

แนวคิดการวางแผนพัฒนาเมืองเชิงพื้นที่และการวางแผนอนาคต  
ขององค์กรปกครองท้องถิ่น<sup>1</sup>

The idea of Urban and Regional Planning and Future  
Planning of Local Government Administration

เอกรินทร์ ต่วนศิริ\*

ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะรัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

*\*Corresponding Author E-mail: [ekkarin.t@psu.ac.th](mailto:ekkarin.t@psu.ac.th)*

**Received:** March 12, 2021

**Revised:** May 16, 2021

**Accepted:** June 23, 2021

**Available:** June 30, 2021

Journal of Humanities and Social Sciences

<sup>1</sup> บทความวิจัยชิ้นนี้ เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยสำรวจภูมิทัศน์องค์ความรู้ด้านการพัฒนาเมือง จังหวัดยะลาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดยะลา (SR6211303) สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.)

## Abstract

The idea of urban and regional planning is concentrated on the future city planning of the local government. The idea is derived from the global political and economic paradigm. As for Thailand, this paradigm changes from time to time. Sometimes it moves toward global trends. At the other time, it was confined to the national political and economic system. Significantly, its development moves with political decentralization that diffuses political power towards local administration. Besides the duty of public services, the urban planning process is the local government's key responsibility, which can be divided into two approaches: negative planning and positive planning. The former focuses on control according to the rules and regulations and permission of certain certificates based on the local instructions, while the latter concentrates on the leading role of local government in developing the region through public and private investment. Though the local government has authority in planning and implementation, decentralization in the Thai context is not complete yet. As a result, planning and decision on various issues are based on the central government's rules and regulations under the national structure of

politics. Thus, this paper aims to review the idea and paradigm of urban planning in order to provide future planning for local government.

**Keywords:**

Urban and regional planning, Local government administration, Collaborative planning

## บทคัดย่อ

แนวความคิดการวางแผนพัฒนาเมืองเชิงพื้นที่เป็นกรอบแนวคิดที่มุ่งเสนอต่อการวางแผนเมืองในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดและกระบวนการทัศน์ในการวางแผนเชิงพื้นที่มีพัฒนาการมาพร้อม ๆ กับกระบวนการทัศน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองของโลก สำหรับประเทศไทยกระบวนการทัศน์เรื่องนี้มีเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลา บางครั้งเอนเอียงไปตามแนวโน้มของโลกและบางครั้งก็ถูกจำกัดตามระบบการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศ ที่สำคัญพบว่า มีพัฒนาการล้าไปกับกระบวนการกระจายอำนาจในการเมืองว่าด้วยการถ่ายโอนอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ที่ในการให้บริการสาธารณะทั่วไปแล้ว กระบวนการวางแผนเชิงพื้นที่ถือเป็นหนึ่งในภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ ทั้งนี้ ภารกิจดังกล่าวควรพิจารณาด้วยสองแนวทางควบคู่กันไป ได้แก่ การวางแผนเชิงลบ (negative planning) ที่เน้นการควบคุมให้เป็นไปตามเกณฑ์หรือการออกใบอนุญาตภายใต้กรอบที่แผนท้องถิ่นกำหนด และการวางแผนเชิงบวก (positive planning) ที่เน้นบทบาทนำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเชิงพื้นที่ผ่านการลงทุนภาครัฐและการส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชน แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจในการวางแผนและปฏิบัติตามแผนดังกล่าวได้ด้วยตนเอง แต่การกระจายอำนาจที่ยังไม่สมบูรณ์ในบริบทของประเทศไทย ทำให้การวางแผนและตัดสินใจต่าง ๆ ยังคงขึ้นอยู่กับกฎระเบียบ ข้อกำหนดของส่วนกลาง ภายใต้ระบบโครงสร้างเมืองการปกครองของประเทศเป็นหลัก

ดังนั้น บทความวิจัยชิ้นนี้เป็นการทบทวนแนวคิดและ  
กระบวนการทัศน์ในเชิงทฤษฎี เพื่อการวางแผนในอนาคตของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำสำคัญ:

การวางแผนเชิงพื้นที่, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การวางแผนด้วยความร่วมมือ

## บทนำ

งานวิจัยชิ้นนี้เริ่มด้วยคำถามพื้น ๆ ที่ใคร่รู้ว่า หน่วยองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีเหตุการณ์ความรุนแรงตลอดเกือบสองทศวรรษจะทำงานพัฒนาพื้นที่อย่างไร ? สำหรับโจทย์วิจัยในโครงการวิจัยสำรวจภูมิทัศน์องค์ความรู้ด้านการพัฒนาเมืองจังหวัดยะลา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดยะลา ได้กำหนดขึ้นโดยการสำรวจงานวิจัยจังหวัดชายแดนใต้และทฤษฎีการพัฒนาเมือง เพื่อการทำความเข้าใจใหม่ต่อสภาพความเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ความรุนแรง ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้ได้เลือกพื้นที่จังหวัดยะลาเป็นพื้นที่ของการวิจัยครั้งนี้เพื่อเป็นสนามในการวิจัย โดยเลือกตัวอย่างองค์กรปกครองท้องถิ่น 3 พื้นที่ ได้แก่ เทศบาลตำบลปะแต เทศบาลเมืองเบตง และเทศบาลนครยะลา เป็นพื้นที่ของการศึกษาวิจัย สำหรับบทความวิจัยชิ้นนี้ผู้เขียนต้องการนำเสนอส่วนของแนวความคิดการวางแผนพัฒนาเมืองเชิงพื้นที่ เพื่อเป็นการสำรวจข้อถกเถียงทางด้านทฤษฎี มากกว่าการอภิปรายผลการวิจัยที่เกิดจากการลงพื้นที่แต่เพียงอย่างเดียว

ก่อนเริ่มโครงการวิจัยนี้ ผู้วิจัยมีโอกาสดำเนินการเข้าร่วมประชุม ณ เมืองเมลเบิร์น รัฐวิกตอเรีย เครือรัฐออสเตรเลีย ระหว่างวันที่ 10-12 กรกฎาคม 2561 โดยรัฐบาลแห่งรัฐวิกตอเรีย (State Government of Victoria) เครือรัฐออสเตรเลีย และสถาบันการสานเสวนาเชิงยุทธศาสตร์ (Institute for Strategic Dialogue : ISD) ได้ร่วมกันจัดการประชุมระดับโลก “เครือข่ายเมืองปลอดภัย ประจำปี 2561 (the Strong Cities Network Global Summit : SCN)”

สำหรับการประชุม SCN เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลของเมืองหรือมหานครต่าง ๆ ทั่วโลกสลับเปลี่ยนหมุนเวียนร่วมกับสถาบัน ISD เป็นเจ้าภาพจัดขึ้นประจำทุกปี โดยมีการประชุมครั้งแรกที่สหประชาชาติในเดือนกันยายน 2558 การประชุมฯ ครั้งที่ 2 และ ครั้งที่ 3 ณ เมืองอัลทาลยา (Altalya) ประเทศตุรกี ในปี 2559 และ ณ เมืองอาฮุส

