



การบริหารจัดการน้ำ (อุทกภัยเมืองหาดใหญ่): รวมศูนย์แต่กระจาย “วาทกรรมบูรณาการ” ที่ล้มเหลวในสนามจริงของกลุ่มน้ำอุตะเถา

Water Management (Hat Yai City Flooding): Centralized yet fragmented – The Failed “Integrated Discourse” in the Real-World Situation of the U-Tapao River Basin

เก็ดถวา บุญปรากฏ¹, เจตน์สถุขภูมิจึงสงขพันธ์^{2*}, ชุตินมา ทักโร³, ประภาศ ปานเจียง¹, เซาวนีนี แก้วมโน³, วิไลวรรณ ปรานฉันทร³, ไกรษร วงศ์พรต², ทิปย์สุดา พันบอล⁴ อภิรักษ์ จันทรวงค์⁵, นันท์ยารัตน์ สุริโย⁵ และ นันทรัฐ สุริโย⁵

Kettawa Boonprakarn¹, Jedsarid Sangkhapan^{2*}, Chutima Thutsaro³, Prapas Panjiang¹, Chaowanee Kaewmano³, Wilaiwan Pranchan³, Krisorn Wongprud², Thipsuda Panbon⁴, Apirak Chanthawong⁵, Nanthiyarat Suriyo⁵ and Nuntharat Suriyo⁵

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ประจำคณะศึกษาศาสตร์และศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยหาดใหญ่

¹ Assist Prof. Ph.D., Lecturer of Faculty of Education and Liberal Arts, Hatyai University

² ดร., อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์; มหาวิทยาลัยหาดใหญ่

² Ph.D., Lecturer, Faculty of Political Sciences, Hatyai University

³ ดร., อาจารย์ประจำคณะศึกษาศาสตร์และศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยหาดใหญ่

³ Ph.D., Lecturer, Faculty of Education and Liberal Arts, Hatyai University

⁴ อาจารย์ประจำคณะศึกษาศาสตร์และศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยหาดใหญ่

⁴ Lecturer, Faculty of Education and Liberal Arts, Hatyai University

⁵ นักวิจัยอิสระ

⁵ Freelance Researcher

*Corresponding author, E-mail: Sapichai@yahoo.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) การประกอบสร้างวาทกรรมบูรณาการที่ภาครัฐนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำอุตะเถา 2) โครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการน้ำแบบรวมศูนย์แต่กระจายในการลงมือปฏิบัติงานในพื้นที่ลุ่มน้ำอุตะเถา 3) ผลกระทบจากการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำอุตะเถา โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพเน้นศึกษาพื้นที่น้ำท่วมในหาดใหญ่ ใช้วิธีการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมและสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูล จำนวน 32 คน นำข้อมูลที่ได้มาจำแนกหมวดหมู่ตามประเด็น ดีความ สร้างข้อสรุป และนำเสนอโดยวิธีพรรณนาวิเคราะห์ ผลการวิจัยพบว่า 1) การประกอบสร้างวาทกรรมบูรณาการถูกนำมาใช้เป็นเพียงเครื่องมือเชิงสัญลักษณ์ ภาครัฐใช้วาทกรรมบูรณาการ เพื่อสร้างความชอบธรรมในการบริหารจัดการและลดทอนเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมมากกว่าจะใช้เป็นกลไกในการปฏิบัติงานจริง วาทกรรมนี้ถูกประกอบสร้างผ่านแผนยุทธศาสตร์ที่สวยหรูแต่ไร้การเชื่อมโยงทางงบประมาณและกฎหมายในระดับปฏิบัติการ 2) โครงสร้างแบบรวมศูนย์แต่กระจาย ในการบริหารจัดการลุ่มน้ำอุตะเถาเผชิญกับภาวะที่อำนาจการตัดสินใจมาจากหลายหน่วยงานภายใต้โครงสร้างการทำงานแบบไซโลที่แต่ละหน่วยงานต่างยึดถือพันธกิจของตนเป็นหลัก



ทำให้รอยต่อการทำงานระหว่างการจัดการน้ำระดับมหภาค และระดับจุลภาคไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง ในขณะที่ความเปราะบางทางอุทกภัยเพิ่มขึ้น 3) ผลกระทบจากการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำอุตะเกาพบว่า การแปลงวาทกรรมสู่การปฏิบัติและโครงสร้างที่แยกส่วนส่งผลให้ระบบการป้องกัน การเตือนภัย และการรับมือวิกฤตในหาคใหญ่ขาดประสิทธิภาพ ประชาชนสูญเสียความเชื่อมั่นต่อข้อมูลของรัฐ นำไปสู่ความสูญเสียทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมหาศาล

คำสำคัญ: การบริหารจัดการน้ำท่วม, วาทกรรมการพัฒนา, น้ำท่วมหาคใหญ่, การจัดการภัยพิบัติ

Abstract

This article aims to investigate: 1) the construction of the "integration discourse" utilized by the state as a tool for water management in the U-Tapao River Basin; 2) the structure and mechanisms of centralized yet fragmented water management in practical operations within the basin; and 3) the impacts of structural management failure in the U-Tapao River Basin. Employing a qualitative research approach, the study focused on flood-prone areas in Hat Yai. Data were collected through non-participant observation and interviews with 3 2 key informants. The obtained data were thematically categorized, interpreted, synthesized, and presented using descriptive analysis. The research findings revealed the following: 1) The construction of the integration discourse is utilized merely as a symbolic tool. The government employs this discourse to legitimize its administration and mitigate public criticism rather than implementing it as a practical operational mechanism. This discourse is constructed through well-crafted strategic plans but lacks budgetary and legal connectivity at the operational level. 2) The centralized yet fragmented structure in managing the U-Tapao River Basin encounters a situation where decision-making authority is dispersed across multiple agencies. Under this silo-based working structure, each agency strictly prioritizes its specific mission. Consequently, the operational linkage between macro- and micro-level water management falls short of expectations, while flood vulnerability concurrently increases. 3) Regarding the impacts of the structural management failure in the U-Tapao River Basin, the findings indicate that translating discourse into practice, coupled with the fragmented structure, renders the flood prevention, early warning, and crisis response systems in Hat Yai inefficient. As a result, the public loses trust in state-provided information, leading to immense economic and social losses.

Keywords: Flood management, development discourse, Hat Yai flooding, Disaster management



บทนำ

ลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภาถือเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์สำคัญทั้งทางภูมิศาสตร์และเศรษฐกิจ ในพื้นที่ภาคใต้ตอนล่าง ลุ่มน้ำแห่งนี้ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 2,305 ตารางกิโลเมตร โดยมีเมืองหาดใหญ่เป็นหนึ่งในศูนย์กลางสำคัญที่สุดของภูมิภาค ทั้งในด้านการค้า การลงทุน และการคมนาคมขนส่ง อย่างไรก็ตาม ด้วยลักษณะทางกายภาพที่เป็นแอ่งกระทะที่ลุ่มต่ำ ประกอบกับบทบาทในการเป็นเส้นทางรับมลน้ำที่ไหลบ่าจากเทือกเขาสันกาลาศรีบริเวณพรมแดนไทย-มาเลเซีย และพื้นที่ต้นน้ำในอำเภอสะเดา ลงสู่ทะเลสาบสงขลา ส่งผลให้พื้นที่นี้ต้องเผชิญกับความเสี่ยงจากอุทกภัยอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ (สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2562) แผนวกกับการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็วและไร้ทิศทาง ซึ่งรุกล้ำพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติและทางน้ำหลาก (Floodway) ยิ่งทำให้ลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภาและเมืองหาดใหญ่ ต้องเผชิญกับความเปราะบางต่ออุทกภัยอยู่อย่างต่อเนื่อง

ปัญหาอุทกภัยในลุ่มน้ำแห่งนี้มิได้เป็นเพียงปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ ทว่ายังเป็นผลพวงจากการขยายตัวของเมืองที่ขาดการวางแผน การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินที่กัดขวางทางน้ำหลาก ตลอดจนความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ มหาอุทกภัยที่ผ่านมาในปี พ.ศ. 2543 และ 2553 ได้สร้างความสูญเสียทางเศรษฐกิจ โครงสร้างพื้นฐาน และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน คิดเป็นมูลค่านับหมื่นล้านบาท (สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2555) เหตุการณ์ดังกล่าวได้กลายเป็นบาดแผลทางเศรษฐกิจและสังคมที่ผลักดันให้ภาครัฐต้องเร่งแสวงหามาตรการรับมืออย่างเร่งด่วน (ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, 2554) นอกจากนี้ยังพบว่าในช่วงวันที่ 19-21 พฤศจิกายน 2568 (ปีชวศิวศไทย, 2568) น้ำท่วมหาดใหญ่เกิดจากหลายปัจจัย คือ 1) ร่องฝนตกใส่เมืองหาดใหญ่โดยตรงต่างจากน้ำท่วมในอดีต 2) พื้นที่ทางกายภาพของเมืองหาดใหญ่ที่ต้องรองรับน้ำฝนในปริมาณมาก 3) ระบบการแจ้งเตือนภัยที่ไม่ชัดเจนถึงระยะเวลาที่มวลน้ำจะไหลบ่าเข้ามาในตัวเมืองทำให้หาดใหญ่รับมือได้อย่างไม่เต็มที่ ความรุนแรงของอุทกภัยครั้งนี้ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างพื้นฐานของจังหวัดสงขลา ทั้งความเสียหายต่อเมืองที่อยู่อาศัยประชาชน ระบบสาธารณูปโภคและระบบการขนส่งล้ม จนจังหวัดสงขลาได้ประกาศเขตภัยพิบัติทั้ง 16 อำเภอ และต้องเร่งอพยพประชาชนจำนวนมากออกจากพื้นที่เสี่ยง (วศินี พงุประภาพ, 2568) สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความเปราะบางของพื้นที่ที่รอคอยการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งได้แปรสภาพพื้นที่แห่งนี้ให้กลายเป็นพื้นที่ปฏิบัติการจริง สำหรับการทดลองการบริหารจัดการภัยพิบัติที่ซับซ้อนและท้าทายที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศไทย

วาทกรรมของรัฐกับความเป็นจริง รัฐได้พยายามนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาผ่านแผนแม่บทและนโยบายระดับชาติ โดยใช้คำสำคัญว่าการบูรณาการ (Integration) และการสั่งการแบบเบ็ดเสร็จ (Single Command) ในฐานะเครื่องมือสำหรับการบริหารจัดการ ประเทศไทยได้ผลิตซ้ำคำศัพท์เหล่านี้ผ่านเอกสารราชการ การจัดตั้งคณะกรรมการและการแถลงข่าวเพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่าหน่วยงานของรัฐสามารถประสานพลังในการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2564) ดังนั้นหากมองในมุมมองทางรัฐศาสตร์และสังคมวิทยา คำว่าการบูรณาการกลับลดทอนความหมายลงเป็นเพียงวาทกรรมที่ถูกสร้างขึ้น เพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่การดำรงอยู่ของโครงสร้างอำนาจรัฐส่วนกลาง โดยทำหน้าที่เสมือนผ้าคลุมที่ซ่อนเร้นความล้มเหลวและความไร้ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน ในพื้นที่จริง (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2554)

