

ยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ทางทะเลของประเทศไทย

โดย

พลเรือตรี สุพจน์ สายวงศ์ปัญญา

เจ้ากรมสวัสดิการทหารเรือ

กระทรวงกลาโหม

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๙

ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๙ - ๒๕๖๐

## หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัย เรื่อง “ยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย” ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์ ของ พลเรือตรี สุพจน์ สายวงศ์ปัญญา เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๙ ประจำปีพุทธศักราช ๒๕๕๙ - ๒๕๖๐

พลโท

(ไชยอนันต์ จันทคณานุรักษ์)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

## บทคัดย่อ

เรื่อง ยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

ผู้วิจัย พลเรือตรี สุพจน์ สายวงศ์ปัญญา หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๙

การศึกษายุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานะแวดล้อมด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล และกำหนดยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล โดยมีขอบเขตของการวิจัยที่จะศึกษาเฉพาะภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย ไม่รวมถึงภัยที่เป็นผลกระทบจากสงคราม ความขัดแย้งระหว่างรัฐ และไม่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ รวมทั้งจะวิเคราะห์เฉพาะหน่วยงานที่มีหน้าที่และขีดความสามารถในการปฏิบัติงานในทะเล ด้วยการรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงทั้งที่เป็นข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ จากนั้นจึงนำมาวิเคราะห์เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ โดยจะดำเนินการศึกษาเชิงเปรียบเทียบด้วยทฤษฎีและหลักการ และการดำเนินการของประเทศต่างๆ ผลการวิจัยพบว่าประเทศไทยมีสภาพแวดล้อมที่เสี่ยงต่อการเผชิญกับสาธารณภัยในทะเลหลายประเภท ได้แก่ ภัยจากพายุหมุนเขตร้อน ภัยจากน้ำมันรั่วไหลลงทะเล ภัยจากอุบัติเหตุการขนส่งหรือกิจกรรมทางทะเล เป็นต้น ในขณะที่หน่วยงานที่รับผิดชอบยังมีปัญหาทั้งด้านคุณภาพและปริมาณที่ไม่เพียงพอสำหรับการป้องกันและจัดการสาธารณภัย ที่สำคัญคือการขาดแผนการบริหารจัดการที่เป็นแผนเกี่ยวกับสาธารณภัยทางทะเลในระดับชาติ ด้วยเหตุนี้เมื่อใดที่เกิดสาธารณภัยทางทะเล หน่วยงานต่าง ๆ จะสับสนขาดความพร้อม ส่งผลกระทบมากกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้นจึงต้องมีการบูรณาการหน่วยงานระดับต่าง ๆ ด้วยการกำหนดโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนด้วยยุทธศาสตร์ ๔ ด้านได้แก่ ยุทธศาสตร์การป้องกันและการลดผลกระทบ ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อม ยุทธศาสตร์การจัดการในภาวะเมื่อเกิดภัย และยุทธศาสตร์การฟื้นฟู โดยมีศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล (ศปภ.ทล.) ทำหน้าที่คุมและบัญชาการ ๔ ระดับ ได้แก่ ระดับ ๑ (สาธารณภัยขนาดเล็กและอยู่ห่างฝั่งไม่เกิน ๓ ไมล์ทะเล) มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บัญชาการ ระดับ ๒ (สาธารณภัยระดับกลาง) มีผู้บัญชาการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลภาค (ผบ.ศรชล.เขต) เป็นผู้บัญชาการ ระดับ ๓ (สาธารณภัยระดับใหญ่) มีผู้บัญชาการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล (ผบ.ศรชล.) เป็นผู้บัญชาการ และระดับ ๔ เป็นสาธารณภัยระดับร้ายแรง มีนายกรัฐมนตรี หรือ รองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้บัญชาการ ทั้งนี้การที่จะขับเคลื่อนโครงสร้างใหม่ และยุทธศาสตร์ให้เป็นรูปธรรมระดับนโยบายจะต้องปรับแก้กฎหมายต่างๆ ให้สอดคล้องกันด้วย

## คำนำ

ประเทศไทยมีพื้นที่ทางทะเลประมาณ ๓๑๖,๑๑๘ ตารางกิโลเมตร ซึ่งนับเป็นชายฝั่งยาวรวมทั้งสิ้น ๒,๖๐๕ กิโลเมตร ที่สามารถใช้เป็นช่องทางออกไปแสวงหาประโยชน์ในหลายๆ ด้านจากทะเล ทั้งเป็นการใช้สำหรับการคมนาคมขนส่ง และการติดต่อค้าขาย เป็นแหล่งอาหารจากพืชและสัตว์ทะเล เป็นแหล่งพลังงาน และแหล่งทรัพยากรอื่น ๆ ตลอดจนเป็นสถานที่ท่องเที่ยวเพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่สำคัญ อันนำมาซึ่งรายได้ให้แก่ประชาชนและรัฐปีละกว่า ๒๔ ล้าน ล้านบาท ทะเลยังเป็นพื้นที่แสดงอิทธิพลทางการเมืองระหว่างประเทศ การทหาร และการทดลองวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เมื่อกิจกรรมในทะเลมีมากขึ้น ความเสียหายและความเสี่ยงย่อมมีสูงขึ้นต่อทั้งชีวิตและทรัพย์สิน โดยตั้งแต่อดีตจนปัจจุบันพบว่าภัยคุกคามที่เรียกว่าภัยคุกคามรูปแบบใหม่หรือ Non-Traditional Threat มีทั้งที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์และจากธรรมชาติที่เกิดขึ้นในทะเล เช่น เรือสินค้าล่ม การปล่อยทิ้งน้ำเสีย ขยะ น้ำมัน สารเคมีและกากของเสียอุตสาหกรรมจากทั้งความตั้งใจและอุบัติเหตุ ภัยพิบัติทางธรรมชาติทางทะเลบางครั้งอาจสามารถนำมาซึ่งความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนอย่างกว้างขวาง

สาธารณสุขทางทะเลของประเทศไทยมีแนวโน้มที่อาจจะสูงขึ้นในอนาคตทั้งจากภัยทางธรรมชาติ และจากการกระทำของมนุษย์ หากมีการกำหนดยุทธศาสตร์ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขทางทะเลที่เหมาะสม จะช่วยลดความเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนระบบนิเวศทางทะเล อีกทั้งจะช่วยสร้างมั่งคั่งและมั่นคงจากการใช้ประโยชน์ทางทะเลได้เช่นเดียวกับนานาอารยประเทศ

จากการที่ผู้วิจัยได้ปฏิบัติงานในราชนาวิไทยมายาวนานกว่า ๒๐ ปี ในบทบาทของการปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาว่าเหตุใดประเทศไทยที่มีพื้นที่ทางทะเลประมาณ ๓๑๖,๑๑๘ ตารางกิโลเมตร เมื่อเกิดสาธารณสุขทางทะเลแล้ว การป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขทางทะเลยังไม่ดีเท่าที่ควร และควรมีข้อเสนอแนะในบางเรื่องเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่เหมาะสมเป็นรูปธรรมต่อไป

พลเรือตรี

(สุพจน์ สายวงศ์ปัญญา)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๙

ผู้วิจัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญแผนภาพ	ช
<b>บทที่ ๑    บทนำ</b>	<b>๑</b>
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๒
ขอบเขตการวิจัย	๒
วิธีการดำเนินการวิจัย	๒
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๓
คำจำกัดความ	๓
<b>บทที่ ๒    การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>๕</b>
กล่าวนำ	๕
กรอบแนวความคิดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	๕
แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์	๑๓
ทฤษฎีและหลักการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	๑๔
ยุทธศาสตร์และแนวทางการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศต่างๆ	๒๒
หลักการการจัดการสาธารณสุขของประเทศไทย	๓๐
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๓๓
กรอบแนวคิดในการวิจัย	๓๕
สรุป	๓๖
<b>บทที่ ๓    สถานการณ์สาธารณสุขทางทะเลและการบริหารจัดการของประเทศไทย</b>	<b>๓๗</b>
สภาพแวดล้อมสาธารณสุขทางทะเลของประเทศไทย	๓๗

## สารบัญ(ต่อ)

	การบริหารจัดการสาธารณสุขภัยทางทะเลของประเทศไทย	๕๒
	สรุป	๗๔
<b>บทที่ ๔</b>	<b>ยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยทางทะเล</b>	<b>๗๕</b>
	บทนำ	๗๕
	ปัญหาการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยทางทะเลของประเทศไทย	๗๕
	ยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยทางทะเลของประเทศไทย	๗๙
	โครงสร้างองค์กรการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยทางทะเลของประเทศไทย	๘๖
	การขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์ ไปสู่ความสำเร็จ	๙๑
	สรุป	๙๔
<b>บทที่ ๕</b>	<b>สรุปและข้อเสนอแนะ</b>	<b>๙๕</b>
	สรุป	๙๕
	ข้อเสนอแนะ	๑๐๔
	<b>บรรณานุกรม</b>	<b>๑๐๗</b>
	<b>ประวัติย่อผู้วิจัย</b>	<b>๑๑๑</b>

## สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่

๔ - ๑ การควบคุม สิ่งการและปัญหาการตามระดับการจัดการสาธารณสุขทางทะเล ๘๕

๔ - ๒ การควบคุม สิ่งการและปัญหาการตามระดับการจัดการสาธารณสุขทางบกและทะเล ๙๐

## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า
๒ - ๑ แนวทางการจัดการภัยพิบัติแบบ A Four-phase Approach	๑๖
๒ - ๒ วงจรการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย	๓๑
๓ - ๑ พื้นที่ความเสี่ยงต่อน้ำมันรั่วไหลในน่านน้ำไทย	๔๘
๓ - ๒ สถิติพายุหมุนเขตร้อนเคลื่อนเข้าสู่ประเทศไทย (พ.ศ.๒๕๙๔ - ๒๕๕๘)	๔๙
๓ - ๓ รายงานการเกิดแผ่นดินไหวในประเทศไทย พ.ศ.๒๕๕๘	๕๐
๓ - ๔ แสดงความสำคัญของสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย	๕๑
๓ - ๕ โครงสร้างการจัดการสาธารณภัยทางทะเลตามนโยบาย การเตรียมพร้อม	๕๓
๓ - ๖ โครงสร้างการจัดการในการเตรียมความพร้อมแห่งชาติ	๕๔
๓ - ๗ โครงสร้างตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘	๕๕
๓ - ๘ องค์กรในแผนการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน แห่งชาติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษ ทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.๒๕๓๘	๕๙
๓ - ๙ แสดงพื้นที่เขตอำนาจปฏิบัติการในการรักษากฎหมาย เปรียบเทียบกับทรัพยากรของหน่วยต่าง ๆ	๖๓
๓ - ๑๐ โครงสร้าง ศรชล.	๖๕
๓ - ๑๑ โครงสร้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล	๖๗
๔ - ๑ โครงสร้างศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล	๘๙
๔ - ๒ โครงสร้างองค์กรการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล	๘๙



# บทที่ ๑

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีพื้นที่ทางทะเลประมาณ ๓๑๖,๑๑๘ ตารางกิโลเมตร ซึ่งนับเป็นชายฝั่งยาวรวมทั้งสิ้น ๒,๖๐๕ กิโลเมตร<sup>๑</sup> ที่สามารถใช้เป็นช่องทางออกไปแสวงหาประโยชน์ในหลายๆ ด้านจากทะเล ทั้งเป็นการใช้สำหรับการคมนาคมขนส่ง และการติดต่อดำเนินการ เป็นแหล่งอาหารจากพืชและสัตว์ทะเล เป็นแหล่งพลังงาน และแหล่งทรัพยากรอื่น ๆ ตลอดจนเป็นสถานที่ท่องเที่ยวเพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่สำคัญ อันนำมาซึ่งรายได้ให้แก่ประชาชนและรัฐปีละกว่า ๒๔ ล้าน ล้านบาท นอกจากนี้ทะเลมีบทบาทสำคัญด้านเศรษฐกิจดังกล่าวแล้ว ยังเป็นพื้นที่แสดงอิทธิพลทางการเมืองระหว่างประเทศ การทหาร และการทดลองวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เมื่อกิจกรรมในทะเลเพิ่มขึ้น ความเสียหายและความเสี่ยงย่อมมีสูงขึ้นต่อทั้งชีวิตและทรัพย์สิน โดยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันพบว่าภัยคุกคามที่เรียกว่าภัยคุกคามรูปแบบใหม่หรือ Non-Traditional Threat มีทั้งที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์และจากธรรมชาติที่เกิดขึ้นในทะเล เช่นเรือสินค้าล่ม การปล่อยทิ้งน้ำเสีย ขยะ น้ำมัน สารเคมีและกากของเสียอุตสาหกรรมจากทั้งความตั้งใจและอุบัติเหตุ สถิติของกรมเจ้าท่าตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๑๖ ถึง พ.ศ.๒๕๕๕ มีน้ำมันรั่วไหลลงทะเลจำนวน ๒๑๕ ครั้ง และเหตุการณ์ที่น้ำมันดิบรั่วลงกลางทะเลใกล้ชายฝั่งมาบตาพุด จ.ระยอง เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ประมาณว่ามีน้ำมันดิบรั่วสู่ทะเลประมาณ ๕๐,๐๐๐ – ๗๐,๐๐๐ ลิตร นอกจากนี้ปัญหาน้ำมันดิบรั่วลงทะเลสามารถนำมาซึ่งความเสียหายที่รุนแรงสูงต่อประเทศไทย ได้แก่ พายุ และคลื่นสึนามิ เป็นต้น คลื่นสึนามิ เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ.๒๕๔๗ อันเนื่องมาจากแผ่นดินไหวใต้ทะเลครั้งใหญ่ขนาด ๙.๘ ริกเตอร์ ประเทศไทยมีผู้เสียชีวิต ๕,๓๙๕ ราย<sup>๒</sup>

เนื่องจากสภาพแวดล้อมและลักษณะทางกายภาพของทะเลที่มีความแตกต่างจากพื้นที่ทางบก การเผชิญเหตุจำเป็นต้องเตรียมการทั้งด้านองค์ความรู้ องค์บุคคลและยุทธวิธีที่เหมาะสม เพื่อลดความสูญเสียที่จะเกิดขึ้นจากภัยพิบัติต่างๆ ที่เกิดขึ้นในทะเล แต่ที่ผ่านมาจะพบว่าเมื่อเกิดภัยในทะเลแต่ละครั้งจะมีความสูญเสียที่สูง ทั้ง ๆ ที่หากมีการเตรียมการและการป้องกันที่ถูกต้องเหมาะสมจะลดความสูญเสียได้ อีกทั้งแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ซึ่งเป็นแผนระดับประเทศเป็นแผนที่รองรับสาธารณภัยภายใต้เขตอำนาจของประเทศไทยบนแผ่นดิน ไม่ได้มุ่งเน้น

<sup>๑</sup> กองทัพเรือ. “เรื่องขอแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับขนาดพื้นที่อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทยและความยาวขอบฝั่ง”. (บันทึกข้อความ อศ. (กองบัญชาการ) ที่ กท ๐๕๒๙/๑๐๔๑ ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๒).

<sup>๒</sup> กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. “แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘”. ๒๕๕๘. หน้า ๕.

ในการรับมือกับภัยทางทะเลและเมื่อพิจารณาแผนของหน่วยงานต่าง ๆ ก็เป็นแผนที่ไม่มุ่งเน้นการบูรณาการในภาพรวม แต่จะเป็นการเผชิญภัยในกรอบหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้น ๆ ส่วนหน่วยปฏิบัติหลักเช่นกองทัพเรือก็ไม่พร้อมที่จะเผชิญภัยเพราะไม่ได้มีหน้าที่ในการป้องกันหรือเผชิญภัยโดยตรง ยุทธโศภรณ์ของกองทัพเรือสำหรับใช้ในการรบ เมื่อได้รับการร้องขอให้ช่วยเหลือผู้ประสบภัยในทะเลก็ใช้ยุทธโศภรณ์ที่มีศักดิ์สงครามสูงไปปฏิบัติการ ด้วยกำลังพลที่ไม่ได้รับการฝึกในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยมาโดยตรง ดังนั้นจะพบว่าเมื่อเกิดเรือล่ม ซึ่งจะมีกิจที่จะต้องเผชิญหลากหลาย ทั้งการกู้เรือ การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย และการจัดคราบน้ำมันหรือสารพิษที่อยู่ในระวางบรรทุกทุกที่มีโอกาสรั่วไหลออกมาในทะเล และจะนำมาซึ่งความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาเพื่อนำหลักทางวิชาการและแนวทางปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับจากประเทศต่าง ๆ มาวิเคราะห์กำหนดยุทธศาสตร์ที่สามารถเป็นเป้าหมาย แนวทาง และโครงสร้างองค์กรในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการเตรียมความพร้อมทรัพยากรรองรับภัยต่างๆ ที่เกิดขึ้นในทะเล และให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในทะเลของประเทศไทย โดยเฉพาะการสร้างและพัฒนาความเชี่ยวชาญและทักษะเฉพาะด้านในการปฏิบัติงานของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการจัดเตรียมงบประมาณเพื่อรองรับการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาสถานะแวดล้อมด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล
๒. เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของไทย

## ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษายุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทยในครั้งนี้จะทำการศึกษาเฉพาะกรณี สถานะแวดล้อม สถานการณ์สาธารณะภัยในทะเลที่เป็นเขตทางทะเลภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย และที่มีแนวโน้มว่ามีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของไทย โดยไม่รวมถึงภัยที่เป็นผลกระทบจากสงครามหรือความขัดแย้งระหว่างรัฐ และเป็น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลที่ไม่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ รวมทั้งการวิเคราะห์เฉพาะหน่วยงานที่มีหน้าที่ขีดความสามารถในการปฏิบัติงานในทะเล โดยมีระยะเวลาการศึกษาระหว่าง พ.ย.๕๙ ถึง พ.ค.๖๐

## วิธีดำเนินการวิจัย

ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพโดยมีวิธีดำเนินการดังนี้

๑. การรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงทั้งที่เป็นข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ โดยข้อมูลปฐมภูมิจะดำเนินการโดยการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติ ในส่วนข้อมูลเชิงทุติยภูมิเป็นการวิจัยเอกสารหรือ

Document Research/Library Research เพื่อรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ได้แก่ หนังสือ เอกสาร และรายงานที่น่าเชื่อถือ

๒. การวิเคราะห์เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์จะดำเนินการศึกษาเชิงเปรียบเทียบด้วยทฤษฎี และหลักการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลที่เป็นที่ยอมรับในสากล รวมถึงประสบการณ์ การการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศต่างๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์ร่วมกับ ข้อเท็จจริงสถานะแวดล้อมสาธารณภัย และโครงสร้างองค์การรวมทั้งการบริหารจัดการสาธารณภัยทาง ทะเลของประเทศไทยซึ่งลักษณะการวิจัยในขั้นนี้จะเป็นการประสมประสานระหว่างวิธีวิจัยเชิงอดีต (Premodernism) และแบบสถานการณ์ (Situationism) เพื่อนำผลมาวิเคราะห์เป็นข้อเสนอ ยุทธศาสตร์การการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ทราบปัจจัยสภาวะแวดล้อม สถานการณ์สาธารณภัยทางทะเล องค์ประกอบ ของปัญหา และผลการแก้ปัญหาที่ผ่านมา รวมทั้งทฤษฎี หลักการ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้หรือปรับปรุงการปฏิบัติงานต่อไป

๒. ทำให้ทราบยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของไทยที่ สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมทางทะเลที่จะเปลี่ยนแปลงในอนาคต และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (สภา ความมั่นคงแห่งชาติ กองทัพเรือ ศูนย์ประสานการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล : ศรชล.)

## คำจำกัดความ

สาธารณภัยทางทะเล	หมายถึง ภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ทางทะเล (maritime zone) ทั้งที่เกิด จากภัยธรรมชาติหรือการกระทำของมนุษย์อันอาจจะนำมาซึ่งความ สูญเสียต่อชีวิต ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดลอม จนส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรง ต่อการดำเนินชีวิตตามปกติของชุมชนและสังคม
ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล	หมายถึง ผลประโยชน์ของประเทศไทยอันพึงได้รับจากกิจกรรมทางทะเล หรือประโยชน์อื่นใดในเขตทางทะเล ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม เพื่อให้ เกิดประโยชน์ในทุก ๆ ด้าน เช่น ด้านความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านทรัพยากร หรือด้าน สิ่งแวดล้อม
พื้นที่ทางทะเล	หมายถึง พื้นที่ทางทะเลที่ประเทศไทยใช้อยู่หรือมีสิทธิหรือเสรีภาพใน การใช้หรือจะใช้หรือมีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือตามสนธิสัญญา หรือด้วยประการใด ๆ

กิจกรรมทางทะเล	หมายถึง การดำเนินการเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตทางทะเลในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การพาณิชย์ การประมง การท่องเที่ยว การแสวงประโยชน์จากทรัพยากรที่ไม่มีชีวิต หรือการสำรวจและวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล
ยานพาหนะ	หมายถึง เรือ อากาศยาน หรือยานพาหนะใด ๆ ที่สามารถบรรทุกคนหรือสิ่งของได้
หน่วยงานของรัฐ	หมายถึง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ไม่รวมถึงศาลและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญ
หน่วยงานทางทะเล	หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับกิจกรรมทางทะเล มีการปฏิบัติงานในทะเล หรือการปฏิบัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และมีเรือเดินทะเลในสังกัดเพื่อใช้ปฏิบัติงานตามภารกิจหน้าที่ดังกล่าว
จังหวัดชายทะเล	หมายถึง จังหวัดที่มีอาณาเขตติดต่อกับชายฝั่งทะเลในเขตพื้นที่ของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ทั้งอ่าวไทยและทะเลฝั่งตะวันตก ทั้งทะเลอันดามันและช่องแคบมะละกา

## บทที่ ๒

### การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

#### กล่าวนำ

การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีพัฒนาการที่สืบไปตั้งแต่สมัยโบราณ ซึ่งด้วยสาเหตุที่ไม่ว่ายุคสมัยใดโลกยังคงเผชิญกับภัยพิบัติทั้งที่เกิดจากธรรมชาติและเกิดจากการกระทำของมนุษย์ ซึ่งความเป็นจริงของการเกิดภัยพิบัติในแต่ละครั้ง มนุษย์จะไม่สามารถหยุดยั้งไม่ให้เกิดภัยได้ แต่มนุษย์สามารถที่จะลดผลกระทบเชิงลบและความเสียหายได้ ด้วยการเตรียมการป้องกันและการบริหารจัดการสาธารณภัยที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นการพัฒนาแนวทางและหลักการในการจัดการกับสาธารณภัยจึงจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยสอดคล้องกับลักษณะภัยและให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทำให้มีการศึกษาและพัฒนาเกี่ยวกับการจัดการสาธารณภัยอย่างต่อเนื่อง การศึกษาเรื่องยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทยครั้งนี้จึงต้องทบทวนผลการศึกษาวิจัยในอดีตเพื่อนำมาปรับปรุงพัฒนาการจัดการสาธารณภัยทางทะเลในปัจจุบันให้ดียิ่งขึ้น ในบทนี้จะเป็นการวิเคราะห์ศึกษากรอบกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในภาพรวมและกฎหมายเฉพาะทางทะเลต่าง ๆ กรอบและหลักการกำหนดยุทธศาสตร์ ทฤษฎีและหลักการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย นอกจากนี้ยังทำการศึกษายุทธศาสตร์และแนวทางการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศต่างๆ แนวทางการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปใช้ในการวิเคราะห์นำเสนอยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลในบทต่อ ๆ ไป โดยมีลำดับการทบทวนวรรณกรรมดังนี้

#### กรอบแนวคิดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

##### ๑. กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๑.๑ นโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติได้กำหนดกรอบนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติไว้ ๔ ด้าน ดังนี้<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. “แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘”. หน้า ๑๔.

๑.๑.๑ การพัฒนาและส่งเสริมการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ด้วยการป้องกันการลดผลกระทบและการเตรียมความพร้อมให้มีประสิทธิภาพ โดยการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้เป็นชุมชนปลอดภัย และการส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาการจัดการ เพื่อให้เกิดการรับรู้และปรับตัวต่อผลกระทบจากสาธารณภัยนำไปสู่การจัดการอย่างยั่งยืน

๑.๑.๒ การบูรณาการความร่วมมือกับทุกภาคส่วน เพื่อพัฒนาศักยภาพการจัดการสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉินให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล พร้อมทั้งการบรรเทาทุกข์และช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้ประสบภัยได้อย่างรวดเร็ว ทันท่วงที และทันเหตุการณ์

๑.๑.๓ การพัฒนาระบบ การฟื้นฟูให้สามารถสนองต่อความต้องการของผู้ประสบภัยได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม พื้นที่ประสบภัยได้รับการซ่อมสร้างและฟื้นฟูสภาพให้กลับคืนสู่สภาพเดิมโดยเร็วหรือดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม

๑.๑.๔ การพัฒนาและส่งเสริมมาตรฐานความร่วมมือระหว่างประเทศ ในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยร่วมกับหน่วยงานเครือข่ายทั้งภายในประเทศและต่างประเทศให้มีประสิทธิภาพ

## ๑.๒ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐

๑.๒.๑ จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เสนอคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี

๑.๒.๒ จัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อหามาตรการในการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพ

๑.๒.๓ ปฏิบัติการประสานการปฏิบัติการให้การสนับสนุนและช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานภาคเอกชนในการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยและให้การสงเคราะห์เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย ผู้ได้รับภัยอันตราย หรือผู้ได้รับความเสียหายจากสาธารณภัย

๑.๒.๔ แนะนำให้คำปรึกษาและอบรมเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแก่หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชน

๑.๒.๕ ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละระดับ

๑.๒.๖ ปฏิบัติการอื่นใดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่น หรือตามที่ผู้บัญชาการ นายกรัฐมนตรี คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

## ๑.๓ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ เพื่อให้ทุกหน่วยงานใช้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นแผนแม่บท (Master Plan) ในการจัดการสาธารณภัยของประเทศ โดยเป็นกรอบและทิศทางในการปฏิบัติการด้านสาธารณภัยให้แก่ประเทศไทย โดยแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณ

ภัยแห่งชาติ เป็นการนำแนวคิดการพัฒนาาระบบการป้องกัน การเตรียมความพร้อม และการสร้างภูมิคุ้มกันโดยพัฒนาภูมิความรู้และเสริมสร้างความเข้มแข็งระดับชุมชน ในการเฝ้าระวังและรับมือกับสาธารณภัย การอยู่ร่วมกับธรรมชาติและการสร้างภูมิต้านทานให้แก่ชุมชนตามแนวทาง "ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง" รวมทั้งการนำแนวคิดการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยเพื่อป้องกันภัยตามหลักสากลคือ "รู้รับ - ปรับตัว - พ้นเร็วทั่ว - อย่างยั่งยืน" (Resilience) โดยเสริมสร้างความตระหนักในการลดความเสี่ยงตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัยและหลังเกิดภัย และกำกับการดำเนินการขับเคลื่อนให้เป็นไปตามกรอบพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ และสอดคล้องกับกรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๗๓ (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 - 2030) ยุทธศาสตร์การดำเนินงานตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ประกอบด้วย การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction : DRR) การบูรณาการการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน(Build Back Better and Safer) และการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยเป็นแนวทางหลักในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของแผน และนำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย

## **๒. กฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล**

**๒.๑ พ.ร.บ.ความรับผิดทางแพ่งและค่าเสียหายจากเรือโดนกัน พ.ศ. ๒๕๔๘** มีกฎหมายพิเศษที่วางหลักเกี่ยวกับเรื่องความรับผิดทางแพ่งและการคำนวณค่าเสียหายจากเรือโดนกัน โดยเฉพาะและเพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ โดยไม่มีบทลงโทษทางอาญาใดๆ

**๒.๒ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำ** เนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นแนวทางในการป้องกันและขจัดคราบน้ำมันที่อาจเกิดขึ้นในทะเลและท่าเรือ โดยมีคณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน หรือ กปน. ที่ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นประธานกรรมการ มีหน้าที่กำกับดูแลและตั้งปวงเกี่ยวกับการรั่วไหลของน้ำมันในทะเล

**๒.๓ พ.ร.บ.การช่วยเหลือกู้ภัยทางทะเล พ.ศ. ๒๕๕๐** หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในการช่วยเหลือกู้ภัยและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิในการได้รับเงินตอบแทนของผู้ช่วยเหลือกู้ภัย รวมทั้งความเสียหายต่อสิ่งแวดลอม สุขอนามัยของมนุษย์ สิ่งมีชีวิตทางทะเล หรือทรัพยากรในน่านน้ำชายฝั่งทะเลในน่านน้ำในประเทศหรือบริเวณต่อเนื่องใกล้เคียง ไม่จำกัดเฉพาะว่าต้องเป็นน่านน้ำไทยเท่านั้น โดยมีกรมเจ้าท่าเป็นหน่วยรับผิดชอบ

**๒.๔ พ.ร.บ.ป้องกันเรือโดนกัน พ.ศ. ๒๕๒๒** เพื่อควบคุมเรือ หรือเจ้าของเรือ นายเรือหรือลูกเรือ จะต้องรับผิดชอบจากผลเกิดขึ้นจากการละเลยในการปฏิบัติตามกฎหมาย ใช้บังคับแก่เรือไทย เรือต่างประเทศที่อยู่ในน่านน้ำไทยที่เรือเดินทะเลเดินได้และเรือไทยที่อยู่ในทะเลหลวง โดยมีกระทรวงคมนาคมเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย และกรมเจ้าท่าเป็นหน่วยรับผิดชอบ

**๒.๕ มติคณะรัฐมนตรี** เมื่อ ๑๗ เม.ย.๔๐ และเมื่อ ๙ ม.ค.๔๑ จัดตั้งศูนย์ประสานการปฏิบัติ ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๐ ก.ย.๕๙ อนุมัติหลักการร่าง พ.ร.บ.รักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ...

## ๒.๖ กฎหมายและข้อบังคับระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี

๒.๖.๑ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.๑๙๘๒ (United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS 1982 ข้อ ๑๘, ๙๘ และภาค ๑๒)

๒.๖.๒ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ ค.ศ.๑๙๔๘ (International Maritime Organization Convention 1948: IMO 1948)

๒.๖.๓ ข้อแก้ไข ค.ศ.๑๙๙๑ ของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (Amendments 1991 to the International Maritime Organization Convention)

๒.๖.๔ ข้อแก้ไข ค.ศ.๑๙๙๓ ของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (Amendments 1993 to the International Maritime Organization Convention)

๒.๖.๕ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยกฎข้อบังคับระหว่างประเทศ เพื่อป้องกันเรือโดนกันในทะเล ค.ศ.๑๙๗๒ (Convention on the International Regulations for Preventing Collision at Sea 1972: COLREG 1972)

๒.๖.๖ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความปลอดภัยแห่งชีวิตในทะเล ค.ศ.๑๙๗๔ (International Convention for the Safety of Life at Sea 1974: SOLAS 1974)

๒.๖.๗ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ ค.ศ.๑๙๖๕ (Convention on the Facilitation of International Maritime Traffic: FAL 1965)

๒.๖.๘ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยแนวน้ำบรรทุก ค.ศ.๑๙๖๖ (International Convention on Loads Lines 1966: LL 1966)

๒.๖.๙ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยองค์การดาวเทียมทางทะเลระหว่างประเทศ (Convention on the International Mobile Satellite Organization: INMARSAT 1976)

๒.๖.๑๐ ความตกลงด้านการปฏิบัติการเกี่ยวกับอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วย องค์การดาวเทียมทางทะเลระหว่างประเทศ (Convention on the International Operating Agreement 1976: INMARSAT OA 1976)

๒.๖.๑๑ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการวัดขนาดตันเรือ ค.ศ.๑๙๖๙ (International Convention on Tonnage Measurement of Ship 1969: TONNAGE 1969)

๒.๖.๑๒ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรฐานการฝึกอบรม การออกประกาศนียบัตรและการเข้ายามของคนประจำเรือ ค.ศ. ๑๙๗๘ ตามที่แก้ไข ค.ศ. ๑๙๙๕ (International Convention on Standard of Training, Certification and Watch Keeping for Seafarers 1978 as amended 1995: STCW 78/95)

๒.๖.๑๓ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการเตรียมการการปฏิบัติการและความร่วมมือในการป้องกันและขจัดมลพิษน้ำมัน ค.ศ.๑๙๙๐ International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation 1990: OPRC 1990)



๒.๖.๑๔ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ. ๑๙๗๓ For the Prevention of Pollution from Ships 1973 as Modified by the Protocol of 1978: MARPOL 73/78)

๒.๖.๑๕ แผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันและขจัดน้ำมันแห่งอาเซียน(ASEAN OIL SPILL RESPONSE ACTION PLAN: ASEAN – OSRAP) โดยมีประเทศบรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และประเทศไทย ร่วมมือกันลงนามในบันทึกความเข้าใจ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๓๖ ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น

๒.๖.๑๖ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยองค์การการบินระหว่างประเทศ (International Civil Aviation: ICAO)

๒.๖.๑๗ อนุสัญญาภายใต้องค์การทางการแพทย์: กฎอนามัยระหว่างประเทศ (International Health Regulations ๒๐๐๕)

๒.๖.๑๘ อนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล ค.ศ.๒๐๐๖ (Maritime Labour Convention: MLC 2006)

๒.๖.๑๙ อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ฉบับที่ ๑๘๗ ว่าด้วยกรอบเชิงส่งเสริมการดำเนินงานความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ค.ศ.๒๐๐๖

๒.๖.๒๐ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity, 1992)

๒.๖.๒๑ กรอบการดำเนินงานเซ็นโตเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๗๓

๒.๖.๒๒ กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response: AADMER)

๒.๖.๒๓ อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Convention on Wetlands of International Importance: Ramsar Convention)

๒.๖.๒๔ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC)

๒.๖.๒๕ ปฏิญญากรุงเทพว่าด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติของเอเชียและแปซิฟิก พ.ศ.๒๕๕๗

๒.๖.๒๖ แผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคของคณะกรรมการจัดการภัยพิบัติในอาเซียน

๒.๖.๒๗ อนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการซึ่งกระทำบนอากาศยาน ค.ศ.๑๙๖๓ (Convention on Offences and Certain Other Acts Committed On Board Aircraft 1963)

๒.๖.๒๘ อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ค.ศ.๑๙๗๐ (Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft 1970)

๒.๖.๒๙ อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ค.ศ.๑๙๗๑ (Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation 1971)

๒.๖.๓๐ อนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อการปราบปรามการให้เงินสนับสนุนแก่การก่อการร้าย ค.ศ.๑๙๙๙ (International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism 1999)

๒.๖.๓๑ อนุสัญญาว่าด้วยการผสมสารในวัตถุระเบิดพลาสติกเพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจจับ (Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purposes of Detection)

๒.๖.๓๒ อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและลงโทษอาชญากรรมที่กระทำต่อบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศรวมทั้งตัวแทนทางทูต (Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents)

๒.๖.๓๓ อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการวางระเบิดเพื่อการก่อการร้าย (Convention for the Suppression of Terrorist Bombings)

๒.๖.๓๔ อนุสัญญาต่อต้านการจับบุคคลเป็นตัวประกัน (Convention against the Taking of Hostages)

๒.๖.๓๕ มติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ ๑๒๖๗ (๑๙๙๙) ที่ ๑๒๖๘ (๑๙๙๙) ที่ ๑๓๓๓ (๒๐๐๑) และมติที่ ๑๓๗๓ (๒๐๐๑) ในการต่อต้านการก่อการร้าย รัฐบาลไทยได้ตั้งคณะกรรมการต่อต้านการก่อการร้ายสากล (Committee of Counter International Terrorism: COCIT) โดยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน คูแลนโยบายในการต่อต้านการก่อการร้าย มีศูนย์ดำเนินการต่อต้านการก่อการร้ายสากล (The Counter International Terrorist Operations: CITOC) เป็นหน่วยงานหลักในการประสานการดำเนินการทั้งหน่วยนโยบายและหน่วยปฏิบัติการ

๒.๖.๓๖ มติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ ๑๕๔๐ (ค.ศ.๒๐๐๔) เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน พ.ศ.๒๕๔๗ ว่าด้วยการไม่แพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพการทำลายล้างสูง (Weapons of Mass Destruction: WMD) กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันมิให้ WMD เครื่องส่ง และวัสดุอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องตกไปอยู่ในมือของกลุ่มผู้ก่อการร้าย และเป็นความพยายามของสหประชาชาติ ที่จะปิดช่องโหว่ของความตกลงระหว่างประเทศด้านการลดและแพร่ขยาย WMD ที่มีอยู่ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพการเมืองระหว่างประเทศปัจจุบันที่มี non-state actors เป็นตัวแปรสำคัญ

## ๒.๗ กฎหมายและข้อบังคับระหว่างประเทศที่อยู่ในระหว่างดำเนินการเข้าเป็นภาคี

๒.๗.๑ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่ง สำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษของน้ำมัน ค.ศ.๑๙๖๙ (International Convention on Civil Liability

for Oil Pollution Damage 1969 : CLC 1969) ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายจากมลพิษของน้ำมัน ค.ศ.๑๙๙๒ (International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1992 หรือ CLC 1992) โดยวัตถุประสงค์ของการเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาฯ เพื่อสร้างหลักประกันในการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเล และผู้ใช้ประโยชน์ทุกฝ่ายให้ได้รับการชดใช้ค่าเสียหายจากเจ้าของเรือไทยและเรือต่างประเทศในจำนวนที่เพียงพอ เพื่อให้เจ้าของเรือบรรทุกน้ำมันไทยสามารถจัดหาหลักประกันในการชำระค่าเสียหายในกรณีเกิดอุบัติเหตุรั่วไหลจากเรือตนด้วยต้นทุนที่ไม่สูงเกินไป การนี้ได้มีการยกร่าง พ.ร.บ. ความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน พ.ศ. ...

๒.๗.๒ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ.๑๙๙๒ (IOPC - International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, 1992 เป็นอนุสัญญาเสริมการปฏิบัติตาม CLC 1992 เพื่อให้ความรับผิดตาม CLC 1992 มีจำนวนเพียงพอที่จะชดใช้ความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันจากเรือบรรทุกน้ำมันขนาดใหญ่ ตามที่กรม. มีมติเมื่อ ๓๐ กันยายน พ.ศ.๒๕๕๘ เห็นชอบการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ.๑๙๙๒ (International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, 1992: IOPC) และร่าง พ.ร.บ. การเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. .... มีขอบเขตใช้บังคับกับความเสียหายจากมลพิษที่เกิดขึ้นในราชอาณาจักรไทยซึ่งรวมถึงทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการใช้มาตรการในการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายในพื้นที่ดังกล่าวไม่ว่าจะได้ดำเนินการนั้น ณ ที่ใด รวมถึงการบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ กำหนดให้กองทุนระหว่างประเทศฯ เป็นผู้รับผิดชอบจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษ หากบุคคลนั้นไม่ได้รับค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวน และเพียงพอตามที่กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งได้กำหนดไว้ เว้นพิสูจน์ได้ว่าอุบัติการณ์นั้นเกิดจากภัยสงคราม หรือน้ำมันนั้นถูกปล่อยจากเรือรบ หรือเรือที่รัฐถือกรรมสิทธิ์ หรือดำเนินการ หรือผู้ได้รับความเสียหายไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายจากมลพิษนั้นเกิดขึ้นจากอุบัติการณ์ที่เกี่ยวข้องกับเรือ และให้คำพิพากษาศาลประเทศภาคีอนุสัญญากองทุนระหว่างประเทศ เพื่อชดใช้ความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. ๑๙๙๒ สามารถใช้บังคับในประเทศไทยได้ เนื่องจากโอกาสที่จะเกิดมลพิษน้ำมันที่จะทำให้กองทุนดังกล่าวเข้ามาชดใช้ค่าเสียหายนั้นเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยาก ในทางตรงกันข้ามการที่ประเทศไทยต้องส่งเงินตราต่างประเทศเพื่อสมทบเข้ากองทุนดังกล่าวอยู่ตลอดจะทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียเงินตราต่างประเทศ และในที่สุดจึงไม่ได้มีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน พ.ศ. ... เข้าสู่การพิจารณาควบคู่กับร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน พ.ศ....

๒.๗.๓ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่ผิดกฎหมายต่อความปลอดภัยของการเดินเรือ ค.ศ.๑๙๘๘ (Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation 1988: SUA88)

๒.๗.๔ พิธีสาร ค.ศ.1988 ของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปราม การกระทำที่ผิด กฎหมายต่อความปลอดภัยของแท่นที่ติดตั้งอยู่กับที่บนไหล่ทวีป (Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms located on the Continental Shelf 1988 : SUA Protocol 88)

**๒.๘ กฎหมายและข้อบังคับระหว่างประเทศที่ไทยยังไม่เข้าเป็นภาคี แต่มีการออกกฎหมายรองรับหรือนำมาถือปฏิบัติบางส่วน**

๒.๘.๑ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล ค.ศ.๑๙๗๙ (International Convention on Maritime Search and Rescue 1979: SAR 79) องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization : ICAO) และองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ(International Maritime Organization : IMO) มีพันธกรณีที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ต้องจัดให้มีมาตรการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือแก่อากาศยานและเรือที่ประสบภัยในอาณาเขตที่ได้กำหนดไว้ รวมทั้งกำหนดให้จัดตั้งศูนย์ประสานงานเพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการอำนวยความสะดวกและประสานงานในภารกิจ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติ เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑ จัดตั้งองค์กรเพื่อค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือประสบภัย (Rescue Coordination Centre :RCC) โดยให้ กรมการขนส่งทางอากาศ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ แต่เนื่องจากได้มีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ พ.ศ.๒๕๕๘ ให้โอนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรี ของเจ้าหน้าที่และสำนักงานกรมการขนส่งทางอากาศ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับงานค้นหาและช่วยเหลืออากาศยาน และงานนิรภัยการบินและสอบสวนอากาศยานประสบอุบัติเหตุ ไปเป็นอำนาจเจ้าหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม

๒.๘.๒ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการกู้เรือ ค.ศ.๑๙๘๙ (International Convention on Salvage 1989: SALVAGE 89) เพื่อเป็นกฎหมายรองรับการช่วยเหลือกู้ภัยในทะเล ประเทศไทยจึงได้ตรา พ.ร.บ. การช่วยเหลือกู้ภัยทางทะเล พ.ศ. ๒๕๕๐ ขึ้นเมื่อ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นผู้รักษาการ พ.ร.บ. ฉบับนี้

**๒.๙ สรุปกฎหมายและข้อบังคับระหว่างประเทศที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย ซึ่งมีผลให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามมีดังต่อไปนี้**

๒.๙.๑ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.๑๙๘๒ (United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLS 1982 ข้อ ๑๘, ๙๘)

๒.๙.๒ อนุสัญญาว่าด้วยการกู้ภัยทางทะเล (หรือ Salvage ๑๙๘๙ ซึ่งไทยยังไม่เป็นภาคี แต่มี พ.ร.บ. รองรับแล้ว)

๒.๙.๓ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล ค.ศ.๑๙๗๙ (International Convention on Maritime Search and Rescue, ๑๙๗๙ : SAR ซึ่งไทยยังไม่เป็นภาคี แต่ในการการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล ได้มีการมอบหมายให้หน่วยงานในสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงคมนาคม ซึ่งตั้งขึ้นตาม อนุสัญญา

ระหว่างประเทศว่าด้วยองค์การการบินระหว่างประเทศ (International Civil Aviation: ICAO) เป็นหน่วยรับผิดชอบเกี่ยวกับการค้นหาและช่วยเหลือกรณีอากาศยานประสบภัย งานนิรภัยการบิน และสอบสวนหาสาเหตุของอุบัติเหตุของอากาศยาน ทั้งทางบกและทางทะเล เพียงหน่วยงานเดียว)

๒.๙.๔ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยองค์การการบินระหว่างประเทศ (International Civil Aviation: ICAO)

๒.๙.๕ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ (MARPOL ๗๓/๗๘)

๒.๙.๖ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการเตรียมการ การปฏิบัติการและความร่วมมือในการป้องกันและขจัดมลพิษน้ำมัน ค.ศ.๑๙๙๐ (OPRC)

๒.๙.๗ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. ๑๙๙๒ (IOPC - International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage ๑๙๙๒ (ไทยยังไม่เป็นภาคี)

๒.๙.๘ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษของน้ำมัน ค.ศ.๑๙๙๖ (International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage 1969: CLC 1969) อยู่ในระหว่างดำเนินการเข้าเป็นภาคี

๒.๙.๙ กรอบการดำเนินงานเซ็นโตเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๓

๒.๙.๑๐ กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response: AADMER)

๒.๙.๑๑ ปฏิญญากรุงเทพฯว่าด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติของเอเชียและแปซิฟิก พ.ศ.๒๕๕๗

๒.๙.๑๒ แผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคของคณะกรรมการจัดการภัยพิบัติในอาเซียน

## แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์

การกำหนดยุทธศาสตร์นับเป็นศิลป์และศาสตร์ โดยในอดีตมักจะใช้ในการสงครามแต่ในปัจจุบันมีการนำยุทธศาสตร์ไปใช้ในการบริหารจัดการด้านต่างๆ ทั้งนี้ยุทธศาสตร์จึงไม่ควรมีความกระบวนกรที่ซับซ้อน แต่ควรมีการแสวงหาข้อเท็จจริง วิเคราะห์และกลั่นกรองข้อมูลข้อเท็จจริงต่างๆ ที่รอบครอบ จนสามารถกำหนดเป็นวิธีการที่นำไปสู่แนวทางให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยทรัพยากรที่มีหรือจะพัฒนาขึ้น การกำหนดยุทธศาสตร์จะเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ ๓ ลักษณะดังนี้<sup>๒</sup>

<sup>๒</sup> Michael I. Handel. Masters of War : Classical Strategic Thought. ( London: Frank cass , 1996). p.427.

๑. ยุทธศาสตร์จะเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งในที่นี้ก็คือผลประโยชน์และวัตถุประสงค์แห่งชาติ ทั้งนี้ยุทธศาสตร์จะนำเครื่องมือที่มีอยู่อย่างจำกัดไปใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้นๆ ถึงแม้การที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์จะเกี่ยวข้องกับทั้งยุทธศาสตร์และเศรษฐกิจ แต่ยุทธศาสตร์จะเป็นนัยในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายตรงข้ามที่กำลังต่อต้านความสำเร็จของฝ่ายเรา

๒. ยุทธศาสตร์ช่วยในการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายต่าง ๆ ของนโยบายโดยเฉพาะในกรณีที่มีทรัพยากรอันจำกัด ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าระหว่างที่อยู่ในสถานการณ์ที่มีหลายวัตถุประสงค์ (Ends) ยุทธศาสตร์จะชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของผลประโยชน์และภัยคุกคามต่าง ๆ ที่ไม่เท่ากัน ดัง Frederick the Great กล่าวว่า “ใครก็ตามที่พยายามจะป้องกันตนเองที่หลากหลายเกินไป ก็เท่ากับไม่ได้ป้องกันอะไรเลย” คือถ้าไม่รู้จักรวบรวมอะไรควรทำก่อน อะไรควรทำหลัง แต่กลับทำทุกอย่างพร้อมๆ กัน ก็มักจะประสบความล้มเหลว

๓. ยุทธศาสตร์คือแนวคิดในการใช้ทรัพยากร เพื่อเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนนโยบาย เนื่องจากทรัพยากร (Resources) ยังไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือได้ครบใดที่ยุทธศาสตร์ยังไม่ได้กำหนดให้ความกระจ่างว่า ทรัพยากรเหล่านี้จะถูกจัดการและจัดวางอย่างไร ยุทธศาสตร์จะเป็นแนวทางหรือวิธีการตัวเชื่อมระหว่างวัตถุประสงค์ (Ends) และเครื่องมือ (Means) โดยยุทธศาสตร์ก็ไม่ใช่เพียงกลไกง่าย ๆ ที่มีมุมมองเดียว แต่ยุทธศาสตร์ต้องมีการปรับปรุงให้เข้ากับสภาพที่เปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมที่ไม่แน่นอนและคลุมเครือ

## ทฤษฎีและหลักการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

การจัดการกับสาธารณภัยมีวิวัฒนาการตั้งแต่ยุคโบราณที่มนุษย์มากกว่า ๒,๐๐๐ ปีแล้ว เมื่อกรุงโรมเกิดเพลิงไหม้อยู่ ๖ วันได้ได้เผาทำลายกรุงโรมไปกว่าหนึ่งในสิบของกรุงโรมทั้งหมด ในครั้งนั้นได้มีการพัฒนาระบบและแนวทางการรับมือกับภัยพิบัติจากการช่วยชีวิตกันเองในพื้นที่ประสบภัย ต่อมาก็มีการพัฒนามากขึ้นเป็นการบริหารจัดการภัยพิบัติยุคใหม่ (Modern Disaster Management) ที่เริ่มจากแนวคิดการสร้างความปลอดภัยแก่พลเมืองแบบรวมการ (Centralized Safeguarding of Citizens) โดยเฉพาะในช่วงสงคราม ประชาชนเผชิญกับภัยพิบัติที่พัฒนามาจากเทคโนโลยีของอาวุธ แนวคิดในยุคการป้องกันพลเรือน (Civil Defense Era) ที่กำหนดกิจกรรม ๓ กิจกรรมได้แก่ การเตรียมพร้อม (Preparedness) การบรรเทา (Mitigation) และการเผชิญเหตุ (Response) มีการประยุกต์ใช้กันอย่างกว้างขวางใน ศตวรรษที่ ๑๙ โดยมีการออกเป็นกฎหมายและจัดตั้งองค์กรกลางขึ้นที่มีบทบาทลักษณะจากศูนย์กลาง (Central Role)<sup>๓</sup> ในยุคต่อมาการรับมือภัยพิบัติ มีวิวัฒนาการเข้าสู่ระบบส่วนกลางในระดับนานาชาติประเทศมากขึ้น (National – level Emergency Management System) โดยในปี ค.ศ.๑๙๘๗ สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติประกาศเมื่อวันที่ ๑๑ ธ.ค.๑๙๘๗ ในการลดผลกระทบจากภัยพิบัติในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก (International Decade for National

<sup>๓</sup> Damon P. Coppola. Introduction for International Disaster Management. (London:Elsevier,2015). p.6.

Disaster Reduction : IDNDR) ด้วยโครงการการบรรเทาภัยพิบัติ (Disaster Mitigation Programmes) และปัจจุบันโลกยอมรับแนวทาง A Four-phase Approach ที่ประกอบด้วย การป้องกัน (Prevention) การลดผลกระทบ (Mitigation) การเตรียมความพร้อม (Preparedness) และการฟื้นฟู (Recovery)<sup>๔</sup>

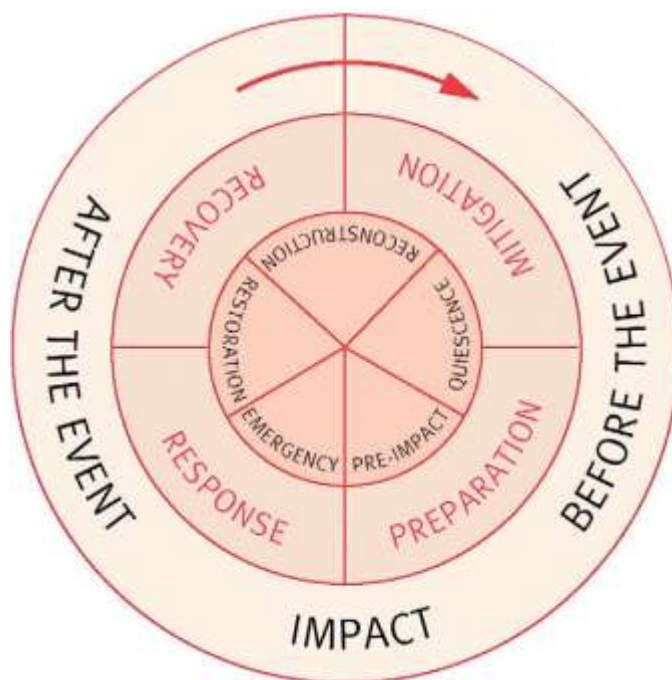
**๑. ทฤษฎีและแนวทางการจัดการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามแนวความคิด 2P2R** เมื่อเกิดเหตุการณ์หรือสถานการณ์ฉุกเฉิน สาธารณภัยหรือเหตุการณ์ภาวะวิกฤติ แนวทางในการบริหารจัดการที่นิยมใช้กันแนวทางหนึ่งคือ หลักแนวคิด 2P2R ซึ่งได้นำมาใช้ในการบริหารจัดการภัยพิบัติและสถานการณ์ฉุกเฉินต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง โดยมีหลักการ ดังนี้<sup>๕</sup>

**๑.๑ การป้องกัน P1: Prevention** เน้นในการสร้างองค์ความรู้ การปลูกจิตสำนึก และกระบวนการฝึกอบรม การศึกษาข้อกฎหมาย การใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ การวางแผนป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติพร้อมจัดทำแผนแม่บท แผนปฏิบัติการและแผนเผชิญเหตุเฉพาะพื้นที่ครอบคลุมทุกประเภทภัย สำหรับเป็นกรอบหรือแนวทางการปฏิบัติที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดจนการพัฒนาคลังข้อมูลสาธารณภัยแห่งชาติ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ

**๑.๒ การเตรียมความพร้อม P2: Preparedness** ได้มุ่งส่งเสริมการสร้างเครือข่ายให้มีความพร้อมในการรับมือและจัดการภัยพิบัติเชิงรุก โดยเสริมสร้างศักยภาพชุมชนในพื้นที่เสี่ยงภัยตามแนวทางจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน เพื่อให้ชุมชนสามารถจัดการภัยพิบัติได้ในเบื้องต้น พร้อมส่งเสริมการสร้าง เครือข่ายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับพื้นที่โดยพัฒนาผู้มีจิตอาสาเป็นกำลังสำคัญของภาครัฐ รวมถึงการดำเนินการฝึกซ้อมแผนเผชิญเหตุในทุกระดับ ทั้งด้านการสั่งการและปฏิบัติการ เพื่อให้ทุกหน่วยงานได้ซักซ้อม ขั้นตอนการตอบโต้สถานการณ์ภัยและประชาชนเรียนรู้วิธีปฏิบัติตนอย่างถูกต้องและปลอดภัย ตลอดจนส่งเสริมความร่วมมือด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติระหว่างประเทศ

<sup>๔</sup> Ibid.,p.13.

