

ระบบการจัดเก็บข้อมูลประชากรและข้อมูลการตายของประเทศไทย

ความเป็นมา

ข้อมูลประชากรและข้อมูลการตายของประเทศไทยที่รายงานอยู่ในสถิติสาธารณสุข โดยสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุขนั้น เป็นข้อมูลที่ได้มาจากการประมวลผลที่จัดเก็บมาจากหน่วยงานอื่น ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ข้อมูลประชากร

ข้อมูลประชากรที่ถูกลำมารายงานในสถิติสาธารณสุขนั้นได้มาจากแหล่งข้อมูลใหญ่ 2 แหล่ง คือ ข้อมูลสำมะโนประชากร และ ข้อมูลทะเบียนราษฎร

1.1 ข้อมูลสำมะโนประชากร

ประเทศไทยได้ดำเนินการสำมะโนประชากร (Population Census) มาทั้งหมด 10 ครั้ง โดยในครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2452 และครั้งที่ 10 ในปี พ.ศ. 2543 หน่วยงานที่รับผิดชอบในการทำสำมะโนประชากรครั้งที่ 1-5 คือ กระทรวงมหาดไทย และต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นขึ้นมา การทำสำมะโนประชากรจึงเปลี่ยนมาเป็นหน้าที่รับผิดชอบของสำนักงานสถิติแห่งชาติมาจนถึงปัจจุบัน

รายละเอียดของการสำรวจสำมะโนประชากรทั่วประเทศ ตั้งแต่ครั้งแรกจนถึงครั้งสุดท้าย ซึ่งประกาศใช้เป็นรายงานทางราชการ ตามครั้งที่ วันที่ทำการสำรวจ ชื่อของการสำรวจและส่วนราชการที่รับผิดชอบ ได้แสดงไว้ในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 รายละเอียดของการสำรวจสำมะโนประชากรทั่วประเทศ ตั้งแต่ครั้งแรกจนถึงปัจจุบัน

ครั้งที่	วันที่ทำการสำรวจ	ชื่อการสำรวจ	หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบ
1	1 เมษายน 2452	การสำรวจสำมะโนครัว พ.ศ. 2452	กระทรวงมหาดไทย
2	1 เมษายน 2462	การสำรวจสำมะโนครัว พ.ศ. 2462	กระทรวงมหาดไทย
3	15 กรกฎาคม 2472	การสำรวจสำมะโนครัว พ.ศ. 2472	กระทรวงมหาดไทย
4	23 พฤษภาคม 2480	การสำรวจสำมะโนครัว พ.ศ. 2480	กระทรวงมหาดไทย
5	25 เมษายน 2490	การสำรวจสำมะโนครัว พ.ศ. 2490	กระทรวงมหาดไทย
6	25 เมษายน 2503	สำมะโนประชากรแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2503	สำนักงานสถิติกลาง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ
7	1 เมษายน 2513	สำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2513	สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี
8	1 เมษายน 2523	สำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2523	สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี
9	1 เมษายน 2533	สำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2533	สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี
10	1 เมษายน 2543	สำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2543	สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี

ที่มา : กระทรวงมหาดไทยและสำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

1.2 ข้อมูลทะเบียนราษฎร

การจดทะเบียนประชากรของประเทศไทย เป็นงาน "ทะเบียนราษฎร" ซึ่งเริ่มมีมาพร้อมกับการจดทะเบียนคนเกิด คนตาย และคนย้ายถิ่น ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2460 มีการตรา "พระราชบัญญัติการตรวจสอบบัญชีสามะโนครัว และการจดทะเบียนคนเกิด คนตาย คนย้ายตำบล พุทธศักราช 2460" ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่ละครัวเรือนจะมีรายการบุคคลเพิ่มเข้ามาโดยการแจ้งเกิดและการย้ายเข้า มีรายการบุคคลที่ตัดออกไปจากสามะโนครัว โดยการแจ้งตายและการย้ายออก จำนวนราษฎรในแต่ละครัวเรือน เมื่อนำมารวมกันแล้วจะได้ยอดรวมประชากรของหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด และทั่วทั้งประเทศตามลำดับขึ้นมา ประเทศไทยได้ใช้จำนวนประชากรของหน่วยการปกครองต่างๆที่ได้จากทะเบียนราษฎรนี้เป็น "จำนวนประชากรที่เป็นทางการ" ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน และจากอดีตที่ผ่านมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจดทะเบียนชีพและทะเบียนราษฎรออกมาใช้ทั้งหมด 11 ฉบับ โดยในฉบับสุดท้ายคือ "พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534" ซึ่งในมาตรา 45 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดวิธีการรวบรวมจำนวนประชากรทั้งประเทศไว้ดังนี้

