



## บทที่ 1

### บทนำ

#### ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การเกิดโรคระบาด เป็นปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่งที่ปรากฏอยู่ตามประวัติศาสตร์ไทยมาช้านาน ในสมัยต้นรัตนโกสินทร์มีบันทึกการเกิดโรคระบาดครั้งสำคัญในพระราชพงศาวดารสมัยรัชกาลที่ 2 และรัชกาลที่ 3 ในสมัยนั้นเมื่อเกิดการระบาดของโรคขึ้น วิธีการที่รัฐจะใช้ในการแก้ไขปัญหาคือการจัดให้มีพิธีทางศาสนาขึ้น เช่น พระราชพิธีอาพาธพินาศ อย่างไรก็ตามในปลายรัชกาลที่ 3 การเข้ามาของมิชชันนารีอเมริกันซึ่งนำเอาการแพทย์แผนตะวันตกเข้ามาเผยแพร่ได้มีอิทธิพลสูงในหมู่ชนหัวก้าวหน้า ซึ่งจะมีบทบาทสำคัญในรัชกาลต่อ ๆ มา ทำให้ชนชั้นนำหัวก้าวหน้าเริ่มยอมรับวิธีการทางการแพทย์แผนตะวันตก ดังจะเห็นได้ว่าเมื่อเกิดอหิวาตกโรคระบาดใน พ.ศ. 2416 (รัชกาลที่ 5) รัฐได้ประกาศให้ประชาชนทำการรักษาโรคตามแบบการแพทย์แผนตะวันตกเป็นครั้งแรก ซึ่งปรากฏว่าได้ผลดีทำให้จำนวนผู้เสียชีวิตลดลงและเมื่อเกิดโรคระบาดครั้งต่อ ๆ มา อาทิ การระบาดของกาฬโรคในปีพ.ศ. 2447 เป็นต้นนั้น รัฐก็ได้จัดการตามแบบแผนการแพทย์ตะวันตกมาโดยตลอด

ในช่วงรัชกาลที่ 5 - รัชกาลที่ 7 เป็นช่วงเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม และการติดต่อกับต่างประเทศ ได้ส่งผลกระทบต่อปัญหาเกี่ยวกับโรคระบาด อาทิ ชนิดของโรค ความรุนแรงของการเกิดโรค และการตอบสนองของชุมชนต่อการเกิดโรค ดังนั้นการศึกษาเรื่องโรคระบาดในสังคมไทยในช่วงเวลานั้นจึงมีความสำคัญ โดยที่มีาใช้เป็นเพียงการศึกษาเฉพาะปัญหาของโรคระบาดเท่านั้น หากเป็นการศึกษาสภาพแวดล้อมที่คนและโรคนั้นดำรงอยู่ด้วย

### ขอบเขตของการศึกษา

ช่วงเวลาในงานวิจัยนี้มุ่งศึกษาคือตั้งแต่ พ.ศ. 2440 ซึ่งรัฐได้ออกพระราชกำหนดสุขาภิบาล ที่มีจุดมุ่งหมายรักษาความสะอาดของบ้านเมือง เพื่อป้องกันโรคภัยอันตรายต่าง ๆ โรคที่สำคัญในยุคนั้นคือโรคระบาดนั่นเอง นับเป็นครั้งแรกที่รัฐแสดงจุดมุ่งหมาย และดำเนินการอย่างชัดเจน ในการป้องกันโรคระบาด อย่างไรก็ตามยังคงเน้นการป้องกัน และบำบัดรักษาในกรุงเทพฯ โรงพยาบาลส่วนใหญ่อยู่นอกกรุงเทพฯ ในหัวเมืองรัฐใช้นโยบายป้องกัน และส่งเสริมสุขภาพ สนับสนุนให้ใช้ทุนท้องถิ่นในการสร้างโรงพยาบาล งานวิจัยเรื่องนี้ครอบคลุมจนถึงพ.ศ. 2475 ซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยนโยบายของรัฐจะเปลี่ยนไป กล่าวคือ เน้นการบำบัดโรคมากขึ้น สนับสนุนให้สร้างโรงพยาบาลในทุกจังหวัด ตั้งค่าแกลงนโยบายของรัฐ ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475<sup>1</sup> ดังนี้

