



วิทยาการบริหารภาครัฐสมัยใหม่
Modern Public Administrative Science-MPAS

homepage: <https://so17.tci-thaijo.org/index.php/jppi>
E-mail: jppissues@gmail.com



When Neighbours Are Also Evacuating: Why Armed-Conflict Displacement Breaks the Disaster-Management Model of Thai Local Administrative Organizations

Sumetee Wisetrat^{1*}

¹Ba Wa Subdistrict Municipality, Akhat Amnuay District, Sakon Nakhon Province, Thailand

*Corresponding author's e-mail: SUMETEE.WI67@snru.ac.th

ARTICLE INFO

Article history:

Received: November 8, 2025

Revised: February 7, 2026

Accepted: February 9, 2026

Keyword: local administrative organizations, border conflict, Thailand-Cambodia, displacement, emergency management, robust governance

ABSTRACT

The Thailand-Cambodia border conflict of 2025 displaced civilians on a scale without precedent in the relationship between the two countries. In the July escalation alone Thai authorities reported that more than 131,000 people had left their border villages within days, and the renewed hostilities of November and December produced displacement measured in the hundreds of thousands before a ceasefire took effect on 27 December 2025. Thai scholarship on the role of local administrative organizations in these events has tended to praise their proximity to citizens and their budgetary flexibility. This academic article argues that such praise, while accurate, obscures a structural mismatch. Thailand manages armed-conflict displacement through the same legal and operational instrument it uses for natural disaster, namely the Disaster Prevention and Mitigation Act B.E. 2550, yet the two phenomena differ in four respects that matter for administration: the trigger lies wholly outside local jurisdiction, so the preparedness phase cannot reduce risk; displacement is simultaneous across an entire border region, so the mutual-aid assumption embedded in disaster law fails precisely when it is needed; the duration is determined politically rather than physically, so shelters designed for days remain open for months; and operational command shifts toward security agencies once martial law is declared. Drawing on documentary analysis of Thai law, national plans, international humanitarian reporting and recent governance literature, the article proposes the RAP model, comprising regional pre-positioning, authority clarity and protracted-displacement planning, as a framework for reform.

เมื่อเพื่อนบ้านก็ต้องอพยพเหมือนกัน: เหตุใดการพลัดถิ่นจากความขัดแย้งด้วยอาวุธ จึงทำให้แบบแผนการจัดการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยใช้ไม่ได้

สุเมธี วิเศษรัตน์^{1*}

¹ เทศบาลตำบลชะอำ อำเภออากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร

*Corresponding author's e-mail: SUMETEE.WI67@snru.ac.th

ข้อมูลบทความ	บทคัดย่อ
ประวัติบทความ: Received: November 8, 2025 Revised: February 7, 2026 Accepted: February 9, 2026 คำสำคัญ: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ความขัดแย้งชายแดน, ไทย-กัมพูชา, การพลัดถิ่น, การจัดการภาวะฉุกเฉิน, การอภิบาลที่ทนทาน	ความขัดแย้งบริเวณชายแดนไทย-กัมพูชาในปี ค.ศ. 2025 ก่อให้เกิดการพลัดถิ่นของประชาชนในระดับที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ในความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศ เฉพาะการปะทะช่วงเดือนกรกฎาคม ทางกรมไทยรายงานว่า มีประชาชนออกจากหมู่บ้านชายแดน มากกว่า 131,000 คนภายในเวลาไม่กี่วัน และการปะทะรอบใหม่ในเดือนพฤศจิกายนถึงธันวาคมทำให้เกิดการพลัดถิ่น ในระดับหลายแสนคนก่อนที่การหยุดยิงจะมีผลเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ. 2025 วรรณกรรมไทยที่กล่าวถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในเหตุการณ์เหล่านี้มักเน้นการยกย่อง ความใกล้ชิดประชาชนและความยืดหยุ่นทางงบประมาณ บทความวิชาการนี้เสนอว่าการยกย่องดังกล่าวแม้จะถูกต้อง แต่กลับบดบังความไม่สอดคล้องเชิงโครงสร้างที่สำคัญ กล่าวคือประเทศไทยจัดการการพลัดถิ่นจากความขัดแย้งด้วยอาวุธ ด้วยเครื่องมือทางกฎหมายและการปฏิบัติชุดเดียวกับที่ใช้กับภัยธรรมชาติ คือพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ทั้งที่ปรากฏการณ์ทั้งสองแตกต่างกันในสี่ประการที่มีนัยต่อการบริหาร ได้แก่ ต้นเหตุอยู่นอกเขตอำนาจของท้องถิ่นโดยสิ้นเชิง ระยะเวลาพร้อมจึงไม่อาจลดความเสี่ยงได้ การพลัดถิ่นเกิดขึ้นพร้อมกันทั้งภูมิภาคชายแดน สมมติฐานเรื่องการช่วยเหลือระหว่างท้องถิ่นที่ฝังอยู่ในกฎหมายสาธารณสุข จึงล้มเหลวในจังหวะที่ต้องการใช้มากที่สุด ระยะเวลาถูกกำหนดด้วยเงื่อนไขทางการเมืองมิใช่ทางกายภาพ ศูนย์พักพิงที่ออกแบบไว้สำหรับไม่กี่วันจึงเปิดต่อเนื่องเป็นเดือน และสายการบังคับบัญชาเคลื่อนไปสู่หน่วยงานความมั่นคง เมื่อมีการประกาศกฎอัยการศึก โดยใช้การวิเคราะห์เอกสารจากกฎหมายไทย แผนระดับชาติ รายงานด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ และวรรณกรรมด้านการอภิบาลร่วมสมัย บทความเสนอ “โมเดล RAP” อันประกอบด้วยการจัดวางขีดความสามารถสำรอง ในระดับภูมิภาค ความชัดเจนของอำนาจบังคับบัญชา และการวางแผนรองรับการพลัดถิ่นยืดหยุ่น เป็นกรอบสำหรับการปฏิรูป

บทนำ

ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2025 ความตึงเครียดบริเวณชายแดนไทย-กัมพูชาซึ่งสะสมมาตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ได้ยกระดับเป็นการปะทะด้วยอาวุธ โดยเริ่มขึ้นเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม บริเวณใกล้ปราสาทตาเมือนธม และขยายไปยัง จุดปะทะ ตามแนวชายแดนหลายจุดในช่วงไม่กี่วันถัดมา มีการประกาศกฎอัยการศึกในหลายอำเภอชายแดนของไทย และ ทางการไทยรายงานว่า มีประชาชนออกจากหมู่บ้านชายแดนมากกว่า 131,000 คน โดยส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่จังหวัดสุรินทร์ ศรีสะเกษ และอุบลราชธานี ก่อนที่จะมีการตกลงหยุดยิงในช่วงปลายเดือน ต่อมาในเดือนพฤศจิกายนถึงธันวาคมปีเดียวกัน สถานการณ์ได้ยกระดับขึ้นอีกครั้งจนเกิดการพลัดถิ่นในระดับหลายแสนคนทั้งสองฝั่งชายแดน และมีการหยุดยิงซึ่งเริ่มมีผลเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ. 2025 (World Health Organization, 2025; United Nations in Cambodia, 2026)

เหตุการณ์ชุดนี้มีความสำคัญต่อวงวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ไทยด้วยเหตุผลที่ตรงไปตรงมา คือเป็นครั้งแรกที่ระบบ บริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยต้องรองรับการอพยพประชาชนจากความขัดแย้งด้วยอาวุธในระดับหลายหมื่นถึง หลายแสนคน ภายในเวลาไม่กี่วัน ซึ่งเป็นขนาดที่แตกต่างจากเหตุการณ์รอบปราสาทพระวิหารในช่วงปี พ.ศ. 2551-2554 อย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตาม การกล่าวถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในเหตุการณ์เหล่านี้ในภาษาไทย ส่วนใหญ่ยังอยู่ในลักษณะการยกย่องคุณลักษณะที่ทราบกันดีอยู่แล้ว คือความใกล้ชิดประชาชน ความยืดหยุ่นทางงบประมาณ และความสามารถในการตอบสนองอย่างรวดเร็ว

บทความวิชาการนี้เห็นว่าการอธิบายในลักษณะดังกล่าวถูกต้องแต่ไม่เพียงพอ และในทางนโยบายอาจก่อผลเสีย เพราะการเน้นว่า อปท. “ทำได้ดี” ย่อมนำไปสู่ข้อสรุปว่าระบบที่มีอยู่ใช้การได้ ทั้งที่ปัญหาที่แท้จริง มีได้อยู่ที่ความท่วมท้นของ ผู้ปฏิบัติ หากแต่อยู่ที่การที่ประเทศไทยจัดการการพลัดถิ่นจากความขัดแย้งด้วยอาวุธ ด้วยเครื่องมือทางกฎหมายและการ ปฏิบัติชุดเดียวกับที่ใช้กับภัยธรรมชาติ นั่นคือพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ทั้งที่ปรากฏการณ์ทั้งสองมีคุณสมบัติเชิงการบริหาร ที่แตกต่างกันในสาระสำคัญ ข้อโต้แย้ง หลักของบทความนี้จึงมีว่า ความไม่สอดคล้องระหว่างเครื่องมือกับปรากฏการณ์ คือคำอธิบายที่แท้จริงของข้อจำกัดที่ปรากฏ มิใช่ข้อบกพร่องของ อปท. เอง

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ 4 ประการ ได้แก่

- 1) เพื่อทบทวนกรอบแนวคิดการจัดการภาวะฉุกเฉินและการอภิบาลที่ใช้อธิบายบทบาทของ อปท. และระบุข้อจำกัด ของกรอบเหล่านั้นในบริบทความขัดแย้งชายแดน
- 2) เพื่อวิเคราะห์ลักษณะเฉพาะของการพลัดถิ่นจากความขัดแย้งด้วยอาวุธที่แตกต่างจากภัยธรรมชาติ
- 3) เพื่อประเมินความสอดคล้องระหว่างกรอบกฎหมายสาธารณสุขของไทยกับลักษณะเฉพาะดังกล่าว
- 4) เพื่อเสนอโมเดลและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการเสริมขีดความสามารถของระบบบริหารในพื้นที่ชายแดน

