

## การจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ (collaborative governance) :

### แนวคิด วรรณกรรมคัดสรร และคำสำคัญ\*

## Collaborative governance: concepts, selected literatures and key definitions Chatthip Chaichakan

ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์ (Chatthip Chaichakan)\*\*

### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออภิปรายวรรณกรรมคัดสรรและคำสำคัญของแนวคิดการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ ซึ่งเป็นแนวคิดด้านการบริหารกิจการสาธารณะที่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในช่วงไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา โดยบทความนี้นำเสนอมุมมองพื้นฐานของแนวคิดที่ว่า ความร่วมมือระหว่างองค์การเป็นสิ่งจำเป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันของการบริการสาธารณะที่แวดล้อมไปด้วยปัญหาที่ซับซ้อน ดังนั้น การบริหารกิจการสาธารณะจึงจำเป็นต้องจัดการการประสานความร่วมมือที่ดำรงอยู่ เพื่อให้การบริการสาธารณะตอบโจทย์ความความต้องการและการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น นอกจากนี้ บทความได้นำเสนอานิยามของคำสำคัญอันได้แก่ การประสานความร่วมมือ การจัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะ การจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ ประโยชน์จากการประสานความร่วมมือ และผู้จัดการการประสานความร่วมมือ และในช่วงท้ายของบทความได้อธิบายถึงลักษณะประเภท องค์ประกอบ กระบวนการ และกิจกรรมการประสานความร่วมมือ ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการทำความเข้าใจแนวคิดการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือได้

**คำสำคัญ:** การจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ, การจัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะ, การประสานความร่วมมือ, การบริหารกิจการสาธารณะ

---

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “แนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น: กรณีศึกษาจังหวัดน่าน” ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

This article is part the research project entitled “Approaches for developing collaboration in local welfare provision: the case of Nan”. This project is funded by Thailand Research Fund (TRF).

\*\* อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา, Email: chatthip.ch@up.ac.th.

Lecturer in Public Administration, Department of Political Science, School of Political and Social Science, University of Phayao, Email: chatthip.ch@up.ac.th.

## Abstract

This article aims to discuss collaborative governance approach and its selected literature and key definitions. As a common ground of the approach, this article summarizes that, at present, collaboration is inevitable for public services which involve wicked problems. Therefore, public administration needs to manage existing collaboration in attempt to enhance efficiency and effectiveness of public services. Besides, this article elaborates five key definitions including: collaboration, collaborative public management, collaborative governance and collaborative manager. Lastly, it discusses characteristics, types, configuration, process and activities of collaboration which are essential for understanding collaborative governance.

**Keywords:** collaborative governance, collaborative public management, collaboration, public administration

## บทนำ

ท่ามกลางบริบทของการบริหารกิจการสาธารณะที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ เอกชน หรือประชาสังคม ได้กลายมาเป็นกิจกรรมสำคัญที่ผู้มีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะต้องนำมาพิจารณา (Emerson & Nabatchi, 2015; อรุณีสันธิวิณัย, 2558; โกวิทย์ พวงงาม และคณะ, 2557) โดยแนวคิดหนึ่งที่โดดเด่น ได้รับการศึกษา และถูกนำไปปฏิบัติอย่างมากในช่วงไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา คือ แนวคิดการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ (collaborative governance) ซึ่งมีพัฒนาการทั้งในทางทฤษฎีและการประยุกต์ใช้อย่างต่อเนื่องในหลายประเทศ

เมื่อย้อนไปในช่วงเริ่มต้น การประสานความร่วมมือ (collaboration) ถูกมองว่าเป็นเพียงกิจกรรมแบบไม่เป็นทางการ (informal) เกิดขึ้นโดยบังเอิญ (accidental) และอย่างดีที่สุดก็เป็นที่แค่การทดลองทางการบริหาร (experimental) เท่านั้น (Gash, 2016, p. 213) อย่างไรก็ตาม งานเขียนของ Gray (1989) ถือว่าเป็นบทความชิ้นสำคัญที่ได้ก่อให้เกิดกระแสความสนใจในเรื่องการประสานความร่วมมือ (collaborating) ด้วยการเน้นให้เห็นว่า การประสานความร่วมนั้นเป็น “ปทัสถานทางสังคมใหม่ (a new social norm)” ที่ไม่ว่านักปฏิบัติหรือนักวิชาการควรหันมาสนใจ โดยงานชิ้นนี้ได้นำเสนอหลักการของการประสานความร่วมมือ (principles of collaboration) ที่จะป็นทางออกของปัญหาที่เกิดจากการบริหารกิจการสาธารณะในรูปแบบเดิม

แนวคิดการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ (collaborative governance) ได้ถูกพัฒนา และกลายมาเป็นแนวคิดที่เอื้อถึงกันโดยทั่วไป ยกตัวอย่างการประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติเช่น ในสหรัฐอเมริกา การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน (interagency collaboration) ได้กลายมาเป็นมาตรฐานระดับดีเยี่ยม

(gold standard) ในการบริหารกิจการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการระดับมัลติรัฐส่วนใหญ่มักจะกำหนดให้รัฐ (state) และท้องถิ่น (local) ทำงานร่วมกันภายใต้แนวคิดการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ จึงจะได้รับการสนับสนุนทางการคลัง (Gash, 2016) หรือในกรณีของสหราชอาณาจักร การประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม ได้กลายมาเป็นนโยบายสำคัญของทุกรัฐบาลนับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1990 (Entwistle & Martin, 2005) เป็นต้น