ค่าแกลง เมื่อมีรัฐธรรมนูญถาวร 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475

...ในเรื่องสาธารณสุขนั้นแต่เดิมได้ทาบ้างแล้ว ในกาลต่อไปจะพยายามขยายการบำบัดโรคและการอนามัยให้แพร่หลายขึ้น เช่น จัดให้มีโรงพยาบาลหรือสุขศาลาขึ้นในที่ต่าง ๆ เพื่อราษฎรจะมารับการบำบัดโรค หรือติดต่อกับเจ้าหน้าที่สาธารณสุขได้โดยสะดวก การควบคุมโรคติดต่อบางอย่างที่สำคัญ เช่น ไข้จับสั่น โรคเรื้อน วัณโรค ฯลฯ ก็เป็นปัญหาที่อยู่ในโครงการที่จะจัดการให้เป็นผลยิ่งขึ้น

อนึ่ง งานวิจัยเรื่องนี้มุ่งศึกษาเฉพาะชุมชนในกรุงเทพฯ และชุมชนภาคกลาง เท่าที่ปรากฏหลักฐานรายงานโรคระบาด เนื่องจากเป็นชุมชนที่มี

---

<sup>1</sup>วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ค่าแกลงนโยบายของรัฐบาลสมัยประชาธิปไตย 2475-2506 (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2510) หน้า 15.

ประชากรอยู่หนาแน่นกว่าภาคอื่น ๆ ของประเทศ และยังเป็นศูนย์กลางความ  
สัมพันธ์กับภูมิภาคอื่น โดยเฉพาะด้านการคมนาคมทั้งทางบกและทางน้ำ โดยมี  
เมืองท่าที่สำคัญซึ่งเป็นด่านแรกที่จะรับสิ่งใหม่ ๆ รวมทั้งโรคระบาดจากภายนอก  
เข้าสู่สังคมไทย ได้แก่ สมุทรปราการ กรุงเทพฯ ออยุธยา สระบุรี  
นครสวรรค์ (ปากน้ำโพ) เป็นต้น

### วัตถุประสงค์ในการศึกษา

เพื่อศึกษาถึงความสำคัญ การแพร่ขยาย และมาตรการป้องกัน  
โรคระบาดของผู้นำไทยในเชิงพัฒนาการ ช่วงหลังการรับอิทธิพลตะวันตก  
ตลอดมาจนถึงช่วงเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง พ.ศ. 2475 อันเป็นบริบท  
แวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่สำคัญในการอธิบายถึงโรคระบาด  
ในชุมชนภาคกลางของไทย นับตั้งแต่ พ.ศ. 2440 - 2475 โดยรอบด้าน ซึ่ง  
จะส่งผลกระทบต่อพัฒนาการทางระบบสาธารณสุขด้านการควบคุมโรคติดต่อ  
ที่มีอยู่ในปัจจุบัน

### สมมติฐานเบื้องต้น

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116  
จนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 สังคมไทย โดยเฉพาะชุมชน  
ภาคกลางได้มีการรับรู้ชนิด สาเหตุ ตลอดจนวิธีการรักษาโรคระบาด ตาม  
การแพทย์แบบตะวันตก และเป็นช่วงเวลาของรัฐเข้ามาจัดการป้องกันโรคระบาด  
อย่างเป็นทางการ

### ความหมายของคำ

**โรคระบาด** : หมายถึง โรคติดต่อที่มีอันตรายร้ายแรง ทำให้ผู้ติดโรคเสียชีวิตโดยรวดเร็วมากกว่าโรคอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติระงับโรคระบาด พ.ศ. 2456 ระบุชื่อโรคไว้ 3 โรค คือ กาฬโรค อหิวาตกโรค และ ไข้ทรพิษ คำว่าโรคระบาดนี้จะ เปลี่ยนมาเป็นโรคติดต่อในพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2477