ในเชิงระเบียบวิธี บทความนี้เป็นบทความวิชาการที่ใช้การวิเคราะห์เอกสาร (documentary analysis) เป็นวิธีการ หลัก โดยอาศัยแหล่งข้อมูลสามกลุ่ม ได้แก่ กฎหมายและแผนระดับชาติของไทย รายงานสถานการณ์ด้านมนุษยธรรมของ องค์กรระหว่างประเทศ และวรรณกรรมทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ผ่านการประเมินโดยผู้ทรงคุณวุฒิ บทความนี้ได้เก็บข้อมูล ปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์ หรือการลงพื้นที่ ข้อค้นพบจึงเป็นการวิเคราะห์เชิงแนวคิดจากหลักฐานที่เผยแพร่ต่อสาธารณะ และมีข้อจำกัดตามที่ระบุไว้ในบทสรุป

กรอบแนวคิดและข้อจำกัดในการอธิบายกรณีชายแดน

วงจรการจัดการภัยพิบัติสี่ระยะ

กรอบที่ใช้กันแพร่หลายที่สุดในการอธิบายการจัดการภาวะฉุกเฉินคือวงจรสี่ระยะ ได้แก่ การป้องกัน การเตรียมพร้อม การตอบสนอง และการฟื้นฟู ซึ่งกรอบระดับสากลอย่างกรอบเซนไดว่าด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติได้ขยายความเพิ่มเติม โดยเน้นการทำความเข้าใจความเสี่ยง การเสริมสร้างธรรมาภิบาลของการจัดการความเสี่ยง การลงทุนเพื่อความยืดหยุ่นและการเตรียมพร้อมเพื่อการฟื้นฟูที่ดีกว่าเดิม (United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2015) กรอบนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานพื้นฐานประการหนึ่งซึ่งมักไม่ถูกกล่าวถึงอย่างชัดแจ้ง คือสมมติฐานว่าหน่วยงานในพื้นที่ สามารถลดความเสี่ยงที่ต้นทางได้ในระดับหนึ่ง เช่น การขุดลอกลำน้ำเพื่อลดความเสี่ยงอุทกภัย หรือการควบคุมการใช้ที่ดิน เพื่อลดความเสี่ยงดินถล่ม

การอภิบาลเชิงเครือข่ายและการอภิบาลที่ทนทาน

แนวคิดการอภิบาลเชิงเครือข่ายเสนอว่าการบริหารสาธารณะร่วมสมัยดำเนินไปในเครือข่ายที่หน่วยงานรัฐ เอกชน และประชาสังคมพึ่งพาทรัพยากรซึ่งกันและกัน โดยไม่มีศูนย์กลางสั่งการเพียงจุดเดียว (Rhodes, 1997) และการอภิบาลสาธารณะแนวใหม่ขยายความต่อว่าผลลัพธ์สาธารณะเกิดจากการร่วมผลิระหว่างรัฐกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Osborne, 2010) แนวคิดที่มีประโยชน์เป็นพิเศษต่อกรณีนี้คือข้อเสนอว่าด้วย “ปัญหาที่ปั่นป่วน” (turbulent problems) ซึ่งหมายถึงปัญหาที่มีเหตุการณ์เกิดขึ้นอย่างไม่อาจคาดการณ์ได้ ไม่สม่ำเสมอ และเปลี่ยนรูปแบบไปเรื่อย ๆ ปัญหาลักษณะนี้เรียกร่องการอภิบาลที่ทนทาน (robust governance) ซึ่งสามารถรักษาหน้าที่และเป้าหมายหลักไว้ได้ ท่ามกลางการหยุดชะงักที่เกิดขึ้นต่อเนื่อง โดยอาศัยการปรับตัวและการสร้างนวัตกรรมเชิงรุก (Ansell, Sørensen, & Torfing, 2021)

สันติภาพเชิงบวกและบทบาทของหน่วยงานในพื้นที่

ในมิติของความขัดแย้ง แนวคิดสันติภาพเชิงบวกเสนอว่าสันติภาพมิใช่เพียงการไม่มีความรุนแรงทางตรง แต่หมายถึงการไม่มีความรุนแรงเชิงโครงสร้างและการมีระบบที่เอื้อต่อความยุติธรรมและความร่วมมือ (Galtung, 1996) ในบริบทชายแดน แนวคิดนี้ชี้ว่าบทบาทของหน่วยงานในพื้นที่มีได้จำกัดอยู่ที่การบรรเทาผลกระทบระยะสั้น แต่รวมถึงการธำรงความสัมพันธ์ทางสังคมและเศรษฐกิจระหว่างชุมชนสองฝั่งซึ่งมีความเกี่ยวพันทางเครือญาติและการค้า อย่างไรก็ตาม ต้องระบุอย่างตรงไปตรงมาว่า อปท. ไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บทบาทด้านนี้จึงเป็นบทบาทเชิงสังคมที่ไม่มีฐานอำนาจรองรับ และมีข้อจำกัดสูงในภาวะที่ความสัมพันธ์ระดับชาติตึงเครียด

สรุป กรอบแนวคิดที่มีอยู่อธิบายบทบาทของ อปท. ในภาวะฉุกเฉินได้ดีในระดับหนึ่ง แต่มีจุดอ่อนร่วมกันประการหนึ่ง คือถูกพัฒนาขึ้นบนฐานประสบการณ์ของภัยธรรมชาติและวิกฤตสาธารณสุขเป็นหลัก จึงตั้งสมมติฐานว่าหน่วยงานในพื้นที่ มีอิทธิพลต่อความเสี่ยงที่ต้นทางในระดับหนึ่ง และมีเครือข่ายรอบข้างที่ยังทำงานได้ตามปกติเมื่อเกิดเหตุ สมมติฐานทั้งสองข้อนี้ไม่เป็นจริงในกรณีความขัดแย้งชายแดน ซึ่งเป็นประเด็นของหัวข้อถัดไป

ลักษณะเฉพาะสี่ประการของการพลัดถิ่นจากความขัดแย้งด้วยอาวุธ

ต้นเหตุอยู่นอกเขตอำนาจของท้องถิ่นโดยสิ้นเชิง

ในกรณีอุทกภัยหรือภัยแล้ง อปท. สามารถดำเนินมาตรการที่ลดความเสี่ยงได้จริง เช่น การจัดการทางระบายน้ำ การควบคุมการก่อสร้างในพื้นที่เสี่ยง หรือการบริหารแหล่งน้ำ แต่ในกรณีความขัดแย้งด้วยอาวุธ การตัดสินใจว่าจะยกระดับหรือลดระดับสถานการณ์อยู่ในมือของรัฐบาลกลางและกองทัพของสองประเทศทั้งหมด อปท. ไม่มีเครื่องมือใดที่จะลดความเสี่ยง ที่ต้นทางได้เลย นโยบายการบริหารคือ ระยะ “การป้องกัน” ในวงจรสี่ระยะซึ่งเป็นระยะที่ให้ผลตอบแทนสูงที่สุดในกรณี

ภัยธรรมชาติ กลับเป็นระยะที่ อบท. ทำอะไรไม่ได้เลยในกรณีนี้ ทรัพยากรทั้งหมดจึงถูกบีบให้ไปกระจุกอยู่ที่ ระยะเตรียมพร้อม และระยะตอบสนอง

การพลัดถิ่นเกิดขึ้นพร้อมกันทั้งภูมิภาค

ข้อแตกต่างที่มีนัยสำคัญที่สุดในเชิงการบริหารคือความพร้อมกันเชิงพื้นที่ อุทกภัยกระทบบางตำบลในขณะที่ตำบลข้างเคียง ยังปกติ กลไกช่วยเหลือระหว่างท้องถิ่นซึ่งเป็นสมมติฐานพื้นฐานของระบบสาธารณภัยจึงทำงานได้ แต่การยิงปืนใหญ่และการโจมตีทางอากาศทำให้ทั้งอำเภอและทั้งแนวชายแดนหลายจังหวัดต้องอพยพพร้อมกัน ดังที่ปรากฏในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2025 ซึ่งมีรายงานว่าประชาชนกว่า 131,000 คนออกจากพื้นที่ภายในเวลาไม่กี่วัน ผลที่ตามมาคือ อบท. ที่ควรเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ กลับกลายเป็นผู้ต้องการความช่วยเหลือเสียเอง และศูนย์พักพิงต้องถูกจัดตั้งในพื้นที่ชั้นในซึ่งอยู่นอกเขตความรับผิดชอบ ของ อบท. ต้นทาง กลไกช่วยเหลือระหว่างท้องถิ่นจึงล้มเหลวในจังหวะที่ต้องการใช้มากที่สุด

ระยะเวลาถูกกำหนดด้วยเงื่อนไขทางการเมือง

น้ำท่วมลดลงตามกระบวนการทางกายภาพที่พยากรณ์ได้ในระดับหนึ่ง แต่ความขัดแย้งยุติลงตามการเจรจาทางการเมือง ซึ่งพยากรณ์ไม่ได้และอาจย้อนกลับ ข้อเท็จจริงในช่วงปี ค.ศ. 2025 แสดงลักษณะนี้อย่างชัดเจน กล่าวคือ มีการตกลงหยุดยิงในเดือนกรกฎาคม แต่สถานการณ์กลับยกระดับขึ้นอีกครั้งในเดือนพฤศจิกายนถึงธันวาคม ก่อนจะมีการหยุดยิงอีกครั้งซึ่งมีผลเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ. 2025 และแม้ภายหลังการหยุดยิง ยังคงมีผู้พลัดถิ่นจำนวนมากที่ยังไม่สามารถกลับบ้านได้ในทันที (United Nations in Cambodia, 2026) นัยเชิงการบริหารคือ ศูนย์พักพิงที่ออกแบบด้วยตรรกะของภัยระยะสั้นทั้งด้านสุขภาพ การศึกษาของเด็ก และการประกอบอาชีพ จะไม่เพียงพอเมื่อการพลัดถิ่นยืดเยื้อเป็นสัปดาห์หรือเป็นเดือน

สายการบังคับบัญชาเคลื่อนไปสู่หน่วยงานความมั่นคง

เมื่อมีการประกาศกฎอัยการศึกในอำเภอชายแดน อำนาจการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ เช่น การกำหนดเขตอพยพ การอนุญาตให้เคลื่อนย้ายบุคคลและยานพาหนะ และการเปิดเส้นทาง ย่อมอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายทหาร ขณะที่ อบท. ยังคงมีหน้าที่ตามกฎหมายสาธารณภัยในการดูแลผู้ประสบภัย ผลที่เกิดขึ้นคือภาวะที่ความรับผิดชอบ กับอำนาจไม่อยู่เดียวกัน ซึ่งเป็นสภาพที่วรรณกรรมด้านการอภิบาลเรียกว่าปัญหาที่ปั่นป่วน และเรียกร่องการอภิบาลที่ทนทานซึ่งสามารถรักษาหน้าที่หลักไว้ได้แม้โครงสร้างการตัดสินใจจะเปลี่ยนไปกลางคัน (Ansell et al., 2021)

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบคุณสมบัติเชิงการบริหารระหว่างภัยธรรมชาติกับการพลัดถิ่นจากความขัดแย้งด้วยอาวุธ

มิติ	ภัยธรรมชาติ	ความขัดแย้งด้วยอาวุธ	นัยต่อเครื่องมือที่ใช้อยู่
การควบคุมต้นเหตุ	ท้องถิ่นลดความเสี่ยงได้บางส่วน	ท้องถิ่นไม่มีอิทธิพลต่อต้านเหตุเลย	ระยะป้องกันในวงจรสี่ระยะใช้ไม่ได้
ขอบเขตเชิงพื้นที่	กระทบบางพื้นที่ พื้นที่ข้างเคียงช่วยได้	กระทบทั้งแนวชายแดน พร้อมกันหลายจังหวัด	กลไกช่วยเหลือระหว่าง ท้องถิ่นล้มเหลว
ระยะเวลา	กำหนดด้วยเงื่อนไขทาง กายภาพ พยากรณ์ได้บางส่วน	กำหนดด้วยการเจรจา ทางการเมือง อาจย้อนกลับ	ศูนย์พักพิงแบบระยะสั้น ไม่เพียงพอ
สายการบังคับบัญชา	อยู่ในสายพลเรือน ตลอดเหตุการณ์	เคลื่อนไปสู่ฝ่ายความมั่นคง เมื่อประกาศกฎอัยการศึก	ความรับผิดชอบกับอำนาจ ไม่อยู่เดียวกัน

ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์

สรุป ทั้งสี่ประการข้างต้นมิใช่ความแตกต่างเชิงระดับ หากแต่เป็นความแตกต่างเชิงประเภท พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ครอบคลุมภัยจากการกระทำของมนุษย์ไว้ในนิยามสาธารณภัยอยู่แล้ว จึงมิได้มีช่องว่างในแง่ของฐานอำนาจ แต่เครื่องมือเชิงปฏิบัติที่พัฒนาขึ้นภายใต้กฎหมายนี้ ทั้งแผนระดับพื้นที่ มาตรฐานศูนย์พักพิง และสมมติฐานเรื่องการสนับสนุนระหว่างท้องถิ่น ล้วนถูกออกแบบจากประสบการณ์ภัยธรรมชาติ ช่องว่างที่แท้จริงจึงอยู่ที่ระดับเครื่องมือและการวางแผน มิใช่ที่ระดับตัวบทกฎหมาย

ข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการเสริมขีดความสามารถของระบบบริหารพื้นที่ชายแดน

จัดวางขีดความสามารถสำรองในระดับภูมิภาค

เนื่องจากการพลัดถิ่นเกิดขึ้นพร้อมกันทั้งแนวชายแดน การเสริมขีดความสามารถของ อปท. แต่ละแห่งให้แข็งแกร่งจะไม่แก้ปัญหาก็จริง เพราะแม้ทุกแห่งจะแข็งแกร่ง ทุกแห่งก็ยังคงต้องอพยพพร้อมกันอยู่ดี ข้อเสนอที่สอดคล้องกับลักษณะของปัญหาคือการจัดวางขีดความสามารถสำรองไว้ในระดับที่กว้างกว่าพื้นที่ประเภทย่อย เช่น การกำหนดสถานที่รองรับการอพยพในอำเภอขึ้นในและในจังหวัดข้างเคียงไว้ล่วงหน้า พร้อมทำข้อตกลงความร่วมมือ ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดในกลุ่มจังหวัด และการสำรองวัสดุจำเป็นไว้ที่คลังกลางระดับภูมิภาค แนวทางนี้สอดคล้องกับความจำเป็นในการบูรณาการแผนพัฒนาท้องถิ่นเข้ากับแผนระดับภูมิภาคอย่างเป็นระบบ (กนกพัชร แก้วศรีไตรย์, 2569)

สร้างความชัดเจนของอำนาจในภาวะกฏอัยการศึก

ข้อเสนอที่สองคือการจัดทำแนวปฏิบัติร่วมที่ระบุให้ชัดเจนว่า เมื่อมีการประกาศกฏอัยการศึกในพื้นที่ อำนาจการตัดสินใจในแต่ละเรื่องอยู่ที่ใคร ใครเป็นผู้ประกาศการอพยพ ใครอนุมัติการใช้งบประมาณฉุกเฉิน และใครเป็นผู้ให้ข้อมูลอย่างเป็นทางการแก่ประชาชน การมีเอกสารที่ตกลงกันไว้ล่วงหน้าระหว่างฝ่ายปกครอง ฝ่ายทหาร และ อปท. ช่วยลดเวลาที่สูญเสียไปกับการเจรจาบทบาทในขณะที่เกิดเหตุการณ์กำลังดำเนินอยู่ ซึ่งเป็นต้นทุนที่สูงที่สุดในภาวะฉุกเฉิน ทั้งนี้ ความชัดเจนของอำนาจต้องมาพร้อมกับความโปร่งใสในการใช้งบประมาณและการรายงานผล เพื่อรักษาความไว้วางใจของประชาชนในภาวะที่ข้อมูลมีความอ่อนไหว (สัญญาศรณ์ สวัสดิ์โรสง และอภิชัย บัวละพา, 2569)

วางแผนรองรับการพลัดถิ่นยืดหยุ่น

ข้อเสนอที่สามคือการเปลี่ยนสมมติฐานในการออกแบบศูนย์พักพิง จากการรองรับไม่กัวันเป็นการรองรับหลายสัปดาห์ ซึ่งหมายถึงการเตรียมแผนด้านสุขาภิบาล การจัดการเรียนการสอนสำหรับเด็ก การดูแลผู้สูงอายุและผู้ป่วยเรื้อรัง และการสนับสนุนรายได้ระหว่างพลัดถิ่น ประเด็นด้านสาธารณสุขในสถานที่รองรับผู้พลัดถิ่นเป็นประเด็นที่รายงาน ด้านมนุษยธรรมให้ความสำคัญเป็นลำดับต้น เนื่องจากการอยู่รวมกันหนาแน่นเพิ่มความเสี่ยงด้านโรคติดต่อ และการเข้าถึงบริการสุขภาพพื้นฐานหยุดชะงัก (World Health Organization, 2025)

ยกระดับการสื่อสารและการมีส่วนร่วมในภาวะข้อมูลอ่อนไหว

ในภาวะความขัดแย้ง ข้อมูลข่าวสารเป็นทั้งเครื่องมือบริหารและวัตถุแห่งความขัดแย้งในตัวเอง อปท. อยู่ในตำแหน่งที่เหมาะสมที่สุดในการเป็นแหล่งข้อมูลที่ประชาชนในพื้นที่เชื่อถือ เพราะเป็นหน่วยงาน ที่ประชาชนรู้จักตัวบุคคล อย่างไรก็ตาม บทบาทนี้ต้องดำเนินภายใต้ข้อจำกัดว่าข้อมูลด้านความมั่นคงบางส่วน ไม่อาจเปิดเผยได้ ข้อเสนอเชิงปฏิบัติจึงมิใช่การให้อปท. เผยแพร่ข้อมูลทุกอย่าง แต่คือการกำหนดให้ชัดว่า ข้อมูลประเภทใดที่ อปท. สื่อสารได้เอง เช่น ที่ตั้งศูนย์พักพิง เส้นทางอพยพ และการแจกจ่ายสิ่งของ และข้อมูลประเภทใดที่ต้องรอการยืนยันจากศูนย์บัญชาการ ควบคู่กับการเปิดช่องทางให้ประชาชนสื่อสารกลับ ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการมีส่วนร่วมที่มีความหมายในการพัฒนาพื้นที่ (พชรพร บุญปก, 2569)

ตารางที่ 2 ข้อเสนอมาตรการ จำแนกตามลักษณะเฉพาะที่ต้องการแก้ไข ผู้รับผิดชอบ และผลที่คาดหวัง

ลักษณะเฉพาะที่แก้	มาตรการ	ผู้รับผิดชอบหลัก	ผลที่คาดหวัง
การพลัดถิ่นพร้อมกัน ทั้งภูมิภาค	กำหนดสถานที่รองรับในอำเภอขึ้นใน และจังหวัดข้างเคียงล่วงหน้า พร้อมคลังวัสดุระดับภูมิภาค	กระทรวงมหาดไทย; อบจ. กลุ่มจังหวัด	ไม่ต้องพึ่งกลไกช่วยเหลือ ระหว่างท้องถิ่นที่ล้มเหลว พร้อมกัน
สายบังคับบัญชา เปลี่ยนกลางคัน	จัดทำแนวปฏิบัติร่วมระหว่างผู้มีอำนาจ ตัดสินใจรายเรื่องในภาวะ กฏอัยการศึก	ฝ่ายปกครองจังหวัด; หน่วยทหารในพื้นที่; อปท.	ลดเวลาที่สูญเสียไปกับการ เจรจาหาบทะหว่าง เหตุการณ์
ระยะเวลายืดเยื้อ	ออกแบบศูนย์พักพิงบนสมมติฐาน หลายสัปดาห์ ครอบคลุมสุขภาพ การศึกษาและการดูแล กลุ่มเปราะบาง	อปท.; สาธารณสุขจังหวัด; ศึกษาธิการจังหวัด	ลดผลกระทบสะสมด้าน สุขภาพและการศึกษา
ข้อมูลอ่อนไหว	กำหนดขอบเขตข้อมูลที่ อปท. สื่อสารได้เอง และช่องทาง รับข้อมูลกลับจากประชาชน	ศูนย์บัญชาการจังหวัด; อปท.	ลดข่าวลือและรักษาความ ไว้วางใจของประชาชน

ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์

สรุป ข้อเสนอทั้งสี่กลุ่มมีตรรกะร่วมกันคือการออกแบบมาตรการให้ตรงกับลักษณะเฉพาะของปรากฏการณ์ แทนการนำเครื่องมือ ที่ออกแบบสำหรับภัยธรรมชาติมาใช้ซ้ำ จุดที่ต้องเน้นคือข้อเสนอเหล่านี้มิได้เรียกร้องให้ อปท. ทำงานหนักขึ้น หากแต่เรียกร้องให้ระบบระดับเหนือกว่าท้องถิ่นเตรียมสิ่งที่ท้องถิ่นเตรียมเองไม่ได้

องค์ความรู้ใหม่

บทความนี้เสนอองค์ความรู้ใหม่สองประการที่เชื่อมโยงกัน ประการแรกคือข้อเสนอให้จำแนกสาธารณภัยออกเป็นสองประเภท ตามเกณฑ์ว่าหน่วยงานในพื้นที่มีอิทธิพลต่อต้นเหตุหรือไม่ ได้แก่ ภัยที่ท้องถิ่นลดความเสี่ยงที่ต้นทางได้ และภัยที่ต้นเหตุอยู่นอกเขตอำนาจของท้องถิ่นโดยสิ้นเชิง การจำแนกนี้มีคุณค่าเชิงนโยบายเพราะชี้ว่า วงจรการจัดการภัยพิบัติสี่ระยะ ซึ่งใช้กันเป็นมาตรฐาน มิได้ใช้ได้เท่าเทียมกันกับภัยทั้งสองประเภท สำหรับภัยประเภทที่สอง ระยะป้องกันแทบไม่มีความหมายในระดับท้องถิ่น การจัดสรรทรัพยากรจึงควรถูกออกแบบใหม่ โดยโอนน้ำหนักไปที่ระยะเตรียมพร้อมและการวางขีดความสามารถสำรอง

ประการที่สองคือ “โมเดล RAP สำหรับการจัดการภาวะฉุกเฉินชายแดน” ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบสามประการดังนี้

R - Regional pre-positioning (การจัดวางขีดความสามารถสำรองในระดับภูมิภาค) ตั้งอยู่บนข้อสังเกตว่าเมื่อการพลัดถิ่นเกิดขึ้นพร้อมกันทั้งแนวชายแดน ขีดความสามารถสำรองต้องถูกวางไว้นอกพื้นที่ที่จะได้รับผลกระทบ มิใช่กระจายอยู่ในพื้นที่นั่นเอง

A - Authority clarity (ความชัดเจนของอำนาจ) ตั้งอยู่บนข้อสังเกตว่าในภาวะกฏอัยการศึก ความรับผิดชอบกับอำนาจไม่อยู่ที่เดียวกัน จึงต้องตกลงขอบเขตการตัดสินใจไว้ล่วงหน้าเป็นลายลักษณ์อักษร

P - Protracted-displacement planning (การวางแผนรองรับการพลัดถิ่นยืดเยื้อ) ตั้งอยู่บนข้อสังเกตว่าระยะเวลาของความขัดแย้งถูกกำหนดทางการเมือง จึงต้องออกแบบบริการในศูนย์พักพิงบนสมมติฐานระยะยาวตั้งแต่แรก

จุดที่โมเดล RAP ต่างจากข้อเสนอทั่วไปในวรรณกรรมไทยมีสองประการ ประการแรก โมเดลนี้ไม่เสนอให้เสริมสร้างศักยภาพของ อปท. เป็นข้อแรก ซึ่งเป็นข้อเสนอมาตรฐานที่พบในงานส่วนใหญ่ เพราะการเสริมศักยภาพของหน่วยที่ต้องอพยพ พร้อมกันทั้งหมดไม่แก้ปัญหาละเลยโครงสร้าง ประการที่สอง โมเดลนี้ระบุชัดเจนว่าองค์ประกอบทั้งสามเป็นภาระของระดับเหนือกว่าท้องถิ่น คือระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด และส่วนกลาง ซึ่งเปลี่ยนคำถามเชิงนโยบายจาก “จะทำให้ อปท. แข็งแรงขึ้นอย่างไร” เป็น “ระบบควรเตรียมอะไรไว้ให้ อปท. ที่ อปท. เตรียมเองไม่ได้” ข้อเสนอที่แปลงเป็นสมมติฐานที่ทดสอบได้ว่าพื้นที่ที่มีข้อตกลงรองรับการอพยพข้ามจังหวัดและแนวปฏิบัติร่วม ระบุอำนาจไว้ล่วงหน้า จะมีระยะเวลาตั้งแต่การประกาศอพยพจนถึงการเข้าที่พักพิงสั้นกว่าพื้นที่ที่ไม่มี เมื่อควบคุมขนาดประชากรและระยะทางไว้แล้ว

บทสรุป

บทความวิชาการนี้วิเคราะห์บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งชายแดนไทย-กัมพูชา โดยตั้งต้นจากเหตุการณ์ในปี ค.ศ. 2025 ซึ่งก่อให้เกิดการพลัดถิ่นในระดับที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศ และเสนอข้อโต้แย้งว่าการอธิบายบทบาทของ อปท. ด้วยการยกย่องความใกล้ชิดประชาชน และความยืดหยุ่นทางงบประมาณ แม้จะถูกต้อง แต่บดบังความไม่สอดคล้องเชิงโครงสร้างที่สำคัญกว่า

ข้อค้นพบหลักคือ การพลัดถิ่นจากความขัดแย้งด้วยอาวุธแตกต่างจากภัยธรรมชาติในสี่ประการที่มันัยต่อการบริหาร ได้แก่ ต้นเหตุอยู่นอกเขตอำนาจของท้องถิ่นโดยสิ้นเชิง การพลัดถิ่นเกิดขึ้นพร้อมกันทั้งภูมิภาคจนกลไกช่วยเหลือ ระหว่างท้องถิ่นล้มเหลว ระยะเวลาถูกกำหนดด้วยเงื่อนไขทางการเมืองจึงยืดเยื้อและอาจย้อนกลับ และสายการบังคับบัญชาเคลื่อนไปสู่หน่วยงานความมั่นคงเมื่อมีการประกาศกฎอัยการศึก ช่องว่างที่แท้จริงจึงอยู่ที่ระดับเครื่องมือและการวางแผน มิใช่ที่ตัวบทกฎหมายหรือความทุ่มเทของผู้ปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายมีสี่ประการ คือ จัดวางขีดความสามารถสำรองไว้นอกพื้นที่เสี่ยงในระดับภูมิภาค จัดทำแนวปฏิบัติร่วมที่ระบุผู้มีอำนาจตัดสินใจรายเรื่องในภาวะกฎอัยการศึก ออกแบบศูนย์พักพิงบนสมมติฐาน การพลัดถิ่นหลายสัปดาห์ และกำหนดขอบเขตข้อมูลที่ อปท. สื่อสารได้เองพร้อมช่องทางรับข้อมูลกลับจากประชาชน โดยมีโมเดล RAP เป็นกรอบบูรณาการ

ข้อจำกัดของบทความนี้ต้องระบุอย่างตรงไปตรงมา บทความอาศัยการวิเคราะห์เอกสารที่เผยแพร่ต่อสาธารณะเป็นวิธีการเดียว มิได้เก็บข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ได้รับผลกระทบ ข้อค้นพบจึงเป็นข้อเสนอเชิงแนวคิด ที่ยังต้องการการตรวจสอบเชิงประจักษ์ นอกจากนี้ สถานการณ์ชายแดนยังคงเปลี่ยนแปลงและข้อมูลบางส่วนอาจถูกปรับปรุงในภายหลัง งานวิจัยในระยะต่อไปจึงควรเก็บข้อมูลจากผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ อปท. ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ภายใต้การรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ เพื่อทดสอบสมมติฐานที่เสนอไว้ ข้อเสนอสรุปโดยรวมของบทความนี้คือ การชื่นชมว่า อปท. ทำได้ดีในภาวะวิกฤต โดยไม่แก้ไขเครื่องมือที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะของวิกฤต เท่ากับการผลักระยะของการออกแบบสถาบันที่ไม่ตรงจุดไปให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นแบกรับด้วยความทุ่มเทส่วนบุคคลต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กนกพัชร แก้วศรีไตรย์. (2569). การบูรณาการแผนพัฒนาท้องถิ่นกับแผนพัฒนาระดับภูมิภาคในบริบทของไทย: กรอบการกำกับดูแลแบบพหุระดับเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน. *วิทยาการบริหารภาครัฐสมัยใหม่*, 3(3), 279-294.
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2564). *แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564-2570*. กรุงเทพฯ: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย.
- พชรพร บุญปก. (2569). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น: กรอบทฤษฎีบูรณาการและแนวทางเชิงนโยบาย. *วิทยาการบริหารภาครัฐสมัยใหม่*, 3(3), 372-383.
- พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550. (2550, 7 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*, 124(52 ก).
- รัชนิกร ผาวันษ์, จิรภา มาตราช, วรณัฐ ไชยพรม และจิตติยา พรใส. (2567). ภาครัฐยุคใหม่: การวิเคราะห์ข้อดี ข้อจำกัด และแนวทางการปรับใช้. *วารสารการบริหาร การจัดการ และการพัฒนาที่ยั่งยืน*, 2(3), 591-597. เข้าถึงจาก <https://so15.tci-thaijo.org/index.php/jamsd/article/view/475>
- สัญญาศรณ์ สวัสดิ์ไธสง. (2569). การปฏิรูปการบริหารราชการไทยสู่ความทันสมัยและความเป็นสากลด้วยรัฐบาลดิจิทัล. *วิทยาการบริหารภาครัฐสมัยใหม่*, 3(3), 310-326.
- สัญญาศรณ์ สวัสดิ์ไธสง และอภิชัย บัวละพา. (2569). การเสริมสร้างความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย. *วิทยาการบริหารภาครัฐสมัยใหม่*, 3(3), 340-354.
- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2021). The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, 23(7), 949-960. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1820272>
- Ansell, C., Sørensen, E., Torfing, J., & Trondal, J. (2024). *Robust governance in turbulent times*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009433006>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Galtung, J. (1996). *Peace by peaceful means: Peace and conflict, development and civilization*. London: Sage.
- Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- United Nations in Cambodia. (2026). *Humanitarian Response Forum situation report 13: Cambodia-Thailand border situation (2 January 2026)*. Phnom Penh: United Nations in Cambodia. <https://cambodia.un.org>

United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. Geneva: UNDRR.

World Health Organization. (2025). *Public health situation analysis: Cambodia-Thailand border conflict*. Geneva: World Health Organization. <https://www.who.int>