ในทางวิชาการ การประสานความร่วมมือได้ถูกศึกษาในหลายมิติและวิธีการ ยกตัวอย่างงานที่ได้รับการอ้างอิงอยู่บ่อยครั้งเช่น งานของ Agranoff and McGuire (2003) ซึ่งศึกษารัฐบาลท้องถิ่น จำนวน 267 แห่ง แล้วนำเสนอแนวคิดการจัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะ (collaborative public management: CPM) ที่จำแนกประเภทขององค์การโดยอาศัยกิจกรรมการประสานความร่วมมือ (collaborative activities) ที่องค์การนั้นได้ดำเนินการ หรืองานของ Ansell and Gash (2008) ซึ่งเป็นงานปริทัศน์วรรณกรรม (a meta-analytical study) โดยวิเคราะห์กรณีศึกษาของการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ จำนวน 137 กรณี แล้วสรุปว่า ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ ประกอบด้วย ความขัดแย้งหรือความร่วมมือในอดีต สิ่งจูงใจในการเข้าร่วม สภาวะไร้สมดุลของอำนาจและทรัพยากร (power and resources imbalances) ภาวะผู้นำ และการออกแบบเชิงสถาบัน (institutional design) เป็นต้น

นอกจากนี้ ความสนใจของนักวิชาการที่มีต่อแนวคิดการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือยังสะท้อนออกมาจากการการจัดพิมพ์วารสารฉบับพิเศษ (special issue) ว่าด้วยการประสานความร่วมมือของวารสาร Public Administration Review (PAR) ซึ่งถือได้ว่าเป็นวารสารระดับนานาชาติชั้นนำของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารกิจการสาธารณะ โดยฉบับพิเศษของ PAR นี้ตีพิมพ์เมื่อปี ค.ศ.2006 และได้รวบรวมผลงานที่ได้จากการประชุมวิชาการเรื่อง “การจัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะ” (Symposium on Collaborative Public Management) ซึ่งในขณะนั้นแนวคิดว่าด้วยการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือยังขาดเลนส์ที่จะใช้มองร่วมกัน (common lens) หรือขาดการนิยามร่วมกันเอง ดังนั้น O’Leary, Gerard, and Bingham (2006) บรรณาธิการของวารสารฉบับพิเศษนี้จึงได้จัดให้มีการประชุมดังกล่าวเพื่อสร้างพื้นที่สำหรับการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และพัฒนาแนวคิดและคำสำคัญร่วมกันระหว่างนักวิชาการและนักปฏิบัติที่สนใจ

### แนวคิดและคำสำคัญ

การทำความเข้าใจแนวคิดการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือจำเป็นต้องอาศัยความเข้าใจในคำสำคัญอย่างน้อยห้าคำ ได้แก่ (1) การประสานความร่วมมือ (collaboration) (2) การจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ (collaborative governance) (3) การจัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะ (collaborative public management) (4) ประโยชน์จากการประสานความร่วมมือ (collaborative advantage) และ (5) ผู้จัดการการประสานความร่วมมือ (collaborative manager)

(1) “**การประสานความร่วมมือ (Collaboration)**” คำนิยามของการประสานความร่วมมือได้ผ่านการถกเถียงเพื่อหาข้อสรุปในหลายวาระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดพิมพ์วารสาร Public Administration Review ฉบับพิเศษ ซึ่งเป็นการรวมเอาบทความสำคัญเกี่ยวกับการประสานความร่วมมือเอาไว้ และบรรณาธิการวารสารฉบับดังกล่าวได้สรุปไว้ว่า

“การประสานความร่วมมือ หมายถึง การร่วมดำเนินงานและร่วมมือกันเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วม ด้วยการทำงานข้ามขอบเขตในลักษณะของความสัมพันธ์แบบข้ามภาคส่วน (working across boundaries in multisector relationships) ซึ่งความร่วมมือดังกล่าวต้องอยู่บนฐานของการต่างตอบแทน (O’Leary, Gerard, and Bingham, 2006, p.7)”

นอกจากนี้ Agranoff & McGuire (2003, p. 4) ได้นิยามว่า การประสานความร่วมมือ หมายถึง “ความสัมพันธ์อย่างมีจุดมุ่งหมายที่ได้รับการออกแบบเพื่อแก้ปัญหาหนึ่ง ด้วยการสร้างสรรค์ (creating) หรือ ค้นพบ (discovering) ทางออกภายใต้ชุดของข้อจำกัดต่างๆ<sup>1</sup>” และเมื่อพิจารณานิยามของนักคิดอื่น การประสานความร่วมมือยังหมายรวมถึงกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับ “ตัวแสดงที่เป็นอิสระ” (Thomson & Perry, 2006) “การพึ่งพาซึ่งกันและกัน” (Gray, 1989) “การสร้างสรรค์” (Gray, 1989; McGuire, 2006; Thomson & Perry, 2006) และ “การร่วมตัดสินใจ” (Gray, 1989; Thomson & Perry, 2006) ดังนั้น เราจึงสามารถสรุปได้ว่า การประสานความร่วมมือ หมายถึง กระบวนการที่ตัวแสดงต่างๆ มีความสัมพันธ์ต่อกันและตัดสินใจอย่างอิสระร่วมกันในการที่จะสร้างสรรค์หรือไม่สร้างสรรคกิจกรรมที่มีการพึ่งพาอาศัยกันภายใต้ชุดของข้อจำกัดต่างๆ นั้นเอง

