

Thai Social Science Journal

Received: 24 March 2026

Revised: 3 May 2026

Original Article

Accepted: 30 June 2026

บริบทภัยธรรมชาติในไทย: การจัดการน้ำท่วมสงขลาและบทเรียนการเตรียมพร้อมของระบบรัฐ-ชุมชน

The context of natural disasters in Thailand: Flood management in Songkhla and lessons learned from state-community preparedness systems

นายสันติ เพี้ยเมือง¹

Mr.Santi Phiamueng

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การจัดการน้ำท่วมจังหวัดสงขลาในมิติรัฐ-ชุมชน และเสนอบทเรียนเชิงนโยบายสำหรับพื้นที่เสี่ยงภัยอื่นในประเทศไทย การวิจัยอาศัยกรอบแนวคิดการจัดการภัยพิบัติและการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction) แนวคิดธรรมาภิบาลแบบพหุภาคี และทุนทางสังคมของชุมชน ข้อมูลเชิงคุณภาพถูกเก็บจากรายงานภาครัฐ เอกสารวิชาการ และการศึกษากรณีศึกษาในพื้นที่ ผลการศึกษาชี้ว่าการจัดการน้ำท่วมสงขลา มีลักษณะผสมระหว่างการดำเนินการจากส่วนกลางและการมีส่วนร่วมของชุมชน รัฐให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐานและระบบแจ้งเตือน แต่ยังคงขาดความต่อเนื่องในการบูรณาการกับความรู้ท้องถิ่น ชุมชนเข้มแข็งสามารถจัดการภัยพิบัติในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยอาศัยทุนทางสังคม เครือข่ายอาสาสมัคร และความรู้ร่วมของชุมชน แต่ประสบข้อจำกัดด้านทรัพยากรและความไม่เท่าเทียมภายใน บทเรียนสำคัญชี้ให้เห็นว่า การสร้างกลไกร่วมกำกับดูแลรัฐ-ชุมชน การพัฒนาช่องทางสื่อสารที่เข้าถึงง่าย และการสนับสนุนทุนทางสังคม สามารถเพิ่มความยั่งยืนและลดความเปราะบางเชิงโครงสร้างของระบบบริหารจัดการน้ำท่วมได้ บทความนี้เสนอแนวทางเชิงนโยบายเพื่อสร้างความเข้มแข็งและความยืดหยุ่นของระบบรัฐ-ชุมชนต่อภัยพิบัติในอนาคต

คำสำคัญ: น้ำท่วม, การจัดการภัยพิบัติ, ชุมชนเข้มแข็ง, ธรรมาภิบาล, จังหวัดสงขลา

¹ นักวิชาการอิสระ ; independent Scholar, Thailand

Corresponding author, e-mail: santiphiamueang@gmail.com

Abstract

This article aims to analyze flood management in Songkhla Province from a state–community perspective and to draw policy lessons for other flood-prone areas in Thailand. The study employs the frameworks of disaster risk reduction (DRR), multi-level governance, and community social capital. Qualitative data were collected from government reports, academic literature, and case studies within the local context. Findings indicate that flood management in Songkhla exhibits a hybrid approach combining central government interventions and community participation. While the state emphasizes infrastructure and early-warning systems, integration with local knowledge remains limited. Strong communities effectively manage floods at the local level by leveraging social capital, volunteer networks, and collective knowledge, yet they face constraints regarding resources and internal inequalities. Key lessons suggest that co-governance mechanisms between state and community, accessible communication channels, and support for social capital can enhance the sustainability and resilience of flood management systems. The article provides policy recommendations for strengthening adaptive capacity and reducing structural vulnerability in future disaster management.

Keywords: Flooding, Disaster management, Community resilience, Governance, Songkhla Province

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยเผชิญกับภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ทวีความรุนแรงและเกิดบ่อยครั้งมากขึ้น โดยเฉพาะภัยน้ำท่วมซึ่งมีความเชื่อมโยงโดยตรงกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate change) ทั้งในมิติของปริมาณฝนที่เพิ่มขึ้น ความแปรปรวนของฤดูกาล และความถี่ของเหตุการณ์ฝนตกหนักแบบฉับพลัน รายงานของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศชี้ให้เห็นว่า เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นหนึ่งในภูมิภาคที่มีความเปราะบางสูงต่อความเสี่ยงจากน้ำท่วมและพายุรุนแรง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อทั้งระบบเศรษฐกิจ โครงสร้างเมือง และความเป็นอยู่ของประชาชนในระยะยาว (IPCC, 2022; World Bank, 2021) ภาคใต้ของประเทศไทยโดยเฉพาะจังหวัดสงขลาซึ่งถือเป็นพื้นที่เสี่ยงเชิงโครงสร้างที่สำคัญ เนื่องจากมีลักษณะภูมิประเทศที่ซับซ้อน ประกอบด้วยลุ่มน้ำ ทะเลสาบสงขลา พื้นที่ราบลุ่มชายฝั่ง และเขตเมืองที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว การพัฒนาเมือง การใช้ที่ดิน และโครงสร้างพื้นฐานในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ได้เปลี่ยนแปลงระบบระบายน้ำ

ตามธรรมชาติ และเพิ่มความเสี่ยงต่อการเกิดน้ำท่วมซ้ำซาก โดยเฉพาะในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่และพื้นที่ชุมชนโดยรอบ (ONEP, 2021; กรมทรัพยากรน้ำ, 2020)

ลักษณะเด่นของปัญหาน้ำท่วมในสงขลา คือความซับซ้อนของความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่เมืองและชนบท น้ำท่วมในเขตเมืองไม่ได้เป็นเพียงผลจากปริมาณน้ำฝนเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับการระบายน้ำที่ไม่เพียงพอ การกีดขวางทางน้ำ และการบริหารจัดการที่ขาดการบูรณาการกับพื้นที่ต้นน้ำและพื้นที่เกษตรกรรมในชนบท ผลกระทบจึงไม่ได้จำกัดอยู่ที่ความเสียหายทางกายภาพ หากแต่ขยายไปสู่มิติทางสังคม เช่น ความไม่มั่นคงในการดำรงชีวิต ความเปราะบางของกลุ่มรายได้น้อย และความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงความช่วยเหลือจากรัฐ (Wisner et al., 2004; UNDRR, 2019)

แม้ประเทศไทยจะมีแผนและนโยบายด้านการจัดการภัยพิบัติและการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติอย่างเป็นทางการ แต่การดำเนินงานในทางปฏิบัติยังคงมีลักษณะเน้นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเป็นหลัก การประกาศเขตภัยพิบัติ การระดมงบประมาณฉุกเฉิน และการฟื้นฟูหลังน้ำลด มักเกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์ มากกว่าการลงทุนเชิงป้องกันและการเตรียมพร้อมในระยะยาว (World Bank, 2012; UNESCAP, 2020)

นอกจากนี้ยังปรากฏช่องว่างสำคัญระหว่างนโยบายของรัฐกับระดับการเตรียมพร้อมของชุมชนในพื้นที่เสี่ยง ชุมชนท้องถิ่นจำนวนมากต้องพึ่งพาเครือข่ายไม่เป็นทางการ การช่วยเหลือกันเอง และความรู้จากประสบการณ์ซ้ำซาก ในขณะที่การสื่อสารเชิงนโยบาย ระบบเตือนภัย และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐยังมีข้อจำกัด ทั้งในด้านความต่อเนื่องและความเข้าใจบริบทท้องถิ่น (Shaw et al., 2014; TDRI, 2021)