มาตรา 45

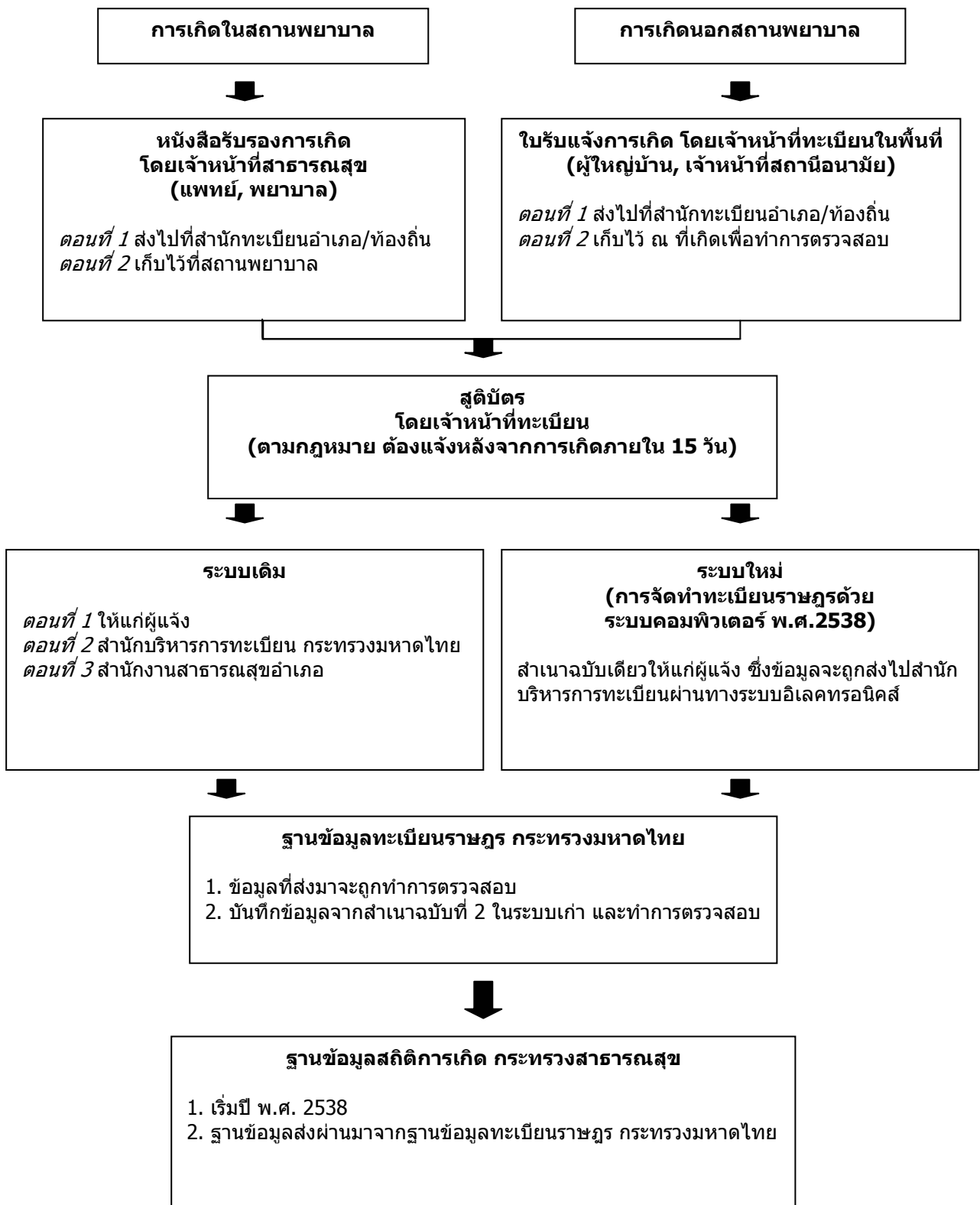
ให้ผู้อำนวยการทะเบียนกลางรวบรวมรายงานยอด
จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักรที่มีอยู่ในวันที่ 31 ธันวาคม ของปีที่ล่วงมา
และ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายในเดือนมีนาคมของทุกปี

การประกาศยอดจำนวนราษฎรตามความในวรรคหนึ่ง ให้เป็นไป
ตามระเบียบที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนด

และเมื่อพิจารณาข้อมูลในทะเบียนราษฎร ก็จะพบว่าข้อมูลการเกิดถือเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการจัดทำทะเบียนราษฎร ซึ่งในปัจจุบันสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และ กระทรวงสาธารณสุข ได้ร่วมกันจัดเก็บข้อมูลการเกิดของประชากรไทยไว้ ซึ่งมีขั้นตอนต่างๆ ดังในรูปที่ 1

จากที่กล่าวมาข้างต้นในประเด็นข้อมูลสามะโนประชากร หากพิจารณาถึงความแตกต่างระหว่างการทำสามะโนประชากรและการทะเบียนราษฎร ก็จะพบได้ว่า มีความแตกต่างกันทั้งในด้านวัตถุประสงค์ วิธีการเก็บข้อมูล ข้อมูลที่ได้ การนำเสนอข้อมูล และประโยชน์ที่ได้จากข้อมูล ดังในตารางที่ 2

รูปที่ 1 ขั้นตอนการดำเนินงานข้อมูลการเกิดในประเทศไทย



ที่มา : สถิติสาธารณสุข พ.ศ. 2546, กระทรวงสาธารณสุข

ตารางที่ 2 ความแตกต่างระหว่างวิธีสำมะโน (Census) และวิธีการทะเบียน (Registration)