<sup>๕</sup> กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. “ป้องกันภัยเชิงรุก บรรเทาทุกข์เมื่อเกิดภัย”.

แผนภาพที่ ๒ – ๑ แนวทางการจัดการภัยพิบัติแบบ A Four-phase Approach<sup>๖</sup>

ที่มา Damon P. Coppola. 2015 : p.6

**๑.๓ การรับมือ R1: Response** เป็นการดำเนินการเพื่อรับมือภัยพิบัติหรือสถานการณ์วิกฤติในระดับต่างๆ โดยนำระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS) ภายใต้รูปแบบ Single Command มาใช้ในการสั่งการ และเชื่อมโยงแก้ไขปัญหาภัยพิบัติส่งผลให้การตอบโต้เหตุฉุกเฉินและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยมีเอกภาพและประสิทธิภาพ

**๑.๔ การฟื้นฟู R2 : Recovery** เป็นการดำเนินการเพื่อจัดหาเครื่องอุปโภคบริโภค อำนวยความสะดวกด้านสิ่งสาธารณูปโภค บริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว ฟื้นฟูสิ่งสาธารณูปการ และโครงสร้างพื้นฐาน

**๒. ทฤษฎีและแนวทางการจัดการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามการบริหารในภาวะวิกฤติ (Crisis Management)<sup>๗</sup>** ภาวะที่มีกรณีหรือเหตุการณ์เกิดขึ้นทำให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐอย่างกว้างขวางรุนแรง หรือทำให้เกิดความเสียหายต่อภาพลักษณ์และชื่อเสียงของประเทศชาติ รัฐบาลในภาพรวม หรือบุคคลในรัฐบาล รวมถึงเหตุการณ์ที่ส่งผลต่อเสถียรภาพทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจอย่างรุนแรงนับว่าเป็นสภาวะที่เรียกว่าภาวะวิกฤติ ภาวะวิกฤติที่สำคัญนั้นมีสาเหตุจากทั้งจากธรรมชาติและการกระทำของมนุษย์ หลักการหนึ่งที่ใช้ในการรับมือกับภาวะวิกฤติคือการบริหารจัดการในภาวะวิกฤติ (Crisis

<sup>๖</sup> Damon P.Loc.cit.

<sup>๗</sup> Larry Barton. “Crisis Management : Master the skills to Prevent Disaster” Massachusetts : Harvard Business School, 2004.p.3.



Management) เป็นการบริหารจัดการเพื่อคลี่คลายสถานการณ์วิกฤติให้สู่ภาวะปกติโดยเร็วที่สุด รวมถึงการปฏิบัติการบรรเทาภัย การช่วยเหลือผู้ประสบภัย การฟื้นฟู และ อื่นๆ โดยมีขั้นตอนสำคัญ ๒ ขั้นตอนดังนี้

**๒.๑ การเตรียมพร้อมสำหรับเผชิญภาวะวิกฤติ (Preparedness)** การเตรียมพร้อมสำหรับเผชิญภาวะวิกฤติ นั้นโดยปกติแล้วเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐที่จะต้องเตรียมพร้อมรับเหตุฉุกเฉิน โดยอาจจะกระจายอำนาจให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบพื้นที่ หน่วยงานส่วนกลางจะให้การสนับสนุนทรัพยากร โดยมีกิจกรรมที่สำคัญได้แก่ การจัดทำแผนเผชิญเหตุอย่างละเอียด (Emergency Response Plan) การกำหนดผู้รับผิดชอบการปฏิบัติ (Incident Commander) การจัดระบบการประสานงานระหว่างกัน (Networking System) การให้ความรู้แก่ประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัย รวมถึงการแจ้งเตือนภัย (Information Dissimilation & Early Warning) การจัดเตรียมระบบการแพทย์ฉุกเฉิน (Emergency Medical Service) การเตรียมตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานด้านปัจจัยสี่ (Basic Needs)

**๒.๒ การบริหารในภาวะวิกฤติหรือภาวะฉุกเฉิน มีปัจจัยสำคัญที่ส่งผลสำเร็จในการบริหารจัดการ**

๒.๒.๑ การจัดตั้งศูนย์รับมิดชอบในทุกกระดับ (Command Post) จะต้องมี การจัดตั้งศูนย์อำนวยความสะดวกเฉพาะกิจ ช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่ที่ประสบภัย เพื่อเป็นศูนย์กลางในการติดตามประเมินสถานการณ์และประสานการให้ความช่วยเหลือ ทั้งนี้ต้องมีผู้รับผิดชอบบูรณาการทุกหน่วยงานในพื้นที่เข้าสนับสนุน จะต้องเป็นศูนย์ประสานงานในการปฏิบัติอย่างมีเอกภาพ โดยหน่วยงานส่วนกลางจะสนับสนุนทรัพยากรให้ความช่วยเหลือ

๒.๒.๒ การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย (Search and Rescue) ปัญหาในการค้นหาผู้สูญหายพบว่า จำนวนบุคลากรและเครื่องมือไม่พอเพียง เนื่องจากพื้นที่กว้างขวาง การเข้าถึงลำบาก และบางครั้งการใช้กำลังจากหลายหน่วยทำให้ข้อมูลไม่เป็นระบบ จึงต้องจัดให้หน่วยกู้ภัยหลักในการปฏิบัติงานจากหน่วยงานต่าง ๆ

๒.๒.๓ การรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ (Site Security) เนื่องจากกำลังเจ้าหน้าที่ในพื้นที่มีจำนวนน้อยและเป็นผู้ประสบภัยด้วย การดูแลเรื่องความสงบเรียบร้อย ในพื้นที่ประสบภัยจึงทำได้ไม่เต็มที่ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องเสริมกำลังจากพื้นที่ใกล้เคียงโดยจัดเป็นชุดตรวจร่วมกับเจ้าหน้าที่ในพื้นที่

๒.๒.๔ การตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานด้านปัจจัยสี่ (Basic Needs) เมื่อเกิดสาธารณภัยและจำเป็นต้องให้การช่วยเหลือ มีข้อพิจารณาถึงความต้องการของผู้ประสบภัยจะมีความต้องการเปลี่ยนแปลงไปตามระยะเวลา ดังนี้

๒.๒.๔.๑ ระยะ ๒๔ ชั่วโมง ผู้ประสบภัยมีความต้องการเรื่องอาหารปรุงสำเร็จ น้ำดื่ม เสื้อผ้า การรักษาพยาบาลผู้บาดเจ็บ การค้นหาผู้รอดชีวิต และข้อมูลสถานการณ์เบื้องต้นของภัย

๒.๒.๔.๒ ระยะ ๒๔-๔๘ ชั่วโมง จะมีความต้องการเรื่องบ้านพักชั่วคราว การค้นหาทรัพย์สินการเสียหาย การรักษาพยาบาล การจัดการศพ อาหาร เครื่องดื่ม ยา รักษาโรค เครื่องครัว ข้อมูลความคืบหน้าของเหตุการณ์ภัยพิบัติ

๒.๒.๔.๓ ระยะ ๔๘-๗๒ ชั่วโมง จะมีความต้องการเรื่อง การค้นหาผู้รอดชีวิต การสืบหาญาติ การรักษาพยาบาล การจัดการศพ การสงเคราะห์เบื้องต้น เงินชดเชย การค้นหาทรัพย์สิน ข้อมูลการให้ความช่วยเหลือของหน่วยงานและองค์กรต่างๆ

๒.๒.๔.๔ หลังจาก ๗๒ ชั่วโมง ความต้องการจะยังคงเป็นเรื่องของการค้นหาผู้เสียชีวิต และเงินสงเคราะห์เพื่อการฟื้นฟูอาชีพ ที่อยู่อาศัย

๒.๒.๔.๕ ต่อจากนั้นแล้วจะต้องมีการฟื้นฟูระยะยาว การรื้อถอนซากปรักหักพัง การสร้างที่อยู่อาศัย ความช่วยเหลือระยะยาวจากรัฐบาล การซ่อมสร้างระบบสาธารณูปโภค การฟื้นฟูอาชีพเพื่อให้สามารถกลับไปดำรงชีวิตได้ตามปกติ

๒.๒.๔.๖ การรวบรวมข้อมูลความเสียหาย และความต้องการ จึงเป็นสิ่งจำเป็นและต้องใกล้เคียงความเป็นจริง การให้ความช่วยเหลือจะต้องผ่านระบบของศูนย์อำนวยการเป็นหน่วยหลักในการลำเลียงสิ่งของบรรเทาทุกข์ ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของผู้ประสบภัยด้วย

๒.๒.๔.๖ การรายงานและการประชาสัมพันธ์ (Public Information) ส่วนใหญ่เมื่อเกิดภาวะวิกฤติ มักจะเกิดข่าวลือในทางลบ หรือทางเสียหายแพร่สะพัดออกไป ทำให้ประชาชนเข้าใจผิด และการตื่นตระหนก (Panic) ซึ่งเป็นสัญญาณขั้นสุดท้ายของภาวะวิกฤติ และยากต่อการแก้ไข การรายงานและการประชาสัมพันธ์จึงเป็นขั้นตอนสำคัญประการหนึ่งในการบริหารจัดการภาวะวิกฤติ ดังนั้น จึงต้องกำหนดผู้ทำหน้าที่แถลงข่าวให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่สื่อมวลชน เพื่อป้องกันข่าวลือ และลดความสับสน

### ๓. ทฤษฎีและหลักการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล

หลักการและทฤษฎีการปฏิบัติการเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลเป็นการจัดการในภาวะฉุกเฉินเพื่อรักษาชีวิต ทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐ รวมทั้งการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติในทะเลและชายฝั่งจากภาวะภัยพิบัติในรูปแบบต่างๆ โดยจำเป็นต้องมีการดำเนินการตั้งแต่ภาวะปกติด้วยการเตรียมความพร้อมทั้งด้านองค์วัตถุ องค์บุคคลและองค์ความรู้และแนวทางการปฏิบัติให้สามารถเผชิญกับภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์และมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ภายใต้สภาพแวดล้อมและลักษณะทางกายภาพของทะเลที่มีความแตกต่างจากพื้นที่ทางบก การปฏิบัติการในทะเลมีความจำเป็นต้องเตรียมพาหนะ อุปกรณ์ และทักษะของผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นลักษณะเฉพาะ หลักการบริหารจัดการสาธารณภัยทางทะเลในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้<sup>๘</sup>

๓.๑ ระบบการจัดการสาธารณะภัยจะต้องใช้ได้กับทุกสถานการณ์ และหน่วยงาน (Flexibility)

๓.๒ บริหารจัดการตามหน้าที่ความรับผิดชอบ (Functional Management)

๓.๓ บริหารจัดการโดยยึดวัตถุประสงค์ (Manage by Objectives) การปฏิบัติให้ยึดวัตถุประสงค์หลักที่ทุกหน่วยเข้าใจตรงกันขณะปฏิบัติงาน

<sup>๘</sup> James F. Broder . *Risk Analysis and the Security Survey*. (Oxford:British library, 2006). p.99-121.

๓.๔. ทุกหน่วยงานภายใต้วัตถุประสงค์เดียวกัน และรายงานต่อหน่วยงาน/ผู้บัญชาการเดียว (Unity of Command)

๓.๕. การบริหารจัดการหน้าที่และหน่วยงาน จะขึ้นกับผู้บัญชาการตามลำดับ (Span of Control)

#### ๔. การปฏิบัติงานบนพื้นฐานของความปลอดภัยของผู้ปฏิบัติงานเป็นหลัก

หลักการกู้วิกฤติทางทะเล (Principles of Maritime Casualty Response) เป็นการช่วยเหลือและการกู้วิกฤติทางทะเลจะมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากการเกิดภัยทางบก การบริหารจัดการจะมีลักษณะตามหลักการดังนี้<sup>๙</sup> คือการปฏิบัติการจะต้องพึ่งพาภาคธุรกิจ มีระบบที่มีความอ่อนตัว โดยการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในทะเลจะมีทั้งการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลให้เกิดประสิทธิภาพ เกิดการบูรณาการ รวมทั้งเสริมสร้างระบบการป้องกันที่เพียงพอ มีการประสานงานที่มีการบริหารจัดการที่ดี เพื่อรองรับการเกิดสาธารณภัยทางทะเลในลักษณะต่างๆ รวมทั้งเพื่อสร้างความมั่นใจว่าทุกภาคส่วนที่มีหน้าที่รับผิดชอบมีการเตรียมการและปฏิบัติการภายใต้เขตอำนาจอย่างมีบูรณาการ ทั้งนี้หลักการการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลแบ่งตามลักษณะการดำเนินการใน ๒ รูปแบบได้แก่หลักการค้นหาและช่วยเหลือ (SAR) และหลักการการกู้สถานการณ์ทั้งการกำจัดมลพิษในทะเล การกู้ซ่อม การฟื้นฟูระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล โดยมีรายละเอียดดังนี้

๔.๑ หลักการจัดการ การกู้สถานการณ์ภัยทางทะเล<sup>๑๐</sup> การกู้สถานการณ์ที่เกิดจากสาธารณภัยทางทะเลจะดำเนินการตามหลักการที่กำหนดให้มีขั้นตอนการดำเนินการเป็นลำดับดังนี้

๔.๑.๑ การรับทราบสถานการณ์ที่เป็นปัจจุบัน (Common Operatin Picture (COP))

๔.๑.๒ การตรวจสอบทบทวนจำนวนบุคลากร ปรับบุคลากรในส่วนผู้บัญชาการในพื้นที่และ/หรือ คณะทำงานร่วมในการจัดการภัยพิบัติ ตามความเหมาะสม

๔.๑.๓ ส่วนปฏิบัติการ ผู้บัญชาการในพื้นที่จะทบทวนแต่งตั้งบุคลากรสาขาต่างๆ ในการกู้สถานการณ์ (Recovery Branch Personnel)

๔.๑.๔ หน่วยงานหลักและหน่วยงานที่จะเข้าร่วมงาน ควรจะมีเพียงพอที่จะให้ความช่วยเหลือแก่คณะทำงานร่วมในการจัดการภัยพิบัติ เพื่อกำหนดผลกระทบจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ระบุทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้การกู้สถานการณ์ และเพื่อระบุหรือกำหนดภาคอุตสาหกรรมเอกชนที่จะมีส่วนร่วมในการดำรงการขนส่งผู้โดยสารและสินค้า

<sup>๙</sup>Australian Government (Maritime Safety Authority). “The National Plan for Maritime Environmental Emergencies.”.(Online). Available: [https://www.amsa.gov.au/forms-and-publications/Publications/national\\_plan.pdf](https://www.amsa.gov.au/forms-and-publications/Publications/national_plan.pdf). 2014.

<sup>๑๐</sup> Department of Homeland Security . THE MARITIME INFRASTRUCTURE RECOVERY PLAN FOR THE NATIONAL STRATEGY FOR MARITIME SECURITY. (U.S.A. : Department of Homeland Security, 2006 ). p.22-42.

**๔.๒ ประเมินผลกระทบ** ผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ หน่วยงานราชการสมาคมอุตสาหกรรมการเดินเรือ หรือคณะกรรมการที่ปรึกษา ประเมินขอบเขตของความเสียหายต่อระบบต่างๆ ทางทะเลของประเทศ และประมาณการระยะเวลาของผลกระทบ จากกิจกรรมการกักตุนการณ์(ทั้งในระยะสั้นถึงระยะยาว) ข้อจำกัดด้านระยะเวลาอันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการประเมินขนาดของผลกระทบต่อระบบขนส่งทางทะเล และการตัดสินใจที่จะเริ่มต้นการฟื้นฟูการดำเนินงานด้านการค้าพื้นที่สำรอง

**๔.๓ กำหนดขนาดของผลกระทบระดับชาติที่เกี่ยวกับสถานการณ์การขนส่งระดับชาติต่อระบบการขนส่งทางทะเล** ขนาดของผลกระทบ ถูกกำหนดตามระดับความรุนแรงที่เพิ่มขึ้น และความต้องการทรัพยากรที่จะใช้ในการดำเนินการ ลำดับชั้นของการเพิ่มขนาดผลกระทบ ดังนี้

๔.๓.๑ ท้องถิ่นผลกระทบที่มีอยู่ภายในพื้นที่รับผิดชอบ

๔.๓.๒ ภูมิภาค การกักตุนจากผลกระทบต้องได้รับการแก้ไขด้วยทรัพยากรของภูมิภาคทางทะเลอื่นๆ ที่สำคัญ

๔.๓.๓ ระดับชาติ สถานการณ์จากผลกระทบในประเทศที่มากกว่าสองในห้าพื้นที่ทางทะเลที่สำคัญของประเทศ

๔.๓.๔ ระดับความสำคัญของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ทั้งระดับชาติ / ภูมิภาค ควรจะจัดลำดับความสำคัญและให้มีการสื่อสารที่จะตอบสนองความต้องการวิเคราะห์ เพื่อไปใช้ในการจัดการกับกิจกรรมที่เกี่ยวกับการบริหารสิ่งอำนวยความสะดวก และการสนับสนุนจากการปฏิบัติการทางทหาร

๔.๓.๕ ตรวจสอบข้อจำกัดการค้าขายทางทะเลที่เกิดจากสถานการณ์ที่กระทบความมั่นคงการขนส่ง ข้อจำกัดเหล่านี้มีการรวมกันของข้อจำกัดด้านการขนส่ง การกระทำของรัฐบาลและจัดลำดับความสำคัญ ข้อจำกัดเหล่านี้จะต้องมีการสื่อสารไปยังภาคเอกชนถึงการดำเนินการหรือแผนการดำเนินการที่เหมาะสม ทันเวลา ความต่อเนื่อง

๔.๓.๖ การติดต่อสื่อสารกับภาคเอกชน

๔.๓.๗ ผู้บัญชาการในพื้นที่และ/หรือคณะร่วมจัดการภัยพิบัติ พัฒนากลยุทธ์และหนทางปฏิบัติในการการกักตุนการณ์ที่เหมาะสม

๔.๓.๘ เลือกยุทธศาสตร์ / แนวทางปฏิบัติ (COA : Courses of Action)

๔.๓.๙ วัดผลลัพธ์และประสิทธิภาพของการดำเนินการยุทธศาสตร์ / แนวทางปฏิบัติ และปรับการปฏิบัติตามความจำเป็น

๔.๓.๑๐ การตรวจสอบติดตามการดำเนินการในพื้นที่ต่างๆ และพิจารณาอำนวยความสะดวกในกาประสานขีดความสามารถในระดับชาติ

๔.๓.๑๑ เสริมสร้างและพัฒนาขีดความสามารถ

**๔.๔ หลักการการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยในทะเล** การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยในทะเล เป็นอีกด้านของการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในทะเล เป็นการช่วยเหลือ

ประชาชนหรือทรัพย์สินที่ประสบภัยพิบัติ หรือกำลังตกอยู่ในอันตรายในทะเล จะดำเนินการได้ โดยมียึดองค์ประกอบที่สำคัญ ๕ ด้านได้แก่<sup>๑๑</sup>

๔.๔.๑ องค์กร (Organization) องค์กรที่รับผิดชอบในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในทะเล จะจัดตั้งขึ้นเพื่อความรับผิดชอบในพื้นที่ที่ถูกแบ่งตามลักษณะทางภูมิประเทศ โดยจะมีโครงสร้างขององค์กรทั้งในลักษณะของการควบคุมแบบรวมอำนาจ การประสานการปฏิบัติ เพื่อให้การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ของชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้จำเป็นต้องมีการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยแต่ละหน่วยที่จัดตั้งขึ้นและกำหนดผู้รับผิดชอบ

๔.๔.๒ ทรัพยากร (Resource) ประกอบด้วยองค์บุคคลและองค์วัตถุที่จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินงานตามขั้นตอนของการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย ซึ่งรวมถึงทรัพยากรจากหน่วยงานนอกเหนือจากที่หน่วยงานของรัฐมีได้แก่ องค์กรระหว่างประเทศ และองค์กรภายในประเทศภาคเอกชน

๔.๔.๓ การสื่อสาร (Communications) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่เป็นสื่อกลางในเชื่อมองค์ประกอบและการปฏิบัติทั้งปวงเข้าด้วยกันทั้งในขั้นการตรวจค้นหา แจ้งเตือน ควบคุม สนับสนุน และประสานงาน จึงอาจนับได้ว่าเป็นส่วนสำคัญที่สุดและอ่อนแอที่สุดในการติดต่อ/เชื่อมโยงผู้ประสบภัยเข้ากับระบบการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่รัฐจัดตั้งขึ้น และระหว่างองค์ประกอบต่างๆ ภายในระบบการค้นหาและช่วยเหลือเข้าด้วยกัน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงวิธีการและข้อกำหนด ประเภทของเครื่องมือ ภารกิจ และรูปแบบการรายงาน

๔.๔.๔ การรักษาพยาบาลฉุกเฉิน (Emergency Care) เป็นการให้การปฐมพยาบาลเบื้องต้น ตั้งแต่ตำบลที่เกิดเหตุ ระหว่างการเดินทาง ไปจนถึงสถานพยาบาล ซึ่งถือว่าเป็นกิจสำคัญไปยิ่งหย่อนไปกว่าการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย การรักษาพยาบาลฉุกเฉินจะประกอบด้วยปัจจัยสำคัญ ๔ ประการ ได้แก่ บุคลากรที่ได้รับการฝึกฝน เครื่องมือ/เครื่องใช้และเวชภัณฑ์ พาหนะส่งกลับทางสายแพทย์ และตำบลที่ตั้งของสถานพยาบาล

๔.๔.๕ การบันทึกหลักฐาน (Documentation) เป็นการรวบรวมข้อมูลรายละเอียดการปฏิบัติเพื่อบันทึกเป็นหลักฐาน สถิติ และข้อมูลในการศึกษาวิเคราะห์การดำเนินงานที่ผ่านมา ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบของปุม แบบฟอร์มการรายงานตามประเภท สรุปผลการปฏิบัติ รายงานผลกรณีศึกษา แผนที่หรือบันทึกการสื่อสาร

## ยุทธศาสตร์และแนวทางการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศต่างๆ

ประเทศต่างๆ ที่มีพื้นที่ทางทะเลย่อมประสบกับปัญหาภัยพิบัติในรูปแบบต่าง ๆ ในพื้นที่ทางทะเล โดยในแต่ละประเทศย่อมมียุทธศาสตร์และแนวทางการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของตนในลักษณะที่แตกต่างกันไป แต่อย่างไรก็ตามประเทศที่มีการพัฒนาและมีผลประโยชน์ที่สูง

<sup>๑๑</sup> United State Joint Chief of Staff. “National Search and Rescue Manual” National Search and Rescue System. 1 (2) ,1991. p.1-11.

ในทะเล ย่อมมีการดำเนินการต่างๆ เพื่อเตรียมการและป้องกันและการรับมือกับสาธารณภัยในทะเลที่มีประสิทธิภาพอย่างไรก็ตามการที่แต่ละประเทศจะให้ความสำคัญต่อการจัดการสาธารณภัยในทะเลมากนักน้อยเพียงใดก็ขึ้นกับปัจจัยหลายอย่างที่มีทั้งรัฐบาล ประชาชนหรือองค์กรระหว่างประเทศ โดยในการศึกษาค้นคว้าได้นำแบบอย่างการบริหารจัดการของประเทศที่เป็นต้นแบบที่ดีเพื่อใช้ในการศึกษาในบทต่อไป

## ๑. สหรัฐอเมริกา

**๑.๑ องค์กรในการจัดการสาธารณภัย** หน่วยงานกลางเพื่อการจัดการในภาวะฉุกเฉิน การรับมือกับภาวะฉุกเฉิน (Emergency Response) ของสหรัฐอเมริกา มีหน่วยงานรับผิดชอบระดับประเทศ คือ Federal Emergency Management Agency (FEMA) โดยประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้อำนวยการ FEMA โดยจะมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานกลางและหน่วยงานท้องถิ่น เมื่อเกิดภาวะฉุกเฉินหรือภัยพิบัติ หน่วยงานท้องถิ่นของรัฐ (State) จะเข้ารับผิดชอบดำเนินการเป็นอันดับแรก โดยผู้ว่าการรัฐจะพิจารณาประกาศเขตภัยพิบัติ หากหน่วยงานท้องถิ่นระดับรัฐไม่สามารถช่วยเหลือแก้ไขปัญหาได้ รัฐบาลกลาง (Federal) จะเข้าควบคุมสถานการณ์ ประธานาธิบดีจะประกาศให้พื้นที่นั้นๆ เป็นพื้นที่เขตภัยพิบัติ และรัฐบาลกลางจะจัดสรรงบประมาณสนับสนุนเพื่อแก้ไขปัญหา โดยมีระบบการจัดการเรียกว่า National Incident Management System: NIMS มีผู้รับผิดชอบสั่งการอย่างมีเอกภาพ (unified command) เรียกว่า Incident Commander (IC) โดยประสานการสนับสนุนและนโยบายจากหน่วยงานระดับชาติทุกแห่งที่เกี่ยวข้องไปสู่หน่วยงานในพื้นที่ตามระบบการสั่งการ (Incident Command System) ให้สามารถร่วมกันปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**๑.๒ แนวทางในการจัดการสาธารณภัย** สหรัฐฯ จะจัดทำคู่มือการตอบสนองเหตุฉุกเฉินทางทะเล (Maritime Emergency Response Guide:MERG) ที่จัดทำโดย ๘ หน่วยงาน รัฐบาลกลางและหน่วยงานต่างๆ ที่สำคัญเพื่อรับมือกับภัยทางทะเล คู่มือการตอบสนองเหตุฉุกเฉินทางทะเล ออกแบบมาเพื่อช่วยให้พนักงานตอบสนองต่อภัยทางทะเลได้ง่ายขึ้นเข้าใจถึงทรัพยากรของรัฐบาลกลางที่มีอยู่ และเพื่อให้มีการบูรณะ โดยเอกสารนี้จะไม่ได้สร้างหน่วยงานหรือเป็นแผนใหม่ แต่จะรวมข้อมูลสำคัญจากแนวทางและหลักนิยมของรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่นและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่ เพื่อเป็นเอกสารเดียวที่อธิบายอำนาจหน้าที่กฎ ระเบียบและนโยบายของแต่ละหน่วยงานที่มีส่วนสำคัญ

**๑.๓ การวางแผน (Planning)** ประกอบด้วย การวางแผนปฏิบัติค้นหาเมื่อไม่ทราบตำบลที่เกิดเหตุ หรือเวลาภายหลังจากที่ได้ทราบตำบลที่ครั้งสุดท้ายได้ผ่านไปแล้ว และการวางแผนช่วยเหลือ ประกอบด้วย การประเมินการรอดชีวิต การประเมินสภาพแวดล้อม การกำหนดวิธีการช่วยเหลือ การกำหนดทรัพยากรที่จะใช้ในการช่วยเหลือ การพิจารณาเลือกแผนการช่วยเหลือที่ดีที่สุด และการพิจารณาเลือกแผนการช่วยเหลือที่สามารถปฏิบัติได้

**๑.๔ การปฏิบัติ (Operation)** เป็นขั้นตอนการปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือที่ควรให้มีเวลาเร็วที่สุด โดยเริ่มจากการบรรยายสรุปแผนการค้นหาและแผนการช่วยเหลือให้กับหน่วยค้นหาออกปฏิบัติการ การปฏิบัติการค้นพบ และการช่วยเหลือผู้ประสบภัย การเดินทางกลับที่ตั้งปกติ และการบรรยายสรุปหลังการปฏิบัติ

**๑.๕ การสรุปผลการปฏิบัติ (Mission Conclusion)** เป็นขั้นตอนสุดท้ายของการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย มีการทบทวนแผนการค้นหาและแผนการช่วยเหลือ การสรุปผลการปฏิบัติการแจ้งและรายงานให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ การจัดทำเอกสาร และการจัดเก็บข้อมูล

## ๒. เครื่องมือรัฐออสเตรเลีย

**๒.๑ โครงสร้างองค์กร** เครื่องมือรัฐออสเตรเลียมีหน่วยงาน Emergency Management Australia (EMA) สังกัด Attorney-General's Department มีที่ตั้งสำนักงานอยู่ที่กรุง Canberra รับผิดชอบในการกำหนดยุทธศาสตร์ วางแผน พัฒนา ประสานงาน อำนาจการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ<sup>๑๒</sup> ซึ่งได้จัดทำเอกสาร The Australian Emergency Manuals Series ซึ่งประกอบด้วย หลักปฏิบัติ แผนปฏิบัติการ และคู่มือต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน เครื่องมือรัฐออสเตรเลียกำหนดหลักการและแนวความคิดในการจัดการสาธารณภัย<sup>๑๓</sup> (Emergency Management) เพื่อลดความสูญเสียของชีวิต ทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากภัยพิบัติ อันจะเป็นผลต่อสภาพสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนนั้น ๆ ซึ่งมีหลักการและแนวความคิดในการบริหารจัดการ ๔ ลักษณะได้แก่

๒.๑.๑ แบบสมบูรณ์ (Comprehensive Approach) เป็นหลักการและแนวความคิดที่วิเคราะห์ขั้นตอน ในการรับมือกับสาธารณภัย ซึ่งได้แก่ การป้องกัน/ลดผลกระทบจากภัยพิบัติ การเตรียมความพร้อม การช่วยเหลือผู้ประสบภัย และการบรรเทาสาธารณภัย

๒.๑.๒ แบบอันตรายทุกประเภท (All-Hazards Approach) เป็นหลักการและแนวความคิดในการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับสถานการณ์การเกิดภัยพิบัติต่าง ๆ ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ เช่น อุทกภัย วาตภัย โคลนถล่ม แผ่นดินไหว หรือเกิดจากการกระทำของมนุษย์ เช่น อัคคีภัยในโรงงานอุตสาหกรรม รถบรรทุกสารเคมีระเบิด เหตุการณ์รถไฟชนกัน หรือแม้แต่เหตุการณ์ก่อการร้าย

๒.๑.๓ แบบทุกหน่วยงานร่วมกัน (All-Agencies Approach) เป็นการดำเนินการกับสาธารณภัยโดยใช้หลักการบังคับบัญชา การควบคุมทางยุทธการ และการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติ ทั้งในองค์กรเดียวกันและต่างองค์กร

๒.๑.๔ แบบเตรียมการจากชุมชน (Prepared Community) เป็นการนำหลักการและแนวความคิดทั้ง ๓ แบบ ตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นมาประยุกต์ใช้ เพื่อเตรียมรับมือกับภัยพิบัติทั้งในระดับชุมชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรง และในระดับประเทศ

**๒.๒ แนวทางการวางแผนเพื่อจัดการสาธารณภัย** การวางแผนเป็นกระบวนการ ที่รัฐบาลออสเตรเลียดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง โดยเริ่มจากการกำหนดวัตถุประสงค์ของ

<sup>๑๒</sup> Australian Institute for Disaster Resilience, Australian Emergency Management Arrangements book 9. (Canberra: Australian Emergency Management Institute, 2014). p. 6 – 7.

<sup>๑๓</sup> Australian Institute for Disaster Resilience, Emergency Management Concepts and Principles Manual 1. (Canberra: Emergency Management Australia, 2004). p. 4 – 8.

การดำเนินงาน แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาความเสี่ยงและปัจจัยที่มีผลกระทบต่อ การปฏิบัติ เพื่อที่จะได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบและระบุหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติ แล้วนำมา พิจารณาวางแผน พัฒนาระบบการความคิด จนออกมาเป็นแผนปฏิบัติการในรูปแบบของเอกสาร หลังจากนั้นมีการทดสอบ และทบทวนแผนปฏิบัติการเป็นประจำสม่ำเสมอ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ การช่วยเหลือผู้ประสบภัยไว้ดังนี้<sup>๑๔</sup>

- ๒.๒.๑ ป้องกันและรักษาไว้ซึ่งชีวิตและทรัพย์สิน
- ๒.๒.๒ ให้การปฐมพยาบาลเบื้องต้นและรักษาผู้บาดเจ็บจากภัยพิบัติ
- ๒.๒.๓ อพยพเคลื่อนย้ายผู้ประสบภัยออกจากพื้นที่อันตราย
- ๒.๒.๔ จัดทำทะเบียนข้อมูล รายละเอียดที่จำเป็นของผู้ที่ได้รับการช่วยเหลือ
- ๒.๒.๕ เสนอรายการตามต้องการ/ความเร่งด่วนของผู้ประสบภัยและของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน
- ๒.๒.๖ กำหนดพื้นที่ปฏิบัติการและควบคุมมิให้ผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องเข้าไปในพื้นที่
- ๒.๒.๗ ควบคุม รักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของพื้นที่
- ๒.๒.๘ กำกับดูแลการจราจรในพื้นที่ให้มีความสะดวก รวดเร็ว และมีให้เกิดความสับสน
- ๒.๒.๙ อำนวยความสะดวกให้กับหน่วยที่มีความจำเป็นเร่งด่วน
- ๒.๒.๑๐ คงไว้ซึ่งหลักฐานเพื่อประโยชน์ในการศึกษาและกระบวนการหาข้อเท็จจริง หากเป็นไปได้
- ๒.๒.๑๑ กระจายข่าวสารให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติทราบอย่างทั่วถึง
- ๒.๒.๑๒ ร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน
- ๒.๒.๑๓ ประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความคล่องตัว

๒.๒.๑๔ บันทึกรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นหลักฐานอ้างอิงในอนาคต

**๒.๓ แนวทางการฟื้นฟูจากสาธารณภัย** ในการฟื้นฟูบูรณะชุมชนที่ประสบภัย ชุมชนนั้นๆ จะต้องดำเนินการช่วยเหลือตนเองก่อนในลำดับแรก แต่หากชุมชนนั้นไม่อาจดำเนินการเองได้โดยลำพัง รัฐจะให้การสนับสนุนความช่วยเหลือเพื่อให้ชุมชนนั้น ๆ ฟื้นตัวโดยเร็ว โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะฟื้นฟูบูรณะระบบสาธารณูปโภค ได้แก่ การสุขาภิบาล การไฟฟ้า การประปา ที่พักอาศัย การคมนาคมขนส่ง (ถนน ทางรถไฟ สนามบิน ท่าเรือ เส้นทางเดินเรือ) การสื่อสาร ฯลฯ เป็นอันดับแรก จากนั้นจึงมุ่งไปสู่สถานที่ประกอบการ โรงงานอุตสาหกรรม การประกอบอาชีพ สุขภาพจิตของ

<sup>๑๔</sup> Emergency Management Australia, Emergency Management Seminar (Unpublished Paper). (Canberra: Emergency Management Australia, 2004).p.2-3.



ผู้ประสบภัย สิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจชุมชน ซึ่งความสำเร็จของการบรรเทาสาธารณภัยนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้<sup>๑๕</sup>

๒.๓.๑ ความตระหนักถึงธรรมชาติในการฟื้นฟูบูรณะว่ามีความยุ่งยาก ไม่แน่นอน และเปลี่ยนแปลงได้ตลอด

๒.๓.๒ ความเห็นพ้องและความเข้าใจในแผนปฏิบัติเป็นอย่างดีของทั้งชุมชนและหน่วยปฏิบัติ

๒.๓.๓ การมุ่งปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เดียวกันของทุกหน่วยงาน

๒.๓.๔ การมีส่วนร่วมในการนำเสนอข้อมูลของทั้งชุมชน และหน่วยงานบรรเทาสาธารณภัย เพื่อช่วยในการตัดสินใจเรื่องที่สำคัญ

๒.๓.๕ การมีส่วนร่วมของชุมชนที่ประสบภัยในการฟื้นฟูบูรณะ

๒.๓.๖ การบรรเทาสาธารณภัยที่เริ่มจากกระบวนการวางแผนเป็นอันดับแรก

๒.๓.๗ ความเสมอภาค ความยุติธรรม และการทันต่อเหตุการณ์

๒.๓.๘ การดำเนินงานโดยหน่วยงานที่ได้รับการฝึกฝน อบรม และมีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในการบรรเทาสาธารณภัย

### ๓. สหพันธ์รัฐมาเลเซีย<sup>๑๖</sup>

๓.๑ องค์กรในการบริหารจัดการสาธารณภัย คณะกรรมการบริหารจัดการและบรรเทาสาธารณภัย (Disaster Management and Relief Committee – DMRC) ได้รับมอบหมายจาก National Security Council (NSC) ให้รับผิดชอบในการประสานการปฏิบัติเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสาธารณภัย และเมื่อมีสถานการณ์สาธารณภัยเกิดขึ้น DMRC จะแบ่งการดำเนินงานออกเป็น ๓ ระดับ ขึ้นอยู่กับความรุนแรงของภัยพิบัติ ได้แก่ ระดับชาติ (Federal), ระดับรัฐ (State) และระดับเขต (District) โดยมี National Security Division (NSD) สำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นเลขธิการในทุกระดับ ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะมอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการในระดับชาติ ส่วนในระดับรัฐ ประธานจะได้แก่ผู้ว่าการรัฐ (State Secretary) และในระดับเขตได้แก่ผู้อำนวยการเขต (District Officer)

#### ๓.๒ แนวคิดในการบริหารจัดการสาธารณภัย

๓.๒.๑ การพัฒนา (Development) ลดความเสี่ยงของชุมชนจากความเสียหายและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากภัยพิบัติ ด้วยการพัฒนาขีดความสามารถของการบริหารจัดการภัยพิบัติในด้านการลดผลกระทบ (Mitigation) การเตรียมการ (Preparedness) การช่วยเหลือ (Response) และการฟื้นฟูบูรณะ (Recovery)

<sup>๑๕</sup> Emergency Management Australia. Disaster Recovery Manual. (Canberra: Emergency Management Australia, 2004). p.1 – 7.

<sup>๑๖</sup> Asian Disaster Reduction Center. "About DARC: Mission and Objective". (Online). Available : <http://www.adrc.asia/aboutus/index.php>, 2016

๓.๒.๒ การประสานงาน (Partnership) จัดระบบเพื่อประสานความร่วมมือและบูรณาการระบบบริหารจัดการหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตามสายการบังคับบัญชาทั้งในระบบราชการและ NGO

๓.๒.๓ การให้ความรู้และการฝึก (Education and Training) พัฒนาการศึกษาและเพิ่มพูนทักษะการทำงานของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๓.๒.๔ การรับทราบของชุมชน (Community Awareness) พัฒนาวีธีการที่จะทำให้ชุมชนรับทราบถึงความเสี่ยง และสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในยุทธศาสตร์การป้องกัน/การลดผลกระทบ การเตรียมการ การช่วยเหลือ และการฟื้นฟูบูรณะ

๓.๒.๕ ความปลอดภัย (Safety) สนับสนุนและช่วยเหลือในการเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการดูแลรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเมื่อเกิดภัยอันตราย

๓.๒.๖ ความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Cooperation) สนับสนุนและพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศด้วยการแลกเปลี่ยนข้อมูล การฝึกร่วมกัน และการให้และการรับความช่วยเหลือเมื่อเกิดภัยพิบัติ

### ๓.๓ นโยบายการจัดการสาธารณภัย

๓.๓.๑ การวิเคราะห์ความเสี่ยงและจุดอ่อนแอ (Risk and Vulnerability Analysis) ใช้ระบบ Geographic Information System (GIS) และ Remote Sensing Technology ในการจัดทำแผนที่บริเวณพื้นที่เสี่ยงภัย

๓.๓.๒ ระบบบริหารจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management System) ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติให้มีความแข็งแกร่ง และสนับสนุนการดำเนินการต่างๆ ด้วยการจัดการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ

๓.๓.๓ การฝึก (Training) เพิ่มการฝึกในประเทศโดยอาศัยการสนับสนุนและความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งในระดับพหุภาคีและทวิภาคี หรือจาก NGO

๓.๓.๔ การรับทราบของประชาชน (Public Awareness) เสริมสร้างความเข้าใจอันดีกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ผ่านกระบวนการความร่วมมือและการช่วยเหลือระหว่างประเทศ

๓.๓.๕ ระบบพยากรณ์และเตือนภัย (Forecasting and Warning System) ปรับปรุงวิธีการและพัฒนาเทคโนโลยีในการเตือนภัยจากน้ำท่วม แผ่นดินถล่ม และไฟป่า

**๔. สาธารณรัฐสิงคโปร์<sup>๑๗</sup>** สาธารณรัฐสิงคโปร์มีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ค่อนข้างปลอดภัยจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น แผ่นดินไหว พายุไต้ฝุ่น หรือภูเขาไฟระเบิด ทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มุ่งที่จะให้ความสำคัญกับการป้องกันและการลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ในสภาพแวดล้อมที่เป็นสังคมเมืองอุบัติภัยจากสิ่งก่อสร้าง อาคารสูงระฟ้าและอุตสาหกรรมวัตถุอันตราย ดังเช่นที่เกิดขึ้นมาแล้ว ในกรณี Nicoll Highway Collapse, Palau Merlimau และ Hotel New World Collapse นอกจากนี้ ปัญหาการก่อ

<sup>๑๗</sup> Ibid.

การร้ายที่กำลังทวีความรุนแรง ยิ่งทำให้สาธารณรัฐสิงคโปร์ต้องเร่งเตรียมการให้พร้อมที่จะรับมือกับภัยพิบัติดังกล่าวตลอดเวลา

**๔.๑ องค์การในการบริหารจัดการภัยพิบัติ** กระทรวง Home Affairs (MHA) เป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดนโยบายด้านความปลอดภัยและความมั่นคงภายในประเทศ รับผิดชอบในการกำหนดยุทธศาสตร์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ในขณะที่ Singapore Civil Defence Force (SCDF) ซึ่งประกอบด้วยกำลังพลประมาณ ๕,๑๐๐ คน (ข้าราชการ ๑,๗๐๐ คน พลเรือน ๒๐๐ คน และชายหนุ่มที่ถูกเกณฑ์มารับใช้ชาติ ๓,๒๐๐ คน) และกำลังสำรองอีกประมาณ ๑๐,๐๐๐ คน จะประสานหน่วยงานช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัยต่าง ๆ ในการวางแผนและอำนวยความสะดวกปฏิบัติในระดับยุทธวิธี

#### **๔.๒ แนวคิดในการบริหารจัดการภัยพิบัติ**

๔.๒.๑ การป้องกัน (Prevention) ความเสียหายและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติ สามารถลดได้ด้วยการป้องกัน ทั้งนี้การกำหนดกรอบนโยบายเพื่อความปลอดภัยที่ชัดเจนจะเป็นส่วนสำคัญในการป้องกัน

๔.๒.๒ ความพร้อม (Readiness) ความพร้อมขึ้นอยู่กับเตรียมการวางแผนรับสถานการณ์ต่าง ๆ ล่วงหน้าทำให้หน่วยงานมีความพร้อม และแผนต่าง ๆ จะต้องได้รับการฝึกอย่างต่อเนื่อง

๔.๒.๓ การรับทราบ (Awareness) ชุมชนจะต้องได้รับการศึกษาเพื่อให้ทราบธรรมชาติและผลกระทบของภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่ ประชาชนต้องเห็นความสำคัญของการเตรียมพร้อมและการมีส่วนร่วมของชุมชน

๔.๒.๔ การประสานงาน (Coordination) หน่วยงานต่าง ๆ จะต้องร่วมมือกันปฏิบัติภายใต้สายการบังคับบัญชาเดียวกัน ซึ่งรวมถึงการจัดส่งหน่วยค้นหาและช่วยเหลือที่เหมาะสมอย่างทันทั่วทั้งในระดับยุทธวิธี และการให้คำปรึกษาแนะนำในระดับยุทธการ

๔.๒.๕ การฟื้นฟูบูรณะ (Recovery) การช่วยเหลือผู้ได้รับบาดเจ็บและผู้ได้รับความเสียหายเป็นส่วนสำคัญในกระบวนการบริหารจัดการภัยพิบัติ การบูรณะฟื้นฟูอย่างทันทั่วที่จะช่วยให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบสามารถกลับมาใช้ชีวิตได้ใกล้เคียงอย่างเดิม

#### **๔.๓ นโยบายการจัดการสาธารณภัย**

๔.๓.๑ การฝึกอบรม (Training) SCDF เน้นความสำคัญของการฝึกอบรมเพื่อให้กำลังพลมีความรู้ความสามารถความชำนาญ และทัศนคติที่ดีต่อการปฏิบัติหน้าที่ Civil Defence Academy(CDA) ที่ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 1999 ช่วยให้การเตรียมบุคลากรของหน่วยงานเป็นไปอย่างมีแบบแผน โดยการฝึกที่ CDA จะมุ่งใช้ประโยชน์จากเครื่องฝึก Simulator สมัยใหม่ และเทคโนโลยีการสื่อสารที่ทันสมัย เพื่อให้การฝึกง่ายต่อการเรียนรู้ น่าสนใจ และสมจริง

๔.๓.๒ การให้ความรู้ประชาชน (Public Education) นอกจากการเตรียมความพร้อมของกำลังพลในหน่วยแล้ว SCDF ยังมุ่งที่จะให้ประชาชนสามารถที่จะรับสถานการณ์ภัยพิบัติต่าง ๆ ได้ในขั้นต้น ทั้งนี้ด้วยการจัดการอบรมการจัดทำคู่มือคำแนะนำแจกจ่าย และการฝึกประจำปี

๔.๓.๓ การมีส่วนร่วมของชุมชน (Community Involvement) SCDF ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ความปลอดภัยแก่ชุมชนนั้น ๆ เอง จึงได้ฝึกอาสาสมัครชุมชน ภายใต้โครงการ Civil Defence Volunteers เพื่อเป็นกำลังเสริมในยามเกิดสาธารณภัยระดับต่าง ๆ

## ๕. การป้องกันภัยพิบัติทางทะเลของประเทศญี่ปุ่น<sup>๑๘</sup>

### ๕.๑ องค์การในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

๕.๑.๑ หน่วยงานรับผิดชอบ ด้านตรวจสอบ ติดตามและแจ้งเตือนภัยอันเกิดจากภัยธรรมชาติ คือศูนย์อุตุนิยมวิทยาของญี่ปุ่น (The Japanese Meteorological Agency: JMA) โดยในภาวะปกติ JMA จะทำหน้าที่เป็นศูนย์บริการด้านสภาพอากาศของรัฐบาลญี่ปุ่น ทำหน้าที่รวบรวมและรายงานข้อมูลสภาพอากาศ รวมทั้งพยากรณ์อากาศสำหรับประเทศญี่ปุ่น มีฐานะเป็นหน่วยงานกึ่งอิสระสังกัดกระทรวงที่ดิน สาธารณูปโภคและการขนส่ง นอกจากนี้ ยังรับผิดชอบการสังเกตการณ์ การเตือนภัยแผ่นดินไหว คลื่นสึนามิ และการปะทุของภูเขาไฟ

๕.๑.๒ การเฝ้าระวังภัยพิบัติ ระบบเตือนภัยแผ่นดินไหวของประเทศญี่ปุ่น ทำงานอัตโนมัติภายใน ๓ วินาที หลังเกิดแรงสั่นสะเทือนที่ศูนย์กลาง โดยคลื่นแผ่นดินไหวใช้เวลา ๕๐ วินาทีในการเดินทางถึงกรุงโตเกียว ส่วนการเตือนภัยสึนามิใช้เวลา ๓ นาทีหลังเกิดแผ่นดินไหว โดยคลื่น สึนามิใช้เวลาเดินทาง ๖ นาที ก่อนพัดถล่มชายฝั่งที่อยู่ใกล้จุดศูนย์กลาง แผ่นดินไหว ซึ่ง พื้นที่ที่ถูกทำลายรุนแรงมากที่สุด ประชาชนมีเวลาราว ๑๕ นาที ในการอพยพไปสู่ที่ปลอดภัย การได้รับสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้า

๕.๑.๓ ระบบแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า ทำงานโดยรวบรวมข้อมูลจากหน่วยตรวจจับสัญญาณที่มีมากกว่า ๑,๐๐๐ แห่งทั่วประเทศ เมื่อเกิดแผ่นดินไหว เครื่องตรวจจับสัญญาณจะเริ่มทำงานโดยจะหาจุดพิกัดของศูนย์กลางการไหว ความรุนแรงและประเมินความเสี่ยงของพื้นที่โดยรอบจุดศูนย์กลาง เมื่อเครื่องตรวจจับสัญญาณจะประมวลผลต่างๆ แล้วส่งเข้าไปยังศูนย์ข้อมูลแผ่นดินไหวส่วนกลาง คือ สำนักงานอุตุนิยมวิทยาของญี่ปุ่น ภายในเวลาไม่กี่วินาที ก่อนที่คลื่นแผ่นดินไหวแบบรุนแรง Swave (Principal Motion) จะแผ่ขยายออกมา เมื่อเกิดภัยระบบจะส่งสัญญาณเตือนภัยอัตโนมัติถึงประชาชนโดยตรงทางโทรศัพท์ เคลื่อนที่ และผ่านสถานีโทรทัศน์ วิทยุ รวมทั้งการแจ้งเตือนในสถานประกอบการ โรงงาน โรงพยาบาล และโรงเรียน ผ่านระบบ Area Mail Disaster Information Service

๕.๑.๔ โครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับสาธารณภัย ประเทศญี่ปุ่นมีการปรับปรุงมาตรฐานการก่อสร้าง โครงสร้างอาคาร โรงเรียน โรงพยาบาล ระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน ทั้งระบบคมนาคม ระบบไฟฟ้า ระบบประปา โครงข่ายโทรศัพท์ สิ่งอำนวยความสะดวกและอุปกรณ์ต่างๆ เพื่อให้สามารถรองรับเหตุภัยพิบัติโดยเฉพาะแผ่นดินไหวขนาดใหญ่ได้โดยเฉพาะอาคารสูงทุกแห่งเอนไปมาได้ขณะแผ่นดินไหว เทคโนโลยีอัจฉริยะ ทำให้ระบบรถไฟฟ้าทั้งใต้ดินและบนดินจะหยุด

<sup>๑๘</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.). “การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย กรณีศึกษาประเทศไทยและประเทศอื่นๆ”. (รายงานการศึกษา) ๒๕๕๔. หน้า ๔๓ - ๕๑.