(Aarhus) ประเทศเดนมาร์ก ในปี 2560 ซึ่งเน้นการปฏิบัติร่วมของกลุ่มผู้นำ/ผู้แทนรัฐบาลท้องถิ่น นายกเทศมนตรี ผู้กำหนดนโยบายในระดับเทศบาล ผู้ปฏิบัติงานด้านส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และผู้ปฏิบัติงานส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งล้วนมีบทบาทสำคัญในการสร้างสังคมของการอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์ และสันติสุข (social cohesion) พร้อมกับมีความยืดหยุ่น (resilience) รองรับ/ตอบโต้กับคตินิยมแบบสุดโต่งที่ใช้ความรุนแรง (violent extremism) ที่มีการแสดงออกในรูปแบบต่าง ๆ กัน เป็นการสร้างความสัมพันธ์ และการเสริมสร้างเครือข่ายระหว่างผู้นำ/ผู้แทนรัฐบาลท้องถิ่น ผู้ปฏิบัติงานด้านการเมือง การพัฒนา และสิทธิมนุษยชน ตลอดจนผู้แทนภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมแลกเปลี่ยน เรียนรู้ และหารือเกี่ยวกับการบริหารจัดการหรือการดำเนินการกับภาวะการแบ่งฝักฝ่ายทางสังคม และการเมือง (polarization) การสร้างความเกลียดชัง (hate) และความรุนแรง (violence)

ทั้งในระดับชุมชนท้องถิ่นและภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก เครือข่ายฯ ดังกล่าวช่วยกระตุ้น เน้นย้ำ สร้างการเรียนรู้ และแรงบันดาลใจในการนำแนวทางการดำเนินการต่าง ๆ ที่เน้นชุมชนเป็นศูนย์กลาง (community-centric approaches) รวมถึงปฏิบัติการต่าง ๆ ที่เผชิญหรือรองรับคตินิยมแบบสุดโต่งที่ใช้ความรุนแรง (violent extremism) ผ่านกระบวนการเรียนรู้ในกลุ่มเพื่อน และการฝึกอบรม หรือการแลกเปลี่ยนความรู้ ความเชี่ยวชาญต่าง ๆ ทั้งนี้ เครือข่ายฯ เน้นย้ำหลักการพื้นฐานซึ่งเป็นที่ตกลงและเห็นพ้องโดยบรรดาสมาชิกทั้งหมด คือ “การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ผ่านแนวทางการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อป้องกันคตินิยมแบบสุดโต่งที่ใช้ความรุนแรง (violent extremism)”

ทั้งนี้ชุมชนหรือเมืองที่อยู่กับความรุนแรง จะพัฒนาได้อย่างไร หากต้องเผชิญกับความรุนแรงตลอดเวลา และอาจจะเป็นส่วนหนึ่ง

ของชีวิตประจำวัน ด้วยเหตุข้างต้น จึงทำให้ผู้วิจัยได้กลับมาวิจัยเรื่องเมืองที่อยู่กับความรุนแรงในจังหวัดยะลา

บทความวิจัยชิ้นนี้ผู้วิจัยได้สรุปบทบทวนทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องเพื่อจะเห็นถึงแนวความคิดการวางแผนพัฒนาเมืองเชิงพื้นที่และการวางแผนอนาคตขององค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นเนื้อหาหลักของบทความวิจัยชิ้นนี้

**แนวคิดและกระบวนการทัศน์ในการวางแผนเชิงพื้นที่ (urban and regional planning)**

ผู้วิจัยพบว่างานเขียนทางทฤษฎีเกี่ยวกับการวางแผนโดยส่วนใหญ่ต่างเป็นความพยายามของนักวิชาการในการอธิบายว่า ปฏิบัติการวางแผน (อนาคต) สำหรับพื้นที่หนึ่งหรือเมืองหนึ่ง ๆ จะสามารถเชื่อมโยงเอาข้อมูลและความรู้มาใช้ให้เป็นประโยชน์ได้อย่างไร ญาณวิทยาของการวางแผนจึงเกี่ยวเนื่องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้กับ “ความรู้” งานเขียนเชิงทฤษฎีในช่วงแรกมอง “การวางแผน” เป็นวิทยาศาสตร์สาขาหนึ่งที่อธิบายได้ด้วยหลักการเหตุและผลที่ตายตัว มองเมืองเป็นระบบการผลิตที่จะสร้างผลผลิตออกมาจากวัตถุดิบที่ป้อนเข้าไป หรือ “systems” โดยมีเป้าหมายเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีที่สุดของผู้คนเมือง (ที่วัดผลได้ในเชิงปริมาณ) “การวางแผนด้วยหลักความเป็นเหตุเป็นผล (rationalist planning)” นี้เชื่อว่า เมืองสามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างราบรื่นด้วยกลไกตลาดที่มีประสิทธิภาพ นักวางแผนมืออาชีพจะเข้ามาแทรกแซงก็ต่อเมื่อเกิดสิ่งที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “ความล้มเหลวของตลาด (market failures)” เท่านั้น ด้วยเหตุนี้ การวางแผนด้วยหลักความเป็นเหตุเป็นผลจึงให้ความสำคัญกับข้อมูลและความรู้ภาพรวมของเมืองที่ประมวลผลโดยผู้เชี่ยวชาญรวมถึงตัวชี้วัดระดับมหภาค มากกว่าเรื่องเล่าหรือคุณค่าท้องถิ่น เพราะเชื่อว่าข้อมูลและความรู้ที่มีความเป็นกลาง ปราศจากอคติจะนำไปสู่ผลลัพธ์ของแผนที่มีประสิทธิภาพที่สุด (Faludi, 1973)



อ้างอิงใน Krizek et al., 2009; Pennington, 2002)

“การวางแผนด้วยความร่วมมือ (collaborative planning)” ที่เสนอโดย Patsy Healey (1997) ปรับใช้ต้นแบบการปรึกษาหารือ ในระบอบประชาธิปไตยของนักคิดชาวเยอรมันนามว่า Jürgen Habermas เพื่อการตัดสินใจเกี่ยวกับประเด็นและนโยบายสาธารณะ ถือเป็นกระบวนการวางแผนที่วิพากษ์แนวทางความเป็นเหตุเป็นผล (rationalist planning) ว่า ให้ความสำคัญแก่ความรู้ทางเทคนิคและให้อำนาจแก่ผู้เชี่ยวชาญในการตัดสินใจมากเกินไป อีกทั้งยังเป็นแนวทางการวางแผนที่ยึดถือกลไกอุปสงค์อุปทานในการจัดการพื้นที่และที่ดินมาก จนกระทั่งละเลยบทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ ในการวางแผนอนาคต ร่วมกัน รวมถึงลดทอนคุณค่าของความรู้ท้องถิ่น โดยเฉพาะความรู้ เชิงประสบการณ์ที่มีลักษณะเฉพาะตามพื้นที่และเวลาซึ่งไม่สามารถ เลียนแบบหรือถ่ายทอดกันได้ง่ายนัก (Hayek, 1945) ดังนั้น การวางแผน ด้วยความร่วมมือจึงเป็นทางออกสำหรับปัญหาดังกล่าว โดยให้ ความสำคัญกับความรู้จากภาคส่วนต่าง ๆ ของท้องถิ่น ถือเป็นส่วนหนึ่ง ของการวางแผนแบบกระจายอำนาจ (decentralised planning) ที่ให้ พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือ ตัดสินใจเกี่ยวกับแผน อนาคต และร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินงานตามแผน กล่าวให้ชัด คือต้องให้ประชาชน หรือกลุ่มภาคประชาสังคม เข้าร่วมกระบวนการ ออกแบบอนาคตเมืองร่วมกัน

ในประเด็นดังกล่าว หนังสือ The Death and Life of Great American Cities ของ Jane Jacobs (1961) นำเสนอสาระสำคัญ 3 ประการที่เกี่ยวข้องกัน ประการแรก การวางแผนควรเน้นความสำคัญ ของความรู้ท้องถิ่น ให้พื้นที่แก่องค์ความรู้ที่เกิดจากประสบการณ์ของ ผู้ปฏิบัติงานจริงในท้องถิ่น รวมถึงความต้องการและรสนิยมของ ผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่นนั้น ๆ แน่นอนว่าความต้องการดังกล่าวมักจะ ขัดกันกับวิสัยทัศน์ของนักวางแผนจากส่วนกลางที่มีทั้งความรู้

