

ยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเล  
ในห้วง ๑๐ ปี ข้างหน้า (พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๙)

โดย

พลเรือตรี สุชา เคี่ยมทองคำ  
เจ้ากรมการขนส่งทหารเรือ กองทัพเรือ  
กระทรวงกลาโหม

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๙  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๙ - ๒๕๖๐

## บทคัดย่อ

เรื่อง ยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเลในห้วง ๑๐ ปี  
ข้างหน้า (พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๙)

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

ผู้วิจัย พลเรือตรี สุชา เคี่ยมทองคำ

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๙

การจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยของประเทศปัจจุบันมีพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ เป็นกฎหมายหลักและแผนในการดำเนินการ จากการปฏิบัติงานจริงพบว่าการดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ไม่ครอบคลุมอาณาเขตทางทะเลทั้งหมด โดยยังไม่มีกำหนดหน่วยงานและผู้รับผิดชอบหลักในการจัดการภัยพิบัติเมื่อเกิดภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเล การวิจัยครั้งนี้ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพแวดล้อมด้านภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเลในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า การดำเนินการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัย และปัญหาข้อขัดข้องที่ผ่านมา และเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเลในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า (พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๙) โดยมีขอบเขตการศึกษาในพื้นที่ทางทะเลของประเทศไทยทั้งฝั่งอ่าวไทยและฝั่งอันดามัน และเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ทั้งข้อมูลทุติยภูมิและปฐมภูมิ จากเอกสารและผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัยครั้งนี้ทำให้ได้แนวทางการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยที่ครอบคลุมอาณาเขตทางทะเล โดยจัดทำเป็นแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเลในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า (พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๙) ประกอบด้วย ๔ ยุทธศาสตร์หลัก ได้แก่ การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยทางทะเล การบูรณาการการจัดการในภาวะฉุกเฉิน การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน และการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย และกำหนดให้กองทัพเรือซึ่งรับผิดชอบทั้งศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) และศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือ (โดยหมู่เรือเฉพาะกิจบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลกองทัพเรือ : มบภ.ทร.) เป็นหน่วยงานทางทะเลหลักที่ดำเนินงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเล ทั้งนี้ควรเร่งรัดพัฒนาปรับปรุงและแก้ไขกฎหมาย แผนการปฏิบัติ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการจัดการฝึกซ้อมการปฏิบัติตามแผนในทุกระดับอย่างต่อเนื่อง

## คำนำ

ภัยพิบัติและสาธารณภัยทั้งเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและจากกระทำของมนุษย์ เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงและระบบเศรษฐกิจของประเทศ ผู้วิจัยได้เคยปฏิบัติงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยทั้งบนบกกรณีพายุพัดผ่าน น้ำท่วม โคลนถล่ม โดยใช้กำลังและยุทธโธปกรณ์ของหน่วยทหาร และทำหน้าที่ควบคุมการฝึกของกองทัพเรือเกี่ยวกับการใช้กำลังทางเรือ ในการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและบรรเทาภัยพิบัติ (HA/DR) ได้พบปัญหาในการดำเนินการ โดยเฉพาะการจัดการภัยพิบัติในทะเล ในเรื่องของแผนการปฏิบัติ หน่วยงานที่รับผิดชอบ การบูรณาการของหน่วยต่าง ๆ ที่ปฏิบัติร่วมกัน งบประมาณ และการรับรู้ของประชาชน จึงสนใจที่จะหาแนวทางการแก้ไขเพื่อให้การจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเลมีประสิทธิภาพมากขึ้น และทราบว่า การเป็นสมาชิกประชาคมอาเซียนนั้น หากเกิดภัยพิบัติร้ายแรงในประเทศสมาชิก จะต้องมีการส่งกำลังเข้าไปแก้ไขปัญหาพร้อมกัน ซึ่งจะต้องมีแนวทางการปฏิบัติที่เป็นกรอบเดียวกัน ทำให้คิดว่า หากมีการปรับปรุงแก้ไขปัญหามีอยู่ได้ ประเทศไทยก็น่าจะมีศักยภาพเพียงพอสามารถเป็นผู้นำในการจัดการภัยพิบัติของประเทศสมาชิกได้ จึงศึกษาและทำการวิจัยเรื่องนี้

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลการศึกษาจะสะท้อนให้เห็นถึงประเด็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเลและสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์เพื่อช่วยในการพัฒนาประเทศไทยต่อไป

พลเรือตรี

( สุชา เคี่ยมทองคำ )

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่น ๕๙

ผู้วิจัย

# สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	จ
สารบัญแผนภาพ	ฉ
<b>บทที่ ๑ บทนำ</b>	<b>๑</b>
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๕
ขอบเขตของการวิจัย	๕
วิธีดำเนินการวิจัย	๕
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๖
คำจำกัดความ	๖
<b>บทที่ ๒ การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>๘</b>
ทฤษฎีการกำหนดและประเมินยุทธศาสตร์	๘
นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ	๑๓
พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐	๑๕
แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘	๑๘
แนวคิดในการจัดการภัยพิบัติของสหประชาชาติ	๒๘
แนวคิดในการจัดการภัยพิบัติของอาเซียน	๓๒
ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS)	๓๖
ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.)	
ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล	๓๙
การฝึกของกองทัพเรือด้านการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม	
และการบรรเทาสาธารณภัย	๔๕
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๕๐
กรอบแนวคิดในการวิจัย	๕๑
สรุป	๕๒

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ ๓</b>	
<b>สถานการณ์ของภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเลของไทย</b>	<b>๕๓</b>
สภาพแวดล้อมด้านภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเลในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า	๕๓
การดำเนินการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเลที่ผ่านมา	๖๙
ปัญหาและข้อขัดข้องของการดำเนินการที่ผ่านมา	๗๗
สรุป	๗๘
<b>บทที่ ๔</b>	
<b>ยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเล</b>	<b>๘๐</b>
วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้อง	๘๐
ยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเล	
ในห้วง ๑๐ ปี ข้างหน้า (พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๖๙)	๙๐
สรุป	๙๔
<b>บทที่ ๕</b>	
<b>สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ</b>	<b>๙๖</b>
สรุป	๙๖
ข้อเสนอแนะ	๑๐๐
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>๑๐๓</b>
<b>ภาคผนวก</b>	<b>๑๐๗</b>
<b>ประวัติย่อผู้วิจัย</b>	<b>๑๑๑</b>

## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า	
๒ - ๑	ผู้มีอำนาจในการจัดการสาธารณสุข	๒๔
๒ - ๒	ผู้ออกประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณสุข	๒๕
๓ - ๑	สถิติเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลปริมาณมาก ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๕๕	๖๕

## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
๑ - ๑	จังหวัดชายทะเลและอาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย	๓
๑ - ๒	แผนที่จังหวัดชายทะเล ๗ จังหวัด ที่อยู่ในอ่าวไทยตอนใน	๔
๒ - ๑	การจัดทำยุทธศาสตร์ตาม Bartlett Model	๑๐
๒ - ๒	โครงสร้างการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติของ วปอ.	๑๑
๒ - ๓	องค์ประกอบของสมุทธานุภาพ โดย Alfred Thayer Mahan	๑๒
๒ - ๔	การจัดทำยุทธศาสตร์ตาม Bartlett Model และความเชื่อมโยงกับสมุทธานุภาพ	๑๒
๒ - ๕	แผนผังโครงสร้างผู้มีอำนาจในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	๑๗
๒ - ๖	วงจรการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย	๑๘
๒ - ๗	ความเชื่อมโยงแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติกับแผนอื่นๆ	๑๙
๒ - ๘	ยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย	๒๑
๒ - ๙	กลไกการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย	๒๓
๒ - ๑๐	การจัดองค์กรระบบบัญชาการเหตุการณ์ (ICS)	๒๖
๒ - ๑๑	การสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน (สปฉ.)	๒๗
๒ - ๑๒	โครงสร้างการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน	๒๙
๒ - ๑๓	การประสานการปฏิบัติในการตอบโต้ภัยพิบัติ	๒๙
๒ - ๑๔	การแบ่งมอ่งงานความรับผิดชอบให้การช่วยเหลือให้กับหน่วยงานในสหประชาชาติและองค์กรต่างประเทศ	๓๐
๒ - ๑๕	ภาพโปรแกรมแผนงานด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Program Cycle : HPC)	๓๑
๒ - ๑๖	ตัวอย่างสถานการณ์แนวทางการรับความช่วยเหลือตามเอกสาร SASOP	๓๔
๒ - ๑๗	โครงสร้างการจัดองค์กรของระบบบัญชาการเหตุการณ์	๓๘
๒ - ๑๘	โครงสร้างการจัดองค์กรของระบบบัญชาการเหตุการณ์	๓๙
๒ - ๑๙	อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย	๔๑
๒ - ๒๐	พื้นที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานของ ศรชล.เขต ๑ - ๓	๔๒
๒ - ๒๑	ผังการจัดกองกำลังเฉพาะกิจช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย	๔๖
๒ - ๒๒	ผังการจัดกองกำลังเฉพาะกิจส่วนปฏิบัติการ	๔๗
๒ - ๒๓	ผังการจัดกองกำลังเฉพาะกิจช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย	๔๗
๒ - ๒๔	ผังการจัดส่วนสนับสนุน	๔๘

## สารบัญแผนภาพ (ต่อ)

แผนภาพที่		หน้า
๓ - ๑	ทิศทางลมมรสุมและทางเดินพายุหมุนเขตร้อน	๕๖
๓ - ๒	ภาพเส้นทางพายุโซนร้อนแฮเรียตและผลกระทบ	๕๗
๓ - ๓	ภาพเส้นทางพายุไต้ฝุ่นเกย์และผลกระทบ	๕๘
๓ - ๔	ผลกระทบจากพายุไต้ฝุ่นเกย์	๕๙
๓ - ๕	ภาพเส้นทางพายุไต้ฝุ่นลินดา	๖๐
๓ - ๖	การเกิดคลื่นสึนามิ	๖๑
๓ - ๗	ภาพผลกระทบจากเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิปี ๒๕๔๗	๖๒
๓ - ๘	ภาพการรั่วไหลของน้ำมันที่จังหวัดระยอง	๖๓
๓ - ๙	การกำจัดคราบน้ำมันบริเวณชายฝั่ง (เกาะเสม็ด จังหวัดระยอง)	๖๔
๓ - ๑๐	ภาพการกำจัดคราบน้ำมันในทะเล	๖๔
๓ - ๑๑	ภาพเขตความเสี่ยงต่อน้ำมันรั่วไหลในน่านน้ำไทย	๖๘
๓ - ๑๒	ยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย	๗๑
๓ - ๑๓	โครงสร้างการจัดหน่วยและสายการบังคับบัญชา ศบภ.ทร.	๗๔
๓ - ๑๔	โครงสร้างคณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน	๗๖



## บทที่ ๑

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จาก “ภาวะโลกร้อน” (Global Warming) ที่มีผลกระทบต่อสภาพภูมิอากาศเกิดการเปลี่ยนแปลงและส่งผลกระทบต่อฤดูกาลต่าง ๆ เช่น ช่วงฤดูร้อนที่ยาวนานขึ้น ฤดูหนาวที่สั้นลง ภาวะแห้งแล้งในช่วงฤดูแล้งที่ทวีความรุนแรง ฝนตกชุกเพิ่มขึ้นในช่วงฤดูฝน เกิดสภาวะอากาศแปรปรวนและสภาพอากาศเลวร้ายบ่อยครั้ง และระดับของน้ำทะเลที่มีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อในวงกว้างทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยศูนย์วิจัยการระบาดของภัยพิบัติ (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters : CRED, UNISDR) ได้รวบรวมสถิติในรอบ ๑๐๐ ปี ของทวีปเอเชียพบว่า จำนวนผู้เสียชีวิตจากภัยแล้งสูงที่สุด รองลงมาได้แก่ อุทกภัย แผ่นดินไหว พายุโคลน และ คลื่นยักษ์สึนามิ ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ภัยที่เกิดขึ้นบางครั้งอาจไม่ได้คร่าชีวิตมนุษย์เป็นจำนวนมาก แต่สร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจแก่ประเทศนั้น ๆ และส่งผลให้ประชาชนเกิดความยากจนและไม่สามารถกลับคืนสู่ชีวิตปกติได้นานนับสิบปี (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, ๒๕๕๘ : ๑๐)

สำหรับประเทศไทยนั้น ในรอบหลายสิบปีที่ผ่านมา สาธารณภัยเกิดขึ้นบ่อยครั้ง และเกิดเป็นประจำในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ทำให้มีความสามารถคาดการณ์ภัยต่าง ๆ ได้มากขึ้น ได้แก่ อุทกภัย วาตภัยและภัยแล้ง แต่ในขณะเดียวกันก็มีสาธารณภัยรูปแบบใหม่และ/หรือมีรูปแบบที่เปลี่ยนไปจากเดิม เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ที่รุนแรงขึ้น จึงทำให้คาดการณ์ได้ยาก มีความไม่แน่นอนสูง อาทิเช่น ภัยจากแผ่นดินไหว ดินโคลนถล่ม โรคระบาด การกัดเซาะชายฝั่ง และสึนามิ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, ๒๕๕๘ : ๑๐) นอกจากนี้ยังมีสาธารณภัยอื่นที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ที่รุนแรงและทำลายสิ่งแวดล้อมสูงขึ้น เช่น อุบัติเหตุจากการคมนาคมและขนส่ง สาธารณภัยและการรั่วไหลของน้ำมันในทะเลและชายฝั่ง เป็นต้น สาธารณภัยที่เกิดขึ้นในประเทศไทยทั้งที่เกิดจากธรรมชาติและมีผู้ทำให้เกิด มีแนวโน้มการเกิดที่ถี่ขึ้น รุนแรงมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในวงกว้าง ทั้งนี้หากการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยของรัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถช่วยเหลือประชาชนได้อย่างรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ จะเกิดผลในทางลบอย่างมากต่อความมั่นคงของประเทศ ทั้งในด้านภัยพิบัติ คุณภาพชีวิตของผู้ประสบภัย ระบบเศรษฐกิจ และการพัฒนาของประเทศ ดังนั้นการจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management) โดยเฉพาะแผนการเตรียมการและการป้องกันจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นตั้งแต่ในภาวะปกติ

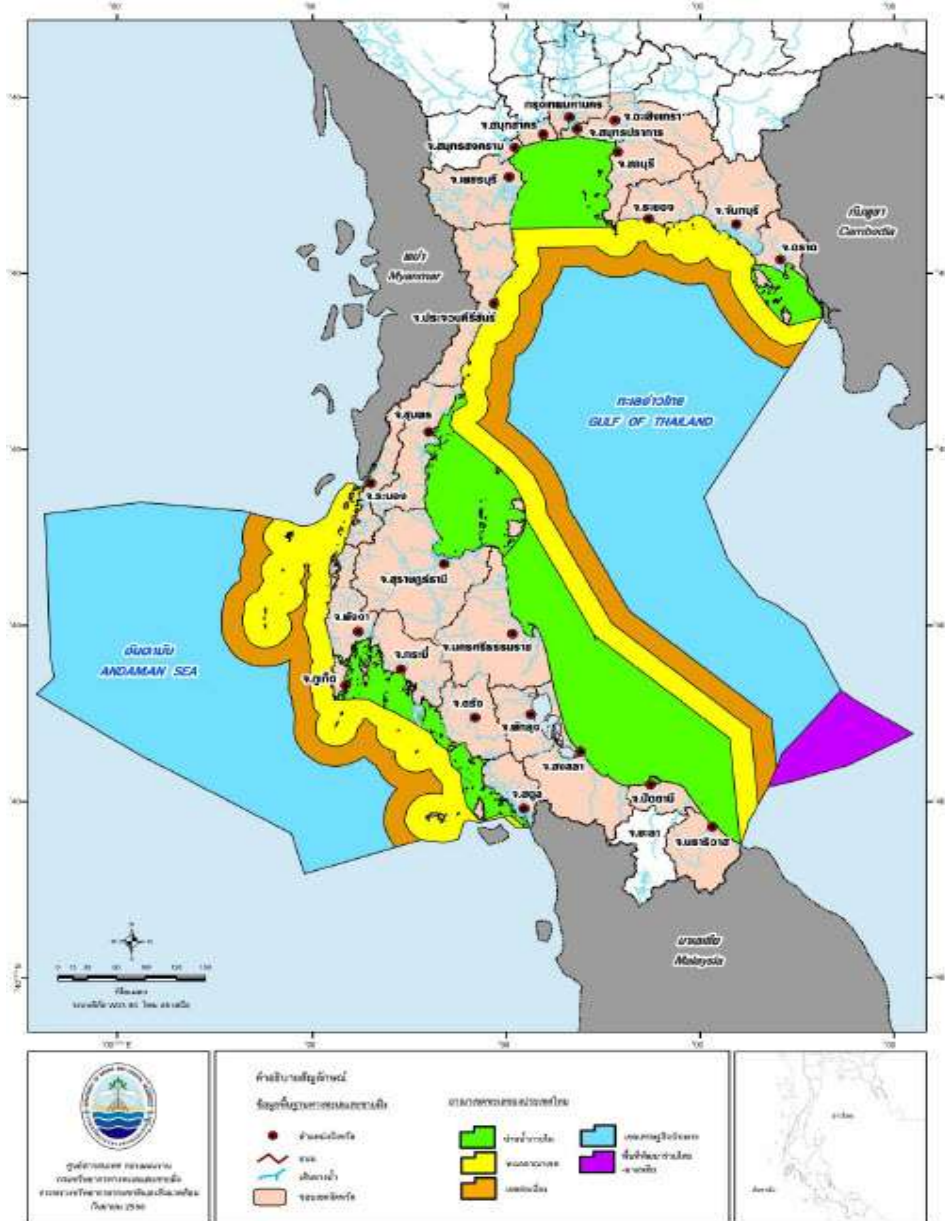
ในการเตรียมความพร้อมและดำเนินการเพื่อบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย มีพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ เป็นกฎหมายหลัก ซึ่งได้กำหนดขอบเขตการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยครอบคลุมสาธารณภัยทุกประเภท โดยมีองค์กรระดับนโยบายคือ คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ หรือ กปภ.ช. ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี

หรือรองนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และกำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ ซึ่งได้มีการจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ เป็นแผนและแนวทางการปฏิบัติหลัก ประกอบด้วยยุทธศาสตร์หลัก ๔ ด้านในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย ประกอบด้วยยุทธศาสตร์การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ยุทธศาสตร์การบูรณาการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน และยุทธศาสตร์การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการสาธารณภัย โดยมอบหมายให้หน่วยงานแต่ละระดับ จัดทำแผนปฏิบัติการรองรับยุทธศาสตร์และบรรจุแผนงานและโครงการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ไว้ในแผนปฏิบัติราชการประจำปีสำหรับการจัดการสาธารณภัยในระดับจังหวัดนั้น ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละจังหวัดเป็นผู้อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดของตน ทำหน้าที่อำนวยการ ควบคุมสนับสนุนและประสานการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่จังหวัดที่รับผิดชอบ และมีอำนาจในการประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินในพื้นที่ประสบสาธารณภัยของจังหวัดตนเอง (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, ๒๕๕๘ : ๑๔ - ๒๕)

ภัยพิบัติและสาธารณภัยที่เกิดขึ้นของประเทศไทยได้สร้างความเสียหายแก่พื้นที่บนบกและพื้นที่ในทะเล โดยพื้นที่บนบกมีการแบ่งเขตพื้นที่รับผิดชอบไว้อย่างชัดเจนตามเขตพื้นที่ของแต่ละจังหวัด แต่พบว่าจังหวัดที่ติดกับชายฝั่งทะเลทั้งอ่าวไทยและทะเลอันดามันมีทั้งหมด ๒๓ จังหวัด (แผนภาพที่ ๑ - ๑) ซึ่งมีเพียง ๗ จังหวัดชายทะเลที่อยู่ในอ่าวไทยตอนใน (อ่าวประวัติศาสตร์หรืออ่าวรูปตัว ก.) ได้แก่ จังหวัดเพชรบุรี สมุทรสงคราม สมุทรสาคร ชลบุรี สมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา และชลบุรี เท่านั้น ที่มีแบ่งเขตรับผิดชอบของจังหวัดครอบคลุมพื้นที่ในทะเลอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดเขตจังหวัดในอ่าวไทยตอนใน พ.ศ.๒๕๐๒ (แผนภาพที่ ๑ - ๒) ส่วนจังหวัดชายทะเลอื่น ๆ อีก ๑๖ จังหวัดยังไม่มีกำหนดหรือแบ่งเขตความรับผิดชอบ ทั้งนี้ในช่วงที่ผ่านมาภัยพิบัติและสาธารณภัยที่รุนแรงและสร้างความเสียหายอย่างมากต่อประชาชนและทรัพย์สิน ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในทะเลและเคลื่อนตัวทำความเสียหายต่อเนื่องมายังพื้นที่บนบก เช่น พายุไต้ฝุ่นเกย์ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และชุมพร พายุไต้ฝุ่นลินดาที่ก่อให้เกิดความเสียหายในวงกว้างต่อจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี และระนอง และคลื่นสึนามิที่สร้างความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อจังหวัดชายฝั่งทะเลอันดามัน เป็นต้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่เพียงแต่บริเวณชายฝั่งทะเลและพื้นที่ทะเลใกล้ฝั่งเท่านั้น พื้นที่ในทะเลที่อยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะก็อาจได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติและสาธารณภัยได้เช่นกัน เนื่องจากมีกิจกรรมในทะเลหลายอย่าง ได้แก่ การประมง ฐานขุดเจาะก๊าซธรรมชาติ และการคมนาคมขนส่งทางทะเล สำหรับการดำเนินการด้านกิจการต่าง ๆ ในทะเลนั้น มีหน่วยงานอีกหน่วยงานหนึ่งที่รับผิดชอบ คือ ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงานต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจการทางทะเลในทุก ๆ ด้าน ระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับงานทางทะเล เพื่อให้การปฏิบัติเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติและมีการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลกันอย่างต่อเนื่อง

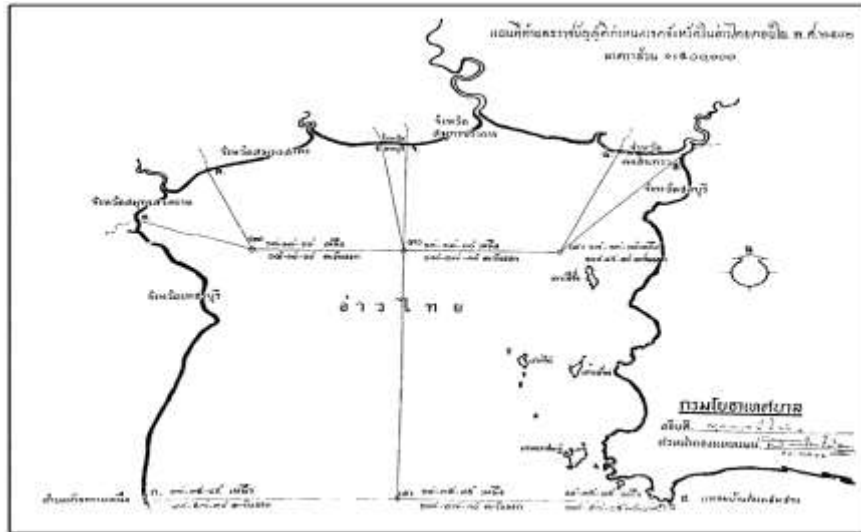
โดยมีกองทัพเรือเป็นศูนย์กลางในการประสานการปฏิบัติ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทางทะเลอื่น ๆ จำนวน ๑๘ หน่วย ร่วมปฏิบัติงานตามภารกิจเหมือนปกติ ขึ้นตรงต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีพื้นที่ปฏิบัติการกว่า ๓๐๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร และรับผิดชอบชายฝั่งยาวรวมกว่า ๒,๗๐๐ กิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ทางทะเลของไทยทั้งหมด ปัจจุบันกำลังยกระดับเป็นศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล. ใช้ตัวย่อเหมือนเดิม) เพื่อบูรณาการหน่วยงานหลักด้านความมั่นคงทางทะเลให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นรองรับ "แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๔" และเป็นหน่วยขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี (ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล, ๒๕๕๘ : ๔)

แผนภาพที่ ๑ - ๑ จังหวัดชายทะเลและอาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย



ที่มา : กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, ออนไลน์, ๒๕๖๐

แผนภาพที่ ๑ - ๒ แผนที่จังหวัดชายทะเล ๗ จังหวัด ที่อยู่ในอ่าวไทยตอนใน



ที่มา : พระราชบัญญัติกำหนดเขตจังหวัดในอ่าวไทยตอนใน พ.ศ.๒๕๐๒ : ๕

จากการปฏิบัติงานตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ที่ผ่านมา พบว่าการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในทะเล ยังไม่มีการแบ่งเขตความรับผิดชอบที่ชัดเจน ได้แก่ จังหวัดชายทะเลที่เหลืออีก ๑๖ จังหวัด แม้ว่าจะมี ศรชล. และหน่วยงานใน ศรชล. รับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยแล้วก็ตาม เช่น กองทัพเรือ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า กรมประมง และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง แต่ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องพื้นที่รับผิดชอบและหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่บูรณาการในการจัดการ อีกทั้งพื้นที่ในทะเลที่อยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือเขตไหล่ทวีปก็ยังไม่ได้กำหนดหน่วยและพื้นที่รับผิดชอบเช่นกัน ซึ่งหน้าที่ของ ศรชล. นั้น จะเน้นในเรื่องการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ส่วนหน้าที่ด้านการจัดการภัยพิบัติและบรรเทาสาธารณภัยยังไม่มีรายละเอียดที่เกี่ยวกับแผนการปฏิบัติ การแบ่งพื้นที่รับผิดชอบ และหน่วยงานหลักในแต่ละพื้นที่ ทำให้หลายครั้งเกิดปัญหาในการปฏิบัติทั้งในเรื่องการเตรียมอุปกรณ์ช่วยเหลือการบูรณาการ การปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ การควบคุมบังคับบัญชา และการติดต่อสื่อสาร และการงบประมาณ ถ้าหากรัฐบาลไม่มีการปรับปรุงแก้ไขแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ เพื่อกำหนดหรือแบ่งเขตความรับผิดชอบให้ครอบคลุมไปถึงเขตพื้นที่ในทะเลอย่างชัดเจน จะทำให้ไม่มีการบูรณาการในการจัดการภัยพิบัติและบรรเทาสาธารณภัย และหน่วยงานที่ทำหน้าที่บัญชาการเหตุการณ์รับผิดชอบแก้ไขปัญหาและไม่สามารถดำเนินงานตามแผนและยุทธศาสตร์หลักทั้ง ๔ ยุทธศาสตร์ได้ครอบคลุมพื้นที่ของประเทศ ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนที่ประสบภัยพิบัติ และยังอาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่มีมูลค่ามหาศาล นอกจากนั้นการปรับปรุงแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ จะสามารถใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติตามกรอบความร่วมมือด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติร่วมกันของประเทศสมาชิกในอาเซียน ซึ่งประเทศไทยรับผิดชอบยุทธศาสตร์ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของอาเซียนอีกด้วย

เนื่องจากผู้วิจัยได้เคยปฏิบัติงานด้านการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยทั้งพื้นที่บนบก ในทะเลและชายฝั่ง และเคยควบคุมการฝึกภาคสนามในการฝึกประจำปีของกองทัพเรือ เกี่ยวกับการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและบรรเทาภัยพิบัติ โดยใช้กำลังทางเรือเป็นหลัก ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษายุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเล โดยงานวิจัยส่วนบุคคลนี้ อาศัยฐานความรู้จากประสบการณ์และข้อเท็จจริงต่าง ๆ ข้อมูลทฤษฎีและประมุขภูมิ ข้อคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง นำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ให้ได้ทราบถึงปัญหาที่แท้จริงของแผนและนโยบาย ข้อกฎหมาย บทเรียนของผู้ปฏิบัติงานและผู้ประสบภัยจริง และข้อเสนอแนะจากการฝึกการบรรเทาสาธารณภัยของกองทัพเรือในพื้นที่ทะเล ชายฝั่งและเกาะ เพื่อการนำเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาที่เรียกว่า ยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเลให้ออกมาเป็นแนวทางที่เป็นรูปธรรมและสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้มากที่สุด เพื่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาสภาพแวดล้อมด้านภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเลในห้วง ๑๐ ปี ข้างหน้า การดำเนินการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัย และปัญหาข้อขัดข้องที่ผ่านมา
๒. เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเลในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า (พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๖๙)

## ขอบเขตของการวิจัย

๑. ขอบเขตด้านเนื้อหา
  - ๑.๑ สภาพแวดล้อมด้านภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเลในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า
  - ๑.๒ การดำเนินการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัย และปัญหาข้อขัดข้องที่ผ่านมา
  - ๑.๓ ศึกษายุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเล
๒. ขอบเขตด้านพื้นที่ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ทางทะเลของประเทศไทย ทั้งฝั่งอ่าวไทยและฝั่งอันดามัน
๓. ขอบเขตด้านเวลา ระยะเวลาทำการวิจัยตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๙ – มิถุนายน พ.ศ.๒๕๖๐

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีการดำเนินการ ดังนี้

๑. การรวบรวมข้อมูลจากแหล่ง
  - ๑.๑ ทฤษฎีภูมิ จากเอกสารที่รวบรวมจากหน่วยงานรัฐบาลและภาคพลเรือนที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมถึงเอกสารข้อมูลจากหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่อง การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและบรรเทาภัยพิบัติ (HA/DR : Humanitarian Assistance and Disaster Relief) ทั้งของจากสหประชาชาติ อาเซียน ออสเตรเลียและสหรัฐ

๑.๒ ปฐมภูมิ จากผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์ และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จำนวน ๑๐ คน

๒. การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เป็นหลัก

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ทราบ สภาพแวดล้อมด้านภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเลในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า การดำเนินการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัย และปัญหาข้อขัดข้องที่ผ่านมา

๒. ทำให้ทราบ ยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเลในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า (พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๙)

## คำจำกัดความ

ยุทธศาสตร์ หมายถึง กระบวนการที่เชื่อมโยงระหว่างเครื่องมือหรือวิธีการ และวัตถุประสงค์ โดย Ends คือ วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนด Means คือ ทรัพยากร หรือเครื่องมือที่มีอยู่เพื่อนำไปใช้ในการให้บรรลุต่อ วัตถุประสงค์ และ Ways คือแนวความคิดหรือวิธีการที่กำหนดขึ้นมา สำหรับการประยุกต์ใช้ร่วมกับทรัพยากรเพื่อการบรรลุเป้าหมาย

สาธารณภัย หมายถึง อัคคีภัย วัตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืชตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชน ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศและการก่อวินาศกรรมด้วย

ภัยพิบัติ (Disaster)

หมายถึง สาธารณภัยอันได้แก่ อัคคีภัย วัตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง ภาวะฝนแล้ง ฝนทิ้งช่วง ภัยจากลูกเห็บ ภัยอันเกิดจากไฟป่า ภัยที่เกิดจากโรค หรือการระบาดของแมลงหรือศัตรูพืชทุกชนิด อากาศหนาวจัด ผิดปกติ ภัยสงคราม และภัยอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ก่อการร้าย กองกำลังจากนอกประเทศตลอดจนภัยอื่น ๆ ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ หรือมีบุคคลหรือสัตว์ทำให้เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนและระบบเศรษฐกิจ

ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS)

หมายถึง แนวทางในการบริหารจัดการเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับภัยทุกประเภท อย่างมีมาตรฐานในพื้นที่เกิดเหตุ ตั้งแต่เหตุฉุกเฉินขนาดเล็ก ไปจนถึงเหตุฉุกเฉินที่มีความซับซ้อน โดยผู้ปฏิบัติงานในบทบาทหน้าที่ต่าง ๆ

จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการร่วมกันได้ภายใต้การบัญชาการแบบรวมศูนย์ (Unified Command) โดยปกติมีการจัดโครงสร้างระบบเพื่อการปฏิบัติงานใน ๕ สายงานหลัก คือ ส่วนบัญชาการ (Command) ส่วนปฏิบัติการ (Operation) ส่วนแผนงาน (Planning) ส่วนส่งกำลังบำรุง หรือโลจิสติกส์ (Logistics) และส่วนการเงิน/การบริหารจัดการ (Finance/Administration) ซึ่งมีความยืดหยุ่นในการปรับลดหรือขยายส่วนงานที่อาจจำเป็นหรือไม่จำเป็นต้องใช้งาน ขึ้นอยู่กับลักษณะของเหตุการณ์นั้น ๆ

#### FEMA (Federal Emergency Management Agency)

หมายถึง หน่วยงานกลางเพื่อจัดการภัยฉุกเฉินของประเทศสหรัฐอเมริกา  
ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.)

หมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานการปฏิบัติต่าง ๆ ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลร่วมกับหน่วยราชการอื่น ๆ และองค์กรหรือหน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเลระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ บริหารจัดการให้เกิดการบูรณาการการปฏิบัติ โดยเป็นหน่วยขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี

#### การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม (HA : Humanitarian Assistance)

หมายถึง การให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัย โดยให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นในทันที ที่เกิดสาธารณภัย เพื่อรักษาชีวิตและตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานเช่น อาหาร น้ำ การรักษา และที่พักพิงชั่วคราว ให้ผู้ประสบภัยสามารถดำรงชีพอยู่ได้

#### การบรรเทาภัยพิบัติ (DR : Disaster Relief)

หมายถึง การปฏิบัติเพื่อลดผลกระทบและความรุนแรงของภัยพิบัติที่ก่อให้เกิดอันตรายและความสูญเสียแก่ชุมชนและประเทศชาติ รวมถึงการฟื้นฟูบูรณะเมื่อเหตุการณ์ภัยพิบัติผ่านไปแล้ว

## บทที่ ๒

### การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่องยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเลในทศวรรษ ๑๐ ปีข้างหน้า (พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๖๙) ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แล้วจัดทำกรอบแนวคิดการวิจัย ดังนี้

๑. ทฤษฎีการกำหนดและประเมินยุทธศาสตร์
๒. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ
๓. พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐
๔. แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘
๕. แนวคิดในการจัดการภัยพิบัติของสหประชาชาติ
๖. แนวคิดในการจัดการภัยพิบัติของอาเซียน
๗. ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS)
๘. ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.)

ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล

๙. การฝึกกองทัพเรือด้านการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและบรรเทาสาธารณภัย
๑๐. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
๑๑. กรอบแนวคิดในการวิจัย
๑๒. สรุป

### ทฤษฎีการกำหนดและประเมินยุทธศาสตร์

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (๒๕๕๙ : ๒) ได้กล่าวว่ายุทธศาสตร์ (Strategy) เป็นกระบวนการที่เชื่อมโยงระหว่างเครื่องมือหรือวิธีการ และวัตถุประสงค์ โดย Ends คือวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนด Means คือทรัพยากรหรือเครื่องมือที่มีอยู่เพื่อนำไปใช้ในการให้บรรลุต่อวัตถุประสงค์ และ Ways คือแนวความคิดหรือวิธีการที่กำหนดขึ้นมาสำหรับการประยุกต์ใช้ร่วมกับทรัพยากรเพื่อการบรรลุเป้าหมาย และยุทธศาสตร์ชาติ ก็คือ กระบวนการที่มีการจัดและใช้เครื่องมือกำลังอำนาจแห่งชาติทุกด้าน เพื่อให้บรรลุผลประโยชน์ของชาติ

จักษวัชรศิริวรรณ (ออนไลน์, ๒๕๖๐) ได้กล่าวว่า ยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐกิจคือ กระบวนการตัดสินใจอย่างเป็นระบบในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด รวมถึงการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติ เพื่อบรรลุเป้าประสงค์ที่ได้กำหนดไว้อันเป็นผลประโยชน์ของส่วนรวม หรือประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ทั้งยังเป็นการสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนอีกด้วย ยุทธศาสตร์ที่ดีนั้นจะต้องถูกกำหนดขึ้นตามวิสัยทัศน์ขององค์กร อันเป็นผลผลิตทางความคิดร่วมกันของสมาชิกในองค์กรที่ได้ทำงานร่วมกันหรือจะทำงานร่วมกัน โดยวิสัยทัศน์นี้เป็นความเห็น



พ้องต้องกันว่าเป็นจุดหมายปลายทางที่องค์การประสงค์จะไปให้ถึง และวิสัยทัศน์นี้มีการแปลงออกมาเป็นวัตถุประสงค์ (Objective) ที่เป็นรูปธรรม และสามารถวัดได้ ทั้งนี้ยุทธศาสตร์มีความสำคัญอย่างมากในการกำหนดทิศทางและแนวทางการบริหารองค์การหรือประเทศชาติกล่าวคือ

๑. ยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดรูปแบบของการปฏิบัติที่ช่วยให้องค์การสามารถพัฒนาตนเองได้อย่างเหมาะสมกับสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้เพราะการกำหนดยุทธศาสตร์นั้นให้ความสำคัญกับการศึกษาวิเคราะห์สภาพแวดล้อม ทั้งสภาพแวดล้อมภายในและสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ

๒. ยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดรูปแบบของการปฏิบัติที่ช่วยให้หน่วยงานในภาครัฐตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตนที่มีส่วนเอื้ออำนวยความสำเร็จและความล้มเหลวต่อเป้าประสงค์ขององค์การ

๓. ยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดรูปแบบของการปฏิบัติที่ช่วยส่งเสริมการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management, NPM) ที่ให้ความสำคัญการปรับปรุงการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐกิจทั้งระบบ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยในประเทศไทยเรียกว่า การปฏิรูประบบราชการ อีกทั้งหน่วยงานภาครัฐกิจยังต้องดำเนินงานตามแนวทางการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งเป็นกระแสหลักในการบริหารรัฐกิจปัจจุบัน

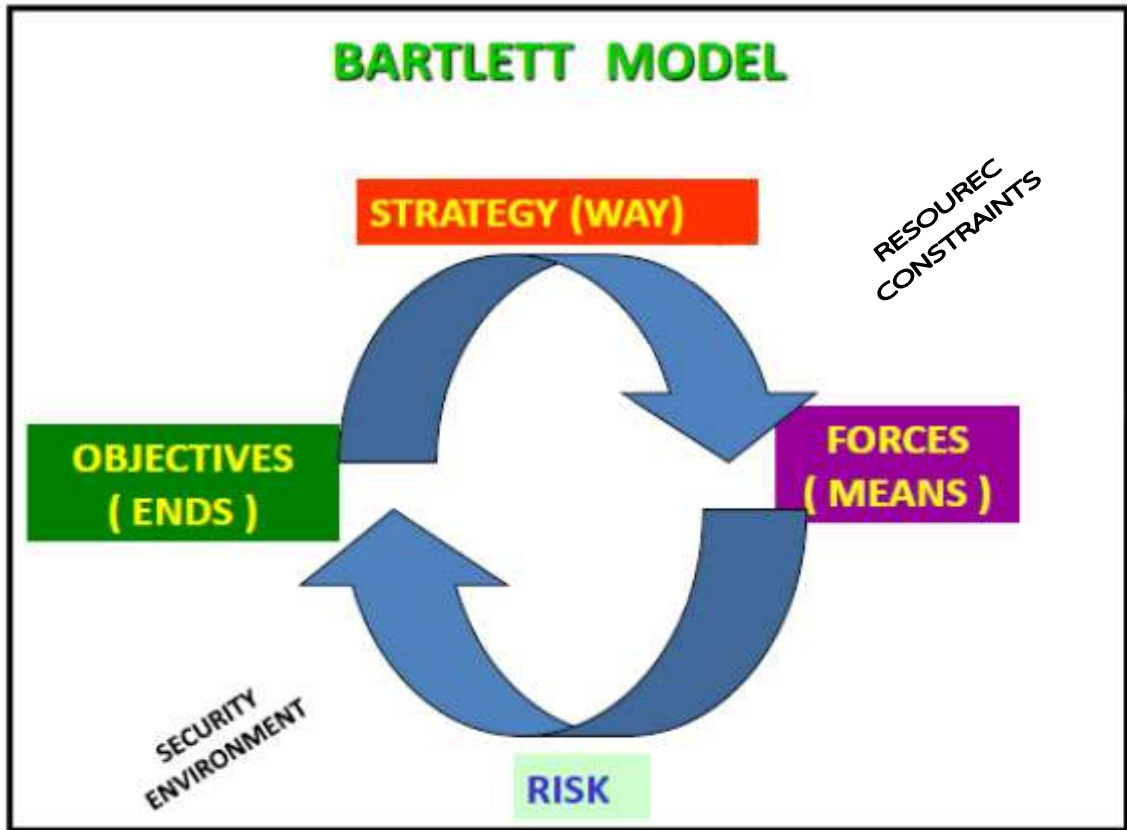
๔. ยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดรูปแบบของการปฏิบัติที่มีส่วนช่วยยกระดับระบบการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based Budgeting)

๕. ยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดรูปแบบของการปฏิบัติที่มีส่วนช่วยในการสร้างนวัตกรรมการบริหารจัดการ ซึ่งเป็นการพินิจวิเคราะห์ วางแผน และนำเสนอทางเลือกในการบริหารจัดการแบบใหม่ ๆ ที่หลุดพ้นจากกรอบพันธนาการทางความคิด อันเกี่ยวข้องกับระเบียบปฏิบัติราชการที่ล้าสมัยและไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน

๖. ยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดรูปแบบของการปฏิบัติที่มีส่วนช่วยสนับสนุนหลักการประชาธิปไตย ในแง่ของการมีส่วนร่วม (Participation) และการกระจายอำนาจ (Decentralization)

สำหรับกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์นั้น มีนักยุทธศาสตร์หลายท่านได้ออกแบบแนวทางการจัดทำไว้ หนึ่งในจำนวนนั้นก็คือ Bartlett Model ที่ถือได้ว่าเป็นแนวคิดต้นแบบของการจัดทำยุทธศาสตร์ในปัจจุบัน ซึ่งได้กำหนดแนวทางซึ่งประกอบด้วย Objective (End) เป็นวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ต้องการ Strategy (Way) คือวิธีการหรือหนทางปฏิบัติที่จะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย และ Forces (Means) คือเครื่องมือหรือกำลังอำนาจที่นำมาใช้ โดยมี Risk หรือความเสี่ยงอันเกิดจากผลกระทบของสภาวะแวดล้อมความมั่นคงด้านต่าง ๆ ที่จะทำให้ไม่บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมถึงมีการพิจารณาข้อจำกัดด้านทรัพยากรที่มีอยู่ (Resource Constraints) ที่มีผลกระทบต่อวิธีการหรือหนทางปฏิบัติและเครื่องมือหรือกำลังอำนาจ (เอกชัย ศรีวิลาศ, ออนไลน์, ๒๕๖๐) ตามแผนภาพที่ ๒ - ๑

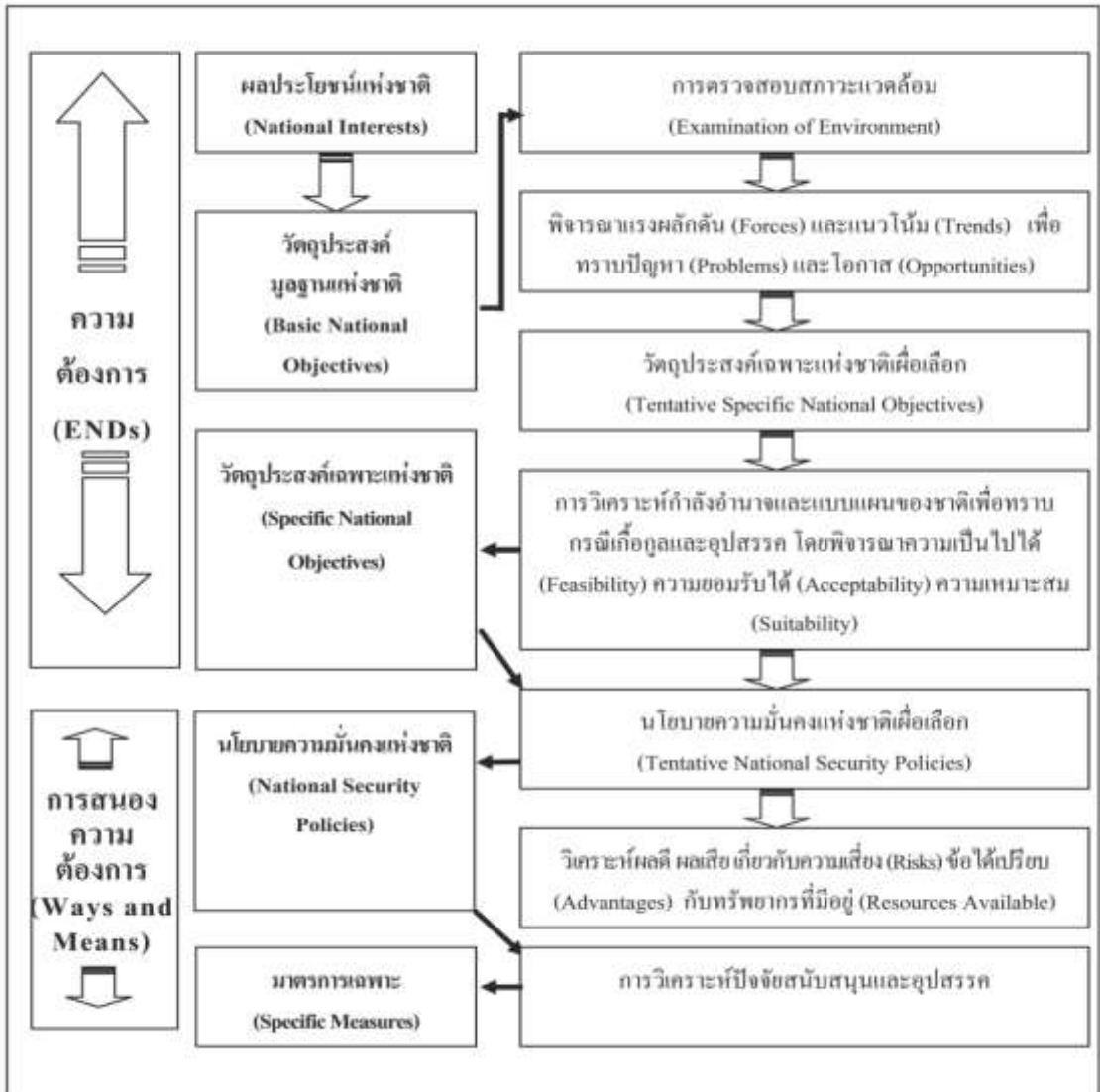
แผนภาพที่ ๒ - ๑ การจัดทำยุทธศาสตร์ตาม Bartlett Model



ที่มา : National Defense University of PLA, People's Republic of China, ๒๐๑๖:๕

การพัฒนายุทธศาสตร์ชาติของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) ได้กำหนดกรอบการจัดทำมาจากพื้นฐานของคำว่า End Way และ Means เช่นเดียวกัน แต่ได้เพิ่มรายละเอียดและขั้นตอนในการพิจารณาให้มีความรอบคอบและชัดเจนขึ้นในเรื่องของการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติและวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ ซึ่งคือ End และการประเมินยุทธศาสตร์ชาติ ที่ประกอบด้วย การตรวจสอบสถานะแวดล้อมการพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติเพื่อเลือกการวิเคราะห์กำลังอำนาจแห่งชาติและแบบแผนของชาติการกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติที่เสนอการพิจารณากำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติและมาตรการเฉพาะ ซึ่งเป็นการประเมินหรือพิจารณาเพื่อให้ได้ Way และ Means โดยมีรูปแบบตามแผนภาพที่ ๒ - ๒ (วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๖๐: ๒๐)

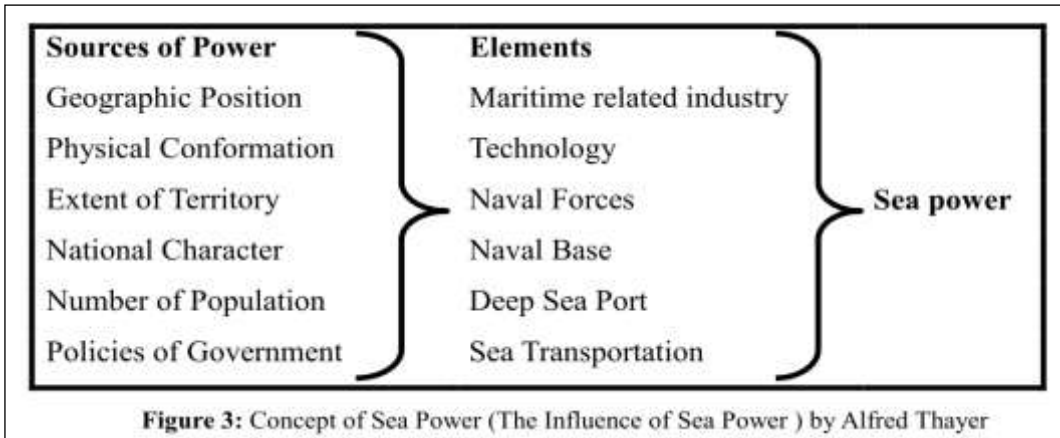
แผนภาพที่ ๒ - ๒ โครงสร้างการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติของ วปอ.



