

กรอบมโนทัศน์เบื้องต้นในการสร้างความร่วมมือในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวตาม แนวชายแดนแบบไป-กลับไปปฏิบัติ*

พิมพ์ลิขิต แก้วหานาม**

สุกัญญา เอ็มอีธรรม***

บทคัดย่อ

ความร่วมมือเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ส่งเสริมให้การบริหารงานภาครัฐประสบความสำเร็จในการจัดบริการ
สาธารณะที่เปลี่ยนไปสู่ยุคการบริหารปกครอง (Governance) ซึ่งเป็นความท้าทายใหม่ที่ภาคส่วนหลาย ๆ ภาคส่วน
จะเข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนการจัดบริการสาธารณะด้วยกรอบมโนทัศน์ในการสร้างความร่วมมือในการนำ
นโยบายแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนแบบไป-กลับไปปฏิบัติ ได้อธิบายผ่านกรอบการมองของ Ansell และ
Gash (2008) และ Emerson และคณะ (2011) เพื่อให้ทราบรายละเอียดสำคัญเกี่ยวกับลักษณะของการบริหาร
สาธารณะแบบร่วมมือ ตัวแบบในการศึกษาการบริหารสาธารณะแบบร่วมมือ ซึ่ง Emerson และคณะ (2011) ได้อธิบาย
ในรูปแบบเชิงระบบ อีกทั้งได้มีการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ เพื่อนำ
มาสร้างกรอบในการศึกษานโยบายสาธารณะในยุคปัจจุบันที่เป็นการศึกษาที่มุ่งศึกษานโยบายไปปฏิบัติตาม
แบบผสม (Combined) และสร้างเป็นกรอบมโนทัศน์ของการสร้างความร่วมมือในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว
ตามแนวชายแดนแบบไป-กลับไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นข้อเสนอด้านการสร้างความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ ในการนำ
นโยบายไปปฏิบัติโดยใช้แนวทางเชิงระบบ และเสนอแนะว่า การศึกษาความร่วมมือต้องคำนึงถึงปัจจัยที่สำคัญใดบ้าง
เพื่อให้สอดคล้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติในยุคสมัยปัจจุบัน

คำสำคัญ: การทำงานร่วมกัน การปฏิบัติตามนโยบาย แรงงานต่างด้าว

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของดุษฎีนิพนธ์สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น เรื่อง
การสร้างความร่วมมือในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนแบบไป-กลับไปปฏิบัติ

** คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์

อีเมล: palmy511@gmail.com

*** คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Primary Conceptual Framework for Building Collaboration in Adopting Border Alien Labor Commuters Policy

Phimlikid Kaewhanam*

Sukanya Aim-Im-Tham**

Abstract

Collaboration is the key factor supporting the government administration in public services which were transforming to be governance era. This is new challenge that many sections have roles to propel public services by using primary framework in building collaboration on border alien labor commuters, conforming to the frameworks of Ansell and Gash (2008) and Emerson et al., (2011). In order to know the important details about collaborative public services characteristics, there are patterns used in studying collaborative public services which Emerson et al., (2011) explained in the form of systematic pattern. Moreover, adopting public services policy was analyzed to create conceptual framework for studying current public policy which focuses on combined policy, then the conceptual framework for building collaboration in adopting border alien labor commuter's policy. This is the proposal for building collaboration of sections to adopt the policy systematically. However, there is a suggestion about which effective factors needed to be considered so that the framework adopted conformed to current public policy.

Keywords: Collaboration, policy implementation, migrant workers

* Faculty of Liberal Arts, Kalasin University.

E-mail: palmy511@gmail.com

** Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University.

บทนำ

ประเทศไทยเป็นปลายทางลำดับที่สองของการย้ายถิ่นในอาเซียน (Soontorntada, B.E.2558) จากกระบวนการค้าที่ขยายตัวมากขึ้นในอาเซียน โลกาภิวัตน์และกระแสการรวมกลุ่มทางการค้ามีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงลักษณะของการเคลื่อนย้ายแรงงานไปเป็นแบบใหม่ กล่าวคือ ประเทศในอาเซียนจะออกนโยบายเปิดกว้างด้านการเคลื่อนย้าย (Niyomsilpa, B.E.2554) ซึ่งสภาพปัจจุบันของประเทศไทยมีความต้องการแรงงานในปริมาณสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานในภาคเกษตรกรรมและแรงงานระดับล่าง (Rittirong & Tadee, B.E.2558) สิ่งเหล่านี้เกิดจากสภาวะการณ์ขาดแคลนแรงงานทั้งที่กึ่งทักษะและไร้ทักษะในบางประเภทกิจการที่แรงงานไทยไม่นิยมทำงาน (Dalun et al., B.E.2553; Dalun et al., B.E.2552; Jai-aree & Sriruk, 2559) ซึ่งเป็นแรงงานที่เข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมาย และผิดกฎหมาย ซึ่งนับวันจะเพิ่มทวีขึ้นภายหลังเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ความสูญเสียที่รัฐจะได้รับจากการจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชัดเจนจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคง ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ การลักลอบค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ ด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรมและสังคม (Oontayao, B.E.2553)

