

บทที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับสาธารณสุข

ความหมายของสาธารณสุข

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525¹ ให้ความหมายของสาธารณสุข คือ ภัยที่เกิดแก่ประชาชน เช่น ไฟไหม้ น้ำท่วม อัคคีภัย ฆาตภัย อุทกภัย ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีมาเป็นสาธารณะ ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ หรือมีผู้ทำให้เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ

พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522² ได้อธิบายว่า สาธารณภัย หมายถึง อัคคีภัย ฆาตภัย อุทกภัย ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีมาเป็นสาธารณะ ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติหรือมีผู้ทำให้เกิด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือรัฐ

ชาญณรงค์ จันทร์โชติ และเบญจวิมล ชัยศิริรัตน์³ อธิบายว่าสาธารณสุข หมายถึง เหตุการณ์ใด ๆ ก็ตามที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อความเสียหายของคนจำนวนมากไม่ จะจะเป็นการสูญเสียทรัพย์สิน การบาดเจ็บล้มตาย หรือก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ

องค์การอนามัยโลก (WHO)⁴ ได้อธิบายว่าสาธารณสุข คือ เหตุการณ์ใด ๆ ที่เป็นสาเหตุของความเสียหาย ทำลายสิ่งแวดล้อม สูญเสียชีวิต หรือทำให้บริการสุขภาพเสื่อมทรามลงในระดับที่ต้องได้รับการช่วยเหลือ จากภายนอกเขตที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์นั้น

¹ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ อักษรเจริญทัศน์ พิมพ์ครั้งที่ 6, 2538), หน้า 827.

² พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2533), หน้า 2.

³ ชาญณรงค์ จันทร์โชติ และเบญจวิมล ชัยศิริรัตน์ "การป้องกันบรรเทาสาธารณภัยในประเทศไทย" เอกสารอัดสำเนา, หน้า 4 (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์).

⁴ อนันต์ ตัณมชยกุล, ภาพรวมอุบัติภัยในฐานะวิกฤติการณ์ใหม่ของสังคมไทย, เอกสารประกอบการประชุมวิชาการประเพณี ครั้งที่ 6 ธรรมศาสตร์ - มหิดล - กองทัพเรือ เรื่อง "อุบัติเหตุและสาธารณสุขในประเทศไทย : ปัญหาและการจัดการ, 2541 (อัดสำเนา) หน้า 5.

กิตติศักดิ์ ปรกติ และแสง บุญเฉลิมวิภาส⁵ อธิบายว่าสาธารณภัยเป็นภัยที่ก่อผลร้ายแก่สาธารณชน หรือแก่คนหมู่มาก และเป็นภัยที่ผู้ประสบเหตุไม่อยู่ในฐานะที่จะเยียวยาแก้ไขด้วยกำลังของตนเอง หรือด้วยกำลังของหมู่คณะ คือ เกิดกำลังที่จะอาศัยมาตรการหรือกลไกในท้องถิ่นที่เกิดเหตุเข้าไปแก้ไขเยียวยาได้ ดังนั้นรัฐต้องถือเป็นหน้าที่ในการเข้าไปป้องกันหรือปิดเป่าบรรเทาภัยอันตรายอันเกิดแก่คนเหล่านั้น

Charles E. Fritz⁶ อธิบายว่าสาธารณภัย หมายถึง เหตุการณ์ร้ายแรงที่เกิดขึ้นในสังคมช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ซึ่งก่อให้เกิดการสูญเสียสมาชิกของสังคมนวมทั้งวัตถุสิ่งของ โดยทำให้โครงสร้างของสังคม และการกระทำหน้าที่สำคัญทางสังคมถูกถล่มถ้านหรือถูกทำลาย

Lee Ann Hoff⁷ อธิบายว่าสาธารณภัย หมายถึง ภัยพิบัติทางสังคม ซึ่งบุคคลแต่ละคนจะพึงประสบแตกต่างกันไป ผู้ประสบภัยอาจได้รับกับความกดดันในชีวิต อาจสูญเสียคนที่ตนรัก บ้านที่ตนรัก และอาจสูญเสียความเป็นเจ้าของในบางสิ่งบางอย่าง หลายคนใช้ช่วงชีวิตของเขาที่เหลืออยู่ คร่ำครวญอาวรณถึงความสูญเสียที่น่าเศร้าใจเหล่านี้ และพยายามที่จะสร้างครอบครัว และชีวิตของเขาขึ้นมาใหม่ บริการการให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ และการติดตามผลและฟื้นฟูทั้งทางร่างกาย อารมณ์ และด้านสังคม เป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับผู้รอดชีวิตทั้งหลาย