ที่มา : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๕๙ : ๒๐

เอกสารวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษายุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเล จึงได้ศึกษาแนวคิดยุทธศาสตร์ทะเล (Maritime Security Strategy) ที่มุ่งเน้นในการรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติทางทะเล และนำเอาสมุทธานุภาพ (Sea power) มาเป็นเครื่องมือ (Means) ตามแนวคิดของ Alfred Thayer Mahan (Alfred Thayer Mahan, ๑๘๙๐ : ๒๕ - ๘๙) ร่วมด้วย โดยที่สมุทธานุภาพ (Sea power) มีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับทะเล (Maritime Related Industry) เทคโนโลยี (Technology) กำลังทางเรือ (Naval Forces) ฐานทัพท่าเรือ (Naval Base) ท่าเรือน้ำลึก (Deep Sea Port) และการขนส่งทางทะเล (Sea Transportation) ตามแผนภาพที่ ๒ - ๓

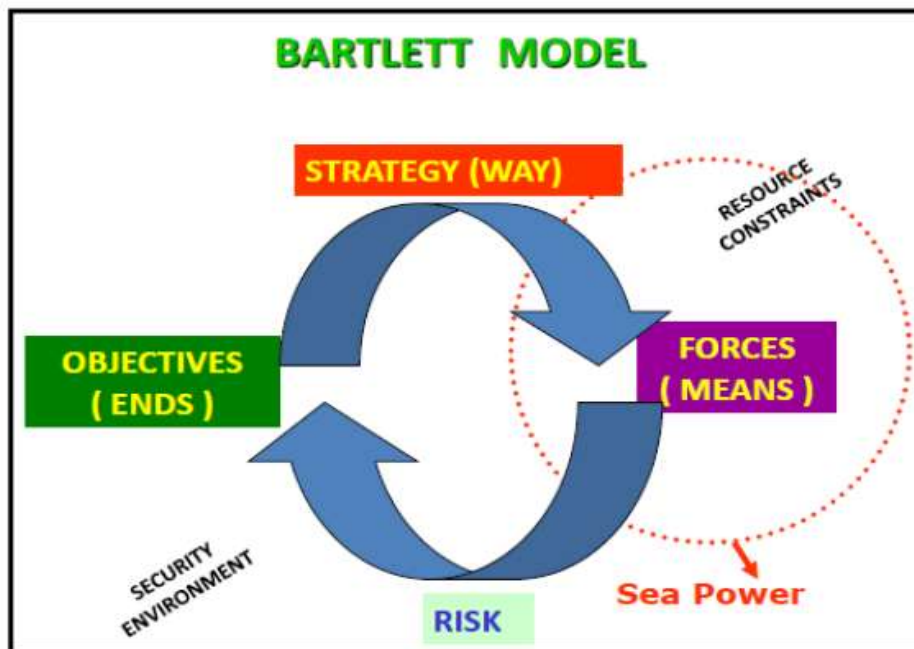
แผนภาพที่ ๒ - ๓ องค์ประกอบของสมุทธานุภาพ โดย Alfred Thayer Mahan



ที่มา : Alfred Thayer Mahan, ๑๘๙๐:๒๕-๘๙

เมื่อพิจารณาแนวคิดสมุทธานุภาพของ Alfred Thayer Mahan แล้วพบว่ามีความสอดคล้องกับแนวคิดในการจัดทำยุทธศาสตร์ตาม Bartlett Model โดยนำสมุทธานุภาพ (Seapower) มาเป็นเครื่องมือหรือกำลังอำนาจทางทะเล ซึ่งจะอยู่ในขั้นตอนการพิจารณา Forces (Means) และข้อจำกัดด้านทรัพยากรที่มีอยู่ (Resource Constraints) ดังแผนภาพที่ ๒ - ๔

แผนภาพที่ ๒ - ๔ การจัดทำยุทธศาสตร์ตาม Bartlett Model และความเชื่อมโยงกับสมุทธานุภาพ



ที่มา : National Defense University of PLA, People's Republic of China , ๒๐๑๖ : ๖

สรุปได้ว่ายุทธศาสตร์เป็นวิธีการหรือหนทางปฏิบัติที่มีกระบวนการพิจารณา และตัดสินใจอย่างเป็นระบบในการใช้ทรัพยากรหรือกำลังอำนาจด้านต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่ต้องการ โดยมีการวิเคราะห์ข้อจำกัดด้านทรัพยากรที่มีอยู่ และผลกระทบของสภาวะแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกที่จะทำให้ไม่บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งยุทธศาสตร์สามารถแบ่งออกได้หลายระดับเช่น ในระดับประเทศจะเป็นยุทธศาสตร์ชาติหรือนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ระดับหน่วยงานจะเป็นยุทธศาสตร์ขององค์การหรือหน่วยงาน และยังสามารถแบ่งย่อยออกมาจากยุทธศาสตร์หลักเช่นในด้านความมั่นคงแห่งชาติ จะมีแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และแผนความมั่นคงแห่งชาติในทะเล ที่ใช้กระบวนการพัฒนายุทธศาสตร์เป็นกรอบในการจัดทำ เป็นต้น สำหรับการวิจัยครั้งนี้จะใช้ทฤษฎีการกำหนดและประเมินยุทธศาสตร์ของ วปอ. เป็นแนวทางหลักในการศึกษา ร่วมกับการใช้กำลังอำนาจทางทะเล/สมุทรภาพตามแนวคิดยุทธศาสตร์ทะเลของ Alfred Thayer Mahan และ Bartlett Model

## นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติของประเทศไทย เป็นนโยบายระดับชาติที่สภาความมั่นคงแห่งชาติกำหนดขึ้น และผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เพื่อเป็นแนวทางในการรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติ อันถือได้ว่าเป็นยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางทั้งจากภาคราชการ ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม และผู้ทรงคุณวุฒิร่วมกันวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงในบริบทต่าง ๆ มีความต่อเนื่องจากการดำเนินนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๐ - ๒๕๕๔ นำไปสู่การจัดทำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๕ - ๒๕๕๙ แต่ด้วยข้อจำกัดของสถานการณ์ในห้วงที่ผ่านมาทำให้ไม่สามารถเสนอแนะนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๕ - ๒๕๕๙ ต่อคณะรัฐมนตรีในขณะนั้นพิจารณาได้ อย่างไรก็ตามสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้ดำเนินการทบทวนและประเมินสถานการณ์และมีการหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาต่อเนื่องนำมาสู่การพัฒนาปรับปรุงและเสนอเป็นนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๖๔ เพื่อเป็นกรอบด้านความมั่นคงในระยะ ๗ ปี เชื่อมโยงและต่อเนื่องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๕๙ - ๒๕๖๔) (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, ๒๕๕๘ก : คำนำ)

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๔ ได้กำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, ๒๕๕๘ก: ๒) ได้แก่

๑. การมีเอกราชอธิปไตยและบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ
๒. การดำรงอยู่อย่างมั่นคงยั่งยืนของสถาบันหลักของชาติ
๓. การดำรงอยู่อย่างมั่นคงของชาติและประชาชนจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ
๔. การอยู่ร่วมกันในชาติอย่างสันติสุขเป็นปึกแผ่นมั่นคงทางสังคมท่ามกลางพหุสังคม และการมีเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์
๕. ความเจริญเติบโตของชาติความเป็นธรรมและความอยู่ดีมีสุขของประชาชน
๖. ความยั่งยืนของฐานทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมความมั่นคงทางพลังงานอาหาร

๗. ความสามารถในการรักษาผลประโยชน์ของชาติภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศ

๘. การอยู่ร่วมกันอย่างสันติประสานสอดคล้องกันด้านความมั่นคงในประชาคมอาเซียนและประชาคมโลกอย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี

สำหรับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติฉบับนี้นั้นมีจุดหมายสำคัญคือการมีเสถียรภาพความเป็นปึกแผ่นปลอดภัยจากภัยคุกคามและก่อเกิดความเชื่อใจในอาเซียนและประชาคมโลก โดยได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์หรือนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ จำนวน ๑๖ นโยบาย แบ่งเป็น ๒ ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ ๑ นโยบายเสริมสร้างความมั่นคงที่เป็นแก่นหลักของชาติ จำนวน ๓ นโยบาย มุ่งการเสริมสร้างฐานรากความมั่นคงและเสริมสร้างสภาวะแวดล้อมที่สันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และส่วนที่ ๒ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติทั่วไป จำนวน ๑๓ นโยบาย มุ่งสร้างภูมิคุ้มกันของสังคมในทุกระดับให้พร้อมเผชิญปัญหาและภัยคุกคามต่างๆ รวมถึงการลดความเสี่ยงจากผลกระทบของภัยคุกคามดังกล่าวตลอดจนการเตรียมพร้อมเพื่อป้องกันและแก้ปัญหาความมั่นคงอย่างรอบด้านมีความเข้มแข็งในการป้องกันประเทศและการเสริมสร้างสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศที่เอื้อต่อการรักษาผลประโยชน์ของชาติ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, ๒๕๕๘ก : ๙ - ๑๐)

จากผลประโยชน์แห่งชาติข้อที่ ๓ ในเรื่องการดำรงอยู่อย่างมั่นคงของชาติและประชาชนจากภัยคุกคามทุกรูปแบบนั้น ภัยคุกคามต่อความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทยที่สำคัญอันหนึ่งคือ ปัญหาการทำลายสิ่งแวดล้อมโดยมนุษย์ และความเสี่ยงภัยพิบัติทางธรรมชาติ โดยจะเกิดภัยพิบัติธรรมชาติเพิ่มขึ้นและมีแนวโน้มทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นและมีพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัยवादภัย รวมถึงสถานการณ์แผ่นดินไหวที่เพิ่มมากขึ้นซึ่งนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๖๔ ได้กำหนดนโยบายเป็นแนวทางการดำเนินการไว้ในส่วนที่ ๒ นโยบายที่ ๖ ปกป้อง รักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ในด้านการคุ้มครองการใช้ประโยชน์จากทะเลกล่าวคือ ให้มีการพัฒนาศักยภาพในการเตือนภัยป้องกันและจัดการกับปัญหาภัยพิบัติสาธารณภัยและภัยธรรมชาติ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, ๒๕๕๘ก : ๖,๑๔) และเนื่องจากผลประโยชน์ของชาติทางทะเลมีมูลค่ามหาศาล มีกิจกรรมในทะเลที่หลากหลาย พื้นที่ในทะเลมีการบังคับใช้ทั้งกฎหมายไทยและกฎหมายระหว่างประเทศ และมีหลายหน่วยงานที่ปฏิบัติงาน สภาความมั่นคงแห่งชาติจึงได้จัดทำยุทธศาสตร์หรือนโยบายต่อภัยคุกคามในพื้นที่ทะเลที่ลงในรายละเอียดและครอบคลุมเกี่ยวกับผลประโยชน์ของชาติทางทะเลโดยตรงเรียกว่าแผนความมั่นคงแห่งชาติในทะเล ปัจจุบันอยู่ในช่วงแผนความมั่นคงแห่งชาติในทะเล พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๔ ที่กำหนดให้ความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลหมายถึง การที่ประเทศชาติมีสภาวะแวดล้อมทางทะเลที่เอื้อต่อการดำเนินกิจกรรมทางทะเลต่าง ๆ ได้อย่างเสรีปลอดภัยและเหมาะสมจนนำไปสู่การบรรลุผลประโยชน์ของชาติ แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลฉบับนี้เป็นเจตจำนงแห่งรัฐในการใช้และพัฒนาพลังอำนาจแห่งชาติทั้งมวล (National Power) ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ การทหาร สังคมจิตวิทยา และวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและเปนครอบแนวทางการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันรักษาและเพิ่มพูนผลประโยชน์ของชาติทางทะเลอย่างยั่งยืนส่วนผลประโยชน์ของชาติทางทะเลนั้นหมายถึง ผลประโยชน์ของประเทศ อันพึงได้รับโดยการแสวงหาและการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ จากทะเล

หรือใต้ดินท้องทะเล หรืออากาศเหนือท้องทะเลโดยตรง หรือโดยทางอ้อมในการดำเนินการใด ๆ เพื่อให้ เกิดประโยชน์แห่งชาติขึ้นมา เพื่อการดำรงคงอยู่ของประเทศที่จะใช้ทะเลได้อย่างอิสระ ปลอดภัย และสามารถสร้างความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจได้อย่างยั่งยืนซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของการยอมรับและการ คำนึงถึงผลประโยชน์ของทุกภาคส่วนในประเทศหรือผลประโยชน์ของชาติโดยกำหนดผลประโยชน์ ของชาติทางทะเล (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, ๒๕๕๘ข: ๑,๔, ๑๖) ดังนี้

๑. อำนาจอธิปไตยบูรณาภาพแห่งดินแดนสิทธิอธิปไตยและเขตอำนาจของชาติทางทะเล
๒. ความมั่นคงความสงบเรียบร้อยความปลอดภัยและการมีสถานะแวดล้อมที่เอื้อต่อ การใช้ประโยชน์และการดำเนินกิจกรรมทางทะเล
๓. ความเจริญรุ่งเรืองเรื่องความสมบูรณ์มั่งคั่งที่ยั่งยืนของชาติและความอยู่ดีมีสุขของ ประชาชนอันเนื่องมาจากกิจกรรมทางทะเลในทุกมิติ
๔. ผลประโยชน์สูงสุดและยั่งยืนจากทะเลและสิ่งที่เกี่ยวข้องกับทะเลในทุกมิติ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว
๕. การมีเกียรติศักดิ์ศรีและเป็นที่ยอมรับในประชาคมระหว่างประเทศ ดานกิจกรรมทาง ทะเล

สำหรับเรื่องภัยพิบัติสาธารณภัยและภัยธรรมชาติทางทะเลนั้นในแผนความมั่นคง แห่งชาติทางทะเลฉบับนี้ ได้กำหนดยุทธศาสตร์การคุ้มครองการใช้ประโยชน์จากทะเลเพื่อเป็น แนวทางการดำเนินการ โดยให้มีการปรับปรุงและพัฒนาองค์กรกลไกเครื่องมือ ชีตความสามารถความ ร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชนและความร่วมมือระหว่างประเทศตลอดจนการเชื่อมระบบ ฐานข้อมูลแบบบูรณาการและการเตือนภัยล่วงหน้าในทุกระดับเพื่อให้มีการติดตามค้นหา ช่วยเหลือบรรเทาพายุและภัยพิบัติทางทะเลอย่างมีประสิทธิภาพตามมาตรฐานสากล ตลอดจนสร้างและแสวงหากลไกเพื่อประสานความร่วมมือกับนานาชาติประเทศ (สำนักงานสภาความ มั่นคงแห่งชาติ, ๒๕๕๘ข : ๒๐ - ๒๑)

## พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐

การดำเนินการต่อภัยคุกคามด้านภัยพิบัติสาธารณภัยและภัยธรรมชาติในภาพรวมของ ประเทศปัจจุบันมีพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ เป็นกฎหมายหลัก ในการบริหารจัดการสาธารณภัย ประกาศและมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่ วันที่ ๖ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๕๐ ซึ่งได้กำหนดขอบเขตการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยครอบคลุมสาธาณ ภัย ทุกประเภท โดยยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติ ป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ.๒๕๔๒ สาระสำคัญในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว (พรบ.ป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ : ๓ - ๑๐) สรุปตามแผนภาพที่ ๒ - ๕ มีดังนี้

๑. เมืองค์กระระดับนโยบายคือ คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ หรือ กปภ.ช. ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน กรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ บูรณาการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพ ให้คำแนะนำ ปรึกษาและสนับสนุน

การปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย วางระเบียบเกี่ยวกับค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังและปฏิบัติการอื่นใด ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

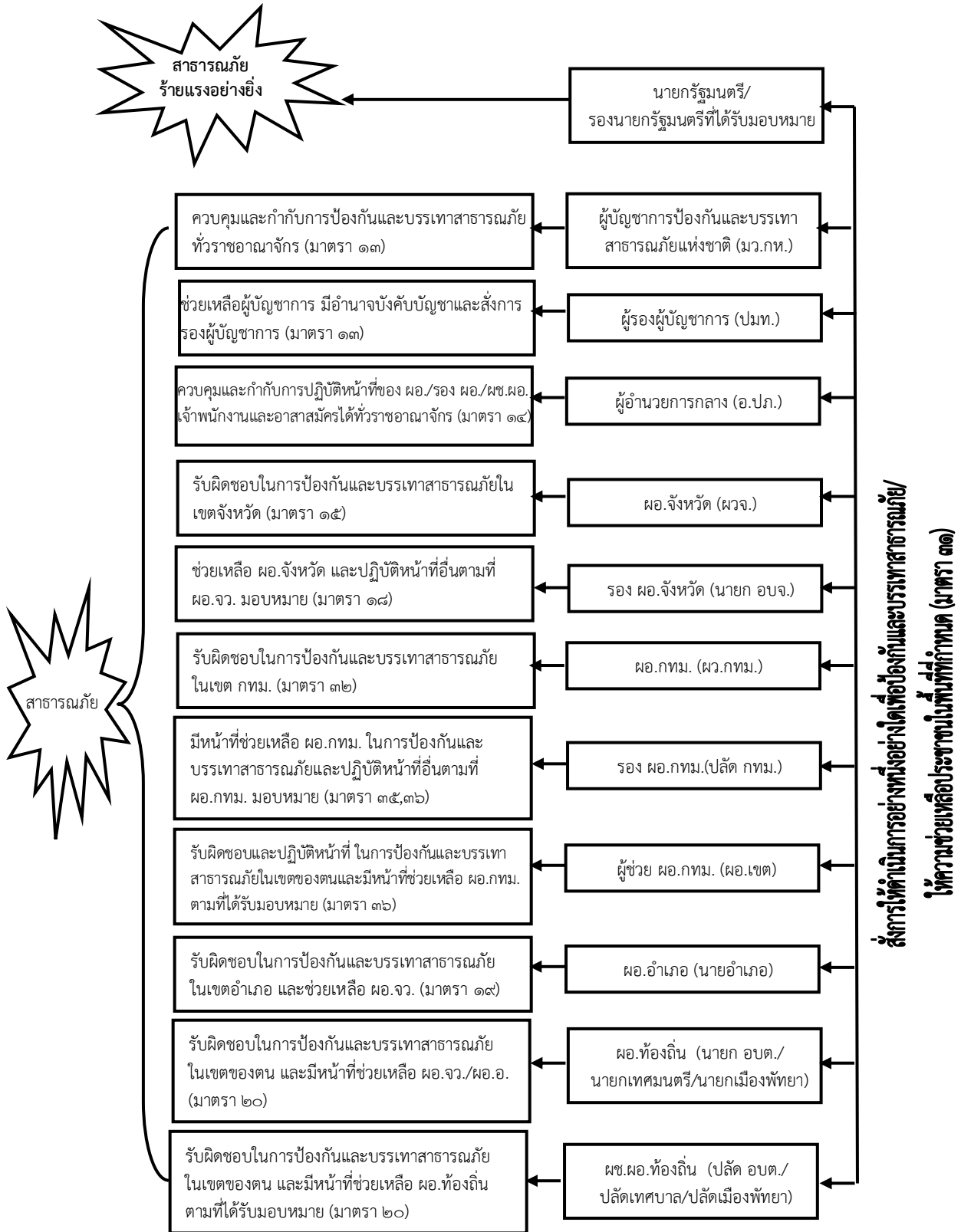
๒. กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสนอ กปภ.ช. เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติการ ประสานการปฏิบัติ ให้การสนับสนุน และช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชน ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการสงเคราะห์ เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย ผู้ได้รับภัยอันตรายหรือผู้ได้รับความเสียหายจากสาธารณภัย

๓. กำหนดให้มีแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับต่าง ๆ ได้แก่ แผนการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร เพื่อวางแผนทาง มาตรการงบประมาณ เตรียมความพร้อมด้านบุคลากร อุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ และจัดระบบการปฏิบัติการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ช่วงก่อนเกิดเหตุ ขณะเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุ

๔. กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ที่ทำหน้าที่บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และผู้อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกระดับเพื่อทำหน้าที่ควบคุม อำนาจการ สั่งการ และบัญชาการเหตุการณ์



แผนภาพที่ ๒ - ๕ แผนผังโครงสร้างผู้มีอำนาจในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย



ที่มา : แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ : ๖๙

## แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘

คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ.๒๕๕๘ อนุมัติแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ ตามที่คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) เสนอ เพื่อใช้เป็นแผนหลักในการบริหารจัดการสาธารณภัยของชาติโดยมีแนวคิดวัตถุประสงค์ และยุทธศาสตร์การดำเนินการ ดังนี้

๑. จากแนวโน้มของการเกิดภัยพิบัติและสาธารณภัยมีความถี่ความรุนแรงและซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น ประเทศไทยจึงได้ปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์โดยมุ่งหวังให้เกิดความสูญเสียชีวิตจากสาธารณภัยน้อยที่สุด มุ่งสู่การพัฒนาแบบยั่งยืน ทำให้การบริหารจัดการสาธารณภัยเปลี่ยนทิศทางจากเดิมที่เน้นเรื่องบรรเทาและตอบโต้ (Relief and Response) ไปเป็นลดผลกระทบและเตรียมพร้อม (Mitigation and Preparedness) การพัฒนาการจัดการสาธารณภัยจึงปรับเปลี่ยนไปสู่การปฏิบัติการในเชิงรุก (Proactive Approach) โดยมีแนวคิดการปฏิบัติ หรือ Concept of Operations หรือ CONOPS ในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Management : DRM) ที่ให้ความสำคัญกับแนวคิดการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction : DRR) ด้วยการป้องกัน (Prevention) การลดผลกระทบ (Mitigation) และการเตรียมความพร้อม (Preparedness) ควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) และการฟื้นฟู (Recovery) ได้แก่ การฟื้นฟูสภาพและการซ่อมสร้าง (Rehabilitation and Reconstruction) และการสร้างให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer) รวมถึงการส่งเสริมความร่วมมือกับต่างประเทศ และพัฒนาองค์ความรู้และศักยภาพและให้ท้องถิ่นและชุมชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดการเพื่อนำไปสู่การจัดการภัยพิบัติอย่างยั่งยืน และสอดคล้องกับหลักสากลการรับรู้-ปรับตัว-ฟื้นเร็วทั่ว-อย่างยั่งยืน หรือ Resilience และสอดคล้องกับกรอบดำเนินงานเซนไดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๘- ๒๕๗๓ (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, ๒๐๑๕-๒๐๓๐) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, ๒๕๕๘ : ๑๒ - ๑๔) สรุปได้ตามแผนภาพที่ ๒ - ๖

### แผนภาพที่ ๒ - ๖ วงจรการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย

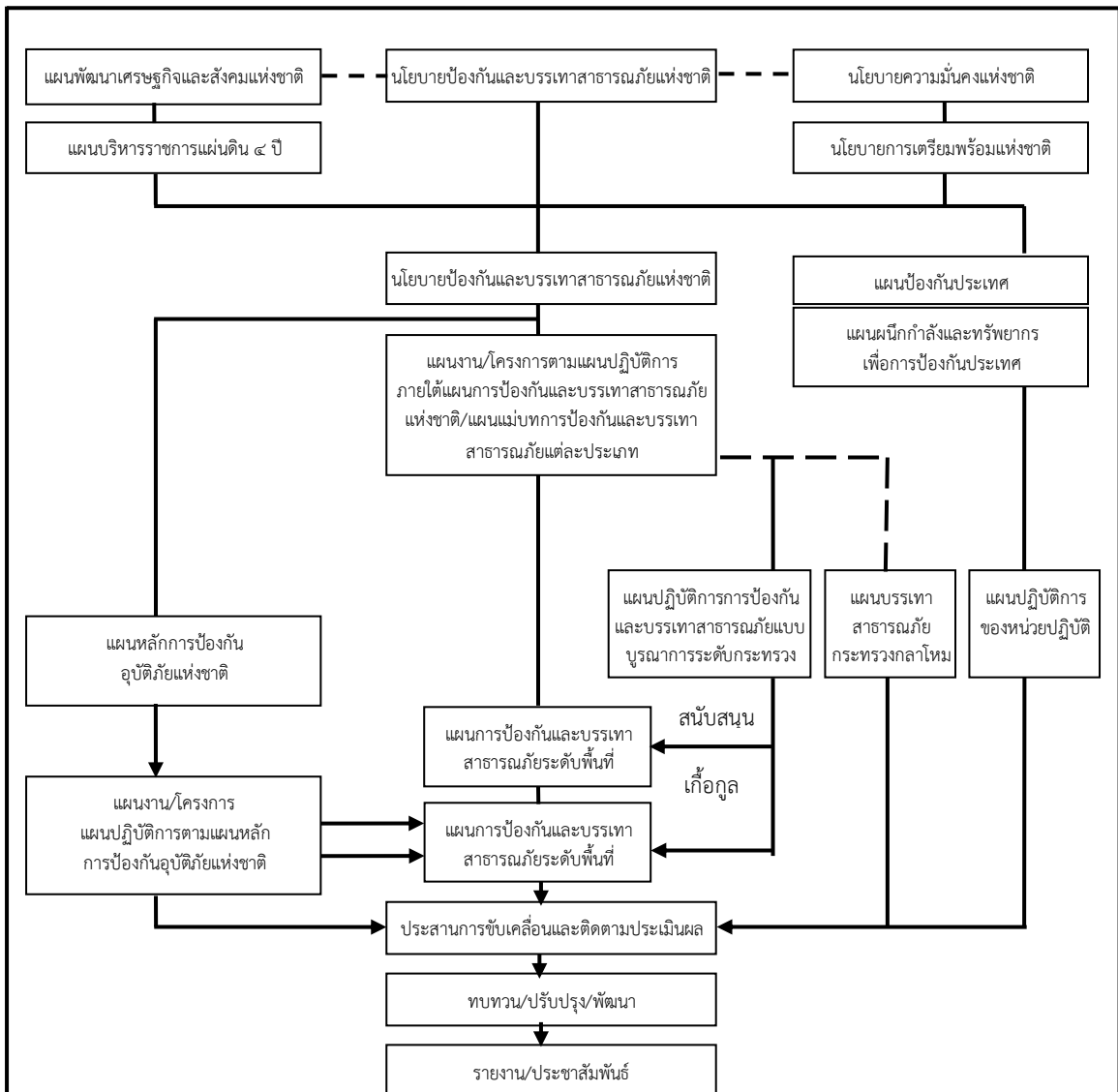


ที่มา : แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ : ๒๓

๒. มีวัตถุประสงค์ เพื่อเป็นกรอบและแนวทางปฏิบัติให้แก่หน่วยงานทุกภาคส่วน ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับประเทศสามารถปฏิบัติภารกิจป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างบูรณาการ เป็นระบบและมีทิศทางเดียวกัน เพื่อใช้เป็นแนวคิดและประยุกต์ใช้ในการจัดทำแผนในระดับต่าง ๆ เช่น แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกระดับให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และเพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยให้มีความเสียหายน้อยที่สุดเมื่อเกิดสาธารณภัย

๓. เป็นการจัดทำแผนที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๑ และพระราชบัญญัติ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ตามแผนภาพที่ ๒ - ๗

แผนภาพที่ ๒ - ๗ ความเชื่อมโยงแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติกับแผนอื่นๆ



ที่มา : กองบัญชาการกองการฝึกกองเรือยุทธการ ๒๕๕๙ : ๒๔

๔. ยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุขของแผนฉบับนี้ เป็นการตอบสนองต่อเป้าหมายของการจัดการสาธารณสุขของประเทศที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในอันที่จะยกระดับไปสู่มาตรฐานตามหลักสากล เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐ ประกอบด้วย ๔ ยุทธศาสตร์ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, ๒๕๕๘ : ๑๔- ๑๗) ตามแผนภาพที่ ๒ - ๘ ดังนี้

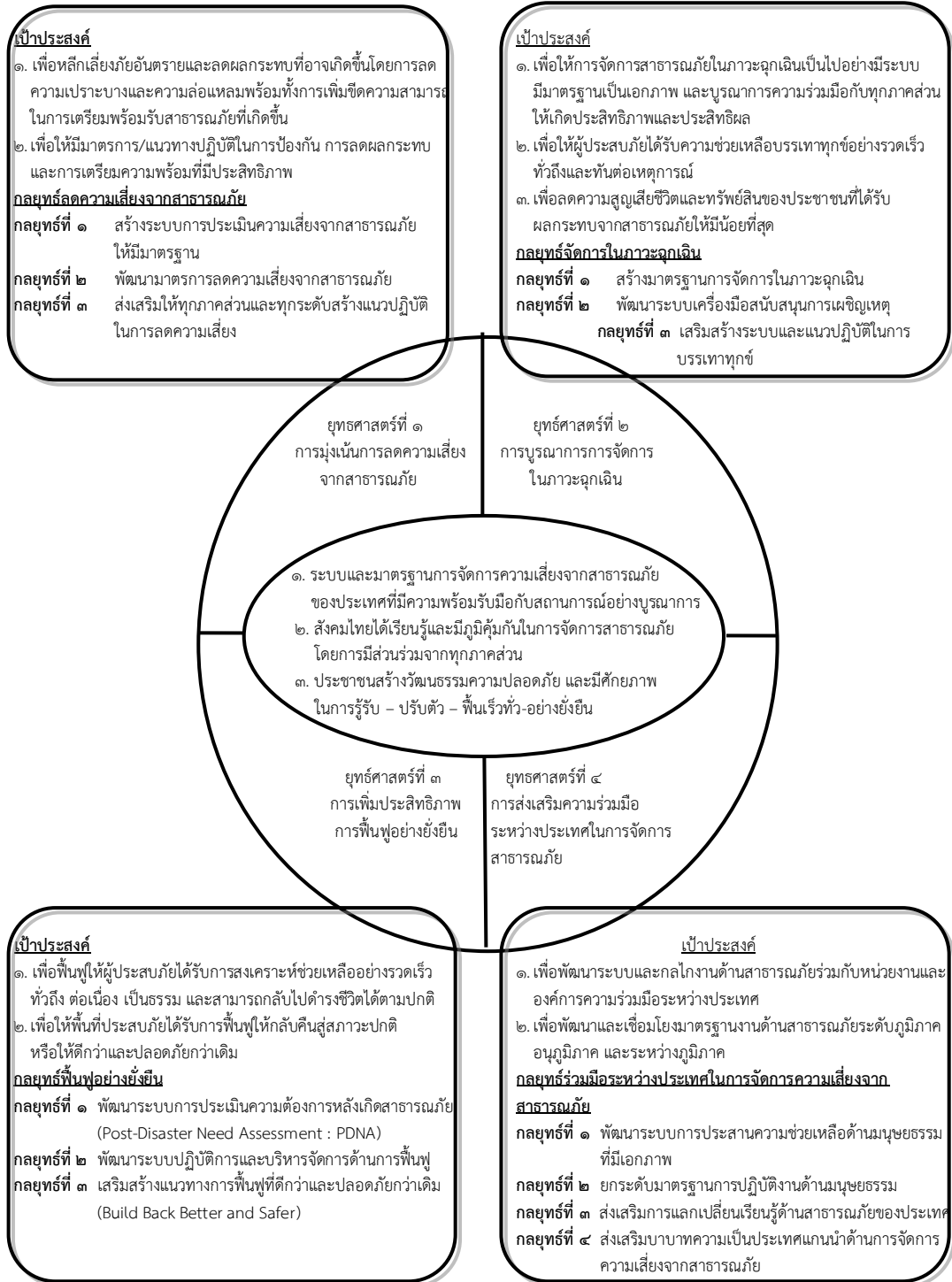
ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณสุข เป็นการลดโอกาสที่จะได้รับผลกระทบจากสาธารณสุขอย่างเป็นระบบ โดยการวิเคราะห์และจัดการกับปัจจัยที่เป็นสาเหตุและผลกระทบของสาธารณสุข เพื่อลดความล่าช้า ลดปัจจัยที่ทำให้เกิดความเปราะบาง และเพิ่มศักยภาพของบุคคล ชุมชน และสังคมให้เข้มแข็งในการจัดการปัญหาในปัจจุบัน และป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การบูรณาการการจัดการในภาวะฉุกเฉินเป็นการเผชิญเหตุและจัดการสาธารณสุขในภาวะฉุกเฉินให้เป็นไปอย่างมีมาตรฐาน โดยการจัดระบบ การจัดการทรัพยากร และความรับผิดชอบ เพื่อเผชิญเหตุการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นทุกรูปแบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ และลดความสูญเสียที่จะมีต่อชีวิต สภาพแวดล้อม และทรัพยากรของประชาชน สังคม และประเทศให้น้อยที่สุด

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืนเป็นการปรับสภาพระบบสาธารณสุขภาค การดำรงชีวิต และสภาวะวิถีความเป็นอยู่ของชุมชนประสพภัยให้กลับสู่สภาวะปกติหรือพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นกว่าเดิม (Build Back Better) ตามความเหมาะสม โดยการนำเอาปัจจัยในการลดความเสี่ยงจากสาธารณสุขมาดำเนินการในการฟื้นฟู ซึ่งหมายรวมถึงการซ่อมสร้าง (Reconstruction) และการฟื้นฟูสภาพ (Rehabilitation)

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุขเป็นการพัฒนาศักยภาพการจัดการสาธารณสุขของประเทศ ให้ได้มาตรฐานตามหลักสากลโดยการจัดระบบและกลไกในการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งการจัดการสาธารณสุขของประเทศ จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยคำนึงถึงระเบียบ กฎหมาย แนวทางปฏิบัติ การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และประเพณีปฏิบัติ ให้สอดคล้องกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นสำคัญ

## แผนภาพที่ ๒ - ๘ ยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย



๕. กลไกการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติประกอบด้วย ๒ ระดับ โดยในระดับนโยบายมีคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติบูรณาการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระหว่างหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานภาคเอกชนให้มีประสิทธิภาพ และคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ (กปอ.) ทำหน้าที่เสนอนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันอุบัติภัยของประเทศและเสนอแนะแนวทางปฏิบัติและประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ

ส่วนระดับปฏิบัติ ประกอบด้วยกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.) กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลาง (กอปภ.ก.) และกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยส่วนท้องถิ่น ตามแผนภาพที่ ๒ - ๙

๕.๑ กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.) ทำหน้าที่บังคับบัญชาอำนวยการ ควบคุม กำกับ ดูแล และประสานการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแต่ละระดับ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติและปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นรองผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ สำหรับกรณีการจัดการสาธารณภัยขนาดใหญ่ (ระดับ ๓) มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และกรณีการจัดการสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง (ระดับ ๔) มีนายกรัฐมนตรีหรือ รองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้ควบคุม สั่งการ และบัญชาการ

๕.๒ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลาง (กอปภ.ก.) ทำหน้าที่ดังนี้

๕.๒.๑ ภาวะปกติ ประสานงาน และบูรณาการข้อมูลและการปฏิบัติการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนของสรรพกำลังเครื่องมือ อุปกรณ์ แผนปฏิบัติการ เพื่อเตรียมความพร้อมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสาธารณภัยทั้งระบบ

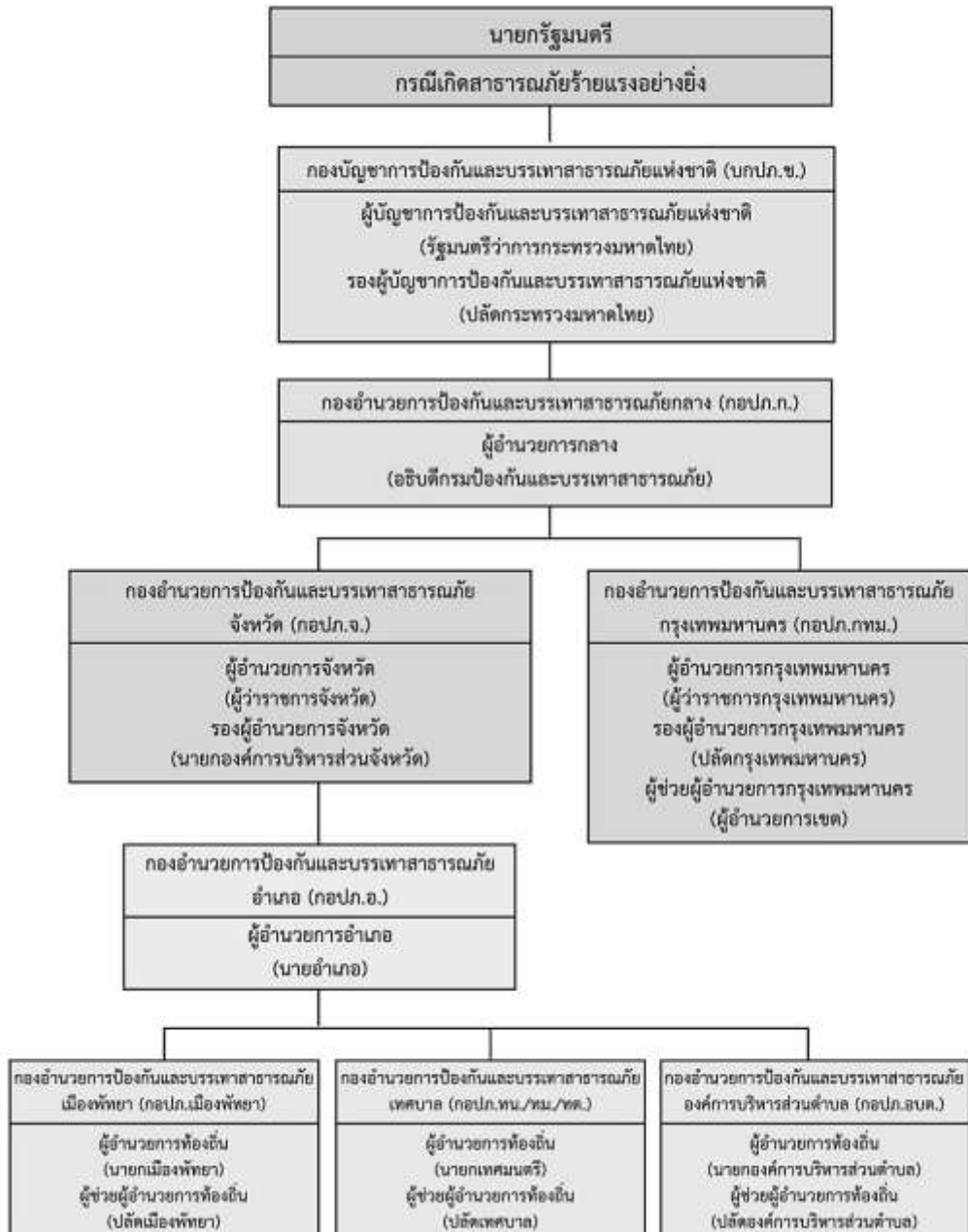
๕.๒.๒ ภาวะใกล้เกิดภัย เตรียมการเผชิญเหตุ ติดตามและเฝ้าระวังสถานการณ์ ประเมินสถานการณ์ และแจ้งเตือนภัย รายงาน และเสนอความเห็น ต่อผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรีเพื่อตัดสินใจในการรับมือกับสาธารณภัย

๕.๒.๓ ภาวะเกิดภัย จะรับผิดชอบอำนวยการและบูรณาการประสานการปฏิบัติ ในกรณีการจัดการสาธารณภัยขนาดเล็ก (ระดับ ๑) และขนาดกลาง (ระดับ ๒) รวมถึงติดตามและเฝ้าระวังสถานการณ์ วิเคราะห์ประเมินสถานการณ์ รายงานสถานการณ์และแจ้งเตือน พร้อมทั้งเสนอความคิดเห็นต่อผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เพื่อตัดสินใจระดับ ในกรณีการจัดการสาธารณภัยขนาดใหญ่ (ระดับ ๓) และนายกรัฐมนตรีหรือในกรณีการจัดการสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง (ระดับ ๔)

๕.๓ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย(กอปภ.) ระดับจังหวัด ที่เรียกว่า กอปภ.จ. กรุงเทพฯ ที่เรียกว่า กอปภ.กทม. ระดับอำเภอ ที่เรียกว่า กอปภ.อ เมืองพัทยา ที่เรียกว่า กอปภ.เมืองพัทยา ระดับเทศบาล ที่เรียกว่า กอปภ.ทน องค์การบริหารส่วนตำบล ที่เรียกว่า

กอปภ.อพต โดยมีหน้าที่อำนาจการ ควบคุม สนับสนุน และประสานการปฏิบัติและการเผชิญเหตุ เมื่อเกิดสาธารณภัย ในพื้นที่รับผิดชอบ

แผนภาพที่ ๒ - ๙ กลไกการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย



ที่มา : แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ : ๒๘

## ๖. ระดับการจัดการสาธารณสุขภัย

### ๖.๑ การจัดระดับความรุนแรงของสาธารณสุขภัย

ความรุนแรงระดับ ๑ สาธารณภัยที่เกิดขึ้นทั่วไปหรือมีขนาดเล็ก ผู้อำนวยการท้องถิ่น ผู้อำนวยการอำเภอ สามารถควบคุมสถานการณ์และจัดการระงับภัยได้โดยลำพัง

ความรุนแรงระดับ ๒ สาธารณภัยขนาดกลาง ผู้อำนวยการในระดับ ๑ ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ ผู้อำนวยการจังหวัด เข้าควบคุมสถานการณ์

ความรุนแรงระดับ ๓ สาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบรุนแรงกว้างขวางหรือสาธารณสุขภัยที่จำเป็นต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญหรืออุปกรณ์พิเศษ เป็นสาธารณสุขภัยขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่เสียหายเป็นบริเวณกว้างขวางหรือสถานการณ์ของสาธารณสุขภัยที่เกิดขึ้น จำเป็นต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญหรืออุปกรณ์พิเศษต้องระดมความช่วยเหลือจากทุกส่วนราชการ ภาคเอกชน และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ผู้อำนวยการจังหวัดไม่สามารถควบคุมและระงับสาธารณสุขภัยได้ ต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอกพื้นที่ ให้ผู้อำนวยการกลาง และ/หรือผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติหรือผู้ได้รับมอบหมายเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์เข้าควบคุมสถานการณ์

ความรุนแรงระดับ ๔ สาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบร้ายแรงอย่างยิ่ง เป็นสาธารณสุขภัยขนาดใหญ่มากเป็นพิเศษ ที่มีผลกระทบร้ายแรงอย่างยิ่งต่อชีวิตทรัพย์สินและขวัญกำลังใจของประชาชนทั้งประเทศ หรือเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ได้รับมอบหมาย) ไม่สามารถที่จะควบคุมสถานการณ์และระงับภัยได้ นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายจะเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์เข้าควบคุมสถานการณ์

๖.๒ ระดับการจัดการสาธารณสุขภัยแบ่งเป็น ๔ ระดับขึ้นกับความรุนแรง พื้นที่ประชากร ความซับซ้อน หรือ ความสามารถในการจัดการสาธารณสุขภัย ตลอดจนศักยภาพด้านทรัพยากรที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจเกี่ยวกับความสามารถในการเข้าควบคุมสถานการณ์เป็นหลัก (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, ๒๕๕๘ : ๔๓) ดังนี้

### ตารางที่ ๒ - ๑ ผู้มีอำนาจในการจัดการสาธารณสุขภัย

ระดับ	การจัดการ	ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย
๑	สาธารณสุขขนาดเล็ก	ผู้อำนวยการอำเภอ ผู้อำนวยการท้องถิ่น และ/หรือผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร สามารถควบคุมและจัดการได้
๒	สาธารณสุขขนาดกลาง	ผู้อำนวยการจังหวัด หรือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร เข้าควบคุมสถานการณ์
๓	สาธารณสุขขนาดใหญ่	ผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เข้าควบคุม และบัญชาการเหตุการณ์
๔	สาธารณสุขร้ายแรงอย่างยิ่ง	นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เข้าควบคุม และบัญชาการเหตุการณ์

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, ๒๕๕๘ : ๗๐



๖.๓ การออกประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัย เพื่อให้ส่วนราชการ หน่วยงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน สามารถให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้กำหนดผู้ออกประกาศตามระดับการจัดการสาธารณภัย (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, ๒๕๕๘ : ๗๐) ดังนี้

**ตารางที่ ๒ - ๒ ผู้ออกประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัย**

ระดับ	การจัดการ	ผู้ออกประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัย
๑	สาธารณภัยขนาดเล็ก	ผู้ว่าราชการจังหวัด / ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
๒	สาธารณภัยขนาดกลาง	ผู้ว่าราชการจังหวัด / ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
๓	สาธารณภัยขนาดใหญ่	ผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ
๔	สาธารณภัยร้ายแรง อย่างยิ่ง	นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, ๒๕๕๘ : ๗๐

๗. การบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command) และการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน:สปฉ. (Emergency Support Function:ESF)

การจัดการในภาวะฉุกเฉิน เป็นการปฏิบัติการเพื่อลดความรุนแรงของสาธารณภัยรวมทั้งการรักษาขวัญ สร้างความมั่นใจ และปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นทางการและประชาชนกรบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command) จึงเป็นเครื่องมือที่ใช้สั่งการ ควบคุม และประสานความร่วมมือของแต่ละหน่วยงานในการจัดการในภาวะฉุกเฉิน และเป็นระบบปฏิบัติการในการระดมทรัพยากรไปยังที่เกิดเหตุ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ นอกจากนั้นการบัญชาการเหตุการณ์ ยังเป็นระบบที่ทุกหน่วยในประเทศหรือทุกประเทศในโลกจะใช้เป็นหลักในการบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤติหรือภาวะฉุกเฉิน เพราะหน่วยงานที่ต้องเกี่ยวข้องกับการแก้ไขสถานการณ์วิกฤติหรือต้องเข้าสนับสนุนการปฏิบัติจำเป็นต้องมีความเข้าใจในโครงสร้างและวิธีการบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤติ เพื่อให้สามารถเข้าปฏิบัติงานร่วมกันได้ทันทีที่ต้องปฏิบัติงานร่วมกันและการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน (สปฉ.) นั้น กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ สามารถที่จะสถาปนากองบัญชาการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน (สปฉ.) เพียงส่วนงานใดส่วนงานหนึ่งหรือหลายส่วนงานเข้าร่วมสนับสนุนการจัดการสาธารณภัย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความจำเป็นของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อประสานงานระหว่างส่วนราชการและหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบภารกิจด้านใดด้านหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น ภารกิจด้านความมั่นคงที่มีหลายส่วนราชการมีลักษณะงานเหมือนหรือใกล้เคียงกัน มาร่วมกันประสานการปฏิบัติอันจะเป็นการลดความซ้ำซ้อนในการช่วยเหลือ และสนับสนุนการปฏิบัติงานของกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแต่ละระดับที่เกิดสาธารณภัย โดยในแต่ละส่วนงานฯ มีหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุน แบ่งออกเป็น ๑๘ ส่วนงานเช่น สปฉ.๑ : ส่วนงานความมั่นคง สปฉ.๓ : ส่วนงานสาธารณสุขและโครงสร้างพื้นฐาน สปฉ.๘ : ส่วนงานการแพทย์และสาธารณสุข สปฉ.๑๘ :

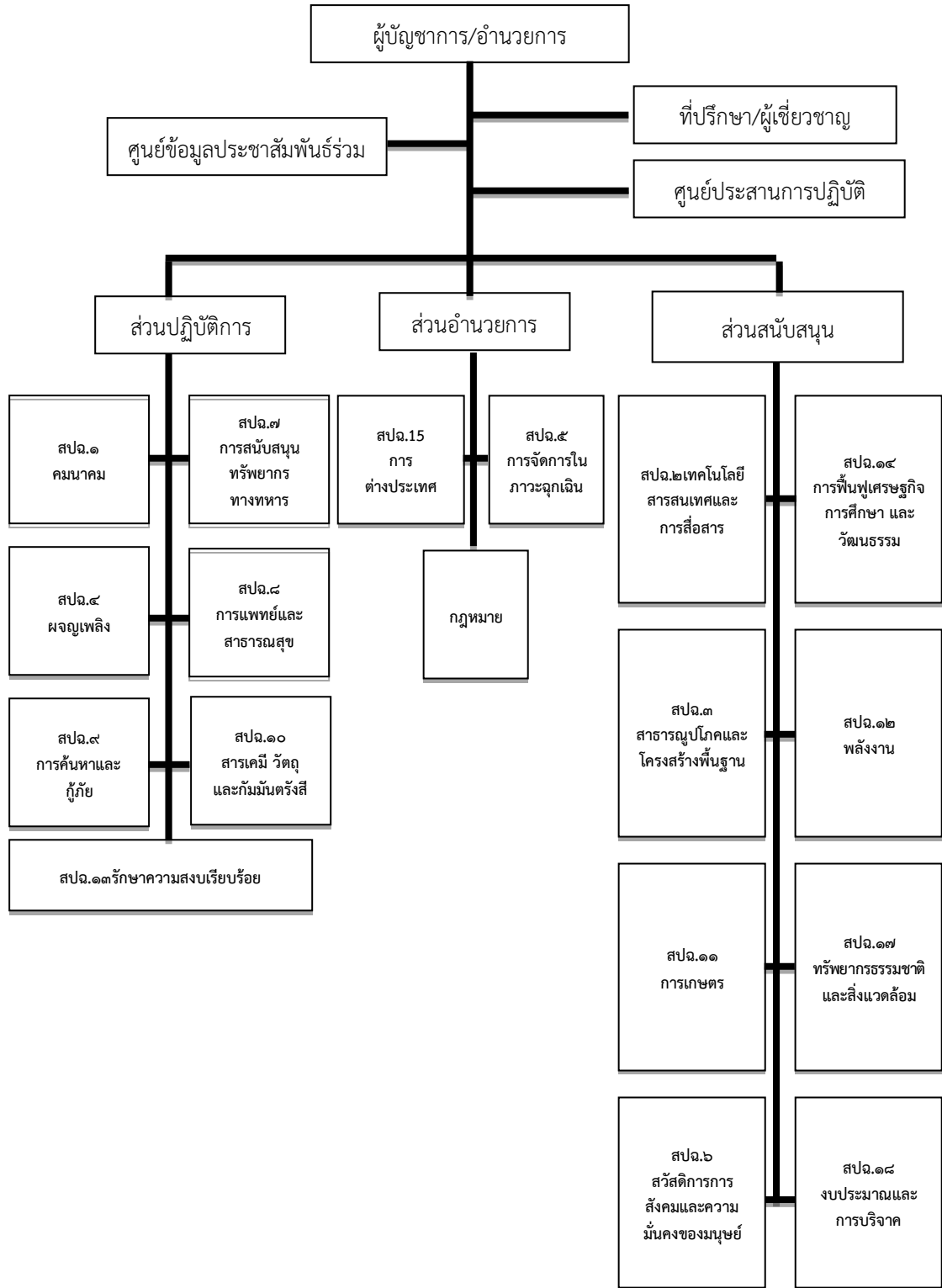
ส่วนงานงบประมาณและการบริจาค เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, ๒๕๕๘ : ๗๕ - ๘๔) รายละเอียดโครงสร้างตามแผนภาพที่ ๒ - ๑๐ และ ๒ - ๑๑

แผนภาพที่ ๒ - ๑๐ การจัดองค์กรระบบบัญชาการเหตุการณ์ (ICS)



ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๕ : ๑๕๕

แผนภาพที่ ๒ - ๑๑ การสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน (สปฉ.)



