

บทความวิชาการ

ภาคีภิบาล: แนวคิดพื้นฐานและแนวทางการศึกษาวิจัยในอนาคต

สุรียานนท์ พลสิม¹

(Received: May 24, 2022; Revised: October 27, 2022; Accepted: November 4, 2022)

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งอธิบายรากฐานแนวคิด การถอดความหมายเชิงทฤษฎีของภาคีภิบาล รวมถึงนำเสนอแนวทางในการศึกษาภาคีภิบาลที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับงานวิจัยด้านความร่วมมือในบริบทต่าง ๆ โดยส่วนแรกของบทความมุ่งนำเสนอรากฐานแนวคิดและการถอดความหมาย “ภาคีภิบาล” ในเชิงทฤษฎี ตลอดจนข้อถกเถียงว่าด้วยความต่างทางนิยามศัพท์และได้นำเสนอระเบียบวิธีในการศึกษาภาคีภิบาล 3 แนวทางหลัก คือ การศึกษาความร่วมมือระหว่างภาคส่วน การศึกษาความร่วมมือระหว่างองค์กร และการศึกษาระบบการจัดการของความร่วมมือหนึ่ง ๆ บทความนี้ยังได้วิเคราะห์ประเด็นที่ควรได้รับการศึกษาวิจัยต่อยอดในอนาคตซึ่งจะช่วยขยายพรมแดนองค์ความรู้และทฤษฎีของภาคีภิบาลให้สมบูรณ์มากขึ้น ได้แก่ ประเด็นความหลากหลายทางวัฒนธรรมขององค์กร โครงสร้างของสมาชิก และการวิเคราะห์ตัวแบบหรือระบบภาคีภิบาลระดับเมือง

คำสำคัญ: ภาคีภิบาล ประโยชน์ร่วม แนวทางการศึกษาวิจัย

¹ อาจารย์ วิทยาการจัดการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น E-mail: suripho@kku.ac.th

REVIEW ARTICLE

Collaborative Governance: Theoretical Foundation and Future Research Agenda

Suriyanon Pholsim¹

Abstract

This article clarifies the collaborative governance theory and offers methodological frameworks that could apply to collaborative governance studies in multiple contexts. The early part investigates the theoretical foundation and clarifications of the collaborative governance ideal, particularly the suggestion of the Thai term—*Pharkhi-phibarn*, which indicates the theoretical essence of collaborative governance. This paper offers three methodological approaches to collaborative governance research: cross-sectoral, inter-organizational, and regime analysis. Moreover, the author also identifies research agendas that would broaden the boundaries of collaborative governance theory, including organizational culture, membership structure, and urban governance regime analysis.

Keywords: Collaborative Governance, Collaborative Advantages, Research Agenda

¹ Lecturer, College of Local Administration, Khon Kaen University, E-mail: suripho@kku.ac.th

บทนำ

บทบาทในการจัดการปกครองของรัฐเกิดขึ้น ดำรงอยู่ และเปลี่ยนแปลงอย่างมีพลวัต จากเดิมการปกครองของรัฐเกิดขึ้นในลักษณะของ “รัฐบัญชาการ (Commanding State)” ซึ่งศูนย์รวมอำนาจในการกำหนดนโยบายและการจัดการระบบเศรษฐกิจอยู่ที่รัฐเพียงฝ่ายเดียว ได้เปลี่ยนไปสู่การเป็น “รัฐกฎหมาย (Regulatory State)” ที่เน้นการออกกฎ ระเบียบ หรือกลไกทางกฎหมายเพื่อมุ่งเพิ่มประสิทธิภาพและความคุ้มค่าสูงสุดต่อการใช้ทรัพยากรของรัฐ กระทั่งเปลี่ยนผ่านมาสู่การเป็น “รัฐอำนวยความสะดวก (Enabling State)” ที่รัฐได้ปรับลดบทบาทและกระจายอำนาจในการบริหารกิจการสาธารณะด้านต่าง ๆ ไปยังภาคส่วนอื่น ๆ ให้เข้ามาทำงานร่วมกันกับรัฐมากขึ้น ดังนั้น รัฐจึงไม่ได้เป็นฝ่ายผูกขาดอำนาจในการจัดบริการสาธารณะแต่เพียงผู้เดียวอีกต่อไปและประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากภาคส่วนต่าง ๆ ก็ได้เป็นเพียงผู้รับบริการ (Consumer) จากรัฐเหมือนในอดีตแต่ได้เปลี่ยนบทบาทกลายมาเป็น “ผู้ร่วมบริหารจัดการและบริการสาธารณะร่วมกันกับรัฐ (Co-producer of Public Service)” อย่างรอบด้าน

“ภาคีภิบาล (Collaborative Governance)” เป็นแนวคิดที่ขยายตัวอย่างกว้างขวางมาตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 20 เริ่มจากข้อถกเถียงเรื่องการเปลี่ยนผ่านบทบาทของรัฐจากเดิมที่เน้นเรื่องการปกครองไปสู่จุดเน้นด้านการร่วมจัดการปกครองกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสังคม (From Government to Governance) กระทั่งนำมาสู่การก่อตัวของแนวคิดยุคหลังการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (Post-NPM) ที่ขยายตัวเป็นวงกว้างในสาขารัฐประศาสนศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นทฤษฎีเครือข่าย แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร การจัดการปกครองแนวใหม่ แนวคิดเรื่องภาคีประชาธิปไตย (Collaborative Democracy) หรือแนวคิดว่าด้วยแนวร่วมพันธมิตรในการผลักดันนโยบาย (Advocacy Coalition Framework) เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ ความสามารถในการสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ (Capacities to Collaborate) จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้การขับเคลื่อนนโยบายของภาครัฐประสบความสำเร็จได้ในยุคที่แบบแผนทางเศรษฐกิจและสังคมมีความซับซ้อนสูง

บทความชิ้นนี้มุ่งสะท้อนให้เห็นว่าการเปลี่ยนผ่านแบบแผนการดำเนินงานของภาครัฐไปสู่การจัดการปกครองแบบภาคีภavnนั้นกำลังขยายตัวอย่างรอบด้าน ความสามารถในการประสานความร่วมมือเพื่อทำงานกับภาคส่วนอื่น ๆ จึงได้กลายมาเป็น “เงื่อนไข” สำคัญในการบริหารงานของภาครัฐในศตวรรษที่ 21 ดังนั้น ภาคีภavnจึงเป็นแนวคิดที่มีประโยชน์อย่างมากต่อการนำไปอธิบายปรากฏการณ์เปลี่ยนผ่านแบบแผนการทำงานของภาครัฐ เพราะหากมีการนำแนวคิดนี้ไปปรับใช้กับการศึกษาข้อเท็จจริงเชิงการบริหารงานของรัฐบาลมากขึ้นก็จะยิ่งทำให้หน่วยงานของรัฐยกระดับความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนภารกิจในเรื่องที่รัฐเพียงฝ่ายเดียวไม่อาจขับเคลื่อนให้สำเร็จได้เพียงลำพัง แนวคิดภาคีภavnยังจะทำให้การบริหารงานของรัฐบาลมีความร่วมสมัยและพร้อมรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคมโลกมากขึ้น เนื่องจากรากฐานแนวคิดของภาคีภavnอิงอยู่บนการระดมทรัพยากร องค์ความรู้ และความเชี่ยวชาญจากทุกภาคส่วน ดังนั้น การจัดการปกครองแบบภาคีภavnจะนำไปสู่การยกระดับประสิทธิภาพในการบริหารงานของภาครัฐอย่างรอบด้านและทำให้การบริหารงานของรัฐบาลมีความร่วมสมัยยิ่งขึ้น

อะไรคือภาคีภavn (?)