ความเชี่ยวชาญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลเชิงปริมาณและเทคนิคในการประมวลผลที่ล้ำหน้า **ประการที่สอง** การวางแผนแบบกระจายอำนาจเป็นแนวทางที่ดีที่สุดในการใช้ประโยชน์จากความรู้ท้องถิ่น เพราะเป็นแนวทางที่อนุญาตให้ปัจเจกบุคคลสามารถวางแผนอนาคตเพื่อตนเองได้บนฐานของความต้องการและรสนิยมของแต่ละคน แต่ละกลุ่ม รวมทั้งฐานของความรู้จากท้องถิ่นด้วย **ประการที่สาม** การวางแผนแบบกระจายอำนาจช่วยสร้างและรักษาระเบียบตามธรรมชาติ (spontaneous order) ซึ่งเป็นสภาพที่ทำให้ชีวิตของผู้คนในเมืองดำเนินไปได้อย่างราบรื่น Adam Ferguson ได้อธิบายระเบียบตามธรรมชาติดังกล่าวไว้ว่า เป็นผลลัพธ์จากกระทำของมนุษย์ แต่ไม่ใช่จากการบังคับใช้ระเบียบใด ๆ ที่ออกแบบโดยมนุษย์ด้วยตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาล ระเบียบดังกล่าวก่อกำเนิดขึ้นจากการที่บุคคลจัดการตนเองและความสัมพันธ์กับผู้อื่นได้อย่างอิสระ ดังนั้น ระเบียบของเมืองหนึ่ง ๆ จึงเกิดขึ้นโดยปราศจากระเบียบแบบแผนจากส่วนกลาง

ทั้ง Friedrich A. Hayek (1945) และ Jane Jacobs (1961) เน้นย้ำในเรื่องเดียวกันว่า เมืองควรเปิดพื้นที่ทางการเมืองไว้สำหรับพลเมืองในท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อรักษาสีทธิในการวางแผนอนาคตของทุกคนไว้ ในทางปฏิบัตินี้การวางแผนควรให้ความสำคัญกับการจัดการ “ผลกระทบทางลบ หรือ externalities” ซึ่งถือเป็นหนึ่งในความล้มเหลวของกลไกตลาดที่มีอิทธิพลต่อคุณภาพชีวิตในเมืองมากที่สุด นอกจากนี้ทั้งสองยังเห็นตรงกันว่า แผนใด ๆ ก็ตามที่กำหนดจากส่วนกลาง (central planning) ควรจะส่งเสริมให้เกิดทางเลือกและไม่ขัดขวางความคิดความรู้เฉพาะของท้องถิ่น โดยแผนควรมีพื้นที่สำหรับการปรับเปลี่ยนให้เป็นไปตามความต้องการเฉพาะ เพื่อเอื้ออำนวยแก่พลวัตของท้องถิ่นและอนุญาตให้มีแนวปฏิบัติแห่งการลองทำ แก้ไขความบกพร่อง และเรียนรู้จากประสบการณ์ (trial-and-error) อันเป็นลักษณะที่เหมาะสมแก่การวางแผนแบบกระจายอำนาจ

คำถามจึงมีอยู่ว่า แล้วใครควรจะเป็นผู้วางแผนแบบกระจายอำนาจ ความรู้จากใครบ้างในท้องถิ่นที่จะต้องนำมาพิจารณา ใครมีสิทธิอันชอบธรรมในการเลือก กระบวนการควรเป็นเช่นไร Hedley (1997) ไม่ได้นำเสนอพิมพ์เขียวของกระบวนการเอาไว้ เพียงแต่ได้อธิบายตัวแปรและเกณฑ์พื้นฐานสำหรับการออกแบบสถาบันที่จะขับเคลื่อนการวางแผนด้วยความร่วมมือ คุณลักษณะ 5 ประการที่สำคัญ ได้แก่ หนึ่ง ตระหนักถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลายและครอบคลุม สอง เข้าใจธรรมชาติของงานการบริหารภาครัฐว่ามักจะเกิดขึ้นนอกระบบที่เป็นทางการ สาม เปิดโอกาสให้ความคิดริเริ่มใหม่ ๆ ที่ไม่เป็นทางการ สี่ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของกลุ่มต่าง ๆ ที่หลากหลาย และห้า สร้างระบบที่เปิดกว้างและโปร่งใส นอกจากนี้ Hedley (1997) ยังได้แนะนำว่า ชุมชนควรมีข้อตกลงร่วมกันในเรื่องต่าง ๆ เช่น สิทธิและหน้าที่ ทรัพยากร ความสามารถ และเกณฑ์พื้นฐานที่ใช้ในการแก้ไขปัญหา

ทั้งนี้ แนวคิด “ขั้นบันไดการมีส่วนร่วมของพลเมือง (A Ladder of Citizen Participation)” ที่เสนอโดย Sherry R Arnstein (1969) ได้อธิบายถึงขอบเขตของอำนาจที่พลเมืองมีในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะโดยการจำแนกเป็น 8 ระดับ สองระดับล่างสุดอธิบายถึงการไม่มีส่วนร่วมเลยแต่ทำให้เหมือนมี ได้แก่ ขั้นการควบคุม (manipulation) และ ขั้นการเยยยา (therapy) วัตถุประสงค์ของกระบวนการในขั้นนี้ไม่ใช่เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมแต่เป็นการที่ผู้มีอำนาจได้สั่งสอนหรือรักษาเยยยาผู้เข้าร่วม ขั้นที่ 3 และ 4 ขยับขึ้นมาเป็นการให้มีส่วนร่วมพอเป็นพิธีโดยการให้ผู้ที่ไม่มียอำนาจได้ฟังและได้แสดงความคิดเห็นของตนเอง นั่นคือ ขั้นการชี้แจง (informing) และขั้นการปรึกษาหารือ (consultation) เมื่อผู้มีอำนาจยอมจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วม พลเมืองอาจจะรู้สึกว่าการเสี่ยงของตนมีค่านับพียงแต่ก็ไม่อาจมั่นใจได้ว่าความคิดเห็นของเขาจะได้รับการเอาใจใส่จากผู้มีอำนาจจริง ๆ พลเมืองจึงไม่มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลง

สภาพเดิมที่เป็นอยู่ได้ ขยับขึ้นมาอีกเป็นขั้นการทำให้พอใจและไม่ต่อต้าน (placation) โดยพลเมืองที่ไร้อำนาจจะได้รับโอกาสในการเป็นที่ปรึกษา ในการกำหนดนโยบายสาธารณะแต่ก็ยังคงไม่มีสิทธิในการตัดสินใจอยู่ดี สามขั้นสุดท้ายซึ่งพลเมืองมีอำนาจในการตัดสินใจเพิ่มขึ้น ได้แก่ ขั้นการร่วมมือ (partnership) ที่พลเมืองสามารถต่อรองและเข้าไปมีส่วน ในอำนาจการตัดสินใจร่วมกับผู้มีอำนาจเดิม ขั้นการแบ่งสรรอำนาจ (delegated power) และขั้นพลเมืองเป็นผู้ควบคุม (citizen control) ที่พลเมืองมีอำนาจตามเสียงข้างมากในการตัดสินใจหรือกระทั่งมีอำนาจ ในการบริหารจัดการเต็มตัว การวางแผนด้วยความร่วมมือจะสามารถ ไปถึงขั้นใดได้นั้น ขึ้นอยู่กับโครงสร้างทางการเมืองการปกครอง ของประเทศ รวมทั้งโครงสร้างด้านข้อมูลและความรู้ของเมืองนั้น ๆ เป็นสำคัญ

