศอินเดีย ทำให้มีผู้เสียชีวิตมากกว่าสองพันคนและได้รับบาดเจ็บหลายหมื่นคน หรือกรณีการรั่วไหลของสารกัมมันตภาพรังสีจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่เมืองเซอร์โนเบิล รัสเซีย ในประเทศสหภาพโซเวียต นอกจากจะทำให้มนุษย์และสัตว์ในบริเวณนั้นต้องได้รับอันตรายแล้ว ยังทำให้เกิดสภาพแวดล้อมเป็นพิษเป็นบริเวณกว้าง¹ นอกจากนั้น ยังมีภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์โดยตรง เช่น การก่อการร้าย การก่อวินาศกรรม ฯลฯ แต่ภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ที่ร้ายแรงและทำความเสียหายให้แก่ชีวิตและทรัพย์สินของมนุษย์มากที่สุดก็คือ ภัยจากสงคราม (war) สงครามในอดีตที่ผ่านมาจะเป็นบทเรียนในมนุษย์ใดตระหนักถึงความโหดร้ายทารุณ สงครามใดทำลายชีวิตทหารรวมทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องไปเป็นจำนวนมาก ผลของสงครามกระทบกระเทือนต่อความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างกว้างขวาง ประชาชนต้องไร้ที่อยู่อาศัยเกิดการขาดแคลนอาหาร เครื่องอุปโภคบริโภค การรักษาพยาบาล ทำให้เกิดทุกข์เวทนาโดยทั่วไป แต่มนุษย์ก็ยังใช้สงครามเป็นเครื่องตัดสินปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ อยู่เสมอ เช่น สงครามระหว่างประเทศอิรักกับประเทศอิหร่าน สงครามกลางเมืองในประเทศเลบานอน สงครามในประเทศอัฟกานิสถานและประเทศกัมพูชา จึงอาจกล่าวได้ว่าตราบไคที่มนุษย์ยังมีความขัดแย้งกันอยู่ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของผลประโยชน์ ลัทธิการปกครอง การแบ่งแยกเชื้อชาติ ศาสนา ฯลฯ มนุษย์ก็ยังจะต้องเสี่ยงต่อภัยของสงครามอยู่ต่อไป

¹ กองป้องกันฝ่ายพลเรือน , การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น , 2530), หน้า 1.

การที่มนุษย์ยังมีความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติต่าง ๆ อยู่ ทำให้มนุษย์เกิดแนวความคิดที่จะหาวิธีการที่จะดำเนินการป้องกัน บรรเทาหรือลดอันตรายจากภัยพิบัติที่อาจจะเกิดขึ้นและนั่นก็คือที่มาของการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (Civil Defence) ผู้ที่ถือได้ว่าเป็นบุคคลแรกที่บุกเบิกงานการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ก็คือ นายพล จอร์จ แซงท์ ปอล (Surgeon General George Saint Paul)² เจ้ากรมแพทย์แห่งกองทัพฝรั่งเศส ท่านผู้นี้ได้ริเริ่มก่อตั้งสมาคมนานาชาติ ลีเยอช เดอ เจเนฟ (Lieux de Geneve International Association) ขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2474 โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเพื่อปกป้องประชาชนที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับพินจากภัยสงคราม สมาคมนี้ได้มีบทบาทในการเสนอแนะให้ประเทศต่าง ๆ จัดตั้งพื้นที่เขตเป็นกลาง (Neutral zone) ขึ้นในระยะเวลาของสงคราม โดยให้ถือว่าเป็นเขตที่ปลอดภัยสำหรับประชาชนที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสงคราม ซึ่งประเทศฝรั่งเศสได้เห็นด้วยกับแนวความคิดนี้และได้นำเข้าสู่การพิจารณาของสันนิบาตชาติ (League of Nations) นับเป็นก้าวแรกในการดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระหว่างประเทศ สมาคมนานาชาติ ลีเยอช เดอ เจเนฟ ได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์เรื่อยมาและมีบทบาทในการจัดตั้งเขตเป็นกลางขึ้นในช่วงที่มีสงครามเกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ เช่น จัดตั้งที่เมืองแมตริค และ บัลบัว ระหว่างสงครามกลางเมืองประเทศสเปน เมื่อ พ.ศ. 2479 จัดตั้งที่เมืองเชียงใหม่ นานตักและเมืองนานกิง ระหว่างสงครามประเทศจีนกับประเทศญี่ปุ่น เมื่อ พ.ศ. 2482 ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2500 สมาคมได้พิจารณาเห็นว่า การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อความอยู่รอดของมนุษย์ในภาวะสงคราม หรือขณะที่ประสบภัยพิบัติที่ร้ายแรงต่าง ๆ และเพื่อให้งานด้านนี้ได้มีการพัฒนาและเจริญก้าวหน้าขึ้น ควรจะต้องมีการแลกเปลี่ยนความรู้ทางเทคนิค ประสบการณ์ ตลอดจนแนวความคิดของประเทศต่าง ๆ แลวนำมา