ผู้เขียนใช้คำว่า “**ภาคีภavn**” เพื่ออธิบายความร่วมมือในการบริหารกิจการสาธารณะของรัฐตามแนวคิดภาษาอังกฤษที่ใช้คำว่า “**Collaborative Governance**” เนื่องจากเป็นคำที่สะท้อนความหมายและรากฐานแนวคิดเดิมได้ครอบคลุม ซึ่งคำว่า “**ภาคีภavn**” นี้ มาจากการผสมคำสองคำระหว่างคำว่า

“ภาคี (น.)”¹ กับคำว่า “อภิบาล (น.)”² ซึ่งตามศัพท์บัญญัติภาษาไทย (Terminology) แล้ว คำว่า ภาคี (น.) หมายถึง ผู้มีส่วนร่วม แนวร่วม หรือผู้มีส่วนในกิจการ ส่วนคำว่า อภิบาล (น.) หมายถึง การปกครอง ดังนั้น หากแปลความหมายของ “ภาคีภิบาล” แบบตรง ๆ ก็จะหมายความว่า “ผู้มีส่วนร่วมในกิจการปกครอง” หรือ “แนวร่วมในกิจการของรัฐ” อย่างไรก็ตาม หากอธิบายความหมายของคำว่าภาคีภิบาล (Collaborative Governance) ให้ครอบคลุมตามรากฐานแนวคิดเดิม ผู้เขียนให้นิยามว่า *ภาคีภิบาล (ภาคี + อภิบาล) คือ การจัดการปกครองที่ภาคีรัฐเน้นแสวงหาแนวร่วม สร้างเครือข่าย และประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนที่มีอยู่ในสังคมเพื่อร่วมกันสร้างประโยชน์สาธารณะ และบริหารกิจการสาธารณะร่วมกันกับรัฐอย่างรอบด้านทั้งในระดับกำหนดนโยบายและการขับเคลื่อนนโยบายในระดับปฏิบัติการ*

สำหรับคำว่า “ภาคี” ในที่นี้ ครอบคลุมถึงปัจเจกบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กร และภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคมทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นในระดับชุมชน ท้องถิ่น ระดับชาติ หรือระดับนานาชาติ ซึ่งรัฐเปิดโอกาสให้ภาคีเหล่านี้ เข้ามาร่วมทำงานหรือบริหารกิจการสาธารณะร่วมกันกับรัฐได้อย่างรอบด้าน

¹ ในภาษาไทยมีการใช้คำว่า “ภาคี” เพื่อสะท้อนถึงความร่วมมือหรือการทำงานร่วมกันตามคำศัพท์ภาษาอังกฤษ “Collaboration” เช่น ภาคีเครือข่าย ทวีภาคี จตุรภาคี ไตรภาคี ฯลฯ นอกจากนี้ ความหมายเดิมของคำว่า “Collaboration” ยังสอดคล้องและมีความหมายเดียวกันกับคำว่า “ภาคี” ตามศัพท์บัญญัติภาษาไทยด้วย เช่น Merriam-Webster Dictionary อธิบายว่า “collaboration” คือ การทำงานร่วมกับผู้อื่นหรือองค์กรอื่น (“to work jointly with others”) หรือ Online Etymology Dictionary อธิบายว่า “Collaboration” คือการทำงานร่วมกันหรือเป็นหนึ่งเดียวกัน (“act of working together, united labor”) โดยคำว่า Collaboration มาจากภาษาละติน คำว่า “Collaborare” ที่หมายถึง “work with” หรือทำงานร่วมกัน เป็นต้น เช่นเดียวกับ Oxford Learner’s Dictionaries ที่อธิบายว่า “Collaboration” คือ การทำงานร่วมกันระหว่างบุคคลหรือกลุ่มคนเพื่อสร้างหรือผลิตอะไรบางอย่าง (“the act of working with another person or group of people to create or produce something”) หรืองานต่าง ๆ ที่ถูกผลิตหรือเกิดขึ้นจากการทำงานร่วมกันระหว่างคนตั้งแต่สองคนหรือสององค์กรขึ้นไป

² คำว่า “อภิบาล” ถูกนำมาใช้โดยทั่วไปแทนภาษาอังกฤษคำว่า “governance” ในหลายบริบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือการจัดการธุรกิจ เช่น แนวคิดธรรมาภิบาลหรือการจัดการปกครองที่ดี (Good Governance) หรือแนวคิดการจัดการแบบบรรษัทภิบาล (Corporate Governance) ฯลฯ อย่างไรก็ตาม Ungsachaval (2022) มองว่า “governance” เป็นแนวคิดที่มีความเป็นพลวัตสูงและถูกนำไปตีความได้หลากหลาย ขึ้นอยู่กับบริบทการนำเอาแนวคิดไปใช้เพื่ออธิบายปรากฏการณ์หนึ่ง ๆ เช่น ในสาขารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือการบริหารธุรกิจ ก็จะมีการตีความหมายของ governance ต่างกันออกไป ดังนั้น จึงเห็นว่ามินนิวาการหรืองานวิจัยในประเทศไทยที่ถอดความหมายของ collaborative governance ไว้หลากหลายเช่น การอภิบาลบนฐานของความร่วมมือ (Luangprapat, 2020) หรือการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ (Chamchong, 2018) เป็นต้น

ดังนั้น ความหมายของคำว่า “ภาคี” ในที่นี้ จึงสะท้อนถึงการเป็นแนวร่วม หรือ เป็นผู้มีส่วนร่วมสำคัญในการบริหารกิจการสาธารณะร่วมกันกับรัฐ (Co-producer of Public Services) ส่วนคำว่า “อภิบาล” คือ การจัดการปกครองที่รัฐได้ลดบทบาทของตนเองลง จากเดิมที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ถือครองอำนาจและมีบทบาทหลักในการจัดบริการสาธารณะ ได้เปลี่ยนมาเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้เกิดการระดมทรัพยากรและประสานความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ให้เข้ามาบริหารกิจการสาธารณะร่วมกันกับรัฐมากขึ้นในลักษณะที่บทบาทการทำงานของรัฐมีความยืดหยุ่น เปิดกว้าง และตระหนักต่อคุณค่าของการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนอย่างเต็มรูปแบบ

ในมุมมองของผู้เชี่ยวชาญด้านภาคีภิบาล Emerson and Nabatchi (2015) อธิบายว่า ภาคีภิบาล คือ กระบวนการกำหนดนโยบายและโครงสร้างการบริหารจัดการที่เชื่อมโยงภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชนให้เข้ามาทำงานร่วมกันเพื่อสร้างประโยชน์แก่สาธารณะ (Public Purpose) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการที่มีความท้าทายสูงและประเด็นปัญหาที่รัฐไม่สามารถจัดการให้สำเร็จได้เพียงลำพังโดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง สอดคล้องกับมุมมองของ Greenwood, Singer, and Willis (2021) ซึ่งมองว่า สิ่งที่ทำให้ความร่วมมือแบบภาคีภิบาล (Collaborative Governance) แตกต่างจากการทำงานร่วมกันโดยทั่วไป (Collaboration) ก็คือ เป้าหมายของการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ที่มี “ผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)” เป็นตัวตั้ง เพราะที่ผ่านมามีได้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) รัฐกับเอกชนเน้นทำงานร่วมกันเพื่อหาประสิทธิภาพสูงสุดผ่านความร่วมมือแบบปิดและอาศัยกลไกการจัดการแบบตลาดเพียงอย่างเดียว แต่ในระบบภาคีภิบาลทุกฝ่ายเข้ามาทำงานร่วมกันเพื่อสร้างคุณค่าและประโยชน์สาธารณะให้สังคมเป็นหลัก