แม้ Hayek จะเห็นด้วยกับการวางแผนอนาคตโดยท้องถิ่นเอง แต่ความเป็นจริงที่ว่า ความรู้ที่เราต้องนำมาใช้ประโยชน์นั้นมักอยู่กัน อย่างกระจัดกระจาย ไม่มีรูปแบบหรือศูนย์รวมตายตัวให้ผู้ใช้ได้หยิบจับ ได้ง่าย ส่วนใหญ่มักเป็นส่วนประกอบที่ไม่สมบูรณ์และบางครั้งเป็นความ รู้ที่ขัดกัน ปัจเจกบุคคลทั้งหมดในสังคมเป็นเจ้าของความรู้อย่างใดอย่าง หนึ่งเสมอและเป็นตัวกำหนดอำนาจในการแข่งขันด้วย เขาจึงวิพากษ์ วิเคราะห์การจัดการในรูปแบบสถาบันที่เสนอโดยกระบวนทัศน์การวางแผน ด้วยความร่วมมือ (collaborative planning) ว่าแทนที่สถาบันแห่งความ ร่วมมือจะส่งเสริมให้เกิดการสื่อสารที่มากขึ้นและครอบคลุมขึ้น กลับจะ ทำให้กระแสของข้อมูลถูกจำกัดและเป็นการขัดขวางกระบวนการเรียนรู้ ของสังคม (inter-subjective social learning) อีกด้วย เพราะการ วางแผนแบบร่วมมือนั้นมักมองข้ามกระบวนการวาทกรรมทางการเมือง ซึ่งเป็นกระบวนการที่มักจำกัดข้อมูลและกดทับความรู้อื่น ๆ ไว้เสมอ เขาในฐานะนักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมใหม่เสนอว่า รัฐควรมีบทบาทน้อย ที่สุดในการวางแผนทั้งเชิงลบและเชิงบวก แล้วให้ข้อมูลที่กระจัดกระจาย

นั้นสะท้อนผ่านกลไกราคาได้อย่างเต็มที่<sup>3</sup> (Pennington, 2002) นอกจากนี้ การวางแผนด้วยความร่วมมือยังถูกวิพากษ์โดย Mark Purcell (2009) ว่าเป็นกระบวนการที่ล้มเหลวในการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีอำนาจนำของเศรษฐกิจและการเมืองแบบเสรีนิยมใหม่ เขาอธิบายว่า การสื่อสารในอุดมคติที่ปราศจากการบิดเบือนและวาทกรรมนั้นเป็นไปได้ ความพยายามในการปรับเปลี่ยนถ้อยคำเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมในการปรึกษาหารือและการตัดสินใจที่เท่าเทียมกันนั้น เป็นเพียงการอำพรางประเด็นความขัดแย้งไว้ชั่วคราว ไม่สามารถช่วยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก้าวข้ามความขัดแย้งระหว่างกันได้

ทั้งการวางแผนด้วยหลักความเป็นเหตุเป็นผล (rationalist planning) และการวางแผนด้วยความร่วมมือ (collaborative planning) ต่างมีจุดเด่นและจุดด้อยด้วยกันทั้งสิ้น ขึ้นอยู่กับสมมุติฐานของความรู้ที่นำมาใช้ในการวางแผน Kevin Krizek, Ann Forysth และ Carissa Schively Slotterback (2009) อธิบายว่า แม้หลักฐานเชิงความรู้ไม่อาจชี้เฉพาะไปยังแผนที่ดีที่สุด แต่อาจจะช่วยระบุแนวทางในการวางแผนได้อย่างคร่าว ๆ อย่างไรก็ดี พวกเขาพบว่า ยังมีงานศึกษาน้อยมากที่เสนอแนะแนวทางในการหลอมรวมปฏิบัติการวางแผนในความเป็นจริงเข้ากับผลของงานวิจัยที่วิเคราะห์และสังเคราะห์มาแล้วเป็นอย่างดี ที่ผ่านมา ความรู้จากงานวิจัยในด้านการวางแผนเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น เราจึงจำเป็นต้องใช้งานวิจัยที่มีอยู่จำนวนมากให้เป็นประโยชน์ในการวางแผนและการตัดสินใจในการวางแผน ไม่ว่าจะเป็นช่องว่างระหว่างงานวิจัยและการนำไปปฏิบัติมากเพียงใดก็ตาม พวกเขาได้เรียบเรียงตาราง

<sup>3</sup> Hayek เรียกกลไกดังกล่าวว่า impersonal, self-regulating markets คือ กระบวนการต่อเนื่องที่ราคาสะท้อนผลลัพธ์ของการตัดสินใจของปัจเจกบุคคลจากพื้นฐานความรู้ที่ตนมี ในแง่หนึ่งข้อเสนอดังกล่าวกลายเป็นสนับสนุนแนวทางวางแผนด้วยความเป็นเหตุเป็นผลเสียมากกว่า

เปรียบเทียบความต่างระหว่างการวิจัยด้านการวางแผนและการปฏิบัติจริงในการวางแผนในมิติต่าง ๆ เพื่อชี้ให้เห็นข้อท้าทายอันจะเกิดขึ้นในกระบวนการวางแผนด้วยความรู้ด้วย

| มิติ                                                  | การวิจัยด้านการวางแผน                                                                                       | การปฏิบัติจริงในการวางแผน                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| เป้าหมายและมุมมอง                                     | ตอบคำถามที่เป็นช่องว่างในองค์ความรู้หรือตอบปัญหาเชิงวิชาการ                                                 | ตอบคำถามในการกระบวนการพูดคุยหารือ หรือแก้ไขปัญหาโดยตรง                                                                                                                    |
| วิธีการ                                               | ทำตามระเบียบวิธีวิจัย ใช้ข้อมูลที่เหมาะสมและวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ จนสามารถตอบคำถามหลักของงานวิจัยได้       | ประยุกต์ความรู้และเทคนิคที่มีอยู่ไปใช้ โดยอาศัยทักษะมืออาชีพ เช่น ทักษะการแก้ไขปัญหาในเชิงการเมือง การต่อรอง และแลกเปลี่ยน รวมถึงทักษะการทำความเข้าใจประเด็นที่เกี่ยวข้อง |
| ความเชื่อมโยงกับงานที่มีอยู่แล้ว                      | งานวิจัยมักจะสร้างขึ้นจากงานวิจัยก่อนหน้าในหัวข้อเดียวกัน                                                   | อาจใช้เทคนิคมาตรฐานหรือทำตามต้นแบบการปฏิบัติที่ดี ส่วนใหญ่จะทำภายใต้ชุดโครงการหรือแผนงานขนาดใหญ่                                                                          |
| ข้อโต้แย้ง                                            | อภิปรายเพื่อตอบโต้ความเห็นแย้งหรือความเห็นต่างที่มีอยู่                                                     | อภิปรายเพื่อตอบสนองความต้องการหรือคำถามเฉพาะหน้า                                                                                                                          |
| การเก็บข้อมูลและการประเมินผล                          | จัดบันทึกและประเมินวิธีการวิจัย รวมถึงผลการวิจัย เพื่อเป็นประโยชน์ในการนำไปวิจัยซ้ำหรือพัฒนาต่อในกรณีอื่น ๆ | อาจจะจัดบันทึกข้อมูลไว้สำหรับให้สาธารณชนได้ตรวจสอบประเมินผล แต่ก็ไม่จำเป็นเสมอไป                                                                                          |
| การทบทวนโดยผู้รู้                                     | จำเป็นต้องได้รับการสอบทานจากผู้รู้เสมอ                                                                      | การสอบทานจากผู้รู้อาจมาในรูปของการได้รับคัดเลือกหรือได้รับรางวัล หรือการประเมินผลงาน แต่ก็ไม่ใช่เป็นเสมอไป                                                                |
| การเปิดประเด็นเพื่อการถกเถียงและโต้แย้งอย่างกว้างขวาง | เปิดประเด็นเพื่อการถกเถียงในหมู่นักวิชาการด้วยกัน                                                           | ไม่จำเป็นที่จะต้องเปิดเป็นประเด็นสาธารณะ เพราะการปฏิบัติการวางแผนเป็นเรื่องสาธารณะอยู่แล้ว ในการลงมือวางแผนมีความร่วมมือจากสาธารณชนไม่ทางใดก็ทางหนึ่งอยู่แล้ว             |
| ประโยชน์                                              | เป็นประโยชน์ต่อองค์ความรู้ในสาขานั้น ๆ                                                                      | แก้ไขปัญหา อาจจะเป็นประโยชน์ในเชิงเครื่องมือและการปฏิบัติในการวางแผน                                                                                                      |

