

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาการมีส่วนร่วมของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของ องค์การบริหารส่วนตำบลตาพระยา อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว ผู้วิจัยได้ศึกษาทบทวนเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้มาซึ่งกรอบความคิด โดยแบ่งการศึกษาออกเป็นดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
2. แนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
3. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ
5. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
6. บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลตาพระยา อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวดที่ 5 มาตรา 87 ได้บัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการบริหารงานของท้องถิ่นและกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับประเทศ ด้านการมีส่วนร่วมได้กำหนดให้ประชาชนสามารถลงประชามติในเรื่องเกี่ยวกับท้องถิ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเองภายในท้องถิ่นนั้น ในประเด็นแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้วิจัยขอเสนอรายละเอียดต่าง ๆ ดังนี้

#### ความหมายของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการทรัพยากร การบริหารจัดการชุมชน จึงต้องมีการแยกแยะเนื้อหาและรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้เหมาะสมกับแต่ละเรื่องพร้อมทั้งวิธีการและกระบวนการที่เหมาะสม ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงไม่ใช่แค่เพียงรูปแบบ เช่น การเลือกตั้งในทุกระดับแล้วปล่อยให้ผู้ได้รับเลือกตั้งไปดำเนินการทุกเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนหมายความว่าหลังเลือกตั้งประชาชนมีหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบและมีส่วนร่วมในการ

บริหารงานของผู้ได้รับเลือกตั้งเข้ามาแทนที่ประชาชน เกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม ไว้ดังนี้

สุเมธ พุทธินันท์เมธา (2549 : 12) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การดำเนินการต่างๆที่เกี่ยวกับการศึกษาที่เปิดโอกาสให้บุคคลในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคิดมาร่วมทำในรูปแบบของคณะกรรมการเพื่อคอยให้คำแนะนำความคิดให้เป็นจุดเชื่อมโยงอันจะนำมาเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนและชุมชน ทั้งนี้ทุกฝ่ายต้องสื่อสารแบบเปิดระดมความคิด เพราะชุมชนย่อมมีทรัพยากรอันทรงคุณค่าแอบแฝงอยู่ถ้าครูหรือผู้บริหารใช้โอกาสให้เป็นประโยชน์แล้ว ประโยชน์ก็จะตามมามากมาย เช่น การเกิดความสัมพันธ์ ประสิทธิภาพงาน และเป็นการสร้างสรรค์ในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยให้เกิดในชุมชน

ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (2547 : 5) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนหรือชุมชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการและควบคุมการใช้และกระจายทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่อยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคมและได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปของการตัดสินใจในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองอย่างเป็นตัวของตัวเอง

ฉัชชาภัทร อุ่นตรงจิตต์ (2548 : 109) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การกระจายอำนาจในการปกครอง ซึ่งสามารถส่งผ่านอำนาจบางอย่างทางการเมืองมายังหน่วยงานเล็ก ๆ ทางการเมือง ทำให้สามารถใช้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2550 : 5) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสีย และมีส่วนร่วมในการริเริ่มพัฒนาและการตัดสินใจที่มีต่อการใช้ทรัพยากรทั้งหลาย และมีผลต่อประชาชนทั้งหลาย

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น ได้มุ่งเน้นไปที่การพัฒนาที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเท่าเทียมกันในด้าน การตัดสินใจของการกำหนดนโยบาย การวางแผนปฏิบัติตาม การสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ และการแบ่งสรรผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม ดังนั้น การมีส่วนร่วมในความหมายนี้ จึงเป็นการกำหนดเป้าหมายที่ให้ประชาชนมีบทบาทมากขึ้นถึงขั้นเป็นตัวนำของการพัฒนา โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การวางแผนและการปฏิบัติตามแผนเพื่อที่จะมุ่งสู่การพัฒนาของสังคม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการปลดปล่อยประชาชนให้หลุดพ้นจากการเป็นผู้รับผลจากการพัฒนา แต่กลายเป็นผู้กระทำเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงและการเข้าสู่ภาวะทันสมัย เพราะว่ามีส่วนร่วมเป็นการแสดงออกซึ่งเสรีภาพในการปฏิบัติตามนโยบายของตนเอง

### ลักษณะการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการประชุมเชิงปฏิบัติการของผู้แทนกลุ่ม หลายประเภท หลายระดับ ซึ่งต่างก็มีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในเรื่องนี้มาร่วมกันทำงาน โดยนำประสบการณ์ของแต่ละคนสร้างวิสัยทัศน์ ได้แผนหรือแนวทางปฏิบัติ และลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนได้มี นักวิชาการ กล่าวไว้ว่า

นดา คำรเลิศ (2542 : 21) กล่าวว่า ลักษณะ การมีส่วนร่วมเป็นการที่ประชาชนมีการ ปฏิบัติร่วมกันในการพัฒนาชุมชน โดยความสมัครใจในลักษณะของการร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ ร่วมประเมินผล ร่วมบำรุงรักษา และร่วมรู้สึกเป็นเจ้าของ

เสน่ห์ ชูโชโต (2548 : 23) ได้แยกลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 2 ลักษณะ ที่สำคัญ คือ

1. การมีส่วนร่วมในลักษณะของการให้ความร่วมมือ หรือการสนับสนุน ขอความร่วมมือ ร่วมใจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาด้านต่าง ๆ โดยการกระจายอำนาจเพื่อเปิด โอกาสให้ประชาชน และท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างใกล้ชิด และมีคุณค่าและคุณประโยชน์คือ

1.1 ในด้านรูปธรรม หมายถึง การมีส่วนร่วมในความสำเร็จในด้านการพัฒนา ด้านวัตถุ

1.2 ในด้านนามธรรม หมายถึง ความสำเร็จในการพัฒนาจิตใจ โดยทำให้ประชาชนเกิด ความรักความสามัคคี รู้จักทำงานร่วมกันเป็นทีม และยอมรับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกันและสร้าง จิตสำนึกว่ามีความสำคัญต่อการสร้างสรรค์ความเจริญ และก่อให้เกิดความผูกพันรักใคร่หวงแหน

2. การมีส่วนร่วมในลักษณะของกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งมี 5 รูปแบบ คือ

2.1 การเลือกตั้ง

2.2 การมีกิจกรรมเกี่ยวกับพรรคการเมือง

2.3 การเสนอความคิดเห็นของประชาชน

2.4 การจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์

2.5 การแสดงออกของประชาชน

เอกรัฐ แก้วสว่าง (2546 : 26 ; อ้างถึงใน วีระชัย คำล้าน. 2550 : 8) ได้กำหนดลักษณะ การมีส่วนร่วมไว้ 6 รูปแบบคือ

1. ร่วมเป็นประธาน

2. ร่วมเป็นกรรมการ

3. ร่วมแสดงความคิดเห็น

4. ร่วมประชุม

5. ร่วมใช้แรงงาน

6. ร่วมออกเงินและวัสดุอุปกรณ์

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2550 : 12) ได้กล่าวถึง ลักษณะการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน/โครงการอะไรก็ตามจะเน้นให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นจำนวนมากที่มีส่วนร่วมในโครงการนั้นๆ เช่นการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการตัดสินใจ มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ มีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนานั้นๆ และมีส่วนร่วมในการประเมินผลงานของโครงการนั้นๆ

สรุปได้ว่าลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การประชุมเชิงปฏิบัติการของผู้แทนกลุ่มที่มีอยู่หลายระดับซึ่งต่างก็มีส่วนร่วมมาร่วมกันทำงาน โดยนำประสบการณ์ของแต่ละคนมาสร้างวิสัยทัศน์เพื่อเป็นแนวทางของการขอความร่วมมือหรือขอการสนับสนุนต่อประชาชนในการพัฒนาในด้านต่าง ๆ

#### ความสำคัญของการมีส่วนร่วม

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (2548 : 9) ได้กล่าวถึง ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นความสำคัญหรือเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่องมีการเรียนรู้ร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายรัฐ องค์กรเอกชน และประชาชนทั่วไป โดยเน้นการสื่อสารสองทาง ทั้งช่องทางที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ไม่ใช่การทำครั้งเดียวจบและควรเกิดขึ้นตลอด

2. ความสำคัญของเป้าหมายของการมีส่วนร่วมไม่ใช่แค่เพียงการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามกฎหมายหรือการทำให้ไม่มีความขัดแย้ง หากแต่ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนควรมุ่งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางและเป็นวิธีการ เพื่อทำให้การตัดสินใจของรัฐดีขึ้นและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน

ฉันทลักษณ์ อุณตรงจิตร (2548 : 112) ได้กล่าวถึง ความสำคัญในการพัฒนาด้านต่าง ๆ นั้นจะเกิดความสมบูรณ์ได้ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนเพื่อที่การพัฒนาจะให้เกิดผลตรงตามความต้องการของชุมชนและได้แบ่งความสำคัญของการมีส่วนร่วมไว้ 4 ประการ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่จะพัฒนาศักยภาพของบุคคลในการวิเคราะห์ของชุมชนเองและหาวิธีแก้ไขอย่างเหมาะสม
2. การมีส่วนร่วมทำให้เกิดพลังการต่อรอง เกิดการยอมรับนวัตกรรมใหม่ๆ ได้อย่างกลมกลืนกัน
3. เป็นการส่งเสริมบทบาทหน้าที่ต่างๆ ให้กับชุมชน
4. ส่งเสริมทำให้ชุมชนทำกิจกรรมที่สัมพันธ์กับวิธีการพัฒนาตนเอง อันจะนำไปสู่กระบวนการกระจายอำนาจจากศูนย์กลางสู่ท้องถิ่นในอนาคต และเกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมของประเทศอย่างแท้จริง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (2550 : 112) ได้บัญญัติและให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นบางมาตรา ไว้ดังนี้

มาตรา 281 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาพื้นที่ท้องถิ่น โดยมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 287 ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ช่วยในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณการใช้จ่ายและหลักการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามวรรคสามให้นำบทบัญญัติมาตรา 168 วรรคหกมาใช้บังคับโดยอนุโลม

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน ถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องด้วยในการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นความสำคัญหรือเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่องมีการเรียนรู้ร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายรัฐ องค์กรเอกชน และประชาชนทั่วไป เพื่อเกิดการพัฒนาในทุกๆ ด้านตามบริบทของสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศอย่างแท้จริง

#### **องค์ประกอบหลักของระบบราชการแบบมีส่วนร่วม**

การบริหารราชการแบบให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุดนั้นต้องให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนากระบวนการบริหาร เข้ามามีบทบาทแสดงความคิดเห็น ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ของราชการและโครงการที่จะมีผลกระทบต่อชุมชนที่ประชาชนอาศัยอยู่เพื่อที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2550 : 9 - 10) องค์ประกอบการมีส่วนร่วมของประชาชนหมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาคราชการ การพัฒนาระบบราชการที่ผ่านมาได้รับการพัฒนากระบวนการบริหารราชการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นหรือเรียกว่าการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม คือ

1. เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ถ้าไม่ขึ้นเป็นความลับที่อาจมีภัยถึงประเทศชาติทางราชการก็ควรเปิดเผยข้อมูลรวมถึงการดำเนินการ โครงการต่างๆ ให้ประชาชนได้รับรู้ซึ่งก็เป็นการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงเจตนาอันดีที่ทางราชการจะพัฒนาบ้านเมือง

2. มีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข่าวสาร หรือเข้ามามีบทบาทสร้างความร่วมมือและเสริมอำนาจ โดยเริ่มตั้งแต่ให้ประชาชนรับรู้ข่าวสารการดำเนินการต่างๆ ของราชการและหรือการทำโครงการต่างๆ ที่จะมีผลกระทบต่อชุมชนที่ประชาชนอยู่อาศัยให้เข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจ แสดงให้เห็นถึงความร่วมมือที่ราชการได้รับจากประชาชน ซึ่งเป็นอำนาจในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของราชการ ให้มีพลังมากขึ้นและถือว่าเป็นความสำเร็จสูงสุดของการดำเนินงานทุกอย่าง

3. รับฟังความคิดเห็นข้อเสนอแนะจากประชาชน เพราะได้เล็งเห็นแล้วว่าประชาชนในพื้นที่คือผู้ที่รู้ลึกจริงในเชิงพื้นที่เป็นอย่างมาก ถ้าดำเนินงานของราชการ ไม่ได้ฟังเสียงประชาชนเลย ว่าต้องการอะไร รายละเอียดมากน้อยแค่ไหน ตรงใจประชาชนหรือไม่และประชาชนได้รับประโยชน์จากงานหรือโครงการที่ราชการพยายามสร้างให้ได้มากแค่ไหน งานเหล่านั้นก็ไม่สามารถพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพแต่อย่างใด

4. มีความโปร่งใสทุกขั้นตอน ทุกกระบวนการทำงานและใช้เหตุผลการตัดสินใจ เมื่อประชาชนถามจะต้องตอบให้ได้ รวมถึงสิ่งที่ราชการได้ตัดสินใจดำเนินไปนั้นต้องอยู่บนหลักความมีเหตุผล นั่นก็ไม่ใช่อื่นไกลก็คือ ทำไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนนั่นเอง

สรุปได้ว่าองค์ประกอบหลักของระบบราชการแบบมีส่วนร่วมคือ การบริหารราชการแบบให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุดไม่ว่าจะเป็นทางด้านการตัดสินใจด้านแสดงความคิดเห็น ด้านการมีส่วนร่วมหรือความร่วมมือการดำเนินงานของราชการจะได้มีพลังมากขึ้นซึ่งถือว่าเป็นความสำเร็จสูงสุดของการดำเนินงานทุกอย่าง

#### ขั้นตอนการมีส่วนร่วม

การพัฒนาท้องถิ่น โดยมีส่วนร่วมของประชาชน ต้องมุ่งเน้นที่การสร้างศักยภาพของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องผ่านการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ การสร้างศักยภาพของประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในที่นี้ไม่ได้หมายความว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ในท้องถิ่น โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย สำหรับลักษณะการมีส่วนร่วม ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้คำอธิบายถึงลักษณะที่สำคัญของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2550 : 12) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน โครงการอะไรก็ตามจะเน้นให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นจำนวนมากที่มีส่วนร่วมในโครงการนั้น สามารถทำได้ 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นตอนการตัดสินใจ ควรจะมีการดำเนินการเรื่องอะไร และมีวิธีการดำเนินการอย่างไร

2. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ โดยอาจเป็นการให้ความสนับสนุน ทรัพยากรต่าง ๆ การเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมหรือการให้ความร่วมมือกับกลุ่มที่ดำเนินการ

3. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนานั้น ๆ

4. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมินผลงานของโครงการนั้น ๆ

เจมส์ คีค ปิ่นทอง (2524 : 272 ; อ้างถึงในรัชณี ราชประโคน. 2553 : 12) ได้อธิบายขั้นตอนการเข้าไปมีส่วนร่วมไว้เป็น 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา และสาเหตุของปัญหา เนื่องจากเหตุผลพื้นฐาน หมายถึง ชาวชุมชนประสบปัญหาเรื่องใด ช่อมรู้ปัญหาของตนเองได้ดีที่สุด

2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม เพื่อแก้ปัญหาเหล่านั้น ผู้ที่เลือกแนวทางในการพัฒนาควรเป็นประชาชนในชุมชนนั่นเอง ไม่ใช่บุคคลภายนอกเพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับทรัพยากรกับศักยภาพ ในการพัฒนาชุมชนนั้น

3. การมีส่วนร่วมในการลงทุน และปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านแรงงาน การร่วมแรงประกอบกิจกรรมที่จะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกผูกพันมากขึ้น และก่อให้เกิดความรู้สึกรักในการเป็นเจ้าของกิจกรรมและผลงานที่ปรากฏ ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนบำรุงรักษาให้ดำรงอยู่อย่างสมบูรณ์ และมีประโยชน์

4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน เพื่อค้นคว้าเพื่อหาข้อดีและข้อบกพร่องที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรม ซึ่งจะได้นำมาเป็นบทเรียนในการหาหนทางปรับปรุงแก้ไข และเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานต่อไป

สรุปได้ว่า ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการประชุมเชิงปฏิบัติการของผู้แทนกลุ่มที่มีอยู่หลายระดับ ซึ่งต่างก็มีส่วนร่วมกันในการทำงาน โดยนำประสบการณ์ของแต่ละคนมาสร้างวิสัยทัศน์ เพื่อเป็นแนวทางของการขอความร่วมมือหรือขอรับการสนับสนุนต่อประชาชนในการพัฒนาในด้านต่าง ๆ

#### ระดับของการมีส่วนร่วม

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2546 : 17) ได้กล่าวถึงระดับของการมีส่วนร่วมตามหลักการทั่วไปว่าแบ่งเป็น 5 ระดับ คือ

1. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ให้ข้อมูล ของตน/ครอบครัว/ชุมชนของตน

2. การมีส่วนร่วมรับข้อมูลข่าวสาร

3. การมีส่วนร่วมตัดสินใจ โดยเฉพาะในโครงการที่บุคคลนั้นๆ มีส่วนได้เสีย

สำนักมาตรฐานการศึกษา (2545 : 15) ได้สรุป ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้  
ระดับที่ 1 การมีส่วนร่วมในการรับทราบข้อมูลข่าวสาร เป็นการรับทราบข้อมูลแผนโครงการของ  
หน่วยงานของรัฐผู้วางแผนโครงการ แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องกับใด ๆ  
บทบาทของประชาชนน้อยมาก เพียงแต่รับทราบว่าเกิดอะไร ที่ไหน วิธีการอย่างไร เมื่อใด

ระดับที่ 2 การมีส่วนร่วมในการวางแผน ประกอบด้วย การรับรู้และเข้าใจ พร้อมทั้งเข้าถึง  
ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนในการดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมต่างๆ และร่วมวางแผนกิจกรรม  
ในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น

ระดับที่ 3 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ / ดำเนินการ ประกอบด้วยการมีส่วนร่วมที่เกี่ยวข้อง  
กับการดำเนินการ ในกิจกรรมต่างๆ อันส่งผลต่อพื้นที่นั้นๆ พร้อมทั้งมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการ  
ดำเนินกิจกรรมทุกขั้นตอน