ความย้อนแย้งของสภาวะรวมศูนย์แต่กระจายกระจายพบว่า เมื่อพิจารณาถึงการปฏิบัติงานในพื้นที่ของลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภามองเห็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ย้อนแย้งกันอย่างชัดเจน ซึ่งนักวิชาการได้นิยาม



สภาวะนี้ว้ารวมศูนย์แต่กระจายกระจาย กล่าวคือในมิติของสายการบังคับบัญชาและอำนาจการตัดสินใจ โครงสร้างรัฐไทยยังคงรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ระดับชาติหรือระดับจังหวัด ผ่านระบบราชการที่เน้นการสั่งการตามลำดับชั้น ซึ่งมักจะมีความล่าช้าและขาดความยืดหยุ่น ในทางตรงกันข้ามการปฏิบัติงานจริงกลับมีความกระจายและแยกส่วนกันอย่างรุนแรง (Silo Mentality)

กลไกการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่จำเป็นต้องมีแผนงาน ในการรองรับกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จะต้องสนับสนุนให้หน่วยงานในระดับพื้นที่ ดำเนินการจัดทำแผนงานเพื่อลดความเสี่ยงในระยะสั้น และนำไปสู่การจัดทำแผนการปรับตัว ควบคู่กับการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แต่ก็ยังมีช่องโหว่ในการบริหารจัดการน้ำ ได้แก่ มีการบูรณาการงบประมาณ แต่ยังขาดการบูรณาการภารกิจและบทบาทของหน่วยงาน การบูรณาการฝั่งน้ำกับฝั่งเมืองรวมยังมีแนวทางไม่ชัดเจน ควรจะต้องให้อำนาจหน้าที่ท้องถิ่นในการตัดสินใจดำเนินมาตรการ กำหนด ควบคุม เคลื่อนย้าย ไม่มีกลไกในการสร้างการมีส่วนร่วมและตัดสินใจการบริหารจัดการน้ำในระดับชุมชนและท้องถิ่น ส่งผลให้กลไกการบริหารจัดการน้ำอยู่แค่ในระดับจังหวัด กลุ่มน้ำ และระดับประเทศเท่านั้น (ธนาคม วงษ์บุญธรรม ญาดา สุคนธ์พันธุ์ สุรศักดิ์ โจถาวร จิตรลดา ไชยะ และสุธินี ชุมณี, 2566) ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าขาดความยืดหยุ่น และไม่สอดคล้องกับพลวัตของสถานการณ์น้ำที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2560)

ความยั่งยืนของสภาวะรวมศูนย์แต่กระจายกระจายได้สร้างสูญญากาศ ในกลไกการบริหารจัดการน้ำของกลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภาในช่วงวิกฤต ข้อมูลระดับน้ำและการเตือนภัยล่วงหน้ามักไม่ถูกถ่ายทอดสู่ชุมชนอย่างทันท่วงที เนื่องจากขั้นตอนการตรวจสอบที่ซ้ำซ้อน การระบายน้ำขาดการประสานงานระหว่างพื้นที่ต้นน้ำและปลายน้ำ และการจัดสรรทรัพยากรดำเนินไปอย่างแยกส่วน ปัญหาเหล่านี้บ่งชี้ว่าวาทกรรม "การบูรณาการ" เป็นเพียงสื่อคลุมทางภาษาที่ใช้ขัดบังจุดอ่อนของ "ระบบราชการที่แยกส่วน" (Fragmented Bureaucracy) ซึ่งไม่สามารถตอบสนองต่อพลวัตของภัยพิบัติที่รุนแรงและรวดเร็วในเมืองหาดใหญ่ได้อย่างแท้จริง (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2563) โดยพื้นฐานแล้วสิ่งเหล่านี้ คือ ความล้มเหลวเชิงโครงสร้างในสถานการณ์ความเป็นจริง

จากปรากฏการณ์เหล่านี้ สะท้อนให้เห็นว่าอุทกภัยในเมืองหาดใหญ่ไม่ได้เป็นเพียงภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือปัญหาทางวิศวกรรมการระบายน้ำเท่านั้น แต่กลับเป็นภัยพิบัติทางการบริหารจัดการ ดังนั้นเพื่อทำความเข้าใจความล้มเหลวของการบริหารจัดการน้ำในเมืองหาดใหญ่และภาพรวมของกลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา การรื้อถอน โครงสร้างการบริหารและวาทกรรมของรัฐจึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงมุ่งศึกษาและวิเคราะห์สภาวะรวมศูนย์แต่กระจายกระจายเพื่อแสดงให้เห็นว่าเหตุใดวาทกรรม เรื่องการบูรณาการจึงล้มเหลวในฐานะกลไกเมื่อต้องเผชิญกับสถานการณ์วิกฤตในพื้นที่ปฏิบัติการจริงของกลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา โดยเน้นศึกษาวิกฤตการณ์น้ำท่วมในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ที่เกิดในปี 2568 แต่จะมีการเชื่อมโยงกับน้ำท่วมที่ผ่านมาในปี 2553 ด้วยเพื่อให้เห็นภาพการทำงานรับมือกับน้ำท่วม ผู้เขียนมุ่งหวังว่าบทเรียนเหล่านี้จะสามารถนำไปใช้ในการปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารจัดการน้ำ (อุทกภัยเมืองหาดใหญ่) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยลดทอนผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในอนาคตต่อไป



วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาการประกอบสร้างวาทกรรมบูรณาการที่ภาครัฐนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำอุตะเกา
2. เพื่อศึกษาโครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการน้ำแบบรวมศูนย์แต่กระจายกระจายในการปฏิบัติงานในพื้นที่ลุ่มน้ำอุตะเกา
3. เพื่อศึกษาผลกระทบจากการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำอุตะเกา

แนวคิด ทฤษฎี กรอบแนวคิด

แนวคิดวาทกรรมอำนาจ (Discourse of Power)

ใช้วิเคราะห์คำว่าบูรณาการในฐานะวาทกรรม ตามที่มิเชล ฟูโกต์ (Foucault, 1980) ที่มองว่าวาทกรรมไม่ได้เป็นเพียงถ้อยคำ แต่เป็นกลไกอำนาจที่กำหนดความจริง (Regime of Truth) และสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้กุมอำนาจ ในบริบทของการบริหารราชการแผ่นดินไทย สอดคล้องกับการศึกษาของไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2554) ที่ระบุว่า การบูรณาการ (Integration) ถูกรัฐนำมาใช้เป็นวาทกรรมหลักเพื่อสร้างภาพลักษณ์ของความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพ วาทกรรมนี้ทำหน้าที่เสมือนผ้าคลุมที่บดบังความไร้ระเบียบและความขัดแย้งภายในระบบราชการ ทำให้สาธารณชนหลงเชื่อว่ารัฐสามารถควบคุมสถานการณ์วิกฤตได้ แม้ว่าในทางปฏิบัติจะไม่เป็นตามที่คาดหวังก็ตาม

แนวคิดรัฐราชการรวมศูนย์ที่แตกกระจาย (Fragmented Centralized Bureaucracy)

Riggs (1966) ได้เสนอว่าระบบราชการไทยมีรากฐานมาจากอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) ซึ่งให้ความสำคัญกับการรวมศูนย์อำนาจการสั่งการไว้ที่ระดับชาติ ในขณะที่ระดับจังหวัดใช้ระบบการสั่งการแบบเบ็ดเสร็จ (Single Command) อย่างไรก็ตามการศึกษาของปณิธาน วัฒนายากร เอกชัย ศรีวิลาศ นิยม รัฐอมฤต และ วุฒิสาร ตันไชย (2553) ได้อธิบายว่าแม้จะมีการรวมศูนย์อำนาจทว่าโครงสร้างการปฏิบัติงานกลับมีลักษณะแยกส่วน (Fragmentation) หรือที่ Tett (2015) เรียกว่า ปรากฏการณ์ไซโล (Silo Effect) อธิบายถึงการที่หน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่ กรมชลประทาน กรมอุตุนิยมวิทยา การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เทศบาล กู้ภัย ทหาร ตำรวจ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สถาบันทางการศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และภาคประชาชนต่างแยกกันทำงาน และยึดติดกับระเบียบปฏิบัติของตนเองอย่างเคร่งครัด ส่งผลให้เกิดสภาวะที่อำนาจรวมศูนย์แต่การปฏิบัติงานกลับกระจายกระจาย แนวทางปฏิบัติเช่นนี้นำไปสู่การขาดความยืดหยุ่นและการร่วมมือในแนวราบ ซึ่งถือเป็นอุปสรรคสำคัญที่สุดในการบริหารจัดการภัยพิบัติที่ต้องการการรับมืออย่างทันท่วงที กรอบนี้จะชี้ให้เห็นว่าการบูรณาการเป็นเพียงความพยายามเชื่อมต่อยอดที่ระมัดระวัง แต่ฐานรากยังคงแยกส่วนอย่างสิ้นเชิง

แนวคิดพลวัตของพื้นที่และสนามจริง (Spatial Dynamics and the Real Field)

แนวคิดนี้นำมาวิเคราะห์พื้นที่ลุ่มน้ำอุตะเกา ไม่ใช่ในฐานะภาชนะรองรับน้ำแต่เป็นสนามปฏิบัติการที่โครงสร้างอำนาจส่วนกลางต้องปะทะกับความเป็นจริงของพื้นที่ ความล้มเหลวเกิดขึ้นเมื่อโครงสร้างแข็งตัวจากส่วนกลางไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับพลวัตของน้ำที่ไหลข้ามเขตการปกครอง และเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว นำไปสู่สภาวะอัมพาตเชิงการจัดการเมื่อเกิดวิกฤต (Quarantelli, 1988)

อมรเดช ชูสุวรรณ (2568) กล่าวถึงนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ท่านหนึ่งที่ได้อธิบายถึงสาเหตุสำคัญของความเสียหายครั้งนี้ คือ ความล้มเหลวเชิงสถาบันของประเทศไทยอย่างเด่นชัดที่สุด นั่นคือ การไม่ใช้แผนบัญชาการเหตุการณ์ การขาดระบบ “one command-one message” นอกจากนี้ รัฐไทยยังติดกับดัก