การบริหารแรงงานต่างด้าวตามชายแดน ถือเป็นประเด็นที่ต้องแก้ไขเร่งด่วน (แผนบริหารจัดการชายแดนด้านความมั่นคง พ.ศ.2559-2564) นโยบายและแนวทางการปฏิบัติราชการกระทรวงแรงงาน ปีงบประมาณ พ.ศ.2559 กล่าวคือ ปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนลักลอบเข้ามาในตัวเมืองชั้นในมีความยากต่อการควบคุม ปัญหาการไม่ต่ออายุใบอนุญาตทำงาน ปัญหาที่ทำให้การบังคับใช้มาตรา 14 มีความล่าช้า เนื่องจากแรงงานส่วนใหญ่มีเอกสารข้ามแดน แต่ผู้ปฏิบัติตีความว่า เอกสารข้ามแดนไม่สามารถใช้แทนพาสปอร์ตในการเข้ามาทำงานช่วงระยะสั้นได้ (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2559) นอกจากนี้ การนำนโยบายไปปฏิบัติของประเทศไทยในบริบทที่ถือว่ามีระบบราชการที่ซับซ้อนด้วยการทับซ้อนเชิงอำนาจอีกทั้งสภาพการณ์ที่บริบทและเงื่อนไขทางการบริหารปกครองได้มีการปรับเปลี่ยน จากประเด็นปัญหาในเชิงโครงสร้างอันสะท้อนบริบทรอบตัวทางการเมืองและการบริหารของไทยอันมีตัวแสดงหน้าใหม่ นอกเหนือจากภาครัฐมาปฏิสัมพันธ์ในพื้นที่หรือกระบวนการนโยบายหนึ่ง ๆ อีกเป็นจำนวนมาก (Luangprapat, B.E.2553) การสร้างความร่วมมือที่สอดคล้องกับหลักการบริหารสาธารณะแบบร่วมมือที่ไม่จำกัดอยู่แค่เพียงภาครัฐและระบบราชการ โดยเน้นภาคส่วนต่าง ๆ ในบริบททางนโยบายให้เข้ามามีบทบาทสำคัญ ในการสนับสนุนให้การแก้ไขปัญหาการปฏิบัติตามนโยบายให้สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบายได้

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ผู้เขียนได้นำกรอบการมองของ Ansell และ Gash (2008) และ Emerson และคณะ (2011) ซึ่งเป็นแนวคิดที่อธิบายถึงหลักการร่วมมือภายใต้บริบทที่มีความเป็นพลวัตร ภายใต้ฐานคิดของแนวคิดนี้เชื่อว่า การบริหารแบบร่วมมือเกิดจากการบริหารจัดการร่วม ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเป็นศาสตร์ที่มีความเป็นสหวิทยาการ การบริหารจัดการแบบร่วมมือได้ความขัดแย้งและทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงสอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยที่มีบริบทที่มีความเป็นพลวัตร ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ทำให้ผู้เขียนสนใจที่จะนำเสนอกรอบมโนทัศน์ในการสร้างความร่วมมือในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว ตามแนวชายแดนแบบไป-กลับไปปฏิบัติ โดยได้แบ่งโครงสร้างของบทความออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย

ส่วนแรก กล่าวถึง การบริหารสาธารณะแบบร่วมมือ โดยผู้เขียนได้กระบวนการอธิบายผ่านกรอบการมองของ Ansell และ Gash (2008) และ Emerson และคณะ (2011) เพื่อให้ทราบรายละเอียดสำคัญเกี่ยวกับลักษณะของการบริหารสาธารณะแบบร่วมมือ ตัวแบบในการศึกษาการบริหารสาธารณะแบบร่วมมือ ซึ่ง Emerson และคณะ (2011)

ได้อธิบายออกมาในรูปแบบเชิงระบบ โดยได้กล่าวถึงพลวัตรของความร่วมมือ ระบบความร่วมมือ และผลลัพธ์ของความร่วมมือ ซึ่งจะตอบคำถามที่สนใจในการค้นคว้าตามบทความชิ้นนี้ว่า ลักษณะของความร่วมมือ กระบวนการสร้างแรงจูงใจ ปัจจัยการทำงานร่วมกัน ซึ่งส่งผลต่อการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติว่าการทำงานแบบร่วมมือกันในพื้นที่นั้นเกิดจากปัจจัยภายนอกหรือภายใน บทบาทของภาครัฐ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง สภาพการเมือง ภาวะผู้นำ และแรงจูงใจ มีผลต่อความร่วมมือกันทำตามนโยบายหรือไม่

ส่วนที่สอง กล่าวถึง ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ เพื่อนำมาสร้างกรอบในการศึกษานโยบายสาธารณะในยุคปัจจุบันที่เป็นการศึกษาที่มุ่งศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแบบผสม ซึ่งจะตอบคำถามที่น่าสนใจว่า ในการศึกษาความร่วมมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น มีภาคส่วนใดที่เกี่ยวข้องบ้าง และตัวแสดงทางนโยบายควรครอบคลุมกลุ่มใดบ้าง

ส่วนที่สาม กล่าวถึง กรอบมโนทัศน์การสร้างความร่วมมือในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนแบบไป-กลับไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นข้อเสนอด้านการสร้างความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้แนวทางเชิงระบบ และเสนอแนะว่า การศึกษาความร่วมมือต้องคำนึงถึงปัจจัยที่สำคัญใดบ้างเพื่อให้สอดคล้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติในยุคสมัยปัจจุบัน

วัตถุประสงค์

เพื่อสร้างกรอบมโนทัศน์ในการศึกษาความร่วมมือในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนแบบไป-กลับไปปฏิบัติ

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษากรอบมโนทัศน์ในการศึกษาความร่วมมือในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนแบบไป-กลับ เป็นการกำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย โดยการใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยกระบวนการวิจัยเชิงเอกสาร โดยการทบทวนแนวความคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีเกี่ยวกับความร่วมมือ โดยเริ่มต้นจากการศึกษากรอบการมองของ Ansell และ Gash (2008) และ Emerson และคณะ (2011) เพื่อให้ทราบรายละเอียดสำคัญเกี่ยวกับลักษณะของการบริหารสาธารณะแบบร่วมมือ ตัวแบบในการศึกษาการบริหารสาธารณะแบบร่วมมือ โดยได้ศึกษาจากเอกสารทางวิชาการผลงานวิจัยและบทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้องทั้งเอกสารทางวิชาการประเภทต่าง ๆ ภายในประเทศและเอกสารทางวิชาการประเภทต่าง ๆ จากต่างประเทศ

โดยกระบวนการวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูล จากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร โดยกระบวนการและวิธีการวิเคราะห์อันจะได้ดำเนินการตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ อันได้แก่ การจำแนกและจัดระบบข้อมูล เป็นการนำข้อมูลที่ได้นำมาจำแนกและจัดหมวดหมู่ออกให้เป็นระบบทำเป็นข้อสรุปย่อย ๆ และเชื่อมโยงแต่ละส่วนเพื่อหาข้อสรุป

แนวคิดการบริหารสาธารณะแบบร่วมมือ (Collaborative Governance)

การศึกษาการบริหารสาธารณะแบบร่วมมือมีนักวิชาการที่ได้ให้ความสำคัญ ซึ่งในการศึกษาเพื่อสร้างกรอบแนวคิดสามารถแบ่งนักวิชาการในการศึกษาออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มแรก เป็นกลุ่มที่ศึกษาความร่วมมือจากปัจจัยสนับสนุน กล่าวคือ นักวิชาการกลุ่มนี้จะศึกษาความร่วมมือในแง่ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของความร่วมมือ กลุ่มที่สอง เป็นกลุ่มที่พัฒนาการมาจากกลุ่มที่มีการศึกษาความร่วมมือในยุคแรก คือนำปัจจัยที่สนับสนุนมาสร้างเป็นระบบเพื่อสร้างความชัดเจนในแง่ของมิติในการศึกษา ความชัดเจนและเชื่อมโยงกันอย่างเป็นพลวัตรให้สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างแท้จริง ดังนี้

กลุ่มที่หนึ่ง การศึกษาความร่วมมือในรูปแบบปัจจัยสนับสนุน

ตัวแบบในการศึกษาความร่วมมือในรูปแบบปัจจัยสนับสนุนมีนักวิชาการที่ศึกษาหลายท่าน ได้แก่ การศึกษาความร่วมมือของภาครัฐ (Cooper, Bryer and Meek 2006; Agranoff & McGuire, 2001; Leach, 2006) ความร่วมมือระหว่างภาคส่วน (Bryson, Crosby & Stone, 2006) การวางแผนเกี่ยวกับความร่วมมือ (Innes & Booher, 1999; Bentrup, 2001; Selin & Chavez, 1995) การจัดการเครือข่าย (Milward & Provan, 2000; Koppenjan & Klijn, 2004) และการบริหารสาธารณะแบบความร่วมมือ (Ansell & Gash, 2008) จากการศึกษาตัวแบบดังกล่าวพบว่า แนวคิดที่ผ่านมานั้นมีจุดอ่อนในการนำไปปฏิบัติหลายประการ ความท้าทายคือ กรอบแนวความคิดเหล่านี้มักจะขาดความสามารถในการแปลผลสู่กลุ่มเป้าหมายโดยตรง กล่าวคือ ไม่สามารถนำไปใช้ได้จริงในสถานการณ์ที่แตกต่างกันภาคส่วนที่แตกต่างกัน การวางนโยบาย กลไกของกระบวนการ (Emerson et al., 2011) แม้ว่าจะมีความแตกต่างกันในกรอบแนวความคิดแต่ละกรอบที่กล่าวถึง

ตัวแบบจำลองการบริหารสาธารณะแบบร่วมมือของ Ansell และ Gash (2008) ที่ได้อธิบายว่า ตัวแปรสำคัญที่จะมีอิทธิพล ได้แก่ ประวัติศาสตร์ของความขัดแย้งหรือความร่วมมือสิ่งจูงใจสำหรับการมีส่วนร่วมได้ส่วนเสีย การมีส่วนร่วม และความไม่สมดุลของทรัพยากร ผู้นำ และการออกแบบสถาบัน นอกจากนี้ ยังระบุชุดของปัจจัยที่มีความสำคัญในกระบวนการทำงานร่วมกันเอง ปัจจัยเหล่านี้รวมถึงบทสนทนาเชื่อถือ และการพัฒนาความมุ่งมั่นและความเข้าใจร่วมกัน โดยตัวแบบของการจัดการบริหารสาธารณะแบบร่วมมือ ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบสำคัญ ได้แก่

1) เงื่อนไขแห่งการเริ่มต้น (starting conditions) ได้แก่ ความไม่สมดุลในทรัพยากรหรืออำนาจของผู้มีส่วนได้เสียที่มีความแตกต่างกัน แรงจูงใจที่ผู้มีส่วนได้เสียต้องมาร่วมมือกันและความขัดแย้งหรือการร่วมมือกันของผู้มีส่วนได้เสียในประวัติศาสตร์หรืออดีตที่ผ่านมา

2) การออกแบบสถาบัน (institutional design) เป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานที่ชัดเจนและเป็นกระบวนการสร้างความโปร่งใส ซึ่งเป็นข้อตกลงร่วมหรือการประนีประนอมและผลกำไรร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสียเพื่อใช้เป็น deadlines ของการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ไปด้วยกัน

3) ภาวะความเป็นผู้นำ (leadership) มีความสำคัญต่อการจัดตั้งและการคงอยู่ซึ่งความชัดเจนในกฎเกณฑ์พื้นฐาน การสร้างความเชื่อมั่น การปรึกษาพูดคุยและการสำรวจผลกำไรร่วมกันซึ่งความสำเร็จของความร่วมมือที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จะมาจากการมีผู้นำที่หลากหลาย และถ้าจะให้มีประสิทธิภาพภาวะผู้นำจะเกี่ยวข้องกับเวลา ทรัพยากร และแรงจูงใจด้านทักษะ

4) กระบวนการด้านความร่วมมือ (collaborative process) อันมีวงจรที่สำคัญคือ การติดต่อสื่อสาร การสร้างความไว้วางใจ การสร้างข้อตกลง การสร้างความเข้าใจ และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นซึ่งกระบวนการของความร่วมมือกันเป็น