Thomas E. Drabek และ Gerard I. Hoimer⁸ ให้ความหมายสาธารณภัยว่า เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงจนทำให้เกิดการบาดเจ็บ หรือเสียชีวิตแก่คนจำนวนมาก หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สิน หรือส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนเป็นส่วนใหญ่

⁵ กิตติศักดิ์ ปรกติ และแสง บุญเฉลิมวิภาส, หน้าที่รัฐในการป้องกันบรรเทาอุบัติภัยและสาธารณภัย, 2541 (อัครลำเนา), หน้า 10.

⁶ Charles E. Fritz, "Disaster", in *Contemporary Social Problems*, eds. Merton and Nisbet (New York : Maccourt, 1961), P.655.

⁷ Lee Ann Hoff, *People in Crisis : Understanding and Helping*, Second Edition (Menlo Park : Addison - Wesley Publishing Company, 1984), PP. 297 - 298.

⁸ Thomas E. Drabek and Gerard I. Hoimer , Editors, *Emergency Management : Principles and Practice for Local Government*, International City Management Association, 1991), P. XVII.

จากความหมายที่กล่าวมาสามารถสรุปลักษณะสำคัญของสาธารณภัยได้ดังนี้

1. เป็นภัยที่เกิดขึ้นแก่คนหมู่มาก เช่น อัคคีภัย อุทกภัย วาตภัย และภัยอื่น ๆ อันมีมาเป็นสาธารณณะ
2. เป็นภัยที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติหรือมีผู้ทำให้เกิด
3. เกิดขึ้นได้ทุกเวลา และทุกสถานที่อย่างกะทันหันหรือค่อย ๆ เกิดขึ้น
4. ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกายของประชาชน และทำลายสภาพแวดล้อม
5. เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือรัฐรวมทั้งระบบเศรษฐกิจของประเทศ
6. เป็นภัยที่ผู้ประสบเหตุไม่อยู่ในฐานะที่จะแก้ไขปัญหาคด้วยตนเอง หรือกลไกในท้องถิ่นที่ติดเหตุได้ เนื่องจากโครงสร้างของสังคมและกฎระเบียบทำหน้าที่สำคัญของสังคมถูกทำลาย
7. เกิดความต้องการในสิ่งจำเป็นพื้นฐานอย่างรีบด่วน ตลอดจนการฟื้นฟูทั้งทางร่างกาย อารมณ์ และด้านสังคม สำหรับผู้ประสบภัย

ผลกระทบของการเกิดสาธารณภัย

สาธารณภัยไม่ว่าจะเกิดขึ้นจากสาเหตุใด ๆ ก็ตามย่อมก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อประชาชนในชาติ และผลกระทบเหล่านี้อาจแบ่งได้เป็น⁹

1. ความสูญเสียของชีวิตและทรัพย์สิน สิ่งนี้เป็นผลกระทบโดยตรงที่จะเกิดขึ้นเกือบทุกครั้งที่มีสาธารณภัย บางครั้งมีขอบเขตกว้างขวางจนเกิดความเปลี่ยนแปลงต่อการเป็นอยู่ การประกอบอาชีพสุขภาพอนามัย ตลอดจนการดำรงชีวิตของผู้ประสบภัยจนไม่อาจจะประเมินออกมาเป็นตัวเงินได้

2. ความเสียหายทางเศรษฐกิจ การที่ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ถูกทำลายโดยเฉพาะจากภัยธรรมชาติ ส่งผลกระทบโดยตรงต่อสภาพเศรษฐกิจของภูมิภาคนั้นๆ เช่น การเสียประสิทธิภาพการผลิต การประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกัน และในที่สุดเป็นผลทำให้เกิดการเสียโอกาสในการพัฒนาการชะลอลตัวของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาคที่สำคัญ จะเกิดผลกระทบโดยตรงต่อสภาพเศรษฐกิจส่วนรวม

⁹ ชาญณรงค์ จันทโรต และเบญจวัฒน์ ชัยศิริรัตน์, (อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3) หน้า 7

3. ความเสื่อมโทรมทางสภาพจิตใจ การสูญเสียชีวิตของบุคคลในครอบครัว และทรัพย์สินที่สะสมมาตลอดชีวิต ทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเกิดสาธารณภัยชนิดต่าง ๆ ในลักษณะกะทันหัน ไม่สามารถปรับจิตใจให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ ได้บ่อยครั้งที่ทำให้สุขภาพของจิตใจมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เลวร้ายขึ้นเป็นสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่จะต้องได้รับการรักษาและฟื้นฟูให้ทันต่อเหตุการณ์

ประเภทของสาธารณภัย¹⁰

1. แบ่งตามผลกระทบด้วยสภาพแวดล้อมของชุมชนแยกได้ 2 ประเภท คือ
 - 1.1 แบบรุนแรง (simple disaster) เป็นสาธารณภัยที่เกิดขึ้นแล้วไม่ทำให้โครงสร้างของชุมชนถูกทำลาย จะมีลักษณะที่สภาพของชุมชนยังมีมั่นคง มีสภาพคงเดิม และท้องถิ่นสามารถนำทรัพยากรแหล่งให้ความช่วยเหลือมายังที่เกิดเหตุได้
 - 1.2 แบบซับซ้อน (compound disaster) เป็นสาธารณภัยที่เกิดขึ้นแล้วจะทำลายโครงสร้างของชุมชนทั้งหมด สภาพถนนคงผ่านไม่ได้ โรงพยาบาล อารยุมหรือห้างหลาย ลายเคเบิล หรือโทรศัพท์อาจถูกทำลายใช้การไม่ได้ สภาพคนบาดเจ็บล้มตายจำนวนมาก จนทรัพยากรที่จะนำมาช่วยเหลือส่วนท้องถิ่นมีไม่เพียงพอ จึงเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ หรือ องค์การระหว่างประเทศ
2. แบ่งตามสาเหตุของการเกิดสาธารณภัย แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ
 - 2.1 สาธารณภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ ได้แก่
 - 2.1.1 การจลาจล
 - 2.1.2 การระเบิด
 - 2.1.3 การพังทลาย
 - 2.1.4 แก๊สพิษ
 - 2.1.5 ความตื่นตกใจ
 - 2.1.6 การปลุกกระดม
 - 2.1.7 อุบัติเหตุทางปริมาณ

¹⁰ อนันต์ ตันมุกขกุล, (อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 4) หน้า 11-12.

2.1.8 สงครามในชาติ

2.1.9 ผู้ลี้ภัย

2.2 สาธารณภัยที่เกิดจากธรรมชาติ

2.2.1 แผ่นดินไหว

2.2.2 อุทกภัย

2.2.3 ภัยแล้ง

2.2.4 ภูเขาไฟระเบิด

2.2.5 พายุฝน

2.2.6 อุทกภัยตลิ่ง

2.2.7 ฝนมละลาย

2.2.8 ทุพภิกขภัย

2.2.9 โรคระบาด

3 แบ่งตามช่วงระยะเวลาของการเกิดสาธารณภัย แบ่งออกเป็น 3 ช่วง คือ

3.1 ระยะเวลาสั้นน้อยกว่า 1 ชั่วโมง

3.2 ระยะเวลาค่อนข้างยาว 1-24 ชั่วโมง

3.3 ระยะเวลามากกว่า 24 ชั่วโมง

4 แบ่งตามบริเวณที่เกิดสาธารณภัย แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

4.1 รัศมีโดยรอบน้อยกว่า 1 กิโลเมตร

4.2 รัศมีโดยรอบระหว่าง 1-10 กิโลเมตร

4.3 รัศมีโดยรอบมากกว่า 10 กิโลเมตร

5 แบ่งตามจำนวนผู้บาดเจ็บล้มตายจากสาธารณภัยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

5.1 จำนวนน้อย ผู้บาดเจ็บล้มตายอยู่ระหว่าง 25-100 คน หรือต้องเข้ารักษาตัวในโรงพยาบาล 10-50 คน

5.2 จำนวนปานกลาง ผู้บาดเจ็บล้มตายอยู่ระหว่าง 100-1,000 คน หรือต้องเข้ารับการรักษาตัวในโรงพยาบาลอย่างน้อย 50-250 คน

5.3 จำนวนมาก ผู้บาดเจ็บล้มตายมากกว่า 1,000 คนขึ้นไป หรือต้องเข้ารับรักษาตัวในโรงพยาบาลมากกว่า 250 คนขึ้นไป