(2) “**การจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ (collaborative governance: CG)**” ไม่ใช่คำที่มีความหมายเหมือนกัน (synonym) ของคำว่า “การประสานความร่วมมือ” เนื่องจากการประสานความร่วมมือเป็นส่วนหนึ่งของระบบที่มีปฏิสัมพันธ์ภายในระหว่างกันและมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งระบบนี้หมายถึง “การจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ (CG)” นั่นเอง โดยคำนิยามของ CG ที่ได้รับการอ้างถึงอยู่บ่อยครั้ง คือ คำนิยามของ Ansell & Gash (2008, p.544) ซึ่งมองว่า CG หมายถึง

“การจัดการปกครองที่หน่วยงานสาธารณะแห่งหนึ่งหรือมากกว่านั้นได้ร่วมงานโดยตรงกับหน่วยงานที่ไม่ใช่ภาครัฐในกระบวนการตัดสินใจที่เป็นทางการ มีฉันทามติร่วม และผ่านการปรึกษาหารือกัน อันมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหรือนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติหรือเป็นการจัดการโครงการหรือสินทรัพย์สาธารณะต่างๆ”

<sup>1</sup> แปลจาก ‘a purposive relationship designed to solve a problem by creating or discovering a solution within a given set of constraints’ ใน Agranoff & McGuire (2003, หน้า 4)

จากคำนิยามข้างต้น Nabatchi (2016) ได้พัฒนาความหมายของ CG ไปอีกว่า CG นั้นเป็นเรื่องของการก่อร่างเชิงสถาบันที่ขยายขอบเขตความสนใจไปมากกว่าแค่เรื่องของผู้จัดการสาธารณะ (public manager) หรือภาคส่วนสาธารณะ (public sector) โดยจะเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของสาธารณะและภาคประชาสังคมที่มีระบบและกระบวนการที่ต่อเนื่องยาวนาน ดังนั้น CG จึงหมายถึง กระบวนการและโครงสร้างของการตัดสินใจและการจัดการนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับคนที่หลากหลายซึ่งไม่ได้จำกัดอยู่เพียงหน่วยงานภาครัฐหรือไม่ได้ติดกับดักการแบ่งแยกภาคส่วนในการทำงาน อันเคยเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบายสาธารณะอีกต่อไป

(3) **“การจัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะ (collaborative public management)”** ถูกนำเสนออย่างเป็นระบบผ่านงานศึกษาของ อะกรานอฟและแมกไกวร์ (Agranoff & McGuire, 2003) ซึ่งได้นิยามการจัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะไว้ว่าเป็น “แนวคิดที่อธิบายกระบวนการในการอำนวยความสะดวกและปฏิบัติการท่ามกลางหน่วยงานที่หลากหลาย เพื่อแก้ปัญหาที่ไม่สามารถจะถูกแก้ไขหรือแก้ไขได้โดยง่ายด้วยองค์การเดียวโดดๆ” (Agranoff & McGuire, 2003, p.4) ทั้งนี้ แนวคิดนี้ของอะกรานอฟและแมกไกวร์มีจุดเน้นอยู่ที่ผู้จัดการกิจการสาธารณะ (public manager) และนวัตกรรมที่เกิดขึ้นจากการประสานความร่วมมือ ดังนั้นกรอบแนวคิดนี้จึงเป็นกรอบสำหรับการวิเคราะห์กลไกการตัดสินใจเพื่อประสานความร่วมมือระหว่างกันขององค์การต่างๆ ในการจัดบริการสาธารณะ นอกจากนี้ O’Leary, Gerard, and Bingham (2006, p.7) บรรณาธิการวารสาร PAR ฉบับพิเศษ ได้สรุปคำนิยามของการจัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะ หรือ CPM ไว้ว่าหมายถึง “แนวคิดที่อธิบายกระบวนการอำนวยความสะดวกและดำเนินการจัดการระหว่างองค์การที่หลากหลาย เพื่อแก้ปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขหรือแก้ไขได้โดยง่ายด้วยองค์การเพียงหนึ่งเดียว”

(4) **“ประโยชน์จากการประสานความร่วมมือ (collaborative advantage)”** มีความหมายโดยนัยที่สลับซับซ้อน โดยในเบื้องต้น Huxham (1996, p.7) มองว่า ประโยชน์นี้เป็นผลที่เกิดขึ้นจากการหลอมรวมระหว่างหน่วยงานที่ประสานความร่วมมือกัน และ Himmelman (1996) มองว่าประโยชน์นี้เป็นองค์ประกอบหนึ่งของกระบวนการประสานความร่วมมือ ในขณะที่ Sink (1996) มองสืกลงไปว่า ประโยชน์นี้เกี่ยวข้องกับกระบวนการแปรรูปความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ทำให้องค์ประกอบทางสังคมที่มีอำนาจน้อยกว่า (less powerful elements of society) ส่งเสียงในการกำหนดนโยบายได้มากขึ้น

