



Collaborative Governance: Concept and Application in Public Management

Siremon Yongpanich

Independent Scholar

E-mail: siremon26@gmail.com

Received	Reviewed	Revised	Accepted
11/02/2025	19/02/2025	22/03/2025	24/03/2025

Abstract

Background and Aims: Collaborative governance concept is a new form of relationship management between public sector and societal sector, who were affected and involved in decision making process. This article aims to study (1) the background of the collaborative governance concept (2) the difference between the collaborative governance concept and other concept of collaboration and (3) the application of the collaborative governance concept in Thailand

Methodology: This article is academic research, based on document analysis of collaborative governance concept. The collected information is analyzed according to defined objectives to provide insights into the significance of the collaborative governance concept and its implication for public management in Thailand.

Results: The results of this article found (1) the collaborative governance concept enhances collaboration between public sector and societal sector by fostering openness in thinking and decision making to address issues that impact society (2) collaborative governance concept study the shared benefits among all parties, ensuring stakeholders participate equally in public issues and work toward building common consensus. And (3) Office of the Public Sector Development Commission applied collaborative governance as a mechanism to develop a government system through setting issues of collaborative governance in government administration development strategy and fostering collaboration, engaging citizens as active participants in decision making process.

Conclusion: Collaborative governance is a flexible and open concept, where the public sector facilitates collaboration and fosters citizen's awareness of partnership in



addressing important public issues. This aims to reduce conflict and share mutual benefits.

Keywords: collaborative governance; public management; collaboration; participation



การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน: แนวคิดและการประยุกต์ใช้ในการจัดการภาครัฐ

ศิเรมอร์ ยงพานิช

นักวิชาการอิสระ

อีเมล: siremon26@gmail.com

บทคัดย่อ

ภูมิหลังและวัตถุประสงค์: การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน เป็นการจัดความสัมพันธ์รูปแบบใหม่ระหว่างรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบด้านบริการสาธารณะ กับภาคสังคมที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงาน บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) ความเป็นมาของแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (2) ความแตกต่างของแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันกับแนวคิดความร่วมมืออื่น และ (3) การประยุกต์ใช้แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันในประเทศไทย

ระเบียบวิธีการวิจัย: บทความนี้เป็นบทความวิชาการ ใช้การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน และนำข้อมูลมาวิเคราะห์ประเด็นที่กำหนดไว้ตามวัตถุประสงค์ เพื่อให้ได้ข้อมูลเพื่ออธิบายถึงความสำคัญของแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน และแนวทางที่นำมาใช้ในการจัดการภาครัฐของประเทศไทย

ผลการวิจัย: ผลการศึกษาพบว่า (1) การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันเป็นการยกระดับความร่วมมือระหว่างรัฐกับสังคม ที่เปิดกว้างในการคิด และการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสังคม (2) การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ศึกษาเรื่องผลประโยชน์ที่ทุกฝ่ายได้รับร่วมกัน โดยทุกฝ่ายต้องร่วมในประเด็นสาธารณะได้อย่างเท่าเทียม และสร้างฉันทามติร่วมกัน และ (3) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ โดยนำแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน มาสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐกับสังคมในฐานะพลเมืองที่ร่วมคิดและตัดสินใจ

สรุปผล: การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน เป็นการดำเนินงานที่ยืดหยุ่นและเปิดกว้าง โดยรัฐเป็นผู้เอื้ออำนวยความร่วมมือ และสร้างพลเมืองที่ตระหนักถึงความสำคัญในการร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วน โดยรัฐต้องเปิดโอกาสให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำประเด็นสาธารณะที่สำคัญ เพื่อลดความขัดแย้ง และทุกฝ่ายได้รับประโยชน์ร่วมกัน

คำสำคัญ: การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน; การจัดการภาครัฐ; ความร่วมมือ; การมีส่วนร่วม



