

# การจัดการสารอันตราย ของประเทศไทย



มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย  
วิทยาเขตนครสวรรค์



หลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์  
วิทยาเขตนครสวรรค์

วิชัย ธรรมชอบ

## การจัดการสาธารณสุขของประเทศไทย

ผู้แต่ง	วิชัย ธรรมชอบ
ศิลปะและรูปเล่ม	วีรฉัตร จงจิตตั้งจง
พิสูจน์อักษร	ดาวหวัน แสงอ่อง
ออกแบบปก	ศกุนตลา ราษฎร์อาศัย
พิมพ์ครั้งที่ ๑	มิถุนายน ๒๕๕๙
จำนวนพิมพ์	๕๐๐ เล่ม

**ลิขสิทธิ์** ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตนครสวรรค์ ห้ามการลอกเลียนไม่ว่าส่วนใดๆ ของหนังสือเล่มนี้ นอกจากนี้จะได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น

### ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

วิชัย ธรรมชอบ

การจัดการสาธารณสุขของประเทศไทย. นครสวรรค์ : วิทยาเขตนครสวรรค์  
๒๓๑ หน้า.๑. การจัดการสาธารณสุขของประเทศไทย. วิชัย ธรรมชอบ II. ชื่อเรื่อง

ISBN : ๙๗๘-๖๑๖-๓๐๐-๓๑๕-๗

**จัดพิมพ์โดย** มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตนครสวรรค์  
เลขที่ ๙๙๙ หมู่ ๖ ตำบลนครสวรรค์ออก อำเภอเมืองฯ จังหวัดนครสวรรค์  
๖๐๐๐๐

**พิมพ์ที่** โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย  
๑๑-๑๗ ถ.มหาราช ท่าพระจันทร์แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร  
กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๐๐  
โทรศัพท์ ๐ ๒๒๒๑ ๘๘๙๒, ๐ ๒๖๒๓ ๕๖๒๓ โทรสาร ๐ ๒๖๒๓ ๕๖๒๓

## คำนิยม

ผมขอแสดงความยินดีกับท่าน วิชัย ธรรมชอบ อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดและเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่มีความริเริ่มในการศึกษาวิจัยเรื่อง “การจัดการสาธารณสุขภัยของประเทศไทย” นับเป็นเรื่องที่น่าสนับสนุนและส่งเสริมอย่างยิ่ง เพราะสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันและกำลังเป็นที่สนใจของสาธารณชน ซึ่งมีเหตุการณ์สาธารณสุขภัยเกิดขึ้นบ่อยครั้งและมีความซับซ้อน ซึ่งยากต่อการบริหารจัดการ และเรื่องการจัดการสาธารณสุขภัยก็มีบุคคลรู้ในวงแคบ การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับงานด้านสาธารณสุข จึงเป็นการนำองค์ความรู้ทางด้านสาธารณสุข มุ่งสู่งานทางด้านวิชาการ เพื่อเผยแพร่ให้ นักเรียน นักศึกษา และประชาชนบุคคลทั่วไปได้รับความรู้ความเข้าใจ ตระหนักถึงอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้นจากสาธารณสุข หากเกิดสาธารณสุขขึ้นจริงประชาชนมีความรู้และความเข้าใจถึงวิธีการจัดการสาธารณสุขตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยแห่งชาติ แนวทางการปฏิบัติตามคู่มือการปฏิบัติงานและวิธีการตรวจสอบ(Checklist) ขั้นตอนการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ก็จะทำให้ประชาชนมีความมั่นใจ ในความปลอดภัย และหันมาให้ความร่วมมือ สนับสนุนการจัดการสาธารณสุขของหน่วยงานภาครัฐให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น