วังทันทีขณะเกิดแผ่นดินไหว และรัฐบาลได้มีการเตรียมการป้องกันเหตุแผ่นดินถล่มและการจัดหาเครื่องมือและยานพาหนะสำหรับระบบการกู้ภัย กู้ชีพในสถานการณ์ฉุกเฉินด้วย

๕.๑.๕ โครงสร้างพื้นฐานเพื่อป้องกันภัย การป้องกันภัย โดยเฉพาะภัยสึนามิ ญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการวางผังเมืองชายฝั่งทั่วประเทศ ฝั่งตะวันออกของประเทศซึ่งต้องเผชิญกับภัยจากคลื่นสึนามิและแผ่นดินไหวบ่อยครั้ง จะมีการก่อสร้างสถานที่หลบภัย สถานที่รองรับการอพยพ และกำหนดเส้นทางการอพยพ สำหรับบริเวณด้านหน้าของชายฝั่งที่มีประชากรหนาแน่น บางแห่งได้มีการสร้างกำแพงกันน้ำท่วมและทางระบายน้ำเพื่อปรับเปลี่ยนทิศทาง ของคลื่นและลดแรงกระแทกของคลื่น มีการสร้างกำแพงป้องกันคลื่นสึนามิหรือเขื่อนกันน้ำที่มีความสูงตั้งแต่ ๔ - ๑๐ เมตร แม้ว่าคลื่นสึนามิที่เข้ากระทบจะมีความสูงมากกว่าเครื่องกีดขวางที่ได้สร้างขึ้น แต่กำแพงเหล่านี้ยังอาจช่วยลดความเร็วหรือความสูงของคลื่นได้

๕.๑.๖ การเตรียมพร้อมให้กับประชาชน โรงเรียนและหน่วยงานต่างๆ มีการบรรจุหลักสูตรและกิจกรรมต่างๆ เกี่ยวกับภัยพิบัติและการเตรียมพร้อม กำหนดวิธีปฏิบัติและมีการฝึกซ้อมกรณีเกิดภัยพิบัติโดยเฉพาะแผ่นดินไหวเป็นประจำ

## ๕.๒ แนวทางการจัดการสาธารณภัย

๕.๒.๑ การจัดการในภาวะฉุกเฉินและระบบการกู้ภัย ประเทศญี่ปุ่นมีระบบจัดการภาวะฉุกเฉินที่ก้าวหน้ามากที่สุดในโลก ในเหตุการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้น รัฐบาลญี่ปุ่นร้องขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ขณะที่เมื่อขอความช่วยเหลือจาก ๑๔๒ ประเทศทั่วโลก รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประเมินความต้องการที่จำเป็นอย่างรอบคอบและรับความช่วยเหลือจาก ๒๔ แหล่งจากต่างประเทศและองค์กรอิสระ

๕.๒.๑ วัฒนธรรมรับมือภัยพิบัติ ประชาชนญี่ปุ่นมีสำนึกของการควบคุมอารมณ์ ไม่ให้เกิดความสับสนและตื่นตระหนก โดยช่วยกันเพื่อให้สังคมส่วนรวมอยู่ในความเป็นระเบียบ ความสำนึกต่อส่วนรวม เสียสละ ซื่อสัตย์ และการคำนึงถึงผู้อื่น เป็นสิ่งที่ได้รับการปลูกฝังตั้งแต่เด็กผู้อพยพแสดงถึงความเข้าใจต่อความยากลำบากของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ และพร้อมที่จะร่วมมือหรือช่วยกันแก้ไขสถานการณ์ด้วยการร่วมแรงร่วมใจ โดยไม่หวังพึ่งใครนอกจากพึ่งกันเอง วัฒนธรรมนี้เป็นวัฒนธรรมที่ช่วยให้ชาวญี่ปุ่นสามารถผ่านช่วงวิกฤติได้อย่างรวดเร็ว และสามารถฟื้นฟูสร้างชาติขึ้นมาใหม่

๕.๒.๓ การช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัย มีการจัดตั้งศูนย์ฉุกเฉินเพื่อประสานการตอบสนองของรัฐบาล รัฐบาลญี่ปุ่นได้จัดที่พักพร้อมอาหาร น้ำดื่ม ผ้าห่ม และสิ่งอำนวยความสะดวกให้ผู้ประสบภัยทั้งกรณีบ้านเรือนถูกทำลายจากคลื่นยักษ์สึนามิและกรณีต้องอพยพเนื่องจากอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่เสียหาย โดยรัฐบาลญี่ปุ่นได้กำหนดให้พื้นที่เป็นเขตอพยพ ซึ่งประชากรส่วนใหญ่ได้อพยพแล้ว ส่วนผู้ที่ยังอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวได้รับคำแนะนำให้อพยพหรืออยู่ในบ้านเพื่อหลีกเลี่ยงการสัมผัสสารกัมมันตภาพรังสีต้องย้ายออกจากบ้านและอาศัยอยู่ที่อื่น

## หลักการการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยทางทะเลของไทย

เมื่อภัยเกิดขึ้นแล้ว การจัดการเหตุการณ์ฉุกเฉิน การให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ ผู้ประสบภัย หรือการฟื้นฟูสภาพหลังจากภัยผ่านพ้นนับว่าได้รับความสำคัญมากในอดีต แต่ปัจจุบัน นานาประเทศยอมรับว่าสาธารณภัยเป็นเรื่องที่จัดการได้โดยไม่ต้องรอให้ภัยเกิดขึ้นก่อน จากแนวคิดในอดีตที่เคยมุ่งเน้นหลักการจัดการสาธารณภัย (Disaster Management: DM) เป็น หลักการ ลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction : DRR) ซึ่งมีเป้าหมายหลักของการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพ คือ การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ซึ่งจะช่วยลดความรุนแรงของผลกระทบจากสาธารณภัยได้ โดยการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่การวิเคราะห์และลดปัจจัยที่เป็นสาเหตุของสาธารณภัย ซึ่งกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยสามารถดำเนินการได้ทุกๆ วัน โดยไม่จำเป็นต้องรอให้เกิดสาธารณภัยก่อน ซึ่งหากพิจารณาจากวงจรการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยแล้ว กระบวนการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยเป็นการดำเนินการที่ให้ง่วงเน้นมาตรการที่สามารถดำเนินการได้ตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ได้แก่ การป้องกัน (Prevention) การลดผลกระทบ (Mitigation) และการเตรียมความพร้อม (Preparedness)<sup>๑๙</sup>

ในปัจจุบันประเทศไทยได้นำการจัดการสาธารณภัยในลักษณะการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย และประยุกต์ใช้ในแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ โดยเป็นหลักการที่ให้ความสำคัญมากขึ้นกับการดำเนินการเชิงรุก โดยให้ความสำคัญกับการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ได้แก่ การป้องกัน (Prevention) การลดผลกระทบ (Mitigation) และการเตรียมความพร้อม (Preparedness) ควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) และการฟื้นฟู (Recovery) การฟื้นฟูสภาพและการซ่อมสร้าง (Rehabilitation and Reconstruction) การทำให้ดีกว่าเดิม และปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer)<sup>๒๐</sup> ดังมีขั้นตอนที่สำคัญดังนี้

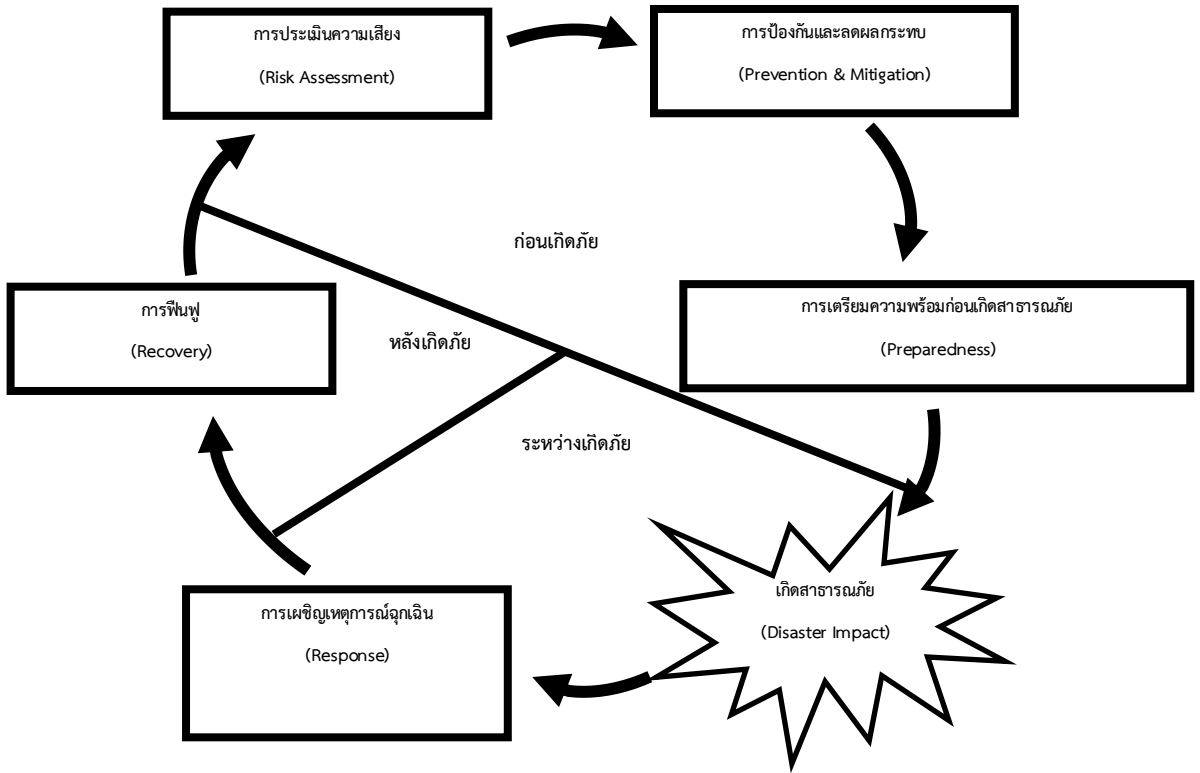
### ๑. ระยะก่อนเกิดภัย

๑.๑ การป้องกันและลดผลกระทบ (Prevention and Mitigation) เป็นการดำเนินการเพื่อขจัดหรือลดโอกาสที่สาธารณภัยจะสร้างผลกระทบต่อบุคคล ชุมชน หรือสังคม โดยการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อป้องกันภัยอาทิ การสร้างกำแพงป้องกันน้ำตามแนวแม่น้ำ การสร้างระบบระบายน้ำและการสร้างอาคารที่คงทนต่อแรงสั่นสะเทือนจากเหตุแผ่นดินไหว และการดำเนินการอื่นๆ อาทิ การออกกฎหมายหรือระเบียบ การอบรมให้ความรู้ และการจัดสรรการใช้ประโยชน์จากที่ดิน

<sup>๑๙</sup> คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ. “แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘”. หน้า ๒๓-๖๒

<sup>๒๐</sup> Ibid.p.89.

แผนภาพที่ ๒ – ๒ วงจรการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย<sup>๒๑</sup>



ที่มา แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ,๒๕๕๘ : ๒๓

**๑.๒ การเตรียมความพร้อมก่อนเกิดสาธารณภัย (Preparedness)** เป็นการดำเนินงานเพื่อให้ประชาชนหรือชุมชนมีความรู้และทักษะต่างๆ พร้อมทั้งจะเผชิญกับภัยพิบัติ และสาธารณภัย อาทิ การพัฒนาระบบการแจ้งเตือนภัยและการกระจายข่าวสาร การวางแผนเผชิญเหตุ การฝึกซ้อมแผน การจัดทำแผนอพยพและเตรียมเส้นทางอพยพ การจัดเตรียมเครื่องมือที่เกี่ยวข้อง และการฝึกทักษะ

**๒. ระยะระหว่างเกิดภัย การเผชิญเหตุการณ์ฉุกเฉิน (Response)** เป็นการดำเนินการต่างๆ ที่มุ่งรักษาชีวิตของผู้ประสบภัยเป็นหลัก โดยเน้นการให้ความช่วยเหลือ การกู้ชีพ การกู้ภัย การพยาบาลและสาธารณสุข ตลอดจนการบรรเทาทุกข์และแจกจ่ายสิ่งของยังชีพ การจัดการศูนย์พักพิง และการจัดการระบบบัญชาการเหตุการณ์ฉุกเฉิน

**๓. ระยะหลังเกิดภัย หลังเกิดภัยจะเป็นการการฟื้นฟู (Recovery)** เป็นการดำเนินการที่มุ่งเน้นการจัดการสถานการณ์ภายหลังการเกิดสาธารณภัยให้บุคคล ชุมชน หรือสังคม ได้ฟื้นคืนสภาพกลับมาเป็นปกติ ซึ่งมีแนวทางการปฏิบัติ ๒ แนวทาง ได้แก่ ๑) การสร้างคืนใหม่ให้เหมือนเดิม หรือ ๒) การสร้างคืนใหม่ให้ดีกว่าเดิม โดยมากเป็นการฟื้นฟูในเชิงโครงสร้างพื้นฐานด้วยการบูรณะซ่อมแซม อาทิ การซ่อมแซมอาคารหรือที่พักอาศัย การบูรณะระบบโครงสร้างพื้นฐาน และการซ่อมแซมสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ นอกจากนี้ยังดำเนินการฟื้นฟูสภาพจิตใจและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติและสา

<sup>๒๑</sup> Ibid.p.23.

ธารณภัย รวมทั้งการฟื้นฟูทางด้านเศรษฐกิจ ทั้งนี้ในเอกสารบางแห่งจะเพิ่ม การพัฒนา (Development) ขั้นตอนการพัฒนาภายหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติเป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างกว่าการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายเท่านั้น โดยครอบคลุมถึงการทบทวน และศึกษาประสบการณ์การจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น แล้วทำการปรับปรุงระบบการดำเนินงานต่างๆ ที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อลดความสูญเสียให้น้อยที่สุด

การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ นับเป็นแผนหลักของชาติระดับปฏิบัติการที่ประเทศไทยได้จัดทำขึ้น โดยคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เพื่อรองรับพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ และกรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๗๓ (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030) แผนฉบับนี้จึงนับว่าสามารถใช้เป็นกรอบแนวทางปฏิบัติให้แก่หน่วยงานทุกภาคส่วนตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับประเทศนำไปพิจารณาดำเนินการอย่างบูรณาการ เป็นระบบและสอดคล้องรับกันแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีลักษณะเป็นแนวคิดการปฏิบัติ หรือ Concept of Operations หรือ CONOPS ในการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศ โดยยึดแนวคิด การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction) และแนวทางการฟื้นฟูที่ดีกว่าเดิมและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer) ภายใต้การพัฒนาศักยภาพและส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดการเพื่อนำไปสู่การจัดการภัยพิบัติอย่างยั่งยืน และสอดคล้องกับหลักสากล (รู้รับ-ปรับตัว-ฟื้นเร็วทั่ว-อย่างยั่งยืน : Resilience) ทั้งนี้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นการจัดทำแผนที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙) ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗-๒๕๖๑ และพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ และสอดคล้องกับถ้อยแถลงของนายกรัฐมนตรีในการประชุมสหประชาชาติระดับโลกว่าด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๘ ณ เมืองเซนได ประเทศญี่ปุ่น<sup>๒๒</sup>

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลที่สำคัญและสามารถนำมาใช้เพื่อเป็นแนวทางการแก้ปัญหาการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีดังนี้

### ๑. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

ได้ทำการศึกษา เรื่องการจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัยกรณีศึกษาประเทศไทยและประเทศอื่นๆ เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ.๒๕๕๔ โดยได้ศึกษาเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติกรณีต่างๆ ในหลายประเทศเพื่อเปรียบเทียบขั้นตอนและแนวทางการจัดการเตือนภัย การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย เพื่อนำมาใช้เป็นข้อเสนอประกอบการ

<sup>๒๒</sup> Ibid.,p.15-16.



พิจารณากำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาของประเทศ รวมทั้งการป้องกัน บรรเทาทุกข์และให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยในอนาคต โดยศึกษาเปรียบเทียบกรณีศึกษาต่างๆ ได้แก่<sup>๒๓</sup> การเกิดคลื่นยักษ์สึนามิในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ปี พ.ศ.๒๕๔๗ กรณีพายุเฮอริเคนแคทรีนาที่ประเทศสหรัฐอเมริกา ปี พ.ศ.๒๕๔๘ การเกิดพายุหมุนนาร์กิสที่ประเทศพม่า ปี พ.ศ.๒๕๕๑ การเกิดแผ่นดินไหวและคลื่นยักษ์สึนามิในประเทศญี่ปุ่น ปี พ.ศ.๒๕๕๔ และเหตุการณ์อุทกภัยที่ประเทศไทยเมื่อปลายปี พ.ศ.๒๕๕๓ และเดือนมีนาคม พ.ศ.๒๕๕๔ ผลการศึกษาพบว่าในอนาคต แนวโน้มการเกิดภัยพิบัติและผลกระทบต่างๆ จะทวีความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภาวะโลกร้อน นอกจากนี้ การขยายตัวของประชากรและการเติบโตของเมืองในช่วงที่ผ่านมาเป็นการขยายพื้นที่การตั้งถิ่นที่อยู่อาศัยและพื้นที่ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจเข้าไปในเขตพื้นที่เสี่ยงต่อภัยพิบัติมากขึ้น ทำให้แนวโน้มความสูญเสียและการรับมือกับภัยพิบัติมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ประเทศต่างๆ ได้พัฒนาระบบการจัดการภัยพิบัติที่ทันสมัย และการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ซึ่งช่วยให้ตัวเลขผู้เสียชีวิตลดจำนวนลง แต่ระบบการจัดการภัยพิบัติในภาพรวม ยังมีความจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นสำหรับประเทศไทย มีประสบการณ์ในการเผชิญกับภัยธรรมชาติตามฤดูกาลบ่อยครั้ง แต่อยู่ในขอบเขตที่จำกัดและอยู่ในภาวะที่สามารถจัดการได้ นอกจากนี้ชุมชนในพื้นที่ยังได้เรียนรู้และสั่งสมภูมิปัญญาเพื่อปรับวิถีชีวิตให้สามารถอยู่ร่วมกับความแปรปรวนของธรรมชาติตามฤดูกาลได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม ในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยต้องประสบกับภัยพิบัติที่รุนแรงบ่อยครั้งมากขึ้นและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศมากขึ้นโดยลำดับ

**๒. เอกสารประจำภาคเรื่อง “กองทัพเรือกับการสนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย”<sup>๒๔</sup>** การศึกษาพบว่าการควบคุมบังคับบัญชาและสั่งการภายในหน่วยงานของกองทัพเรือการขาดการประสานแผนการปฏิบัติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การติดต่อสื่อสาร การประชาสัมพันธ์ การขาดแคลนอุปกรณ์กู้ภัย การแจกจ่ายเสบียงและสิ่งของช่วยเหลือผู้ประสบภัย เป็นต้น ซึ่งประเด็นสำคัญก็เนื่องมาจากความไม่ชัดเจน ในการกำหนดโครงสร้าง ของ ศบภ.ทร. อีกทั้งมีส่วนราชการอื่น ๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอีกหลายหน่วย ซึ่งเมื่อขาดการประสานการปฏิบัติที่ดี ก็จะประสบปัญหา เกิดความสับสนและเกิดความขัดแย้งตามมาตลอดจนเกิดข้อขัดข้องของการบริหารจัดการภัยพิบัติที่ไม่ครบวงจร การวิจัยได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อขัดข้องดังกล่าว โดยได้วิเคราะห์เปรียบเทียบกับหลักการและแนวทางในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยงานในประเทศ อันประกอบด้วย กระทรวงมหาดไทย ที่รับผิดชอบการกำหนดแผนแม่บท ศบภ.กท. ศบภ.บก.ทหารสูงสุด ศบภ.ทบ. และ ศบภ.ทอ. ที่มีโครงสร้างการปฏิบัติงานใกล้เคียงกับ ศบภ.ทร. ร่วมกับหน่วยงานในต่างประเทศได้แก่ สหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย สหพันธรัฐมาเลเซีย และ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ที่ได้รับการยอมรับถึงผลสำเร็จ ประชาชนในประเทศมีความพึงพอใจในการปฏิบัติฯ เป็นแนวทางในการกำหนดบทบาท และแนวทาง

<sup>๒๓</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.).“แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ ๑๑ พ.ศ.๒๕๕๕ – ๒๕๕๙”.กรุงเทพฯ ๒๕๕๔ หน้า.๑ - ๑๘.

<sup>๒๔</sup> นาวาเอก เจริญพล คุ่มราศรี.“กองทัพเรือกับการสนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย”. (เอกสารประจำภาควิทยาลัยการทัพเรือ ๒๕๕๘).

การสนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกองทัพเรือ ให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๘ ได้ดังนี้

**๒.๑ กองทัพเรือ** จะดำเนินการป้องกัน แก้ไข บรรเทาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ โดยมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก ในการดำเนินการ ศบภ.ต่าง ๆ ของกองทัพเรือ จะต้องประสานการปฏิบัติกับผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเขตท้องที่ที่เกิดเหตุหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายอย่างใกล้ชิด เพื่อให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นไปในแนวทางเดียวกันและตามแต่ละกรณี ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงขอบเขตและความเหมาะสมด้วย

**๒.๒ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกองทัพเรือ** ควรจะต้องมีการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติตามหลักการที่ได้ศึกษา วิจัยและพัฒนาจนเป็นที่ยอมรับ ซึ่งประกอบด้วย ความพร้อม ระบบบริหารจัดการภัยพิบัติ การประสานงาน ความเป็นเอกภาพ กระบวนการวางแผน การให้ความรู้และการฝึก การสื่อสาร และให้สอดคล้องกับแผนป้องกันภัย ฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่กำหนดหลักปฏิบัติในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ๓ ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นเตรียมการ ขั้นการปฏิบัติเมื่อเกิดภัย และขั้นการฟื้นฟูบูรณะ โดยให้เกิดการประสานงานความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดในทุก ๆ ขั้นตอน

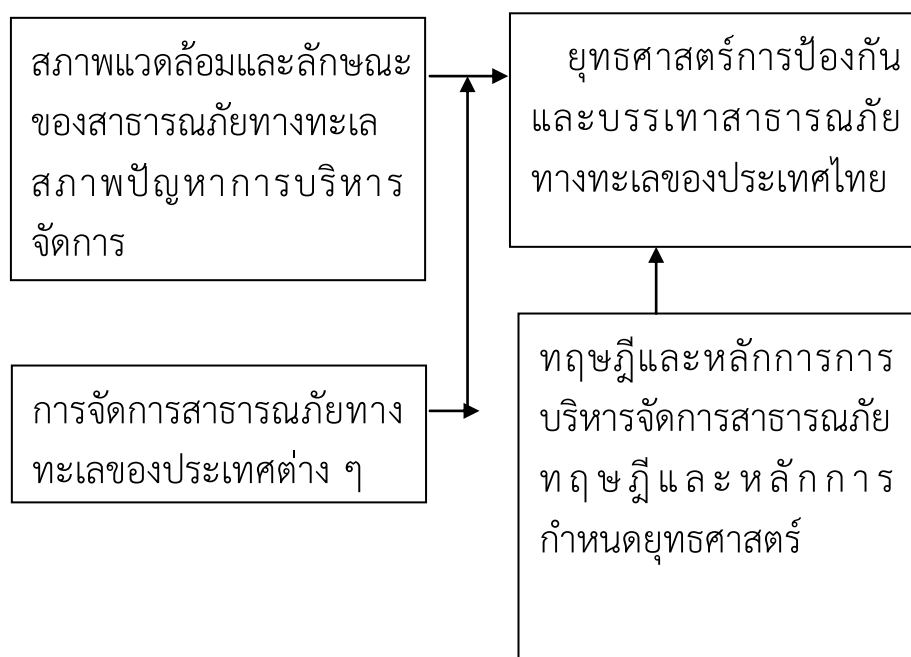
**๒.๓ เอกสารประจำภาคเรื่อง การศึกษาการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเล (Maritime Security Sector Reform for Thailand)** มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาองค์ประกอบและปัจจัยปัญหาความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทย และเพื่อศึกษาและกำหนดแนวทางการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเลของไทย<sup>๒๕</sup> ผลการวิจัยพบว่าภาคความมั่นคงทางทะเลที่หมายถึงหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐและพลเรือนที่มีบทบาทรับผิดชอบด้านความมั่นคงยังขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่จะรองรับสถานการณ์ภัยคุกคามทางทะเลที่ประเทศไทยเผชิญใน ๓ ลักษณะได้แก่ภัยคุกคามจากการกระทำผิดกฎหมาย จากภัยธรรมชาติและอุบัติเหตุ และจากการใช้กำลังทางทหาร โดยจากผลการประเมินภาคความมั่นคงทางทะเลด้วยกระบวนการวิเคราะห์หน้าที่หลัก หน้าที่ย่อย และขีดความสามารถด้วยเครื่องมือวัดวิธีการและวัดผลการปฏิบัติงาน สรุปว่าขีดความสามารถที่ไม่ผ่านเกณฑ์มีจำนวนมากถึงร้อยละ ๕๒ โดยส่วนใหญ่เป็นขีดความสามารถในส่วนการกำหนดยุทธศาสตร์ การปฏิบัติการ การวางระบบสนับสนุน ระบบงานทะเลเบียน และการตรวจสอบในการทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย การรักษาความปลอดภัยและฟื้นฟูทางทะเล และหน้าที่ด้านการบริหาร ซึ่งเมื่อนำไปแก้ไขโดยใช้หลักการปฏิรูปภาคความมั่นคง หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ และรูปแบบการดำเนินการของนานาชาติแล้ว จะต้องมีการปฏิรูปในระดับต่าง ๆ ที่สำคัญได้แก่ ต้องจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล จัดตั้งสำนักงานที่ปรึกษาด้านความมั่นคงทางทะเล มีกฎหมายบังคับให้จัดทำยุทธศาสตร์ในระดับต่าง ๆ ปรับโครงสร้างหน่วยปฏิบัติการในทะเลเหลือเพียงกองทัพเรือและหน่วยยามฝั่งแบบ Naval Coastguard จัดตั้งศูนย์เฝ้าตรวจและติดตามสถานการณ์ทางทะเลแห่งชาติ จัดตั้งคณะกรรมการกฎหมายทะเล ตั้งสำนักงานบริการภาครัฐรวมทั้งตั้งประชาคมภาคประชาชนที่เข้มแข็ง

<sup>๒๕</sup> นาวาเอก กิตติพงษ์ จันทรสมบูรณ์. “การศึกษาการปฏิรูปภาคความมั่นคงทางทะเล Maritime Security Sector Reform for Thailand”. (เอกสารประจำภาควิทยาลัยการทัพเรือ ๒๕๕๘).

**๒.๔ เอกสารวิจัยเรื่องการพัฒนาการดำเนินงานด้านการบรรเทา** สาธารณภัยของกองทัพเรือ ได้ศึกษาการบรรเทาสาธารณภัยของกองทัพเรือที่พบปัญหาทั้งด้านองค์ วัตถุ และความชำนาญขององค์บุคคล และมีปัญหาการบริหารจัดการและการประสานการปฏิบัติกับ หน่วยต่างๆ รวมทั้งระเบียบ ข้อบังคับกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติ ซึ่งผู้วิจัยเสนอให้มีการปรับแก้ไข ในประเด็นปัญหาตามข้างต้น โดยภาพรวมของกระทรวงกลาโหม<sup>๒๖</sup>

**๒.๕ เอกสารวิจัยเรื่องกำหนดยุทธศาสตร์ทะเลเพื่อพัฒนาระบบเศรษฐกิจ** ทางทะเลของไทย ได้ศึกษาการกำหนดยุทธศาสตร์ทะเลเพื่อพัฒนาระบบเศรษฐกิจทางทะเลของไทย พบว่าประเทศไทยยังขาดวิสัยทัศน์ทางทะเล ไม่มีการสร้างค่านิยมร่วมในการเป็นชาติทะเล แต่ให้ ความสำคัญกับระบบเศรษฐกิจทางบก โดยไม่มียุทธศาสตร์ทะเลทั้งในการใช้ประโยชน์และปกป้อง ผลประโยชน์ รวมทั้งการดูแลความปลอดภัยจึงเสนอแนะให้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ทั้งระยะสั้นระยะ กลางและระยะยาวในการเสริมสร้างด้านองค์วัตถุ องค์บุคคลและระบบโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนา ระบบเศรษฐกิจทางทะเลที่เชื่อมต่อกันกับประเทศต่าง ๆ<sup>๒๗</sup>

## กรอบแนวคิดในการวิจัย



<sup>๒๖</sup> พลเรือตรี ปิติ วัลยะเพ็ชร. “การพัฒนาการดำเนินงานด้านการบรรเทาสาธารณภัยของกองทัพเรือ”. (เอกสารวิจัยส่วนบุคคลวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ๒๕๕๕). หน้า ก.

<sup>๒๗</sup> พลเรือตรี วรณพล กล่อมแก้ว. “การกำหนดยุทธศาสตร์ทะเลเพื่อพัฒนาระบบเศรษฐกิจทางทะเลของไทย”. (เอกสารวิจัยส่วนบุคคลวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ๒๕๕๙). หน้า ๖๔ - ๖๕

## สรุป

การวิเคราะห์หลักการและแนวคิดในการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และศึกษา กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในภาพรวมและกฎหมายเฉพาะทางทะเล รวบรวม ทฤษฎีและหลักการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยเฉพาะทฤษฎีและหลักการการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยทางทะเล นั้นมักจะมีการกำหนดให้มีการป้องกันและเตรียมการในการจัดการสาธารณะ ภัย โดยจะมีการเตรียมการทั้งโครงสร้าง องค์กร การบริหารจัดการ เครื่องมือ อุปกรณ์ และกฎหมายที่ เกี่ยวข้องในการให้เกิดการดำเนินการที่เป็นมาตรฐาน ลดความเสี่ยงต่าง ๆ ที่นำไปสู่ความเสียหายที่ สามารถยอมรับได้หรือไม่มีความเสียหายเกิดขึ้น ทั้งนี้ เมื่อทำการศึกษายุทธศาสตร์และแนวทางการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศต่างๆ แล้วพบว่าแต่ละประเทศมีแนวทางการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่มีการจัดโครงสร้างหน่วยงาน มีการเตรียมแผนและแนวทางการ จัดการสาธารณภัยที่ใกล้เคียงกัน คือจะดำเนินการในวงรอบการจัดการสาธารณภัย ได้แก่การป้องกัน (Prevention) การลดผลกระทบ (Mitigation) และการเตรียมความพร้อม (Preparedness) ควบคู่กับ การจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) และการฟื้นฟู (Recovery) การฟื้นฟูสภาพ และการซ่อมสร้าง (Rehabilitation and Reconstruction) ซึ่งแนวทางดังกล่าวประเทศไทยก็ได้ นำมาใช้ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติที่ใช้อยู่ในปัจจุบันด้วยเช่นกัน

## บทที่ ๓

# สถานการณ์สาธารณสุขทางทะเล และการบริหารจัดการของประเทศไทย

### กล่าวนำ

การศึกษายุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขทางทะเลของประเทศไทย จำเป็นต้องวิเคราะห์สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีต ปัจจุบันและอนาคต แต่เนื่องจากการวิจัยใน ครั้งนี้เป็นการศึกษาเพื่อนำไปปรับแก้ไขการบริหารจัดการความมั่นคงทางทะเล ดังนั้นนอกจากจะต้อง ใช้ข้อมูลปัญหาที่เกิดขึ้นในทะเลแล้วยังต้องมีข้อมูลอื่นๆ ที่รอบด้าน ได้แก่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอาณาเขต ทางทะเลประเทศไทยตามลักษณะภูมิศาสตร์ ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยและสิทธิอธิปไตยตามกฎหมายระหว่างประเทศมีอยู่เท่าใด อย่างไรบ้าง และในพื้นที่ทางทะเลที่นอกจากเป็นอาณาเขตทาง ทะเลดังกล่าวแล้วประเทศไทยสามารถแสวงหาหรือได้ไปแสวงหาประโยชน์ที่ใดบ้าง เมื่อทราบว่า พื้นที่ของผลประโยชน์มีอยู่ที่ใดบ้างแล้วจะวิเคราะห์ว่าพื้นที่เหล่านั้นประเทศไทยที่เก็บเกี่ยวประโยชน์ มาได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะนำมาศึกษาว่ามีสถานการณ์สาธารณสุขทางทะเลใดบ้างที่ เกิดขึ้นและทำให้เกิดผลกระทบ หรืออาจจะนำมาซึ่งความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน ของประเทศไทย สุดท้ายเป็นการวิเคราะห์องค์การและการบริหารจัดการ การมอบหมายหน่วยงาน ใดรับผิดชอบอะไรบ้าง และการบริหารจัดการมีปัญหาข้อขัดข้องอย่างไรทั้งในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติ โดยในบทนี้จะเป็นการนำเสนอข้อเท็จจริงในประเด็นต่างๆ ที่จะตอบวัตถุประสงค์ การวิจัยข้อที่ ๑ ในการศึกษาสภาวะแวดล้อมด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขทางทะเลโดยมี ลำดับการศึกษาดังนี้

### สภาพแวดล้อมสาธารณสุขทางทะเลของประเทศไทย

๑. พื้นที่และอาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย ประเทศไทยตั้งอยู่ใน ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ระหว่างลองจิจูด ๙๗ องศาตะวันออก กับ ๑๐๖ องศา ตะวันออก และละติจูด ๕ องศาเหนือ กับ ๒๑ องศาเหนือ นับเป็นรัฐชายฝั่ง (Coastal State) ที่ตั้งอยู่ในคาบสมุทรอินโดจีน โดยมีชายฝั่งทะเลแยกเป็น ๒ ด้าน คือด้านตะวันออก ได้แก่ อ่าวไทย ส่วนด้านตะวันตกที่ประกอบด้วยทะเลอันดามันและช่องแคบมะละกา ทำให้ประเทศไทยมีเส้นทางออกสู่มหาสมุทร ๒ มหาสมุทร คือมหาสมุทรแปซิฟิกและมหาสมุทรอินเดีย ใน ส่วนพื้นที่ทางทะเลนั้นฝั่งทะเลด้านอ่าวไทยมีพื้นที่ประมาณ ๒๐๓,๖๑๙.๓๗๕ ตารางกิโลเมตร ยาวประมาณ ๑,๘๔๐ กิโลเมตร หรือ ๙๙๔ ไมล์ทะเล ส่วนด้านทะเลฝั่งตะวันตกหรือที่คุ้นเคย เรียกกันว่าฝั่งอันดามันมีพื้นที่ประมาณ ๑๑๒,๔๙๘.๘๖ ตารางกิโลเมตร ยาวประมาณ ๘๖๕ กิโลเมตร หรือ ๔๖๗ ไมล์ทะเล รวมประเทศไทยมีพื้นที่ทางทะเลประมาณ

๑๖,๑๑๘ ตารางกิโลเมตร มีชายฝั่งยาวรวมทั้งสิ้น ๒,๖๐๕ กิโลเมตร<sup>๑</sup> ตำแหน่งที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ถือว่าประเทศไทยตั้งอยู่ในพื้นที่ที่เป็นทะเลปิดหรือกึ่งปิด (Enclosed or Semi - Enclosed Sea) กล่าวคือด้านอ่าวไทยถ้าวัดจากชายฝั่งตะวันตกของอ่าวไทยที่โกตาบารูถึงปลายแหลมญวนหรือแหลมกาเมา มีความกว้าง ๓๘๑ กิโลเมตร หรือ ๒๐๖ ไมล์ทะเล โดยมีประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับอ่าวไทยด้านนอก ๓ ประเทศ คือ กัมพูชา เวียดนาม และมาเลเซีย ทำให้เกิด พื้นที่เหลื่อมทับไทย - กัมพูชา ๓๔,๐๓๔.๐๖๕ ตารางกิโลเมตร ส่วนด้านทะเลอันดามันมีความกว้าง ๓๓๐ ไมล์ทะเล (วัดจากชายฝั่งด้านทะเลอันดามันถึงหมู่เกาะนิโคบาร์ของอินเดีย) ประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับทะเลอันดามัน ๔ ประเทศ คือ เมียนมา อินเดีย อินโดนีเซีย และมาเลเซีย

อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทยถูกปิดล้อมด้วยพื้นที่ทางทะเลของประเทศเพื่อนบ้านทั้งสองด้านนั้น เมื่อใช้หลักการเส้นมัธยะ (The Principle of Equidistant) ในการแบ่งเขตแดนทางทะเลระหว่างประเทศ จึงทำให้บรรดาประเทศต่างๆ รอบอ่าวไทยและทะเลฝั่งตะวันตกไม่สามารถขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะได้เต็มที่ถึง ๒๐๐ ไมล์ทะเล โดยเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทยด้านอ่าวไทยขยายได้เพียง ๑๒๐ ไมล์ทะเล ส่วนฝั่งทะเลด้านตะวันตก (ทะเลอันดามันและปากช่องแคบมะละกา) ขยายได้เพียง ๑๖๓ ไมล์ทะเลเท่านั้นก็จะประชิดกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้าน ลักษณะเช่นนี้จึงถือว่าประเทศไทยถูกปิดล้อมไปด้วยเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้าน โดยไม่มีน่านน้ำส่วนใดที่ติดต่อกับทะเลหลวงได้เลย ซึ่งเมื่อพิจารณาในด้านความมั่นคงแล้ว จะเห็นว่าน่านน้ำของประเทศไทยทั้ง ๒ ด้านถูกห้อมล้อมด้วยน่านน้ำของประเทศต่าง ๆ ถึง ๒ ชั้น คือ ด้านอ่าวไทยชั้นใน คือ กัมพูชา เวียดนาม และมาเลเซีย ส่วนชั้นนอก คือ จีน อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ สำหรับด้านทะเลฝั่งตะวันตกชั้นใน คือ เมียนมา อินเดีย อินโดนีเซีย และมาเลเซีย ส่วนชั้นนอก คือ ศรีลังกา และบังกลาเทศ

จังหวัดที่มีชายฝั่งทะเลหรือมีส่วนของพื้นดินติดกับทะเล หรือจังหวัดที่ได้รับอิทธิพลจากการขึ้นถึงของน้ำทะเลมีจำนวน ๒๓ จังหวัด ได้แก่ ตราด จันทบุรี ระยอง ชลบุรี ฉะเชิงเทรา สมุทรปราการ กรุงเทพมหานคร สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช พังงา กระบี่ ภูเก็ต ตรัง สตูล สงขลา ปัตตานี และนราธิวาส ทั้งนี้พื้นที่ในทะเลส่วนบนคือพื้นที่ทางทะเลที่อยู่ระหว่างอ่าวไทยฝั่งตะวันออกบริเวณช่องแสมสารจังหวัดระยองกับอ่าวไทยฝั่งตะวันตกบริเวณเหนืออำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์จนถึงก้นอ่าวไทย โดยบริเวณที่เรียกกันว่า ก้นอ่าวไทย คือ ชายฝั่งทะเลตั้งแต่ปากแม่น้ำแม่กลอง ท่าจีน เจ้าพระยา จนถึงบริเวณปากแม่น้ำบางปะกง หรือเรียกพื้นที่ทางทะเลนี้ว่า อ่าวประวัติศาสตร์ ในส่วนของจังหวัดที่มีพื้นที่ถัดไปจากอ่าวประวัติศาสตร์ นับเป็นทะเลภาคใต้ของประเทศไทยจะแบ่งออกได้เป็น ๒ ส่วนคือชายฝั่งทะเลภาคใต้ฝั่งตะวันออก ได้แก่ บริเวณตอนบนของภาคต่อเนื่องถึงที่ราบชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก ประกอบด้วย ๙ จังหวัด ได้แก่ เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา ปัตตานี ยะลา และ

<sup>๑</sup> กรมอุทกศาสตร์ กองทัพเรือ. “ที่ กท ๐๕๒๙/๑๐๔๑ เรื่องขอแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับขนาดพื้นที่อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทยและความยาวขอบฝั่ง ซึ่งใช้การวัดความยาวขอบฝั่งโดยวัดจากแผนที่ขยาย ส่วนพื้นที่ทางทะเลใช้โปรแกรม Autocat Map ในการวัดระยะ”. ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๒.

นราธิวาส ส่วนชายฝั่งทะเลภาคใต้ฝั่งตะวันตก ประกอบด้วย ๖ จังหวัด ได้แก่ ระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง และสตูล

## ๒. อำนาจอธิปไตยในทะเลของประเทศไทย

ประเทศไทยมิได้อำนาจและสิทธิอธิปไตยเหนืออาณาเขตทางทะเลอย่างสมบูรณ์ในทุกพื้นที่ที่เป็นของประเทศไทย เนื่องจากทะเลมีการแบ่งเขตอำนาจและสิทธิอธิปไตยออกเป็นเขตต่าง ๆ ถึง ๖ เขต คือ น่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง ไหลทวีป เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และทะเลหลวง ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายสากลที่กำหนดให้ใช้หลักเสรีภาพในการใช้ทะเล (Mare Liberum) หลักการเดินเรือในพื้นที่ทางทะเลของรัฐต่าง ๆ และหลักการเกี่ยวกับทรัพยากรในทะเลหลวงที่นับเป็นทรัพย์สินหรือสมบัติของมนุษยชาติ โดยรวม (Common Heritage of Mankind)<sup>๒</sup> ดังนั้นอาณาเขตทางทะเลที่นับว่าเป็นของประเทศไทยนั้นมีพื้นที่ถึง ๓๑๖,๑๑๘ ตารางกิโลเมตร แต่ก็ไม่ได้อำนาจอธิปไตยในเขตทางทะเลเต็มที่ทั้งหมด อีกทั้งประเทศไทยก็มีสิทธิอธิปไตยเหนือน่านน้ำของประเทศอื่นๆ ด้วยเช่นกัน โดยอ้างตามกฎหมายระหว่างประเทศอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.๑๙๘๒ ได้แบ่งอำนาจและสิทธิอธิปไตยในทะเลของไทยออกเป็นเขตต่างๆ ดังนี้

**๒.๑ น่านน้ำภายใน (Internal Waters)** น่านน้ำภายในเป็นน่านน้ำที่อยู่หลัง เส้นฐานปกติหรือเส้นฐานตรง เข้ามาทางด้านพื้นแผ่นดิน รัฐชายฝั่งมีอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) อย่างสมบูรณ์ เช่นเดียวกับอำนาจอธิปไตยบนแผ่นดิน

**๒.๒ ทะเลอาณาเขต (Territorial Sea)** ทะเลอาณาเขตเป็นน่านน้ำที่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของดินแดนของรัฐชายฝั่ง อำนาจอธิปไตยของรัฐชายฝั่งขยายออกไปจากอาณาเขตพื้นดินและน่านน้ำภายในของรัฐ จนถึงแนวด้านนอกสุดของทะเลอาณาเขต นอกจากนั้นอำนาจอธิปไตยของรัฐชายฝั่งยังขยายไปถึงห้วงอากาศเหนือทะเลอาณาเขต ตลอดจนพื้นดินท้องทะเลและใต้ผิวดินของท้องทะเลอาณาเขต ถึงแม้รัฐชายฝั่งมีอำนาจอธิปไตยอย่างสมบูรณ์ แต่ต้องยอมให้เรือต่างชาติผ่านโดยสุจริต (Innocent Passage)

ประเทศไทยได้ประกาศความกว้างของทะเลอาณาเขตเป็นระยะ ๑๒ ไมล์ทะเล โดยใช้วัดเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๐๙ การวัดความกว้างของทะเลอาณาเขตใช้วัดจากเส้นฐาน เส้นฐานตามปกติ ได้แก่ แนวน้ำลาด (น้ำลง) ตลอดฝั่งทะเลตามที่ได้หมายไว้ในแผนที่ เส้นฐานนี้ใช้ในกรณีที่ยังไม่มีลักษณะปกติคือไม่เว้าแหว่งมากและไม่มีเกาะเรียงรายอยู่ใกล้ฝั่ง เส้นฐานตรง เป็นเส้นตรงที่รัฐชายฝั่งกำหนดขึ้นใช้ลากเชื่อมจุดที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เป็นลักษณะพิเศษโดยเฉพาะสำหรับภูมิภาคที่เกี่ยวข้องไม่เกิน ๒๔ ไมล์ เส้นฐานตรงจะต้องแสดงไว้ให้ชัดเจนบนแผนที่และจะต้องโฆษณาให้ทราบตามสมควร สำหรับแม่น้ำที่ไหลลงสู่ทะเลโดยตรง เส้นฐานได้แก่เส้นตรงที่ลากผ่านปากน้ำระหว่างจุดแนวน้ำลาดของฝั่งแม่น้ำ

<sup>๒</sup> UN. "General Assembly Twenty Second Session Official Record : 1515<sup>th</sup> Meeting 1 Nov 1967".(Online). Available: [http://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/pardo\\_ga1967.pdf](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/pardo_ga1967.pdf), 2017.

**๒.๓ เขตต่อเนื่อง (Contiguous Zone)** เขตต่อเนื่อง เป็นเขตทางทะเลที่ต่อออกไปจากทะเลอาณาเขต โดยวัดจากเส้นฐานออกไปในทะเลได้ไม่เกิน ๒๔ ไมล์ ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย (Sovereignty Rights) และมีสิทธิหยุดเรือที่กำลังผ่านเขตนี้ได้ เมื่อมีเหตุอันสงสัยว่ามีการกระทำความผิดในเรื่องการศุลกากร รัชฎาการ การเข้าเมือง และการสาธารณสุข

**๒.๔ ไหล่ทวีป (Continental Shelf)** ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.๑๙๘๒ ในข้อ ๗๖ แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.๑๙๘๒ นี้ ได้ให้คำจำกัดความว่า “ไหล่ทวีป” ว่า หมายถึงพื้นดินท้องทะเล (Sea - bed) และดินใต้ผิวดิน (Subsoil) ของบริเวณใต้ทะเลซึ่งขยายออกไป ทะเลอาณาเขตของรัฐตลอดแนวทอดยาวตามธรรมชาติ (Natural Prolongation) จากแผ่นดินจนถึงริมอกของขอบทวีป (Continental Margin) หรือจนถึงระยะ ๒๐๐ ไมล์ทะเล จากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต ในกรณีที่ริมอกของขอบทวีป (Continental Margin) ขยายไปถึง ๒๐๐ ไมล์ทะเล

รัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตยเหนือไหล่ทวีป เพื่อความมุ่งประสงค์ในการสำรวจไหล่ทวีป และการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของไหล่ทวีป ซึ่งทรัพยากรที่อ้างถึงนี้ประกอบด้วยแร่ และทรัพยากรที่ไม่มีชีวิตอย่างอื่นของพื้นดินท้องทะเลและใต้ผิวดิน รวมทั้งอินทรีย์ภาพมีชีวิตซึ่งเป็นประเภทติดอยู่กับที่ การสำรวจไหล่ทวีปและการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของไหล่ทวีป ต้องไม่ยังผลอันเป็นการแทรกแซงโดยไม่มีเหตุผลสมควรต่อการเดินเรือ การประมง หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมีชีวิตในทะเล หรือยังผลให้เป็นการแทรกแซงการวิจัยทางสมุทรศาสตร์ หรือทางวิทยาศาสตร์อื่นๆ

ในกรณีที่ไหล่ทวีปเดียวกันอยู่ประชิดกันกับอาณาเขตของรัฐสองรัฐหรือมากกว่า ซึ่งมีฝั่งทะเลอยู่ตรงข้ามเขตแดนของไหล่ทวีปของแต่ละรัฐกำหนดโดยความตกลงระหว่างกันหากไม่มีการตกลงกันหรือมีพฤติการณ์พิเศษที่สมควรใช้เส้นเขตแดนอื่นแล้ว เส้นแบ่งเขตแดนของไหล่ทวีประหว่างรัฐที่ประชิดกันนั้นได้แก่ เส้นมัธยะ ซึ่งจุดทุกจุดบนเส้นมัธยะนั้นจะมีระยะห่างเท่าๆ กัน จากจุดที่ใกล้ที่สุดของเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขตของแต่ละรัฐ

การกำหนดเขตไหล่ทวีปของประเทศไทย ซึ่งประเทศไทยได้มีประกาศพระบรมราชโองการกำหนดเขตไหล่ทวีปของประเทศไทยด้านอ่าวไทย เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๑๖ การกำหนดเขตไหล่ทวีปของประเทศไทยนี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของการอนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป ค.ศ.๑๙๕๘ ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันไว้แล้วเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๑๑

การกำหนดเขตไหล่ทวีปของประเทศไทยด้านอ่าวไทยนี้ ทำให้เกิดการทับซ้อนกับเขตไหล่ทวีปของประเทศเพื่อนบ้าน คือ เวียดนาม และกัมพูชา ซึ่งในขณะนี้ยังไม่มีข้อตกลงแบ่งเขตไหล่ทวีประหว่างประเทศไทยกับประเทศดังกล่าวในอ่าวไทย

ทางด้านตะวันตก ประเทศไทยได้ทำความตกลงแบ่งเขตไหล่ทวีปกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ การแบ่งเขตไหล่ทวีประหว่างประเทศไทยกับประเทศอินโดนีเซีย ประเทศไทยกับประเทศอินเดีย ประเทศไทยกับประเทศอินโดนีเซียและอินเดีย ประเทศไทยกับมาเลเซีย ประเทศไทยกับอินโดนีเซีย ประเทศไทยกับประเทศอินโดนีเซียและมาเลเซีย ประเทศไทยกับเมียนมา



### ๒.๕ เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Executive Economic Zone)

เป็นแนวความคิดของกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา โดยมีหลักการว่า เขตเศรษฐกิจจำเพาะเป็นเขตต่อเนื่องออกไปจากทะเลอาณาเขต มีความกว้าง ๒๐๐ ไมล์ทะเล จากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต รัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตยในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน เพื่อมุ่งประสงค์จะทำการสำรวจ ขุดค้นแสวงประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิตหรือไม่มีชีวิต และจากพื้นดินท้องทะเลตลอดจนในดินใต้ผิวดินท้องทะเล นอกจากนี้ยังสามารถใช้ผลิตพลังงานจากกระแสไฟฟ้าและกระแสลมได้ รัฐชายฝั่งเจ้าของเขตเศรษฐกิจจำเพาะมีอำนาจตามกฎหมายที่จะดำเนินการในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน คือ

๒.๕.๑ สร้างและใช้เกาะเทียมและติดตั้งอุปกรณ์ต่างๆ

๒.๕.๒ สำรวจและวิจัยเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ทางทะเล

๒.๕.๓ ป้องกันสภาพแวดล้อมสิ่งเป็นพิษ (มลภาวะ) ทางทะเล

อย่างไรก็ดี รัฐอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็รัฐชายฝั่งหรือรัฐไร้ฝั่งทะเลก็ตาม มีเสรีภาพในการเดินเรือ การบินผ่าน การวางสายเคเบิล และท่อใต้น้ำได้ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทย แต่ต้องเคารพสิทธิของประเทศไทย

### ๒.๖ ทะเลหลวง (High Seas)

ความหมายตามอนุสัญญาปี ค.ศ.๑๙๕๘ คือ ส่วนทั้งหมดของทะเลซึ่งไม่รวมอยู่ในทะเลอาณาเขตหรือน่านน้ำภายในของรัฐ ความหมายตามแนวโน้มของกฎหมายทะเลฉบับใหม่ คือ ส่วนทั้งหมดของทะเลซึ่งไม่รวมถึง เขตเศรษฐกิจจำเพาะ ทะเลอาณาเขต น่านน้ำภายในของรัฐ หรือน่านน้ำหมู่เกาะของรัฐหมู่เกาะ ทะเลหลวงเปิดให้แก่ชาติทั้งปวง ไม่มีรัฐใดอาจอ้างสิทธิที่จะทำให้ส่วนหนึ่งส่วนใดของทะเลหลวงตกอยู่ในอธิปไตยของตนได้ เสรีภาพแห่งทะเลหลวงประกอบด้วย เสรีภาพในการเดินเรือ เสรีภาพในการทำประมง เสรีภาพที่จะวางสายเคเบิลและท่อใต้ทะเล เสรีภาพที่จะบินเหนือทะเลหลวง รัฐทุกรัฐไม่ว่าจะเป็นรัฐชายฝั่งหรือไม่ก็ตมรวมถึงประเทศไทยจึงมีสิทธิที่จะเดินเรือโดยชักธงของตนในทะเลหลวง

### ๒.๗ บริเวณพื้นที่ (The Area)

บริเวณพื้นที่คือพื้นดินท้องทะเล พื้นมหาสมุทร และดินใต้ผิวดิน ที่อยู่พ้นขอบเขตของเขตอำนาจของรัฐทั้งปวง บริเวณพื้นที่และทรัพยากรในบริเวณพื้นที่ ถือเป็นมรดกร่วมของมนุษยชาติ (The Common Heritage of Mankind)

ทะเลมีลักษณะที่แตกต่างจากพื้นที่ทางบกเพราะรัฐเจ้าของทะเลไม่ได้มีอำนาจอธิปไตยเต็มที่อยู่พื้นที่ทางบก โดยทะเลจะแบ่งเขตสิทธิอธิปไตยออกไปจากฝั่งเป็นลำดับชั้น การบังคับใช้กฎหมายจึงมีความซับซ้อน ผู้ปฏิบัติงานในทะเลต้องทำความเข้าใจถึงธรรมชาติเหล่านี้จึงจะสามารถรักษาความมั่นคงได้อย่างมีประสิทธิภาพได้

## ๓. ผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศไทย

ทะเลนั้นมีสำคัญต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์มาโดยตลอดตั้งแต่อดีต การพึ่งพาทะเลนั้นเริ่มจากเป็นแหล่งอาหารที่อุดมสมบูรณ์ และเมื่อมนุษย์มีการพัฒนาเทคโนโลยีมากขึ้นก็มีการใช้ทะเลเพิ่มมากขึ้นทั้งการคมนาคมขนส่ง การแสวงหาทรัพยากรและแร่ธาตุ รวมทั้งการแสวงหาอำนาจ การใช้ทะเลนั้น

มีมากขึ้นกับขีดความสามารถของสมุทรภาพแต่ละประเทศที่พึงจะนำไปแสวงหาประโยชน์จากทะเลได้ในลักษณะต่าง ๆ โดยสรุปแล้วประโยชน์จากทะเลต่อประเทศต่างๆ มีดังนี้<sup>๓</sup>

**๓.๑ ทะเลในฐานะเป็นแหล่งทรัพยากร** ทั้งที่มีชีวิตอันได้แก่ พืชและสัตว์น้ำ และไม่มีชีวิตอันได้แก่ แร่ธาตุ น้ำมันและก๊าซธรรมชาติ

**๓.๒ ทะเลในฐานะที่เป็นสื่อในการคมนาคม** การคมนาคมขนส่งสินค้าทางทะเล นับเป็นเส้นเลือดสำคัญของโลกเพราะสามารถขนส่งได้ปริมาณมากและราคาถูก

**๓.๓ ทะเลในฐานะเป็นสื่อการเพิ่มพูนและแลกเปลี่ยนข้อมูล** ทะเลเป็นแหล่งความรู้ที่สำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยให้มนุษย์เข้าใจเกี่ยวกับดาวเคราะห์ที่เราพำนักและประวัติศาสตร์ของมนุษย์ ซึ่งทะเลยังเป็นแหล่งความรู้ที่มนุษย์ยังไม่รู้อีกเป็นจำนวนมาก ยิ่งเรียนรู้เกี่ยวกับทะเลมากขึ้นเท่าใดก็จะใช้ประโยชน์จากทะเลได้มากขึ้นเท่านั้น ทำให้การวิจัยทางทะเลเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากในบางประเทศ

**๓.๔ ทะเลในฐานะเป็นพื้นที่สำหรับแผ่ขยายอิทธิพล** นับตั้งแต่อดีตประเทศมหาอำนาจมักจะใช้ทะเลในการแสวงหาทรัพยากร และสนองต่อความต้องการมีอำนาจหรืออิทธิปไตยเหนือดินแดนอื่นใด นอกจากนี้การได้ครอบครองทะเลเป็นสัญลักษณ์ของอำนาจหรือคุณค่าของรัฐ ซึ่งรัฐจำเป็นต้องแสดงอำนาจในการปกป้องอาณาเขตทางทะเลและพลเมืองจากศัตรูทั้งภายในและภายนอกประเทศ

**๓.๕ ทะเลในฐานะเป็นแหล่งของสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ** มนุษย์จะเป็นสัตว์บกโดยธรรมชาติ แต่ทะเลเป็นแหล่งของสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติที่สำคัญ ทะเลช่วยลดผลกระทบจากมลพิษที่เกิดขึ้นจากแผ่นดิน จากสภาวะโลกร้อน เนื่องมาจากคุณสมบัติของน้ำทะเลมีความเฉื่อยต่อความร้อน และมีขีดความสามารถในการดูดซับคาร์บอนจากบรรยากาศ ดังนั้นระดับน้ำแมปะการัง รวมทั้งจันทรศัตว์น้ำ เป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงสุขภาพทางกายภาพของโลกนี้ทั้งหมด

สำหรับประเทศไทยให้ความสำคัญกับทะเลว่าเป็นแหล่งอาหารที่สำคัญ โดยประเทศไทยสามารถทำการประมงได้เป็นมูลค่ามหาศาลจนเป็นผลให้สัตว์น้ำกลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญอย่างหนึ่งของประเทศ จากกองเรือประมงไทยมีจำนวนเรือนับเป็นลำดับต้นๆ ของโลก<sup>๔</sup> กรมประมงได้มีการสำรวจพื้นที่ในช่วงต้นปี พ.ศ.๒๕๕๘ พบว่าปัจจุบันนี้มีเรือประมงที่จดทะเบียนแล้วรวม ๕๑,๒๐๕ ลำ และมีใบอนุญาตทำการประมงรวม ๒๕,๒๑๖ ลำ<sup>๕</sup> น่านน้ำไทยยังมีทรัพยากรอื่นๆ อีก เช่น น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และแร่ธาตุ นอกจากนี้ทะเลยังเป็นเส้นทางลำเลียงขนส่งสินค้าของไทยคิดเป็นปริมาณกว่าร้อยละ ๙๐ ของการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าพลังงานอันได้แก่น้ำมันและก๊าซธรรมชาติที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศเป็นหลัก อีกทั้งทะเลและบริเวณชายฝั่งของไทยนับเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล นอกจากนี้ผลประโยชน์ทางทะเลของ

<sup>๓</sup> Geoffrey Till, “Sir Julian Corbett and the Twenty-First Century: Ten Maritime Commandments”, in *The Changing of Maritime Power*. Mike Lawrence Smith and Matthew R. W. Uttley, (eds.) (London: Macmillan Press,1999). p.287-300.