รวมไปถึงแนวคิดของ Ansell and Gash (2007) ก็เป็นไปในทิศทางเดียวกันโดยมองว่าภาคีภิบาล คือ การจัดการของรัฐที่เชื่อมโยงผู้มีส่วนได้เสียทั้งที่เป็นรัฐและไม่ใช่รัฐ (State and Non-state Actors) ให้เข้ามากำหนดนโยบายและจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างรอบด้าน ซึ่ง Ansell and Gash (2007) ยืนยันว่าการจัดการปกครองแบบภาคีภิบาลไม่ใช่การทำงานร่วมกัน

ในเชิงปรึกษาหารือเท่านั้น (Consultative) แต่เป็นกระบวนการร่วมคิดร่วมตัดสินใจ มีกลไกการอภิปรายแลกเปลี่ยนกันอย่างรอบด้านในลักษณะที่เรียกว่า “**ประชาธิปไตย (Public Deliberation)**” ที่นำไปสู่การลงประชามติหรือการตัดสินใจร่วมกันจากภาคีเครือข่ายหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม นอกจากนี้ Agranoff and McGuire (2003) ยังมองว่า ภาคีภิบาลเป็นแนวคิดที่ใช้อธิบายกระบวนการเอื้ออำนวยหรือสนับสนุนให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างหลายองค์กรเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งไม่สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้เพียงลำพัง ดังนั้นภาคีภิบาลจึงเป็นเสมือนเครื่องมือแบบใหม่ที่ถูกนำมาใช้เพิ่มขีดความสามารถให้กับองค์กรหนึ่ง ๆ เพื่อจัดการกับปัญหาหรือความท้าทายที่อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรในด้านต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของความต่างทางนิยามศัพท์ (Terminology) งานศึกษาในอดีตที่ผ่านมาอาจพบเห็นคำที่สะท้อนลักษณะของการจัดการปกครองแบบภาคีภิบาล (Collaborative Governance) ได้หลากหลาย ซึ่งอาจสร้างความสับสนให้กับผู้กำลังศึกษาแนวคิดนี้ได้ว่า กลุ่มคำเหล่านี้ถูกจัดว่าเป็นการจัดการปกครองแบบภาคีภิบาลหรือไม่ เช่น การร่วมเป็นหุ้นส่วน (Partnership) หุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) กิจการร่วม (Joint Venture) พันธมิตรเชิงกลยุทธ์หรือพันธมิตรเชิงธุรกิจ (Strategic Alliance) ซึ่งกลุ่มคำเหล่านี้ถูกจัดว่าเป็นองค์ประกอบหรือกระบวนการหนึ่งในระบบการจัดการปกครองแบบภาคีภิบาล (Collaborative Governance)

Sandfort and Milward (2010) ได้อธิบายในประเด็นการใช้คำศัพท์ที่เกี่ยวข้องกับภาคีภิบาลว่า กลุ่มคำเหล่านี้สะท้อนความหมาย กลวิธี และแรงจูงใจเบื้องหลังที่นำไปสู่การทำงานร่วมกันในบริบทที่แตกต่างกันออกไป Sandfort and Milward (2010) อธิบายว่า “ความร่วมมือ (Collaboration)” สะท้อนถึงความสัมพันธ์เชิงฉันทามติหรือการมุ่งเน้นสร้างข้อตกลงร่วมกันระหว่างคนหลายฝ่ายเพื่อตัดสินใจดำเนินงานร่วมกัน (Consensual Relation) ในขณะที่คำว่าหุ้นส่วนความร่วมมือ (Partnership) สะท้อนถึงความสัมพันธ์

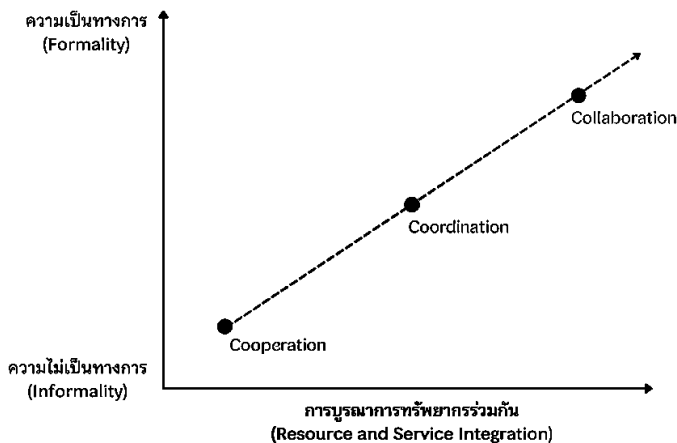
ต่างตอบแทน (Reciprocal Relation) ที่เกิดขึ้นภายในระหว่างหุ้นส่วนด้วยกันเองเป็นหลัก ดังนั้น หุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชน (PPP) ที่ได้รับความนิยมน้อยแพร่หลายภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) จึงสะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบความร่วมมือที่เน้นผลประโยชน์หรือความสัมพันธ์ต่างตอบแทนระหว่างรัฐกับเอกชนเป็นหลัก (Public-Private Relations) โดยมิได้ให้ความสนใจกับภาคส่วนอื่น ๆ มากนักหรือเป็นระบบความร่วมมือแบบปิด (Closed System) ระหว่างรัฐกับเอกชนนั่นเอง

ในส่วนของการร่วมกิจการร่วม (Joint Venture) และพันธมิตรเชิงกลยุทธ์ (Strategic Alliance) นั้น สองคำนี้ได้รับอิทธิพลมาจากกลไกการทำงานของภาคธุรกิจเอกชนเป็นหลัก ซึ่งสะท้อนถึงการมุ่งเพิ่มประสิทธิภาพสูงสุดและเพิ่มความสามารถทางการแข่งขันให้กับองค์กรให้สามารถเอาชนะคู่แข่งทางธุรกิจได้ ดังนั้น ในประเด็นด้านความร่วมมือ การใช้คำว่า “**Collaboration**” จึงมีความหมายที่ “เปิดกว้าง” และ “ครอบคลุม” กลวิธีหรือกลุ่มคนที่มาจากหลากหลายภาคส่วนมากกว่าคำว่าหุ้นส่วน (Partnership) หรือหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชน (PPP)