ผมขอชื่นชมผลงานการศึกษาวิจัย “การจัดการสาธารณสุขภัยของประเทศไทย” นี้ และขอส่งความปรารถนาดีขอให้ความพยายาม ความตั้งใจ ที่จะถ่ายทอดองค์ความรู้ทางด้านสาธารณสุขผ่านสถาบันการศึกษานั้นประสบผลสำเร็จ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขของประเทศมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์ และหวังต่อไปว่าจะเป็นหลักสูตรของหน่วยงานส่วนราชการ เอกชน รวมทั้งระดับมหาวิทยาลัย เพื่อให้เยาวชนไทยได้ศึกษาตั้งแต่เด็กๆ เพื่อให้ประเทศไทยเป็นเมืองปลอดภัย ยั่งยืน

นายฉัตรชัย พรหมเลิศ

อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข

## กิตติกรรมประกาศ

หนังสือฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงด้วยดีด้วยความเมตตาของพระเทพปริยัติเมธี ,ผศ.ป.ธ.๙ ,กศ.ม.,รป.ด., (รัฐประศาสนศาสตร์) พธ.ด. (พระพุทธศาสนา) เจ้าคณะจังหวัดนครสวรรค์ เจ้าอาวาสวัดนครสวรรค์ พระอารามหลวง ผู้อำนวยการวิทยาลัยสงฆ์นครสวรรค์ เป็นผู้จุดประกายความคิดการเขียนหนังสือเล่มนี้ คุณฉัตรชัย พรหมเลิศ อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย คุณชัชชาติพร บุญพิริยะชัย ผู้เชี่ยวชาญ ด้านการจัดการสาธารณภัย กองนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย คุณดาวหวัน แสงอ่อง นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กองนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย คุณวีรฉัตร จงจิตตังจง นักวิชาการเผยแพร่ชำนาญการ ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ผู้ที่ควรแก่การคารวะตั้งที่กล่าวมานี้เป็นทั้งกำลังสมอง กำลังกาย และกำลังใจ ผลักดันให้งานวิชาการเล่มนี้สัมฤทธิ์ผลสมตามที่คาดหวัง ซึ่งผู้เขียนขอน้อมแสดงความขอบคุณด้วยความเคารพและระลึกในพระคุณ จึงขอขอบคุณไว้ ณ โอกาสนี้

ขอเรียนขอบคุณผู้บริหารระดับต่างๆ และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกท่าน ที่กรุณาอำนวยความสะดวกความเข้าใจให้การสนับสนุนข้อมูลในการค้นคว้าศึกษาจัดทำหนังสือเล่มนี้ ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามความหวังที่อาจเป็นการเริ่มจุดประกายให้มีการคิดศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติม เพื่อหาวิธีการและระบบการบริหารจัดการสาธารณภัยของบุคคล ชุมชน ท้องถิ่น และประเทศไทยได้อย่าง “ ทันทการ ทันสมัย เชื่อใจได้ ” ในระดับสูงขึ้น สมบูรณ์ขึ้น และเป็นที่พึ่งที่เปี่ยมศรัทธาและการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของประชาชน และผู้เกี่ยวข้อง ในโอกาสต่อไป

วิชัย ธรรมชอบ

พฤศจิกายน ๒๕๕๙

## คำนำ

ปัจจุบันเกิดภาวะโลกร้อนที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ประเทศต่างๆ ทั่วโลกต้องเผชิญกับปัญหาสาธารณสุขภัยที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งและทวีความรุนแรงมากขึ้นก่อให้เกิดความสูญเสียและความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นอย่างมาก ประเทศไทยก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ต้องเผชิญเหตุสาธารณสุขภัย ดังกล่าว แม้ว่าสาธารณสุขภัยเป็นเรื่องที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ แต่สามารถลดความเสี่ยงและความสูญเสียจากสาธารณสุขภัยได้ ตั้งแต่ก่อนเกิดภัย เช่น การป้องกันและลดผลกระทบ การเตรียมความพร้อมทรัพยากรต่างๆ การเผชิญเหตุสาธารณสุขภัย และการฟื้นฟู เป็นต้น ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัย พ.ศ.2550 เป็นกฎหมายเฉพาะในการบริหารจัดการสาธารณสุขภัยของประเทศ ซึ่งหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต้องนำไปเป็นเครื่องมือหรือกลไกสำคัญในการขับเคลื่อน การดำเนินงานป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัย เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการอำนวยความสะดวกและบริหารจัดการสาธารณสุขภัย นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดให้จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยแห่งชาติ เพื่อเป็นกรอบกำหนดทิศทางในการดำเนินงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยของประเทศ อย่างเป็นระบบ และในอนาคตต้องพัฒนาระบบงานด้านสาธารณสุขภัยให้เทียบเท่ามาตรฐานสากล เพื่อเพิ่มขีดความสามารถและยกระดับมาตรฐานในการจัดการสาธารณสุขภัยของประเทศให้มีศักยภาพสามารถปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนมีความปลอดภัย ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันและสภาพแวดล้อมของประเทศด้วย