<sup>๔</sup> “สำนักงานวิจัยและพัฒนาประมงทะเล”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.platalay.com/boatsurvey2554/index.ph>, 2558

<sup>๕</sup> นายจุมพล สงวนสิน. “บทสัมภาษณ์”. *โพสต์ทูเดย์*. ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘. หน้า ๕.

ประเทศไทยไม่จำกัดอยู่เฉพาะภายในพื้นที่เขตทางทะเลของประเทศไทยเท่านั้น หากยังรวมถึงทะเลหลวง และเขตทางทะเลของประเทศอื่นทั่วโลกที่คนไทยหรือรัฐบาลได้รับอนุญาตเข้าไปแสวงหาประโยชน์ได้ ทั้งนี้หากวัดมูลค่าเชิงประจักษ์ที่เป็นการประมาณการที่น่าเชื่อถือจากผลการวิจัยเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๐ สามารถกำหนดเป็นมูลค่าในด้านต่าง ๆ ดังนี้

๓.๕.๑	มูลค่าจากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง	
๓.๕.๑.๑	ทรัพยากรมีชีวิต	
		๒๓๔,๖๐๘.๘๕    ล้านบาท
๓.๕.๑.๒	ทรัพยากรไม่มีชีวิต	
		๔๙๙,๐๖๙.๑๒    ล้านบาท
๓.๕.๒	มูลค่าจากกิจกรรมการใช้ทะเล	
๓.๕.๒.๑	พาณิชย์นาวี	
		๖,๑๒๐,๙๐๑.๐๐    ล้านบาท
๓.๕.๒.๒	อุตสาหกรรมต่อเนื่องต่างๆ	
		๓๔๑,๐๖๑.๓๐    ล้านบาท
๓.๕.๒.๓	การท่องเที่ยว	
		๑๙๗,๓๙๐.๓๐    ล้านบาท
๓.๕.๒.๔	อื่นๆ	
		๔๙,๗๘๖.๖๐    ล้านบาท

จากข้อมูลเมื่อ ๑๐ ปีที่แล้วสามารถรวมมูลค่าผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลได้กว่า ๗.๔ ล้านล้านบาท นับว่าเป็นจำนวนที่มาก แต่มูลค่าผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลในปัจจุบันมีการประเมินว่าผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทยมีไม่ต่ำกว่า ๑๗.๙ ล้านล้านบาทต่อปี (ข้อมูลตัวเลข ณ ปี พ.ศ.๒๕๕๕ และ พ.ศ.๒๕๕๗ ประมาณ ๒๔ ล้านล้านบาทต่อปี<sup>๖</sup> ทั้งนี้กิจกรรมที่ทำให้เกิดมูลค่ามากที่สุด คือ การขนส่งทางทะเล และในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้าผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทยมีแนวโน้มมูลค่าเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง (แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๕๘-๒๕๖๔)

เมื่อพิจารณาประโยชน์ที่เกิดจากทะเลนั้นจะพบว่าทะเลเป็นแหล่งแสวงหาประโยชน์ของประเทศที่รู้จักใช้ทะเลได้อย่างไม่มีที่สิ้นสุด ประเทศไทยได้ใช้ทะเลให้เป็นประโยชน์ทั้งภาคคมนาคมขนส่ง ภาคพลังงานและภาคประมง รวมถึงการท่องเที่ยว นับว่ามูลค่าจากการใช้ประโยชน์จากทะเลนั้นจะสูงขึ้น ดังนั้นเมื่อการใช้ทะเลมีมูลค่ามาก การปกป้องรักษาก็ต้องลงทุนให้มีสัดส่วนสูงขึ้นตามไปด้วย โดยเฉพาะการช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในทะเล

#### ๔. ผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในเชิงนโยบายของประเทศไทย

ผลประโยชน์ของชาติจะต้องมีพื้นฐานจากการยอมรับและการคำนึงถึงผลประโยชน์ของทุกภาคส่วนในประเทศ ดังนั้นการกำหนดผลประโยชน์ของชาติทางทะเล จึงนับเป็นพื้นฐานการรับรู้ของสังคมโดยทั่วไปว่าเป็นเป้าหมายสูงสุดร่วมกันของทุกฝ่าย เพื่อตอบสนองต่อความมั่นคง ความมั่งคั่ง

<sup>๖</sup> สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. “แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล”. ๒๕๕๘

เกียรติภูมิ และวัฒนธรรมของชาติ โดยจากการพิจารณาความสำคัญของทะเลที่มีต่อประเทศไทยร่วมกับนโยบายของชาติด้านต่างๆ ตลอดจนกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ การกำหนดผลประโยชน์ของชาติทางทะเล นับว่าสามารถอ้างอิงได้จากนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล เนื่องจากมีกระบวนการกำหนดขึ้นจากการร่วมกันเห็นชอบระหว่างหน่วยงานภาครัฐและประชาชน รวมทั้งได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล ในการดำเนินการจัดทำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (เล่มปัจจุบันใช้ชื่อว่าแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๕๘-๒๕๖๔) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ หรือ สมช. ได้ระดมความคิดเห็นจากภาคส่วนทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากทะเล เพื่อจัดทำแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล ที่ ครม. รับทราบแล้วเมื่อวันที่ ๒๑ ต.ค.๒๕๕๗ นั้น ได้กำหนดผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศไทยไว้อย่างเป็นทางการดังนี้

๔.๑ อำนาจอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน สิทธิอธิปไตย และเขตอำนาจอของชาติทางทะเล

๔.๒ ความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัย และการมีสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการใช้ประโยชน์และการดำเนินกิจกรรมทางทะเล

๔.๓ ความเจริญรุ่งเรือง ความสมบูรณ์มั่งคั่งที่ยั่งยืนของชาติ และความอยู่ดีมีสุขของประชาชน อันเนื่องมาจากกิจกรรมทางทะเลในทุกมิติ

๔.๔ ผลประโยชน์สูงสุดและยั่งยืนจากทะเลและสิ่งที่เกี่ยวข้องกับทะเลในทุกมิติทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

๔.๕. การมีเกียรติ ศักดิ์ศรีและเป็นที่ยอมรับในประชาคมระหว่างประเทศด้านกิจกรรมทางทะเล

ผลประโยชน์ของชาติทางทะเลทั้งที่จับต้องได้และที่จับต้องไม่ได้นั้นนับว่ามีมูลค่ามหาศาล ซึ่งนำพาประโยชน์สู่ประชาชนและเศรษฐกิจในแผ่นดิน หากประเทศไทยไม่มีทะเลแล้ว ศักยภาพและสถานะต่างๆ ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมระหว่างประเทศของประเทศไทยย่อมเปลี่ยนไปอย่างมาก มูลค่าที่ผลประโยชน์ทางทะเลที่นับได้จำนวน ๑๗.๙ ล้านล้านบาทต่อปีนั้นเป็นเพียงตัวเลขที่ประมาณการ แต่ในความเป็นจริงแล้วทะเลนั้นสำคัญและมีมูลค่าสูงกว่าค่าดังกล่าวมาก เพราะทะเลยังเป็นอติปไตย และโอกาสในการแสวงหาทรัพยากรอื่นๆ ที่รอให้คนไทยเข้าไปเก็บเกี่ยวได้อีกมาก ที่สำคัญประเทศไทยพึ่งพาทะเลค่อนข้างสูง ด้วยการที่ประเทศไทยต้องพึ่งพาการค้าระหว่างประเทศเป็นหลัก และการค้าเหล่านี้ใช้การขนส่งทางทะเลมากกว่าร้อยละ ๙๐ รวมทั้งประเทศไทยได้ผลประโยชน์จากทะเลในลักษณะต่าง ๆ เป็นมูลค่าที่สูงมากดังกล่าว ทำให้ทะเลนับเป็นผลประโยชน์แห่งชาติในระดับสำคัญ (Vital Interests) ที่รัฐบาลและประชาชนจะต้องปกป้องและดูแลรักษา

**๕. สถานการณ์และแนวโน้มสาธารณสุขภัยทางทะเลที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเล**

๕.๑ สภาวะแวดล้อมด้านสาธารณสุขภัยทางทะเล สภาวะแวดล้อมด้านสาธารณสุขภัยทางทะเลเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญยิ่งต่อมนุษยชาติ พื้นผิวโลกมากกว่าร้อยละ ๗๐ เป็นทะเล มากกว่า ๒ ใน ๓ ของประชากรโลกอาศัยอยู่ไม่เกิน ๑๐๐ ไมล์จากทะเล และมากกว่าร้อยละ

๘๐ ของประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติ (๑๕๐ ประเทศ) เป็นรัฐชายฝั่งที่มีอาณาเขตติดทะเล<sup>๗</sup> ดังนั้น ทะเลจึงเป็นสื่อกลางในการเชื่อมโยงประเทศต่าง ๆ เข้าด้วยกัน โดยมนุษย์ใช้ทะเลเป็นทั้งเส้นทางคมนาคมขนส่ง และการติดต่อค้าขาย นอกจากนี้ทะเลยังเป็นแหล่งอาหาร พลังงาน และทรัพยากรอื่น ๆ ที่ใช้ในการพัฒนาประเทศ ตลอดจนเป็นสถานที่ท่องเที่ยว และสถานที่ทำกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์อีกมากมาย หรือกล่าวได้ว่า ทะเลมีประโยชน์มหาศาลต่อมวลมนุษยชาติ โดยมีบทบาทสำคัญทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง การทหาร สังคม วัฒนธรรม กฎหมาย วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แต่ขณะเดียวกันทะเลก็เป็นแหล่งกำเนิดของภัยธรรมชาติหลากหลายชนิดซึ่งอยู่คู่กับทะเลมาช้านาน และจะยังคงมีอยู่ต่อไป ดังเช่น The Economic and Social Commission for Asia and the Pacific of the United Nations (ESCAP) ได้รวบรวมสถิติการเกิดภัยธรรมชาติของภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก ระหว่างปี พ.ศ.๒๕๑๓ - พ.ศ.๒๕๕๗ มีจำนวนทั้งสิ้น ๕,๑๓๙ ครั้ง ในจำนวนนี้เกิดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จำนวน ๑,๔๖๖ ครั้ง สร้างความเสียหายทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐเป็นจำนวนมาก ซึ่งคำนวณโดยเฉลี่ยต่อปีแล้วมีความสูญเสียสูงถึงร้อยละ ๐.๙ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ของบางประเทศ (เมียนมาร์ร้อยละ ๐.๙ ฟิลิปปินส์ร้อยละ ๐.๘ ลาวและกัมพูชาร้อยละ ๐.๗ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทยร้อยละ ๐.๒)<sup>๘</sup>

จากสถิติประชากรโลกเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นต่อไปในอนาคต ประกอบกับโลกได้ก้าวเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ที่เทคโนโลยีได้เชื่อมประเทศต่าง ๆ ให้ใกล้ชิดกัน มีการขยายตัวของระบบทุนนิยมที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการมุ่งแสวงหาทรัพยากรให้ได้สูงสุดเป็นหลัก ทำให้ทรัพยากรถูกนำมาใช้อย่างฟุ่มเฟือย โดยปราศจากความรับผิดชอบ และไร้การควบคุม ส่งผลให้ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว เสียสมดุล เกิดสภาวะโลกร้อน (Global Warming) มีการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ (Climate Change) ซึ่งเหตุดังกล่าวนี้ได้ก่อให้เกิดสาธารณภัยหรือภัยธรรมชาติที่มีความซับซ้อน รุนแรง มีความถี่ในการเกิดสูงขึ้น และไม่สามารถคาดเดาได้ เช่น คลื่นยักษ์สึนามิในมหาสมุทรอินเดีย เมื่อปี พ.ศ.๒๕๔๗ พายุไซโคลนนาร์กิสในประเทศเมียนมาเมื่อปี พ.ศ.๒๕๕๓ มหาอุทกภัยในประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ.๒๕๕๔ และพายุซูเปอร์ไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน ในประเทศฟิลิปปินส์เมื่อปี พ.ศ.๒๕๕๖ เป็นต้น

นอกจากภัยธรรมชาติแล้ว ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ให้เจริญก้าวหน้ามากขึ้นนั้น ได้ก่อให้เกิดความต้องการในการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งทำให้ทรัพยากรบนบกที่ประเทศต่าง ๆ ใช้อยู่ในปัจจุบันมีแนวโน้มลดลง จึงทำให้หลายประเทศเริ่มแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรในทะเลเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้เกิดปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรหรือผลประโยชน์จากทะเลมากขึ้น โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ซึ่งเป็นภูมิภาคที่มีศักยภาพในการพัฒนาสูงทั้งด้านทรัพยากร แรงงานหรือ จำนวนประชากร จึงก่อให้เกิดสิ่งท้าทายหรือภัยคุกคามทางทะเลหลายประการ เช่น การขยายอิทธิพลของชาติมหาอำนาจ (โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา

<sup>๗</sup> Ministry of Defence. “British Maritime Doctrine: Third Edition”(London, Ministry of Defence 2004) p.17.

<sup>๘</sup> ESCAP and UNISDR. “Reducing Vulnerability and Exposure to Disasters” (The Asia-Pacific Report, 2012) p.32.

และประเทศจีน) เข้ามามีบทบาทในภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอาณาเขตทางทะเลระหว่างประเทศต่าง ๆ (โดยเฉพาะประเทศจีนกับประเทศในอาเซียน) ปัญหาโจรสลัด ปัญหาการก่อการร้ายในทะเล ปัญหาความหนาแน่นการคมนาคมขนส่งทางทะเล และทางอากาศ ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้อาจเป็นชนวนเหตุของความขัดแย้งระหว่างประเทศ การเกิดอุบัติเหตุ และการก่อวินาศกรรม และก่อให้เกิดสาธารณสุขภัยทางทะเลได้ เช่น กรณีสงครามอ่าวเปอร์เซียเมื่อปี พ.ศ.๒๕๓๔ ประเทศอิรักได้ทำลายบ่อน้ำมันของคุณเวต และปล่อยน้ำมันดิบลงทะเลมากกว่า ๙๐๐ ล้านลิตร เพื่อสกัดกั้นกองกำลังของประเทศสหรัฐอเมริกา ทำให้น้ำมันดิบกระจายครอบคลุมพื้นที่มากกว่า ๔๐๐ ตารางกิโลเมตร สร้างความเสียหายต่อระบบนิเวศน์ทางทะเลและบริเวณชายฝั่งมูลค่ามากกว่า ๕๔๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ กรณีแท่นขุดเจาะน้ำมัน ดีป วอเตอร์ ฮอไรซอน (Deep Water Horizon) ของบริษัท บริติชปิโตรเลียม (BP) ระเบิดบริเวณกลางอ่าวเม็กซิโก นอกชายฝั่งประเทศสหรัฐอเมริกา ทำให้น้ำมันดิบรั่วลงทะเลมากกว่า ๔.๙ ล้านบาร์เรลส์ มีพื้นที่ได้รับผลกระทบมากกว่า ๒๔,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร รวมถึงชายฝั่งของรัฐเท็กซัส ลุยเซียนา มิสซิสซิปปี อลาบามา และฟลอริดา มีมูลค่าความเสียหายมากกว่า ๑๐ ล้านล้านเหรียญสหรัฐ กรณีอุบัติเหตุเรือบรรทุกน้ำมันขนาดใหญ่ แอตแลนติก เอ็มเพรส กับ เรือเอลเจียน กับตัน ชนกันบริเวณทะเลแคริบเบียน ประเทศสาธารณรัฐตรินิแดดและโตเบโก ทำให้น้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเลมากกว่า ๓ ล้านบาร์เรลส์ และมีมูลค่าความเสียหายมากกว่า ๑๘๗ ล้านดอลลาร์สหรัฐ<sup>๙</sup>

สำหรับปัญหาการก่อการร้ายทางทะเลนั้น ถึงแม้ปัจจุบันยังไม่มีเหตุการณ์การก่อการร้ายทางทะเลที่ร้ายแรงให้เห็น แต่ก็ไม่อาจวางใจได้ เพราะยังมีกลุ่มก่อการร้ายปฏิบัติการในพื้นที่ต่าง ๆ ทั้งในภูมิภาคและประเทศเพื่อนบ้านอย่างต่อเนื่อง เช่น กรณีกลุ่มก่อการร้ายอัลกออิดะห์ ได้โจมตีเรือ USS Cole ของกองทัพเรือสหรัฐฯ บริเวณอ่าวเอเดน เมื่อปี พ.ศ.๒๕๔๓ และโจมตีเรือสินค้า Limburg ของฝรั่งเศส บริเวณนอกฝั่งประเทศเยเมน เมื่อปี พ.ศ.๒๕๔๕ และกลุ่มก่อการร้าย Abu Sayyaff ได้โจมตีเรือเฟอร์รี่ของประเทศฟิลิปปินส์ บริเวณใกล้กรุงมนิลา เมื่อปี พ.ศ.๒๕๔๗ ทำให้มีผู้เสียชีวิตถึง ๑๑๖ คน<sup>๑๐</sup> และด้วยภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นภูมิภาคที่มีเส้นทางการคมนาคมขนส่งทางทะเลที่สำคัญของโลก โดยเฉพาะช่องแคบมะละกาที่เชื่อมต่อระหว่างมหาสมุทรอินเดียกับมหาสมุทรแปซิฟิก ซึ่งมีความสำคัญยิ่งต่อประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก จึงมีโอกาสสูงที่จะตกเป็นเป้าการถูกโจมตีจากกลุ่มผู้ก่อการร้ายที่มีความขัดแย้งกับประเทศเหล่านั้น โดยรูปแบบการโจมตีก็สามารถดำเนินการได้หลายหลายรูปแบบ เช่น การระเบิดเรือสินค้าหรือเรือบรรทุกน้ำมันขนาดใหญ่ในช่องแคบมะละกา หรือการบังคับเรือสินค้าหรือเรือบรรทุกน้ำมันขนาดใหญ่วิ่งเข้าชนท่าเรือ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง และแก้ไขได้ยาก นอกจากนี้ แท่นขุดเจาะน้ำมันและก๊าซธรรมชาติในภูมิภาคก็เป็นจุดล่อแหลมที่สามารถถูกโจมตีได้โดยง่ายเช่นเดียวกัน

จึงสรุปได้ว่า ทะเลแม้จะมีประโยชน์มากมายมหาศาล แต่ทะเลก็นำมาซึ่งสาธารณสุขภัยไม่น้อย เช่นเดียวกัน ซึ่งมีทั้งภัยธรรมชาติ ภัยที่มนุษย์สร้างขึ้น หรือแม้แต่ภัยจากอุบัติเหตุ ซึ่ง

<sup>๙</sup> ผู้จัดการออนไลน์. “น้ำมันรั่วครั้งใหญ่ของโลก ๕ อันดับ”. (ผู้จัดการออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.manager.co.th/Science/>, 2559.

<sup>๑๐</sup> John F. Bradford. “The growing prospects for Maritime Security Cooperation in Southeast Asia”, *Naval War College Review*. Summer Vol. 58,(3),2005. p.71.

ภัยต่าง ๆ เหล่านี้ มีภัยหลายชนิดที่สามารถป้องกันหรือลดอัตราการเกิดได้ และมีภัยบางชนิดที่ไม่สามารถป้องกันหรือลดอัตราการเกิดได้ แต่หาก มีการศึกษา วางแผน และเตรียมการที่ดี ก็จะสามารถช่วยลดผลกระทบหรือความเสียหายลงได้อย่างมาก ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาสถานการณ์สาธารณสุขภัยทางทะเลของไทยให้ละเอียดรอบคอบ เพื่อสามารถนำไปประกอบการวางแผนและการเตรียมการที่ดีต่อไป

## ๕.๒ สถานการณ์สาธารณสุขภัยทางทะเลของประเทศไทย

จากการทบทวนสถานะแวดล้อมทางทะเลในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก พบว่ามีสาธารณสุขภัยทางทะเลหลากหลายชนิดเกิดขึ้นในภูมิภาคนี้ และถึงแม้จะอยู่ในภูมิภาคเดียวกัน แต่ประเทศต่าง ๆ ก็จะมีภัยหรือได้รับผลกระทบจากสาธารณสุขภัย ที่ไม่เหมือนกันทั้งชนิดและความรุนแรง ทั้งนี้สืบเนื่องจากแต่ละประเทศมีปัจจัยแวดล้อมที่แตกต่างกัน ทั้งด้านตำบลที่ตั้ง ขนาดพื้นที่ สภาพภูมิประเทศ ภูมิอากาศ ลักษณะทางอุทกศาสตร์และธรณีวิทยา และการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับทะเล รวมถึงสถานะแวดล้อมด้านความมั่นคงด้วย ดังนั้นแต่ละประเทศจึงจำเป็นต้องทำการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดภาพสถานการณ์สาธารณสุขภัยทางทะเลของตนเองได้ถูกต้องหรือใกล้เคียงมากที่สุด เพื่อให้หน่วยต่าง ๆ นำไปวางแผนและเตรียมการได้ถูกต้องและเหมาะสม

ประเทศไทยตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก ซึ่งเป็นภูมิภาคที่มีความสำคัญต่อความเจริญเติบโตของสังคมโลก เนื่องจากเป็นแหล่งผลิตอาหารและฐานการผลิตทางอุตสาหกรรมที่สำคัญที่หล่อเลี้ยงประชาคมโลก และประเทศไทยตั้งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญของภูมิภาค กล่าวคือ ประเทศไทยเป็นรัฐเจ้าของส่วนหนึ่งของช่องแคบมะละกา ซึ่งเป็นเส้นทางคมนาคมขนส่งทางทะเลหลักของโลกที่เชื่อมต่อระหว่างมหาสมุทรแปซิฟิกกับมหาสมุทรอินเดีย นอกจากนี้ประเทศไทยยังเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคที่สามารถเชื่อมต่อกับระบบการขนส่งทางบกและทางอากาศกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคและนอกภูมิภาคได้เป็นอย่างดี การนำเข้าและส่งออกสินค้าและพลังงานของประเทศไทยมากกว่าร้อยละ ๙๐ ใช้การขนส่งทางทะเล จึงถือว่าประเทศไทยมีพื้นที่ทางทะเลที่มีการคมนาคมขนส่งวัตถุดิบ สินค้า และพลังงานที่หนาแน่น โดยเฉพาะการขนส่งน้ำมัน ผ่านช่องแคบมะละกา จึงมีความเสี่ยงที่จะเกิดอุบัติเหตุสูง นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีพื้นที่ทางทะเลที่สวยงามและอุดมสมบูรณ์ทั้งทรัพยากรที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต เช่น มีเกาะและชายหาดที่สวยงามเหมาะสำหรับการเป็นสถานที่ท่องเที่ยว มีสัตว์น้ำที่เป็นอาหารหลักอย่างหนึ่งของประชาชน มีก๊าซธรรมชาติและน้ำมันซึ่งเป็นแหล่งพลังงานและวัตถุดิบที่สำคัญของประเทศ หรือกล่าวโดยสรุปได้ว่า ทะเลเป็นแหล่งกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่งของประเทศไทย ดังมีนักวิชาการประเมินไว้ว่า ผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่สามารถวัดเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจได้นั้น มีมูลค่ามากถึง ๒๔ ล้านล้านบาทต่อปี และมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง<sup>๑๑</sup> ซึ่งผลประโยชน์ที่สำคัญต่างๆ เหล่านี้มีความเสี่ยงที่จะถูกโจมตีหรือก่อวินาศกรรมจากรัฐอื่น หรือจากกลุ่มผู้ก่อการร้าย และมีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดน้ำมันรั่วไหล (Oil Spill) ดังตามสถิติที่กรมเจ้าท่ารวบรวมไว้ระหว่างปี พ.ศ.๒๕๑๖ - ๒๕๕๖ มีเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลจำนวนทั้งสิ้น ๒๓๒ ครั้ง<sup>๑๒</sup> โดยมีสาเหตุของการรั่วไหลที่พบบ่อยคือ อุปกรณ์ที่ใช้ในการเดินเรือ

<sup>๑๑</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๖๔”. ๒๕๕๘. หน้า ๑.

<sup>๑๒</sup> กรมเจ้าท่า. “สถิติน้ำมันรั่วไหล”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.md.go.th/md/index.php/2014-01-19-05-02-28/2014-01-19-05-20-44/-oil-spill>, 2559.

เก็บกัก หรือสูบน้ำมันขำรด รั่วไหลระหว่างการสูบน้ำมันกลางทะเลจากเรือขนาดใหญ่ลงสู่เรือขนาดเล็ก หรือระหว่างเรือกับท่าเทียบเรือ การลักลอบทิ้ง เช่น ปล่อยทิ้งน้ำมันชนิดเดิมก่อนบรรทุก น้ำมันชนิดใหม่ หรือลักลอบถ่ายน้ำอับเฉา เรืออับปางเนื่องจากเรือโดนกัน ชนหินโสโครกหรือไฟไหม้ และรั่วไหลจากแท่นขุดเจาะปิโตรเลียมในทะเล ซึ่งสำนักจัดการคุณภาพน้ำ กรมควบคุมมลพิษ ได้จำแนกเขตความเสี่ยงต่อน้ำมันรั่วไหลในพื้นที่เขตทางทะเลของประเทศไทย ตามระดับความเสี่ยงและความรุนแรงต่อการได้รับผลกระทบจากน้ำมันรั่วไหล ออกเป็น ๔ เขต ดังนี้

๕.๒.๑ เขตที่ ๑ มีความเสี่ยงสูงมาก ได้แก่ บริเวณชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง เป็นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรม มีกิจกรรมการขนถ่ายน้ำมันบริเวณท่าเทียบเรือและกลางทะเล มีการจราจรทางน้ำหนาแน่น

๕.๒.๒ เขตที่ ๒ มีความเสี่ยงสูง ได้แก่ บริเวณปากแม่น้ำเจ้าพระยาถึงท่าเรือคลองเตย เป็นเส้นทางหลักของเรือบรรทุกน้ำมัน เรือสินค้า และเรือโดยสาร อีกทั้งเป็นที่ตั้งคลังน้ำมันหลายแห่งริมฝั่งแม่น้ำ

๕.๒.๓ เขตที่ ๓ มีความเสี่ยงสูงปานกลาง ได้แก่ อ่าวไทยด้านตะวันตก ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช กระบี่ พัทลุง และสงขลา และฝั่งทะเลอันดามัน ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดระนอง พังงา กระบี่ ตรัง และสตูล น้ำมันรั่วไหลอาจเกิดจากเรือบรรทุกน้ำมันที่เดินทางเข้าออกช่องแคบมะละกา การขนถ่ายน้ำมัน ท่าเรือน้ำลึก และท่าเรือโดยสาร ฯลฯ

๕.๒.๔ เขตที่ ๔ มีความเสี่ยงต่ำ ได้แก่ พื้นที่บริเวณฝั่งอ่าวไทยและทะเลอันดามันนอกเหนือจากที่ระบุไว้ใน ๓ เขตข้างต้น

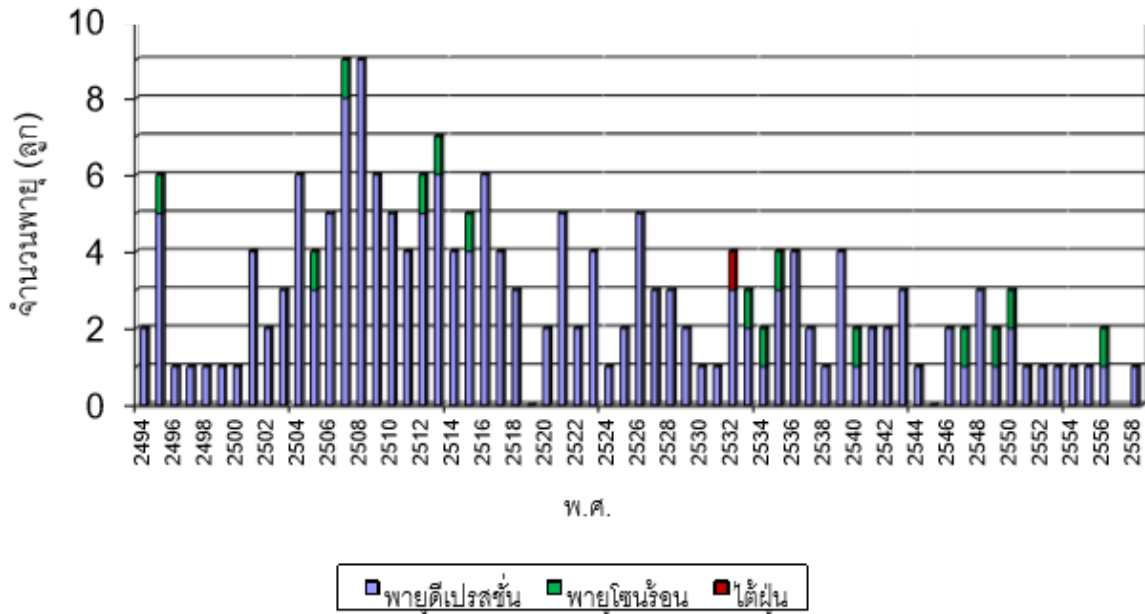
แผนภาพที่ ๓ - ๑ พื้นที่ความเสี่ยงต่อน้ำมันรั่วไหลในน่านน้ำไทย



ที่มา กรมควบคุมมลพิษ , ออนไลน์ , ๒๕๖๐



แผนภาพที่ ๓ - ๒ สถิติพายุหมุนเขตร้อนเคลื่อนเข้าสู่ประเทศไทย (พ.ศ.๒๕๔๔ - ๒๕๕๘)

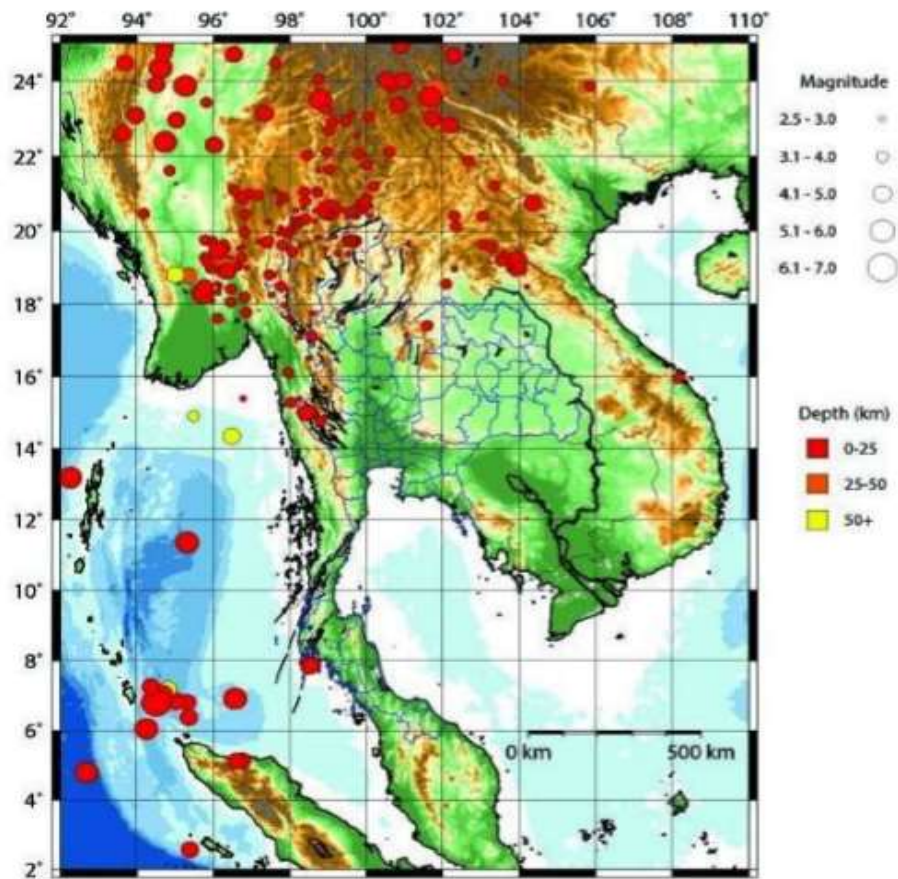


ที่มา พายุหมุนเขตร้อนเคลื่อนเข้าสู่ประเทศไทย รายเดือนคาบ ๖๕ ปี (๒๕๔๔ - ๒๕๕๘) ศูนย์ภูมิอากาศ สำนักพัฒนาอุตุนิยมวิทยา กรมอุตุนิยมวิทยา , ๒๕๕๙ : ๓

สำหรับสภาวะแวดล้อมด้านสภาพภูมิประเทศ ภูมิอากาศ และลักษณะทางอุทกศาสตร์นั้น ประเทศไทยตั้งอยู่ระหว่างแหล่งกำเนิดของพายุหมุนเขตร้อนทั้งสองด้าน คือ ด้านตะวันออกคือมหาสมุทรแปซิฟิกและทะเลจีนใต้ ส่วนด้านตะวันตกคืออ่าวเบงกอลและทะเลอันดามัน ซึ่งโดยปกติจะมีพายุหมุนเขตร้อนเคลื่อนที่เข้าสู่ประเทศไทยเฉลี่ยประมาณ ๓ - ๔ ลูกต่อปี ดังนั้น ประเทศไทยจึงมีความเสี่ยงจะเผชิญภัยจากพายุหมุนเขตร้อน

สำหรับในด้านธรณีวิทยานั้น ประเทศไทยตั้งอยู่บนรอยเลื่อนมีพลัง (Active Fault) ถึง ๑๔ กลุ่มรอยเลื่อน และยังมีรอยเลื่อนมีพลังในประเทศเพื่อนบ้านอีกจำนวนมากที่สามารถส่งผลกระทบต่อประเทศไทย โดยเฉพาะรอยเลื่อนมีพลังในทะเลอันดามัน ซึ่งเคยก่อให้เกิดคลื่นยักษ์สึนามิถล่ม ๖ จังหวัดชายฝั่งทะเลอันดามันของไทย เมื่อปี พ.ศ.๒๕๔๗ มีผู้เสียชีวิตมากกว่า ๕,๐๐๐ คน บาดเจ็บมากกว่า ๘,๐๐๐ คน และทรัพย์สินเสียหายมากกว่า ๑,๐๐๐ ล้านบาท ประกอบกับแผ่นดินไหวเป็นภัยพิบัติที่นักวิทยาศาสตร์ยังไม่สามารถทำนาย เวลา สถานที่ และความรุนแรงของแผ่นดินไหวได้ล่วงหน้า และจากการรวบรวมสถิติแผ่นดินไหวในปีพ.ศ.๒๕๕๘ ของสำนักเฝ้าระวังแผ่นดินไหว กรมอุตุนิยมวิทยา พบว่ามีแผ่นดินไหวที่สามารถตรวจวัดขนาด (Magnitude) ตั้งแต่ ๒.๕ ขึ้นไปถึง ๒.๔๐ ครั้ง จึงถือได้ว่า แผ่นดินไหวเป็นสาธารณภัยที่มีความสำคัญ

แผนภาพที่ ๓ - ๓ รายงานการเกิดแผ่นดินไหวในประเทศไทย พ.ศ.๒๕๕๘



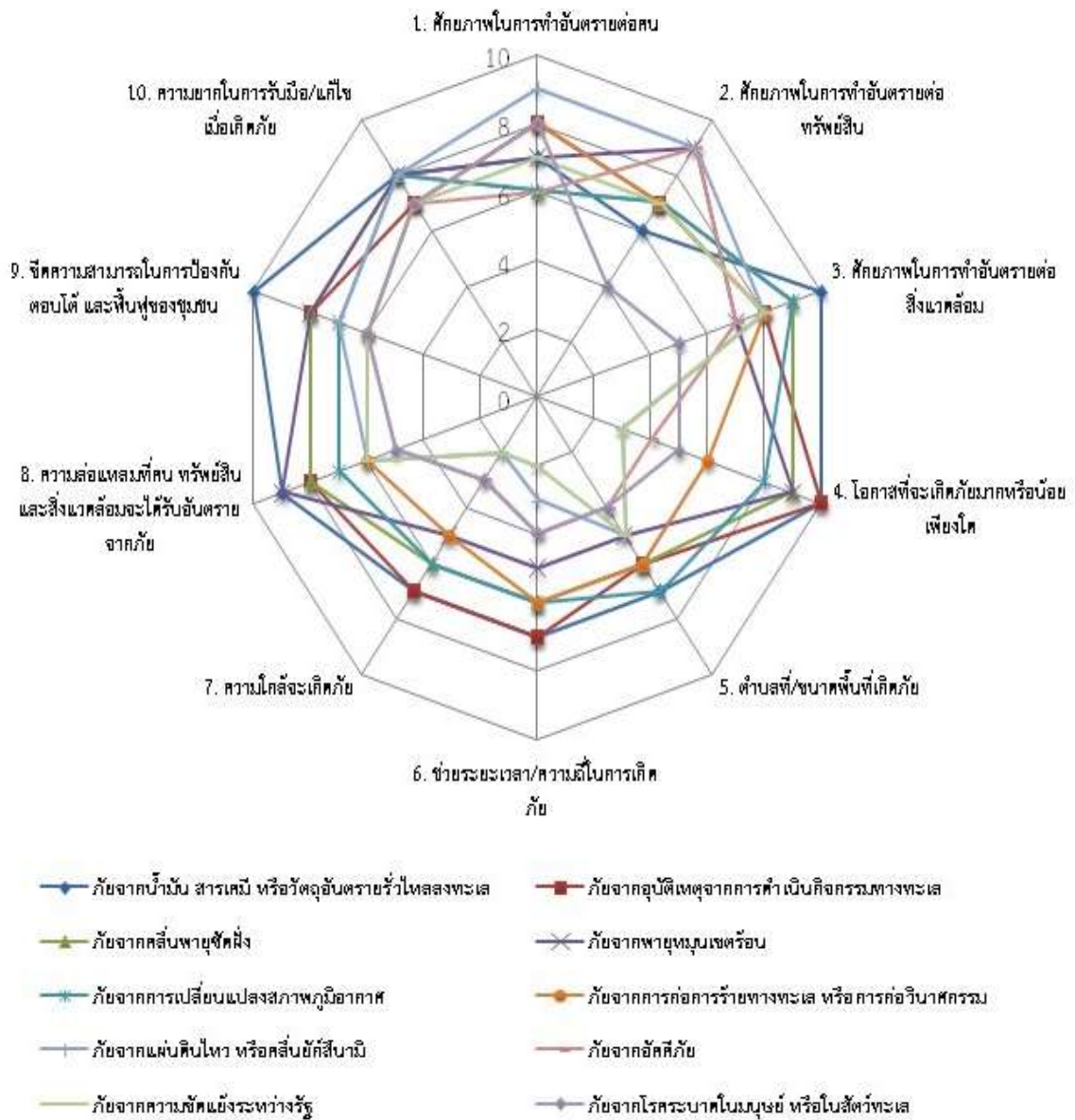
ที่มา รายงานการเกิดแผ่นดินไหวประเทศไทย และประเทศใกล้เคียง พ.ศ.๒๕๕๘ สำนักเฝ้าระวังแผ่นดินไหว กรมอุตุนิยมวิทยา , ๒๕๕๘ : ๑๑

๕.๓ การตรวจสอบปัจจัยแวดล้อมด้านต่าง ๆ ของประเทศไทยพบว่า จะก่อให้เกิดสาธารณภัยทางทะเลจำนวนมาก ซึ่งเมื่อนำมาวิเคราะห์ตามเกณฑ์การพิจารณาจัดลำดับความสำคัญทั้ง ๑๐ เกณฑ์ และอุปัติภัยต่างๆ ได้แก่

- ๕.๓.๑ ศักยภาพในการทำอันตรายต่อคน
- ๕.๓.๒ ศักยภาพในการทำอันตรายต่อทรัพย์สิน
- ๕.๓.๓ ศักยภาพในการทำอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม
- ๕.๓.๔ โอกาสที่จะเกิดภัยมากหรือน้อยเพียงใด
- ๕.๓.๕ ตำบลที่/ขนาดพื้นที่ที่เกิดภัย
- ๕.๓.๖ ช่วงระยะเวลา/ความถี่ในการเกิดภัย
- ๕.๓.๗ ความใกล้จะเกิดภัย
- ๕.๓.๘ ความล่อแหลมที่คน ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อมจะได้รับอันตรายจากภัย
- ๕.๓.๙ ชีตความสามารถในการป้องกัน ทอบโต้ และฟื้นฟูของชุมชน
- ๕.๓.๑๐ ความยากในการรับมือ/แก้ไขเมื่อเกิดภัย

จากเกณฑ์ตามข้างต้นเมื่อนำมาวิเคราะห์กับข้อเท็จจริงของภัยประเภทต่างๆ ที่กล่าวไว้แล้วในข้างต้น สามารถจัดลำดับความสำคัญของสาธารณภัยทางทะเลได้ดังนี้ ภัยจากพายุหมุนเขตร้อน ภัยจากน้ำมัน สารเคมี หรือวัตถุอันตรายรั่วไหลลงทะเล ภัยจากอุบัติเหตุการคมนาคมขนส่งหรือจากการดำเนินกิจกรรมทางทะเล ภัยจากการก่อการร้ายทางทะเล หรือการก่อวินาศกรรม ภัยจากความขัดแย้งระหว่างรัฐ ภัยจากแผ่นดินไหว หรือคลื่นยักษ์สึนามิ ภัยจากคลื่นพายุซัดฝั่ง ภัยจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภัยจากอัคคีภัย ภัยจากโรคระบาดในมนุษย์ หรือในสัตว์ทะเล

แผนภาพที่ ๓ - ๔ แสดงความสำคัญของสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย



ที่มา ผลจากการวิจัย

## การบริหารจัดการสาธารณสุขทางทะเลของประเทศไทย

### ๑. โครงสร้างการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขทางทะเลของประเทศไทย

การดำเนินการเพื่อจัดการสาธารณสุขทางทะเลจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลักๆ คือ พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๕๐ เป็นกฎหมายหลักของประเทศไทยในการกำหนดโครงสร้างและแนวทางการบริหารจัดการสาธารณสุขทั้งปวงของประเทศ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายหลักอื่นๆ อีกที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขทางทะเลได้แก่ นโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ โครงสร้างตาม พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๕๐

โดยกำหนดขอบเขตการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขครอบคลุมสาธารณสุขทุกประเภท และมีการกำหนดค่านิยมของสาธารณสุข และภัยด้านความมั่นคงไว้อย่างชัดเจน (มาตรา ๔) ว่าหมายถึง อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุขไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย<sup>๑๓</sup>

พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๕๐ ได้มีการกำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ ดำเนินการโดยคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ (กปช.) ซึ่งมีกรรมการทั้งหมด ๒๓ ท่านได้แก่ นรม. หรือ รอง นรม. ซึ่ง นรม. มอบหมาย เป็นประธานกรรมการ และมี ปล.กท. ผบ.ทสส. ผบ.ทบ. ผบ.ทร. และ ผบ.ทอ. เป็นกรรมการ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ และได้กำหนดบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขและผู้เกี่ยวข้อง ในระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น (มาตรา ๖และมาตรา ๗) และกำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข (ปภ.) เป็นหน่วยงานกลางของรัฐ ในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขของประเทศ (มาตรา ๑๑)<sup>๑๔</sup>

นอกจากนี้ พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๕๐ กำหนดให้จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข โดยกำหนดให้มีการจัดทำแผน ๓ ระดับ คือแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัด และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขกรุงเทพมหานคร โดยในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง

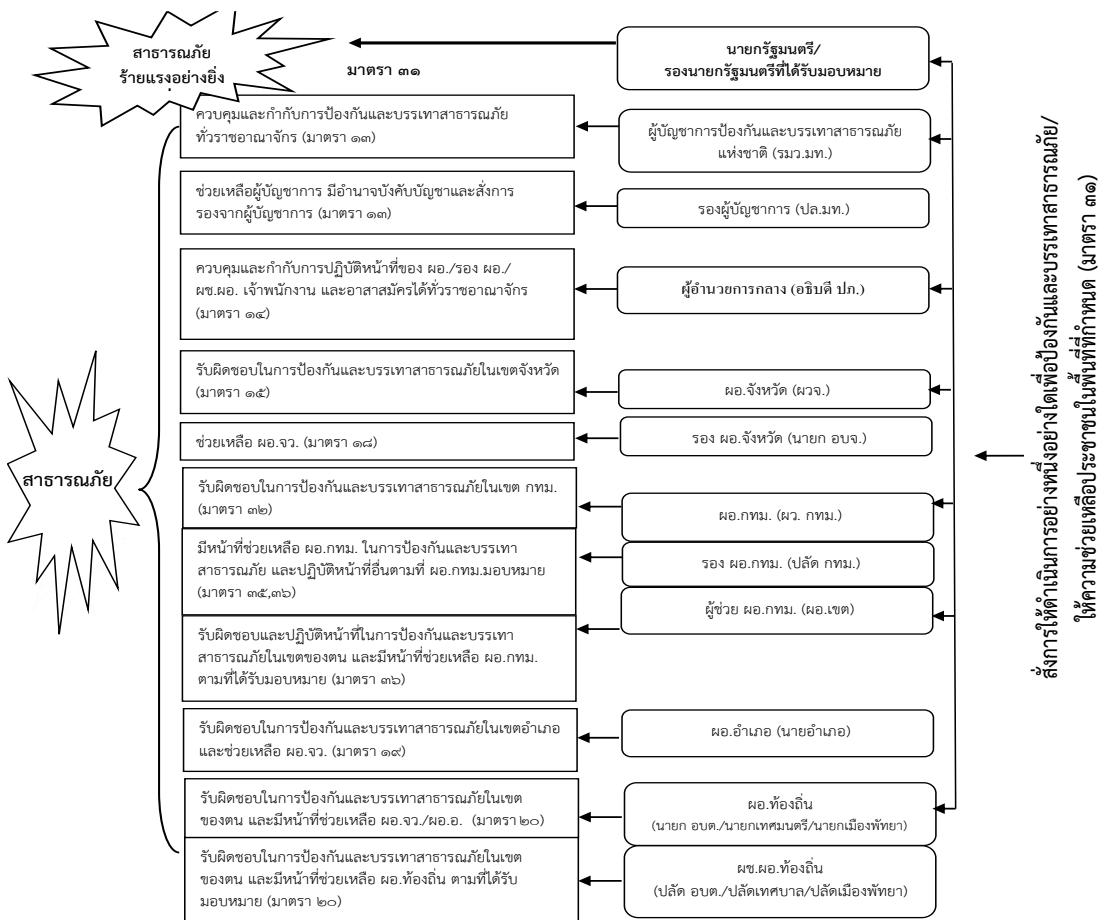
<sup>๑๓</sup> กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข. “พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๕๐ และอนุบัญญัติ”.พ.ศ...หน้า ๒

<sup>๑๔</sup> Ibid.,p.9.

คณะกรรมการ ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ และมี ผบ.มทบ. หรือ ผบ.จทบ. เป็นกรรมการ สำหรับการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานครนั้น ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธานกรรมการโดยให้แต่งตั้งผู้แทน กท. และผู้แทนสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นที่ปรึกษาหรือกรรมการตามจำนวนที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเห็นสมควรแต่งตั้ง (มาตรา ๑๑ ๑๒ ๑๖ ๑๗ ๓๓ และ ๓๕)<sup>๑๕</sup>

กำหนดบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และผู้เกี่ยวข้องไว้อย่างเป็นเอกภาพ ชัดเจนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น

แผนภาพที่ ๓ - ๕ โครงสร้างการจัดการสาธารณภัยทางทะเลตามนโยบายการเตรียมพร้อม



ที่มา คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, ๒๕๕๘ : ๖๙

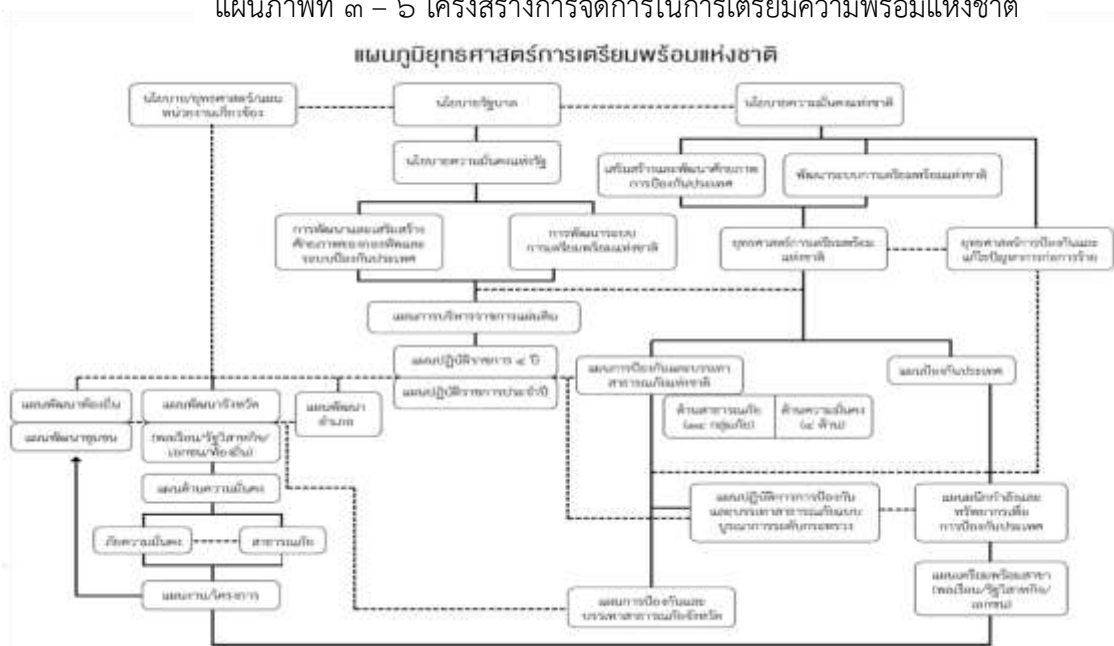
**๒. โครงสร้างการจัดการสาธารณภัยทางทะเล** นอกจากจะกำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้วยังมีส่วนเกี่ยวข้องตามนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ ซึ่งสืบเนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๘ เห็นชอบนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ เพื่อเป็นกรอบแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้จัดทำแผนรองรับเผชิญกับสาธารณภัย และภัยอื่นๆ เช่นภัยจากการสู้รบ และภัยการก่อการร้าย โดยที่สถานการณ์และภัยความมั่นคงในปัจจุบันมีความซับซ้อนมาก

<sup>๑๕</sup> Ibid., p.9-25.

ขึ้น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงานการเตรียมพร้อมได้มีการปรับปรุง กฎ ระเบียบ และ กลไกการบริหารจัดการ ขึ้นใหม่เพื่อให้นโยบายดังกล่าวมีความทันสมัย และมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ คณะกรรมการเตรียมพร้อมแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจึงได้ทบทวนนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ และ จัดทำเป็นยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ.๒๕๕๗ – ๒๕๖๑) เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการดำเนินงาน ของหน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งเน้นการเตรียมพร้อมของทุกภาคส่วนให้พร้อมเผชิญกับภาวะไม่ ปกติ การเสริมสร้างภูมิคุ้มกันและศักยภาพให้คน ชุมชน และสังคมการผนึกกำลังและบูรณาการแผนระดับ กระทรวง กรม จังหวัด และท้องถิ่น การเสริมสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศตลอดจนการบริหารจัดการที่มี เอกภาพและประสิทธิภาพในเชิงการบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จ

ทั้งนี้โครงสร้างการบริหารจัดการตามนโยบายเตรียมความพร้อมแห่งชาติ จะมี นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นผู้บัญชาการ เหตุการณ์ เมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยในส่วนของ การเตรียมความพร้อมเพื่อเผชิญกับภัยอันเกิด จากสาธารณภัย จะมีกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก และให้ยึดแผนป้องกันภัยฝ่าย พลเรือนแห่งชาติเป็นแผนหลักในการดำเนินการ<sup>๑๖</sup>

แผนภาพที่ ๓ – ๖ โครงสร้างการจัดการในการเตรียมความพร้อมแห่งชาติ



ที่มา สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, ๒๕๕๙ : ๑๖

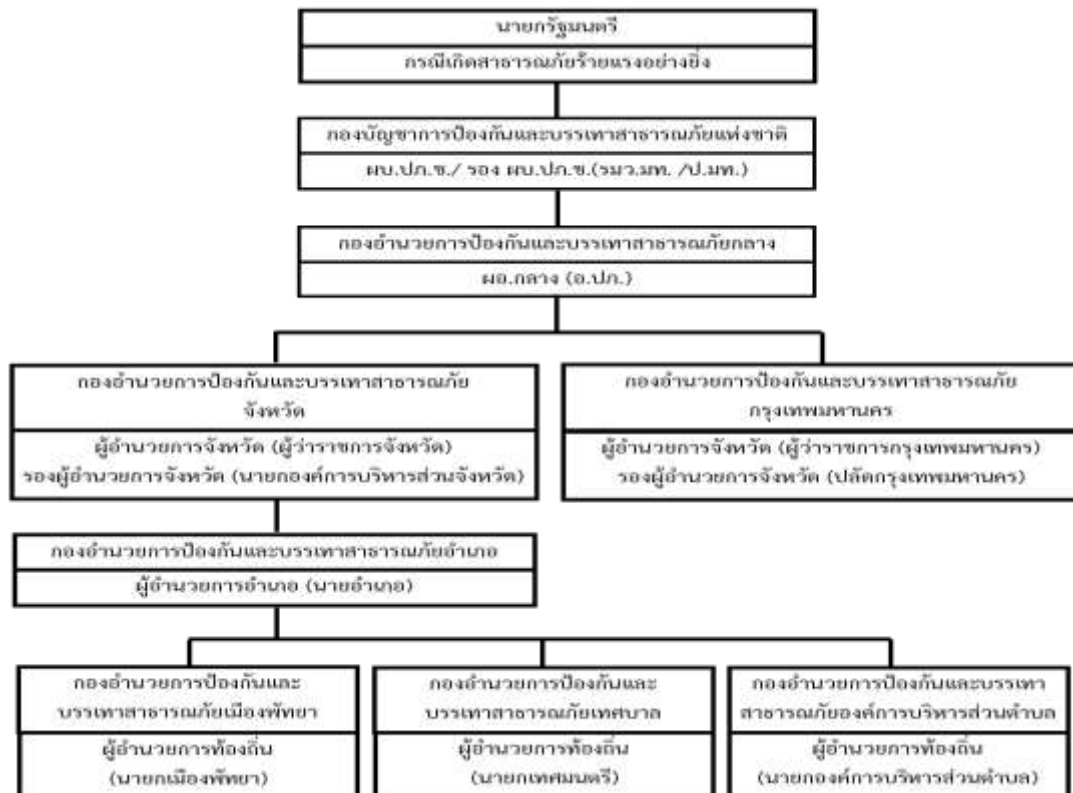
**๓. โครงสร้างตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.**

**๒๕๕๘** การดำเนินการในการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยหน่วยต่างๆ จะดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ระบบการ

<sup>๑๖</sup> สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. “นโยบายการเตรียมความพร้อมแห่งชาติ”. ๒๕๕๙. หน้า ๑๖.