ที่มา : แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ หน้า ๘๕

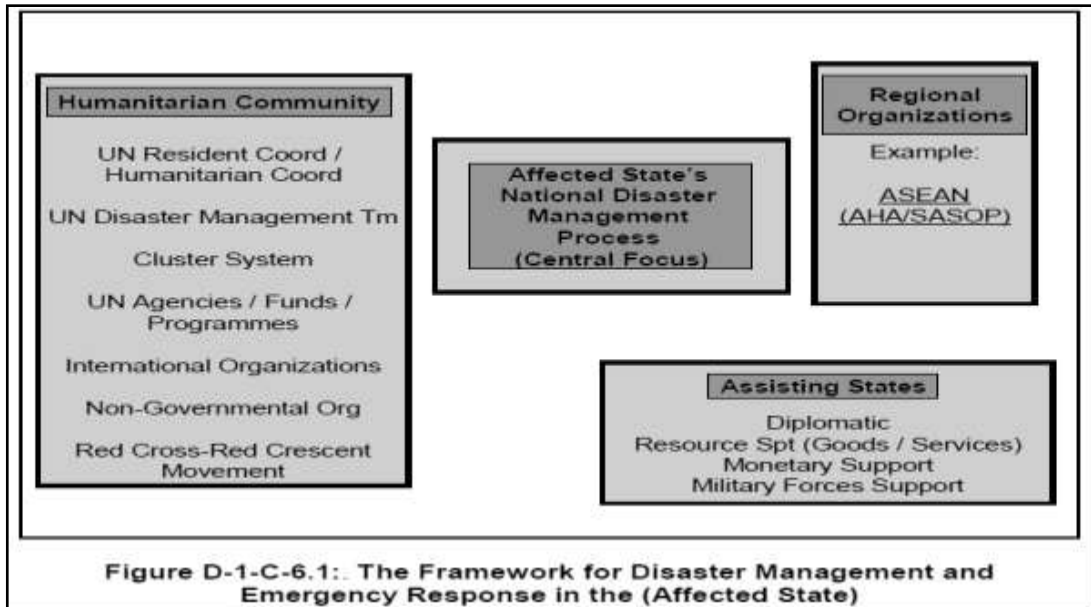
## แนวคิดในการจัดการภัยพิบัติของสหประชาชาติ

หลักการและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยในประเทศไทยนั้น เป็นการพัฒนาต่อยอดและปรับใช้แนวความคิดจากแนวทางสากลที่เกี่ยวข้องกับ “Disaster” ซึ่งสำนักงานเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office for Disaster Risk Reduction : UNISDR) ได้ให้ความหมายไว้ว่า “Disaster” is “a serious disruption of the functioning of a community or a society involving widespread human, material, economic or environmental losses and impacts, which exceeds the ability of the affected community or society to cope using its own resources.” (UNISDR, ๒๐๐๙)

ตามคำนิยามนี้ “Disaster” มุ่งความสำคัญไปที่สถานการณ์ที่ทำให้ชุมชนและสังคมได้รับผลกระทบที่รุนแรงจนเกินความสามารถของตนเองที่จะจัดการให้เข้าสู่สภาวะปกติได้ โดยในประเทศไทยได้มีการให้ความหมายเทียบเคียงด้วยคำภาษาไทยทั้งคำว่า “ภัยพิบัติ” และ “สาธารณภัย” (กรมป้องกันและบรรเทา, ๒๕๕๖ : ๑๑)

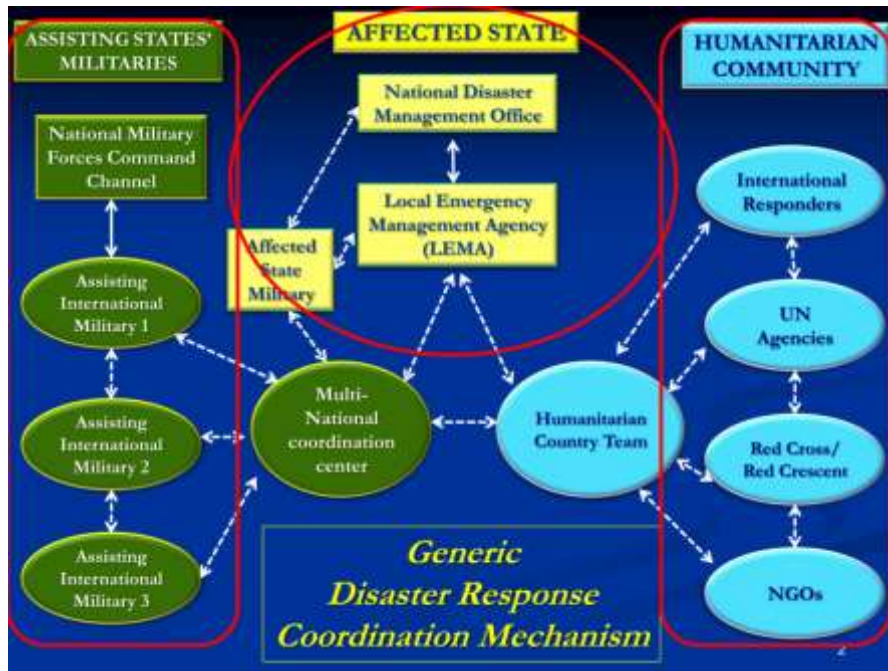
จากปฏิญญาเฮียวโกะและกรอบดำเนินงานเฮียวโกะ ค.ศ. ๒๐๐๕ - ๒๐๑๕ ที่เป็นแนวทางที่รัฐบาลต่าง ๆ ทั่วโลกได้ตกลงและรับรองโดยสมาชิกขององค์การสหประชาชาติที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนแผนดำเนินการในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction : DRR) เพื่อสร้างความปลอดภัยและลดความเสี่ยงในการเกิดภัยพิบัติของประเทศและชุมชน (อนุสรณ์ แก้วกังวาล, ๒๕๕๗ : ๔๔ - ๔๕) โดยมี UNISDR เป็นหน่วยงานหลักของสหประชาชาติในการขับเคลื่อนการปฏิบัติตามหลักสากลเมื่อเกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่และรัฐบาลประเทศผู้ประสบภัยพิบัติ (Affected State) ยอมรับการช่วยเหลือจากต่างประเทศและได้ตอบรับความช่วยเหลือประเทศจากที่ให้ความช่วยเหลือ (Assisting State) โดยทั้งสองประเทศจะทำข้อตกลงในการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและบรรเทาภัยพิบัติ รวมทั้งจะจัดทำสถานะของกองกำลังในประเทศผู้ประสบภัยเช่นกรณีเมื่อเกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่ในประเทศไทย การจัดการภัยพิบัติระดับ ๔ ในฐานะสมาชิกอาเซียน และสมาชิกสหประชาชาติ รวมทั้งข้อตกลงที่ประเทศไทยได้ทำไว้กับประเทศพันธมิตร รัฐบาลไทยอาจจะตอบรับความช่วยเหลือด้านการบรรเทาสาธารณภัยและช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมจากต่างประเทศ ซึ่งหน่วยงานหรือกองกำลังเหล่านี้อาจจะมาปฏิบัติงานบริเวณพื้นที่ข้างเคียงที่เกิดเหตุการณ์ หน่วยงานต่างประเทศเหล่านี้จะมีสายการบังคับบัญชาของหน่วย/ชาติตนเอง ทั้งนี้จะทำงานร่วมกับผู้บัญชาการเหตุการณ์ของประเทศไทยในลักษณะการวางแผนร่วม (Joint Plan) และการประสานงาน (Coordination) โดยหัวใจของความสำเร็จของกิจจะเป็นผลมาจากแนวคิด Unity of Effort มากกว่าแนวคิด Unity of Command (กองการฝึกกองเรือยุทธการ, ๒๕๕๙ : ๒๘ - ๓๐) เราสามารถแบ่งกลุ่มของหน่วย/องค์กรต่างประเทศในภารกิจนี้ได้ตามโครงสร้างในแผนภาพที่ ๒ - ๑๒ โดยมีแนวทางการประสานการปฏิบัติในการตอบโต้ภัยพิบัติตามโครงสร้างในแผนภาพที่ ๒ - ๑๓ และแบ่งมอบงานความรับผิดชอบให้การช่วยเหลือให้กับหน่วยงานในสหประชาชาติและองค์กรต่างประเทศตามแผนภาพที่ ๒ - ๑๔

แผนภาพที่ ๒ - ๑๒ โครงสร้างการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน



ที่มา : กองการฝึกกองเรือยุทธการ, ๒๕๕๙ : ๒๙

แผนภาพที่ ๒ - ๑๓ การประสานการปฏิบัติในการตอบโต้ภัยพิบัติ



ที่มา : พิสุทธิศักดิ์ ศรีชุมพล,ออนไลน์, ๒๕๖๐

แผนภาพที่ ๒ - ๑๔ การแบ่งมอบงานความรับผิดชอบให้การช่วยเหลือให้กับหน่วยงาน  
ในสหประชาชาติและองค์กรต่างประเทศ

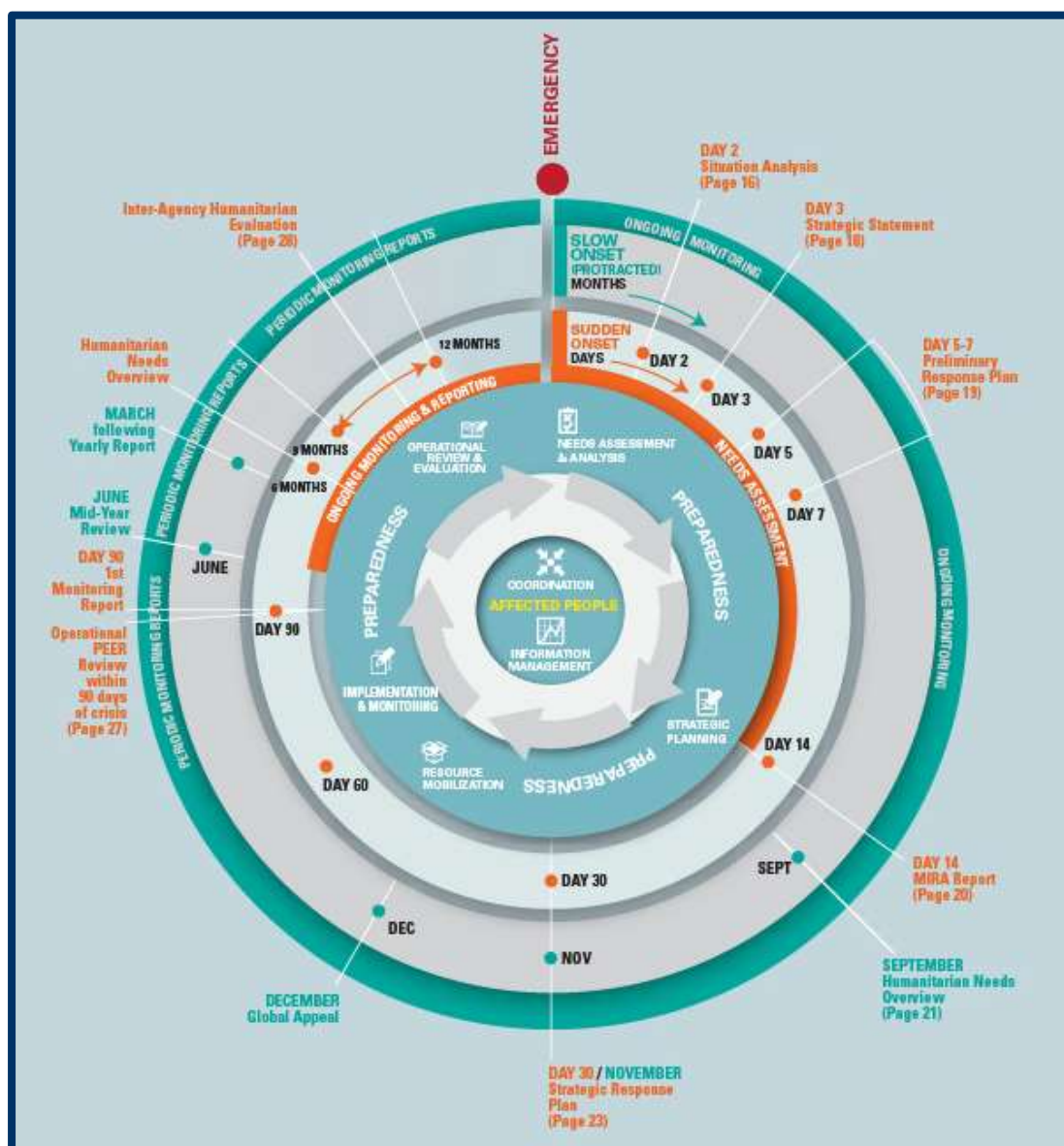
Sector / Cluster	IASC Cluster Lead
Food	WFP
Non-food Items (NFIs)	To Be Confirmed
Camp Coordination/ Management	IOM
Emergency Shelter	IOM
Protection	TBC
Permanent Shelter	TBC
Livelihood	UNDP
Water, Sanitation & Hygiene	UNICEF
Health	WHO
Nutrition	UNICEF
Psychological Services	WHO
Logistics	WFP
Emergency Telecommunications	UNICEF
Education	UNICEF
Agriculture	FAO
Early Recovery	UNDP

ที่มา : กองการฝึกกองเรือยุทธการ, ๒๕๕๙ : ๒๙

สำหรับการวางแผนด้านการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและบรรเทาภัยพิบัติของสหประชาชาติ (UN) นั้น ดำเนินการโดยปฏิบัติตามวงจรโปรแกรมงานด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Program Cycle:HPC) ที่จัดทำขึ้นโดยองค์กร Inter-Agency Standing Committee (IASC) ซึ่งเป็นองค์กรต่างประเทศที่ทำหน้าที่สร้างเอกสารแนวทางการทำงานร่วมของสหประชาชาติและองค์กรด้านมนุษยธรรมในต่างประเทศ หลังเหตุการณ์แผ่นดินไหวในประเทศเฮติและปากีสถานในปี พ.ศ.๒๕๕๔ ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติที่จะการตอบสนองในการทำงานร่วมกันของหน่วยงานด้านมนุษยธรรมที่อยู่ภายใต้ของสหประชาชาติและองค์กรระหว่างประเทศในการรองรับระดับภัยพิบัติขนาดใหญ่ HPC ถูกออกแบบมาเพื่อฟื้นฟูวิธีการที่จะปฏิบัติงานด้านมนุษยธรรมร่วมกันเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติและความขัดแย้งระหว่างรัฐ ซึ่ง HPC พยายามที่จะตอบสนองความต้องการของประชากรที่ได้รับผลกระทบให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของสหประชาชาติและองค์กรระหว่างประเทศด้านมนุษยธรรม เพื่อตอบสนองด้านมนุษยธรรมอย่างชัดเจน ในการทำงานร่วมกับหน่วยงานระดับชาติและท้องถิ่นและกับผู้ประสบภัยที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤต เมื่อเกิดสถานการณ์ภัยพิบัติในประเทศ องค์กรด้านมนุษยธรรมต่างประเทศและสหประชาชาติจะเข้ามาปฏิบัติงานในพื้นที่ภัยพิบัติร่วมกับหน่วยงานราชการ ทหาร พลเรือน มูลนิธิของประเทศผู้ประสบภัยพิบัติ เช่น กาชาดสากลโดยเฉพาะการจัดการสาธารณสุขภัยพิบัติขนาดใหญ่ ระดับ ๓ - ๔ ดังนั้น ความเข้าใจในแนวทางการปฏิบัติตามวงจรโปรแกรมงานด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Program Cycle : HPC) ของ IASC

จะทำให้กระบวนการวางแผนร่วมและผสมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (กองการฝึกกองเรือยุทธการ, ๒๕๕๙ : ๕๒ - ๕๓) ตามแผนภาพที่ ๒ - ๑๕

แผนภาพที่ ๒ - ๑๕ ภาพโปรแกรมแผนงานด้านมนุษยธรรม  
(Humanitarian Program Cycle : HPC)



ที่มา : กองการฝึกกองเรือยุทธการ, ๒๕๕๙ : ๕๓

นอกจากนั้นยังมีความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติระหว่างอาเซียนและสหประชาชาติที่ประเทศไทยในฐานะสมาชิกอาเซียนต้องร่วมมือในการดำเนินการด้วย ซึ่งได้มีการจัดทำเอกสารสำคัญ ๒ ฉบับ ได้แก่ แลกเปลี่ยนร่วมในการดำเนินการความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติระหว่างคณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ (ACDM : ASEAN Committee on Disaster Management )

และสหประชาชาติในปลายปี พ.ศ.๒๕๕๓ และแผนยุทธศาสตร์ความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติระหว่างอาเซียนและสหประชาชาติ ค.ศ.๒๐๑๑ - ๒๐๑๕ (พ.ศ.๒๕๕๔ - ๒๕๕๘) ซึ่งกล่าวถึงแนวทางดำเนินความร่วมมือใน ๓ ประเด็นหลัก ประเด็นแรกคือ การเสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถและการปฏิบัติการที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการภายใต้ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินประเด็นที่ ๒ การประเมินความเสี่ยงภัยการเตรียมความพร้อมการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าการเฝ้าระวังภัยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินการบูรณะฟื้นฟู รวมถึงประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างใหม่และการพัฒนาและประเด็นสุดท้ายการกำหนดให้มีการนำบทเรียนและประสบการณ์ที่ได้รับจากการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างอาเซียนและสหประชาชาติในเหตุการณ์ภัยพิบัติจากพายุไซโคลนนาร์กิสในสหภาพมาความพยายามในอดีตและการดำเนินการร่วมกันในปัจจุบัน ตลอดจนการนำเอาปัจจัยที่ทำนายต่าง ๆ ในปัจจุบันมาพิจารณาด้วย (วิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย : ๒๔)

## แนวคิดในการจัดการภัยพิบัติของอาเซียน

แนวโน้มของภัยพิบัติ ภัยพิบัติได้ส่งผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน ระบบเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศไทยและภูมิภาคอาเซียน โดยเฉพาะเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นพื้นที่แนวภูเขาไฟ (Ring of Fire) รอยเลื่อนแผ่นดินไหวทั้งบนบกและในทะเล และแนวพายุ จึงเกิดภัยพิบัติได้ง่ายและจากสภาวะโลกร้อนทำให้มีแนวโน้มการเกิดและความรุนแรงเพิ่มขึ้น เช่น พายุไซโคลน นาร์กิสในพม่า การระเบิดของ ภูเขาไฟ "เมอราปี" (Merapi) และแผ่นดินไหวในเมืองยอกยาคาร์ต้า อินโดนีเซีย พายุไต้ฝุ่นที่พัดเข้าสู่ฟิลิปปินส์ สำหรับประเทศไทยเห็นได้ชัดถึงผลกระทบของ ๒ มหาภัยพิบัติ ได้แก่ ๑. การเกิดคลื่นยักษ์สึนามิในปี ๔๗ มีผู้เสียชีวิตถึง ๕,๓๙๖ คน สูญหาย ๒,๙๕๑ คน และบาดเจ็บ ๘,๔๕๗ ราย กว่าครึ่งเป็นชาวต่างชาติ คิดเป็นมูลค่าความเสียหายหลายพันล้านบาท อีกทั้งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ระบบนิเวศ ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจของประเทศโดยเฉพาะการท่องเที่ยว ๒.เหตุการณ์มหาอุทกภัย ปี ๕๔ เป็นเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ในรอบสิบปี ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างหนักทั้งชีวิตและทรัพย์สิน มีราษฎรได้รับผลกระทบกว่า ๑๓ ล้านคน ธนาคารโลกประเมินมูลค่าความเสียหายสูงถึง ๑.๔๔ ล้านล้านบาท และจัดให้เป็นภัยพิบัติครั้งสร้างความเสียหายมากที่สุดเป็นอันดับสี่ของโลก

ในอดีตที่ผ่านมาได้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติมากมายทั่วโลก ซึ่งการเกิด ภัยพิบัติขนาดใหญ่ในแต่ละครั้งนั้นมีผลกระทบต่อที่รุนแรง จึงทำให้กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ทั้งหมด ๑๐ ประเทศ ซึ่งได้แก่ ไทย มาเลเซีย เวียดนาม พม่า กัมพูชา ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ลาว สิงคโปร์ และบรูไน ได้เล็งเห็นถึงปัญหาและร่วมมือกันตั้งคณะกรรมการจัดการภัยพิบัติกับอาเซียน (ASEAN Committee on Disaster Management : ACDM) ขึ้นเพื่อให้มีการดำเนินการในเชิงรุก (Proactive) ในการจัดการภัยพิบัติภายใต้กรอบความร่วมมือของภูมิภาคอาเซียน โดยมีพันธกิจในการส่งเสริมความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติทุกด้านอย่างครบวงจร ได้แก่ การป้องกัน การเตรียมความพร้อม การตอบโต้ การบรรเทาและฟื้นฟู โดยผ่านกิจกรรมที่ดำเนินการร่วมกัน และได้จัดการประชุมประจำปีขึ้นครั้งแรกในเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ณ เมืองบันดาเสรี เบการ์วัน ประเทศบรูไน พร้อมกับมีการจัดประชุมขึ้นทุกปีหลังจากภูมิภาคอาเซียนถูกคลื่นสึนามิในปี พ.ศ.๒๕๔๗ ซึ่งสร้างความเสียหาย



และความสูญเสียอย่างร้ายแรงในหลายประเทศ อาทิ อินโดนีเซีย ประเทศไทยและพม่านำไปสู่ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ลงนามความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response : AADMER) เมื่อ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ซึ่ง AADMER เป็นกฎหมายระหว่างประเทศฉบับแรกและฉบับเดียวในโลกที่มีผลผูกพันประเทศที่เป็นภาคีเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม สำคัญของ AADMER คือ การกำหนดกรอบความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติของอาเซียนในลักษณะครบวงจรของการบริหารจัดการภัยพิบัติครอบคลุมทั้งในยามปกติ ประกอบด้วย

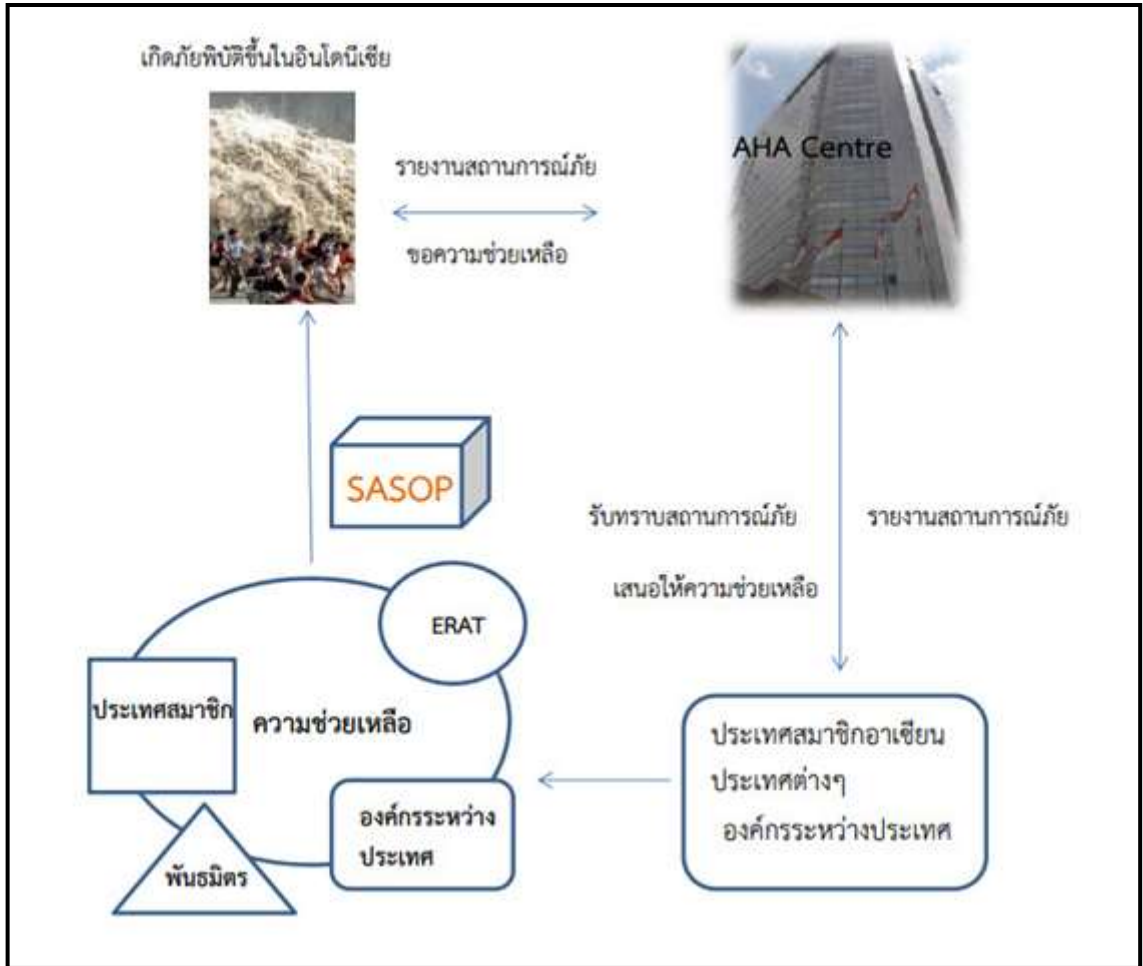
**ก่อนเกิดภัย** เป็นการกำหนดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การเฝ้าระวัง การแจ้งเตือนภัย การป้องกัน การเตรียมความพร้อม

**ในขณะที่เกิดภัย** เป็นการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน การบรรเทาทุกข์

**ภายหลังเกิดภัย** เช่น การบูรณะฟื้นฟู

ตลอดจนความร่วมมือทางด้านวิชาการ การวิจัยทางวิทยาศาสตร์ การเสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถ ทั้งนี้จะเน้นให้ประเทศสมาชิกได้ช่วยเหลือตนเองให้เต็มที่เสียก่อน หากเกินขีดความสามารถจึงจะใช้กลไกที่กำหนดไว้ใน AADMER ในการช่วยเหลือ โดยมีศูนย์ประสานงานการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของอาเซียน (ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance : AHA Centre) ทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานกลางในการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศสมาชิกเมื่อเกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่ขึ้นและเอกสารมาตรฐานวิธีการปฏิบัติและระบบเตรียมความพร้อมด้านการประสานงานการบรรเทาทุกข์และการตอบโต้สถานการณ์ภัยพิบัติฉุกเฉินของอาเซียน หรือ SASOP (Standard Operating Procedure for Regional Standby Arrangements and Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations) เป็นแนวทางการปฏิบัติของชาติสมาชิกเมื่อเกิดภัยพิบัติ ประกอบด้วย ๖ บทได้แก่ ๑) บทนำ ๒) การจัดองค์กร ๓) การเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติ ๔) การประเมินและติดตามสถานการณ์ ๕) การตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน และ ๖) การอำนวยความสะดวกและการใช้สินทรัพย์และขีดความสามารถของฝ่ายทหารและพลเรือน โดยในคู่มือจะบอกถึงขั้นตอนต่าง ๆ เมื่อเกิดภัยพิบัติ ตั้งแต่การแจ้งเตือนภัยพิบัติ การรายงานสถานการณ์ วิธีการร้องขอและให้ความช่วยเหลือระหว่างกัน การส่งข้อมูลไปยังศูนย์ประสานงานอาเซียนในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม (AHA Centre) รวมทั้งการระดมเครื่องมือพร้อมกำลังพล และขั้นการถอนกำลังในการให้ความช่วยเหลือ(วิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย :๓ - ๑๒) ตัวอย่างสถานการณ์แนวทางการรับความช่วยเหลือตามเอกสาร SASOP ตามแผนภาพที่ ๒ - ๑๖

แผนภาพที่ ๒ - ๑๖ ตัวอย่างสถานการณ์แนวทางการรับความช่วยเหลือตามเอกสาร SASOP



ที่มา : สำนักวิจัยและความร่วมมือระหว่างประเทศ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๖๐ : ๑๐

และเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๙ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี พร้อมด้วยผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียน ได้ร่วมกันลงนามในปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยความเป็นหนึ่งเดียวในการตอบโต้ภัยพิบัติทั้งภายในและภายนอกภูมิภาค (Declaration on One ASEAN, One Response: ASEAN Responding to Disaster as One in the Region and Outside Region) ในระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ ๒๘ ณ เวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ปฏิญญาฯ ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการบูรณาการความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ และผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในกรอบอาเซียนในการตอบโต้ภัยพิบัติร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพทั้งในและนอกภูมิภาค ผ่านการดำเนินงานของศูนย์ประสานงานอาเซียนในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม (AHA Centre) ปฏิญญาฯ ดังกล่าวสะท้อนถึงเจตนารมณ์ร่วมกันของผู้นำอาเซียนในการบูรณาการการจัดการภัยพิบัติของประชาคมอาเซียน ซึ่งเป็นความร่วมมือที่สำคัญในภูมิภาค และไทยมีบทบาทสำคัญมาโดยตลอดทั้งในกรอบสหประชาชาติและกรอบอาเซียน โดยเฉพาะการสนับสนุนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของ

ชุมชนในการรับมือกับภัยพิบัติ และการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน โดยไทยเพิ่งจะได้รับเลือกให้เป็นที่ตั้งคลังเก็บสิ่งของช่วยเหลือของอาเซียน ภายใต้โครงการระบบการส่งกำลังบำรุงหรือระบบโลจิสติกส์ของการปฏิบัติการด้านการบรรเทาทุกข์และการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินจากภัยพิบัติของอาเซียน (Disaster Emergency Logistics System for ASEAN : DELSA) ระยะที่สอง นอกจากนี้ประเทศไทยยังเป็นที่ตั้งของศูนย์แพทย์ทหารอาเซียน (ASEAN Center of Military Medicine : ACMM) ซึ่งจะมีบทบาทสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบริหารจัดการภัยพิบัติในภูมิภาค (พิสุทธิ์ศักดิ์ ศรีชุมพล, ออนไลน์, ๒๕๖๐)

สำหรับการใช้กำลังในการกิจด้านมนุษยธรรมและบรรเทาภัยพิบัติของชาติในอาเซียนนั้น จะปฏิบัติตามความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน AADMER และตามมาตรฐานวิธีการปฏิบัติและระบบเตรียมความพร้อมด้านการประสานงานการบรรเทาทุกข์และการตอบโต้สถานการณ์ภัยพิบัติฉุกเฉินของอาเซียน SASOP ทั้งนี้กองทัพของชาติในอาเซียนแต่ละประเทศจะมีบทบาทนำหลักแต่ละด้านในเรื่องการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและบรรเทาภัยพิบัติ (Humanitarian Assistance/ Disaster Relief : HA/DR) และเป็นกลไกที่ทุกชาติในอาเซียนยอมรับความสำคัญ เมื่อกองกำลัง HA/DR ของประเทศที่ให้ความช่วยเหลือเข้าพื้นที่ภัยพิบัติ นอกจากปฏิบัติตามสถานะกองกำลังตามข้อตกลงดังกล่าวแล้วยังต้องเคารพวัฒนธรรม อำนาจอธิปไตย และปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายมนุษยธรรม กฎหมายและแผนบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติของประเทศที่ประสบภัย โดยยึดถือ หลักปฏิบัติพื้นฐานด้านมนุษยธรรม ได้แก่ หลักมนุษยธรรม (Humanity) ความไม่ลำเอียง (Impartiality) ความเป็นกลาง (Neutrality) และหลักพื้นฐาน Do Not Harm อย่างเคร่งครัด เช่น การใช้ Force Protection จะใช้ตำรวจหรือทหารของประเทศประสบภัยพิบัติรับผิดชอบดูแลคุ้มครองความปลอดภัยของรถขนส่ง ยุทโธปกรณ์รวมทั้งท่าเรือ ที่พักหรือแคมป์ของประเทศที่ให้ความช่วยเหลือเมื่อเข้าพื้นที่ประสบภัยพิบัติ เรื่องการตั้งโรงพยาบาลสนามในพื้นที่ประสบภัยต้องอยู่ในมาตรฐานสากลแล้วการใช้ยาต้องได้รับการอนุมัติจากหน่วยแพทย์ประเทศผู้ประสบภัยก่อนนำไปใช้กับผู้ประสบภัย เป็นต้น สำหรับประเทศผู้ประสบภัยควรให้การสนับสนุนและอำนวยความสะดวกแก่กองกำลังของประเทศที่ให้ความช่วยเหลือให้สามารถเข้าถึงพื้นที่ประสบภัยได้อย่างรวดเร็วเพื่อลดการสูญเสียชีวิตของผู้ประสบภัยซึ่งจะอยู่ในช่วงสัปดาห์แรกหลังภัยพิบัติเกิดขึ้น เช่น มาตรการศุลกากร (Custom) การเข้าเมือง (Immigration) การงดเว้นภาษี การสนับสนุนระบบขนส่ง การจัดตั้งศูนย์ประสานงานนานาชาติระหว่างทหาร - ทหาร (Multi National Coordination Center : MNCC) และศูนย์ประสานงานนานาชาติทหาร - พลเรือน (Civil-Military Coordination Center : CMOC) เพื่อการทำงานและวางแผนร่วมกันทั้งนี้การทำแผนปฏิบัติการในการกิจ HA/DR นั้น สำหรับทหารจะกำหนดออกมาเป็นคำสั่งปฏิบัติการซึ่งจะมีแนวคิดการปฏิบัติแยกออกเป็นชั้น ตั้งแต่ชั้นการเข้าประเทศ ผู้ประสบภัย ชั้นการเคลื่อนย้ายกำลังเข้าพื้นที่ภัยพิบัติ ชั้นปฏิบัติการ ชั้นการส่งมอบภารกิจและชั้นกลับประเทศ ทั้งนี้รูปแบบการปฏิบัติการของทหารในการกิจด้านมนุษยธรรมและบรรเทาภัยพิบัติ นอกประเทศนั้น ทหารควรจะมีบทบาทในลักษณะการสนับสนุนโดยอ้อม (Indirect Support) เช่น การส่งมอบอาหารและยาให้กับองค์กรสหประชาชาติ (UN) หรือองค์กรช่วยเหลือของประเทศผู้ประสบภัยเพื่อนำส่งต่อผู้ประสบภัยพิบัติ และการสนับสนุนในเรื่องการสาธารณสุขและโครงสร้าง

พื้นฐาน (Infrastructure Support) สำหรับการช่วยในลักษณะการสนับสนุนโดยตรง (Direct Support) เช่น การส่งมอบอาหารและยาผู้ประสบภัยโดยตรงนั้นอาจกระทำได้หากเป็นการปฏิบัติร่วมกับทหารชาติที่ประสบภัยหรือได้รับการร้องขอความช่วยเหลือจากประเทศผู้ประสบภัย (กองการฝึกกองเรือยุทธการ, ๒๕๕๙ : ๓๐)

## ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS)

๑. ระบบบัญชาการเหตุการณ์ Incident Command System (ICS) เป็นหลักการและองค์ความรู้ทางวิชาการจาก Federal Emergency Management Agency (FEMA) ประเทศสหรัฐอเมริกาแนวคิดระบบบัญชาการได้ถูกพัฒนาขึ้นหลังจากเหตุการณ์ภัยพิบัติจากกรณีไฟป่าที่รัฐแคลิฟอร์เนีย ในปี พ.ศ.๒๕๑๓ ซึ่งหน่วยดับเพลิงและเจ้าหน้าที่ฉุกเฉินของมลรัฐ ประสบปัญหาจากในเรื่องการทำงานร่วมกันของหลายหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านการบัญชาการเหตุการณ์การประสานงานและความเข้าใจ การสื่อสารที่ไม่เป็นเอกภาพ ขาดแผนปฏิบัติการที่มีประสิทธิภาพ (อนุสรณ์ แก้วกังวาล, ๒๕๕๗ : ๒๗) ปัจจุบันมีหลายประเทศได้นำระบบดังกล่าวมาใช้ ได้แก่ แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เม็กซิโก อินเดีย ศรีลังกาและไทย ซึ่งประเทศไทยได้นำระบบนี้มาใช้ในแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยปี ๒๕๕๘ ทั้งในเรื่องโครงสร้างของหน่วยและการควบคุมสั่งการ

ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (ICS) เป็นแนวคิดมาตรฐานในการจัดการเหตุฉุกเฉินได้รับการออกแบบมาให้สามารถใช้รับมือกับเหตุการณ์ หรือภาวะฉุกเฉินที่มีความซับซ้อน สามารถใช้ได้ทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชนในการจัดระเบียบจัดการเหตุการณ์ระดับปฏิบัติการ เป็นการจัดองค์การสำหรับการบังคับบัญชา (Command) การควบคุม (Control) และการประสานงาน (Coordination) เพื่อตอบสนองต่อการที่หน่วยงานหลาย ๆ หน่วยที่มาพร้อมปฏิบัติงานในสถานการณ์เฉพาะที่มีเป้าหมายร่วมกันในการระงับสถานการณ์ปกป้องชีวิต ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อม ระบบบัญชาการเหตุการณ์ มีจุดเด่นที่สำคัญ ดังนี้

๑.๑ เป็นกรอบแนวคิดมาตรฐานในการปฏิบัติเพื่อจัดการกับเหตุการณ์ทุกประเภท ทั้งที่เป็นเหตุที่เกิดขึ้นกะทันหัน ฉุกเฉิน หรือเหตุการณ์ในภาวะปกติ

๑.๒ เป็นระบบที่สนับสนุนการให้ข้อมูลในการตัดสินใจด้วยความแม่นยำ มีการวางแผน และคำนวณค่าใช้จ่ายที่มีประสิทธิภาพ

๑.๓ เป็นระบบที่มีความอ่อนตัวในการปรับเปลี่ยนองค์การให้สอดคล้องเหมาะสมกับความซับซ้อนของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น กล่าวคือ เป็นการจัดองค์กรชั่วคราว ไม่มีโครงสร้างหรือการบริหารแบบถาวร (Modular Organization) ดังนั้นโครงสร้างของระบบ ICS จึงมีความยืดหยุ่นสูง ไม่ตายตัวปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสมของเหตุการณ์

๑.๔ เป็นระบบที่เหมาะสมกับการจัดการสาธารณภัย โดยเฉพาะการที่สามารถนำเอาทักษะความสามารถทางเทคนิคหลาย ๆ ด้านมาผสมผสานในระบบได้อย่างลงตัว

๑.๕ ระบบ ICS ถูกใช้เป็นพื้นฐานในการกู้ภัยที่เป็นภารกิจประจำ และสามารถนำไปใช้ในเหตุการณ์ฉุกเฉินอื่นด้วย

๑.๖ ในช่วงเวลาฉุกเฉิน ภายใต้ระบบ ICS เจ้าหน้าที่จะปรับบทบาทหน้าที่ ตำแหน่งที่ปฏิบัติประจำ ไปปฏิบัติหน้าที่ภายใต้โครงสร้างองค์กรที่เกิดขึ้นจากระบบ ICS ตามที่ได้รับมอบหมาย

๑.๗ เป็นโครงสร้างที่ผสมผสานทรัพยากรทุกชนิดเข้าด้วยกัน ทั้งเครื่องมือ อุปกรณ์ กำลังพล จากหลายหน่วยงาน ทั้ง ทหาร ตำรวจ พลเรือน แพทย์ หรือ ทีมผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคด้านต่าง ๆ เพื่อเข้าตอบสนองต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

๒. เป้าประสงค์ (Purposes) ของการใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ ICS มี ๓ ประการ ได้แก่ความปลอดภัยของผู้ปฏิบัติงานและคนอื่นๆ บรรลุวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์หรือยุทธวิธีและใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพและประโยชน์ที่ได้รับจากระบบ ICS ได้แก่ สามารถตอบสนองต่อเหตุการณ์ฉุกเฉินได้ทุกรูปแบบเจ้าหน้าที่จากหลายหน่วยงานสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างเป็นระบบและรวดเร็วภายใต้โครงสร้างการจัดการเหตุการณ์แบบเดียวกัน (Common Management Structure) และมีประสิทธิภาพและประหยัด (Cost Effective) ไม่มีการทำงานที่ซ้ำซ้อน

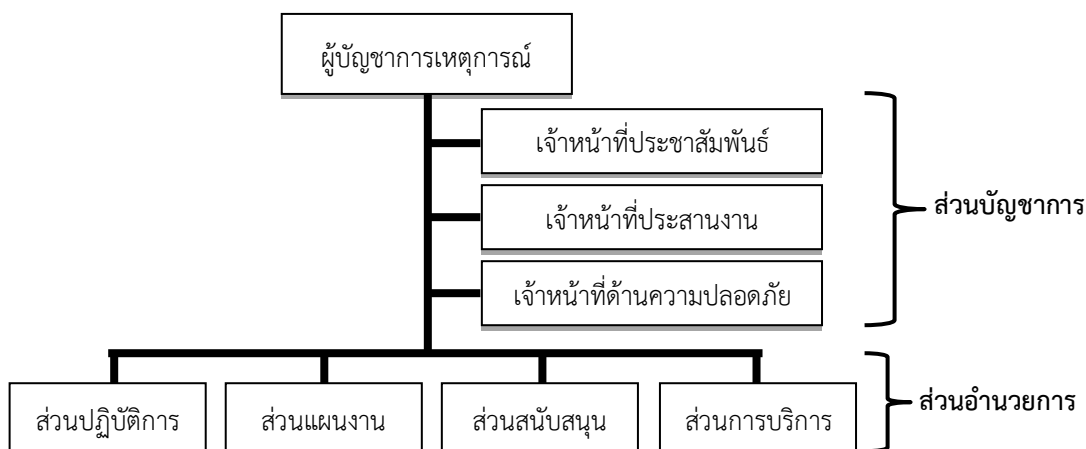
### ๓. โครงสร้างการจัดองค์กรของระบบบัญชาการเหตุการณ์

โครงสร้างการจัดองค์กรในการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินเป็นการจัดองค์กรตามหน้าที่รับผิดชอบ ได้แก่ ส่วนบัญชาการ ส่วนปฏิบัติการ และส่วนสนับสนุน ตามแผนภาพที่ ๒ - ๑๗ ดังนี้

๓.๑ ส่วนบัญชาการ (Command) เป็นส่วนรับผิดชอบในการกำหนดวัตถุประสงค์เป้าหมายจัดลำดับความสำคัญ และรับผิดชอบการตอบโต้เหตุฉุกเฉินโดยภาพรวม (Overall Responsibility) ประกอบด้วย ผู้บัญชาการเหตุการณ์ (Incident Commander : IC) เป็นผู้รับผิดชอบการจัดการเหตุการณ์และเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานหลัก (Command Staff) เป็นผู้สนับสนุนการบัญชาการเหตุการณ์ ซึ่งอาจจะเป็นเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ (Public Information Office : PIO) เจ้าหน้าที่ประสานงาน (Liaison Officer : LO) เจ้าหน้าที่ด้านความปลอดภัย/นิรภัย (Safety Officer : SO) ขึ้นอยู่กับความจำเป็นและความเหมาะสมในแต่ละเหตุการณ์

๓.๒ ส่วนอำนวยการ (General Staff) ประกอบด้วย โครงสร้างหลัก ๔ ส่วนสำคัญ คือ ส่วนปฏิบัติการ (Operations) ส่วนแผนงาน (Planning) ส่วนสนับสนุน (Support) และส่วนบริหาร (Finance/Administration)

## แผนภาพที่ ๒ - ๑๗ โครงสร้างการจัดองค์กรของระบบบัญชาการเหตุการณ์



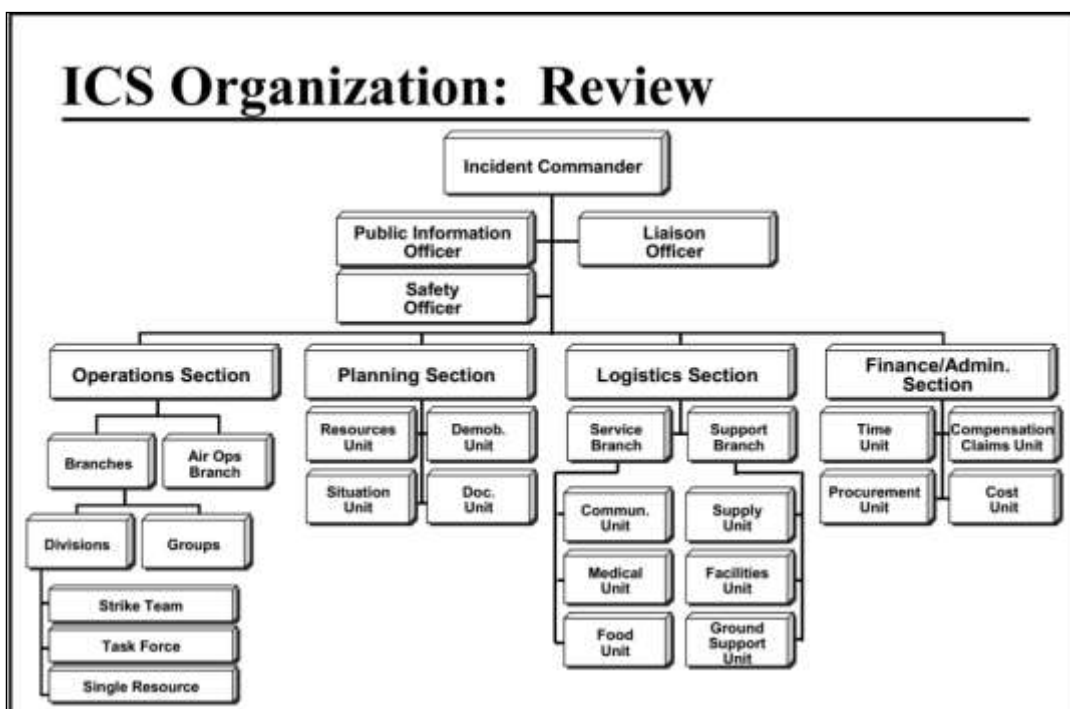
ที่มา : กองการฝึกกองเรือยุทธการ, ๒๕๕๙ : ๔๔

### ๔. โครงสร้างการบัญชาการ (Command structure) มี ๒ รูปแบบ

๔.๑ การบัญชาการเดี่ยว (Single Command) เป็นโครงสร้างการบัญชาการที่ผู้บัญชาการจะรับผิดชอบบริหารจัดการเหตุการณ์ทั้งหมดโดยลำพัง

๔.๒ การบัญชาการรวม (Unified Command) หมายถึงการจัดการเหตุการณ์ที่หลายหน่วยงาน มีหน้าที่รับผิดชอบที่แตกต่างกัน หรือแม้มาจากหลายพื้นที่ ให้ประสานแผนการทำงานภายใต้วัตถุประสงค์เดียวกัน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การบัญชาการรวมจะทำให้ ผู้บัญชาการเหตุการณ์สามารถตัดสินใจภายใต้โครงสร้างการบัญชาการเดี่ยวได้ ถึงแม้ว่าผู้บังคับบัญชาจะมาจากหลายหน่วยงานก็ตาม โดยจะต้องรักษาเอกภาพในการบังคับบัญชาเอาไว้ (Unity Of Command) และจะต้องมอบหน้าที่ความรับผิดชอบให้กับหัวหน้าเพียงผู้เดียว สำหรับเหตุการณ์ขนาดเล็กการบัญชาการเดี่ยวอาจจะถูกนำมาใช้ กล่าวคือ หัวหน้าหน่วยที่มาถึงที่เกิดเหตุหน่วยแรก หรือผู้เผชิญเหตุจะทำหน้าที่เป็น ผู้บัญชาการเหตุการณ์เหตุการณ์จนกว่าจะได้รับการแทนที่ด้วยการถ่ายโอนอำนาจจากการบัญชาการเหตุการณ์ โดยขนาดของระดับการบัญชาการเหตุการณ์จะสามารถขยายตามความเหมาะสม โดยไม่ว่าจะใหญ่หรือเล็ก มีความซับซ้อนมากน้อยเพียงใดจะต้องมี ผู้บัญชาการเหตุการณ์รับผิดชอบจนกว่าเหตุการณ์สิ้นสุดหรือ มีการมอบหมายหรือถ่ายโอนให้กับผู้อื่น (ศูนย์อำนวยความสะดวกบรรเทาสาธารณภัย : ๑ - ๓, ๑๒ - ๑๕)

แผนภาพที่ ๒ - ๑๘ โครงสร้างการจัดองค์กรของระบบบัญชาการเหตุการณ์



ที่มา : กองการฝึกกองเรือยุทธการ, ๒๕๕๙ : ๔๕

## ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล

๑. ในการรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติทางทะเลที่ผ่านมา นั้น ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติ คือ ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ที่เรียกอย่อว่า “ศรชล.” เป็นหน่วยขึ้นตรงต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งได้จัดพิธีเปิดอย่างเป็นทางการ เมื่อ ๙ มกราคม พ.ศ.๒๕๔๑ ณ ศูนย์ปฏิบัติการกองทัพเรือ (ศปก.ทร.) ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานการปฏิบัติงานด้านการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และเป็นศูนย์กลางในการดำเนินกิจการทางทะเลในทุก ๆ ด้าน ระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับงานทางทะเล เพื่อให้การปฏิบัติเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่เกิดความซ้ำซ้อน มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกันอย่างต่อเนื่อง โดยมีกองทัพเรือเป็นศูนย์กลางและหน่วยปฏิบัติประกอบด้วย ๒ ส่วน (ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล, ๒๕๕๘ : ๔) ได้แก่

๑.๑ หน่วยปฏิบัติการหลัก คือ หน่วยที่มีกำลังทางเรือที่สามารถออกปฏิบัติงานในทะเล ประกอบด้วย ๖ หน่วยงาน ได้แก่ กองทัพเรือ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมเจ้าท่า กรมศุลกากร กรมประมง และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

๑.๒ หน่วยปฏิบัติการร่วม คือ หน่วยงาน/ส่วนราชการที่มีบทบาทหน้าที่หรือความรับผิดชอบกับงานหรือกิจการต่างๆ ทางทะเล ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน

และสวัสดิการสังคม กระทรวงการท่องเที่ยว สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมป่าไม้ กรมสรรพสามิต กรมควบคุมมลพิษ กรมศิลปากร กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และส่วนราชการอื่น ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกิจการทางทะเล

๒. ศรชล. มีบทบาทในการรักษากฎหมายและช่วยเหลือ (Constabulary Role) โดยมีขอบเขตการปฏิบัติงาน คือ การเป็นศูนย์กลางในการประสานการปฏิบัติการกิจกรรมระหว่างหน่วยงานหลักที่มุ่งเน้นการสร้างเครือข่าย (Network) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารทางทะเลระหว่างหน่วยงานหลัก และการบูรณาการแผนงาน การใช้ทรัพยากรและบุคลากรของแต่ละหน่วยงานในการปฏิบัติงาน ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ทั้งในส่วนของกฎหมายภายในและระหว่างประเทศ โดยกฎหมายระหว่างประเทศด้านบทบาทการช่วยเหลือนั้น ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization : ICAO) และองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organization : IMO) มีพันธกรณีที่สำคัญประการหนึ่งคือ ต้องจัดให้มีมาตรการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือแก่อากาศยานและเรือที่ประสบภัยในอาณาเขตที่ได้กำหนดไว้ รวมทั้งกำหนดให้จัดตั้งศูนย์ประสานงานเพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการอำนวยความสะดวกและประสานงานในการกิจการให้ความช่วยเหลือดังกล่าว ซึ่งบทบาทต่าง ๆ ศรชล. มอบอำนาจให้หน่วยงานใน ศรชล. ดูแลรับผิดชอบ มีพื้นที่ปฏิบัติการทั้งด้านฝั่งอ่าวไทยและฝั่งทะเลอันดามัน มีขอบเขตความรับผิดชอบอยู่ภายในทะเลอาณาเขต (๑๒ ไมล์ทะเลจากชายฝั่งหรือเส้นฐานตรง) และขยายการปฏิบัติไปถึงเขตต่อเนื่องเขตไหล่ทวีป/เขตเศรษฐกิจจำเพาะและในทะเลหลวงตามขอบเขตอำนาจที่ระบุไว้ในกฎหมายทะเล (ตามแผนภาพที่ ๒ - ๑๙) มีหน่วยงานรับผิดชอบตามพื้นที่ทางทะเล ที่ได้ประกาศให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่เพื่อรักษากฎหมายทางทะเล โดยการปฏิบัติการกิจจะใช้การประสานงานช่วยเหลือ และสนับสนุนซึ่งกันและกัน เพื่อให้เกิดการบูรณาการการปฏิบัติอย่างเต็มขีดความสามารถ ตามแผน/คำสั่ง และภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่จะกระทำได้(ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล, ๒๕๕๘:๕ - ๑๔)

พื้นที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงาน ได้แบ่งออกเป็น ๓ เขต ตามแผนภาพที่ ๒ - ๒๐ โดย ศรชล.แต่ละเขตมีหน้าที่ประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานในศรชล. ในพื้นที่อย่างใกล้ชิดในการดำเนินการดังนี้

๒.๑ การรักษากฎหมายในทะเลมุ่งเน้นการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายโดยใช้การคมนาคมขนส่งทางทะเล

๒.๒ การช่วยเหลือประชาชนและผู้ประสบภัยทางทะเล

๒.๓ การคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

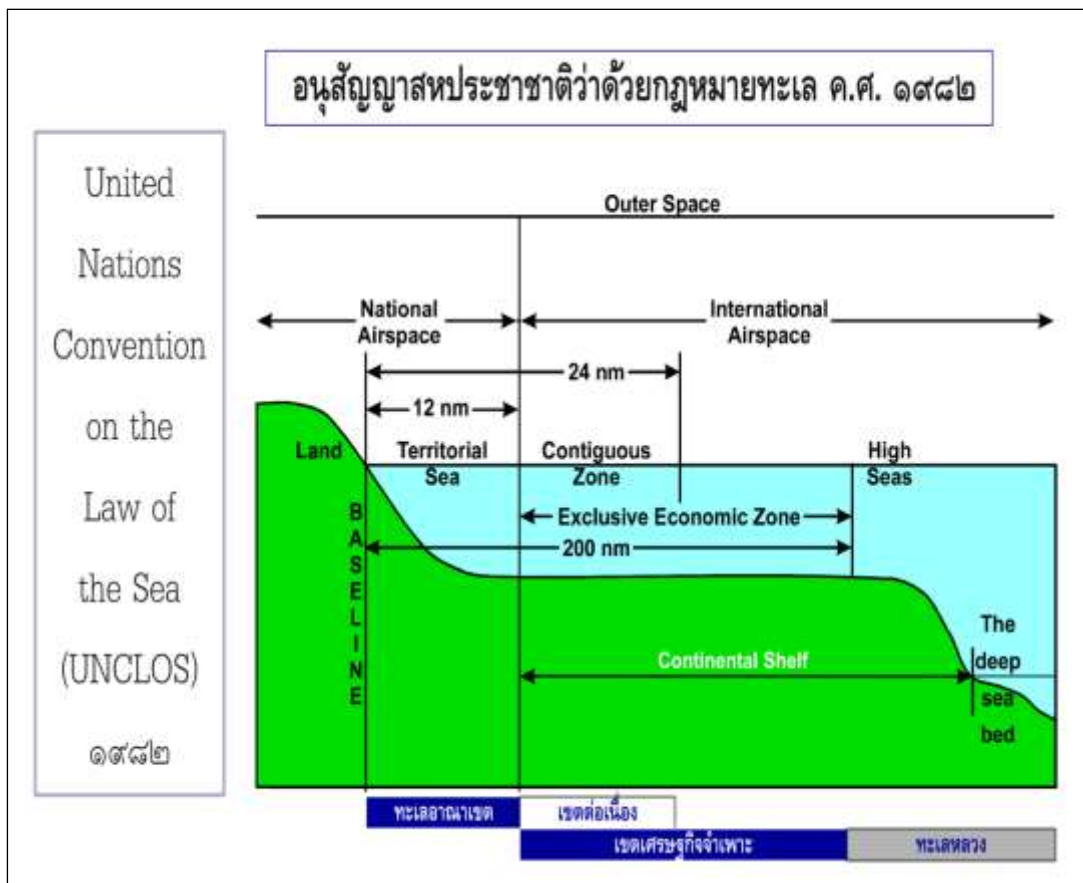
๒.๔ การอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมทางทะเล

๒.๕ สนับสนุนการปฏิบัติการกิจของศูนย์ฯที่ได้รับการจัดตั้งอยู่แล้ว

๒.๖ กิจการอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลเช่นเป็นหน่วยงานหลักในการประสานความร่วมมือด้านการต่อต้านการก่อการร้ายในทะเล



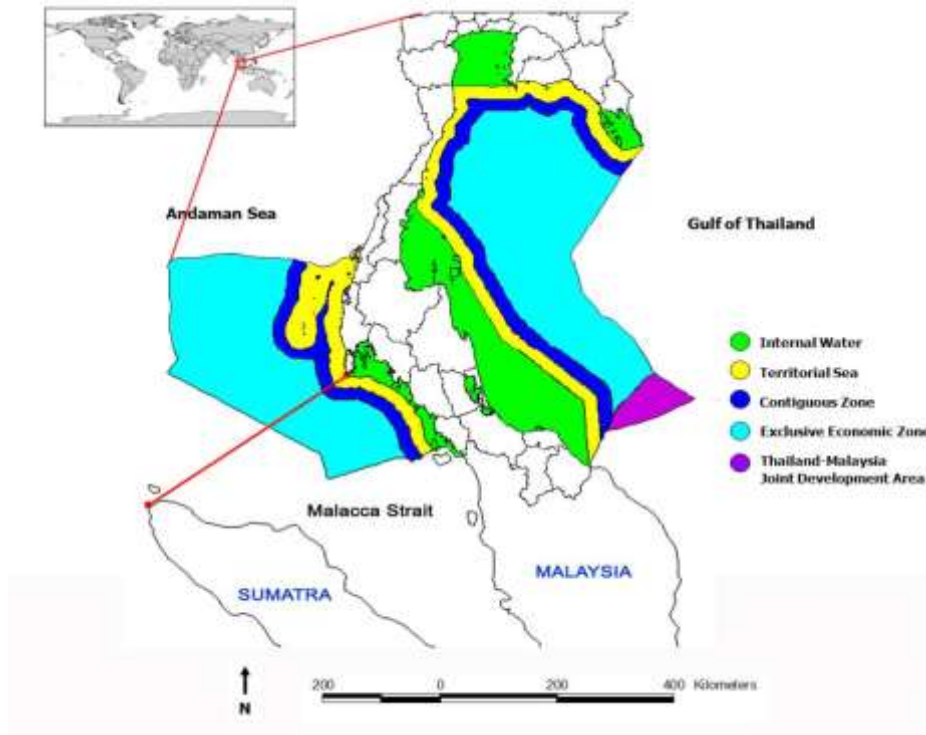
แผนภาพที่ ๒ - ๑๙ อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย



ที่มา : กรมอุทกศาสตร์ทหารเรือ, ออนไลน์, ๒๕๖๐

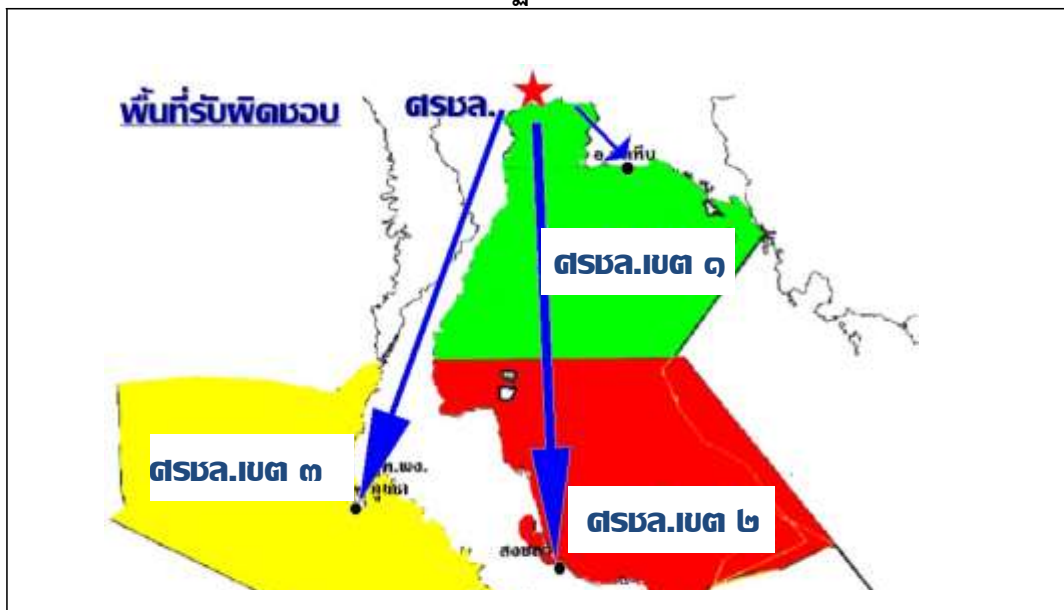
๓. การดำเนินงานของ ศรชล. ที่ผ่านมามีข้อจำกัดจากการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลทั้งด้านภารกิจที่มีความซับซ้อนและขาดการบูรณาการงบประมาณและทรัพยากรไม่เพียงพอ และขาดการส่งเสริมและพัฒนาจำเป็นต้องมีหน่วยงานเจ้าภาพที่ทำหน้าที่บูรณาการภารกิจและทรัพยากรเพื่อให้การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยการพัฒนาเสริมสร้างขีดความสามารถของ ศรชล. อย่างเป็นทางการในรูปแบบในแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๖๔ แนวทางการขับเคลื่อนแผนฯ จึงได้กำหนดให้ ศรชล. เป็นหน่วยระดับปฏิบัติ มีขอบเขตรับผิดชอบการดำเนินงานทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่เป้าหมาย โดยมีกองทัพเรือเป็นเจ้าภาพในการบริหารจัดการ มีเสนาธิการทหารเรือเป็นผู้อำนวยการ ศรชล. มีหน้าที่ประสานงานและอำนวยความสะดวกสนับสนุนการปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานในทะเลส่วนราชการที่เข้าร่วมใน ศรชล. ซึ่งเพิ่มจากเดิมที่มีหน้าที่เพียงการประสานการปฏิบัติงาน (สภาความมั่นคงแห่งชาติ, ๒๕๕๘ข : ๓, ๓๐)

แผนภาพที่ ๒ - ๑๙ อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย (ต่อ)



ที่มา : กรมอุทกศาสตร์ทหารเรือ, ออนไลน์, ๒๕๖๐

แผนภาพที่ ๒ - ๒๐ พื้นที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานของ ศรชล.เขต ๑ - ๓



ที่มา : ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลและแผนปฏิบัติงานของ ศรชล. ๒๕๕๘ : ๖

๔. อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังคงประสบปัญหาเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติทางทะเลทั้งจากภัยคุกคามภายในและภายนอกราชอาณาจักรโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในเขตทางทะเลอันมีลักษณะของภัยคุกคามที่หลากหลายรวดเร็วรุนแรงสลับซับซ้อนและสามารถขยายตัวจนอาจส่งผลกระทบต่อขอบเขตอาณาอธิปไตยหรือสิทธิอธิปไตยที่ประเทศไทยจะต้องรักษาไว้ประเด็นปัญหาในพื้นที่ทางทะเลของประเทศไทยอาจแบ่งได้เป็น ๓ กลุ่มที่สำคัญและสัมพันธ์กันคือ ๑) กลุ่มปัญหาภัยคุกคามและอาชญากรรมข้ามชาติ ๒) กลุ่มปัญหาที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหาภัยพิบัติและอุบัติเหตุทางทะเล เป็นต้น และ ๓) กลุ่มปัญหาการบริหารจัดการของรัฐได้แก่ ปัญหาด้านองค์กรและกฎหมาย คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศจึงได้จัดทำข้อเสนอเรื่อง “การพัฒนากลไกการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง : การผลักดันร่างพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ....” โดยเสนอร่างพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. .... ของสภาความมั่นคงแห่งชาติเพื่อเป็นกลไกที่สำคัญในการปฏิรูปการจัดการทรัพยากรทางทะเลให้มีประสิทธิภาพในการดำรงไว้ซึ่งผลประโยชน์ของชาติทางทะเลทุกด้านทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักรสามารถป้องกันหรือแก้ไขภัยคุกคามทางทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการบูรณาการและประสานการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในภาวะปกติและในภาวะไม่ปกติ มีหน่วยปฏิบัติงานหลักเพื่อรับผิดชอบดำเนินการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในทางนโยบายยุทธศาสตร์และวิชาการตลอดจนบูรณาการและประสานการปฏิบัติงานในเขตทางทะเลให้มีความมั่นคงมั่งคั่งและยั่งยืนสืบไป รวมทั้งช่วยสนับสนุนความสัมฤทธิ์ผลของแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๖๔ และสอดคล้องกับร่างแผนยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๗๙) เพื่อความมั่นคงมั่งคั่งยั่งยืนตามนโยบายของรัฐบาลและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด๑๖ : การปฏิรูปประเทศ มาตรา๒๕๘ (ค) ให้มีการปฏิรูปประเทศในด้านกฎหมาย (คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม, ๒๕๕๙ : ๓ - ๑๐) ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเมื่อ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๙

๕. ตามร่างพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลพ.ศ. .... ของสภาความมั่นคงแห่งชาติ กำหนดหน่วยงานอำนาจการและปฏิบัติการในการรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติทางทะเล (คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม, ๒๕๕๙ : ๑๑ - ๑๒) ดังนี้

๕.๑ กำหนดให้มีศูนย์อำนาจการรักษาสันติภาพของชาติทางทะเล (ศรสล.) มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการ ศรสล. (ผอ.ศรสล.) มี ผบ.ทร. เป็น รอง ผอ.ศรสล. และมี เสธ.ทร. เป็นเลขาธิการ ศรสล. และให้อำนาจ ผอ.ศรสล. ในการแต่งตั้งคณะกรรมการอำนาจการรักษาสันติภาพของชาติทางทะเล (คณะกรรมการ ศรสล.) เพื่อประโยชน์ในการอำนาจการและประสานการปฏิบัติของ ศรสล. และกำหนดให้ ศรสล. มีหน้าที่วางแผน อำนาจการ ประสานงาน สั่งการ ติดตาม ตรวจสอบประเมินภัยคุกคาม และสนับสนุนการปฏิบัติ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกิจด้านการรักษาสันติภาพ

ทางทะเล ทั้งในภาวะปกติและภาวะไม่ปกติ รวมถึงเสริมสร้างให้ประชาชนตระหนักรู้ถึงความสำคัญ  
ของผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

๕.๒ กำหนดให้มีศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลภาค  
(ศรชล.ภาค) โดยมีผู้บัญชาการทัพเรือภาค เป็น ผอ.ศรชล.ภาค มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการ  
การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในเขตพื้นที่รับผิดชอบของทัพเรือภาคและจังหวัดชายทะเล  
ตามที่ ผอ.ศรชล. มอบหมาย และ ผอ.ศรชล. อาจแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา ศรชล.ภาค เพื่อให้  
คำปรึกษาหรือช่วยเหลือ ศรชล.ภาค

๕.๓ กำหนดให้มีศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลจังหวัด  
(ศรชล.จังหวัด) ในจังหวัดชายทะเลทุกจังหวัดขึ้นตรงต่อ ศรชล.ภาค โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด  
เป็น ผอ.ศรชล.จังหวัด มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล  
ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ของจังหวัดชายทะเล ผอ.ศรชล. อาจแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา ศรชล.  
จังหวัด จากการเสนอรายชื่อ โดย ผอ.ศรชล.จังหวัด

๕.๔ ภารกิจของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล แบ่งเป็น  
ภารกิจในภาวะปกติ และภาวะไม่ปกติ

๕.๔.๑ ภาวะปกติ แบ่งเป็น ๒ กรณี ประกอบด้วย กรณีทั่วไปให้เป็นไปตาม  
กลไกของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามขอบเขตอำนาจตามกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ และกรณีเกินขีด  
ความสามารถของหน่วยงานทางทะเล หรือไม่มีหน่วยงานของรัฐได้รับผิดชอบ หรือต้องมีการบูรณาการใน  
การปฏิบัติงาน ศรชล. จะเป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชา กำกับ ดูแล และอำนวยการในการจัดการ  
หรือแก้ไขปัญหา โดยบูรณาการขีดความสามารถของหน่วยงานทางทะเล

๕.๔.๒ ภาวะไม่ปกติ ในกรณีที่ปรากฏสถานการณ์ใด ๆ ที่กระทบหรืออาจ  
ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเล หรือกิจกรรมทางทะเลอย่างกว้างขวาง หรือรุนแรง  
คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้ ศรชล. เป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชา กำกับ ดูแล ป้องกัน ปราบปราม  
ระงับ ยับยั้ง หรือแก้ไขบรรเทาเหตุในพื้นที่และเวลาที่กำหนด โดยให้นายกรัฐมนตรีประกาศให้ทราบ  
และเมื่อสถานการณ์สิ้นสุดลงให้นายกรัฐมนตรีประกาศสิ้นสุดภารกิจของ ศรชล. และรายงานต่อ  
คณะกรรมการนโยบายการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (นปท.) และคณะรัฐมนตรีทราบ  
ตามลำดับต่อไป

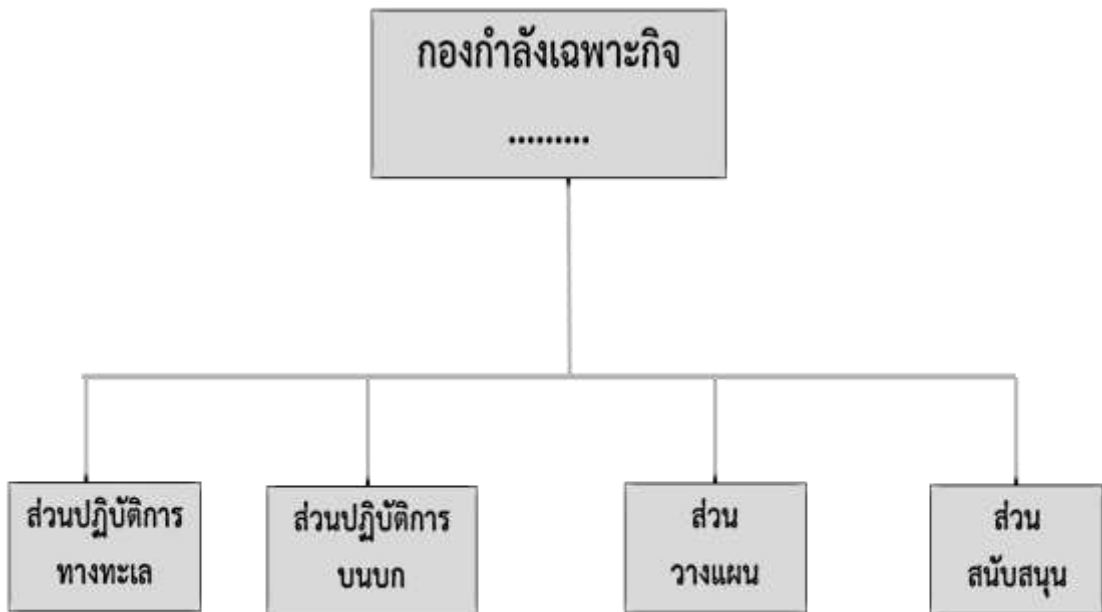
๖. เมื่อร่างพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ....  
ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว หน่วยปฏิบัติในการในการรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติ  
ทางทะเลก็จะเปลี่ยนจาก “ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล”  
ไปเป็น “ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล” โดยใช้ชื่อย่อเดิมคือ “ศรชล.”

## การฝึกกองทัพเรือด้านการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและบรรเทาสาธารณภัย

กองทัพเรือ มีนโยบายในด้านกิจการพลเรือน ในเรื่องการสนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการให้ความช่วยเหลือประชาชนจากภัยพิบัติต่าง ๆ ซึ่งได้กำหนดไว้ในนโยบายผู้บัญชาการทหารเรือเป็นประจำทุกปี และในปี พ.ศ.๒๕๕๘ มีนโยบายให้กองทัพเรือมีส่วนร่วมในการป้องกันและใช้ขีดความสามารถในการปฏิบัติการทางทหารสนับสนุนการช่วยเหลือประชาชนในกรณีเกิดภัยพิบัติและสาธารณภัยขนาดใหญ่ได้อย่างรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ โดยได้กำหนดให้มีการฝึกความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย (Humanitarian Assistance and Disaster Relief : HA/DR) ในการฝึกกองทัพเรือประจำปี ๒๕๕๘ และประจำปี ๒๕๕๙ ในลักษณะการฝึกภาคสนามและภาคทะเล โดยกำหนดให้มีสถานการณ์เกิดพายุหมุนเขตร้อน ความเร็วลมมากกว่า ๑๐๐ กม/ชม. ส่งผลให้เกิด Storm Surge ภายในประเทศ บริเวณชายฝั่งเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี หน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ตกอยู่ในสภาพผู้ประสบภัยฯ รัฐบาลจึงได้มอบหมายกองทัพเรือ ให้ความช่วยเหลือทั้งปวง บริเวณพื้นที่เกาะสมุย (ประจำปี ๒๕๕๘) และกำหนดสถานการณ์ภัยพิบัติจากพายุไต้ฝุ่นขนาดใหญ่ความรุนแรงระดับ ๓ - ๔ เกิดขึ้นที่บริเวณเกาะเสม็ด จังหวัดระยอง (ประจำปี ๒๕๕๙) ตามลำดับ การฝึก ฯ ทั้งสองครั้งดังกล่าวเป็นการฝึกเพื่อทดสอบขีดความสามารถของกองทัพเรือ ในด้านการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและบรรเทาสาธารณภัย (HA/DR) ประกอบด้วย การวางแผน การลำเลียง การส่งผ่านกำลัง การสถาปนาชาย การสื่อสาร การจัดตั้งศูนย์บัญชาการในที่เกิดเหตุ (Incident Command Center : ICC) การรักษาความปลอดภัยกำลังในพื้นที่ การค้นหาและกู้ภัยทางบก (Urban Search And Rescue : USAR) การค้นหาและกู้ภัยทางทะเล (Search And Rescue : SAR) การซ่อมสร้าง การชำระล้างสารเคมี และวัตถุอันตราย การปฏิบัติการอพยพพลเรือน (Non – Combatant Evacuation Operation : NEOs) และการบริการทางการแพทย์ เป็นต้น โดยจัดตั้งหมวดเรือเฉพาะกิจช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย (HA/DR) เพื่อระดมสรรพกำลังด้านต่างๆไปปฏิบัติการกิจช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ประสบภัยพิบัติในทะเล เกาะต่าง ๆ และชายฝั่งทะเลตามจังหวัดต่าง ๆ ทั้งฝั่งอ่าวไทยและอันดามัน ด้วยขีดความสามารถกำลังทางเรือในลักษณะความช่วยเหลือที่มาจากทางทะเล หรือ “FROM THE SEA” ซึ่งในการฝึกได้กำหนดสถานการณ์และจำลองสถานการณ์ให้เหมือนจริง ในด้านการจัดเตรียมผู้ได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิต การเตรียมพื้นที่ที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีการวางแผนและสั่งการในการแก้ไขปัญหาของศูนย์บัญชาการในที่เกิดเหตุการณ์ (ICC) เป็นไปตามขั้นตอน การเชิญหน่วยงานป้องกันภัยจังหวัดระยองเข้ามามีส่วนร่วมเป็นกำลังสมทบในการฝึก ในหัวข้อการรายงานตัวและการส่งมอบพื้นที่หลังเกิดภัยพิบัติ การให้ชุดค้นหาและกู้ภัยทางบก (USAR) ปฏิบัติงานร่วมกันที่อาสาสมัครกู้ภัยภาคเอกชน ทำให้เห็นวิธีการปฏิบัติและขั้นตอนในการสำรวจค้นหา และช่วยเหลือผู้ประสบภัย ทำให้สามารถพัฒนาโครงสร้างของชุดประเมิน ความเสียหายและความต้องการความช่วยเหลือ (Navy Disaster Assessment Team : NDAT) และชุดค้นหาและกู้ภัยทางบก (USAR) พร้อมยุทธโศปกรณ์และเครื่องมือ (กองการฝึกกองทัพเรือยุทธการ, ๒๕๕๙ : ๑, ๑๓๙ - ๑๔๒)

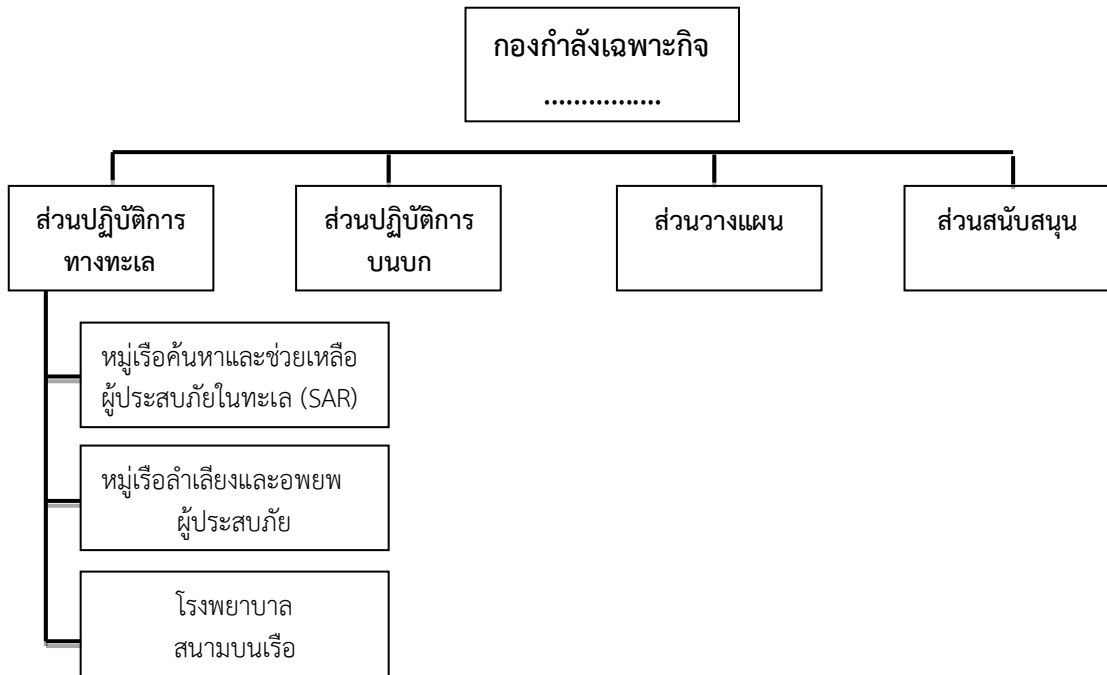
สำหรับแนวทางการปฏิบัติการฝึกการฝึกความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย (Humanitarian Assistance and Disaster Relief: HA/DR) ของกองทัพเรือ นั้น ได้ดำเนินการตามแนวทางของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ แนวคิดในการจัดการภัยพิบัติของอาเซียน ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) และแนวทางการประสานงานระหว่างพลเรือนและทหารในการบรรเทาสาธารณภัย โดยมีผังการจัดและภารกิจของกองกำลังเฉพาะกิจช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย (กองการฝึกกองเรือยุทธการ, ๒๕๕๙ : ๑๐๑ - ๑๒๒) ตามแผนภาพที่ ๒ - ๒๑ ถึง ๒ - ๒๔

แผนภาพที่ ๒ - ๒๑ ผังการจัดกองกำลังเฉพาะกิจช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย



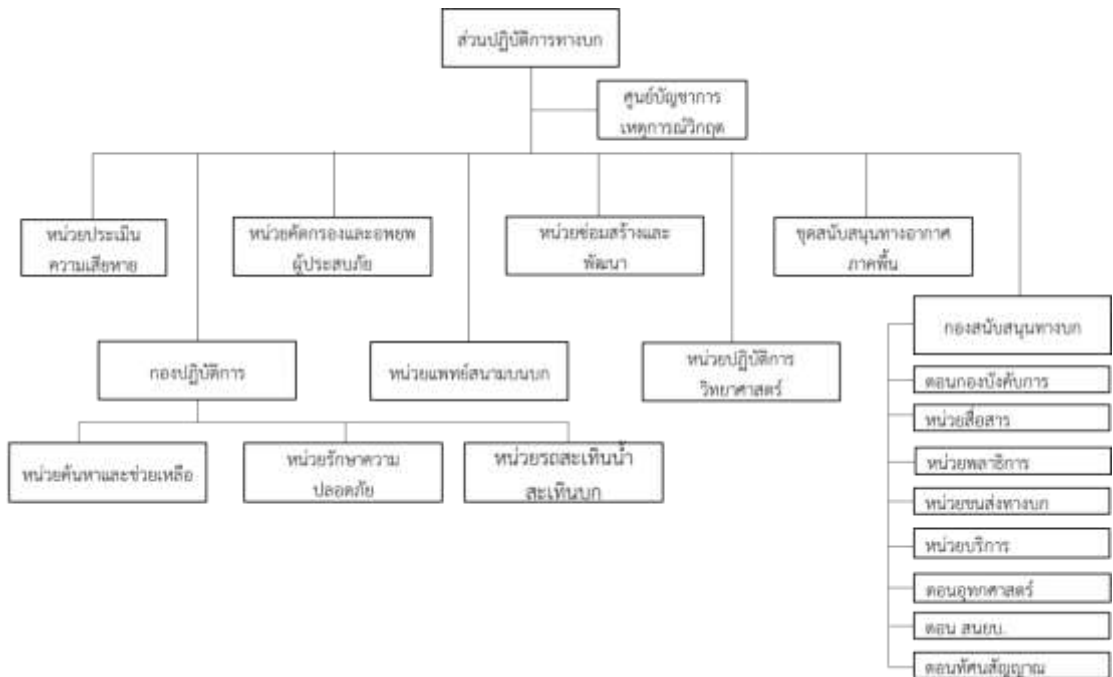
ที่มา : กองการฝึกกองเรือยุทธการ, ๒๕๕๙ : ๑๐๑

แผนภาพที่ ๒ - ๒๒ ผังการจัดกองกำลังเฉพาะกิจส่วนปฏิบัติการ



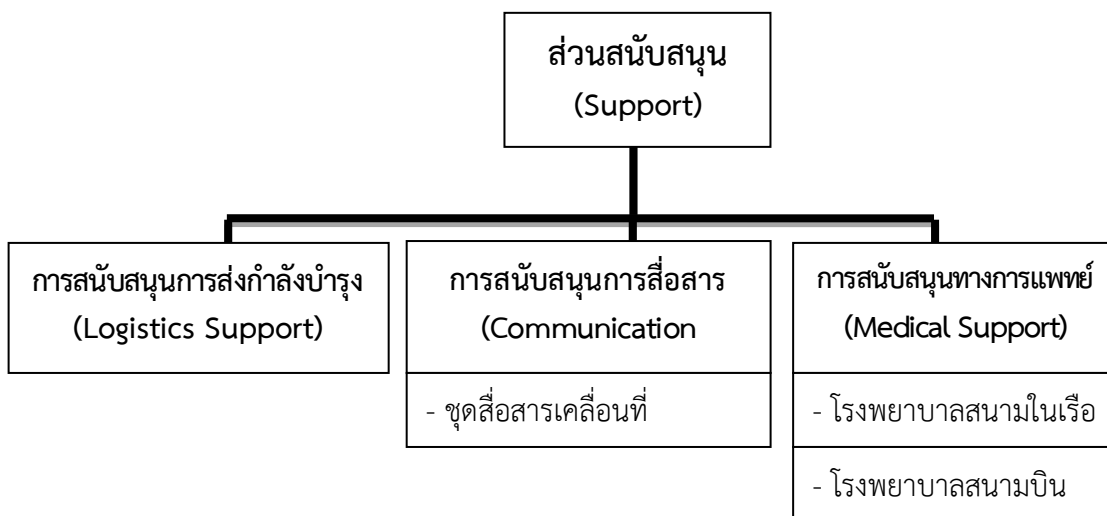
ที่มา : กองการฝึกกองเรือยุทธการ, ๒๕๕๙ : ๑๐๒

แผนภาพที่ ๒ - ๒๓ ผังการจัดกองกำลังเฉพาะกิจช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย



ที่มา : กองการฝึกกองเรือยุทธการ, ๒๕๕๙ : ๑๐๘

แผนภาพที่ ๒ - ๒๔ ผังการจัดส่วนสนับสนุน



ที่มา : กองการฝึกกองเรือยุทธการ, ๒๕๕๙ : ๑๒๐

การฝึกดังกล่าวทำให้ทราบถึงขีดความสามารถกองทัพเรือในภารกิจการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและบรรเทาสาธารณภัยที่มีอยู่และควรพัฒนา (กองการฝึกกองเรือยุทธการ, ๒๕๕๙ : ๗๐ - ๗๑) ดังนี้

๑. ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ต้องพัฒนาขีดความสามารถในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยทางทะเล ได้แก่การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction) การจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) และการฟื้นฟูให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer) ตั้งแต่ระดับชุมชนท้องถิ่นถึงระดับประเทศ รวมถึงระดับนานาชาติ เพื่อให้มีความเสียหายน้อยที่สุดเมื่อเกิดสาธารณภัยทางทะเล

๒. ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือ (ศบภ.ทร.) ต้องมีขีดความสามารถในการวางแผนเผชิญสถานการณ์วิกฤติระดับกองทัพเรือ เมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้นทั้งนี้ปัจจัยสำคัญของความสำเร็จของแผนฯ คือ การทำงานร่วมกับหน่วยงานราชการอื่น ๆ ภายใต้แผนบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ รวมถึงภาคพลเรือน และมูลนิธิ ซึ่งรวมถึงขีดความสามารถในการวางแผนและทำงานร่วมกับนานาชาติในกรณีเกิดภัยพิบัติระดับ ๔ และเงื่อนไขที่รัฐบาลยอมรับความช่วยเหลือจากอาเซียนและนานาชาติ

๓. กองเรือยุทธการ รับผิดชอบเตรียมกำลังทางเรือ โดยมีขีดความสามารถ ดังนี้

๓.๑ การเคลื่อนย้ายกำลังเฉพาะกิจ จากที่ตั้งปกติไปสู่พื้นที่ภัยพิบัติ ลำเลียงกำลังพล ยุทโธปกรณ์ สิ่งของช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม การส่งกำลังบำรุง การลำเลียงเข้าสู่พื้นที่ภัยพิบัติด้วยกำลังทางบก กำลังทางเรือและอากาศยาน

๓.๒ การจัดตั้งระบบสื่อสารและระบบส่งกำลังบำรุงในพื้นที่ประสบภัยวิกฤติ

๓.๓ เมื่อเกิดภัยพิบัติความรุนแรงในระดับ ๓ - ๔ เช่น พายุไต้ฝุ่น ซึ่งจังหวัดไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้และรัฐบาลได้สั่งการให้กองทัพเรือเป็นผู้อำนวยความสะดวกศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ ในพื้นที่เกาะหรือทะเลที่มีผู้ประสบภัยจำนวนมาก โดยกองทัพเรือจะสั่งให้กองเรือยุทธการจัดตั้งกองกำลังเฉพาะกิจ รูปแบบเป็นกองกำลังทางเรือแบบหมวดเรือเฉพาะกิจ เพื่อการช่วยเหลือ



ด้านมนุษยธรรมและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล เพื่อใช้ในการจัดการสาธารณภัยระดับ ๓ - ๔ กรณีการเกิดพายุไต้ฝุ่นขนาดใหญ่และกรณีคลื่นยักษ์สึนามิ โดยมีเรือธงเป็นศูนย์บัญชาการเหตุการณ์เหตุการณ์ (Emergency Operation Center: EOC) ในลักษณะการจัดแบบศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองทัพเรือ ส่วนหน้าเพื่อบัญชาการ วางแผน และสั่งการในการแก้ปัญหาในพื้นที่ภัยพิบัติบนบก รวมทั้งการจัดตั้งฐานส่งกำลังบำรุง พื้นที่รวบรวมผู้ป่วยเพื่อการส่งกลับสายแพทย์ ฐานสื่อสาร และศูนย์ผู้ประสบภัยส่วนหน้าในพื้นที่ภัยพิบัติ ตามระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS)

๓.๔ การสนับสนุนการปฏิบัติการบนบกของกองทัพไทย ได้แก่ขีดความสามารถในการเป็นฐานส่งกำลัง เป็นฐานรับ-ส่งเฮลิคอปเตอร์ และการลำเลียงกำลังพล สิ่งของ ยุทโธปกรณ์ขึ้นฝั่ง

๓.๕ การจัดตั้งชุดผู้เชี่ยวชาญการประเมิน/วิเคราะห์ความเสียหาย/ขีดความสามารถและความต้องการของผู้ประสบภัยในพื้นที่วิกฤติ (Navy Disaster Assessment Team : NDAT) เพื่อนำข้อมูลมาจัดทำแผนปฏิบัติการในการค้นหาช่วยชีวิต การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติของศูนย์บัญชาการเหตุการณ์

๓.๖ หน่วยสงครามพิเศษทางเรือ มีขีดความสามารถการค้นหาและช่วยชีวิตในทะเล

๔. กรมแพทย์ทหารเรือ จัดหน่วยแพทย์สนามที่มีขีดความสามารถในการจัดตั้งโรงพยาบาลสนามบนเรือและบนบก การส่งกลับสายแพทย์ด้วยอากาศยานและเรือ การควบคุมโรคระบาดบนเรือและบนบกในพื้นที่ปฏิบัติการ ช่วยเหลือผู้ประสบภาวะวิกฤตด้านสุขภาพจิต และการบริการทางการแพทย์อื่นๆ

๕. หน่วยบัญชาการนาวิกโยธิน จัดหน่วยปฏิบัติต่างๆ ให้มีขีดความสามารถการค้นหาและช่วยชีวิตบนบก (Jungle SAR และ Urban SAR) การอพยพประชาชนจากเกาะขึ้นสู่ฝั่ง และการรักษาความปลอดภัย (Force Protection)

๖. ฐานทัพเรือสัตหีบ จัดหน่วยปฏิบัติจากกรมก่อสร้างและพัฒนา ให้มีขีดความสามารถในการสร้างสาธารณูปโภค สุขาภิบาล การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายกำลัง และการจัดตั้งที่บังคับการต่างๆ

๗. หน่วยบัญชาการต่อสู้อากาศยานและรักษาฝั่ง จัดหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ ให้มีขีดความสามารถการค้นหาและช่วยชีวิตบนบก (Jungle SAR และ Urban SAR) การอพยพประชาชนจากเกาะขึ้นสู่ฝั่ง และการรักษาความปลอดภัย (Force Protection) เช่นเดียวกับหน่วยบัญชาการนาวิกโยธิน

๘. กรมวิทยาศาสตร์ทหารเรือ จัดหน่วยปฏิบัติให้มีขีดความสามารถในเรื่องการแก้ไขปัญหามลพิษรั่วไหล และการชำระล้างสารปนเปื้อน

๙. กรมสรรพาวุธทหารเรือ จัดหน่วยปฏิบัติที่มีขีดความสามารถด้านการค้นหาและช่วยชีวิตในทะเล

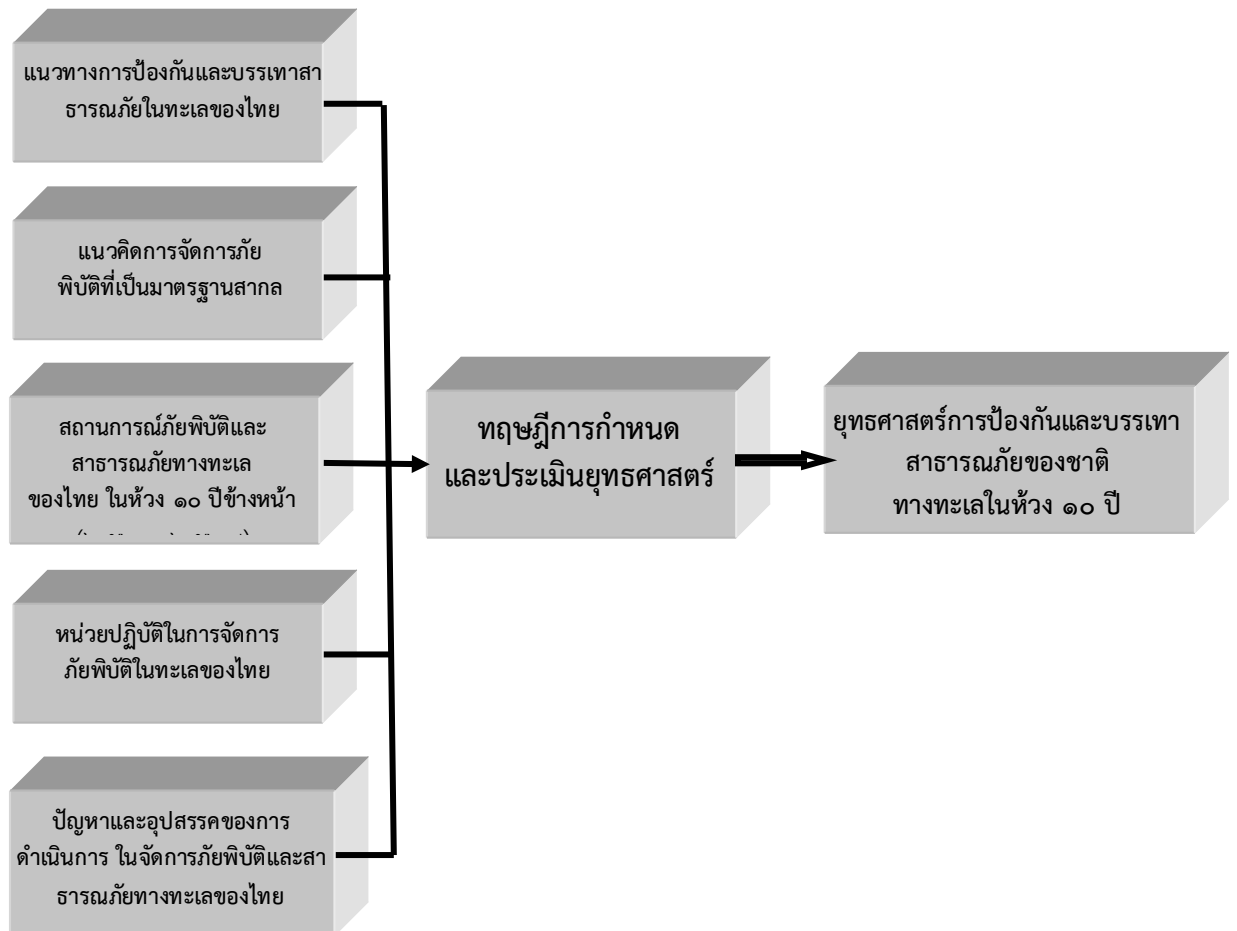
## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๑. อนุสรณ์ แก้วกังวาล (๒๕๕๗ : ๑๐๔-๑๐๗) ได้ทำการวิจัยเรื่องยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสาธารณภัยโดยใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) พบว่าระบบบัญชาการเหตุการณ์เป็นระบบที่มีการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉินและโครงสร้างของหน่วยปฏิบัติที่ชัดเจน โดยได้ถูกนำมาใช้ในการจัดการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยตั้งแต่การประกาศใช้แผนการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจและขาดองค์ความรู้ ทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติ จึงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการนำระบบบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพนั้นจะต้องพัฒนาหลักสูตรด้านการบัญชาการเหตุการณ์ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย และพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกระดับในการฝึกอบรมและการฝึกปฏิบัติ รวมถึงการจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกระดับควรกำหนดไว้ในบทว่าด้วยการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉินเพื่อให้ทราบถึงการจัดโครงสร้างองค์กรและการดำเนินการตามแผนและการจัดให้มีการฝึกซ้อมเป็นประจำและต่อเนื่อง

๒. จากการประชุม ASEAN Defense Ministers' Meeting ในปี พ.ศ.๒๕๕๖ ณ ประเทศบรูไน เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ และการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศในประชาคมอาเซียน ได้มีข้อเสนอแนะให้ประเทศในประชาคมอาเซียนปรับบทบาทของกองทัพให้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาเพิ่มขึ้นดังจะเห็นได้จากการพัฒนาและยกระดับการฝึกร่วมบรรเทาสาธารณภัยของกองทัพในกลุ่มประชาคมอาเซียนจากระดับทวิภาคีเป็นพหุภาคี เช่น การฝึกบรรเทาสาธารณภัยของกองทัพเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ ASEAN Defense Ministers' Meeting Plus Humanitarian Assistance & Disaster Relief, Military Medicine Exercise (ADMM + HADR & MMEX) or<sup>nd</sup> AHX Exercise) ในปี พ.ศ.๒๕๕๖ ณ ประเทศบรูไน การฝึกบรรเทาสาธารณภัยของอาเซียน (ASEAN Humanitarian Assistance & Disaster Relief Exercise : AHEX 14) ในปี พ.ศ.๒๕๕๗ ที่จังหวัดฉะเชิงเทรา (สุชาติ ทับทิมแดง, ๒๕๕๘ : ๓) และครั้งล่าสุดเป็นการฝึกร่วมผสมการแพทย์ทหารอาเซียนและการบรรเทาภัยพิบัติครั้งใหญ่ ภายใต้รหัส AM-HEX 2016 มี แพทย์ทหารอาเซียนและประเทศคู่เจรจา รวม ๑๘ ประเทศ จำนวน ๒,๐๐๐ คน เข้าร่วมในกันยายน พ.ศ.๒๕๕๙ ที่ จังหวัดชลบุรี ซึ่ง วิทยา วชิรกุล (๒๕๕๗ : ก) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการจัดการภัยพิบัติของกองทัพไทย เพื่อสนับสนุนการเป็นประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนพบว่า กองทัพไทยถือเป็นหน่วยงานที่มีความพร้อมในการจัดการภัยพิบัติ รวมทั้งมีขีดความสามารถในการเป็นกลไกของอาเซียนตามกรอบแผนงานความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response : AADMER) และได้เสนอแนะว่ากองทัพไทยต้องพัฒนาขีดความสามารถและความพร้อมในด้านกำลังพลและยุทธโธปกรณ์ในการจัดการภัยพิบัติให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดของการวิจัยจะใช้ทฤษฎีการกำหนดและประเมินยุทธศาสตร์ของ วปอ. เป็นหลักในการจัดทำยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเลในห้วง ๑๐ ปี ข้างหน้า (พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๖๙) โดยจะศึกษาและทบทวนการดำเนินการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยทางทะเลที่ผ่านมาตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๔ แผนความมั่นคงแห่งชาติในทะเล พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๔ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ซึ่งจะทำให้ทราบถึงผลประโยชน์ของชาติทางทะเล การดำเนินการและเครื่องมือที่ใช้ในการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเลที่ผ่านมา ทำการศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติ ที่เป็นมาตรฐานสากล ได้แก่ แนวคิดในการจัดการภัยพิบัติของสหประชาชาติและของอาเซียนและระบบบัญชาการเหตุการณ์ (IncidentCommandSystem:ICS) เป็นกรอบเพื่อให้ได้การปฏิบัติมาตรฐาน เดียวกับนานาชาติวิเคราะห์เครื่องมือหรือทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานในการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยทางทะเลของกระทรวงมหาดไทยโดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กองทัพเรือโดยศูนย์ ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) และการฝึกกองทัพเรือด้านการ ให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและบรรเทาสาธารณภัย รวมถึงศึกษาสภาพแวดล้อมด้านภัยพิบัติ และสาธารณภัยของไทยในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า และปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินการที่ผ่านมา



## สรุป

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ทำให้ทราบถึงแนวทางการบริหารจัดการ ภัยพิบัติและสาธารณภัยของชาติทางทะเลที่ได้จากการใช้ทฤษฎีการกำหนดและประเมินยุทธศาสตร์ กำหนดเป็นนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๖๔ และแผนความมั่นคงแห่งชาติในทะเล พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๖๔ โดยมียุทธศาสตร์ที่กล่าวถึงแนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยของชาติทางทะเลที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์หลักด้านนี้ที่ได้จากพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ อันได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การบูรณาการ การจัดการในภาวะฉุกเฉินยุทธศาสตร์ที่ ๓ การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน และยุทธศาสตร์ ที่ ๔ การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย ซึ่งเป็นการ บริหารจัดการภัยพิบัติตามแนวทางที่เป็นมาตรฐานสากล สามารถนำไปปฏิบัติร่วมกับนานาชาติได้ ในกรณีที่ต้องได้รับความช่วยเหลือและกรณีที่ต้องส่งกำลังไปช่วยเหลือ แต่แผนการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ จะเน้นการจัดการภัยพิบัติพื้นที่ทางบกที่มีกรมป้องกันและบรรเทาสาธาณภัยเป็นหน่วยงานปฏิบัติหลัก ส่วนพื้นที่ทางทะเลยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับหน่วยปฏิบัติ อย่างไรก็ตามการศึกษาทำให้ทราบว่าหน่วยงานรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่มีกองทัพเรือ เป็นหน่วยงานหลักโดยศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ที่กำลังจะยกระดับเป็นศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) มีภารกิจ ในด้านนี้ด้วย