จึงได้มุ่งเจตนาศึกษาค้นคว้าจัดทำหนังสือการจัดการสาธารณสุขภัยของประเทศไทยฉบับนี้ขึ้น เพื่อนำเสนอให้ประชาชน เจ้าหน้าที่ นักเรียนนักศึกษาและอาสาสมัครต่างๆ รวมถึงเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องทุกระดับได้เรียนรู้ และทำความเข้าใจถึงระบบการจัดการสาธารณสุขภัยของประเทศตั้งแต่ระดับชาติถึงระดับท้องถิ่น

ได้เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตน และจุดเชื่อมต่อการประสานงานกับทุกคนและทุกฝ่าย

หวังเป็นอย่างยิ่งว่า หนังสือ “การจัดการสาธารณสุขของประเทศไทย” ฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์กับนักศึกษา และประชาชนทั่วไปได้รับความรู้ความเข้าใจ การจัดการสาธารณสุขได้อย่างชัดเจน นำไปสู่การสนับสนุนและผลักดันแผนการดำเนินงานด้านสาธารณสุขรวมถึงแผนการบริหารความเสี่ยงทุกขั้นตอนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในทุกระดับ

สืบเนื่องจากประสบการณ์และข้อมูลดังกล่าว จึงเกิดประกายความคิด และจินตนาการที่เชื่อมั่นว่าการศึกษาค้นคว้า เพื่อวางรูปแบบแม้เพียงบางส่วนที่จำเป็นของสาธารณสุขอันกว้างขวางที่เป็นปัญหา

ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าไม่รู้ว่าจะเกิดเมื่อไร ในลักษณะใด และรุนแรงเพียงใดย่อมคาดเดาไม่ได้แน่ชัด แต่หากได้ศึกษาแสวงหาความพร้อมของระบบงาน เพื่อจัดการกับสาธารณสุขไว้อย่างมีขั้นมีตอน มีความแจ่มชัดในแต่ละกิจกรรมสามารถเตรียมงานและตรวจสอบความพร้อมในทุกขั้นตอน (Checklist) ได้ นับตั้งแต่การระแวดระวัง การเผชิญเหตุ จนถึงระบบการฟื้นฟูภัยจะบังเกิดผลอันสำคัญต่อการบริหารจัดการสาธารณสุขของประเทศไทย และเป็นไปตามมาตรฐานสากลที่ได้รับความเชื่อถือมากยิ่งขึ้น

ด้วยความเคารพ

วิชัย ธรรมชอบ

## สารบัญ

เรื่อง	หน้า
คำนิยม	ก
กิตติกรรมประกาศ	ข
คำนำ	ค
บทสรุปสำหรับผู้บริหารการจัดการสาธารณสุขของประเทศไทย	จ
สารบัญ	ด
สารบัญแผนภาพ	ป
สารบัญตาราง	ผ
<b>บทที่ ๑ บทนำ</b>	<b>๑</b>
<b>๑.๑ สถานการณ์สาธารณสุข</b>	<b>๑</b>
๑.๑.๑ สถานการณ์โลก	๑
๑.๑.๒ สถานการณ์ประเทศไทย	๒
<b>๑.๒ ความเป็นมาและความสำคัญ</b>	<b>๓</b>
<b>๑.๓ วัตถุประสงค์ของการศึกษา</b>	<b>๕</b>
<b>๑.๔ ขอบเขตการศึกษา</b>	<b>๕</b>
<b>๑.๕ ข้อจำกัดในการศึกษา</b>	<b>๖</b>
<b>๑.๖ นิยามศัพท์สาธารณสุข</b>	<b>๗</b>
๑.๖.๑ คำศัพท์องค์กรปฏิบัติ	๗
๑.๖.๒ นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา	๗
<b>บทที่ ๒ แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายเกี่ยวข้อง</b>	<b>๒๑</b>
<b>๒.๑ ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>๒๑</b>
๒.๑.๑ ทฤษฎีการจัดการองค์การขนาดใหญ่	๒๑
๒.๑.๒ ทฤษฎีการจัดการแบบวิทยาศาสตร์	๒๒
๒.๑.๓ ทฤษฎีการบริหาร	๒๔