อย่างไรก็ตาม ยังมีอีกหนึ่งกลุ่มคำที่พบเห็นได้บ่อยในงานศึกษาภาคีภิบาลที่อาจสร้างความสับสนและจำเป็นต้องได้รับการอธิบายให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนนั้นก็คือ คำว่า “**Cooperation**” และ “**Coordination**” ซึ่งสองคำนี้เป็นกลวิธีย่อยหนึ่งของการจัดการปกครองแบบภาคีภิบาลและมีความหมายที่แตกต่างกันในด้านความเป็นทางการ ความเชื่อใจ การยอมรับ ความเสี่ยง และการบูรณาการทรัพยากรร่วมกัน (Sandfort & Milward, 2010; Cigler, 2001) ซึ่งนักวิชาการหลายท่านให้ความเห็นว่า คำว่า “Cooperation (การร่วมปฏิบัติงาน)” และ “Coordination (การร่วมประสานงาน)” มีความหมายแตกต่างจากคำว่า “Collaboration (ความร่วมมือหรือการสร้างความร่วมมือ)” (Sandfort & Milward, 2010; Cigler, 2001; O'Leary, 2015)

คำว่า **การร่วมปฏิบัติงาน (Cooperation)** สะท้อนถึงการขับเคลื่อนงานในระดับปฏิบัติการที่มีความเป็นทางการต่ำ ซึ่งองค์กรที่ปฏิบัติงานร่วมกันในระดับนี้ช่วยเหลือกันแบบไม่เป็นทางการเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับ

โครงการเล็ก ๆ โดยใช้ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลมากกว่าความร่วมมือแบบเป็นทางการขององค์กร ส่วนคำว่า **การร่วมประสานงาน (Coordination)** สะท้อนถึงความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นได้ทั้งแบบที่เป็นทางการและกึ่งทางการระหว่างองค์กรที่พยายามปรับบทบาทของตนเองให้สามารถทำงานร่วมกันได้หรือมีระดับของการติดต่อ ประสานงาน และทำงานร่วมกันแบบเป็นทางการมากขึ้นโดยที่แต่ละองค์กรยังคงมีอิสระในการดำเนินงานเป็นของตนเองอยู่ ในขณะที่คำว่า **การสร้างความร่วมมือ (Collaboration)** สะท้อนถึงการทำงานร่วมกันอย่างเป็นทางการ มีการบูรณาการทรัพยากรและความรับผิดชอบร่วมกันขององค์กรภาคีอย่างรอบด้าน ตลอดจนการตัดสินใจยังเกิดขึ้นภายใต้กระบวนการที่ทุกฝ่ายได้ร่วมกันกำหนดขึ้นด้วย ดังรายละเอียดที่ปรากฏในรูปภาพที่ 1



ภาพที่ 1 ความแตกต่างระหว่างการร่วมปฏิบัติงาน การร่วมประสานงาน และการสร้างความร่วมมือ

ที่มา: ปรับปรุงโดยผู้เขียนจาก Cigler (2001), Sandfort and Milward (2010)

ในประเด็นด้านความเชื่อมั่น (Trust) และการบูรณาการทรัพยากรร่วมกัน (Integration) นั้น การร่วมปฏิบัติงาน (Cooperation) จะมีระดับของความเชื่อมั่นในการทำงานที่ต่ำกว่าการร่วมประสานงาน (Coordination) เนื่องจากการร่วมปฏิบัติงานส่วนใหญ่เกิดขึ้นผ่านความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ

เป็นหลัก ส่งผลให้การบูรณาการทรัพยากรร่วมกันระหว่างหน่วยงานอยู่ในระดับต่ำด้วย เพราะการขับเคลื่อนงานด้วยความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการย่อมส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการใช้ทรัพยากรขององค์กรร่วมกัน โดยส่วนใหญ่เป็นโครงการหรือกิจกรรมขนาดเล็กที่ไม่จำเป็นต้องอาศัยความไว้วางใจแบบเป็นทางการในระดับองค์กรมากนักใช้เพียงความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการระหว่างผู้ปฏิบัติงานก็เพียงพอ ในส่วนของการร่วมประสานงาน (Coordination) จะมีระดับของความเชื่อมั่นระหว่างองค์กรที่สูงกว่าเพราะการร่วมปฏิบัติงานอาจเกิดขึ้นผ่านความร่วมมือที่เป็นทางการหรือกึ่งทางการได้ ซึ่งองค์กรภาคีจำเป็นต้องใช้ความร่วมมือแบบเป็นทางการมากขึ้น โดยแต่ละองค์กรจะมีการปรับกระบวนการทำงานร่วมกันให้เป็นระบบมากขึ้นเพื่อสนับสนุนการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย ดังนั้น การบูรณาการทรัพยากรร่วมกันไม่ว่าจะเป็นแผนงาน งบประมาณ หรือบุคลากรเพื่อทำงานร่วมกันในระดับการร่วมประสานงาน (Coordination) จึงสูงกว่าการร่วมปฏิบัติงาน (Cooperation)

ในส่วนของการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) จะมีระดับของความเป็นทางการ ความเชื่อมั่น และการบูรณาการทรัพยากรร่วมกันที่สูงกว่าการร่วมปฏิบัติงาน (Cooperation) และการร่วมประสานงาน (Coordination) เพราะการสร้างความร่วมมือเกิดขึ้นผ่านการระดมทรัพยากรเพื่อทำงานร่วมกันในระยะยาวมากกว่าการร่วมปฏิบัติงานและการร่วมประสานงาน รวมถึงการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรภาคียังเกิดขึ้นภายใต้เป้าหมายที่ทุกฝ่ายเห็นตรงกันและได้ร่วมกันตัดสินใจกำหนดทิศทางการทำงานขึ้น ดังนั้น ภาคีเครือข่ายจึงมีความรับผิดชอบร่วมกันในการขับเคลื่อนพันธกิจให้บรรลุตามเป้าหมายที่ได้ร่วมกันกำหนดขึ้นมาด้วย ดังนั้น การบูรณาการทรัพยากรร่วมกันระหว่างองค์กรในระดับของการสร้างความร่วมมือนี้จึงเกิดขึ้นอย่างรอบด้านนับตั้งแต่การวางแผนงาน งบประมาณ บุคลากร สิ่งอำนวยความสะดวก รวมถึงการปรับโครงสร้างหรือระบบงานต่าง ๆ ขององค์กร ส่งผลให้องค์กรภาคีจะต้องมีความรับผิดชอบและแบกรับความเสี่ยงร่วมกันรูปแบบต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการทำงานในอนาคตด้วย (Shared Risks) ดังรายละเอียดในตารางที่ 1

ตารางที่ 1

ระดับของการทำงานร่วมกัน (Collaboration Spectrum)

ผู้เกี่ยวข้อง	แข่งขันกัน (Compete)	ดำรงอยู่ ร่วมกัน (Co-exist)	ติดต่อสื่อสาร (Communicate)	ร่วมปฏิบัติงาน (Cooperate)	ร่วมประสานงาน (Coordinate)	สร้าง ความร่วมมือ (Collaborate)
ปิยะเมธีเมธ	แต่ละองค์กร แข่งขันกันเพื่อ สร้างความ นิยมหรือ ความพึงพอใจ ให้กับ ผู้รับบริการ และสร้างการ เป็นที่รู้จักใน สังคม	แต่ละองค์กร ไม่มีระบบ เชื่อมโยงการ ทำงานกัน ต่างฝ่ายต่าง ขับเคลื่อน องค์กรของ ตนเอง	แต่ละองค์กร เริ่มติดต่อสื่อสาร แลกเปลี่ยนหรือ เผยแพร่ข้อมูล ข่าวสารระหว่าง กัน	แต่ละองค์กร ทำงานร่วมกัน เท่าที่จำเป็น โดยเป็นการ ร่วมปฏิบัติงาน ในโครงการ หรือกิจกรรม ขนาดเล็กแบบ ไม่เป็นทางการ	แต่ละองค์กร มีการปรับ โครงสร้างหรือ กระบวนการ ทำงานร่วมกัน อย่างเป็นระบบ เพื่อเชื่อมโยงการ ทำงานร่วมกัน อย่างเป็น ทางการมากขึ้น	แต่ละองค์กร ทำงานร่วมกัน แบบทางการ ในระยะยาว ภายใต้เป้าหมาย ที่ร่วมกันกำหนด ขึ้น บุคลากร ทรัพยากรอย่าง รอบด้าน ยอมรับ ความเสี่ยงร่วมกัน