เรื่องยากที่จะแสดงออกให้เห็นอย่างชัดเจน เนื่องจากการมีปฏิสัมพันธ์ไม่ได้มีลักษณะเป็นเส้นตรง ซึ่งกระบวนการความร่วมมือขึ้นนั้น ประกอบด้วย การวิพากษ์โต้ตอบแบบเผชิญหน้าการสร้างความเชื่อมั่น การมีข้อตกลงร่วมกันในการดำเนินการ การสร้างความเข้าใจร่วมกัน และผลลัพธ์เกิดขึ้นระหว่างการทำงาน

จากการศึกษาความร่วมมือในรูปแบบปัจจัยสนับสนุนพบว่า นักวิชาการส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับความสำเร็จและความล้มเหลวของความร่วมมือ ซึ่งปัจจัยที่สำคัญคือ ภูมิหลังของตัวแสดงทางนโยบายต่าง ๆ โครงสร้างองค์การ การออกแบบสถาบัน ภาวะผู้นำ ตลอดจนกระบวนการของความร่วมมือ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่า กระบวนการของความร่วมมือซึ่งมีลักษณะคล้ายจะเป็นระบบย่อย แต่เมื่อวิเคราะห์พบว่ากระบวนการความร่วมมือตามแนวทางของ Ansell และ Gash (2008) เป็นเพียงชุดปัจจัยเพื่อศึกษาเท่านั้น ซึ่งในกลุ่มการศึกษานี้ ปัจจัยต่าง ๆ ไม่ได้มีอิทธิพลกันซึ่งเป็นจุดที่แตกต่างจากกลุ่มที่สอง

กลุ่มที่สอง การศึกษาความร่วมมือแบบระบบ

นักวิชาการที่ศึกษาความร่วมมืออย่างเป็นระบบที่ชัดเจนและพัฒนาหลักการด้านความร่วมมือมาจากนักวิชาการหลายท่านคือ การศึกษากรอบแนวความคิดแบบบูรณาการสำหรับการบริหารปกครองแบบร่วมมือ (Emerson et al., 2011) โดยพัฒนากรอบแนวความคิดที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารสาธารณะแบบร่วมมือ การพัฒนา การทดสอบทฤษฎีที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น และการนำไปปฏิบัติที่ใช้ได้ผลดีขึ้นนอกจากนี้ ยังมีการศึกษากระบวนการในการร่วมมือ (Ring & Van de Ven, 1994; Daniels & Walker, 2001; Thomson & Perry, 2006; Wood & Gray, 1991) ที่เป็นรูปแบบกระบวนการ ดังนี้

Emerson และคณะ (2011) ได้แก้ปัญหาหนึ่งโดยการกำหนดมิติภายใน องค์ประกอบที่ได้ถูกวางไว้ให้ทำงานร่วมกันทำให้เกิดการปฏิบัติการซึ่งนำไปสู่ผลลัพธ์ (การกระทำและผลกระทบ) และการประยุกต์ใช้สอดคล้องกับ Ostrom (2007) กล่าวว่า ปัญหาในการบริหารสาธารณะแบบร่วมมือมีลักษณะเฉพาะเจาะจงเกินไปและมีข้อจำกัดมากมายในเรื่องของตัวแปรและเงื่อนไขที่แน่นอนในการที่จะบรรลุการทดสอบ ดังนั้น ตัวแบบหลักที่ถือเป็นตัวแบบสำคัญในการศึกษาการบริหารสาธารณะแบบร่วมมือนั้นมี 2 ตัวแบบที่มีตัวแปรและปัจจัยในการศึกษาที่เป็นระบบ และครอบคลุมประเด็นที่ทำการศึกษา ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้กรอบแนวคิดของ Emerson และคณะ (2011) เป็นกรอบหลักในการวิเคราะห์ตัวแปรซึ่งจะนำไปสู่การสร้างกรอบแนวความคิดต่อไป โดย Emerson และคณะ (2011) ศึกษาเรื่องกรอบแนวความคิดแบบบูรณาการสำหรับการบริหารสาธารณะแบบร่วมมือ

ตัวแบบการบริหารสาธารณะแบบร่วมมือนั้น Emerson และคณะ (2011) ได้พัฒนามาจากแนวคิดของนักวิชาการหลากหลาย (Cooper, Bryer and Meek, 2006; Leach, 2006; Agranoff & McGuire, 2011) ในการอธิบายแนวความคิดโดยละเอียดซึ่งแสดงความสัมพันธ์ของกรอบแนวความคิดกับกรอบแนวความคิดอื่น ๆ ซึ่งได้เสนอแผนทั่ว ๆ ไป เกี่ยวกับส่วนประกอบขององค์ประกอบและมิติเหล่านั้นมีความเกี่ยวข้องกันอย่างไร Emerson และคณะ (2011) จึงได้เสนอขบวนการบริหารสาธารณะผ่านแนวทางเชิงระบบ ดังตัวแปรต่อไปนี้

1) บริบทระบบทั่วไป (System Context)

การบริหารสาธารณะแบบร่วมมือได้ถูกเริ่มขึ้นและค่อย ๆ พัฒนาในบริบทหลายระดับของการเมือง กฎหมาย เศรษฐกิจและสังคม สิ่งแวดล้อมและอิทธิพลทางด้านอื่น ๆ (Borrini-Feyerabend, 1996) บริบทระบบภายนอกนี้ ได้สร้างโอกาสและข้อจำกัดและมีอิทธิพลต่อตัวแปรทั่วไปภายในระบบ การบริหารสาธารณะแบบร่วมมือบริบทระบบ

นี้ไม่เพียงแต่ทำให้การบริหารสาธารณะแบบร่วมมือโดยรวมเกิดความชัดเจนแต่ด้วยระบบการบริหารแบบร่วมมือยังมีผลกระทบต่อบริบทของการมีอิทธิพลของการร่วมมือเชิงปฏิบัติอีกด้วย ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Ostrom (1990) กล่าวว่า ส่วนประกอบที่สำคัญหรือบริบทจะแยกความแตกต่างหรืออิทธิพลต่อธรรมชาติและมุมมองของระบบซึ่งรวมถึงสภาพของทรัพยากรที่ต้องการพัฒนาการทำให้มีมากขึ้นหรือจำกัดนโยบาย กรอบแนวความคิดทางด้านกฎหมายและการมีอำนาจควบคุม (Bingham & O'Leary, 2008)