² บุญรงค์ นิลวงศ์ , "องค์การป้องกันฝ่ายพลเรือน ระหว่างประเทศ," ใน บทความเกี่ยวกับการป้องกันฝ่ายพลเรือน (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น , 2512) , หน้า 131.

เปรียบเทียบและคัดเลือกเอาสิ่งที่เห็นว่าเหมาะสมมาปรับปรุงกิจการการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนให้เจริญก้าวหน้าต่อไป สมาคมจึงได้จัดให้มีการประชุมนานาชาติขึ้นที่เมืองฟลอเรนซ์ ประเทศอิตาลี จากการประชุมครั้งนั้น ที่ประชุมได้มีมติให้สมาคมขยายความรับผิดชอบในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนให้กว้างขวางออกไป และให้ยกฐานะของสมาคมขึ้นเป็นองค์การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Defence Organization) ซึ่งองค์การนี้ได้ดำเนินการจัดตั้งขึ้นในเดือนมกราคม พ.ศ. 2501³ โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน ดังนี้

1. ส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่งการประสานงานติดต่อเชื่อมโยงกันระหว่างองค์การที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนทั่วโลก
2. ส่งเสริมการศึกษา ค้นคว้าและวิจัยปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการป้องกันภัยพลเรือน รวมทั้งให้ความช่วยเหลือแก่องค์การและหน่วยงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศสมาชิก
3. ให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนต่อสาธารณชน และดำเนินการให้ใคร่มาซึ่งประสิทธิภาพในการดำเนินงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระหว่างประเทศ

ปัจจุบันมีประเทศต่าง ๆ เป็นสมาชิกขององค์การนี้ จำนวน 40 ประเทศ⁴ ประเทศไทยเขาเป็นสมาชิกเมื่อ พ.ศ. 2506⁵ และเป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศ

³ เรื่องเดียวกัน , หน้า 134 .

⁴ ข้อมูลจากองค์การป้องกันภัยพลเรือนระหว่างประเทศ (ข้อมูลถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2529)

⁵ บุญรงค์ นิลวงศ์ , "องค์การป้องกันภัยพลเรือนระหว่างประเทศ," ใน บทความเกี่ยวกับการป้องกันภัยพลเรือน, หน้า 149.

สมาชิกทั้ง 40 ประเทศ ล้วนแต่เป็นประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งสิ้น ทั้งนี้ อาจเป็น เพราะประเทศเหล่านั้นยังมีระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนไม่ดีพอและยังต้อง ขอความช่วยเหลือจากต่าง ๆ จากองค์กร ประเทศที่พัฒนาแล้วโดยเฉพาะ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศส่วนใหญ่ในทวีปยุโรปได้มีการพัฒนาระบบการ ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนมานานแล้ว เพราะได้เล็งเห็นความสำคัญในเรื่องนี้ แมวาระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนไม่อาจป้องกันไม่ให้เกิดภัยพิบัติได้ก็ตาม แต่ก็สามารถลดอันตรายและความเสียหายจากภัยพิบัตินั้นลงได้และระบบการ ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนมีความสำคัญต่อการป้องกันประเทศเป็นอย่างมาก การ ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนถือว่เป็นการป้องกันชนิดไม่ต่อสู้ (Passive Defence) และไม่มีประเทศใดในโลกที่จะดำเนินการป้องกันประเทศโดยใช้กำลังทหารและ ระบบอาวุธแต่เพียงอย่างเดียวโดยไม่มีการสนับสนุนในด้านกำลังพลทดแทนและ ทรัพยากรอื่น ๆ ที่จำเป็น การที่มีระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่มีประสิทธิภาพ จะช่วยรักษาขวัญกำลังใจของประชาชน รวมทั้งลดความเสียหายจากการโจมตี ของชาติก็สามารถรักษาชีวิตของประชาชน สิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ และสนับสนุน ทรัพยากรที่จำเป็นให้แก่ฝ่ายทหารเพื่อดำเนินการรบอย่างต่อเนื่องไปได้ ในทาง ตรงกันข้ามหากระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศไม่ดี ไม่สามารถ ป้องกันชีวิตและทรัพยากรที่จำเป็นไว้ได้ ก็จะเป็นการทำลายขวัญของประชาชน ทำให้เกิดความระส่ำระสาย ขาดการสนับสนุนแก่ทหารที่ทำการรบผลสุดท้ายก็ยอม ประสพต่อความพ่ายแพ้ ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ในสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศอังกฤษได้ถูกโจมตีทางอากาศอย่างหนักแต่เนื่องจากประเทศอังกฤษได้มีการ จัดระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนไว้เป็นอย่างดี ทำให้ขวัญกำลังใจของ ประชาชนดีไม่แตกตื่นตระหนกตกใจจนเกิดความวุ่นวาย ทำให้ประเทศอังกฤษ ผ่านพ้นวิกฤตกาลไปได้และดำเนินการรบต่อไปจนได้ชัยชนะในที่สุด⁶