ที่ผ่านมางานวิจัยเกี่ยวกับน้ำท่วมในประเทศไทยจำนวนไม่น้อยมุ่งเน้นด้านวิศวกรรม โครงสร้างพื้นฐาน หรือการประเมินความเสียหายทางเศรษฐกิจ ขณะที่การวิเคราะห์มิติความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชุมชนในฐานะ “ผู้จัดการภัยพิบัติร่วมกัน” ยังมีอยู่อย่างจำกัด โดยเฉพาะในระดับจังหวัดและพื้นที่เมืองขนาดกลางอย่างสงขลา ซึ่งมีบริบทเฉพาะแตกต่างจากกรุงเทพมหานครหรือพื้นที่ลุ่มเจ้าพระยา

บทความนี้จึงตั้งคำถามหลักว่า ระบบการจัดการน้ำท่วมของรัฐและชุมชนในจังหวัดสงขลา มีลักษณะอย่างไร และปฏิสัมพันธ์ระหว่างสองภาคส่วนนี้ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการรับมือภัยพิบัติอย่างไร นอกจากนี้ ยังตั้งคำถามย่อยเกี่ยวกับข้อจำกัดและจุดแข็งของการทำงานร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างอำนาจ การสื่อสารความรู้ และทรัพยากร รวมถึงบทเรียนที่สามารถถอดออกมาเพื่อนำไปประยุกต์ใช้กับพื้นที่เสี่ยงอื่นในประเทศไทยที่เผชิญปัญหาคล้ายคลึงกัน (UNDP, 2018; Aldrich, 2012)

1.2 วัตถุประสงค์ของบทความ

วัตถุประสงค์ของบทความนี้คือ (1) วิเคราะห์การจัดการน้ำท่วมในจังหวัดสงขลาโดยมองผ่านกรอบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและชุมชน (2) ชี้ให้เห็นข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและศักยภาพของการทำงานร่วมกันในการรับมือภัยพิบัติ และ (3) เสนอบทเรียนเชิงนโยบายและเชิงโครงสร้างที่สามารถนำไปใช้ในการออกแบบระบบการ

เตรียมพร้อมและการจัดการภัยพิบัติในอนาคตของประเทศไทย โดยเน้นแนวคิดการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเป็นฐาน (DRR และ community-based disaster management)

2. กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

การวิเคราะห์การจัดการน้ำท่วมในจังหวัดสงขลาในบทความนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานสำคัญว่า ภัยพิบัติไม่ใช่เพียงเหตุการณ์ทางธรรมชาติ หากแต่เป็น “ผลลัพธ์ของปฏิสัมพันธ์ระหว่างธรรมชาติ โครงสร้างทางสังคม และระบบการบริหารจัดการ” ดังนั้น การทำความเข้าใจปัญหาน้ำท่วมจึงจำเป็นต้องใช้กรอบแนวคิดสหสาขา ที่เชื่อมโยงมิติด้านนโยบาย การบริหารจัดการ อำนาจ ความรู้ และศักยภาพของชุมชนเข้าด้วยกัน (Wisner et al., 2004) บทความนี้เลือกใช้ 3 กลุ่มแนวคิดหลัก ได้แก่ (1) แนวคิดการจัดการภัยพิบัติและการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction- DRR) (2) ทฤษฎีธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการแบบพหุภาคี และ (3) แนวคิดชุมชนเข้มแข็งและทุนทางสังคม เพื่อสร้างกรอบวิเคราะห์แบบบูรณาการที่สามารถอธิบายทั้งบทบาทของรัฐและพลวัตของชุมชนในพื้นที่เสี่ยงได้อย่างรอบด้าน

2.1 แนวคิดการจัดการภัยพิบัติและการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction- DRR)

แนวคิดการจัดการภัยพิบัติแบบดั้งเดิมมักมุ่งเน้นการตอบสนองหลังเกิดเหตุ (Response) และการฟื้นฟู (Recovery) เป็นหลัก ซึ่งสะท้อนรูปแบบการบริหารจัดการเชิงรับ (Reactive governance) อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ช่วงปลายศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา แนวคิดการจัดการภัยพิบัติและการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (DRR) ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนกรอบคิดของการจัดการภัยพิบัติจาก “การจัดการเหตุการณ์” ไปสู่ “การจัดการความเสี่ยง” (UNDRR, 2015)

หัวใจสำคัญของแนวคิดการจัดการภัยพิบัติและการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ คือการมองภัยพิบัติผ่านวงจรการจัดการภัยพิบัติ (Disaster management cycle) ซึ่งประกอบด้วย 4 ระยะ ได้แก่ การป้องกัน/ลดความเสี่ยง (Prevention/mitigation) การเตรียมพร้อม (Preparedness) การตอบโต้เหตุฉุกเฉิน (Response) และการฟื้นฟู (Recovery) โดยเน้นว่าการลงทุนในระยะก่อนเกิดภัยมีต้นทุนต่ำกว่าและยั่งยืนกว่าการแก้ไขหลังเกิดความเสียหายแล้ว (World Bank, 2012) ในบริบทของประเทศไทย แม้จะมีการบรรจุแนวคิดการจัดการภัยพิบัติและการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ไว้ในแผนยุทธศาสตร์และกฎหมายด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แต่ในทางปฏิบัติ การดำเนินงานยังคงให้น้ำหนักกับการตอบโต้และฟื้นฟูมากกว่าการป้องกันและเตรียมพร้อม โดยเฉพาะในระดับพื้นที่และท้องถิ่น (UNESCAP, 2020) กรณีจังหวัดสงขลาจึงเป็นตัวอย่างสำคัญของความท้าทายในการเปลี่ยนผ่านจากการกำกับดูแลเชิงโต้ตอบ ไปสู่การกำกับดูแลเชิงป้องกันอย่างแท้จริง

2.2 ทฤษฎีธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการแบบพหุภาคี

การจัดการภัยพิบัติในสังคมร่วมสมัยไม่สามารถพึ่งพารัฐส่วนกลางเพียงฝ่ายเดียวได้อีกต่อไป เนื่องจากความซับซ้อนของภัย ความรวดเร็วของเหตุการณ์ และความหลากหลายของผู้ได้รับผลกระทบ แนวคิดธรรมาภิบาล

(Governance) จึงถูกนำมาใช้เพื่ออธิบายการบริหารจัดการที่อาศัยความร่วมมือของหลายภาคส่วน มากกว่าการสั่งการแบบลำดับชั้น (Hierarchical administration) (Rhodes, 1996)

ในกรอบนี้ รัฐส่วนกลาง รัฐท้องถิ่น หน่วยงานเฉพาะกิจ เช่น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงภาคเอกชนและองค์กรภาคประชาชน ล้วนมีบทบาทในกระบวนการจัดการภัยพิบัติ ทั้งในด้านการวางแผน การจัดสรรทรัพยากร และการสื่อสารความเสี่ยง (UNDP, 2018) แนวคิดการบริหารจัดการแบบพหุภาคี (Multi-actor or multi-level governance) ซึ่งเห็นว่า ประสิทธิภาพของการจัดการภัยพิบัติขึ้นอยู่กับความสามารถในการประสานงาน ความชัดเจนของบทบาท และความไว้วางใจระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ อย่างไรก็ตามงานวิจัยจำนวนมากชี้ว่า ในบริบทประเทศกำลังพัฒนาความทับซ้อนของอำนาจ ความไม่ชัดเจนของควมรับผิดชอบ และช่องว่างระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติจริง มักทำให้ระบบธรรมาภิบาลด้านภัยพิบัติไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มศักยภาพ (OECD, 2015) การศึกษากรณีสงขลาจึงช่วยสะท้อนข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของการบริหารจัดการแบบพหุภาคีในระดับพื้นที่