ตารางที่ 1
ระดับของการทำงานร่วมกัน (Collaboration Spectrum) (ต่อ)

โครงสร้าง	แข่งขันกัน (Compete)	ดำรงอยู่ ร่วมกัน (Co-exist)	ติดต่อสื่อสาร (Communicate)	ร่วมปฏิบัติงาน (Cooperate)	ร่วมประสานงาน (Coordinate)	สร้าง ความร่วมมือ (Collaborate)
โครงสร้างแบบเอกเทศ	ไม่มี	ไม่มี	น้อยที่สุด	น้อย	ปานกลาง	สูง

ที่มา: ปรับปรุงโดยผู้เขียน จาก O’Leary (2015) ใน “From Silos to Networks: Hierarchy to Heterarchy”

นอกจากนี้ O'Leary (2015) ยังอธิบายถึงประเด็นสำคัญที่นำมาใช้ จำแนกความแตกต่างระหว่างการร่วมปฏิบัติงาน (Cooperation) การร่วม ประสานงาน (Coordination) และการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) นั่นก็คือ ประเด็นด้านความเป็นอิสระ (Autonomy) และการพึ่งพาอาศัยกัน (Interdependence) ซึ่งพบว่าในบริบทของการร่วมปฏิบัติงาน (Cooperation) ระดับความเป็นอิสระขององค์กรหนึ่ง ๆ จะมีอยู่ค่อนข้างมาก กล่าวคือ องค์กรยังสามารถตัดสินใจกำหนดทิศทางการทำงานของตนเองได้อย่างอิสระในขณะที่ ระดับของการพึ่งพาซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรจะอยู่ในระดับที่ต่ำ ส่วนการ ร่วมประสานงาน (Coordination) องค์กรแต่ละแห่งมีระดับความเป็นอิสระ ในการดำเนินงานที่ต่ำลง เพราะต้องคำนึงถึงบริบทแวดล้อมที่เป็นทางการ เช่น กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ให้อำนาจหรือความรับผิดชอบในการทำงานมากขึ้น ในขณะที่ระดับของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันอยู่ในระดับค่อนข้างสูง ส่วนบริบทของการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) นั้น องค์กรจะมีระดับ ความเป็นอิสระในการดำเนินงานที่ต่ำเพราะต้องคำนึงถึงข้อผูกพันและความ เสี่ยงต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการทำงานร่วมกันกับองค์กรอื่นอย่างรอบคอบ ทั้งในด้านกฎหมาย งบประมาณ การควบคุมผลลัพธ์ หรือแบบแผนความสัมพันธ์ ที่เป็นทางการอื่น ๆ ในขณะที่ระดับของการบูรณาการทรัพยากรและการพึ่งพา ซึ่งกันและกันอยู่ในระดับสูงที่สุด

แนวทางในการศึกษาภาคีภิบาล

การศึกษาวิจัยภาคีภิบาลไม่มีระเบียบวิธีจำเพาะตายตัวและสามารถ บูรณาการข้ามศาสตร์ได้อย่างรอบด้าน อย่างไรก็ตาม บทความชิ้นนี้สรุปแนวทาง ในการศึกษาภาคีภิบาลออกเป็น 3 แนวทางหลัก คือ (1) การศึกษาความร่วมมือ ระหว่างภาคส่วน (Cross-sectoral Collaboration) (2) การศึกษาความร่วมมือ ระหว่างองค์กร (Inter-organizational Relations) และ (3) การศึกษาระบบการ จัดการของภาคีภิบาล (Regime) ดังนี้

1. ความร่วมมือระหว่างภาคส่วน คือ การบูรณาการข้อมูลข่าวสาร ทรัพยากร กิจกรรม และสมรรถนะต่าง ๆ ขององค์กรตั้งแต่สองภาคส่วนขึ้นไป

เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายหรือเป็นสิ่งที่เรียกว่าการสร้าง “ประโยชน์ร่วม (Collaborative Advantage)” (Huxham, 2003) ซึ่งหลายองค์กรเข้ามาร่วมกันทำงานให้บรรลุเป้าหมายหรือจัดการกับปัญหาที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งไม่สามารถจัดการให้ประสบความสำเร็จได้เพียงลำพัง โดยความร่วมมือระหว่างภาคส่วนนี้เกิดขึ้นได้หลายรูปแบบทั้งในลักษณะทวิภาคี (ภาครัฐกับเอกชน) ไตรภาคี (ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม) จตุรภาคี (ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ และสื่อสารมวลชน) ฯลฯ ซึ่งแนวคิดที่นำไปใช้เพื่อศึกษาความร่วมมือระหว่างภาคส่วนได้อย่างรอบด้าน คือ แนวคิดของ Bryson, Crosby, and Stone (2006) ศึกษาครอบคลุม 5 มิติหลัก ได้แก่

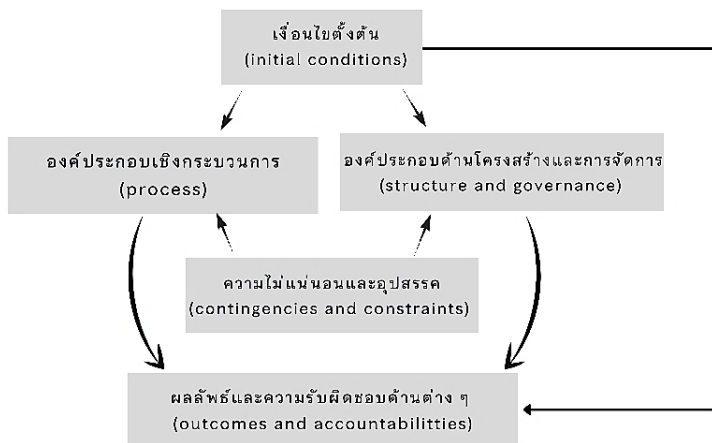
1.1 เงื่อนไขตั้งต้น คือ บริบทแวดล้อมต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดการสร้างความร่วมมือทั้งบริบทที่มีอิทธิพลโดยตรงและทางอ้อมประกอบด้วย 3 ปัจจัยหลัก ได้แก่ (1) ปัจจัยแวดล้อมที่ส่งผลให้องค์กรหนึ่ง ๆ ต้องการสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้น (2) ความล้มเหลวของการทำงานในภาคส่วนนั้น ๆ ซึ่งเป็นความล้มเหลวจากการทำงานขององค์กรหนึ่ง ๆ ที่เคยเกิดขึ้นในอดีตและต้องการสร้างความร่วมมือกับองค์กรอื่นเพื่อจัดการกับความล้มเหลวดังกล่าวให้สำเร็จอีกครั้ง และ (3) บทเรียนหรือผลที่ตกทอดมาจากความร่วมมือเดิมที่มีอยู่ซึ่งเอื้อให้ความร่วมมือระหว่างองค์กรรูปแบบใหม่ ๆ เกิดขึ้นได้

