

## ว่าด้วยแนวคิดการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น บนฐานเครือข่ายความร่วมมือ

### On the Concepts of Collaborative Local Governance

ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ<sup>1</sup>

อลงกต สารกาล<sup>2</sup>

#### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนความเป็นมาและแนวคิดการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ เพื่อเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ในบทความได้กล่าวเสนอถึงแนวคิดการริเริ่มเครือข่ายความร่วมมือร่วมกัน การมีตัวแสดงในเครือข่ายความร่วมมือจากทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ตัวแสดงในเครือข่ายความร่วมมือมีบทบาททั้งในด้านการวางแผน ตัดสินใจ ลงมือปฏิบัติ แลกเปลี่ยน และระดมทรัพยากร มีการจัดโครงสร้างการทำงานร่วมกัน และมีเป้าหมายร่วมกัน

**คำสำคัญ:** เครือข่ายนโยบาย, เครือข่ายความร่วมมือ, การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น

#### Abstract

The aims of this article is to review the evolution and concepts of Collaborative local governance to policy recommendations on local governance develop in Thailand, In this article discusses the concept of a

<sup>1</sup> นักศึกษาปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาโท สาขาการปกครองท้องถิ่น คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

joint initiative formed a collaborative network from government, private, and community sectors formed a collaborative network for planning and decision-making, operating and mobilizing resources. The collaborative network structure consisted of joint and a common goal.

**Keywords:** Policy Networks, Collaborative, Local Governance

## บทนำ

การเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองให้สอดคล้องกับการปกครองในระบบประชาธิปไตยของประเทศไทยในปัจจุบันนั้น ถือเป็นภารกิจที่สำคัญของทุกฝ่าย เพราะถึงแม้อุดมการณ์ประชาธิปไตยและวรรณกรรมทางการเมืองต่าง ๆ จะสามารถทำลายความชอบธรรมของการปกครองระบอบเดิม และสามารถสร้างการสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในหมู่ประชาชนชั้นกลางขึ้นมาได้ แต่ก็มีได้หมายความว่าสามารถเปลี่ยนหรือสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศให้สอดคล้องกับการปกครองในระบบประชาธิปไตยขึ้นมาได้ อุดมการณ์ประชาธิปไตยจากประเทศตะวันตกที่หลังไหลเข้ามาผ่านวรรณกรรมทางการเมือง อาจมีผลเพียงพอต่อการทำลายระบอบการปกครองแบบประเพณีนิยมลง แต่ก็ไม่มากพอที่จะสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง (Civic culture) ขึ้นมาได้ ด้วยเพราะค่านิยมแบบประเพณีนิยมที่ฝังรากลึกมาเป็นเวลาช้านาน อาทิ ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ การยึดถือในระบบอาวุโส การมองตนเองว่ามีสถานะเป็นไพร่ฟ้า ข้าแผ่นดิน และการคุ้นเคยกับบทบาทในการเป็นผู้ตามที่ดี ยังไม่ได้ถูกทำลายลงไป และเท่าที่ผ่านมารัฐไทยได้มีนโยบายเพื่อพัฒนาประชาธิปไตยอยู่เช่นกัน แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร จากนั้นจึงชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนวัฒนธรรมในทางการเมืองหรือการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองใหม่ด้วยความพยายามของฝ่ายรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว เป็นงานที่

ยากและมักจะไม่เกิดผล<sup>3</sup> ซึ่งนั่นเป็นสัญญาณบ่งบอกว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้คนอื่น ๆ ช่วยทำ

ขณะที่ การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองนับแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ด้วยกระแสของกรอบคิดการทำให้เป็นประชาธิปไตย (Democratization) ในโลกตะวันตกนับแต่ทศวรรษที่ 1960 ที่เริ่มวิพากษ์วิจารณ์ความล้มเหลวของรัฐที่รวมศูนย์ ต่อมากกรอบคิดเรื่องการกระจายอำนาจจึงเริ่มมีความชัดเจนขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1970 - 1980 โดยเริ่มในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว<sup>4</sup> สำหรับประเทศไทยนั้น แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ปี 1932 แต่ก็ยังมีการรัฐประหารยึดอำนาจเกิดขึ้นด้วย บางช่วงมีระยะเวลายาวนานกว่า 10 ปี อาทิ ในปี ค.ศ. 1958 - 1973 การที่รัฐไทยตกอยู่ภายใต้การปกครองแบบเผด็จการ จึงส่งผลให้การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นหยุดชะงักบ้าง<sup>5</sup> ทั้งนี้ การกระจายอำนาจมุ่งหวังต่อการปรับโครงสร้างอำนาจความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับท้องถิ่น ในทิศทางที่มุ่งลดการรวมศูนย์ของส่วนกลาง กระจายอำนาจออกจากส่วนกลาง เพิ่มอำนาจในการกำหนดทิศทางและจัดการตนเองทั้งในมิติทางการเมือง การปกครอง การบริหาร กฎหมาย สังคมและวัฒนธรรมแก่ท้องถิ่น<sup>6</sup> และท่ามกลางกระแสแห่งความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็กระแสของการทำให้เป็นประชาธิปไตย (Democratization) กระแสความคิดแบบเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) กระแสความ

<sup>3</sup> สภาพัฒนาการเมือง, *แผนพัฒนาการเมือง* (กรุงเทพฯ : สภาพัฒนาการเมือง, 2557), 8-11.

<sup>4</sup> วุฒิสาร ตันไชย, *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2557), 11-13.

<sup>5</sup> นรินดี เศรษฐบุญตร และคณะ, *การเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: โครงการวิจัยร่วมกันระหว่างไทยและญี่ปุ่น* (กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง, 2545), 56.

<sup>6</sup> วุฒิสาร ตันไชย, *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย*, 13-17.

เปลี่ยนแปลงของชุมชนท้องถิ่นไปเป็นเมือง (Urbanization)<sup>7</sup> โดยเฉพาะกระแสความคิดแบบเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ที่ตั้งอยู่บนฐานแนวคิดการจัดการความสัมพันธ์ทุกอย่างให้วางอยู่บนกลไกการตลาด การผ่อนปรนระเบียบกฎหมายต่างๆ เพื่อให้ทุนสามารถเคลื่อนย้ายเข้าออกโดยง่าย การตัดงบประมาณและค่าใช้จ่ายซึ่งเป็นภาระของรัฐบาล โยนกลับไปให้ผู้รับบริการหรือประชาชนแบกรับแทน การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพทางการเงิน การคลัง<sup>8</sup> ประเทศไทยต้องปรับการบริหารจัดการปกครอง (Governance) เพื่อการอยู่รอดและพัฒนาได้อย่างยั่งยืน โดยเฉพาะกระแสความต้องการเป็นประชาธิปไตยในสังคม ที่เชื่อว่าการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดูแลบ้านเมืองมากขึ้นนั้น จะเป็นรากฐานสำคัญสำหรับการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศ เพราะนอกจากเราจะให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยแบบระบบผู้แทน (Representative democracy) ในระดับชาติแล้ว เรายังต้องใส่ใจและให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นที่สนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการดูแลและบริหารกิจการบ้านเมืองด้วยตนเองให้มากขึ้น (Self-government democracy)<sup>9</sup> ดังนั้น การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นของรัฐไทยที่ถูกขับเคลื่อนด้วยระบอบราชการเป็นหลัก และการพัฒนาระบบบริหารราชการที่หันมาให้ความสำคัญกับการนำแนวคิดหลักการกระจายอำนาจและหลักการเริ่มต้นที่

<sup>7</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *ทิศทาง การปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ* (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2546), 25-26.

<sup>8</sup> กุลลดา เกษบุญชู มีดี, “กระบวนการเข้าสู่ความเป็นสากลของระบบทุนนิยมและลัทธิเสรีนิยมใหม่,” ใน *วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 43, ฉบับที่ 2* (กรกฎาคม – ธันวาคม 2556) : 7-43.

<sup>9</sup> โอนก เหล่าธรรมทัศน์, *แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน : สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), 1-2.

ท้องถิ่น (Decentralization and subsidiarity) มาประยุกต์<sup>10</sup> สู่การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ จึงน่าเป็นทางเลือกที่จะช่วยค้ำจุนหนุนส่งให้รัฐไทยเดินหน้าไปได้

### ว่าด้วยแนวคิดการบริหารจัดการปกครอง (Governance)

คำว่า “Governance” เป็นคำศัพท์ที่เคยถูกใช้ในฝรั่งเศสนับตั้งแต่ศตวรรษที่ 14 เป็นต้นมา ซึ่งในยุคนั้นหมายถึง ข้าราชการในสำนักราชวัง โดยคำว่า Governance มาจากคำภาษากรีก คือคำว่า Kubernan ซึ่งหมายถึง นำทาง นำร่อง ชี้นำ ซึ่งเพลโต (Plato) นำมาใช้อธิบายถึงการออกแบบระบบของการควบคุมการปกครอง ต่อมามีการสร้างคำใกล้เคียงขึ้นเป็นภาษาลาตินในยุคกลาง คือคำว่า gubernare ซึ่งหมายถึง การนำร่อง การสร้างระเบียบ การชี้นำ และมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า government ซึ่งหมายถึง การกระทำหรือกระบวนการใช้อำนาจอธิปไตยในการควบคุม สั่งการ ชี้นำการกำหนดนโยบายและการบริหารนโยบาย สำหรับในภาษาไทย มีผู้ให้คำนิยามคำว่า Governance ไว้เช่นกัน ซึ่งคำนิยามนั้นครอบคลุมทั้งการบริหาร (Administration) การจัดการ (Management) การปกครอง (Government)<sup>11</sup> ดังนั้นผู้เขียนจึงขอใช้คำว่า Governance ในภาษาไทยว่า “การบริหารจัดการปกครอง” เพื่อความครอบคลุมและเหมาะสมต่อการอธิบายเชิงวิชาการ

สำหรับแนวคิด Governance หรือ การบริหารจัดการปกครอง มีนักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ได้อธิบายถึงสาระสำคัญไว้และถูกนำไป

<sup>10</sup> วสันต์ เหลืองประภัสร์, *การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย การทบทวนแนวคิด ข้อถกเถียง และข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป* (กรุงเทพฯ:สถาบันพระปกเกล้า, 2559), 76-77.

<sup>11</sup> อัมพร ธำรงลักษณ์, *การบริหารปกครองสาธารณะ: การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21 ใน การบริหารปกครองสาธารณะ: การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21* (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), 22.

ศึกษาต่ออย่างแพร่หลายในวงวิชาการ อาทิ อัมพร อารังลักษณ์ ที่ได้ชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการว่า นับแต่การมีกระแสคลื่นการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐในยุโรปตะวันตกในทศวรรษที่ 1980 ได้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ มีการนำหลักการบริหารจัดการภาครัฐกิจเอกชนมาปรับใช้กับภาครัฐ มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นมากขึ้น มีการเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริการจัดการสาธารณะมากขึ้น ประชาชนมีความตื่นตัวที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการผลประโยชน์สาธารณะมากขึ้น<sup>12</sup>

เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา ได้เสนอถึงนิยามของ Governance หรือ การบริหารจัดการปกครองไว้ว่า เป็นคำที่เกิดขึ้นพร้อมกับการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐช่วงทศวรรษ 1990 เป็นการวางแนวทางและจัดความสัมพันธ์ในการปกครองของภาครัฐใหม่เพื่อให้ระบบการเมืองเปิดกว้าง และกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น ส่งเสริมให้ตัวแสดงนอกภาครัฐสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมากยิ่งขึ้น และเปลี่ยนแปลงจากอำนาจที่รวมศูนย์อยู่ที่รัฐบาล ให้กระจายออกไปตามท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อให้เกิดองค์กรท้องถิ่นที่ปกครองตัวเอง และลดขนาดของภาครัฐให้เล็กลงเพื่อความคล่องตัว<sup>13</sup>

ขณะที่ พัชรี สีโรรส ได้อธิบายถึงแนวคิด Governance หรือ การบริหารจัดการปกครอง ไว้ค่อนข้างกระชับ ละเอียดย และเข้าใจง่าย โดยเขาอธิบายไว้ว่า ช่วงทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา แนวคิดการบริหารจัดการปกครอง หรือ Governance ได้ถูกให้ความสำคัญอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น ในฐานะเป็นแนวคิดที่เปิดให้ภาครัฐ เอกชน ประชาสังคม ประชาชน เข้ามาพูดคุยปรึกษาหารือกัน และมีกระบวนการกำหนดนโยบายแนวนอน (Horizontal dimension of policymaking) เน้นการประสานงานระหว่างตัวแสดงนโยบายที่มาร่วม ทั้งนี้การบริหารจัดการปกครองมีความหมาย

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน, 23.

<sup>13</sup> เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, “Governance: การจัดการปกครอง/วิธีการปกครองและการจัดการปกครองที่ดี/ธรรมภิบาล,” ใน *คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย*, บรรณาธิการโดย เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา สิริพรรณ นกสวน และ ม.ร.ว.พทุทธิสาณ ชุมพล, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550) 134-135.

มากกว่าการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (Citizen participation) หากแต่ยังมีนัยถึง บทบาทอำนาจรัฐ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ เอกชน ประชาสังคม ประชาชน อย่างไรก็ตาม Governance จะดีหรือไม่ดีไม่ได้อยู่ที่ความหมายของคำ หากแต่ขึ้นอยู่กับตัวแปรอื่น ๆ ประกอบกัน และคำว่า Governance ได้ถูกใช้อธิบายสภาวะการณ์เสื่อมถอยของการปกครองแบบลำดับชั้นบังคับบัญชา (Decline of hierarchical government) เพื่อต้องการเคลื่อนตัวไปสู่การปกครองแนวระนาบ (Horizontal governing) มากขึ้น ซึ่งไม่ได้ผูกขาดการดำเนินการอยู่ที่ภาครัฐเพียงส่วนเดียว คำว่า Governance จึงมีความหมายกว้างกว่า คำว่า Government ในขณะที่ Government เป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งของ Governance และไม่ว่าจะเป็นกรอบคิดเรื่องการลดขนาดของรัฐ (Minimal state) บรรษัทภิบาล (Corporate governance) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public management : NPM) ธรรมาภิบาล (Good governance) ระบบการเชื่อมโยงทางสังคมแบบไซเบอร์ (Cybernetic System) เครือข่ายขององค์กรที่จัดการดูแลได้ด้วยตนเอง (Self-organizing network) ล้วนเป็นลักษณะหนึ่งของ Governance ทั้งสิ้น แต่อย่างไรก็ตาม ทุกกรอบคิดต่างก็มีจุดร่วมที่สำคัญ คือ การพึ่งพากันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งที่เป็นรัฐและไม่ใชรัฐ อันส่งผลให้เส้นแบ่งระหว่างส่วนต่าง ๆ ในสังคมไม่ชัดเจน สมาชิกในเครือข่ายของการบริหารจัดการปกครองนี้มีปฏิสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่อง ด้วยความจำเป็นในด้านต่าง ๆ เช่น การแลกเปลี่ยนความรู้ ทรัพยากร การเจรจาประนีประนอมเป้าหมายระหว่างกัน อยู่บนฐานของความไวเนื้อเชื่อใจกัน ปฏิบัติตามกติกาที่มาจากข้อตกลงร่วมกัน มีอิสระทางการบริหารจัดการจากรัฐ แต่รัฐจะเป็นผู้กำกับดูแลอย่างห่าง ๆ เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้น เมื่อทุกคนต่างก็ต้องร่วมมือกันจัดการปกครอง กรอบคิดเรื่องผู้ปกครอง (Governors) และผู้ถูกปกครอง (Governed) ก็จะเฉือจางลง ซึ่งลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการปกครองคือ มีจุดเน้นที่มีตีความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในการกำหนดนโยบาย การบริการสาธารณะ การพึ่งพากันระหว่างองค์กร เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย นโยบาย และการบริการสาธารณะ มีลักษณะการกำกับดูแลแบบแนวนอน ใช้ความรู้จากตัวแสดงภาคประชาชนเพื่อปรับปรุงคุณภาพของนโยบายและบริการสาธารณะ ใช้

ข้อมูลที่หลากหลายจากตัวแสดงต่าง ๆ การให้ตัวแสดงต่าง ๆ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประชาชน เข้ามาร่วมตั้งต้นเพื่อความชอบธรรมในการตัดสินใจ

ทั้งนี้ เครือข่ายการบริหารจัดการปกครอง (Governance network) ถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารจัดการปกครอง (Governance) โดยเครือข่ายการบริหารจัดการปกครอง คือ เครือข่ายนโยบายที่ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่เข้ามาร่วมในเครือข่ายมีลักษณะเป็นแนวนอนแต่ละตัวแสดงที่เข้ามา มีสถานะที่เป็นอิสระ และสามารถประกอบกิจกรรมในเครือข่ายอย่างอิสระแม้จะต้องพึ่งพากันและกันในหมู่ตัวแสดงก็ตาม ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นทำผ่านกระบวนการเจรจาต่อรองมีกระบวนการเสวนา (Deliberative process) ในการพุดจาของสมาชิกเครือข่ายเพื่อสร้างความเข้าใจ การเรียนรู้และการทำร่วมกัน อันนำมาซึ่งความไว้วางใจ และรู้สึกผูกพันต่อเครือข่ายและเป็นฐานนำไปสู่การตัดสินใจแบบประนีประนอมและสมานฉันท์ การเจรจาต่อรองเกิดขึ้นภายใต้กรอบกฎกติกาตามกฎหมาย และตามธรรมเนียมประเพณีที่เคยปฏิบัติ ตามการรับรู้เข้าใจและตามจินตนาการ แต่ไม่จำเป็นต้องอยู่ในบรรยากาศที่กลมเกลียว เห็นสอดคล้องกันตลอดเวลา มีลักษณะของการกำกับดูแลตนเอง (Self-regulating) มีการสร้างกรอบกติกาของตนเองขึ้นมาในกลุ่ม ซึ่งมาจากความคิดเห็นและข้อตกลงของสมาชิกในกลุ่ม มีการพิจารณาถึงทรัพยากรศักยภาพของกลุ่มที่มีได้จำกัดอยู่ที่กฎกติกาของรัฐ การสร้างกฎกติกาของตนเองขึ้นมา มีความจำเป็นเพื่อให้เครือข่ายสามารถเปลี่ยนผ่านจากการมีความสัมพันธ์แนวตั้งมาเป็นแนวนอนมีวัตถุประสงค์ไปสู่เป้าหมายเพื่อสาธารณะภายในนโยบายนั้น ๆ เครือข่ายที่มีได้มุ่งไปสู่เป้าหมายสาธารณะหรือทำไปเพื่อประโยชน์ของกลุ่มตนเองเท่านั้น ย่อมไม่ถือว่าเป็นเครือข่ายการบริหารจัดการปกครอง นอกจากนี้ เครือข่ายการบริหารจัดการปกครองจะช่วยให้สามารถระบุประเด็นปัญหาใหม่ ๆ และช่วยหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างยืดหยุ่น และเป็นไปได้มากขึ้น กระบวนการตัดสินใจมีคุณภาพเพราะมีการประเมินและตรวจสอบโดยสมาชิกในกลุ่มโดยปริยาย เป็นฐานแห่งความสมานฉันท์ เป็นการจัดการ