2.3 แนวคิดชุมชนเข้มแข็งและทุนทางสังคม

นอกเหนือจากบทบาทของรัฐ แนวคิดชุมชนเข้มแข็งและทุนทางสังคม (Social capital) เป็นอีกกรอบหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำความเข้าใจความสามารถในการรับมือภัยพิบัติในระดับพื้นที่ ทุนทางสังคมหมายถึงเครือข่าย ความไว้วางใจ บรรทัดฐาน และความสัมพันธ์ทางสังคมที่เอื้อให้เกิดการร่วมมือกันในสังคม (Putnam, 2000)

งานศึกษาด้านภัยพิบัติชี้ว่า ชุมชนที่มีทุนทางสังคมสูงมักสามารถรับมือ ฟื้นตัว และปรับตัวจากภัยพิบัติได้ดีกว่าชุมชนที่พึ่งพารัฐเพียงอย่างเดียว เนื่องจากมีเครือข่ายช่วยเหลือไม่เป็นทางการ การแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างรวดเร็ว และความรู้ท้องถิ่นที่สั่งสมจากประสบการณ์ซ้ำซาก (Aldrich, 2012) ในกรณีจังหวัดสงขลา ชุมชนท้องถิ่นจำนวนมากพัฒนากลไกการรับมือน้ำท่วมจากฐานความรู้ในชีวิตประจำวัน เช่น การจัดการเส้นทางน้ำ การเตือนภัยแบบไม่เป็นทางการ และการช่วยเหลือกันในช่วงวิกฤต อย่างไรก็ตาม ศักยภาพของทุนทางสังคมเหล่านี้มักไม่ได้รับการบูรณาการเข้ากับระบบการจัดการภัยพิบัติของรัฐอย่างเป็นระบบ ส่งผลให้การทำงานร่วมกันยังคงเป็นไปอย่างหลวม ๆ และไม่ต่อเนื่อง (Shaw et al., 2014)

3. บริบทน้ำท่วมจังหวัดสงขลา

การทำความเข้าใจปัญหาน้ำท่วมในจังหวัดสงขลาจำเป็นต้องพิจารณาบริบทเชิงพื้นที่และสังคมควบคู่กัน เนื่องจากน้ำท่วมในพื้นที่นี้มีได้เป็นเพียงปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ หากแต่เป็นผลสะสมจากโครงสร้างภูมิศาสตร์ ระบบนิเวศน้ำ การพัฒนาเมือง และการจัดการทรัพยากรที่เปลี่ยนแปลงไปตามเวลา บทนี้จึงมุ่งอธิบายบริบทดังกล่าวในสามมิติหลัก ได้แก่ ลักษณะทางภูมิศาสตร์และระบบนิเวศน้ำ พัฒนาการของปัญหาน้ำท่วม และผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม

3.1 ลักษณะทางภูมิศาสตร์และระบบนิเวศน้ำ

จังหวัดสงขลาตั้งอยู่ในภาคใต้ตอนล่างของประเทศไทย มีลักษณะภูมิประเทศที่หลากหลายและซับซ้อน ครอบคลุมทั้งพื้นที่ภูเขา พื้นที่ราบลุ่ม พื้นที่ชายฝั่ง และระบบนิเวศน้ำขนาดใหญ่ โดยเฉพาะ กลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ซึ่งเป็นทะเลสาบน้ำกร่อยที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ และทำหน้าที่เป็นแหล่งรองรับน้ำจากลุ่มน้ำย่อยหลายสายก่อนระบายลงสู่อ่าวไทย (ONEP, 2021)

เมืองหาดใหญ่ในฐานะศูนย์กลางเศรษฐกิจของภาคใต้ตอนล่าง ตั้งอยู่ในพื้นที่ราบลุ่มของกลุ่มน้ำอู่ตะเภา ซึ่งมีลักษณะเป็นแอ่งรับน้ำตามธรรมชาติ การไหลของน้ำจากพื้นที่ต้นน้ำโดยรอบ รวมถึงการระบายน้ำลงสู่ทะเลสาบสงขลา ทำให้พื้นที่เมืองมีความเสี่ยงสูงต่อการเกิดน้ำท่วม โดยเฉพาะในช่วงมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือและช่วงฝนตกหนักต่อเนื่อง (กรมทรัพยากรน้ำ, 2020)

ระบบนิเวศน้ำของสงขลาจึงมีลักษณะเป็น “ระบบเชื่อมโยง” ระหว่างเมืองและชนบท ระหว่างต้นน้ำ-กลางน้ำ-ปลายน้ำ ซึ่งหมายความว่าปัญหาน้ำท่วมในเขตเมืองไม่สามารถแก้ไขได้โดยมองเฉพาะพื้นที่เมืองเพียงอย่างเดียว หากต้องพิจารณาความสัมพันธ์เชิงพื้นที่กับพื้นที่เกษตรกรรม ชุมชนรอบทะเลสาบ และพื้นที่ชุ่มน้ำโดยรอบด้วย (World Bank, 2021)

3.2 พัฒนาการของปัญหาน้ำท่วม

ปัญหาน้ำท่วมในจังหวัดสงขลาเป็นน้ำท่วมซ้ำซาก โดยเฉพาะในเขตอำเภอหาดใหญ่ ซึ่งเคยประสบเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่หลายครั้งในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ความถี่และความรุนแรงของน้ำท่วมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด สะท้อนผลกระทบของทั้งการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของพื้นที่ (IPCC, 2022)

การขยายตัวของเมืองหาดใหญ่และพื้นที่รอบข้างส่งผลให้พื้นที่รับน้ำตามธรรมชาติถูกเปลี่ยนเป็นพื้นที่ก่อสร้าง ถนน และสิ่งปลูกสร้าง ขณะที่ระบบระบายน้ำในเมืองไม่สามารถรองรับปริมาณน้ำที่เพิ่มขึ้นได้อย่างเพียงพอ การถมที่ดิน การกีดขวางทางน้ำ และการใช้ที่ดินที่ขาดการคำนึงถึงระบบนิเวศน้ำ ล้วนเป็นปัจจัยที่ซ้ำเติมปัญหาน้ำท่วมให้รุนแรงยิ่งขึ้น (TDRI, 2021)

นอกจากนี้การจัดการน้ำในระดับลุ่มน้ำยังมีลักษณะกระจัดกระจาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายแห่งมีอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกัน ทำให้การวางแผนและการดำเนินการขาดความต่อเนื่อง ปัญหาน้ำท่วมจึงไม่ใช่เพียงปัญหาทางเทคนิค แต่เป็นปัญหาเชิงสถาบันและธรรมาภิบาลที่ฝังรากอยู่ในโครงสร้างการบริหารจัดการของรัฐ (OECD, 2015)