1.2 องค์ประกอบเชิงกระบวนการ เน้นศึกษากระบวนการที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ 6 ด้าน ได้แก่ (1) การสร้างข้อตกลงเบื้องต้น (2) การสร้างภาวะผู้นำ (3) การสร้างความถูกต้องชอบธรรมตามกฎหมาย ในระบอบความร่วมมือหนึ่ง ๆ (4) การสร้างความเชื่อใจ (5) การจัดการความขัดแย้งและ (6) การวางแผน

1.3 องค์ประกอบด้านการจัดการและโครงสร้าง พิจารณาครอบคลุมทั้งบริบทที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่มีผลต่อการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยด้านสมาชิกภาพ องค์ประกอบเชิงโครงสร้างของการทำงานร่วมกัน โครงสร้างเชิงการจัดการ อำนาจหน้าที่ ระบบความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ เช่น ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐ หรือความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ เช่น การช่วยเหลือโดยใช้ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลของพนักงานแบบไม่จำเป็นต้องสร้างความร่วมมือที่เป็นทางการ เป็นต้น

1.4 บริบทด้านความไม่แน่นอนและอุปสรรคต่าง ๆ ที่มีผลต่อโครงสร้าง การบริหารจัดการ และการดำเนินงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ พิจารณาครอบคลุม 3 ปัจจัยหลักคือ (1) รูปแบบของความร่วมมือนั้น ๆ (2) ความไม่สมดุลเชิงอำนาจ เช่น บางหน่วยงานอาจมีอำนาจเหนือกว่าหน่วยงานอื่น ๆ แม้จะเป็นหน่วยงานประเภทเดียวกัน และ (3) ตรรกะหรือความคิดเชิงการแข่งขันขององค์กร เช่น การแก่งแย่งผลประโยชน์ระหว่างองค์กรที่มาร่วมกันทำงานร่วมกันในระบบความร่วมมือหนึ่ง ๆ เป็นต้น

1.5 ผลลัพธ์และความรับผิดชอบด้านต่าง ๆ ซึ่งศึกษาวิเคราะห์ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการสร้างคุณค่าหรือประโยชน์ต่อสาธารณะ ผลกระทบขั้นต้น ขั้นกลาง และขั้นสุดท้ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานร่วมกัน (First-, Second-, and Third-order Effects) รวมไปถึงความสามารถในการปรับตัวและการประเมินผลซ้ำว่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีประเด็นปัญหาใดที่ควรได้รับการพัฒนาปรับปรุงให้สอดคล้องกับเป้าหมายกับบริบทแวดล้อมอื่น ๆ หรือไม่ เป็นต้น



ภาพที่ 2 กรอบแนวคิดในการศึกษาความร่วมมือระหว่างภาคส่วน
ที่มา: ปรับปรุงโดยผู้เขียนจาก Bryson, Crosby, and Stone (2006: 45)
ใน “A Framework for Understanding Cross-Sector Collaborations”

2. แนวคิดในการศึกษาความร่วมมือระหว่างองค์กร แตกต่างจากความร่วมมือระหว่างภาคส่วน เพราะความร่วมมือระหว่างองค์กรเกิดขึ้นได้ทั้งแบบที่อยู่ในภาคส่วนเดียวกันและอาจเกิดขึ้นแบบข้ามภาคส่วนได้ โดยเน้นศึกษากระบวนการจัดการที่จำเพาะเจาะจงมากขึ้น ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่มาทำงานร่วมกันในบริบทต่าง ๆ (Inter-Organizational Relations) ไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง เช่น การทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลในการจัดบริการสาธารณะ หรือความร่วมมือระหว่างเอกชนกับเอกชน เช่น ความร่วมมือระหว่างสามบริษัทในการจัดบริการสาธารณะให้ประชาชนร่วมกัน รวมไปถึงความร่วมมือระหว่างภาคประชาสังคมกับภาควิชาการที่มาทำงานแก้ไขปัญหาด้านสาธารณะในประเด็นต่าง ๆ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การศึกษาความร่วมมือระหว่างองค์กรมุ่งเน้นศึกษาใน 2 มิติหลัก คือ มุ่งศึกษาองค์กรกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านี้ (Organizations and the Relationship between Them) ดังนั้น แนวคิดรากฐานที่นำมาใช้ในการศึกษาความร่วมมือระหว่างองค์กรจึงพัฒนามาจากทฤษฎีเชิงสถาบันและการจัดการเป็นส่วนใหญ่ โดยสามารถจำแนกประเด็นที่นำมาใช้ในการศึกษาได้ใน 4 ประเด็นหลัก (Cropper, Ebers, Ring, & Ring, 2010: 9-15) ได้แก่

2.1 การศึกษาองค์กร (Organization Attributes) ซึ่งแบ่งเป็น 2 ระดับหลัก คือ (1) การศึกษาองค์กรเดี่ยว ๆ หรือเป็นการศึกษาแบบแยกรายองค์กร (Individual Organization) กับ (2) การศึกษาองค์กรแบบองค์รวม (Collective Organization) ซึ่งพิจารณาองค์กรที่เข้ามามีส่วนร่วมในระบบความสัมพันธ์หนึ่ง ๆ ทั้งหมด ดังนั้น ประเภทขององค์กร ขนาด รวมถึงคุณลักษณะเฉพาะขององค์กรด้านต่าง ๆ จึงเป็นประเด็นสำคัญที่ถูกหยิบยกมาศึกษาในด้านนี้

2.2 การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่เข้ามาทำงานร่วมกัน (Relationship Attributes) มุ่งศึกษาแบบแผนความสัมพันธ์หลัก ๆ 2 รูปแบบ คือ (1) ความสัมพันธ์แบบมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันและกัน (Interactive Relationship) เช่น การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารหรือทรัพยากรระหว่างกัน กับ (2) ความสัมพันธ์แบบไร้ปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน (Non-interactive

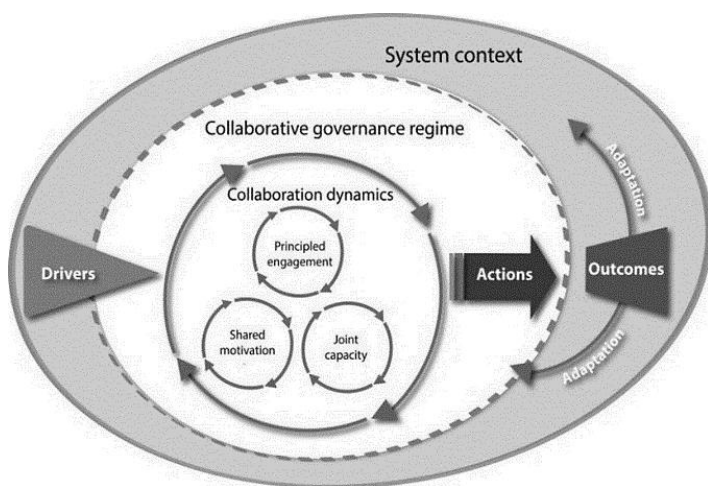
Relationships) ซึ่งส่วนใหญ่ศึกษาเปรียบเทียบคุณลักษณะ โครงสร้าง หรือ พัฒนาการขององค์กรที่ส่งผลให้เกิดแบบแผนความสัมพันธ์ทั้งสองแบบดังกล่าว