ระดับที่ 4 การมีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์ เนื่องจากโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ  
ล้วนมีผลกระทบต่อประชาชนและสภาพแวดล้อมในพื้นที่ ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการรับ  
ผลประโยชน์ที่เกิดจากโครงการต่างๆ หรือผลจากการตัดสินใจที่เกิดขึ้น

ระดับที่ 5 การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล การมีส่วนร่วมที่เกี่ยวข้องกับความ  
พยายามที่จะติดตามประเมินผลของกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ว่าผลดำเนินการประสบผลสำเร็จ  
หรือไม่ หรือมีปัญหาอุปสรรคใดบ้าง และมีส่วนร่วมในการพิจารณาว่าจะดำเนินการต่อไป

จากแนวคิดข้างต้นสรุปได้ว่า ระดับการมีส่วนร่วมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย  
การมีส่วนร่วมเป็นผู้ให้ข้อมูล ของตน/ครอบครัว/ชุมชนของตน การมีส่วนร่วมรับข้อมูลข่าวสารการมี  
ส่วนร่วมตัดสินใจ โดยเฉพาะใน โครงการที่บุคคลนั้นๆ มีประโยชน์ต่อการดำเนินงานตลอดจน  
การวางแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อเป็นการป้องกันภัยอย่างยั่งยืน

#### ประโยชน์ของการมีส่วนร่วม

ในการพัฒนาด้านต่างๆ นั้นจะเกิดประโยชน์สมบูรณ์ได้ก็ต้องอาศัยกระบวนการ  
มีส่วนร่วมของคนในชุมชนนั้น เพื่อที่การพัฒนาจะได้เกิดผลตรงตามความต้องการของชุมชน  
ได้มีนักวิชาการกล่าวถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (2548 : 9) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วม  
ของประชาชนไว้ ดังนี้

1. เพิ่มคุณภาพการตัดสินใจ ช่วยให้เกิดการพิจารณาทางเลือกใหม่ ทำให้การตัดสินใจ  
รอบคอบขึ้น
2. การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เมื่อการตัดสินใจนั้นได้รับการยอมรับจะช่วยลด  
ความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติ



3. การสร้างฉันทามติ ลดความขัดแย้งทางการเมืองและเกิดความชอบธรรม
4. การเพิ่มความง่ายในการนำไปปฏิบัติ สร้างให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีความกระตือรือร้นในการช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ
5. การมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้าและความขัดแย้งที่รุนแรงได้
6. ช่วยทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความใกล้ชิดกับประชาชนและไวต่อความรู้สึกห่วงกังวลของประชาชน และเกิดความตระหนักในการตอบสนองต่อความกังวลของประชาชน
7. การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน ถือว่าเป็นการให้การศึกษาชุมชน เพื่อเรียนรู้กระบวนการตัดสินใจ และเป็นเวทีฝึกผู้นำชุมชน
8. ช่วยทำให้ประชาชนสนใจประเด็นสาธารณะมากขึ้น เป็นการเพิ่มทุนทางสังคมและช่วยเสริมสร้างให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้น สอดคล้องกับการปกครองตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

พัชรี ลิโรส (2549 : 9) กล่าวถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

1. เพิ่มคุณภาพการตัดสินใจ ช่วยให้เกิดการพิจารณาทางเลือกใหม่ ทำให้การตัดสินใจรอบคอบขึ้น
2. การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เมื่อการตัดสินใจนั้น ได้รับการยอมรับจะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างนำไปปฏิบัติ
3. การสร้างฉันทามติ ลดความขัดแย้งทางการเมืองและเกิดความชอบธรรม
4. การเพิ่มความง่ายในการนำไปปฏิบัติ สร้างให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีความกระตือรือร้นในการช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ
5. การมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้าและความขัดแย้งที่รุนแรงได้
6. ช่วยทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความใกล้ชิดกับประชาชนและไวต่อความรู้สึกห่วงกังวลของประชาชน และเกิดความตระหนักในการตอบสนองต่อความกังวลของประชาชน
7. การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน ถือว่าเป็นการให้การศึกษาชุมชน เพื่อเรียนรู้กระบวนการตัดสินใจ และเป็นเวทีฝึกผู้นำชุมชน
8. ช่วยทำให้ประชาชนสนใจประเด็นสาธารณะมากขึ้น เป็นการเพิ่มทุนทางสังคมและช่วยเสริมสร้างให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้น สอดคล้องกับการปกครองตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

สรุป ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมนั้น ช่วยให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วม ปรับปรุงคุณภาพของการตัดสินใจ หลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าและความขัดแย้ง ซึ่งทำให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนมากขึ้น เนื่องจากประชาชนเล็งเห็นประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับ อันเป็นการส่งเสริมการแสดงออกทางประชาธิปไตยอีกทางหนึ่ง

### ปัจจัยที่มีอิทธิพลและองค์ประกอบที่สำคัญต่อการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมนับว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาและส่งเสริมให้ อปพร. เข้ามาทำกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการตอบสนองต่อปัญหาของประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังมีปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของ อปพร. เช่น สิทธิและหน้าที่ สิ่งแวดล้อม เวลา เป็นต้น ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วม ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวไว้ ดังนี้

ยุพิน ระพีพันธุ์ (2544 : 21 - 22) เสนอว่าปัจจัยพื้นฐานในการระดมการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ

1. ปัจจัยของสิ่งจูงใจจากสภาพความเป็นจริงชาวบ้านที่จะเข้าร่วมกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง ทั้งในแง่การร่วมแรง ร่วมทรัพยากรหรืออื่น ๆ นั้น มีเหตุผล 2 ประการคือ

1.1 การมองเห็นว่าคนจะได้รับประโยชน์ตอบแทนในสิ่งที่ทำไป ซึ่งถือเป็นเรื่องการกระตุ้นให้เกิดมีสิ่งจูงใจ

1.2 การได้รับคำบอกกล่าวหรือชักชวนจากเพื่อนบ้านให้เข้าร่วม โดยมีสิ่งจูงใจเป็นค่าน้ำ ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องของการก่อให้เกิดมีสิ่งจูงใจ

2. ปัจจัยโครงสร้างของช่องทางในการเข้ามีส่วนร่วม แม้ว่าชาวชนบทเป็นจำนวนมากจะเห็นประโยชน์ของการเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนา แต่ก็ไม่อาจเข้าร่วมกิจกรรมได้ เนื่องจากไม่เห็นช่องทางของการมีส่วนร่วม หรือเข้าร่วมแล้วก็ไม่ได้รับสิ่งที่คาดหวังไว้ เนื่องจากการเข้ามีส่วนร่วมนั้นมีได้จากรูปแบบความสัมพันธที่เหมาะสม เช่น ภาวะผู้นำ ลักษณะการทำงาน กฎระเบียบ แบบแผน เป็นต้น ดังนั้นปัจจัยพื้นฐานทางด้านโครงสร้างของช่องทางในการเข้ามีส่วนร่วมจึงควรมีลักษณะ

2.1 เปิดโอกาสให้ทุกคนและทุกกลุ่มในชุมชนมีโอกาสเข้าร่วมในกิจกรรมพัฒนารูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง โดยการเข้าร่วมอาจอยู่ในรูปของการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยมีตัวแทนก็ได้

2.2 ควรมีกำหนดเวลาที่แน่นอน เพื่อให้ผู้เข้าร่วมสามารถกำหนดเงื่อนไขของตนเองได้

2.3 กำหนดลักษณะกิจกรรมที่แน่นอน

3. ปัจจัยอำนาจในการส่งเสริมกิจกรรมของการมีส่วนร่วม โดยปกติที่ผ่านมาในกิจกรรมหนึ่ง ๆ แม้ว่าประชาชนจะเห็นด้วยและมีโอกาสเข้าร่วม แต่ไม่อาจกำหนดเป้าหมายวิธีการ หรือผลประโยชน์ของกิจกรรม เพราะสิ่งเหล่านี้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำ

ศิริกุล กลวิวัฒน์ (2546 : 20) ได้กล่าวถึง ปัจจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนหมายถึงการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมการพัฒนาด้วยความสมัครใจ ตั้งแต่เริ่มต้นจนสิ้นสุด เพื่อพัฒนาชุมชนของตนเองด้วยความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกันการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกิจกรรมที่มี

ลักษณะสำคัญของกระบวนการทางการเมืองและกระบวนการในการจัดการต่อปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารงานของสังคมยุคใหม่ที่เน้นปัจจัยในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการเสนอข้อเรียกร้อง (Demand) และการสนับสนุน (Support) เป็นสิ่งที่แสดงความสำคัญ และวิธีการบริหารจัดการสังคมและชุมชนร่วมกัน

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (2548 : 9) ได้กล่าวถึง องค์ประกอบสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่อง มีการเรียนรู้ร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายรัฐ องค์กรเอกชน และประชาชนทั่วไป โดยเน้นการสื่อสารสองทาง ทั้งช่องทางที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ไม่ใช่การทำครั้งเดียวจบและควรเกิดขึ้นตลอด โครงการ