3.3 ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม

ผลกระทบจากน้ำท่วมในจังหวัดสงขลาขยายตัวครอบคลุมทั้งมิติทางเศรษฐกิจและสังคม ในระดับครัวเรือน น้ำท่วมส่งผลต่อรายได้ ความมั่นคงในการดำรงชีวิต และทรัพย์สิน โดยเฉพาะครัวเรือนรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ลุ่มต่ำหรือชุมชนแออัด ซึ่งมีความสามารถในการฟื้นตัวต่ำกว่ากลุ่มอื่น (Wisner et al., 2004)

ในระดับเมือง น้ำท่วมสร้างความเสียหายต่อโครงสร้างพื้นฐาน ระบบคมนาคม การค้า และการท่องเที่ยว ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจท้องถิ่นในวงกว้าง นอกจากนี้ สถานศึกษาและสถานพยาบาลจำนวนมากต้องหยุดดำเนินการชั่วคราว ทำให้เกิดผลกระทบทางอ้อมต่อการศึกษา สุขภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน (UNDP, 2018) กลุ่มเปราะบาง เช่น เด็ก ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และแรงงานนอกระบบ เป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมอย่างไม่สมส่วน ทั้งในด้านการเข้าถึงความช่วยเหลือ การฟื้นฟู และการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ ปรากฏการณ์นี้สะท้อนให้เห็นว่า น้ำท่วมมิได้เป็นภัยที่กระทบทุกคนอย่างเท่าเทียม หากแต่เชื่อมโยงอย่างลึกซึ้งกับโครงสร้างความเหลื่อมล้ำทางสังคม (UNDRR, 2019)

โดยสรุป บริบทน้ำท่วมจังหวัดสงขลาสะท้อนให้เห็นถึงความซับซ้อนของปัญหาที่ผกผันกันระหว่างภูมิศาสตร์ ระบบนิเวศ การพัฒนาเมือง และโครงสร้างทางสังคม ซึ่งทำให้การจัดการน้ำท่วมไม่อาจพึ่งพามาตรการทางเทคนิคหรือการแก้ไขเฉพาะหน้าเพียงอย่างเดียว หากแต่จำเป็นต้องพิจารณาบทบาทของรัฐและชุมชนในฐานะผู้จัดการความเสี่ยงร่วมกัน ซึ่งจะถูกนำไปวิเคราะห์เชิงลึกในบทถัดไป

4. การจัดการน้ำท่วมของรัฐในจังหวัดสงขลา

การจัดการน้ำท่วมของรัฐในจังหวัดสงขลาเป็นภาพสะท้อนสำคัญของการบริหารจัดการภัยพิบัติในบริบทไทย ซึ่งผสมผสานระหว่างโครงสร้างการปกครองแบบรวมศูนย์ การกระจายอำนาจที่ยังไม่สมบูรณ์ และการทำงานของหน่วยงานเฉพาะกิจในภาวะวิกฤต บทนี้มุ่งวิเคราะห์บทบาทของรัฐในสามมิติหลัก ได้แก่ โครงสร้างและกลไกการจัดการน้ำท่วม มาตรการเชิงป้องกันและเตรียมพร้อม และการตอบโต้-ฟื้นฟูหลังเกิดอุทกภัย

4.1 โครงสร้างและกลไกการจัดการน้ำท่วม

ในเชิงโครงสร้างการจัดการน้ำท่วมในจังหวัดสงขลาถูกกำกับโดยกรอบกฎหมายและนโยบายระดับชาติเป็นหลัก โดยเฉพาะพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) เป็นหน่วยงานหลักในการประสานงานกับหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ในระดับพื้นที่ (ปภ., 2563)

อย่างไรก็ตามการจัดการน้ำท่วมในทางปฏิบัติได้จำกัดอยู่เพียงหน่วยงานเดียว หากเกี่ยวข้องกับหน่วยงานจำนวนมาก เช่น กรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานทหาร และหน่วยงานด้านสาธารณสุข โครงสร้างดังกล่าวสะท้อนลักษณะการบริหารจัดการแบบพหุภาคี แต่ในขณะเดียวกันก็สร้างความท้าทายด้านการประสานงาน ความชัดเจนของอำนาจหน้าที่ และความต่อเนื่องของนโยบาย (OECD, 2015)

ในกรณีจังหวัดสงขลา งานวิจัยและรายงานเชิงนโยบายชี้ว่า การตัดสินใจเชิงนโยบายยังคงมีลักษณะจากบนลงล่าง (Top-down) โดยเฉพาะในช่วงภาวะฉุกเฉิน ขณะที่บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักถูกจำกัดอยู่ในระดับการปฏิบัติและการบรรเทาทุกข์ มากกว่าการมีส่วนร่วมในการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ (UNDP, 2018)

4.2 มาตรการเชิงป้องกันและการเตรียมพร้อม

ในเชิงนโยบายรัฐไทยได้พยายามยับยั้งจากการจัดการน้ำท่วมเชิงรับไปสู่การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (DRR) ผ่านแผนแม่บทด้านการบริหารจัดการน้ำและการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อย่างไรก็ตามในระดับพื้นที่ของจังหวัดสงขลา มาตรการเชิงป้องกันยังคงเผชิญข้อจำกัดหลายประการ (World Bank, 2021) มาตรการด้านโครงสร้าง เช่น การก่อสร้างคันกันน้ำ การขุดลอกคลอง และการปรับปรุงระบบระบายน้ำในเขตเมือง ยังคงเป็นเครื่องมือหลักของรัฐในการลดความเสี่ยงน้ำท่วม โดยเฉพาะในเขตเมืองขนาดใหญ่ แม้มาตรการเหล่านี้จะช่วยลดความรุนแรงของน้ำท่วมในบางช่วงเวลา แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาระบบที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินและการจัดการลุ่มน้ำโดยรวมได้อย่างยั่งยืน (ONEP, 2021)

ในด้านการเตรียมพร้อม ระบบเตือนภัย การฝึกซ้อมรับมือภัยพิบัติ และการสื่อสารความเสี่ยงยังมีความไม่สม่ำเสมอ การแจ้งเตือนมักพึ่งพาช่องทางทางการและเทคโนโลยีที่ประชาชนบางกลุ่มไม่สามารถเข้าถึงได้อย่างทั่วถึง ส่งผลให้การเตรียมพร้อมของครัวเรือนและชุมชนมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน (UNDRR, 2019)

4.3 การตอบโต้เหตุฉุกเฉินและการฟื้นฟู

เมื่อเกิดน้ำท่วม การจัดการของรัฐในจังหวัดสงขลา มักมีลักษณะของการระดมทรัพยากรอย่างเร่งด่วน ทั้งกำลังพล งบประมาณ และความช่วยเหลือด้านสิ่งของ การอพยพประชาชน การจัดตั้งศูนย์พักพิง และการเยียวยาผู้ประสบภัยเป็นมาตรการหลักที่รัฐใช้ในการลดผลกระทบในระยะสั้น (ปก., 2563)