เรื่อง

หน้า

๒.๑.๔	ภาวะผู้นำและพฤติกรรมองค์การ	๓๑
๒.๑.๕	ทฤษฎีความต้องการและความจำเป็นพื้นฐาน ของมนุษย์	๓๓
๒.๑.๖	ทฤษฎีคุณลักษณะของผู้นำ	๓๖
๒.๑.๗	บทบาทของผู้นำในการทำงานเป็นทีม	๓๘
๒.๑.๘	กระบวนการในการบริหาร	๔๐
๒.๒	แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการลดความความเสี่ยงจาก สาธารณภัย	๔๓
๒.๒.๑	กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะกรอบความ ร่วมมือของโลกในการลดความเสี่ยงจากสา ธารณภัย	๔๓
๒.๒.๒	กรอบการดำเนินงานเซนได เพื่อการลดความ เสี่ยงจากภัยพิบัติพ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๗๓	๔๖
๒.๒.๓	กรอบความร่วมมือมีระดับภูมิภาคอาเซียนในการ ลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย	๕๐
๒.๓	สาระสำคัญของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสา ธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐	๕๔
๒.๓.๑	หลักการของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	๖๕
๓.๑	หลักการของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณ ภัยแต่ละระดับ	๖๘
๓.๑.๑	แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แห่งชาติ	๖๘
๓.๑.๒	แผนสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน ระดับกลุ่มจังหวัด	๗๐



เรื่อง

หน้า

๓.๑.๓	แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัด/กรุงเทพมหานคร	๗๐
๓.๑.๔	แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อำเภอ	๗๒
๓.๑.๕	แผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสา ธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๗๓
๓.๑.๖	แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของ ชุมชน/หมู่บ้าน	๗๔
๓.๒	สาระสำคัญของแผนการป้องกันและบรรเทาสา ธารณภัยแห่งชาติพ.ศ.๒๕๕๘	๗๕
๓.๒.๑	เป้าหมายการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณ ภัย	๗๕
๓.๒.๒	วัตถุประสงค์ของแผน	๗๖
๓.๒.๓	นโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แห่งชาติ	๗๖
๓.๒.๔	ขอบเขตสาธารณภัย	๗๗
๓.๒.๕	ระดับการจัดการสาธารณภัย	๗๘
๓.๒.๖	กลไกการจัดการสาธารณภัย	๘๐
๓.๒.๗	การจัดตั้งองค์กรปฏิบัติจัดการสาธารณภัยใน ภาวะฉุกเฉิน	๘๓
๓.๒.๘	หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการตัดสินใจระดับการ จัดการสาธารณภัย	๘๖
๓.๒.๙	แนวทางปฏิบัติในการประกาศเขตพื้นที่ ประสบสาธารณภัย	๘๘