2. เป้าหมายของการมีส่วนร่วมไม่ใช่เพียงการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามกฎหมาย หรือการทำให้ไม่มีความขัดแย้ง หากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนควรมุ่งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางและเป็นวิธีการ เพื่อให้การตัดสินใจของรัฐดีขึ้นและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน

จากแนวคิดข้างต้น สรุปได้ว่า ในการที่บุคคลประชาชนหรือกลุ่มคนจะตัดสินใจเลือกเข้าร่วมกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น ลักษณะบุคคล วัฒนธรรม การเมืองการปกครอง ไม่ได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยใดปัจจัยหนึ่ง แต่ปัจจัยก็มีผลในการส่งเสริมกิจกรรมของการมีส่วนร่วมโดยปกติที่ผ่านมาในกิจกรรมหนึ่ง ๆ แม้ว่าประชาชนจะเห็นด้วยและมีโอกาสเข้าร่วมแต่ไม่อาจกำหนดเป้าหมายวิธีการ หรือผลประโยชน์ของกิจกรรม

### แนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

#### พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการสาธารณภัย จึงได้ตราพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอนที่ 52 วันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2550 หน้า 1-23 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 เป็นต้นไปเพื่อเป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการสาธารณภัยในปัจจุบัน โดยยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการตามพระราชบัญญัติ การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545 ดังนี้

### สาระสำคัญของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ขอบเขตการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยครอบคลุมสาธารณภัย ทุกประเภท โดยได้มีการกำหนดคำนิยามของสาธารณภัย ภัยด้านความมั่นคง ไว้อย่างชัดเจน (มาตรา 4)

2. การกำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แห่งชาติ ดำเนินการ โดยคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช) ซึ่งมีกรรมการทั้งหมด 23 คน โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ (มาตรา 6 และ มาตรา 7)

3. กำหนดกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ (มาตรา 11) กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ โดยมีหน้าที่ในการจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ศึกษาวิจัย เพื่อหามาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปฏิบัติการ ประสานการปฏิบัติ สนับสนุน ช่วยเหลือ แนะนำ อบรมให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานภาครัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมทั้งติดตามตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในแต่ละระดับ และการปฏิบัติการอื่นใดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่ผู้บัญชาการ นายกรัฐมนตรี กปภ.ช. หรือ คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

4. แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กำหนดให้มีการจัดทำแผน 3 ระดับ คือ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร (มาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 33 และมาตรา 34)

5. กำหนดบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและผู้เกี่ยวข้องไว้ อย่างเป็นเอกภาพ ชัดเจนในทุกๆระดับ ตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น ตามแผนภูมิที่

ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมาประเทศไทยได้มีการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจโดยมีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ต่างๆ มาใช้รวมทั้งการนำเข้าสารเคมีและวัตถุดิบตราชนิดใหม่ๆมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตทำให้ประเทศมีการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมนอกจากนั้นประชากรมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ทำให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่า เพื่อใช้เป็นพื้นที่ทำกินประชากรบางส่วนได้อพยพไปหางานในเมืองใหญ่ ชุมชนเมืองมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วพื้นที่ส่วนใหญ่แออัดไปด้วยสิ่งปลูกสร้างต่างๆ มากมาย อาทิ

ถนนอาคารสำนักงานบ้านเรือน โรงงานอุตสาหกรรมทำให้สภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติถูก  
 ัดแปลงแก้ไขและถูกทำลาย เพื่อการดำรงชีพของชุมชนเมืองการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้  
 ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะดินน้ำป่าไม้และอากาศได้ถูกทำลายและเสื่อมโทรมเป็นอย่างมาก  
 สภาพนิเวศน์ทางธรรมชาติเสียความสมดุลทำให้โอกาสการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติมีแนวโน้มทวี  
 ความรุนแรงและบ่อยครั้งมากขึ้น เช่น การเกิดน้ำป่า น้ำท่วมฉับพลันและ โคลนถล่ม ฯลฯ ในขณะที่  
 ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการเพิ่มผลผลิตทางด้านอุตสาหกรรมทำให้สาธารณภัยและ  
 อุบัติภัยต่างๆ มีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงหลากหลายและสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เช่น เกิดระเบิด  
 เพลิงไหม้อาคารสูงอุบัติเหตุจากรถและการคมนาคมขนส่งสารเคมีรั่วไหลน้ำมันรั่วในทะเลสาร  
 กัมมันตรังสี เป็นต้น

จากคำกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550  
 มีสาระสำคัญ คือ มีนโยบายและขอบเขตการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยครอบคลุม  
 สาธารณภัย ทุกประเภท โดยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายรัฐมนตรีมอบหมายเป็น  
 ประธานกรรมการ หรือผู้เกี่ยวข้อง ไว้อย่างเป็นเอกภาพ ชัดเจนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับประเทศ  
 ระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น เป็นต้น

#### **ความหมายของสาธารณภัยและการบรรเทาสาธารณภัย**

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น โดยทันทีและมีผลต่อความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินเป็นผลทำให้เกิด  
 สืบสวนวินัยเป็นการเปลี่ยนแปลงต่อสภาพแวดล้อม ซึ่งมีผู้ให้ความหมายไว้ดังนี้

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2550 : 5) สาธารณภัย หมายถึง  
 อัคคีภัยवादภัย อุทกภัย ภัยแล้งโรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำการระบาดของ  
 ของศัตรูพืชตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชนไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น  
 อุบัติเหตุหรือเหตุอื่นใดซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของประชาชนหรือความเสียหายแก่  
 ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ รวมถึงภัยทางอากาศและการก่อวินาศกรรมด้วย

สมชาย กาญจนสุค (2550 : 11 ; อ้างถึงใน ศศิกาพรย์ คงคา. 2554 : 14) ได้ให้ความหมาย  
 ว่า สาธารณภัย หมายถึง ภัยหรือเหตุการณ์ที่สำคัญที่เกิดแก่คนหมู่มาก เช่น ไฟไหม้บ้าน น้ำท่วม  
 ฉับพลันและ โคลนถล่ม ซึ่งทำให้สภาพการดำเนินชีวิตที่ปกติในชุมชนเปลี่ยนแปลงไปอย่างกะทันหัน

พงษ์เผ่า เกษทอง (2550 : 10 – 11) ได้ให้ความหมายว่าของ สาธารณภัยว่า ภัยหรือ  
 เหตุการณ์ที่สำคัญซึ่งทำให้สภาพ การดำเนินชีวิตที่ปกติในชุมชนเปลี่ยนแปลงไปอย่างกะทันหัน  
 มีผลทำให้ประชาชนต้องขาดที่พึ่งและได้รับความทุกข์ เกิดความเร่งด่วนเกี่ยวกับอาหาร ที่พักอาศัย  
 เสื้อผ้า การดูแลทางการแพทย์ การคุ้มครองและสิ่งที่จะต้องดำรงชีพอื่นๆ

อดิศร บำรุงญาติ (2550 : 13) ได้กล่าวถึง งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยว่าเป็นภารกิจสำคัญและจำเป็นที่จะต้องมีการเตรียมการรองรับสถานการณ์ไว้ตั้งแต่ยามปกติ เพื่อป้องกันอันตราย หรือลดความเสียหายที่จะเกิดทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐ ดังนั้น เครื่องมือสำคัญที่ช่วยในการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉินให้เป็นไปอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นที่จะต้องจัดทำแผนป้องกันภัยในเขตชุมชน ลำพังเจ้าหน้าที่ขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐคงดูแลไม่ทั่วถึงในกรณีที่เกิดสาธารณภัย เพราะในสมัยก่อนคือให้ภัยเกิดแล้วค่อยเข้าไปช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากภัยนั้นๆ แต่ไม่ทันกับความต้องการของประชาชน ดังนั้นการเตรียมความพร้อมรับภัยพิบัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับชุมชน จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องเร่งเสริมสร้างให้เกิดขึ้น และเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการสร้างความตระหนักและเตรียมความพร้อมของประชาชนในการสร้างศักยภาพชุมชน ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 ถึงปัจจุบัน เพื่อให้เกิดการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน โดยเน้นกลุ่มเป้าหมาย คือประชาชนในชุมชนให้มีความรู้ ความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสาธารณภัยในเบื้องต้น มีการจัดทำแผนชุมชนในการป้องกันภัย การปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉินเมื่อเกิดภัย การอพยพประชาชนเมื่อเกิดภัย อันเป็นการเตรียมความพร้อมของชุมชนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

การจัดการสาธารณภัย โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมดำเนินงานทุกขั้นตอน นับตั้งแต่ประเมินความเสี่ยงของการเกิดภัยเพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปวางแผนเตรียมความพร้อมและหาแนวทางป้องกันและลดผลกระทบจากความเสียหายอันเกิดจากภัย

การจัดการกับภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน มิใช่เรื่องของชุมชนหรือของรัฐฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่เป็นเรื่องที่ต้องอาศัยการประสานความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างชุมชน องค์กรต่างๆ ทุกระดับ ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ ทั้งภาครัฐ เอกชน และองค์กรอื่นๆ เพราะประชาชนจะเป็นผู้รู้และเข้าใจสภาพพื้นที่ สถานการณ์ โอกาส และข้อจำกัดความของคนดีกว่าผู้อื่น การดำเนินการช่วยเหลือ โดยรัฐหรือองค์กรภายนอกฝ่ายเดียวตาม แนวคิดและวิธีเดิมจึงไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ และไม่เพียงพอต่อการตอบสนองต่อความจำเป็นของประชาชน

จากคำกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า สาธารณภัย หมายถึง ภัยที่เกิดจากธรรมชาติ ภัยที่เกิดจากธรรมชาติ โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ และโรคระบาดต่างๆ ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุขไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้นอุบัติเหตุหรือเหตุอื่นใดซึ่งทำให้เกิดความเสียหาย ก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ

### ประเภทของสาธารณภัย

ภัยที่แบ่งตามประเภทการเกิดอาจเกิดจากธรรมชาติและสาเหตุของมนุษย์ เช่น วิกฤตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำการระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณะชน ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้นอุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใดซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2550 : 2) ได้แยกประเภทของสาธารณภัย ออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ได้แก่ ภัยที่เกิดจากธรรมชาติ และภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ ดังนี้ ภัยที่เกิดจากธรรมชาติ เป็นภัยที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ มักเกิดขึ้นตามฤดูกาลเป็นส่วนใหญ่ แต่บางครั้งเกิดขึ้นโดยไม่รู้ตัว ได้แก่

1. อุทกภัย (Flood) เกิดจากการมีน้ำท่วมบนผิวดินมากเกินไปปกคลุมและมียูอยู่ในพื้นที่ที่ไม่ต้องการมีสาเหตุมาจากธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่เช่นพายุฝนตกหนักน้ำล้นตลิ่งน้ำป่าไหลหลาก อุทกภัยเป็นสาธารณภัยที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งและรวดเร็วกว่าภัยอื่นๆ

2. วิกฤตภัย (Tropical Wind) เกิดจากพายุหมุนเขตร้อน (Tropical Cyclone) ก่อให้เกิดพายุฝนลมแรงกินพื้นที่บริเวณกว้างทำให้เกิดน้ำท่วมคลื่นยักษ์แผ่นดินถล่มกระแสน้ำโคลน โดยมีชื่อเรียกว่า “พายุไต้ฝุ่นหรือพายุเฮอริเคน” มักจะเกิดขึ้นประมาณ 80 – 100 ครั้งต่อปีในบริเวณเส้นศูนย์สูตร

3. แผ่นดินถล่ม (Landslide) เป็นการที่ดินหรือหินพังลงมาจากภูเขาหรือพื้นที่ลาดชันอย่างรวดเร็วโดยเป็นไปได้ทั้งกระแสน้ำโคลนดินหรือหินซึ่งเกิดขึ้นเมื่อมีพายุฝนหรือแผ่นดินไหว

4. ภัยแล้ง (Drought) หรือความแห้งแล้งเกิดขึ้นเนื่องจากน้ำใต้ดินหรือน้ำในแม่น้ำลำคลองตามธรรมชาติน้อยกว่าปกติในช่วงระยะเวลาหนึ่งปริมาณน้ำมีน้อยกว่าที่พืชมนุษย์หรือสัตว์ต้องการ

5. ไฟป่า (Wildfire) เกิดจากความร้อนสะสมจากภาวะความแห้งแล้งติดต่อกันเป็นเวลานานทำให้เกิดเปลวไฟลุกไหม้ในพื้นที่ป่าไม้เป็นบริเวณกว้างและควบคุมได้ยากในบางครั้งอาจถูกลามเข้าสู่เขตเมืองและชุมชน

6. แผ่นดินไหว (Earthquake) เป็นการสั่นสะเทือนอย่างรุนแรงของพื้นดินในช่วงระยะเวลาหนึ่งซึ่งเกิดจากแรงเสียดทานระหว่างชั้นหินและชั้นดินภายใต้ผิวโลกตามแนวรอยเลื่อนของเปลือกโลกที่ยังเคลื่อนตัวอยู่บางครั้งอาจเกิดขึ้นตามแนวแถบที่เป็นภูเขาและภูเขาไฟที่ยังไม่ดับ

7. คลื่นยักษ์ (Tsunami) เป็นคลื่นขนาดใหญ่ที่เกิดจากแผ่นดินไหวภูเขาไฟระเบิดหรือแผ่นดินไหวใต้มหาสมุทรถล่มส่วนใหญ่เกิดขึ้นในมหาสมุทรแปซิฟิกครึ่งหนึ่งของคลื่นยักษ์ส่งผลกระทบเข้าไปในบริเวณชายฝั่งได้ไกลถึง 400 เมตร

8. ภัยหนาวเกิดขึ้นในบริเวณประเทศไทยตอนบนช่วงระหว่างเดือนพฤศจิกายนถึงเดือนกุมภาพันธ์ซึ่งเป็นช่วงที่บริเวณความกดอากาศสูงจากประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนแผ่เข้าครอบคลุมในบริเวณดังกล่าวทำให้มีสภาพอากาศหนาวจัดอุณหภูมิต่ำสุดประมาณ 15 องศาเซลเซียสติดต่อกันเกินกว่า 7 วัน

ภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์

1. อัคคีภัย
2. ภัยจากสารเคมีและวัตถุอันตราย
3. ภัยจากการคมนาคมขนส่ง
4. อาการถล่ม
5. ภัยพิบัติจากเทคโนโลยี (Technological Disaster)

จากคำกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า ภัยมีด้วยกันหลายประเภท เช่น ภัยธรรมชาติ เป็นภัยที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ มักเกิดขึ้นตามฤดูกาลเป็นส่วนใหญ่ แต่บางครั้งเกิดขึ้นโดยไม่รู้ตัว สาธารณภัย มนุษย์ เป็นภัยที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ โดยอาจเนื่องจากสิ่งประดิษฐ์ของมนุษย์

**โครงสร้างการจัดองค์กรในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย**

การจัดองค์กรในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตาม พ.ร.บ. ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2547 แบ่งออกเป็น 3 ระดับคือ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.2547 : 9)

1. องค์กรในระดับชาติมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อำนวยการป้องกันฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักรและมีคณะกรรมการและหน่วยงานในการปฏิบัติดังนี้

1.1 คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานกรรมการปลัดกระทรวงกลาโหมหรือผู้แทนปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือผู้แทนปลัดกระทรวงสาธารณสุขหรือผู้แทนเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติหรือผู้แทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้แทนอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการหรือผู้แทนอธิบดีกรมอุตุนิยมวิทยาหรือผู้แทนและผู้ทรงคุณวุฒิอื่นๆ อีกไม่เกิน 5 คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยมีอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นกรรมการ คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและวางแผนหลักในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนกำหนดวิธีตรวจสอบติดตามประเมินผลตามแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนการฝึกซ้อมการป้องกันภัยพลเรือนวางระเบียบเกี่ยวกับคำตอบแทนค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายอื่นในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนรวมทั้งการพิจารณาและกำหนดกิจการอื่นเกี่ยวกับการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

1.2 สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทำหน้าที่สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน โดยมีอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็น



เลขานุการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นกองอำนวยการของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักรดำเนินงานบูรณาการศึกษาค้นคว้าวิจัยงานวิชาการการเผยแพร่ความรู้การฝึกอบรมการประสานงานการจัดทำแผนป้องกันภัยพลเรือน

2. องค์การในระดับภาคมีการจัดตั้งขึ้นตามคำสั่งของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักรมีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของจังหวัดซึ่งในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งสำนักงานกองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนภาคขึ้นแล้วจำนวน 4 แห่งได้แก่

2.1 กองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนภาค (ภาคใต้ตอนล่าง) อ. หาดใหญ่ จ. สงขลา รับผิดชอบ 7 จังหวัดในภาคใต้ตอนล่าง

2.2 กองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนภาค (ภาคใต้ตอนบน) จ. สุราษฎร์ธานี รับผิดชอบ 7 จังหวัดในภาคใต้ตอนบนและจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

2.3 กองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนภาค (ภาคเหนือ) จ. เชียงใหม่ รับผิดชอบ 17 จังหวัดในภาคเหนือ

2.4 กองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนภาค (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) จ. ขอนแก่น รับผิดชอบ 19 จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

นอกจากนั้นในปัจจุบันกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้จัดตั้งศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้นจำนวน 12 เขตประกอบด้วยเขต 1 ปทุมธานี, เขต 2 สุพรรณบุรี, เขต 3 ปราจีนบุรี, เขต 4 ประจวบคีรีขันธ์, เขต 5 นครราชสีมา, เขต 6 ขอนแก่น, เขต 7 สกลนคร, เขต 8 กำแพงเพชร, เขต 9 พิษณุโลก, เขต 10 ลำปาง, เขต 11 สุราษฎร์ธานีและเขต 12 สงขลาโดยให้ทำหน้าที่อำนวยการสนับสนุนและปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมทั้งช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยในพื้นที่รับผิดชอบ