อย่างไรก็ตามงานศึกษาหลายชิ้นชี้ให้เห็นว่า การฟื้นฟูหลังน้ำท่วมยังคงเน้นการชดเชยความเสียหายเป็นรายกรณี มากกว่าการฟื้นฟูเชิงโครงสร้างและการสร้างความสามารถในการรับมือภัยในอนาคต ครัวเรือนรายได้น้อยและกลุ่มเปราะบางมักประสบปัญหาในการเข้าถึงความช่วยเหลืออย่างเท่าเทียม และต้องพึ่งพาเครือข่ายไม่เป็นทางการควบคู่ไปกับการช่วยเหลือจากรัฐ (Wisner et al., 2004)

ในภาพรวมการจัดการน้ำท่วมของรัฐในจังหวัดสงขลาจึงสะท้อนความพยายามในการรับมือภัยพิบัติภายใต้ข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง ทั้งในด้านการกระจายอำนาจ การบูรณาการนโยบาย และการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งนำไปสู่คำถามสำคัญเกี่ยวกับบทบาทของรัฐในฐานะ “ผู้จัดการความเสี่ยง” มากกว่าผู้แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า

5. บทบาทของชุมชนและการจัดการน้ำท่วมจากล่างขึ้นบน

แม้รัฐจะมีบทบาทสำคัญในการจัดการภัยพิบัติ แต่ประสบการณ์น้ำท่วมในจังหวัดสงขลาชี้ให้เห็นว่า การรับมือภัยพิบัติในระดับพื้นที่ไม่อาจพึ่งพาการดำเนินงานจากบนลงล่างเพียงอย่างเดียวได้ ชุมชนท้องถิ่นในฐานะผู้ที่เผชิญภัยโดยตรงได้พัฒนากลไกการจัดการน้ำท่วมจากล่างขึ้นบน (Bottom-up disaster management) บนฐานของความรู้ท้องถิ่น เครือข่ายทางสังคม และประสบการณ์ร่วมจากเหตุการณ์น้ำท่วมซ้ำซาก บทนี้จึงมุ่งวิเคราะห์บทบาทของชุมชนในสามมิติ ได้แก่ รูปแบบการเตรียมพร้อม ทูตทางสังคมและความรู้ท้องถิ่น และข้อจำกัดของการจัดการโดยชุมชน

5.1 รูปแบบการเตรียมพร้อมของชุมชนในสงขลา

ชุมชนในพื้นที่เสี่ยงน้ำท่วมของจังหวัดสงขลามีรูปแบบการเตรียมพร้อมที่หลากหลายและยืดหยุ่น โดยส่วนใหญ่พัฒนาขึ้นจากประสบการณ์ตรงและการเรียนรู้ร่วมกันในชีวิตประจำวัน หนึ่งในกลไกสำคัญคือ การเฝ้าระวังระดับน้ำ ผ่านการสังเกตสภาพอากาศ ปริมาณฝน และระดับน้ำในคลองหรือแม่น้ำใกล้ชุมชน ซึ่งมักดำเนินการควบคู่กับการติดตามข้อมูลจากหน่วยงานรัฐอย่างไม่เป็นทางการ (Shaw et al., 2014)

การแจ้งเตือนภายในชุมชนมีลักษณะพึ่งพาเครือข่ายสังคม เช่น ผู้นำชุมชน กลุ่มอาสาสมัคร และช่องทางการสื่อสารที่เข้าถึงได้ง่ายอย่างโทรศัพท์ กลุ่มไลน์ หรือการประกาศปากต่อปาก ซึ่งช่วยให้ข้อมูลแพร่กระจายได้รวดเร็วและเหมาะสมกับบริบทท้องถิ่นมากกว่าช่องทางทางการเพียงอย่างเดียว (UNDRR, 2019)

ในช่วงเกิดน้ำท่วม การช่วยเหลือกันเองภายในชุมชนเป็นกลไกหลักในการลดผลกระทบในระยะสั้น ไม่ว่าจะเป็นการอพยพผู้สูงอายุและเด็ก การแบ่งปันอาหาร น้ำดื่ม และที่พักพิง หรือการจัดการทรัพยากรส่วนรวม ประสบการณ์เหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของชุมชนในฐานะ “ด่านหน้า” ของการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งทำงานควบคู่ไปกับรัฐในทางปฏิบัติ (Aldrich, 2012)

5.2 ทูทางสังคมและความรู้ท้องถิ่น

บทบาทของชุมชนในการรับมือน้ำท่วมในสงขลามีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับระดับของทุนทางสังคม ซึ่งครอบคลุมความไว้วางใจ เครือข่ายความสัมพันธ์ และบรรทัดฐานของการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน งานศึกษาด้านภัยพิบัติชี้ว่าชุมชนที่มีทุนทางสังคมสูงสามารถฟื้นตัวจากภัยพิบัติได้รวดเร็วกว่า แม้จะมีทรัพยากรทางเศรษฐกิจจำกัดก็ตาม (Putnam, 2000; Aldrich, 2012)

ผู้นำชุมชน อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) และเครือข่ายองค์กรชุมชน ทำหน้าที่เป็นตัวกลางสำคัญในการประสานงาน ทั้งในระดับภายในชุมชนและระหว่างชุมชนกับหน่วยงานรัฐ ความรู้ท้องถิ่นเกี่ยวกับเส้นทางน้ำ พื้นที่ปลอดภัย และช่วงเวลาที่มีความเสี่ยงสูง ถูกถ่ายทอดผ่านประสบการณ์ร่วมและการเรียนรู้แบบไม่เป็นทางการ ซึ่งมีบทบาทอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่ข้อมูลจากรัฐไม่ทันหรือไม่สอดคล้องกับสภาพจริง (Wisner et al., 2004)

อย่างไรก็ตาม ความรู้ท้องถิ่นเหล่านี้มักไม่ได้รับการยอมรับหรือบูรณาการเข้าสู่กระบวนการวางแผนอย่างเป็นทางการของรัฐ ทำให้ศักยภาพของชุมชนในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัตียังถูกจำกัดอยู่ในระดับการตอบโต้มากกว่าการมีส่วนร่วมในเชิงนโยบาย (UNDP, 2018)

5.3 ข้อจำกัดของการจัดการโดยชุมชน

แม้การจัดการน้ำท่วมจากล่างขึ้นบนจะมีบทบาทสำคัญ แต่ก็เผชิญข้อจำกัดเชิงโครงสร้างหลายประการ ประการแรกคือ ข้อจำกัดด้านทรัพยากร ทั้งงบประมาณ อุปกรณ์ และองค์ความรู้ทางเทคนิค ทำให้ชุมชนไม่สามารถดำเนินมาตรการเชิงป้องกันหรือการฟื้นฟูในระยะยาวได้ด้วยตนเอง (World Bank, 2012)

ประการที่สองคือ การพึ่งพารัฐในระดับโครงสร้าง การจัดการน้ำท่วมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐาน การวางผังเมือง และการบริหารจัดการลุ่มน้ำ ยังคงอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐเป็นหลัก ชุมชนจึงมีบทบาทจำกัดในกระบวนการตัดสินใจ แม้จะเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง (OECD, 2015)

ประการสุดท้ายคือ ความไม่เท่าเทียมภายในชุมชนเอง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสามารถในการรับมือภัยพิบัติ กลุ่มเปราะบาง เช่น ครครัวเรือนรายได้น้อย แรงงานนอกระบบ หรือผู้สูงอายุ อาจไม่สามารถเข้าถึงเครือข่ายความช่วยเหลือได้อย่างเท่าเทียม ทำให้การจัดการจากล่างขึ้นบนไม่สามารถทดแทนบทบาทของรัฐได้อย่างสมบูรณ์ (UNDRR, 2019)