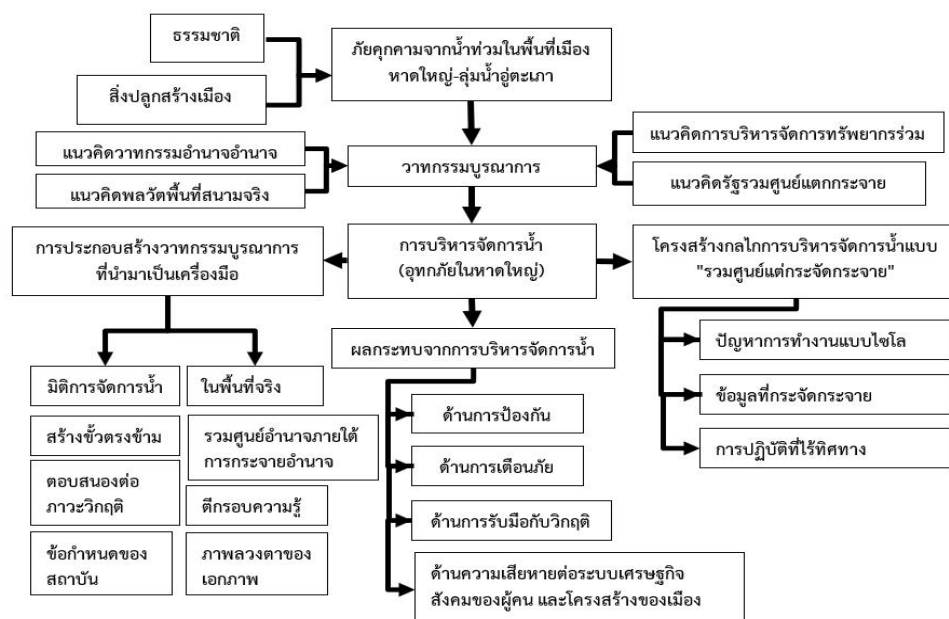
รัฐประชาสัมพันธ์ที่ให้คุณค่าภาพลักษณ์มากกว่าประสิทธิภาพของการบริหารเหตุการณ์จริง ความเสียหายครั้งนี้ยังสะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างราชการแบบรวมศูนย์อำนาจอย่างรุนแรง เมื่อคำเตือนถูกส่งลงพื้นที่หน่วยงานท้องถิ่นกลับไม่มีคำตอบกลับขึ้นมาว่าสถานการณ์ “เอาอยู่หรือไม่” ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับงานวิจัยของสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย (2555) ที่ระบุว่า การรับมือกับอุทกภัยของเมืองหาดใหญ่ยังคงมีลักษณะตั้งรับ และขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนในระดับฐานราก นอกจากนี้งานศึกษาของธนาคม วงษ์บุญธรรม ญาดา สุคนธ์พันธุ์ สุรศักดิ์ โจถาวร จิตรลดา ไชยะ และสุธินี ชูมณี. (2566) ได้ระบุถึงโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทย โดยสะท้อนให้เห็นว่าปัญหาหลัก คือ เป็นการดำเนินการที่ขาดการบูรณาการและมีความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากข้อกำหนดบทบาทกฎหมาย กฎระเบียบ และการปรับตัวไม่ทันตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป แม้ว่าที่ผ่านมาจะมีการตรา พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ออกมา เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการน้ำ หากแต่หลายหน่วยงานยังคงปฏิบัติการกิจตามหน้าที่ของตนเอง

แนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรร่วม

แนวคิดของ Ostrom (2010) เสนอว่า การบริหารจัดการทรัพยากรร่วม หรือการแก้ไขปัญหากฎพิบัติที่ซับซ้อน ไม่สามารถพึ่งพารัฐที่รวมศูนย์อำนาจเพียงศูนย์กลางเดียวได้ หากแต่ควรเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบแบบหลายศูนย์กลาง ระบบนี้จะกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และภาคประชาสังคม โดยมอบสิทธิให้ภาคส่วนเหล่านี้ได้ร่วมกันตัดสินใจและบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วม การขาดหายไปของกลไกดังกล่าวในกลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา คือ เหตุผลสำคัญที่ทำให้การบริหารจัดการน้ำล้มเหลวและไม่สอดคล้องกับพื้นที่ปฏิบัติการจริงอย่างที่ควรจะเป็น

กรอบแนวคิดในการศึกษา

จากการทบทวนวรรณกรรม ผู้วิจัยได้สังเคราะห์กรอบแนวคิดเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ความล้มเหลวในสนามจริงของกลุ่มน้ำอู่ตะเภา ดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย



วิธีดำเนินการวิจัย

1. พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัยเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภาเน้นไปที่การบริหารจัดการน้ำในพื้นที่เมืองหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ขอบเขตของการวิจัยด้านระยะเวลาอยู่ในช่วงปี 2568 แต่อาจพาดพิงถึงน้ำท่วมปี 2553 เพื่อให้เห็นถึงการทำงานที่ผ่านมา
2. ผู้ให้ข้อมูล โดยมีเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูล คือ มีการกระจายการสัมภาษณ์ที่พยายามให้ครอบคลุมประเด็นกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติ จำนวน 4 คน กู้ภัยจิตอาสาที่ช่วยเหลือในช่วงน้ำท่วมหาดใหญ่ จำนวน 3 คน ผู้ดูแลศูนย์พักพิงมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ จำนวน 4 คน ทหารจากค่ายเสนาณรงค์และจากพื้นที่อื่น จำนวน 3 คน ตำรวจ จำนวน 2 คน เจ้าหน้าที่เทศบาลนครหาดใหญ่ จำนวน 5 คน เทศบาลคอหงส์ จำนวน 2 คน เจ้าหน้าที่สำนักงานโครงการชลประทานที่ 16 จำนวน 3 คน แมคค้ำ จำนวน 2 คน เจ้าหน้าที่จากสำนักงานจังหวัดสงขลา 2 คน ภาคประชาสังคม 1 คน เจ้าหน้าที่กรมอุตุนิยมวิทยา 1 คน รวมทั้งสิ้นจำนวน 32 คน
3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ การสังเกต การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก
4. การเก็บรวบรวมข้อมูล จากเอกสาร สังเกต สัมภาษณ์แบบเจาะลึก ในพื้นที่หาดใหญ่ในระหว่างที่เกิดเหตุการณ์น้ำท่วมและหลังน้ำท่วมในช่วงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2568 -27 มกราคม 2569
5. การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้วิธีการจำแนกหมวดหมู่ ตีความ สร้างข้อสรุป

ผลการวิจัย

1. การประกอบสร้างวาทกรรมบูรณาการที่ภาครัฐนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำอู่ตะเภา

1.1 ภาพรวมของสถานการณ์อุทกภัยเมืองหาดใหญ่

ลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภาถือเป็นหนึ่งในลุ่มน้ำที่มีความสำคัญยิ่งต่อระบบนิเวศและเศรษฐกิจของจังหวัดสงขลา โดยมีพื้นที่ต้นน้ำตั้งอยู่ในบริเวณอำเภอสะเดา ไหลพาดผ่านใจกลางเขตเมืองหาดใหญ่ ก่อนจะระบายลงสู่ทะเลสาบสงขลาบริเวณแหลมโพธิ์ ตำบลคูเต่า ลำน้ำสายนี้ทำหน้าที่รับมวลน้ำจากลำน้ำสาขาหลายสาย อาทิ คลองสะเดา คลองหลาปัง คลองตง และคลองประตู่ (สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ [GISTDA], 2568) ลักษณะทางภูมิประเทศถือเป็นข้อจำกัดและปัจจัยสำคัญที่ทวีความรุนแรงของสถานการณ์อุทกภัยในพื้นที่ ทั้งนี้พื้นที่ตอนบนของลุ่มน้ำเป็นเทือกเขาสูงชัน โดยเฉพาะเทือกเขาน้ำค้าง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเทือกเขาสันกาลาคีรี ในขณะที่บริเวณตอนกลางและตอนล่างมีลักษณะเป็นที่ราบลุ่มแอ่งกระทะและเป็นพื้นที่ตั้งถิ่นฐานหนาแน่น ทำให้เมืองหาดใหญ่กลายเป็น "จุดรับน้ำสายหลัก" ของทั้งลุ่มน้ำเมื่อเกิดฝนตกหนัก มวลน้ำจากพื้นที่สูงจะไหลหลากลงสู่ที่ราบอย่างรวดเร็ว โดยปราศจากพื้นที่ชะลอหรือกักเก็บน้ำตามธรรมชาติ ผนวกกับการขยายตัวของเขตเมืองที่ทำให้ขีดความสามารถในการซึมผ่านของน้ำลงสู่ดินลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ส่งผลให้มวลน้ำมหาศาลไหลบ่าไปสะสมตัวในพื้นที่ตอนล่างก่อให้เกิดสถานะที่เปรียบได้กับน้ำหลากลงมาเร็ว แต่ระบายออกได้ช้า ซึ่งเป็นสาเหตุเชิงโครงสร้างที่ทำให้เกิดน้ำท่วมขังเป็นวงกว้าง (ไทยรัฐออนไลน์, 2568)

นอกเหนือจากความเปราะบางทางภูมิประเทศแล้ว ปัจจัยหลักที่ทำให้เหตุการณ์อุทกภัยในช่วงปลายเดือนพฤศจิกายน 2568 มีความรุนแรงระดับวิกฤต คือปรากฏการณ์สภาพอากาศสุดขั้วในรูปแบบของฝนแช่ ข้อมูลจากคลังข้อมูลน้ำแห่งชาติระบุว่า มีปริมาณฝนสะสม 3 วัน (19–21 พฤศจิกายน 2568) สูงถึง 630 มิลลิเมตร ซึ่งทำลายสถิติอุทกภัยครั้งใหญ่เมื่อปี 2553 (428 มิลลิเมตร) และถูกประเมินว่าเป็นปริมาณฝนที่ตกหนักที่สุดในรอบ 300 ปี (สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ [GISTDA],



2568) สภาวะฝนตกหนักต่อเนื่องโดยไม่มีช่วงทิ้งระยะ ส่งผลให้ดินเกิดการอิ่มตัวด้วยน้ำอย่างสมบูรณ์ สูญเสียขีดความสามารถในการดูดซับน้ำ มวลน้ำผิวดินจึงไหลลงสู่คลองอยู่ตลอดเวลาจนเกินศักยภาพที่ระบบลำน้ำและโครงสร้างพื้นฐานด้านการระบายน้ำของเมืองจะรองรับได้ มวลน้ำได้เริ่มเอ่อล้นเข้าท่วมพื้นที่เมืองหาดใหญ่ในวันที่ 21 พฤศจิกายน 2568 ก่อนที่ระดับน้ำจะเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วและเข้าสู่จุดวิกฤตสูงสุดในช่วงวันที่ 24-26 พฤศจิกายน ข้อมูลการวิเคราะห์ภาพถ่ายดาวเทียมระบุว่า ระดับน้ำท่วมขังในบางพื้นที่ของหาดใหญ่มีความสูงเกินกว่า 3 เมตร (สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ [GISTDA], 2568) ความรุนแรงของอุทกภัยครั้งนี้สร้างความเสียหายต่อโครงสร้างพื้นฐาน ทรัพย์สิน ที่อยู่อาศัย ตลอดจนทำให้ระบบสาธารณสุขปลอดภัยและเครือข่ายการคมนาคมเป็นอัมพาต จนจังหวัดสงขลาต้องประกาศให้พื้นที่หาดใหญ่และอีกหลายอำเภอเป็นเขตพื้นที่ประสบภัยพิบัติ