ที่มา: (Krizek et al., 2009)

Kevin Krizek และคณะ (2009) เสนอให้ใช้ “แนวปฏิบัติด้วยหลักฐาน หรือ evidence-based practice (EBP) ในการวางแผน” เพื่อเชื่อมโยงความรู้ในรูปแบบต่าง ๆ สู่การปฏิบัติ หากเป็นกระบวนการที่คุ้นเคยเดิมตามหลักการเหตุและผล (rational model) นักวางแผนมืออาชีพจะเน้นใช้ข้อมูล งานวิจัย การวิเคราะห์ตามหลักวิชาการ ความรู้เชิงเทคนิคและวิทยาศาสตร์ เป็นส่วนหนึ่งของหลักฐานที่อธิบายการตัดสินใจในการวางแผน ส่วนใหญ่ความรู้ลักษณะดังกล่าวมักกระจุกตัวอยู่กับผู้เชี่ยวชาญเฉพาะกลุ่ม เข้าถึงและเข้าใจได้ยากในหมู่ผู้ปฏิบัติการด้านแผนและนโยบาย รวมถึงคนทั่วไป ทำให้การวางแผนด้วยหลักฐานแบบเดิมมีลักษณะรวมศูนย์ (central planning) และอาจจะไม่มีประสิทธิภาพในบริบทของท้องถิ่นตามที่ Jane Jacobs (1961) เสนอ ทั้งนี้ หลักฐานอะไรบางอย่างที่เราเลือกมาพิจารณา มักสื่อถึงญาณวิทยาของการวางแผนในมุมมองของเรา ไม่ว่าจะเป็นการวางแผนด้วยหลักความเป็นเหตุเป็นผล หรือการวางแผนด้วยความร่วมมือ ในขณะเดียวกัน มุมมองที่เรามีต่อการวางแผนก็จะเป็นตัวกำหนดว่า เราจะต้องนำหลักฐานอะไรบางอย่างมาใช้และอะไรบางอย่างที่ไม่จำเป็น โดยข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือข่าวสาร ในตัวมันเองไม่ถือว่าเป็น “ความรู้” และไม่ใช่หลักฐานที่ดีพอในการตัดสินใจใด ๆ ทั้งหมดจะกลายเป็นหลักฐานได้ก็ต่อเมื่อมีการเปรียบเทียบ สอบทานกับข้อมูลชุดอื่น ๆ แล้วระดับหนึ่ง ที่สำคัญคือแหล่งที่มาของความรู้ตามแนวปฏิบัติด้วยหลักฐาน หรือ evidence-based practice (EBP) ในการวางแผนที่ Kevin Krizek และคณะ (2009) เสนอ ไม่จำกัดอยู่เพียงแต่งานวิจัยเท่านั้น อาจจะเป็นได้ทั้งความรู้ในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการก็ได้ เป็นความรู้เชี่ยวชาญหรือความรู้ประสบการณ์ก็ได้ และเป็นความรู้ที่ประมวลผลอย่างเป็นระบบหรือความรู้ที่อยู่กับตัวบุคคลก็ได้ พวกเขาจึงได้แยกประเภทของหลักฐานเชิงประจักษ์เป็น 6 ประเภท ทั้งหมดมีจุดแข็งและจุดด้อยต่างกันเมื่อนำไปใช้ในการวางแผน

| ประเภท                                           | จุดแข็ง                                                                                                                                                | ข้อจำกัด                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| เรื่องเล่า<br>ประสบการณ์ส่วนตัว                  | เป็นความรู้เฉพาะ ส่วนตัว และเข้มข้น<br>เชื่อมโยงกับประสบการณ์ของกลุ่มคน<br>คือโอกาสหรือกลุ่มคนที่ไร้อำนาจ<br>สะท้อนความกังวลและสถานการณ์<br>ปัญหาได้ดี | ยากที่จะถ่ายทอด                                                                                                                                                                                      |
| ประสบการณ์ในฐานะ<br>ผู้เชี่ยวชาญ                 | สะท้อนประสบการณ์ที่หลากหลาย<br>เป็นความรู้ที่สะท้อนมาจากการปฏิบัติ<br>จริง และกลายเป็นรูปแบบหนึ่งของ<br>ความเชี่ยวชาญ                                  | อาจจะไม่ได้รับการประเมินอย่างเป็น<br>ระบบ ข้อมูลที่ใช้ไม่ครอบคลุมเพียงพอ                                                                                                                             |
| งานกรณีศึกษาที่ไม่มีการสอบ<br>ทานจากผู้รู้       | เป็นความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในบริบท<br>หนึ่ง โดยปกติจะวิเคราะห์ในหลายมิติ<br>แล้วสรุปเป็นบทเรียนที่เกี่ยวข้อง                                            | งานกรณีศึกษาเป็นความรู้ที่<br>เฉพาะเจาะจงของตัวอย่างใดอย่างหนึ่ง<br>ในบริบทหนึ่งเท่านั้น จึงยากที่จะปรับใช้<br>กับสถานการณ์อื่น ๆ ได้                                                                |
| งานวิจัยเชิงประจักษ์ที่มีการ<br>สอบทานจากผู้รู้  | เป็นระบบ ตรวจสอบได้ว่า เป็น<br>ประโยชน์ต่อองค์ความรู้ภาพรวม ทั้ง<br>ในเชิงปริมาณและคุณภาพ                                                              | มีความเฉพาะเจาะจงในเชิงบริบท (ใช้<br>อธิบายได้เฉพาะสถานการณ์ เฉพาะ<br>พื้นที่ เฉพาะชุดข้อมูล เท่านั้น) ไม่<br>สามารถตอบได้ทุกคำถาม                                                                   |
| งานวิเคราะห์เชิงทฤษฎีที่มีการ<br>สอบทานจากผู้รู้ | เป็นคำอธิบายภาพรวมของกรอบคิด<br>ต่าง ๆ ในหัวข้อที่ศึกษา อาจจะเป็น<br>การรวบรวมงานวิจัยเชิงประจักษ์ที่<br>สอดคล้องกันเข้าด้วยกัน                        | ส่วนมากเป็นงานที่ออกแบบมาในรูป<br>ของการตั้งสมมติฐานเพื่อทดสอบและ<br>ทดสอบมากกว่าการออกแบบพื้นฐาน<br>ของการนำไปปฏิบัติ                                                                               |
| งานสังเคราะห์องค์ความรู้หรืออย่าง<br>เป็นระบบ    | เป็นคำอธิบายภาพรวมของหลักฐานที่<br>ถูกรวบรวมตามหลักวิชาการอย่าง<br>เข้มงวด และมีความสมดุลในด้านที่มา<br>และประเภทของหลักฐาน                            | ยากที่จะทำให้อรรถลุ่มหลากหลาย<br>ประเด็น เพราะต้องอาศัยงานศึกษาที่มี<br>อยู่แล้ว แต่งานวิจัยบางสาขาบางหัวข้อ<br>นั้นมีย่อยอยู่มาก งานสังเคราะห์องค์<br>ความรู้จึงจำกัดอยู่เพียงบางหัวข้อ<br>เท่านั้น |