⁶ สุรเสฏฐ์ รามสมภพ, " การอพยพประชาชน และสวนราชการ," ใน บทความเกี่ยวกับการป้องกันฝ่ายพลเรือน (กรุงเทพฯ มหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น ; 2516), หน้า 91.

แม้ว่าทุกประเทศจะได้อุ้เล็งเห็นความสำคัญของการป้องกันภัยฝ้ายพลเรือน แต่การพัฒนาาระบบการป้องกันภัยฝ้ายพลเรือนในแต่ละประเทศไม่เหมือนกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือ

1. ลักษณะที่ตั้งทางภูมิศาสตร์และนโยบายการป้องกันภัยฝ้ายพลเรือนของประเทศ ประเทศที่ตั้งอยู่ในบริเวณที่เสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติ เช่น ประเทศญี่ปุ่นซึ่งตั้งอยู่บนบริเวณที่เป็นแนวเขตแผ่นดินไหวใหญ่ของโลก มีการเกิดแผ่นดินไหวบ่อยครั้งแต่ละครั้งก็ทำลายชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนไปเป็นจำนวนมาก ประเทศญี่ปุ่นจึงจำเป็นต้องจัดระบบการป้องกันภัยฝ้ายพลเรือนใหม่ประสิทธิภาพสามารถที่จะป้องกัน บรรเทาและลดอันตรายที่เกิดขึ้นให้น้อยที่สุด หรือประเทศที่ตั้งอยู่ในบริเวณที่เป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญหรือเป็นเป้าหมายในการโจมตีเมื่อเกิดสงครามก็จำเป็นต้องเร่งพัฒนาาระบบการป้องกันภัยฝ้ายพลเรือนให้พร้อมที่จะเผชิญต่อภัยที่จะเกิดขึ้นได้ แม้แต่ประเทศเป็นกลางเช่นประเทศ สวิตเซอร์แลนด์ ก็ยังมีนโยบายในการเสริมสร้างกองทัพให้แข็งแกร่งและพัฒนา ระบบการป้องกันภัยฝ้ายพลเรือนของประเทศใหม่ประสิทธิภาพซึ่งต้องใช้จ่ายเงินไปในการนี้เป็นจำนวนมากก็เพื่อเป็นหลักประกันและคุ้มครองความเป็นกลางของตนและทำให้ชาติเห็นในความพร้อมและเห็นว่าการรุกรานประเทศสวิตเซอร์แลนด์นั้นต้องทุ่มเทค่าใช้จ่ายอย่างมหาศาลซึ่งไม่คุ้มกับการเข้าโจมตี⁷ เป็นต้น

2. ฐานะทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการพัฒนาาระบบการป้องกันภัยฝ้ายพลเรือน การจัดระบบการป้องกันภัยฝ้ายพลเรือนใหม่ประสิทธิภาพนั้น จำเป็นจะต้องเสียค่าใช้จ่ายพอสมควร ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และความจำเป็น ดังนั้น ประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินไปในการพัฒนาคานอื่น จึงมักจะมีระบบการป้องกันภัยฝ้ายพลเรือนไม่ดีพอที่จะเป็นหลักประกันความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้

⁷ กองป้องกันฝ้ายพลเรือน, "การป้องกันฝ้ายพลเรือนในประเทศ สวิตเซอร์แลนด์," ใน บทความเกี่ยวกับการป้องกันฝ้ายพลเรือน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2520) , หน้า 125.