เรื่อง	หน้า
บทที่ ๔ หน่วยงานกลางของรัฐในการบริหารจัดการสาธารณสุข ของประเทศไทย	๙๓
๔.๑ ประวัติความเป็นมาการจัดตั้งกรมป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย	๙๔
๔.๒ บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของกรมป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย	๙๖
๔.๒.๑ การเป็นหน่วยนโยบายและหน่วยวิชาการ	๙๖
๔.๒.๒ การเป็นหน่วยอำนวยการ	๙๗
๔.๒.๓ การเป็นหน่วยปฏิบัติการ	๙๗
๔.๓ การเสริมสร้างเครือข่ายด้านการป้องกันและบรรเทา สาธารณสุข	๙๙
๔.๓.๑ อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.)	๑๐๐
๔.๓.๒ มีสเตอร์เตือนภัย	๑๐๐
๔.๓.๓ ทีมกู้ชีพกู้ภัยประจำตำบล (One Tambon One Search and Rescue Team : OTOS)	๑๐๑
๔.๓.๔ การเสริมสร้างศักยภาพชุมชนจัดการความ เสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน	๑๐๒
๔.๓.๕ การฝึกการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	๑๐๓
บทที่ ๕ การจัดการสาธารณสุขของประเทศไทย	๑๐๗
๕.๑ การจัดการสาธารณสุขของประเทศไทย	๑๐๗
๕.๑.๑ โครงสร้างกองบัญชาการป้องกันและบรรเทา สาธารณสุขแห่งชาติศูนย์บัญชาการ เหตุการณ์	๑๑๒

เรื่อง	หน้า
๕.๑.๒ การจัดการสาธารณสุขขนาดเล็ก	๑๑๖
๕.๑.๓ การจัดการสาธารณสุขขนาดกลาง	๑๑๘
๕.๑.๔ การจัดการสาธารณสุขขนาดใหญ่และการจัดการสาธารณสุขร้ายแรงอย่างยิ่ง	๑๒๒
๕.๒ รายการตรวจสอบ(Checklist) การจัดการสาธารณสุข	๑๒๕
เรื่อง	
๕.๒.๑ ความจำเป็นการจัดทำ Checklist	๑๒๕
๕.๒.๒ วัตถุประสงค์ Checklist	๑๒๘
๕.๒.๓ ขั้นตอนการจัดทำ Checklist	๑๒๘
๕.๒.๔ วิธีการใช้ Checklist	๑๓๐
๕.๒.๕ รายการตรวจสอบ (Checklist)	๑๓๑
บทที่ ๖ บทเรียนจากสถานการณ์จริง	๑๕๓
๖.๑ บทเรียนในการจัดการสาธารณสุข	๑๕๓
๖.๑.๑ บทเรียนจาก “อุทกภัยครั้งใหญ่ที่จังหวัดนครราชสีมาเมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๕๓”	๑๕๓
๖.๑.๒ บทเรียนจาก “ฝ่าวิกฤติมหาอุทกภัย ๒๕๕๔ เตรียมพร้อมรับมือวิกฤติน้ำในอนาคต”	๑๕๕
๖.๒ การวิเคราะห์ SWOT Analysis ด้านการจัดการสาธารณสุข	๑๖๑
๖.๓ บทเรียน (Lesson Learnt)	๑๖๕
บทที่ ๗ ผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ	๑๖๙
๗.๑ ผลการศึกษาวิจัย	๑๖๙
๗.๒ ข้อเสนอแนะ	๑๗๑
๗.๒.๑ ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย	๑๗๑

เรื่อง	หน้า
๗.๒.๒ ข้อเสนอแนะในเชิงการนำนโยบายและแผนงาน ไปสู่การปฏิบัติ	๑๓๒
๗.๒.๓ ข้อเสนอแนะในเชิงการประสานงานเครือข่าย	๑๓๓
๗.๒.๔ ข้อเสนอแนะในเชิงเครื่องมืออุปกรณ์	๑๓๓
๗.๒.๕ ข้อเสนอแนะในเชิงเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจ ทุกภาคส่วน	๑๓๔
๗.๒.๖ ข้อเสนอแนะในเชิงประเมินผลสัมฤทธิ์	๑๓๔
บรรณานุกรม	๑๓๗
ภาคผนวก ก	๑๓๙
ตัวอย่าง Checklist	๑๔๐
ภาคผนวก ข	๑๔๕
พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐	๑๔๖
ประวัติผู้เขียน	๒๒๔