การจัดการสาธารณภัย

ชมพูนุช โชติช่วง อธิบายว่า "การจัดการสาธารณภัยเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่องกัน ตั้งแต่การเตรียมการก่อนเกิดเหตุจนถึงการฟื้นฟูบูรณะหลังเกิดเหตุ โดยมีวงจรดังไดอะแกรมข้างล่างนี้"



รูปที่ 1 : แสดงวงจรการจัดการสาธารณภัย

¹¹ ชมพูนุช โชติช่วง อังโน ภรรณิกา ขวัญอารีย์, เลกสารประกอบการเรียนการสอนวิชา SW4633 การลงเคราะห์ผู้ประสบปัญหาวิกฤติ, 2541 (อัตพิมพ์)

การป้องกัน (Prevention)

คือการดำเนินการเพื่อหลีกเลี่ยงหรือชะลอความไม่ให้เกิดภัยพิบัติและความสูญเสียเกิดขึ้นกับชีวิตทรัพย์สิน และชุมชน มาตรการป้องกันที่เคยมีการดำเนินการ เช่น การก่อสร้างเขื่อนเพื่อป้องกันน้ำท่วม การควบคุมการเกิดไฟฟ้า โดยการสร้างแนวป้องกันไฟ หรือมาตรการทางกฎหมายบางอย่าง เช่น การออกกฎหมายห้ามใช้ที่ดินในเขตพื้นที่อันตราย การวางมาตรการป้องกันเพลิงไหม้ และการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น

การบรรเทาผลกระทบ (Mitigation)

คือกิจกรรมที่มุ่งในการลดผลกระทบและความรุนแรงของภัยพิบัติที่ก่ออันตรายและการสูญเสียให้กับชุมชนและประเทศชาติ การป้องกันและการบรรเทาภัยพิบัติมีความหมายใกล้เคียงกัน ในหลายประเทศมาตรการทั้ง 2 ประการใช้รวมกัน การบรรเทาความสูญเสียจากภัยพิบัติเป็นเรื่องกว้างขวาง ครอบคลุมการดำเนินงานด้านต่าง ๆ หลายด้าน ซึ่งต้องการบริหารประสานงานที่ดี มาตรการที่สำคัญอันดับแรกคือ การกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การก่อสร้าง การดำเนินงานในโรงงานอุตสาหกรรม การขนส่ง มาตรการเหล่านี้รวมถึง การปรับปรุง กฎระเบียบ และมาตรฐานความปลอดภัยของกิจกรรมต่าง ๆ ดังกล่าว การวางแผนควบคุมการใช้ที่ดินในเขตพื้นที่อันตราย การปรับแผนการเกษตรเพื่อกระจายความเสี่ยง รวมทั้งเรื่องของการสร้างความตระหนักรู้ของสาธารณชน โดยการให้การศึกษาและมีกิจกรรม

การเตรียมความพร้อม (Preparedness)

เป็นการเตรียมการต่างๆ ล่วงหน้า เพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้กับรัฐบาล ขององค์กร ปฏิบัติ ชุมชน และบุคคลากร ในการเผชิญกับสภาวะการเกิดภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในขณะที่เรื่องของการป้องกันบรรเทาผลกระทบด้านการผลิตด้านนโยบาย แต่การเตรียมพร้อมเป็นบทบาทหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้องจำนวนมากที่ต้องมีการประสานงานกัน มาตรการสำคัญของการเตรียมพร้อม ได้แก่ การจัดทำแผนรองรับภาวะฉุกเฉินจากการเกิดสาธารณภัย การเตรียมการอพยพประชากร การวางแผนระบบแจ้งเตือน การวางระบบสื่อสารในภาวะฉุกเฉิน รวมทั้งการฝึกซ้อม อบรมให้ความรู้แก่สาธารณชน เพราะในบางกรณีเมื่อการเตรียมพร้อมของรัฐมีข้อจำกัด การเตรียมพร้อมในระดับบุคคล และครัวเรือนก็จะสามารถช่วยรักษาชีวิตและทรัพย์สินได้เช่นกัน

การรับสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Response)

เป็นการปฏิบัติการอย่างทันทีทันใดเมื่ออุบัติเหตุภัยและสาธารณภัยเกิดขึ้น โดยมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อช่วยชีวิต ป้องกันอันตรายและความสูญเสียที่เกิดจากสาธารณภัย มาตรการเหล่านี้ เช่น

การค้นหา และช่วยชีวิต การกู้ภัย การอพยพ การแจกจ่ายเพลิง การแจกจ่ายอาหาร ยา การจัดทำ
ที่พักชั่วคราว การนำส่งโรงพยาบาล เป็นต้น

การฟื้นฟูบูรณะ (Recovery)

การฟื้นฟูบูรณะ เป็นขั้นตอนที่ตามมา เมื่อเหตุการณ์ได้ยุติลงหรือผ่านพ้นไปแล้ว เป็น
การดำเนินการเพื่อให้พื้นที่หรือชุมชนที่ได้รับอุบัติเหตุกลับคืนสู่สภาพที่ดีขึ้นในระดับหนึ่ง ซึ่งอาจจะ
ต้องใช้เวลาหลายยาวนาน 5-10 ปี มาตรการที่สำคัญได้แก่ การซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน สิ่ง
ก่อสร้าง และที่อยู่อาศัย การจัดตั้งชุมชนใหม่ ในกรณีที่พื้นที่เดิมถูกทำลายเสียหายอย่างรุนแรง
และการให้การช่วยเหลือฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่อย่างสูงประมาณที่ประสบภัย สำหรับมาตรการฟื้นฟู
บูรณะในระยะยาวจะนำไปสู่เรื่องของการพัฒนาต่อไป

การพัฒนา (Development)

ขั้นตอนในการพัฒนาเป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างกว่าการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ที่ได้รับการ
เสียหายเท่านั้น แต่ครอบคลุมถึงการทบทวน ศึกษา ประเมินการณ์การจัดการสาธารณภัยที่เกิด
ขึ้นแล้วทำการปรับปรุงระบบการดำเนินงานต่าง ๆ ที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อลดความ
สูญเสียให้เหลือน้อยที่สุด

นอกจากนี้ สำนักงานการช่วยเหลือภัยพิบัตินอกประเทศของสหรัฐอเมริกา ยังได้อธิบายถึง
วงจรการปฏิบัติงานด้านสาธารณภัยว่า มีทั้งหมด 11 ขั้นตอน ดังนี้¹²

1. การวิเคราะห์กลไกการทำลาย โดยวิเคราะห์สาเหตุ ผลการทำลายในขณะนั้นและผล
ระยะยาว ความถี่ที่จะเกิด แนวโน้มการเกิด ซึ่งอธิบายในเชิงวิทยาศาสตร์
2. การประมาณ และคาดการณ์ว่าจะเกิดเมื่อใด ที่ไหน อย่างไร จึงต้องอาศัยข้อมูลทาง
ภูมิศาสตร์ ภูมิประเทศ สิ่งแวดล้อม
3. การเตรียมการ เป็นการป้องกันทางด้านกายภาพ หรือทางวิศวกรรมอบรมให้ประชากร
รู้จักความปลอดภัย การบรรเทาภัย รู้จักหลบภัย ให้รู้จักการหนีภัย รู้ภัย ช่วยตนเอง และผู้อื่น
การส่งกำลังบำรุง การสื่อสาร ซึ่งใช้ตามขั้นตอนและระยะต่าง ๆ ของภัย งานนี้เป็นงานใหญ่และ
งานหลัก

¹²The Office of Foreign Disaster Assistance, (อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 4) หน้า 24-25.

4. การระดมพล เป็นการเคลื่อนย้ายกำลัง และวัสดุอุปกรณ์เพื่อเผชิญภัย ต่อสู้กับภัยตั้งแต่เตรียมบุคลากร เจ้าหน้าที่ ทุนอุดหนุน การเกณฑ์ บังคับการใช้กฎหมาย ซึ่งถ้าเป็นเหตุการณ์สาธารณภัยแล้ว อำนาจของผู้อำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจะใช้ได้เต็มที่

5. ประเมินสถานการณ์ เป็นการติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิด ประเมินสถานการณ์การทำลาย การต่อสู้ การช่วยเหลือ ความตื่นตอลนในช่วงเกิดเหตุ

6. การวิเคราะห์ความต้องการในการช่วยเหลือ เป็นการจัดลำดับการให้ความช่วยเหลือในจุดต่าง ๆ ตามความจำเป็นก่อนหลัง ซึ่งจะทำให้การช่วยเหลือเป็นไปอย่างมีระบบและคล่องตัว