แม้สังคมจะตระหนักดีว่าปี 2568 เป็นช่วงที่ได้รับอิทธิพลจากปรากฏการณ์ลานีญา (La Niña) และมีการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าผ่านระบบ Cell Broadcast แต่ด้วยปริมาณน้ำที่มหาศาลเกินความคาดหมาย ทำให้การเตรียมความพร้อมสำหรับการอพยพและการบริหารจัดการสาธารณสุข เป็นไปอย่างยากลำบาก ประชาชนจำนวนมากติดค้างอยู่บนหลังคาบ้านและขาดแคลนปัจจัยสี่ ข้อมูลจากศูนย์ปฏิบัติการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินอุทกภัย (ศป.กฉ.) ณ วันที่ 29 พฤศจิกายน 2568 ยืนยันยอดผู้เสียชีวิตจากอุทกภัยในจังหวัดสงขลาสูงถึง 126 ราย จากยอดผู้เสียชีวิตรวมในพื้นที่ภาคใต้ 162 ราย (แนวหน้า, 2568) ความสูญเสียอย่างใหญ่หลวงในครั้งนี้สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดในการปฏิบัติงานบรรเทาสาธารณภัย และตอกย้ำถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการยกระดับโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรับมือกับภัยพิบัติในอนาคต

1.2 การประกอบสร้างและการทำงานของวาทกรรมบูรณาการในพื้นที่จริงที่ภาครัฐนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการน้ำ

ในส่วนนี้ขอนำเสนอเป็น 2 ประเด็น คือ การประกอบสร้างวาทกรรมบูรณาการในมิติการจัดการน้ำ และการทำงานในพื้นที่จริงของภาควาทกรรมการบูรณาการ คือ

1.2.1 การประกอบสร้างวาทกรรมบูรณาการในมิติการจัดการน้ำ

ในระบบราชการไทย คำว่าบูรณาการถูกยกระดับให้เป็นคำศักดิ์สิทธิ์หรือสูตรสำเร็จในการแก้ปัญหา การประกอบสร้างวาทกรรมบูรณาการในมิติการจัดการน้ำเกิดขึ้นผ่านกลไกดังนี้ คือ

1) การสร้างข้อตรงข้ามเพื่อสร้างความชอบธรรม พบว่า วาทกรรมการบูรณาการถูกสร้างขึ้นมาเพื่อตอบโต้และลบล้างภาพจำของการทำงานแบบต่างคนต่างทำ (Silo Approach) ได้แก่ กรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่แตกต่างกันในการปฏิบัติการและไม่ได้มีการประสานการทำงานกัน

2) การตอบสนองต่อภาวะวิกฤติ พบว่าหลังน้ำท่วมใหญ่เมื่อปี 2553 รัฐบาลกลางต้องการดึงความเชื่อมั่นกลับคืนมา การบูรณาการจึงถูกใช้เป็นวาทกรรมทางการเมืองเพื่อแสดงให้เห็นว่ารัฐกำลังใช้สรรพกำลังทั้งหมดอย่างเป็นเอกภาพเพื่อปกป้องเมืองเศรษฐกิจหลักของภาคใต้ ปี 2553 ทำให้เกิดโครงการขนาดใหญ่ เช่น สร้างประตูระบายน้ำคลองอู่ตะเภาใหม่ คันกั้นน้ำรอบเมือง โครงการปรับปรุงคลอง ระบบเตือนภัยและประกาศเตือนล่วงหน้า และในปี 2568 การรับมือกับภาวะวิกฤติพบว่า ระดับจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาประกาศคำสั่งให้ประชาชนในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ อพยพทั้งหมดทันที ไปยังศูนย์พักพิงมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2568 แผนรับมือน้ำท่วมมีการลงพื้นที่ถ่ายรูป แจกถุงยังชีพ แลกของขวัญ ไม่มีแผนการจัดการระยะ 10 ปี ไม่มีการติดตามอย่างจริงจัง (ศุภกิจ, สัมภาษณ์ 5 ธันวาคม 2568)



3) การทำให้เป็นข้อกำหนดทางสถาบัน วาทกรรมนี้ถูกทำให้เป็นรูปธรรมบูรณาการบนแผนกระดาษ วาทกรรมบูรณาการมักปรากฏชัดเจนที่สุดในแผนยุทธศาสตร์ และวาระการประชุม การตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมระดับจังหวัดมักมีรายชื่อหน่วยงานยาวเหยียด เช่น คณะกรรมการลุ่มน้ำสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.) เพื่อสร้างภาพลักษณ์ของการร่วมมือ แต่ในทางปฏิบัติขาดกลไกผูกพันทางกฎหมายและงบประมาณที่จะบังคับให้เกิดการทำงานร่วมกันจริง ซึ่งทำให้คำว่าบูรณาการกลายเป็นเงื่อนไขบังคับในการเขียนแผนงานเพื่อขออนุมัติงบประมาณ (สมพร, สัมภาษณ์ 5 ธันวาคม 2568)

1.2.2 การทำงานของวาทกรรมการบูรณาการในพื้นที่จริง

เมื่อวาทกรรมถูกนำมาใช้จริงในการบริหารจัดการน้ำท่วมขนาดใหญ่ ไม่ได้ทำหน้าที่แค่การประสานงานแต่ทำงานในฐานะเครื่องมือจัดการอำนาจดังนี้ (สุรภีร์, สัมภาษณ์วันที่ 15 มกราคม 2569; สุขชาย, สัมภาษณ์วันที่ 15 มกราคม 2569)

1) การรวมศูนย์อำนาจภายใต้การกระจายอำนาจ แม้จะบอกว่าเป็นการบูรณาการทุกภาคส่วนแต่ในทางปฏิบัติ อำนาจในการตัดสินใจหลัก การอนุมัติโครงการและการกำหนดทิศทางน้ำ เช่น การบริหารประตูระบายน้ำคลองอู่ตะเภา มักยังคงกระจุกตัวอยู่กับวิศวกรผู้เชี่ยวชาญหรือหน่วยงาน เช่น กรมชลประทาน ท้องถิ่นมักเป็นเพียงผู้รับนโยบายหรือจัดการปัญหาที่ปลายเหตุ

2) การตีกรอบความรู้ วาทกรรมการบูรณาการมักยอมรับเฉพาะความรู้เชิงเทคนิควิศวกรรม การผูกขาดความรู้ทางวิศวกรรม วาทกรรมบูรณาการของรัฐมักเป็นการบูรณาการเฉพาะหน่วยงานรัฐด้วยกันเอง โดยผูกขาดการตัดสินใจไว้กับผู้เชี่ยวชาญส่วนกลาง ละเลยความรู้ท้องถิ่น และเสียงของเครือข่ายภาคประชาชนในการจัดการระดับลุ่มน้ำย่อย หรือนิเวศวิทยาวัฒนธรรม มักถูกมองข้ามเป็นเพียงไม้ประดับในเวทีรับฟังความคิดเห็น ทำให้แผนงานที่ออกมาไม่สอดคล้องกับบริบททางสังคมและระบบนิเวศ

3) การสร้างความชอบธรรมให้โครงการขนาดใหญ่ โครงการขุดลอกคูคลองหรือโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เช่น โครงการบรรเทาอุทกภัยอำเภอหาดใหญ่ ระยะที่ 2 มักถูกผลักดันผ่านกระบวนการที่อ้างว่า ผ่านการบูรณาการมาแล้ว เพื่อลดทอนแรงเสียดทานหรือข้อทักท้วงจากภาคประชาสังคมและนักสิ่งแวดล้อม

4) ภาพลวงตาของเอกภาพ ในช่วงปกติการบูรณาการมักอยู่ในรูปแบบของกระดาษและแผนผังองค์กร แต่เมื่อเกิดวิกฤตน้ำหลากขึ้นจริงข้อต่อของการบูรณาการมักจะขาดหาย เนื่องจากโครงสร้างสายบังคับบัญชาตามกฎหมายของแต่ละหน่วยงานไม่ได้บูรณาการกันจริง วาทกรรมบูรณาการจะถูกแทนที่ด้วยวาทกรรมย่อยอื่น ๆ เช่น ปริมาณฝนเกินความคาดหมายหรือรอการประสานงานจากส่วนกลางหน่วยงานที่มีสิทธิสั่งเปิด-ปิดประตูน้ำ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเมื่อถึงจุดวิกฤต หน่วยงานต่าง ๆ จะใช้โครงสร้างที่กระจายนี้เป็นเกราะกำบังในการปิดความรับผิดชอบ

2. โครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการน้ำแบบ "รวมศูนย์แต่กระจาย" ในพื้นที่เมืองหาดใหญ่

โครงสร้างรวมศูนย์แต่กระจายแม้จะพยายามสร้างภาพการบูรณาการ แต่ความเป็นจริงในสนามพื้นที่ คือ โครงสร้างแบบรวมศูนย์อำนาจตัดสินใจ แต่กระจายหน้าที่ปฏิบัติ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาหลักดังนี้

2.1 ปัญหาการทำงานแบบไซโล (Silo Mentality) หมายถึง การทำงานที่องค์กรมีทัศนคติการทำงานที่แต่ละแผนกในองค์กรไม่ยอมแชร์ข้อมูล ไม่รวมมือกันหรือมองข้ามความสำเร็จในภาพรวม



มุ่งเน้นแต่เป้าหมายของทีมตนเอง ทำให้เกิดการดำเนินงานซ้ำซ้อน ขาดการสื่อสารและเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพการทำงานขององค์กร พบได้จากคำสัมภาษณ์ดังนี้

“...กรมชลประทาน...สำนักงานชลประทานที่ 16 ดูแลคลองสายหลัก พวกคลองอยู่ตะเภา คลอง ร.1 โดยดูปริมาณน้ำ และการตัดยอดน้ำ...ตัดสินใจเปิด-ปิดประตูระบายน้ำ เทศบาลดูแลคู คลองย่อย ท่อระบายน้ำ ดูแลไม่ให้น้ำท่วมผิวจราจรและบ้านเรือน...กรมอุตุฯนิยามวิทยาดูแลการ พยากรณ์อากาศ ปริมาณน้ำฝน กรมทรัพยากรน้ำดูแลข้อมูลต้นน้ำและปริมาณน้ำฝน ต่างคนต่าง ดูแล ทั้งที่ความจริงแล้วแต่ละหน่วยงานก็เก่งและมีข้อมูล...น่าจะแชร์กัน...” (คลาสสิค, สัมภาษณ์ 19 พฤศจิกายน 2568; อาหลี่, สัมภาษณ์ 5 ธันวาคม 2568)

“...สายบังคับบัญชาทำให้งานล่าช้า กว่าส่งสารก็ไม่ทันแล้ว บางทีก็อยู่ที่การสื่อสาร...ไม่รู้ว่าจะฟังใครดี พอฝนตกน้ำท่วมทางขาดก็มาทำงานไม่ได้ บางทีคนสั่งการก็ต้องหาคนทำงานให้...” (แห่มม, สัมภาษณ์ 20 พฤศจิกายน 2568; อมเรศ, สัมภาษณ์ 20 พฤศจิกายน 2568)

“...ผู้นำไม่รู้ว่าจะต้องเป็นใครนายกเทศมนตรี หรือนายอำเภอ หรือระดับผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเป็นใครที่ต้องสั่งการ...ไม่ว่าจะสั่งอพยพ การยกธงแดง การปิด-เปิดประตูระบายน้ำ...ประชาชน อย่างผมสับสนกับคำว่าเอาอยู่ สุดท้ายก็เอาไม่อยู่เสียหายหนัก...” (อมรินทร์, สัมภาษณ์ 20 พฤศจิกายน 2568)

จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าเป็นปัญหาการทำงานแบบไซโล พบว่ารอยต่อของการทำงานไม่สนิทกัน การทำงานไม่ประสานกันและสายการบังคับบัญชาที่ยาวเกินไป ทำให้ผู้รับหน้าที่สื่อสารกับประชาชนโดยตรงไม่ได้สื่อสาร หรือยังต้องคอยฟังเสียงของระดับนโยบายสั่งการก่อนจึงจะสื่อสารได้ ทำให้การตอบสนองล่าช้าและไม่ทันต่อความเร็วของมวลน้ำในลุ่มน้ำอุตะเภาซึ่งเป็นพื้นที่ลาดชัน

2.2 ข้อมูลที่กระจุกกระจาย กรมชลประทานยึดข้อมูลระดับน้ำในคลองระบายน้ำหลักอย่างเช่น คลอง ร.1 ในขณะที่เทศบาลนครหาดใหญ่ยึดข้อมูลระดับน้ำฝนในตัวเมือง และกรมอุตุฯนิยามวิทยาถ่ายภาพดาวเทียม ข้อมูลทั้งสามชุดนี้ไม่ได้ถูกนำมาประมวลผลร่วมกันในระบบเดียวแบบ Real-time ทำให้การคาดการณ์มวลน้ำผิดพลาด

“...เทศบาลหาดใหญ่สื่อสารว่าพื้นที่อำเภอหาดใหญ่จะมีฝนตกหนักถึงหนักมากตั้งแต่วันที่ 15 พ.ย. หลังจากนั้นเป็นต้นมาเพจเฟซบุ๊กของเทศบาลก็เริ่มมีการสื่อสารข้อมูลที่จำเป็นเพื่อ ประเมินความเสี่ยงรายวัน...” (อุทร, สัมภาษณ์ 20 พฤศจิกายน 2568)

“...เห็น ปภ.โพสต์ข้อความแจ้งเตือนอยู่ตั้งแต่วันที่ 14 พ.ย. 2568 เขาเตือนว่าให้พื้นที่ 11 จังหวัดภาคใต้เฝ้าระวังสถานการณ์น้ำท่วมฉับพลัน ช่วงวันที่ 17-22 พ.ย. โดยระบุพื้นที่จังหวัด สงขลาทุกอำเภอเป็นพื้นที่เสี่ยงภัย...ทาง ม.อ. ตั้งศูนย์ช่วยเหลือซึ่งเป็นศูนย์พักพิงอยู่ที่ศูนย์กีฬา บางที่ถ้าไม่มีเจ้าภาพหลัก ข้อมูลมันกระจุกกระจาย...” (สุนันท์, สัมภาษณ์ 26 พฤศจิกายน 2568)

“...ช่วงหลัง ๆ มีระบบเซลลอร์ดคาสแจ้งเตือนวันที่ 21 พ.ย.69 ไม่ถึงหนึ่งชั่วโมง ก็มีรายงาน ว่าถนนกาญจนวนิช หาดใหญ่-สงขลา เส้นขาเข้าหาดใหญ่ ถูกท่วมจนไม่สามารถสัญจรได้ อยากให้ แจ้งเตือนชัด ๆ ว่าน้ำท่วมแล้วนะให้อพยพด่วน...” (อศิรา, สัมภาษณ์ 26 พฤศจิกายน 2568)

“...มีหลายหน่วยงานดูแลก็จริงแต่สุดท้ายต่างก็หวั่งบ้านตัวเอง บางที่ทำงานกลับบ้าน เพราะ เอาไม่อยู่ เราอยู่ค่ายทหารช่วยรับแจ้งเรื่องและช่วยเหลือน้ำท่วม...” (ปณิตตา, สัมภาษณ์ 27 พฤศจิกายน 2568)



จากปรากฏการณ์ดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงการทำงานของแต่ละหน่วยงานที่มีข้อมูลที่เชื่อถือได้ แต่ไม่ได้มีการนำมาประมวลผลร่วมกันแล้วสรุปออกมาให้เป็นหนึ่งเดียว จึงส่งผลให้เกิดการทำงานที่กระจัดกระจายไม่เป็นองค์รวมส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงาน

2.3 การปฏิบัติที่ไร้ทิศทาง เมื่อเกิดวิกฤตหน้างานจริงกลับพบว่าเครื่องสูบน้ำของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) ไม่สามารถติดตั้งในจุดวิกฤตได้ทันท่วงที เนื่องจากติดขัดขั้นตอนการขออนุญาตใช้พื้นที่ของหน่วยงานอื่น สะท้อนให้เห็นว่า "การบูรณาการ" มีอยู่เพียงในกระดาษคำสั่ง แต่ในทางปฏิบัติ ภาระของหน่วยงานยังคงเป็นกำแพงที่สูงตระหง่านกันขวางการทำงานร่วมกัน

“...อย่างที่บอก ไม่มีเจ้าภาพหลัก ขาดหัวที่เข้มแข็ง หางก็ไปไม่รอด...บางที่จะใช้เครื่องมืออะไรก็ต้องรอขออนุญาตใช้เวลานาน ไม่ทันการณ์...” (ธรรมบุญ, สัมภาษณ์ 28 พฤศจิกายน 2568)

“...นายกเทศมนตรีเมืองคอหงส์ สั่งการเปิดประตูระบายน้ำที่อ่างเก็บน้ำแก้มลิงต้องใช้แรงคน เพราะระบบต่าง ๆ เสียหายจากน้ำท่วมครั้งก่อน อย่างที่ว่าต่างคนก็ต่างทำงานกันเต็มที่ ฝนตกตลอดเวลา...พอปล่อยน้ำออกมาก็ท่วมบ้านชาวบ้านแถวทุ่งรีและไหลไปสมทบในเมืองหาดใหญ่ในเมืองก็หมดทางป้องกัน นอกจากหนีน้ำ...” (สมเกียรติ, สัมภาษณ์ 28 พฤศจิกายน 2568; ธันวา, สัมภาษณ์ 28 พฤศจิกายน 2568)

“...ชาวบ้านไม่รู้หรอก แต่หน่วยงานควรทำงานประสานกันอย่าใช้แค่คำว่าบูรณาการ แต่เอาเข้าจริงไม่มีการบูรณาการ ต่างคนต่างทำ...” (อดุลย์, สัมภาษณ์ 28 พฤศจิกายน 2568)

จากคำสัมภาษณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า โดยความเป็นจริงแล้วแต่ละหน่วยงานต่างทำงานการทำงานแบบบูรณาการควรทำงานอย่างจริงจังไม่เป็นเพียงการบูรณาการเชิงสัญลักษณ์เท่านั้น และควรมีการจัดระบบการทำงานอย่างมีทิศทางที่ชัดเจน

3. ผลกระทบจากการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำอู่ตะเภา

การบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำอู่ตะเภาส่งผลกระทบต่อด้านต่าง ๆ ดังนี้

1) ด้านการป้องกัน การสร้างโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการน้ำ ได้แก่ การถมดินสร้างถนนของหน่วยงานหนึ่ง กลายเป็นเขื่อนขวางทางน้ำที่ทำให้อีกพื้นที่หนึ่งท่วมหนักขึ้นส่งผลกระทบต่อป้องกันภัยพิบัติน้ำท่วมดังคำสัมภาษณ์ดังนี้

“...เทศบาลชุดลอกคูคลองนะ แต่พอถึงเวลาจริง ๆ ขยะอุดตันท่อระบายน้ำทำให้น้ำไหลไม่สะดวก เกิดภาวะน้ำท่วมฉับพลัน เขาปล่อยน้ำจากแก้มลิงมาน้ำท่วมทุ่งรีจากที่ไม่เคยท่วมก็ท่วม แต่ก็ไม่มานาน...” (เอมิ, สัมภาษณ์ 29 พฤศจิกายน 2568)

“...โครงการพัฒนาของรัฐสร้างถนนขวางทางเดินของน้ำ เช่น ลพบุรีราเมศวร์ ควรวางท่อระบายน้ำไว้ใต้ถนนให้น้ำสามารถผ่านใต้ถนนไปได้ สะพานข้ามคลองก็เอาไม่อยู่ สังเกตจากการที่ป่าชายเลนขาดน้ำขึ้นน้ำลงทำให้ยืนตายซาก เพราะการถมที่สร้างบ้านจัดสรร...” (บอนด์, สัมภาษณ์ 29 พฤศจิกายน 2568)

“...การขยายตัวของเมือง ผังเมือง การสร้างตึก การระบายน้ำมีขยะอุดตันน้ำไหลไม่ทัน...ควรสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนด้วย ควรมีการป้องกัน...” (อศิระ, สัมภาษณ์ 30 พฤศจิกายน 2568)

จากคำสัมภาษณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การป้องกันน้ำท่วมในประเด็นของโครงสร้างพื้นฐานไม่มีการวางแผนที่ดี ทำให้เห็นว่าโครงการพัฒนาของรัฐที่ผ่านมาขาดการวางแผนระยะยาว ทั้งการสร้างถนน การจัดการขยะในพื้นที่คูคลองท่อระบายน้ำ การวางผังเมืองที่มีการก่อสร้างการขยายตัวของเมืองที่ยังมีปัญหาส่งผลต่อวิกฤตการณ์น้ำท่วม



2) **ด้านการเตือนภัย** ประชาชนเผชิญกับภาวะข้อมูลท่วมท้นแต่ไร้เอกภาพ หน่วยงาน A แจ้งเตือนระดับสีเหลือง หน่วยงาน B แจ้งระดับสีแดง ระบบธงเตือนภัยตามสะพานขัดแย้งกับข้อมูลในแอปพลิเคชันของส่วนกลาง ทำให้ประชาชนสับสนสูญเสียความเชื่อมั่น นำไปสู่การตัดสินใจอพยพหรือย้ายของที่ผิดพลาด ดังคำสัมภาษณ์ดังนี้

“...ผมจำได้ว่าวันที่ 19-20 พ.ย. นายกเป็นพุดว่าเอาอยู่ ยืนยันว่ามั่นใจต่อระบบรับน้ำที่เทศบาลเตรียมการไว้...ยกรงเหลือง ผมก็คิดว่าเอาอยู่ แต่ตอนนี้รถจมทั้งคันเอาขึ้นที่สูงไม่ทัน หมดตัวเลย...” (อภิชัย, สัมภาษณ์ 30 พฤศจิกายน 2568)

“...มีข้อมูลเข้ามาหลายทิศทางทั้งจากศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาคใต้บอกว่ามีฝนตกเฉลี่ยเพียง 4 มิลลิเมตร เทศบาลหาดใหญ่ ยังยกแครงเหลือง ก็ขับรถไปตรงที่สะพานข้ามคลองหาดใหญ่ วันที่ 20 พ.ย. ในช่วงพายเทศบาลหาดใหญ่ยังคงประกาศว่าสถานะน้ำปกติมีการแจ้งเตือนด้วยระบบเซลล์บรอดคาสต์ตั้งเหมือนกันในมือถือก็แค่แจ้งเตือนเฝ้าระวังน้ำท่วมดินโคลนถล่ม คนก็นึกว่าเอาอยู่...” (ผุสดี, สัมภาษณ์ 1 ธันวาคม 2568)

“...วันที่ 21 พ.ย. เขายกธงแดง...และโทรศัพท์มีการแจ้งเตือนจาก cell broadcast ให้ประชาชนเตรียมสิ่งของจำเป็น หลีกเลี้ยงพื้นที่เสี่ยง หากจำเป็นให้อพยพไปยังศูนย์พักพิง ประกาศเตือนแบบไม่เร่งด่วน...เลยทำให้ชาวบ้านบางส่วนยังคิดว่าน้ำคงไม่ท่วมรุนแรงขนาดนี้...” (ละไม, สัมภาษณ์ 1 ธันวาคม 2568)

จากข้อมูลข้างต้นสะท้อนมุมมองได้ว่าการแจ้งเตือนภัยยังสับสน บางที่ยังเป็นการแจ้งเตือนให้เฝ้าระวังแต่ความเป็นจริงถึงขั้นวิกฤติแล้ว เมื่อถึงตอนนั้นก็สายเกินไป จึงทำให้เกิดความสูญเสียสูงมาก

3) **ด้านการรับมือวิกฤติ** ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการน้ำเกิดปัญหาการรับมือกับวิกฤติ ในการให้ความช่วยเหลือมีความซ้ำซ้อนในบางพื้นที่ที่เข้าถึงง่าย และทอดทิ้งพื้นที่ที่ตาดอด เพราะต่างหน่วยงานต่างลงพื้นที่โดยไม่มีศูนย์บัญชาการข้อมูลที่เป็นเอกภาพอย่างแท้จริง ตามคำสัมภาษณ์ดังนี้

“...มีอาสาสมัครเอาเรือเข้ามาช่วยในพื้นที่เยอะมาก มีน้ำอาหาร เงินหลังไหลเข้าพื้นที่เยอะมาก แต่ช่วยได้เฉพาะที่เรือเข้าไปถึง ที่น้ำเชี่ยวยังติดอยู่บนหลังคาก็อดข้าว อดน้ำหลายวัน...อีกอย่างนะคนที่มาช่วยก็ไม่ว่าจะไปยังไงเพราะไม่รู้จักพื้นที่ การประสานงานควรให้มีคนในพื้นที่นั่งเรือเข้าไปด้วยจะช่วยเหลือได้เร็ว...” (สรรพลสิทธิ์, สัมภาษณ์ 1 ธันวาคม 2568)

“...คนที่อยู่ในเขต 8 และหลังคลอง ร.5 น้ำเชี่ยวน้ำลึกเรือไม่สามารถเข้าไปได้ อยากเข้าไปช่วยเป็นทหารมาจากนครฯ แต่ไม่รู้ทาง กำลังคิดว่าเขาจะเข้าไปช่วยคนออกมายังไง...” (สุทิน, สัมภาษณ์ 1 ธันวาคม 2568)

“...เห็นใจกู้ภัยที่มาช่วยบางที่กู้ภัยก็ได้รับความลำบาก ขาดการประสานงาน ไม่มีคนในพื้นที่นำทางเข้าช่วยเหลือคนติดอยู่ตามบ้านเรือน รถทหารก็ช่วยได้เยอะทั้งค่ายเสนาณรงค์ และทหารที่มาจากจังหวัดต่าง ๆ ถ้าเป็นเรือก็มีจิตอาสาจากหลายหน่วยงานหลายจังหวัด...” (อรัญญา, สัมภาษณ์ 27 พฤศจิกายน 2568)

“...ปัญหาเยอะมาก ไปแจ้งขอความช่วยเหลือแล้ว คนรับโทรศัพท์ก็ได้แต่บอกว่าจะเข้าไปช่วย แต่สุดท้ายก็ไม่ได้เข้าไปช่วย ผูกผ้าสีแดงแต่ไม่มีเรือเข้าไปเลย บางสายที่ให้เบอร์โทรไว้เราโทรไปก็ไม่มีคนรับสาย...” (บุรกีต, สัมภาษณ์ 27 พฤศจิกายน 2568)



“...รัฐบาลได้ประกาศเรื่องการฟื้นฟูเมืองหาดใหญ่และเยียวยา 9,000 บาทต่อครัวเรือน...ก็ได้รับนะแต่มันไม่เพียงพออีก 4 หมื่นกว่าที่จะให้ก็เสียบหายไปเลย รถยนต์ รถเครื่องจมไปกับน้ำหมด ผ้าหุงครวก็ทะเลเป็นรู...” (รัชนิภาญจน์, สัมภาษณ์ 12 มกราคม 2569)

จากคำสัมภาษณ์ดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่าการรับมือกับวิกฤติน้ำท่วมของหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาชนยังคงค่อนข้างมีปัญหา ทั้งด้านการช่วยเหลืออพยพ หรือเยียวยา ยังให้ความช่วยเหลือไม่ทั่วถึงและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ถึงแม้จิตอาสาจะมีจำนวนมากแต่การบริหารจัดการยังไม่เป็นมืออาชีพขาดการประสานงานกัน

4) ด้านความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคมของผู้คน และโครงสร้างของเมือง

หลังจากที่น้ำท่วมซึ่งใช้เวลา 1 สัปดาห์ เกิดความเสียหายต่อสภาพสังคม เศรษฐกิจ โครงสร้างของเมือง และการเยียวยาจิตใจ เทศบาลต้องจัดการขยะ จิตอาสาผู้ภัยต้องช่วยกันซ่อมแซมถนน ทำความสะอาดถนน เก็บกู้ซากรถ ซากขยะออกจากพื้นที่สัญจร ตำรวจจราจร ทหาร เจ้าหน้าที่โรงพยาบาลต่างทำงานหนักมากเพราะหากประเมินความเสียหายด้านเศรษฐกิจบ้านเรือน ร้านค้า สถานประกอบการ สถาบันการศึกษา หน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่จมภายใต้ น้ำท่วมมีมูลค่ามหาศาล ดังคำสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลดังนี้

“...ตลาด ร้านค้า บ้านเรือนเสียหายหนักแทบไม่มีที่อยู่ เงินหมดไปกับสายน้ำ รถยนต์ รถมอเตอร์ไซค์ก็จมไปกับน้ำ กว่าที่ฟื้นตัวใช้เวลาหลายเดือน...ต้องเอาเสื้อผ้าที่จมน้ำมาขายราคาถูกอย่างน้อยได้เงินกลับมาบ้างก็ยังดี...ตลาดก็ยังไม่ทำความสะอาดกว่าจะฟื้นใช้เวลาเป็นเดือน...” (เดือน, สัมภาษณ์ 15 ธันวาคม 2568)

“...ขยะเยอะมาก รถที่จอดอยู่เต็ม 2 ข้างถนน บนสะพานกว่าจะเคลียร์ กว่าที่ขนออกได้ ต้องใช้เวลา ใช้แรงคน และเงินมหาศาลเพื่อฟื้นฟูเมืองหาดใหญ่...” (สุพัฒน์, สัมภาษณ์ 15 ธันวาคม 2568)

“...ความเสียหายของหน่วยงานภาครัฐเทศบาล โรงพยาบาล ที่โดนน้ำท่วมเสียหายหนัก...” (สยามล, สัมภาษณ์ 15 ธันวาคม 2568)

“...สภาพจิตใจแย่ พอฝนตกก็นึกว่าจะท่วมอีก ต้องไปรีบยาป้องกันโรคฉี่หนู...” (กนกพร, สัมภาษณ์ 15 ธันวาคม 2568)

“...เราก็ช่วยเหลือกันอยู่ในศูนย์พักพิงของ ม.อ.ทำเท่าที่ทำได้ช่วยกันทำอาหาร ช่วยกันดูแลคนเข้ามาพักด้านลงทะเลเบียน อย่างน้อยก็เยียวยาสภาพจิตใจก่อน เรื่องความเสียหายประเมินไม่ได้ทุกคนลำบากตาม ๆ กัน...” (วราภรณ์, สัมภาษณ์ 30 พฤศจิกายน 2568)

จากคำสัมภาษณ์ดังกล่าวข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า การบริหารจัดการน้ำท่วมเมืองหาดใหญ่ส่งผลกระทบต่อสภาพบ้านเรือน ร้านค้าตลาด หน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่อยู่ในเมืองหาดใหญ่ซึ่งผู้คนได้รับผลกระทบทั้งทางเศรษฐกิจ สภาพความเป็นอยู่ การจราจร และสภาพจิตใจซึ่งยากต่อการฟื้นฟูเมือง

สรุปและอภิปรายผล

บทความนี้มุ่งอธิบายถึงวาทกรรมบูรณาการที่ถูกใช้เป็นเพียงเครื่องมือเชิงสัญลักษณ์ ภาครัฐใช้วาทกรรมบูรณาการเพื่อสร้างความชอบธรรมในการบริหารจัดการและลดทอนเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมมากกว่าจะใช้เป็นกลไกในการปฏิบัติงานจริง วาทกรรมนี้ถูกประกอบสร้างผ่านแผนยุทธศาสตร์ที่สวยหรู ปัญหาหลักของการจัดการน้ำในลุ่มน้ำอู่ตะเภา มิใช่เรื่องทางเทคนิควิศวกรรมหรือการขาดแคลนงบประมาณ หากแต่เป็นกับดักเชิงโครงสร้างของระบบราชการไทยที่รวมศูนย์อำนาจแต่กระจาย