ประเทศไทยประสบกับสาธารณภัยเป็นประจำทำให้ชีวิตและทรัพย์สิน
 ของประชาชนและรัฐต้องสูญเสียไปเป็นจำนวนมากและความเสียหายดังกล่าวมี
 แนวโน้มสูงขึ้นทุกปีโดยเฉพาะจากอัคคีภัย ในปี พ.ศ. 2529 ตั้งแต่เดือนมกราคม
 ถึงเดือนพฤศจิกายน เกิดอัคคีภัยรายใหญ่และรายย่อยทั่วประเทศ จำนวน 1,695
 ครั้ง ประชาชนเสียชีวิต 56 คน บาดเจ็บ 99 คน ทรัพย์สินเสียหายรวมทั้งสิ้น
 1,496,966,420 บาท⁸ หากรวมความเสียหายอันเกิดจากสาธารณภัยประเภท
 อื่น ๆ ควย มูลค่าความเสียหายก็จะเพิ่มขึ้นเป็นหลายพันล้านบาท ปัจจุบันประเทศไทย
 ใ้พัฒนาในด้านต่าง ๆ ไปมากและผลของการพัฒนาเหล่านั้น ได้ก่อให้เกิดภัยประเภท
 ต่าง ๆ เพิ่มขึ้น รวมทั้งการพัฒนาบางอย่างได้เป็นสาเหตุทำให้ภัยที่เกิดขึ้นเพิ่มความ
 รุนแรงมากขึ้น เช่น ภัยจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ภัยจากการเกิดอัคคีภัยบนอาคารสูง
 หรือภัยที่เกิดจากเขื่อนเก็บกักน้ำพังทลาย เป็นต้น ภัยบางชนิดไม่อาจป้องกันหรือ
 ระวังได้โดยวิธีธรรมดา แต่จำเป็นต้องอาศัยหลักวิชาการ เทคนิค ผู้เชี่ยวชาญ
 เฉพาะด้าน หรือเครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัย เช่น การดับเพลิงที่เกิดจากสารเคมี
 หรือน้ำมันเชื้อเพลิง การช่วยเหลือผู้ประสบภัยออกจากซากสิ่งปรักหักพัง เป็นต้น
 ประกอบกับสถานการณ์ของประเทศไทยในปัจจุบันไม่เป็นที่น่าไว้วางใจอาจถูกรุกราน
 จากกองกำลังทหารต่างชาติที่มีความได้เปรียบด้านกำลังรบได้ทุกเมื่อ จึงมีความ
 จำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะต้องเร่งพัฒนาระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
 ของประเทศใหม่ประสิทธิภาพ พร้อมทั้งจะเผชิญกับภัยพิบัติต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น ปัจจุบัน
 การดำเนินการด้านการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศไทยไม่ได้มีการพัฒนา
 และดำเนินการอย่างจริงจัง⁹ ดังนั้น ควรจะได้มีการศึกษาเรื่องนี้ เพื่อให้ทราบ
 ถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่ทำให้งานด้านนี้ไม่พัฒนาและเจริญก้าวหน้าไปเท่าที่ควร

⁸ กองบังคับการตำรวจดับเพลิง, "สถิติการเกิดเพลิงไหม้ในส่วนกลาง
 และส่วนภูมิภาค," ใน คู่มืออาสา - ประชาชน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์
 เจริญการพิมพ์, 2529), หน้า 22. และ 25.

⁹ อุทัย หิรัญโต, "ตะลุมตุยุโรป" เทศาภิบาล (สิงหาคม 2529) : 76.