3. องค์การในระดับเขตท้องที่แบ่งออกเป็น 6 ระดับคือ

3.1 ระดับจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตพื้นที่จังหวัดของตน

3.2 ระดับอำเภอมีนายอำเภอเป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอมีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตท้องที่ของตน (ยกเว้นพื้นที่ที่อยู่ในเขตเทศบาล)

3.3 กรุงเทพมหานครมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนกรุงเทพมหานครมีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตกรุงเทพมหานคร

3.4 เทศบาลมีนายกเทศมนตรีเป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเทศบาลมีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตเทศบาล

3.5 เมืองพัทยา มีปลัดเมืองพัทยาเป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเมืองพัทยามีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตเมืองพัทยา

3.6 องค์การบริหารส่วนตำบล มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ดำเนินการ ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนใน เขตองค์การบริหารส่วนตำบล

4. หน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) พ.ร.บ. ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2547 มาตรา 26 กำหนดไว้ว่า “ให้จัดตั้งหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้นทุกเขตใน กรุงเทพมหานครและทุกอำเภอทั่วราชอาณาจักรเพื่อช่วยเหลือในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน” ปัจจุบัน มีสมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ทั่วประเทศจำนวนประมาณ 200,000 คนทั้งนี้ การรับสมัครคุณสมบัติการพ้นจากสมาชิกภาพเครื่องหมายเครื่องแต่งกายบัตรประจำตัวสิทธิและวินัย การปกครองการบังคับบัญชาการจัดหน่วยอาสาสมัครการฝึกอบรมและหลักสูตรเป็นไปตามข้อบังคับ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนพ.ศ. 2531

#### **กระบวนการดำเนินงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย**

กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดระเบียบว่าด้วยหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัย ฝ่ายพลเรือน เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูประบบราชการ และสถานการณ์ ที่เปลี่ยนแปลงตามสภาพธรรมชาติ

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2547 : 1 -9) ได้สาระสำคัญของระเบียบมีผลให้ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล ทั่วประเทศมีฐานะเป็นศูนย์ อปพร. ซึ่งมีได้กำหนดการ ดำเนินงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไว้ ดังนี้

#### **1. การดำเนินการก่อนเกิดภัย (Mitigation, Prevention and Preparedness)**

เป็นการดำเนินการเพื่อป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติตลอดจนการเตรียมการเพื่อเผชิญเหตุ กิจกรรมสำคัญได้แก่การกำหนดมาตรการป้องกันภัยการจัดทำแผนหรือวางระบบการปฏิบัติงานการ ฝึกอบรมการเตรียมบุคลากรเครื่องมือเครื่องใช้การฝึกซ้อมแผนปฏิบัติการและการประสานงานฯลฯ

2. การดำเนินการขณะเกิดภัย (Response) เป็นการดำเนินการในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดย การระดมทรัพยากรต่างๆ เข้าช่วยเหลือเพื่อรักษาชีวิตและทรัพย์สินและบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัย ตลอดจนการระงับภัยหรือลดความรุนแรงของภัยที่เกิดขึ้น กิจกรรมสำคัญ ได้แก่ การแจ้งเตือนภัย การลดอันตรายและระงับภัยที่เกิดขึ้นการบรรเทาภัยการอพยพผู้ประสบภัยและทรัพย์สินต่างๆ ไปไว้ยังสถานที่ปลอดภัย การจัดให้บริการด้านอาหารน้ำดื่มเสื้อผ้าที่พับชั่วคราวและเวชภัณฑ์แก่ ผู้ประสบภัย โดยจะใช้เงินงบประมาณดำเนินการตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรอง ราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินพ.ศ. 2546

3. การดำเนินการภายหลังที่ภัยได้ผ่านพ้นไปแล้ว (Recovery and Development) เป็นการ ฟื้นฟูกิจกรรมต่างๆ ของชุมชนการประกอบอาชีพและบริการของรัฐให้กลับคืนสู่ภาวะปกติการ

ซ่อมแซมบูรณะสิ่งสาธารณประโยชน์ต่างๆ ที่ได้รับความเสียหายให้กลับคืนสู่สภาพเดิม ตลอดจนการพัฒนาเพื่อป้องกันมิให้ภัยพิบัติเกิดขึ้นซ้ำอีกในอนาคต

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมพ.ศ. 2545 และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงมหาดไทยพ.ศ. 2545 สังกัดกลุ่มภารกิจด้านสาธารณภัยและพัฒนาเมือง (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 2546 : 4 – 9) กระทรวงมหาดไทยโดยการรวมหน่วยงานกองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนกรมการปกครองสำนักงานคณะกรรมการป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎมนตรี กองสงเคราะห์ผู้ประสบภัยกรมประชาสงเคราะห์ศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาชุมชนเขต 1 – 9 และบางส่วนของกรมการเร่งรัดพัฒนาชนบทมารวมเข้าไว้ด้วยกันมีข้าราชการ 2,272 อัตรา ลูกจ้างประจำ 2,339 อัตรา เครื่องจักรกลและยานพาหนะประมาณ 2,548 รายการ

#### หน้าที่และอำนาจของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

หน้าที่และอำนาจของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีนโยบายและขอบเขตการดำเนินงานในการกำหนดนโยบายและวางแผนหลักในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กำหนดวิธีตรวจสอบติดตามประเมินผลตามเป้าหมายครอบคลุมสาธารณภัย ทุกประเภท รวมทั้งพิจารณาและกำหนดกิจกรรมอื่นเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อลดผลกระทบจากภัยตลอดจนการเตรียมการ

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2550 : 10 - 15) ได้กล่าวถึง หน้าที่และอำนาจของสาธารณภัยออกเป็นแต่ละฝ่ายใหญ่ๆ ตามหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1. ดำเนินการจัดทำนโยบายแนวทางและวางมาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
2. ศึกษาวิเคราะห์วิจัยและพัฒนาระบบป้องกันเตือนภัยและบรรเทาสาธารณภัย
3. พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการป้องกันเตือนภัยและบรรเทาสาธารณภัย
4. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างเครือข่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. สร้างความตระหนักและเตรียมความพร้อมของประชาชนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
6. ฝึกอบรมและฝึกปฏิบัติในการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยและฟื้นฟูสภาพพื้นที่ตามระเบียบที่กฎหมายกำหนด

7. ส่งเสริมสนับสนุนและปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยช่วยเหลือผู้ประสบภัยและฟื้นฟูสภาพพื้นที่

8. อำนาจการและประสานการปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยและฟื้นฟูบูรณะสภาพพื้นที่ที่ประสบสาธารณภัยขนาดใหญ่

9. ประสานความช่วยเหลือในการป้องกันการช่วยเหลือการบรรเทาและฟื้นฟูกับหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกประเทศ

10. ดำเนินการอื่นใดตามกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

สำนักนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับ

1. จัดทำนโยบายแนวทางและแผนแม่บทด้านสาธารณภัย
2. ติดตามประเมินผลและกำกับการปฏิบัติการตามแผนแม่บท
3. ประสานนโยบายด้านสาธารณภัยกับหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งในและ

ต่างประเทศ

4. ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณของกรม
5. ปฏิบัติการเป็นเลขานุการของคณะกรรมการและอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง
6. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่

ได้รับมอบหมาย

สำนักมาตรฐานป้องกันสาธารณภัย มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับ

1. ศึกษาวิเคราะห์วิจัยเพื่อวางระบบมาตรการและมาตรฐานความปลอดภัยด้านสาธารณภัย
2. กำหนดและดำเนินการตามกฎหมายระเบียบกฎมาตรฐานการและมาตรฐานความปลอดภัย

ด้านสาธารณภัย

3. ดำเนินการเกี่ยวกับงานกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องงานนิติกรรมและสัญญางานเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งอาญางานคดีปกครองและงานคดีอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรม

4. พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการด้านสาธารณภัย
5. วางระบบการบริหารจัดการเครื่องมือเครื่องจักรกลวัสดุและอุปกรณ์ที่ใช้ในกิจการ

สาธารณภัย

6. ประเมินความเสียหายจากสาธารณภัยและจัดทำโครงการฟื้นฟูสภาพพื้นที่

7. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่

ได้รับมอบหมาย

6. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยประกอบด้วยกองสนับสนุน 3 กองหน่วยงานขึ้นตรง อธิบดี 2 หน่วยหน่วยงานระดับสำนัก 5 สำนักและหน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาคประกอบด้วย ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 12 เขตและสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด 75 จังหวัดซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการขอจัดตั้งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

#### **การเตรียมการป้องกันสาธารณภัย**

พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนพ.ศ. (2522) การจัดเตรียมและหาวิธีป้องกันมิให้ประสบภัยขึ้นหรือการแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคไว้ล่วงหน้าก่อนที่จะเกิดภัยขึ้น เพื่อลดผลกระทบที่เป็นอันตรายและการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินทั้งของราชการและประชาชนเป็นหลักนิยามที่สำคัญของการบริหารจัดการสาธารณภัยประกอบด้วย