สำมะโนประชากรและเคหะ	ทะเบียนราษฎร
<p>1. วัตถุประสงค์</p> <p>สำมะโนประชากรและเคหะจัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเก็บรวบรวมข้อมูล จำนวน และลักษณะของประชากรทุกคนในครัวเรือน และลักษณะของที่อยู่อาศัยของประชากรเหล่านั้น โดยจัดทำทุก ๆ 10 ปี เพื่อใช้ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และใช้กำหนดนโยบายในการบริหารและเพื่อสนองความต้องการใช้ข้อมูลในการวิเคราะห์วิจัยต่างๆ ตลอดจนใช้ในการคาดประมาณจำนวนประชากรในอนาคต</p>	<p>1. วัตถุประสงค์</p> <p>ทะเบียนราษฎรนั้นเป็นการจัดทำทะเบียนของประชาชนตามกฎหมาย เพื่อใช้ข้อมูลในการบริหารทะเบียนราษฎรนั้นเป็นการจัดทำทะเบียนของประชาชนตามกฎหมายเพื่อใช้ข้อมูลในการบริหารการปกครองท้องถิ่นมากกว่าจะใช้ประโยชน์ในการวางแผนพัฒนาต่างๆ เนื่องจากมีรายละเอียดไม่เพียงพอ</p>
<p>2. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล</p> <p>2.1 เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลประชากรทั่วประเทศ สถานที่อยู่จริงในเวลาเดียวกัน</p> <p>2.2 เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจำแนกตาม "ครัวเรือน" ซึ่งเป็นหน่วยที่ใช้เป็นพื้นฐานในการสำรวจและการวางแผนต่าง ๆ</p> <p>2.3 เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์</p>	<p>2. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล</p> <p>2.1 เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลประชากรตามที่อยู่ปรากฏในทะเบียนราษฎร</p> <p>2.2 เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจำแนกตาม "บ้าน" หรือ "หลังคาเรือน"</p> <p>2.3 เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากทะเบียนราษฎรโดยประชากรมีหน้าที่ไปแจ้ง ณ สำนักงานทะเบียนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด</p>
<p>3. ข้อมูลที่ได้</p> <p>เป็นข้อมูลแสดงลักษณะรายละเอียดของประชากรประกอบด้วย ลักษณะทางประชากร ทางเศรษฐกิจและสังคม และลักษณะในการอยู่อาศัยของประชากร เช่น อายุ เพศ สถานภาพสมรส จำนวนบุตรเกิดรอด การศึกษา การย้ายถิ่น ศาสนา สถานที่เกิด การมีงานทำ อาชีพ อุตสาหกรรม สถานภาพการทำงาน ลักษณะที่อยู่อาศัย การเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยและที่ดิน มาตรฐานความเป็นอยู่ของประชากร เป็นต้น</p>	<p>3. ข้อมูลที่ได้</p> <p>ข้อมูลจากทะเบียนราษฎร มีรายละเอียดเฉพาะเพศ และอายุ</p>
<p>4. การนำเสนอข้อมูล</p> <p>สำมะโนประชากรสามารถเสนอผลได้ในระดับทั่วราชอาณาจักร ภาค จังหวัด อำเภอ และตำบล ในรายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวในข้อ 3</p>	<p>4. การนำเสนอข้อมูล</p> <p>ทะเบียนราษฎรได้ออกรายงานผลแสดงจำนวนประชากรในวันสิ้นปีในระดับเดียวกันกับการทำสำมะโนแต่จำแนกตามเพศ และอายุเท่านั้น</p>
<p>5. ประโยชน์ที่ได้จากข้อมูล</p> <p>5.1 ข้อมูลที่รวบรวมมีรายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ จึงสามารถนำไปใช้ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ</p> <p>5.2 นำไปใช้ในการวิจัยต่าง ๆ</p> <p>5.3 ใช้เป็นประชากรฐานในการคาดประมาณประชากรในอนาคต ซึ่งใช้ในการวางแผนระยะยาวและข้อมูลที่ได้จากการคาดประมาณนั้นจะใช้เป็นตัวคุมยอดจำนวนประชากรที่ได้จากการสำรวจต่างๆ ตามหลักวิชาการสถิติ</p> <p>5.4 บัญชีรายชื่อครัวเรือนและประชากรของประเทศที่ได้จากการทำสำมะโน นำมาใช้เป็นกรอบ ตัวอย่างในการทำสำรวจอื่น ๆ</p> <p>5.5 ใช้ในการวางแผนหรือกำหนดนโยบายในระดับท้องถิ่น หรือแก้ไขปัญหาที่สำคัญ ๆ ด้วย</p>	<p>5. ประโยชน์ที่ได้จากข้อมูล</p> <p>ใช้ข้อมูลสำหรับการบริหาร เช่น การเลือกตั้ง การจัดตั้งเขตการปกครองใหม่ การเกณฑ์ทหาร ฯลฯ ถ้าหากจะนำไปใช้ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม ของประเทศ หรือนำไปใช้ในการวิจัยจะไม่มีรายละเอียดเพียงพอ</p>

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

2. ข้อมูลการตาย

ก่อนปี พ.ศ. 2359 ข้อมูลการตายจากใบมรณบัตร (ทร.4) ซึ่งมีทั้งหมด 3 ตอนนั้น สำเนาตอนที่ 2 และ 3 จะถูกส่งแยกมายังสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และ กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งข้อมูลทั้ง 2 ส่วน ถูกแยกกันประมวลผลและออกรายงาน สำนักบริหารการทะเบียนเสนอข้อมูลการตายโดยรวม แยกเพศชายและหญิง ส่วนกระทรวงสาธารณสุขจะมีการนำเสนอ โดยระบุสาเหตุการตายจำแนกตามกลุ่มอายุและเพศ

นับแต่ปี พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา ได้มีการปรับปรุงระบบและขั้นตอนการรายงานการตาย โดยใบมรณบัตรถูกปรับให้เหลือข้อมูลเพียง 2 ตอน ซึ่งข้อมูลตอนที่ 2 นี้จะถูกส่งมายังสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ใน 2 รูปแบบดังนี้