6. การประสานงานรัฐ-ชุมชน: ปัญหาและศักยภาพ

การจัดการน้ำท่วมอย่างมีประสิทธิภาพในบริบทจังหวัดสงขลาไม่ได้ขึ้นอยู่กับศักยภาพของรัฐหรือชุมชนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หากแต่ขึ้นอยู่กับ “ความสัมพันธ์เชิงปฏิสัมพันธ์” ระหว่างทั้งสองฝ่าย การประสานงานรัฐ-ชุมชนจึงเป็นทั้งพื้นที่ของปัญหาเชิงอำนาจ และในขณะเดียวกันก็เป็นพื้นที่ของโอกาสในการสร้างธรรมาภิบาลด้านภัยพิบัติที่มีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง บทนี้มุ่งวิเคราะห์ทั้งปัญหาเชิงโครงสร้างและศักยภาพของความร่วมมือดังกล่าว โดยใช้กรณีของจังหวัดสงขลาเป็นบทเรียนเชิงสังเคราะห์

6.1 ความสัมพันธ์เชิงอำนาจและการสื่อสาร

หนึ่งในอุปสรรคสำคัญของการประสานงานรัฐ-ชุมชนในการจัดการน้ำท่วมคือ ความไม่สมดุลของอำนาจในการตัดสินใจ ระบบการจัดการภัยพิบัติของไทยยังคงมีลักษณะรวมศูนย์ โดยรัฐส่วนกลางและหน่วยงานเทคนิคเป็นผู้กำหนดนโยบาย แผนงาน และการจัดสรรทรัพยากร ในขณะที่ชุมชนมักถูกกำหนดบทบาทให้เป็น “ผู้ปฏิบัติตาม” หรือ “ผู้รับความช่วยเหลือ” มากกว่าผู้ร่วมกำหนดทิศทาง (OECD, 2015)

ช่องว่างดังกล่าวสะท้อนออกมาในมิติของการสื่อสาร ข้อมูลเตือนภัยและแผนการจัดการจากรัฐจำนวนไม่น้อยถูกสื่อสารในลักษณะเป็นทางการ ใช้ภาษาเทคนิค และไม่สอดคล้องกับประสบการณ์จริงของชุมชน ส่งผลให้เกิดความไม่เข้าใจ หรือแม้แต่ความไม่ไว้วางใจต่อหน่วยงานรัฐ โดยเฉพาะในสถานการณ์น้ำท่วมซ้ำซากที่ชุมชนรู้สึก “รัฐมาไม่ทัน” หรือ “แก้ปัญหาไม่ตรงจุด” (UNDRR, 2019)

ในอีกด้านหนึ่งหน่วยงานรัฐเองก็มักมองว่าชุมชนขาดความรู้เชิงวิชาการ หรือมีข้อจำกัดด้านวินัยและการจัดการ ทำให้ไม่สามารถพึ่งพาการดำเนินงานจากล่างขึ้นบนได้อย่างเต็มที่ ทศนคติดังกล่าวตอกย้ำความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบบนลงล่าง และลดโอกาสในการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างรัฐกับชุมชน (Shaw et al., 2014)

6.2 กรณีความร่วมมือที่ประสบผล

แม้จะมีข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง แต่ประสบการณ์ในจังหวัดสงขลาแสดงให้เห็นว่า ความร่วมมือรัฐ-ชุมชนสามารถเกิดขึ้นได้จริง ภายใต้เงื่อนไขบางประการโดยเฉพาะในระดับพื้นที่ย่อย เช่น ชุมชนเมืองรอบลุ่มน้ำทะเลสาบ

สงขลา หรือพื้นที่เสี่ยงในอำเภอหาดใหญ่ ซึ่งมีการประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และเครือข่ายอาสาสมัครอย่างต่อเนื่อง

ตัวอย่างของความร่วมมือที่ประสบผลมักเกิดในโครงการที่เปิดพื้นที่ให้ชุมชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ระยะการวางแผน เช่น การจัดทำแผนรับมือน้ำท่วมระดับชุมชน การซ้อมแผนอพยพพร้อมกัน หรือการใช้ข้อมูลจากชุมชนประกอบการตัดสินใจด้านการระบายน้ำและการจัดการจราจรในช่วงวิกฤต ลักษณะความร่วมมือเช่นนี้ช่วยลดช่องว่างด้านข้อมูล และสร้างความไว้วางใจระหว่างผู้ปฏิบัติงานของรัฐกับประชาชน (UNDP, 2018)

นอกจากนี้ บทบาทของ “ตัวกลาง” เช่น ผู้นำท้องถิ่น นักวิชาการในพื้นที่ หรือองค์กรพัฒนาเอกชน ยังมีส่วนสำคัญในการแปลภาษานโยบายของรัฐให้สอดคล้องกับบริบทชุมชน และในทางกลับกัน ถ่ายทอดเสียงของชุมชนเข้าสู่ระบบราชการได้อย่างเป็นรูปธรรม (Aldrich, 2012)

6.3 บทเรียนจากสงขลา

บทเรียนจากการประสานงานรัฐ-ชุมชนในการจัดการน้ำท่วมของจังหวัดสงขลาชี้ให้เห็นว่า ความสำเร็จหรือความล้มเหลวไม่ได้ขึ้นอยู่กับทรัพยากรเพียงอย่างเดียว หากแต่ขึ้นอยู่กับปัจจัยเชิงสถาบันและความสัมพันธ์ทางสังคม ปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จ ได้แก่ การมีช่องทางการสื่อสารที่ไม่เป็นทางการต่อเนื่อง ความยืดหยุ่นของหน่วยงานรัฐในการรับฟังความรู้ท้องถิ่น และการยอมรับชุมชนในฐานะหุ้นส่วน (Partner) มากกว่าผู้รับคำสั่ง (Wisner et al., 2004) บทเรียนจากจังหวัดสงขลาชี้ให้เห็นว่า ปัญหาน้ำท่วมมิได้เกิดจากปัจจัยทางธรรมชาติหรือปริมาณฝนเพียงอย่างเดียว หากแต่เป็นผลจากข้อจำกัดของระบบการจัดการน้ำท่วมทั้งในระดับรัฐและชุมชน กล่าวคือ ในระดับรัฐ การจัดการน้ำท่วมยังมีลักษณะรวมศูนย์ เน้นมาตรการเชิงโครงสร้างและการตอบโต้ภายหลังเกิดเหตุ มากกว่าการจัดการความเสี่ยงล่วงหน้าอย่างเป็นระบบ อีกทั้งการประสานงานระหว่างหน่วยงาน การจัดการข้อมูล และการเชื่อมโยงแผนระดับจังหวัดกับความรู้ของชุมชนยังไม่ต่อเนื่องเพียงพอ ส่งผลให้มาตรการบางส่วนไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่จริง ขณะเดียวกันในระดับชุมชนแม้ประชาชนจะมีประสบการณ์ ความรู้ท้องถิ่น และเครือข่ายช่วยเหลือกันเองในการรับมือน้ำท่วม แต่ยังมีข้อจำกัดด้านทรัพยากร อุปกรณ์ งบประมาณ และอำนาจในการตัดสินใจต่อมาตรการเชิงโครงสร้าง ดังนั้นปัญหาน้ำท่วมสงขลาจึงสะท้อนช่องว่างของการจัดการร่วมระหว่างรัฐกับชุมชน ซึ่งยังไม่สามารถบูรณาการความรู้เชิงเทคนิคของรัฐกับความรู้เชิงพื้นที่ของชุมชนให้เป็นระบบเดียวกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาจากการวิเคราะห์ในหัวข้อ 6.1 และ 6.2 จะเห็นได้ว่า สาเหตุสำคัญของปัญหาน้ำท่วมจังหวัดสงขลาไม่ได้เกิดจากปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งโดยลำพัง หากแต่เกิดจากการซ้อนทับกันของข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของรัฐกับข้อจำกัดของการประสานงานรัฐ-ชุมชน กล่าวคือปัญหาหลักอยู่ที่ระบบการจัดการภัยพิบัติยังมีลักษณะรวมศูนย์ และเน้นการตอบโต้ภายหลังเกิดเหตุ มากกว่าการวางแผนลดความเสี่ยงร่วมกับชุมชนตั้งแต่อ่อนเกิดภัย ขณะที่ความร่วมมือระหว่างรัฐกับชุมชนที่ปรากฏในบางพื้นที่ แม้จะช่วยให้การรับมือเฉพาะหน้ามีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่