7. การวิเคราะห์อุปกรณ์ และเสริมกำลัง เป็นการพิจารณาถึงแหล่งของอุปกรณ์ที่ต้องการจัดหาเพื่อเติมจากแหล่งต่าง ๆ นอกจากนั้นยังต้องหากำลังพลเสริมเพิ่มเติมและเบี่ยงงานให้เหมาะสม

8. การเคลื่อนย้าย และช่วยพาน้ำ เป็นการอพยพโยกย้ายผู้ที่อยู่ในเหตุการณ์หรือใกล้เคียงออกไป พาผู้ประสบภัยหนีออกจากที่เกิดเหตุ ค้นหาผู้ประสบภัย

9. การช่วยเหลือฉุกเฉิน เป็นการช่วยเหลือผู้บาดเจ็บและไม่บาดเจ็บ เคลื่อนย้ายปฐมพยาบาล การนำส่งโรงพยาบาล การรักษา การอนามัย

10. การฟื้นฟูสมรรถภาพ เป็นการช่วยให้ผู้ประสบภัยที่พิการกลับสู่สังคมอย่างมีคุณภาพชีวิตที่ดี

11. การฟื้นฟูบูรณะที่อยู่อาศัย เป็นการช่วยเหลือผู้ประสบภัยให้มีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต



รูปที่ 2 แสดงวงจรการปฏิบัติงานด้านสาธารณภัย และผู้ประสบภัย
ที่มา : The Office of Foreign Disaster Assistance

กล่าวโดยสรุปการจัดการสาธารณภัยโดยทั่วไปจะเน้นการเตรียมการเพื่อกิจกรรมใน 3
ระยะคือ¹³

ในระยะก่อนเกิดเหตุ มีกิจกรรมที่จะต้องให้ความสำคัญได้แก่

1. การลดความรุนแรงของภัย ลดความรุนแรงโดยศึกษาการเกิดและวิธีป้องกันสร้างอุปกรณ์ป้องกันบังคับใช้

2. การป้องกัน และบรรเทา เพื่อลดความรุนแรง หรือปลอดภัย

3. การเตรียมคน เตรียมอุปกรณ์ เพื่อเผชิญกับภัย ให้ความรู้โดยการฝึกอบรมให้รู้จักสาเหตุ และการป้องกันมิให้ภัยเกิด เมื่อเกิดแล้วป้องกันมิให้ลุกลาม ปิดป่าให้เบาบาง บังกันภัยชั่วคราว เมื่อพันวิสัยจะภัยก็ให้หนีได้อย่างปลอดภัยในสถานการณ์ต่าง ๆ และเมื่อพบผู้ประสบภัยก็ให้พาหนีออกมา มีการปฐมพยาบาลเคลื่อนย้ายที่ถูกต้อง การวางแผนป้องกันและเตรียมรับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับชุมชนของตนเองหรือใกล้เคียง

¹³ WHO อังโน อนันต์ ตันมุขกุล, อังแล้วเชิงอรุณที่ 4 หน้า 23.

ในระยะเกิดเหตุ เป็นการช่วยผู้ประสบภัยในการระงับเหตุ การป้องกันภัยซ้ำซ้อน การบรรเทาทุกข์ การรักษาพยาบาล และสาธารณสุข ดำเนินการเกี่ยวกับ

1. ผู้บาดเจ็บและตาย
2. ผู้ประสบภัยอื่นๆ
3. การรักษาความปลอดภัยบริเวณเกิดเหตุ
4. การสุขาภิบาล

ในระยะหลังเกิดเหตุต่อเนื่องจากการช่วยเหลือทันที มีกิจกรรมที่จะต้องคำนึงได้แก่

1. การฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้ประสบภัย ซึ่งประกอบด้วย การฟื้นฟูระยะสั้น แก้ปัญหาเฉพาะหน้าและการฟื้นฟูระยะยาว เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี
2. การซ่อมแซมบูรณะ และการพัฒนา ทั้งเฉพาะตัวครอบครัว ชุมชน ระบบสังคม กฎหมายการบังคับใช้ การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทั้งด้านการบังคับใช้ การสร้างสิ่งบรรเทาภัย และความรู้แก่สังคม

ปัจจัยที่สัมพันธ์กับการจัดการสาธารณภัย

การจัดการสาธารณภัยของชุมชนจะทำได้เพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่างดังนี้¹⁴

1. ความสามารถในการคาดคะเนและรู้ถึงผลล่วงหน้าของภัย การที่จะสามารถคาดคะเน และรู้ถึงผลล่วงหน้าของภัยได้เป็นอย่างดีนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการที่สำคัญได้แก่ ประสบการณ์การเกิดสาธารณภัย และการวิเคราะห์ สาธารณภัยในรูปแบบเดียวกันจากเหตุการณ์ สาธารณภัยในอดีต ปัจจุบัน และสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ หรือต่างท้องที่ โดยศึกษาพฤติกรรมของสาธารณภัยตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และภายหลังเกิดภัยว่า มีลักษณะการดำเนินการของภัยที่ทำลายทรัพย์สิน สุขภาพของมนุษย์อย่างไร รู้จุดอ่อนจุดแข็งของสาธารณภัย รู้ลักษณะภูมิประเทศที่จะเอื้ออำนวยต่อการรับสาธารณภัย ซึ่งจะเป็นแนวทางที่ใช้ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้เป็นอย่างดี

¹⁴ ธงชัย พิบูลสวัสดิ์, พ.ต.อ. (พิเศษ), "หลักการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย," เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง นโยบายและแผนการบริหารจัดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จัดโดยโครงการการศึกษาต่อเนื่อง คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ระหว่าง 19-21 ธันวาคม 2533 (อัดสำเนา).

2. การเตือนภัย ถ้าหากชุมชนได้รับการเตือนภัยไว้ก่อนแล้วจะได้มีเวลาเตรียมตัว เตรียมปฏิบัติ เพื่อรับสาธารณภัยตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายได้ดียิ่งขึ้น สมบูรณ์กว่าการปฏิบัติการฉุกเฉินที่ไม่รู้ตัวล่วงหน้า

3. การวางแผนรับสาธารณภัย แผนรับสาธารณภัยแต่ละชนิดแต่ละรูปแบบนั้นมีข้อแตกต่างในรายละเอียดย่อย แต่จะมีหลักการและแนวทางเดียวกัน การวางแผนรับสาธารณภัยที่ดีพร้อมทั้งได้ฝึกซ้อมเพื่อรับกับสาธารณภัยมาแล้ว จะเป็นการทดสอบความพร้อมเพรียงและความแม่นยำในการใช้แผน ซึ่งจะเชื่ออำนาจประโยชน์ต่อการรับสาธารณภัยของชุมชนอย่างยิ่ง

4. การคมนาคมประกอบด้วย

4.1 การจัดการจราจรและประสิทธิภาพของยานพาหนะ การจราจรที่คล่องตัวภายในสถานที่เกิดเหตุ โกล่ที่เกิดเหตุและทางไกลที่เกิดเหตุ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงยานพาหนะ วิธีการใช้และระบบต่าง ๆ ถ้าประสิทธิภาพสูงก็จะมีประโยชน์มากในการรับสาธารณภัย

4.2 การสื่อสาร จะต้องคล่องตัวและใช้อุปกรณ์และวิธีการสื่อสารที่รวดเร็วแม่นยำ

4.3 ชาวสารที่แม่นยำ กะทัดรัด จะเป็นตัวแปรต่อการรับสถานการณ์ และขวัญกำลังใจของชุมชนที่เผชิญเหตุการณ์อยู่

5. ผู้นำในชุมชนที่รอบรู้ เข้มแข็ง เด็ดขาด และดำเนินธุรกิจได้ถูกต้อง มีส่วนสำคัญในการรับสาธารณภัย

6. ความสามารถและประสิทธิภาพของชุมชน กลุ่มชนที่มีวินัยจะช่วยควบคุมสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ดีกว่ากลุ่มชนที่ขาดวินัย ขาดการฝึกซ้อม ถ้ากลุ่มชนเตรียมการตามแผนจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของชุมชนในการรับสาธารณภัยมากขึ้น

7. ลักษณะการทำงานของกลุ่มชน ในชุมชนที่ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสานกันตามหน้าที่ที่ระบุไว้ก่อนอย่างชัดเจน มีการทำงานสอดคล้องกัน ร่วมมือกันเป็นอย่างดีและมีทิศทางดำเนินการไปทางเดียวกัน ย่อมทำให้ชุมชนสามารถควบคุมสาธารณภัยได้ดี