ประโยชน์ของการประสานความร่วมมือสามารถสรุปได้ในหกประเด็น (Huxham & Vangen, 2013, pp.5-7) ได้แก่ (1) การเข้าถึงทรัพยากร (access to resource) เป็นการที่องค์การต่างๆ ซึ่งมีทรัพยากรจำกัดได้ประสานความร่วมมือกันเพื่อก้าวข้ามข้อจำกัดทางทรัพยากร (2) การแบ่งปันความเสี่ยง (shared risk) ในขณะที่องค์การส่วนใหญ่ประสานความร่วมมือเพราะต้องการเข้าถึงทรัพยากรที่มากขึ้น อีกเหตุผลหนึ่งของการประสานความร่วมมือคือการต้องการแบ่งปันความเสี่ยงร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการที่ความเสี่ยงสูงมาก องค์การย่อมไม่ต้องการที่จะแบกรับความเสี่ยงเพียงลำพัง (3) ประสิทธิภาพ (efficiency) ในหลายความหมาย เช่น

ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน การหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนหรือฟุ่มเฟือย การประหยัดจากขนาด เป็นต้น (4) การร่วมมือกันและการไร้รอยต่อ (co-operation and seamlessness) เป็นลักษณะของการร่วมมือกันในการให้บริการสาธารณะที่สร้างเสริมความสะดวกให้กับผู้รับบริการมากขึ้น เช่น จุดบริการแบบเบ็ดเสร็จ (one-stop service) เป็นต้น (5) การเรียนรู้ (learning) เกิดขึ้นได้เนื่องจากการประสานความร่วมมือมักเกิดขึ้นระหว่างองค์การที่ทำงานด้านเดียวกันหรือใกล้เคียง ซึ่งย่อมนำมาสู่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกันได้ และ (6) การเปลี่ยนแปลงหลักคิดพื้นฐาน (moral imperative<sup>2</sup>) จากความคิดที่ว่า “ไม่มีทางแก้อื่นแล้ว (there is no other way)” ซึ่งในอดีตองค์การมักจะเจอกับทางตันของการแก้ปัญหาที่สลับซับซ้อนอย่างความยากจน ความขัดแย้ง การพัฒนาชุมชน แล้วคิดไปว่าคงไม่มีหนทางอื่น การประสานความร่วมมือจะช่วยเปิดมุมมองในการคิดแก้ปัญหาแบบใหม่ได้

(5) “**ผู้จัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะ (collaborative public manager)**” การประสานความร่วมมือไม่ได้เป็นเพียงหน้าที่ที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ที่มั่นคง (stable relationships) แต่ยังเป็นเรื่องของพันธะเชิงโครงสร้างและผลลัพธ์ของการตัดสินใจระดับปัจเจกบุคคลของผู้จัดการด้วย ดังนั้น บทบาทของผู้จัดการที่เลือกเข้าร่วมในเครือข่ายย่อมมีส่วนสำคัญต่อการประสานความร่วมมือได้ (O’Leary and Bingham, 2009, p.14) ซึ่ง McGuire (2006, p.37) ได้จัดกลุ่มทักษะพิเศษ (unique skills) ของผู้จัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะไว้สี่กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ (1) การก่อให้เกิด (activation) ซึ่งหมายถึงการระดมบุคคลและทรัพยากรที่ต้องใช้ในการบรรลุเป้าหมายร่วม (2) การกำหนดกรอบ (framing) หมายถึง การอำนวยความสะดวกให้เกิดข้อตกลงร่วมกันว่าด้วยบทบาทในการบริหารจัดการและการนำ (3) การขับเคลื่อน (mobilizing) หมายถึง การสร้างความผูกพันเพื่อการดำเนินงานร่วมกันและแสวงหาการสนับสนุนจากทั้งผู้สนับสนุนและผู้ร่วมการประสานความร่วมมือ และ (4) การหลอมรวม (synthesizing) หมายถึง การสร้างปฏิสัมพันธ์ที่มีผลิตภาพและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนระหว่างตัวแสดงต่างๆ และรวมไปถึงการอำนวยความสะดวกให้เกิดความเชื่อใจและหนุนให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

### ลักษณะ ประเภท และองค์ประกอบของการประสานความร่วมมือ

ลักษณะของการประสานความไว้วางใจนั้นเป็นได้ทั้งแบบสองขั้ว (dyads) หรือการประสานแบบคู่ความร่วมมือ (two-party collaboration) ไปจนถึงการประสานแบบเครือข่ายข้ามประเทศทั่วโลก (international worldwide networks) (Vangen and Huxham, 2010, p. 163) และการประสานความร่วมมือสามารถดำเนินการได้ในหลายประเด็น ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา การพัฒนาชุมชน การพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นต้น อีกทั้งยังเป็นไปได้ในหลากหลายรูปแบบ เช่น การร่วมมือระหว่างรัฐด้วยตนเอง การร่วมมือระหว่างภาคเอกชน และการร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships: PPPs) เป็นต้น

<sup>2</sup> แปลตรงตัว คือ “หลักศีลธรรมสำคัญ” แต่เพื่อให้ได้ความตามที่คุณเขียน (Huxham and Vangen) ต้องการจะสื่อจึงเลือกแปลแบบเอาความเป็น “หลักคิดพื้นฐาน”

Vangen and Huxham (2010) ได้ทำการศึกษาการประสานความร่วมมือต่างๆ ที่เกิดขึ้น และสรุปออกมาเป็นทฤษฎีเชิงองค์ประกอบของการประสานความร่วมมือ (theme-based theory of collaboration) ซึ่งประกอบไปด้วยหลักการพื้นฐานสองประการ คือ หลักการว่าด้วยผลประโยชน์ของการประสานความร่วมมือ (collaborative advantage) หรือการประสานกำลัง (synergy) ที่เกิดจากการทำงานร่วมกัน และหลักการว่าด้วยแรงเฉื่อยของการประสานความร่วมมือ (collaborative inertia) หรือแนวโน้มที่การประสานความร่วมมือทำให้เกิดความล่าช้าในการสร้างผลผลิตหรือนำไปสู่การเกิดความขัดแย้งในการทำงานร่วมกัน

นอกจากนี้ ทฤษฎีของ Vangen และ Huxham ยังอธิบายถึงองค์ประกอบ (themes) ต่างๆ ที่สรุปได้จากงานศึกษาเกี่ยวกับการประสานความร่วมมือ เช่น เป้าหมายร่วม ความเชื่อใจ ความเสี่ยง เป็นต้น ที่อาจนำไปสู่ความประหม่า (anxiety) และรางวัล (reward) ของผู้ที่คอยจัดการการประสานความร่วมมือ โดย Vangen และ Huxham กล่าวว่า ในการประสานความร่วมมือหนึ่ง องค์ประกอบเหล่านี้จะหลากหลายและเหลื่อมซ้อนกัน ซึ่งหมายความว่า การประสานความร่วมมือในประเด็นหนึ่งอาจมีองค์ประกอบที่เชื่อมโยงกันหลายองค์ประกอบก็เป็นได้ ทั้งนี้ ทั้งสองเน้นย้ำว่า ทฤษฎีนี้มีทั้งลักษณะเชิงพรรณนา (descriptive) และเสนอแนะ (prescriptive) กล่าวคือ ทฤษฎีนี้พรรณนาถึงความซับซ้อนและความท้าทายของการประสานความร่วมมือ ในขณะเดียวกัน ทฤษฎีนี้ยังเสนอแนะประเด็นที่ต้องได้รับการจัดการในการประสานความร่วมมือด้วย ซึ่งโดยนัยยะหมายความว่า ทฤษฎีนี้ตระหนักถึงธรรมชาติของการประสานความร่วมมือและรับรู้ว่ามีทางเลือกอื่นๆ ในการประสานความร่วมมือด้วย ดังนั้น ทฤษฎีนี้จึงจะเป็นเสมือนเข็มทิศในการพิจารณาการประสานความร่วมมือให้ลึกซึ้งมากขึ้นและค้นหาหนทางในการจัดการการประสานความร่วมมือต่างๆ เพิ่มมากขึ้น

เป้าหมายของการประสานความร่วมมือเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่นักวิชาการให้ความสนใจถกเถียงกัน โดย Vangen and Huxham (2010) เสนอว่า เป้าหมายของการประสานความร่วมมือสามารถจำแนกประเภทได้อย่างน้อย 6 วิธีด้วยกัน (ดู ตารางที่ 1) ได้แก่ การจำแนกตามระดับของเป้าหมาย การจำแนกตามที่มา การจำแนกตามความแท้ การจำแนกตามความเกี่ยวข้อง การจำแนกตามเนื้อหา และการจำแนกตามความเปิดเผย ซึ่งแต่ละวิธีจะช่วยให้การทำความเข้าใจการประสานความร่วมมือมีความชัดเจนและเป็นระบบมากขึ้น และยังช่วยในการทำความเข้าใจผู้ทำหน้าที่จัดการการประสานความร่วมมือซึ่งเป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดเป้าหมายได้มากขึ้นด้วย

ตารางที่ 1 วิธีการจำแนกประเภทของเป้าหมายในการประสานความร่วมมือ

| วิธีการจำแนกประเภทของเป้าหมายในการประสานความร่วมมือ |                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ระดับ (level)                                       | (1) ระดับเครือข่ายความร่วมมือ (collaboration's)<br>(2) ระดับองค์การ (organizations')<br>(3) ระดับปัจเจกบุคคล (individuals') |
| ที่มา (origin)                                      | (1) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากภายนอก (external stakeholders)<br>(2) สมาชิกองค์การ (members)                                    |
| ความจริงแท้ (authenticity)                          | (1) แท้จริง (genuine)                                                                                                       |



|                            |                                                                         |
|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
|                            | (2) เทียม (pseudo)                                                      |
| ความเกี่ยวข้อง (relevance) | (1) กระบวนการ (process)<br>(2) สารสำคัญ (substance)                     |
| เนื้อหา (content)          | (1) แบบพึ่งพิง (dependent)<br>(2) แบบอิสระ (independent)                |
| ความเปิดเผย (overtness)    | (1) เปิดเผย (explicit)<br>(2) ไม่ระบุ (unstated)<br>(3) แอบแฝง (hidden) |

ที่มา: แปลและดัดแปลงจาก Vangen and Huxham (2010, p. 165)

การจำแนกประเภทตามระดับของเป้าหมายนั้นพิจารณาในสามระดับ ได้แก่ เป้าหมายในระดับของการประสานความร่วมมือ (collaboration level) ซึ่งเป็นเป้าหมายที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลายรับรู้ได้ว่า หันส่วนความร่วมมือ (collaborating partners) ต้องการที่จะบรรลุสิ่งใดร่วมกัน ซึ่งเป้าหมายประเภทนี้ถือว่าเป็นผลประโยชน์ของการประสานความร่วมมือที่ผู้ประสานความร่วมมือทั้งหลายแสวงหา ในทางตรงกันข้าม เป้าหมายระดับองค์การและบุคคลเป็นเป้าหมายที่องค์การและบุคคลที่เข้าร่วมประสานความร่วมมือต่างต้องการ ซึ่งเป้าหมายเหล่านี้มีส่วนสำคัญในการจูงใจและนำไปสู่การกระทำที่ขับเคลื่อนการประสานความร่วมมือในทางปฏิบัติ

เป้าหมายในการประสานความร่วมมือยังสามารถจำแนกประเภทได้ตามที่มาของเป้าหมาย ในทางหนึ่ง เป้าหมายอาจมีที่มาจากสมาชิกภายในการประสานความร่วมมือทั้งระดับองค์การและบุคคล แต่ในอีกทางหนึ่ง เป้าหมายยังมีที่มาจากองค์การหรือบุคคลภายนอกด้วย เช่น รัฐบาลอาจเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้องค์การหรือบุคคลเข้าร่วมประสานความร่วมมือ เป็นต้น หรือหากพิจารณาประเภทของเป้าหมายตามความจริงแท้ของเป้าหมาย จะพบว่า เป้าหมายที่นำเสนอโดยสมาชิกหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกอาจเป็นเป้าหมายแท้จริง (authentic aims) ที่พวกเขาต้องการบรรลุก็เป็นได้ ทว่า ยังอาจมีเหตุผลต่างๆ ที่ทำให้พวกเขาเหล่านั้นไม่ได้ระบุถึงเป้าหมายแท้จริงที่พวกเขาต้องการ ยกตัวอย่างเช่น พวกเขาอาจไม่ได้ใส่ใจอย่างจริงจังกับเป้าหมายที่ถูกกดดันจากภายนอก หรือบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปอาจทำให้เป้าหมายแท้จริงที่กำหนดไว้สอดคล้องกับความเป็นจริงลดลง หรือองค์การอาจกำหนดเป้าหมายให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของผู้ให้ทุน ซึ่งนั่นอาจทำให้เป้าหมายนั้นไม่ใช่เป้าหมายที่แท้จริงของการประสานความร่วมมือก็เป็นได้ ซึ่งลักษณะต่างๆ เหล่านี้เรียกว่าเป็นเป้าหมายเทียม (pseudo aims)

การระบุประเภทของเป้าหมายยังพิจารณาได้จากความเกี่ยวข้องของเป้าหมายที่มีต่อการประสานความร่วมมือ โดยบางเป้าหมายอาจเป็นเป้าหมายประเภทที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการของการประสานความร่วมมือ แต่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของการประสานความร่วมมือ ซึ่งลักษณะแบบนี้ถือได้ว่าเป็นเป้าหมายที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการประสานความร่วมมือ ในขณะที่เป้าหมายอีกประเภทยังเกี่ยวข้องกับการประสานความ



ร่วมมือโดย ซึ่งถือว่าเป็นเป้าหมายที่เป็นสาระสำคัญของการประสานความร่วมมือนั่นเอง หรือหากพิจารณาประเภทของเป้าหมายตามเนื้อหาของเป้าหมาย หลายเป้าหมายอาจมีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับผลลัพธ์สำคัญของการประสานความร่วมมือ ซึ่งถือว่าเป็นเป้าหมายแบบบิโสระ ในขณะที่อาจมีเป้าหมายอีกจำนวนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการประสานความร่วมมือ ซึ่งถือได้ว่าเป็นเป้าหมายแบบฟิงฟิง ที่ต้องเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับเป้าหมายอื่นๆ

วิธีการจำแนกประเภทของเป้าหมายวิธีการสุดท้าย คือ การพิจารณาว่าเป้าหมายนั้นถูกอภิปรายหรือนำเสนออย่างเปิดเผยแค่ไหน อย่างไรก็ดี ยังมีความเป็นไปได้ว่าเป้าหมายบางประเภทอาจไม่ได้รับการเปิดเผยแก่ผู้ร่วมมือทั้งหลาย ซึ่งเป้าหมายแอบแฝงเหล่านี้ถือเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปในการประสานความร่วมมือ ในทางปฏิบัติ การที่จะเอ่ยถึงเป้าหมายที่เกี่ยวข้องทุกเป้าหมายนั้นอาจเป็นไปได้ยากเนื่องจากโอกาสที่จำกัด หลายเป้าหมายที่ไม่ได้ถูกเอ่ยถึงจึงอาจไม่ใช่ด้วยเหตุผลของความตั้งใจที่จะปิดบังเป้าหมายเหล่านั้นก็เป็นได้

### กระบวนการและกิจกรรมการประสานความร่วมมือ

การทำความเข้าใจกิจกรรมของการประสานความร่วมมือ (collaborative activities) สามารถกระทำได้ในมิติแบบพหุมิติ (multi-dimension) หรือแบบเส้นตรง (linear dimension) โดยในแบบพหุมิติ ทอมสันและเพอร์รี่ (Thomson & Perry, 2006, p.22) มองว่า เราสามารถมองการประสานความร่วมมือได้ในลักษณะกระบวนการแบบวนซ้ำ (iterative and cyclical) ที่มีสิ่งนำต่างๆ เช่น ระดับการพึ่งพากันที่สูง ความต้องการในการแบ่งปันทรัพยากรและความเสี่ยง ที่กระตุ้นให้เกิดกระบวนการดังกล่าว จากนั้นจึงเข้ามาสู่กระบวนการประสานความร่วมมือที่สามารถพิจารณาได้ในห้ามิติด้วยกัน ได้แก่ การปกครอง การบริหาร การเห็นชอบร่วมกัน ปทัสถานว่าด้วยความเชื่อใจและการช่วยเหลือกันและกัน และอำนาจอิสระขององค์การ แล้วกลายมาเป็นผลลัพธ์ต่างๆ เช่น การบรรลุเป้าหมาย การแลกเปลี่ยนทรัพยากร การแก้ปัญหาร่วม ซึ่งจะย้อนกลับมาสู่การเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งนำที่ทำให้เกิดกระบวนการนี้ และกระบวนการนี้จะวนซ้ำเช่นนี้ไปเรื่อยๆ นั่นเอง

ในมิติแบบเส้นตรง อะกรานอฟและแมกไกวอร์ (2003, p.69) ได้นำเสนอผลการวิจัยของพวกเขาที่ศึกษาการประสานความร่วมมือของรัฐบาลท้องถิ่น แล้วสรุปออกมาเป็นกรอบการวิเคราะห์การประสานความร่วมมือใน 2 มิติด้วยกัน ได้แก่ การอธิบายการประสานความร่วมมือในแนวตั้ง ซึ่งประกอบด้วย การแสวงหาข้อมูล (information seeking: IS), การแสวงหาการปรับเปลี่ยน (adjustment seeking: AS) และการอธิบายการประสานความร่วมมือในแนวนอน ซึ่งประกอบด้วย การกำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ (policymaking and strategy-making: PM) การแลกเปลี่ยนทรัพยากร (resource exchange: RE) และการร่วมโครงการ (project based: PB) (ดู ตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 สรุปประเภทของกิจกรรมการประสานความความร่วมมือตามแนวคิดของ Agranoff &amp; McGuire

| ระนาบของมิติ<br>เชิงเส้นตรง | ประเภทของกิจกรรม                                                      | กิจกรรม                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| แนวนอน                      | การแสวงหาข้อมูล<br>(information seeking: IS)                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• การแสวงหาข้อมูลทั่วไปของแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม</li> <li>• การแสวงหาทุนให้กับแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม</li> <li>• การแสวงหาการตีความมาตรฐานและกฎต่างๆ</li> <li>• การแสวงหาแนวทางทั่วไปของแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม</li> <li>• การแสวงหาความช่วยเหลือทางเทคนิค</li> </ul>                                                                                                                  |
|                             | การแสวงหาการปรับเปลี่ยน<br>(adjustment seeking: AS)                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• การผ่อนปรนระเบียบ ความยืดหยุ่น หรือการยกเว้นระเบียบ</li> <li>• การผ่อนปรนเชิงสถาบัน</li> <li>• การเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงในนโยบายที่เป็นทางการ</li> <li>• การแสวงหาทุนใหม่ๆ ให้กับแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมที่กำลังดำเนินการอยู่</li> <li>• การเรียกร้องความข้องเกี่ยวกับแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมที่มีลักษณะต้นแบบ</li> <li>• การเรียกร้องดุลยพินิจให้กับการดำเนินงานโครงการ</li> </ul> |
| แนวตั้ง                     | การกำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ (policymaking and strategy-making: PM) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• การได้รับความช่วยเหลือในการกำหนดนโยบาย</li> <li>• การได้เป็นส่วนหนึ่งของความร่วมมือแบบหุ้นส่วนอย่างเป็นทางการ</li> <li>• การได้เป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดนโยบาย/การกำหนดกลยุทธ์ร่วมกัน</li> <li>• การรวมเข้าด้วยกันของแรงผลักดันด้านนโยบาย</li> </ul>                                                                                                                                 |
|                             | การแลกเปลี่ยนทรัพยากร (resource exchange: RE)                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• การมองหาทรัพยากรทางการเงินและการคลัง</li> <li>• การใช้แรงจูงใจด้านการเงินและการคลังร่วมกัน</li> <li>• การทำสัญญาเพื่อการวางแผนและการนำไปปฏิบัติ</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                         |
|                             | การร่วมโครงการ (project based: PB)                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• การสร้างการร่วมมือแบบหุ้นส่วนในการดำเนินแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม</li> <li>• การแสวงหาความช่วยเหลือทางเทคนิค</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                               |

ที่มา: แปลจาก Chaichakan (2014, p. 179)

## บทสรุปและอภิปราย

การจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ (Collaborative governance: CG) เป็นแนวคิดที่ได้รับการพัฒนาอย่างมากในไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา ดังจะเห็นได้จากงานศึกษาจำนวนมากที่นำเสนอความสำเร็จของการบริหารกิจการสาธารณะที่มีการประสานความร่วมมืออย่างเป็นระบบ (เช่น Agranoff & McGuire, 2003; Ansell & Gash, 2008) งานวิเคราะห์ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ (Krueathep, Riccucci, & Suwanmala, 2010; Smith, 2009) หรือแม้กระทั่งงานที่นำเสนอแนวคิดด้วยประโยชน์แห่งการประสานความร่วมมือพร้อมทั้งวิธีปฏิบัติจากกรณีศึกษาต่างๆ (Huxham, 1996; Huxham & Vangen, 2013)

วรรณกรรมเหล่านี้ได้นำมาสู่การพัฒนาแนวคิดและคำสำคัญต่างๆ เช่น การประสานความร่วมมือ การจัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะ ผู้จัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะ เป็นต้น ซึ่งคำสำคัญเหล่านี้มีความหมายทั้งในเชิงลึกและเชิงกว้างที่ผู้สนใจศึกษาจำเป็นต้องพิจารณาให้รอบด้าน หากต้องการนำไปใช้ในทางวิชาการหรือในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม นักวิชาการจำนวนหนึ่งได้ตั้งข้อสังเกตที่พึงระวังต่อการนำแนวคิดนี้ไปสู่การปฏิบัติในหลายประเด็น เช่น ข้อสังเกตของ Koontz and Thomas (2006, p. 111) ที่มองว่า

“การประสานความร่วมมือไม่ใช่ยาสารพัดโรค แต่เป็นทางเลือกหนึ่งที่ผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารกิจการสาธารณะควรจะต้องเลือกโดยอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับผลลัพธ์ที่คาดหวัง (Collaboration is not a panacea; it is a choice that policy makers and public managers should make based on evidence about expected outcomes)”

หรือข้อสังเกตของ Rummery (2006, p. 293) ที่ตั้งคำถามกับแนวคิดการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือว่า การประสานความร่วมมือจะเป็นหนทางสู่การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมือง หรือจะเป็นเพียงอีกเครื่องมือหนึ่งของรัฐ (state-driven method) ที่ทำให้เกิดการกีดกันทางสังคม (social exclusion) มากขึ้นหรือไม่ อย่างไร

ดังนั้น ถึงแม้แนวคิดการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือจะเป็นเสมือนหนทางแห่งความหวังสำหรับการพัฒนาการบริหารกิจการสาธารณะในยุคปัจจุบันที่ปัญหาของการบริการสาธารณะมีความสลับซับซ้อน ทว่า ผู้ที่สนใจนำแนวคิดนี้ไปใช้ในการศึกษาหรือการปฏิบัติพึงคำนึงถึงข้อสังเกตและคำถามเหล่านี้อย่างน้อยเพื่อให้การศึกษาและการปฏิบัตินั้นนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริการสาธารณะที่แท้จริง

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

โกวิท พวงงาม และคณะ. (2557). การศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์การจัดบริการด้านสาธารณสุขในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.. *Veridian E-Journal*, 7(3), 121-134.

อรุณี สันฐิตวิณัย. (2558). การสร้างการร่วมกันผลิตในชนบท: กรณีศึกษาการจัดการขยะของเทศบาลตำบลน้ำเย็น จังหวัดอุบลราชธานี. *Veridian E-Journal*, 8(1), 690-699.

### ภาษาต่างประเทศ

Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management : new strategies for local governments*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571. doi: 10.1093/jopart/mum032

Chaichakan, C. (2014). *Decentralisation, Collaboration and Diversity in Social Insurance Benefit Delivery in Thailand*. (Ph.D.), University of Edinburgh, Edinburgh.

Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative governance regimes*: Georgetown University Press.

Entwistle, T., & Martin, S. (2005). From Competition to Collaboration in Public Service Delivery: A New Agenda for Research. *Public Administration*, 83(1), 233-242. doi: 10.1111/j.0033-3298.2005.00446.x

Gash, A. (2016). Cohering Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(1), 213-216. doi: 10.1093/jopart/muw047

Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding common ground for multiparty problems* (Vol. 329): Jossey-Bass San Francisco.

Himmelman, A. (1996) *On the theory and practice of transformational collaboration: from social service to social justice*. Chapter 2: pp.19-43. In Huxham, C. (1996). *Creating collaborative advantage*. London: Sage.

Huxham, C. (1996). *Creating collaborative advantage*. London: Sage.

Huxham, C., & Vangen, S. (2013). *Managing to collaborate: The theory and practice of collaborative advantage*: Routledge.

- Koontz, T. M., & Thomas, C. W. (2006). What Do We Know and Need to Know about the Environmental Outcomes of Collaborative Management? *Public Administration Review*, 66, 111-121. doi: 10.1111/j.1540-6210.2006.00671.x
- Krueathep, W., Riccucci, N. M., & Suwanmala, C. (2010). Why Do Agencies Work Together? The Determinants of Network Formation at the Subnational Level of Government in Thailand. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), 157-185. doi: 10.1093/jopart/mun013
- McGuire, M. (2006). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review*, 66, 33-43. doi: 10.1111/j.1540-6210.2006.00664.x
- O'Leary, R., Gerard, C., & Bingham, L. B. (2006). Introduction to the Symposium on Collaborative Public Management. *Public Administration Review*, 66, 6-9. doi: 10.1111/j.1540-6210.2006.00661.x
- Rummery, K. (2006). Partnerships and collaborative governance in welfare: the citizenship challenge. *Social Policy and Society*, 5(02), 293-303.
- Sink, D. (1996) *Five obstacles to community-based collaboration and some thoughts on overcoming them*. Chapter 6: pp.101-109. In Huxham, C. (1996). *Creating collaborative advantage*. London: Sage.
- Smith, C. R. (2009). Institutional Determinants of Collaboration: An Empirical Study of County Open-Space Protection. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 19(1), 1-21.
- Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, 66, 20-32. doi: 10.1111/j.1540-6210.2006.00663.x
- Vangen, S., & Huxham, C. (2010). Introducing the Theory of Collaborative Advantage. In S. Osborne (Ed.), *New Public Governance: Emerging perspectives on theory and principle of public governance* (pp. 163-184). New York: Routledge.