ที่มา: (Krizek et al., 2009)

Kevin Krizek และคณะ (2009) ชี้ให้เห็นถึงประโยชน์อย่างหนึ่งของกระบวนการวางแผนด้วยหลักฐานว่า ทำให้นักวางแผนและผู้ใช้แผนตระหนักถึงข้อท้าทายที่เกิดขึ้นในกระบวนการวางแผน (process) การเมืองของการวางแผน (politics) และผลิตผลของการวางแผนที่ขอบธรรม (products) กล่าวคือ **ในกระบวนการวางแผน** ที่ต้องแปลความงานวิจัยให้ออกมาเป็นข้อเสนอสำหรับการปฏิบัตินั้น เป็นเรื่องยาก ใช้เวลาและทักษะเฉพาะ นอกจากนั้นยังต้องใช้เวลาและ



ทักษะในการถ่ายทอดความรู้ทางเทคนิคให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจได้ โดยง่ายด้วย ดังนั้น การแก้ไขปรับปรุงนโยบายอย่างทันทั่วทั้งที่เมื่อมีหลักฐานเชิงการวิจัยขึ้นใหม่ จึงเป็นข้อท้าทายสำคัญที่นักวางแผนและผู้ปฏิบัติต้องเผชิญ หลักฐานการวิจัยส่วนใหญ่มักนำเสนอด้วยเครื่องมือที่ซับซ้อน เน้นความน่าเชื่อถือของผลและตัวชี้วัด จนบางครั้งยากต่อการเข้าถึงและเข้าใจของผู้ปฏิบัติการและคนทั่วไป แม้จะมีความพยายามในการย่อข้อมูลและความรู้ให้เข้าถึงได้ง่ายขึ้น แต่ในความเป็นจริงจะพบว่า บ่อยครั้งผลจากงานศึกษาวิจัยทั้งหลายก็ไม่ได้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในทางการเมืองเลยแม้แต่น้อย เนื่องจากผู้ตัดสินใจในระดับนโยบายมักมีจุดหมายในใจอยู่แล้ว จึงเลือกที่จะไม่อ้างอิงงานศึกษาวิจัยใด ๆ ที่ให้ข้อสรุปซึ่งต่างออกไปจากจุดยืนดังกล่าวของตน การเลือกความรู้ชุดหนึ่งมาอธิบายการตัดสินใจในการวางแผนที่กำหนดทิศทางอนาคตของท้องถิ่นและไม่เลือกอีกชุดหนึ่ง มิได้วัดกันที่คุณภาพของหลักฐาน แต่เป็นส่วนหนึ่งของ *กระบวนการทางการเมือง* นั้นเอง ดังที่ James G. March (1994 อ้างถึงใน Krizek et al., 2009, p. 470) ได้อธิบายไว้ว่า

“ผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมืองมักจะรวบรวมข้อมูลแต่ไม่เคยใช้ มักจะถามหาข้อมูลเพิ่มเติมแต่สุดท้ายก็ละเลยข้อมูลเหล่านั้นไปเสียอีก ผู้มีอำนาจทำการตัดสินใจและยังค้นหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่ตัดสินใจไปแล้ว แล้วเก็บข้อมูลรวมถึงประมวลผลข้อมูลจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่ไม่เกี่ยวข้องอะไรกับการตัดสินใจที่แล้วมาเลย”<sup>4</sup>

<sup>4</sup> ดันฉับภาษาอังกฤษ ‘political decision makers gather information and do not use it; ask for more information and ignore it; make decisions and look for relevant information afterwards; and collect and process a great deal of information that has little or no direct relevance to decisions’

ข้อท้าทายสุดท้ายของการวางแผนด้วยหลักฐาน คือ การยึดถือหลักฐานทางเทคนิคและวิชาการมากเกินไป อาจจะไปขัดขวางแนวคิดและนวัตกรรมใหม่ ๆ ลดทอนความสำคัญของความรู้ท้องถิ่น หันเหความสนใจออกจากคุณค่าในการวางแผนที่ดีและยึดติดกับหลักฐานและตัวชี้วัดต่าง ๆ นานา แทน ซึ่งอาจจะทำให้ท้องถิ่นต้องตัดสินใจยกเลิกโครงการบางอย่างที่มีความสำคัญทางวัฒนธรรมต่อผู้คนเพียงเพราะว่าผลลัพธ์ของโครงการดังกล่าวไม่สามารถวัดผลเชิงปริมาณและคุณภาพตามเกณฑ์หลักฐานที่กำหนดไว้ได้ เป็นต้น การให้ความสำคัญแก่หลักฐานมากกว่าคุณค่าทำให้ต้องถกเถียงกันถึง **ผลิตภัณฑ์ของการวางแผนที่ขอบธรรม** ว่าควรจะมีลักษณะเป็นอย่างไรด้วย

จะเห็นได้ว่า ระบบการเมืองและโครงสร้างการบริหารราชการส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะส่วนท้องถิ่นถือเป็นตัวกรองสำคัญซึ่งจะเลือกให้ความสำคัญกับความรู้จากท้องถิ่นและจากประสบการณ์มากน้อยแค่ไหน (filters for inclusive knowledge) หากเป็นระบบที่รวมศูนย์ก็มีแนวโน้มที่แผนท้องถิ่นจะให้ความสำคัญกับข้อมูลสถิติที่ประมวลผลโดยผู้เชี่ยวชาญ และงานวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์และสอบทานโดยผู้รู้เป็นหลัก หากเป็นระบบที่ถ่ายโอนอำนาจอย่างแท้จริงก็ย่อมมีโครงสร้างข้อมูลและความรู้ที่ครอบคลุมทุกภาคส่วนของท้องถิ่นมาเกี่ยวข้องในการวางแผน ในขณะเดียวกัน ช่องว่างระหว่างความรู้และการปฏิบัติในการวางแผน เช่น ความแตกต่างเชิงพื้นที่ของกรณีศึกษาในงานวิจัยกับพื้นที่ปฏิบัติจริง ความรู้จากต่างภูมิภาคที่มีวัฒนธรรมความเป็นอยู่ต่างกันอย่างทฤษฎีหรือหลักการที่ละเลยพลวัตทางการเมืองของท้องถิ่น หรือกระทั่งการขาดทักษะและเวลาที่ต้องใช้ในการประยุกต์ความรู้สู่การปฏิบัติ เป็นต้น กลับกลายเป็นอุปสรรคหนึ่งที่ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นผู้ตัดสินใจในทางนโยบาย ผู้ปฏิบัติการตามแผนและโครงการในระดับต่าง ๆ นักธุรกิจท้องถิ่น กลุ่ม องค์กรต่าง ๆ ประชาชนทั่วไป ฯลฯ เลือกที่จะไม่แสวงหางานวิจัยและศึกษาที่มีอยู่มากมายเพื่อนำมาใช้

ประโยชน์ในทางปฏิบัติ (filters for applicability)