#### **การจัดทำแผนป้องกันฝ่ายพลเรือน**

การป้องกันฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนพ.ศ. 2522 หมายถึง การดำเนินการ โดยเจ้าหน้าที่ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในการป้องกันและบรรเทาอันตรายหรือความเสียหายอันเนื่องจากสาธารณภัยภัยทางอากาศหรือการก่อวินาศกรรมการดำเนินการนั้นจะกระทำก่อนการเกิดภัยขณะเกิดภัยหรือภายหลังที่ภัยได้ผ่านพ้นไปแล้วและหมายรวมถึง การอพยพประชาชนและส่วนราชการเพื่อการดำเนินการดำเนินงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนพ.ศ. 2522 จึงมีเป้าหมายหลักเพื่อป้องกันมิให้เกิดภัยร้ายแรงขึ้นจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐหรือหากเกิดภัยร้ายแรงขึ้นต้องสามารถบรรเทาอันตรายหรือลดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นให้เหลือน้อยที่สุดการที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายข้างต้น ได้สิ่งสำคัญที่สุดคือการเตรียมพร้อม (Preparedness) ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น

#### **ประเภทของแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน**

แผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ประกอบด้วย

##### **1. แผนหลักในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน**

แผนหลักเป็นแผนอำนวยการ (Direction Plan) จัดทำโดยสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) เสนอขอรับความเห็นชอบต่อคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติตามมาตรา 7 (2) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2550 ถือเป็นแผนระดับชาติที่กำหนดกรอบและนโยบายแนวทางดำเนินการและเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆ ไว้รองรับสถานการณ์ภัยพิบัติตามลักษณะความเสี่ยงในทุกขั้นตอน

การจัดทำแผนหลักในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนกฎหมายกำหนดให้มีการพิจารณา ทบทวนหรือปรับปรุงอย่างน้อยทุก 3 ปีปัจจุบันแผนที่ประกาศใช้ได้แก่ “แผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน แห่งชาติ พ.ศ. 2545” ซึ่งได้กำหนดขอบเขตภัยฝ่ายพลเรือนไว้ 2 ประเภท 13 ชนิด ดังนี้

### 1.1 สาธารณภัยประกอบด้วย

- 1.1.1 อุทกภัยและवादภัย
- 1.1.2 ภัยหนาว
- 1.1.3 ไฟป่า
- 1.1.4 แผ่นดินไหวและอาคารถล่ม
- 1.1.5 ภัยแล้ง
- 1.1.6 อัคคีภัย
- 1.1.7 ภัยจากการคมนาคมขนส่ง
- 1.1.8 ภัยจากสารเคมีและวัตถุอันตราย

### 1.2 ภัยด้านความมั่นคงประกอบด้วย

- 1.2.1 การพิทักษ์พื้นที่ส่วนหลัง
- 1.2.2 การป้องกันและระงับภัยทางอากาศ
- 1.2.3 การป้องกันและก่อวินาศกรรม
- 1.2.4 การป้องกันและระงับการชุมนุมประท้วงและการก่อจลาจล
- 1.2.5 การป้องกันและบรรเทาภัยจากทุ่นระเบิด

## 2. แผนเฉพาะในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

แผนเฉพาะในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเป็นแผนปฏิบัติการ ที่จัดทำโดยผู้บัญชาการ ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเขตท้องที่ ได้แก่ จังหวัดกรุงเทพมหานครอำเภอเทศบาลและเมืองพัทยาตาม มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 จึงมีความครอบคลุมเฉพาะ การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในพื้นที่ความรับผิดชอบของผู้บัญชาการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเขตพื้นที่ นั้นๆ ลักษณะของแผนจึงต้องมุ่งเน้นการปฏิบัติงานเมื่อเกิดเหตุการณ์ในพื้นที่เป็นหลักการจัดทำแผน เฉพาะในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนกฎหมายกำหนดให้มีการพิจารณาทบทวนหรือปรับปรุงทุกปีให้ สอดคล้องกับแผนหลักในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน โดยแผนเฉพาะของจังหวัดและ กรุงเทพมหานครต้องขอรับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้บัญชาการ ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักรส่วนแผนเฉพาะของอำเภอ เทศบาล และเมืองพัทยาขอรับ ความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บัญชาการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด

### 2. แนวคิดในการวางแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเขตท้องที่

#### 2.1 ลักษณะแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเขตท้องที่

แผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเขตท้องที่มีลักษณะสำคัญคือการกำหนดแนวทางปฏิบัติ เพื่อรองรับเหตุการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นเป็นภัยพิบัติร้ายแรงในท้องที่อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งจะมีความแตกต่างจากการวางแผนประเภทอื่นๆ ดังนั้นองค์ประกอบของแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเขตท้องที่จึงประกอบด้วย

2.1.1 การประเมินการเสี่ยงภัยที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่โดยแผนจะต้องคาดการณ์แนวโน้มในอนาคตว่าในเขตท้องที่มีโอกาสจะเกิดภัยพิบัติชนิดใดบ้างและภัยพิบัตินั้นมีโอกาสเกิดขึ้นที่ใดเวลาใด

2.1.2 การกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ ชัดเจนไม่ซ้ำซ้อนสามารถใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติได้เมื่อมีเหตุการณ์เกิดขึ้นจริง

2.1.3 การกำหนดขั้นตอนปฏิบัติชัดเจนเป็นรูปธรรมสอดคล้องกับสภาพพื้นที่และศักยภาพของหน่วยงานต่างๆที่อยู่ในพื้นที่ทำให้ผู้รับผิดชอบในแต่ละหน่วยงานเข้าใจได้ง่าย

2.1.4 การกำหนดแนวทางประสานการปฏิบัติระหว่างเจ้าหน้าที่และหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกพื้นที่รับผิดชอบเพื่อให้การสั่งการที่เป็นเอกภาพ

2.1.5 มีความสอดคล้องกับแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ

2.2 วัตถุประสงค์ของแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเขตท้องที่

2.2.1 เพื่อเตรียมความพร้อมของระบบการดำเนินงานไว้รองรับสถานการณ์ภัยพิบัติรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นทั้งการป้องกันบรรเทาและระงับภัยตลอดจนการฟื้นฟูบูรณะหลังจากภัยสิ้นสุดลงแล้ว

2.2.2 เพื่อกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ทราบและเข้าใจบทบาทและภารกิจของตนรวมทั้งขั้นตอนวิธีการปฏิบัติอย่างชัดเจนซึ่งจะทำให้การประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานต่างๆ คล่องตัวไม่สับสนเมื่อเกิดเหตุการณ์จริง

2.2.3 เพื่อปกป้องประชาชนจากอันตรายและลดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากภัยพิบัติร้ายแรงให้เหลือน้อยที่สุด

3. วิธีการจัดทำแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเขตท้องที่

หลักการสำคัญของการจัดทำแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเขตท้องที่ได้แก่การมีส่วนร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างความยอมรับให้เกิดขึ้นการรวบรวมข้อมูลครบถ้วนเป็นปัจจุบันและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติการเตรียมการจัดทำแผนจึงประกอบไปด้วย

3.1 การแต่งตั้งคณะผู้รับผิดชอบในการจัดทำแผน

พิจารณาแต่งตั้งคณะทำงานประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนทั้งภาครัฐภาคเอกชนและองค์กรเอกชนเพื่อรับผิดชอบการพิจารณาทบทวนปรับปรุงและจัดทำแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเขตท้องที่จัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งผู้แทน

ภาคประชาชน เช่น ผู้แทนหอการค้าองค์กรการกุศลผู้นำอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เพื่อหารือและชี้แจงเป้าหมายวัตถุประสงค์ของการจัดทำแผน รวมทั้งรับฟังปัญหาความต้องการและ ข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการจัดทำแผน

3.2 กระบวนการจัดทำแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเขตท้องที่ ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ได้แก่

### 3.2.1 การทบทวนแผนเดิมที่มีอยู่

การทบทวนแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและแผนอื่นๆที่เกี่ยวข้องเป็นการพิจารณาแนวทางปฏิบัติที่มีอยู่เพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนและลดเวลาในการหาข้อมูลบางส่วน รวมทั้งสามารถสร้างความเชื่อมโยงระหว่างแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเขตท้องที่กับแผนอื่นๆ ได้ง่ายขึ้น นอกจากนี้การทบทวนแผนจะเกิดประโยชน์ในการพิจารณาว่าแผนที่จะปรับปรุงใหม่ควรมีข้อดีกว่าแผนเดิมในด้านใดบ้างและข้อมูลที่เพิ่มเติมคืออะไรเพื่อจะได้กำหนดแผนฉบับใหม่ให้ถูกต้องสอดคล้องกับแนวโน้มของภัยพิบัติที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 3.2.2 การวิเคราะห์ความเสี่ยงอันตราย

การวิเคราะห์ความเสี่ยงอันตรายถือเป็นขั้นตอนสำคัญขั้นตอนแรกในการจัดทำแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเขตท้องที่ซึ่งจะต้องอาศัยการรวบรวมสถิติข้อมูลในพื้นที่ทั้งด้าน กายภาพและด้านสังคมมาวิเคราะห์และประเมินหาระดับและ โอกาสของความเสี่ยงภัยที่จะเกิดขึ้นใน เขตท้องที่และจัดเรียงลำดับความเสี่ยงภัยแต่ละชนิด