## บทที่ ๓

### สถานการณ์ภัยพิบัติจากธรรมชาติและสาธารณภัยทางทะเลของไทย

การศึกษายุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเลในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า (พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๖๙) ในบทที่ ๓ นี้ มีความมุ่งหมายเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัย ข้อที่ ๑ เพื่อศึกษาสภาพแวดล้อมด้านภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเลในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า การดำเนินการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัย และปัญหาข้อขัดข้องที่ผ่านมา โดยมีลำดับในการศึกษา ดังนี้

๑. สภาพแวดล้อมด้านภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเลในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า
๒. การดำเนินการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยที่ผ่านมา
๓. ปัญหาและข้อขัดข้องที่ผ่านมา
๔. สรุป

### สภาพแวดล้อมด้านภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเลในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า

คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change : IPCC ๒๐๑๔) คาดการณ์ว่าอุณหภูมิโลก จะเพิ่มขึ้น ๑.๑ ถึง ๖.๔ องศาเซลเซียส ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๔ – ๒๖๔๓ เนื่องจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสะสมในชั้นบรรยากาศมากเกินกว่าที่เคยเกิดขึ้นทำให้เกิด “ภาวะโลกร้อน” (Global Warming) มีผลกระทบต่อสภาพภูมิอากาศเกิดการเปลี่ยนแปลงและส่งผลกระทบต่อฤดูกาลต่าง ๆ เช่น ช่วงฤดูร้อนที่ยาวนานขึ้นฤดูหนาวที่สั้นลงภาวะแห้งแล้งในช่วงฤดูแล้งที่ทวีความรุนแรงฝนตกชุกเพิ่มขึ้น ในช่วงฤดูฝนเกิดสภาวะอากาศแปรปรวนและสภาพอากาศเลวร้ายบ่อยครั้งและระดับของ น้ำทะเลที่มีแนวโน้มสูงขึ้นซึ่งส่งผลกระทบต่อในวงกว้างทั้งด้านเศรษฐกิจสังคมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสร้างความเสียหายต่อประเทศต่างๆเป็นมูลค่าหลายพันล้าน ซึ่งจากข้อมูลสถิติ คาดการณ์ว่าแนวโน้มการเกิดสาธารณภัยของโลกจะทวีความรุนแรงมีความถี่มากและอาจทำให้เกิด ความเสียหายมากขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ๒๕๕๘ : ๑ – ๒) สอดคล้องกับศูนย์ยุทธศาสตร์ทหารเรือ (๒๕๖๐ : ๑๒ – ๑๓) ที่ประเมินสภาวะแวดล้อม ห้วงระยะเวลา ๒๐ ปี (๒๕๖๐ – ๒๕๗๙) ด้านนี้ว่าภัยพิบัติที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ เช่น แผ่นดินไหว อุทกภัย วาตภัย ยังคงเกิดขึ้นบ่อยครั้งและจะทวีความรุนแรงมากขึ้น สำหรับสถานการณ์และความ เปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคงของประเทศไทยในระยะ ๗ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๔) พบว่าการ เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสภาวะโลกร้อนเกิดขึ้นพร้อมกับการเพิ่มจำนวนของประชากรโลก รวมถึงการพัฒนาประเทศที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลักรับไปสู่การใช้ ทรัพยากรธรรมชาติโดยขาดความสมดุลทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ จนนำไปสู่ภัยพิบัติธรรมชาติเพิ่มขึ้นและมีแนวโน้มทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น (สำนักงานสภาพความ

มั่นคงแห่งชาติ, ๒๕๕๘ก : ๖) ซึ่งสถานการณ์สาธารณสุขภัยของประเทศไทยที่สำคัญที่เกิดขึ้นและสร้างความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ได้แก่ อุทกภัย ภัยแล้ง ภัยจากดินโคลนถล่ม แผ่นดินไหวและสึนามิ วาตภัย อัคคีภัย ภัยจากไฟฟ้าและหมอกควัน ภัยจากการคมนาคม และโรคระบาด (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, ๒๕๕๘ : ๓ - ๘)

จากสภาวะแวดล้อมโลกใน ๒๐ ปีข้างหน้า ได้ชี้ให้เห็นความสำคัญมากขึ้นของทะเล การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ การขยายพื้นที่เพื่อการตั้งถิ่นฐาน และการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ภัยธรรมชาติที่เกิดจากแผ่นดินไหว ระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้น และการไหลเข้าท่วมของน้ำทะเล ทวีความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่องรวมทั้งสภาพอากาศที่มีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ใกล้ฝั่งที่ประชากรส่วนใหญ่อาศัยดำรงชีวิตอยู่ (ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ, ๒๕๕๕ : ๑๐ - ๑๖) ประเทศไทยนั้นมีลักษณะเป็นรัฐชายฝั่ง (Coastal State) ตั้งอยู่บนคาบสมุทรอินโดจีนมีแผ่นดินติดกับทะเล ๒ ด้านคืออ่าวไทยทางทิศตะวันออก และทะเลอันดามันกับช่องแคบมะละกา ทางทิศตะวันตกราชอาณาจักรไทยมีพื้นที่ประมาณ ๕๑๔,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร มีชายฝั่งทะเลยาวประมาณ ๓,๐๑๐ กิโลเมตร (๑,๕๐๐ ไมล์ทะเล) ตลอดแนว ๒๓ จังหวัดชายทะเล มีเส้นทางเข้าออกทะเล ๒ มหาสมุทร (มหาสมุทรแปซิฟิกและมหาสมุทรอินเดีย) มีอาณาเขตทางทะเลได้แก่ ๑) เขตน่านน้ำภายใน (Internal Waters) ๒) ทะเลอาณาเขต (Territorial Sea) ๓) เขตต่อเนื่อง (Contiguous Zone) ๔) เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone - EEZ) ๕) เขตไหล่ทวีป (Continental Shelf Zone) ๖) ทะเลหลวง (High Seas) โดยมีพื้นที่ทางทะเลรวมประมาณ ๓๒๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร หรือคิดเป็น ๐.๖๒ เท่าของพื้นที่บนบกของประเทศ ซึ่งถือได้ว่าเป็นพื้นที่ที่ทำให้เกิดผลประโยชน์ของชาติทางทะเลอย่างมหาศาล เช่น เป็นแหล่งทรัพยากรทั้งมีชีวิตและไม่มีชีวิต แหล่งพลังงาน การขนส่งทางทะเลการท่องเที่ยวและกิจกรรมต่อเนื่องอันเกิดจากการใช้ประโยชน์จากทะเลจากการประมงทางวิชาการเมื่อปี พ.ศ.๒๕๕๗ พบว่ามูลค่าของผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศไทยมีมูลค่ามากกว่า ๒๔ ล้านล้านบาทและมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง (คณะกรรมการธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม, ๒๕๕๕ : ๑) ดังนั้นหากภัยพิบัติขนาดใหญ่เกิดขึ้นทางทะเลแล้วจะส่งผลถึงความมั่นคงทางด้านพลังงาน ระบบเศรษฐกิจ การสูญเสียชีวิตประชาชน และทรัพย์สินของประเทศการเตรียมการของหน่วยงานราชการในการเผชิญและจัดการภัยพิบัติ จำเป็นที่ต้องเข้าใจลักษณะของภัยพิบัติและต้องวิเคราะห์ผลกระทบของภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในทะเลที่ต้องการการจัดการสาธารณสุขภัยระดับ ๓ - ๔

การทำนายสภาพแวดล้อมด้านภัยพิบัติและสาธารณสุขทางทะเลในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า เป็นการทำนายจากสถิติโดยศึกษาจากข้อมูลภัยพิบัติในทะเลในอดีตที่เคยเกิดขึ้นจริง และการตรวจสอบสภาพแวดล้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดย “ภาวะโลกร้อน” (Global Warming) ที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ“เอลนินโญ” และ “ลานินญา”ซึ่งเป็นตัวการสำคัญที่ทำให้เกิดความผิดปกติของสภาพภูมิอากาศบริเวณต่าง ๆ ทั่วโลก และเป็นตัวเร่งทำให้เกิดพายุขนาดใหญ่ที่อาจเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติขนาดใหญ่จากพายุไต้ฝุ่นขึ้นในพื้นที่เดิมได้อีก (วิทยา วชิรกุล, ๒๕๕๗: ๒๑ - ๒๓) นอกจากนั้นกรณีการเกิดคลื่นยักษ์สึนามิที่เกิดจากการเคลื่อนตัวของเปลือกโลกใต้ท้องมหาสมุทรอินเดีย ก็ยังเกิดแผ่นดินไหวด้านตะวันตกของไทย

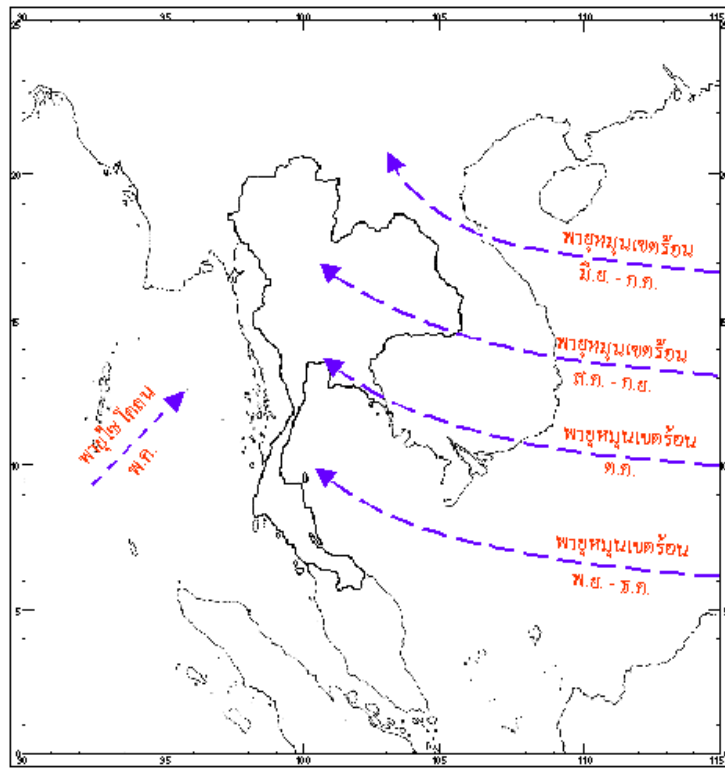
อยู่ต่อเนื่อง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องนำข้อมูลในอดีตมาศึกษาและทำนายสภาพแวดล้อมด้านภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต เพื่อเตรียมการในการป้องกันและเตรียมแผนทั้งการบริหารจัดการ การให้ความรู้แก่ประชาชนในพื้นที่เสี่ยงการเตรียมเครื่องมืออุปกรณ์ และการเตรียมศูนย์อพยพต่อไป ทั้งนี้ แผนความมั่นคงแห่งชาติในทะเล พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๖๔ (๒๕๕๘ : ๘๖) ได้ตรวจสอบสถานการณ์ความมั่นคงในพื้นที่ทางทะเลของประเทศไทยพบว่า สถานการณ์ภัยพิบัติทางทะเลที่มีความเสี่ยงต่อประเทศไทยได้แก่ พายุสึนามิ (Tsunami) คลื่นพายุซัดฝั่ง (Strom Surge) อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิประเทศตามแนวชายฝั่งเนื่องจากการกัดเซาะและการเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเลมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นและจะส่งผลกระทบต่ออย่างมากในระยะเวลายันใกล้ส่วนอุบัติภัยทางทะเลส่วนใหญ่มีสาเหตุจากกรณีเรือล่มเรือจมและอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นภายในเรือทำให้เกิดการรั่วไหลของน้ำมัน (Oil Spill) ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศในบริเวณโดยในการศึกษาค้นคว้าภัยพิบัติและอุบัติเหตุรุนแรงที่เคยเกิดขึ้น มีผลกระทบและเกิดความเสียหายอย่างมาก และคาดว่าจะเกิดขึ้นอีกในห้วง ๑๐ ข้างหน้า ได้แก่ พายุหมุนเขตร้อนคลื่นยักษ์สึนามิ (Tsunami) และการรั่วไหลของน้ำมันในทะเล (Oil Spill)

### ๑. พายุหมุนเขตร้อน

พายุหมุนเขตร้อนเป็นคำทั่ว ๆ ไปที่ใช้สำหรับเรียกพายุหมุนหรือพายุไซโคลน (Cyclone) ที่มีถิ่นกำเนิดเหนือมหาสมุทรในเขตร้อนแถบละติจูดต่ำ แต่อยู่นอกเขตบริเวณเส้นศูนย์พายุนี้เกิดขึ้นในมหาสมุทร หรือทะเลที่มีอุณหภูมิสูงตั้งแต่ ๒๖ องศาเซลเซียสหรือ ๒๗ องศาเซลเซียส ขึ้นไปและมีปริมาณไอน้ำสูง เมื่อเกิดขึ้นแล้ว มักเคลื่อนตัวตามกระแสลมส่วนใหญ่จากทิศตะวันออกมาทางทิศตะวันตก และค่อยโค้งขึ้นไปทางละติจูดสูง แล้วเวียนโค้งกลับไปทางทิศตะวันออกอีก พายุหมุนเขตร้อนเกิดขึ้นได้หลายแห่งในโลก และมีชื่อเรียกต่างกันไปตามแหล่งกำเนิด บริเวณที่มีพายุหมุนเขตร้อนเกิดขึ้นเป็นประจำเป็นพายุหมุนที่เริ่มก่อตัวจากหย่อมความกดอากาศต่ำที่เกิดขึ้นในเขตร้อนบริเวณเส้นศูนย์สูตร โดยมากมักเกิดบริเวณผิวน้ำทะเลและมหาสมุทรที่มีอุณหภูมิของน้ำสูงกว่า ๒๗ องศาเซลเซียส มีลักษณะเป็นพายุหมุนขนาดใหญ่ที่มีเส้นผ่านศูนย์กลางประมาณ ๑๐๐ กม.ขึ้นไป เกิดขึ้นพร้อมกับลมที่พัดรุนแรงมาก ลมที่พัดเวียนเข้าหาศูนย์กลางจะมีทิศทางลมหมุนทวนเข็มนาฬิกาหากเกิดเหนือเส้นศูนย์สูตร และจะหมุนตามเข็มนาฬิกาหากเกิดใต้เส้นศูนย์สูตร ยิ่งใกล้ศูนย์กลางลมจะหมุนเกือบเป็นวงกลมและมีความเร็วสูงที่สุด อยู่ที่ประมาณ ๑๒๐ - ๒๐๐ กม./ชม. (กรมอุตุนิยมวิทยา, ออนไลน์, ๒๕๖๐)

๑.๑ พื้นที่และช่วงเวลาการเกิดความเสียหาย ฤดูกาลของการเกิดพายุหมุนเขตร้อนในทะเลจีนใต้หรืออ่าวไทยนั้น อยู่ในช่วงเดือนกันยายนและพฤศจิกายน ส่วนใหญ่จะผ่านมายังฝั่งบริเวณประเทศเวียดนามหรือมาทางตอนใต้ของปลายแหลมญวน หากเป็นพายุใหญ่เคลื่อนตัวเข้าสู่อ่าวไทย จะทำให้เกิดความเสียหายอย่างมากต่อฝั่งทะเลได้ เช่น พายุเขตร้อน “แฮร์เรียต” และพายุไต้ฝุ่น “เกย์” ส่วนพายุหมุนเขตร้อนในทะเลอันดามัน เกิดได้ใน ๒ ช่วงเวลาของปี คือ ในเดือนเมษายน ถึง กลางเดือนพฤษภาคมช่วงหนึ่ง และในกลางเดือนตุลาคม ถึง ธันวาคมอีกช่วงหนึ่ง จำนวนพายุหมุนเขตร้อนที่เข้าสู่ประเทศไทย โดยเฉลี่ยมีประมาณ ๓ - ๔ ลูกต่อปีตามแผนภาพที่ ๓ - ๑

แผนภาพที่ ๓ - ๑ ทิศทางลมมรสุมและทางเดินพายุหมุนเขตร้อน



ที่มา : กรมอุตุนิยมวิทยา, ๒๕๖๐, ๑๒

๑.๒ ภาพสถานการณ์ภัยพิบัติ (Disaster Scenario) ตามข้อมูลของกรมอุตุนิยมวิทยา ปรากฏว่าพายุหมุนเขตร้อนที่มีกำลังแรงเป็นพายุเขตร้อนหรือพายุไต้ฝุ่นเมื่อเคลื่อนตัวผ่านประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ.๒๕๔๔ - พ.ศ.๒๕๕๐ มีรวมทั้งหมด ๑๔ ลูก (ศูนย์ข้อมูลภัยพิบัติภาคประชาชน, ออนไลน์, ๒๕๖๐) โดยส่งผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สินความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจในพื้นที่ทางทะเล จำนวน ๗ ลูก ได้แก่

๑.๒.๑ พายุไต้ฝุ่น “เว้” (Vae) ก่อตัวเป็นพายุดีเปรสชันในมหาสมุทรแปซิฟิก เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๔๕ หลังจากที่เคลื่อนตัวผ่านตอนกลางของหมู่เกาะฟิลิปปินส์ ลงสู่ทะเลจีนใต้ตอนกลางแล้วได้เคลื่อนตัวในแนวทิศตะวันตกค่อนไปทางใต้พร้อมกับทวีกำลังขึ้นเป็นพายุโซนร้อนและต่อมาเป็นไต้ฝุ่นขึ้นฝั่งประเทศเวียดนาม ได้เคลื่อนตัวเข้าสู่ประเทศไทยบริเวณ จังหวัดตราดในขณะที่เป็นพายุโซนร้อนเมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๔๕ ทำให้มีผู้เสียชีวิตหลายคน จังหวัดชลบุรีมีน้ำท่วมสูงถึง ๑ เมตร และที่ว่าการอำเภอพังเสียหาย อาคารที่ฐานทัพเรือสัตหีบเสียหายและมีน้ำท่วมสูง ๔๐ ซม. ที่จังหวัดสมุทรปราการมีเรือ ๓ ลำถูกพายุพัดขึ้นฝั่งที่ตลาด จังหวัดจันทบุรีมีน้ำท่วมสูง ๘๐ ซม. กรุงเทพมหานครก็ได้รับความเสียหายเช่นกัน โดยมีสถานที่ทำการของรัฐบาลเสียหาย ๒๑ แห่ง บ้านเรือนราษฎรเสียหาย ๓๐๖ ราย



**๑.๒.๒ พายุไซนร้อน “แฮร์เรียด” (Harriet)** ก่อตัวเป็นพายุดีเปรสชันเหนือทะเลจีนใต้ตอนล่าง เมื่อ ๒๔ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๐๕ แล้วเคลื่อนตัวสู่อ่าวไทยตอนล่าง พร้อมกับทวีกำลังเป็นพายุไซนร้อน และเคลื่อนตัวขึ้นฝั่งที่บริเวณแหลมตะลุมพุก อำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช ใน ๒๖ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๐๕ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาคใต้เป็นอย่างมาก ตั้งแต่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ลงไปถึงจังหวัดนราธิวาส รวม ๑๒ จังหวัด มีผู้เสียชีวิต ๘๓๕ คน บ้านเรือนพังทลายกว่า ๕๐,๐๐๐ หลัง ไร่นาเสียหายนับแสนไร่ รวมค่าเสียหายกว่า ๑,๐๐๐ ล้านบาท

แผนภาพที่ ๓ - ๒ ภาพเส้นทางพายุไซนร้อนแฮร์เรียดและผลกระทบ



ที่มา : ศูนย์ข้อมูลภัยพิบัติภาคประชาชน, ออนไลน์, ๒๕๖๐

**๑.๒.๓ พายุไซนร้อน “รูท” (Ruth)** ก่อตัวในบริเวณทะเลจีนใต้ เมื่อ ๒๖ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๓ และเคลื่อนตัวผ่านปลายแหลมญวนเข้าสู่อ่าวไทย แล้วเคลื่อนตัวขึ้นฝั่งที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี

**๑.๒.๔ พายุไต้ฝุ่น “แซลลี” (Sally)** ก่อตัวขึ้นในบริเวณทะเลจีนใต้ตอนล่าง เมื่อ ๑ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๑๕ และมีกำลังแรงขึ้นจนเป็นพายุไต้ฝุ่นได้เคลื่อนตัวเข้าสู่อ่าวไทย ก่อนอ่อนกำลังลงเป็นพายุไซนร้อนเคลื่อนตัวขึ้นฝั่งที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี เมื่อวันที่ ๕ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๑๕

**๑.๒.๕ พายุไต้ฝุ่น “เกย์” (Gay)** ถือเป็นพายุไต้ฝุ่นลูกแรก ที่พัดเข้าสู่ประเทศไทย โดยเริ่มก่อตัวขึ้นเป็นพายุดีเปรสชัน ในอ่าวไทยตอนล่าง เริ่มจาก ในวันที่ ๑ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๓๒ จากนั้นก็เคลื่อนตัวขึ้นเหนือและมีกำลังรุนแรงขึ้นเป็นพายุไซนร้อน และกลายเป็นพายุไต้ฝุ่นตามลำดับ ในวันที่ ๔ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๓๒ เวลา ๐๘.๓๐ น. พายุไต้ฝุ่นเกย์เคลื่อนเข้าสู่ภาคใต้ตอนบนด้วยความเร็วถึง ๑๘๕ กิโลเมตรต่อชั่วโมง ซึ่งเป็นความเร็วของพายุไต้ฝุ่นในระดับ ๓ ถล่มอำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ บางสะพานน้อย และบางสะพาน ก่อนขึ้นฝั่งที่อำเภอท่าแซะ และปะทิว จังหวัดชุมพรทำให้เกิดคลื่นพายุซัดฝั่งที่ อำเภอบางสะพานน้อย บางสะพาน ท่าแซะ

และปะทิว พายุเกย์เคลื่อนตัวไปทางทิศตะวันตกอย่างรวดเร็ว ผ่านประเทศพม่าก่อนจะพัดออกสู่ทะเลอันดามัน มหาสมุทรอินเดีย และอ่อนกำลังลงเป็นพายุโซนร้อนพอลถึงวันที่ ๖ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๓๒ ได้ทวีกำลังขึ้นใหม่อีกครั้ง พัดถล่มหมู่เกาะอันดามัน และเคลื่อนขึ้นสู่ชายฝั่งประเทศอินเดีย ด้วยความรุนแรงสูงสุดระดับที่ ๕ (สูงกว่า ๒๕๐ กิโลเมตรต่อชั่วโมง) และสลายตัวไป ความเสียหายในประเทศไทย พายุเกย์ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตไปถึง ๔๔๖ คน บาดเจ็บ ๑๕๔ คน บ้านเรือนเสียหาย ๓๘,๐๐๒ หลัง ประชาชนเดือดร้อน ๑๕๓,๔๗๒ คน เรือล่ม ๓๙๑ ลำ ถนนเสียหาย ๕๗๙ เส้น สะพาน ๑๓๑ แห่ง ทำนบและฝาย ๔๙ แห่ง โรงเรียนพัง ๑๖๐ โรง วัด ๙๓ วัด มัสยิด ๖ แห่ง พื้นที่การเกษตร ๘๐,๙๐๐,๑๐๕ ไร่ สัตว์เลี้ยงตาย ๘๓,๔๙๐ ตัว ประเมินความเสียหาย ๑๑,๒๕๗,๒๖๕,๒๖๕ บาท พายุไต้ฝุ่นเกย์ได้สร้างความเสียหายให้กับประเทศไทยมากที่สุดในรอบ ๒๗ ปี นับตั้งแต่พายุโซนร้อนแฮเรียตถล่มแหลมตะลุมพุกในปี พ.ศ.๒๕๐๕

### แผนภาพที่ ๓ - ๓ ภาพเส้นทางพายุไต้ฝุ่นเกย์และผลกระทบ



ที่มา : วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, ออนไลน์, ๒๕๖๐

### แผนภาพที่ ๓ - ๔ ผลกระทบจากพายุไต้ฝุ่นเกย์



ที่มา : ศูนย์ข้อมูลภัยพิบัติภาคประชาชน, ออนไลน์, ๒๕๖๐

**๑.๒.๖ พายุโซนร้อน “ฟอร์เรสต์” (Forrest)** ก่อตัวในมหาสมุทรแปซิฟิก ใน ๑๓ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๓๕ เคลื่อนตัวเข้าสู่อ่าวไทย ผ่านจังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดพังงา และไปขึ้นฝั่งที่บริเวณจังหวัดนครศรีธรรมราช แล้วลงสู่ทะเลอันดามัน ในวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๓๕ พายุนี้ขณะเคลื่อนตัวอยู่ในอ่าวไทยทำให้เกิดคลื่นลมแรงจัด และเมื่อเคลื่อนตัวขึ้นฝั่งก็ทำความเสียหายอย่างมากมายให้แก่บ้านเรือน และไร่นา ในจังหวัดนครศรีธรรมราช และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ประเมินค่าความเสียหายมากกว่า ๓,๐๐๐ ล้านบาท

**๑.๒.๗ พายุไต้ฝุ่น “ลินดา” (Linda)** ก่อตัวในทะเลจีนใต้ตอนล่าง เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๔๐ ขึ้นฝั่งบริเวณอำเภอทับสะแก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในวันที่ ๔ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๔๐ แล้วเคลื่อนตัวผ่านประเทศพม่าไปลงทะเลอันดามันพายุนี้ทำให้บริเวณอ่าวไทยมีลมแรงและคลื่นจัด เรือประมงอับปางหลายสิบลำ และเกิดฝนตกหนักในจังหวัดชุมพร ประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดราชบุรี จังหวัดกาญจนบุรี และจังหวัดระนอง เกิดน้ำท่วมและน้ำป่าไหลหลากในบริเวณดังกล่าว มีผู้เสียชีวิตประมาณ ๓๐ คน สูญหาย ๑๐๒ คน และพื้นที่การเกษตร เสียหายประมาณ ๔๐๐,๐๐๐ ไร่ มูลค่าความเสียหาย ๒๐๐ ล้านบาท

### แผนภาพที่ ๓ - ๕ ภาพเส้นทางพายุไต้ฝุ่นลินดา



ที่มา : วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี, ออนไลน์, ๒๕๖๐ และ ศูนย์ข้อมูลภัยพิบัติภาคประชาชน, ออนไลน์, ๒๕๖๐

๑.๓ สรุปพื้นที่ทางทะเลที่มีความเสี่ยงสูงจากพายุหมุนเขตร้อนพายุ พายุส่วนใหญ่ก่อตัวในทะเลจีนใต้เคลื่อนตัวผ่านพื้นที่ในทะเลอ่าวไทยและขึ้นฝั่งทางภาคใต้และผ่านออกไปสู่ทะเลอันดามัน พื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงจึงได้แก่ แหลมตะลุมพุก อำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดนราธิวาส จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดจันทบุรี จังหวัดตราด จังหวัดพังงา อำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ บางสะพานน้อยและบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ อำเภอท่าแซะและปะทิว จังหวัดชุมพร รวมถึงเกาะทุกเกาะและพื้นที่ในทะเลทั้งอ่าวไทยและอันดามัน

๑.๔ สรุปลักษณะผลกระทบและประเมินความเสียหาย (Disaster Assessment) จากพายุไต้ฝุ่นและคลื่นพายุซัดฝั่ง ได้แก่ คนบาดเจ็บ คนหายคนตาย คนป่วยจากโรคระบาด บ้านเรือนเสียหาย ระบบสาธารณูปโภค ระบบสื่อสาร ถนน สนามบิน เสียหายหนัก สารเคมีรั่วไหล เกิดปัญหาด้านสุขภาพจิต เกิดความสูญเสียด้านเศรษฐกิจอย่างมหาศาล

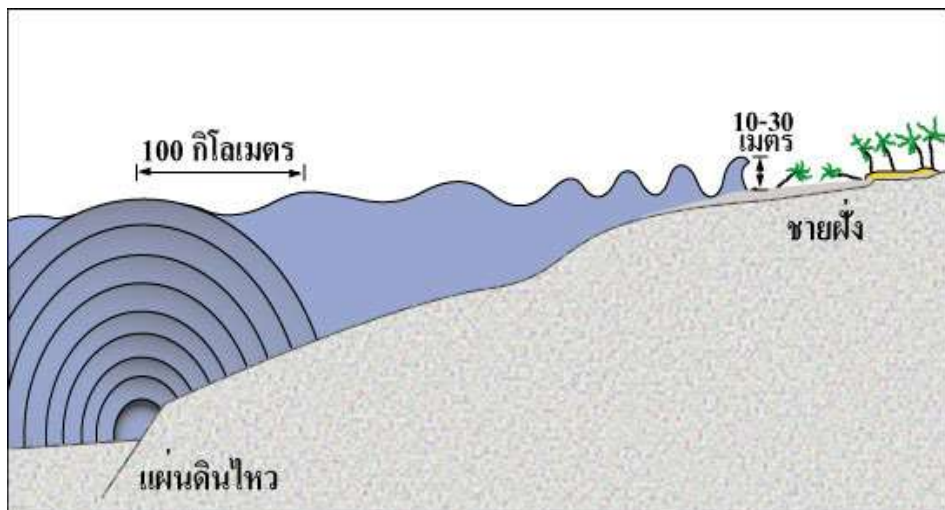
๑.๕ สรุปผลการวิเคราะห์ความต้องการทรัพยากรและขีดความสามารถในการช่วยเหลือ (Need Analysis and Capability Requirement) ได้แก่

- ๑.๕.๑ การค้นหาและช่วยชีวิต
- ๑.๕.๒ การแพทย์ โรงพยาบาลสนาม
- ๑.๕.๓ ศูนย์อพยพ ศูนย์พักพิง
- ๑.๕.๔ อาหาร น้ำดื่ม
- ๑.๕.๕ ที่อยู่อาศัย
- ๑.๕.๖ ระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า ประปา ระบบน้ำดื่ม

## ๒. คลื่นสึนามิ

คลื่นสึนามิ เป็นภัยธรรมชาติที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงและส่งผลกระทบต่อในวงกว้าง (จุฬารัตนากรรรม, ออนไลน์, ๒๕๖๐) กล่าวว่า คลื่นสึนามิ เกิดจากเคลื่อนตัวของเปลือกโลกใต้ทะเลอย่างฉับพลัน อาจจะเป็นการเกิดแผ่นดินยุบตัวลงหรือเปลือกโลกถูกดันขึ้นเมื่อแผ่นดินใต้ทะเลเปลี่ยนรูปร่างอย่างกระทันหัน จะทำให้น้ำทะเลเกิดเคลื่อนตัวเพื่อปรับระดับให้เข้าสู่จุดสมดุลและจะก่อให้เกิดคลื่นสึนามิที่เคลื่อนตัวด้วยความเร็วสูง มีพลังรุนแรงสามารถเคลื่อนที่ไปได้เป็นระยะทางไกล ๆ เมื่อเคลื่อนที่เข้าสู่บริเวณชายฝั่งทะเลจะทำให้เกิดเป็นคลื่นขนาดใหญ่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้คนที่อาศัยอยู่ตามบริเวณชายฝั่ง (แผนภาพที่ ๓ - ๖)

### แผนภาพที่ ๓ - ๖ การเกิดคลื่นสึนามิ



ที่มา : จุฬารัตนากรรรม, ออนไลน์, ๒๕๖๐

๒.๑ ภาพสถานการณ์ (Scenario) พิบัติภัยจากคลื่นสึนามิ เมื่อ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๔๗ บริเวณชายฝั่งทะเลอันดามัน จังหวัดระนอง จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต จังหวัดกระบี่ จังหวัดตรัง และจังหวัดสตูล รวมถึงเกาะต่าง ๆ ในทะเลอันดามัน ถือเป็นภัยธรรมชาติร้ายแรงที่สุดเท่าที่ประเทศไทยเคยได้รับ (แผนภาพที่ ๓ - ๖) โดยมีผู้เสียชีวิตมากเป็นอันดับ ๔ รองจาก ประเทศอินโดนีเซีย ศรีลังกา และอินเดีย โดยมีผู้เสียชีวิต ๕,๓๙๕ คน สร้างความเสียหายกับทรัพย์สินต่าง ๆ ทั้งอาคาร โรงแรมขนาดใหญ่ ที่พักนักท่องเที่ยวประเภทบังกะโล และเกสต์เฮาส์ ร้านอาหาร บริเวณชายหาด บ้านเรือนของราษฎรที่มีอาชีพทางการประมง ทรัพย์สินส่วนตัวของนักท่องเที่ยวที่ประสบภัย ยานพาหนะ เรือประมง และเรือของหน่วยงานราชการ ตลอดจนระบบสาธารณูปโภคของท้องถิ่น เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ และถนน คิดเป็นมูลค่าหลายพันล้านบาท และยังก่อให้เกิดความเสียหายแก่ระบบนิเวศ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบริเวณชายฝั่งเป็นวงกว้าง ได้แก่ ปะการังใต้น้ำ ป่าชายเลน แนวชายหาด และบริเวณปากแม่น้ำ

แผนภาพที่ ๓ - ๗ ภาพผลกระทบจากเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิปี ๒๕๔๗

สรุปความเสียหายและจำนวนผู้เสียชีวิต จากคลื่นยักษ์สึนามิเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547					
ประเทศที่ได้รับผลกระทบ	เสียชีวิต	โดยประมาณ	ได้รับบาดเจ็บ	สูญหาย	Displaced
อินโดนีเซีย	130,736	167,799	๓/๖	37,063	500,000+
ศรีลังกา	35,322	35,322	21,411	๓/๖	516,150
อินเดีย	12,405	18,045	๓/๖	5,640	647,599
ไทย	5,395	8,212	8,457	2,817	7,000
โซมาเลีย	78	289	๓/๖	๓/๖	5,000
พม่า	61	400-600	45	200	3,200
มัลดีฟส์	82	108	๓/๖	26	15,000+
มาเลเซีย	68	75	299	6	๓/๖
สหราชอาณาจักร	10	13	๓/๖	๓/๖	๓/๖
หมู่เกาะเฟรนช์	3	3	57	๓/๖	200
บังกลาเทศ	2	2	๓/๖	๓/๖	๓/๖
แอฟริกาใต้	2	2	๓/๖	๓/๖	๓/๖
เยอรมนี	2	2	๓/๖	๓/๖	๓/๖
เคนยา	1	1	2	๓/๖	๓/๖
นากาสาการ์	๓/๖	๓/๖	๓/๖	๓/๖	1,000+
รวม	~184,167	~230,273	~125,000	~45,752	~1.69 million

\* ภูมิภาคซีฟานาน 230,000 คน  
\* มูลค่าความเสียหายประมาณ 2,800 ล้านดอลลาร์สหรัฐ



ที่มา : วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, ออนไลน์, ๒๕๖๐ และ ไทยรัฐ, ออนไลน์, ๒๕๖๐

๒.๒ สรุปพื้นที่ทางทะเลที่มีความเสี่ยงสูง ได้แก่ ชายฝั่งทะเลอันดามัน โดยเฉพาะภาคใต้ตอนล่างตั้งแต่จังหวัดระนอง จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต จังหวัดกระบี่ จังหวัดตรัง และจังหวัดสตูล รวมถึงเกาะต่าง ๆ ในทะเลอันดามัน สำหรับชายฝั่งทะเลอ่าวไทยโอกาสการเกิดมีน้อย มีแต่ความเสี่ยงจากการเกิดคลื่นซัดชายฝั่ง

๒.๓ สรุปลักษณะผลกระทบและประเมินความเสียหาย (Disaster Assessment) ได้แก่ คนบาดเจ็บ คนหาย คนตาย คนป่วยจากโรคระบาด ไม่มีที่อยู่อาศัย การประกอบอาชีพต้องหยุดชะงัก ระบบสาธารณสุข ภูมิภาค ระบบสื่อสาร ระบบคมนาคม เช่น ถนน สนามบิน เสียหายหนัก สารเคมีรั่วไหล อาคารถล่ม เกิดปัญหาด้านสุขภาพจิต เกิดความสูญเสียด้านเศรษฐกิจอย่างมหาศาล ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ระบบนิเวศวิทยา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบริเวณชายฝั่งทะเล

๒.๔ สรุปผลการวิเคราะห์ความต้องการทรัพยากรและขีดความสามารถในการช่วยเหลือ (Need Analysis and Capability Requirement) ได้แก่

- ๒.๔.๑ การค้นหาและช่วยชีวิต
- ๒.๔.๒ การแพทย์ โรงพยาบาลสนาม
- ๒.๔.๓ ศูนย์อพยพ ศูนย์พักพิง
- ๒.๔.๔ อาหาร น้ำดื่ม
- ๒.๔.๕ ที่อยู่อาศัย
- ๒.๔.๖ ระบบสาธารณสุขพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า ประปา ระบบน้ำดื่ม



แผนภาพที่ ๓ - ๙ การกำจัดคราบน้ำมันบริเวณชายฝั่ง (เกาะเสม็ด จังหวัดระยอง)



ที่มา : ไทยรัฐ, ออนไลน์, ๒๕๖๐

แผนภาพที่ ๓ -๑๐ ภาพการกำจัดคราบน้ำมันในทะเล



ที่มา : ไทยรัฐ, ออนไลน์, ๒๕๖๐



### ๓.๑ ภาพสถานการณ์ (Scenario) ภัยพิบัติจากน้ำมันรั่วไหลลงทะเล

๓.๑.๑ คณะอนุกรรมการจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล (ออนไลน์, ๒๕๖๐) ได้อ้างถึงกรมควบคุมมลพิษ ซึ่งรายงานว่าในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๙ - ๒๕๕๓ เกิดเหตุรั่วไหลที่ได้นำมาดำเนินการตรวจสอบและจัดการแก้ไขร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ๑๒๔ เหตุการณ์ ส่วนใหญ่เป็นการรั่วไหลในปริมาณเล็กน้อย สาเหตุของการรั่วไหลที่พบมากที่สุดคือ

อุปกรณ์ที่ใช้ในการเดินเรือ เกือบกัก หรือสูบลอยน้ำมันชำรุด

รั่วไหลระหว่างการสูบน้ำมันกลางทะเลจากเรือขนาดใหญ่ ลงสู่เรือขนาดเล็ก หรือระหว่างเรือกับท่าเทียบเรือ

การลักลอบทิ้ง เช่น ปล่อยทิ้งน้ำมันชนิดเดิมก่อนบรรทุกน้ำมันชนิดใหม่ หรือลักลอบถ่ายน้ำอับเฉา

เรืออับปาง เนื่องจากเรือโดนกัน ชนหินโสโครก/หินฉลาม หรือไฟไหม้

สาเหตุอื่นๆ เช่น รั่วไหลจากแท่นขุดเจาะปิโตรเลียมในทะเล น้ำทิ้งจากฝั่ง หรือรั่วไหลตามธรรมชาติ

๓.๑.๒ จากสถิติกรมเจ้าท่า ระหว่างปี พ.ศ.๒๕๔๐ - ๒๕๕๓ พบการรั่วไหลของน้ำมันในปริมาณมาก (๒๐,๐๐๐ ลิตรขึ้นไป) ทั้งหมด ๙ ครั้ง พบเกิดในทะเลและชายฝั่ง ท่าเทียบเรือ ส่วนมากพบการรั่วไหลบริเวณท่าเทียบเรือจากอุบัติเหตุระหว่างการขนถ่ายน้ำมัน และจากอุบัติเหตุต่างๆ ดังแสดงในตารางที่ ๓ - ๑ (คณะอนุกรรมการจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล, ออนไลน์, ๒๕๖๐)

ตารางที่ ๓ - ๑ สถิติเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลปริมาณมาก ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๕๕

ลำดับ	วัน เดือน ปี	ชนิดน้ำมัน	สถานที่เกิด	สาเหตุ	ปริมาณ
๑	๒๒ พ.ศ.๔๔	น้ำมันดิบ	ท่าขนถ่ายน้ำมันกลางทะเล บริษัท อัลลายแอนซ์ รีไฟน์นิ่ง จำกัด ท่าเรือมาตาพุด ระยอง	Brakeaway Coupling ขนาด ๑๖ นิ้ว ที่กำลังขนถ่ายจากเรือ Tokachi หลุดออกจากกันทำให้น้ำมันรั่วไหล	๓๐ ตัน
๒	๑๕ ม.ค.๔๕	น้ำมันเตา	หินฉลาม เกาะจวงนอกฝั่งอำเภอสัตหีบ จ.ชลบุรี	เรือ Eastern Fortitude สัญชาติปานามา ชนหินฉลาม	๒๓๔ ตัน

ตารางที่ ๓ - ๑ สถิติเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลปริมาณมาก ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๕๕ (ต่อ)

ลำดับ	วัน เดือน ปี	ชนิดน้ำมัน	สถานที่เกิด	สาเหตุ	ปริมาณ
๓	๑๗ ธ.ค.๔๕	น้ำมันเตา	ทางเข้าท่าเรือแหลมฉบัง ด้านใต้ของเกาะสีชัง ชลบุรี	เรือ Kota Wijaya โดนกักับเรือ Sky Ace ทำให้มีน้ำมันเตารั่วไหลลงทะเล	๒๑๐ ตัน
๔	๒๐ พ.ย.๔๘	น้ำมันดิบ	บริเวณท่อกู้เรือ SBM ของบริษัทไทยออยล์ จำกัด (มหาชน) อ.ศรีราชา ชลบุรี	ท่อเชื่อมต่อหลุดขณะส่งถ่ายน้ำมัน เนื่องจากคลื่นลมแรง	๒๐ ตัน
๕	๔ พ.ค.๔๙	น้ำมันเตา	บริเวณหน้าท่าเทียบเรือ บริษัท อัลลายแอนซ์ รีไฟน์นิง จำกัด อ.มาบตาพุด ระยอง	รั่วไหลจากรอยร้าวที่ระวางหมายเลข ๒ ของเรือบรรทุกน้ำมัน CP 34	๒๐ ตัน
๖	๖ ต.ค.๕๐	Saraline 185V	บริเวณแท่น Trident-16 (Offshore Mobile Drilling Unit) ของบริษัท Chevron Thailand	รั่วไหลจาก Storage Tank	๒๒๐ บาร์เรล
๗	๙ ธ.ค.๕๐	น้ำมันดีเซลและน้ำมันเตา	ในทะเลห่างชายฝั่ง อ.สทิงพระ จ.สงขลา ประมาณ ๖ ไมล์ทะเล	เรือบรรทุกแก๊สของบริษัท เวิร์ลไวด์ทรานสปอร์ต จำกัด อับปาง	ประมาณ ๒๐,๐๐๐ ลิตร
๘	๑๕ มิ.ย.๕๑	น้ำมันเตา	บริเวณอู่เรือบริษัท เอเชียน มารีน เซอร์วิส จำกัด(มหาชน) อำเภอพระสมุทรเจดีย์ สมุทรปราการ	รั่วไหลจากเรือสินค้า Chol Han Vong Chong Nyon Ho สัญชาติเกาหลีเหนือ	คาดว่าไม่น้อยกว่า ๔๐,๐๐๐ ลิตร
๙	๔ ก.ย.๕๔	ดีเซล (B5)	ห่างจากเกาะราชาใหญ่ ทางด้านตะวันออก ประมาณ ๔ ไมล์ทะเล จ.ภูเก็ต	เรือบรรทุกน้ำมันชื่อ ส.โชคถาวร ๖ จม เนื่องจากสภาพภูมิอากาศเลวร้ายและมีคลื่นลมแรง	ประมาณ ๔๐,๐๐๐ ลิตร

ที่มา : คณะอนุกรรมการจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล, ออนไลน์, ๒๕๖๐

๓.๑.๓ ตามแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๕ ได้จำแนกปริมาณน้ำมันรั่วไหลเป็น ๓ ระดับ (Tier) ได้แก่

ระดับที่ ๑ (Tier I) ปริมาณรั่วไหลไม่เกิน ๒๐ ตันลิตร ส่วนใหญ่เกิดขึ้นระหว่างขนถ่ายน้ำมัน ผู้ที่ทำให้เกิดน้ำมันรั่วไหลต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการขจัดคราบน้ำมัน และ/หรือได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยต้องแจ้งให้กรมเจ้าท่าทราบก่อน

ระดับที่ ๒ (Tier II) รั่วไหลมากกว่า ๒๐ - ๑,๐๐๐ ตันลิตร อาจเกิดจากเรือโดนกัน การขจัดคราบน้ำมันต้องร่วมมือกันระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐ ตามแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ และต้องแจ้งให้กรมเจ้าท่าทราบก่อน หากเกินขีดความสามารถของทรัพยากรที่มี อาจต้องขอรับการสนับสนุนจากต่างประเทศ

ระดับที่ ๓ (Tier III) ปริมาณรั่วไหลมากกว่า ๑,๐๐๐ ตันลิตร อาจเกิดจากอุบัติเหตุที่รุนแรง การขจัดคราบน้ำมันในระดับนี้ต้องการความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ในประเทศ และต้องอาศัยความช่วยเหลือระดับนานาชาติ

### ๓.๒ สรุปพื้นที่ทางทะเลที่มีความเสี่ยงสูง

คณะอนุกรรมการจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล (ออนไลน์, ๒๕๖๐) ได้อ้างว่า ส่วนแหล่งน้ำทะเล สำนักจัดการคุณภาพน้ำ กรมควบคุมมลพิษ ได้จำแนกเขตความเสี่ยงต่อน้ำมันรั่วไหลในน่านน้ำทะเลไทย ตามระดับความเสี่ยงและความรุนแรงต่อการได้รับผลกระทบจากน้ำมันรั่วไหล ออกเป็น ๔ เขต ตามแผนภาพที่ ๓ - ๑๑ ดังนี้

๓.๒.๑ เขตที่ ๑ มีความเสี่ยงสูงมากได้แก่ บริเวณชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี และจังหวัดระยอง เป็นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรม มีกิจกรรมการขนถ่ายน้ำมันบริเวณท่าเทียบเรือและกลางทะเล มีการจราจรทางน้ำหนาแน่น

๓.๒.๒ เขตที่ ๒ มีความเสี่ยงสูงได้แก่ บริเวณปากแม่น้ำเจ้าพระยา ถึงท่าเรือคลองเตย เป็นเส้นทางหลักของเรือบรรทุกน้ำมัน เรือสินค้า และเรือโดยสาร อีกทั้งเป็นที่ตั้งคลังน้ำมันหลายแห่งริมฝั่งแม่น้ำ

๓.๒.๓ เขตที่ ๓ มีความเสี่ยงสูงปานกลาง ทางด้านฝั่งทะเลอ่าวไทย ได้แก่ อ่าวไทยด้านตะวันตก ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดชุมพร จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดกระบี่ จังหวัดพัทลุง และจังหวัดสงขลา และฝั่งทะเลอันดามัน ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดระนอง จังหวัดพังงา จังหวัดกระบี่ จังหวัดตรัง และจังหวัดสตูล น้ำมันรั่วไหลอาจเกิดจากเรือบรรทุกน้ำมัน ที่เดินทางเข้าออกช่องแคบมะละกา การขนถ่ายน้ำมัน ท่าเรือน้ำลึก และท่าเรือโดยสาร ฯลฯ

๓.๒.๔ เขตที่ ๔ มีความเสี่ยงต่ำ พื้นที่บริเวณฝั่งอ่าวไทยและทะเลอันดามัน นอกเหนือจากที่ระบุไว้ใน ๓ เขต

แผนภาพที่ ๓ - ๑๑ ภาพเขตความเสี่ยงต่อน้ำมันรั่วไหลในน่านน้ำไทย



ที่มา : คณะอนุกรรมการจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล, ออนไลน์, ๒๕๖๐

โดยสรุป พื้นที่ทางทะเลที่มีความเสี่ยงสูงต่อการเกิดน้ำมันรั่วไหลจะสัมพันธ์กับกิจกรรมทางทะเลในบริเวณนั้นๆ ได้แก่ ท่าเทียบเรือ จำนวน ชนิดและประเภทของเรือ เรือบรรทุกน้ำมัน แหล่งหรือเขตอุตสาหกรรม เส้นทางการสัญจรทางน้ำ และกิจกรรมการขนส่งหรือขนถ่ายสินค้าในทะเล รวมถึงแท่นขุดเจาะน้ำมันและก๊าซธรรมชาติในทะเลด้วย

### ๓.๓ สรุปลักษณะผลกระทบและประเมินความเสียหาย (Disaster Assessment)

น้ำมันที่รั่วไหลสู่ทะเลจะเกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลงสภาพ ทั้งทางกายภาพ เคมี และชีวภาพ เริ่มจากน้ำมันบางส่วนระเหยไป น้ำมันที่เหลือจะเปลี่ยนแปลงสภาพไปตามคุณสมบัติเฉพาะของชนิดน้ำมันนั้น ๆ และปัจจัยต่าง ๆ เช่น แสงแดด กระแสน้ำ อุณหภูมิ คราบน้ำมันที่ลอยอยู่บนผิวน้ำจะทำปฏิกิริยากับออกซิเจน ทำให้ออกซิเจนในน้ำลดลง และปิดกั้นการสังเคราะห์แสงของแพลงก์ตอน สาหร่าย และพืชน้ำต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงสภาวะการย่อยสลายของแบคทีเรียในน้ำ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทั้งหมดล้วนส่งผลเสียต่อสิ่งมีชีวิตในน้ำที่อาศัยอยู่บริเวณนั้น (ปลา สัตว์หน้าดิน