แล้วหาแนวทางปรับปรุงแก้ไข เพราะการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเป็นเรื่องสำคัญ
ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติและความปลอดภัยของประชาชน

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.
2522 มาเป็นเวลาประมาณ 8 ปี¹⁰ แล้ว แต่ปรากฏว่างานการป้องกันภัยฝ่าย
พลเรือนของประเทศยังไม่เจริญก้าวหน้าไปเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากประชาชน
ส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว ประกอบกับการเตรียมการ
ป้องกันภัยพิบัติรูปแบบต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนไม่ได้พัฒนาไปตามนโยบาย
และเป้าหมายที่กำหนดไว้และมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอที่จะป้องกัน บรรเทา
หรือลดอันตรายจากภัยพิบัติต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนได้อย่างเต็มที่ การดำเนินการ
ในปัจจุบันมักจะเป็นการให้ความช่วยเหลือภายหลังจากที่ภัยได้ผ่านพ้นไปแล้วเป็น
ส่วนใหญ่ ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการศึกษาเรื่องนี้ คือ ดำเนินการศึกษาและวิเคราะห์
พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ
อย่างยิ่งในการพัฒนาระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศ ว่ามีความ
เหมาะสมและเอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนหรือไม่
หรือมีส่วนใดที่เป็นปัญหาอุปสรรคในทางปฏิบัติแล้วพิจารณาหาแนวทางแก้ไขและ
เสนอแนะแนวทางที่เหมาะสม เพื่อให้งานการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเจริญ
ก้าวหน้าสามารถเป็นหลักประกันในคานความมั่นคงของชาติ เศรษฐกิจและความ
ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้มุ่งศึกษาและวิเคราะห์พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่าย
พลเรือน พ.ศ. 2522 ในส่วนที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานการป้องกันภัย
โดยตรง คือ

¹⁰ "พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522," ราชกิจจานุเบกษา

1. การจัดการบริหารงานในระดับต่าง ๆ
 - 1.1 ระดับชาติ
 - 1.2 ระดับภูมิภาค
 - 1.3 ระดับท้องถิ่น
2. อำนาจหน้าที่ของ
 - 2.1 คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ
 - 2.2 ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ
 - 2.3 ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนภาค
 - 2.4 ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด
 - 2.5 ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอ
 - 2.6 ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนกรุงเทพมหานคร
 - 2.7 ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเทศบาล
 - 2.8 ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเมืองพัทยา
3. การวางแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
4. อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

โดยจะศึกษาและวิเคราะห์ว่า เรื่องดังกล่าวตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้มีความเหมาะสม หรือมีส่วนใดที่เป็นปัญหาอุปสรรคและไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติและพิจารณาหาแนวทางแก้ไข รวมไปถึงปัญหาในการใช้พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ด้วย

วิธีดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษาจะวิจัยเอกสารเป็นส่วนใหญ่ประกอบการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในระดับต่าง ๆ อาทิเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด (ในฐานะผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด)

นายอำเภอ (ในฐานะผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอ) หรือ
นายกเทศมนตรี (ในฐานะผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเทศบาล)
โดยการสุ่มตัวอย่าง เพื่อจะไดทราบถึงปัญหาอุปสรรคในทางปฏิบัตินำมาเป็น
ข้อมูลประกอบการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา

ขอจำกัดในการศึกษา

ขอจำกัดในการศึกษาเรื่องนี้มีดังนี้ คือ

1. หนังสือ บทความ เอกสารและรายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับการ
ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศมีอยู่ไม่แพร่หลาย
จะมีอยู่บ้างตามหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องของท่านนี้

2. ประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาที่มีความจำเป็นต้องใช้จ่าย
เงินงบประมาณแผ่นดินไปในการพัฒนาด้านต่าง ๆ ดังนั้น การเสนอแนะแนวทาง
แก้ไขและปรับปรุงงานการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศจะอยู่ในวงจำกัด
เท่าที่มีความจำเป็นและจะพิจารณาใช้ทรัพยากรของประเทศที่มีอยู่แล้วให้เกิด
ประโยชน์มากที่สุด โดยจะไม่พยายามเสนอแนะแนวทางที่ต้องใช้เงินงบประมาณ
มากและใ้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในเรื่องนี้มากขึ้น

ประโยชน์ที่จะได้จากการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ดังนี้ คือ

1. ได้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานการป้องกันภัยฝ่าย
พลเรือนของประเทศไทยว่ามีอยู่อย่างไร กฎหมายที่ใช้บังคับมีความเหมาะสม
หรือมีส่วนใดที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน

2. ได้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว รวมทั้ง
ขอเสนอแนะที่จะเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศไทย

3. หากบุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องนี้ เห็นชอบด้วยกับแนวทางแก้ไขและขอเสนอแนะจากการศึกษานี้ และนำไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไขระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศไทยให้ดีขึ้นก็จะเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนเป็นส่วนรวม



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย