

กฎหมายการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศไทย



นายนิรวัชช์ ปุณณกันต์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2530

ISBN 974 - 567 - 782 - 5

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CIVIL DEFENCE LAW OF THAILAND

Mr. Nirawat Punnakanta

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1987

ISBN 974 - 567 - 782 - 5

หัวข้อวิทยานิพนธ์

กฎหมายการป้องกันภัยฟลายพลเรือนของประเทศไทย

โดย

นายนิรวัชช์ ปุณณกันต์

ภาควิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย  
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

.....  
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรภักย์)      คณะบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....  
(รองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล)      ประธานกรรมการ

.....  
(ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม)      อาจารย์ที่ปรึกษา

.....  
(ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ)      กรรมการ

.....  
(นายอนันต์ อนันตกุล)      กรรมการ

.....  
(นายเอนก สิทธิประศาสน์)      กรรมการ

หัวข้อวิทยานิพนธ์

กฎหมายการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศไทย

ชื่อนิสิต

นายนิรวัชช์ บุณณกันต์

อาจารย์ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม

ภาควิชา

นิติศาสตร์

ปีการศึกษา

2529



บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ซึ่งใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ 23 มีนาคม 2522 เป็นกฎหมายมหาชนชนิดหนึ่ง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้จัดตั้งองค์กรขึ้น คือ คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติและให้มอบอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน บรรเทาลดอันตรายจากภัยหรือความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในภาวะการณปัจจุบัน แม้อยู่ในยามสันติ เพราะสาธารณภัยอาจมีมาโดยมิเกี่ยวกับภาวะสงครามและการต่อสู้ อย่างไรก็ตามระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศไทยยังไม่เจริญก้าวหน้าไปเท่าที่ควรและไม่อาจตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ เนื่องมาจากภารกิจที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดมิใช่บริการสาธารณะที่มองเห็นได้เป็นรูปธรรมในชีวิตประจำวันอย่างบริการสาธารณะประเภทอื่นงานที่แท้จริงเป็นเรื่องของการวางแผนเป็นส่วนใหญ่ ครั้นเมื่อเกิดภัยขึ้นรัฐบาลก็มักจะตั้งคณะกรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานขึ้นใหม่เป็นการซ้ำซ้อนกัน จริงอยู่การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ที่แต่งตั้งขึ้นใหม่อาจจะให้ประโยชน์และเห็นผลได้ทันที แต่ก็ขาดความต่อเนื่องและกระทบต่อแผนที่คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติได้วางไว้ ปัญหาที่เกิดขึ้นจนเป็นอุปสรรคต่อการใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงได้เกิดความไม่แน่นอนในนโยบายของรัฐบาลประการหนึ่ง ขอบกพรองจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเองประการหนึ่ง และขอบกพรองอันเกิดจากการปฏิบัติงานของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน

ตามพระราชบัญญัตินี้อีกประการหนึ่ง

จากปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานดังกล่าว ทำให้ผลกระทบต่อ การดำเนินงานขององค์กรบริหารงานในระดับพื้นที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็น อย่างมากและ เป็นผลทำให้การพัฒนากระบวนการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศ อยู่ในภาวะที่ชะงักงัน จำเป็นที่จะต้องเร่งดำเนินการปรับปรุงแก้ไขโดยในสวนของ คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญ การ ดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศ ควรมอบหมายให้คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการและ ไม่ควรแต่งตั้งคณะกรรมการชุดอื่น ๆ ขึ้นเพื่อดำเนินการแก้ไข ซึ่งจะทำให้เกิด การทำงานซ้ำซ้อนและไม่มีเอกภาพในการดำเนินงานและ คณะกรรมการป้องกันภัย ฝ่ายพลเรือนแห่งชาติจะต้องเพิ่มบทบาทในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ให้มากขึ้น โดยอาจจะ แต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ขึ้นเพื่อช่วยเหลือในการดำเนินงานได้ ส่วนการดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ของสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ซึ่งเป็น องค์กรกลางที่รับผิดชอบในการดำเนินงานการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศ นั้น จะต้องมีการจัดตั้งสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่มีลักษณะ เป็นเอกเทศ ขึ้นโดยให้มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณเป็นของตนเอง และแนวทางการ จัดตั้งที่มีความเหมาะสมก็คือ การรวมหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการดำเนินงานป้องกัน ภัยฝ่ายพลเรือนโดยตรง คือ กองป้องกันภัยพลเรือน กรมการปกครอง กองสงเคราะห์ ผู้ประสบภัย กรมประชาสัมพันธ์และกองบังคับการตำรวจดับเพลิง กรมตำรวจ เขาดูด้วยกันและยกฐานะขึ้นเป็นสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน โดยมี เลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการดำเนินการ ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนโดยเฉพาะก็จะทำให้สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เป็นองค์กรที่สามารถดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