2) ตัว/แรงขับเคลื่อน (Drivers)

Ansell และ Gash (2008) กล่าวว่า เงื่อนไขเบื้องต้นที่จะสนับสนุนและจะไม่สนับสนุนให้เกิดความร่วมมือระหว่างตัวแสดงทางนโยบายและระหว่างตัวแทนภาครัฐนั้นมีแนวโน้มที่จะรวมบริบทและเงื่อนไขเข้ากับตัวขับเคลื่อนเฉพาะของความร่วมมือ (Bentrup, 2001; Ansell & Gash, 2008; Thomson & Perry, 2006) ตัวแปรทางบริบทจากตัวขับเคลื่อนที่มีความสำคัญ ซึ่งถ้าปราศจากตัวกระตุ้นเหล่านี้ การร่วมมือจะไม่ประสบความสำเร็จ ตัวขับเคลื่อนเหล่านี้ได้แก่ ความเป็นผู้นำ การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และความไม่แน่นอน

3) ระบบการบริหารสาธารณะแบบร่วมมือ (Collaborative Governance Regime)

ระบบที่เกิดขึ้นในความร่วมมือเป็นตัวแทนให้เห็นวิธีการที่ดีในการทำงานแบบร่วมมือซึ่งประกอบไปด้วย การตัดสินใจ กิจกรรมรูปแบบและทิศทางการบริหารสาธารณะแบบร่วมมือ โดยส่วนประกอบสำคัญคือ พลวัตรของความร่วมมือ และการร่วมมือเชิงปฏิบัติการ

พลวัตรของความร่วมมือ (Collaborative Dynamic)

Ansell และ Gash (2008) ได้เสนอว่า ขั้นตอนภายในแรงขับเคลื่อนที่ก่อให้เกิดความร่วมมือเป็นความสัมพันธ์แบบวงจรหรือความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นซ้ำ ๆ โดยมุ่งเน้นไปที่ส่วนประกอบที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับแรงขับเคลื่อนที่ก่อให้เกิดความร่วมมือ ได้แก่ หลักของความร่วมมือแรงจูงใจที่มีร่วมกันและความสามารถที่ทำให้เกิดความร่วมมือ ซึ่งเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญที่กระตุ้นและชักชวนให้เกิดความร่วมมือของสมาชิกนั้น (Thomson & Perry, 2006)

การร่วมมือกันอย่างหลักการนั้นเกิดขึ้นตลอดเวลาในกลุ่มตัวแสดงทางนโยบายที่ต่างกัน เหตุการณ์ที่ต่างกันหรือรูปแบบเสมือนจริง เครือข่ายระหว่างองค์กรหรือการประชุมของภาครัฐและเอกชนท่ามกลางสถานการณ์ต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่และความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันแต่มีเป้าหมายที่เหมือนกันและได้มีโอกาสมาทำงานร่วมกันข้ามสถาบัน ข้ามภาคส่วน หรือข้ามอำนาจตุลาการ เพื่อที่จะช่วยกันแก้ปัญหาและช่วยกันกำจัดความขัดแย้งหรือสร้างคุณค่า (Cupach & Canary, 1997; Cahn, 1994) ซึ่งหลักการร่วมมือที่เข้มแข็งจะมีความยั่งยืน (Innes & Booher, 1999; Sipe & Stifftel, 1995)

แรงจูงใจที่มีร่วมกัน

แรงจูงใจที่มีร่วมกัน เป็นองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการบริหารแบบความร่วมมือของ Ansell และ Gash (2008) ซึ่งกล่าวว่า แรงจูงใจที่มีร่วมกันได้ให้ความสำคัญขององค์ประกอบที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลของแรงขับเคลื่อนความร่วมมือและต้นทุนทางสังคม (Putnam, 2000; Colman, 1988) แรงจูงใจที่มีร่วมกัน คือการพัฒนาความไว้วางใจซึ่งจะเกิดได้ ในขณะที่กลุ่มสมาชิกได้มีโอกาสทำงานร่วมกัน รู้จักกันและกัน และพิสูจน์ว่าตนเองมีเหตุผล สามารถคาดเดาได้และสามารถพึ่งพาอาศัยได้ (Fisher & Brown, 1989; Koppenjan & Klijn, 2004; Huxham & Vangen, 2005; Ostrom, 1998; Leach & Sabatier, 2005)

การดำเนินงานร่วมกัน

Himmelman (1994) ได้อธิบายว่า การร่วมมือกันนั้นคือ การประสานงานในกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งช่วยเพิ่มพูนความสามารถทั้งของตนเองและของผู้อื่นเพื่อที่จะบรรลุจุดประสงค์เป้าหมายเดียวกันซึ่ง Emerson และคณะ (2011) ได้ศึกษาปัจจัยดังนี้ **การเตรียมการด้านสถาบันและวิธีการ** จะต้องได้รับการกำหนดทั้งในระดับภายในองค์กรและในระดับระหว่างองค์กรทั้งในมิติของโครงสร้างการปกครองภายในของตัวแสดงทางนโยบายต่าง ๆ (Huxham & Vangen, 2005; Bryson, Crosby & Stone, 2006) **ความเป็นผู้นำ** ความสำคัญของการเป็นผู้นำนั้นได้รับการยืนยันกันอย่างแพร่หลาย (Carlson, 2007; Ansell & Gash, 2008) ความเป็นผู้นำสามารถเป็นแรงขับเคลื่อนภายนอก (Bryson, Crosby & Stone, 2006) และเป็นส่วนประกอบที่จำเป็นในการบริหารสาธารณะแบบร่วมมือด้วย (Agranoff & McGuire, 2003) **ความรู้** Ansell และ Gash (2008) กล่าวว่า ความรู้และการจัดการความรู้เป็นสิ่งสำคัญมากในการร่วมมือระหว่างองค์กร สอดคล้องกับ (Agranoff, 2007; 2008) ได้กล่าวว่า ความสามารถในการถ่ายทอดความรู้ขั้นสูงอย่างมีประสิทธิภาพทั้งภายในและภายนอกองค์กรเป็นแก่นแท้ของการทำงานแบบเครือข่ายสอดคล้องกับ Saint-Onge และ Armstrong (2004) ที่กล่าวว่า ความรู้เมื่อนำมาแบ่งปันกับผู้อื่นแล้วจะทำให้เกิดการสร้างองค์ความรู้ใหม่ร่วมกัน (Groff and Jones, 2003; Agranoff, 2008) และ**ทรัพยากร** การสนับสนุนงบประมาณที่เพียงพอและความจำเป็นด้านทรัพยากรก็เป็นหนึ่งในเครื่องมือที่จะทำให้ความร่วมมือนั้นประสบความสำเร็จ (Lubell, Leach & Sabatier, 2009)