จัดการสาธารณสุขมีความพร้อมรับสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้น ผู้ประสบภัยได้รับการช่วยเหลืออย่างรวดเร็ว พื้นที่ประสบภัยได้รับการฟื้นฟูบูรณะอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีการเรียนรู้และมีภูมิคุ้มกันในการจัดการสาธารณสุข และให้ประชาชนตระหนักถึงความปลอดภัย พัฒนาศักยภาพสังคมและท้องถิ่น เข้าสู่ การรับรู้ - ปรับตัว - ฟื้นเร็วทั่ว - อย่างยั่งยืน (Resilience) โดยมีโครงสร้างกลไกการจัดการความเสี่ยงดังนี้<sup>๓๗</sup>

แผนภาพที่ ๓ - ๗ โครงสร้างตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘



ที่มา คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, ๒๕๕๘ : ๒๘

### ๓.๑ ระดับนโยบาย

๓.๑.๑ คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.)

๓.๑.๒ คณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ (กปอ.)

### ๓.๒ ระดับปฏิบัติ

๓.๒.๑ กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.)

๓.๒.๒ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลาง (กอปภ.ก.)

๓.๒.๓ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (กอปภ.จ.)

๓.๒.๔ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร

(กอปภ.กทม.)

<sup>๓๗</sup> คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ. “แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘”. หน้า ๕๓-๖๒

๓.๒.๕ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ (กอปภ.อ.)

๓.๒.๖ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเทศบาล (กอปภ.ทน./ทม./ทต.)

๓.๒.๗ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยองค์การบริหารส่วนตำบล (กอปภ.อบต.)

๓.๒.๘ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเมืองพัทยา (กอปภ.เมืองพัทยา)

**๔. โครงสร้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน** การป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันนั้น ประเทศไทยได้จัดตั้งองค์กรตามแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ ปี พ.ศ.๒๕๔๕ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน แห่งชาติ ปี พ.ศ.๒๕๔๗ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน เรียกโดยย่อว่า “กปน.” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงคมนาคม เป็นรองประธานกรรมการ อธิบดีกรมศุลกากร อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย อธิบดีกรมการขนส่งทางอากาศ อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อธิบดีกรมอุตุนิยมวิทยา เจ้ากรมยุทธการทหารบก เจ้ากรมยุทธการทหารเรือ เจ้ากรมยุทธการทหารอากาศ เจ้ากรมอุทกศาสตร์ ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนการทำเรือแห่งประเทศไทย ผู้แทนบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) นายกสมาคมอนุรักษ์สภาพแวดล้อมของกลุ่มอุตสาหกรรมน้ำมันหรือผู้แทน เป็นกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินหกคนซึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแต่งตั้งจากผู้มีความรู้หรือความชำนาญเกี่ยวกับน้ำมัน การเศรษฐกิจ กฎหมายองค์การระหว่างประเทศ การสื่อสารมวลชน ประชาสัมพันธ์หรือสิ่งแวดล้อม โดยอธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีเป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้แทนกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี และผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ กปน. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

**๔.๑ กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน**

**๔.๒ จัดทำแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ** ซึ่งแผนดังกล่าวอย่างน้อยต้องประกอบด้วยเรื่อง ดังต่อไปนี้

๔.๒.๑ การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบและเขตพื้นที่ในความรับผิดชอบของหน่วยปฏิบัติการ

๔.๒.๒ การตรวจสอบและติดตาม กรณีที่มีมลพิษทางน้ำ เนื่องจากน้ำมันเกิดขึ้น

๔.๒.๓ การติดต่อสื่อสารและรับแจ้งเหตุ



- ๔.๒.๔ การจัดทำกำลังคนและเครื่องมือสนับสนุน
- ๔.๒.๕ การขจัดมลพิษเนื่องจากน้ำมันในแหล่งน้ำ ชายฝั่งและขอบฝั่ง
- ๔.๒.๖ การขนย้ายคราบน้ำมันและสิ่งปนเปื้อนน้ำมัน
- ๔.๒.๗ การดำเนินการฟื้นฟูให้แหล่งน้ำ ชายฝั่ง และขอบฝั่ง มีสภาพเหมือนเดิมหรือ ใกล้เคียงกับสภาพเดิมให้ได้มากที่สุด
- ๔.๒.๘ การประชาสัมพันธ์และแถลงข่าว
- ๔.๒.๙ การอื่นที่จำเป็นต่อการดำเนินการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำ

เนื่องจากน้ำมัน

- ๔.๓ ควบคุม กำกับ ดูแล และรับผิดชอบในการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำ
- เนื่องจากน้ำมัน

- ๔.๔ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนป้องกัน รวมทั้งเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ และแถลงข่าวด้านการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน

- ๔.๕ กำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินค่าใช้จ่ายในการขจัดคราบน้ำมันและค่าเสียหายที่เกิดจากมลพิษของน้ำมัน

- ๔.๖ ควบคุมการใช้จ่ายเงินที่หน่วยปฏิบัติการที่เป็นหน่วยงานของรัฐได้รับบริจาค

- ๔.๗ เร่งรัดและติดตามผลการดำเนินคดีเกี่ยวกับมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน

- ๔.๘ แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติการที่เกี่ยวกับการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน

- ๔.๙ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี (ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นกรมเจ้าท่า) ทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงาน โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- ๔.๙.๑ รับผิดชอบในงานธุรการของ กปน.
- ๔.๙.๒ รับแจ้งเหตุมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน
- ๔.๙.๓ ประสานงานกับหน่วยปฏิบัติการ ในกรณีที่มีมลพิษทางน้ำเนื่องจาก

น้ำมันเกิดขึ้น

- ๔.๙.๔ จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบ จากมลพิษทางน้ำ เนื่องจากน้ำมัน

- ๔.๙.๕ ศึกษา ค้นคว้า วิจัย รวบรวม และแลกเปลี่ยนความรู้ข้อมูล และข่าวสาร เกี่ยวกับการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำ เนื่องจากน้ำมัน

- ๔.๙.๖ ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการจัดฝึกอบรม เกี่ยวกับการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน จัดให้มีการฝึกซ้อมการปฏิบัติการ ซักซ้อมความพร้อมเพรียงในการให้ความร่วมมือของฝ่ายต่างๆ และจัดทำรายงานผลการดำเนินการดังกล่าว เสนอต่อ กปน.

- ๔.๙.๗ เบิกจ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่ออุดหนุนจ่ายสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายตามระเบียบนี้ โดยให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงการคลัง

๔.๙.๘ ปฏิบัติงานอื่นตามที่ กปน. มอบหมาย

๔.๙.๙ ดำเนินการอื่นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ หรือที่คณะรัฐมนตรี  
หรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

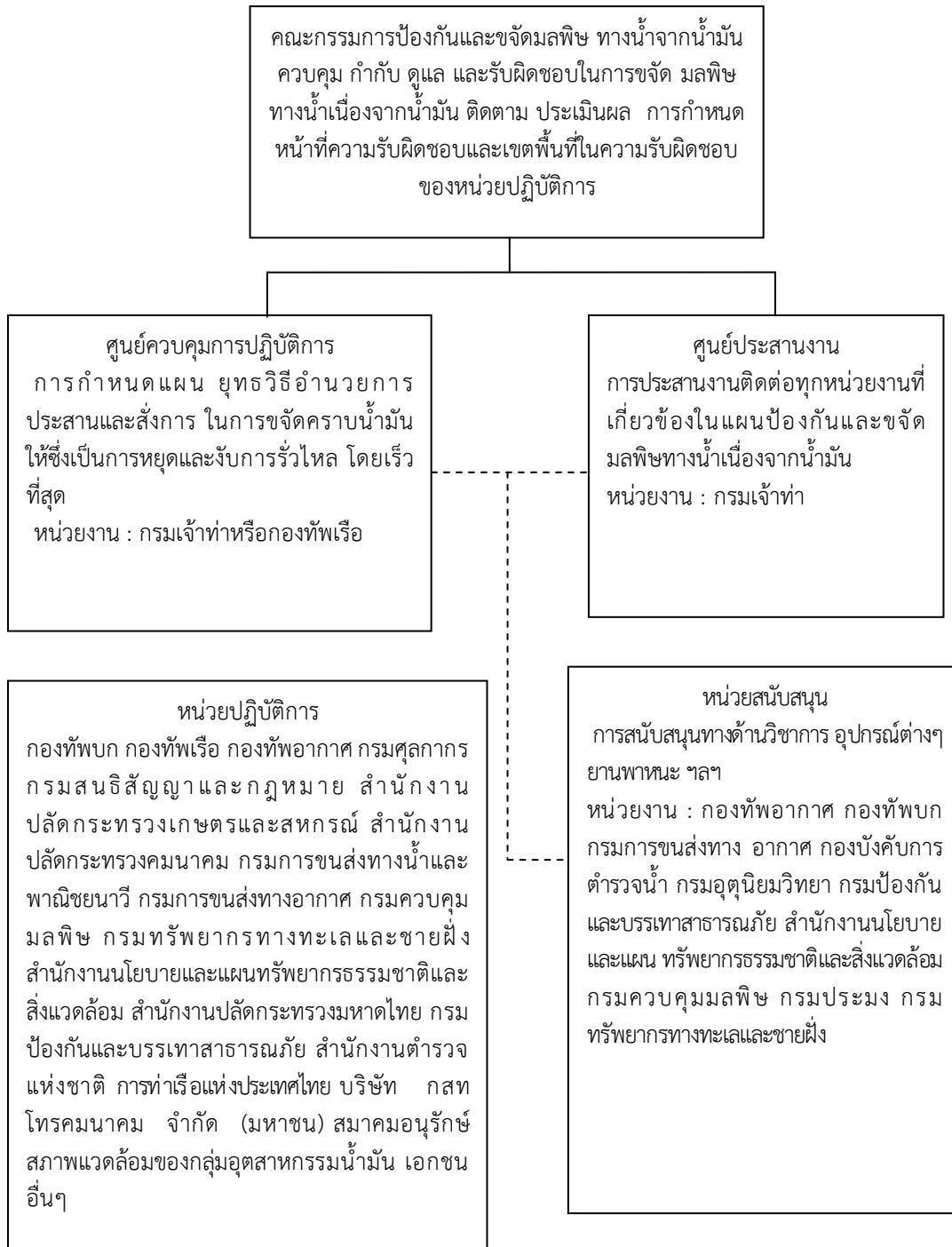
๔.๙.๑๐ หน่วยปฏิบัติการ หน่วยปฏิบัติประกอบด้วยหน่วยงานของรัฐและ  
เอกชนดังต่อไปนี้ กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ กรมศุลกากร กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย  
สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม กรมการขนส่งทางน้ำ  
และพาณิชย์ กรมการขนส่งทางอากาศ กรมควบคุมมลพิษ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง  
สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย  
กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ การท่าเรือแห่งประเทศไทย บริษัท  
กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) สมาคมนุรักษ์สภาพแวดล้อมของกลุ่มอุตสาหกรรมน้ำมัน เอกชน  
อื่นๆ

แนวทางการปฏิบัติ กรณีมีมลพิษทางน้ำ เนื่องจากน้ำมันเกิดขึ้น  
ให้หน่วยปฏิบัติการรายงานความคืบหน้าของการปฏิบัติการตามแผนป้องกันให้เลขานุการ กปน. ทราบ  
ทุกระยะ เมื่อเลขานุการ กปน. ได้รับรายงานดังกล่าวแล้วให้รีบเสนอต่อ กปน. เมื่อมีการปฏิบัติการ  
ขจัดมลพิษตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลง ให้เลขานุการ กปน. จัดทำรายงานวิเคราะห์สาเหตุของการเกิด  
มลพิษและการขจัดมลพิษดังกล่าวเสนอ กปน. หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ความสนับสนุนด้าน  
ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ชำนาญการ กำลังคน สถานที่ เครื่องมือ วัสดุ ยานพาหนะ และสิ่งอื่นที่จำเป็นในการ  
ปฏิบัติตามแผนป้องกันตามที่ศูนย์ประสานงานร้องขอ ศูนย์ประสานงานอาจขอความร่วมมือและ  
ความสนับสนุนจากเอกชนด้านผู้เชี่ยวชาญ ผู้อำนวยการ กำลังคน สถานที่ เครื่องมือ วัสดุ สารเคมี  
ยานพาหนะ และสิ่งอื่นที่จำเป็นต่อการปฏิบัติการ

๔.๙.๑๑ ด้านงบประมาณ บรรดาเงินที่มีผู้มอบให้ในการป้องกันและขจัด  
มลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน ให้หน่วยปฏิบัติการที่เป็นหน่วยงานของรัฐนำไปใช้เพื่อกิจการตาม  
ระเบียบนี้ได้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เงินที่ได้รับขอใช้ความเสียหายอันเนื่องมาจาก  
การก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน ให้หน่วยงานของรัฐนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

๔.๙.๑๒ การจัดหาเครื่องมือ วัสดุ สารเคมี ยานพาหนะและสิ่งอื่นที่จำเป็น  
ต่อการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันให้หน่วยปฏิบัติการที่เป็นหน่วยงานของรัฐขอตั้ง  
งบประมาณเพื่อการดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

แผนภาพที่ ๓ - ๘ องค์กรในแผนการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.๒๕๓๘<sup>๑๘</sup>



ที่มา.แผนการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๘ กระทรวงคมนาคม.

<sup>๑๘</sup> กระทรวงคมนาคม. “แผนการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ”.ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๔.

## ๕. โครงสร้างหน่วยปฏิบัติที่มีกำลังทางเรือและมีหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

**๕.๑ กรมเจ้าท่า (จท.)** เป็นส่วนราชการระดับกรมในสังกัดกระทรวงคมนาคม มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมการพัฒนาระบบการขนส่งทางน้ำและการพาณิชย์ให้เชื่อมต่อกับระบบการขนส่งอื่น ๆ ทั้งการขนส่งผู้โดยสารและสินค้า ท่าเรือ อุเรือ กองเรือไทย และกิจการเกี่ยวเนื่องเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็ว ทิวถึง และปลอดภัย ตลอดจนการสนับสนุนภาคการส่งออกให้มีความเข้มแข็ง เพื่อให้ก้าวทันกับการพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ที่สอดคล้องกับกระแสการพัฒนาประเทศและก้าวทันการเปลี่ยนแปลงของโลก<sup>๑๙</sup>

**๕.๒ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (ทช.)** เป็นหน่วยงานระดับกรม สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดตั้งตาม พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม มาตรา ๒๒ และ ๒๓ มีภารกิจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ ฟื้นฟู บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งป่าชายเลน เพื่อความสมบูรณ์ มั่งคั่ง สมดุลและยั่งยืนของทะเลไทย เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ ทช. ไม่มีกฎหมายในการปราบปราม แต่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่รับผิดชอบ คือ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๓๕<sup>๒๐</sup>

**๕.๓. กองบังคับการตำรวจน้ำ (ตรน.)** เป็นส่วนราชการในกองบัญชาการสอบสวนกลาง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีหน้าที่และรับผิดชอบในการรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายอื่น ๆ อันเกี่ยวกับความผิดอาญาทั้งหลายในน่านน้ำไทย ท่าเรือ ชายฝั่งทะเล ซึ่งเป็นอาณาเขตของประเทศ ไทย เขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวงเฉพาะเรือไทย และในเขตอำนาจการรับผิดชอบอื่น ๆ รวมทั้งการปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย แบ่งออกเป็น กองกำกับการฝ่ายปฏิบัติการทางเรือ กองกำกับการ ๑ (กรุงเทพมหานคร) กองกำกับการ ๒ (ชลบุรี) กองกำกับการ ๓ (สุราษฎร์ธานี) กองกำกับการ ๔ (สงขลา) กองกำกับการ ๕ (ภูเก็ต) กองกำกับการ ๖ (หนองคาย) ทั้งนี้กำลังทางเรือของกองบังคับการตำรวจน้ำมีเรือตรวจการณ์อยู่ในสังกัด ๑๘๓ ลำ<sup>๒๑</sup>

**๕.๔. กรมประมง (ปม.)** เป็นส่วนราชการระดับกรมในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีหน้าที่ควบคุมการประมงให้เป็นไปตามมาตรการอนุรักษ์สัตว์น้ำ การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ศึกษา ค้นคว้า วิจัย ทดลอง และด้านวิชาการประมงทุกสาขา สสำรวจ วิเคราะห์ วิจัย แหล่งทำการประมงในน่านน้ำต่างประเทศ และดำเนินการเกี่ยวกับการทำการประมงร่วมกับ

<sup>๑๙</sup> กรมเจ้าท่า. “๑๕๐ ปี กรมเจ้าท่า”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.md.go.th/mainpage/150.pdf>, 2552.

<sup>๒๐</sup> กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. “หนังสือ ที่ ทส.๐๔๐๑/ ๖๗๑ เรื่อง ขอแจ้ง ข้อมูลสนับสนุนงานวิจัยในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งลง”. ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๒.

<sup>๒๑</sup> กองบังคับการตำรวจน้ำ. “ข้อมูลหน่วยงานกองบังคับการตำรวจน้ำ อ้างใน เอกสารรายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่ง เสนอต่อ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ”. ๒๕๕๓.

ประเทศอื่น ๆ ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพเกี่ยวกับการประมง ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมประมง หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย<sup>๒๒</sup> โครงสร้างประกอบด้วยส่วนบริหารจัดการประมงทะเล สำนักบริการจัดการด้านการประมง ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผนควบคุม ป้องกัน ตรวจสอบ ใฝ่ระวัง สืบสวน และปราบปราม ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายประมง และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ๕ ศูนย์ป้องกันและปราบปรามประมงทะเล แยกตามพื้นที่ทางทะเลของไทย<sup>๒๓</sup>

**๕.๕ กองทัพเรือ (ทร.)** มีหน้าที่เตรียมกำลังกองทัพเรือการป้องกันราชอาณาจักรและดำเนินการเกี่ยวกับการใช้กำลังกองทัพเรือตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม มีผู้บัญชาการทหารเรือเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ<sup>๒๔</sup> ซึ่งกองทัพเรือได้กำหนดการปฏิบัติ ดังนี้

๕.๕.๑ ภารกิจในยามสงคราม เป็นการป้องกันประเทศทางทะเล ดำรงการคมนาคมทางทะเลเข้าสู่อ่าวไทยและท่าเรือด้านทะเลอันดามัน ปฏิบัติการยุทธสะเทินน้ำสะเทินบก สนับสนุนปฏิบัติการทางบกบริเวณชายฝั่งและในพื้นที่รับผิดชอบ ป้องกันภัยทางอากาศในพื้นที่ที่ได้รับมอบหมาย และสนับสนุนการลำเลียงทางทะเล

๕.๕.๒ ภารกิจในยามสงบ เป็นการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมายในทะเลเข้าร่วมและสนับสนุนหน่วยทหารต่าง ๆ ในการพัฒนาประเทศและการช่วยเหลือประชาชน ช่วยเหลือผู้ประสบภัยในทะเลและชายฝั่ง ให้การคุ้มครองเรือประมงและผู้ประกอบอาชีพทางทะเลที่ประกอบอาชีพสุจริตในเขตทางทะเลของไทยและพื้นที่ทับซ้อนทางทะเล การอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพแวดล้อม รวมทั้งการขจัดมลภาวะทางทะเล เช่นการขจัดคราบน้ำมัน การสำรวจทางสมุทรศาสตร์และอุทกศาสตร์ การจัดสร้างแผนที่ และที่หมายในการเดินเรือ รวมทั้งการสนับสนุนการลำเลียงขนส่งทางทะเล

การจัดส่วนราชการกองทัพเรือ ได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น ๓๖ หน่วยขึ้นตรง และเพื่อความสะดวกในการบริหาร กองทัพเรือได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น ๔ ส่วน ดังนี้ ส่วนบัญชาการ ส่วนกำลังรบประกอบด้วยกองเรือยุทธการ ท้าเรือภาคที่ ๑ (ทรภ.๑) ท้าเรือภาคที่ ๒ (ทรภ.๒) ท้าเรือภาคที่ ๓ (ทรภ.๓) หน่วยบัญชาการนาวิกโยธิน หน่วยบัญชาการต่อสู้อากาศยานและรักษาฝั่ง ฐานทัพเรือสัตหีบ ฐานทัพเรือกรุงเทพ สารวัตรทหารเรือ ส่วนยุทธบริการ และส่วนการศึกษาและวิจัย<sup>๒๕</sup>

<sup>๒๒</sup> กรมประมง. “หน้าที่ความรับผิดชอบ กรมประมง”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http://www.fisheries.go.th/dof\\_thai/Intro/object\\_dof.htm,2552](http://www.fisheries.go.th/dof_thai/Intro/object_dof.htm,2552)

<sup>๒๓</sup> กรมประมง. “หนังสือกรมประมง ที่ กษ ๐๕๐๑.๑/๒๗๕๘ เรื่อง ขอส่งข้อมูลวิจัย”. ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๒.

<sup>๒๔</sup> กระทรวงกลาโหม. “พ.ร.บ. จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๒๐”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๒๕, ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑. หน้า ๓๕.

<sup>๒๕</sup> กระทรวงกลาโหม. “พ.ร.ก. แบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ส่วนราชการกองทัพเรือ กองบัญชาการกองทัพไทย กระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๕๑”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๒๖, ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๒. หน้า ๒๖

กำลังทางเรือของกองทัพเรือประกอบด้วย เรือรบ เรือช่วยรบประเภทต่างๆ ประมาณ ๒๐๐ ลำ ในจำนวนนี้ประกอบด้วยเรือที่เป็นเรือตรวจการณ์ประเภทต่างๆ รวม ๖๔ ลำ ได้แก่ เรือตรวจการณ์ไกลฝั่ง ๒ ลำ เรือตรวจการณ์ปราบเรือดำน้ำ ๓ ลำ เรือตรวจการณ์ปืน ๙ ลำ เรือตรวจการณ์ใกล้ฝั่ง ๒๕ ลำ และเรือตรวจการณ์ชายฝั่ง ๒๗ ลำ อากาศยานประมาณ ๖๐ เครื่อง โดยกำลังทางเรือส่วนใหญ่และอากาศยานเหล่านี้อยู่ในสังกัดกองเรือยุทธการ มีการจัดกำลังให้กับหน่วยปฏิบัติของกองทัพเรือ ซึ่งประกอบด้วยทัพเรือภาคที่ ๑ ทัพเรือภาคที่ ๒ และทัพเรือภาคที่ ๓ กำลังทางเรือเหล่านี้รับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเลทั้งในยามสงครามและยามสงบ

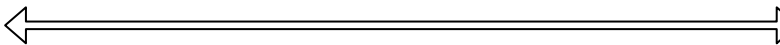
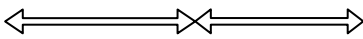
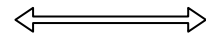
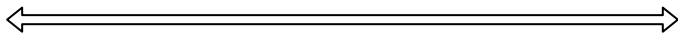
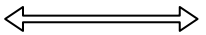
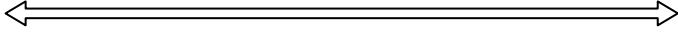
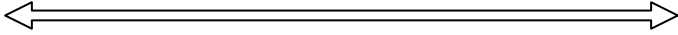
การช่วยเหลือผู้ประสบภัย กองทัพเรือได้จัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัย มีภารกิจในการป้องกัน แก้ไข บรรเทาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่รับผิดชอบของกองทัพเรือ โดยแบ่งเป็นพื้นที่รับผิดชอบ ๗ พื้นที่ รวมทั้งจัดตั้งศูนย์ประสานและสนับสนุนข้อมูลการแจ้งเตือนภัย และหมู่เรือเฉพาะกิจบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล

**๕.๖ กรมศุลกากร (ศก.)** เป็นส่วนราชการระดับกรมในสังกัดกระทรวงการคลัง จัดตั้งตาม พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ มาตรา ๑๐ และ ๑๑ โดยมีกฎหมายที่รับผิดชอบหลัก คือ พ.ร.บ.ศุลกากร พ.ศ.๒๕๖๙ และ พ.ร.ก.พิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ.๒๕๓๐ รวมทั้งกฎหมายที่รับผิดชอบร่วมกับหน่วยงานอื่น เช่น พ.ร.บ.เรือไทย พ.ศ.๒๕๘๑ ศก. มีหน้าที่จัดเก็บภาษีและส่งเสริมการส่งออก ตลอดจนการป้องกันและปราบปรามการลักลอบนำสินค้าเข้าออกราชอาณาจักรโดยไม่ผ่านพิธีการทางศุลกากร โดยมีฝ่ายสืบสวนปราบปราม ส่วนสืบสวนปราบปราม ๒ สำนักงานสืบสวนและปราบปราม รับผิดชอบสืบสวนและปราบปรามการกระทำผิดตามกฎหมายศุลกากรและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ทางทะเลอ่าวไทย ทะเลอันดามัน พื้นที่ต่อเนื่องทางบก<sup>๒๖</sup> ทั้งนี้ในส่วนหนึ่งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติทางทะเลนั้น จะอยู่ในส่วนรับผิดชอบของสำนักงานสืบสวนและปราบปราม (สสป.) โดยในพื้นที่ทะเลอันดามันนั้น หน่วยที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเลของกรมศุลกากร ประกอบด้วย หน่วยสืบสวนและปราบปรามระนอง กรมศุลกากร หน่วยสืบสวนและปราบปรามภูเก็ต กรมศุลกากร และหน่วยสืบสวนและปราบปรามสตูล กรมศุลกากร โดยการปฏิบัติงานที่ผ่านมามีอุปสรรคปัญหาเกี่ยวกับขนาดของเรือตรวจการณ์ที่ส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก ไม่สามารถออกปฏิบัติการได้ไกลฝั่งมากนักและความคงทนทะเลน้อย รวมทั้งข้อจำกัดด้านงบประมาณ<sup>๒๗</sup>

<sup>๒๖</sup> กรมศุลกากร. “หนังสือ ที่ กค ๐๕๒๑(๔)/๔๘๙ เรื่อง ขอความอนุเคราะห์สนับสนุนข้อมูลการวิจัย อ้างในเอกสารรายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่ง”. ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒.

<sup>๒๗</sup> กรมยุทธศึกษาทหารเรือ. “รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่ง เสนอต่อสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ”. พศ.๒๕๕๓. หน้า ๑๐๖.

แผนภาพที่ ๓ - ๙ แสดงพื้นที่เขตอำนาจปฏิบัติการในการรักษากฎหมายเปรียบเทียบกับทรัพยากรของหน่วยต่าง ๆ<sup>๒๘</sup>

หน่วยงาน	ทะเลอาณาเขต ๑๒ ไมล์ทะเล	เขตต่อเนื่อง ๒๔ ไมล์ทะเล	เขตเศรษฐกิจจำเพาะ/ไหล่ทวีป ๒๐๐ ไมล์ทะเล	ทะเล หลวง	ทรัพยากร กร (ร้อยละ จำนวน เรือ)
กองทัพเรือ					๕๒.๐๘
ตำรวจน้ำ					๑๓.๕๔
กรมเจ้าท่า					๗.๘๑
กรมประมง					๑๖.๑๕
กรมศุลกากร					๑๐.๔๒
กรมทรัพยากรฯ					-
หน่วยงานอื่นๆ					-

หมายเหตุ พิจารณาเฉพาะเรือปฏิบัติการในทะเลที่มีขนาด ๒๐ ฟุตขึ้นไป เพราะนับเป็นทรัพยากรหลักในการปฏิบัติการในทะเล ซึ่งแต่ละหน่วยยังมีทรัพยากรอื่น ๆ อีก

ที่มา กรมยุทธศึกษาทหารเรือ. “รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่ง เสนอต่อสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ” ๒๕๕๓ : ๑๐๖

## ๖. ศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยาน และเรือที่

**ประสบภัย** ประเทศไทยเป็นรัฐภาคีขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization : ICAO) และองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organization : IMO) มีพันธกรณีที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ต้องจัดให้มีมาตรการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือแก่อากาศยานและเรือที่ประสบภัยในอาณาเขตที่ได้กำหนดไว้ รวมทั้งกำหนดให้จัดตั้งศูนย์ประสานงานเพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการอำนวยความสะดวกและประสานงานในภารกิจ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติ เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑ จัดตั้งองค์กรเพื่อค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือประสบภัย (Rescue Coordination Centre : RCC) โดยให้กรมการบินพลเรือน กระทรวงคมนาคม เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ โดยมีศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัยตั้งอยู่ที่กรมการขนส่งทางอากาศ (ชื่อเดิม) และแต่งตั้งคณะกรรมการแห่งชาติในการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย เพื่อดำเนินการองค์การค้นหาและช่วยเหลือให้หน่วย

<sup>๒๘</sup> Ibid.,p.108.

ราชการต่างๆ รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการค้นหาและช่วยเหลือ โดยกรมการขนส่งทางอากาศ เป็นศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย หน่วยค้นหาและช่วยเหลือ และหน่วยระวังภัยกระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม แต่เนื่องจากได้มีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ และ พ.ศ. ๒๕๕๘ ให้โอนอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีของเจ้าหน้าที่และสำนักมาตรฐานการบิน กรมการบินพลเรือน เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับงานค้นหาและช่วยเหลืออากาศยาน กับงานนิรภัยการบิน และสอบสวนอากาศยานประสบอุบัติเหตุ ไปเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม นอกจากนี้ พันธกรณีได้กำหนดให้มีคณะกรรมการแห่งชาติในการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย ประกอบด้วย ผู้แทนของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการฯ เพื่อให้เกิดความพร้อมในการปฏิบัติตามนโยบาย

### ๖.๑ หน้าที่ของศูนย์ประสานงานฯ

๖.๑.๑ กำหนดแผนการค้นหาและช่วยเหลือภายในเขตการค้นหาและช่วยเหลือ

๖.๑.๒ หาข่าวเกี่ยวกับอากาศยานและเรือที่ประสบอุบัติเหตุ

๖.๑.๓ หาข่าวอากาศในกรณีที่เกิดหรืออากาศยานประสบอุบัติเหตุ

๖.๑.๔ หาตำแหน่งของเรือและอากาศยาน ซึ่งอยู่บริเวณใกล้เคียงกับที่เกิดเหตุ อุบัติเหตุและร้องขอให้เรือและอากาศยานนั้นๆ เตรียมพร้อมในการค้นหาและช่วยเหลือ หรือเฝ้าดูหรือเฝ้าฟังวิทยุเพื่อติดตามเรือหรืออากาศยานที่ประสบภัย

๖.๑.๕ กำหนดพื้นที่ ที่จะทำการค้นหาและพิจารณาเลือกใช้เครื่องอำนวยความสะดวกในการค้นหาและช่วยเหลือ ตลอดจนวิธีการค้นหา

๖.๑.๖ ติดต่อประสานงานกับศูนย์ประสานงาน การค้นหาและช่วยเหลือประเทศข้างเคียง

๖.๑.๗ ให้คำแนะนำ เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วย ค้นหาและช่วยเหลือต่างๆ ก่อนที่จะออกปฏิบัติการค้นหาและรับแจ้งรายงานจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยค้นหา และช่วยเหลือ

๖.๑.๘ ประเมินค่า รายงานทั้งหมดที่ได้รับจากหน่วยค้นหาและช่วยเหลือ และแหล่งข่าวต่างๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์ปรับปรุงแผนการค้นหาและช่วยเหลือ

๖.๑.๙ ร้องขอให้หน่วยค้นหาและช่วยเหลือ จัดนำเครื่องยังชีพไปทิ้งให้ผู้รอดรับการช่วยเหลือ

๖.๑.๑๐ บันทึกการปฏิบัติงาน การค้นหาและช่วยเหลือตั้งแต่เริ่มค้นหาจนกระทั่งเลิกการค้นหา

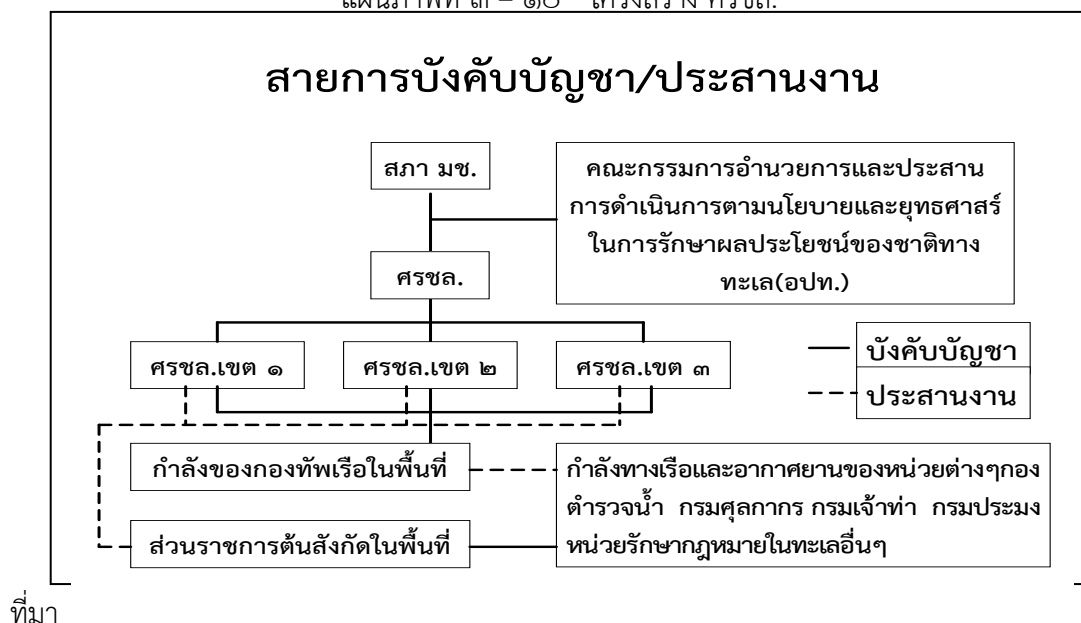
### ๗. ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล หรือ ศรชล. เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติจัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติเมื่อ ๑๗ มีนาคม พ.ศ.๒๕๔๐ และได้จัดพิธีเปิดอย่างเป็นทางการ เมื่อ ๙ มกราคม พ.ศ.๒๕๔๑ ณ ศูนย์



ปฏิบัติการกองทัพเรือ (ศปก.ทร.) โดยมีความมุ่งหมาย เพื่อเป็นศูนย์กลางในการประสานงานด้านการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และเป็นศูนย์กลางในการดำเนินกิจการทางทะเลในทุกๆ ด้านระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับงานทางทะเล เพื่อให้การปฏิบัติเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่เกิดความซ้ำซ้อน มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกันอย่างต่อเนื่อง โดยมีกองทัพเรือเป็นศูนย์กลางในการประสานงานช่วยเหลือ และสนับสนุนการปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ ที่ปฏิบัติงานในทะเล ทั้งนี้ทุกหน่วยงานยังคงปฏิบัติการกิจของหน่วยงานเดิมไม่เปลี่ยนแปลง โดยมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยต่างๆ ไม่เปลี่ยนแปลง โดยมีระเบียบปฏิบัติประจำ ศรชล. (รปจ.ศรชล.) เป็นแนวทางในการปฏิบัติ<sup>๒๙</sup>

แผนภาพที่ ๓ - ๑๐ โครงสร้าง ศรชล.<sup>๓๐</sup>



### ๗.๑ หน้าที่ของ ศรชล.

๗.๑.๑ ประสานการปฏิบัติกับหน่วยต่าง ๆ ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายในทะเล ตลอดจนกิจกรรมทางทะเลอื่น ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

๗.๑.๒ ประสานการปฏิบัติในระดับนโยบายกับคณะกรรมการอำนวยการ และประสานการดำเนินการตามนโยบายและยุทธศาสตร์การรักษามลประโยชน์ของชาติทางทะเล (อปท.) และส่วนราชการต่าง ๆ

<sup>๒๙</sup> ศรชล. “เอกสารเผยแพร่ของ ศรชล.”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :<http://www.civil.navy.mi.th/sonchon002.html>, 2559.

<sup>๓๐</sup> Ibid.

๗.๑.๓ รวบรวมข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ และกระจายข่าวให้กับหน่วยที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ

๗.๑.๔ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยต่าง ๆ ดำเนินการประชาสัมพันธ์การดำเนินการของ ศรชล. และหน่วยปฏิบัติต่างๆ เป็นส่วนรวมอย่างต่อเนื่อง

๗.๑.๕ ควบคุมการปฏิบัติของศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเขต (ศรชล.เขต) ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติงานในทะเล โดยแบ่ง ศรชล.เขต เป็น ๓ เขต ตามพื้นที่รับผิดชอบที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด

๗.๑.๖ ปฏิบัติตามแผนและงานพิเศษอื่นๆ ตามที่สภาความมั่นคงแห่งชาติ และรัฐบาลจะมอบหมาย

**๗.๒ ส่วนราชการใน ศรชล.** ส่วนราชการที่เข้าร่วมปฏิบัติงานใน ศรชล. ได้แก่ ส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในงานทางทะเล โดยแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ หน่วยปฏิบัติการหลัก และหน่วยปฏิบัติการร่วมดังนี้

๗.๒.๑ หน่วยปฏิบัติการหลัก ได้แก่ กองทัพเรือ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า และกรมประมง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

๗.๒.๒ หน่วยปฏิบัติการร่วม ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) กรมสรรพสามิต สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมควบคุมมลพิษ กรมป่าไม้ กรมศิลปากร สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมทรัพยากรธรณี และส่วนราชการอื่น ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานทางทะเล

**๗.๓ โครงสร้างและองค์ประกอบของ ศรชล.** ศรชล. มี กองบัญชาการตั้งอยู่ ณ ศูนย์ปฏิบัติการกองทัพเรือ (ศปก.ทร.) พระราชวังเดิม เขตบางกอกใหญ่ กรุงเทพมหานคร มีเสนาธิการทหารเรือ / ผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการกองทัพเรือเป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯ (ผอ.ศรชล.) มีคณะกรรมการบริหาร ศรชล. ซึ่งประกอบด้วย อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางทะเลเป็นกรรมการ ทำหน้าที่ร่วมบริหารการปฏิบัติงานของ ศรชล. ในการกำหนดนโยบายปฏิบัติหรืออื่นๆ โดยมี ผอ.ศปก.ทร. เป็นประธานกรรมการบริหารฯ อีกตำแหน่งหนึ่ง และจัดตั้งกองบังคับการ ศรชล. โดยมีฝ่ายอำนวยการที่ประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการในกองบังคับการศูนย์ฯ ซึ่งจัดจากกำลังพลของกองทัพเรือปฏิบัติงานตลอด ๒๔ ชั่วโมง สำหรับกำลังพลจากส่วนราชการอื่นๆ จะปฏิบัติงานในที่ตั้งปกติ โดยสามารถติดต่อประสานงานกับกองบังคับการศูนย์ฯ หรือฝ่ายอำนวยการจากส่วนราชการต่างๆ ได้โดยตรง

**๗.๔ หน่วยปฏิบัติงานในทะเล** โดยแบ่งตามพื้นที่รับผิดชอบที่กำหนดโดยมี ศรชล.เขต จำนวน ๓ เขตมีพื้นที่รับผิดชอบ ดังนี้

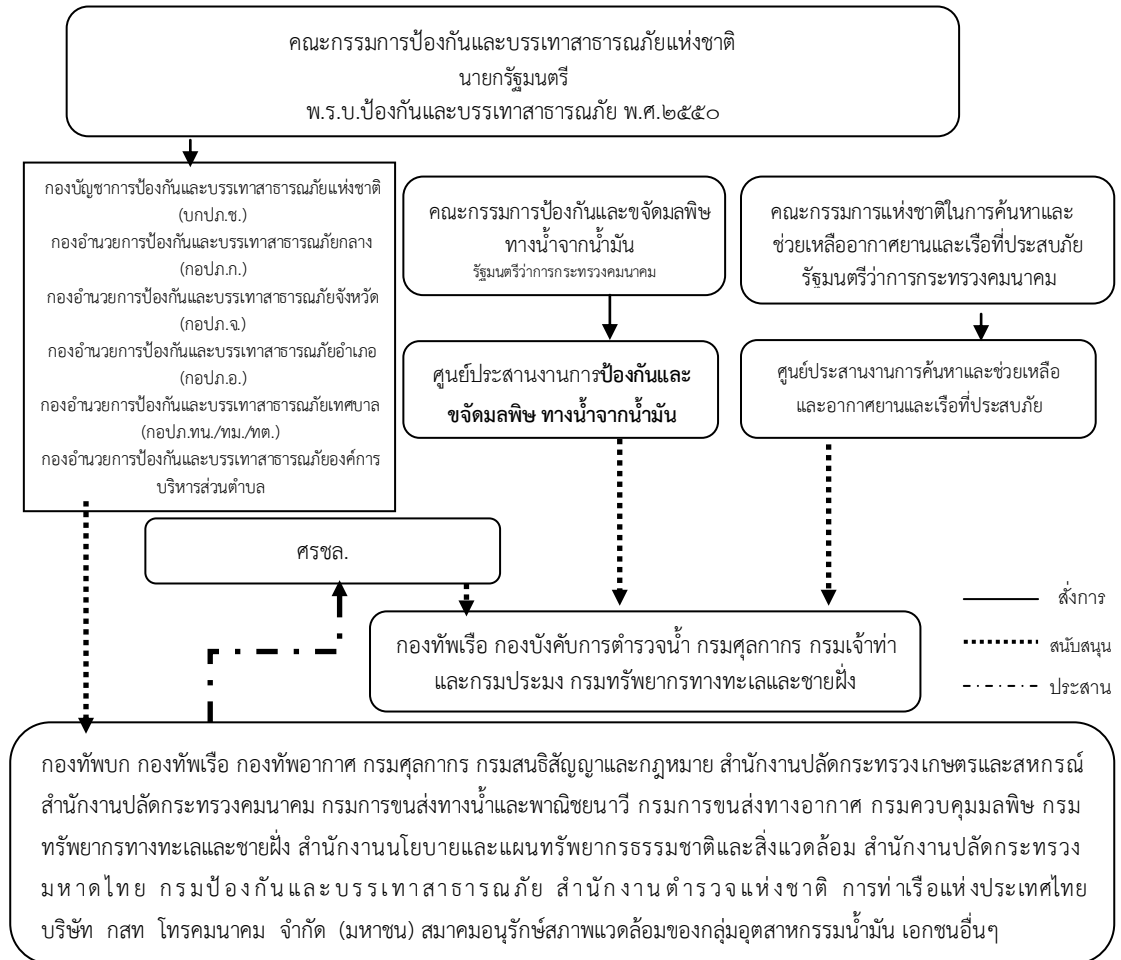
๗.๔.๑ ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเขต ๑ (ศรชล.เขต ๑) มีพื้นที่รับผิดชอบ ในอ่าวไทยตอนบน ซึ่งรวมถึงอ่าวรูปตัว ก. ลงมาจนถึง

เส้นแนวรอยต่อระหว่างจังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีกองบังคับการ ศรชล.เขต ๑ อยู่ที่ กองบัญชาการกองเรือภาคที่ ๑ อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี

๗.๔.๒ ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เขต ๒ (ศรชล. เขต ๒) มีพื้นที่รับผิดชอบอ่าวไทยตอนล่าง ตั้งแต่เส้นแนวรอยต่อระหว่างจังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ลงมาจนถึงชายแดนทางทะเลติดต่อกับประเทศมาเลเซีย มีกองบังคับการ ศรชล.เขต ๒ อยู่ที่ กองบัญชาการทัพเรือภาคที่ ๒ อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา

๗.๔.๓ ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เขต ๓ (ศรชล.เขต ๓) มีพื้นที่รับผิดชอบด้านทะเลอันดามันทั้งหมด โดยมีกองบังคับการ ศรชล.เขต ๓ (บก.ศรชล.เขต ๓) ตั้งอยู่ที่กองบัญชาการ ทัพเรือภาคที่ ๓ อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต

แผนภาพที่ ๓ - ๑๑ โครงสร้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล



ที่มา ผลจากการวิจัย

## ๘. นโยบายและแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย

ในปัจจุบันประเทศไทยได้นำการจัดการสาธารณภัยทุกประเภท ซึ่งรวมถึงสาธารณภัยทางทะเล ในลักษณะการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย และประยุกต์ใช้ในแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ โดยเป็นหลักการที่ให้ความสำคัญมากขึ้นกับการดำเนินการเชิงรุก โดยให้ความสำคัญกับการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ได้แก่ การป้องกัน (Prevention) การลดผลกระทบ (Mitigation) และการเตรียมความพร้อม (Preparedness) ควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) และการฟื้นฟู (Recovery) การฟื้นฟูสภาพและการซ่อมสร้าง (Rehabilitation and Reconstruction) การทำให้ดีกว่าเดิม และปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer)<sup>๓๑</sup>

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ นับเป็นแผนหลักของชาติระดับปฏิบัติการที่ประเทศไทยได้จัดทำขึ้น โดยคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เพื่อรองรับพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ และกรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๗๓ (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 -2030) แผนฉบับนี้จึงนับว่าสามารถใช้เป็นกรอบแนวทางปฏิบัติให้แก่หน่วยงานทุกภาคส่วนตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับประเทศนำไปพิจารณาดำเนินการอย่างบูรณาการ เป็นระบบและสอดคล้องรับกัน

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีลักษณะเป็นแนวคิดการปฏิบัติ หรือ Concept of Operations หรือ CONOPS ในการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศ โดยยึดแนวคิด การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction) และแนวทางการฟื้นฟูที่ดีกว่าเดิมและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer) ภายใต้การพัฒนาศักยภาพและส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดการเพื่อนำไปสู่การจัดการภัยพิบัติอย่างยั่งยืน และสอดคล้องกับหลักสากล (รู้รับ-ปรับตัว-ฟื้นเร็วทั่ว-อย่างยั่งยืน : Resilience) ทั้งนี้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นการจัดทำแผนที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙) ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗-๒๕๖๑ และพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ และสอดคล้องกับถ้อยแถลงของนายกรัฐมนตรีในการประชุมสหประชาชาติระดับโลกว่าด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม พ.ศ.๒๕๕๘ ณ เมืองเซนได ประเทศญี่ปุ่น โดยมีนโยบายหรือยุทธศาสตร์การดำเนินการประกอบด้วย ๔ ด้าน<sup>๓๒</sup> ได้แก่

๘.๑ การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย เน้นการป้องกัน การลดผลกระทบและการเตรียมความพร้อม- เป็นแนวคิดและวิธีปฏิบัติในการลดโอกาสที่จะได้รับผลกระทบจากสาธารณภัย ส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนร่วมมือกันดำเนินการในกิจกรรมลดความเสี่ยงจาก

<sup>๓๑</sup> Ibid.

<sup>๓๒</sup> Ibid.p.14.

สาธารณสุข โดยมีการผนวกหลักการลดความเสี่ยงจากสาธารณสุขให้เป็นนโยบายของรัฐ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม

**๘.๒ การบูรณาการจัดการในภาวะฉุกเฉิน** การเผชิญเหตุ การบัญชาการ เหตุการณ์ และการบรรเทาทุกข์ เน้นเรื่องมาตรฐาน เอกภาพ และความยืดหยุ่นของโครงสร้างองค์กร ในภาวะฉุกเฉิน รวมทั้งได้กำหนดแนวทางของการจัดตั้งองค์กรปฏิบัติในการจัดการภาวะฉุกเฉิน ตลอดจนการกำหนดให้มีแนวทางปฏิบัติในการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน (สปฉ.)

**๘.๓ การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน** การฟื้นฟูสภาพการซ่อมสร้างและการพัฒนาให้ดีกว่าเดิมและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer) เป็นการดำเนินงานภายหลังจากที่ภาวะฉุกเฉินจากสาธารณสุขได้บรรเทาลงหรือได้ผ่านพ้นไปแล้ว เพื่อดำเนินการฟื้นฟู โดยการปรับสภาพระบบสาธารณสุขภาค การดำรงชีวิตและสภาวะวิถีความเป็นอยู่ของชุมชนที่ประสบภัยให้กลับสู่สภาวะปกติ หรือพัฒนาให้ดีกว่าเดิมและปลอดภัยกว่าเดิม

**๘.๔ การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการสาธารณสุข** โดยการพัฒนาศักยภาพการจัดการสาธารณสุขตามหลักสากล การประสานความช่วยเหลือและการปฏิบัติงานด้านมนุษยธรรม ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และส่งเสริมบทบาทของประเทศในฐานะแกนนำด้านการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุข

## ๙. ปัญหาข้อขัดข้องการบริหารจัดการการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขทางทะเลของประเทศไทย

สถานการณ์สาธารณสุขภัยในทะเลมีแนวโน้มเกิดขึ้นบ่อยและมีความรุนแรงที่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของประชาชนในวงกว้างและยากที่จะจัดการได้เพียงหน่วยงานใดเพียงหน่วยเดียว จากเหตุการณ์สาธารณสุขภัยทางทะเลที่ได้นำเสนอแล้วในตอนต้นพบว่าประเทศไทยขาดความสามารถในด้านความรู้ ทักษะ ประสิทธิภาพ และการเตรียมพร้อมของระบบการบริหาร วิกฤติการณ์ ทำให้เมื่อเกิดวิกฤติการณ์ขึ้น มักประสบปัญหากับความล่าช้าของขั้นตอนการจัดการกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ถึงแม้จะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักในการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัย เช่น การขจัดคราบน้ำมัน การเกิดอุบัติเหตุในทะเลของกระทรวงคมนาคม แต่ก็เป็นการจัดการเฉพาะภัยไม่เรียกว่าเป็นการจัดการสาธารณสุขทางทะเล รวมทั้งแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ ซึ่งกระทรวงมหาดไทย โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขเป็นผู้รับผิดชอบ ที่ควรครอบคลุมถึงภัยในทะเลด้วย ก็ปรากฏว่าในแผนฉบับปัจจุบัน ปี พ.ศ.๒๕๕๘ มุ่งเน้นภัยทางบกเท่านั้น

นอกจากนี้โครงสร้างองค์กรสำหรับจัดการสาธารณสุขในทะเลไม่มีการบูรณาการการทำงานตั้งแต่ขั้นการป้องกัน การแก้ไขเหตุการณ์ และการฟื้นฟู และการขาดระบบการเตรียมความพร้อมที่มีประสิทธิภาพของประเทศ ทำให้มีข้อจำกัดในการป้องกัน (Prevention) บรรเทา (Mitigation) เพื่อลดเงื่อนไขของผลกระทบจากเหตุการณ์ให้เบาลง รวมถึงการจัดการขณะเกิดเหตุให้ได้อย่างทันท่วงที อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนภายหลังสิ้นสุดเหตุการณ์ที่ต้องเร่งดำเนินการฟื้นฟูเยียวยาทางกายภาพและจิตใจ

จากเอกสารการทบทวนนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติและการระดมความคิดเห็นจากหน่วยงานและภาคส่วนต่างๆ สามารถประมวลภาพรวมสภาพปัญหาการเตรียมพร้อมของประเทศที่ยังคงต้องมีการพัฒนาในประเด็น ดังนี้<sup>๓๓</sup>

**๙.๑ ระบบการแจ้งเตือนสาธารณภัยและภัยความมั่นคง** ที่ชัดเจนแม่นยำและกระจายข้อมูลข่าวสารที่น่าเชื่อถือแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบและสาธารณชน

**๙.๒ ระบบการเตรียมแผนและบัญชาทรัพยากร** เครื่องมืออุปกรณ์การกู้ภัยผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆ เพื่อเป็นฐานข้อมูลในคลังข้อมูลสาธารณภัยแห่งชาติ

**๙.๓ ระบบการจัดทำบัญชีระดมสรรพกำลัง** เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติตามแผนป้องกันประเทศที่ต้องการความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน

**๙.๔ การมีระบบกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และการเบิกจ่ายเงิน** ที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินงานของผู้บริหารเหตุการณ์ในสถานการณ์ฉุกเฉินที่ต้องดำเนินการจัดการปัญหาอย่างรอบคอบและเร่งด่วน

**๙.๕ การให้การศึกษาและการเข้าถึงองค์ความรู้** ของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่เสี่ยงภัยยังไม่เพียงพอ

**๙.๖ การนำแผนฝึกกำลังและทรัพยากร** เพื่อการป้องกันประเทศไปสู่การปฏิบัติที่ไม่สามารถนำมาใช้ทดสอบการระดมสรรพกำลังได้เพราะไม่มีภาวะสงคราม

**๙.๗ ประสิทธิภาพของระบบการบัญชาการเหตุการณ์** เพื่อใช้ในการบริหารจัดการภัยแต่ละประเภท ทั้งในห่วงภาวะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย ที่ต้องมีการพัฒนาและปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังสามารถยืนยันปัญหาตามข้างต้นได้จากการวิเคราะห์ปัญหาของคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติสรุปปัญหาต่าง ๆ จากสภาพปัญหาและข้อจำกัดการเตรียมพร้อมของไทยในภาพรวม การทบทวนนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ และการระดมความคิดเห็นจากหน่วยงานและภาคส่วนต่างๆ สามารถประมวลภาพรวมสภาพปัญหาการเตรียมพร้อมของประเทศไทยที่ยังคงต้องมีการพัฒนาในประเด็นต่างๆ ดังนี้<sup>๓๔</sup>

**๙.๗.๑ ระบบการแจ้งเตือนสาธารณภัยและภัยความมั่นคง** ชัดเจนแม่นยำ และกระจายข้อมูล ข่าวสารที่น่าเชื่อถือแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบและสาธารณชน

**๙.๗.๒ ระบบการเตรียมแผนและบัญชาทรัพยากร** เครื่องมืออุปกรณ์การกู้ภัย ผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆ เพื่อเป็นฐานข้อมูลในคลังข้อมูลสาธารณภัยแห่งชาติ

**๙.๗.๓ ระบบการจัดทำบัญชีระดมสรรพกำลัง** เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติตามแผนป้องกันประเทศ ที่ต้องการความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน

**๙.๗.๔ การมีระบบกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และการเบิกจ่ายเงิน** ที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินงานของผู้บริหารเหตุการณ์ในสถานการณ์ฉุกเฉินที่ต้องดำเนินการจัดการปัญหา

<sup>๓๓</sup> ทศนิยม ผลชานิกโก. “เอกสารประชาสัมพันธ์ยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อม ๒๕๕๗-๒๕๖๑”. หน้า ๒ - ๔.