บทนำ

การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) เป็นแนวคิดที่มุ่งปรับเปลี่ยนบทบาทและการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ จากอดีตที่รัฐมีอำนาจหน้าที่และบทบาทเป็นตัวแสดงหลักในการจัดบริการสาธารณะ หากแต่ในปัจจุบัน รัฐต้องเผชิญกับสถานการณ์และการเปลี่ยนแปลงด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และสิ่งแวดล้อม ทำให้รัฐต้องหาแนวทางเพื่อสร้างความอยู่รอดในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันจึงเป็นแนวทางที่รัฐนำมาใช้ในการจัดการภาครัฐ ด้วยการเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้เอื้ออำนวยความสะดวก (Facilitator) เป็นผู้สร้างพื้นที่การมีส่วนร่วมเพื่อประสานความร่วมมือกับภาคสังคม เช่น ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการดำเนินงานของรัฐเข้ามาเป็นภาคีหุ้นส่วนในการขับเคลื่อนภารกิจเพื่อให้บรรลุภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2567)

การปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินการกิจ และการสร้างความสัมพันธ์รูปแบบใหม่ระหว่างรัฐกับสังคม สะท้อนถึงบทบาทของรัฐที่เปลี่ยนจากผู้ใช้อำนาจในการปกครอง เป็นผู้สร้างการมีส่วนร่วมและประสานความร่วมมือกับภาคส่วนอื่นในสังคม นับสำคัญที่เป็นผลจากแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันจึงอยู่ความสัมพันธ์และบทบาทของรัฐและสังคม ที่เข้ามาทำกิจกรรมจัดโครงสร้างการดำเนินงาน และใช้ทรัพยากรร่วมกัน โดยมีลักษณะปฏิสัมพันธ์แบบเป็นทางการ กล่าวคือรัฐเป็นผู้มีบทบาทหลักในฐานะผู้ริเริ่มพื้นที่หรือกระบวนการสร้างความร่วมมือรวมทั้งเป็นผู้ชักชวนภาคส่วนอื่นเข้าสู่พื้นที่เพื่อร่วมดำเนินงาน ความร่วมมือที่เกิดขึ้นปรากฏในรูปแบบการมีส่วนร่วมทางตรงที่ภาคส่วนอื่นเข้ามาร่วมคิด ร่วมตัดสินใจในการดำเนินการกิจของรัฐ (ธีรพัฒน์ อังศุवाल, 2566) กระบวนการความร่วมมือที่เกิดขึ้น ตัวแสดงภาคสังคมได้ขยายขอบเขตพื้นที่สู่การเป็นผู้ร่วมจัดบริการสาธารณะกับรัฐ เป็นการยกระดับความร่วมมือความร่วมมือระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง เพื่อเข้าร่วมดำเนินการกิจที่รัฐไม่สามารถดำเนินการให้สำเร็จเพียงลำพัง

ดังนั้น บทความนี้จึงมุ่งศึกษาการจัดการภาครัฐภายใต้แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน โดยให้มุ่งเน้นถึงองค์ประกอบในการขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุผลสำเร็จ เพื่อให้การดำเนินงานสามารถเชื่อมโยงไปสู่ภาคส่วนในทุกระดับ ความสำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันที่ส่งผลต่อการจัดการภาครัฐ การขยายขอบเขตความหมายที่แตกต่างจากความร่วมมือในรูปแบบอื่น และการนำแนวคิดการบริหารจัดการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันมาใช้ในการจัดการภาครัฐของประเทศไทย

ความหมายของแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน

แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันเป็นแนวคิดที่เกิดจากข้อถกเถียงเรื่องการปรับเปลี่ยนรูปแบบของรัฐจากการทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองไปสู่การร่วมจัดการปกครองกับผู้มีส่วนได้

ส่วนเสียในสังคม ซึ่งการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันเป็นการจัดการปกครองที่ภาครัฐเน้นแสวงหาแนวร่วม สร้างเครือข่าย และประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนที่มีอยู่ในสังคม เพื่อร่วมกันสร้างประโยชน์สาธารณะ และบริหารกิจการสาธารณะร่วมกับรัฐอย่างรอบด้านทั้งในระดับ กำหนดนโยบายและการขับเคลื่อนนโยบายในระดับปฏิบัติการ (สุรียานนท์ พลสมิ, 2566) ซึ่งสอดคล้องกับมุมมองของ Ansell and Gash (2007) ที่นิยามความหมายของแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันว่า เป็นรูปแบบการปกครองที่หน่วยงานภาครัฐนำผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากภาคส่วนอื่นเข้ามาร่วมในกระบวนการตัดสินใจในรูปแบบที่เป็นทางการ รวมถึงมีการสร้างฉันทามติและการปรึกษาหารือร่วมกัน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อกำหนดหรือนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือเป็นการจัดการโครงการหรือสิทธิประโยชน์สาธารณะต่างๆ