สำหรับปัญหาอุปสรรคด้านอื่น ๆ เช่น ปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากอำนาจหน้าที่ ของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระดับต่าง ๆ การจัดทำแผนป้องกันภัยฝ่าย พลเรือนและอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอาจมีส่วนกระทบต่อการพัฒนาระบบ การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศอยู่บ้าง แต่ก็สามารถที่จะดำเนินการแก้ไข

ได้โดยไม่เกิดความยุ่งยาก

ฉะนั้น หากได้มีการปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการ  
ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ และปรับปรุงโครงสร้างของสำนักเลขาธิการ  
ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนตั้งที่กลามาแล้ว ก็จะทำให้องค์กรทั้งสองมีประสิทธิภาพ  
ในการดำเนินงานมากขึ้น ซึ่งจะมีผลทำให้ระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของ  
ประเทศได้มีการพัฒนาดีขึ้น และสามารถเป็นหลักประกันความปลอดภัยในชีวิต  
และทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งความมั่นคงของชาติด้วย



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Thesis Title                      Civil Defence Law of Thailand  
 Name                                 Mr. Nirawat Punnakanta  
 Thesis Advisor                    Professor Dr. Wissanu Krea - Ngam  
 Department                        Law  
 Academic Year                    1986



ABSTRACT

The Civil Defence Act 1979 ( B.E. 2522 ) was enacted since March 23,1979. It is a kind of public law with an objective of setting up an organization which is the National Civil Defence Committee that is authorized in prevention and reduction from danger or damage that happened. It is very useful in the present situation even when we are in peace because any common danger could arise at any time without any war or fighting situation. However, the National Civil Defence System of Thailand is not yet developed as well as it should and still unable to solve the problems effectively. All of these is due to the fact that the responsibilities given by this Act do not serve as a kind of public service where it can be seen in people's daily life like any other public services, Mostly, the types of work are preparing or planning for the situations. Once the danger occurs, the government will usually set up new committee or personnels to handle the case which causes overlapping duties. True, the performance of this committee or

7

personnel could be useful and effective immediately but it lacks of continuation and collides with the plan that the National Civil Defence Committee had laid down its plan. These problems become the obstacles in using the above mentioned act. First, the certainty of Government's policy, second the faults from the Act itself, and third the faults from the performances of concerned personnels according to this Act.

From these obstacles, they also have tremendous effect on the organizing processes to those related organizations at all other levels of the Civil Defence Plan. It causes the Civil Defence Developmental System to be quite restricted. It is urgently needed to make necessary adjustment to improve the situation. The government has to realize the responsibilities and authorities of the National Civil Defence Committee. It should not appointed any other committee to solve problems in which would caused the overlapping duties, and lack of unity to perform the assignments. The National Civil Defence Committee must increase its roles according to its power. It could set up various sub - committees to help out in certain processes. The Civil Defence Secretariat which is a central organization that has the responsibilities to carry out the nation's civil defence procedures should have been in a form of its own, able to provide enough of trained personnels, and reasonable amount of budget. One of the probabilities



for this structure is to unite all of those related units in civil defence affairs, divisions, and departments together as a unit; such as the Civil Defence Division, Department of Local Administration, Disaster Relief Division, Department of Public Welfare, and Police Fire Brigade Division, Royal Thai Police Department. This combined unit will be promoted as the Civil Defence Secretariat that has a Secretary-General of Civil Defence acting as a commander. He will be responsible only for the civil defence affairs in which to eliminate any perplexing matters and able to perform more effective tasks.

Other obstacles, such as the authorities of the Civil Defence Directors at different levels, Civil Defence Plans, and Civil Defence Volunteers could have some effects on the National Civil Defence Developmental System in one way or another. These are resolvable without any complications.

Therefore, as it was mentioned above, any adjustment made on the administrative processes of the National Civil Defence Committee, and develop the structure of Civil Defence Secretariat would definitely improved both organizations with better and more effective projects. It also develops better civil defence system and assure the safety of people's life and property, including the nation's stability as well.



## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาของศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้ให้คำแนะนำและขอคิดเห็นต่าง ๆ ในการวิจัยเรื่องนี้มาโดยตลอด และต้องขอขอบพระคุณอาจารย์ อนันต์ อนันตกุล เลขาธิการคณะรัฐมนตรี นายอำพันธ์ ปุณณกันต์ อธิการบดี มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิราวุฒวิทยาลัย นายวิโรจน์ อัมรัตน์ ผู้อำนวยการจังหวัดสมุทรปราการ ร.ต. ทัศนพร จารุจินดา ผู้อำนวยการกองป้องกันฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง นายเจสดา มลิินทางกูร นายอำเภอสังคม จังหวัดหนองคาย นายเกียรติศักดิ์ ธนวัฒนากุล หัวหน้างานแผนป้องกันภัย นายวิจิตร วิชัยสาร หัวหน้างานป้องกันและบรรเทาภัย นายอรรถพล พงษ์กิตติโรจน์ หัวหน้างานกิจการมวลชน กองป้องกันฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง ที่ได้กรุณาสละเวลาให้การสัมภาษณ์ ทำให้ผู้วิจัยได้ข้อมูลมาดำเนินการวิจัยเรื่องนี้

ท้ายนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงแก่คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งประกอบด้วย รองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ โสวิไลกุล ศาสตราจารย์ ดร. กระทบทองธรรมชาติ อาจารย์อนันต์ อนันตกุล อาจารย์เอนก สิทธิประศาสน์ และศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม ซึ่งได้กรุณาให้คำวิจารณ์และชี้แนะขอปรองทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นและขอขอบพระคุณผู้ที่ใดมีส่วนช่วยเหลือและให้กำลังใจในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนเสร็จสิ้นโดยเฉพาะศาสตราจารย์ ดร. กระทบทองธรรมชาติ ซึ่งเป็นผู้มีพระคุณต่อผู้วิจัยทั้งในด้านส่วนตัวและการศึกษาไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย ถ้าหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะก่อให้เกิดคุณประโยชน์อย่างใดแก่การพัฒนาทางด้านนี้ ก็ขอมอบผลดีที่เกิดขึ้นแก่ผู้ที่ใดให้ความกรุณาแก่ผู้วิจัยดังกล่าว

นิรวัชช์ ปุณณกันต์

สารบัญ



หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย . . . . .	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ . . . . .	ช
กิตติกรรมประกาศ . . . . .	ญ
บทที่	

1. บทนำ . . . . .	1
1.1 ความเป็นมาของเรื่องที่จะศึกษา . . . . .	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา . . . . .	8
1.3 ขอบเขตของการศึกษา . . . . .	8
1.4 วิธีดำเนินการศึกษา . . . . .	9
1.5 ขอบจำกัดในการศึกษา . . . . .	10
1.6 ประโยชน์ที่จะได้จากการศึกษา . . . . .	10
2. การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน . . . . .	12
2.1 ความหมาย . . . . .	12
2.2 องค์ประกอบสำคัญในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน	16
2.3 มาตรการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน . . . . .	22
2.4 ภารกิจหลักในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน . . . . .	24
3. การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในประเทศไทย . . . . .	31
3.1 ประวัติการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในประเทศไทย	31
3.2 การดำเนินงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในประเทศไทยปัจจุบัน . . . . .	36
3.3 ปัญหาอุปสรรคโดยทั่วไปในการดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศไทย . . . . .	52

4.	วิเคราะห์พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน	
	พ.ศ.2522 . . . . .	57
4.1	พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน	
	พ.ศ.2522 . . . . .	57
4.2	บทวิเคราะห์ศัพท์ . . . . .	59
4.3	การจัดองค์กรบริหารงานการป้องกันภัย	
	ฝ่ายพลเรือน . . . . .	60
4.4	อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการป้องกันภัย	
	ฝ่ายพลเรือน ระดับต่าง ๆ . . . . .	82
4.5	การวางแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน . . . . .	97
4.6	อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน . . . . .	103
5.	ปัญหาการใช้พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน	
	พ.ศ.2522 . . . . .	106
5.1	ปัญหาที่เกิดจากตัวพระราชบัญญัตินี้เอง . . . . .	106
5.2	ปัญหาที่เกิดจากกฎหมายอื่น . . . . .	116
	5.2.1 พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก	
	พ.ศ.2457 . . . . .	116
	5.2.2 พระราชบัญญัติเกณฑ์พลเมือง	
	อุดหนุนราชการทหาร	
	พ.ศ.2464 . . . . .	119
	5.2.3 พระราชบัญญัติผู้อำนวยการรักษาความ	
	สงบเรียบร้อยภายในประเทศ	
	พ.ศ.2519 . . . . .	123
6.	บทสรุปและข้อเสนอแนะ . . . . .	127
6.1	การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในประเทศไทย	127
6.2	ปัญหาอุปสรรคที่เป็นสาเหตุในการพัฒนาระบบ	

	การป้องกันภัยฝายพลเรือนของประเทศไทย . . . . .	129
6.3	ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาอุปสรรค ที่มีผลต่อการพัฒนาระบบการป้องกันภัยฝายพลเรือน ของประเทศไทย . . . . .	136
6.4	ปัญหาของกฎหมายที่เกิดจากพระราชบัญญัติป้องกันภัย ฝายพลเรือน พ.ศ.2522 และแนวทางแก้ไข . . . . .	143
6.5	ปัญหาของกฎหมายที่มีผลกระทบมาจากกฎหมายอื่น และแนวทางแก้ไข . . . . .	147
	เอกสารอ้างอิง . . . . .	150
ภาคผนวก		
1.	ภาคผนวก ก พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝายพลเรือน พ.ศ.2522 . . . . .	156
2.	ภาคผนวก ข พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ.2495 และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับ อัคคีภัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2499 . . . . .	173
	ประวัติผู้เขียน . . . . .	185