ในเรื่องนี้ John Friedmann (2011) เสนอกระบวนการทัศน์แห่งความรู้และการปฏิบัติว่า การวางแผน (planning) แท้จริงแล้วคือการเชื่อมต่อองค์ความรู้สู่การปฏิบัติ ในขณะที่เดียวกันประสบการณ์จากการปฏิบัติก็ต้องป้อนกลับในฐานะส่วนหนึ่งขององค์ความรู้ด้วยเป็นเช่นนี้ไปตลอด โดย Friedmann นิยามกระบวนการดังกล่าวว่า “การเรียนรู้ของสังคมแบบย้อนกลับ (recursive social learning)” กระบวนทัศน์ที่วันนี้จึงเป็นประโยชน์ต่อการจินตนาการถึงอนาคตร่วมกัน เพราะอนาคตนั้นยากจะรู้ได้แน่ชัดหรือวางแผนการไว้ได้ ความเสี่ยงต่าง ๆ นานามักมีอยู่เป็นปกติวิสัยในขั้นตอนการลงมือปฏิบัติ และนักวางแผนจะทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อสามารถเข้าถึงและเข้าใจปฏิบัติการในโลกแห่งความเป็นจริงให้ได้มากที่สุด การใช้กระบวนการทัศน์แห่งความรู้และการปฏิบัติเพื่อการวางแผนในสถานการณ์ดังกล่าว จะนำไปสู่คำถามที่สำคัญสองข้อที่เราอาจจะมองข้าม คือ **หนึ่ง ความรู้ที่ว่ำนั้นหมายถึงอะไรบ้าง**ซึ่งถือเป็นคำถามถึงญาณวิทยาของการวางแผน ไม่ว่าจะเป็นการวางแผนด้วยหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ต้องอาศัยข้อมูล งานวิจัย การวิเคราะห์ตามหลักวิชาการ ความรู้เชิงเทคนิคและวิทยาศาสตร์ หรือการวางแผนด้วยความร่วมมือที่เน้นความรู้จากภาคส่วนต่าง ๆ ของท้องถิ่น และ**สอง การลงมือปฏิบัติที่ว่ำนั้นหมายความว่าอย่างไร**ซึ่งเป็นการถามถึงกระบวนการสร้างความเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมที่ท้องถิ่นนั้น ๆ ปรารถนา

Friedmann ชี้ให้เห็นถึงช่องว่างทางการสื่อสารที่เกิดขึ้นระหว่างนักวางแผน (Planners) และผู้ปฏิบัติการ/ผู้ใช้แผน (Clients) อันหมายรวมถึงนักการเมืองท้องถิ่น ผู้ตัดสินใจในทางนโยบาย ผู้ปฏิบัติการตามแผนและโครงการในระดับต่าง ๆ นักธุรกิจท้องถิ่น กลุ่ม องค์กรต่าง ๆ ประชาชนทั่วไป ฯลฯ เขาอธิบายว่า ทั้งนักวางแผนและผู้ปฏิบัติการต่างมีชุดความรู้ของตนเอง ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันและบ่อยครั้ง

ไม่เชื่อมโยงกัน กล่าวคือ ผู้เชี่ยวชาญด้านการวางแผนไม่ว่าจะอยู่ในภาครัฐหรือเอกชนจะเป็นเจ้าของ *"ความรู้ที่ประมวลผลในทางวิชาการแล้ว หรือ processed knowledge"* อันเป็นผลผลิตจากการประมวลข้อมูลเชิงปริมาณและคุณภาพด้วยเทคนิคเฉพาะทาง การเรียบเรียงข้อมูลอย่างเป็นระบบและถ่ายทอดออกมาในรูปของงานเขียน เช่น งานวิจัย งานวิเคราะห์ตามหลักวิชาการ ทฤษฎีความรู้เชิงเทคนิคและวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง และเอกสารทางนโยบาย ส่วนผู้ปฏิบัติการหรือผู้ที่ใช้แผนเพื่อพัฒนาเมืองมักเป็นเจ้าของ *"ความรู้เชิงประสบการณ์ หรือ experiential knowledge"* หรือที่ Friedrich A. Hayek (1945) เรียกว่า *"Tacit knowledge"* อันเป็นความรู้ที่อยู่ภายในตัวของแต่ละบุคคล เกิดจากประสบการณ์ การเรียนรู้ สื่อสารออกมาเป็นลายลักษณ์อักษรได้ยาก ดังที่ Kevin Krizek และคณะ (2009) ได้เปรียบเทียบให้เห็นถึงข้อเด่นและข้อด้อยของความรู้แต่ละประเภทแล้วข้างต้น

John Friedmann (2011) เสนอแนวทางการวางแผนด้วยกระบวนการพูดคุย หรือ *"Transactive planning"* เพื่อเชื่อมโยงความรู้ที่ประมวลผลในทางวิชาการแล้วและความรู้เชิงประสบการณ์ โดยเติมเต็มช่องว่างของการสื่อสาร ทั้งนี้ ช่องว่างทางการสื่อสารจะปิดลงได้ก็ต่อเมื่อมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันทางวาจา (dialogue) ระหว่างระหว่างนักวางแผนกับผู้ปฏิบัติการหรือผู้ใช้แผน ซึ่งจะทำให้ความรู้ที่ประมวลผลแล้วสามารถหลอมรวมกับความรู้เชิงประสบการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในท้ายที่สุด ความรู้ทั้งสองจะสามารถเชื่อมโยงไปสู่การปฏิบัติได้อย่างแท้จริงด้วยกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน

ในงานศึกษาของ Tim Campbell (2009) ได้แบ่งการเรียนรู้ของเมืองออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

1. *เมืองที่เรียนรู้เชิงรุก (proactive cities)* ริเริ่มและดำเนินการเพื่อแสวงหาความรู้และข้อมูล มีพันธกิจที่จะเชื่อมโยงความรู้ไปสู่การวางแผนนโยบายและการปฏิบัติ

2. **เมืองที่เรียนรู้เป็นกลุ่ม (city clusters)** สมาชิกจำนวนหนึ่งของเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องในชุดโครงการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การประชุมทางเทคนิค และการทัศนศึกษาเป็นครั้งคราว

3. **เมืองที่เรียนรู้ด้วยการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับอีกเมืองหนึ่ง (cities one-on-one)** เมืองมีข้อตกลงกับอีกเมืองหนึ่งว่าจะมีกิจกรรมระยะสั้นเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้กันเป็นครั้งเป็นคราว

4. **เมืองที่เรียนรู้เป็นเครือข่าย (networks)** การเข้าเป็นสมาชิกขององค์กรที่มีอำนาจในการรวมคนที่เกี่ยวข้องมาประชุมกัน ในฐานะตัวแทนของเมืองและหนึ่งในสมาชิกของเครือข่าย