โรคติดต่อที่มีอันตรายร้ายแรงนี้ มีขอบเขตการระบาดออกไปยังพื้นที่อื่น ๆ แบ่งเรียกชื่อตามขอบเขตพื้นที่ ดังนี้

1. Endemic Disease หมายถึง โรคระบาดที่เกิดเป็นครั้งคราวในชุมชนนั้น
2. Epidemic Disease หมายถึง โรคระบาดที่จะติดต่อไปยังชุมชนอื่น ๆ ด้วย
3. Pandemic Disease หมายถึง โรคระบาดที่เกิดขึ้นทั่วโลก

**ชุมชนภาคกลาง** : ได้แก่ ชุมชนที่ตั้งอยู่บริเวณที่ราบตอนกลาง และตอนล่างของลุ่มน้ำทั้งหมดที่ไหลลงสู่อ่าวไทย ซึ่งประกอบด้วยแม่น้ำสำคัญคือ แม่น้ำเจ้าพระยา และสาขา ประกอบด้วยเนื้อที่ส่วนใหญ่ของจังหวัดในที่ราบภาคกลางตอนบนและตอนล่าง ได้แก่ นครสวรรค์ อุทัยธานี ชัยนาท สิงห์บุรี ลพบุรี อ่างทอง สระบุรี สุพรรณบุรี พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี นนทบุรี นครนายก กรุงเทพฯ นครปฐม สมุทรปราการ สมุทรสาคร และสมุทรสงคราม นอกจากนี้การศึกษายังรวมไปถึง เพชรบุรีและราชบุรีด้วย

### วิธีการดำเนินการวิจัย

เป็นการใช้วิธีการเข้าสู่ประเด็นปัญหาด้วยการวิเคราะห์ด้วยข้อมูลด้านเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก และนำเสนอแบบพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical Approach) เอกสารที่ใช้ในการวิจัยส่วนใหญ่คือหลักฐานชั้นต้น (Primary Sources) ทั้งที่ตีพิมพ์แล้วและยังไม่ได้ตีพิมพ์ ได้แก่ เอกสารโต้ตอบทางราชการของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงนครบาล กรมสาธารณสุข ซึ่งเอกสารดังกล่าวจัดเก็บอยู่ ณ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ รวมถึงบันทึกของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุข ทั้งชาวไทย และต่างประเทศ ตลอดจนประกาศและพระราชบัญญัติการควบคุมโรคระบาด นอกจากนี้ยังได้ใช้หลักฐานชั้นรอง (Secondary Sources) ประกอบการศึกษา ได้แก่ บทความต่าง ๆ จากหนังสือ วิทยานิพนธ์ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

### ความสำคัญหรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากงานวิจัยนี้

ทำให้เกิดความรู้ ความเข้าใจในพัฒนาการของนโยบายการควบคุมโรคติดต่อของรัฐ ภายหลังจากรับอิทธิพลด้านความคิด และการศึกษาจากโลกตะวันตก ซึ่งแตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา โดยภาพรวมที่ชัดเจนและเป็นระบบยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการศึกษาถึงพื้นฐานและแนวทางในการพัฒนามาสู่ระบบการสาธารณสุขด้านการควบคุมโรคติดต่อในปัจจุบันอีกด้วย

อักษรย่อที่ปรากฏในวิทยานิพนธ์

- กจช. หมายถึง กองจดหมายเหตุแห่งชาติ
- ร.5 หมายถึง รัชกาลที่ 5
- ร.6 หมายถึง รัชกาลที่ 6
- ร.7 หมายถึง รัชกาลที่ 7
- ต. หมายถึง กระทรวงต่างประเทศ
- น. หมายถึง กระทรวงนครบาล
- ม. หมายถึง กระทรวงมหาดไทย
- ศ. หมายถึง เอกสารกรมราชเลขาธิการ กระทรวงศึกษาธิการ
- ศธ. หมายถึง กระทรวงศึกษาธิการ