2.3 การศึกษาบริบทแวดล้อมที่มีผลต่อการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กร (Attributes of Contexts) มุ่งศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการควบคุม จัดการ ขัดขวาง หรือสนับสนุนระบบความร่วมมือหนึ่ง ๆ ซึ่งพิจารณาครอบคลุม 2 ระดับ ได้แก่ (1) บริบทแวดล้อมระดับจุลภาค (Micro-level Attributes) ซึ่งหมายถึงการวิเคราะห์บริบทแวดล้อมที่ต่ำกว่าระดับองค์กร เช่น ตัวปัจเจกบุคคล ความสัมพันธ์ระดับกลุ่ม ชีวประวัติของผู้จัดการองค์กร เป้าหมายที่ปัจเจกบุคคลต้องการจากการทำงานในระบบความร่วมมือหนึ่ง ๆ เป็นต้น (2) บริบทแวดล้อมระดับมหภาค (Macro-level Attributes) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์บริบทแวดล้อมที่สูงกว่าระดับองค์กรในระบบความร่วมมือหนึ่ง ๆ เช่น บริบทด้านกฎหมาย ระบบการเมือง เศรษฐกิจ อุตสาหกรรม วัฒนธรรม เทคโนโลยี บริบทด้านประวัติศาสตร์ หรือลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่มีผลต่อการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กร เป็นต้น

2.4 การศึกษาวิเคราะห์กระบวนการ (Process Focus) พิจารณาครอบคลุมทั้งกระบวนการในระดับมหภาค (Macro-process) เช่น พัฒนาการของความร่วมมือนระหว่างองค์กรที่เปลี่ยนแปลงไปในช่วงเวลาต่าง ๆ กับกระบวนการระดับจุลภาค (Micro-process) เช่น ภาวะความเป็นผู้นำ กระบวนการสร้างความตระหนักรู้ร่วมกัน การสร้างนวัตกรรมในการทำงาน ร่วมกันระหว่างองค์กร ประสบการณ์การดำเนินงานของปัจเจกบุคคลที่เข้าไปทำงานร่วมกันเพื่อเจรจาต่อรอง สนับสนุน หรือขัดขวางนโยบายหนึ่ง ๆ เป็นต้น

3. แนวทางในการศึกษาระบบการจัดการของภาคีภิบาล โดย Emerson and Nabatchi (2015) ได้พัฒนารอบแนวคิดสำหรับศึกษาระบบภาคีภิบาลขึ้นมา ประกอบด้วยกรอบการวิเคราะห์ใน 5 มิติหลัก ได้แก่ (1) การวิเคราะห์บริบทแวดล้อมของระบบ (System Context) ซึ่งพิจารณาปัจจัยแวดล้อมหรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่อาจเป็นทั้งโอกาสนำไปสู่การสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้นหรืออาจเป็นอุปสรรคขัดขวางการทำงานร่วมกัน เช่น บริบทด้านกฎหมาย นโยบาย การเมือง เทคโนโลยี วัฒนธรรม เงื่อนไขด้านทรัพยากร

ความขัดแย้งในอดีต เป็นต้น (2) ปัจจัยที่กระตุ้นหรือก่อให้เกิดการทำงานร่วมกัน (Driver) ประกอบด้วย 4 ปัจจัยหลัก ได้แก่ ความไม่แน่นอน การพึ่งพาซึ่งกันและกัน แรงจูงใจสำคัญ และภาวะผู้นำแบบมุ่งสรรค์สร้าง ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้ความร่วมมือเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม (3) ระบบความร่วมมือ (Collaborative Governance Regime) มุ่งศึกษาแบบแผนความสัมพันธ์ที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือกลไกการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรที่อยู่ในระบบความร่วมมือหนึ่ง ๆ (4) พลวัตของความร่วมมือ (Collaboration Dynamics) มุ่งศึกษาใน 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ หลักในการทำงานร่วมกัน แรงจูงใจในการทำงานร่วมกัน และศักยภาพในการทำงานร่วมกัน และ (5) การปฏิบัติและผลลัพธ์ที่ตามมา (Actions and Outcomes) มุ่งศึกษาผลการขับเคลื่อนกิจกรรมในระบบพลวัตของความร่วมมือ (Collaborative Dynamics) ที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้และถูกนำไปสู่การปฏิบัติโดยกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องจนเกิดผลลัพธ์ตามมาในหลายมิติซึ่งอาจส่งผลให้เกิดการปรับตัวของระบบความร่วมมือหนึ่ง ๆ ดังรายละเอียดในภาพที่ 3



ภาพที่ 3 กรอบแนวคิดเชิงบูรณาการของระบอบภาคีภิบาล

ที่มา: Emerson and Nabatchi (2015) ใน "Collaborative Governance Regimes"

นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดของ Pierre (1999) ซึ่งทำการวิเคราะห์โครงสร้างเชิงสถาบันที่มีอิทธิพลต่อการออกแบบระบอบภาคีภิบาลในการจัดการเมือง (Urban Governance Regime) โดยอธิบายว่าโครงสร้างเชิงสถาบันคือกลุ่มของปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงผลลัพธ์เชิงนโยบายหรือรูปแบบการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม โดยแนวคิดหลักที่ Pierre (1999) นำมาใช้วิเคราะห์ระบอบภาคีภิบาลในการจัดการเมืองประกอบด้วย 4 ประเด็น ได้แก่ (1) การวิเคราะห์ความสัมพันธ์และบทบาทของกลุ่มที่มีส่วนสำคัญในการบริหารจัดการเมือง (2) เป้าหมายหลักที่สะท้อนแบบแผนการปกครองหรือการบริหารจัดการเมือง (3) แนวทางหลักที่นำมาใช้ขับเคลื่อนการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย และ (4) ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากกลไกการทำงานแตกต่างกันซึ่งงานศึกษาของ Pierre (1999) ได้จำแนกระบอบการจัดการเมืองเป็น 4 ตัวแบบ ได้แก่ ตัวแบบเมืองการจัดการ (Managerial Model) ตัวแบบเมืองบรรษัทนิยม (Corporatist Model) ตัวแบบเมืองเน้นการเติบโต (Progrowth Model) และตัวแบบเมืองเน้นสวัสดิการ (Welfare Model)

สรุป

บทความวิชาการนี้มุ่งนำเสนอแนวคิดพื้นฐานของการจัดการปกครองแบบภาคีภิบาล (Collaborative Governance) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการถอดความหมายในทางทฤษฎีและระเบียบวิธีในการศึกษาภาคีภิบาล 3 แนวทางหลัก ได้แก่ แนวทางการศึกษาความร่วมมือระหว่างภาคส่วน (Cross-sectoral Collaboration) แนวทางการศึกษาความร่วมมือระหว่างองค์กร (Inter-organizational Relations) และแนวทางการศึกษาระบอบการจัดการของภาคีภิบาล (Collaborative Governance Regime) โดยผู้เขียนมองว่าแนวทางการศึกษาภาคีภิบาลข้างต้นควรถูกนำไปปรับใช้เพื่อศึกษาวิจัยเพิ่มเติมในอนาคต ซึ่งควรมุ่งเน้นการวิจัยใน 3 ประเด็นหลักที่จะทำให้พรมแดนองค์ความรู้ของทฤษฎีภาคีภิบาลมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ได้แก่ (1) *ประเด็นด้านวัฒนธรรมองค์กร (Organizational Culture)* เพราะหน่วยงานรัฐ เอกชน วิชาการ องค์กรไม่แสวงผลกำไร หรือภาคประชาสังคม ต่างก็ทำงานด้วยแบบแผน

วัฒนธรรมหรือค่านิยมที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้น โจทย์งานวิจัยประเด็น “วัฒนธรรมร่วมสร้าง (Collectivism)” ระหว่างองค์กรภาคีจึงจะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการสร้างความยั่งยืนของระบบความร่วมมือหนึ่ง ๆ ให้ดำรงอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การนำเอาตัวแบบความร่วมมือระหว่างภาคส่วนไปศึกษาว่าอะไรคือเงื่อนไขตั้งต้น เงื่อนไขเชิงโครงสร้าง หรือเงื่อนไขเชิงการจัดการที่ทำให้การทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรจากหลายภาคส่วนสามารถบรรลุประโยชน์ร่วม (Collaborative Advantages) ของทุกฝ่ายได้ แล้วมาวิเคราะห์ย้อนกลับ (Backward Analysis) ว่าการจะทำให้องค์กรจากหลายภาคส่วนบรรลุเป้าหมายหรือประโยชน์ร่วมกันได้นั้นมีเงื่อนไขใดที่สะท้อนแบบแผนการทำงานที่เป็นวัฒนธรรมร่วมสร้างบ้าง นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น นักวิจัยอาจจำแนกงานศึกษาวัฒนธรรมร่วมสร้างเป็นสองระดับ คือ วัฒนธรรมร่วมสร้างระดับองค์กรเดียว ๆ ที่มุ่งศึกษาปัจจัยภายในหรือความสัมพันธ์ของปัจเจกบุคคลภายในองค์กรหนึ่ง ๆ ที่มีผลต่อการยกระดับวัฒนธรรมร่วมสร้างขององค์กร กับระดับที่สองคือ วัฒนธรรมร่วมสร้างของระบบความร่วมมือหนึ่ง ๆ ที่มุ่งวิเคราะห์เงื่อนไข ปัจจัยแวดล้อม หรือแบบความสัมพันธ์ขององค์กรทั้งหมดที่มาทำงานร่วมกันว่ามีผลต่อการยกระดับวัฒนธรรมร่วมสร้างของระบบความร่วมมือหนึ่ง ๆ อย่างไรบ้าง เป็นต้น (2) โครงสร้างของความเป็นสมาชิก (Membership Structure) เป็นอีกหนึ่งประเด็นที่น่าสนใจมากต่อการจัดการความสัมพันธ์และบทบาทของสมาชิกในระบอบความร่วมมือหนึ่ง ๆ เพราะโครงสร้างและความสัมพันธ์ของสมาชิกที่มาทำงานร่วมกันในระบอบความร่วมมือหนึ่ง ๆ นั้น ซับซ้อน ไม่ชัดเจน และเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ผู้วิจัยควรออกแบบกรอบการวิจัยที่มุ่งเปรียบเทียบโครงสร้างและแบบแผนความสัมพันธ์ของสมาชิกในระบอบความร่วมมือหนึ่ง ๆ ที่แตกต่างกันว่าโครงสร้างเหล่านี้ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวจากการทำงานร่วมกันหรือไม่ อย่างไรบ้าง เช่น การเปรียบเทียบโครงสร้างความร่วมมือแนวตั้ง (Vertical Collaboration) กับโครงสร้างความร่วมมือแนวระนาบ (Horizontal Collaboration) เป็นต้น และ (3) การนำเอาระเบียบวิธีการศึกษาระบอบภาคีภิบาล (Regime Approach) ไปใช้ในการวิจัยเพื่อสังเคราะห์หรือจำแนกระบอบความร่วมมือของเมืองต่าง ๆ

โดยผู้วิจัยควรให้ความสนใจไปที่บทบาทของผู้เล่น (Actor Analysis) การระดมทรัพยากร (Resource Mobilization) และการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาคี (Inter-Organizational Relations) ภายในระบอบความร่วมมือหนึ่ง ๆ ว่าใครคือผู้มีบทบาทหลัก บทบาทรอง บทบาทเสริม ในโครงสร้างเชิงสถาบันของระบบการจัดการเมืองหนึ่ง ๆ เพราะบางเมืองมีภาคเอกชนเป็นผู้นำการพัฒนา บางเมืองมีนักการเมืองระดับชาติเป็นตัวนำการพัฒนา หรือบางเมืองอาจมีภาคประชาสังคมหรือมหาวิทยาลัยเป็นผู้นำการพัฒนาก็ได้ ซึ่งโครงสร้างเชิงสถาบันและแบบแผนความสัมพันธ์ในระบบการจัดการเมืองแต่ละแบบล้วนส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้นนักวิจัยควรพัฒนารอบงานวิจัยและตัวชี้วัดที่บ่งชี้คุณลักษณะจำเพาะของระบอบภาคีภิบาล (Regime Criteria) แต่ละแบบให้ชัดเจนว่าหากเมือง ๆ หนึ่งมีองค์ประกอบเชิงโครงสร้างหรือความสัมพันธ์ในลักษณะนี้อาจจัดได้ว่าเมืองนั้นมีระบอบภาคีภิบาลตามตัวแบบจำเพาะนั้น ๆ ที่สามารถคาดการณ์ความเสี่ยงความสำเร็จ หรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการทำงานร่วมกันในอนาคตได้ เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Bryson, J., Crosby, B., & Stone, M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 2006(6), 44-55.

- Chamchong, P. (2018). *Local Innovation through Collaborative Governance*. Maha Sarakham: COPAG Press.
- Cigler, B. A. (2001). Multiorganization, Multisector, and Multi-Community Organizations: Setting the Research Agenda. In Mandell, M. P. (ed.). *Getting Results through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*. London: Greenwood Publishing Group.
- Cropper, S., Ebers, M., Ring, P., & Ring, S., P. (2010). Introducing Inter-Organizational Relations. In Cropper, S., Ebers, M., Huxham, C., & Ring, S., P. (eds.). *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative Governance Regimes*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Greenwood, S., Singer, L., & Willis, W. (2021). *Collaborative Governance: Principles, Process, and Practical Tools*. New York: Routledge.
- Huxham, C. (2003). Theorizing Collaboration Practice. *Public Management Review*, 5(3), 401-423.
- Luangprapat, W. (2020). *Collaborative Governance in Thailand: Centerless Society, Fragmented Centralism and a New Framework for Subnational Governance*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute.
- O'Leary, R. (2015). From Silos to Networks: Hierachy to Heterachy. In Guy, M.E. & Rubin, M.N. *Public Administration Evolving: From Foundations to the Future*. New York: Routledge.

- Pierre, J. (1999). Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics. *Urban Affairs Review*, 34(3), 372-296.
- Sandfort, J., & Milward, H. B. (2010). Collaborative Service Provision in the Public Sector. In S. Cropper, M. Ebers, C. Huxham, & P. Smith Ring, *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Ungsuchaval, T. (2022). *Governance 101*. Bangkok: Sanya Dhammasakti Institute for Democracy.