### 3.2.3 การประเมินความสามารถขององค์กร (Capability Assessment)

การวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงภัยจะทำให้ทราบถึงสถานการณ์ของพื้นที่ว่ามีโอกาสได้รับอันตรายจากภัยแต่ละชนิดมากน้อยเพียงใดแต่การจะจัดการภัยพิบัติได้จะต้องมี ข้อมูลที่จำเป็นต่อการวางแผนในขั้นต่อไปได้แก่

#### 3.2.3.1 ข้อมูลพื้นฐานประกอบด้วย

ข้อมูลหน่วยงาน เช่น สถานีดับเพลิงสถานีตำรวจโรงพยาบาล สำนักงานอุตสาหกรรมสำนักงานสิ่งแวดล้อมหน่วยราชการเหล่ากาชาด องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลองค์การบริหารส่วนตำบล ฯลฯ พร้อมทั้งชื่อหัวหน้าหน่วยงานที่มีอำนาจตัดสินใจกำลังพล สถานที่และวิธีการติดต่อ

1) ข้อมูลบุคคล เช่น รายชื่อผู้เชี่ยวชาญบุคคลสำคัญผู้นำ อปพร. พร้อมทั้งสถานที่ติดต่อและวิธีการติดต่อ

2) ข้อมูลอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้เช่น รถยนต์ดับเพลิงรถกู้ภัย เครื่องจักรกลหนักรถบรรทุกน้ำรถบรรทุกโดยสาร อุปกรณ์ช่วยหายใจ SCBA ฯลฯ มีอยู่ใน หน่วยงานหรือองค์กรใดจำนวนเท่าใด สามารถติดต่อในกรณีฉุกเฉินได้อย่างไรใครเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจ



3) แผนที่ประกอบด้วยแผนที่ในภาพรวมและเฉพาะส่วนแผนที่  
พื้นที่เสี่ยงภัยแผนที่ตั้งจุดอันตรายแผนที่เส้นทางอพยพแผนที่จุดรับการอพยพ

3.2.3.2 ข้อมูลสถานที่สำคัญ เช่น เขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำ โรงงาน  
อุตสาหกรรม สถานีรถไฟ สถานีขนส่ง ชุมสายโทรศัพท์ โรงพยาบาล สนามบินพาณิชย์ สถานที่  
ราชการ โรงเรียน โรงผลิตน้ำประปา เป็นต้น

3.2.3.3 ข้อมูลเส้นทางคมนาคมที่สำคัญ เช่น ถนนสายหลักถนนสายรอง  
เพื่อกำหนดเส้นทางส่งกำลังบำรุงเส้นทางอพยพหรือเส้นทางฉุกเฉิน

ข้อมูลที่รวบรวมได้ดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ขีดความสามารถ  
ขององค์กรว่ามีความพร้อมรับมือกับความเสี่ยงภัยที่ได้ประเมินไว้มากน้อยเพียงใดและเป็นประ โยชน์  
ในการสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดในการแก้ไขปัญหาสาธารณภัยของท้องถิ่น

#### 3.2.4 จัดทำร่างแผน

หลังจากที่ได้มีการทบทวนแผนเดิมที่มีอยู่และแผนอื่นที่เกี่ยวข้องกำหนด  
วิเคราะห์ชนิดของภัยและโอกาสที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่รวมทั้งพิจารณาทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่ซึ่งเป็น  
การประเมินความสามารถขององค์กรในพื้นที่แล้วจะสามารถจัดทำร่างแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน  
เขตท้องที่ได้ได้อย่างไรก็ตามการจัดทำแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนดังกล่าวนี้ จะต้องระลึกเสมอว่า  
ทำอย่างไรจึงจะทำให้ชุมชนมีการเตรียมความพร้อมที่ดีเพื่อที่จะสามารถใช้ชีวิตได้อย่างปลอดภัย  
ภายใต้ความเสี่ยงอันตรายจากสาธารณภัยประเภทต่างๆที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่

#### 4. การวิเคราะห์ความเสี่ยงภัยในพื้นที่ (Risk Analysis)

การวางแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเขตท้องที่ให้มีเหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องที่  
นั้นจะต้องมีการคาดคะเน (Forecast) หรือประเมิน (Assess) ว่าในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบมีความเสี่ยง  
ต่อภัยชนิดใดและภัยดังกล่าวมีโอกาสเกิดขึ้นบ่อยครั้งเพียงใด ซึ่งการประเมินหรือวิเคราะห์  
ความเสี่ยงภัยประกอบด้วย

##### 4.1 การรวบรวมข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ความเสี่ยงภัยที่สำคัญ ได้แก่

###### 4.1.1 สถิติการเกิดภัยแต่ละชนิดในเขตท้องที่

4.1.2 ลักษณะกายภาพ เช่น ลักษณะภูมิศาสตร์ที่ตั้งพื้นที่ทิศทางการไหลของน้ำ  
อาณาเขตติดต่อที่ราบที่ลุ่ม ฯลฯ

###### 4.1.3 ลักษณะภูมิอากาศ เช่น ปริมาณน้ำฝนต่อเดือน/ปีอุณหภูมิตามฤดูกาลต่างๆ

4.1.4 สิ่งก่อสร้างหรือสถานที่ที่อาจเกิดอันตราย เช่น โรงแรม อาคารสูง  
โรงพยาบาล ห้างสรรพสินค้า โรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

##### 4.2 การประเมินความเสี่ยงภัยโดยการพิจารณาจากปัจจัยต่างๆ ดังนี้

###### 4.2.1 ความถี่หรือโอกาสที่จะเกิดภัย

4.2.2 ผลกระทบต่อชีวิตร่างกายคน

4.2.3 ความเสียหายต่อทรัพย์สิน

4.3 การกำหนดพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดภัย (Risk Area) ซึ่งพิจารณาได้จากเกณฑ์เบื้องต้น

คือ

4.3.1 เป็นพื้นที่ที่เคยเกิดภัยนั้นๆ ประจำ

4.3.2 เป็นพื้นที่ที่หากเกิดภัยแล้วจะมีความเสียหายสูง เช่น ชุมชนแออัด อาคารสูง  
สถานบันเทิง พื้นที่ท้ายเขื่อน โรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

#### 5. การจัดองค์กรรับผิดชอบ

การจัดการด้านสาธารณสุขเป็นงานที่ต้องอาศัยความร่วมมือในการปฏิบัติงานจากบุคคล  
และหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนการจัดองค์กรหรือจัดระบบ โครงสร้างหน่วยงาน  
โดยแบ่งอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานออกเป็นส่วนต่างๆ รวมทั้งการกำหนดอำนาจและหน้าที่อย่าง  
ชัดเจนนั้น จะทำให้การบริหารงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ  
แผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ. 2545 กำหนดให้กองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน  
จังหวัดเป็นหน่วยงานหลักในพื้นที่ ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการผู้แทน  
องค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนราชการองค์กรต่างๆ ในพื้นที่ร่วมในกองอำนวยการรับผิดชอบ  
การป้องกันบรรเทาและฟื้นฟูภัยฝ่ายพลเรือนในพื้นที่จังหวัด โดยมีกองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพล  
เรือนอำเภอเทศบาลและเมืองพัทยาเป็นหน่วยเผชิญเหตุ

การจัด โครงสร้างและกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบภายในกองอำนวยการป้องกันภัยฝ่าย  
พลเรือนจังหวัดประกอบด้วย 7 ฝ่ายได้แก่

5.1 ฝ่ายอำนวยการรับผิดชอบงานแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและแผนที่เกี่ยวข้อง  
ประสานการปฏิบัติงานกับหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งติดตามผลการปฏิบัติงานฝ่ายต่างๆ ตามภารกิจที่  
ได้รับมอบหมายการจัดประชุมการสั่งการปฏิบัติการกิจของส่วนที่เกี่ยวข้องและปฏิบัติตามคำสั่งของ  
ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดรวมทั้งงานธุรการและงานอื่นที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบ  
ของฝ่ายใด

5.2 ฝ่ายแจ้งเตือนภัยรับผิดชอบการติดตามข้อมูลการพยากรณ์อากาศเฝ้าระวังติดตาม  
สถานการณ์รวบรวมข้อมูลวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นและการแจ้งเตือนภัย

5.3 ฝ่ายประสานการช่วยเหลือผู้ประสบภัยรับผิดชอบการประสานการสั่งใช้  
เครื่องมือเครื่องใช้ ยานพาหนะ ครุภัณฑ์กู้ภัย การขนส่งเครื่องอุปโภคบริโภค การขนย้ายผู้อพยพ  
การรักษาพยาบาลผู้ป่วย รวมทั้งการลำเลียงผู้ได้รับบาดเจ็บส่งโรงพยาบาล การระดมกำลังพลและ  
อาสาสมัครทุกรูปแบบ ตลอดจนการจัดระเบียบสำหรับผู้อพยพ เช่น การจัดหาที่อยู่อาศัยชั่วคราว  
การสุขภาพบาล เป็นต้น