Campbell (2009) เลือกศึกษาเมืองที่เรียนรู้เชิงรุก 3 เมือง ได้แก่ เมือง Bilbao ประเทศสเปน เมือง Curitiba ประเทศบราซิล และเมือง Seattle ประเทศสหรัฐอเมริกา แล้วพบคุณลักษณะร่วมกันว่าทั้งสามเมืองตระหนักถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เห็นคุณค่าของข้อมูลและความรู้ และริเริ่มในการแสวงหาความรู้ที่จำเป็นต่อการแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ยังพบว่าทั้งสามเมืองมีรูปแบบการเรียนรู้เชิงรุกที่แตกต่างกันออกไป เช่น เมือง Bilbao จัดตั้งโครงสร้างการเรียนรู้อย่างเป็นทางการ โดยจัดกระบวนการปรึกษาหารือ การตัดสินใจ และการลงมือปฏิบัติที่คำนึงถึงการคานอำนาจระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ในขณะที่การเรียนรู้ที่สำคัญ ๆ ของเมือง Curitiba จะอยู่ในแวดวงของนักวางแผนที่มีความรู้เชิงเทคนิคและเป็นมืออาชีพของเมืองเสียเป็นส่วนใหญ่ และเมือง Seattle มีรูปแบบการเรียนรู้ที่ไม่เป็นทางการ เน้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้มีปฏิสัมพันธ์กันผ่านการเยี่ยมเยือนและทัศนศึกษาตามพื้นที่ต่าง ๆ ของเมือง อันส่งผลให้นักวางแผนและผู้ที่ใช้แผนทั้งหลายสามารถก้าวผ่านกำแพงความรู้และสร้างความเข้าใจซึ่งกันและกันได้มากขึ้น

ทั้งนี้ รูปแบบการเรียนรู้เป็นตัวกำหนดลักษณะ “โครงสร้างพื้นฐานด้านข้อมูลและความรู้ (Soft Infrastructure)” ที่แต่ละเมืองมี

ซึ่งทำให้ลักษณะของความร่วมมือและจิตวิญญาณร่วมกันของเมืองมีความแตกต่างกัน ดังนั้น การเรียนรู้เป็นกลุ่มซึ่งรวมเอาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากหลากหลายภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมจะสามารถหลายอุปสรรคภายในของท้องถิ่นหรือองค์กรได้ อีกทั้งยังเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจร่วมกันได้อีกด้วย การเรียนรู้ในลักษณะดังกล่าวผนวกกับรูปแบบการเก็บข้อมูลและส่งต่อความรู้ที่ดี จะก่อให้เกิดวัฒนธรรมความรู้ หรือ *วัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้* ที่ไม่ว่ากาลเวลาจะผ่านไปเท่าใด ผู้คนจะผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนไปกี่ครั้ง ท้องถิ่นก็ยังสามารถคงไว้ซึ่งบรรยากาศแห่งการเรียนรู้ การปฏิสัมพันธ์ที่ตัวแสดงต่าง ๆ มีต่อกัน รวมทั้งความเข้าใจซึ่งกันและกันที่มากยิ่งขึ้น

### บทสรุป

แนวคิดและกระบวนทัศน์ในการวางแผนเชิงพื้นที่ (urban and regional planning) เป็นกรอบแนวคิดชวนท้าทายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมืองไทย และในพื้นที่ที่มีเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัจจุบันโลกได้มีความเปลี่ยนแปลงเผชิญกับโจทย์ใหม่ เช่น ปัญหาโรคระบาด Covid 19 การเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ทางด้านการสื่อสาร (Digital Platform) ที่เชื่อมโยงความรู้และประสบการณ์ผ่านการสื่อสารออนไลน์ของผู้คนทำให้ท้องถิ่นกับโลกเชื่อมต่อโดยตรง

คงปฏิเสธไม่ได้ว่า การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นโจทย์ใจกลางของปัญหาของการวางแผนเชิงพื้นที่ กล่าวคือ อำนาจของการออกแบบและการวางแผนเชิงพื้นที่ จำเป็นต้องเป็นของคนท้องถิ่นที่มอบฉันทามติให้แก่ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นผ่านการเลือกตั้ง

สำหรับความไฝ่ฝันและจินตนาการของผู้คนจำนวนไม่น้อยมีต่อการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน หลากหลายรูปแบบแตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่น โดยในสภาวะการณ์ที่เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ

สังคมการเมือง ได้ทำให้ประชาชนมีความตื่นตัว และมีความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการรับรู้ข่าวสารและการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ประกอบกับการพัฒนาของประเทศได้ทำให้ท้องถิ่นมีความเจริญขึ้นเป็นลำดับ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองให้มากที่สุด อันเป็นเป้าหมายสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง แต่ทั้งนี้ การที่จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใดก็ตาม จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนขีดความสามารถทางด้านการบริหารบุคคล การเงิน และการคลังของท้องถิ่นเหล่านั้นประกอบกันด้วย ข้อท้าทายอีกประการคือ การกระจายอำนาจจากรัฐรวมศูนย์สู่ท้องถิ่น และการปรับปรุงโครงสร้างระบบ กฎ ระเบียบ ของราชการส่วนกลาง และภูมิภาค ที่ต้องร่วมมือและให้สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีโอกาสวางแผนพัฒนาเมืองของตนเองอย่างเป็นอิสระและสอดคล้องกับแต่ละท้องถิ่น

สำหรับกรณีประเทศไทย รัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ถือเป็นจุดหมุดหมายของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย เป็นทศวรรษแห่งการกระจายอำนาจ มีการพูดถึงการกระจายอำนาจในมิติใหม่ๆ ที่ไม่เคยมีมาก่อน เช่น การเสนอจังหวัดจัดการตนเอง ที่เกิดขึ้นในจังหวัดต่าง ๆ เช่น เชียงใหม่ ภูเก็ต โดยเฉพาะ พ.ร.บ.ว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งส่งเสริมอำนาจทั้งของประชาชนและหน่วยงานในท้องถิ่น และ

ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็เช่นกัน ปัญหาความรุนแรงในพื้นที่เกือบสอง ทศวรรษ เริ่มนับตั้งแต่ปี 2547 จนถึงปัจจุบัน (2564) ทิศทางการแก้ไขปัญหาด้วยการออกแบบ/ทดลอง “การกระจายอำนาจรูปแบบใหม่” ก็ยังไม่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นในออกแบบรูปแบบการจัดการเมืองด้วยตนเอง มีพักต้องพูดถึงการเสนอให้มีเขตการปกครองพิเศษเฉพาะในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ก็คงอีกยาวไกล ทั้ง ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ตั้งแต่รูปแบบเมือง คน เศรษฐกิจท้องถิ่นและความเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีของโลก อันเป็นสมการสำคัญต่อการวางแผนพัฒนาเมืองเชิงพื้นที่ ข้อท้าทายหลักคือ การเริ่มต้นด้วยการหาฉันทามติใหม่ของการอยู่ร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น ที่พ้นจากกรอบแนวคิดแบบเดิม ด้วยการเรียนรู้ชุดความคิดใหม่ ๆ เพื่อการอยู่ร่วมกันท่ามกลางความท้าทายใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นในโลกเรา

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาอังกฤษ

- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216—224.  
<https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Campbell, T. (2009). Learning cities: Knowledge, capacity and competitiveness. *Habitat International*, 33(2), 195—201.  
<https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2008.10.012>
- Friedmann, J. (2011). *Insurgencies: Essays in Planning Theory*. Routledge.
- Hayek, F. A. (1945). The Use of Knowledge in Society. *American Economic Review*, XXXV(4), 519—530.



- Healey, P. (1997). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. Macmillan.
- Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. Random House.
- Krizek, K., Forysth, A., & Slotterback, C. S. (2009). Is There a Role for Evidence-Based Practice in Urban Planning and Policy? *Planning Theory & Practice*, 10(4), 459—478. <https://doi.org/10.1080/14649350903417241>
- Pennington, M. (2002). A Hayekian Liberal Critique of Collaborative Planning. In P. Allmendinger & M. Tewdwr-Jones (Eds.), *Planning Futures: New Directions for Planning Theory*. Routledge.
- Purcell, M. (2009). Resisting Neoliberalization: Communicative Planning or Counter-Hegemonic Movements? *Planning Theory*, 8(2), 140—165. <https://doi.org/10.1177/1473095209102232>