การปฏิบัติ วาทกรรมบูรณาการล้มเหลวเพราะพยายามฝืนธรรมชาติของปัญหาที่ต้องการความรวดเร็วและยืดหยุ่น ด้วยการนำไปตีกรอบอยู่ในโครงสร้างที่แข็งตัวและล่าช้า トラบไคที่การจัดการน้ำยังคงยึดติดกับการสั่งการจากนาย (Single Command) มากกว่าการฟังเสียงจากน้ำและคนหน้างาน (Local Reality) ลุ่มน้ำอู่ตะเภาก็ยังคงเป็นพื้นที่เสี่ยงภัยที่รอคอยหายนะครั้งต่อไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

อภิปรายผลการวิจัย

ข้อค้นพบจากงานนี้ นำไปสู่การตั้งข้อสังเกตและถกเถียงกับแนวคิดทฤษฎีที่สำคัญดังนี้

1. ทำไมวาทกรรมบูรณาการจึงเป็นเพียงภาพลวงตา ที่เป็นเช่นนั้นเนื่องจากวาทกรรมบูรณาการถูกใช้เป็นเพียงเครื่องมือเชิงสัญลักษณ์เพื่อสร้างความชอบธรรมในการบริหารจัดการน้ำ และลดทอนเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบมากกว่าจะเป็นกลไกในการปฏิบัติงานจริง วาทกรรมนี้ถูกประกอบสร้างผ่านแผนยุทธศาสตร์ ทว่ากลับขาดการเชื่อมโยงทั้งในมิติของงบประมาณและข้อกฎหมายในระดับปฏิบัติการ ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับแนวคิดความรู้และอำนาจของ Foucault (1980) ที่อธิบายว่า รัฐได้สร้างชุดความจริงขึ้นมาผ่านวาทกรรมเพื่ออ้างไว้ซึ่งอำนาจนำของตน ในกรณีของเมืองหาดใหญ่ รัฐส่วนกลางได้ผูกขาดองค์ความรู้ด้านวิศวกรรมชลประทานและใช้วาทกรรมบูรณาการมาเป็นฉากบังหน้าเพื่อปกปิดความไร้ประสิทธิภาพของตนเอง นอกจากนี้ ข้อค้นพบดังกล่าวยังสอดคล้องกับการศึกษาเรื่องวาทกรรมการพัฒนาของไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2554) ที่ชี้ให้เห็นว่า ภาษาและถ้อยคำที่รัฐเลือกใช้นั้นไม่ได้มีเจตนาเพื่อการแก้ไขปัญหอย่างแท้จริง หากแต่สะท้อนถึงความพยายามในการจัดระเบียบและควบคุมพื้นที่ ยิ่งไปกว่านั้น ยังสอดคล้องกับมุมมองของ Hajer (1995) ที่สะท้อนว่า วาทกรรมด้านสิ่งแวดล้อมมักถูกประดิษฐ์ขึ้นเพียงเพื่อหลบเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน

2. โครงสร้างแบบรวมศูนย์แต่กระจายกระจาย ที่เป็นเช่นนั้นเนื่องจากสภาวะการณดังกล่าวเป็นความย้อนแย้งของอำนาจการสั่งการอยู่ที่หน่วยงานใหญ่หน่วยงานเดียว แต่หน่วยงานต่างมีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันและขาดการประสานการทำงาน ส่งผลให้กลไกการจัดการน้ำในลุ่มน้ำอู่ตะเภาเกิดภาวะสูญญากาศในช่วงวิกฤต ข้อมูลระดับน้ำและการเตือนภัยมักไม่ถูกส่งต่อไปยังชุมชนอย่างทันที่เนื่องจากขั้นตอนการตรวจสอบที่ซ้ำซ้อน การระบายน้ำขาดความสอดคล้องระหว่างพื้นที่ต้นน้ำและปลายน้ำ และการจัดสรรทรัพยากรเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ (Silos) ปัญหาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า วาทกรรมบูรณาการเป็นเพียงสัญลักษณ์ที่ปกปิดความอ่อนแอของระบบราชการแบบแยกส่วน ซึ่งไม่สามารถตอบสนองต่อพลวัตของภัยพิบัติที่รวดเร็วและรุนแรงในพื้นที่ลุ่มน้ำอู่ตะเภาได้จริง สอดคล้องกับงานศึกษาของสมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2563) ที่มองว่า การศึกษาถึงความเป็นมาและรากเหง้าของปัญหาการจัดการน้ำในลุ่มน้ำอู่ตะเภาจำเป็นต้องก้าวข้ามการมองเพียงปัจจัยทางกายภาพไปสู่การวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจและความสัมพันธ์ของหน่วยงานรัฐ เพื่อทำความเข้าใจว่าเหตุใดการรวมศูนย์อำนาจจึงนำไปสู่ความกระจายกระจายของการปฏิบัติ และทำไมวาทกรรมบูรณาการจึงล้มเหลวซ้ำซากในสนามจริง

นอกจากนี้ โครงสร้างระบบราชการไทยยังคงฝังรากลึกอยู่ในทฤษฎีรัฐอำมาตยาธิปไตย ซึ่งให้คุณค่ากับการสั่งการแนวตั้งมากกว่าการประสานงานความร่วมมือในแนวนอน ประเด็นนี้สอดคล้องกับงานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI, 2555) ซึ่งอ้างอิงข้อสังเกตของอัมมาร สยามวาลา และสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ที่ระบุว่า ปัญหาการจัดการน้ำของประเทศไทยมีลักษณะหน่วยงานมากเกินไปแต่อำนาจยังคงรวมศูนย์ ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานในระดับภูมิภาคจึงถึงเลที่จะยอมสละอำนาจและงบประมาณของตนเพื่อไปบูรณาการร่วมกับภาคส่วนอื่น เนื่องจากงบประมาณเปรียบเสมือนเส้นเลือดใหญ่ที่หล่อเลี้ยงการดำรงอยู่ของระบบราชการนั้น ๆ



3. ความเปราะบางต่ออุทกภัยที่เพิ่มขึ้นและผลกระทบต่อหาดใหญ่ จากความพยายามควบคุมน้ำสู่ความล้มเหลวในการสร้างความยืดหยุ่นพร้อมรับมือ ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากความเปราะบางนี้มีรากฐานมาจากการพึ่งพาโครงสร้างทางวิศวกรรมที่แยกส่วน ประกอบกับการสื่อสารที่สับสนและไร้ทิศทาง ส่งผลให้เมืองหาดใหญ่ไม่สามารถรับมือกับความไม่แน่นอนของสภาพภูมิอากาศได้ ข้อเท็จจริงนี้สอดคล้องกับแนวคิดของ Pelling (2011) ที่แย้งว่า การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติไม่อาจบรรลุผลสำเร็จได้ด้วยการใช้เทคโนโลยีเพียงอย่างเดียว แต่จำเป็นต้องเข้าไปแก้ไขปัญหาที่โครงสร้างทางสถาบันและสังคมที่อยู่เบื้องหลัง

ดังนั้นระบบการบริหารจัดการระดับลุ่มน้ำที่มีประสิทธิภาพ ควรเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างแท้จริงแล้ว ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม ซึ่งจะช่วยให้การก้าวข้ามวาทกรรมทางการเมืองเรื่อง น้ำรอบบาย มุ่งสู่เป้าหมายการสร้างหาดใหญ่ที่ยืดหยุ่นและพร้อมรับมืออย่างถ่องแท้

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

1. ควรมีการบูรณาการผังน้ำ ผังทางเดินน้ำกับผังนโยบาย ผังภาค ผังเมือง และผังเฉพาะ เพื่อเป็นแผนการบริหารจัดการเชิงพื้นที่อย่างเป็นเอกภาพในลักษณะของ One Map
2. พัฒนากลไกแผนงานบูรณาการสำหรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือการเป็นเจ้าภาพร่วมเพื่อรองรับการดำเนินการป้องกันภัยพิบัติตามบริบทของแต่ละพื้นที่
3. ควรมีกลไกการพัฒนากระบวนข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการน้ำมีประสิทธิภาพ เช่น ข้อมูลสถิติในกลุ่มข้อมูลอุตุวิทยวิทยา ข้อมูลอุทกวิทยา ข้อมูลแผนที่ และข้อมูลภัยพิบัติที่จัดเก็บโดยหน่วยงานหลักต้นทาง ควรมีการเชื่อมโยงข้อมูลสนับสนุนในการวางแผนการตัดสินใจ สั่งการ เช่น ข้อมูลเศรษฐกิจและสังคม ระบบสาธารณสุขโรค สถาปัตยกรรมระบบข้อมูลน้ำ
4. ควรมีการส่งเสริมองค์ความรู้การจัดการข้อมูลทรัพยากรน้ำเชิงปฏิบัติการเสริมทักษะความรู้การฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการการจัดการทรัพยากรน้ำและการจัดการภัยพิบัติทางน้ำ ทั้งบูรณาการถ่ายทอดองค์ความรู้เชิงทฤษฎีสู่องค์ความรู้เชิงปฏิบัติร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน
5. ควรมีกลไกเครือข่ายระดับลุ่มน้ำเพื่อการบริหารจัดการน้ำร่วมกันบนความหลากหลายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Multi-stakeholders) โดยใช้เครื่องมือการผสมผสานกำลัง เพื่อสื่อให้เห็นถึงผลประโยชน์ร่วมเชิงประจักษ์ที่จะได้รับในการเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายบริหารจัดการระดับลุ่มน้ำ

ข้อเสนอแนะสำหรับการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการประเมินความสูญเสียทางเศรษฐกิจโดยการศึกษาผลกระทบและมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจ ที่เป็นผลสืบเนื่องจากการบริหารจัดการภัยพิบัติแบบแยกส่วน (Silo-based Management)
2. ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบระดับนานาชาติเกี่ยวกับรูปแบบการกระจายอำนาจและการจัดการลุ่มน้ำกับประเทศที่ประสบความสำเร็จ เช่น เนเธอร์แลนด์ หรือญี่ปุ่น เพื่อพัฒนากรอบกฎหมายที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย



เอกสารอ้างอิง

- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2564). แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564-2570. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอสถ. (2554). วาทกรรมการพัฒนา: อำนาจ ความรู้ ความจริง เอกลักษณ์ และความ เป็นอื่น (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิชาษา.
- ไทยรัฐออนไลน์ (2568) น้ำท่วมหาดใหญ่ 2568 เปิดสาเหตุทำไมน้ำท่วมหนัก อ.หาดใหญ่ เพราะอะไร ค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2569, จาก: <https://www.thairath.co.th/lifestyle/life/2897502>
- ธนาคม วงษ์บุญธรรม ญาดา สุคนธ์พันธุ์ สุรศักดิ์ โจถาวร จิตรลดา ไชยะ และสุธินี ชุมณี. (2566) การวิจัยเชิงสังเคราะห์เอกสารการวิจัยประเด็นการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ. กรุงเทพฯ: สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.)
- แนวหน้า. (2568, 29 พฤศจิกายน). ศป.กค. เผยยอดเสียชีวิตน้ำท่วมใต้ 8 จังหวัด 162 ราย แจงปมรับบริจาคถุงใส่ศพ. ค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2569, จาก: <https://www.naewna.com/politic/931381>
- บีบีซีนิวส์ไทย (2568) 3 ปัจจัยเหตุไฉนน้ำท่วมหาดใหญ่ปี 68 วิกฤตหนัก. ค้นเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2568, จาก: <https://www.bbc.com/thai/articles/cg7v85kkvreo>
- ปณิธาน วัฒนายากร เอกชัย ศรีวิลาศ นิยม รัฐอมฤต และวุฒิสาร ตันไชย. (2553). การปฏิรูประบบความ มั่นคงของไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า
- สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. (2555). การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในเมือง: กรณีศึกษา เมืองหาดใหญ่. นนทบุรี: สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย.
- วศินี พงษ์ประภาพ. (2568). เกิดอะไรขึ้นบ้างในช่วง 1 สัปดาห์ก่อนน้ำท่วมหาดใหญ่ เหตุใดไม่มีการเตรียม รับมือน้ำท่วมดีพอ. บีบีซีนิวส์ไทย. 30 พฤศจิกายน 2568 ค้นเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2569, จาก: <https://www.bbc.com/thai/articles/ce3wn7rxkpn0>
- ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. (2554). สรุปความเสียหายน้ำท่วมหาดใหญ่และผลกระทบต่อเศรษฐกิจภาคใต้. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยกสิกรไทย.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI). (2555). รายงานยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำของ ประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ทีดีอาร์ไอ.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2563). การบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่: ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้ในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมอธรรม.
- สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. (2562). แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561- 2580). กรุงเทพฯ: สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ.
- สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) [GISTDA]. (2568, 25 พฤศจิกายน). บทวิเคราะห์หม้อหุงต้มกลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา 2568 ภัยพิบัติจากสภาพอากาศ สุดขั้วและข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง. ค้นเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2569, จาก: https://www.gistda.or.th/news_view.php?n_id=8952&lang=TH
- อมรเดช ชูสุวรรณ (2568) น้ำท่วมหาดใหญ่ลุ่ม ฝนประวัติศาสตร์และระบบราชการที่ไม่รองรับภัย. Post Today. วันที่ 28 พฤศจิกายน 2568 ค้นเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2569, จาก: <https://www.posttoday.com/columnist/post-analysis/734111>



- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2560). การปฏิรูประบบราชการกับการจัดการท้องถิ่น: ทิศทางและข้อเสนอเพื่ออนาคต. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- Foucault, M. (1980). *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977*. (C. Gordon, Ed.). New York: Pantheon Books.
- Hajer, M. A. (1995). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Oxford University Press.
- Ostrom, E. (2010). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *American Economic Review*, 100(3), 641-672.
- Pelling, M. (2011). *Adaptation to Climate Change: From Resilience to Transformation*. London: Routledge.
- Quarantelli, E. L. (1988). Disaster Crisis Management: A Summary of Research Findings. *Journal of Management Studies*, 25(4), 373-385.
- Riggs, F. W. (1966). *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu: East-West Center Press.
- Tett, G. (2015). *The Silo Effect: The Peril of Expertise and the Promise of Breaking Down Barriers*. New York: Simon & Schuster.

บุคลากรกรม

- กนกพร, แม่คำ (ผู้ให้สัมภาษณ์) เกิดฉวา บุญปรากฏ (ผู้สัมภาษณ์) ตลาดกิมหยง ณ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2568
- คลาสสิค, เจ้าหน้าที่เทศบาลนครหาดใหญ่ (ผู้ให้สัมภาษณ์). เกิดฉวา บุญปรากฏ (ผู้สัมภาษณ์). ณ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2568.
- เดือน, แม่คำ (ผู้ให้สัมภาษณ์) เจตน์สฤกษ์ สังกพันธ์ (ผู้ให้สัมภาษณ์) วงเวียนน้ำพุ ณ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2568
- ธรรมบุญ, เจ้าหน้าที่เทศบาลนครหาดใหญ่ (ผู้ให้สัมภาษณ์). เจตน์สฤกษ์ สังกพันธ์ (ผู้สัมภาษณ์). ณ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2568
- ฉันทา, เจ้าหน้าที่สำนักงานโครงการชลประทาน (ผู้ให้สัมภาษณ์) นันทรัฐ สุริโย (ผู้สัมภาษณ์). ณ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2568
- สุรภีร์, เจ้าหน้าที่สำนักงานโครงการชลประทาน (ผู้ให้สัมภาษณ์) นันทรัฐ สุริโย (ผู้สัมภาษณ์). ณ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2569
- บอนด์, ประชาชน (ผู้ให้สัมภาษณ์) ประภาศ ปานเจียง (ผู้สัมภาษณ์) ณ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2568
- บุร์กิต, ประชาชน (ผู้ให้สัมภาษณ์) ประภาศ ปานเจียง (ผู้สัมภาษณ์) ณ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2568
- ปณิตตา, ทหาร (ผู้ให้สัมภาษณ์) เกิดฉวา บุญปรากฏ (ผู้สัมภาษณ์) ณ ค่ายเสนาณรงค์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2568



- ผุสดี, จิตอาสา (ผู้ให้สัมภาษณ์) ทิพย์สุดา พันบล (ผู้สัมภาษณ์) ณ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2568
- รัชนิกาญจน์, ประชาชน (ผู้ให้สัมภาษณ์) นันทรัฐ สุริโย (ผู้สัมภาษณ์) ณ เขต 8 อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2569
- ละไม, จิตอาสา (ผู้ให้สัมภาษณ์) ประภาศ ปานเจียง (ผู้สัมภาษณ์) ณ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2568
- วารารณ, ผู้ดูแลในศูนย์พักพิงชั่วคราว ม.อ.(ผู้ให้สัมภาษณ์) วิไลวรรณ ปราณจันทร์ (ผู้สัมภาษณ์) ณ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2568
- ศุภกิจ, เจ้าหน้าที่ อบจ.สงขลา (ผู้ให้สัมภาษณ์) อภิรักษ์ จันทร์วงศ์ (ผู้สัมภาษณ์) ณ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2568
- สมเกียรติ, เจ้าหน้าที่เทศบาลคอหงส์ (ผู้ให้สัมภาษณ์) นันทิยารัตน์ สุริโย (ผู้สัมภาษณ์) ณ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2568
- สมพร, เจ้าหน้าที่เทศบาลนครหาดใหญ่ (ผู้ให้สัมภาษณ์) ชุตินา ทักโร (ผู้สัมภาษณ์) ณ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2568
- สยามล, ผู้ดูแลในศูนย์พักพิงชั่วคราว ม.อ.(ผู้ให้สัมภาษณ์) วิไลวรรณ ปราณจันทร์ (ผู้สัมภาษณ์) ณ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2568
- สรพรพิสิทธิ์, อาสาสมัคร (ผู้ให้สัมภาษณ์) อภิรักษ์ จันทร์วงศ์ (ผู้สัมภาษณ์) ณ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2568
- สุชาย, ภาคประชาสังคม (ผู้ให้สัมภาษณ์) ชุตินา ทักโร (ผู้สัมภาษณ์) ณ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2569
- สุทิน, ทหาร (ผู้ให้สัมภาษณ์). เจตน์สฤกษ์ สียงพันธ์ (ผู้สัมภาษณ์). ณ ค่ายเสนาณรงค์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2568
- สุนันท์, ผู้ดูแลในศูนย์พักพิงชั่วคราว ม.อ.(ผู้ให้สัมภาษณ์) นันทิยารัตน์ สุริโย (ผู้สัมภาษณ์) ณ ศูนย์พักพิงชั่วคราว ม.อ. เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2568
- สุพัฒน์, ตำรวจ (ผู้ให้สัมภาษณ์). เก็ดถวา บุญปรากฏ (ผู้สัมภาษณ์) ณ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2568
- หม่อม, เจ้าหน้าที่สำนักงานโครงการชลประทาน (ผู้ให้สัมภาษณ์) อภิรักษ์ จันทร์วงศ์ (ผู้สัมภาษณ์) ณ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2568
- อศิระ, เจ้าหน้าที่ อบจ.สงขลา (ผู้ให้สัมภาษณ์). ทิพย์สุดา พันบล (ผู้สัมภาษณ์) ณ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2568
- อศิรา, ตำรวจ (ผู้ให้สัมภาษณ์). เขาวนิ แก้วมโน (ผู้สัมภาษณ์) ณ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2568
- อดุลย์, ทหาร (ผู้ให้สัมภาษณ์). เขาวนิ แก้วมโน (ผู้สัมภาษณ์) ณ ค่ายเสนาณรงค์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2568
- อภิชัย, ประชาชน (ผู้ให้สัมภาษณ์). นันทิยารัตน์ สุริโย (ผู้สัมภาษณ์) ณ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2568



อมเรศ, เจ้าหน้าที่เทศบาลนครหาดใหญ่ (ผู้ให้สัมภาษณ์). ไกรษร วงศ์พรัตน์ (ผู้สัมภาษณ์) ณ อำเภอ
หาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2568

อรัญญา, ผู้ดูแลศูนย์พักพิงชั่วคราว ม.อ. (ผู้ให้สัมภาษณ์). ชุติมา ทศโร (ผู้สัมภาษณ์) ณ อำเภอหาดใหญ่
จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2568

อาหลี, เจ้าหน้าที่กรมอุตุนิยมวิทยา (ผู้ให้สัมภาษณ์). ชุติมา ทศโร (ผู้สัมภาษณ์) ณ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัด
สงขลา เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2568

อุทร, เจ้าหน้าที่เทศบาลนครหาดใหญ่ (ผู้ให้สัมภาษณ์). ไกรษร วงศ์พรัตน์ (ผู้สัมภาษณ์) ณ อำเภอหาดใหญ่
จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2568

เอมิ, เจ้าหน้าที่เทศบาลคอหงส์ (ผู้ให้สัมภาษณ์). เจตน์สฤกษ์ สันขพันธ์ (ผู้สัมภาษณ์) ณ อำเภอหาดใหญ่
จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2568