เนื่องด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันเป็นกระบวนการแสวงหาความร่วมมือทำให้กระบวนการในการดำเนินการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันสามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์กับภาคส่วนอื่นแบบข้ามพรมแดน ทั้งในระดับภาคประชาชน ภาคเอกชน หรือภาคพลเมือง เพื่อให้ภารกิจที่รัฐไม่สามารถขับเคลื่อนเพียงลำพังบรรลุผลสำเร็จ (Emerson, Nabatchi and Balogh, 2011) ด้วยเหตุนี้การขับเคลื่อนภารกิจตามแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันจึงต้องมียุทธศาสตร์ประกอบสำคัญเพื่อขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุผลสำเร็จ ดังนี้ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563)

1. การริเริ่มความร่วมมือ การขับเคลื่อนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันต้องเปิดพื้นที่ในการดำเนินงานร่วมกัน โดยรัฐต้องเป็นผู้ริเริ่มพื้นที่ดังกล่าวเพื่อให้เกิดการประสานความร่วมมือในกรณีเพื่อขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมาย หรือเป็นเพียงการแสดงบทบาทร่วมกับภาคส่วนอื่นตามที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ไว้

2. ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง ตัวแสดงที่เข้าร่วมในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันต้องประกอบด้วยตัวแสดงภาครัฐ และตัวแสดงจากภาคส่วนอื่นนอกภาครัฐในฐานะภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการขับเคลื่อนภารกิจหรือนโยบายสาธารณะ ด้วยเหตุนี้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจึงครอบคลุมถึงภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ซึ่งเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินการกิจของรัฐทั้งในฐานะพลเมือง และในฐานะกลุ่มทางสังคมหรือองค์กร

3. การแสดงบทบาท ภาคีหุ้นส่วนที่เข้ามามีบทบาทในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันต้องสามารถแสดงบทบาทร่วมตัดสินใจกับตัวแสดงภาครัฐโดยตรง ซึ่งการแสดงบทบาทของภาคีหุ้นส่วนจึงไม่ใช่เพียงการให้ข้อมูล ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษากับหน่วยงานภาครัฐ แต่ตัวแสดงทั้งสองฝ่ายต้องมีการพบปะพูดคุยอย่างต่อเนื่อง มีการแลกเปลี่ยน รับฟัง ได้แย้ง เสนอแนะ พร้อมกันนั้นตัวแสดงที่ไม่ใช่ภาครัฐต้องมีส่วนในการตัดสินใจในภารกิจ หรือนโยบายสาธารณะของรัฐได้ในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ แม้ว่ารัฐเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้าย



4. การจัดโครงสร้างการทำงาน เพื่อให้ทุกฝ่ายเข้ามาแสดงบทบาทร่วมกัน ซึ่งกลไกการทำงานร่วมกันภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นทางการควรเกิดจากการตกลงวางกรอบกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ร่วมกันทุกฝ่าย ซึ่งการทำงานแบบร่วมมือกันระหว่างรัฐกับภาคส่วนอื่นภายใต้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน จึงเป็นการทำงานร่วมกันโดยมีกระบวนการบริหารจัดการรูปแบบเฉพาะที่ทุกฝ่ายร่วมกันกำหนดขึ้น โดยผ่านการวางระเบียบกฎเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติต่างๆ ที่เป็นทางการ เพื่อรองรับการขับเคลื่อนการจัดบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ

5. การตัดสินใจ การดำเนินงานร่วมกันต้องมีจุดมุ่งหมายเปิดพื้นที่ให้ตัวแสดงจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามาตัดสินใจร่วมกันบนฐานของการแสวงหาทางออกที่สะท้อนถึงฉันทานุมติของทุกฝ่าย ซึ่งเป็นทางเลือกที่เอื้อให้ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้กระบวนการตัดสินใจในการดำเนินงานร่วมกันต้องไม่ใช้การต่อสู้ต่อรอง ประนีประนอม หรือแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ แม้ว่าหน่วยงานภาครัฐจะเป็นผู้ถือครองอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจในการดำเนินการกิจ แต่เป้าหมายในการดำเนินการกิจนั้นต้องอยู่บนฐานของฉันทามติทุกฝ่ายร่วมกันกำหนดขึ้น อีกด้านหนึ่งการตัดสินใจในบางกรณี แม้ว่าตัวแสดงแต่ละฝ่ายไม่สามารถสร้างความเห็นพ้องต้องกันได้ทั้งหมด แต่อย่างน้อยการตัดสินใจที่เกิดขึ้นต้องเป็นการตัดสินใจที่มีข้อตกลงที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

6. เป้าหมายของการทำงานร่วมกัน การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นหรือนโยบายสาธารณะเท่านั้น เป้าหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันต้องเป็นการร่วมมือที่มุ่งขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ หรือการดำเนินการกิจของรัฐ อย่างไรก็ตามต้องไม่ใช้การอาศัยกลไกการดำเนินงานของรัฐ เพื่อสร้างพื้นที่เจรจาต่อรองผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ภาคเอกชนเฉพาะกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ การตัดสินใจร่วมกันแบบไตรภาคีหรือพหุภาคี โดยภาครัฐเป็นตัวกลางในการหาข้อยุติระหว่างฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ไม่ถือเป็นกระบวนการดำเนินงานภายใต้การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน เนื่องจากมีเป้าหมายเพื่อจัดการผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันของภาคเอกชนเป็นสำคัญ

กล่าวได้ว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันเป็นการจัดการภาครัฐที่มุ่งสร้างความร่วมมือกันทุกภาคส่วนในสังคม เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของตน ซึ่งการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นนั้น ทุกฝ่ายต้องได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน เป็นเหตุให้การดำเนินการกิจตามแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ต้องมีการกำหนดองค์ประกอบเพื่อดำเนินการกิจให้ทุกฝ่ายยึดถือปฏิบัติร่วมกัน เพื่อให้การดำเนินงานเกิดประสิทธิภาพและได้รับประโยชน์ตามที่คาดหวัง



ความเป็นมาของแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน

การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์ การพัฒนาทางด้านเทคโนโลยี ซึ่งเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดปัญหาด้านสังคม เศรษฐกิจ รวมถึงการจัดการทรัพยากร ให้มีความสลับซับซ้อนเพิ่มขึ้น อีกด้านหนึ่งการขยายตัวของปัญหาดังที่กล่าวมาได้ส่งผลกระทบต่อระบบราชการที่เดิมเป็นการดำเนินงานตามสายการบังคับบัญชา โดยรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจและการใช้อำนาจหน้าที่ไว้ที่รัฐ ไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาที่มีความสลับซับซ้อน (Wicked Problems) นี้ได้ ขณะเดียวกันตัวแสดงอื่นที่ไม่ใช่รัฐ เช่น ภาคเอกชน ภาคประชาชน หรือภาคประชาสังคม ต่างเข้ามามีบทบาทในปัญหาที่เกิดขึ้นในฐานะภาคีหุ้นส่วนหรือเครือข่าย ประกอบกับตัวแสดงภายนอกภาครัฐมีขีดความสามารถและศักยภาพที่เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อตนเองมากขึ้น ขณะเดียวกันรัฐจำเป็นต้องอาศัยข้อมูล หรือทรัพยากรบางอย่างจากตัวแสดงภายนอกภาครัฐ เพื่อให้การตัดสินใจที่เกิดขึ้นสอดคล้องกับความเป็นจริง ตลอดจนลดความขัดแย้ง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ร่วมกัน (พัชราภา ตันตราจิน, 2563) นอกจากนี้การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันยังครอบคลุมถึงการดำเนินงานตั้งแต่ระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง เช่น ความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลางต่างสังกัดกระทรวง/กรม การบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ซึ่งการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐภายใต้การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน เป็นการดำเนินงานในลักษณะตัดข้ามอาณาเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน

การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน จึงเป็นการดำเนินงานที่พยายามสร้างความชอบธรรมในการตัดสินใจด้วยการร่วมตัวแสดงจากหลากหลายฝ่ายเข้าสู่พื้นที่ที่ดำเนินงาน รวมไปถึงลดทอนบทบาทของรัฐในฐานะผู้ผูกขาดอำนาจหน้าที่การตัดสินใจเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งหมายความว่าสำคัญของความร่วมมือจึงอยู่ที่ความพยายามแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง และผลักดันประเด็นสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะให้ตัวแสดงทั้งภายในภาครัฐและภายนอกภาครัฐ เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและขับเคลื่อนภารกิจให้เกิดผลเป็นรูปธรรม โดยรัฐปรับลดบทบาทไปสู่วิธีการดำเนินงานที่มีความยืดหยุ่น เปิดกว้าง และตระหนักถึงคุณค่าของการสร้างความร่วมมือจากตัวแสดงจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

ความแตกต่างระหว่างการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันกับความร่วมมือในรูปแบบอื่น

แม้ว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันมีความหมายถึงกระบวนการและโครงสร้างของการตัดสินใจและการจัดการนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับคนที่หลากหลาย ซึ่งไม่ได้จำกัดอยู่เพียงหน่วยงานภาครัฐ รวมไปถึงได้ติดอยู่กับการแบ่งภาคส่วนในการดำเนินงานซึ่งถือเป็นอุปสรรคต่อ



การบรรลุเป้าหมายของภารกิจ ทำให้อาจมีข้อแตกต่างกับแนวคิดความร่วมมืออื่น ดังนี้ (Ansell & Gash, 2008; พัชราภา ตันตราจิน, 2563; วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563; ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์, 2560)

1. การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน มีความแตกต่างจากรูปแบบการดำเนินการที่รัฐเปิดพื้นที่ให้ตัวแสดงที่มีผลประโยชน์ขัดแย้ง และเผชิญหน้ากันเข้าสู่กระบวนการต่อรองเพื่อหาข้อยุติ (Adversarialism) เนื่องจากกลุ่มผลประโยชน์ที่มีการฉกฉวยกำลังจะเพิ่มอำนาจในการต่อรองกับฝ่ายตรงข้าม และนำไปสู่การตัดสินใจที่มีผู้ได้รับประโยชน์สูงสุดเพียงฝ่ายเดียว (winner-take-all) เป็นเหตุให้ความสัมพันธ์แบบขัดแย้งเผชิญหน้าระหว่างกลุ่มต่างๆยังคงอยู่ นอกจากนี้ความสัมพันธ์เชิงความร่วมมือที่เกิดขึ้นเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะเฉพาะกิจ เป็นเพียงความร่วมมือเพื่อแสวงหาพันธมิตรเพียงชั่วคราว ในส่วนของการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ตั้งอยู่บนหลักการว่าแม้ว่าแต่ละฝ่ายจะมีผลประโยชน์ตรงข้ามกัน แต่สามารถสร้างความสัมพันธ์เชิงความร่วมมือได้ เพราะเปิดพื้นที่ให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้อย่างเสมอภาค

2. การเปิดให้ผู้บริหารมืออาชีพหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนภารกิจ หรือการว่าจ้างผู้จัดบริการสาธารณะภาคเอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะแทนภาครัฐ (Managerialism) แม้ว่าจะเปิดให้ตัวแสดงภาคส่วนอื่นเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานกับภาครัฐเพิ่มขึ้น แต่เมื่อพิจารณากระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายยังคงอยู่กับภาครัฐเป็นสำคัญ เพียงแต่ใช้บทบาทของผู้บริหารมืออาชีพหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้ามามีส่วนร่วมขับเคลื่อนภารกิจทั้งในด้านการบริหารหรือ และเปิดรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แต่ไม่ได้เข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจ

3. ความร่วมมือแบบภาคีรัฐ-สังคม (Corporatism) เช่น รูปแบบไตรภาคีที่มีภาครัฐเป็นตัวกลางในการเจรจาต่อรอง ประนีประนอมผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มนายทุนกับกลุ่มแรงงาน ซึ่งเป็นการผูกขาดบทบาทการมีส่วนร่วมโดยตัวแทนของแต่ละฝ่าย ทำให้บางกลุ่มถูกกีดกันออกไปเป็นความสัมพันธ์เฉพาะกิจหรือเฉพาะประเด็น ขณะที่การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันในรูปแบบการดำเนินงานที่ดึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายในทุกภาคส่วนของสังคม เข้ามาร่วมแสดงบทบาทกันอย่างเสมอภาคในการตัดสินใจของภาครัฐในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินการกิจกรรมกับรัฐ

4. การสร้างความร่วมมือภายใต้เครือข่าย (Policy Network) ที่มุ่งเน้นการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม อย่างไรก็ตามเมื่อเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจยังคงเป็นการตัดสินใจร่วมกันแบบปิดระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในเครือข่ายนโยบาย นอกจากนี้การตัดสินใจในเครือข่ายนโยบายมักไม่มีรูปแบบการประสานความร่วมมืออย่างเป็นทางการ แต่อาศัยการเจรจาต่อรองโน้มน้าวผู้อื่น ในส่วนของการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันมีการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ มีกระบวนการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และการตัดสินใจร่วมกันบนฐานฉันทามติระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน



5. การประสานความร่วมมือในรูปแบบภาคีหุ้นส่วนภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership) มีเป้าหมายเพื่อประสานการทำงานระหว่างภาคีหุ้นส่วนภาครัฐและภาคเอกชน ที่เข้ามา ร่วมกันจัดบริการสาธารณะตามข้อตกลงภายใต้ระบบสัญญา มีการแบ่งบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบใน แต่ละขั้นตอนระหว่างกันอย่างชัดเจน ข้อสังเกตของความร่วมมือในรูปแบบภาคีหุ้นส่วนภาครัฐและ ภาคเอกชนเกิดขึ้นจากการสร้างข้อตกลงระหว่างภาคีหุ้นส่วนแต่ละฝ่าย ที่ตัดสินใจบนฐานการคำนึงถึง ผลประโยชน์ที่ฝ่ายของตนพึงพอใจและเป้าหมายที่ต้องการบรรลุ โดยไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ทาง สังคม ในทางกลับกันความร่วมมือที่เกิดขึ้นบนฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน เกิดขึ้น จากทุกฝ่ายร่วมกันกำหนดเป้าหมาย และสร้างกระบวนการตัดสินใจร่วมกันในทุกขั้นตอนการทำงาน

ตารางที่ 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน กับความร่วมมือในรูปแบบอื่น

การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน	ความร่วมมือในรูปแบบอื่น
ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์ร่วมกัน สร้าง ความสัมพันธ์ในระยะยาว สร้างพื้นที่ให้ทุกฝ่าย เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างเท่าเทียม และเสมอภาค	ตัวแสดงที่มีผลประโยชน์ ขัดแย้ง (Adversarialism) มีกลุ่มผลประโยชน์เดียวที่ ได้รับประโยชน์สูงสุด ความร่วมมือเกิดขึ้นแบบ เฉพาะกิจ เพื่อแสวงหาพันธมิตรในการผลักดัน ผลประโยชน์ในกลุ่มของตน
ตัวแสดงทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย จะถูกนำเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ	ความร่วมมือแบบผู้บริหรมีอำนาจ (Managerialism) รัฐเป็นผู้ตัดสินใจเพียงฝ่าย เดียว ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นไม่ได้เข้าร่วม ตัดสินใจ
ผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกภาคส่วนมีบทบาทใน การตัดสินใจอย่างเสมอภาค และมีฐานะเป็นผู้มี ส่วนได้ส่วนเสียในประเด็นสาธารณะร่วมกับรัฐ	ความร่วมมือแบบภาครัฐ-สังคม(Corporatism) มีกลุ่มที่ผูกขาด เป็นความสัมพันธ์เฉพาะในบาง ประเด็น กลุ่มคนบางกลุ่มถูกกีดกันออกจากพื้นที่ การตัดสินใจ
โครงสร้างความสัมพันธ์แบบเป็นทางการ มีการ แลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และมีการสร้างฉันทามติในการตัดสินใจร่วมกัน ระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้อง	เครือข่ายนโยบาย(Policy Network) ใช้การ ตัดสินใจแบบปิดระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้องใน เครือข่ายนโยบาย ใช้การโน้มน้าวชักชวนให้ผู้อื่น เข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ อาศัยการประสาน ความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการ
ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในประเด็นสาธารณะมีส่วน ร่วมในการกำหนดเป้าหมาย และกระบวนการ ตัดสินใจในทุกขั้นตอนการดำเนินงาน	ภาคีหุ้นส่วนภาครัฐและภาคเอกชน (Public- Private Partnership) ประสานงานตามข้อตกลง ภายใต้ระบบสัญญา ความร่วมมือเกิดจาก



การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน	ความร่วมมือในรูปแบบอื่น
	ข้อตกลงของภาคีหุ้นส่วนแต่ละฝ่าย และตัดสินใจจากฐานผลประโยชน์ที่ฝ่ายของตนพึงพอใจ และต้องการบรรลุผลสำเร็จ

หมายเหตุ: จาก “บทความปริทัศน์ การจัดการปกครองแบบร่วมคิดร่วมทำ (Collaborative Governance): ปัจจัยที่มีผลต่อการสร้างและการนำไปปฏิบัติ”, โดย พัทธราภา ตันตราจิน, 2563, วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา, 8, หน้า 147.

การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันในบริบทภาครัฐของประเทศไทย

ประเทศไทยมีการนำแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2555 เป็นต้นมา ที่ส่งเสริมและผลักดันให้หน่วยราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือในแง่ของการบูรณาการกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงสร้างความร่วมมือกับภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน เพื่อให้เข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินงานหรือดำเนินการแทนในการกิจของภาครัฐ หลักสำคัญของการบริหารราชการบนฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันจึงอยู่ที่การบูรณาการทั้งกับหน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งภาครัฐต้องสร้างความร่วมมือในการดำเนินงานกับภาคสังคม (พัชรีย์ สิโรรส และพรทิพย์ แก้วมูลคำ, 2560)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นหน่วยงานที่นำแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันมาใช้ในการพัฒนาระบบราชการ เห็นได้จากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ พ.ศ. 2556-2561 กำหนดให้มีประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 การส่งเสริมระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ที่กำหนดให้มีการส่งเสริมการบริหารราชการระบบเปิด และการสร้างเครือข่ายให้เกิดการพึ่งพาในรูปแบบพันธมิตร นัยสำคัญของการพัฒนาระบบราชการภายใต้การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน จึงอยู่ที่การส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐทบทวนบทบาทและภารกิจของตนให้เหมาะสม โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้ความสำคัญกับการพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่น มีการถ่ายโอนภารกิจบางส่วนให้ภาคส่วนอื่น ตลอดจนมีการสร้างความร่วมมือหรือสร้างภาคีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2556)

แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ถูกนำมาใช้เป็นแกนหลักสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐ มีการพัฒนาแนวทางและยุทธศาสตร์อย่างต่อเนื่อง ในปัจจุบันการพัฒนาระบบราชการภายใต้การดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้จัดทำ (ร่าง)ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ พ.ศ. 2567-2570 ยุทธศาสตร์ที่ 3 ลดบทบาทภาครัฐ



และเปิดการมีส่วนร่วมกับภาคส่วนอื่น ที่มุ่งเน้นภาครัฐที่มีขนาดเหมาะสมกับบทบาทภารกิจ ลดบทบาทภาครัฐส่วนกลาง กระจายอำนาจการบริหารในระดับพื้นที่ และเชื่อมต่อการทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่นที่นำไปสู่การบรรลุผลลัพธ์ที่ดีต่อประชาชน ที่นำไปสู่การเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ดังเช่น การพัฒนาระบบนิเวศภาครัฐระบบเปิด และการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะพลเมืองตื่นรู้ (Active Citizen) ในการร่วมแก้ไขปัญา แสดงความคิดเห็น กำหนดนโยบายร่วมกับภาครัฐ รวมไปถึงการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณ หรือการจัดทำโครงการของภาครัฐ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2566)

สรุปได้ว่า ประเทศไทยนำแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันมาเป็นแนวทางในการจัดการภาครัฐ โดยกำหนดไว้ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ จุดมุ่งหมายของการนำแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันมาในการดำเนินงานของภาครัฐ อยู่ที่ว่าปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐ รวมถึงเชื่อมโยงกับภาคสังคมในการดำเนินการกิจ รัฐจึงต้องเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองที่ตระหนักรู้ถึงปัญหา ทำให้พลเมืองเข้ามาร่วมดำเนินการกิจในทุกขั้นตอนเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองและสังคม

บทสรุป

การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน เป็นแนวทางที่รัฐนำมาใช้พัฒนาและปรับปรุงการขับเคลื่อนภารกิจ เนื่องจากการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบันต้องเผชิญกับปัญหาที่มีความสลับซับซ้อน จากความสลับซับซ้อนของปัญหาทำให้มีตัวแสดงจากหลากหลายภาคส่วนเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งตัวแสดงเหล่านี้ภูมิหลัง ความต้องการ และมุมมองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นแตกต่างกัน ทำให้หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถผูกขาดการดำเนินการได้เพียงผู้เดียว เนื่องด้วยรัฐมีข้อจำกัดทั้งด้านทรัพยากร ตลอดจนความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของพื้นที่ ด้วยเหตุนี้การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันจึงเป็นแนวคิดที่ถูกผลักดันเข้าสู่พื้นที่การดำเนินการ ด้วยการสร้างบทบาทให้หุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคสังคมที่เข้ามาร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และดำเนินการกิจได้อย่างเท่าเทียมกันผ่านการพูดคุย แลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดเห็น เพื่อแสวงหาแนวทางที่ทุกฝ่ายบรรลุเป้าหมาย และได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน

ประเทศไทยได้มีการนำแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน เข้ามาเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจ ด้วยการให้ความสำคัญกับการบูรณาการความร่วมมือทั้งในระดับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาหรือภารกิจดังกล่าว อีกด้านหนึ่งภาครัฐต้องสร้างความร่วมมือกับภาคสังคมซึ่งเป็นผู้รับผลกระทบจากประเด็นปัญหาหรือภารกิจที่รัฐต้องการขับเคลื่อน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้จัดทำยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาระบบราชการ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐนำมาปรับใช้ในการดำเนินงาน



และสามารถดำเนินงานให้สามารถอยู่รอดในสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลง โดยปรับเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้เอื้ออำนวยความสะดวกในการสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ และนำภาคสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน และตัดสินใจในทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน เพื่อผลักดันให้การสร้างพลเมืองที่ตื่นรู้ที่เล็งเห็นขีดความสามารถ และความสำคัญของตนในการเป็นผู้นำหนดประเด็นปัญหาสาธารณะที่ส่งผลต่อตนเองและสังคมของตน



เอกสารอ้างอิง

- ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์. (2560). การจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ (collaborative governance) : แนวคิด วรรณกรรมคัดสรร และความสำคัญ. *Veridian E-Journal, Silpakorn University ฉบับภาษาไทย สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์และศิลปะ*, 10(3), 286-298.
- ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์. (2567). การบริหารปกครองแบบร่วมมือในการดำเนินงานศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ที่มีภาวะพึ่งพิง องค์การบริหารส่วนตำบลดอยหล่อ. *สัปดาห์ทอ: วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 30(1), 17-30.
- ธีรพัฒน์ อังศุขवाल. (2566). *Governance 101: ความหมายและรูปแบบที่หลากหลาย*. กรุงเทพมหานคร: สยามปริทัศน์.
- พัชรภา ตันตราจิน. (2563). บทความปริทัศน์: การจัดการปกครองแบบร่วมคิดร่วมทำ (Collaborative Governance): ปัจจัยที่มีผลต่อการสร้างและการนำไปปฏิบัติ. *วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา*, 8(1), 139-162.
- พัชรีย์ สิริโรส และพรทิพย์ แก้วมูลคำ. (2560). การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม. *วารสารการจัดการภาครัฐและเอกชน*, 24(2), 139-160.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2563). การอภิบาลบนฐานของความร่วมมือ: สภาวะสังคมไร้ศูนย์กลาง การแตกกระจายในระบบบริหารราชการแผ่นดิน และแสวงหาตัวแบบใหม่ในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2556). *แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556 - พ.ศ. 2561)*. กรุงเทพมหานคร: วิชั่น พรินท์ แอนด์ มีเดีย.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2566). (ร่าง) *ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ พ.ศ. 2567-2570*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
- สุรียานนท์ พลสมิ. (2566). ภาวภิบาล: แนวคิดพื้นฐานและแนวทางการศึกษาวิจัยในอนาคต. *วารสารวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์*, 40(2), 196-218.
- Ansell, C., & Gash, C. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(1), 543-571.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-30.