<sup>๓๔</sup> คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ. “แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘”. (๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๘). หน้า ๑๑.

อย่างรอบคอบและเร่งด่วนการให้การศึกษาและการเข้าถึงองค์ความรู้ของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่เสี่ยงภัยยังไม่เพียงพอ

๙.๗.๕ การนำแผนพื้กกกำลังและทรัพยากร เพื่อการป้องกันประเทศไปสู่การปฏิบัติที่ไม่สามารถนำมาใช้ทดสอบการระดมสรรพกำลังได้เพราะไม่มีภาวะสงคราม การให้การศึกษาและการเข้าถึงองค์ความรู้ของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่เสี่ยงภัยยังไม่เพียงพอ

เมื่อพิจารณาปัญหาของหน่วยปฏิบัติงานในทะเล สามารถวิเคราะห์ได้จากปัญหาของ ศรชล. ซึ่งเป็นองค์การรวมของหน่วยงานทุกหน่วยหลักที่มีกำลังในทะเล ซึ่งที่ผ่านมา ศรชล. ประสบปัญหาหลายประการทั้งปัญหาในภาพรวมและปัญหาของหน่วยภายใต้ ศรชล. ได้แก่ การที่ ศรชล. ไม่มีโครงสร้างขององค์กรที่สมบูรณ์ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เพราะไม่มีหน่วยปฏิบัติในทะเลจำเป็นต้องประสานให้หน่วยอื่นๆ ใช้กำลังและยังมีปัญหาด้านองค์บุคคลเนื่องจาก ศรชล. ไม่มีบุคลากรปฏิบัติงานประจำหรือแบบเต็มเวลายาน กำลังพลที่มาปฏิบัติงานใน ศรชล. จะเป็นบุคลากรที่มีงานประจำในหน่วยต้น ปัญหาที่เกิดขึ้นเมื่อเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน และปัญหาภายในที่หน่วยต่าง ๆ ประสบตามข้างต้นยังเป็นส่วนที่ทำให้ ศรชล. ประสบปัญหาการประสานงานการปฏิบัติกับหน่วยต่าง ๆ แล้วไม่ได้ได้รับความร่วมมืออย่างเต็มที่ การปฏิบัติงานในทะเลยังคงเป็นต่างฝ่ายต่างทำต่อไป โดยปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามข้างต้น หน่วยงานระดับนโยบายได้รับทราบและพยายามแก้ไข ซึ่งจะเห็นได้จากนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๔๒ - ๒๕๔๖ และฉบับ พ.ศ.๒๕๔๘ - ๒๕๕๒ ต่างกำหนดให้มีการพัฒนา ศรชล. ให้มีประสิทธิภาพมีเอกภาพและมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้น และจากผลการสัมมนาของ ศรชล. ที่มีการกำหนดหัวข้อการพัฒนา และการเพิ่มประสิทธิภาพ ศรชล. หลายครั้ง ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ มักสรุปปัญหาหลักคือ ศรชล. ไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเนื่องจากไม่มีอำนาจสั่งการบังคับบัญชาขาดงบประมาณในการปฏิบัติการ และที่สำคัญโครงสร้าง ศรชล. ไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ<sup>๓๕</sup>

๙.๘ หน่วยงานที่มีกำลังสามารถปฏิบัติงานในทะเล มี ๖ หน่วยหลักได้แก่ กองทัพเรือ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า กรมประมง และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มีการปฏิบัติงานหลักในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเลของแต่ละหน่วยงานตามกฎหมายให้อำนาจ และยังมีหน้าที่ในการช่วยเหลือบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล โดยเมื่อศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติงานพบว่า หน่วยงานเหล่านี้ประสบปัญหาข้อขัดข้องในประเด็นที่แตกต่างกันดังต่อไปนี้<sup>๓๖</sup>

๙.๘.๑ เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ที่จะทำการป้องกันและจัดการกับสาธารณภัย และมีจำนวนเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอและการจัดสรรกำลังพลตามอัตราโครงสร้างที่มีจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน จึงสามารถปฏิบัติงานได้อย่างจำกัด และขาดประสบการณ์ในด้านการจัดการสาธารณภัยทางทะเล เพราะหน่วยงานเหล่านี้มีหน้าที่ในการรักษากฎหมายทางทะเลและการป้องกันประเทศ

<sup>๓๕</sup> ศรชล. “รายงานผลการสัมมนา ศรชล. งป.๕๗.” (รายงาน.๒๕๕๗.) หน้า ๑๐ - ๑๕

<sup>๓๖</sup> ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ. “รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่ง เสนอต่อสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ”.(รายงาน.๒๕๕๓.) หน้า ๑๐๔ - ๙.

๙.๘.๒ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในเรื่องของบางหน่วยงานมีความรู้ ประสบการณ์ในด้านสาธารณสุขทางทะเล แต่เนื่องจากสภาพของเรือที่มีข้อจำกัดในด้านความคงทนทะเล ระบบการควบคุมสั่งการ ทำให้เป็นข้อจำกัดอีกประการหนึ่งในการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ในทะเล เช่นกรมเจ้าท่า เรือตรวจการณ์ทางทะเลของหน่วยต่างๆ เป็นเรือซึ่งมีขีดความสามารถในการปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเลที่เป็นต้นเหตุให้เกิดสาธารณสุขภัยเช่นการทิ้งน้ำมัน หรือสารพิษ ในทะเล ซึ่งจำนวนเรือมีจำนวนน้อยและมีข้อจำกัดในการสื่อสารและการสั่งการ รวมทั้งไม่มีระบบป้องกันตนเอง อีกทั้งยังมีขนาดเล็กมีข้อจำกัดในด้านความคงทนทะเลไม่สามารถปฏิบัติการห่างจากชายฝั่งได้เป็นเวลานาน ดังนั้นจึงเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานร่วมกันเป็นหมู่เรือ หรือการปฏิบัติร่วมกับกำลังทางเรือของหน่วยราชการอื่น ๆ ตลอดจนถึงงบประมาณไม่เพียงพอด้วย

๙.๘.๓ กำลังทางเรือของส่วนราชการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการสาธารณสุขทางทะเล ส่วนใหญ่เป็นเรือที่มีอายุการใช้ราชการมานาน สมรรถนะต่ำ และมีจำนวนไม่เพียงพอ เนื่องจากจะต้องมีเรือจำนวนหนึ่งเข้ารับการซ่อมทำ การปรนนิบัติบำรุงรักษา ทำให้กำลังทางเรือเหล่านี้ไม่สามารถการปฏิบัติหน้าที่ที่รับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการออกลาดตระเวนในทะเลเพื่อการค้นหา หรือการออกไปช่วยเหลือทางทะเลเป็นการสิ้นเปลือง ทำให้กำลังพลตรากตรำ เสียค่าใช้จ่ายในด้านน้ำมันเชื้อเพลิงและการปรนนิบัติบำรุง ประกอบกับสถานภาพด้านงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดในปัจจุบัน ทำให้ไม่สามารถออกปฏิบัติการในทะเลได้อย่างต่อเนื่อง

๙.๘.๔ พื้นที่ปฏิบัติการกว้างขวาง มีเรือประมง เรือสินค้า สัญจรเป็นจำนวนมากตลอดเวลา ยากในการตรวจการณ์ของเจ้าหน้าที่ได้อย่างทั่วถึง

๙.๘.๕ ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยในทะเล มีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต่างก็มีกำลังทางเรือ นโยบาย แผนปฏิบัติต่างกันออกไป มีการประสานงานระหว่างหน่วยราชการดังกล่าวไม่มากนัก ผลที่ตามมาคือการขาดความเป็นเอกภาพในการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยในทะเล ไม่มีหน่วยราชการที่จะควบคุม ดูแลการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยในทะเล ในภาพรวมที่มีอำนาจตามกฎหมายรองรับในทุกด้าน อีกทั้งโครงสร้างตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยแห่งชาติเป็นหน่วยงานจากกระทรวงมหาดไทย เช่น ปก. และ จังหวัดอำเภอ ซึ่งไม่มีกฎหมายอำนาจการปกครองในทะเล และไม่มีเครื่องมือ ยานในทะเล รวมทั้งประสบการณ์ในการปฏิบัติการในทะเล

๙.๘.๖ การพัฒนาขีดความสามารถของศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) เนื่องด้วยมีข้อจำกัดทั้งด้านภารกิจ งบประมาณ และทรัพยากรของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยในทะเล ทำให้ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องมีหน่วยงานเจ้าภาพเพื่อทำหน้าที่บูรณาการภารกิจและทรัพยากรเพื่อให้การป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยในทะเล เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการพัฒนาเสริมสร้างขีดความสามารถของ ศรชล. อย่างเป็นรูปธรรม<sup>๓๗</sup>

๙.๘.๗ งบประมาณและกำลังทางเรือและอุปกรณ์ของหน่วยงานต่างๆ มีอยู่อย่างจำกัดไม่เพียงพอต่อปริมาณงานที่ต้องดำเนินการ ขาดการส่งเสริมและพัฒนา อันกระทบต่อ

<sup>๓๗</sup> สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. “แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๕๘-๒๕๖๔” หน้า ๒-๓.



ประสิทธิภาพในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเล และเป็นข้อจำกัดที่สำคัญในการพัฒนา ศักยภาพของหน่วยงานต่างๆ

๙.๘.๑๐ การกิจของหน่วยงานต่างๆ มีความซ้ำซ้อนขาดการบูรณาการ ทำให้ ขาดประสิทธิภาพ ในการรับมือกับสถานการณ์สาธารณภัยทางทะเลต่างๆ ที่เกิดขึ้น รวมไปถึงความไม่ ชัดเจนของขอบเขตอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานต่างๆ ยังคงเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการ ปฏิบัติงานและดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติอีกด้วย

๙.๘.๑๑ การใช้ทรัพยากรในภาพรวมของประเทศไม่คุ้มค่า ทรัพยากรที่ใช้ในการ รักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของหน่วยต่าง ๆ แล้ว ประเทศไทยได้มีการลงทุนไว้สูง เช่น เรือเฉพาะที่ เป็นเรือขนาดเรือตรวจการณ์ขนาด ๒๐ ฟุตขึ้นไป มีทั้งหมดประมาณ ๓๘๔ ลำ แบ่งเป็นเรือของ ทร. ๒๐๐ ลำ กองบังคับการตำรวจน้ำ ๕๒ ลำ กรมเจ้าท่า ๓๐ ลำ กรมประมง ๖๒ ลำ กรมศุลกากร ๔๐ ลำ<sup>๓๘๘</sup> เมื่อนำ จำนวนเรือทั้งหมดมาเปรียบเทียบกับความยาวขอบฝั่งของประเทศไทย คือ ๒,๗๐๔ กิโลเมตร เรือเหล่านี้หนึ่งลำจะรับผิดชอบความยาวฝั่งเพียง ๗ กิโลเมตรเท่านั้น อีกทั้งเมื่อพิจารณาพื้นที่ทางทะเล ๓๒๓,๔๘๘.๓๒๔ ตารางกิโลเมตร ของประเทศไทยเทียบกับประเทศอื่น ๆ เช่น ออสเตรเลียมีพื้นที่ เขตเศรษฐกิจจำเพาะมากกว่า ๑.๕ ล้านตารางกิโลเมตร มีเรือที่ใช้ในการลาดตระเวนทางทะเลรวมจาก หน่วยต่างๆ เพียง ๑๘ ลำ อากาศยาน ๑๖ ลำ เท่านั้น หรือหน่วยงานทางทะเลของมาเลเซียมีเรือ ประมาณ ๒๗๐ ลำ เพื่อรับผิดชอบขอบฝั่ง ๔,๔๙๐ กิโลเมตร พื้นที่เศรษฐกิจจำเพาะ ๔๗๑,๖๐๗ ตารางกิโลเมตร ซึ่งมีขนาดมากกว่าประเทศไทยเล็กน้อย แต่ใช้ทรัพยากรเรื่อน้อยกว่า ถึงแม้ว่าการ เปรียบเทียบเชิงปริมาณนี้ไม่สามารถชี้ถึงความเพียงพอหรือประสิทธิภาพการทำงานได้ แต่เป็นเพียง ตัวชี้วัดเปรียบเทียบถึงการลงทุนจัดหาทรัพยากรของแต่ละประเทศ ทั้งนี้การมีเรือจำนวนมาก ทำให้ ต้องมีค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติการและการซ่อมบำรุงรวมที่สูงตามไปด้วย

จากปัญหาข้อขัดข้องของหน่วยงานต่าง ๆ และปัญหาของ ศรชล. ถึงแม้จะ ได้รับความสนใจและมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาทั้งในระดับหน่วยของแต่ละหน่วยงาน และใน รูปของการแก้ปัญหาของ ศรชล. เอง แต่ไม่สามารถทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์เป็นรูปธรรมได้ เนื่องจาก ปัญหาที่หน่วยต่าง ๆ ขาดงบประมาณ ขาดกำลังพล และปัญหาวัฒนธรรมองค์กร และยังรวมปัญหา ของ ศรชล. ที่ไม่สามารถประสานงานหรือสั่งการหน่วยต่าง ๆ รวมทั้งระดับนโยบายยังมีช่องว่างในการ ให้ความสำคัญต่อการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว จึงนับได้ว่าประเทศไทยเผชิญปัญหาในทุกมิติของ ระดับชั้น<sup>๓๘๙</sup> ดังนั้นปัญหาองค์กรในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเล นับว่าเป็นปัญหาที่ซับซ้อน ขาดความชัดเจน และไม่ได้รับการแก้ไขที่เหมาะสม

<sup>๓๘๘</sup> ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ, Ibid.,p.237.

<sup>๓๘๙</sup> “พ.ร.ฎ. หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๒๐, ๙ ตุลาคม ๒๕๔๖. หน้าที่ ๓

## สรุป

จากวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ ๑ เพื่อ ศึกษาสภาวะแวดล้อมด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล สรุปได้ว่าประเทศไทยมีพื้นที่ทางทะเลที่มีภัยคุกคามต่อชีวิตและทรัพย์สินที่มาจากสิ่งที่เป็นภัยธรรมชาติและจากที่เกิดจากมนุษย์ทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ อันได้แก่ภัยจากพายุหมุนเขตร้อน ภัยจากน้ำมัน สารเคมี หรือวัตถุอันตรายรั่วไหลลงทะเล ภัยจากอุบัติเหตุการคมนาคมขนส่งหรือจากการดำเนินกิจกรรมทางทะเล ภัยจากการก่อการร้ายทางทะเล หรือการก่อวินาศกรรม ภัยจากความขัดแย้งระหว่างรัฐ ภัยจากแผ่นดินไหว หรือคลื่นยักษ์สึนามิ ภัยจากคลื่นพายุซัดฝั่ง ภัยจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภัยจากอัคคีภัย ภัยจากโรคระบาดในมนุษย์ หรือในสัตว์ทะเล โดยภัยเหล่านี้ ถึงแม้จะมีกฎหมายและหน่วยงานรับผิดชอบ แต่เมื่อวิเคราะห์ถึงขีดความสามารถและประสิทธิภาพทั้งบุคลากร แผนการบริหารจัดการ และอุปกรณ์เครื่องมือที่มีก็จะพบว่ามีปัญหาทั้งด้านคุณภาพและปริมาณที่ไม่เพียงพอสำหรับการป้องกันและจัดการสาธารณภัย และที่สำคัญขาดแผนการบริหารจัดการที่เป็นแผนเกี่ยวกับสาธารณภัยทางทะเลในระดับชาติ ด้วยเหตุนี้เมื่อใดที่เกิดสาธารณภัยทางทะเล จะเห็นภาพที่หน่วยงานต่าง ๆ เกิดความสับสน ความไม่พร้อมและส่งผลกระทบต่อผลกระทบบากกว่าที่ควรจะเป็น ดังเช่นการเกิดน้ำมันรั่วและถูกพัดเข้ามาที่ อ่าวพร้าว เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๖ จนเกิดความเสียหายต่อความเป็นอยู่ และทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งเศรษฐกิจจากการท่องเที่ยว การวิเคราะห์จึงสรุปได้ว่าสาธารณภัยทางทะเลยังคงมีโอกาสทำ ความเสียหายแก่ผลประโยชน์ทางทะเลและทางบกของประเทศไทย โดยหน่วยงานและการบริหารจัดการยังมีปัญหา จำเป็นต้องหาแนวทางแก้ไข ซึ่งการแก้ไขที่จะเป็นรูปธรรมได้ต้องมีการศึกษาและนำเสนอเป็นแผนหรือยุทธศาสตร์เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่เหมาะสมทั้งในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล ยังรวมถึงการขับเคลื่อนความพร้อมด้านต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นอย่างมีระบบและเกิดขึ้นจริงดังที่จะดำเนินการศึกษาในบทต่อไป

## บทที่ ๔

# ยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล

### บทนำ

ภัยรูปแบบเดิมที่ในอดีต เรามักให้ความสำคัญกับภัยจากการสงครามการรุกรานจากกองทัพต่างชาติ และต่อมาก็เป็นการให้ความสำคัญกับการก่อการร้ายมากจนไม่ได้ตระหนักถึงความสำคัญของภัยรูปแบบหนึ่ง ที่เราเรียกกันว่าสาธารณภัย โดยเฉพาะภัยที่เกิดขึ้นในทะเลที่เราให้คำจำกัดความว่า “สาธารณภัยทางทะเล” หมายถึง ภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ทางทะเล (maritime zone) ทั้งที่เกิดจากภัยธรรมชาติหรือการกระทำของมนุษย์อันอาจนำมาซึ่งความสูญเสียต่อชีวิต ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม จนส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อการดำเนินชีวิตตามปกติของชุมชนและสังคม ในปัจจุบันสงครามและภัยจากการสู้รบโดยกำลังทหารเป็นที่ยอมรับกันแล้วว่ามีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นได้ยาก เพราะทั้งระบบเศรษฐกิจ และกลไกระหว่างประเทศทำให้ในปัจจุบันภัยจากสงครามขนาดใหญ่ ไม่ได้มีโอกาสดังขึ้นง่ายๆ เหมือนในอดีตอีกต่อไป ส่วนภัยที่เรียกว่าสาธารณภัยยังคงมีความรุนแรง และเกิดขึ้นบ่อยครั้งมากขึ้นจากการที่มนุษย์ขาดความรับผิดชอบต่อธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และการเกิดความผิดปกติของสภาพอากาศของโลก โดยเฉพาะสาธารณภัยที่เกิดขึ้นมากและบ่อยครั้งเพิ่มขึ้นในทะเลมักจะขาดการสนใจและเตรียมการรับมือจากทุกภาคส่วน ดังนั้นการศึกษาเรื่องยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย จึงนับเป็นความจำเป็นของประเทศไทยที่ต้องตระหนักรู้และเตรียมการรับมือต่อการเผชิญสาธารณภัยทางทะเลในรูปแบบต่างๆ เพราะมีความถี่และความรุนแรงมากขึ้นดังผลที่ได้ศึกษาในบทที่ ๑ และจากการทบทวนปัญหาข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นกับผลประโยชน์ของประเทศไทยทั้งที่เป็นชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชาติ ที่มาจากภัยธรรมชาติและที่เกิดจากมนุษย์ในบทที่ ๓ รวมทั้งผลการศึกษาถึงปัญหาทั้งระบบการบริหารจัดการและโครงสร้างองค์กรในการรับมือกับสาธารณภัยทางทะเล ยิ่งยืนยันได้ว่าถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยจะต้องกำหนดแนวทางระดับชาติหรือยุทธศาสตร์ชาติเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศในภาพรวม ดังนั้นในบทนี้มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาและนำเสนอผลการศึกษาเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยในการกำหนดยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของไทย

### ปัญหาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย

การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทยนั้น เมื่อวิเคราะห์จากผลการศึกษาและผลการสำรวจความคิดเห็นโดยใช้แบบสอบถามให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องตอบคำถาม โดยใช้แบบสอบถามที่แบ่งเป็น ๒ ตอนคือสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปและสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับ

การปฏิบัติงานในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย (คู่มือฉบับสอบถาม) ผลการสำรวจจากผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นทั้งผู้ที่อยู่ในระดับบริหารและระดับปฏิบัติของหน่วยต่างๆจำนวน ๒๐ ชุด และจากการศึกษาจากเอกสารต่างๆ ตามที่กล่าวไว้ในบทที่ ๓ สามารถสรุปปัญหา การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทยได้ ๒ ลักษณะคือ

### ๑. ปัญหาการบริหารจัดการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทาง

**ทะเล** การบริหารจัดการสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย มีปัญหาในหลายด้าน ทั้งในระดับนโยบายและระดับผู้ปฏิบัติ โดยในภาพรวมการจัดการสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทยนับว่า มีปัญหาข้อขัดข้องอยู่ค่อนข้างมาก โดยสามารถสรุปปัญหาได้ดังนี้

๑.๑ ปัญหาทางด้านการกำหนดนโยบายยังไม่มี ความชัดเจน โดยเฉพาะหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย คือกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) นั้น ไม่พิจารณาว่าทะเลเป็นส่วนหนึ่งของแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติต้องรับผิดชอบเพราะขอบเขตอำนาจของประเทศไทยที่สามารถ “...ออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ทางทะเลที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒” ซึ่งมีความหมายชัดเจนว่าภายใน ๑๒ ไมล์ทะเลหรือทะเลอาณาเขต ถือเป็นเขตอำนาจอธิปไตยของประเทศไทยในอำนาจของผู้อำนวยการกลางที่มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วราชอาณาจักรตาม พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐....” หมายความว่าพื้นที่ ทางทะเลของประเทศไทยตั้งแต่ ๑๒ ไมล์ทะเลออกไปจะไม่มีการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดย ปภ.<sup>๑</sup>

๑.๒ แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ และ พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ มุ่งเน้นการจัดการสาธารณภัยทางบก ไม่ระบุและมีแนวทางในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล ๑.๓ การจัดการด้านสาธารณภัยทางทะเลระดับชาติมีความซ้ำซ้อน ไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติโดยตรง เมื่อพิจารณากฎหมายเกี่ยวข้องหลักคือ พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ แต่ประเทศไทยยังได้กำหนดกฎหมายด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเลอื่นๆ อีก ได้แก่ แผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ ปี พ.ศ.๒๕๔๕ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน แห่งชาติ ปี พ.ศ.๒๕๔๗ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน และยังมีหน่วยตามมติที่ประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติเมื่อ ๑๗ มีนาคม พ.ศ.๒๕๔๐ คือศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลหรือ ตรชล. เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อเป็นศูนย์กลางในการประสานงานด้านการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และเป็นศูนย์กลางในการดำเนินกิจการทางทะเลในทุกๆ ด้าน ระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับงานทางทะเล รวมทั้ง มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑ จัดตั้งศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัยเพื่อเป็นองค์กรในการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือประสบภัย (Rescue Coordination Centre : RCC) โดยให้

<sup>๑</sup> กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, รายงานสรุปผลการประชุมคณะทำงานเฉพาะกิจยกร่างแผนปฏิบัติการจัดการสาธารณภัยทางทะเล ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ ๗ ต.ค.๒๕๕๙.

กรมการบินพลเรือน กระทรวงคมนาคม เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ดังนั้นเมื่อพิจารณาประเภทสาธาณภัยทางทะเลแล้ว พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธาณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ ควรจะครอบคลุม ภัยทุกประเภท รวมทั้งเรื่องน้ำมันและสารปนื้อวไหลในทะเล และการค้นหาและช่วยเหลือในทะเลด้วย ดังนั้นปัญหาด้านกฎหมายที่ซ้ำซ้อน และนำซึ่งปัญหาความสับสนและการเตรียมความพร้อมในการการปฏิบัติของหน่วยที่เกี่ยวข้อง

## ๒. ปัญหาโครงสร้างและขีดความสามารถในการป้องกันและบรรเทาสาธาณภัยทางทะเล

๒.๑ ปัญหาด้านบทบาทและภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีหน่วยงานเกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ขาดเอกภาพในการปฏิบัติ และความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการทั้งในระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น ผู้รับผิดชอบหลักมีอำนาจสั่งการได้ไม่ครอบคลุมทุกหน่วยงาน การจัดทำโครงการด้านสาธาณภัยมีลักษณะต่างฝ่ายต่างดำเนินการ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า และไม่มีการทำงานในลักษณะองค์รวมเพื่อประสานการทำงานในทิศทางเดียวกันและแก้ไขปัญหาระยะยาว อีกทั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธาณภัย ตาม พ.ร.บ. ป้องกันและบรรเทาสาธาณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ คือกรมป้องกันและบรรเทาสาธาณภัย กระทรวงมหาดไทย ไม่ได้ทำแผนหรือแนวทางการจัดการภัยที่ครอบคลุมพื้นที่ทางทะเล ดังนั้นประเภทของสาธาณภัยใน พ.ร.บ.จึงกำหนดให้สาธาณภัยหมายถึงอัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้งโรคระบาด จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาแก้ไขปัญหา อีกทั้งการพิจารณาว่ากระทรวงมหาดไทยมีอำนาจเพียง ๑๒ ไมล์ทะเลซึ่งเป็นทะเลอาณาเขตเท่านั้นที่เป็นราชอาณาจักรไทย จึงทำให้ทะเลไทยที่มีอาณาเขตออกไปได้ถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ หรือ ๒๐๐ ไมล์ทะเล ทำให้การจัดทำแผนหรือการปฏิบัติการเกี่ยวกับสาธาณภัยจะไม่สามารถกระทำด้านหลังพื้นที่ ๑๒ ไมล์ทะเลจากฝั่ง ซึ่งตามหลักกฎหมายสากล ประเทศไทยสามารถปกป้องและดูแลชีวิตและทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เศรษฐกิจจำเพาะได้

๒.๒ ปัญหาด้านขีดความสามารถของหน่วยงานปฏิบัติ การขาดแคลนงบประมาณ บุคลากร เครื่องจักร เครื่องมืออุปกรณ์ที่เหมาะสมและเป็นในเบื้องต้น รวมทั้งเครื่องมือพิเศษที่จำเป็นต้องใช้ในกรณีต่างๆ และบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ส่วนกำลังคนที่มีอยู่ก็ยังคงขาดความรู้และความชำนาญในเชิงเทคนิค

๒.๓ ปัญหาด้านองค์ความรู้และอำนาจการตัดสินใจในขั้นตอนการปฏิบัติ ประเทศไทยยังขาดการวิจัยและพัฒนาด้านสาธาณภัยอย่างต่อเนื่อง ยังไม่มีความชัดเจนในการกำหนดพื้นที่เสี่ยงภัย และการเผชิญปัญหา ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันสาธาณภัยและผังเมือง ยังไม่สามารถบังคับใช้อย่างได้ผล ขณะที่กฎหมายอื่นๆ เป็นอุปสรรคต่อการจัดการสาธาณภัย รวมทั้งขาดการให้ความสำคัญในระดับนโยบายด้วย

๒.๔ ปัญหาโครงสร้างการป้องกันและบรรเทาสาธาณภัยทางทะเล ปัญหาข้อขัดข้องด้านโครงสร้างในการป้องกันและบรรเทาสาธาณภัยทางทะเลนั้น ตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธาณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ และ พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธาณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ นั้นไม่ได้กำหนดโครงสร้างหน่วยงานในการรับผิดชอบกับภัยประเภทต่างๆ ในทะเลไว้เป็นการเฉพาะ โครงสร้างระดับชาติยังใช้โครงสร้างตามการแบ่งเขตจังหวัด ซึ่งแต่ละจังหวัดก็ไม่ได้กำหนดเขตทางทะเลที่ต้อง

รับผิดชอบที่ชัดเจน ทำให้ ในแต่ละจังหวัดไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการเสริมสร้างและพัฒนากำลังและบุคลากรในการรับมือกับสาธารณภัยทางทะเล

ในส่วนหน่วยงานหลักที่มีกำลังทางเรือและอากาศยานสามารถปฏิบัติงานในทะเลได้ ได้แก่ ศรชล. และหน่วยที่เกี่ยวข้อง ๖ หน่วย ได้แก่ กองทัพเรือ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า กรมประมง และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งมีการปฏิบัติงานหลักในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเลของแต่ละหน่วยงานตามกฎหมายให้อำนาจ แต่ก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล รวมถึงไม่มีแผนด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลที่เป็นภาพรวมของประเทศ นอกจากนี้ปัญหาองค์กรทั้งในระดับหน่วยของแต่ละหน่วยงาน และในรูปของปัญหาของ ศรชล. ก็ไม่สามารถทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์เป็นรูปธรรมได้ เนื่องจากปัญหาที่หน่วยต่าง ๆ ขาดงบประมาณ ขาดกำลังพลที่มีขีดความสามารถในการรับมือกับสาธารณภัยทางทะเลได้ และปัญหาวัฒนธรรมองค์กร และยั้งรวมปัญหาของ ศรชล. ที่ไม่สามารถประสานงานหรือสั่งการหน่วยต่าง ๆ ได้

๒.๕ ปัญหาในด้านการสร้างองค์วัตถุเพื่อการป้องกันและรับมือกับสาธารณภัยในทะเล เนื่องจากขาดหน่วยงานรับผิดชอบสาธารณภัยทางทะเลโดยตรง ทำให้ประเทศไทยไม่มีแผนงานที่จะสร้างหรือพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สิ่งอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่นการสร้างสถานีเฝ้าระวังและแจ้งเตือนที่ครอบคลุมและเชื่อถือได้ ไม่มีเรือกู้ซ่อมระบบสื่อสารที่เชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในทะเล

## การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย

จากทฤษฎีและหลักการกำหนดยุทธศาสตร์ที่ให้ความหมายยุทธศาสตร์คือแนวคิดในการใช้ทรัพยากร เพื่อเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนนโยบาย เนื่องจากทรัพยากร (Resources) ยังไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือได้ครบตามที่ยุทธศาสตร์ยังไม่ได้กำหนดให้ความกระจ่างว่า ทรัพยากรเหล่านี้จะถูกจัดการและจัดวางอย่างไร ยุทธศาสตร์จะเป็นแนวทางหรือวิธีการตัวเชื่อมระหว่างวัตถุประสงค์ (Ends) และเครื่องมือ (Means) อีกทั้งแนวทางการจัดการสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย จะมีการกำหนดโครงสร้างองค์กรในการวางแผน สิ่งสำคัญสำหรับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ชัดเจน โดยเมื่อใช้หลักการวางรอบการจัดการสาธารณภัยแบบ 2P2R ได้แก่การป้องกัน P1: Prevention การเตรียมความพร้อม P2: Preparedness การรับมือ R1: Response และการฟื้นฟู R2 : Recovery ร่วมกับหลักการ หลักการการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction : DRR) ของแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติของไทย จึงสามารถวิเคราะห์ข้อมูลที่ศึกษาไว้แล้วมาจัดทำยุทธศาสตร์ได้ตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

### กำหนดวัตถุประสงค์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย

จากปัญหาตามที่วิเคราะห์ไว้ในข้างต้นว่ามีทั้งปัญหาด้านบริหารจัดการและปัญหาโครงสร้าง นั้น ในการกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับการแก้ปัญหา รวมทั้งเพื่อให้การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดการ

บูรณาการระบบการค้นหาและช่วยเหลือ (SAR) ระบบการกำจัดมลพิษในทะเล การกู้ซ่อม การฟื้นฟู ระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล รวมทั้งเสริมสร้างระบบการป้องกันที่เพียงพอ มีการประสานงานที่มีการบริหารจัดการที่ดี เพื่อรองรับการเกิดสาธารณภัยทางทะเลในลักษณะต่างๆ รวมทั้งเพื่อสร้างความมั่นใจว่าทุกภาคส่วนที่มีหน้าที่รับผิดชอบมีการเตรียมการและปฏิบัติการภายใต้เขตอำนาจอย่างมีบูรณาการ โดยสามารถกำหนดวัตถุประสงค์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทยได้ดังนี้

๑. หน่วยงานของรัฐ จังหวัด อำเภอ และองค์กรส่วนท้องถิ่นมีการเตรียมการในการจัดการความเสี่ยงต่อสาธารณภัยในทะเล
๒. สามารถระบุและสร้างความชัดเจนถึงโครงสร้าง ขอบเขตอำนาจ ความรับผิดชอบ หน้าที่ และบทบาทในการรับมือกับภัยของหน่วยงานต่าง ๆ
๓. สร้างความร่วมมือ ประสานการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ
๔. ประสานการปฏิบัติและการดำเนินการเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟู

## ยุทธศาสตร์ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย

หลักการและแนวทางการจัดการสาธารณภัยตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ กำหนดหลักการ การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Management) เป็นแนวทางการจัดการสาธารณภัย ซึ่งกำหนดการจัดการสาธารณภัยตามหลักการนี้เป็นวงจรการดำเนินการ ๓ ขั้นคือ การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction : DRR) ได้แก่ การป้องกัน (Prevention) การลดผลกระทบ (Mitigation) และการเตรียมความพร้อม (Preparedness) การจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) ได้แก่ การเผชิญเหตุ (Response) และการบรรเทาทุกข์ (Relief) และการฟื้นฟู (Recovery) ได้แก่ การฟื้นฟูสภาพและการซ่อมสร้าง (Rehabilitation and Reconstruction) การสร้างให้ดีกว่าและปลอดภัยเดิม (Build Back Better and Safer) ในการกำหนดยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลครั้งนี้ จะพิจารณาจากขั้นตอนสำคัญที่กล่าวแล้ว โดยนำมาแยกเป็นยุทธศาสตร์ในแต่ละยุทธศาสตร์ แต่ในขั้นเตรียมความพร้อมนั้นว่ามีความสำคัญมากจึงได้แยกเป็นอีกขั้นตอนที่แยกออกจากขั้นตอนการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ดังนั้นในการกำหนดยุทธศาสตร์จะจำแนกเป็น ๔ ยุทธศาสตร์ได้แก่

### ๑. ยุทธศาสตร์การป้องกันและการลดผลกระทบ

การป้องกัน (Prevention) คือ การดำเนินการในภาวะปกติเพื่อป้องกันหรือลดความสูญเสียที่จะเกิดขึ้นแก่ชีวิต ทรัพย์สินและชุมชน รวมทั้งสิ่งแวดล้อม เช่นการบริหารจัดการ การออกกฎระเบียบ กฎหมาย การห้ามหรือกำหนดพื้นที่เสี่ยงภัย และการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของยานหรือสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น การบรรเทาผลกระทบ (Mitigation) คือ กิจกรรมที่มุ่งบรรเทาผลกระทบจากภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้น ด้วยการลดจุดอ่อนและจุดต่อแหลมที่จะเกิดอันตรายจากสาธารณภัย ซึ่งการป้องกันและการบรรเทาผลกระทบมีความหมายใกล้เคียงกันจึงสามารถใช้มาตรการทั้ง ๒ ด้านควบคู่กัน โดยจำเป็นต้องมีคณะกรรมการนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล เพื่อผลักดันในเชิงนโยบายให้มีการดำเนินการโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง

การป้องกันและการบรรเทาผลกระทบที่จะทำให้เกิดความสูญเสียจากภัยพิบัติมีความเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ อย่างกว้างขวางและครอบคลุมการดำเนินงานหลายด้าน จึงต้องการการประสานงานที่ดี ต้องมีมาตรการที่สำคัญให้ศูนย์บัญชาการ ตามระดับการจัดการสาธารณสุขภัยทั้ง ๔ ระดับ (จะนำเสนอรายละเอียดโครงสร้างในส่วนต่อไป) ดำเนินการเพื่อให้มั่นใจว่าหน่วยที่เกี่ยวข้องมีการดำเนินการในด้านต่าง ๆ ประกอบด้วย

๑.๑ การรวบรวมข้อมูล สภาวะแวดล้อมทางทะเล อุตุนิยมนวิทยา สถิติการเกิดภัยพิบัติทางทะเลเพื่อนำมาพยากรณ์แนวโน้มการเกิดภัยพิบัติ โดยพิจารณาโอกาสที่เกิดภัยและผลกระทบสิ่งที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบ และประมาณการความสูญเสีย เพื่อนำไปกำหนดแนวทางป้องกันและลดผลกระทบ และเพื่อเตือนภัยระยะยาว

๑.๒ การจัดหา ติดตั้ง และปรับปรุงระบบ ฝ้าตรวจ ติดตาม ข้อมูลเพื่อการแจ้งเตือนภัยให้มีความพร้อมตลอดเวลา สำหรับใช้ในการเตือนภัยในระยะสั้น

๑.๓ การกำหนดแนวทางการจัดการสาธารณสุขทางทะเล และการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย

๑.๔ กำหนดมาตรฐานความปลอดภัย กิจกรรมต่างๆ ในทะเล รวมทั้งการติดตามให้เกิดการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

๑.๕ การวางแผนเพื่อควบคุม การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในทะเลเพื่อลดความเสี่ยงในการเกิดภัยพิบัติ

๑.๖ การปรับแผนการดำเนินกิจกรรมในทะเลเพื่อลดความเสี่ยง

๑.๗ การสร้างความตระหนักรู้ของสาธารณชนผ่านการให้การศึกษาและฝึกอบรม

## ๒. ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อม (Preparedness)

จากปัญหาด้านการเตรียมความพร้อมในการจัดการกับสาธารณสุขทางทะเล นับเป็นขั้นตอนที่สำคัญเพราะเป็นขั้นตอนที่จะต้องเตรียมทรัพยากรและองค์ความรู้ให้พร้อมและเพียงพอต่อการเผชิญเหตุ การเตรียมข้อมูลและข่าวสารที่ครบถ้วนจะทำให้ทราบว่าจะต้องเตรียมอะไร อย่างไร และจำนวนเท่าไร เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการในการจัดการสาธารณสุขภัยในทะเล รวมทั้งประชาชนหรือชุมชน ภาคอุตสาหกรรมและธุรกิจที่เกี่ยวข้องหรือที่จะได้รับผลกระทบมีองค์ความรู้ขีดความสามารถ ทักษะและอุปกรณ์เครื่องมือที่พร้อมและเหมาะสมต่อภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า ดังนั้นศูนย์บัญชาการทุกระดับ และศูนย์ข้อมูลและเตือนภัยทางทะเลระดับ (จะนำเสนอรายละเอียดโครงสร้างในส่วนต่อไป) จะต้องเตรียมความพร้อมในด้านต่าง ๆ ดังนี้

๒.๑ แผนเผชิญเหตุ

๒.๑.๑ การสร้างและพัฒนาขีดความสามารถและทรัพยากรให้เพียงพอและพร้อมทุกสถานการณ์

๒.๑.๒ การฝึกอบรมพัฒนาบุคลากร

๒.๑.๓ การซ้อม ทดสอบ และทบทวนการปฏิบัติ

๒.๑.๔ การวิจัยและพัฒนา



๒.๑.๕ การสร้างความร่วมมือและความตระหนักรู้ของสังคม จัดการให้การศึกษา สร้างความเข้าใจ การสร้างอาสาสมัครภาคสังคม

๒.๑.๖ การพัฒนาค้นข้อมูลสาธารณสุขทางทะเล เป็นการจัดทำระบบมาตรฐานกลางด้านฐานข้อมูลและสารสนเทศ ให้สอดคล้องกับระบบคลังข้อมูลสาธารณสุขแห่งชาติ ที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นหน่วยงานหลัก ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ดำเนินการพัฒนาค้นข้อมูลสาธารณสุขแห่งชาติ โดยศูนย์ข้อมูลและเตือนภัยทางทะเลจะรับผิดชอบในการจัดทำข้อมูลด้านสาธารณสุขทางทะเลที่ประสานเชื่อมโยงกับระบบคลังข้อมูลสาธารณสุขแห่งชาติ ภายใต้การกำกับของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อให้ทุกหน่วยงานสามารถนำระบบมาตรฐานฐานข้อมูลกลางไปดำเนินการพัฒนา ปรับปรุงระบบฐานข้อมูลของแต่ละหน่วยงานให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน สามารถเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานได้

๒.๑.๗ การจัดตั้งคลังสำรองทรัพยากร (Stockpiling) เป็นการสำรองทรัพยากรเพื่อความรวดเร็วในการส่งใช้และการสนับสนุนทรัพยากรไปยังพื้นที่ประสบภัย โดยให้มีการกำหนดวงรอบการจัดการและการรักษาสภาพทรัพยากรให้พร้อมใช้งานได้ตลอดเวลา สำหรับทรัพยากรประเภทใดที่มีระยะเวลาหมดอายุการใช้งานให้กำหนดวงรอบ การหมุนเวียนใช้ให้เหมาะสม ทั้งนี้ ให้ศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลกำหนดคลังสำรองทรัพยากรอย่างน้อยภาคละ ๑ แห่งในพื้นที่ที่มีความเหมาะสม และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนำทรัพยากรไปใช้ในการปฏิบัติ

๒.๒ แนวทางปฏิบัติของระบบการเตือนภัยทางทะเล ให้ดำเนินการตามแนวทางในแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ๒๕๕๘ กำหนดระดับของระบบการเตือนภัยต่าง ๆ ได้แก่ สถานการณ์อยู่ในภาวะปกติ ให้ติดตามข้อมูลข่าวสารเป็นประจำ สถานการณ์อยู่ในภาวะเฝ้าระวัง ให้ติดตามข้อมูลข่าวสารอย่างใกล้ชิดทุก ๆ ๒๔ ชั่วโมง สถานการณ์อยู่ในภาวะเสี่ยงอันตราย มีแนวโน้มที่สถานการณ์จะรุนแรงมากขึ้นให้จัดเตรียมความพร้อมรับสถานการณ์ และปฏิบัติตามคำแนะนำ สถานการณ์อยู่ในภาวะเสี่ยงอันตรายสูง เจ้าหน้าที่กำลังควบคุมสถานการณ์ให้อพยพไปยังสถานที่ปลอดภัย และปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนด สถานการณ์อยู่ในภาวะอันตรายสูงสุด ให้อาศัยอยู่แต่ในสถานที่ปลอดภัยและปฏิบัติตามข้อสั่งการ ทั้งนี้กระบวนการแจ้งเตือนภัย ประกอบด้วย การเฝ้าระวังติดตามสถานการณ์ การแจ้งเตือนล่วงหน้า การแจ้งเตือนภัย (เป็นการยืนยันข้อมูลว่ามีโอกาสเกิดสาธารณภัยมากกว่าร้อยละ ๖๐) และเป็นการแจ้งแนวทางปฏิบัติ

### ๓. ยุทธศาสตร์การจัดการในภาวะเมื่อเกิดภัย

การจัดการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพต่อการเผชิญกับภัยที่เกิดขึ้นในทะเลจะมีลักษณะพิเศษ แตกต่างจากการจัดการสาธารณสุขภัยทางบกทั้งในด้านองค์วัตถุและองค์บุคคล และการบริหารจัดการ ซึ่งจากการปฏิบัติงานจะต้องอยู่ในพื้นที่น้ำที่กว้างขวาง ห่างไกลจากแผ่นดิน โครงสร้างพื้นฐาน และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ทำให้การผู้ที่เผชิญภัยในทะเลจะตกอยู่ในสภาวะความเสี่ยงภัยสูงขึ้น ดังนั้นจึงกำหนดกรอบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการสาธารณสุขทางทะเลดังนี้

๓.๑ ระบบการจัดการสาธารณสุขจะต้องใช้ได้กับทุกสถานการณ์ และหน่วยงาน (Flexibility)

๓.๒ บริหารจัดการตามหน้าที่ความรับผิดชอบ (Functional Management)

๓.๓ บริหารจัดการโดยยึดวัตถุประสงค์ (Manage by Objectives) การปฏิบัติให้ ยึดวัตถุประสงค์หลักที่ทุกหน่วยเข้าใจตรงกันขณะปฏิบัติงาน

๓.๔ ทุกหน่วยทำงานภายใต้วัตถุประสงค์เดียวกัน และรายงานต่อหน่วยงาน/ ผู้บัญชาการเดียว (Unity of Command)

๓.๕ การบริหารจัดการหน้าที่และหน่วยงาน จะขึ้นกับผู้บัญชาการตามลำดับ (Span of Control)

๓.๖ การปฏิบัติงานบนพื้นฐานของความปลอดภัยของผู้ปฏิบัติงานเป็นหลักจาก กระบวนการจัดการเมื่อเกิดภัย ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ มีการ จัดโครงสร้างองค์การปฏิบัติการจัดการสาธารณสุขในภาวะฉุกเฉินไว้ตามลำดับดังนี้ได้แก่ศูนย์ปฏิบัติการ ฉุกเฉินท้องถิ่น (ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น) ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อำเภอ (ผู้อำนวยการ อำเภอ (นายอำเภอ)) ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัด/กรุงเทพมหานคร (ผู้อำนวยการจังหวัด (ผู้ว่า ราชการจังหวัด/กรุงเทพมหานคร)) ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าจังหวัด/กรุงเทพมหานคร (กรณี ภัยระดับ ๓ ) กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลาง (ผู้อำนวยการกลาง (อธิบดีกรม ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย)) และ กองบัญชาการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (ผู้ บัญชาการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) แต่ เพื่อให้การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเลสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับลักษณะทางกายภาพและสภาพแวดล้อมในทะเล และสภาพลักษณะยานพาหนะที่ต้องใช้ ในการเข้าถึงพื้นที่ประสบภัยทางทะเล โดยให้สอดคล้องกับโครงสร้างตามพระราชบัญญัติป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดโครงสร้างการควบคุมและบัญชาการตาม ระดับของภัยพิบัติทางทะเลประกอบด้วย ๔ ระดับ ที่สอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธาณ ภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ โดยมีแนวทางการปฏิบัติการในแต่ละขั้นตอน ดังนี้

๓.๖.๑ เริ่มปฏิบัติ เมื่อมีการตัดสินใจประกาศเตรียมการจากผู้บัญชาการ เหตุการณ์ กระบวนการจะเริ่มที่การพิจารณากำหนดพื้นที่เขตอำนาจและประเภทของภัยพิบัติ และ ประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัย และให้หน่วยที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามแผนเผชิญเหตุที่จัดทำขึ้นโดย ศูนย์บัญชาการแต่ละระดับ โดยแผนเผชิญเหตุจะกำหนดขั้นตอนที่ประกอบด้วย กระบวนการเริ่มต้น การปฏิบัติที่สำคัญเมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัย ทั้งนี้ผู้บัญชาการเหตุการณ์ในระดับที่ ๑-๓ ที่ รับผิดชอบพื้นที่สาธารณภัยนั้นๆ จะสั่งการยกระดับความพร้อมของศูนย์บัญชาการ เพื่อให้เป็น ศูนย์กลางในการในการระดมสรรพกำลัง และทรัพยากร รวมทั้งเป็นศูนย์กลางการควบคุมสั่งการ ประสานการปฏิบัติภายใต้กำลังพลและทรัพยากรที่มีอยู่

๓.๖.๒ การเผชิญเหตุการณ์ ในกรณีที่ผลกระทบเพิ่มขึ้น การเกิดภัยพิบัติ อาจควบคุมไม่ได้ มีการขยายผลกระทบ ซึ่งพิจารณาจากกระทบต่อระยะเวลาในการดำเนินการ พื้นที่ ปฏิบัติการที่เพิ่มมากขึ้น หรือสถานการณ์มีความซับซ้อนมากขึ้นจนคาดได้ว่าเหตุการณ์นั้นไม่สามารถ

ควบคุมได้โดยทรัพยากรที่มีอยู่จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรและบุคลากรมากขึ้น ผู้บัญชาการแต่ละระดับจะต้องพิจารณานำเสนอข้อมูล และร้องขอให้ผู้บัญชาการระดับถัดไปเป็นผู้รับผิดชอบประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัย และการควบคุม สั่งการ โดยมีลำดับ ดังนี้

๓.๖.๒.๑ การจัดการสาธารณภัยระดับ ๑ ที่เป็นสาธารณภัยขนาดเล็ก และอยู่ในพื้นที่ทางทะเลที่อยู่ห่างจากขอบฝั่งไม่เกิน ๓ ไมล์ทะเล เนื่องจากจากการวิเคราะห์ขีดความสามารถของจังหวัดชายทะเลจะมีความสามารถปฏิบัติการได้ใน ๓ ไมล์ ทะเล รวมทั้งเพื่อให้ท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกป้องรักษาพื้นที่ทางทะเลของตนตามขีดความสามารถที่เหมาะสม ซึ่งมีผู้บัญชาการ/ผู้อำนวยการจังหวัด และ/หรือผู้บัญชาการ/ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัย และเป็นผู้ควบคุม สั่งการ และบัญชาการ รวมทั้งการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการต่างๆ ในการจัดการสาธารณภัยในพื้นที่รับผิดชอบ โดยให้ผู้บัญชาการท้องถิ่น ผู้อำนวยการอำเภอ ผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ช่วยควบคุมและสั่งการ ทั้งนี้ ผู้บัญชาการ/ผู้อำนวยการจังหวัด และ/หรือผู้บัญชาการ/ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครจะต้องรายงานสถานการณ์ และการปฏิบัติให้ ศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล ภาคทราบอย่างต่อเนื่อง

๓.๖.๒.๒ การจัดการสาธารณภัยระดับ ๒ ที่เป็นสาธารณภัยระดับกลาง การปฏิบัติการที่เกินขีดความสามารถของจังหวัดหรือที่ห่างฝั่งไปมากกว่า ๓ ไมล์ทะเล จำเป็นต้องมอบหมายให้หน่วยงานที่มีความพร้อมในด้านองค์วัตถุและองค์บุคคล ในพื้นที่จะพบวาศรชล. ภาคจะมีขีดความสามารถเพียงพอและมีความพร้อมมากที่สุด อีกทั้ง ศรชล. ยังเป็นหน่วยงานบูรณาการหน่วยงานที่มีเรือและอากาศยานที่สามารถออกปฏิบัติการในทะเลที่ห่างฝั่งได้ ซึ่งผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลภาค (ผบ.ศปภ.ทล.ภาค) เป็นผู้ประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัย และผู้ควบคุม สั่งการ และบัญชาการ รวมทั้งการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการต่าง ๆ ในการจัดการสาธารณภัยในพื้นที่รับผิดชอบ โดยให้ผู้บัญชาการ/ผู้อำนวยการจังหวัด และ/หรือผู้บัญชาการ/ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ช่วยควบคุมและสั่งการ ทั้งนี้ ผบ.ศปภ.ทล.ภาค จะรายงานสถานการณ์และการปฏิบัติให้ ศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล ทราบอย่างต่อเนื่อง

๓.๖.๒.๓ การจัดการสาธารณภัยระดับ ๓ ที่เป็นสาธารณภัยระดับใหญ่ ในระดับนี้จำเป็นต้องขยายขีดความสามารถให้ ศรชล. เป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งมีผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล (ผบ.ศปภ.ทล.) เป็นผู้ประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัย และเป็นผู้ควบคุม สั่งการ และบัญชาการ โดยรายงานสถานการณ์และการปฏิบัติให้ กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.) ทราบอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งติดตามและเฝ้าระวังสถานการณ์วิเคราะห์ประเมินสถานการณ์ รายงาน และเสนอความเห็นต่อ รมว.มท. (ผบ.ปภ.ช.) หรือ นรม. เพื่อตัดสินใจระดับความรุนแรงของสถานการณ์ ทั้งนี้ผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลจะต้องติดตามและเฝ้าระวังสถานการณ์ วิเคราะห์ประเมินสถานการณ์ตั้งแต่ก่อนเกิดภัย และระหว่างเกิดภัย โดยสามารถปรับระดับการจัดการสาธารณภัยระดับ ๑-๓ ได้หากพิจารณาว่ามีความจำเป็น

๓.๖.๒.๔ การจัดการสาธารณภัยระดับ ๔ ที่เป็นสาธารณภัยขนาดใหญ่ ร้ายแรงอย่างยิ่ง นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัย และกองบัญชาการป้องกัน

และบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.) เป็นศูนย์บัญชาการ เพื่อบูรณาการทรัพยากร กำลังและเครื่องมือ อุปกรณ์ทั้งปวงจากหน่วยงานของรัฐและเอกชน และองค์ระหว่างประเทศให้ความช่วยเหลือผู้ที่ประสบสาธารณภัยทางทะเล โดยการปฏิบัติตามการบัญชาการเหตุการณ์จากกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีน (นรม.) หรือรองนายกรัฐมนตรี (รอง นรม.) ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ (ใช้อำนาจตามมาตรา ๓๑ แห่ง พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐)

๓.๖.๒.๕ การตัดสินใจยกระดับการจัดการสาธารณภัยให้ผู้บัญชาการหรือผู้อำนวยการใช้เกณฑ์หรือเงื่อนไขดังต่อไปนี้ ประกอบการพิจารณาพื้นที่ใช้สอยในลักษณะต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบ และความเสียหาย จำนวนและลักษณะของประชากรในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ความซับซ้อน (ความยากง่าย สถานการณ์แทรกซ้อน และเงื่อนไขทางเทคนิคของสถานการณ์) ศักยภาพ ด้านทรัพยากร ทั้งนี้ ใช้เกณฑ์เงื่อนไข และวิจรรณญาณหรือดุลยพินิจของผู้บัญชาการ/ผู้อำนวยการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างประกอบกันเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาตัดสินใจในการนำเสนอให้มีการประกาศยกระดับเป็นการจัดการสาธารณภัยที่สูงขึ้น รวมทั้งเป็นข้อมูลนำเสนอผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ หรือนายกรัฐมนตรีพิจารณาตัดสินใจในการประกาศยกระดับเป็นการจัดการสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง (ระดับ ๔) ทั้งนี้การจัดการสาธารณภัยในระดับ ๑ - ๒ นั้นผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลจะต้องติดตามและเฝ้าระวังสถานการณ์ วิเคราะห์ประเมินสถานการณ์ตั้งแต่ก่อนเกิดภัย และระหว่างเกิดภัย โดยสามารถให้ปรับระดับการจัดการสาธารณภัยทางทะเลภัยระดับ ๑ - ๒ ได้ หากพิจารณาว่ามีความจำเป็น