ปะการัง ฯลฯ) รวมถึงนกน้ำด้วย เกิดการสะสมสารพิษในห่วงโซ่อาหารที่เริ่มตั้งแต่ผู้ผลิต (แพลงก์ตอน) ผู้บริโภคขั้นต้น(แพลงก์ตอน/สัตว์/ปลา) จนถึงผู้บริโภคขั้นสุดท้ายซึ่งก็คือมนุษย์คราบน้ำมันยังส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยว การประมงและการเพาะเลี้ยงชายฝั่ง เช่น สัตว์น้ำตายจากคราบน้ำมัน ขาดออกซิเจนชายหาดสกปรกจากคราบน้ำมัน ทำลายทัศนียภาพ มีกลิ่นเหม็น ไม่เหมาะกับการท่องเที่ยว และพักผ่อน ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในชุมชนท้องถิ่นและระดับประเทศความรุนแรงของผลกระทบจากน้ำมันรั่วไหล ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยทั้งชนิดของน้ำมัน ปริมาณที่รั่วไหล สภาพภูมิศาสตร์ของบริเวณที่เกิดรั่วไหล กระแสน้ำ กระแสลม การขึ้น - ลงของน้ำทะเล ตลอดจนความหลากหลายและความสมบูรณ์ของทรัพยากรรอบๆบริเวณนั้น

**๓.๔ สรุปผลการวิเคราะห์ความต้องการทรัพยากรและขีดความสามารถในการช่วยเหลือ (Need Analysis and Capability Requirement) ได้แก่**

- ๓.๔.๑ การค้นหาและช่วยชีวิต
- ๓.๔.๒ การแพทย์ โรงพยาบาลสนาม
- ๓.๔.๓ ศูนย์อพยพ ศูนย์พักพิง
- ๓.๔.๔ อาหาร น้ำดื่ม
- ๓.๔.๕ การกำจัดคราบน้ำมันขนาดใหญ่ในทะเล ท่าเรือ และชายฝั่ง
- ๓.๔.๖ การควบคุมน้ำมันและสารเคมีอันตรายในทะเล ท่าเรือ ชายฝั่ง
- ๓.๔.๗ การดับเพลิงไฟไหม้ในฐานขุดเจาะ เรือน้ำมัน เรือสินค้า เรือขนส่ง

ในทะเล/ท่าเรือ

## **การดำเนินการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเลที่ผ่านมา**

### **๑. การดำเนินการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย**

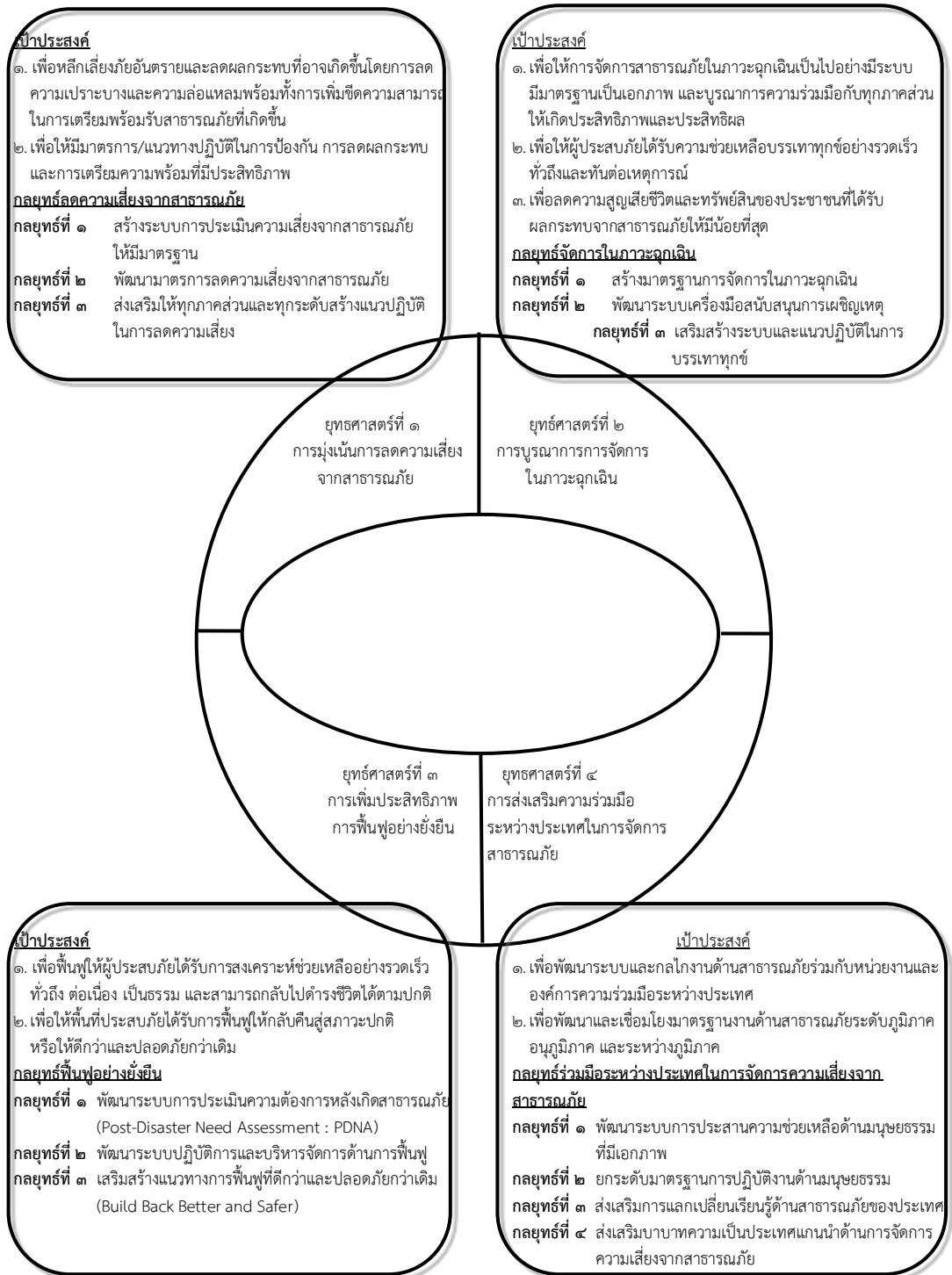
๑.๑ การดำเนินการต่อภัยคุกคามด้านภัยพิบัติสาธารณภัยและภัยธรรมชาติ ในภาพรวมของประเทศนั้น มีพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ เป็นแนวทางหลักในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่ได้กำหนดขอบเขตการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยครอบคลุมสาธารณภัยทุกประเภทมีองค์กระระดับนโยบายคือ คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ หรือ กปภ.ช. และกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ โดยได้จัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ เพื่อวางแนวทาง มาตรการงบประมาณ เตรียมความพร้อมด้านบุคลากร อุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ และจัดระบบการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ช่วงก่อนเกิดเหตุ ขณะเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุซึ่งเป็นการจัดการภัยพิบัติตามแนวทางของสหประชาชาติจากปฏิญญาเฮียวโกะ และกรอบดำเนินงานเฮียวโกะ ค.ศ.๒๐๐๕ - ๒๐๑๕ และปฏิบัติตามวงจรโปรแกรมงานด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Program Cycle:HPC) ที่จัดทำขึ้นโดยองค์กร Inter-Agency Standing Committee (IASC) ที่ทำหน้าที่สร้างเอกสารแนวทางการทำงานร่วมของสหประชาชาติและองค์กรด้านมนุษยธรรมในต่างประเทศ รวมถึงแนวทางการปฏิบัติของชาติสมาชิกอาเซียนเมื่อเกิดภัยพิบัติตามเอกสารมาตรฐานวิธีการปฏิบัติและระบบเตรียมความพร้อมด้านการประสานงานการบรรเทาทุกข์

และการตอบโต้สถานการณ์ภัยพิบัติฉุกเฉินของอาเซียน หรือ SASOP (Standard Operating Procedure for Regional Standby Arrangements and Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations)

๑.๒ แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ได้กล่าวถึง ยุทธศาสตร์สำคัญ ๔ ด้าน เพื่อเป็นการแก้ไข/ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยเฉพาะการกำหนดหน้าที่สำคัญให้หน่วยงานฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร เพื่อเตรียมความพร้อมในการแก้ไข/ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทั้งนี้ในส่วนของฝ่ายทหารหรือกระทรวงกลาโหม ได้มีการเตรียมการรองรับพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ และแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ โดยจัดทำแผนบรรเทาสาธารณภัยในระดับกระทรวงกลาโหม กองบัญชาการกองทัพไทย และเหล่าทัพ เพื่อเตรียมเครื่องมือและกำลังพลของเหล่าทัพในการสนับสนุนการแก้ไข/ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและได้จัดศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม กองบัญชาการกองทัพไทย และเหล่าทัพ เพื่อเป็นหน่วยงานหลักสนับสนุนฝ่ายพลเรือนในพื้นที่รับผิดชอบของทุกเหล่าทัพในการแก้ไข/ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามที่ร้องขอรวมทั้งจัดทำแนวทางการประสานงานระหว่างพลเรือนและทหารในการบรรเทาสาธารณภัยเพื่อเป็นกรอบแนวทางการปฏิบัติสำหรับภาคีเครือข่ายภาคพลเรือนด้านการบรรเทาสาธารณภัย กับศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหมเตรียมความพร้อมในการให้การสนับสนุนกำลังพลและทรัพยากรระหว่างกันในการบรรเทาสาธารณภัย เมื่อเกิดสาธารณภัยที่มีผลกระทบรุนแรงอย่างร้ายแรงยิ่ง หรือเมื่อสถานการณ์สาธารณภัยมีความรุนแรงถึงระดับที่หน่วยงานที่รับผิดชอบตามกฎหมายขอรับการสนับสนุนจากศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม หรือรัฐบาลได้มอบหมายภารกิจหรือพื้นที่รับผิดชอบให้กับศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม ในการสนับสนุนการบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ (กระทรวงกลาโหม, ๒๕๕๕ : ๕)

๑.๓ ยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ฉบับนี้ เป็นการตอบสนองต่อเป้าหมายของการจัดการสาธารณภัยของประเทศที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในอันที่จะยกระดับไปสู่มาตรฐานตามหลักสากล เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐ ประกอบด้วย ๔ ยุทธศาสตร์ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, ๒๕๕๘ : ๑๔ - ๑๗) ได้แก่ยุทธศาสตร์การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยยุทธศาสตร์การบูรณาการ การจัดการในภาวะฉุกเฉินยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน และยุทธศาสตร์การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย ตามแผนภาพที่ ๓ - ๑๒

### แผนภาพที่ ๓ - ๑๒ ยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย



๑.๔ การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติประกอบด้วย ๒ ระดับ โดยในระดับนโยบายมีคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติบูรณาการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระหว่างหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานภาคเอกชนให้มีประสิทธิภาพส่วนระดับปฏิบัติ ประกอบด้วยกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.) กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลาง (กอปภ.ก.) และกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ สำหรับกรณีการจัดการสาธารณภัยขนาดใหญ่ (ระดับ ๓) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและกรณีการจัดการสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง (ระดับ ๔) ให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้ควบคุม สั่งการ และบัญชาการและในส่วนของกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลางจะทำหน้าที่ ดังนี้

ภาวะปกติ ประสานงาน และบูรณาการข้อมูลและการปฏิบัติการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนของสรรพกำลังเครื่องมือ อุปกรณ์ แผนปฏิบัติการ เพื่อเตรียมความพร้อมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสาธารณภัยทั้งระบบ

ภาวะใกล้เกิดภัย เตรียมการเผชิญเหตุ ติดตามและเฝ้าระวังสถานการณ์ วิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ประเมินสถานการณ์ และแจ้งเตือนภัย พร้อมทั้ง รายงาน และเสนอความเห็นต่อผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรีตามแต่ระดับการจัดการสาธารณภัย เพื่อตัดสินใจในการรับมือกับสาธารณภัยที่จะเกิดขึ้นและเรียกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบกำลังในการปฏิบัติการ

ภาวะเกิดภัย จะรับผิดชอบอำนวยการและบูรณาการประสานการปฏิบัติ ในกรณีการจัดการสาธารณภัยขนาดเล็ก (ระดับ ๑) และขนาดกลาง (ระดับ ๒) รวมถึงติดตามและเฝ้าระวังสถานการณ์ วิเคราะห์ประเมินสถานการณ์ รายงานสถานการณ์และแจ้งเตือน พร้อมทั้งเสนอความคิดเห็นต่อผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เพื่อตัดสินใจระดับ ในกรณีการจัดการสาธารณภัยขนาดใหญ่ (ระดับ ๓) และนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย ในกรณีการจัดการสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง (ระดับ ๔)

๑.๕ การบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤติหรือภาวะฉุกเฉินตามยุทธศาสตร์การบูรณาการการจัดการในภาวะฉุกเฉินนั้น เป็นการปฏิบัติการเพื่อลดความรุนแรงของสาธารณภัยรวมทั้งการรักษาขวัญ สร้างความมั่นใจ และปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นระเบียบของเจ้าหน้าที่และประชาชนได้นำระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System) มาเป็นเครื่องมือในการสั่งการ ควบคุม และประสานความร่วมมือของแต่ละหน่วยงาน และเป็นระบบปฏิบัติการในการระดมทรัพยากรไปยังที่เกิดเหตุ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์



## ๒. การดำเนินการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเล

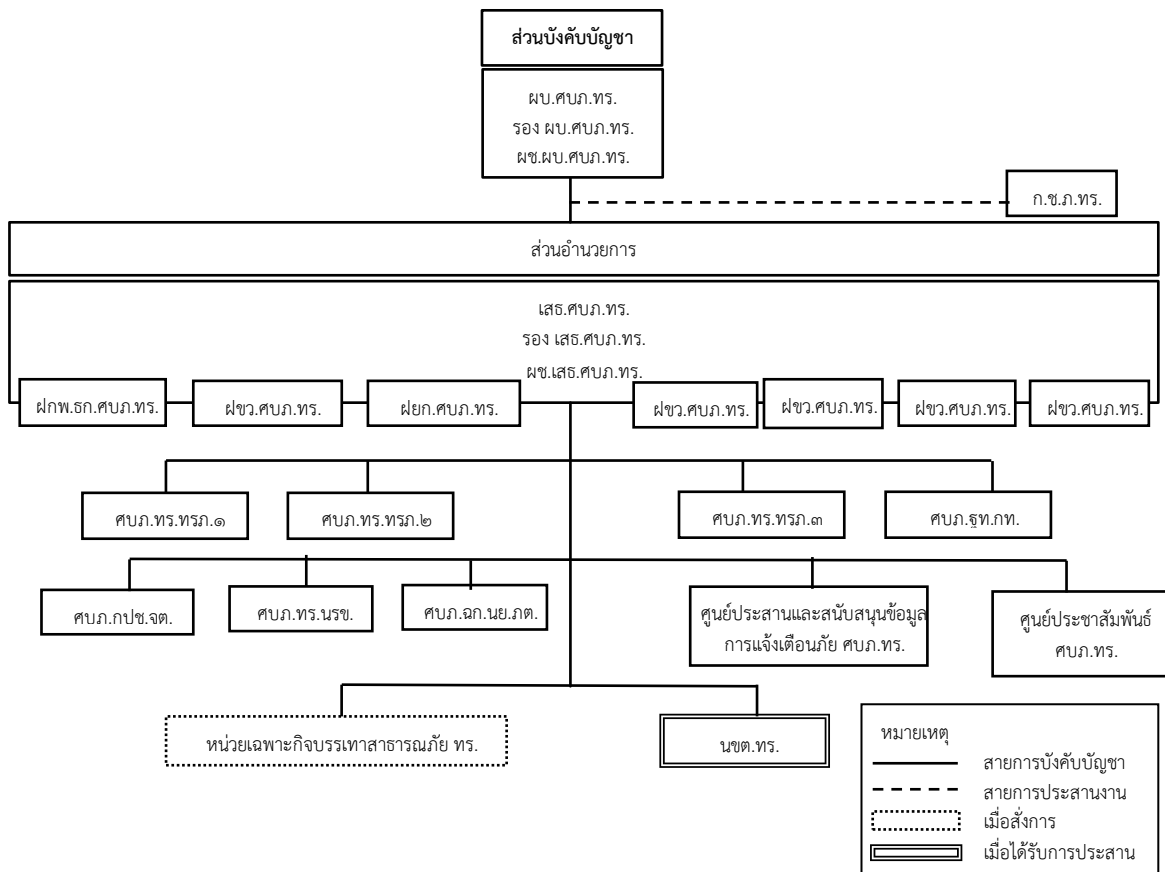
๒.๑ จากแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ การดำเนินการตามยุทธศาสตร์การบูรณาการการจัดการในภาวะฉุกเฉินได้จัดระดับการจัดการสาธารณภัยแบ่งเป็น ๔ ระดับขึ้นกับความรุนแรง พื้นที่ ประชากร ความซับซ้อน หรือความสามารถในการจัดการสาธารณภัย ตลอดจนศักยภาพด้านทรัพยากร โดยให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจเข้าควบคุมสถานการณ์เป็นหลัก และกำหนดผู้มีอำนาจออกประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัย เพื่อให้ส่วนราชการ หน่วยงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน สามารถให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งการจัดการสาธารณภัยระดับ ๑ และ ๒ เป็นการแบ่งความรับผิดชอบพื้นที่การปกครองตามเขตจังหวัดของกระทรวงมหาดไทยที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ทางบก (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, ๒๕๕๘ : ๔๓, ๗๐) สำหรับจังหวัดที่ติดกับชายฝั่งทะเลทั้งอ่าวไทยและทะเลอันดามันมีทั้งหมด ๒๓ จังหวัด มีเพียง ๗ จังหวัดชายทะเลที่อยู่ในอ่าวไทยตอนใน (อ่าวประวัติศาสตร์หรืออ่าวรูปตัว ก.) ได้แก่ จังหวัดเพชรบุรี สมุทรสงคราม สมุทรสาคร ธนบุรี สมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา และชลบุรี เท่านั้น ที่มีแบ่งเขตรับผิดชอบของจังหวัดครอบคลุมพื้นที่ในทะเลอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดเขตจังหวัดในอ่าวไทยตอนใน พ.ศ.๒๕๐๒ ส่วนจังหวัดชายทะเลอื่น ๆ อีก ๑๖ จังหวัดยังไม่มีกำหนดหรือแบ่งเขตความรับผิดชอบพื้นที่ในทะเลที่ต่อเนื่องกับชายฝั่งเพื่อดำเนินการดังกล่าว สำหรับการจัดการสาธารณภัยขนาดใหญ่ระดับ ๓ ที่มีผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเข้าควบคุม และบัญชาการเหตุการณ์ และระดับ ๔ ที่มีนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเข้าควบคุม และบัญชาการเหตุการณ์ ในพื้นที่ทางทะเลนั้นได้มอบหมายให้หน่วยงานทางทะเล เช่น กองทัพเรือ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และกรมเจ้าท่า เป็นหน่วยงานหลักเข้าร่วมในการแก้ไขปัญหา ตัวอย่างกรณีพายุไต้ฝุ่นลินดา พ.ศ.๒๕๔๐ สึนามิ พ.ศ.๒๕๔๗ และน้ำท่วมหนักภาคใต้เมื่อต้นปี พ.ศ.๒๕๖๐

๒.๒ ในส่วนกองทัพเรือ นั้น ได้จัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือ (ศบภ.ทร.) มีภารกิจ ป้องกัน แก้ไข บรรเทาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติและสาธารณภัยในพื้นที่รับผิดชอบของกองทัพเรือ หรือพื้นที่อื่น ๆ ตามที่กองทัพเรือมอบหมาย ซึ่งส่วนใหญ่คือพื้นที่ในทะเลชายฝั่งทะเลและบนบกที่ต่อเนื่องกับทะเล เพื่อให้ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐมีความปลอดภัยจากภัยพิบัติและสาธารณภัย สนับสนุนการฟื้นฟูบูรณะตามที่ได้รับคำร้องขอ ติดตามสถานการณ์และเหตุการณ์สาธารณภัยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งในและนอกประเทศเหมาะสมกับสถานการณ์และสอดคล้องกับแผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม และแผนการบรรเทาสาธารณภัยของกองทัพไทยรวมทั้งแนวทางการประสานงานระหว่างพลเรือนและทหารในการบรรเทาสาธารณภัย มีหน่วยปฏิบัติการในการบรรเทาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติและสาธารณภัยประกอบด้วยศูนย์บรรเทาสาธารณภัย ทหารเรือภาคที่ ๑ (ศบภ.ทรภ.๑) ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย ทหารเรือภาคที่ ๒ (ศบภ.ทรภ.๒) ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย ทหารเรือภาคที่ ๓ (ศบภ.ทรภ.๓) ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย ฐานทัพเรือกรุงเทพ (ศบภ.ฐท.ภท.) ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองกำลังป้องกันชายแดนจันทบุรีและตราด (ศบภ.กปช.จต.) ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยหน่วยรักษาความสงบตามลำแม่น้ำโขง (ศบภ.นรช.) และ ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยหน่วยนาวิกโยธินภาคใต้ (ศบภ.ฉก.นย.ภต.) โดยมีผู้บังคับหน่วยทำหน้าที่เป็น ผบ.ศบภ.พื้นที่ ๆ และมี

หน่วยปฏิบัติของแต่ละศูนย์ ได้แก่ หน่วยปกติและหน่วยเฉพาะกิจของกองทัพเรือ ในพื้นที่รับผิดชอบของ ศบภ. ประกอบกำลังเป็นหน่วยบรรเทาสาธารณภัย (นบภ.) และชุดบรรเทาสาธารณภัย (ชบภ.) และมีหมู่เรือเฉพาะกิจบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล กองทัพเรือ (มบภ.ทร.) เป็นหน่วยเฉพาะกิจบรรเทาสาธารณภัย สนับสนุนการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติทางทะเลในสถานการณ์เกิดสาธารณภัยขนาดใหญ่ หรือภัยพิบัติทางทะเล ที่มีความรุนแรงเกินกว่า ศบภ.ทรภ.๑ - ๓ จะรับได้โดยลำพัง หรือตามที่มีมอบหมายโดยกรณีที่สาธารณภัยมีความรุนแรงระดับ ๑ - ๒ มรภ.ทร.จะขึ้นการควบคุมทางยุทธการกับ ศบภ.ทรภ. ๑ - ๓ แต่หากกรณีที่สาธารณภัยมีความรุนแรงระดับ ๓ - ๔ มรภ.ทร.จะขึ้นการควบคุมทางยุทธการกับ ศบภ.ทร. (กองทัพเรือ, คำสั่ง, ๒๕๕๔)

**แผนภาพที่ ๓ - ๑๓ โครงสร้างการจัดหน่วยและสายการบังคับบัญชา ศบภ.ทร.**

ผังโครงสร้างจัดหน่วยและสายการบังคับบัญชา



ที่มา : ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือ, ๒๕๕๔, ๑๒

๒.๓ นอกจากนั้น กองทัพเรือ ยังรับผิดชอบการปฏิบัติงานของศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ซึ่งทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานการปฏิบัติงานด้านการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และเป็นศูนย์กลางในการดำเนินกิจการทางทะเลในทุก ๆ ด้าน ระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับงานทางทะเล เพื่อให้การปฏิบัติเป็นอันหนึ่ง

อันเดียวกัน ไม่เกิดความซ้ำซ้อน และมีหน้าที่อันหนึ่งก็คือการช่วยเหลือประชาชนและผู้ประสบภัยทางทะเลโดยแบ่งหน่วยปฏิบัติตามพื้นที่รับผิดชอบในทะเล ได้แก่ ศรชล.เขต ๑ (ทรภ. ๑) ศรชล.เขต ๒ (ทรภ. ๒) และ ศรชล.เขต ๓ (ทรภ. ๓) ซึ่งเป็นการปฏิบัติภารกิจในภาวะปกติหรือสาธารณภัยมีความรุนแรงระดับ ๑ - ๒ ปัจจุบันกำลังยกระดับเป็นศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการ ศรชล. (ผอ.ศรชล.) มี ผบ.ทร. เป็น รอง ผอ.ศรชล. และมี เสธ.ทร. เป็นเลขาธิการ ศรชล. และมีศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลภาค (ศรชล.ภาค) โดยมีผู้บัญชาการทัพเรือภาค (ผบ.ทรภ.) เป็น ผอ.ศรชล.ภาค มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในเขตพื้นที่รับผิดชอบของทัพเรือภาคและจังหวัดชายทะเล และมีศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลจังหวัด (ศรชล.จังหวัด) ในจังหวัดชายทะเลทุกจังหวัดขึ้นตรงต่อ ศรชล.ภาค โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น ผอ.ศรชล.จังหวัด (คณะกรรมการธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม, ๒๕๕๙ : ๑๑ - ๑๒)

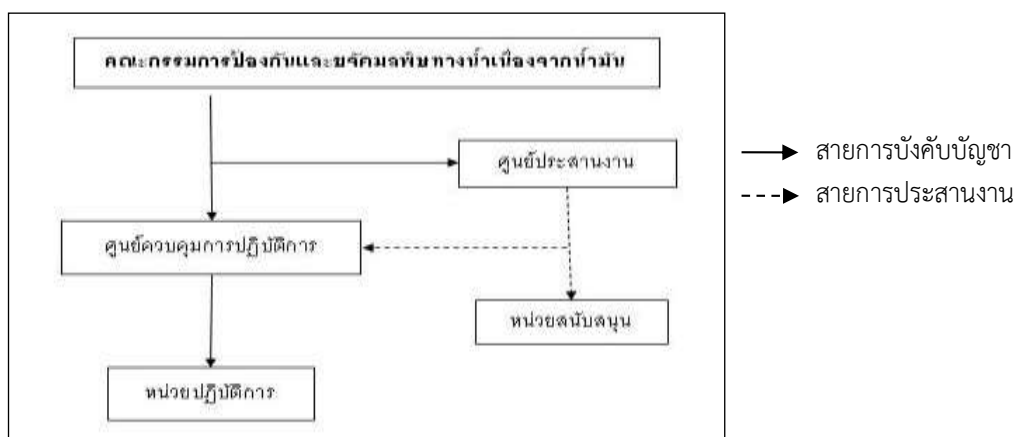
๒.๔ เพื่อการเตรียมพร้อมในการปฏิบัติงานด้านการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเล ที่กองทัพเรือรับผิดชอบในกรอบหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ และจากการที่กองทัพเรือเป็นหน่วยที่มีขีดความสามารถไปในพื้นที่ประสบภัยพิบัติด้วยเรือขนาดใหญ่ที่สามารถใช้เป็นฐานบัญชาการในการควบคุมบังคับบัญชาและสนับสนุนการสื่อสาร มีขีดความสามารถด้านการเป็นเรือพยาบาลการอพยพและช่วยเหลือผู้ประสบภัย การเป็นฐานบินของเฮลิคอปเตอร์ และเป็นเรือขนส่งยุทโธปกรณ์ลำเลียงอาหารและเวชภัณฑ์สนับสนุนหน่วยช่วยเหลือด้านบรรเทาภัยพิบัติและช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของกำลังทางบกที่ไปปฏิบัติการบนบกหรือเกาะแก่งต่างๆ ได้เป็นอย่างดี กองทัพเรือจึงจัดการฝึกความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย (Humanitarian Assistance and Disaster Relief : HA/DR) เพื่อทดสอบขีดความสามารถของกำลังทางเรือในลักษณะความช่วยเหลือที่มาจากทางทะเล หรือ “FROM THE SEA” ในการฝึกใหญ่ประจำปีของกองทัพเรือในปี พ.ศ.๒๕๕๘ และ ๒๕๕๙ โดยกำหนดสถานการณ์ภัยพิบัติจากพายุไต้ฝุ่นขนาดใหญ่ความรุนแรงระดับ ๓ - ๔ และมีหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องและภาคเอกชนเข้าร่วมการฝึกด้วย ซึ่งผลจากการฝึกทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรคข้อขัดข้อง เพื่อไปพัฒนา ปรับปรุงแก้ไขต่อไป ทั้งเรื่องการบริหารจัดการ องค์ความรู้ การปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยต่าง ๆ เครื่องมือและอุปกรณ์

### ๓. การป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำมันรั่วไหลลงทะเลในปัจจุบัน

๓.๑ ประเทศไทยมีแนวทางการขจัดคราบน้ำมันในแหล่งน้ำโดยปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.๒๕๔๗ ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน (กปน.) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นประธานกรรมการ และอธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี (อธิบดีกรมเจ้าท่า) เป็นเลขานุการ และให้ กปน. จัดทำแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี, ๒๕๔๗) แต่ในปัจจุบันยังคงดำเนินการตามแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๕ ที่จัดทำตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.๒๕๓๘ (กระทรวงคมนาคม, ออนไลน์, ๒๕๖๐)

แผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๕ เป็นแผนในการปฏิบัติการขจัดป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน ที่เกิดขึ้นในแหล่งน้ำ ในแผ่นดิน ท่าเรือ บริเวณชายฝั่งและในทะเล ทั้งที่เป็นน้ำมันภายใน ทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง และเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทย เพื่อลดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและทรัพยากรของประเทศ โดยมีคณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน (กปน.) เป็นหน่วยงานหลัก มีโครงสร้างการทำงานร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ ศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการ ศูนย์ประสานงาน หน่วยปฏิบัติการ และหน่วยสนับสนุนตามแผนภาพที่ ๓ - ๑๔

แผนภาพที่ ๓ - ๑๔ โครงสร้างคณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน



ที่มา : แผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๕ : ๓

๓.๒ กปน. มีหน้าที่ควบคุม กำกับ ดูแล และรับผิดชอบในการขจัดมลพิษทางน้ำ เนื่องจากน้ำมัน ติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจาก น้ำมันแห่งชาติ รวมทั้งการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ และแถลงข่าวด้านการป้องกันและขจัดมลพิษ ทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน และรายงานผลการดำเนินงานในคณะรัฐมนตรีรับทราบ ซึ่งจะปฏิบัติงาน ร่วมกับหน่วยงานต่างๆ สามารถอธิบายแยกรายละเอียดตามศูนย์การปฏิบัติงานได้ดังนี้

๓.๒.๑ ศูนย์ประสานงาน ดำเนินการโดยกรมการขนส่งทางน้ำและ พานิชย์นาวี (กรมเจ้าท่า) มีหน้าที่แจ้งหน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดตั้งศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการ และแจ้งยุติการปฏิบัติการ และประสานกับหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง รวบรวมหลักฐาน เพื่อดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้ก่อให้เกิดมลพิษให้ชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการขจัดคราบน้ำมัน และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบเกี่ยวกับการดำเนินการขจัดคราบน้ำมัน

๓.๒.๒ ศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการ ดำเนินการโดยกรมเจ้าท่าหรือกองทัพเรือ มีหน้าที่กำหนดแผนและยุทธวิธีในการขจัดคราบน้ำมัน ประสานศูนย์ประสานงานในการขอรับ การสนับสนุนด้านทรัพยากรที่เกี่ยวข้องในการขจัดคราบน้ำมัน ตลอดจนพิจารณาผลการปฏิบัติการ

ขจัดคราบน้ำมันว่าสำเร็จลุล่วงหรือไม่ กรณีแล้วเสร็จจะแจ้งให้ศูนย์ประสานงานทราบ เพื่อขออนุมัติ กปน. ยุติการปฏิบัติการขจัดคราบน้ำมัน

๓.๒.๓ หน่วยปฏิบัติการ ประกอบด้วย กรมเจ้าท่า กองทัพเรือ หน่วยงานของ จังหวัดในพื้นที่เกิดเหตุ กรุงเทพมหานคร และสมาคมอนุรักษ์สภาพแวดล้อมของกลุ่มอุตสาหกรรม น้ำมัน มีหน้าที่ดำเนินการป้องกันและขจัดคราบน้ำมันโดยปฏิบัติการกิจตามที่ได้รับมอบหมายจาก ศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการ และรายงานความก้าวหน้า ตลอดจนอุปสรรคที่เกิดขึ้นต่อศูนย์ควบคุม การปฏิบัติการ

๓.๒.๔ หน่วยสนับสนุน ประกอบด้วย กองทัพอากาศ กองทัพบก กรมการขนส่งทางอากาศ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมอุตุนิยามวิทยา กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน) สำนักงานนโยบายแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ กรมประมง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สำนักฝนหลวงและการบินเกษตร กรมศุลกากร สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กรมบัญชีกลาง สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง การท่าเรือแห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กรมโรงงานอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยมีหน้าที่ให้การสนับสนุนทางวิชาการ อุปกรณ์ ยานพาหนะ กำลังคน และอื่น ๆ ตามแต่ร้องขอ

๓.๓ สำหรับหน่วยปฏิบัติการที่รับผิดชอบพื้นที่บริเวณทะเลและชายฝั่ง มีหน่วยงานหลัก ๒ หน่วยงาน คือ กรมเจ้าท่า และกองทัพเรือ

๓.๓.๑ กรมเจ้าท่ามีหน้าที่จัดตั้งศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการและปฏิบัติการ ขจัดคราบน้ำมันในแม่น้ำ ปากแม่น้ำ ทะเลสาบและเขตท่าเรือ และสนับสนุนการปฏิบัติการขจัดคราบน้ำมันในทะเล รวมถึงตรวจการณ์ ตรวจสอบข้อเท็จจริงของรายงาน

๓.๓.๒ กองทัพเรือ มีหน้าที่จัดตั้งศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการ และปฏิบัติการ ขจัดคราบน้ำมันในทะเลนอกเขตท่าเรือและสนับสนุนการปฏิบัติการขจัดคราบน้ำมันในแม่น้ำ ปากแม่น้ำ ทะเลสาบและเขตท่าเรือรวมถึงตรวจการณ์ ตรวจสอบข้อเท็จจริงของรายงาน

## ปัญหาและข้อขัดข้องของการดำเนินการที่ผ่านมา

### ๑. ปัญหาการจัดการภัยพิบัติที่เกิดจากพายุหมุนเขตร้อนและคลื่นสึนามิ

การดำเนินการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเลขนาดใหญ่ในระดับที่ ต้องการการจัดการภัยพิบัติระดับ ๓ - ๔ ที่ผ่านมาของประเทศไทย จากข้อมูลการเกิดภัยพิบัติ จากพายุขนาดใหญ่ข้างต้นจะเห็นว่าการดำเนินการตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ยังคงเน้น การบริหารจัดการสาธารณภัยแบบ “บรรเทาและปฏิบัติการ (Relief and Response)” ทำให้ ไม่สามารถลดผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและทำให้เกิดผล กระทบต่อระบบเศรษฐกิจประเทศในระยะยาวอีกด้วย เช่น การเกิดสึนามิที่ยังส่งผลถึงการใช้ชีวิต ของคนในพื้นที่ในปัจจุบัน นอกจากนี้ผลการศึกษายังพบว่าแผนดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมถึงหน่วยที่ รับผิดชอบทำหน้าที่ On-Scene Commander หรือ ผู้บัญชาการในที่เกิดเหตุเพื่อจัดการภัยพิบัติอย่าง เป็นระบบ ยังไม่มีผู้มีอำนาจในการประกาศเขตพื้นที่ภัยพิบัติและผู้มีอำนาจในการจัดการพื้นที่ภัยพิบัติ

บริเวณเขตแดนทางทะเลที่ยังไม่ระบุว่าเป็นของจังหวัดโดยกเว้นพื้นที่ทะเลในอ่าวไทย รูปตัว ก ที่เป็นอ่าวประวัติศาสตร์ที่มีการระบุว่าเป็นพื้นที่รับผิดชอบของจังหวัดใดเรียบร้อยแล้ว แต่อาณาเขตทางทะเลในอ่าวไทยส่วนอื่นและอันดามันยังไม่มีการระบุหน่วยรับผิดชอบทำให้ไม่มีหน่วยงานจัดการภัยพิบัติพื้นที่เสี่ยงภัยในทะเลเป็นการเฉพาะ

## ๒. ปัญหาการกำจัดน้ำมันขนาดใหญ่ในทะเลและชายฝั่ง

แม้จะมีคณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน (กปน.) ดำเนินการรับผิดชอบ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นจริง เช่น กรณีการเกิดน้ำมันรั่วไหล จว.ระยอง ในช่วงปลายเดือนกรกฎาคมปี พ.ศ.๒๕๕๖ จะเห็นว่าการจัดการสาธารณภัยที่เกิดจากน้ำมันรั่วไหลยังไม่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ ความรวดเร็วในการควบคุมการกระจายของน้ำมัน หน่วยงานไหนรับผิดชอบ ระหว่างกรมเจ้าท่ากับกองทัพเรือเพราะน้ำมันขนาดใหญ่รั่วไหลจากทะเลเข้าสู่พื้นที่ชายฝั่งครอบคลุมพื้นที่รับผิดชอบของหลายหน่วยงาน การกำหนดบทบาทหน้าที่ของศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) กับคณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำ เนื่องจากน้ำมันเรือ อากาศยานและเครื่องมือที่ใช้สำหรับการควบคุมและกำจัดคราบน้ำมันขนาดใหญ่ไม่เพียงพอ การดำเนินการกรณีเกิดไฟไหม้ขนาดใหญ่เพิ่มเติมจะทำอย่างไร ชุดสำหรับใส่ปฏิบัติงานกำจัดคราบน้ำมันของเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอทำให้ จนท.สัมผัสกับสารเคมีอันตราย ซึ่งอาจจะส่งผลถึงเป็นมะเร็งในระยะยาว มาตรการในการฟื้นฟูชายหาดท่องเที่ยว การฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำ สัตว์ทะเลที่ได้รับผลกระทบ และประเด็นกฎหมายในการฟ้องผู้ประกอบการทั้งทางแพ่งและอาญา การเก็บรวบรวมและศึกษาวิจัยเพื่อทำแผนป้องกันในอนาคต

## สรุป

การศึกษาในบทที่ ๓ เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ ๑ นั้น ผลการศึกษาสรุปได้ ดังนี้

๑. การทำนายสภาพแวดล้อมด้านภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเลในห้วง ๑๐ ปี ข้างหน้า เป็นการทำนายจากสถิติโดยศึกษาจากข้อมูลภัยพิบัติในทะเลในอดีตที่เคยเกิดขึ้นจริง และการตรวจสอบสภาพแวดล้อมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยพบว่าสถานการณ์ภัยพิบัติทางทะเลที่มีความเสี่ยงต่อประเทศไทยได้แก่พายุหมุนเขตร้อนคลื่นสึนามิ (Tsunami) และคลื่นพายุซัดฝั่ง (Strom Surge) ส่วนอุบัติเหตุทางทะเลส่วนใหญ่มีสาเหตุจากกรณีเรือล่มเรือจมและอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นภายในเรือทำให้เกิดการรั่วไหลของน้ำมันในทะเล (Oil Spill)

๒. ในการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเลที่ผ่านมา ได้ดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ที่มีกรอบยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย ตอบสนองต่อเป้าหมายของการจัดการสาธารณภัยของประเทศที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในอันที่จะยกระดับไปสู่มาตรฐานตามหลักสากล เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐ ประกอบด้วย ๔ ยุทธศาสตร์ ได้แก่ยุทธศาสตร์การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยยุทธศาสตร์การบูรณาการการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน และยุทธศาสตร์การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย โดยการบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤติหรือภาวะฉุกเฉินได้นำระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System) มาเป็น

เครื่องมือในการสั่งการ ควบคุม ประสานความร่วมมือของแต่ละหน่วยงาน และการระดมทรัพยากร ไปยังที่เกิดเหตุ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์มีหน่วยงาน หลักที่จัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเลคือ กองทัพเรือ ซึ่งหน่วยปฏิบัติหลักประกอบด้วย ศรชล. และ ศบภ.ทร. (โดย มบภ.ทร.) ส่วนแนวทางการจัดการน้ำมันในแหล่งน้ำ ได้ดำเนินการตาม แผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๕มีหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ ศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการ และหน่วยปฏิบัติการ คือ กรมเจ้าท่า และกองทัพเรือ (โดย ศรชล.) แต่การดำเนินการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเลดังกล่าวยังคงมีปัญหาและอุปสรรค ซึ่งจะได้ วิเคราะห์ถึงสาเหตุและแนวทางในการแก้ไขปัญหาในบทต่อไป

## บทที่ ๔

### ยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเล

การศึกษาในบทที่ ๔ มีความมุ่งหมายเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ ๒ เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเลในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า (พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๖๙) โดยมีลำดับการศึกษา ดังนี้

- วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้อง
- การกำหนดยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเลในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า (พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๖๙)
- สรุป

#### วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้อง

แนวโน้มสภาวะแวดล้อมโลกที่ทำให้การเกิดภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเลในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า มีความถี่ ความรุนแรง และซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น ทั้งที่เกิดขึ้นเองทางธรรมชาติ และจากการกระทำของมนุษย์ ส่งผลกระทบในเชิงลบต่อความมั่นคงของชาติทางด้านพลังงาน ระบบเศรษฐกิจ การสูญเสียชีวิตประชาชนและทรัพย์สินของประเทศ แม้ว่าการจัดการภัยพิบัติในทะเลและบริเวณชายฝั่งทะเลจะมีพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นเครื่องมือหลักในการดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านภัยคุกคามดังกล่าว โดยมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction : DRR) การจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) และการฟื้นฟูให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer) แต่การปฏิบัติที่ผ่านมายังคงใช้แนวทางการบริหารจัดการแบบเดิมที่เน้นเรื่อง “บรรเทาและปฏิบัติการ (Relief and Response)” อีกทั้งการจัดการภัยพิบัติในทะเลยังไม่มีการมอบความรับผิดชอบหน้าที่และพื้นที่รับผิดชอบในทะเลอย่างชัดเจน ในบทนี้จะเป็นการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเล และศึกษาแนวทางการแก้ไขเพื่อให้การดำเนินการด้านนี้มีประสิทธิภาพ รวมถึงข้อเสนอแนะเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติในทะเลในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า (๒๕๖๐ – ๒๕๖๙)

#### ๑. ปัญหาการจัดการภัยพิบัติที่เกิดจากพายุหมุนเขตร้อนและคลื่นสึนามิ

จากการศึกษาพบว่าปัญหาและอุปสรรคในการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเล ที่เกิดจากผลกระทบของพายุหมุนเขตร้อน คลื่นพายุซัดฝั่ง และคลื่นสึนามิ ประกอบด้วยปัญหาหลัก ๓ ด้านด้วยกัน คือด้านโครงสร้าง ด้านการบริหารจัดการ และด้านเครื่องมือและอุปกรณ์เฉพาะทาง

##### ๑.๑ ด้านโครงสร้าง

๑.๑.๑ ปัญหาเขตแดนทางทะเลที่ยังไม่สามารถระบุได้ว่าเขตทะเลบริเวณไหนเป็นของจังหวัดใด มีเพียงจังหวัดที่อยู่ในอ่าวตัว ก ที่เป็นอ่าวประวัติศาสตร์เท่านั้นที่พื้นที่



ปกครองของจังหวัดครอบคลุมออกไปในทะเล มีผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่อยู่นอกอ่าวตัว ก ทั้งฝั่งอ่าวไทยและทะเลอันดามันไม่มีอำนาจในการประกาศเขตพื้นที่ประมงสาธารณสุขภายในทะเล ที่ต่อเนื่องจากจังหวัดตนเองในการจัดการสาธารณสุขภัยระดับ ๑ และ ๒ และผู้อำนวยการที่จะ เข้าควบคุมสถานการณ์และจัดการระงับภัยในการจัดการสาธารณสุขภัยระดับ ๑ และ ๒ ในพื้นที่ดังกล่าว ก็ไม่สามารถกระทำได้ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ และ ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๕๖ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่อยู่นอกอ่าวตัว ก ก็ไม่มีอำนาจในการประกาศเขตการให้ความ ช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินในทะเลที่ต่อเนื่องจากจังหวัดตนเองเช่นกัน ซึ่งอาณาเขต ทางทะเลของประเทศไทยที่ยังไม่มีการแบ่งมอบความรับผิดชอบให้กับจังหวัดหรือหน่วยงาน ทางทะเลอื่น ๆ ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยทั้งการจัดการสาธารณสุขภัยระดับ ๑ และ ๒ และภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ได้แก่ น่านน้ำภายใน (Internal Water) ทะเลอาณาเขต (Territorial Sea) เขตต่อเนื่อง (Contiguous Zone) และเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone-EEZ)

๑.๑.๒ ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๕๖ และระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๙ ได้กำหนดให้ส่วนราชการมีวงเงิน ทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินสำหรับภัยพิบัติแต่ละครั้งหรือ แต่ละเหตุการณ์ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในระหว่างที่ยังไม่ได้รับเงินงบประมาณรายจ่าย กล่าวคือ เป็นการสำรองเงินไว้ล่วงหน้าเพราะไม่สามารถคาดการณ์ได้อย่างแน่นอนว่าภัยพิบัติ จะเกิดขึ้นเมื่อใดและจะก่อให้เกิดความเสียหายมากน้อยเพียงใด โดยได้กำหนดผู้ที่มีอำนาจจัดสรรเงิน ทดรองราชการตามความจำเป็นและเหมาะสมต่อภัยพิบัติแต่ละครั้งหรือแต่ละเหตุการณ์ และกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ กรณีฉุกเฉินในพื้นที่จังหวัดตนเอง โดยหากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าความเสียหายดังกล่าวเป็นไปตาม หลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดก็ให้มีอำนาจพิจารณาประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน แต่การดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ในพื้นที่ทางทะเลที่กองทัพเรือเป็นหน่วยงานทางทะเลหลักซึ่งรับผิดชอบทั้ง ศรชล. และ ศบภ.ทร. (โดย มทบ.ทร.) จำเป็นต้องเตรียมกำลังและเดินทางเข้าพื้นที่เหตุการณ์อย่างเร่งด่วน ไม่มีอำนาจ ประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน และไม่มีวงเงินอุดหนุนราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินตามระเบียบดังกล่าว มีผลให้การปฏิบัติงานมีความล่าช้า และอาจเกิดความสูญเสียที่มากขึ้น

๑.๑.๓ จากการสัมภาษณ์ นายกอบชัย บุญอรณะ รองอธิบดีกรมป้องกันและ บรรเทาสาธารณสุข ทราบว่าแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด/ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการประกาศเขตพื้นที่ประมง สาธารณภัยในเขตจังหวัดของตนเอง เช่นเดียวกับระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๕๖ ที่ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด/ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครในการประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินในพื้นที่ จังหวัดตนเอง ซึ่งขอบเขตพื้นที่ของจังหวัดเป็นพื้นที่บนบก ส่วนจังหวัดที่ติดกับทะเลและเกาะต่าง ๆ

จะยึดถือพื้นที่น้ำล้นต่ำสุดเป็นขอบเขต ยกเว้นจังหวัดที่อยู่ในอ่าวต๋อง ก พื้นที่ปกครองของจังหวัด จะครอบคลุมออกไปในทะเลด้วย พื้นที่ในทะเลนอกเหนือจากที่กล่าวข้างต้นยังไม่มีหน่วยงานใดที่ได้รับ มอบอำนาจดังกล่าว และ นาวิ กุลอารีมิตร (สัมภาษณ์, ๒๕๖๐) ได้กล่าวถึงผลการฝึกความช่วยเหลือ ด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย (HA/DR) ของกองทัพเรือปี พ.ศ.๒๕๕๘ และ พ.ศ.๒๕๕๙ พบว่ามีประเด็นปัญหาการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเล โดยการกำหนดให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดมีอำนาจในการประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัยหรือภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินในพื้นที่จังหวัด ตนเองนั้น พื้นที่ของจังหวัดในทะเลถูกกำหนดไว้เพียงจังหวัดที่อยู่ในอ่าวต๋อง ก. ซึ่งมีอยู่เพียง ๗ จังหวัด เท่านั้น จึงทำให้จังหวัดอื่น ๆ นอกเหนือจากอ่าวต๋อง ก. อีก ๑๖ จังหวัด ยังไม่มีการกำหนดพื้นที่ ครอบคลุมไปในทะเล ฉะนั้นหากยังไม่มีการกำหนดผู้มีอำนาจประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัยหรือ ภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินในพื้นที่ทางทะเลและขอบเขตพื้นที่อย่างชัดเจนแล้ว จะมีผลกระทบต่อ การปฏิบัติ ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบงานด้านนี้ โดยเฉพาะกองทัพเรือที่ทำหน้าที่ทั้ง ศูนย์บรรเทา สาธารณภัยกองทัพเรือ (ศบภ.ทร.) และศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติ ทางทะเล (ศรชล.) นอกจากนั้นยังมีผลกระทบต่อขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนจากราชการตามระเบียบ กระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนจากราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๕๖ และระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนจากราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๙ ของกองทัพเรือด้วย

## ๑.๒ ด้านการบริหารจัดการ

๑.๒.๑ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ เน้นการปฏิบัติการในเชิงรุก (Proactive Approach) ที่ให้ความสำคัญกับแนวคิด การลดความเสี่ยง จากภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction : DRR) ควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) และการฟื้นฟู (Recovery) แต่การดำเนินการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัย ทางทะเลขนาดใหญ่ในระดับ ๓ และ ๔ ที่ผ่านมาของประเทศไทย จะเห็นว่าการปฏิบัติยังคงเน้น การบริหารจัดการสาธารณภัยแบบ “บรรเทาและตอบโต้ (Relief and Response)” เห็นได้จาก การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่ผ่านมามีการดำเนินการตามกลยุทธ์พัฒนามาตรการลดความเสี่ยง จากสาธารณภัย และกลยุทธ์ส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนและทุกระดับสร้างแนวปฏิบัติในการลดความเสี่ยง ที่ยังไม่เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน ทำให้ไม่สามารถลดผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อการสูญเสียชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนและทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจประเทศ ซึ่งเห็นได้จากกรณี น้ำท่วมใหญ่ภาคใต้ เมื่อต้นปี พ.ศ.๒๕๖๐ ซึ่งต้องยกระดับการจัดการสาธารณภัยจากระดับ ๒ เป็นระดับ ๓ เนื่องจากยังขาดมาตรการและความเตรียมพร้อมเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ทำให้ เกิดความเสียหายอย่างมากเป็นวงกว้าง และใช้ระยะเวลาในการให้ความช่วยเหลือ