ผลลัพธ์ของการปฏิบัติการแบบร่วมมือ (Outputs Collaborative Action)

การบริหารแบบร่วมมือกันเป็นผลลัพธ์หลักจากกระบวนการลำดับขั้นและการรวมกันของผลกระทบต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม กระบวนการและผลลัพธ์ไม่สามารถแยกชัดเจน เพราะกระบวนการและผลลัพธ์มักจะถูกโยงเข้าด้วยกันเสมอ (Innes & Booher, 1999) ซึ่งผลลัพธ์จากการบริหารสาธารณะแบบร่วมมือจะสามารถสร้างความมั่นคง สามารถรวบรวมทรัพยากร บริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการบังคับใช้นโยบาย และการตรวจสอบการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย (Huxham et al., 2000)

ผลกระทบ

Emerson และคณะ (2011) Innes และ Booher (1999) ซึ่งได้จำแนกประเภทของผลกระทบของ “ผลลัพธ์ที่ได้จากการปฏิบัติจริง” ว่าสิ่งที่ทำให้เกิดผลกระทบนั้นเป็นผลมาจากการกระทำซึ่งกระตุ้นโดยแรงขับเคลื่อนที่ทำให้เกิดความร่วมมือซึ่งทำให้เกิดผลกระทบนั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างตั้งใจและไม่ได้ตั้งใจภายในบริบทระบบและทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในเงื่อนไขที่มีอยู่เดิมแล้วซึ่งยังไม่ดีพอและควรที่จะเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ทำให้เกิดผลกระทบ อาจหมายรวมถึง คุณค่าที่ได้รับการเพิ่มเติมเข้าไปทั้งในด้านสังคม หรือนวัตกรรมทางเทคโนโลยีที่ได้รับการพัฒนาโดยการปฏิบัติการแบบร่วมมืออาจจะอยู่ในรูปแบบทางกายภาพสิ่งแวดล้อมสังคมเศรษฐกิจ หรือการเมืองก็ได้ กรอบการศึกษาการบริหารสาธารณะแบบร่วมมือถือเป็นกรอบการศึกษาที่ครอบคลุมการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติมากที่สุดและสอดคล้องกับแนวทางการศึกษาในนโยบายสาธารณะในปัจจุบันที่มีการใช้แนวทางแบบผสม เน้นการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เข้ามามีส่วนในการปฏิบัติตามนโยบาย

กล่าวโดยสรุป แนวทางในการศึกษาการบริหารสาธารณะได้พัฒนามาจากแนวคิดความร่วมมือเป็นสำคัญ แต่แนวทางในการศึกษาที่สำคัญที่จะสามารถนำมาประยุกต์ให้ตามบริบทของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น เป็นไปตามลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบร่วมมือ คือแนวทางการศึกษาแบบตรรกะตามแนวทางของ Emerson และคณะ (2011) ซึ่งได้ศึกษาประเด็นที่ครอบคลุมทั้งปัจจัยภายนอก ปัจจัยภายในและมีมุมมองในการศึกษาอย่างเป็นระบบ ซึ่งสามารถนำมาสรุปได้ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1. สรุปกรอบการศึกษาการบริหารแบบร่วมมือ

นักคิดสำคัญ	ตัวแปรหลัก	ตัวแปรย่อย				จุดเด่น	จุดด้อย	
Ansell และ Gash (2008)	เงื่อนไขแห่งการเริ่มต้น	ความไม่สมดุลในทรัพยากร				อธิบายถึงความสำคัญในการศึกษาด้านความร่วมมือ ทำให้ยากต่อการพัฒนาเครื่องมือ	ขาดการระบุตัวแปรย่อยในการศึกษาที่ชัดเจน ทำให้ยากต่อการพัฒนาเครื่องมือ	
	การออกแบบสถาบัน	กฎเกณฑ์ที่ชัดเจน						
	ภาวะความเป็นผู้นำ	ความสามารถในการจัดตั้ง						
	กระบวนการด้านความร่วมมือ	การติดต่อสื่อสาร						
Emerson และคณะ (2011)	บริบทระบบทั่วไป	เงื่อนไขทรัพยากร	นโยบาย/กฎหมาย	พลวัตการเมือง	เครือข่าย	มีการศึกษาเชิงระบบและเป็นตรรกะเชื่อมโยงรวมทั้งมีตัวแปรย่อยในการศึกษาที่ละเอียดสามารถนำไปพัฒนาเป็นเครื่องมือในการศึกษาได้	ตัวแปรที่ละเอียดเกินไปทำให้เกิดความทับซ้อนระหว่างบางตัวแปรที่มีความใกล้เคียงกัน	
		ตัว/แรงขับเคลื่อน	ความเป็นผู้นำ	การพึ่งพาอาศัย	ตัวขับเคลื่อนภายใน			ความไม่แน่นอน
	ระบบการปกครองแบบการบริหารสาธารณะแบบร่วมมือ	ร่วมมืออย่างมีหลักการ	การค้นพบ	ความรอบคอบ	การตัดสินใจ			การให้คำปรึกษาหรือการให้คำจำกัดความ
		แรงจูงใจที่มีร่วมกัน	ฉันทมติ	ความชอบธรรมภายใน	ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน			
		การดำเนินงานร่วมกัน	ทรัพยากร	ความรู้	การเตรียมการด้านสถาบันและวิธีการ			
	ผลลัพธ์ของการปฏิบัติ	การรักษาความปลอดภัย	การรวบรวมทรัพยากร	ทีมงาน	การจัดตั้งอำนวยความสะดวก			การบังคับใช้ข้อตกลง
ผลกระทบ	ผลลัพธ์ที่ได้จากการปฏิบัติจริง							

ที่มา: ผลงานสรุปจาก Ansell และ Gash (2008) และ Emerson และคณะ (2011)

กล่าวโดยสรุป แม้ว่าจะมีนักวิชาการที่พยายามหาแนวทางในการศึกษากรอบการบริหารสาธารณะแบบร่วมมือแต่อย่างไรก็ตาม กรอบแนวคิดในการศึกษาที่ได้พัฒนามาจากแนวคิดเกี่ยวกับความร่วมมือ และมีพัฒนาการจนกระทั่งก้าวหน้าครอบคลุมประเด็นในการศึกษาความร่วมมือในลักษณะที่เป็นพลวัตร ซึ่งกรอบแนวคิดนี้ ประกอบไปด้วย การศึกษาในมิติเชิงระบบ กล่าวคือ

1) การศึกษาปัจจัยนำเข้า (Input) โดยในการศึกษาปัจจัยนำเข้าจะศึกษาถึงบริบทระบบทั่วไป ตัวขับเคลื่อนในแต่ละตัวแปรหลักจะประกอบไปด้วย ตัวแปรย่อยในการศึกษา เพื่อให้มีความละเอียดมากยิ่งขึ้น

2) การศึกษากระบวนการ (Process) โดยศึกษาในมิติแรงจูงใจในความร่วมมือ ตลอดจนผลของการกระทำระบบการปกครองแบบการบริหารสาธารณะแบบร่วมมืออย่างมีหลักการ การให้คำแรงจูงใจที่มีร่วมกันตลอดจนการดำเนินงานร่วมกันของเครือข่ายความร่วมมือนั้น ๆ

3) การศึกษาผลลัพธ์ (Outputs) การปฏิบัติการแบบร่วมมือนั้นมักจะเป็นผลลัพธ์หลักจากกระบวนการลำดับขั้นและการรวมกันของผลกระทบต่าง ๆ

4) ผลกระทบ (Impacts) โดยศึกษาผลลัพธ์ที่ได้จากการปฏิบัติจริง สิ่งที่ทำให้เกิดผลกระทบนั้นเป็นผลมาจากการกระทำซึ่งกระตุ้นโดยแรงขับเคลื่อนที่ทำให้เกิดความร่วมมือ สิ่งที่ทำให้เกิดผลกระทบนั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างตั้งใจ (และไม่ตั้งใจ) ภายในบริบทระบบ

จะเห็นได้ว่า แม้ว่าจะมีแนวคิดในการศึกษาที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 20 ค่อนข้างมากแต่แนวคิดการศึกษาการบริหารสาธารณะตามแนวคิดของ Emerson และคณะ (2011) ถือเป็นแนวคิดที่ทรงอิทธิพล และได้รับการยอมรับให้เป็นกรอบการศึกษาการบริหารสาธารณะแบบร่วมมือในปัจจุบันทั้งนักวิชาการไทยและนักวิชาการต่างประเทศ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงนำกรอบแนวคิดของ Emerson และคณะ (2011) เป็นกรอบในการพัฒนากรอบแนวคิดในการวิจัยต่อไป

ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแบบผสม คือการประยุกต์แนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่างและแบบล่างขึ้นบน มาประยุกต์ใช้กับแนวทางการบริหารกิจการสาธารณะแบบร่วมมือ มุ่งความสำคัญไปที่กระบวนการ โครงสร้างทางสถาบัน เครือข่ายนโยบาย การให้ความสำคัญเชิงพื้นที่ โดยใช้โครงการและแผนงานเป็นกรอบในการปฏิบัติ การปฏิบัตินโยบายในมิติการบริหารสาธารณะแบบร่วมมือ โดยทั่วไป บทบาทของนโยบายสาธารณะในมิติของการบริหารสาธารณะนั้น มักจะอยู่ในบทบาทการเป็นผู้ขับเคลื่อนการจัดบริหารสาธารณะจากรัฐสู่ประชาชน (Kamolvej, B.E.2558) และมักจะคุ้นเคยในการศึกษาในมิติของเครือข่ายนโยบาย และประชาธิปไตยในนโยบายแบบปรึกษาหารือ

แนวทางในกระบวนการนโยบายแบบใหม่ที่รูปแบบการบริหารนี้ในกระบวนการนโยบายเน้นเครือข่ายมากขึ้น การมีเป้าหมายร่วมกัน ทิศทางความสัมพันธ์และการพึ่งพากันระหว่างองค์กรและภาคส่วนต่าง ๆ อยู่ในแนวนอน เชื่อมโยงภาคส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกันในระดับเดียวกัน แบ่งปันและร่วมใช้ทรัพยากรและความชำนาญการในการเรียนรู้ และการมีส่วนร่วมในกลยุทธ์นโยบาย (Radin et al., 1996; Bardach, 1998; Salamon, 2002; Goldsmith & Eggers, 2004) ทำให้เกิดการให้ความสำคัญกับคำใหม่ ๆ เช่น การบริหารสาธารณะ ความสามารถในการเชิงสถาบัน การพึ่งพา เครือข่าย ความซับซ้อน ความเชื่อถือ การแสดงความเห็นหรือการเสวนา (Kamolvej, B.E.2558)