๓.๖.๓. การยุติการปฏิบัติ ผู้ประกาศภัยจะเป็นผู้ตัดสินใจยุติการปฏิบัติ โดยหารือกับหน่วยที่เกี่ยวข้อง และให้จัดทำรายงานผลการปฏิบัติในหัวข้อต่าง ๆ ได้แก่ ขั้นตอนการปฏิบัติ การดำเนินการที่ผ่านมา และเหตุผลการยุติ รวมทั้งประเมินความเสี่ยง รายงานต่อศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล หากเป็นสาธารณภัยทางทะเลภัยระดับ ๑-๒ และรายงานกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.) หากเป็นสาธารณภัยทางทะเลภัยระดับ ๓

๓.๖.๔. การวิเคราะห์การปฏิบัติการในแต่ละเหตุการณ์ ผู้บัญชาการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลในแต่ละระดับจะเป็นผู้รับผิดชอบการวิเคราะห์ผลการปฏิบัติ และส่งผลให้ศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล เพื่อรวบรวมเป็นข้อมูลการพัฒนา ระบบ และการบริหารจัดการในอนาคต

## ตารางที่ ๔ - ๑ การควบคุม สั่งการและบัญชาการตามระดับการจัดการสาธารณสุขทางทะเล

ระดับ การ จัดการ	การจัดการ	ผู้ควบคุม สั่งการ และบัญชาการ	ผู้ประกาศเขต พื้นที่ประสบ สาธารณสุข
๑.	การจัดการสาธารณสุขระดับ ๑ (สาธารณสุขขนาดเล็ก)	ผู้อำนวยการท้องถิ่น อำเภอ จังหวัด และ/หรือ ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร	ผู้บัญชาการ จังหวัด / ผู้ บัญชาการ กรุงเทพมหานคร
๒.	กา ร จั ด ก า ร สาธารณสุขระดับ ๒ (สาธารณสุข ระดับกลาง)	ผู้บัญชาการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข ทางทะเลภาค (ผบ.ศปภ.ทล.ภาค)	ผบ.ศปภ.ทล. ภาค
๓.	กา ร จั ด ก า ร สาธารณสุขระดับ ๓ (สาธารณสุข ระดับใหญ่)	ผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขทาง ทะเล (ผบ.ศปภ.ทล.)	ผบ.ศปภ.ทล.
๔.	การจัดการสาธารณสุข ระดับ ๔ (สาธารณสุขขนาด ร้ายแรงอย่างยิ่ง)	นรม. หรือ รอง นรม. ที่ได้รับมอบหมาย	นรม. หรือ รอง นรม. ที่ ได้ ร้ บ มอบหมาย

ที่มา ผลจากการวิจัย

**๔. ยุทธศาสตร์การฟื้นฟู** เป็นยุทธศาสตร์ที่กำหนดกระบวนการที่จำเป็นที่ต้องอาศัยความร่วมมือ ประสานการปฏิบัติจากหน่วยสนับสนุนและภาคสังคม ต่างๆ โดยมีศูนย์อำนวยการหรือและศูนย์บัญชาการในพื้นที่ประสบภัยเป็นศูนย์กลางในการสร้างสภาพแวดล้อม ฟื้นฟูทางกายภาพ สังคม เศรษฐกิจให้ดีขึ้น โดยให้ยึดตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ ๒๕๕๘ และ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๕๐ ทั้งนี้หน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องให้มีการดำเนินการต่าง ๆ ดังนี้

๔.๑ การชดใช้และการจ่ายค่าใช้จ่ายแก่หน่วยที่ร่วมปฏิบัติการ รวมถึงสังคม/ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ

๔.๒ การฟื้นฟูสภาพแวดล้อม

๔.๓ การสร้างสภาพสังคมและเศรษฐกิจให้กลับไปสู่ปกติ รวมถึงการซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ หน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องหรือรับผิดชอบในขั้นตอนการฟื้นฟูจะต้อง

ตระหนักถึงความสำคัญและความละเอียดอ่อนของการดำเนินการอย่างมาก โดยจะต้องยึดหลักการสำคัญ ดังนี้

- ๔.๓.๑ สร้างความเข้าใจต่อผู้เกี่ยวข้อง ชุมชนและสังคม
- ๔.๓.๒ ผู้รับผิดชอบต้องตระหนักถึงความซับซ้อนของการดำเนินการในชั้นการฟื้นฟู ดังนั้นการปฏิบัติทุกอย่างต้องมีความรอบคอบ และระมัดระวังในทุกมิติ
- ๔.๓.๓ จำเป็นต้องให้ภาคสังคมนำในการดำเนินการ โดยฝ่ายรัฐเป็นส่วนกระตุ้นความร่วมมือและให้การสนับสนุนทรัพยากร และองค์ความรู้
- ๔.๓.๔ สร้างความร่วมมือทุกส่วน
- ๔.๓.๕ แสวงหาและพัฒนาระบบการสื่อสารระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีประสิทธิภาพ
- ๔.๓.๖ ดำเนินการในการให้ความรู้และความเข้าใจ และสร้างขีดความสามารถรองรับในอนาคต

๔.๓.๗ การงบประมาณ จะยึดหลักการ “ผู้สร้าง/ก่อปัญหาเป็นผู้จ่าย” สำหรับภัยจากมลพิษ/สิ่งแวดล้อมโดยมีมนุษย์นั้นให้หน่วยงานรักษากฎหมายร่วมกับศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลเป็นหน่วยงานในการรับผิดชอบในการพิจารณา ติดตามและประเมินผลการเบิกจ่ายงบประมาณให้แก่หน่วยปฏิบัติงาน รวมทั้ง รับผิดชอบการติดตาม ฟ้องดำเนินคดีเรียกร้องค่าใช้จ่ายและค่าเสียหายที่เกิดขึ้น สำหรับภัยธรรมชาติให้ ศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล และกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมกับหน่วยงานที่รับผิดชอบในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภัยและเหตุการณ์เป็นหน่วยงานกลางในการรับผิดชอบการพิจารณา ติดตามและประเมินผลการเบิกจ่ายงบประมาณให้แก่หน่วยปฏิบัติงาน โดยแหล่งที่มาของงบประมาณประกอบด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณกลาง เงินอุดหนุนราชการตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน

## โครงสร้างองค์กรการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย

### ๑. โครงสร้างและกลไกการจัดการ

การจัดการสาธารณะภัยทางทะเลมีลักษณะทั้งกายภาพและการบริหารจัดการที่แตกต่างจากการจัดการทางบก ดังนั้นเพื่อตอบวัตถุประสงค์และยุทธศาสตร์ทั้ง ๔ ด้านที่กำหนดไว้แล้วตามข้างต้น ในกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ต่อไปคือการนำเครื่องมือหรือทรัพยากรมาใช้ โดยในที่นี้จะเป็นการกำหนดโครงสร้างองค์กรเพื่อรับผิดชอบยุทธศาสตร์การจัดการสาธารณะภัยทางทะเลในระดับต่าง ๆ ดังนี้

#### ๑.๑ ระดับนโยบาย

๑.๑.๑ คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) มีหน้าที่กำหนดนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ บูรณาการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระหว่างหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานภาคเอกชนให้มีประสิทธิภาพ

๑.๑.๒ คณะกรรมการนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล (กปภ.ทล.) มีหน้าที่สนับสนุน กปภ.ช. ในกำหนดการนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล รวมทั้งพิจารณากำหนดแนวทางการบูรณาการพัฒนาศูนย์บัญชาการและระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล ระหว่างหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานภาคเอกชนให้มีประสิทธิภาพ

**๑.๒ ระดับปฏิบัติการ** การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับปฏิบัติจะแบ่งโครงสร้างออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ ส่วนอำนวยการ ส่วนปฏิบัติการในทะเล และส่วนสนับสนุนการปฏิบัติการ

๑.๒.๑ ส่วนอำนวยการ คือส่วนที่ทำหน้าที่อำนวยการ ควบคุม กำกับ ดูแล และประสานการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามพื้นที่และระดับการจัดการสาธารณภัย โดยประกอบด้วย

๑.๒.๑.๑ กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.) ทำหน้าที่บังคับบัญชา อำนวยการ ควบคุม กำกับ ดูแล และประสานการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแต่ละระดับ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ

๑.๒.๑.๒ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลาง (กอปภ.ก.) มีหน้าที่ในภาวะปกติ ประสานและบูรณาการข้อมูลและการปฏิบัติของศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเตรียมความพร้อมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสาธารณภัย ส่วนในภาวะใกล้เกิดภัย มีหน้าที่เตรียมการเผชิญเหตุ ติดตามและเฝ้าระวังสถานการณ์ แจ้งเตือนร่วมกับศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล พร้อมทั้งรายงานและเสนอความเห็นต่อผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ หรือนายกรัฐมนตรี

๑.๒.๑.๓ ศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล (ศปภ.ทล.) ที่มี ศรชล. เป็นหน่วยควบคุมและสั่งการ ภายใต้ ศปภ.ทล. โดยมีหน้าที่รับผิดชอบจัดการสาธารณภัยทางทะเล ในการบังคับบัญชา อำนวยการ ควบคุม กำกับ ดูแลศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลแต่ละระดับ และประสานการปฏิบัติกับกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลาง รวมทั้งร่วมการเตรียมสนับสนุน ให้คำแนะนำ เสนอแนะ และการรายงานการปฏิบัติต่อคณะกรรมการนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ หรือนายกรัฐมนตรี

๑.๒.๑.๔ ศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลภาค (ศปภ.ทล.ภาค) ที่มี ศรชล.ภาค เป็นหน่วยควบคุมและสั่งการ ภายใต้ ศปภ.ทล.ภาค หน้าที่

รับผิดชอบจัดการสาธารณสุขภัยทางทะเล ในการบังคับบัญชา อำนาจการ ควบคุม กำกับ ดูแลหน่วยงาน ทางทะเลเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยทางทะเลในพื้นที่ทางทะเลที่รับผิดชอบ และประสาน การปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยทางทะเลกับศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสา ธารณภัยทางทะเลจังหวัด รวมทั้งการเตรียมส่วนสนับสนุน ให้คำแนะนำเสนอแนะ และการรายงาน การปฏิบัติต่อศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยทางทะเล

๑.๒.๑.๕ ศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยทางทะเล จังหวัด/อำเภอ (ศปก.ทล.จ./อ.) ที่มี จังหวัด เป็นหน่วยควบคุมและสั่งการ หน้าที่รับผิดชอบจัดการ สาธารณภัยทางทะเล ในการบังคับบัญชา อำนาจการ ควบคุม กำกับ ดูแลหน่วยงานทางทะเลใน จังหวัดเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยทางทะเลในพื้นที่ทางทะเลที่รับผิดชอบ รวมทั้งการ เตรียมส่วนสนับสนุน ให้คำแนะนำเสนอแนะ และการรายงานการปฏิบัติต่อศูนย์บัญชาการป้องกันและ บรรเทาสาธารณสุขภัยทางทะเลภาค

๑.๒.๑.๖ ศูนย์ข้อมูลและเตือนภัยทางทะเล ที่มีศูนย์ข้อมูลข่าวสาร ทางทะเล ศปก.ทล.เป็นหน่วยประสานงานกลางในการเฝ้าระวัง ติดตาม ประเมินและวิเคราะห์ สถานการณ์ แจ้งและแจกจ่าย เผยแพร่ข้อมูล ข่าวสาร เพื่อการแจ้งเตือนสาธารณสุขภัยทางทะเลล่วงหน้า ที่มีประสิทธิภาพและเป็นมาตรฐานเป็นรูปแบบเดียวกัน

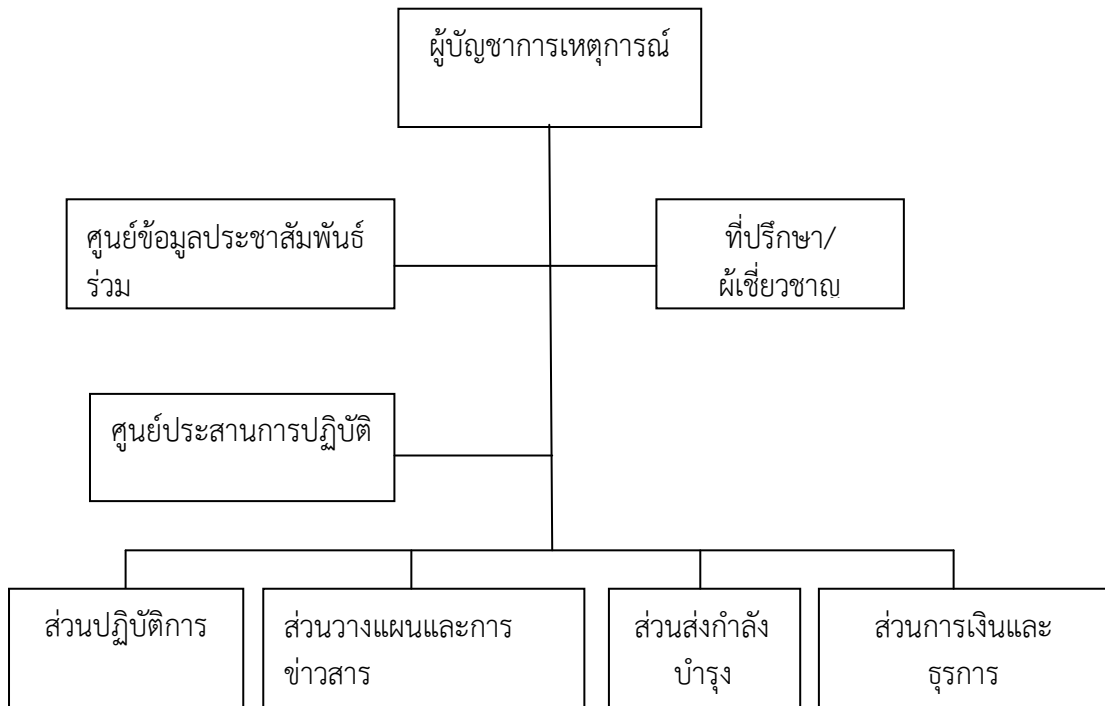
ทั้งนี้โครงสร้างการจัดองค์กรของศูนย์บัญชาการป้องกันและ บรรเทาสาธารณสุขภัยทางทะเลทุกศูนย์จะประกอบด้วย ส่วนปฏิบัติการ ส่วนวางแผนและการข่าวสาร ส่วนส่งกำลังบำรุง และส่วนการเงินและธุรการ ภายใต้การกำกับดูแลของผู้บัญชาการเหตุการณ์ โดยใน ภาวะปกติผู้ที่ทำหน้าที่ผู้บัญชาการเหตุการณ์และหน่วยงานที่รับผิดชอบ จะจัดทำแผน แนวทางการ ปฏิบัติรองรับกับเหตุการณ์ต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นร่วมกับหน่วยปฏิบัติและหน่วยสนับสนุน รวมทั้งทำ การฝึกซ้อมการปฏิบัติให้พร้อมเผชิญเหตุได้ทันทีอย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๒.๒ ส่วนปฏิบัติการในทะเลส่วนปฏิบัติงานในทะเลมีหน้าที่ในการ ปฏิบัติการเพื่อเผชิญภัยที่เกิดขึ้นภายใต้การควบคุมสั่งการของผู้บัญชาการเหตุการณ์ โดยส่วน ปฏิบัติงานในทะเลจะเป็นหน่วยที่ประกอบกำลังจากหน่วยงานที่มีกำลังทางเรือ ซึ่งจะเป็นกำลังหลักใน การจัดการเมื่อเกิดภัย มีขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบและขีดความสามารถในการปฏิบัติการทาง ทะเล สำหรับในแผนนี้หน่วยหลักงานใน ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทาง ทะเล เป็นส่วนปฏิบัติงานในทะเล

๑.๒.๓ ส่วนสนับสนุนการปฏิบัติการ ส่วนสนับสนุนมีหน้าที่ให้การสนับสนุน ศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยทางทะเลระดับต่าง ๆ ตามที่จะได้รับการประสาน เพื่อให้การป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยทางทะเลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสำเร็จได้อย่าง รวดเร็ว ลดการสูญเสีย โดยส่วนสนับสนุนจะดำเนินการภายใต้การกำกับและดูแลอำนาจโดยศูนย์ บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยทางทะเล ส่วนสนับสนุนประกอบด้วยหน่วยงานระดับหน่วย กระทรวง ทบวง กรม องค์กรภาคเอกชน และองค์กรอิสระ

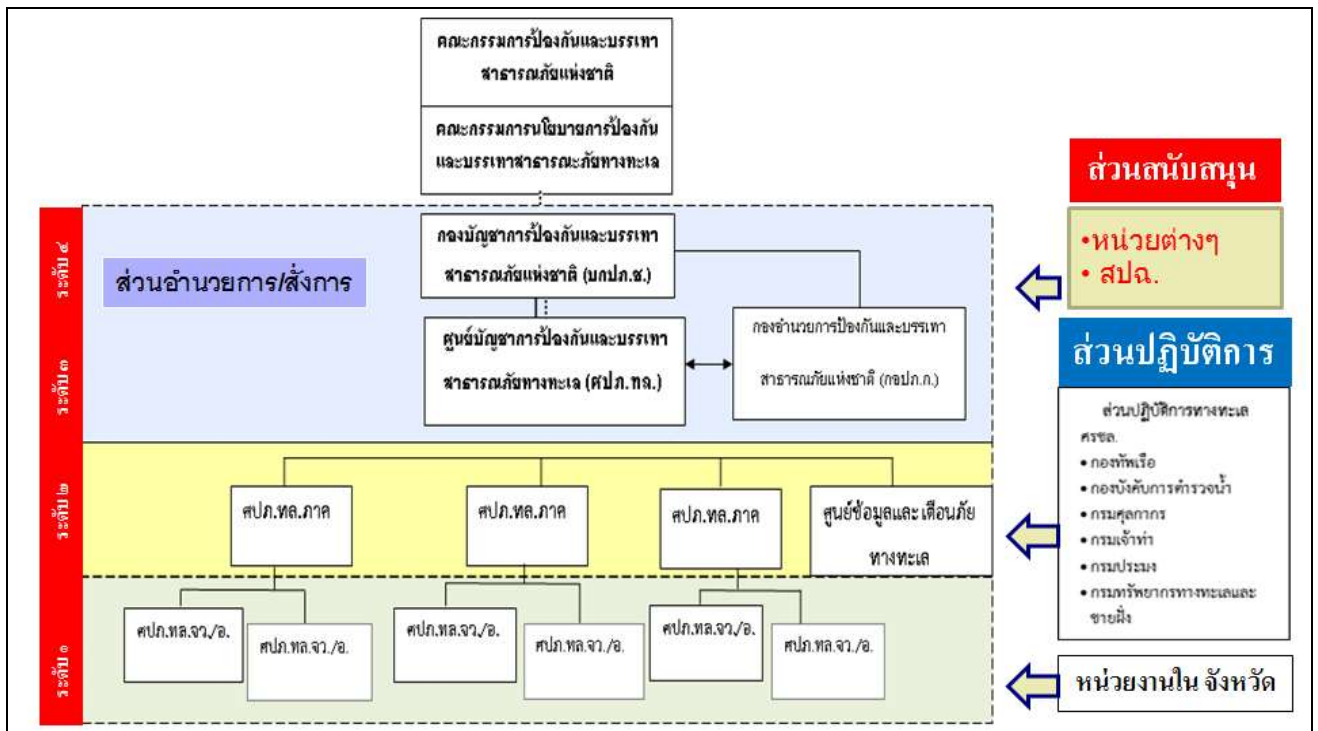


แผนภาพที่ ๔ - ๑ โครงสร้างศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล



ที่มา ผลจากการวิจัย

แผนภาพที่ ๔ - ๒ โครงสร้างองค์การการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล



ที่มา ผลจากการวิจัย

## ๒. การแบ่งเขตพื้นที่รับผิดชอบทางทะเล

๒.๑ ศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลจังหวัด/อำเภอ รับผิดชอบน่านน้ำภายในและพื้นที่ชายฝั่ง (หมายถึงพื้นที่ทางทะเลนับจากแนวชายฝั่งทะเลออกไป ๓ ไมล์ทะเล) แนวชายฝั่งทะเลหมายถึงแนวที่น้ำทะเลจรดแผ่นดินบริเวณชายฝั่ง ชายเกาะ (ที่มีฐานะเป็น ตำบล อำเภอ จังหวัดหรือที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) โดยให้นับตามที่ระบุในแผนที่เดินเรือของ กรมอุทกศาสตร์ว่ามีความลึกน้ำศูนย์เมตร หรือแนวขอบนอกของพื้นที่ที่มีการถมทะเล

ตารางที่ ๔ - ๒ การควบคุม สั่งการและบัญชาการตามระดับการจัดการสาธารณภัยทางบกและทะเล

ระดับ การจัดการ	สาธารณภัยทางบก (แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘)			สาธารณภัยทางทะเล		
	กองบัญชาการ/ ศูนย์บัญชาการ	ผู้มีอำนาจ ควบคุมสั่งการ	ผู้ประกาศ	ศูนย์ บัญชาการ/ กองบัญชาการ	ผู้มีอำนาจ ควบคุมสั่ง การ	ผู้ประกาศ
๑ ขนาดเล็ก	กอปภ.อ./เขต กอปภ.พื้นที่ (อบต.เทศบาล เมือง) ศบก.อ	ผอ.อำเภอ/ ท้องถิ่น (นายอำเภอ ผู้บริหารองค์การ ปกครองส่วน ท้องถิ่น)	ผอ.จว./ กทม.	ศปภ.ทล. จังหวัด/ อำเภอ (ภายใน ๓ ไมล์ทะเลจาก ฝั่ง)	ผวจ./ นายอำเภอ ผู้บริหาร องค์การ ปกครอง ส่วนท้องถิ่น	ผอ.จว./ กทม.
๒ ขนาดกลาง	กอปภ.จว./กทม. ศบก.จ./ศบก. กทม.	ผอ.จว./กทม.	ผอ.จว./ กทม.	ศปภ.ทล.ภาค	ผอ.ศรชล. ภาคหรือที่ มอบหมาย	ผอ.ศรชล. ภาค
๓ ขนาดใหญ่	กอปภ.ช. (กอปภ.ก.)	ผบ.ปภ.ช. (รมต.มท.)	ผบ.ปภ.ช. (รมต.มท.)	ศปภ.ทล.	ผอ.ศรชล. หรือที่ มอบหมาย	ผอ.ปภ.ช./ ผบ.ศรชล.
๔ ร้ายแรงอย่าง ยิ่ง	บกปภ.ช.	นรม. หรือ รอง นรม. ที่ได้รับ มอบหมาย	นรม. หรือ รอง นรม. ที่ได้รับ มอบหมาย	บกปภ.ช.	นรม. หรือ รอง นรม. ที่ ได้รับ มอบหมาย	นรม. หรือ รอง นรม. ที่ได้รับ มอบหมาย

หมายเหตุ ศปภ.ทล. หมายถึง ศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล  
ที่มา ผลจากการวิจัย

๒.๒ ศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลภาค รับผิดชอบพื้นที่  
ทางทะเล ใน ๓ พื้นที่ทางทะเลได้แก่ ภาค ๑ รับผิดชอบพื้นที่อ่าวไทยตอนบน ซึ่งรวมถึงอ่าวไทยรูปตัว  
ก. ลงมาถึงเส้นรอยต่อระหว่างจังหวัดชุมพรและจังหวัดสุราษฎร์ธานี ภาค ๒ รับผิดชอบบริเวณ  
พื้นที่อ่าวไทยตอนล่างตั้งแต่เส้นรอยต่อระหว่างจังหวัดชุมพรและจังหวัดสุราษฎร์ธานีลงมาถึง  
ชายแดนทางทะเลติดต่อกับประเทศมาเลเซีย ส่วนภาค ๓ มีพื้นที่รับผิดชอบทะเลฝั่งตะวันตก

๒.๓ ศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล รับผิดชอบพื้นที่ทางทะเลของประเทศไทย และเขตทะเลหลวงที่เกิดภัยพิบัติที่จะมีผลกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศไทย

## การขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์ ไปสู่ความสำเร็จ

เพื่อให้ยุทธศาสตร์สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด สามารถใช้ทรัพยากรของประเทศได้อย่างคุ้มค่า จำเป็นต้องให้มีการดำเนินการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ตามลำดับความสำคัญจากวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ โดยการพัฒนาแผน/แนวทางการปฏิบัติการ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย พัฒนาระบบสื่อสารของศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล และระบบการแจ้งเตือนภัย รวมทั้งการจัดหาทรัพยากรเพิ่มเติมหรือการปรับปรุงให้ครอบคลุมพื้นที่และลดระยะเวลาการเข้าพื้นที่เหตุการณ์ในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินทางทะเล ยุทธศาสตร์นี้ต้องการการพัฒนาขีดความสามารถให้สามารถดำเนินการช่วยเหลือในพื้นที่ต่างๆ มากขึ้น หรือเพิ่มขีดความสามารถในการทำงานในสภาพทางอากาศที่ไม่พึงประสงค์มากขึ้น

### ๑. การดำเนินการด้านกฎหมาย

๑.๑ ให้มีการศึกษาปัญหาข้อขัดข้องทางด้านกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับเพื่อให้คล้องกับการปฏิบัติการจัดการสาธารณภัยทางทะเลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะต้องศึกษาแนวทางการแบ่งพื้นที่ทางทะเลของจังหวัดชายทะเลต่างๆ ให้ถูกต้องตามหลักวิชาการและเหมาะสมสอดคล้องตามลักษณะภูมิศาสตร์ ลักษณะทรัพยากรและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

๑.๒ ให้มีการพัฒนาปรับแก้ กฎหมาย และ พ.ร.บ. ที่เกี่ยวข้อง ให้การปฏิบัติงานทางทะเลสามารถดำเนินได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีกฎหมายแบ่งมอบและให้อำนาจที่ชัดเจนแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งพัฒนากฎระเบียบเกี่ยวกับงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ เหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางทะเล ที่สำคัญจะต้องขยายเขตพื้นที่ทางทะเลในกฎหมายต่างๆ ให้สามารถมีพื้นที่ทางทะเลในทุกพื้นที่ที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย นั้นหมายถึงให้รวมไปถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะด้วย

### ๒. การพัฒนาทรัพยากร

การพิจารณาจำนวนทรัพยากรที่จำเป็นใช้หลักการพิจารณาที่สำคัญได้แก่ การเสริมสร้างพื้นที่ครอบคลุมของระบบการสื่อสารในจุดที่สำคัญ การพัฒนาและปรับปรุงหน่วยปฏิบัติงานทางทะเลและทางอากาศ การเพิ่มระยะทางและขีดความสามารถของของอากาศยานในพื้นที่ที่เสี่ยงและมีภัยเกิดขึ้นมาก และพื้นที่มีสภาพอากาศเลวร้าย ปรับปรุงพัฒนาความสามารถในการรับมือกับน้ำมันรั่วไหลในทะเล แนวทางการดำเนินการที่จะแก้ไขปัญหามันรั่วไหลและเหตุฉุกเฉินอื่นๆ รวมทั้งแนวทางในการใช้ทรัพยากรที่จะทำให้เกิดการปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพการลาดตระเวนทางทะเล ซึ่งสามารถสรุปเป็นแนวทางการพัฒนาที่สำคัญด้านต่าง ๆ ได้ดังนี้

๒.๑ การพัฒนาระบบการสื่อสาร เครือข่ายของศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล ร่วมกับระบบติดตามและค้นหาของหน่วยงานต่างๆ ระบบเครือข่ายของสถานี

วิทยุชายฝั่ง ต้องมีการพัฒนาให้ครอบคลุมชายฝั่ง และพื้นที่ทางทะเลที่จำเป็นสำหรับการให้บริการด้านการค้นหาและกู้ภัย ความปลอดภัยและมลพิษ อย่างไรก็ตามจุดมุ่งหมายของแผนนี้คือการเพิ่มระดับของพื้นที่ครอบคลุม ได้แก่ ศักยภาพวิทยุสื่อสาร และระบบติดตามและค้นหาเป้าหมายที่สามารถเข้าถึงพื้นที่ชายฝั่งที่มียากแก่การเข้าถึง และพื้นที่ทางทะเลในเขตทางทะเลของประเทศไทย

๒.๒ การปรับปรุงอุปกรณ์ ของศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล การปรับปรุงอุปกรณ์ของศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลมีหลักเกณฑ์ดังนี้

๒.๒.๑ ตรวจสอบความเข้ากันได้ของเทคโนโลยีของอุปกรณ์ระหว่างศูนย์ประสานการช่วยเหลือต่างๆ โดยการใช้จัดทำภาพเครือข่ายทางภูมิศาสตร์ ซึ่งสามารถให้การสนับสนุนซึ่งกันและกันในการปฏิบัติงานระหว่างบุคลากรในศูนย์บัญชาการต่าง ๆ และส่วนกลางได้ เพื่อให้การช่วยเหลือเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

๒.๒.๒ จัดโครงสร้างระบบในบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลซึ่งแบ่งเป็น ๓ ระบบย่อย ได้แก่ ระบบตรวจจับ ระบบการสื่อสาร และระบบสนับสนุน เพื่อปรับระบบให้ทันสมัยตามวงรอบตลอดอายุการให้สอดคล้องต่อการใช้งาน

๒.๓ การพัฒนาระบบคลังสำรองและจัดเก็บสิ่งอุปกรณ์ การพัฒนาเรือและอากาศยานสำหรับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล ให้พิจารณาจำนวนและประเภทยานและอุปกรณ์ที่จำเป็นต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีสิ่งอุปกรณ์อื่นๆ ที่จำเป็นเช่นอุปกรณ์และสารขจัดคราบน้ำมันในทะเล ที่ต้องพิจารณาจำนวนและค่าบิลที่จัดเก็บให้เหมาะสมกับลักษณะทางภูมิศาสตร์และสภาพจากการวิเคราะห์สถานการณ์ภัยพิบัติ

๒.๔ การพัฒนาเครือข่ายศูนย์บัญชาการ ศูนย์บัญชาการตามแผนนี้จำเป็นต้องพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากร และเครือข่ายระบบสื่อสาร สิ่งการ รวมทั้งทรัพยากรเครื่องมืออื่นๆ ให้สอดคล้องกับภัยพิบัติและพื้นที่รับผิดชอบ โดยการพัฒนาระบบเครือข่ายหลัก ด้วยการจัดตั้งศูนย์บัญชาการภาคเพิ่มเติมในด้านฝั่งอ่าวไทยและฝั่งทะเลด้านตะวันตกอีกด้านละ ๑ ศูนย์ ซึ่งจะเป็นการลดพื้นที่ปฏิบัติการของศูนย์ที่จะทำให้ขีดความสามารถในสามารถเข้าถึงพื้นที่รับผิดชอบในการจัดการสาธารณภัยทางทะเลได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

๒.๕ การพัฒนาระบบเตือนภัย การพัฒนาระบบเตือนภัยมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อทำให้การเตือนภัยมีความแม่นยำเชื่อถือและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมีแนวทางการพัฒนา ดังนี้

๒.๕.๑ พัฒนาศักยภาพในการพยากรณ์และการเผยแพร่ข้อมูลเตือนภัย

๒.๕.๑.๑ ปรับปรุงอุปกรณ์เครื่องมือและเทคโนโลยีให้สามารถรองรับกับระบบเตือนภัยในปัจจุบันและต่างประเทศได้

๒.๕.๑.๒ จัดทำระเบียบปฏิบัติประจำ (Standard Operating Procedure: SOP) และเสริมสร้างขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

๒.๕.๑.๓ จัดวางระบบสื่อสารหลัก อย่างน้อย ๒ ระบบ และระบบสื่อสารสำรอง

๒.๕.๒ เสริมสร้างกระบวนการและวิธีการเตือนภัย โดยมีแนวปฏิบัติดังนี้

๒.๕.๒.๑ เตรียมความพร้อมและสร้างความตระหนัก รวมถึงให้ประชาชนและผู้ปฏิบัติงานในทะเลมีการรับรู้และเข้าใจความเสี่ยงจากข้อมูลที่ได้รับ โดยจัดให้มีการฝึกอบรม เช่น อาสาสมัครแจ้งเตือนภัยทางทะเลในกลุ่มอาชีพต่างๆ ที่ปฏิบัติงานในทะเล รวมทั้งชุมชน เมือง ตำบล และหมู่บ้านเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับระบบเตือนภัยที่มีความแตกต่างกันของภัยแต่ละประเภท เป็นต้น

๒.๕.๒.๒ ใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการนำเสนอข้อมูลในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อเป็นช่องทางในการให้บริการข้อมูล และแจ้งเตือนภัยให้แก่ประชาชนและบุคคลที่ต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษในกลุ่มเสี่ยงอื่น ๆ ผ่านสมาร์ตโฟน (Smart Phone) หรือแท็บเล็ต (Tablet)

๒.๕.๒.๓ จัดให้มีการฝึกกระบวนการระบบเตือนภัยเพื่อเป็นการทดสอบแผนปฏิบัติการ แผนเผชิญเหตุ ขั้นตอน เครื่องมือ อุปกรณ์ และความพร้อมของกลุ่มอาชีพต่างๆ ที่ปฏิบัติงานในทะเล รวมทั้งประชาชนทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน อย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง

๒.๖ การพัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงาน ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล ขีดความสามารถในการรับมือกับปัญหาด้านความปลอดภัยตามแผนนี้จะสำเร็จได้ หน่วยงานทางทะเลจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ดังนี้

๒.๖.๑ ความสามารถในการตรวจสอบความปลอดภัย

๒.๖.๒ ความสามารถในการปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศเช่น SOLAS/MARPOL ด้วยการออกกฎหมาย

๒.๖.๓ ความสามารถในการดำเนินงานและการบริหารจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกทางทะเล

๒.๖.๔ ความสามารถในการประสานงานและความร่วมมือบนพื้นฐานการยอมรับกันระหว่างหน่วยงาน

๒.๖.๕ ความสามารถในการรับมือกับสิ่งรั่วไหลทางทะเล

๒.๖.๖ ความสามารถในการจัดการปฏิบัติการค้นหาช่วยเหลือทางทะเลอย่างเป็นระบบ รวมทั้งการติดตามตรวจสอบสถานการณ์ความเดือดร้อนและการสื่อสารกับหน่วยกู้ภัย

๒.๖.๗ ความสามารถสำหรับการจัดการการดับเพลิงในทะเล

๒.๖.๘ ความสามารถในการสืบค้นหาสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุทางทะเลและระบุมมาตรการเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นอีก

๒.๖.๙ ความสามารถในการมีส่วนร่วมและดำเนินการและการประชุมระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมท่าเรือ

## สรุป

การศึกษาในบทที่ ๔ เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ ๒ ในการกำหนดยุทธศาสตร์ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย สรุปได้ว่าควรมีวัตถุประสงค์เชิง ยุทธศาสตร์ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทยเพื่อแก้ปัญหาปัญหาการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย ทั้งปัญหาการบริหารจัดการในการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล และปัญหาโครงสร้างและขีดความสามารถในการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยทางทะเล จึงกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ ๔ ข้อ ได้แก่ หน่วยงานของรัฐ จังหวัด อำเภอ และ องค์กรส่วนท้องถิ่นมีการเตรียมการในการจัดการความเสี่ยงต่อสาธารณภัยในทะเล สามารถระบุและ สร้างความชัดเจนถึงโครงสร้าง ขอบเขตอำนาจ ความรับผิดชอบ หน้าที่ และบทบาทในการรับมือกับ ภัยของหน่วยงานต่าง ๆ สร้างความร่วมมือ ประสานการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ ประสานการปฏิบัติ และการดำเนินการเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟู ดังนั้นยุทธศาสตร์เพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ ดังกล่าวจึงมุ่งเน้นการจัดการสาธารณภัยทางทะเลแบบบูรณาการวงรอบการจัดการภัย ภายใต้แนวคิด การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction : DRR) เพื่อนำมาเป็นกรอบการ กำหนดยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์การป้องกันและการลดผลกระทบ ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อม ยุทธศาสตร์การจัดการในภาวะเมื่อเกิดภัยและการบรรเทาทุกข์ (Relief) และยุทธศาสตร์การ ฟื้นฟู โดยได้นำเสนอโครงสร้างองค์กรในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยใน ๔ ระดับ ที่แต่ละ ระดับจะมีผู้บัญชาการที่ชัดเจนได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผอ.ศรชล.ภาค ผอ.ศรชล. และ นายกรัฐมนตรีตามลำดับ ซึ่งจะมีอำนาจสั่งการ มีโครงสร้างของหน่วยและผู้รับผิดชอบภายใน อีกทั้ง ได้เสนอแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ทั้งระบบได้แก่ การปรับแก้กฎหมาย พัฒนาและจัดหา ทรัพยากรและบุคลากรด้านต่างๆ อย่างครบถ้วน

## บทที่ ๕

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุป

การศึกษาวิจัยเรื่องยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย ผู้วิจัยได้กำหนดมีวัตถุประสงค์ของการวิจัยไว้จำนวน ๒ ข้อประกอบด้วย ๑) เพื่อศึกษาสภาวะแวดล้อมด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล และ ๒) เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของไทย โดยทำการศึกษาเฉพาะกรณี สภาวะแวดล้อมสถานการณ์สาธารณภัยในทะเลที่เป็นเขตทางทะเลภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย และที่มีแนวโน้มว่ามีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของไทย โดยไม่รวมถึงภัยที่เป็นผลกระทบจากสงครามหรือความขัดแย้งระหว่างรัฐ และเป็นการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลที่ไม่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ รวมทั้งการวิเคราะห์เฉพาะหน่วยงานที่มีหน้าที่ขีดความสามารถในการปฏิบัติงานในทะเลดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีวิธีดำเนินการการวิจัยด้วยการรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงทั้งที่เป็นข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ โดยข้อมูลปฐมภูมิจะดำเนินการโดยการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติ ในส่วนข้อมูลเชิงทุติยภูมิเป็นการวิจัยเอกสารหรือ Document research/Library research เพื่อรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ได้แก่ หนังสือ เอกสาร และรายงานที่น่าเชื่อถือ รวมทั้งได้ออกแบบสอบถามเพื่อยืนยันข้อมูล

การวิเคราะห์เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ได้ดำเนินการศึกษาเชิงเปรียบเทียบด้วยทฤษฎียุทธศาสตร์ และหลักการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลที่เป็นที่ยอมรับในสากล รวมถึงประสบการณ์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศต่างๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์ร่วมกับข้อเท็จจริงสภาวะแวดล้อมสาธารณภัย และโครงสร้างองค์กรรวมทั้งการบริหารจัดการสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย ซึ่งลักษณะการวิจัยในขั้นนี้จะเป็นการประสมประสานระหว่างวิธีวิจัยเชิงอดีต (Premodernism) และแบบสถานการณ์ (Situationism) เพื่อนำผลมาวิเคราะห์เป็นข้อเสนอยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย โดยผลการศึกษาวิจัยสามารถตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยไว้จำนวน ๒ ข้อดังกล่าวแล้วข้างต้นสรุปได้ดังนี้

## ตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ ๑ เพื่อศึกษาสภาวะแวดล้อมด้านการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยทางทะเล สรุปได้ดังนี้

ขอบเขตพื้นที่ทางทะเลของประเทศไทย ประเทศไทยมีทั้งอำนาจและสิทธิอธิปไตยเหนืออาณาเขตทางทะเลอย่างสมบูรณ์ในน่านน้ำภายในทะเลอาณาเขต ส่วนที่ต่อออกไปประเทศไทยก็ยังคงมีสิทธิอธิปไตยในเขตต่อเนื่อง ไหลทวีป และที่สำคัญเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ซึ่งเป็นเขตต่อเนื่องออกไปจากทะเลอาณาเขต มีความกว้างได้ถึง ๒๐๐ ไมล์ทะเล จากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต รัฐชายฝั่งมีสิทธิทั้งการสำรวจขุดค้นแสวงประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิตหรือไม่มีชีวิต และจากพื้นดินท้องทะเลตลอดจนในดินใต้ผิวดินท้องทะเล นอกจากนี้ยังสามารถใช้ผลิตพลังงานจากกระแสน้ำและกระแสลมได้ รัฐชายฝั่งเจ้าของเขตเศรษฐกิจจำเพาะมีอำนาจตามกฎหมายที่จะดำเนินการในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน คือ สร้างและใช้เกาะเทียมและติดตั้งอุปกรณ์ต่างๆ การสำรวจและวิจัยเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ทางทะเล และการป้องกันสภาพแวดล้อมสิ่งเป็นพิษ (มลภาวะ) ทางทะเล โดยอ้างตามกฎหมายระหว่างประเทศอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.๑๙๘๒ อาณาเขตทางทะเลที่นับว่าเป็นของประเทศไทยนั้นมีพื้นที่ ๓๑๖,๑๑๘ ตารางกิโลเมตร ที่ประเทศไทยสามารถแสวงหา และใช้ประโยชน์ในเขตทางทะเลของตนได้ จากการประเมินว่ามีมูลค่ากว่า ๒๔ ล้านล้านบาทต่อปี ดังนั้นเมื่อมีผลประโยชน์ประเทศไทยก็ต้องมีการปกป้องผลประโยชน์เหล่านี้ รวมถึงชีวิตและทรัพย์สินต่างๆ ในเขตทางทะเลด้วย โดยเฉพาะการปกป้องช่วยเหลือจากสาธารณภัยต้องไปถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

**สาธารณภัยทางทะเล** ประเทศไทยให้ความสำคัญกับภัยจากการสงครามการรุกรานจากกองทัพต่างชาติ และต่อมาก็เป็นการให้ความสำคัญกับการก่อการร้ายมากขึ้นไม่ได้ตระหนักถึงความสำคัญของภัยรูปอีกรูปแบบหนึ่ง ที่เราเรียกกันว่าสาธารณภัย โดยเฉพาะภัยที่เกิดขึ้นในทะเลที่เราให้คำจำกัดความ“สาธารณภัยทางทะเล” หมายถึง ภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ทางทะเล (Maritime Zone) ทั้งที่เกิดจากภัยธรรมชาติหรือการกระทำของมนุษย์อันอาจจะนำมาซึ่งความสูญเสียต่อชีวิต ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อม จนส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อการดำเนินชีวิตตามปกติของชุมชนและสังคม ในปัจจุบันสงครามและภัยจากการสู้รบโดยกำลังทหารเป็นที่ยอมรับกันแล้วว่ามีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นได้ยาก เพราะทั้งระบบเศรษฐกิจ และกลไกระหว่างประเทศทำให้ในปัจจุบันภัยจากสงครามขนาดใหญ่ไม่ได้มีโอกาสดังขึ้นง่ายๆ เหมือนในอดีตอีกต่อไป ส่วนภัยที่เรียกว่าสาธารณภัยยังคงมีความรุนแรงและเกิดขึ้นบ่อยครั้งมากขึ้นจากการที่มนุษย์ขาดความรับผิดชอบต่อธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และการเกิดความผิดปกติของสภาพอากาศของโลก โดยเฉพาะสาธารณภัยที่เกิดขึ้นมากและบ่อยครั้งเพิ่มขึ้นในทะเลมักจะขาดการสนใจและเตรียมการรับมือจากทุกภาคส่วน ที่สำคัญความรู้และความเข้าใจในด้านขอบเขตอำนาจ หน้าทีและสิทธิอธิปไตยของประเทศไทยในทะเลนั้นยังมีข้อจำกัดในหลายหน่วยงาน ทำให้การดำเนินการต่างๆ จึงเน้นที่การบริหารจัดการสาธารณภัยทางบก ดังนั้นการศึกษาเรื่องยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย จึงนับเป็นความจำเป็นของประเทศไทยที่ต้องตระหนักและเตรียมการรับมือต่อการเผชิญสาธารณภัยทางทะเลในรูปแบบต่างๆ เพราะมีความถี่และความรุนแรงมากขึ้น โดยผลการศึกษาประเทศไทยจะเผชิญสาธารณภัยทางทะเล ๑๐ ประเภท ได้แก่ภัยจากพายุหมุนเขตร้อน ภัยจากน้ำมัน สารเคมี หรือวัตถุอันตรายรั่วไหลลงทะเล



ภัยจากอุบัติเหตุการคมนาคมขนส่งหรือจากการดำเนินกิจกรรมทางทะเล ภัยจากการก่อการร้ายทางทะเล หรือการก่อวินาศกรรมภัยจากความขัดแย้งระหว่างรัฐ ภัยจากแผ่นดินไหว หรือคลื่นยักษ์สึนามิ ภัยจากคลื่นพายุซัดฝั่ง ภัยจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภัยจากอัคคีภัย ภัยจากโรคระบาดในมนุษย์ หรือในสัตว์ทะเล

**ปัญหาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย** การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทยนั้น ประสบปัญหาทั้ง ปัญหาการบริหารจัดการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล และปัญหาโครงสร้างและขีดความสามารถในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล

การบริหารจัดการสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย มีปัญหาในหลายด้านทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ โดยในภาพรวมการจัดการสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทยนั้นว่า มีปัญหาข้อขัดข้องอยู่ค่อนข้างมาก ได้แก่ปัญหาทางด้านการกำหนดนโยบายยังไม่มี ความชัดเจน โดยเฉพาะหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักไม่พิจารณาว่าทะเลที่ติดจากทะเลอาณาเขต หรือหลังจาก ๑๒ ไมล์ทะเลออกไปเป็นส่วนหนึ่งของประเทศไทย ทำให้แผนและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมุ่งเน้นการจัดการสาธารณภัยทางบก และเมื่อไม่มีแผนไม่มีกฎหมายชัดเจน การจัดการด้านสาธารณภัยทางทะเลระดับชาติจึงมีความซ้ำซ้อน ไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติโดยตรง รวมทั้งกฎหมายที่ซ้ำซ้อนไม่ได้รับการบูรณาการในภาพรวม นำมาซึ่งปัญหาความสับสนและการเตรียมความพร้อมในการการปฏิบัติของหน่วยที่เกี่ยวข้อง เพราะสาธารณภัยในทะเลจะเกิดภัยหลายๆ ประเภทพร้อมกัน เช่นเมื่อเกิดเรือล่มหรืออุบัติเหตุเรือชนกันจะมีทั้งคนสูญหาย เรือที่ต้องกู้ ต้องสกัดการรั่วไหลของสารพิษหรือน้ำมัน ฯลฯ การแยกหน่วยรับผิดชอบแต่ละภัยก็จะเกิดความสับสนและความสูญเสียที่มากขึ้น

ในส่วนของปัญหาโครงสร้างและขีดความสามารถในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลนั้นจะเกิดจากมีหน่วยงานเกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน แต่ที่ขาดเอกภาพในการปฏิบัติ และความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการทั้งในระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น ผู้รับผิดชอบหลัก มีอำนาจสั่งการได้ไม่ครอบคลุมทุกหน่วยงาน การจัดทำโครงการด้านสาธารณภัยมีลักษณะต่างฝ่ายต่างดำเนินการ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า และไม่มีการทำงานในลักษณะองค์รวมเพื่อประสานการทำงานในทิศทางเดียวกันและแก้ไขปัญหาระยะยาว และเมื่อพิจารณาขีดความสามารถของหน่วยงานปฏิบัติในภาพรวมของประเทศพบว่าหน่วยต่าง ๆ ขาดแคลนงบประมาณ บุคลากร เครื่องจักร เครื่องมืออุปกรณ์ที่เหมาะสมและจำเป็นในเบื้องต้น รวมทั้งเครื่องมือพิเศษที่จำเป็นต้องใช้ในกรณีต่างๆ และที่สำคัญขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ส่วนกำลังคนที่มีอยู่ก็ยังไม่มีความรู้และความชำนาญในเชิงเทคนิคดังจะเห็นได้ในครั้งที่เกิดน้ำมันรั่วที่เข้ามายังหาดที่เกาะเสม็ด เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ.๒๕๕๖ และที่สำคัญคือปัญหาข้อขัดข้องด้านโครงสร้างในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลนั้น ตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ และ พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ นั้นไม่ได้กำหนดโครงสร้างหน่วยงานในการรับผิดชอบกับภัยประเภทต่างๆ ในทะเลไว้เป็นการเฉพาะ โครงสร้างระดับชาติยังใช้โครงสร้างตามการแบ่งเขตจังหวัด ซึ่งแต่ละจังหวัดก็ไม่ได้กำหนดเขตทางทะเลที่ต้อง

รับผิดชอบที่ชัดเจน ทำให้ในแต่ละจังหวัดไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการเสริมสร้างและพัฒนากำลังและบุคลากรในการรับมือกับสาธารณภัยทางทะเล

ในส่วนหน่วยงานหลักที่มีกำลังทางเรือและอากาศยานสามารถปฏิบัติงานในทะเลได้ ได้แก่ ศรชล. และหน่วยที่เกี่ยวข้องก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล รวมถึงไม่มีแผนด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลที่เป็นภาพรวมของประเทศ นอกจากนี้ปัญหาองค์กรทั้งในระดับหน่วยของแต่ละหน่วยงาน และในรูปของปัญหาของ ศรชล. ก็ไม่สามารถทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์เป็นรูปธรรมได้ เนื่องจากปัญหาที่หน่วยต่าง ๆ ขาดงบประมาณ ขาดกำลังพลที่มีขีดความสามารถในการรับมือกับภัยทางทะเลได้ และปัญหาวัฒนธรรมองค์กร และยังรวมปัญหาของ ศรชล. ที่ไม่สามารถประสานงานหรือสั่งการหน่วยต่าง ๆ

## **ตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ ๒ กำหนดยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของไทย สรุปได้ดังนี้**

การวิจัยครั้งนี้มีเป้าหมายเพื่อนำเสนอยุทธศาสตร์ในการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลเพื่อแก้ปัญหาที่เป็นที่ประจักษ์แล้วเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่สรุปได้ว่าขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถรับมือกับภัยทางทะเลได้ ดังนั้นเพื่อให้ทะเลของไทยมีความปลอดภัยทั้งชีวิตและทรัพย์สิน ผู้วิจัยจึงได้นำทฤษฎีและหลักการกำหนดยุทธศาสตร์แบบไม่ซับซ้อนที่เป็นแนวทางหรือวิธีการตัวเชื่อมระหว่างวัตถุประสงค์ (Ends) แนวทาง (Ways) และเครื่องมือ (Means) โดยยึดหลักการจัดวงจรของการจัดการสาธารณภัยแบบ 2P2R ได้แก่ การป้องกัน P1: Prevention การเตรียมความพร้อม P2: Preparedness การรับมือ R1: Response และการฟื้นฟู R2 : Recovery ร่วมกับหลักการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction : DRR) และนำเสนอยุทธศาสตร์ ๔ ยุทธศาสตร์ โดยการวิจัยได้นำเสนอโครงสร้างในแต่ละระดับการจัดการสาธารณภัยเพื่อแก้ปัญหาโครงสร้างไว้ด้วย

### **โครงสร้างองค์กรในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล**

จากปัญหาที่หน่วยไม่มีบูรณาการ ขาดความชัดเจนในอำนาจ หน้าที่ความรับผิดชอบในการสั่งการ และการเตรียมการ การวิจัยได้เสนอโครงสร้างใหม่ที่เกิดจากการผสมกับโครงสร้างการมีกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละระดับการจัดการภัยจาก ๑ ถึง ๔ แต่นำหน่วยงานที่มีขีดความสามารถในทะเลเข้ามารับผิดชอบกองบัญชาการในระดับ ๒ และ ๓ คือ ศรชล. แทนเดิมให้ จังหวัดและกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบ แบ่งเป็น

#### **๑. โครงสร้างระดับนโยบาย**

**๑.๑ คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.)** มีหน้าที่กำหนดนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ บูรณาการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระหว่างหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานภาคเอกชนให้มีประสิทธิภาพ

**๑.๒ คณะกรรมการนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล (กปภ.ทล.)** มีหน้าที่สนับสนุน กปภ.ช. ในกำหนดการนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล รวมทั้งพิจารณากำหนดแนวทางการบูรณาการพัฒนาทรัพยากรและระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล ระหว่างหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานภาคเอกชนให้มีประสิทธิภาพ

**๒. โครงสร้างระดับปฏิบัติการ** การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับปฏิบัติจะแบ่งโครงสร้างออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ ส่วนอำนวยการ ส่วนปฏิบัติการในทะเล และส่วนสนับสนุนการปฏิบัติการ

**๒.๑ ส่วนอำนวยการ** คือส่วนที่ทำหน้าที่อำนวยการ ควบคุม กำกับ ดูแล และประสานการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามพื้นที่และระดับการจัดการสาธารณภัย โดยประกอบด้วย

**๒.๑.๑ กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.)** ทำหน้าที่บังคับบัญชา อำนวยการ ควบคุม กำกับ ดูแล และประสานการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแต่ละระดับ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ

**๒.๑.๒ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลาง (กอปภ.ก.)** มีหน้าที่ในภาวะปกติ ประสานและบูรณาการข้อมูลและการปฏิบัติของศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเตรียมความพร้อมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสาธารณภัย ส่วนในภาวะใกล้เกิดภัย มีหน้าที่เตรียมการเผชิญเหตุ ติดตามและเฝ้าระวังสถานการณ์ แจ้งเตือนร่วมกับศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล พร้อมทั้งรายงานและเสนอความเห็นต่อผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ หรือนายกรัฐมนตรี

**๒.๑.๓ ศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล (ศปภ.ทล.)** ที่มี ศรชล. เป็นหน่วยควบคุมและสั่งการ ภายใต้ ศปภ.ทล. โดยมีหน้าที่รับผิดชอบจัดการสาธารณภัยทางทะเล ในการบังคับบัญชา อำนวยการ ควบคุม กำกับ ดูแลศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลแต่ละระดับ และประสานการปฏิบัติกับกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลาง รวมทั้งร่วมการเตรียมสนับสนุน ให้คำแนะนำ เสนอแนะ และการรายงานการปฏิบัติต่อคณะกรรมการนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ หรือนายกรัฐมนตรี