๑.๒.๒ ภัยพิบัติและสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในทะเลนั้น มีความซับซ้อน มีผลกระทบรุนแรงและต่อเนื่องต่อประชาชนในพื้นที่หลายจังหวัด สามารถขยายพื้นที่ความเสียหาย จากทะเลอาณาเขตสู่เกาะและเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือเคลื่อนตัวเข้ามายังชายฝั่งทะเลและ พื้นที่ทางบก ซึ่งหากไม่รีบเข้าดำเนินการในการค้นหาและช่วยชีวิตผู้ประสบภัยอย่างเป็นระบบ และทันท่วงที อาจส่งผลกระทบต่อจำนวนคนตายมากขึ้น และจากความซับซ้อนและผลกระทบ ของภัยพิบัติที่รุนแรง ทำให้มีความจำเป็นต้องบูรณาการจากหลายหน่วยงาน ทั้งราชการ เอกชน

มูลนิธิจิตอาสาจากทั้งในและต่างประเทศเข้ามาปฏิบัติงานในพื้นที่ปฏิบัติการเดียวกัน ซึ่งแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ได้กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และหน่วยงานราชการที่ร่วมปฏิบัติ นำระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) เป็นแนวทางการจัดการภัยพิบัติ โดยเฉพาะเรื่องการจัดโครงสร้าง กลุ่มงาน และกระบวนการวางแผนในการบรรเทาสาธารณภัย ในเรื่องนี้ อนุสรณ์ แก้วกังวาล (๒๕๕๗ : ๑๐๒ - ๑๐๓) ได้กล่าวว่าประเทศไทยได้นำระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) มาใช้ประมาณ ๑๐ ปีแล้ว แต่ความเข้าใจในระบบบัญชาการเหตุการณ์ยังมีไม่มาก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสาธารณภัย รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรสาธารณกุศลต่าง ๆ ยังคงนำมาใช้น้อย ความรู้เกี่ยวกับระบบบัญชาการเหตุการณ์ยังคงเป็นความรู้เฉพาะกลุ่ม ผู้ปฏิบัติงานด้านเผชิญเหตุ ประกอบกับผู้บัญชาการเหตุการณ์ที่เป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการอำนวยความสะดวกในการในแต่ละเหตุการณ์ยังไม่มีประสบการณ์ในการบัญชาการ ขาดวิทยากรที่มีความรู้ในการถ่ายทอด ซึ่งจะต้องทำควบคู่ไปกับการฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกระดับ โดยในส่วนของทพเรือที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานของศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) และหมู่เรือเฉพาะกิจบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลกองทัพเรือ (มบก.ทร.) ทำงานเกี่ยวกับการช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัยในทะเล แม้ว่าจะจัดให้มีการฝึกความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย (Humanitarian Assistance and Disaster Relief : HA/DR) ในการฝึกกองทัพเรือปี พ.ศ.๒๕๕๘ และ พ.ศ.๒๕๕๙ และได้แนวทางการทำงานที่สอดคล้องกับระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) ก็ตาม แต่จำเป็นต้องให้ความรู้กับกำลังพลทุกระดับและฝึกซ้อมอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ

๑.๒.๓ การปฏิบัติงานของศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยและบูรณาการการจัดการในภาวะฉุกเฉินโดยมีพื้นที่รับผิดชอบในทะเลนั้นยังมีข้อจำกัดทั้งด้านภารกิจ กล่าวคือส่วนปฏิบัติมี ๖ หน่วยหลัก ได้แก่ กองทัพเรือ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า กรมประมง และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องอีกกว่า ๑๗ หน่วย ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมป่าไม้ กรมสรรพสามิต กรมศิลปากร กรมทรัพยากรธรณี กรมควบคุมมลพิษ และสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เป็นต้น ภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ มีความซ้ำซ้อนกันทั้งพื้นที่และขอบเขตของการปฏิบัติงาน มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่แตกต่างกันไป และยังคงปฏิบัติงานตามภารกิจเหมือนปกติ ทำให้ขาดการบูรณาการและประสานการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในภาวะปกติและในภาวะไม่ปกติจึงขาดประสิทธิภาพในการรับมือกับสถานการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นในด้านขอบเขตอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานต่างๆเช่น ยังขาดกฎหมายที่ให้อำนาจในการควบคุมกิจกรรมทางทะเล บทบัญญัติทางกฎหมายยังไม่ชัดเจนและไม่ครอบคลุมทุกกรณีในทุกเขตทางทะเล และกฎหมายหลายฉบับล้าสมัยเป็นต้นรวมถึงด้านงบประมาณ กำลังและทรัพยากรของหน่วยงานต่าง ๆ มีอยู่อย่างจำกัดไม่เพียงพอต่อปริมาณงานที่ต้องดำเนินการ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, ๒๕๕๘ข : ๓)

### ๑.๓ ด้านเครื่องมือและอุปกรณ์เฉพาะทาง

หลักในการปฏิบัติงานด้านการช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยทหารที่สำคัญประการหนึ่ง ก็คือ เป็นการนำเอาทรัพยากร เครื่องมือ และยุทธโศปกรณ์ ที่มีใช้ในกองทัพ มาปรับใช้ในการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งจากสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างประเทศลดลง แต่ความสูญเสียเสียหายจากภัยพิบัติมีมากขึ้น การจัดหายุทธโศปกรณ์ของกองทัพเรือจึงเป็นไปในลักษณะการใช้งานได้อเนกประสงค์ เช่น เรือหลวงอ่างทอง และ เรือหลวงจักรีนฤเบศร เป็นต้น โดยกำหนดให้มีภารกิจรองในการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัยในทะเลและพื้นที่ชายฝั่งทะเล ซึ่งกองทัพเรือได้พัฒนาขีดความสามารถในการจัดการภัยพิบัติจากการฝึกกองทัพเรือปี พ.ศ. ๒๕๕๘ และ ๒๕๕๙ ทำให้หน่วยต่างๆ ได้ทราบถึงเครื่องมือและอุปกรณ์ที่สามารถปรับใช้กับภารกิจดังกล่าว โดยมีเครื่องมือและอุปกรณ์ที่จำเป็นต้องจัดหาเพิ่มเติม และจัดหาทดแทนเครื่องมือและอุปกรณ์ทางทหารที่มีอยู่แต่ไม่สามารถใช้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความปลอดภัย เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมทั้งองค์บุคคล องค์วัตถุ และองค์ยุทธวิธีสามารถสรุปในเบื้องต้นได้ (กองการฝึกกองทัพเรือ, ๒๕๕๙ : ๑๑๘) ดังนี้

๑.๓.๑ เครื่องกำเนิดไฟฟ้าขนาดเล็กสำหรับบริการไฟฟ้าในศูนย์ต่าง ๆ

๑.๓.๒ เครื่องผลิตน้ำดื่มในพื้นที่ภัยพิบัติ

๑.๓.๓ อากาศยานไร้คนขับ (UAV) สำหรับการสำรวจทางอากาศ

๑.๓.๔ สะพานทุ่นลอยสำหรับเทียบเรือเล็กในการขนถ่าย บริเวณชายหาดกับเรือใหญ่

๑.๓.๕ แผ่นปูทางลื่น บริเวณหน้าหาดเพื่อให้ยานพาหนะขึ้น - ลงเรือ (แผ่น Momat)

๑.๓.๖ เสปียงอาหารสำเร็จรูปสำหรับหน่วยค้นหาที่ต้องเข้าไปตามภูมิประเทศ

๑.๓.๗ รถสื่อสารที่สามารถเข้าไปในภูมิประเทศที่ยากลำบากได้

๑.๓.๘ เรือเล็กลำเลียงผู้ป่วยที่มีหลังคา

๑.๓.๙ อุปกรณ์ส่วนบุคคล ได้แก่ หน้ากากป้องกันสารเคมี อุปกรณ์กันกระแทก เชือกช่วยชีวิต ทุ้งมือ แวนกันลมและกันฝุ่น และหมวดนิรภัยพร้อมไฟฉายประกอบ

### ๒. ปัญหาการขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากการรั่วไหลของน้ำมันในทะเล (Oil Spill)

การขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทางทะเลของภาครัฐ ประกอบกับการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจากทะเลอย่างขาดความรับผิดชอบและการควบคุมส่งผลให้สิ่งแวดล้อมทางทะเลได้รับผลกระทบอย่างกว้างขวางความหลากหลายทางชีวภาพลดลงอย่างรวดเร็วทะเลกลายเป็นพื้นที่รับภาระต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมปัญหาที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างรุนแรงอาทิการรั่วไหลของน้ำมันในทะเล (Oil Spill) การก่อมลพิษทางทะเล แม้จะมีคณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน (กปน.) ดำเนินการรับผิดชอบ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นจริง เช่น กรณีการเกิดน้ำมันรั่วไหลในทะเลบริเวณท่าเรือมาบตาพุด และเกาะเสม็ด จังหวัดระยอง เมื่อปลายเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่ต้องใช้เวลามากในการขจัดคราบน้ำมัน ทำให้เกิดความเสียหายอย่างมาก โดยพบว่าการจัดการสาธารณภัยที่เกิดจากน้ำมันรั่ว ยังไม่มีประสิทธิภาพ (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ออนไลน์, ๒๕๖๐) ได้แก่

ความรวดเร็วในการควบคุมการกระจายของน้ำมัน หน่วยงานที่รับผิดชอบทำหน้าที่ศูนย์ควบคุม การปฏิบัติการจะเป็นกรมเจ้าท่าหรือกองทัพเรือ เพราะมีปริมาณน้ำมันขนาดใหญ่รั่วไหลและเคลื่อนตัว จากทะเลในเขตท่าเรือเข้าสู่พื้นที่ทะเลนอกเขตท่าเรือและชายฝั่งครอบคลุมพื้นที่รับผิดชอบของหลาย หน่วยงาน บทบาทการทำหน้าที่ของ ศรชล. กับ กปน. ยังไม่แยกอย่างชัดเจน ในเรื่องนี้ นาวาโท บทชาย บุญล้อม หัวหน้าแผนกแผน กองยุทธการ ท้าเรือภาคที่ ๒ ได้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรค ในการขจัดคราบน้ำมันว่า เครื่องมืออุปกรณ์ในการขจัดคราบน้ำมันในทะเลของกองทัพเรือมีจำกัด เช่น เรือที่มีขีดความสามารถในการขจัดคราบน้ำมัน รุ่นในการกักน้ำมัน ตัว Skimmer ที่ใช้ในการดูดคราบน้ำมัน ถึงบรรจุคราบน้ำมันลอยน้ำ การปฏิบัติงานไม่ได้มาตรฐาน เช่นการคำนวณปริมาณน้ำมันรั่วไหล ของบริษัทที่เกิดเหตุที่มีความคลาดเคลื่อนไม่น่าจะตรงกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ทำให้การประมาณ สถานการณ์เพื่อกำหนดยุทธวิธีและปริมาณการใช้สารเคมีในการขจัดคราบน้ำมันมีความคลาดเคลื่อน การใช้สารกระจายคราบน้ำมัน (Oil Dispersants) ต่อกรณีน้ำมันรั่วไหลในครั้งนี้นี้มีความล่าช้า ซึ่งสาร กระจายคราบน้ำมันจะมีประสิทธิภาพสูงหากสามารถดำเนินการได้ภายใน ๒๔ ชม. หลังจากเกิดเหตุ แต่การปฏิบัติในครั้งนี้มี การใช้สารกระจายคราบน้ำมันหลังจากเกิดเหตุไปแล้ว ๓๒ ชม. ทำให้ ประสิทธิภาพของสารกระจายคราบน้ำมันมีผลต่อคราบน้ำมันน้อยลงชุดแต่งกายของเจ้าหน้าที่ ปฏิบัติงานกำจัดคราบน้ำมันบริเวณชายฝั่ง/ชายหาดมีไม่เพียงพอทำให้สัมผัสกับสารเคมีอันตราย การควบคุมผู้ที่เข้าไปในพื้นที่เกิดเหตุ/พื้นที่ควบคุมไม่ดีพอ และที่สำคัญปัจจุบันยังคงใช้แผนป้องกัน และขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๕ ที่จัดทำตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.๒๕๓๘ ซึ่งล้าสมัยและยกเลิกแล้ว ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.๒๕๔๗ นอกจากนั้นยังพบปัญหาเกี่ยวกับการฟื้นฟูหาดท่องเที่ยวการฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำ สัตว์ทะเล ที่ได้รับผลกระทบ และประเด็นกฎหมายในการฟ้องผู้ประกอบการทั้งทางแพ่งและอาญา เป็นต้น ซึ่งถือได้ว่าการขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันในทะเลและชายฝั่ง มีปัญหาและอุปสรรค ทั้งด้านโครงสร้าง การบริหารจัดการและเครื่องมืออุปกรณ์

### ๓. แนวทางการแก้ปัญหาการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเล

#### ๓.๑ การแก้ปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารจัดการ และเครื่องมืออุปกรณ์

๓.๑.๑ จากการศึกษาพบว่า ปัญหาด้านโครงสร้าง การบริหารจัดการ และ เครื่องมืออุปกรณ์ของการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเลทั้งภัยพิบัติที่เกิดจากพายุหมุน เขตร้อนและคลื่นสึนามิ มีสาเหตุในภาพรวมมาจากการแบ่งพื้นที่และการมอบอำนาจความรับผิดชอบ ตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ที่กำหนดแนวทางการปฏิบัติเฉพาะ พื้นที่ทางบกและทะเลในอ่าวรูปตัว ก ที่อยู่ในพื้นที่เขตการปกครองของจังหวัด ไม่รวมถึงอาณาเขตทาง ทะเลที่เหลื่อ ได้แก่น่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต และเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ทำให้ไม่มีหน่วยงาน ที่มีอำนาจในการประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัย และอำนาจในการประกาศเขตการให้ความ ช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลทั้งการจัดการ สาธารณภัยระดับ ๑ และ ๒ ในส่วนสาธารณภัยขนาดใหญ่และสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่งระดับ ๓ และ ๔ ก็ยังไม่ได้กำหนดหน่วยงานหลักที่จะต้องทำหน้าที่ผู้บัญชาการเหตุการณ์ในที่เกิดเหตุ (On-scene Commander) ซึ่งจะต้องเตรียมการให้พร้อมทั้งกำลังพล เครื่องมืออุปกรณ์ และแผนการ ดำเนินการดังนั้นการแก้ปัญหาในเรื่องนี้ประเด็นแรกคือควรปรับปรุง/แก้ไข/เพิ่มเติมแผนป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ให้การจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยครอบคลุมพื้นที่

ในทะเล และกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบเช่นเดียวกับพื้นที่ทางบก ซึ่งสามารถกระทำได้ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ ที่กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) มีหน้าที่กำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ซึ่งหมายถึงภัยพิบัติและสาธารณภัยที่เกิดขึ้นทุกพื้นที่ทั้งบนบกและในทะเล กับให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศและจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติทางทะเลเสนอ กปภ.ช. เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีโดยในการแบ่งเขตทางทะเลเพื่อให้แต่ละจังหวัดที่ติดกับทะเล (เว้นจังหวัดในอ่าวต๋ว ก) มีอำนาจรับผิดชอบดังกล่าวให้ใช้เขตประมงชายฝั่ง ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.๒๕๕๘ เป็นเขตในทะเลของแต่ละจังหวัด ซึ่งนับจากแนวชายฝั่งออกไปในทะเล ๓ ไมล์ทะเล และเขตทางทะเลที่ต่อออกไปให้เป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานทางทะเล ได้แก่ ศรชล. และกองทัพเรือ ประเด็นที่สอง ควรปรับปรุง/แก้ไขระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินตรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๖ และระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินตรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ ที่กำหนดให้ส่วนราชการที่จัดการสาธารณภัยมีวงเงินตรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินสำหรับภัยพิบัติแต่ละครั้งหรือแต่ละเหตุการณ์ ในระหว่างที่ยังไม่ได้รับเงินงบประมาณรายจ่าย โดยเพิ่มเติมหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการสาธารณภัยในทะเลเช่นเดียวกับหน่วยงานทางบก และประเด็นที่สามการนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) เป็นแนวทางการจัดการภัยพิบัติ จะต้องมีการให้ความรู้ความเข้าใจทุกระดับรวมถึงอาสาสมัครกู้ภัยต่าง ๆ ด้วย และต้องจัดให้มีการฝึกซ้อมการปฏิบัติตามแผนอย่างต่อเนื่อง

๓.๑.๒ สำหรับหน่วยงานทางทะเลที่ดำเนินงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเล มีกองทัพเรือเป็นหน่วยงานทางทะเลหลักซึ่งรับผิดชอบทั้งศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) และศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือ (โดยหมู่เรือเฉพาะกิจบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลกองทัพเรือ : มบภ.ทร.) ทั้งนี้การปฏิบัติงานของศรชล. จะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานการปฏิบัติการกิจระหว่างหน่วยงานหลักที่มุ่งเน้นการสร้างเครือข่าย (Network) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารทางทะเลระหว่างหน่วยงานหลัก การบูรณาการแผนงาน และการใช้ทรัพยากรและบุคลากรของแต่ละหน่วยงานในการปฏิบัติงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งหน้าที่อันหนึ่งคือ การช่วยเหลือประชาชนและผู้ประสบภัยทางทะเลด้วยกำลังที่มีอยู่ของ ศรชล. เขต ๑ - ๓ ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ส่วนใหญ่เป็นการจัดการสาธารณภัยระดับ ๑ และ ๒ แต่หากเป็นภัยพิบัติหรือสาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีความเสียหายระดับ ๓ - ๔ กองทัพเรือ จะจัดส่งหมู่เรือเฉพาะกิจบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลกองทัพเรือ (มบภ.ทร.) ไปขึ้นการควบคุมทางยุทธการกับ ศรชล.เขตที่รับผิดชอบเหตุการณ์ หรือขึ้นการควบคุมทางยุทธการโดยตรงกับกองทัพเรือ (ศรชล.) แล้วแต่กรณี ซึ่งถือได้ว่าเป็นการใช้ศักยภาพทางทหารในการช่วยเหลือประชาชน สอดคล้องกับ พิสูทธิศักดิ์ ศรีชุมพล (สัมภาษณ์, ๒๕๖๐) ที่ให้ความเห็นว่า จากแนวโน้มความรุนแรงและผลกระทบของปัญหาภัยพิบัติที่ทุกชาติในอาเซียนเผชิญอยู่ในปัจจุบันทำให้กองทัพของประเทศสมาชิกอาเซียนต้องปรับบทบาทจากการเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการพิทักษ์รักษา

อำนาจอธิปไตยมาสู่ความเป็นองค์กรสนับสนุนในการพิทักษ์รักษาชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนจากภัยธรรมชาติอีกด้วยแต่จากข้อจำกัดของ ศรชล. ที่ทำหน้าที่เพียงการประสานการปฏิบัติ ศรชล. จึงไม่สามารถอำนวยความสะดวก บูรณาการการปฏิบัติ และการใช้ทรัพยากรของหน่วยงานทางทะเลอื่น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจุบันได้มีการดำเนินการแก้ปัญหาเพื่อยกระดับ ศรชล. ให้มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลมากขึ้น โดยอยู่ในระหว่างการเสนอร่างพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. .... ของสภาความมั่นคงแห่งชาติ (คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๙) ที่กำหนดให้มีศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) เป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการ ศรชล. (ผอ.ศรชล.) มี ผบ.ทร. เป็น รอง ผอ.ศรชล. และมี เสธ.ทร. เป็นเลขาธิการ ศรชล. โดยกำหนดให้ ศรชล. มีหน้าที่วางแผน อำนวยการ ประสานงาน สั่งการ ติดตาม ตรวจสอบประเมินภัยคุกคาม และสนับสนุนการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในภารกิจด้านการรักษาผลประโยชน์ทางทะเล ทั้งในภาวะปกติและภาวะไม่ปกติ ส่วนในระดับพื้นที่ที่กำหนดให้มีศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลภาค (ศรชล.ภาค) โดยมีผู้บัญชาการทัพเรือภาค เป็น ผอ.ศรชล.ภาค มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในเขตพื้นที่รับผิดชอบของทัพเรือภาคและจังหวัดชายทะเล นอกจากนี้ในระดับจังหวัดและท้องถิ่นที่ติดกับทะเล มีการเพิ่มศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลจังหวัด (ศรชล.จังหวัด) ในจังหวัดชายทะเลทุกจังหวัดขึ้นตรงต่อ ศรชล.ภาค โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็น ผอ.ศรชล. จังหวัด มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในเขตพื้นที่รับผิดชอบของจังหวัดชายทะเลทั้งนี้เมื่อร่างพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. .... ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว หน่วยปฏิบัติในการในการรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติทางทะเลก็จะเปลี่ยนจาก “ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล” ไปเป็น “ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล” โดยใช้ชื่อย่อเดิมคือ “ศรชล.” ศรชล. จึงมีความเหมาะสมที่จะเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการภัยพิบัติในทะเลซึ่งเมื่อได้หน่วยงานหลักในการจัดการภัยพิบัติในทะเลที่ชัดเจนแล้วต่อไปควรมีการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัยและมีมาตรการที่เข้ากับสถานการณ์ เช่น กฎหมายที่ให้อำนาจในการควบคุมกิจกรรมทางทะเล บทบัญญัติทางกฎหมายที่ยังไม่ชัดเจนและไม่ครอบคลุมทุกกรณีในทุกเขตทางทะเล กฎหมายที่ล้าสมัย และระเบียบที่เกี่ยวกับเงินอุดหนุนราชการกรณีเกิดสาธารณภัยในทะเลรวมถึงแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเลเพื่อให้อำนาจและสามารถปฏิบัติการได้เช่นเดียวกับพื้นที่บนบก ในเรื่องการให้ ศรชล. เป็นหน่วยงานทางทะเลหลักในการจัดการภัยพิบัติและบรรเทาสาธารณภัยในทะเลนั้นสอดคล้องกับ กอบชัย บุญอรณะ (สัมภาษณ์, ๒๕๖๐) ที่กล่าวว่า ปัจจุบันหน่วยงานทางทะเลที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยในทะเลได้แก่ ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) โดยหาก “ร่างพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ....” ประกาศและมีผลบังคับใช้แล้ว ก็จะยกระดับเป็นศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) รับผิดชอบดำเนินการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลได้อย่างมีเอกภาพ บูรณาการและประสานการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในภาวะปกติและในภาวะไม่ปกติ จึงเห็นว่า ศรชล.

เป็นหน่วยที่มีความเหมาะสมในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเลร่วมกับหน่วยงานทางทะเลอื่นๆ และควรแก้ไขหรือเพิ่มเติมกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปได้อย่างเดียวกับพื้นที่บนบก ในส่วนของศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือ (โดยหมู่เรือเฉพาะกิจบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลกองทัพเรือ: มบภ.ทร.) นั้น พนม ควรประดิษฐ์ (สัมภาษณ์, ๒๕๖๐) ได้กล่าวถึงผลจากการฝึกความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย (HA/DR) ของกองทัพเรือปี พ.ศ.๒๕๕๘ และ ๒๕๕๙ ส่งผลให้กองทัพเรือมีแนวทางปฏิบัติในการจัดตั้งหน่วยให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย (HA/DR) ที่มีโครงสร้างการทำงานสอดคล้องกับระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) สามารถต่อเชื่อมและประสานงานกับหน่วยงานพลเรือนที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ทั้งระหว่างเกิดเหตุการณ์ และการส่งมอบภารกิจภายหลังเหตุการณ์ได้เป็นอย่างดี อีกทั้งยังสามารถบูรณาการขีดความสามารถในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย (HA/DR) ของกองทัพเรือส่งมอบให้กับหมู่เรือเฉพาะกิจบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล กองทัพเรือ (มบภ.ทร.) ในการเข้าช่วยเหลือประชาชนที่ประสบเหตุในพื้นที่รับผิดชอบของกองทัพเรือได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย

๓.๑.๓ จากการศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาการขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากการรั่วไหลของน้ำมันในทะเล (Oil Spill) ซึ่งเป็นสาธารณภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์พบว่าแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันที่ใช้อยู่ล้าสมัยและไม่สามารถนำมาใช้แก้ปัญหาเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้ จำเป็นจะต้องจัดทำแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ พ.ศ. .... ขึ้นใหม่รองรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.๒๕๔๗ โดยใช้แนวคิดเช่นเดียวกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่เน้นการปฏิบัติการในเชิงรุก ด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉินและการฟื้นฟู และกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ การแบ่งมอบพื้นที่รับผิดชอบให้ชัดเจนและครอบคลุม มีการบูรณาการการปฏิบัติของหน่วยต่าง ๆ กำหนดมาตรการและแนวทางการปฏิบัติที่ทันสมัยให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพจัดสรรงบประมาณในการจัดหาเครื่องมืออุปกรณ์ให้เพียงพอ ในส่วนของหน่วยปฏิบัติการทั้งกรมเจ้าท่าและกองทัพเรือจะต้องจัดทำแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันของตนเองรองรับเช่นกัน สำหรับหน่วยปฏิบัติการในทะเลนอกเขตท่าเรือที่กองทัพเรือรับผิดชอบนั้น ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) เมื่อยกระดับแล้ว จะมีความเหมาะสมที่จะเป็นหน่วยงานหลักในการแก้ปัญหาการขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากการรั่วไหลของน้ำมันในทะเล (Oil Spill) เช่นเดียวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเล

### ๓.๒ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเล

การจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเลที่ได้ทำการศึกษาพบว่า แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ สามารถนำไปเป็นกรอบและแนวทางปฏิบัติให้แก่หน่วยงานทุกภาคส่วนตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับประเทศทำให้สามารถบูรณาการการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นแผนที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๑ และพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ รวมทั้งสามารถนำไปปฏิบัติร่วมกับ



ประเทศสมาชิกอาเซียนได้และเป็นแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับการปฏิบัติของสหประชาชาติ แต่ไม่สามารถนำไปใช้ในกรณีที่ยกยิบติและสาธารณสุขภัยเกิดขึ้นในทะเลเนื่องจากไม่มีรายละเอียด แนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนเมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติในทะเล ตั้งแต่เขตน่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะ แนวทางการแก้ปัญหาที่ผู้วิจัยขอเสนอให้มีการจัดทำแผนการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยของชาติทางทะเลโดยนำแนวคิดกรอบแนวทางปฏิบัติ และยุทธศาสตร์ การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุขภัยของแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ เป็นหลักในการจัดทำเพื่อให้การจัดการภัยพิบัติและสาธารณสุขครอบคลุมพื้นที่ปฏิบัติการในทะเล และชายฝั่งทะเล และมีหน่วยงานรับผิดชอบชัดเจน ซึ่งการดำเนินการนี้จะสอดคล้องกับแผนความ มั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๕๘ และร่างพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. .... ของสภาความมั่นคงแห่งชาติที่กำลังยกระดับการปฏิบัติงานของ ศรชล. ด้วย

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยของชาติทางทะเล พ.ศ. .... ที่จัดทำขึ้นใหม่นี้ จะเป็นกรอบและแนวทางปฏิบัติให้แก่หน่วยงานทุกภาคส่วนตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับประเทศสามารถ ปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยในทะเลอย่างบูรณาการเป็นระบบและมีทิศทางเดียวกัน และใช้เป็นแนวคิดในการจัดทำแผนในระดับต่างๆให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และพัฒนาขีดความสามารถในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุขภัยให้มีความเสียหายน้อยที่สุด เมื่อเกิดสาธารณสุขภัยในทะเลและชายฝั่งแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยของชาติทางทะเล พ.ศ. .... นี้ จะเน้นการบริหารจัดการภัยพิบัติและสาธารณสุขภัยในทะเลที่มีรูปแบบของสถานการณ์ ผลกระทบ เครื่องมือแก้ปัญหาที่แตกต่างจากการจัดการภัยที่เกิดขึ้นบนบก ครอบคลุมทั้งก่อนเกิดภัย ในขณะเกิดภัยและภายหลังภัยพิบัติตามวงจรการจัดการภัยพิบัติ โดยในระดับนโยบายยังคง คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) และคณะกรรมการป้องกันอุบัติเหตุ ภัยแห่งชาติ (กปอ.) ตามเดิมส่วนระดับปฏิบัติประกอบด้วยกองบัญชาการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.) กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยกลาง (กอปภ.ก.) ตามเดิม และเพิ่มกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยในทะเลตามพื้นที่รับผิดชอบ มีหน้าที่ เช่นเดียวกับกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กองอำนาจการป้องกัน และบรรเทาสาธารณสุขภัย (กอปภ.) ระดับ ศรชล.(กองทัพเรือ) ระดับ ศรชล.เขต/ภาคและระดับ ศรชล.จังหวัด

## ยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเลในห้วง ๑๐ ปี ข้างหน้า (พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๙)

ยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเลในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า (พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๙) ที่เสนอในฉบับนี้ เป็นการตอบสนองต่อเป้าหมายการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยทางทะเลของประเทศ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สามารถยกระดับไปสู่มาตรฐานตามหลักสากล เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐ และควมมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมถึงการสนับสนุนบทบาทนำในการจัดการภัยพิบัติในประเทศสมาชิกอาเซียนโดยใช้แนวคิด ทฤษฎีการกำหนดยุทธศาสตร์ของนักยุทธศาสตร์ในอดีตที่เกี่ยวข้อง และโครงสร้างการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติของ วปอ. เป็นกรอบหลักในการศึกษาและทบทวนยุทธศาสตร์ของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทำให้ทราบถึงผลประโยชน์ของชาติ ผลประโยชน์ของชาติทางทะเลวิสัยทัศน์ของแผนความมั่นคงของชาติทางทะเล วัตถุประสงค์ของชาติทางทะเล แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ สภาวะแวดล้อมด้านภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเลในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า และหน่วยงานความมั่นคงทางทะเลที่เป็นเครื่องมือซึ่งนำมาสู่การกำหนดยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเลในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า (พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๙) โดยจัดทำในรูปของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเล พ.ศ. .... ที่มียุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยในทะเล เช่นเดียวกับยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ แต่มีการปรับปรุง/เพิ่มเติมในส่วนของเป้าประสงค์ กลยุทธ์ และกิจกรรมระดับตรรก.เขต/ภาค และระดับจังหวัดของแต่ละยุทธศาสตร์ เพื่อให้สามารถปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประกอบด้วย ๔ ยุทธศาสตร์หลัก ได้แก่

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยทางทะเล

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การบูรณาการการจัดการในภาวะฉุกเฉิน

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย

### ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยทางทะเล

เป็นการลดโอกาสที่จะได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยทางทะเลอย่างเป็นระบบ โดยการวิเคราะห์ และจัดการกับปัจจัยที่เป็นสาเหตุและผลกระทบของสาธารณภัย เพื่อลดความถี่และความรุนแรงของภัยพิบัติที่เกิดขึ้น และเพิ่มศักยภาพของบุคคล ชุมชน และสังคม รวมถึงหน่วยงานที่ดำเนินกิจกรรมในทะเลและชายฝั่งให้เข้มแข็งในการจัดการปัญหาในปัจจุบัน รวมถึงป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

#### เป้าประสงค์

๑. เพื่อหลีกเลี่ยงภัยอันตรายและลดผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยลดความถี่และความรุนแรง และความถี่ของภัยพิบัติ รวมทั้งการเพิ่มขีดความสามารถในการเตรียมพร้อมกับสาธารณภัยที่เกิดขึ้น

๒. เพื่อให้มีมาตรการ/แนวทางปฏิบัติในการป้องกันและ การลดผลกระทบ และการเตรียมความพร้อมที่มีประสิทธิภาพ

#### **กลยุทธ์การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยทางทะเล**

๑. สร้างระบบการประเมินความเสี่ยงจากสาธารณภัยให้มีมาตรฐาน  
๒. เชื่อมระบบฐานข้อมูลแบบบูรณาการและการแจ้งเตือนภัยพิบัติทางทะเลล่วงหน้า ในทุกระดับ

๓. พัฒนามาตรการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย

๔. กำหนดแนวเขตและขอบเขตทางทะเลของแต่ละจังหวัด พื้นที่รับผิดชอบของ ศรชล.เขต/ภาค ศรชล. จังหวัดให้ชัดเจน เพื่อการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัย

๕. ส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนและทุกระดับสร้างแนวปฏิบัติในการลดความเสี่ยง

#### **กิจกรรมระดับ ศรชล.เขต/ภาค และระดับจังหวัด**

เพื่อให้การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเลที่ส่วนใหญ่จะมีผลกระทบต่อกิจกรรม ในทะเล ชายหาดและพื้นที่ต่อเนื่องกับจังหวัด เช่น การเกิดพายุขนาดใหญ่ที่เกิดในทะเลพัดเข้าสู่ฝั่ง เป็นต้น ให้บรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ที่ ๑ ดังนี้

๑. จัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลระดับจังหวัด ให้เน้นพื้นที่ชุมชน เขตพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมตามชายฝั่งทะเล หมู่เกาะและสถานที่ท่องเที่ยวทางทะเล

๒. กำหนดให้ ผู้อำนวยการ ศรชล.จังหวัด เป็นผู้มีอำนาจในการออกประกาศเขตพื้นที่ ประสบสาธารณภัยในทะเลพื้นที่รับผิดชอบของตนและผู้อำนวยการ ศรชล.เขต/ภาค เป็นผู้มีอำนาจ ในการออกประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัยในทะเลนอกเขตจังหวัด ในการจัดการสาธารณภัย ระดับ ๑ และ ๒

๓. จัดทำแผนเผชิญเหตุตามความเสี่ยงของแต่ละประเภทของภัยพิบัติ

๔. โครงการเสริมสร้างศักยภาพชุมชนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๕. โครงการฝึกอบรมอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ทางทะเล

๖. ฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับจังหวัด และหน่วยงาน ที่ทำกิจกรรมในทะเล อย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง ตามความเสี่ยงของภัยพิบัติทางทะเล

๗. กิจกรรมเสริมสร้างให้ความรู้ ความเข้าใจในด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทางทะเล

#### **ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การบูรณาการการจัดการในภาวะฉุกเฉิน**

เป็นการเผชิญเหตุและจัดการสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉินให้เป็นไปอย่างมีมาตรฐาน โดยการจัดระบบการจัดการทรัพยากรและภารกิจและพื้นที่ความรับผิดชอบเพื่อเผชิญเหตุการณ์ฉุกเฉิน ที่เกิดขึ้นทุกรูปแบบได้อย่างมีประสิทธิภาพรวมถึงลดความสูญเสียที่จะมีต่อชีวิตและทรัพย์สินของ ประชาชนทรัพยากรกิจกรรมทางทะเล สภาพแวดล้อมสังคมและประเทศให้มีผลกระทบ น้อยที่สุด

### **เป้าประสงค์**

๑. เพื่อให้การจัดการสาธารณสุขภัยทางทะเลในภาวะฉุกเฉินเป็นไปอย่างมีระบบ มีมาตรฐาน เป็นเอกภาพ และบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานทางทะเลและทุกภาคส่วนให้เกิดประสิทธิภาพ/ประสิทธิผล
๒. เพื่อให้ผู้ประสบภัยได้รับความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์อย่างรวดเร็ว ทันท่วงที และทันต่อเหตุการณ์
๓. เพื่อลดความสูญเสียชีวิต ทรัพย์สินของประชาชน และกิจกรรมในทะเลที่ได้รับผลกระทบจากสาธารณสุขภัยให้น้อยที่สุด

### **กลยุทธ์การบูรณาการการจัดการในภาวะฉุกเฉิน**

๑. สร้างมาตรฐานการจัดการในภาวะฉุกเฉิน
๒. พัฒนาระบบ/เครื่องมือสนับสนุนการเผชิญเหตุ
๓. เสริมสร้างระบบและแนวปฏิบัติในการบรรเทาทุกข์
๔. เร่งรัดผลักดันร่างพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. .... ให้มีผลบังคับใช้โดยเร็ว เพื่อให้ ศรชล.มีอำนาจในการบริหารจัดการภัยพิบัติทางทะเล
๕. ติดตามการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัย เพื่อสนับสนุนการดำเนินการจัดการภัยพิบัติและสาธารณสุขภัยทางทะเล

### **กิจกรรมระดับ ศรชล.เขต/ภาค และระดับจังหวัด**

เพื่อให้การป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยในทะเลที่ส่วนใหญ่ที่จะมีผลกระทบต่อกิจกรรมในทะเล ชายหาดและพื้นที่ต่อเนื่องกับจังหวัด ให้บรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ที่ ๒ ดังนี้

๑. เตรียมการช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้นให้สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึงทันท่วงทีตามมาตรฐานสากลในแต่ละประเภทภัยพิบัติ
๒. กำหนดให้ ผู้อำนวยการ ศรชล.จังหวัด เป็นผู้อำนวยการการจัดการสาธารณสุขภัยในทะเลในพื้นที่รับผิดชอบของตน และผู้อำนวยการ ศรชล.เขต/ภาค เป็นผู้อำนวยการการจัดการสาธารณสุขภัยในทะเลนอกเขตพื้นที่จังหวัด ในการจัดการสาธารณสุขภัยระดับ ๑ และ ๒
๓. พัฒนาเสริมสร้างขีดความสามารถระบบสั่งการและตัดสินใจในการจัดการสาธารณสุขภัยของ ศรชล. ที่เชื่อมโยงกับจังหวัดชายทะเล
๔. จัดทำข้อมูลและเตรียมเครื่องมือ อุปกรณ์และกำลังพล สำหรับการจัดการสาธารณสุขภัยทางทะเลของ ศรชล. และจังหวัดให้พร้อมตั้งแต่สถานการณ์ปกติ เช่น ข้อมูลหน่วยกู้ชีพ/กู้ภัยทางทะเลของทุกหน่วยงาน ข้อมูลหัวหน้าส่วนราชการ/ผู้เชี่ยวชาญ/ที่ปรึกษา ของส่วนราชการ เอกชน และมูลนิธิที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบเกี่ยวกับงานการจัดการภัยพิบัติและสาธารณสุขภัย เช่นอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) และเครือข่ายวิทยุสมัครเล่นภายในจังหวัดและเครือข่ายประมง
๕. ฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยระดับ ศรชล. และระดับ ศรชล.เขต/ภาค อย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง ตามความเสี่ยงของภัยพิบัติทางทะเล

### **ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน**

เป็นการปรับสภาพระบบสาธารณูปโภค การดำรงชีวิต และสถานะวิถีความเป็นอยู่ของชุมชนที่ประสบภัยให้กลับสู่สภาวะปกติ หรือพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer) ตามความเหมาะสม โดยการนำปัจจัยในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยมาดำเนินการในการ ฟื้นฟู ซึ่งหมายรวมถึงการซ่อมสร้าง (Reconstruction) และการฟื้นฟูสภาพ (Rehabilitation)

#### **เป้าประสงค์**

๑. เพื่อให้พื้นที่ประสบภัย และกิจกรรมในทะเลได้รับการการสงเคราะห์ช่วยเหลืออย่างรวดเร็ว ทัวถึง ต่อเนื่องเป็นธรรม และสามารถกลับไปดำรงชีวิตได้ตามปกติ
๒. เพื่อให้พื้นที่ประสบภัย และกิจกรรมในทะเลได้รับการฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สภาวะปกติ หรือให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม

#### **กลยุทธ์ในการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน**

๑. พัฒนาระบบการประเมินความต้องการหลังเกิดสาธารณภัย (Post Disaster Need Assessment : PDNA)
๒. พัฒนาระบบปฏิบัติการและบริหารจัดการด้านการฟื้นฟู
๓. เสริมสร้างการฟื้นฟูที่ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer)

#### **กิจกรรมระดับ ทรชล.เขต/ภาค และระดับจังหวัด**

เพื่อให้การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเลที่ส่วนใหญ่ที่จะมีผลกระทบต่อกิจกรรมในทะเล ชายหาดและพื้นที่ต่อเนื่องกับจังหวัด ให้บรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ที่ ๓ ดังนี้

๑. การให้ความช่วยเหลือ สงเคราะห์ และฟื้นฟู ผู้ประสบภัยในพื้นที่ประสบภัยตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๖ และระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๙ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง
๒. เตรียมเครื่องมือ อุปกรณ์และกำลังพลเพื่อดำเนินการฟื้นฟู ให้มีความพร้อมตั้งแต่ภาวะปกติ ทั้งในการฟื้นฟูหลังเกิดเหตุการณ์ และระยะยาว

### **ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย**

เป็นการพัฒนาศักยภาพการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของชาติทางทะเลให้ได้มาตรฐานตามหลักสากล โดยการจัดระบบและกลไกในการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของประเทศจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยคำนึงถึงระเบียบ กฎหมาย แนวทางปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และประเพณีปฏิบัติให้สอดคล้องกับกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นสำคัญ

#### **เป้าประสงค์**

๑. เพื่อพัฒนาระบบและกลไกงานด้านสาธารณภัยทางทะเลและชายฝั่ง ร่วมกับหน่วยงาน และองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศโดยเฉพาะการปฏิบัติในการให้ความช่วยเหลือ

ประเทศสมาชิกอาเซียนที่ประสบภัยพิบัติทางทะเลภายใต้กรอบข้อตกลงในการจัดการภัยพิบัติของอาเซียน

๒. เพื่อพัฒนาและเชื่อมโยงกับมาตรฐานงานด้านสาธารณสุขระดับภูมิภาค อนุภูมิภาค และระหว่างประเทศ

**กลยุทธ์ความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุขภัย**

๑. พัฒนาระบบการประสานความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมที่มีเอกภาพ
๒. ยกระดับมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านมนุษยธรรม
๓. เสริมสร้างการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ด้านสาธารณสุขของประเทศ
๔. ส่งเสริมบทบาทการเป็นประเทศแกนนำด้านการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุขภัย

**กิจกรรมระดับ ศรชล. และระดับ ศรชล.เขต/ภาค**

เพื่อให้การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุขภัยบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ที่ ๔ ดังนี้

๑. พัฒนาคุณภาพการจัดการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยในทะเลให้ได้มาตรฐานของสหประชาชาติและระดับนานาชาติเช่น มาตรฐานในการค้นหาและช่วยชีวิตในทะเล

๒. ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ข่าวสารทางสื่อ เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัย และการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและบรรเทาสาธารณสุขภัย (HA/DR)

๓. จัดการอบรมให้ความรู้และฝึกซ้อมการบรรเทาสาธารณสุขภัยในทะเลในพื้นที่เสี่ยงภัย เพื่อประเมินขีดความสามารถและซักซ้อมแนวทางการประสานงานของหน่วยต่างๆภายใน ศรชล. ในการจัดการภัยพิบัติในทะเลรวมถึงการฝึกซ้อมการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและบรรเทาสาธารณสุขภัย (HA/DR) ของหมู่เรือเฉพาะกิจบรรเทาสาธารณสุขภัยกองทัพเรือ (มบก.ทร.) อย่างต่อเนื่อง

๔. ส่งเสริมการให้ทุนการศึกษาดูงานด้านสาธารณสุขภัยแก่บุคลากรของ ศรชล. ที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัย

๕. ส่งหมู่เรือเฉพาะกิจบรรเทาสาธารณสุขภัยกองทัพเรือ (มบก.ทร.) ไปปฏิบัติงานในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและบรรเทาสาธารณสุขภัย (HA/DR) แก่ประเทศสมาชิกอาเซียนที่ประสบภัยทางทะเลภายใต้กรอบข้อตกลงในการจัดการภัยพิบัติของอาเซียน

## สรุป

การศึกษาในบทที่ ๔ เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ ๒ ผลการศึกษาสรุปได้ ดังนี้ ปัญหาการจัดการภัยพิบัติและสาธารณสุขภัยในทะเล มีสาเหตุในภาพรวมมาจากการแบ่งพื้นที่และการมอบอำนาจความรับผิดชอบตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยพ.ศ. ๒๕๕๘ ที่กำหนดแนวทางการปฏิบัติเฉพาะพื้นที่ทางบกและทางทะเลในอ่าวรูปตัว ก ที่อยู่ในพื้นที่เขตการปกครองของจังหวัด ไม่รวมถึงอาณาเขตทางทะเลที่เหลือนี้ ได้แก่ น่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต และเขตเศรษฐกิจจำเพาะ แนวทางการแก้ปัญหาที่ผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยของชาติทางทะเล พ.ศ. .... โดยนำแนวคิด กรอบแนวทางปฏิบัติ และยุทธศาสตร์การจัดการ

ความเสี่ยงจากสาธารณภัยของแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ เป็นหลัก ในการจัดทำเพื่อให้การจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยครอบคลุมพื้นที่ปฏิบัติการทั้งในทะเล และชายฝั่งทะเลมาเป็นยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเลในห้วง ๑๐ ปี ข้างหน้า (พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๖๙) ที่มียุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยในทะเล ประกอบด้วย ๔ ยุทธศาสตร์หลัก ได้แก่ การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยทางทะเล การบูรณาการ การจัดการในภาวะฉุกเฉิน การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน และการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย และกำหนดให้กองทัพเรือ ซึ่งรับผิดชอบทั้งศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ที่อยู่ระหว่างการยกระดับเป็นศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) และศูนย์ บรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือ (โดยหมู่เรือเฉพาะกิจบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลกองทัพเรือ : มทบ.ทร.) เป็นหน่วยงานทางทะเลหลักที่ดำเนินงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเล ทั้งนี้ควรมีการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถปฏิบัติการ ตามแผนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยขึ้นการดำเนินการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเลนั้น ให้เน้นการปฏิบัติการในเชิงรุก (Proactive Approach) ที่ให้ความสำคัญกับแนวคิด การลดความเสี่ยง จากภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction : DRR) ควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) และการฟื้นฟู (Recovery)

## บทที่ ๕

### สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “ยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเลในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า (พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๖๙)” ผู้วิจัยได้ตั้งวัตถุประสงค์การวิจัยไว้จำนวน ๒ ข้อ ประกอบด้วย ข้อที่ ๑ เพื่อศึกษาสภาพแวดล้อมด้านภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเลในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า การดำเนินการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัย และปัญหาข้อขัดข้องที่ผ่านมา ข้อที่ ๒ เพื่อศึกษายุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเลในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า (พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๖๙) ผลการศึกษาที่ตอบวัตถุประสงค์การวิจัยทั้ง ๒ ข้อ ดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ดังนี้

#### ตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ ๑ ผลการศึกษาสรุปได้ว่า

##### ๑. สถานการณ์ภัยพิบัติในทะเลของประเทศไทย

การปล่อยก๊าซเรือนกระจกสะสมในชั้นบรรยากาศมากเกินไปที่เคยเกิดขึ้นทำให้เกิด “ภาวะโลกร้อน” (Global Warming) ที่มีผลกระทบต่อสภาพภูมิอากาศเกิดการเปลี่ยนแปลงและส่งผลกระทบต่อฤดูกาลต่าง ๆ เช่น ช่วงฤดูร้อนที่ยาวนานขึ้นฤดูหนาวที่สั้นลงภาวะแห้งแล้งในช่วงฤดูแล้งที่ทวีความรุนแรง ฝนตกชุกเพิ่มขึ้นในช่วงฤดูฝน เกิดสภาวะอากาศแปรปรวนและสภาพอากาศเลวร้ายบ่อยครั้งและระดับของน้ำทะเลที่มีแนวโน้มสูงขึ้นแนวโน้มการเกิดสาธารณภัยของโลกจะทวีความรุนแรงและมีความถี่มากขึ้นซึ่งส่งผลกระทบต่อในวงกว้าง ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สร้างความเสียหายต่อประเทศต่าง ๆ เป็นมูลค่าหลายพันล้านบาท สาธารณภัยที่เกิดขึ้นบางครั้งอาจจะไม่ได้คร่าชีวิตมนุษย์เป็นจำนวนมากแต่ส่งผลให้ประชาชนเกิดความยากจนและไม่สามารถกลับคืนสู่ชีวิตปกติได้นานนับสิบปีจากสภาวะแวดล้อมโลกใน ๒๐ ปีข้างหน้าได้ชี้ให้เห็นความสำคัญมากขึ้นของทะเล เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศที่รุนแรงขึ้น การขยายพื้นที่เพื่อการตั้งถิ่นฐาน และการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้ภัยธรรมชาติที่เกิดจากแผ่นดินไหว ระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้นและการไหลเข้าท่วมของน้ำทะเล ทวีความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ใกล้ฝั่งที่ประชากรส่วนใหญ่อาศัยดำรงชีวิตอยู่และกิจกรรมในทะเลที่เป็นพื้นที่ทางเศรษฐกิจที่สำคัญ สำหรับประเทศไทยนั้นเป็นรัฐชายฝั่ง (Coastal State) ตั้งอยู่บนคาบสมุทรอินโดจีนมีแผ่นดินติดกับทะเล ๒ ด้าน คืออ่าวไทยทางทิศตะวันออกและทะเลอันดามันกับช่องแคบมะละกาทางทิศตะวันตก และพบว่ามูลค่าของผลประโยชน์ของชาติทางทะเลทั้งในทะเลและชายฝั่งของประเทศไทยมีมูลค่ามากกว่า ๒๔ ล้านล้านบาท อีกทั้งมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง การทำนายนสภาพแวดล้อมด้านภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเลเป็นการทำนายนจากสถิติโดยศึกษาจากข้อมูลภัยพิบัติในทะเลในอดีตที่เคยเกิดขึ้นจริงและการตรวจสอบสภาพแวดล้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการศึกษาครั้งนี้พบว่าภัยพิบัติและอุบัติเหตุรุนแรงที่มีผลกระทบต่อเกิดความเสียหายอย่างมาก และคาดว่าจะเกิดขึ้นอีกในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้าของประเทศไทย ได้แก่



พายุหมุนเขตร้อน คลื่นยักษ์สึนามิ (Tsunami) และอุบัติเหตุทางทะเลที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ จากกรณีเรือล่มเรือจมและอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นภายในเรือทำให้เกิดการรั่วไหลของน้ำมันในทะเล และชายฝั่ง (Oil Spill)

ที่ผ่านมาการดำเนินการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเลของประเทศไทย ที่มีแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ เป็นกรอบแนวทางปฏิบัติ พบว่ายังไม่มีประสิทธิภาพ และไม่สามารถช่วยเหลือประชาชนได้อย่างรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ และการกำจัดน้ำมันขนาดใหญ่ในทะเลและชายฝั่งที่มีแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๕ เป็นกรอบแนวทางปฏิบัติ พบว่ายังไม่มีประสิทธิภาพเช่นกันเนื่องจากเป็นแผนที่ล้าสมัยและเป็นแนวทางที่ไม่ได้มาตรฐานในปัจจุบันอันจะทำให้เกิดผลในทางลบอย่างมากต่อความมั่นคงของประเทศ ทั้งในด้านภัยพิบัติ คุณภาพชีวิตของผู้ประสพภัย ระบบเศรษฐกิจ และการพัฒนาของประเทศ ซึ่งการจัดการภัยพิบัติและบรรเทาสาธารณภัยนั้นการเตรียมการ และการป้องกันเป็นสิ่งที่จะต้องดำเนินการตั้งแต่ในภาวะปกติ

## ๒. ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเล

เมื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเล ที่ผ่านมา พบว่าการดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ที่มีกรอบยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย ตอบสนองต่อเป้าหมายของการจัดการสาธารณภัยของประเทศที่มีประสิทธิภาพและมาตรฐานตามหลักสากล สร้างความเชื่อมั่นและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐ ประกอบด้วย ๔ ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ยุทธศาสตร์การบูรณาการการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน และยุทธศาสตร์การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย ด้วยการบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤติหรือภาวะฉุกเฉิน ที่นำระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System) มาเป็นเครื่องมือในการสั่งการ ควบคุม ประสานความร่วมมือของแต่ละหน่วยงาน และการระดมทรัพยากรไปยังที่เกิดเหตุ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์โดยมีหน่วยงานหลักที่การจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเลคือ กองทัพเรือ ซึ่งหน่วยปฏิบัติหลักประกอบด้วย ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) และศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองทัพเรือ (โดยหมู่เรือเฉพาะกิจบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล : มบก.ทร.) ส่วนการดำเนินการขจัดคราบน้ำมันในแหล่งน้ำ ได้ดำเนินการตามแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๕ มีหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการ และหน่วยปฏิบัติการ คือ กรมเจ้าท่า และกองทัพเรือ (โดย ศรชล.)