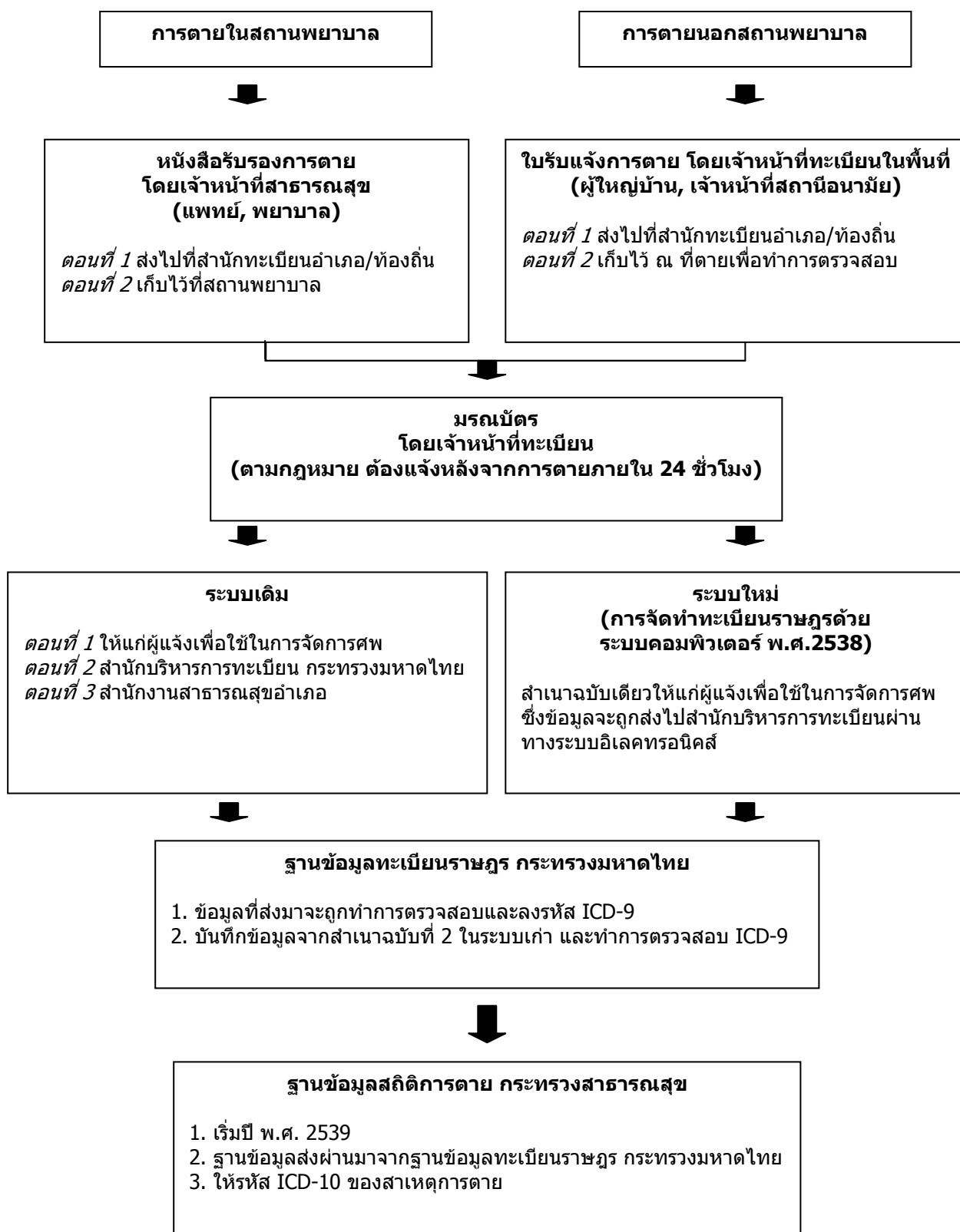
- 1) เป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ผ่านทางระบบออนไลน์ จากสำนักทะเบียนท้องถิ่น ที่ติดตั้งคอมพิวเตอร์แล้วมายังส่วนกลาง
- 2) เป็นรูปแบบกระดาษ (สำเนาตอนที่ 2 ของใบมรณบัตร) จากสำนักทะเบียนท้องถิ่นที่ยังไม่ได้ติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์ออนไลน์

เพื่อทำการบันทึกข้อมูลเหล่านั้นที่สำนักทะเบียนอำเภอ/ท้องถิ่น หลังจากนั้นข้อมูลทั้งหมดจะถูกตรวจสอบและลงรหัสสาเหตุการตาย ICD-9 ฐานข้อมูลการตายทั้งหมดที่ถูกลงรหัส ICD-9 แล้ว จะถูกออนไลน์มายังกระทรวงสาธารณสุข และมีการให้รหัสสาเหตุการตายด้วย ICD-10 ที่กระทรวงสาธารณสุขตั้งในรูปแบบที่ 2

แม้ว่าข้อมูลการตาย จะมีการให้รหัสสาเหตุการตายที่สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยแล้วก็ตาม สถิติการตายที่เสนอโดยทางสำนักบริหารการทะเบียน ยังคงเป็นจำนวนคนตายโดยรวม แยกเป็นเพศชายและหญิง ตามพื้นที่ แต่ไม่มีการแยกเป็นกลุ่มอายุ ส่วนสถิติการตายที่ถูกออนไลน์มายังกระทรวงสาธารณสุขนั้น ภายหลังจากประมวลผลก็จะถูกนำเสนอด้วยสถิติการตายที่จำแนกตามสาเหตุการตาย อายุและเพศ ดังในหนังสือสถิติสาธารณสุข ที่จัดทำโดยสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข

จากที่กล่าวมาข้างต้นในประเด็นข้อมูลการตาย หากพิจารณาถึงความแตกต่างของการจัดเก็บข้อมูลการตายระหว่างสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุขกับสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ก็จะสามารถพบได้ว่า มีความแตกต่างกันทั้งในด้านวิธีการเก็บข้อมูล ลักษณะข้อมูล เวลาในการจัดฐานข้อมูล และสาเหตุการตาย ดังในตารางที่ 3

รูปที่ 2 ขั้นตอนการดำเนินงานข้อมูลการตายในประเทศไทย



ที่มา : สถิติสาธารณสุข พ.ศ. 2546, กระทรวงสาธารณสุข

ตารางที่ 3 ความแตกต่างของการจัดเก็บข้อมูลการตายระหว่างสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุขกับสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์	สำนักบริหารการทะเบียน
<p>1. วิธีการเก็บข้อมูล</p> <p>รับข้อมูลจากสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดย</p> <p>1.1 ระหว่างปี พ.ศ.2534-2538 ให้รหัสด้วยมือ แยกตามสาเหตุการตายในรายงานที่จังหวัดส่งมาให้ ที่สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ และทำการลงบันทึกข้อมูลในคอมพิวเตอร์</p>	<p>1. วิธีการเก็บข้อมูล</p> <p>ได้จากกรณีที่ประชาชนมาแจ้งจดทะเบียนการตายในปีนั้นๆ</p>
<p>2. ลักษณะข้อมูล</p> <p>ข้อมูลเป็น Electronics file ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 จนถึงปัจจุบัน</p>	<p>2. ลักษณะข้อมูล</p> <p>ข้อมูลเป็น Electronics file ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 จนถึงปัจจุบัน</p>
<p>3. เวลาในการจัดฐานข้อมูล</p> <p>ประมาณปลายเดือนมีนาคมของทุกปี</p>	<p>3. เวลาในการจัดฐานข้อมูล</p> <p>ประมาณปลายเดือนมีนาคมของทุกปี</p>
<p>4. สาเหตุการตาย</p> <p>- การแยกสาเหตุการตายมี 2กรณี</p> <p>4.1 ตามกลุ่มโรคกลุ่มอายุและเพศ</p> <p>4.2 รายบุคคล (ไม่ออกรายงาน)</p> <p>- โดยใช้ฐานข้อมูลจาก 2 โครงการคือ</p> <p>1) <i>โครงการศึกษาสาเหตุการตาย</i></p> <p>โครงการศึกษาสาเหตุการตายมี 2 ระยะครอบคลุม 15 จังหวัด โดยเลือกทำการศึกษาจากตัวแทนเขตละ 1 จังหวัด และ กรุงเทพฯ ส่วน จ.กระบี่ ระนอง และพัทลุงขอเข้าร่วมในโครงการฯ ซึ่งการศึกษาระยะที่ 1 มี 5 จังหวัดคือ น่าน ระนอง ขอนแก่น นครศรีธรรมราช นครสวรรค์และกรุงเทพฯ 4 เขตคือ ดอนเมือง หลักสี่ บางเขนและสายไหม โดยข้อมูลที่ได้จากการศึกษาในระยะที่ 1 นี้ พบว่า ข้อมูลที่ทางสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ เมื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลจากสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีความสอดคล้องกันเพียงร้อยละ 25.5 เท่านั้น</p> <p>2) ฐานทะเบียนราษฎร</p>	<p>4. สาเหตุการตาย</p> <p>ไม่แยกสาเหตุการตาย</p>

ที่มา : สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข