



สถาบันพระปกเกล้า



การอภิบาลบนฐานของความร่วมมือ:

สภาวะสังคมไร้ศูนย์กลาง
การแตกกระจายในระบบบริหารราชการแผ่นดิน
และแสวงหาตัวแบบใหม่ในการขับเคลื่อน
ภารกิจของรัฐ

Collaborative Governance in Thailand:

Centerless Society, Fragmented Centralism
and a New Framework for Subnational Governance

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์



www.kpi.ac.th

สารบัญ

	หน้า
คำนำสถาบันพระปกเกล้า	III
คำนิยม	IV
คำนำผู้เขียน	VII
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 การอภิบาล (Governance) กับการศึกษาระบบและกลไกในการอภิบาล	2
1.2 การบริหารราชการแผ่นดินไทยกับการขับเคลื่อนนโยบายในพื้นที่นอกศูนย์กลาง	13
1.3 “โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาความยากจน การพัฒนาสังคม และสุขภาวะ” กับการแสวงหาแนวทางใหม่ในการแก้ปัญหาและการพัฒนาเชิงพื้นที่	20
1.4 การสังเคราะห์ความรู้ภายใต้โมทัศน์ในแบบการอภิบาล	25
บทที่ 2 กรอบแนวคิดและทฤษฎีภายใต้โมทัศน์ในแบบการอภิบาล	29
2.1 กรอบแนวคิดว่าด้วยการอภิบาลโดยเครือข่าย (Network Governance) กับเครือข่ายการอภิบาล (Governance Network)	31
2.1.1 การก่อตัวและพัฒนาการของกระแสแนวคิดเกี่ยวกับการอภิบาลโดยเครือข่าย	34
2.1.2 การอภิบาลโดยเครือข่าย	40
2.1.3 คำจำกัดความและสาระสำคัญของ“เครือข่ายการอภิบาล” (Governance Network)	46
2.1.4 มิติการศึกษาเครือข่ายการอภิบาล	57
2.1.5 การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเครือข่ายการอภิบาล	73
2.2 กรอบแนวคิดว่าด้วยการภิบาลแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน (Collaborative Governance)	83
2.2.1 ลักษณะสำคัญของการอภิบาลแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน	84

สารบัญ

หน้า

2.2.2	องค์ประกอบของกระบวนการอภิบาลแบบร่วมมือกัน หลายภาคส่วน	87
2.2.3	ปัจจัยที่มีผลต่อการสร้างกระบวนการอภิบาลแบบ ร่วมมือกันหลายภาคส่วน	90
2.2.4	กระบวนการสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนเพื่อการอภิบาล แบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน	105
2.2.5	รูปแบบการจัดโครงสร้างภาคีหุ้นส่วนในการอภิบาล แบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน	116
2.2.6	ปัจจัยความสำเร็จของกระบวนการอภิบาลแบบ ร่วมมือกันหลายภาคส่วน	121
2.3	กรอบแนวคิดว่าด้วยการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วย การปกครอง (Intergovernmental Relations)	129
2.3.1	รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง/ องค์กรของรัฐ	131
2.3.2	หลักการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่าง องค์กรของรัฐ	133
2.3.3	หลักการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่าง หน่วยการปกครองท้องถิ่น	142
2.3.4	หลักการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	157
2.3.5	กลไกการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	163
2.3.6	ทิศทางและแนวโน้มการจัดความสัมพันธ์ระหว่าง หน่วยการปกครอง	170
2.4	การนำกรอบการวิเคราะห์เชิงทฤษฎีมาปรับใช้ในการศึกษา	174

สารบัญ

หน้า

บทที่ 3	กลไกรัฐกับการขับเคลื่อนนโยบายในระดับพื้นที่: บทบาท สถานภาพ และประเด็นปัญหา	179
3.1	พัฒนาการและบทบาทของกลไกรัฐไทยในพื้นที่นอกศูนย์กลาง	180
3.1.1	ยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (พ.ศ. 2435 - 2475)	181
3.1.2	ยุคแห่งการขยายตัวและการรวมศูนย์แบบแตกกระจาย ของกลไกรัฐไทย (พ.ศ. 2475 - 2540)	193
3.1.3	ยุคแห่งการปฏิรูป (พ.ศ. 2540 - ปัจจุบัน)	205
3.2	ปัญหาสำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค	211
3.2.1	ปัญหาด้านโครงสร้างระบบราชการ	211
3.2.2	ปัญหาด้านการจัดบริการสาธารณะซ้ำซ้อน/การปฏิบัติงาน ซ้ำซ้อน	212
3.2.3	ปัญหาด้านความสัมพันธ์	213
3.2.4	ปัญหาด้านบุคลากร	214
3.2.5	ปัญหาด้านงบประมาณและทรัพยากร	215
3.2.6	ปัญหาด้านกฎหมาย	215
3.2.7	ปัญหาด้านแผนและข้อมูล	216
3.2.8	ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่และบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด	217
3.2.9	ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมและการประสานงาน	218
3.3	ปัญหาสำคัญของกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายในระดับพื้นที่ ภายใต้แนวมองการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง	218
3.3.1	ปัญหาด้านการรวมศูนย์อำนาจแบบจัดกระจาย (Fragmented Centralism)	220
3.3.2	ปัญหาด้าน "กรมวิปไตย" (Departmentalism)	222
3.3.3	ปัญหาด้านความเป็น "กิจกรรมเฉพาะกิจ" (Ad hoc activity) ของกลไกการขับเคลื่อนนโยบาย	224
3.3.4	ปัญหาด้านการขาดความเป็นสถาบันของกลไกการขับเคลื่อน นโยบายในระดับพื้นที่ (lack of institutionalization)	226

สารบัญ

	หน้า
3.3.5 ปัญหาด้านการไม่สามารถบริหารปกครองได้ (Ungovernability) และด้านการส่งผ่านนโยบายและการส่งมอบบริการสาธารณะ (Policy transfer and service delivery) ในระดับพื้นที่	227
บทที่ 4 โครงการความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาความยากจน ในฐานะเครื่องมือใหม่ในการขับเคลื่อนนโยบายระดับพื้นที่ : บทวิเคราะห์จากกรณีศึกษา 4 จังหวัด	229
4.1 ความเป็นมาและกระบวนการขับเคลื่อนโครงการความร่วมมือเพื่อการแก้ปัญหาความยากจน การพัฒนาสังคมและสุขภาวะ	231
4.1.1 กระบวนการขับเคลื่อนโครงการความร่วมมือฯ	232
4.1.2 ขั้นตอนการดำเนินโครงการความร่วมมือฯ ในระดับพื้นที่	233
4.2 กรอบการวิเคราะห์โครงการความร่วมมือฯ	236
4.3 บทวิเคราะห์โครงการความร่วมมือฯ 4 จังหวัดกรณีศึกษา	238
4.3.1 กรณีศึกษาจังหวัดชัยนาท	238
(1) ภาพรวมและการดำเนินงานโครงการความร่วมมือฯ กรณีจังหวัดชัยนาท	240
(2) การวิเคราะห์โครงการความร่วมมือฯ จังหวัดชัยนาท	245
(3) บทบาทของเครือข่ายกับการพัฒนาระดับพื้นที่ กรณีจังหวัดชัยนาท	249
4.3.2 กรณีศึกษาจังหวัดพิษณุโลก	276
(1) ภาพรวมและการดำเนินงานโครงการความร่วมมือฯ กรณีจังหวัดพิษณุโลก	277
(2) การวิเคราะห์โครงการความร่วมมือฯ จังหวัดพิษณุโลก	280
(3) บทบาทของเครือข่ายกับการพัฒนาระดับพื้นที่ กรณีจังหวัดพิษณุโลก	282
4.3.3 กรณีศึกษาจังหวัดนครศรีธรรมราช	330
(1) ภาพรวมและการดำเนินงานโครงการความร่วมมือฯ กรณีจังหวัดนครศรีธรรมราช	332

สารบัญ

	หน้า
(2) การวิเคราะห์โครงการความร่วมมือฯ จังหวัดนครศรีธรรมราช	338
(3) บทบาทของเครือข่ายกับการพัฒนาระดับพื้นที่ กรณี จังหวัดนครศรีธรรมราช	341
4.3.4 กรณีศึกษาจังหวัดกาฬสินธุ์	382
(1) ภาพรวมและการดำเนินงานโครงการความร่วมมือฯ กรณีจังหวัดกาฬสินธุ์	384
(2) การวิเคราะห์โครงการความร่วมมือฯ จังหวัดกาฬสินธุ์	387
(3) บทบาทของเครือข่ายกับการพัฒนาระดับพื้นที่ กรณีจังหวัดกาฬสินธุ์	390
4.4 สรุปผลการวิเคราะห์เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้ โครงการความร่วมมือฯ	420
4.4.1 การวิเคราะห์ตัวแสดงภาคีความร่วมมือในเครือข่าย การพัฒนาเชิงพื้นที่	427
4.4.2 การวิเคราะห์สายสัมพันธ์ภายในเครือข่ายการพัฒนา เชิงพื้นที่	433
4.4.3 การวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของเครือข่ายการอภิบาล	437
บทที่ 5 บทสรุปกับการสังเคราะห์ความรู้	443
5.1 บทสรุปและข้อค้นพบจากพื้นที่	444
5.2 บทสังเคราะห์ในเชิงทฤษฎีกับการพัฒนาตัวแบบในการบริหาร จัดการพื้นที่นอกศูนย์กลางของไทย	452
5.2.1 ตัวแบบเชิงทฤษฎีว่าด้วย "การอภิบาลโดยเครือข่าย" (Network Governance)	453
5.2.2 ตัวแบบเชิงทฤษฎีว่าด้วย "การอภิบาลในพื้นที่ นอกศูนย์กลาง" (Subnational Governance)	516
5.3 บทสังเคราะห์ในเชิงปฏิบัติการกับข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนา รูปแบบการบริหารราชการในระดับพื้นที่	530

สารบัญ

	หน้า
5.3.1 ข้อเสนอสำหรับใครและอย่างไร?	531
5.3.2 เหตุใดการบริหารราชการในพื้นที่นอกศูนย์กลางของไทย จึงจำเป็นต้องปรับตัว?	535
5.3.3 ประสบการณ์จากโครงการความร่วมมือฯ และ บทสังเคราะห์ตัวแบบในเชิงแนวคิดทฤษฎีนั้น ฟังจะนำมาปรับใช้ในภารกิจลักษณะใด?	543
5.3.4 การปรับประยุกต์ใช้ตัวแบบใหม่ในการขับเคลื่อน ภารกิจนั้นมีแนวทางและข้อพึงพิจารณาประการใดบ้าง	548
บรรณานุกรม	564