แต่ในทางปฏิบัติ พบว่าการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเลที่เกิดจากพายุหมุนเขตร้อนและคลื่นสึนามิ มีปัญหาและอุปสรรคทั้งด้านโครงสร้าง การบริหารจัดการ และเครื่องมืออุปกรณ์โดยมีสาเหตุในภาพรวมมาจากการแบ่งพื้นที่และการมอบอำนาจความรับผิดชอบตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ที่กำหนดแนวทางการปฏิบัติเฉพาะพื้นที่ทางบกและทะเลในอ่าวรูปตัว ก ที่อยู่ในพื้นที่เขตการปกครองของจังหวัด ไม่รวมถึงอาณาเขตทางทะเลที่เหลื่อ ได้แก่ น่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต และเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ทำให้ไม่มีหน่วยงานที่

มีอำนาจในการประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัย และอำนาจในการประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลทั้งการจัดการสาธารณภัยระดับ ๑ และ ๒ ในส่วนสาธารณภัยขนาดใหญ่และสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่งระดับ ๓ และ ๔ ก็ยังไม่ได้กำหนดหน่วยงานหลักที่จะต้องทำหน้าที่ผู้บัญชาการเหตุการณ์ในที่เกิดเหตุ (On-scene Commander) ซึ่งจะต้องเตรียมการให้พร้อมทั้งกำลังพล เครื่องมืออุปกรณ์ และแผนการดำเนินการ ส่วนการขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากการรั่วไหลของน้ำมันในทะเล (Oil Spill) ซึ่งเป็นสาธารณภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ พบว่าปัจจุบันยังคงใช้แผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน แห่งชาติพ.ศ.๒๕๔๕ ที่จัดทำตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.๒๕๓๘ นั้น ถ้าสมมุติ การปฏิบัติไม่ได้มาตรฐานและยกเลิกแล้วตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.๒๕๔๗ แผนดังกล่าวจึงไม่สามารถนำมาใช้แก้ปัญหาเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพนอกจากนั้นเครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้ไม่เพียงพอด้วย

### ๓. แนวทางการแก้ปัญหา

การแก้ปัญหาในการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเลประเด็นแรกคือ ควรปรับปรุง/แก้ไข/เพิ่มเติมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๘ ให้การจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยครอบคลุมพื้นที่ในทะเล และกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบเช่นเดียวกับพื้นที่ทางบก ซึ่งสามารถกระทำได้ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ ประเด็นที่สอง ควรปรับปรุง/แก้ไขระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๕๖ และระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ ที่กำหนดให้ส่วนราชการที่จัดการสาธารณภัยมีวงเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินสำหรับภัยพิบัติแต่ละครั้งหรือแต่ละเหตุการณ์ในระหว่างที่ยังไม่ได้รับเงินงบประมาณรายจ่าย โดยเพิ่มเติมหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการสาธารณภัยในทะเลเช่นเดียวกับหน่วยงานทางบก และประเด็นที่สามารถนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) เป็นแนวทางการจัดการภัยพิบัติ จะต้องมีการให้ความรู้ความเข้าใจทุกระดับรวมถึงอาสาสมัครกู้ภัยต่าง ๆ ด้วย และต้องจัดให้มีการฝึกซ้อมการปฏิบัติตามแผนอย่างต่อเนื่องสำหรับหน่วยงานทางทะเลที่ดำเนินงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเล มีกองทัพเรือเป็นหน่วยงานทางทะเลหลัก ซึ่งรับผิดชอบทั้งศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) และศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือ (โดยหมู่เรือเฉพาะกิจบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลกองทัพเรือ: มทบ.ทร.) โดยศรชล.เขต ๑ - ๓ จะทำการช่วยเหลือประชาชนและผู้ประสบภัยทางทะเลในการจัดการสาธารณภัยระดับ ๑ และ ๒ แต่หากเป็นภัยพิบัติหรือสาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีความเสียหายระดับ ๓ และ ๔ กองทัพเรือ จะจัดส่งหมู่เรือเฉพาะกิจบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล (มทบ.ทร.) ไปขึ้นการควบคุมทางยุทธการกับ ศรชล.เขตที่รับผิดชอบเหตุการณ์ หรือขึ้นการควบคุมทางยุทธการโดยตรงกับกองทัพเรือ (ศรชล.) แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ เมื่อร่างพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. .... ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว หน่วยปฏิบัติในการในการรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติทางทะเลก็จะเปลี่ยนจากศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์

ของชาติทางทะเล ไปเป็นศูนย์อำนาจการรักษผลประโยชน์ของชาติทางทะเลโดยใช้ชื่อย่อเดิมคือ “ศรชล.” ซึ่งสามารถจะอำนาจการ บูรณาการการปฏิบัติ และการใช้ทรัพยากรของหน่วยงาน ทางทะเลอื่น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนการแก้ปัญหาการขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากการรั่วไหลของน้ำมันในทะเล (Oil Spill) จำเป็นจะต้องจัดทำแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ พ.ศ. .... ขึ้นใหม่ รองรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.๒๕๔๗ โดยใช้แนวคิดเช่นเดียวกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่เน้นการปฏิบัติการในเชิงรุก ด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉิน และการฟื้นฟู และกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ การแบ่งมอบพื้นที่ รับผิดชอบในทะเลและชายฝั่งให้ชัดเจนและครอบคลุม มีการบูรณาการ การปฏิบัติของหน่วยต่าง ๆ กำหนดมาตรการและแนวทางการปฏิบัติที่ทันสมัยให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ จัดสรรงบประมาณในการจัดหาเครื่องมืออุปกรณ์ให้เพียงพอ ในส่วนของหน่วยปฏิบัติการทั้งกรมเจ้าท่าและกองทัพเรือจะต้องจัดทำแผน ป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจาก น้ำมันของตนเองรองรับเช่นกัน สำหรับหน่วยปฏิบัติการในทะเลนอกเขตท่าเรือที่กองทัพเรือรับผิดชอบ นั้น ศูนย์อำนาจการรักษผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) เมื่อยกระดับแล้วจะมีความเหมาะสมที่จะเป็นหน่วยงานหลักในการแก้ปัญหาการขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากการรั่วไหลของน้ำมัน ในทะเล (Oil Spill) เช่นเดียวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเล

## ตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ ๒ ผลการศึกษาสรุปได้ว่า

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎีการกำหนดยุทธศาสตร์ของนักยุทธศาสตร์ในอดีตที่เกี่ยวข้อง และโครงสร้างการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติของ วปอ. โดยนำมาเป็นกรอบหลักในการศึกษา และทบทวนยุทธศาสตร์ของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเล ทำให้ทราบถึงผลประโยชน์ของชาติ ผลประโยชน์ของชาติทางทะเลวิสัยทัศน์ของแผนความมั่นคงของชาติทางทะเล วัตถุประสงค์ของชาติทางทะเล แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ สภาวะแวดล้อมด้านภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเลในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า และหน่วยงานความมั่นคงทางทะเลที่เป็นเครื่องมือที่นำไปสู่การจัดการยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยของชาติทางทะเลในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า (พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๖๙) ที่จะตอบสนอง ต่อเป้าหมายการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยทางทะเลของประเทศ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สามารถยกระดับไปสู่มาตรฐานตามหลักสากล เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐ และความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมถึงสามารถนำไปปฏิบัติร่วมกับประเทศสมาชิกอาเซียนได้และเป็นแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับ การปฏิบัติของสหประชาชาติ ด้วยการจัดทำในรูปของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ของชาติทางทะเล พ.ศ. .... ที่มียุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยในทะเล เช่นเดียวกับ ยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ แต่มีการปรับปรุง/เพิ่มเติมในส่วนของเป้าประสงค์ กลยุทธ์ และกิจกรรมระดับ

ศรชล.เขต/ภาค และระดับจังหวัดของแต่ละยุทธศาสตร์ เพื่อให้สามารถปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประกอบด้วย ๔ ยุทธศาสตร์หลัก ได้แก่

#### **ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยทางทะเล**

เป็นการลดโอกาสที่จะได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยทางทะเลอย่างเป็นระบบ โดยการวิเคราะห์ และจัดการกับปัจจัยที่เป็นสาเหตุและผลกระทบของสาธารณภัย เพื่อลดความล่าช้า ลดปัจจัยที่ทำให้เกิดความเปราะบาง และเพิ่มศักยภาพของบุคคล ชุมชน และสังคม รวมถึงหน่วยงานที่ดำเนินกิจกรรมในทะเลและชายฝั่ง ให้เข้มแข็งในการจัดการปัญหาในปัจจุบัน รวมถึงป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

#### **ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การบูรณาการการจัดการในภาวะฉุกเฉิน**

เป็นการเผชิญเหตุและจัดการสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉินให้เป็นอย่างมีมาตรฐาน โดยการจัดระบบการจัดการทรัพยากรและภารกิจและพื้นที่ความรับผิดชอบเพื่อเผชิญเหตุการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นทุกรูปแบบได้อย่างมีประสิทธิภาพรวมถึงลดความสูญเสียที่จะมีต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนทรัพยากรกิจกรรมทางทะเล สภาพแวดล้อมสังคมและประเทศให้มีผลกระทบน้อยที่สุด

#### **ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน**

เป็นการปรับสภาพระบบสาธัญูปโภค การดำรงชีวิต และสภาวะวิถีความเป็นอยู่ของชุมชนที่ประสบภัยให้กลับสู่สภาวะปกติ หรือพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer) ตามความเหมาะสม โดยการนำปัจจัยในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยมาดำเนินการในการ ฟื้นฟู ซึ่งหมายรวมถึงการซ่อมสร้าง (Reconstruction) และการฟื้นฟูสภาพ (Rehabilitation)

#### **ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย**

เป็นการพัฒนาศักยภาพการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของชาติทางทะเลให้ได้มาตรฐานตามหลักสากล โดยการจัดระบบและกลไกในการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของประเทศจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยคำนึงถึงระเบียบ กฎหมาย แนวทางปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และประเพณีปฏิบัติให้สอดคล้องกับกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นสำคัญ

### **ข้อเสนอแนะ**

การวิจัยเรื่องยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเลในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า (พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๖๙) ทำให้ทราบว่าแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ เป็นแนวทางการจัดการภัยพิบัติที่เน้นการปฏิบัติการในเชิงรุก (Proactive Approach) สามารถตอบสนองต่อเป้าหมายของการจัดการสาธารณภัยของประเทศที่มีประสิทธิภาพ และมาตรฐานตามหลักสากล แต่แนวทางการปฏิบัติและกำหนดผู้รับผิดชอบตามแผนยังไม่ครอบคลุมพื้นที่ในอาณาเขตทางทะเลทั้งหมดของประเทศไทย ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะ ดังนี้

## ๑. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑.๑ ให้คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) กำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเล กับให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งเป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ และจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติทางทะเลเสนอ กปภ.ช. เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

๑.๒ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาปรับปรุง/แก้ไขระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๖ และระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ ที่กำหนดให้ส่วนราชการที่จัดการสาธารณภัยมีวงเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินสำหรับภัยพิบัติแต่ละครั้งหรือแต่ละเหตุการณ์ในระหว่างที่ยังไม่ได้รับเงินงบประมาณรายจ่าย โดยเพิ่มเติมหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการสาธารณภัยในทะเลที่ถูกกำหนดไว้ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติทางทะเล

๑.๓ ให้คณะรัฐมนตรีเร่งรัดพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. .... ให้สามารถบังคับใช้โดยเร็ว เพื่อให้ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) สามารถอำนวยการ บูรณาการ การปฏิบัติและการใช้ทรัพยากรของหน่วยงานทางทะเลอื่น ๆ ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในทะเลและชายฝั่งได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

๑.๔ ให้คณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน (กปน.) จัดทำแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ พ.ศ. .... ขึ้นใหม่รองรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยใช้แนวคิดเช่นเดียวกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่เน้นการปฏิบัติการในเชิงรุกด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉินและการฟื้นฟูและกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ การแบ่งมอบพื้นที่รับผิดชอบให้ชัดเจนและครอบคลุม มีการบูรณาการ การปฏิบัติของหน่วยต่าง ๆ กำหนดมาตรการและแนวทางการปฏิบัติที่ทันสมัยสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

## ๒. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

๒.๑ กองทัพเรือเป็นหน่วยงานทางทะเลหลักที่ดำเนินงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเล โดยรับผิดชอบทั้งศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) และศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองทัพเรือ (โดยหมู่เรือเฉพาะกิจบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล กองทัพเรือ : มบ.ทร.) จะต้องจัดให้มีการฝึกซ้อมการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย การใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (ICS) และการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย (HA/DR) ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและอาสาสมัครพลเรือนอย่างต่อเนื่องอยู่เสมอ

๒.๒ ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในฐานะเป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ เน้นให้หน่วยจัดการสาธารณภัยระดับต่าง ๆ การจัดการภัยพิบัติเชิงรุกโดยให้ความสำคัญกับแนวคิดการลดความเสี่ยงจาก

ภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction : DRR) ควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) และการฟื้นฟู (Recovery)

๒.๓ ให้กองทัพเรือและกรมเจ้าท่าต้องจัดทำแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำ เนื่องจากน้ำมันของตนเองรองรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำ เนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.๒๕๔๗

### ๓. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

จากการที่กองทัพเรือทำการฝึกการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย (HA/DR) โดยใช้ขีดความสามารถในการปฏิบัติการทางทหารสนับสนุนการช่วยเหลือประชาชนในกรณีเกิดภัยพิบัติและสาธารณภัยขนาดใหญ่ ซึ่งมีการประกอบกำลังจากหน่วยให้ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ จัดเป็นหมวดเรือเฉพาะกิจช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย และเป็นการฝึกตามความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (AADMER) และตามมาตรฐานวิธีการปฏิบัติและระบบเตรียมความพร้อมด้านการประสานงานการบรรเทาทุกข์และการตอบโต้สถานการณ์ภัยพิบัติฉุกเฉินของอาเซียน (SASOP) ซึ่งสามารถเดินทางไปให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกอาเซียนกรณีเกิดภัยพิบัติร้ายแรงได้ นับว่าเป็นการแสดงบทบาทนำด้านการจัดการสาธารณภัย จึงขอเสนอให้ทำการวิจัยเพื่อศึกษาแนวทางการจัดกำลังและการปฏิบัติของหมวดเรือเฉพาะกิจช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย ในการสนับสนุนการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, กรม. การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, ๒๕๕๖.

#### วารสาร

พิสุทธิศักดิ์ ศรีชุมพล, นาวาเอก, “กองทัพเรือกับแนวทางการเพิ่มบทบาทกองทัพเรือชั้นนำ  
ในประชาคมอาเซียน”, นาวิกวิปถิตยสาร. (๘๘), เมษายน – กันยายน ๒๕๕๗. หน้า ๑๔๒.  
มานิต วงษ์วาทย์, พลอากาศตรี, “การเตรียมความพร้อมด้านกำลังอากาศ เพื่อเข้าสู่ความเป็นประชาคม  
อาเซียน”, รัฐสารวิรัช. ปีที่ ๕๗ (๓), กันยายน – ธันวาคม ๒๕๕๘. หน้า ๓๐ – ๓๒.  
ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ, “ยุทธศาสตร์ทางเรือ ห้วงระยะเวลา ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๗๙)”,  
นาวิกวิปถิตยสาร. (๙๓), ตุลาคม ๒๕๕๙ – มีนาคม ๒๕๖๐. หน้า ๑๒ – ๑๓.  
ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ, “สภาวะแวดล้อมทางทะเลในอนาคต”, นาวิกวิปถิตยสาร. (๙๒),  
เมษายน – กันยายน ๒๕๕๙. หน้า ๑๐ – ๑๖.

#### เอกสารวิจัย

วิทยา วชิรกุล, พลตรี. “แนวทางการจัดการภัยพิบัติของกองทัพไทย เพื่อสนับสนุนการเป็นประชาคม  
การเมืองและความมั่นคงอาเซียน”. เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรหลักสูตร  
การป้องกัน ราชอาณาจักรภาครัฐ เอกชน และการเมือง, ๒๕๕๗.  
สุชาติ ทับทิมแดง, พันเอก. “การช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติสำหรับปฏิบัติการร่วมของประเทศใน  
ประชาคมอาเซียน”. เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตรการ  
ป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐ, ๒๕๕๘.  
อนุสรณ์ แก้วกวาง. “ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสาธารณภัยโดยใช้ระบบ  
บัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS)”. เอกสารวิจัย, วิทยาลัย  
ป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐ เอกชน และการเมือง,  
๒๕๕๗.

#### สัมภาษณ์

กอบชัย บุญอรณะ, รองอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. สัมภาษณ์. ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๐.  
นาวี กุลอร่ามิตร, นาวาเอก, หัวหน้ากองอาวุธ กองการฝึกกองเรือยุทธการ. สัมภาษณ์. ๑ พฤษภาคม  
๒๕๖๐.

บพชาย บุญล้อม, นาวาโท, หัวหน้าแผนกแผน กองยุทธการ กองบัญชาการ ทพเรือภาคที่ ๒. สัมภาษณ์.

๑ พฤษภาคม ๒๕๖๐.

พนม ควรประดิษฐ์, นาวาเอก, ผู้บังคับการกรมต่อสู้อากาศยานที่ ๑ หน่วยบัญชาการต่อสู้อากาศยาน และรักษาฝั่ง. สัมภาษณ์. ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐.

พิสุทธิ์ศักดิ์ ศรีชุมพล, นาวาเอก, รองผู้อำนวยการกองวิชาการเสนาธิการกิจ ฝ่ายวิชาการ กรมยุทธศึกษาทหารเรือ. สัมภาษณ์. ๔ มกราคม ๒๕๖๐.

## กฎหมาย

“พระราชบัญญัติ กำหนดเขตจังหวัดในอ่าวไทยตอนใน พ.ศ.๒๕๐๒”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๗๖ ตอนที่ ๙๒, ๒๙ กันยายน ๒๕๐๒, หน้า ๔๓๐.

“พระราชบัญญัติ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๕๒ ก, ๗ กันยายน ๒๕๕๐, หน้า ๑ - ๒๓.

“ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่๑๒๑, ๒ มีนาคม ๒๕๔๗, หน้า ๑ - ๑๓.

“ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๖”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่๑๓๐ ตอนพิเศษ ๒๓ ง, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖, หน้า ๑ - ๓.

ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่๑๓๓ ตอนพิเศษ ๑๒๓ ง, ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๙, หน้า ๑๐ - ๑๘.

## เอกสารไม่ตีพิมพ์

กลาโหม, กระทรวง. “แนวทางการประสานงานระหว่างพลเรือนและทหารในการบรรเทาสาธารณภัย”. ตุลาคม ๒๕๕๘.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, สำนักงาน. “คู่มือการฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย”. ๒๕๕๕.

กองการฝึกกองเรือยุทธการ, กองบัญชาการ. “ร่างแนวทางการปฏิบัติในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และการบรรเทาสาธารณภัย ด้วยกำลังทางเรือ”. ๒๙ กันยายน ๒๕๕๙.

คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, สำนักงาน. “แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘”. ๒๕๕๘.

คณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม, “รายงานของ คณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การพัฒนากลไกการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง : การผลักดันร่างพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ....”. ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๙.



ทัพเรือ, กอง. “คำสั่งกองทัพอากาศ (เฉพาะ) ที่ ๗๐๘/๒๕๕๔ เรื่อง ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพอากาศ”. ๒๕๕๔.

ป้องกันราชอาณาจักร, วิทยาลัย. “เอกสาร หมายเลข ๐๐๙ คู่มือเรื่อง การพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ”. ปี. ๒๕๖๐.

ป้องกันราชอาณาจักร, วิทยาลัย. “เอกสารประกอบ การแถลงหลักสูตรหมวดวิชาที่ ๒ ยุทธศาสตร์ชาติ”. ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙.

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, วิทยาลัย. “ความร่วมมือด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติในอาเซียน”. เอกสารประกอบการบรรยาย. ณ วิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๙.

ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล. “นโยบายผู้อำนวยการศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลและแผนปฏิบัติงานของ ศรชล. ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๘”. ๒๕๕๘.

ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. “ระบบบัญชาการเหตุการณ์ ในฐานะเครื่องมือบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน”. เอกสารประกอบการบรรยาย ICS. สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนักงาน. “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๔”. ๒๕๕๘ ก.

สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนักงาน. “แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๔”. ๒๕๕๘ ข.

## ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

คณะกรรมการจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล. “น้ำมันรั่วไหล (Oil Spill)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.mkh.in.th>, 2560.

คมนาคม, กระทรวง. “แผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน แห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๕”. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก : <https://www.md.go.th>, 2560.

จักษ์วัชร ศิริวรรณ. “แนวคิด ความสำคัญ และกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.gotoknow.org/posts/437659>, 2560.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. “สึนามิ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [https://www.chulapedia.chula.ac.th/index.php/สึนามิ\\_\(Tsunami\)](https://www.chulapedia.chula.ac.th/index.php/สึนามิ_(Tsunami)), 2560.

ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, กรม. “อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http://marinegiscenter.dmcg.go.th/km/maritimezone\\_doc1/#.WR2tu9J2yIE](http://marinegiscenter.dmcg.go.th/km/maritimezone_doc1/#.WR2tu9J2yIE), 2560.

พิสุทธ์ศักดิ์ ศรีชุมพล, นาวาเอก. “การฝึกช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติของอาเซียน ASEAN Humanitarian and Disaster Relief Exercise”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://ache-pko.blogspot.com/2015/02/asean-humanitaian-exercise-part-1-of-2.html>, 2560.

ศูนย์ข้อมูลภัยพิบัติภาคประชาชน. “สถิติพายุหมุนเขตร้อนและมีกำลังรุนแรงที่เข้าสู่ประเทศไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.disasterthailand.org>, 2560.

เอกชัย ศรีวิลาศ, พลเอก. “โครงสร้าง กระบวนการกำหนด และพัฒนายุทธศาสตร์ทหาร : A Model of Strategic Development “Bartlett Model”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.slideshare.net/tarayasri/ss-44058741>, 2560.

อุตุนิยมวิทยา, กรม. “พายุเขตร้อน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.tmd.go.th>, 2560.

## ภาษาต่างประเทศ

### Book

Alfred Thayer Mahan. The Influence of Sea Power Upon History: 1660–1783 , Little Brown and Co. OCLC, USA,1890.

### Thesis

Sreechumpol Pisutsak, Navy Captain. “ASEAN: Maritime Security Strategy for the 21st Century”. National Defense University of PLA, People's Republic of China , 2016.

### Non-Published Document

ACDM Meeting “Standard Operating Procedure For Regional Standby Arrangements And Coordination Of Joint Disaster Relief And Emergency Response Operations (SASOP)”. ปี. 2008.

Office For The Coordination Of Humanitarian Affairs. “OSLO GUIDELINES. 2<sup>nd</sup> edition”, 2009.

UN office for Coordination of Humanitarian Affairs. “Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defense Assets in Disaster Relief”. 2007.

ภาคผนวก

## บทสัมภาษณ์

๑. นาวาเอก พิสุทธิศักดิ์ ศรีชุมพล (สัมภาษณ์, ๒๕๖๐) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการใช้ศักยภาพทางทหารในการช่วยเหลือประชาชนว่า จากแนวโน้มความรุนแรงและผลกระทบของปัญหาภัยพิบัติที่ทุกชาติในอาเซียนเผชิญอยู่ในปัจจุบัน ทำให้กองทัพของประเทศสมาชิกอาเซียนต้องปรับบทบาทจากการเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการพิทักษ์รักษาอำนาจอธิปไตยมาสู่ความเป็นองค์กรสนับสนุนในการพิทักษ์รักษาชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนจากภัยธรรมชาติอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากการพัฒนาและยกระดับการฝึกร่วมบรรเทาสาธารณภัยของกองทัพอาเซียนจากระดับทวิภาคีเป็นพหุภาคี เช่น การฝึกร่วมผสมกองทัพไทยและกองทัพมาเลเซีย (Joint Combined Exercise Thailand and Malaysia) การฝึกร่วมบรรเทาสาธารณภัยไทย-กัมพูชา (Thai – Cambodia Joint and Combined Exercise 2012) การฝึกทางทหารอาเซียนด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติของอาเซียนและการฝึกแพทย์ทหาร (ASEAN Defence Ministers’ Meeting-Plus Humanitarian Assistance & Disaster Relief and military Medicine Exercise : ADMM-PLUS HA/DR & MM EX2013) ณ ประเทศบรูไน การฝึกด้านมนุษยธรรม และบรรเทาสาธารณภัยของอาเซียน (ASEAN HA/DR Multilateral Exercise 2014) จาละฮาลา

๒. นาวาเอก พนม วรรณประดิษฐ์ (สัมภาษณ์, ๒๕๖๐) ได้กล่าวเกี่ยวกับการฝึกความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย (HA/DR) ของกองทัพเรือปี พ.ศ.๒๕๕๘ และ พ.ศ.๒๕๕๙ ทำให้เห็นว่ากองทัพเรือยังไม่มีโครงสร้างของหน่วยปฏิบัติในศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือที่สอดคล้องกับระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) โดยในการฝึกกองทัพเรือปี พ.ศ.๒๕๕๘ ได้ทำการศึกษาและจัดทำโครงสร้างตามหลักสากล สอดคล้องกับศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองทัพไทย และกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และได้นำไปใช้ในการฝึกทั้งการฝึกแก้ปัญหาที่บังคับการและการฝึกภาคสนามภาคทะเล ซึ่งผลการฝึกประสบปัญหาหลายประการ จึงได้ปรับปรุงและนำไปทดสอบในการฝึกความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย (HA/DR) ของกองทัพเรือปี พ.ศ.๒๕๕๙ ซึ่งจากการฝึกทั้งสองครั้ง ส่งผลให้กองทัพเรือมีแนวทางปฏิบัติในการจัดตั้งหน่วยให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย (HA/DR) ที่มีโครงสร้างการทำงานสอดคล้องกับระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) สามารถต่อเชื่อมและประสานงานกับหน่วยงานพลเรือนที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ทั้งระหว่างเกิดเหตุการณ์ และการส่งมอบภารกิจภายหลังเหตุการณ์ได้เป็นอย่างดี อีกทั้งยังสามารถบูรณาการขีดความสามารถในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย (HA/DR) ของกองทัพเรือ ส่งมอบให้กับหมู่เรือเฉพาะกิจบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลกองทัพเรือ (มบภ.ทร.) ในการเข้าช่วยเหลือประชาชนที่ประสบเหตุในพื้นที่รับผิดชอบของกองทัพเรือได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓. นาวาเอก นาวิ กุลอารีมิตร (สัมภาษณ์, ๒๕๖๐) ได้กล่าวถึงผลการฝึกความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย (HA/DR) ของกองทัพเรือปี พ.ศ.๒๕๕๘ และ พ.ศ.๒๕๕๙ พบว่ามีประเด็นปัญหาการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเล โดยการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัยหรือภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินในพื้นที่จังหวัดตนเองนั้น พื้นที่ของจังหวัดในทะเลถูกกำหนดไว้เพียงจังหวัดที่อยู่ในอ่าวตัว ก. ซึ่งมีอยู่เพียง ๗ จังหวัดเท่านั้น จึงทำให้จังหวัดอื่น ๆ นอกเหนือจากอ่าวตัว ก.อีก ๑๖ จังหวัด ยังไม่มีการกำหนดพื้นที่ครอบคลุมไปในทะเล ฉะนั้นหากยังไม่มีกำหนดผู้มีอำนาจประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัยหรือภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินในพื้นที่ทางทะเลและขอบเขตพื้นที่อย่างชัดเจนแล้ว จะมีผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบงานด้านนี้ โดยเฉพาะกองทัพเรือ ที่ทำหน้าที่ทั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือ (ศบภ.ทร.) และศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) นอกจากนี้ยังมีผลกระทบต่อขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินทรอจราชการตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทรอจราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๕๖ และระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทรอจราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๙ ของกองทัพเรือด้วย เนื่องจากการปฏิบัติการในทะเลยังไม่มีการกำหนดความชัดเจนในส่วนของขั้นตอน/วิธีการ/เอกสาร/หลักฐาน/กรอบระยะเวลาการดำเนินการ ให้หน่วยปฏิบัติ ซึ่งจะต้องเตรียมการจัดกำลังเพื่อเดินทางและปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินได้ถือปฏิบัติ

๔. นายกอบชัย บุญอรณะ (สัมภาษณ์, ๒๕๖๐) ได้กล่าวเกี่ยวกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ ว่าได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด/ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัยในเขตจังหวัดของตนเอง เช่นเดียวกับระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทรอจราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๕๖ ที่ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด/ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินในพื้นที่จังหวัดตนเอง ซึ่งขอบเขตพื้นที่ของจังหวัดเป็นพื้นที่บนบก ส่วนจังหวัดที่ติดกับทะเลและเกาะต่าง ๆ จะยึดถือพื้นที่น้ำล่งต่ำสุดเป็นขอบเขตยกเว้นจังหวัดที่อยู่ในอ่าวตัว ก พื้นที่ปกครองของจังหวัดจะครอบคลุมออกไปในทะเลด้วย พื้นที่ในทะเลนอกเหนือจากที่กล่าวยังไม่มียหน่วยงานใดที่ได้รับมอบอำนาจดังกล่าว และกล่าวอีกว่าปัจจุบันหน่วยงานทางทะเลที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยในทะเลได้แก่ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) โดยหาก “ร่างพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ....” ประกาศและมีผลบังคับใช้แล้ว ก็จะยกระดับเป็นศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) รับผิดชอบดำเนินการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลได้อย่างมีเอกภาพ บูรณาการและประสานการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในภาวะปกติและในภาวะไม่ปกติ จึงเห็นว่า ศรชล. เป็นหน่วยที่มีความเหมาะสมในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเลร่วมกับหน่วยงานทางทะเลอื่น ๆ และควรแก้ไขหรือเพิ่มเติมกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การปฏิบัติได้เช่นเดียวกับพื้นที่บนบก

๕. นาวาโท บทชาย บุญล้อม (สัมภาษณ์, ๒๕๖๐) ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการขจัดคราบน้ำมันกรณีน้ำมันรั่วไหลที่บริเวณเกาะเสม็ด ปี พ.ศ.๒๕๕๖ ว่า เครื่องมืออุปกรณ์ในการขจัดคราบน้ำมันในทะเลของกองทัพเรือมีจำกัด เช่น เรือที่มีขีดความสามารถในการขจัดคราบน้ำมัน ทู่นในการกักน้ำมัน ตัว Skimmer ที่ใช้ในการดูดคราบน้ำมัน ถึงบรรจุคราบน้ำมันลอยน้ำ การปฏิบัติงานไม่ได้มาตรฐาน เช่น การคำนวณปริมาณน้ำมันรั่วไหลของบริษัทที่เกิดเหตุที่มีความคลาดเคลื่อนไม่น่าจะตรงกับความเป็นจริงที่ได้เกิดขึ้น ทำให้การประมาณสถานการณ์ เพื่อกำหนดยุทธวิธีและปริมาณการใช้สารเคมีในการขจัดคราบน้ำมันมีความคลาดเคลื่อน การใช้สารกระจายคราบน้ำมัน (Oil Dispersants) ต่อกรณีน้ำมันรั่วไหลในครั้งนี้นี้มีความล่าช้า ซึ่งสารกระจายคราบน้ำมันจะมีประสิทธิภาพสูงหากสามารถดำเนินการได้ภายใน ๒๔ ชม.หลังจากเกิดเหตุ แต่การปฏิบัติในครั้งนี้มี การใช้สารกระจายคราบน้ำมันหลังจากเกิดเหตุไปแล้ว ๓๒ ชม. ทำให้ประสิทธิภาพของสารกระจายคราบน้ำมันมีผลต่อคราบน้ำมันน้อยลงชุดแต่งกายของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานกำจัดคราบน้ำมันบริเวณชายฝั่ง/ชายหาดมีไม่เพียงพอ ทำให้สัมผัสกับสารเคมีอันตราย และการควบคุมผู้ที่เข้าไปในพื้นที่เกิดเหตุ/พื้นที่ควบคุมไม่ดีพอ

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	พลเรือตรี สุชา เคี่ยมทองคำ
วัน เดือน ปีเกิด	๑๙ มกราคม ๒๕๐๔
การศึกษา	โรงเรียนวัดราชาธิวาส โรงเรียนเตรียมทหาร โรงเรียนนายเรือ หลักสูตร นายทหารชั้นต้น พรรคนาวิน หลักสูตร เสนาธิการทหารเรือ โรงเรียนเสนาธิการทหารเรือ หลักสูตร เสนาธิการทหาร วิทยาลัยเสนาธิการทหาร หลักสูตร วิทยาลัยการทัพเรือ วิทยาลัยการทัพเรือ หลักสูตร Mine Sweeping Electrician Mate Course สหรัฐอเมริกา หลักสูตร กำลังพลรับเรือทำลายทุ่นระเบิด สหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน หลักสูตร Engineer Officer Advance Course สหรัฐอเมริกา รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต
ประวัติการทำงาน โดยย่อ	นายทหารทุ่นระเบิด เรือหลวงหนองสาหร่าย ผู้บังคับการเรือ เรือหลวงท่าดินแดง ผู้บังคับกองพันก่อสร้างและพัฒนาที่ ๑ กรมก่อสร้างและพัฒนา รองผู้บังคับการกรมก่อสร้างและพัฒนา รองผู้บังคับการกรมสนับสนุน หน่วยบัญชาการต่อสู้อากาศยานและรักษาฝั่ง ผู้บังคับการกรมสนับสนุน หน่วยบัญชาการต่อสู้อากาศยานและรักษาฝั่ง เสนาธิการ กองเรือยามฝั่ง กองเรือยุทธการ เสนาธิการ หน่วยบัญชาการต่อสู้อากาศยานและรักษาฝั่ง รองผู้บัญชาการ หน่วยบัญชาการต่อสู้อากาศยานและรักษาฝั่ง ผู้บัญชาการ กองการฝึกกองเรือยุทธการ
ตำแหน่งปัจจุบัน	เจ้ากรมการขนส่งทหารเรือ

## สรุปย่อ

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

เรื่อง ยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเลในห้วง ๑๐ ปี  
ข้างหน้า (พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๙)

ผู้วิจัย พลเรือตรี สุชา เคี่ยมทองคำ  
ตำแหน่ง เจ้ากรมการขนส่งทหารเรือ

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๙

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถานการณ์ภัยพิบัติทางทะเลของประเทศไทยยังคงสามารถเกิดขึ้นได้อีก ได้แก่ พายุ  
สึนามิ (Tsunami) และคลื่นพายุซัดฝั่ง (Strom Surge) รวมทั้งยังมีสาธารณภัยอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นจาก  
การกระทำของมนุษย์ เช่น การรั่วไหลของน้ำมันในทะเลและชายฝั่ง โดยสาธารณภัยที่เกิดขึ้นทั้งที่เกิด  
จากธรรมชาติและมีผู้ทำให้เกิดขึ้น มีแนวโน้มการเกิดที่มีความถี่มากขึ้น รุนแรงมากขึ้น ทำลาย  
สิ่งแวดล้อม และสร้างความเสียหายแก่พื้นที่ชายฝั่งและพื้นที่ในทะเล ส่งผลกระทบต่อ  
ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในวงกว้าง

ในการจัดการสาธารณภัยโดยรวมนั้นมีแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ  
พ.ศ.๒๕๕๘ เป็นกรอบและแนวทางการดำเนินการ ซึ่งเน้นการปฏิบัติการในเชิงรุก (Proactive  
Approach) ที่ให้ความสำคัญกับแนวคิด การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การจัดการในภาวะฉุกเฉิน  
และการฟื้นฟู รวมถึงการส่งเสริมความร่วมมือกับต่างประเทศ แต่แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย  
ฉบับนี้ยังไม่สามารถนำมาใช้ในการจัดการสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทยได้ เนื่องจากยังไม่มี  
ความชัดเจนในเรื่องอำนาจปกครองอาณาเขตทางทะเลเช่นเดียวกับพื้นที่ทางบก และไม่มีหน่วยงาน  
ทางทะเลใดที่มีอำนาจในการดำเนินการดังกล่าว

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- เพื่อศึกษาสภาพแวดล้อมด้านภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเลในห้วง ๑๐ ปี  
ข้างหน้า การดำเนินการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัย และปัญหาข้อขัดข้องที่ผ่านมา
- เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเล  
ในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า (พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๙)

### ขอบเขตของการวิจัย

- ขอบเขตด้านเนื้อหา
  - สภาพแวดล้อมด้านภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเลในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า
  - การดำเนินการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัย และปัญหาข้อขัดข้องที่ผ่านมา
  - ศึกษายุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเล



๒. ขอบเขตด้านพื้นที่ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ทางทะเลของประเทศไทย ทั้งฝั่งอ่าวไทยและฝั่งอันดามัน

๓. ขอบเขตด้านเวลา ระยะเวลาทำการวิจัยตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๙ – มิถุนายน พ.ศ.๒๕๖๐

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีการดำเนินการ ดังนี้

### ๑. การรวบรวมข้อมูลจากแหล่ง

๑.๑ ทฤษฎีจากเอกสารที่รวบรวมจากหน่วยงานรัฐบาลและภาคพลเรือนที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมถึงเอกสารข้อมูลจากหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและบรรเทาภัยพิบัติ (HA/DR : Humanitarian Assistance and Disaster Relief) ทั้งของจากสหประชาชาติ อาเซียน ออสเตรเลียและสหรัฐ

๑.๒ ปฐมภูมิ จากผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์ และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๒. การวิเคราะห์และศึกษาข้อมูลทฤษฎีและปฐมภูมิ เปรียบเทียบเพื่อที่จะได้มาซึ่งยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเลในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า โดยกรอบแนวคิดของการวิจัยจะใช้ทฤษฎีการกำหนดและประเมินยุทธศาสตร์ของ วปอ. เป็นหลักในการจัดทำยุทธศาสตร์ดังกล่าว ด้วยการศึกษาทบทวนการดำเนินการด้านต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลที่ผ่านมา

## ผลการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผลการวิจัยสามารถตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยทั้ง ๒ ข้อ โดยมีรายละเอียด ผลการศึกษาค้นคว้าที่ตอบวัตถุประสงค์ทั้ง ๒ ประการ ดังนี้

๑. วัตถุประสงค์ข้อที่ ๑. เพื่อศึกษาสภาพแวดล้อมด้านภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเลในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า การดำเนินการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัย และปัญหาข้อขัดข้องที่ผ่านมา

๑.๑ สภาพแวดล้อมด้านภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเลในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้พบว่าภัยพิบัติและอุบัติเหตุรุนแรงที่มีผลกระทบและเกิดความเสียหายอย่างมาก และคาดว่าจะเกิดขึ้นอีกในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้าของประเทศไทย ได้แก่ พายุหมุนเขตร้อน คลื่นยักษ์สึนามิ (Tsunami) และอุบัติเหตุทางทะเลที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์จากกรณีเรือล่ม เรือจม และอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นภายในเรือทำให้เกิดการรั่วไหลของน้ำมันในทะเลและชายฝั่ง (Oil Spill)

## ๑.๒ การดำเนินการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเล

การดำเนินการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเลที่ผ่านมา ได้ดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ที่มีกรอบยุทธศาสตร์ การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย ซึ่งประกอบด้วย ๔ ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์การมุ่งเน้น การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ยุทธศาสตร์การบูรณาการการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ยุทธศาสตร์ การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน และยุทธศาสตร์การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ ในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย โดยการบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤติหรือภาวะฉุกเฉิน ได้นำระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System) มาเป็นเครื่องมือในการสั่งการ ควบคุม ประสานความร่วมมือของแต่ละหน่วยงาน และการระดมทรัพยากรไปยังที่เกิดเหตุ เพื่อให้ การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ และมีหน่วยงานหลักที่จัดการ ภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเลคือ กองทัพเรือ ซึ่งหน่วยปฏิบัติหลักประกอบด้วย ศรชล. และ ศบภ.ทร. (โดย มทบ.ทร.) ส่วนการขจัดคราบน้ำมันในแหล่งน้ำ ได้ดำเนินการตามแผนป้องกัน และขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๕ มีหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ศูนย์ควบคุม การปฏิบัติการ และหน่วยปฏิบัติการ คือ กรมเจ้าท่า และกองทัพเรือ (โดย ศรชล.)

## ๑.๓ ปัญหาข้อขัดข้องที่ผ่านมา

การดำเนินการจัดการสาธารณภัยตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ที่ผ่านมาพบว่า แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ และ ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อจำกัดที่ไม่สามารถปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ในทะเลได้ เนื่องจากไม่มีความชัดเจนในอำนาจปกครองอาณาเขตทางทะเลเช่นเดียวกับพื้นที่ทางบก ยกเว้นพื้นที่ อ่าวไทยรูปตัว ก ที่แบ่งเขตจังหวัดชัดเจน ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่ติดกับทะเลไม่มีอำนาจ ในการประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัยในทะเลและไม่มีอำนาจในการประกาศเขตการให้ความ ช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินในทะเลที่ต่อเนื่องจากจังหวัดตนเองได้ อีกทั้งไม่มีหน่วยงาน ทางทะเลใดที่มีอำนาจในการดำเนินการดังกล่าว ทำให้การจัดการสาธารณภัยในทะเล ไม่สามารถ ดำเนินการตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ในยุทธศาสตร์ที่ ๑ การมุ่งเน้น การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการเตรียมพร้อม รับสาธารณภัยที่เกิดขึ้น และเพื่อให้มีมาตรการ/แนวทางปฏิบัติในการป้องกัน และการเตรียมความ พร้อมที่มีประสิทธิภาพ และยุทธศาสตร์ที่ ๒ การบูรณาการการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้การจัดการสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉินเป็นไปอย่างมีระบบ มีมาตรฐาน เป็นเอกภาพ และบูรณา การความร่วมมือกับทุกภาคส่วนให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้ผู้ประสบภัยได้รับความ ช่วยเหลือบรรเทาทุกข์อย่างรวดเร็ว ท้วถึง และทันต่อเหตุการณ์ และเพื่อลดความสูญเสียชีวิตและ ทรัพย์สินของประชาชน

ส่วนการขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากการรั่วไหลของน้ำมันขนาดใหญ่ในทะเล และชายฝั่ง (Oil Spill) พบว่าปัจจุบันยังคงใช้แผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน แห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๕ ที่ล้าสมัย การปฏิบัติไม่ได้มาตรฐานและยกเลิกแล้ว ตามระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.๒๕๔๗ แผนดังกล่าว

จึงไม่สามารถนำมาใช้แก้ปัญหาเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ เครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้อย่างไม่เพียงพออีกด้วย

## **๒. วัตถุประสงค์ข้อที่ ๒. เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเลในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า (พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๖๙)**

### **๒.๑ การแก้ปัญหาในการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเล**

ปัญหาและอุปสรรคการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเลตามที่กล่าวมาแล้ว ถือได้ว่าเป็นปัญหาทั้งด้านโครงสร้าง การบริหารจัดการ และเครื่องมืออุปกรณ์ จากการศึกษาพบว่า มีแนวทางการแก้ไขปัญหาดังนี้

**ประเด็นแรก** ควรปรับปรุง/แก้ไข/เพิ่มเติมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ให้การจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยครอบคลุมพื้นที่ในทะเล และกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบเช่นเดียวกับพื้นที่ทางบก

**ประเด็นที่สอง** ควรปรับปรุง/แก้ไขระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๕๖ และระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยเพิ่มเติมหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการสาธารณภัยในทะเลเช่นเดียวกับหน่วยงานทางบก

**ประเด็นที่สาม** การนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) เป็นแนวทางการจัดการภัยพิบัติ จะต้องมีการให้ความรู้ความเข้าใจทุกระดับรวมถึงอาสาสมัครกู้ภัยต่าง ๆ ด้วย และต้องจัดให้มีการฝึกซ้อมการปฏิบัติตามแผนอย่างต่อเนื่อง

**ประเด็นที่สี่** ในการแก้ปัญหาการขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากการรั่วไหลของน้ำมันในทะเล (Oil Spill) จะต้องจัดทำแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ พ.ศ. .... ขึ้นใหม่รองรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.๒๕๔๗ และกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการแบ่งมอบพื้นที่รับผิดชอบในทะเลและชายฝั่งให้ชัดเจนและครอบคลุม มีการบูรณาการการปฏิบัติของหน่วยต่าง ๆ

### **๒.๒ ยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเลในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า (พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๖๙)**

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎีการกำหนดยุทธศาสตร์ของนักยุทธศาสตร์ในอดีตที่เกี่ยวข้อง และโครงสร้างการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติของ วปอ. โดยนำมาเป็นกรอบหลักในการศึกษาและทบทวนยุทธศาสตร์ของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเล ทำให้ทราบถึงผลประโยชน์ของชาติ ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล วิสัยทัศน์ของแผนความมั่นคงของชาติทางทะเล วัตถุประสงค์ของชาติทางทะเล แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ สถานะแวดล้อมด้านภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเลในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า และหน่วยงานความมั่นคงทางทะเลที่เป็นเครื่องมือ ที่นำไปสู่การจัดการ ยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเลในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า (พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๖๙) ด้วยการจัดทำในรูปของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเล พ.ศ. .... ที่มียุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยในทะเล เช่นเดียวกับ

ยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ แต่มีการปรับปรุง/เพิ่มเติมในส่วนของเป้าประสงค์ กลยุทธ์ และกิจกรรมระดับ ศรชล.เขต/ภาค และระดับจังหวัดของแต่ละยุทธศาสตร์ เพื่อให้สามารถปฏิบัติการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยในทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประกอบด้วย ๔ ยุทธศาสตร์หลัก ได้แก่

#### ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยทางทะเล

เพิ่มกลยุทธ์ ได้แก่ เชื่อมระบบฐานข้อมูลแบบบูรณาการและการแจ้งเตือนภัย พิบัติทางทะเลล่วงหน้าในทุกกระดับ และกำหนดแนวเขตและขอบเขตทางทะเลของแต่ละจังหวัด พื้นที่ รับผิดชอบของศรชล.เขต/ภาค ศรชล.จังหวัดให้ชัดเจน

#### ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การบูรณาการการจัดการในภาวะฉุกเฉิน

เพิ่มกลยุทธ์ ได้แก่ เร่งรัดผลักดันร่างพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ ของชาติทางทะเล พ.ศ. .... ให้มีผลบังคับใช้โดยเร็ว และติดตามการปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัย

#### ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน

เพิ่มเติม การฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัย และกิจกรรมในทะเล

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการ ความเสี่ยงจากสาธารณภัย

เพิ่มกลยุทธ์ เตรียมกำลังหมวดเรือเฉพาะกิจบรรเทาสาธารณภัย กองทัพเรือ (มบภ.ทร.) ให้พร้อมเพื่อไปปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและบรรเทาสาธารณภัย (HA/DR) แก่ประเทศสมาชิกอาเซียนที่ประสบภัยทางทะเล

### ข้อเสนอแนะ

#### ๑. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑.๑ จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเล ให้เป็นไป ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐

๑.๒ ปรับปรุง/แก้ไขระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อ ช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๕๖ และระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุน ราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๙

๑.๓ เร่งรัดพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. .... ให้สามารถบังคับใช้โดยเร็ว

๑.๔ จัดทำแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน แห่งชาติ พ.ศ. .... ขึ้นใหม่ รองรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.๒๕๔๗

#### ๒. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

๒.๑ จัดให้มีการฝึกซ้อมการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย การใช้ระบบบัญชาการ เหตุการณ์ (ICS) และการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย (HA/DR) ร่วมกับ หน่วยงานภาครัฐและอาสาสมัครพลเรือน อย่างต่อเนื่องอยู่เสมอ

๒.๒ เน้นการจัดการภัยพิบัติเชิงรุก โดยให้ความสำคัญกับแนวคิด การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction : DRR) ควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) และการฟื้นฟู (Recovery)

๒.๓ ให้กองทัพเรือและกรมเจ้าท่าต้องจัดทำแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำ เนื่องจากน้ำมันของตนเอง รอยรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.๒๕๔๗

### ๓. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

ขอเสนอแนะให้ทำการวิจัยครั้งต่อไป เพื่อศึกษาแนวทางการจัดกำลังและการปฏิบัติของหมวดเรือเฉพาะกิจช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย ในการสนับสนุนการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน