

การฟื้นฟูหลังเกิดอุทกภัยในมุมมองทางกฎหมาย Post-Flood Recovery from a Legal Perspective

วรารณ อัสวาลาสกุล *, เมธาพร จันทไทย*
มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์ เลขที่ 27 ถนนอินใจมี
ตำบลท่าอิฐ อำเภอเมือง จังหวัดอุดรดิตถ์ 53000

Waraporn Atsawalapsakun, Methaporn Chanthai

Uttaradit Rajabhat University. 27, Injaimee Road, Tha It Subdistrict, Mueang
District, Uttaradit Province 53000

Email: waraporn.ajnan@gmail.com, methaporn1986@gmail.com

โชติ อัสวาลาสกุล**

ศาลจังหวัดอุดรดิตถ์ เลขที่ 7 หมู่ 9 ตำบลน้ำริด อำเภอเมืองอุดรดิตถ์ จังหวัดอุดรดิตถ์ 53000

Chot Atsawalapsakun

Uttaradit Provincial Court. 7, Nam Rit Subdistrict, Mueang District, Uttaradit
Province 53000

Email: chotatsawalapsakun@gmail.com

สันติพงษ์ กุมารสิงห์***

มหาวิทยาลัยศรีปทุม 2410/2 ถนนพหลโยธิน เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900

Santiphong Kumansing

Sripatum University. 2410/2, Phahonyothin Road, Chatuchak District, Bangkok 10900

Email: lawyer_santipong@hotmail.com

Received: February 11, 2025

Revised: March 4, 2026

Accepted: March 24, 2026

บทคัดย่อ

ประเทศไทยประสบปัญหาอุทกภัยอย่างต่อเนื่องจากสภาพภูมิประเทศที่เป็นพื้นที่ลุ่มต่ำ การขยายตัวของเมือง การใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างไม่เหมาะสม รวมถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อุทกภัยก่อให้เกิดความเสียหายอย่างกว้างขวางต่อชีวิต ทรัพย์สิน

* อาจารย์ประจำ, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์.

** ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะชั้นต้นในศาลจังหวัดอุดรดิตถ์.

*** อาจารย์, หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

เศรษฐกิจ สังคม โครงสร้างพื้นฐาน และทรัพยากรธรรมชาติ จึงจำเป็นต้องมีการฟื้นฟูที่เป็นระบบทั้งในระยะเร่งด่วน ระยะกลาง และระยะยาว ภายใต้หลักการ “Build Back Better and Safer” การฟื้นฟูประกอบด้วยการช่วยเหลือผู้ประสบภัย การซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน การฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจ การฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และการเพิ่มความสามารถของชุมชนในการปรับตัว ในด้านกฎหมาย การฟื้นฟูภายหลังอุทกภัยต้องอาศัยการบูรณาการกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 รวมถึงกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชนและการเงินการคลังของรัฐ โดยกฎหมายเหล่านี้กำหนดกรอบอำนาจ หน้าที่ และบทบาทของหน่วยงานรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งในด้านการฟื้นฟู การเยียวยา การควบคุมพื้นที่เสี่ยง การจัดสรรงบประมาณ การกำหนดสิทธิของผู้ประสบภัย และมาตรการป้องกันเหตุซ้ำซาก นอกจากนี้ ยังเน้นบทบาทของหน่วยงานสำคัญ ได้แก่ สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินงานฟื้นฟูทั้งเชิงพื้นที่และเชิงนโยบาย

อย่างไรก็ตาม การฟื้นฟูยังเผชิญข้อจำกัดหลายประการ เช่น งบประมาณไม่เพียงพอ การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่ยังขาดเอกภาพ ความล่าช้าในการดำเนินงาน และการขาดข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วน จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนากฎหมายและมาตรการใหม่ เช่น การคุ้มครองสิทธิของผู้ประสบภัย การจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูหลังอุทกภัย การเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคเอกชน การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนานวัตกรรมด้านการจัดการน้ำ และการสร้างกลไกตรวจสอบความโปร่งใสและความรับผิดชอบ เพื่อยกระดับประสิทธิภาพการฟื้นฟูในระยะยาวให้เกิดความยั่งยืนและความพร้อมต่อภัยพิบัติในอนาคต

คำสำคัญ: กฎหมาย, การฟื้นฟู, อุทกภัย

Abstract

Thailand has continuously faced flooding due to its low-lying geographical characteristics, rapid urban expansion, improper land-use practices, and the impacts of climate change. Flood events have caused extensive damage to lives, property, the economy, society, infrastructure, and natural resources. Therefore, systematic recovery efforts are required in the short, medium, and long terms, in accordance with the principle of “Build Back Better and Safer.” Such recovery includes providing assistance to affected populations, repairing damaged infrastructure, restoring economic systems, rehabilitating the environment, and enhancing community resilience and adaptive capacity.

In the legal dimension, post-flood recovery requires the integration of several laws, such as the Disaster Prevention and Mitigation Act B.E. 2550 (2007), the Water Resources Act B.E. 2561 (2018), and the Town and City Planning Act B.E. 2518 (1975), as well as laws concerning human rights and public financial administration. These laws define the authority, duties, and roles of government agencies, local administrative organizations, and other relevant sectors in areas such as recovery operations, compensation mechanisms, risk-area regulation, budget allocation, the protection of victims’ rights, and measures to prevent recurring disasters. Key agencies—including the National Water Resources Office, the Department of Disaster Prevention and Mitigation, and local administrative organizations—play essential roles in both area-based and policy-level recovery.

However, recovery efforts continue to face several challenges, such as insufficient budgets, lack of coordination among agencies, delays in implementation, and inadequate or outdated information. Consequently, there is a need to develop new laws and measures, including stronger protection of disaster victims’ rights, the establishment of a dedicated post-flood recovery fund, enhanced public and private sector participation, rehabilitation of natural resources, the promotion of innovations in water management, and the creation of transparent and accountable monitoring mechanisms. These improvements are essential to strengthening long-term recovery effectiveness, achieving sustainability, and enhancing preparedness for future disasters.

Keywords: Law, Renewal, Flood

1. ปัญหาและอุปสรรคการฟื้นฟูหลังเกิดอุทกภัย

แม้อุทกภัยจะเป็นปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นตามวัฏจักรของระบบภูมิอากาศ แต่ในบริบทของสังคมสมัยใหม่ อุทกภัยได้กลายเป็นปรากฏการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงความท้าทายเชิงโครงสร้าง เศรษฐกิจ สังคม และกฎหมายที่รัฐจำเป็นต้องจัดการอย่างเป็นระบบ การฟื้นฟูภายหลังอุทกภัยจึงมิใช่เพียงกระบวนการซ่อมแซมความเสียหายทางกายภาพเท่านั้น หากยังเป็นกระบวนการที่สะท้อนประสิทธิภาพของกรอบกฎหมาย กลไกการบริหารราชการ และความสามารถของรัฐในการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของประชาชนในสถานการณ์วิกฤติ ทั้งนี้ การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการฟื้นฟูจำเป็นต้องพิจารณาอย่างเป็นระบบในหลายมิติ เพื่อให้เห็นรากเหง้าของปัญหาและความซับซ้อนที่เชื่อมโยงกันระหว่างโครงสร้างพื้นฐาน การบริหารจัดการ ความเหลื่อมล้ำทางสังคม ผลกระทบทางเศรษฐกิจ และข้อจำกัดด้านข้อมูล

ในส่วนต่อไปนี้ ผู้เขียนจึงเสนอการวิเคราะห์ปัญหาที่สำคัญในหกด้าน โดยเริ่มจาก

1) ปัญหาเชิงโครงสร้างและกายภาพ อุปสรรคสำคัญประการแรกในการฟื้นฟูภายหลังอุทกภัย คือ ความเปราะบางของโครงสร้างพื้นฐานและสภาพแวดล้อมทางกายภาพของประเทศ ซึ่งไม่สามารถรองรับปริมาณน้ำจำนวนมากได้อย่างเพียงพอ อันเนื่องมาจากการออกแบบระบบระบายน้ำ ถนน สะพาน และสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ภายใต้อคติฐานความเสี่ยงในอดีตที่ไม่สอดคล้องกับสถานะภูมิอากาศปัจจุบันที่ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น เมื่อเกิดสาธารณภัย โครงสร้างเหล่านี้มักเกิดความเสียหายเป็นบริเวณกว้าง ส่งผลกระทบต่อการขนส่งและการเข้าถึงความช่วยเหลือของรัฐอย่างมีสาระสำคัญ การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่สอดคล้องกับศักยภาพพื้นที่ เช่น การถมพื้นที่ชุ่มน้ำหรือการพัฒนาในเขตลุ่มต่ำ ยังทำให้ระบบนิเวศที่ทำหน้าที่รองรับน้ำถูกทำลาย จึงเพิ่มโอกาสเกิดน้ำท่วมซ้ำซากและสร้างภาระต่อกระบวนการฟื้นฟูโดยรวม¹

2) ปัญหาด้านการบริหารจัดการของรัฐ แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดกรอบการจัดการสาธารณภัย แต่ในช่วงฟื้นฟูยังประสบปัญหาความซ้ำซ้อนและความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานรัฐในทุกระดับ ทั้งส่วนกลาง จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การไม่มีหน่วยงานแกนกลางที่มีอำนาจกำกับให้เกิดเอกภาพในการประสานงาน ทำให้การตัดสินใจเชิงนโยบายล่าช้ากว่าที่ควร นอกจากนี้ ขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณและการเบิกจ่ายที่มีความซับซ้อนยังเป็นอุปสรรคสำคัญ ทำให้มาตรการช่วยเหลือไม่สามารถตอบสนองสิทธิพื้นฐานของผู้ประสบภัยได้อย่างทันท่วงที อันขัดต่อหลักธรรมาภิบาลและหลักประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน²

3) ปัญหาทางสังคมและผลกระทบต่อกลุ่มเปราะบาง ผลกระทบทางสังคมจากอุทกภัยมีความรุนแรงและลึกซึ้ง โดยเฉพาะต่อกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบาง เช่น เด็ก ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และครัวเรือนรายได้น้อย ซึ่งขาดศักยภาพในการฟื้นตัวด้วยตนเอง การเข้าถึงข้อมูลและ

¹ สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ, รายงานประเมินพื้นที่น้ำท่วมจากภาพถ่ายดาวเทียม (กรุงเทพฯ: สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ, 2565).

² กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, รายงานการจัดการสาธารณภัยประจำปี (กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย, 2563).

บริการช่วยเหลือของรัฐยังมีลักษณะไม่เท่าเทียม หลายครัวเรือนประสบปัญหาการยื่นคำขอความช่วยเหลือเนื่องจากความยุ่งยากของกระบวนการทางปกครอง นอกจากนี้ การออกแบบมาตรการฟื้นฟูในลักษณะรวมศูนย์โดยมิได้เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ ทำให้มาตรการบางส่วนไม่สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่นและไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้ประสบภัยตามหลักความเสมอภาคได้อย่างแท้จริง³

4) ปัญหาทางเศรษฐกิจและการฟื้นตัวล่าช้า อุทกภัยก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง ทั้งความเสียหายต่อพื้นที่เกษตรกรรม โรงงานอุตสาหกรรม ร้านค้า และบ้านเรือน ทำให้ชุมชนจำนวนมากสูญเสียรายได้และต้องเผชิญภาวะหนี้สินเพิ่มขึ้น แม้รัฐจะมีมาตรการสนับสนุนทางเศรษฐกิจ เช่น เงินอุดหนุนหรือสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ แต่ประชาชนจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงได้เนื่องจากข้อจำกัดด้านหลักประกันหรือเกณฑ์ทางการเงิน ส่งผลให้การฟื้นตัวของครัวเรือนและเศรษฐกิจระดับท้องถิ่นล่าช้าเป็นอย่างยิ่ง ปัญหาดังกล่าวสะท้อนถึงความจำเป็นในการปรับปรุงกลไกช่วยเหลือทางเศรษฐกิจให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเข้าถึงได้จริง⁴

5) ปัญหาด้านข้อมูลและระบบสนับสนุนการตัดสินใจ ข้อมูลถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของการบริหารจัดการสาธารณภัย แต่ในทางปฏิบัติประเทศไทยยังประสบปัญหาความคลาดเคลื่อนของข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่เสี่ยง ระดับน้ำ จำนวนผู้ประสบภัย และความเสียหาย ซึ่งมักไม่สอดคล้องกันระหว่างหน่วยงาน เนื่องจากขาดระบบฐานข้อมูลกลางที่เชื่อมโยงกันอย่างมีประสิทธิภาพ การขาดข้อมูลที่ถูกต้องและทันสมัยทำให้การวางแผนฟื้นฟู การจัดลำดับความสำคัญของพื้นที่ และการตัดสินใจเชิงนโยบายมีข้อจำกัดอย่างมาก แม้จะมีเทคโนโลยีสนับสนุน เช่น ระบบภาพถ่ายดาวเทียมหรือแผนที่ภูมิสารสนเทศ แต่ยังไม่ถูกนำมาใช้ในระดับท้องถิ่นอย่างแพร่หลาย ส่งผลให้กระบวนการฟื้นฟูขาดความแม่นยำและไม่เป็นไปตามหลักการบริหารงานบนฐานข้อมูล⁵

6) ภาพรวมเชิงบูรณาการของปัญหา เมื่อพิจารณาในภาพรวมจะเห็นได้ว่าปัญหาทั้งหมดมีลักษณะเป็นปัญหาเชิงระบบที่เชื่อมโยงกันหลายชั้น ความเปราะบางของโครงสร้างพื้นฐานทำให้ความเสียหายจากอุทกภัยทวีความรุนแรง ขณะที่ข้อจำกัดด้านการบริหารจัดการยังทำให้ความช่วยเหลือไม่สามารถเข้าถึงประชาชนได้ทันทั่วถึง ปัญหาทางสังคมและเศรษฐกิจยังทำให้ชุมชนจำนวนมากขาดศักยภาพในการฟื้นตัวด้วยตนเอง และการขาดข้อมูลที่ถูกต้องยิ่งทำให้การวางแผนในระยะสั้นและระยะยาวไม่มีประสิทธิภาพ ผลรวมของปัญหาเหล่านี้จึงทำให้

³ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, "World Disasters Report 2018: Leaving No One Behind. Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies," 2018, <https://www.ifrc.org/sites/default/files/2021-09/B-WDR-2018-EN-LR.pdf>, accessed September 15, 2025.

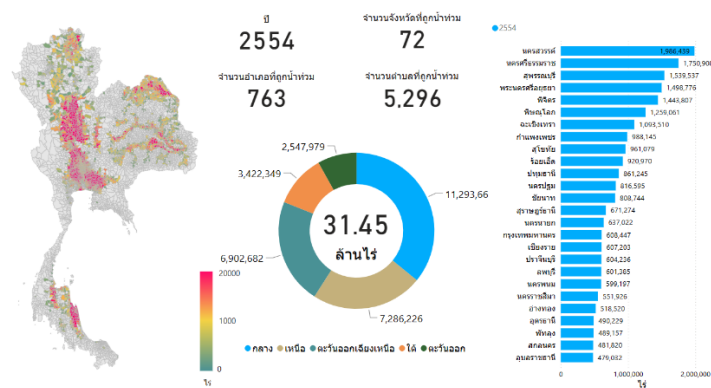
⁴ ธนาคารแห่งประเทศไทย, *ผลกระทบทางเศรษฐกิจจากอุทกภัยปี 2554* (กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2555).

⁵ สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, *รายงานสถานการณ์น้ำและระบบข้อมูลน้ำของประเทศ* (กรุงเทพฯ: สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2564).

ประเทศมีความเสี่ยงที่จะเผชิญกับความเสียหายซ้ำซาก หากไม่มีกลไกทางกฎหมายและนโยบายที่บูรณาการเพื่อจัดการกับสาเหตุในทุกมิติ⁶

ในรายงานประเมินสถานการณ์มหาอุทกภัยปี 2554 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ระบุว่า เหตุการณ์ครั้งนั้นส่งผลกระทบในวงกว้างครอบคลุมพื้นที่ 74 จังหวัด รวมกว่า 844 อำเภอ 5,919 ตำบล และ 53,380 หมู่บ้าน ประชาชนที่ได้รับผลกระทบมีจำนวนมากกว่า 16 ล้านคน คิดเป็นกว่า 5.2 ล้านครัวเรือน โดยมีผู้เสียชีวิต 1,026 ราย และบาดเจ็บอีก 33 ราย ความเสียหายต่อที่อยู่อาศัยมีทั้งบ้านที่ถูกทำลายจนไม่สามารถอยู่อาศัยได้จำนวน 2,632 หลัง และบ้านที่ได้รับ ความเสียหายบางส่วนกว่า 477,595 หลัง นอกจากนี้ยังพบความเสียหายต่ออาคารพาณิชย์ 4,011 แห่ง โรงงานอุตสาหกรรม 1,823 แห่ง และวัดหรือโรงเรียน 4,563 แห่ง ขณะเดียวกัน ปศุสัตว์จำนวนประมาณ 2.26 ล้านตัว รวมถึงพื้นที่การเกษตรกว่า 11.79 ล้านไร่ ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง คิดเป็นมูลค่าความเสียหายรวมประมาณ 23,839 ล้านบาท

ข้อมูลจากการวิเคราะห์พื้นที่น้ำท่วมผ่านภาพถ่ายดาวเทียมในปีเดียวกันยังชี้ให้เห็นว่า เหตุการณ์น้ำท่วมครอบคลุมพื้นที่กว่า 31.45 ล้านไร่ กระจายตัวอยู่ในเกือบทุกภูมิภาคของ ประเทศ รวม 72 จังหวัด 763 อำเภอ และ 5,296 ตำบล ซึ่งสะท้อนถึงความรุนแรงและ ขอบเขตของผลกระทบที่ประเทศไทยต้องเผชิญในวิกฤตครั้งนั้น⁷ ดังรูปภาพ ที่ 1 ความเสียหาย จากมหาอุทกภัยในประเทศไทย พ.ศ. 2554



ภาพ 1 สรุปพื้นที่น้ำท่วมประเทศไทย ปี 2554 และจำนวนผู้ได้รับผลกระทบ⁸
ที่มา : คลังข้อมูลน้ำแห่งชาติ, 2554.

⁶ United Nations Office for Disaster Risk Reduction, “Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction,” 2019, <https://www.undrr.org/publication/global-assessment-report-disaster-risk-reduction-2019>, accessed September 15, 2025.

⁷ สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำ (องค์การมหาชน), “มหาอุทกภัย ปี 2554,” 2554, <https://tiwrmdev.hii.or.th/current/2011/flood54.html>, สืบค้นเมื่อ 15 กันยายน 2568.

⁸ เรื่องเดียวกัน.

ภัยธรรมชาติเป็นปรากฏการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่อย่างต่อเนื่อง และสะท้อนข้อเท็จจริงสำคัญว่า มนุษย์ไม่อาจควบคุมหรือจำกัดผลกระทบของธรรมชาติได้อย่างสิ้นเชิง ความไม่แน่นอนดังกล่าวก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อวิถีชีวิตและความมั่นคงของสังคมมาตั้งแต่อดีต ทำให้มนุษย์ต้องพัฒนาวิธีการจัดการและรับมือภัยต่าง ๆ ควบคู่มากับความก้าวหน้าของอารยธรรม แนวทางที่มีประสิทธิภาพในการจัดการภัยธรรมชาติไม่ได้อยู่ที่การเอาชนะหรือหยุดยั้งเหตุการณ์ แต่คือการลดความเสี่ยง การสร้างความพร้อม การตัดสินใจอย่างมีสติในภาวะวิกฤติ รวมถึงการฟื้นฟูและซ่อมแซมความเสียหายให้กลับสู่ภาวะปกติให้ได้มากที่สุด ตลอดจนการวางแผนเพื่อรับมือสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

ประเทศไทยเองเผชิญกับสาธารณภัยมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอุทกภัยซึ่งเกิดบ่อยครั้ง และมีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้น ส่งผลต่อครัวเรือน ชุมชน และระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างกว้างขวาง แนวทางการจัดการสาธารณภัยของไทยในอดีตมักให้ความสำคัญกับมาตรการตอบสนองเมื่อเกิดเหตุ แต่ยังไม่ให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมและการฟื้นฟูหลังภัยไม่เพียงพอ ขณะที่ความรู้และความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับกระบวนการฟื้นฟูยังมีจำกัด จึงจำเป็นต้องมีสิ่งที่จะต้องเผยแพร่หลักการ แนวคิด และขั้นตอนการฟื้นฟูหลังอุทกภัยให้สาธารณชนได้รับทราบ เพื่อให้ครอบครัว ชุมชน และท้องถิ่นสามารถเริ่มต้นการฟื้นฟูได้ด้วยตนเองอย่างเหมาะสมและยั่งยืน⁹ ตลอดจนในระดับภาครัฐและภาคการพัฒนาของประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากอุทกภัยเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับประชาชนทุกคนและหน่วยงานทุกภาคส่วน จึงควรเรียนรู้ร่วมกันเพื่อให้สามารถช่วยกันสร้างสังคมที่มีความพร้อม รู้รับ และปรับตัวเพื่อลดโอกาสสูญเสียใด ๆ หากเกิดอุทกภัยขึ้นในอนาคต

อุทกภัยเป็นหนึ่งในภัยพิบัติที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในประเทศไทย สร้างความเสียหายต่อชีวิตทรัพย์สิน โครงสร้างพื้นฐาน และทรัพยากรธรรมชาติ การฟื้นฟูหลังเกิดอุทกภัยจึงเป็นกระบวนการสำคัญที่ช่วยให้สังคมและเศรษฐกิจสามารถฟื้นตัวได้อย่างรวดเร็วและยั่งยืน¹⁰ ดังแนวทางต่อไปนี้

1.1 แนวทางการฟื้นฟูหลังเกิดอุทกภัย

การฟื้นฟูหลังเกิดอุทกภัยเป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อนและต้องอาศัยการวางแผนอย่างเป็นระบบ เนื่องจากผลกระทบจากอุทกภัยไม่เพียงเกิดขึ้นเฉพาะในช่วงเหตุการณ์เท่านั้น แต่ยังส่งผลยาวนานต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โครงสร้างพื้นฐาน ระบบเศรษฐกิจ และ

⁹ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, “แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564,” 2564,

[https://env.anamai.moph.go.th/web-](https://env.anamai.moph.go.th/web-upload/11xc410600758f76a9b83604e779b2d1de5/m_magazine/343/4078/file_download/27b4b5b780a9be786e604a1f642025fd.pdf)

[upload/11xc410600758f76a9b83604e779b2d1de5/m_magazine/343/4078/file_download/27b4b5b780a9be786e604a1f642025fd.pdf](https://env.anamai.moph.go.th/web-upload/11xc410600758f76a9b83604e779b2d1de5/m_magazine/343/4078/file_download/27b4b5b780a9be786e604a1f642025fd.pdf), สืบค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 2567.

¹⁰ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, “แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดชัยนาท พ.ศ. 2558,” 2558,

[https://backofficeminisite.disaster.go.th/upload/filecenter/96/files/63แผนการป้องกันฯ%20จ.ชัยนาท%2058%20\(บทที่7\).pdf](https://backofficeminisite.disaster.go.th/upload/filecenter/96/files/63แผนการป้องกันฯ%20จ.ชัยนาท%2058%20(บทที่7).pdf), สืบค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 2567.

สิ่งแวดล้อมในวงกว้าง ดังนั้นการฟื้นฟูจึงต้องแบ่งออกเป็นระยะตามลักษณะของความต้องการ และเป้าหมายที่แตกต่างกัน โดยทั่วไปสามารถจำแนกได้เป็น 3 ระยะหลัก ได้แก่ ระยะเร่งด่วน ระยะกลาง และระยะยาว¹¹ ดังนี้

1.1.1 ระยะเร่งด่วน (Emergency Response Phase)

ในระยะเร่งด่วน เป้าหมายหลักคือการคุ้มครองชีวิตประชาชนและลดความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นทันทีหลังเหตุอุทกภัย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงต้องดำเนินการจัดหาอาหาร น้ำดื่ม ที่พักพิงชั่วคราว และความจำเป็นพื้นฐานอื่น ๆ เพื่อให้ผู้ประสบภัยสามารถดำรงชีวิตได้ในช่วงสถานการณ์วิกฤติ

นอกจากนี้ ประเด็นด้านสุขภาพอนามัยเป็นอีกส่วนที่ต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษ เนื่องจากหลังน้ำลดมักพบการแพร่ระบาดของโรคต่าง ๆ เช่น โรคฉี่หนู โรคผิวหนัง หรือโรคระบบทางเดินอาหาร การจัดบริการสาธารณสุขเคลื่อนที่ การเฝ้าระวังโรค และการจัดการด้านสุขาภิบาลจึงเป็นมาตรการที่ต้องดำเนินควบคู่กับการช่วยเหลือด้านปัจจัยพื้นฐาน ในด้านการเยียวยาเบื้องต้น รัฐมักจัดสรรเงินช่วยเหลือเร่งด่วนให้แก่ครัวเรือนที่ได้รับผลกระทบ เพื่อบรรเทาความเสียหายเฉพาะหน้า และช่วยให้ประชาชนสามารถเริ่มฟื้นฟูชีวิตประจำวันได้โดยเร็วที่สุด

1.1.2 ระยะกลาง (Recovery Phase)

เมื่อสถานการณ์เริ่มทุเลาลง ประเด็นสำคัญจะเปลี่ยนจากการช่วยเหลือเร่งด่วนไปสู่การฟื้นฟูสภาพแวดล้อมทางกายภาพและระบบเศรษฐกิจของชุมชนให้กลับมาดำเนินชีวิตได้ตามปกติ การซ่อมแซมบ้านเรือน ถนน สะพาน ระบบไฟฟ้า และสาธารณูปโภคพื้นฐานอื่น ๆ ถือเป็นขั้นตอนหลักที่ช่วยให้ประชาชนสามารถกลับมาใช้ชีวิตประจำวันได้อย่างต่อเนื่อง ในขณะเดียวกัน ภาครัฐและสถาบันการเงินมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนมาตรการทางเศรษฐกิจ โดยการจัดให้มีสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ เงินช่วยเหลือ หรือมาตรการบรรเทาผลกระทบสำหรับเกษตรกรและผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบ อันเป็นการป้องกันไม่ให้เศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นหยุดชะงักหรือฟื้นตัวล่าช้า

นอกจากนี้ การจัดอบรมด้านอาชีพและการส่งเสริมทักษะใหม่แก่ประชาชนในพื้นที่ได้รับผลกระทบยังเป็นมาตรการสำคัญที่ช่วยให้ผู้เสียหายได้จากเหตุอุทกภัยสามารถฟื้นตัวได้โดยเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพหรือสร้างรายได้ทดแทนจากแหล่งทำกินเดิมที่ได้รับความเสียหาย

1.1.3 ระยะยาว (Reconstruction and Resilience Phase)

ในระยะยาว การฟื้นฟูไม่เพียงมุ่งหมายให้พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบกลับคืนสู่สภาพเดิมเท่านั้น หากแต่ต้องมุ่งพัฒนาระบบบริหารจัดการทรัพยากรและโครงสร้างพื้นฐานให้มีความมั่นคงและสามารถรองรับความเสี่ยงจากอุทกภัยในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ การลงทุน

¹¹ เรืองเดียวกัน.

ในโครงสร้างพื้นฐานด้านการจัดการน้ำ ไม่ว่าจะเป็นคันกันน้ำ อ่างเก็บน้ำ ระบบระบายน้ำ หรือ การก่อสร้างฝายชะลอน้ำ ถือเป็นมาตรการสำคัญในการลดความรุนแรงของปัญหาในระยะยาว พร้อมกันนี้ การทบทวนและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินและการวางผังเมือง เป็นสิ่งจำเป็น เพื่อป้องกันการก่อสร้างอาคาร บ้านเรือน หรือสถานประกอบการในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัย อีกทั้งยังควรเสริมสร้างการใช้ประโยชน์จากคูคลองสาธารณะ อย่างมีระบบ เพื่อช่วยรองรับและระบายน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติยังมีบทบาทสำคัญในการลดความเปราะบางของพื้นที่ โดยมาตรการต่าง ๆ เช่น การปลูกป่า การฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำ และการสร้างแนวป้องกันทางธรรมชาติ สามารถช่วยเสริมความสามารถของระบบนิเวศในการรองรับน้ำหลากและบรรเทาความเสียหายในอนาคต จึงเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาความยั่งยืนเชิงระบบอย่างแท้จริง

1.2 ประเด็นสำคัญในการฟื้นฟูหลังอุทกภัย

การฟื้นฟูภายหลังอุทกภัยมิได้จำกัดอยู่เฉพาะการซ่อมแซมความเสียหายทางกายภาพเท่านั้น หากแต่จำเป็นต้องพิจารณามิติทางสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสิทธิมนุษยชนควบคู่กันไป เพื่อให้การฟื้นฟูเกิดความสมบูรณ์และยั่งยืนในระยะยาว

1) การคุ้มครองสิทธิของผู้ประสบภัย ผู้ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยต้องได้รับสิทธิในการเข้าถึงความช่วยเหลืออย่างเท่าเทียม โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยควรมีกกลไกติดตามและประเมินกระบวนการจัดสรรทรัพยากร เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อทุกกลุ่มประชาชน

2) การฟื้นฟูเศรษฐกิจของชุมชน รัฐควรดำเนินมาตรการสนับสนุนให้ชุมชนมีความสามารถในการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว เช่น การให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำแก่เกษตรกรและผู้ประกอบการรายย่อย รวมถึงการส่งเสริมโอกาสในการประกอบอาชีพใหม่เพื่อทดแทนรายได้ที่สูญเสียไป

3) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ยั่งยืน การซ่อมแซมหรือก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานควรคำนึงถึงมาตรฐานที่สามารถรองรับภัยพิบัติในอนาคต และควรพิจารณานำเทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น ระบบระบายน้ำอัจฉริยะ หรือระบบเตือนภัยล่วงหน้า มาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันความเสียหาย

4) การฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ จำเป็นต้องดำเนินมาตรการฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำ ระบบนิเวศ และทรัพยากรธรรมชาติที่ได้รับผลกระทบ พร้อมทั้งลดกิจกรรมที่ทำลายสมดุลของสิ่งแวดล้อม เช่น การบุกรุกป่าไม้หรือการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยไม่เหมาะสม

5) การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐและชุมชน การฟื้นฟูจะมีประสิทธิภาพมากขึ้นเมื่อประชาชนมีบทบาทร่วมในการกำหนดแนวทางและออกแบบโครงการฟื้นฟู ขณะที่ภาครัฐควรเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เพื่อสร้างความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของร่วมกัน และเพิ่มความยั่งยืนของมาตรการฟื้นฟู

1.3 ปัญหาและอุปสรรคในการฟื้นฟูหลังอุทกภัย

แม้ว่าการฟื้นฟูภายหลังอุทกภัยจะมีกลไกและกรอบดำเนินงานที่กำหนดไว้อย่างเป็นระบบ แต่ในทางปฏิบัติมักเผชิญข้อจำกัดหลายประการ อาทิ การขาดแคลนงบประมาณและทรัพยากรที่จำเป็น กระบวนการเบิกจ่ายงบประมาณที่ล่าช้า การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ราบรื่น รวมถึงการขาดข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นปัจจุบันสำหรับใช้ประกอบการตัดสินใจ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ยังคงอยู่ในระดับจำกัด ปัจจัยเหล่านี้ล้วนทำให้การดำเนินงานฟื้นฟูไม่สามารถบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

1.4 แนวทางการพัฒนาการฟื้นฟูหลังอุทกภัย

เพื่อให้การฟื้นฟูภายหลังอุทกภัยเกิดความยั่งยืนและมีประสิทธิภาพในระยะยาว จำเป็นต้องดำเนินการพัฒนาในหลายมิติ เช่น การปรับปรุงกฎหมายและนโยบายให้ครอบคลุมประเด็นการฟื้นฟูในทุกด้าน การจัดตั้งกองทุนเฉพาะกิจสำหรับการฟื้นฟูภัยพิบัติ การกำหนดกลไกกลางเพื่อเชื่อมประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนการส่งเสริมบทบาทของประชาชนและภาคเอกชนในการร่วมกำหนดแนวทางการฟื้นฟู นอกจากนี้ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้มีความมั่นคงและยั่งยืน โดยนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาประยุกต์ใช้ เป็นอีกองค์ประกอบที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง

การฟื้นฟูหลังอุทกภัยจึงมิได้เป็นเพียงกระบวนการซ่อมแซมสิ่งที่เสียหายให้กลับคืนสู่สภาพเดิม แต่เป็นโอกาสในการปรับปรุงและยกระดับระบบต่าง ๆ ของสังคมให้มีความปลอดภัยและยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น เพื่อลดผลกระทบจากภัยพิบัติในอนาคต การบูรณาการด้านนโยบาย กฎหมาย ทรัพยากร และการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้การฟื้นฟูบรรลุผลได้อย่างแท้จริงและยั่งยืน

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูหลังเกิดอุทกภัย

2.1 การปฏิบัติหลังเกิดอุทกภัย (ฟื้นฟู)

การฟื้นฟูหลังอุทกภัย (Post-Flood Recovery) ถือเป็น ระยะเวลาสำคัญของวงจรการจัดการภัยพิบัติ ที่มุ่งคืนสภาพสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมให้กลับมามีความมั่นคงกว่าเดิม ตามแนวคิด “Build Back Better and Safer” อย่างไรก็ตาม การฟื้นฟูดังกล่าวไม่ใช่เพียงมาตรการทางปฏิบัติ แต่ยังสัมพันธ์อย่างลึกซึ้งกับ ระบบกฎหมายของประเทศไทย ที่กำหนดกรอบหน้าที่ อำนาจ และกระบวนการที่หน่วยงานรัฐ ชุมชน และประชาชนต้องปฏิบัติตาม

1) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 กำหนดให้การบริหารจัดการสาธารณภัยต้องครอบคลุมทุกขั้นตอนตั้งแต่การป้องกัน การเตรียมพร้อม การตอบสนองเมื่อเกิดเหตุ ตลอดจนการฟื้นฟูและการเยียวยาผู้ประสบภัยอย่างเป็นระบบ มาตรา 32 ถึง มาตรา 36 มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดทำแผนฟื้นฟูความเสียหายในด้านโครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อให้การดำเนินงานหลังเกิดภัยสามารถฟื้นคืนสภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การฟื้นฟูตามกรอบกฎหมายฉบับนี้สอดคล้องกับแนวคิดการฟื้นฟูสภาพ (Rehabilitation) และการซ่อมสร้าง (Reconstruction) ซึ่งมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction: DRR) ผ่านมาตรการต่าง ๆ เช่น การจัดทำผังเมือง การพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานให้มีความทนทาน และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนและดำเนินการฟื้นฟู

2) พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายแม่บทที่วางกรอบการจัดสรร การใช้ และการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ โดยกำหนดมาตรการควบคุมพื้นที่ชลประทานและเขตที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัย มาตรา 41 และมาตรา 42 ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการกำหนดเขตควบคุมการใช้น้ำและพื้นที่รับน้ำ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการพัฒนาการก่อสร้าง หรือการใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะที่เพิ่มความเปราะบางต่อการเกิดน้ำท่วม

มาตรการดังกล่าวจึงถือเป็นกลไกเชิงป้องกันที่มีความสำคัญต่อการฟื้นฟูในระยะยาว เนื่องจากการซ่อมแซมหรือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหลังเกิดอุทกภัย หากไม่สอดคล้องกับหลักการจัดสรรพื้นที่และการควบคุมการใช้น้ำตามกฎหมาย อาจนำไปสู่ความเสียหายซ้ำซาก และเพิ่มความเสี่ยงต่อชุมชนในอนาคต

3) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายสำคัญที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน การกำหนดเขตเมือง เขตชุมชน รวมถึงพื้นที่ควบคุมการก่อสร้าง เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบและความปลอดภัยในการพัฒนาพื้นที่ภายหลังจากเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ เช่น มหาอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 การจัดทำผังเมืองใหม่ (Urban Planning) ได้แสดงบทบาทสำคัญในการสนับสนุนแนวคิด “Build Back Better” โดยกำหนดพื้นที่ใช้สอยให้สอดคล้องกับระดับความเสี่ยง หลีกเลี่ยงการพัฒนาในพื้นที่ที่น้ำท่วมซ้ำซาก และเพิ่มพื้นที่สีเขียวหรือพื้นที่รองรับน้ำ (แก้มลิง) เพื่อช่วยบรรเทาผลกระทบในระยะยาว¹²

การบูรณาการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูหลังอุทกภัยสามารถสรุปได้ดังนี้

1) ในระยะซ่อมสร้าง (Reconstruction) มีการประยุกต์ใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยควบคู่กับพระราชบัญญัติการผังเมือง เพื่อซ่อมแซมและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้กลับมาใช้งานได้อย่างปลอดภัย พร้อมเพิ่มมาตรการป้องกันความเสียหายในอนาคต

2) ในระยะฟื้นฟูสภาพ (Rehabilitation) จำเป็นต้องเชื่อมโยงกับพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 เพื่อช่วยเหลือธุรกิจหรือผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบไม่ให้ประสบภาวะล้มละลาย และอาศัยบทบัญญัติจากพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ในการจัดการพื้นที่เสี่ยงน้ำท่วมซ้ำซากให้มีการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม

¹² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *แผนฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศหลังวิกฤตอุทกภัย พ.ศ. 2554* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2555).

3) การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นหลักการสำคัญที่สอดคล้องกับกฎหมายปกครองท้องถิ่น ซึ่งกำหนดบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยงานหลักในการวางแผนและดำเนินมาตรการฟื้นฟูร่วมกับชุมชนในพื้นที่

โดยสรุป การฟื้นฟูภายหลังอุทกภัยในประเทศไทยมิใช่กระบวนการที่มุ่งเน้นเฉพาะการซ่อมแซมทางกายภาพเท่านั้น แต่ต้องอาศัยการบูรณาการของกฎหมายหลายฉบับ เพื่อให้เกิดการฟื้นฟูที่ยั่งยืน ทั้งในมิติของโครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจ และสังคม การประยุกต์หลักการ Build Back Better and Safer ตลอดจนแนวคิด Debtor-in-Possession ช่วยเสริมให้การฟื้นฟูไม่เพียงคืนสภาพเดิม แต่เป็นการพัฒนาให้มีความพร้อมต่อการเผชิญภัยพิบัติในอนาคตมากยิ่งขึ้น

2.2 กฎหมายกับการฟื้นฟูหลังเกิดอุทกภัย

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ทำหน้าที่เป็นกฎหมายแม่บทด้านการบริหารจัดการน้ำของประเทศ โดยมีการบูรณาการกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทกภัยในมิติต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรทรัพยากรน้ำ การใช้ประโยชน์ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู การอนุรักษ์ รวมถึงสิทธิในน้ำ ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นกรอบในการป้องกันและแก้ไขสถานการณ์น้ำท่วมอย่างมีประสิทธิภาพ

กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดนิยามของคำว่า “ภาวะน้ำท่วม” ไว้อย่างชัดเจน โดยหมายถึงสถานการณ์ที่ปริมาณน้ำ ระดับน้ำ หรืออัตราการไหลของน้ำเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องหรือเกิดลักษณะน้ำไหลหลากและฉับพลัน จนส่งผลกระทบต่อดำรงชีวิตของมนุษย์ สัตว์หรือพืชในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด ทั้งนี้ไม่รวมถึงปรากฏการณ์น้ำขึ้นน้ำลงซึ่งเป็นสภาพการณ์ตามธรรมชาติ

ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 จึงได้กำหนดแนวทางและมาตรการสำคัญสำหรับการบริหารจัดการภายหลังเกิดอุทกภัย เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการฟื้นฟูและแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นระบบและเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ดังนี้

1. การผันน้ำเพื่อการป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วม เป็นมาตรการที่มุ่งจัดการปริมาณน้ำโดยการเคลื่อนย้ายน้ำจากพื้นที่หนึ่งไปยังอีกพื้นที่หนึ่งเพื่อบรรเทาความรุนแรงของสถานการณ์น้ำท่วม โดยทั่วไป การผันน้ำมักดำเนินการไปยังพื้นที่ลุ่มต่ำซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรมเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนที่มีความหนาแน่นของประชากรสูงหรือพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญ ในกรณีที่เป็นกรณีผันน้ำภายในลุ่มน้ำเดียวกัน การดำเนินการดังกล่าวอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบโดยตรง อย่างไรก็ตาม หากเป็นการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ เช่น การผันน้ำจากลุ่มน้ำยมไปสู่ลุ่มน้ำน่าน การตัดสินใจดำเนินการต้องอยู่ภายใต้อำนาจของนายกรัฐมนตรีและได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เนื่องจากเป็นมาตรการที่มีผลกระทบในระดับกว้างและต้องการการพิจารณารอบด้าน

2. อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วม ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ได้วางหลักไว้ในมาตรา 66¹³ และมาตรา 67¹⁴

3. การคุ้มครองสิ่งก่อสร้างหรือสิ่งของที่พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีขึ้น ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ได้วางหลักไว้ในมาตรา 71¹⁵

4. ค่าชดเชยความเสียหาย แบ่งเป็น 2 กรณี ดังนี้

กรณีแรก กรณีที่เกิดความเสียหายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่โดยตรงของพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่น การผันน้ำ การระบายน้ำ การขุดลอก หรือการเจาะทำลายคันคูกันน้ำในที่ดินของเอกชน ผู้ได้รับความเสียหายย่อมมีสิทธิเรียกร้องค่าชดเชยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 66 ซึ่งกำหนดกลไกการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการของรัฐโดยชัดเจน

กรณีที่สอง สำหรับค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติซึ่งผู้ประสบเหตุได้รับผลกระทบโดยตรง เช่น ความเสียหายจากน้ำป่าไหลหลาก น้ำท่วม หรือเหตุการณ์น้ำหลากตามธรรมชาติ การให้ความช่วยเหลือจะอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การเยียวยาตามฐานะของ “ผู้ประสบภัยพิบัติ” ทั้งนี้ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศพื้นที่เป็นเขตให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ผู้ได้รับผลกระทบย่อมมีสิทธิได้รับค่าชดเชยตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2562 ระเบียบดังกล่าว ในข้อ 5 ได้กำหนดนิยามสำคัญ ได้แก่ “ภัยพิบัติ” หมายถึง สาธารณภัยที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชน เช่น อุทกภัย วาตภัย ภัยแล้ง หรือภัยอื่นที่มีสาเหตุจากธรรมชาติหรือมนุษย์ ส่วน “ผู้ประสบภัยพิบัติ” หมายถึง บุคคลที่ได้รับความเสียหายหรือความเดือดร้อนจากเหตุสาธารณภัยดังกล่าว แต่ไม่รวมถึงส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ โดยระบุว่า

“ภัยพิบัติ” หมายถึง สาธารณภัยต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชน เช่น อุทกภัย วาตภัย ภัยแล้ง และภัยอื่น ๆ ไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติหรือมนุษย์

“ผู้ประสบภัยพิบัติ” หมายถึง ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน แต่ไม่รวมถึงส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ

เมื่อมีการประกาศเขตความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ประสบภัยพิบัติมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือหรือค่าชดเชยความเสียหายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

จากข้อความดังกล่าวข้างต้น หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูหลังอุทกภัยมีบทบาทแตกต่างกันตามภารกิจและความรับผิดชอบ โดยสามารถจำแนกการดำเนินการได้ดังนี้

¹³ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561, มาตรา 66.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 67.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 71.

1) สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.) มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการน้ำของประเทศ โดยทำหน้าที่จัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการน้ำทั้งในระยะสั้นและระยะยาว รวมถึงการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น เพื่อให้การฟื้นฟูและการจัดการน้ำเกิดความสอดคล้องและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ สทนช. ยังมีหน้าที่ส่งเสริมการใช้ข้อมูลด้านวิชาการและเทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น แบบจำลองสถานการณ์น้ำท่วม การคาดการณ์ปริมาณน้ำล้นหน้า และฐานข้อมูลทรัพยากรน้ำ เพื่อสนับสนุนการวางแผน การตัดสินใจ และการดำเนินมาตรการฟื้นฟูให้มีความแม่นยำยิ่งขึ้น

2) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) มีหน้าที่ดำเนินการให้ความช่วยเหลือในภาวะฉุกเฉิน โดยจัดหาอาหาร น้ำดื่ม ที่พักพิงชั่วคราว รวมถึงการให้การช่วยชีวิตและการสนับสนุนด้านสาธารณสุขขั้นต้นแก่ผู้ประสบภัย เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในระยะเร่งด่วน ควบคู่กับการช่วยเหลือดังกล่าว ปภ. ยังดำเนินการประเมินความเสียหายเบื้องต้นในพื้นที่ประสบภัย เพื่อบรรวบรวมข้อมูลและจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับการวางแผนฟื้นฟูและจัดสรรทรัพยากรในระยะต่อไป

3) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานขั้นพื้นฐานภายหลังเกิดอุทกภัย อาทิ การซ่อมแซมถนน ระบบประปา ระบบไฟฟ้า และสาธารณูปโภคอื่นที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้ประชาชนสามารถกลับมาใช้ชีวิตประจำวันได้อย่างปกติ นอกจากนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานหลักกับประชาชนในพื้นที่ ทั้งในการรับเรื่องร้องเรียน ให้ข้อมูล คอยสนับสนุนการช่วยเหลือเฉพาะพื้นที่ และอำนวยความสะดวกในการดำเนินการฟื้นฟูร่วมกับหน่วยงานของรัฐในระดับต่าง

หน่วยงานของรัฐมีบทบาทสำคัญทั้งในฐานะผู้วางแผน ผู้บูรณาการ และผู้ปฏิบัติในการดำเนินการฟื้นฟูภายหลังอุทกภัย ตั้งแต่การซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน การจัดการและฟื้นฟูทรัพยากรน้ำ ไปจนถึงการให้ความช่วยเหลือชุมชนและประชาชนให้สามารถกลับมาดำรงชีวิตได้ตามปกติ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การดำเนินงานฟื้นฟูยังประสบข้อจำกัดหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณที่ไม่เพียงพอ กลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่ยังไม่ราบรื่น หรือข้อจำกัดที่เกิดจากบทบัญญัติกฎหมายบางประการ ส่งผลให้ประสิทธิภาพของการฟื้นฟูไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างเต็มศักยภาพ

ดังนั้น การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การจัดทำกลไกประสานงานที่มีความชัดเจน รวมถึงการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการร่วมกันระหว่างหน่วยงานในทุกระดับ จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยเสริมสร้างความยั่งยืน ความต่อเนื่อง และความครอบคลุมของการฟื้นฟูในอนาคต

3. วิเคราะห์กฎหมายในการฟื้นฟูหลังเกิดอุทกภัย

ประเทศไทยประสบปัญหาอุทกภัยอย่างต่อเนื่อง ทั้งในลักษณะน้ำท่วมตามฤดูกาล น้ำหลากฉับพลัน และน้ำท่วมขังในเขตเมือง โดยมีแนวโน้มเพิ่มความถี่และความรุนแรงมากขึ้นในทุกปี ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดอุทกภัย ได้แก่ ลักษณะภูมิประเทศที่มีพื้นที่ลุ่มต่ำกระจายอยู่หลายแห่ง โดยเฉพาะบริเวณลุ่มน้ำเจ้าพระยา ลุ่มน้ำท่าจีน และลุ่มน้ำแม่กลอง ซึ่งทำหน้าที่เป็นพื้นที่รับน้ำตามธรรมชาติ นอกจากปัจจัยด้านภูมิประเทศแล้ว การขยายตัวของเขตเมือง การตั้งถิ่นฐานในพื้นที่เสี่ยง และการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างไม่เหมาะสม ล้วนมีส่วนทำให้ความสามารถในการรองรับน้ำลดลงอย่างมีนัยสำคัญ อีกทั้งพื้นที่ชุ่มน้ำจำนวนมากถูกเปลี่ยนเป็นพื้นที่พัฒนาเมืองหรือพื้นที่เกษตรกรรม ทำให้ระบบนิเวศตามธรรมชาติไม่สามารถทำหน้าที่รองรับและกระจายปริมาณน้ำได้เพียงพอ ยิ่งไปกว่านั้น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระดับโลกจากภาวะโลกร้อน ส่งผลให้เกิดฝนตกหนักในช่วงเวลาสั้น ๆ เกินกว่าที่ระบบระบายน้ำในหลายพื้นที่จะรองรับได้ จึงก่อให้เกิดน้ำท่วมฉับพลันและน้ำท่วมขังในเขตเมืองบ่อยครั้ง

ผลกระทบจากอุทกภัยมิได้จำกัดอยู่เพียงความเสียหายต่อทรัพย์สินของเอกชนหรือโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ เช่น ถนน สะพาน เขื่อน หรือระบบสาธารณูปโภคเท่านั้น หากยังส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง ได้แก่ เด็ก ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และครัวเรือนรายได้น้อย ซึ่งมักได้รับผลกระทบรุนแรงกว่าและฟื้นตัวช้ากว่ากลุ่มอื่นในด้านเศรษฐกิจ อุทกภัยสร้างความเสียหายทั้งในระดับครัวเรือน ภาคอุตสาหกรรม ภาคบริการ และภาคการเกษตร ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจชะลอตัวและกระทบต่อเสถียรภาพของสังคมโดยรวม กระบวนการฟื้นฟูจึงใช้เวลานานและต้องอาศัยมาตรการฟื้นฟูที่รอบด้าน ภายใต้บริบทดังกล่าว กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 (ว่าด้วยสิทธิของประชาชน) ล้วนมีบทบาทสำคัญต่อการบริหารจัดการหลังเกิดอุทกภัย ทั้งในการให้ความช่วยเหลือเร่งด่วน การฟื้นฟูระยะกลาง และการพัฒนาอย่างยั่งยืนในระยะยาว กฎหมายเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นกรอบสำคัญในการกำหนดสิทธิที่ประชาชนพึงได้รับ กลไกการจัดสรรงบประมาณ ขั้นตอนการฟื้นฟูด้านโครงสร้างพื้นฐาน การสาธารณสุข การดูแลด้านจิตสังคม ตลอดจนการฟื้นฟูด้านอาชีพและชุมชน อีกทั้งยังกำหนดระบบกำกับ ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ เพื่อให้การช่วยเหลือเกิดความโปร่งใส เท่าเทียม และลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงมาตรการต่าง ๆ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการฟื้นฟูหลังเกิดอุทกภัยในมุมมองทางกฎหมายของประเทศไทย โดยวิเคราะห์ทั้งในด้านหลักการทางกฎหมาย กลไกทางปฏิบัติ ตัวอย่างกฎหมาย และมาตรการที่มีอยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนปัญหาเชิงโครงสร้างและข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนากฎหมายให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น เพื่อให้การฟื้นฟูมิได้เป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า แต่เป็นกระบวนการวางฐานสู่ความยั่งยืนและการอยู่ร่วมกับภัยพิบัติอย่างมีภูมิคุ้มกันในอนาคต