ยังไม่เพียงพอที่จะลดความเสี่ยงเชิงโครงสร้างของน้ำท่วมได้ เพราะยังขาดกลไกถาวรในการเชื่อมโยงข้อมูลของรัฐ ความรู้ท้องถิ่น แผนผังเมือง ระบบระบายน้ำ และการตัดสินใจเชิงนโยบายเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ

ดังนั้น หากต้องระบุสาเหตุสำคัญที่สุดของปัญหาน้ำท่วมสงขลาในมิติการจัดการ อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาไม่ได้อยู่ที่ภาครัฐหรือชุมชนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเท่านั้น แต่เกิดจาก “ช่องว่างของระบบการจัดการร่วม” ระหว่างรัฐกับชุมชน กล่าวคือ รัฐมีอำนาจ งบประมาณ และข้อมูลเชิงเทคนิค แต่ยังไม่สามารถออกแบบระบบที่รับฟังและใช้ประโยชน์จากความรู้ของชุมชนได้อย่างต่อเนื่อง ขณะที่ชุมชนมีประสบการณ์ เครือข่าย และความรู้เชิงพื้นที่ แต่ยังขาดอำนาจและทรัพยากรในการกำหนดมาตรการเชิงโครงสร้าง เช่น การจัดการทางน้ำ การควบคุมการใช้ที่ดิน และการเตรียมพร้อมระดับลุ่มน้ำ ด้วยเหตุนี้ ปัญหาน้ำท่วมสงขลาจึงเป็นผลจากข้อจำกัดทั้งหมดที่เชื่อมโยงกัน โดยมีแกนกลางอยู่ที่การขาดระบบร่วมกำกับดูแลที่สามารถประสานบทบาทของรัฐและชุมชนให้ทำงานเป็นระบบเดียวกันได้อย่างแท้จริง

ในทางตรงกันข้าม ความล้มเหลวมักเกิดขึ้นเมื่อการจัดการน้ำท่วมถูกมองเป็นภารกิจเฉพาะหน้า ขาดการเรียนรู้จากเหตุการณ์ที่ผ่านมา และไม่สามารถสถาปนากลไกความร่วมมือที่ยั่งยืนได้ ความสัมพันธ์รัฐ-ชุมชนจึงวนซ้ำอยู่ในรูปแบบเดิมของการแก้ไขปัญหาเป็นครั้งคราว โดยไม่ลดความเปราะบางเชิงโครงสร้างในระยะยาว (World Bank, 2012)

กล่าวโดยสรุป บทเรียนจากสงขลาชี้ให้เห็นว่า การจัดการน้ำท่วมอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องขยับจากการ “ประสานงานเชิงเหตุการณ์” ไปสู่การ “ร่วมกำกับดูแล” (Co-governance) ระหว่างรัฐและชุมชน ซึ่งไม่เพียงลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ แต่ยังเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบประชาธิปไตยเชิงพื้นที่ อันเป็นฐานสำคัญของการรับมือกับภัยพิบัติในอนาคต

สรุป

การจัดการน้ำท่วมในจังหวัดสงขลาสะท้อนถึงความซับซ้อนของภัยพิบัติในบริบทเมือง-ชนบทที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยทางภูมิศาสตร์ สภาพนิเวศ การขยายตัวของเมือง และการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน การเผชิญกับน้ำท่วมซ้ำซากไม่ได้เป็นเพียงปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน แต่ยังเชื่อมโยงกับผลกระทบทางสังคม เศรษฐกิจ และความเปราะบางของประชาชนในกลุ่มต่างๆ ทั้งชนชั้นกลางและกลุ่มเปราะบาง

บทวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่า รัฐมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้วางแผนและจัดสรรทรัพยากร ผ่านการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐาน การระบายน้ำ และการแจ้งเตือนล่วงหน้า อย่างไรก็ตามกลไกแบบรวมศูนย์และการสื่อสารเชิงเทคนิคเพียงอย่างเดียวยังไม่สามารถตอบสนองต่อความซับซ้อนของบริบทท้องถิ่นได้เต็มที่ ในทางกลับกันชุมชนมีศักยภาพสำคัญในการจัดการจากล่างขึ้นบน (Bottom-up) ผ่านกลไกเฝ้าระวัง การแจ้งเตือนภายในชุมชน การช่วยเหลือกันเอง และการใช้ทุนทางสังคมร่วมกับความรู้ท้องถิ่น รูปแบบการจัดการของชุมชนช่วยลดผลกระทบ

ระยะสั้นและสร้างความมั่นคงทางสังคม แต่ยังคงเผชิญข้อจำกัดด้านทรัพยากร ความไม่เท่าเทียมภายในชุมชน และความพึ่งพารัฐในมิติโครงสร้าง

การประสานงาน รัฐ-ชุมชน เป็นกุญแจสำคัญสู่ความสำเร็จ การสร้างความเชื่อใจ ช่องทางสื่อสารที่ยืดหยุ่น และการเปิดพื้นที่ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผนและตัดสินใจช่วยทำให้เกิดผลลัพธ์ที่ยั่งยืน ความร่วมมือที่ประสบผลมักเกิดในโครงการที่ชุมชนมีบทบาทตั้งแต่ระยะการวางแผนและการซ่อมแผนภัยพิบัติ การใช้ตัวกลางเช่นผู้นำท้องถิ่นหรือองค์กรพัฒนาเอกชนช่วยสะพานเชื่อมระหว่างรัฐกับชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทเรียนสำคัญจากสงขลา คือ การจัดการน้ำท่วมอย่างยั่งยืนต้องก้าวข้ามการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและพัฒนากลไก ร่วมกำกับดูแล (Co-governance) ระหว่างรัฐและชุมชน เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบประชาธิปไตยเชิงพื้นที่ ลดความเปราะบางเชิงโครงสร้าง และเพิ่มความสามารถในการปรับตัวต่อภัยพิบัติในอนาคต

โดยสรุป การจัดการน้ำท่วมที่ยั่งยืนไม่สามารถอาศัยรัฐหรือชุมชนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพียงอย่างเดียว แต่ต้องอาศัย ความร่วมมือเชิงกลยุทธ์ การบูรณาการความรู้และทรัพยากร และการสร้างทุนทางสังคม เพื่อให้ระบบรัฐ-ชุมชนสามารถรับมือกับภัยพิบัติที่มีความซับซ้อนและเกิดซ้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอเชิงนโยบาย

1. ส่งเสริมการกำกับดูแลร่วมระหว่างรัฐและชุมชน(Co-governance) การจัดการน้ำท่วมต้องก้าวข้ามรูปแบบรวมศูนย์เพียงอย่างเดียว รัฐควรสร้างกลไกให้ชุมชนมีส่วนร่วมตั้งแต่การวางแผน การระบุจุดเสี่ยง การกำหนดมาตรการ และการประเมินผล เพื่อให้เกิดการรับรู้ร่วมและความผูกพันต่อมาตรการป้องกัน

2. พัฒนาช่องทางสื่อสารแบบสองทางและเข้าถึงง่าย ข้อมูลเตือนภัยและแนวทางปฏิบัติควรแปลเป็นภาษาท้องถิ่น ใช้แพลตฟอร์มหลายช่องทาง ทั้งดิจิทัลและแบบออฟไลน์ เพื่อเพิ่มความเข้าใจและความไว้วางใจของชุมชน ลดช่องว่างระหว่างหน่วยงานรัฐและผู้ประสบภัย

3. สนับสนุนทุนทางสังคมและเครือข่ายชุมชน การฝึกอบรมอาสาสมัครท้องถิ่น การสร้างเครือข่ายระหว่างชุมชน และการบูรณาการความรู้ท้องถิ่นกับข้อมูลทางวิชาการ ช่วยเสริมศักยภาพการเฝ้าระวัง การแจ้งเตือน และการจัดการภัยพิบัติในระดับพื้นที่

4. ปรับปรุงนโยบายและมาตรการเชิงโครงสร้างให้ยืดหยุ่นและบูรณาการ รัฐควรผสมผสานการวางผังเมือง การจัดการน้ำ และมาตรการสิ่งแวดล้อมเข้ากับการเตรียมพร้อมของชุมชน ทำให้มาตรการไม่จำกัดอยู่แค่การแก้ไขเฉพาะหน้า และสามารถปรับตัวได้ตามสภาพภูมิอากาศและการขยายตัวของเมือง

5. สร้างกลไกประเมินผลและเรียนรู้จากเหตุการณ์จริง การติดตามและประเมินผลควรทำทั้งในระดับรัฐและชุมชน ใช้บทเรียนจากเหตุการณ์ที่ผ่านมาเพื่อปรับปรุงแผน การจัดสรรทรัพยากร และการเตรียมความพร้อมในอนาคต ลดความเสี่ยงซ้ำซ้อน และเพิ่มความต่อเนื่องในการจัดการภัยพิบัติ

เอกสารอ้างอิง

- กองสารนิเทศ สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานรัฐบาลไทย. (2025, November 25). *State of emergency declared in flood-stricken Songkhla Province*. PRD Thailand.
<https://thailand.prd.go.th/en/content/category/detail/id/48/iid/447457>
- กองสารนิเทศ สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานรัฐบาลไทย. (2025, November 18). *Urgent action to help people affected by flood situation in the South*. PRD Thailand.
<https://thailand.prd.go.th/en/content/category/detail/id/48/iid/446379>
- ชมรมวิชาการอุทกภัย. (2565). *การจัดการอุทกภัยโดยชุมชน: จังหวัดสงขลาและพัทลุง*. Journal of Community Disaster Resilience. <https://search.tci-thailand.org/article.html?b3BlbkFydGljbGUmaWQ9NzA2MDUx>
- ธรรมศาสตร์. (2559). *การจัดการอุทกภัยโดยชุมชน: กรณีหาดใหญ่* (วิทยานิพนธ์ ปร.ด.). Thammasat University e-Thesis Archive.
https://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2016/TU_2016_5603031070_5641_5592.pdf
- มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (2564). *ฐานข้อมูลชุมชนเพื่อการจัดการอุทกภัย (ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา)*. Journal of Southern Watershed Studies.
<https://www.journal.nu.ac.th/JCDR/article/download/1447/928>
- หาดใหญ่โมเดล. (2566). *การบริหารจัดการอุทกภัยของเทศบาลนครหาดใหญ่ (Hat Yai flood management)*. วารสารการจัดการภัยพิบัติ. <https://so03.tci-thaijo.org/index.php/jopag/article/download/123284/93733/320775>
- AP News. (2025, December 4). *Thai prime minister acknowledges flood response failures amid southern floods*. AP News.
<https://apnews.com/article/2586c3102fd32a95a1d0f5dc9a6ea322>
- Gebru, A., et al. (2025). *Leveraging teleconnections with graph neural networks for extreme rainfall forecasting*. arXiv. <https://arxiv.org/abs/2510.12328>
- Krungsri Research. (2025). *Krungsri Research Flash: Southern Floods 2025*. Krungsri.
<https://www.krungsri.com/en/research/macroeconomic/research-flash/flash-20251125>
- Liu, Y., et al. (2025). *Geospatial artificial intelligence for satellite-based flood extent mapping*. arXiv. <https://arxiv.org/abs/2504.02214>
- Mauchart, T. (2025, December 1). *Songkhla steps up Hat Yai flood defences ahead of mid-December storms*. The Nation. <https://www.nationthailand.com/news/general/40059436>

- Phatrabuddha, S. (2025, December 3). *Thailand government struggles to manage devastating southern floods*. Khaosod English.
<https://www.khaosodenglish.com/politics/2025/12/03/thai-government-struggles-to-manage-devastating-southern-floods>
- Phongthep, N. (2025, November 30). *Catastrophe in the South: How record rainfall and fragmented governance shape flood response*. The Nation.
<https://www.nationthailand.com/blogs/the-nation-special-report/40059516>
- Pourghasemi, H. R., & Moradi, A. (2018). Evaluating flood susceptibility through integrated geospatial techniques. *Environmental Earth Sciences*, 77(1), Article 26.
<https://doi.org/10.1007/s12665-017-7124-y>
- Rajamangala University of Technology. (2020). โครงการศึกษาแนวทางการบริหารจัดการน้ำท่วม อำเภอ บางกล่ำ. RMUTSV Repository. <https://www.repository.rmuts.ac.th/handle/123456789/747>
- Smith, J., & Lee, K. (2021). *Smart flood resilience: Community-scale big data for predictive flood risk monitoring*. arXiv. <https://arxiv.org/abs/2111.06461>
- The Nation. (2025, November 27). *Southern floods: PM orders 7 emergency measures, 24-hour monitoring*. The Nation. <https://www.nationthailand.com/news/general/40058663>
- UNICEF & National Institute of Development Administration (NIDA). (2025). *New findings reveal that Thailand must act swiftly to prepare schools for future emergencies*. UNICEF Thailand. <https://www.unicef.org/thailand/press-releases/new-findings-reveal-thailand-must-act-swiftly-prepare-schools-future-emergencies>
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. (2025). *Thailand floods – Nov 2025*. ReliefWeb. <https://reliefweb.int/disaster/fl-2025-000209-tha>
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. (2025). *Thailand Floods 2025: Humanitarian Response Overview*. ReliefWeb.
<https://reliefweb.int/report/thailand/thailand-floods-2025-humanitarian-response-overview>