ความขัดแย้งไปในตัว เกิดความรับผิดชอบร่วมกัน ลดการต่อต้านในกระบวนการนโยบาย<sup>14</sup>

จะเห็นได้ว่าเครือข่ายการบริหารจัดการปกครองจะมีความสัมพันธ์กับการที่จะต้องเครือข่ายนโยบาย (Policy networks) เพราะปัจจุบันการกำหนดนโยบายตลอดจนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นต้องมีความทันสมัยเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประชาชน ท่ามกลางสังคมที่หลากหลายและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว อีกทั้งยังซับซ้อนมากขึ้น การบริหารจัดการในลักษณะความร่วมมือและมีความยืดหยุ่นแบบเครือข่ายนโยบายจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในปัจจุบัน ดังที่นักวิชาการทางด้านนโยบายสาธารณะอย่าง แก้วคำ ไกรสรพงษ์<sup>15</sup> และพัชรี สิโรรส<sup>16</sup> ต่างก็ได้ชี้ให้เห็นว่า เครือข่ายเชิงนโยบาย คือ ชุดความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงด้วยกันที่พึ่งพาอาศัยกันตามสถานการณ์และมีการสร้างกติกาการปฏิบัติ โดยแต่ละตัวแสดงมีวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และผลประโยชน์ของตนเอง นโยบายเป็นผลมาจากการรวมปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงต่าง ๆ เนื่องจากในบางสถานการณ์สมาชิกมีข้อจำกัดด้านทรัพยากร จึงต้องพึ่งทรัพยากรของสมาชิกอื่น ๆ ในเครือข่าย เพื่อให้สามารถไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ ทั้งนี้อำนาจของแต่ละตัว

<sup>14</sup> พชรี สิโรรส, “การศึกษาการจัดการปกครองในมิตินโยบายศึกษา: ทำความเข้าใจการจัดการปกครอง (Governance) เครือข่ายของการจัดการปกครอง (Governance Network) และอภิเครือข่ายการจัดการปกครอง (Metagovernance),” ใน *เปิดกล่องนโยบายสาธารณะ (Unpacking Public Policy) : หลากมุมมองในการศึกษานโยบายสาธารณะร่วมสมัย*, บรรณาธิการโดย วสันต์ เหลืองประภัสร์, พัชราภา ต้นตราจัน และธีรพัฒน์ อังศุवाल, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนาโครงการจัดพิมพ์คคบไฟ, 2558), 82-96.

<sup>15</sup> แก้วคำ ไกรสรพงษ์, “เครือข่ายนโยบาย” ใน *คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย*, เล่ม 2, บรรณาธิการโดย ม.ร.ว.พศุภทิสราณ ชุมพล และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), 228.

<sup>16</sup> พชรี สิโรรส, *พลวัตนโยบายสาธารณะ : จากรัฐ เอกชน สู่ประชาชน : ประมวลผลงานทางวิชาการของรองศาสตราจารย์ ดร. พชรี สิโรรส* (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คคบไฟ/มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา, 2557), 42-43.

วารสารสังคมศาสตร์ นิติรัฐศาสตร์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 2

แสดงจะขึ้นอยู่กับมีทรัพยากรที่ตัวแสดงนั้น ๆ มี และเครือข่ายเห็นว่ามีค่าและเป็นที่ต้องการสำหรับเครือข่ายในขณะนั้น ๆ

ขณะที่ Robert Leach ได้ชี้ให้เห็นถึงจุดเน้นที่เปลี่ยนไปจากการปกครองแบบเก่า ผู้การบริหารจัดการปกครองแบบใหม่ได้อย่างชัดเจน กระชับ และเข้าใจง่าย ดังสามารถแสดงให้เห็นได้อย่างน่าสนใจ ในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงจุดเน้นที่เปลี่ยนไปจากการปกครองแบบเก่า ผู้การบริหารจัดการปกครองแบบใหม่<sup>17</sup>

การปกครองแบบเก่า old government	การบริหารจัดการปกครองแบบใหม่ new governance
รัฐ (the state)	รัฐ และประชาสังคม (the state and civil society)
ภาคส่วนสาธารณะ (the public sector)	ภาคส่วนสาธารณะ เอกชน และภาค อาสาสมัคร หรือภาคส่วนที่ไม่แสวงหากำไร (public, private and voluntary or third sector)
สถาบันการปกครอง (institutions of government)	กระบวนการการบริหารจัดการ (processes of governing)
โครงสร้างองค์การ (organizational structures)	นโยบาย, ผลผลิต, ผลลัพธ์ (policies, outputs, outcomes)

<sup>17</sup> Leach, Robert, British politics, 2nd ed (Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2011), p. 336.

วารสารสังคมศาสตร์ นิติรัฐศาสตร์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 2

ตารางที่ 1 (ต่อ)

การปกครองแบบเก่า old government	การบริหารจัดการปกครองแบบใหม่ new governance
ความเป็นเอกภาพ, ความเป็นแบบเดียวกัน (homogeneity, uniformity)	ความแตกต่างหลากหลาย, การแตกกระจาย (diversity, fragmentation)
การจัดหาให้, เหมือนพายเรือให้ (providing, rowing)	การให้สิทธิ/การมอบอำนาจ, การกุมหางเสือ/ ให้ทิศทาง (enabling, steering)
การบัญชา, การควบคุม, การสั่งการ (commanding, controlling, directing)	การนำ การอำนวยความสะดวก การร่วมมือ การเจรจาต่อรอง (leading, facilitating, collaborating, bargaining)
ลำดับชั้นบังคับบัญชาและอำนาจหน้าที่ (hierarchy and authority)	ความเป็นหุ้นส่วนและเครือข่าย (partnership and network)

กล่าวโดยสรุป การบริหารจัดการปกครอง (Governance) คือ การวางแนวทางและจัดความสัมพันธ์ในการปกครองของภาครัฐใหม่ เพื่อให้ระบบการเมืองเปิดกว้างและกระจายอำนาจมากขึ้น ส่งเสริมให้ตัวแสดงนอกภาครัฐสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมากยิ่งขึ้น และเปลี่ยนแปลงจากอำนาจที่รวมศูนย์อยู่ที่รัฐบาล ให้กระจายออกไปสู่ท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อให้ท้องถิ่นปกครองตนเองได้ และลดขนาดของภาครัฐให้เล็กลงเพื่อความคล่องตัว

## ว่าด้วยแนวคิดการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น (Local governance)

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในข้างต้นว่า การบริหารจัดการปกครอง (Governance) คือ การวางแนวทางและจัดความสัมพันธ์ในการปกครองของภาครัฐใหม่ เพื่อให้ระบบการเมืองเปิดกว้างและกระจายอำนาจมากขึ้น ส่งเสริมให้ตัวแทนนอกภาครัฐสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมากยิ่งขึ้น และเปลี่ยนแปลงจากอำนาจที่รวมศูนย์อยู่ที่รัฐบาล ให้กระจายออกไปสู่ท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อให้ท้องถิ่นปกครองตนเองได้ และลดขนาดของภาครัฐให้เล็กลงเพื่อความคล่องตัว ดังนั้น แนวคิดการบริหารจัดการปกครอง (Governance) จึงถูกผลักดันให้นำไปใช้กับระบอบท้องถิ่นมากขึ้น จึงนำไปสู่แนวคิดการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นขึ้น (Local governance) ทั้งนี้ มีนักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ได้อธิบายถึงสาระสำคัญของแนวคิดการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นไว้ และถูกนำไปศึกษาต่ออย่างแพร่หลายในวงวิชาการ อาทิ ธเนศวร์ เจริญเมือง<sup>18</sup> วุฒิสาร ตันไชย<sup>19</sup> ดำรง วัฒนา<sup>20</sup> ต่างก็ได้ชี้ให้เห็นว่า การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น (Local governance) คือ กระบวนการวางแนวทาง จัดความสัมพันธ์ บริหารจัดการ ในงานปกครองท้องถิ่นเพื่อบริการสาธารณะด้วยระบบการเมืองที่เปิดกว้าง กระจายอำนาจ และส่งเสริมให้ตัวแทนทั้งภาครัฐและที่ไม่ใช่รัฐ อาทิ ภาคธุรกิจ เอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน สามารถเข้ามาร่วมคิดร่วมทำและร่วมตัดสินใจเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

<sup>18</sup> ธเนศวร์ เจริญเมือง, *ทฤษฎีและแนวคิดการปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คปฟ, 2551) 71-75.

<sup>19</sup> วุฒิสาร ตันไชย, *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย*, 18.

<sup>20</sup> ดำรงค์ วัฒนา และคณะ, “ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น,” ใน *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาเบื้องต้นเรื่อง* (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนวิจัย, 2544), 290-292.

## ว่าด้วยแนวคิดการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่าย ความร่วมมือ (Collaborative local governance)

จากกรอบคิดว่าด้วยการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น (Local governance) “เครือข่ายความร่วมมือ” คือทางเลือกใหม่ของการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นในยุคปัจจุบันที่บริบททางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ด้วยเหตุดังนั้น การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องเป็น “การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ” (Collaborative local governance) ดังที่ วีระศักดิ์ เครือเทพ<sup>21</sup> ได้ชี้ให้เห็นว่า เครือข่ายความร่วมมือ คือ ชุดความสัมพันธ์ของความร่วมมือเชิงสถาบันหรือองค์กรในการทำงานระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ด้วยการแบ่งงานกันทำตามความถนัด แลกเปลี่ยนทรัพยากร เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน และการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตัวแสดง ต่าง ๆ ภายในเครือข่ายอย่างชัดเจน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการร่วมกัน ทั้งนี้รูปแบบเครือข่ายสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามแต่ลักษณะของปัญหาและบริบทแวดล้อม

ขณะที่ วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ ได้เสนอ Collaborative governance model ไว้อย่างน่าสนใจ โดยใช้ในภาษาไทยว่า “ตัวแบบบริการกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน” โดยเขาได้เสนอไว้ว่า เงื่อนไขพื้นฐานที่สำคัญของการ

---

<sup>21</sup> วีระศักดิ์ เครือเทพ, เครือข่าย : นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2550), 89-91.

บริการกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน คือ<sup>22</sup>

1) การริเริ่มความร่วมมือ กล่าวคือ เป็นการเปิดพื้นที่การทำงานร่วมกันที่ริเริ่มโดยหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐ โดยวัตถุประสงค์ของการที่หน่วยงานภาครัฐริเริ่มความร่วมมือกันทำงานกับภาคส่วนอื่น ๆ ก็เป็นไปเพื่อขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน หรือเป็นการแสดงบทบาทร่วมกันกับตัวแสดงอื่น ๆ ตามที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ไว้

2) ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ตัวแสดงที่เข้ามาร่วมในกระบวนการต้องประกอบด้วยตัวแสดงภาครัฐ และตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ซึ่งมีฐานะเป็นภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารภารกิจหรือนโยบายสาธารณะ ฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการจึงครอบคลุมทั้งภาครัฐกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน ซึ่งเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการงานของภาครัฐ ในฐานะพลเมือง หรือกลุ่มทางสังคม หรือองค์กร

3) การแสดงบทบาท กล่าวคือ ภาคีที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต้องสามารถแสดงบทบาทพร้อมตัดใจกับตัวแสดงภาครัฐได้โดยตรง มิใช่มีบทบาทเพียงให้ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานภาครัฐ โดยทุกฝ่ายต้องมีการพบปะเจรจาหารือกันอย่างต่อเนื่อง มีการแลกเปลี่ยน รับฟัง โต้แย้ง เสนอแนะและตัดสินใจร่วมกัน ตัวแสดงที่มีใช่ภาครัฐต้องมีส่วนในการตัดสินใจในกิจการของภาครัฐหรือนโยบายสาธารณะของภาครัฐได้ในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ แม้อำนาจตัดสินใจสุดท้ายจะอยู่ที่หน่วยงานภาครัฐก็ตาม

4) การจัดโครงสร้างการทำงาน กล่าวคือ ต้องมีการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการที่ทำให้ทุกฝ่ายเข้ามาแสดงบทบาทร่วมกัน กลไกการทำงานร่วมกันภายใต้

---

<sup>22</sup>วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, “โครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาและรวบรวมตัวอย่างการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน,” รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report),เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ภายใต้การสนับสนุนจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2557), 406-407.

โครงสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นทางการควรเกิดจากการตกลงวางกรอบกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ร่วมกันของทุกฝ่าย เป็นการทำงานร่วมกันโดยมีกระบวนการบริหารจัดการจัดการรูปแบบเฉพาะที่ทุกฝ่ายร่วมกันกำหนดขึ้น โดยผ่านการวางกฎเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่เป็นทางการ เพื่อรองรับการขับเคลื่อนการจัดบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ

5) การตัดสินใจ กล่าวคือ การทำงานร่วมกันต้องมีจุดมุ่งหมายเพื่อเปิดให้ทุกฝ่ายเข้ามาตัดสินใจร่วมกันบนฐานของการแสวงหาทางออกที่สะท้อนฉันทานุมัติของทุกฝ่าย ซึ่งเป็นทางเลือกที่เอื้อให้ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์ร่วมกัน กระบวนการตัดสินใจในการทำงานร่วมกันต้องไม่ใช่การตอรอง ประนีประนอม หรือแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ แม้หน่วยงานภาครัฐจะถือครองอำนาจหน้าที่การตัดสินใจในการดำเนินภารกิจ แต่เป้าหมายในการดำเนินภารกิจนั้นต้องตั้งอยู่บนฐานของฉันทานุมัติที่ทุกฝ่ายร่วมกันกำหนดขึ้น การตัดสินใจในบางกรณีอาจจะไม่สามารถสร้างความเห็นพ้องตรงกันได้ทั้งหมด แต่อย่างน้อยก็ต้องเป็นการตัดสินใจที่มีข้อตกลงที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

6) เป้าหมายของการทำงานร่วมกัน กล่าวคือ ต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นหรือนโยบายสาธารณะเท่านั้น ต้องเป็นการร่วมมือกันทำงานที่มุ่งขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะหรือภารกิจของภาครัฐเป็นสำคัญ มิใช่การอาศัยกลไกการบริหารของภาครัฐเพื่อสร้างพื้นที่เจรจาต่อรองผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ภาครัฐกิจเอกชน เฉพาะกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐและ วัฒนธรรม เหลือง ประภัสร์ และคณะ ยังได้เสนอไว้อีกว่า ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของการบริการกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน คือ<sup>23</sup>

6.1) ความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับบุคคล ซึ่งมี 2 ลักษณะควบคู่กัน คือ ความสามารถในการเป็นผู้ประสานเชื่อมโยงภาคี และความสามารถในการเป็นผู้สร้างเครือข่าย ทั้งนี้ผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและผู้สร้างเครือข่ายต้องมีความสามารถในการรับรู้และเล็งเห็นถึงความต้องการจากจุดยืนที่แตกต่างกันของแต่ละฝ่าย ในขณะที่เดียวกันก็สามารถมองเห็นผลลัพธ์ในภาพกว้างของ

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน, 428-431.

การประสานความร่วมมือ สามารถเข้าใจถึงการเชื่อมโยงบทบาทที่แตกต่างกันของภาคีแต่ละฝ่ายในกระบวนการขับเคลื่อนเป้าหมายร่วมให้บรรลุผล เข้าใจถึงสภาพข้อจำกัดและโอกาสขององค์กรภาคี ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการทำงานของบุคลากรในแต่ละองค์กร เป็นผู้มีใจเปิดกว้าง พร้อมที่จะยอมรับ และเข้าใจผู้อื่น มีมุมมองสร้างสรรค์ในการตั้งศักยภาพที่มีอยู่ของแต่ละฝ่าย เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาและแบ่งปันความเสี่ยงต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมาย มีภาวะผู้นำ มีบทบาทริเริ่มก่อตั้งความร่วมมือ เอื้ออำนวยให้กระบวนการสร้างความร่วมมือดำเนินไปอย่างราบรื่น เป็นตัวเชื่อมระหว่างองค์กรภาคีฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยทักษะในการเจรจา สื่อสาร ทักษะในการประสานเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาคี ทักษะการบริหารจัดการองค์กร ทักษะการเป็นตัวกลางไกล่เกลี่ยหาทางออกที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน ทักษะการจัดการปัญหา ทักษะการจัดการความเสี่ยง มีวิสัยทัศน์เล็งเห็นโอกาสของการพัฒนาความร่วมมือ สำหรับการแสดงบทบาทของประสานเชื่อมโยงภาคีและผู้สร้างเครือข่ายสำเร็จได้นั้นมักขึ้นอยู่กับ การได้รับความไว้วางใจ และการได้รับการยอมรับ

6.2) ความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับองค์กร ได้แก่ การมีวัฒนธรรมการทำงานร่วมกับผู้อื่น การมีกระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาแนวทางการทำงานร่วมกับองค์กรอื่น ๆ การมีผู้นำองค์กรที่พร้อมสนับสนุนการทำงานร่วมกับองค์กรอื่น และการได้รับความไว้วางใจจากองค์กรอื่นและยึดมั่นในหลักเกณฑ์การทำงานร่วมกัน

ดังนั้น ในบริบทของการพัฒนาท้องถิ่น จากกรอบคิดแบบ Collaborative governance สู่กรอบคิดแบบ Collaborative local governance ซึ่งผู้เขียนได้ใช้ในภาษาไทยว่า “การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ” ควรจะเป็นทางเลือกใหม่ที่สำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ (Collaborative local governance) คือ การวางแนวทางและจัดความสัมพันธ์ในการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ระบบการเมืองเปิดกว้างและกระจายอำนาจให้แก่ตัวแสดงภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชนมากขึ้น ส่งเสริมให้



ตัวแสดงที่มีใช้รัฐสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการริเริ่มความร่วมมือ ตัดสินใจ และร่วมทำงานเพื่อท้องถิ่นบนฐานความสัมพันธ์แบบร่วมมือกัน ด้วยการแบ่งงานกันทำตามความถนัด แลกเปลี่ยนทรัพยากร เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสาร และการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตัวแสดงต่าง ๆ ภายในเครือข่ายอย่างชัดเจน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการร่วมกัน ทั้งนี้รูปแบบเครือข่ายสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามแต่ลักษณะของปัญหาและบริบทแวดล้อม

ดังนั้น “การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ” จึงถือเป็นทุนทางสังคมที่สำคัญของการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ซึ่ง Robert Putnam ได้กล่าวไว้ว่า ทุนทางสังคม คือ รูปแบบของการบริหารจัดการที่ประกอบไปด้วยความเชื่อใจ (Trust) บรรทัดฐาน (Norm) และเครือข่าย (Network) ที่สามารถเพิ่มโอกาสในการบรรลุเป้าหมายของสังคม เนื่องจากการจัดการกับปัญหาสาธารณะนั้น ไม่มีใครสามารถจัดการเพียงลำพังได้ ดังนั้นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างสมาชิกทั้งหลายในสังคม โดยมีทุนทางสังคมเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อน<sup>24</sup> ขณะที่ McGuire and Agranoff ได้เสนอแนวคิดไว้อย่างน่าสนใจว่า การทำงานแบบเครือข่าย เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานหลายหน่วยงานเพื่อแก้ปัญหาที่ไม่สามารถดำเนินการได้เพียงหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงลำพัง<sup>25</sup> ดังนั้น การทำงานแบบเครือข่ายจึงจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อน ซึ่ง George Thomas Kurian ได้กล่าวไว้ว่า ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative democracy) เป็นกระบวนการทางประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองในลักษณะปรึกษาหารือ

<sup>24</sup>Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, (Princeton : Princeton University Press, 1993), p. 167.

<sup>25</sup>Robert Agranoff and Michael McGuire, “Big Questions in Public Network Management Research,” *Journal of Public Administration Research and Theory* 11, no. 3 2001 : 296, <http://ipaa.ir/files/site1/pages/Big%20questions%20in%20Public%20Network%20Management%20research.pdf> (accessed December 4, 2016).

ร่วมถกแถลงอภิปรายกันด้วยข้อมูลและเหตุผล อันจะนำไปสู่การเห็นพ้องต้องกันในการแก้ไขปัญหาสาธารณะ ตลอดจนการตัดสินใจทางการเมืองด้านอื่น ๆ<sup>26</sup> ดังนั้นกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจึงจำเป็นที่จะต้องมีพลเมืองที่มีบุคลิกแบบประชาธิปไตย ซึ่ง Robert A. Dahl ได้เสนอไว้ว่า บุคคลที่จะมีบุคลิกภาพแบบประชาธิปไตย (Democratic personality) ต้องมีลักษณะ เชื่อในคุณค่าและเกียรติภูมิของตนเอง เชื่อในคุณค่าและเกียรติภูมิของผู้อื่น เชื่อในความเป็นอิสระของตน ไม่มีความต้องการทั้งที่จะครอบงำผู้อื่น และไม่ให้อื่นครอบงำ มีความเปิดเผยและพร้อมเสมอที่จะยอมรับความแตกต่าง เป็นผู้ที่มีความเต็มใจที่จะประนีประนอมและยอมรับการเปลี่ยนแปลง ใฝ่หาค่านิยมหลากหลายแทนที่จะยึดติดอยู่ที่จุดหมายอย่างหนึ่งอย่างเดียว มีความพร้อมจะร่วมแบ่งปันกับคนอื่นมากกว่าจะผูกขาดเอาแต่ได้ถ่ายเดียว<sup>27</sup> ส่วนในแง่ของระบบการปกครองที่เป็นองค์กรนั้น World Bank ได้เสนอไว้ค่อนข้างน่าสนใจว่าการปกครองที่ดีนั้น รัฐต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน (Accountability) ต้องมีความชอบธรรมทางการเมืองหรือเป็นที่ยอมรับของประชาชน (Legitimacy) ต้องมีความโปร่งใสในการทำงาน (Transparency) ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา (Participation)<sup>28</sup>

## ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทย

1. รัฐไทยต้องมีนโยบายเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative democracy) กล่าวคือ รัฐไทยต้องมีนโยบายผลักดันให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของ

<sup>26</sup>George Thomas Kurian, *The encyclopedia of political science*, (Washington : CQ Press, 2011) p. 385.

<sup>27</sup>Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis*, 3<sup>rd</sup> ed, (New Delhi : Prentice-Hall of India, 1977) p. 120.

<sup>28</sup>World Bank, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, (Washington D.C. : World Bank, 1989), P. 82.

ประชาชนในการตัดสินใจทางการเมืองด้วยการปรึกษาหารือ ร่วมถกแถลงอภิปรายข้อปัญหาต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ เพื่อโน้มน้าวพลเมืองคนอื่น และกลุ่มคนที่มีผลประโยชน์ที่อาจมีความเห็นแตกต่างกัน ด้วยข้อมูลและเหตุผล เพื่อนำไปสู่การแสวงหาทางออกที่เห็นพ้องต้องกัน หรือ ฉันทามติในการแก้ไขปัญหาสาธารณะ ตลอดจนการตัดสินใจทางการเมืองต่าง ๆ

2. รัฐไทยต้องมีนโยบายเสริมสร้างความสำคัญในการเป็นเจ้าของท้องถิ่น (Local ownership) กล่าวคือ รัฐไทยต้องมีนโยบายเสริมสร้างความสำคัญในการเป็นเจ้าของท้องถิ่นให้พลเมืองมีความต้องการภายในจิตใจที่จะปกป้องหรือพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชุมชนท้องถิ่นของตนในด้านต่าง ๆ ตลอดจนการดำเนินกิจกรรมด้านต่าง ๆ เพื่อประโยชน์แก่ชุมชนท้องถิ่นของตน

3. รัฐไทยต้องมีนโยบายผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจ(Decentralization) กล่าวคือ รัฐไทยต้องมีนโยบายผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจทางการบริหาร กระจายอำนาจทางการเมือง กระจายอำนาจทางการคลัง เป็นอาทิ โดยสามารถดำเนินการในลักษณะแบ่งอำนาจ (Deconcentration) โอนอำนาจ (Devolution) มอบอำนาจ (Delegation) เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการปกครองและพัฒนาตนเองได้

4. รัฐไทยต้องมีนโยบายเสริมสร้างความเป็นธรรมในการบริหารทรัพยากรท้องถิ่น (Resource management fairness) กล่าวคือ รัฐไทยต้องมีนโยบายเสริมสร้างการจัดการสรรทรัพยากรในท้องถิ่นที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความยินยอมจากชุมชนท้องถิ่น ผ่านกระบวนการระดมความคิดเห็นของคนในท้องถิ่น เพื่อหาข้อสรุปร่วมกันของคนในชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากข้อสรุปดังกล่าวเป็นสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของตนต่อรัฐหรือผู้ที่เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรในชุมชนท้องถิ่น

5. รัฐไทยต้องมีนโยบายเสริมสร้างการพัฒนาเครือข่ายร่วมกันระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local network strengthening) กล่าวคือ รัฐไทยต้องมีนโยบายเสริมสร้างให้ชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันแก้ไขปัญหาสาธารณะและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน โดยเริ่มตั้งแต่การรับรู้และเข้าใจปัญหาภายในท้องถิ่นร่วมกัน การให้ข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน การรับฟังคำแนะนำและปรึกษาหารือระหว่างกัน การเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการแก้ไขปัญหาในขั้นตอน

ต่างๆ การให้ความร่วมมือระหว่างกัน จัดโครงสร้างการทำงานร่วมกัน วางแผน ตัดสินใจ ลงมือปฏิบัติ แลกเปลี่ยน และระดมทรัพยากร ตลอดจนมีเป้าหมายร่วมกัน

### เอกสารอ้างอิง

- แก้วคำ ไกรสรพงษ์. (2551). *เครือข่ายนโยบาย* ใน คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดำรงค์ วัฒนา และคณะ. (2544). *โครงการศึกษาเบื้องต้นเรื่อง “ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น”*. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนวิจัย.
- ธนศวรรี เจริญเมือง. (2551). *ทฤษฎีและแนวคิดการปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น (ภาคแรก)*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). *ทิศทาง การปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ. (2545). *“การเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : โครงการวิจัยร่วมกันระหว่างไทยและญี่ปุ่น”*. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง.
- พัชรี สีโรรส. (2557). *พลวัตนโยบายสาธารณะ : จากรัฐ เอกชน สู่ประชาชน : ประมวลผลงานทางวิชาการของ รองศาสตราจารย์ ดร. พัทรี สีโรรส*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.
- พัชรี สีโรรส และคณะ. (2558). *“การศึกษาการจัดการปกครองในมิตินโยบายศึกษา : ทำความเข้าใจการจัดการปกครอง (Governance) เครือข่ายของการจัดการปกครอง (Governance Network) และอภีเครือข่ายการจัดการปกครอง (Metagovernance)”* ใน เปิดกล่องนโยบายสาธารณะ (Unpacking Public Policy) : หลากมุมมองในการศึกษานโยบายสาธารณะร่วมสมัย. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2559). *การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย การทบทวนแนวคิด ข้อถกเถียง และข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ. (2555). “การศึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทาง/รูปแบบและวิธีการในการส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ”. ใน *โครงการศึกษาและพัฒนา ระบบและวิธีการทำงานเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะ, รายงานวิจัย เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.)*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ. (2557). “การศึกษาและรวบรวมตัวอย่างการบริหารจัดการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน”. รายงานวิจัย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ภายใต้การสนับสนุนจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างสุขภาพ (สสส.). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2550). *เครือข่าย : นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2557). *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- เสรีนิยมใหม่,” *วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*. 43(2), 7-43.
- อัมพร อารักษ์. (2553). *การบริหารจัดการปกครองสาธารณะ : การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- เอก ตังทรัพย์วัฒนา. (2551). *Governance: การจัดการปกครอง/วิธีการปกครองและการจัดการปกครองที่ดี/ธรรมาภิบาล ใน คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 2*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2557). *เปรียบเทียบ เปลี่ยนฐาน : สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานประชาธิปไตย*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Agranoff, Robert and McGuire Michael. (2001). "Big Questions in Public Network Management Research." *Journal of Public Administration Research and Theory* 11(3), 296.[Online]. Retrieved from <http://ipaa.ir/files/site1/pages/Big%20questions%20in%20Public%20Network%20Management%20research.pdf> (accessed December 4, 2016).
- Dahl, Robert A. (1977). *Modern Political Analysis*. (3<sup>rd</sup> ed). New Delhi: Prentice-Hall of India.
- Kurian, George Thomas. (2011). *The encyclopedia of political science*. Washington: CQ Press.
- Leach, Robert. (2011). *British politics*, (2<sup>en</sup> ed). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- World Bank. (1989). *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*. Washington D.C.: World Bank.