3.1 การคุ้มครองสิทธิของผู้ประสบอุทกภัย

กฎหมายไทยให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ประสบภัยพิบัติ โดยเฉพาะสิทธิในการเข้าถึงความช่วยเหลือที่จำเป็น เช่น อาหาร น้ำดื่ม ที่พักพิงชั่วคราว และการรักษาพยาบาลที่เหมาะสม ภายใต้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 6 กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ “พัฒนา บริหารจัดการ บำรุงรักษา พื้นฟู และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างสมดุลและยั่งยืน” ขณะที่มาตรา 3 วางหลักให้การจัดสรร การใช้ และการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้อย่างเคร่งครัด พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำจึงมีขอบเขตครอบคลุมการฟื้นฟูด้านทรัพยากรน้ำภายหลังเกิดอุทกภัย ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงระบบทางน้ำ การบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานด้านน้ำ หรือการจัดทำฝังน้ำ เพื่อให้การฟื้นฟูเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและลดผลกระทบทางอ้อมที่อาจเกิดขึ้นกับผู้ประสบภัย

สำหรับพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 27 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการและเจ้าพนักงานผู้ได้รับมอบหมาย ซึ่งรวมถึง (1) การจัดให้มีสถานที่ชั่วคราวเพื่อพักพิงหรือรับการปฐมพยาบาล รวมทั้งการคุ้มครองทรัพย์สินของผู้ประสบภัย (2) การจัดระเบียบการจราจรในพื้นที่สาธารณะ (3) การควบคุมพื้นที่ไม่ให้บุคคลภายนอกเข้าไปก่อให้เกิดความเสี่ยง (4) การรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่เหตุการณ์ และ (5) การช่วยเหลือผู้ประสบภัยและขนย้ายทรัพย์สินเมื่อมีการร้องขอ นอกจากนี้ มาตรา 12 ของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผนที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีสาระสำคัญขั้นต่ำ กำหนดให้ต้องมีแนวทางและวิธีการให้ความช่วยเหลือทั้งในระยะเร่งด่วนและระยะยาว เช่น การอพยพประชาชน การจัดสวัสดิการสังคม การดูแลด้านสาธารณสุข การแก้ไขปัญหาด้านการสื่อสาร และการฟื้นฟูระบบสาธารณูปโภคที่จำเป็น ส่วนมาตรา 15 กำหนดบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด โดยระบุให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนระดับชาติ รวมทั้งกำกับให้หน่วยงานรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการสงเคราะห์เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย ดูแลความสงบเรียบร้อย และปฏิบัติการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่

อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้เน้นถึงหลักสิทธิมนุษยชนที่รัฐมีหน้าที่ในการคุ้มครองชีวิตและความปลอดภัยของประชาชน โดยเฉพาะในสถานการณ์ฉุกเฉิน เช่น อุทกภัย รัฐต้องมีมาตรการป้องกัน บรรเทา และเยียวยาผลกระทบอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทั้งในด้านที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล อาหาร น้ำสะอาด และการเข้าถึงความช่วยเหลือขั้นพื้นฐาน¹⁶

¹⁶ สุวิมล ธนะพรพันธุ์, “สิทธิมนุษยชนกับภัยพิบัติ: การประกันสิทธิผู้ประสบภัยในสังคมไทย,” *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* 47, น.2 (มิถุนายน 2561), 224–250.

3.2 การฟื้นฟูเศรษฐกิจและชุมชนในพื้นที่ประสบภัย

อุทกภัยรุนแรงก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจในระดับชุมชนอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นการสูญเสียพื้นที่เพาะปลูก การหยุดชะงักของกิจการทางธุรกิจ หรือความเสียหายที่เกิดขึ้นกับโครงสร้างพื้นฐานสำคัญ ซึ่งล้วนส่งผลกระทบต่อความสามารถในการสร้างรายได้และการดำรงชีวิตของประชาชนในระยะสั้นและระยะยาว

ในบริบทของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 (หมวดว่าด้วยสิทธิของประชาชน) ต่างมีบทบาทสำคัญในการกำหนดมาตรการด้านการชดเชยและการเยียวยาทางเศรษฐกิจ เช่น การสนับสนุนเงินช่วยเหลือเร่งด่วน การให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำแก่เกษตรกรและผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบ ตลอดจนการฟื้นฟูพื้นที่ที่เสียหายเพื่อให้สามารถกลับมาใช้ประโยชน์ได้ในเวลาอันรวดเร็ว

ทั้งนี้ ในระยะยาว รัฐควรพิจารณาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจหลังเกิดอุทกภัยอย่างยั่งยืน เช่น การจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูเพื่อพัฒนาชุมชน การส่งเสริมอาชีพใหม่ที่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่หลังเกิดภัย และการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่มีความสามารถในการป้องกันน้ำท่วมซ้ำซาก ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างเศรษฐกิจฐานรากและลดความเปราะบางของชุมชนในอนาคต

3.3 การฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

อุทกภัยก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อระบบนิเวศในหลายลักษณะ ไม่ว่าจะเป็นการกัดเซาะดิน การลดทอนความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่การเกษตร หรือการปนเปื้อนของแหล่งน้ำในชุมชน ซึ่งล้วนมีผลต่อความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมและการดำรงชีวิตของประชาชน การฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมจึงเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นต้องบรรจุไว้ในแผนการฟื้นฟูหลังอุทกภัยอย่างเป็นระบบ

ในด้านกฎหมาย พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายสำคัญที่วางหลักการและกลไกรองรับการฟื้นฟูพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานในทางปฏิบัติมักประสบข้อจำกัดหลายประการ เช่น งบประมาณที่ไม่เพียงพอ ขาดแคลนบุคลากรผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่เป็นเอกภาพ

ดังนั้น รัฐควรให้ความสำคัญกับการพัฒนากฎหมายหรือมาตรการใหม่ที่มีมุ่งเน้นการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน เช่น การส่งเสริมการปลูกป่า การฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำ การปรับปรุงระบบระบายน้ำให้มีประสิทธิภาพ รวมถึงการออกกฎหมายที่ส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตนเอง เพื่อให้เกิดการฟื้นฟูที่ยั่งยืนและเหมาะสมกับบริบทพื้นที่

3.4 การป้องกันและเตรียมความพร้อมในอนาคต

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูภายหลังอุทกภัยควรได้รับการบูรณาการกับมาตรการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยในระยะยาวตามกรอบของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

แห่งชาติ พ.ศ. 2564–2570 ซึ่งเน้นการสร้างระบบรับมือภัยพิบัติแบบครบวงจรและยั่งยืน โดยให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการความเสี่ยงล่วงหน้า การลดปัจจัยก่อความเสี่ยง และการฟื้นฟูให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer)

การดำเนินการดังกล่าวครอบคลุมถึงการกำหนดมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เสี่ยงน้ำท่วม การยกระดับมาตรฐานโครงสร้างพื้นฐานให้สามารถรองรับอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการกำหนดให้โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ต้องผ่านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและความเสี่ยงจากสาธารณภัย เพื่อให้การฟื้นฟูหลังเกิดอุทกภัยเป็นไปอย่างยั่งยืนและช่วยลดโอกาสการเกิดความเสียหายซ้ำซากในอนาคต¹⁷

นอกจากนี้ ควรมีกฎหมายหรือมาตรการที่สนับสนุนการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการบริหารจัดการอุทกภัย เช่น ระบบแจ้งเตือนล่วงหน้า การคาดการณ์สถานการณ์น้ำท่วม และการจัดการข้อมูลผ่านระบบดิจิทัล เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการลดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากอุทกภัยในอนาคต

3.5 การสร้างความเชื่อมั่นและความร่วมมือระหว่างภาครัฐและประชาชน

กฎหมายที่มีความโปร่งใสและได้รับการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของการกำกับดูแลภาครัฐที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล เนื่องจากช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นระหว่างรัฐกับประชาชน โดยเฉพาะในช่วงสถานการณ์วิกฤติ การกำหนดบทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน ตลอดจนการกำหนดขอบเขตอำนาจในการดำเนินมาตรการฟื้นฟูหลังเกิดอุทกภัยให้เป็นไปตามครรลองของกฎหมาย จะช่วยให้การดำเนินงานมีความเป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้

นอกจากนี้ การจัดให้มีกลไกตรวจสอบและประเมินผลที่เป็นอิสระและเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ สอดคล้องกับหลักความโปร่งใส (Transparency) และหลักการะับผิดชอบ (Accountability) ตามคู่มือกำกับดูแลองค์การภาครัฐ ซึ่งจะช่วยลดข้อขัดแย้ง ความไม่พอใจ และปัญหาการบริหารงานที่ไม่เป็นธรรม อันนำไปสู่การเสริมสร้างความไว้วางใจของประชาชนต่อภาครัฐในกระบวนการฟื้นฟูภายหลังอุทกภัย¹⁸

ดังนั้น การฟื้นฟูภายหลังเกิดอุทกภัยในประเทศไทยจึงมิใช่เป็นเพียงการให้ความช่วยเหลือในระยะสั้นแก่ผู้ประสบภัยเท่านั้น หากแต่เป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพในระยะยาว เพื่อให้สามารถคุ้มครองสิทธิของประชาชน ลดผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม และสร้างความมั่นคงที่ยั่งยืนให้แก่สังคมในภาพรวม

¹⁷ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, *แผนยุทธศาสตร์การจัดการภัยพิบัติแห่งชาติ* (พ.ศ. 2566–2570) (กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย, 2566), 185–186.

¹⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, *คู่มือแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)* (กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2565), 13–14.

4. ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การฟื้นฟูภายหลังเกิดอุทกภัยในประเทศไทยมีประสิทธิภาพและยั่งยืนมากขึ้น ควรมีการพัฒนากฎหมายและมาตรการที่ครอบคลุมในทุกมิติ โดยข้อเสนอแนะทางกฎหมายที่สำคัญมีดังนี้

4.1 การพัฒนากฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ประสบภัย

กำหนดสิทธิขั้นพื้นฐาน คือ การออกกฎหมายเฉพาะที่รับรองสิทธิของผู้ประสบภัยน้ำท่วม เช่น สิทธิในการเข้าถึงที่พักพิงชั่วคราว อาหาร น้ำดื่ม การรักษาพยาบาล และการเยียวยาความเสียหาย

สร้างกลไกการร้องเรียนและเยียวยา คือ การจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือทางกฎหมายสำหรับผู้ประสบภัย เพื่อให้สามารถร้องเรียนกรณีไม่ได้รับการช่วยเหลือที่เหมาะสมหรือไม่ได้รับค่าชดเชย

4.2 การกำหนดมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสนับสนุนชุมชน

กองทุนฟื้นฟูหลังอุทกภัย คือ การจัดตั้งกองทุนพิเศษเพื่อสนับสนุนการฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัย โดยเน้นการฟื้นฟูเศรษฐกิจชุมชน เช่น การสนับสนุนอาชีพใหม่ การให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ และการสร้างงานในพื้นที่

มาตรการภาษี คือ การลดหย่อนภาษีสำหรับผู้ได้รับผลกระทบและสนับสนุนให้ภาคธุรกิจเข้ามามีส่วนร่วมในการฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัย

4.3 การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กฎหมายฟื้นฟูระบบนิเวศ คือ การบัญญัติกฎหมายเฉพาะเพื่อฟื้นฟูพื้นที่ที่เสียหายจากน้ำท่วม เช่น การปลูกป่า การปรับปรุงพื้นที่ชุ่มน้ำ และการอนุรักษ์คลองธรรมชาติ

กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษ คือ การบังคับใช้มาตรการป้องกันการปนเปื้อนของน้ำและดินในพื้นที่ประสบภัย เช่น การจัดการขยะหรือสารเคมีที่ปนเปื้อน

4.4 การสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบในกระบวนการฟื้นฟู

กลไกการตรวจสอบ คือ การกำหนดให้มีกลไกการตรวจสอบและประเมินผลการใช้ทรัพยากรในการฟื้นฟูหลังน้ำท่วม เพื่อป้องกันการทุจริตและการใช้ทรัพยากรอย่างไม่เหมาะสม

การรายงานต่อสาธารณะ คือ การบังคับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรายงานความคืบหน้าในการฟื้นฟูต่อประชาชนอย่างโปร่งใส

4.5 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคเอกชน

บทบาทของชุมชน คือ การสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผนและดำเนินการฟื้นฟู เช่น การพัฒนาโครงการฟื้นฟูพื้นที่ร่วมกับรัฐ

การให้สิทธิประโยชน์แก่ภาคเอกชน คือ การจัดทำมาตรการจูงใจ เช่น ลดหย่อนภาษีหรือเงินสนับสนุนสำหรับธุรกิจที่เข้ามาช่วยเหลือการฟื้นฟู

4.6 การจัดตั้งศูนย์วิจัยและพัฒนาการจัดการภัยพิบัติ

ศูนย์ข้อมูลภัยพิบัติแห่งชาติ คือ การจัดตั้งศูนย์ที่รวบรวมข้อมูลและพัฒนาแนวทางการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการวิเคราะห์ข้อมูลน้ำท่วมเพื่อการวางแผนในอนาคต

สนับสนุนการวิจัยและนวัตกรรม คือ การบัญญัติกฎหมายเพื่อสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีที่ช่วยป้องกันและฟื้นฟูหลังน้ำท่วม เช่น ระบบสำรวจด้วยโดรนหรือเซนเซอร์ตรวจจับน้ำ

บรรณานุกรม

- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. “แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดชัยนาท พ.ศ. 2558.” 2558.
[https://backofficeminisite.disaster.go.th/upload/filecenter/96/files/63แผนการป้องกัน%20จ_ชัยนาท%2058%20\(บทที่7\).pdf](https://backofficeminisite.disaster.go.th/upload/filecenter/96/files/63แผนการป้องกัน%20จ_ชัยนาท%2058%20(บทที่7).pdf). สืบค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 2567.
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. “แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564.” 2564. https://env.anamai.moph.go.th/web-upload/11xc410600758f76a9b83604e779b2d1de5/m_magazine/343/4078/file_download/27b4b5b780a9be786e604a1f642025fd.pdf. สืบค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 2567.
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. รายงานการจัดการสาธารณภัยประจำปี. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย, 2563.
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. แผนยุทธศาสตร์การจัดการภัยพิบัติแห่งชาติ (พ.ศ. 2566–2570). กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย, 2566.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. ผลกระทบทางเศรษฐกิจจากอุทกภัยปี 2554. กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2555.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศหลังวิกฤตอุทกภัย พ.ศ. 2554. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2555.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. คู่มือแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance). กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2565.
- สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. รายงานสถานการณ์น้ำและระบบข้อมูลน้ำของประเทศ. กรุงเทพฯ: สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2564.
- สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ. รายงานประเมินพื้นที่น้ำท่วมจากภาพถ่ายดาวเทียม. กรุงเทพฯ: สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ, 2565.
- สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำ (องค์การมหาชน). “มหาอุทกภัย ปี 2554.” 2554. <https://tiwrmdev.hii.or.th/current/2011/flood54.html>. สืบค้นเมื่อ 15 กันยายน 2568.
- สุวิมล ณะพรพันธุ์. “สิทธิมนุษยชนกับภัยพิบัติ: การประกันสิทธิผู้ประสบภัยในสังคมไทย.” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 47, ฉ.2 (มิถุนายน 2561). 224–250.

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. “ *World Disasters Report 2018: Leaving No One Behind*. Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.” 2018.

<https://www.ifrc.org/sites/default/files/2021-09/B-WDR-2018-EN-LR.pdf>.
accessed September 15, 2025.

United Nations Office for Disaster Risk Reduction. “*Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*.” 2019.

<https://www.undrr.org/publication/global-assessment-report-disaster-risk-reduction-2019>. accessed September 15, 2025.