**๒.๑.๔ ศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลภาค (ศปภ.ทล.ภาค)** ที่มี ศรชล.ภาค เป็นหน่วยควบคุมและสั่งการ ภายใต้ ศปภ.ทล.ภาค หน้าที่รับผิดชอบจัดการสาธารณภัยทางทะเล ในการบังคับบัญชา อำนวยการ ควบคุม กำกับ ดูแลหน่วยงานทางทะเลเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลในพื้นที่ทางทะเลที่รับผิดชอบ และประสานการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลกับศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ทางทะเลจังหวัด รวมทั้งการเตรียมส่วนสนับสนุน ให้คำแนะนำเสนอแนะ และการรายงานการปฏิบัติ ต่อศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล

๒.๑.๕ ศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลจังหวัด/ อำเภอ (ศปก.ทล.จ./อ.) ที่มีจังหวัด เป็นหน่วยควบคุมและสั่งการ หน้าที่รับผิดชอบจัดการสาธารณภัย ทางทะเล ในการบังคับบัญชา อำนาจการ ควบคุม กำกับ ดูแลหน่วยงานทางทะเลในจังหวัดเพื่อการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลในพื้นที่ทางทะเลที่รับผิดชอบซึ่งกำหนดให้อยู่ภายใน ๓ ไมล์ ทะเลจากเส้นฐานของจังหวัด รวมทั้งการเตรียมส่วนสนับสนุน ให้คำแนะนำเสนอแนะ และการ รายงานการปฏิบัติต่อศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลภาค

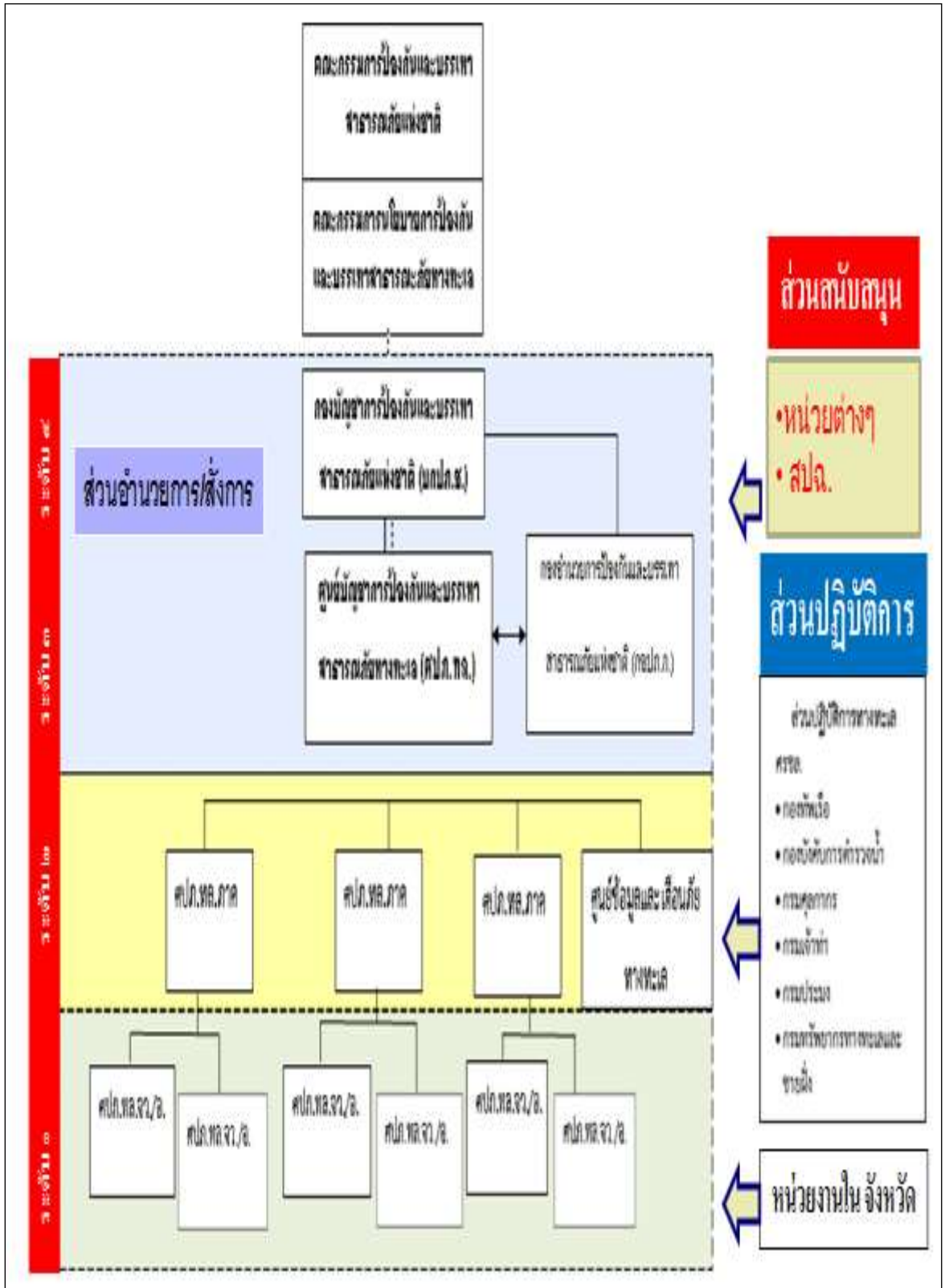
๒.๑.๖ ศูนย์ข้อมูลและเตือนภัยทางทะเล ที่มีศูนย์ข้อมูลข่าวสารทางทะเล ศปก.ทร เป็นหน่วยประสานงานกลางในการเฝ้าระวัง ติดตาม ประเมินและวิเคราะห์สถานการณ์ แจ้ง และแจกจ่าย เผยแพร่ข้อมูล ข่าวสาร เพื่อการแจ้งเตือนสาธารณภัยทางทะเลล่วงหน้าที่มีประสิทธิภาพ และเป็นมาตรฐานเป็นรูปแบบเดียวกัน

ทั้งนี้โครงสร้างการจัดองค์กรของศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธาณภัยทางทะเลทุกศูนย์จะประกอบด้วย ส่วนปฏิบัติการ ส่วนวางแผนและการข่าวสาร ส่วนส่งกำลัง บำรุง และส่วนการเงินและธุรการ

**๒.๒ ส่วนปฏิบัติการในทะเล** ส่วนปฏิบัติงานในทะเลมีหน้าที่ในการปฏิบัติการ เพื่อเผชิญภัยที่เกิดขึ้นภายใต้การควบคุมสั่งการของผู้บัญชาการเหตุการณ์ โดยส่วนปฏิบัติงานในทะเล จะเป็นหน่วยที่ประกอบกำลังจากหน่วยงานที่มีกำลังทางเรือ ซึ่งจะเป็นกำลังหลักในการจัดการเมื่อเกิด ภัย มีขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบและขีดความสามารถในการปฏิบัติการทางทะเล สำหรับในแผนนี้ หน่วยหลักงานใน ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เป็นส่วน ปฏิบัติงานในทะเล

**๒.๓. ส่วนสนับสนุนการปฏิบัติการ** ส่วนสนับสนุนมีหน้าที่ให้การสนับสนุน ศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลระดับต่าง ๆ ตามที่จะได้รับการประสาน เพื่อให้การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสำเร็จได้อย่าง รวดเร็ว ลดการสูญเสีย โดยส่วนสนับสนุนจะดำเนินการภายใต้การกำกับและดูแลอำนาจการโดยศูนย์ บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล ส่วนสนับสนุนประกอบด้วยหน่วยงานระดับหน่วย กระทรวง ทบวง กรม และองค์กรภาคเอกชนและองค์กรอิสระ

แผนภาพที่ ๕ - ๑ สรุปรูปโครงสร้างองค์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล



ที่มา ผลจากการวิจัย

## ยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล

เมื่อแก้ปัญหาโครงสร้างโดยโครงสร้างใหม่ใน ทั้ง ๔ ระดับแล้ว การบริหารจัดการได้รับการแก้ไขโดยยุทธศาสตร์ ๔ ยุทธศาสตร์ดังนี้

**๑. ยุทธศาสตร์การป้องกันและการลดผลกระทบ** การป้องกันและการบรรเทาผลกระทบที่จะทำให้เกิดความสูญเสียจากภัยพิบัติมีความเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง และครอบคลุมการดำเนินงานหลายด้าน จึงต้องการการประสานงานที่ดี ต้องมีมาตรการที่สำคัญให้ศูนย์บัญชาการ ตามระดับการจัดการสาธารณภัยทั้ง ๔ ระดับ ประกอบด้วย การรวบรวมข้อมูลสถานะแวดล้อมทางทะเล อุตุนิยมิวิทยา และสถิติการเกิดภัยพิบัติทางทะเล การจัดหา ติดตั้ง และปรับปรุงระบบเฝ้าตรวจ ติดตามข้อมูลเพื่อการแจ้งเตือนภัยให้มีความพร้อมตลอดเวลา สำหรับใช้ในการเตือนภัยในระยะสั้น การกำหนดแนวทางการจัดการสาธารณภัยทางทะเลและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย ตลอดจนการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของกิจกรรมต่างๆ ในทะเล รวมทั้งการติดตามให้เกิดการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

**๒. ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อม** เป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญที่จะต้องเตรียมทรัพยากรและองค์ความรู้ให้พร้อมและเพียงพอต่อการเผชิญเหตุ การเตรียมข้อมูลและข่าวสารที่ครบถ้วนในด้านต่าง ๆ ได้แก่แผนเผชิญเหตุ การสร้างและพัฒนาขีดความสามารถและทรัพยากรให้เพียงพอ และพร้อมทุกสถานการณ์ การฝึกอบรมพัฒนาบุคลากร การซักซ้อม ทดสอบ และทบทวน การปฏิบัติ การสร้างความร่วมมือและความตระหนักรู้ของสังคม จัดการให้การศึกษา สร้างความเข้าใจ การสร้างอาสาสมัครภาคสังคม การพัฒนาลคลังข้อมูลสาธารณภัยทางทะเล เป็นการจัดทำระบบมาตรฐานกลางด้านฐานข้อมูลและสารสนเทศ รวมทั้งต้องจัดตั้งคลังสำรองทรัพยากร (Stockpiling) เป็นการสำรองทรัพยากรเพื่อความรวดเร็วในการส่งใช้และการสนับสนุนทรัพยากรไปยังพื้นที่ประสบภัยในทุกพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว

**๓. ยุทธศาสตร์การจัดการในภาวะเมื่อเกิดภัย** การจัดการสาธารณภัยที่มีประสิทธิภาพต่อการเผชิญกับภัยที่เกิดขึ้นในทะเลจะมีลักษณะพิเศษ แตกต่างจากการจัดการสาธารณภัยทางบกทั้งในด้านองค์วัตถุและองค์บุคคล และการบริหารจัดการ ซึ่งระบบการจัดการสาธารณภัยจะต้องใช้ได้กับทุกสถานการณ์ และหน่วยงาน (Flexibility) ภายใต้วัตถุประสงค์เดียวกัน และรายงานต่อหน่วยงาน/ผู้บัญชาการเดียว (Unity of Command) มีการจัดโครงสร้างหน้าที่และหน่วยงานตามลำดับที่ชัดเจน โดยมีแนวทางการปฏิบัติการในแต่ละขั้นตอน ดังนี้

**๓.๑. เริ่มปฏิบัติเมื่อมีการตัดสินใจประกาศเตรียมการจากผู้บัญชาการเหตุการณ์** กระบวนการจะเริ่มที่การพิจารณากำหนดพื้นที่เขตอำนาจและประเภทของภัยพิบัติ และประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัย และให้หน่วยที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามแผนเผชิญเหตุที่จัดทำขึ้นโดยศูนย์บัญชาการแต่ละระดับ

**๓.๒ การเผชิญเหตุการณ์ ในกรณีที่ผลกระทบเพิ่มขึ้น** การเกิดภัยพิบัติอาจควบคุมไม่ได้ มีการขยายผลกระทบ ซึ่งพิจารณาจากกระทบต่อระยะเวลาในการดำเนินการ พื้นที่

ปฏิบัติการที่เพิ่มมากขึ้น หรือสถานการณ์มีความซับซ้อนมากขึ้นจนคาดได้ว่าเหตุการณ์นั้นไม่สามารถควบคุมได้โดยทรัพยากรที่มีอยู่จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรและบุคลากรมากขึ้น ผู้บัญชาการแต่ละระดับจะต้องพิจารณานำเสนอข้อมูล และร้องขอให้ผู้บัญชาการระดับถัดไปเป็นผู้รับผิดชอบประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัย และการควบคุม สั่งการ โดยมีลำดับการจัดการ ดังนี้

๓.๒.๑ การจัดการสาธารณภัยระดับ ๑ ที่เป็นสาธารณภัยขนาดเล็กและอยู่ในพื้นที่ทางทะเลที่อยู่ห่างจากขอบฝั่งไม่เกิน ๓ ไมล์ทะเล มีผู้บัญชาการ/ผู้อำนวยการจังหวัด และ/หรือผู้บัญชาการ/ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัย และเป็นผู้ควบคุม สั่งการ และบัญชาการ

๓.๒.๒ การจัดการสาธารณภัยระดับ ๒ ที่เป็นสาธารณภัยระดับกลาง การปฏิบัติการที่เกินขีดความสามารถของจังหวัดหรือที่ห่างฝั่งไปมากกว่า ๓ ไมล์ทะเล ซึ่งมีผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลภาค (ผบ.ศปภ.ทล.ภาค) เป็นผู้ประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัย และผู้ควบคุม สั่งการ และบัญชาการ รวมทั้งการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการต่าง ๆ ในการจัดการสาธารณภัยในพื้นที่รับผิดชอบ

๓.๒.๓ การจัดการสาธารณภัยระดับ ๓ ที่เป็นสาธารณภัยระดับใหญ่ ในระดับนี้จำเป็นต้องขยายขีดความสามารถ ซึ่งมีผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล (ผบ.ศปภ.ทล.) เป็นผู้ประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัย และเป็นผู้ควบคุม สั่งการ และบัญชาการ

๓.๒.๔ การจัดการสาธารณภัยระดับ ๔ ที่เป็นสาธารณภัยขนาดใหญ่อย่างยิ่ง นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัย และกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.) เป็นศูนย์บัญชาการ เพื่อบูรณาการทรัพยากร กำลังและเครื่องมือ อุปกรณ์ที่ปวงจากหน่วยงานของรัฐและเอกชน และองค์กระหวางประเทศให้ความช่วยเหลือผู้ที่ประสบสาธารณภัยทางทะเล โดยการปฏิบัติตามการบัญชาการเหตุการณ์จากกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี (นรม.) หรือรองนายกรัฐมนตรี (รอง นรม.) ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ (ใช้อำนาจตามมาตรา ๓๑ แห่ง พ.ร.บ. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐)

**๔. ยุทธศาสตร์การฟื้นฟู** ยุทธศาสตร์ขั้นสุดท้ายที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือประสานการปฏิบัติจากหน่วยสนับสนุนและภาคสังคม ต่างๆ โดยมีศูนย์อำนวยการหรือและศูนย์บัญชาการในพื้นที่ประสบภัยเป็นศูนย์กลางในการสร้างสภาวะแวดล้อม ฟื้นฟูทางกายภาพ สังคม เศรษฐกิจให้ดีขึ้น

## การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไปสู่ความสำเร็จ

การปรับโครงสร้างและดำเนินตามยุทธศาสตร์ได้ ประเทศไทยต้องการขับเคลื่อนแผนตามลำดับความสำคัญจากวัตถุประสงค์ของแผน โดยการพัฒนาแผน/แนวทางการปฏิบัติการ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย พัฒนาระบบสื่อสารของศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล และระบบการแจ้งเตือนภัย รวมทั้งการจัดหาทรัพยากรเพิ่มเติมหรือการปรับปรุงให้ครอบคลุมพื้นที่และลด

ระยะเวลาการเข้าพื้นที่เหตุการณ์ในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินทางทะเล แผนนี้ต้องการการพัฒนาขีดความสามารถให้สามารถดำเนินการช่วยเหลือในพื้นที่ต่างๆ มากขึ้น หรือเพิ่มขีดความสามารถในการทำงานในสภาพทางอากาศที่ไม่พึงประสงค์มากขึ้นได้แก่

**๑. การดำเนินการด้านกฎหมาย** ให้สอดคล้องกับการปฏิบัติการจัดการสาธารณภัยทางทะเลต้องมีกฎหมายแบ่งมอบ และให้อำนาจที่ชัดเจน รวมทั้งพัฒนากระบวนการเกี่ยวกับงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ เหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางทะเล จะต้องขยายเขตพื้นที่ทางทะเลในกฎหมายต่างๆ ให้สามารถมีพื้นที่ทางทะเลในทุกพื้นที่ที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย นั้นหมายถึงให้รวมไปถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะด้วย

**๒. การพัฒนาทรัพยากร** ให้ระบบการสื่อสารครอบคลุมในจุดที่สำคัญ การพัฒนาและปรับปรุงหน่วยปฏิบัติงานทางทะเลและทางอากาศ การเพิ่มระยะทางและขีดความสามารถของอากาศยานในพื้นที่ที่เสี่ยงและมีภัยเกิดขึ้นมาก กับพื้นที่ที่มีสภาพอากาศเลวร้าย ปรับปรุงพัฒนาความสามารถในการรับมือกับน้ำมันรั่วไหลในทะเล แนวทางการดำเนินการที่จะแก้ไขปัญหาสารเคมีรั่วไหลและเหตุฉุกเฉินอื่นๆ รวมทั้งแนวทางในการใช้ทรัพยากรที่จะทำให้เกิดการปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพการลาดตระเวนทางทะเล ความเข้ากันได้ของอุปกรณ์ระหว่างศูนย์ประสานการช่วยเหลือต่างๆ

**๒.๑ การพัฒนาระบบคลังสำรองและจัดเก็บสิ่งอุปกรณ์** ต้องพิจารณาจำนวนและตำบลที่จัดเก็บให้เหมาะสมกับลักษณะทางภูมิศาสตร์ และเพียงพอต่อทุกสถานการณ์ภัยพิบัติ

**๒.๒ การพัฒนาเครือข่ายศูนย์บัญชาการ** โดยการพัฒนาเครือข่ายหลัก ด้วยการจัดตั้งศูนย์บัญชาการภาคเพิ่มเติมในด้านฝั่งอ่าวไทยและฝั่งทะเลด้านตะวันตกอีกด้านละ ๑ ศูนย์ ซึ่งจะเป็นการลดพื้นที่ปฏิบัติการของศูนย์ที่จะทำให้ขีดความสามารถในสามารถเข้าถึงพื้นที่รับผิดชอบในการจัดการสาธารณภัยทางทะเลได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

**๒.๓ การพัฒนาระบบเตือนภัย** ระบบเตือนภัยจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความแม่นยำน่าเชื่อถือและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## ข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่องยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาและนำเสนอผลการวิจัยถึงแนวทางและยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลแล้ว แต่เพื่อให้การขับเคลื่อนผลการวิจัยได้เป็นรูปธรรม และมีการดำเนินวิจัยในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะระดับต่าง ๆ ดังนี้

### ๑. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑.๑ รัฐบาลควรผลักดันให้มีความตระหนักรู้และให้ความสำคัญของทุกภาคส่วนว่าผลประโยชน์ของชาติ ชีวิตและทรัพย์สินของประเทศไทยมีอยู่ในพื้นที่ทางทะเลของไทยกำลังเผชิญภัยพิบัติด้านต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อเมืองมายังแผ่นดิน



๑.๒ รัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจัดทำยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย ที่สอดคล้องเหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมของทะเลประเทศไทย โดยนำแนวทางจากผลการวิจัยในครั้งนี้ไปกำหนดเป็นยุทธศาสตร์

๑.๓ รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรแก้ไขกฎหมายให้มีการแบ่งเขตพื้นที่รับผิดชอบทางทะเลของแต่ละจังหวัดให้ชัดเจน รวมทั้งมีกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานรับผิดชอบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทยที่เหมาะสม ไม่ซ้ำซ้อนและมีเอกภาพการควบคุมสั่งการหน่วยอื่นๆ ดังที่ผลการวิจัยนำเสนอในบทที่ ๔

๑.๔ รัฐบาล โดยการนำเสนอของกระทรวงมหาดไทยควรปรับแก้ กฎหมาย พ.ร.บ. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ให้มีการบูรณาการเป็นกฎหมายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นกฎหมายหลักฉบับเดียวที่ครอบคลุมสาธารณภัยทุกประเภท ทั้งบนบกและในทะเล และให้ยกเลิก หรือปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบของหน่วยงานอื่นๆ ให้สอดคล้องไม่ขัดหรือซ้ำซ้อนกฎหมายหลักที่จัดทำขึ้น

## ๒. ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติการ

๒.๑ ศรชล. และ ปภ. รวมทั้งหน่วยงานปฏิบัติในทะเลอื่นๆ จัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย

๒.๒ กระทรวงการคลังและ ปภ.ปรับแก้ไข กฎระเบียบต่าง ๆ ให้เกิดความชัดเจนแก่ผู้ปฏิบัติจากหน่วยต่าง ๆ ถึงแนวทางการจัดการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย ทั้งในด้านการให้อำนาจของจังหวัด ศรชล. ในการเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์และอำนาจในการประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัย รวมทั้งการปรับแก้ไขการจ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ให้สอดคล้องและครอบคลุมกับการจัดการสาธารณภัยทางทะเล

๒.๓ ศรชล. และจังหวัด รวมทั้งหน่วยที่เกี่ยวข้องจัดให้มีการฝึกและการพัฒนาทรัพยากรให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย

๒.๔ กระทรวงมหาดไทย ปภ. และ ศรชล. พิจารณานำผลการวิจัยเกี่ยวกับแนวทางการปรับโครงสร้างระดับต่างๆ เพื่อนำเสนอรัฐบาลในการอนุมัติให้มีการดำเนินการที่มีกฎหมายรองรับ

## ๓. ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

๓.๑ การกำหนดยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทยที่ได้นำเสนอในการวิจัยในครั้งนี้ ได้ดำเนินการวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ ทั้งสภาพแวดล้อม สาธารณภัยพื้นที่ทางทะเล และองค์กร รวมทั้งปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น การดำเนินการวิจัยไม่ได้้นำปัจจัยที่เป็นข้อบังคับระหว่างประเทศที่ประเทศไทยต้องรับผิดชอบในฐานะเป็นสมาชิกขององค์กรระหว่างประเทศ ดังนั้นจึงมีข้อเสนอแนะให้ศึกษาในครั้งต่อไปให้มีการนำปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับข้อบังคับ กฎหมายระหว่างประเทศมาศึกษาและกำหนดยุทธศาสตร์

๓.๒ ควรมีการวิจัยที่ขยายพื้นที่ไปในพื้นที่ทางทะเลของประเทศไทยเพื่อนบ้านและทะเลหลวง เพื่อการช่วยเหลือบรรเทาสาธารณภัยในลักษณะการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยมี การเชื่อมโยงและปฏิบัติการร่วมกับนานาชาติประเทศ

๓.๓ การศึกษาวิจัยต่อไปควรศึกษาแนวโน้มเทคโนโลยีในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเล ในการนำมาใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย

๓.๔ ควรมีการศึกษาวิจัยแนวทางการแบ่งเขตทางทะเลของจังหวัดต่าง ๆ ให้ชัดเจน เพื่อให้แต่ละจังหวัดและชุมชน ประชาชนของแต่ละจังหวัดได้มีความตระหนักในทะเลของตน และร่วมกันใช้ แสวงหาประโยชน์ไปพร้อมกับการเตรียมการป้องกันตนเองจากสาธารณภัยที่จะเกิดขึ้นในทะเลของตน

๓.๕ ควรมีการศึกษาวิจัยเพื่อแก้ปัญหากฎหมายต่างๆ ที่ล้าสมัย ไม่มีบูรณาการให้ทันสมัย ตามกฎหมายสากล โดยเฉพาะกฎหมายที่ยังจำกัดสิทธิอธิปไตยของประเทศไทยไว้เพียงทะเลอาณาเขตควรได้รับการศึกษาวิจัยเพื่อปรับแก้ไข

๓.๖ ควรให้มีการศึกษาวิจัยการเชื่อมโยงการใช้ยุทธโศปกรณ์ เรือ อากาศยาน และเครื่องมือต่างๆ ที่ใช้ในภารกิจป้องกันประเทศ ให้สามารถนำมาใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า

การศึกษาวิจัยเรื่องยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาและวิเคราะห์ รวมทั้งได้นำเสนอผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยแล้ว โดยผลการศึกษาในครั้งนี้จะเป็นแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ปัญหาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทยทั้งปวงที่เกิดขึ้นในห้วงเวลาที่ผ่านมา เพื่อให้ทะเลเป็นอีกพื้นที่ของประเทศไทยที่ได้รับการคุ้มครองทั้งชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งสิ่งแวดล้อม อันมีคุณค่ามหาศาลของประชาชนชาวไทย

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

กระทรวงกลาโหม. แผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม ๒๕๕๘. กรุงเทพฯ :

กระทรวงกลาโหม, ๒๕๕๘.

กระทรวงคมนาคม. แผนการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ. กรุงเทพฯ :

กระทรวงคมนาคม, ๒๕๕๔.

คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ. แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘. กรุงเทพฯ : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๘.

สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ. “แผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม ๒๕๕๘” ใน ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ(พ.ศ.๒๕๕๗ – ๒๕๖๑). กรุงเทพฯ : กระทรวงกลาโหม, ๒๕๕๘.

#### วารสารและหนังสือพิมพ์

จุมพล สงวนสิน. “บทสัมภาษณ์”. โพสต์ทูเดย์. ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘. หน้า ๕.

#### วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

กรมยุทธศึกษาทหารเรือ. “โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่ง”.

รายงานฉบับสมบูรณ์, กรมยุทธศึกษาทหารเรือ, ๒๕๕๓.

กองบังคับการตำรวจน้ำ. “ข้อมูลหน่วยงานกองบังคับการตำรวจน้ำ” รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่ง, กองบังคับการตำรวจน้ำ, ๒๕๕๓.

ปิติ วัลยะเพ็ชร์, พลเรือตรี. “การพัฒนาการดำเนินงานด้านการบรรเทาสาธารณภัยของกองทัพเรือ”.

เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๕๕.

วรรณพล กล่อมแก้ว, พลเรือตรี. “การกำหนดยุทธศาสตร์ทะเลเพื่อพัฒนาระบบเศรษฐกิจทางทะเลของไทย”. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๕๙.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.). “การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย กรณีศึกษาประเทศไทยและประเทศอื่นๆ”.

รายงานการศึกษา, สศช., ๒๕๕๔.

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ. “โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่ง”.

รายงานฉบับสมบูรณ์, ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ, ๒๕๕๓.

## กฎหมาย

- “พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๒๔, ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๐. หน้าที่ ๒.
- “พ.ร.บ. จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๒๐”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๒๕, ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑. หน้าที่ ๓๕.
- “พ.ร.ฎ.แบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ส่วนราชการกองทัพเรือ กองบัญชาการกองทัพไทย กระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๕๑”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๒๖, ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๑. หน้าที่ ๒๖
- “พ.ร.ฎ.หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๒๐, ๙ ตุลาคม ๒๕๔๖. หน้าที่ ๓

## เอกสารไม่ตีพิมพ์

- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. “ป้องกันภัยเชิงรุก บรรเทาทุกข์เมื่อเกิดภัย. แผนงาน ๒๕๕๘.
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. “สรุปผลการประชุมคณะทำงานเฉพาะกิจยกร่าง แผนปฏิบัติการจัดการสาธารณภัยทางทะเล ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙”. รายงาน ๒๕๕๙.
- กรมอุทกศาสตร์ กองทัพเรือ. “ขอแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับขนาดพื้นที่อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย และความยาวขอบฝั่ง ซึ่งใช้การวัดความยาวขอบฝั่งโดยวัดจากแผนที่ขยาย ส่วนพื้นที่ ทางทะเลใช้โปรแกรม Autocat Map ในการวัดระยะ”.  
บันทึกข้อความ อศ.ที่ กท ๐๕๒๙/๑๐๔๑ ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๒.
- กรมประมง. “ส่งข้อมูลวิจัย”. หนังสือกรมประมง ที่ กษ ๐๕๐๑.๑/๒๗๕๘  
ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๒.
- กรมศุลกากร. “ขอความอนุเคราะห์สนับสนุนข้อมูลการวิจัย” หนังสือกรมศุลกากร  
ที่ กค ๐๕๒๑(๔)/๔๘๙ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒.
- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. “ขอแจ้งข้อมูลสนับสนุนงานวิจัยในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่ง”.  
หนังสือ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ที่ ทส.๐๔๐๑/๖๓๑  
ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๒.
- กองทัพเรือ. “ขอแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับขนาดพื้นที่อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทยและความยาว  
ขอบฝั่ง”. บันทึกข้อความ กรมอุทกศาสตร์ (กองวิทยาการ) ที่ กท ๐๕๒๙/๑๐๔๑  
ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๒.
- เจริญพล คุ่มราศี, นาวาเอก. “กองทัพเรือกับการสนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย”.  
เอกสารประจำภาค วิทยาลัยการทัพเรือ ๒๕๔๘.
- ทัศนีย์ ผลชานิก. “ยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อม ๒๕๕๗-๒๕๖๑”. เอกสารประชาสัมพันธ์ ๒๕๕๗.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.). “แผนพัฒนาเศรษฐกิจ  
แห่งชาติฉบับที่ ๑๑ พ.ศ.๒๕๕๕ – ๒๕๕๙”. แผนงาน ๒๕๕๔.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๔”.

แผนงาน ๒๕๕๘.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “นโยบายการเตรียมความพร้อมแห่งชาติ”. นโยบาย ๒๕๕๘.

ศรชล. “ผลการสัมมนา ศรชล.งป.๕๗”. รายงาน ๒๕๕๗.

## ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

สำนักงานวิจัยและพัฒนาประมงทะเล. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:

<http://www.platalay.com/boatsurvey2554/index.ph>, 2558.

ผู้จัดการออนไลน์. “น้ำมันรั่วครั้งใหญ่ของโลก ๕ อันดับ”. (ผู้จัดการออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

<http://www.manager.co.th/Science/>, 2559.

กรมเจ้าท่า. “สถิติน้ำมันรั่วไหล”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http://](http://www.md.go.th/md/index.php/2014-01-19-05-02-28/2014-01-19-05-20-44/-oil-spill)

[www.md.go.th/md/index.php/2014-01-19-05-02-28/2014-01-19-05-20-44/-oil-spill](http://www.md.go.th/md/index.php/2014-01-19-05-02-28/2014-01-19-05-20-44/-oil-spill), 2559.

กรมเจ้าท่า. “๑๕๐ ปี กรมเจ้าท่า”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:

<http://www.md.go.th/mainpage/150.pdf>, 2552.

กรมประมง. “หน้าที่ความรับผิดชอบ กรมประมง”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

[http://www.fisheries.go.th/dof\\_thai/Intro/object\\_dof.htm](http://www.fisheries.go.th/dof_thai/Intro/object_dof.htm), 2552.

ศรชล. “เอกสารเผยแพร่ของ ศรชล.”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

<http://www.civil.Navy.mi.th/sonchon002.html>, 2559.

## ภาษาต่างประเทศ

### Books

Australian Institute for Disaster Resilience. Australian Emergency Management Arrangements book 9. Canberra: Australian Emergency Management Institute, 2014.

Australian Institute for Disaster Resilience. Emergency Management Concepts and Principles Manual 1. Canberra: Emergency Management Institute, 2004.

Australia, 2004 Michael I. Handel. Masters of War : Classical Strategic Thought. London: Frank Cass, 1996.

Department of Homeland Security. The Maritime Infrastructure Recovery Plan for The National Strategy for Maritime Security. U.S.A. : Department of Homeland Security, 2006.

Damon P. Coppola. Introduction for International Disaster Management. London: Elsevier, 2015.

Larry Barton. Crisis Management : Master the skills to Prevent Disaster. Massachusetts : Harvard Business School, 2004.

James F. Broder . Risk Analysis and the Security Survey. Oxford : British Library, 2006.

Ministry of Defence. British Maritime Doctrine. Third Edition. London :  
Ministry of Defence, 2004.

Geoffrey Till. Sir Julian Corbett and the Twenty-First Century: Ten Maritime Commandments,  
London: Macmillan, 1999.

### **Non-Published Document**

Emergency Management Australia. “Emergency Management Seminar” .  
Unpublished Paper 2004.

Emergency Management Australia. “Disaster Recovery Manual” .  
Unpublished Paper 2004.

ESCAP and UNISDR. “Reducing Vulnerability and Exposure to Disasters” .  
The Asia - Pacific Report 2012.

### **Journals and Newspapers**

John F. Bradford. “The growing prospects for Maritime Security Cooperation in Southeast  
Asia” . Naval War College Review, Summer Vol. 58, No.3, 2005,p71

United State Joint Chief of Staff. “National Search and Rescue Manual” National Search and  
Rescue System Joint pub 1-50. (Washington). Volume 1, February 1991,p.1-11

### **Electronic Data Base**

Australian Government (Maritime Safety Authority). “The National Plan for Maritime  
Environmental Emergencies”.(Online). Available: [https://www.amsa.gov.au/forms-  
and-publications/ Publications/national\\_plan.pdf](https://www.amsa.gov.au/forms-and-publications/Publications/national_plan.pdf),2014.

Asian Disaster Reduction Center.”About DARC: Mission and Objective”.(Online).  
Available : <http://www.adrc.asia/aboutus/index.php>,2016.

UN. “General Assembly Twenty Second Session Official Record : 1515<sup>th</sup>  
Meeting 1 Nov 1967” . (Online). Available: [http://www.un.org/depts/los/  
convention/agreements/texts/pardoga1967.pdf](http://www.un.org/depts/los/convention/agreements/texts/pardoga1967.pdf),2017.

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	พลเรือตรี สุพจน์ สายวงศ์ปัญญา
วัน เดือน ปีเกิด	๒ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๐๔
การศึกษา	โรงเรียนบุญวาทย์วิทยาลัย นักเรียนเตรียมทหารรุ่นที่ ๒๑ นักเรียนนายเรือรุ่นที่ ๗๘ วิทยาศาสตร์บัณฑิต โรงเรียนนายเรือ หลักสูตรเสนาธิการทหารเรือรุ่นที่ ๕๔ สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง หลักสูตรวิทยาลัยการทัพบเรือรุ่นที่ ๓๘ สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง
ประวัติการทำงาน	
โดยย่อ	ผู้บังคับการเรือหลวงเกล็ดแก้ว กองเรือยุทธบริการ กองเรือยุทธการ ผู้อำนวยการกองบริหารทรัพยากร สำนักงานปลัดบัญชาทหารเรือ ผู้อำนวยการกองตรวจสอบและวิเคราะห์ สำนักงานปลัดบัญชาทหารเรือ ผู้อำนวยการกองงบประมาณ สำนักงานปลัดบัญชาทหารเรือ รองเจ้ากรมส่งกำลังบำรุงทหารเรือ เจ้ากรมการเงินทหารเรือ
ตำแหน่งปัจจุบัน	เจ้ากรมสวัสดิการทหารเรือ

# สรุปย่อ

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

เรื่อง การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย

ผู้วิจัย พลเรือตรี สุพจน์ สายวงศ์ปัญญา หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๕

ตำแหน่ง เจ้ากรมสวัสดิการทหารเรือ

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีพื้นที่ทางทะเลประมาณ ๓๑๖,๑๑๘ ตารางกิโลเมตร (ประมาณ ๓ ใน ๕ ของพื้นที่ทางบก) และมีชายฝั่งยาวรวมประมาณ ๒,๖๐๕ กิโลเมตร ที่สามารถใช้เป็นช่องทางออกไปแสวงหาประโยชน์ในหลายๆ ด้านจากทะเล เป็นเส้นทางคมนาคมขนส่ง และติดต่อค้าขาย เป็นแหล่งอาหารจากพืชและสัตว์ทะเล เป็นแหล่งพลังงาน และแหล่งทรัพยากรอื่น ๆ ตลอดจนเป็นสถานที่ท่องเที่ยว อันนำมาซึ่งรายได้ให้แก่ประชาชนและรัฐปีละกว่า ๒๔ ล้าน ล้านบาท นอกจากนี้ยังเป็นพื้นที่แสดงอิทธิพลทางการเมืองระหว่างประเทศ การทหาร และการทดลองวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เมื่อกิจกรรมในทะเลมีมากขึ้น ความเสียหายและความเสี่ยงย่อมมีสูงขึ้นต่อทั้งชีวิตและทรัพย์สิน โดยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันพบว่าภัยคุกคามที่เรียกว่าภัยคุกคามรูปแบบใหม่หรือ Non-Traditional Threat มีทั้งที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์และจากธรรมชาติที่เกิดขึ้นในทะเล เช่น เรือสินค้าล่ม การปล่อยทิ้งน้ำเสีย ขยะ น้ำมัน สารเคมีและกากของเสียอุตสาหกรรมจากทั้งความจงใจและอุบัติเหตุ จากสถิติของกรมเจ้าท่าตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๑๖ ถึง พ.ศ.๒๕๕๔ มีน้ำมันรั่วไหลลงทะเลจำนวน ๒๑๕ ครั้ง และเหตุการณ์ท่อน้ำมันดิบรั่วกลางทะเลใกล้ชายฝั่งมาตาพุด จ.ระยอง เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ประมาณว่ามีน้ำมันดิบรั่วสู่ทะเลประมาณ ๕๐,๐๐๐ - ๗๐,๐๐๐ ลิตร นอกจากนี้ยังมีปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติทางทะเลที่ทำให้เสียหายที่รุนแรงต่อประเทศไทย ได้แก่ พายุ และคลื่นสึนามิ เป็นต้น โดยเฉพาะคลื่นสึนามิ เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ.๒๕๔๗ อันเนื่องมาจากแผ่นดินไหวใต้ทะเลครั้งใหญ่ขนาด ๙.๘ ริกเตอร์ ทำให้ประเทศไทยมีผู้เสียชีวิต ๕,๓๕๕ ราย

เนื่องจากสภาพแวดล้อมและลักษณะทางกายภาพของทะเลมีความแตกต่างจากพื้นที่ทางบก การเผชิญเหตุจำเป็นต้องการเตรียมการทั้งด้านองค์ความรู้ องค์บุคคลและยุทธวิธีที่เหมาะสม เพื่อลดความสูญเสียที่จะเกิดขึ้นจากภัยพิบัติต่างๆ ที่เกิดขึ้นในทะเล แต่ที่ผ่านมาจะพบว่าเมื่อเกิดภัย



ในทะเลแต่ละครั้งจะมีความสูญเสียสูง ทั้ง ๆ ที่หากมีการเตรียมการและการป้องกันที่ถูกต้องเหมาะสม จะลดความสูญเสียได้ อีกทั้งแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นแผนระดับประเทศและเป็นแผนที่รองรับสาธารณภัยภายใต้เขตอำนาจของประเทศ ไทยบนแผ่นดิน ไม่ได้มุ่งเน้นในการรับมือกับภัยทางทะเล และเมื่อพิจารณาแผนของหน่วยงานต่าง ๆ ก็เป็นแผนที่ไม่มุ่งเน้นการบูรณาการในภาพรวม แต่จะเป็นการเผชิญภัยในกรอบหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้น ๆ ส่วนหน่วยปฏิบัติหลัก เช่น กองทัพเรือก็ยังไม่พร้อมเพียงพอที่จะเผชิญภัยทางทะเล เพราะไม่ได้มีหน้าที่ในการป้องกันหรือเผชิญภัยโดยตรง ยุทโธปกรณ์ของกองทัพเรือสำหรับใช้ในการรบ เมื่อได้รับการร้องขอให้ช่วยเหลือผู้ประสบภัยในทะเลก็ใช้ยุทโธปกรณ์ที่มีศักดิ์สงครามสูงไปปฏิบัติการ ด้วยกำลังพลที่ไม่ได้รับการฝึกในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยมาโดยตรง ดังนั้น จะพบว่าเมื่อเกิดเรือล่ม ซึ่งจะมีกิจที่จะต้องเผชิญหลากหลาย ทั้งการกู้เรือ การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย และการขจัดคราบน้ำมันหรือสารพิษที่อยู่ในระวางบรรทุกที่มีโอกาสรั่วไหลออกมาในทะเล และจะนำมาซึ่งความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น จึงสมควรศึกษาวิจัยเพื่อนำหลักทางวิชาการและแนวทางปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับจากประเทศต่าง ๆ มาวิเคราะห์กำหนดยุทธศาสตร์ที่สามารถเป็นเป้าหมาย แนวทาง และโครงสร้างองค์กรในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการเตรียมความพร้อมการปฏิบัติในระดับต่างๆ ที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในปัจจุบัน

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาสถานะแวดล้อมด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล
๒. เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย

## ขอบเขตของการวิจัย

ทำการศึกษาเฉพาะกรณี สถานะแวดล้อม สถานการณ์สาธารณภัยในทะเลที่เป็นเขตทางทะเลภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย โดยไม่รวมถึงภัยที่เป็นผลกระทบจากสงครามหรือความขัดแย้งระหว่างรัฐ และเป็นการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลที่ไม่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ รวมทั้งการวิเคราะห์เฉพาะหน่วยงานที่มีหน้าที่และความสามารถในการปฏิบัติงานในทะเล โดยมีระยะเวลาการศึกษาระหว่าง เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๘ ถึง พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๐

## วิธีดำเนินการวิจัย

๑. การรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงทั้งที่เป็นข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ โดยข้อมูลปฐมภูมิจะดำเนินการ โดยการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติ ในส่วนข้อมูลเชิงทุติยภูมิเป็นการวิจัยเอกสารหรือ Document Research/Library Research เพื่อรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ได้แก่ หนังสือ เอกสาร และรายงานที่น่าเชื่อถือ

๒. การวิเคราะห์เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์จะดำเนินการศึกษาเชิงเปรียบเทียบด้วยทฤษฎีและหลักการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล ที่เป็นที่ยอมรับในสากล รวมถึงประสบการณ์การการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศต่างๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์ร่วมกับข้อเท็จจริงสภาวะแวดล้อมสาธารณภัย และโครงสร้างองค์กรรวมทั้งการบริหารจัดการสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย ซึ่งจะเป็นการประสมประสานระหว่างวิธีวิจัยเชิงอดีต (Premodernism) และแบบสถานการณ์ (Situationism) เพื่อนำผลมาวิเคราะห์เป็นข้อเสนอยุทธศาสตร์การการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย

## ผลการวิจัย

วัตถุประสงค์ที่ ๑ (เพื่อศึกษาสภาวะแวดล้อมด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล) พบว่า

๑. ประเทศต่างๆ มีแนวทางการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่มีการจัดโครงสร้างหน่วยงาน มีการเตรียมแผนและแนวทางการจัดการสาธารณภัยที่ใกล้เคียงกัน คือจะดำเนินการในวงรอบการจัดการสาธารณภัย ได้แก่ การป้องกัน การลดผลกระทบและการเตรียมความพร้อม ควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉิน การฟื้นฟู การฟื้นฟูสภาพและการซ่อม ซึ่งแนวทางดังกล่าวประเทศไทยก็ได้นำมาใช้ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติด้วย แต่ไม่ครอบคลุมถึงพื้นที่ทางทะเล

๒. ประเทศไทยยังคงมีสภาพแวดล้อมที่เสี่ยงต่อการเผชิญกับสาธารณภัยในทะเลหลายประเภท ได้แก่ ภัยจากพายุหมุนเขตร้อน ภัยจากน้ำมัน สารเคมี หรือวัตถุอันตรายรั่วไหลลงทะเล ภัยจากอุบัติเหตุการคมนาคมขนส่งหรือจากการดำเนินกิจกรรมทางทะเล ภัยจากการก่อการร้ายทางทะเล หรือการก่อวินาศกรรม ภัยจากความขัดแย้งระหว่างรัฐ ภัยจากแผ่นดินไหว หรือคลื่นยักษ์สึนามิ ภัยจากคลื่นพายุซัดฝั่ง ภัยจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภัยจากอค์คีภัย และภัยจากโรคระบาดในมนุษย์ หรือในสัตว์ทะเล ซึ่งภัยเหล่านี้ ถึงแม้จะมีกฎหมายและหน่วยงานรับผิดชอบ

แต่ยังมีปัญหาทั้งด้านคุณภาพและปริมาณที่ไม่เพียงพอสำหรับการป้องกันและจัดการสาธารณภัย และที่สำคัญขาดแผนการบริหารจัดการที่เป็นแผนเกี่ยวกับสาธารณภัยทางทะเลในระดับชาติ ด้วยเหตุนี้เมื่อใดที่เกิดสาธารณภัยทางทะเล จะเห็นภาพที่หน่วยงานต่าง ๆ เกิดความสับสน ความไม่พร้อมและส่งผลให้ผลกระทบมากกว่าที่ควรจะเป็น

### ๓. ประเทศไทย มีปัญหาในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยค่อนข้างมาก สามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

๓.๑ ปัญหาการบริหารจัดการในการป้องกันสาธารณภัยทางทะเล โดยมีปัญหาทั้งในระดับนโยบายและระดับผู้ปฏิบัติ ได้แก่

๓.๑.๑ ความไม่ชัดเจนด้านนโยบาย โดย ปภ. เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยตรง แต่จะพิจารณาเฉพาะพื้นที่ทางทะเลภายใน ๑๒ ไมล์ทะเล (ทะเลอาณาเขต) เท่านั้น แต่อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทยอยู่ห่างออกไปถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (ด้านอ่าวไทย ประมาณ ๑๒๐ ไมล์ทะเล ด้านตะวันตก ประมาณ ๑๖๓ ไมล์ทะเล) ส่งผลให้แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติไม่ครอบคลุมพื้นที่ดังกล่าว

๓.๑.๒ การจัดการสาธารณภัยทางทะเลระดับชาติมีความซ้ำซ้อน ไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง โดยมีความชัดเจนเพียงการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำอันเนื่องมาจากน้ำมันซึ่งมีกรมเจ้าท่าเป็นหน่วยงานหลัก กับการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย ที่มีกรมการบินพลเรือน เป็นหน่วยงานหลัก ส่วนสาธารณภัยทางทะเลประเภทอื่นๆ หน่วยงานต่างๆ เช่น กองทัพเรือ ตำรวจน้ำ กรมศุลกากร กรมประมง กรมทรัพยากรในทะเลและชายฝั่ง ฯลฯ จะรับผิดชอบดำเนินการเฉพาะส่วนที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ทั้งนี้ พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ควรจะครอบคลุมภัยทุกประเภท

๓.๒ ปัญหาโครงสร้างและขีดความสามารถในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ขาดเอกภาพในการปฏิบัติทั้งในระดับประเทศ ระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น ขาดความพร้อม ขาดยุทธศาสตร์ เครื่องมือ ขาดความชัดเจนในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ และขาดความรู้ความเข้าใจในการรับมือกับสาธารณภัยในทะเล ไม่มีแผนงานสร้างหรือพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สิ่งอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเล

**วัตถุประสงค์ที่ ๒** (เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของไทย) เมื่อทำการวิเคราะห์ปัญหาจากหลักการวงจรการจัดการสาธารณภัยแบบ 2P2R ได้แก่ การป้องกัน P1: Prevention การเตรียมความพร้อม P2: Preparedness การรับมือ R1: Response และการฟื้นฟู R2 : Recovery ร่วมกับหลักการ หลักการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk

Reduction : DRR) ของแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติของไทยแล้ว จึงกำหนดวัตถุประสงค์ในการกำหนดยุทธศาสตร์ไว้ ดังนี้

๑ หน่วยงานของรัฐ จังหวัด อำเภอ และองค์กรส่วนท้องถิ่นมีการเตรียมการในการจัดการความเสี่ยงต่อสาธารณภัยในทะเล

๒ สามารถระบุและสร้างความชัดเจนถึงโครงสร้าง ขอบเขตอำนาจ ความรับผิดชอบหน้าที่ และบทบาทในการรับมือกับภัยของหน่วยงานต่าง ๆ

๓ สร้างความร่วมมือ ประสานการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ

๔ มีการประสานและการดำเนินการเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟู

ดังนั้น จึงสามารถกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ดังนี้

**ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การป้องกันและการลดผลกระทบ** มีสาระสำคัญ คือการดำเนินการในภาวะปกติเพื่อป้องกันและลดความสูญเสียต่อชีวิต ทรัพย์สิน และชุมชน เช่น การบริหารจัดการ การออกกฎระเบียบ การห้ามหรือกำหนดพื้นที่เสี่ยงภัย กำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของยาหรือสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น การบรรเทาผลกระทบโดยการลดจุดอ่อนและจุดต่อแหลมที่จะเกิดอันตรายจากสาธารณภัย การมีคณะกรรมการนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล และการจัดตั้งศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล

**ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การเตรียมความพร้อม** โดยการจัดทำแผนเผชิญเหตุ การสร้างและพัฒนาขีดความสามารถและทรัพยากรให้พร้อมและเพียงพอ การฝึกอบรม การซ้อม การทดสอบและทบทวนผลการปฏิบัติ การวิจัยและพัฒนา การสร้างความร่วมมือและความตระหนักรู้ของสังคม การให้การศึกษา สร้างความเข้าใจ และสร้างอาสาสมัครภาคสังคม การพัฒนาลังข้อมูลสาธารณภัยทางทะเล การจัดตั้งคลังสำรอง การกำหนดแนวทางปฏิบัติของระบบการเตือนภัยทางทะเล

**ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การจัดการในภาวะเมื่อเกิดภัย** ซึ่งได้กำหนดกรอบการบริหารจัดการ คือ ระบบการจัดการสาธารณภัยจะต้องมีความอ่อนตัวโดยใช้ได้กับทุกสถานการณ์และทุกหน่วยงาน บริหารจัดการตามหน้าที่ความรับผิดชอบ บริหารจัดการตามวัตถุประสงค์เดียวกัน การปฏิบัติงานบนพื้นฐานความปลอดภัย การกำหนดโครงสร้างการควบคุมและบัญชาการ ๔ ระดับ ซึ่งมีแนวทางเช่นเดียวกับแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ แต่แตกต่างกันรายละเอียด เรื่องการกำหนดผู้มีอำนาจการสั่งการ การระบุขอบเขตพื้นที่สาธารณภัยในชัดเจนยิ่งขึ้น โดย ระดับ ๑ เป็นสาธารณภัยขนาดเล็กและอยู่ห่างฝั่งไม่เกิน ๑ ไมล์ทะเล มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บัญชาการ ระดับ ๒ เป็นสาธารณภัยระดับกลางและอยู่ห่างฝั่งมากกว่า ๑ ไมล์ทะเล มี ผบ.ศปภ.ทล.ภาค (ผบ.ศรชบ.เขต) เป็นผู้บัญชาการ ระดับ ๓ เป็นสาธารณภัยระดับใหญ่ มี ผบ.ศปภ.ทล. (ผบ.ศรชล.) เป็นผู้บัญชาการ และระดับ ๔ เป็นสาธารณภัยระดับร้ายแรง มี นรม.หรือ รอง นรม.ที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้บัญชาการ

**และยุทธศาสตร์ที่ ๔ การฟื้นฟู** เป็นการกำหนดกระบวนการที่จำเป็น ได้แก่ การชดเชยและการจ่ายค่าเสียหายแก่หน่วยที่ร่วมปฏิบัติการ รวมทั้งทั้งสังคมหรือประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ การฟื้นฟูสภาพแวดล้อม การสร้างสภาพสังคมและเศรษฐกิจให้กลับภาวะปกติ การซ่อมแซมต่างๆ การสร้างความเข้าใจ ความร่วมมือ การสื่อสาร การให้ความรู้ต่อผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งแนวทางการดำเนินการด้านงบประมาณ การกำหนดโครงสร้างองค์กรการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ซึ่งแต่ละระดับมีองค์ประกอบหลัก ๓ ส่วน คือ ส่วนนโยบาย ส่วนปฏิบัติ และส่วนสนับสนุน

การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไปสู่ความสำเร็จ จำเป็นต้องดำเนินการด้านต่างๆ ได้แก่ การดำเนินการด้านกฎหมาย การพัฒนาระบบสื่อสาร การปรับปรุงอุปกรณ์ ระบบคลังสำรอง การพัฒนาเครือข่าย ระบบเตือนภัยและการพัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงานต่างๆ ด้วย

### ข้อเสนอแนะ

๑. ควรขยายขอบเขตการวิจัยให้มากขึ้น โดยมีเนื้อหาครอบคลุมข้อบังคับระหว่างประเทศที่ประเทศไทยต้องรับผิดชอบดำเนินการ มีการศึกษาการขยายพื้นที่ไปในพื้นที่ทางทะเลของประเทศเพื่อนบ้านและทะเลหลวง มีการศึกษาแนวโน้มเทคโนโลยีป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเล และศึกษาแนวทางการแบ่งเขตทางทะเลของจังหวัดต่างๆ ให้ชัดเจน

๒. ควรศึกษาวิจัยเพื่อแก้ปัญหากฎหมายต่างๆ โดยเฉพาะกฎหมายที่จำกัดเขตอำนาจทางทะเลของไทยเพียงทะเลอาณาเขตให้ครอบคลุมเขตเศรษฐกิจจำเพาะตามหลักกฎหมายสากล

๓. ควรศึกษาวิจัยการใช้ยุทธโธปกรณ์และเครื่องมือต่างๆ เพื่อการป้องกันประเทศเพื่อนำมาใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า

๔. ควรให้กระทรวงมหาดไทย ปก. และ ศรชล. พิจารณานำผลการวิจัยเกี่ยวกับแนวทางการปรับโครงสร้างระดับต่างๆ เพื่อเสนอรัฐบาลพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินการ โดยมีกฎหมายรองรับ

๕. ควรปรับแก้ พ.ร.บ.การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ โดยบูรณาการให้เป็นกฎหมายหลักฉบับเดียวที่ครอบคลุมสาธารณภัยทุกประเภท ทั้งบนบกและในทะเล รวมทั้งยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายและระเบียบของหน่วยงานอื่นๆ ให้สอดคล้องกับกฎหมายหลักดังกล่าว ด้วย