ความพยายามในการแก้ปัญหาสาธารณะ ประกอบกับความเจริญก้าวหน้าด้านประชาธิปไตย ส่งผลให้เกิดข้อเรียกร้องในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบายจากภาคส่วนต่าง ๆ มากขึ้น (Drysek, 1990) ซึ่งเป็นผลผลิตของกระบวนการการเลือกแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่างกล่าวของหน่วยงานภาครัฐ การเปิดพื้นที่ให้ชุมชน ประเด็นนโยบาย เครือข่ายนโยบาย ชุมชนในท้องถิ่นต่าง ๆ และตัวแทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบายลดบทบาทของรัฐลง เกิดการจัดการภาครัฐแบบร่วมมือร่วมใจต่างหาก จะเป็นวิธีการในการบริหารสาธารณะบ้านเมืองที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในทุก ๆ ด้าน และนำไปสู่ผลผลิตทางนโยบายที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุป แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะแบบผสมเป็นความพยายามในการแก้ปัญหการปฏิบัติตามนโยบาย ในอดีตให้ความสำคัญกับจุดแข็งของการศึกษาทั้งแบบบนลงล่างและแบบล่างขึ้นบน กล่าวคือ ให้ความสำคัญกับบทบาทของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีทักษะ ความสามารถในการตัดสินใจในการส่งต่อนโยบาย การประสานงาน สมรรถนะของหน่วยงานปฏิบัติ บทบาทของสภาพแวดล้อมทางนโยบาย กลุ่มผลประโยชน์ แต่ทั้งนี้ไม่ละเลยผู้กำหนดนโยบายในมิติการตัดสินใจทางนโยบาย การจัดสรรทรัพยากรภายใต้บริบทโครงสร้างทางการเมืองที่มีพลวัตร และการปฏิวัตินโยบายในมิติการบริหารสาธารณะนั้น สิ่งที่แตกต่างกันจากเดิมคือ ภาคส่วนต่าง ๆ ที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในความร่วมมือนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงมีความซับซ้อนมากขึ้นเนื่องจากต้องเกี่ยวข้องและเกี่ยวพันกับหลายภาคส่วน ตัวแบบการบริหารสาธารณะแบบร่วมมือจึงเป็นแนวทางที่จะสามารถแก้ปัญหการจ้ดบริการสาธารณะในปัจจุบันได้

การอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งแต่ละตัวแบบจะให้ความสำคัญของตัวแปรปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการปฏิบัตินโยบายที่แตกต่างกัน ตัวแบบแต่ละตัวแบบก็มีความเหมาะสมที่จะนำไปอธิบายการปฏิวัตินโยบายในสถานการณ์และลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่แตกต่างกัน การนำนโยบายสาธารณะนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติตาม มีสามแนวทางคือ (1) บนลงล่าง (2) ล่างขึ้นบน (3) แบบผสม ข้อจำกัดสำคัญของแนวทางการศึกษาแต่ละแบบต่างกัน กล่าวคือ แบบบนลงล่าง เป็นแนวทางที่ให้ความสำคัญกับผู้กำหนดนโยบาย และการก่อตัวของนโยบาย ภายใต้ฐานคิดที่สำคัญว่าหากนโยบายดี ผู้กำหนดนโยบายสามารถที่จะควบคุมทุกกระบวนการในวงจรนโยบาย ซึ่งการศึกษาแนวทางบนลงล่างมีความเป็นนามธรรม ละเลยผู้ปฏิบัติตามนโยบาย และผู้มีส่วนได้เสียทางนโยบาย ในขณะที่แนวทางแบบล่างขึ้นบนกลับมุ่งให้ความสำคัญกับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ แต่กลับมีข้อพิงระวังในประเด็นเรื่องความเป็นตัวแทนของกลุ่ม กล่าวคือ กลุ่มผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในบางครั้งไม่สามารถเป็นตัวแทนที่ดีในการศึกษานโยบายนั้น ๆ ดังนั้น แนวทางผสมจึงได้พยายามหาจุดร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยลดช่องว่างและข้อจำกัดที่เกิดขึ้น แต่กระนั้นเอง การศึกษาตามแนวทางแบบผสมยังมีข้อจำกัดเรื่องปฏิสัมพันธ์ ระหว่างกลยุทธ์กับการนำไปปฏิบัติ และขนาดของโครงสร้างทางนโยบายกับระดับของตัวแสดงทางนโยบายต่าง ๆ ที่มีขนาดที่ใหญ่ในทางการนำไปปฏิบัติ (Barrett & Fudge, 1981) ได้ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในช่วงก่อนปี 1980 จำแนกออกเป็นสองแนวทางย่อยคือ

- (1) Policy-Centered Approach วิธีการนี้จะใช้นโยบายเป็นรากฐานของการดำเนินการนโยบายจะกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติเป็นตรรกะและการบริหารจัดการที่ระบุขั้นตอนรวมถึงการบังคับใช้นโยบาย ผู้กำหนดนโยบายในฐานะผู้ดำเนินการหลักในกระบวนการทางนโยบาย ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะถูกควบคุมและต้องปฏิบัติตามผู้กำหนดนโยบาย
- (2) Action-Centered Approach วิธีการนี้ให้ความสำคัญกับการกระทำของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีอำนาจในการตัดสินใจและสามารถปรับการดำเนินนโยบายตามบริบทของผู้ปฏิบัติได้

โดยการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับข้อจำกัดทางสภาพแวดล้อม ปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงทางนโยบาย และกระบวนการการเจรจาต่อรอง

ภายใต้โครงสร้างทางการเมืองระบบรัฐสภาและการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองการบริหารเข้าสู่ส่วนกลางส่งผลให้ฝ่ายการเมืองต้องอาศัยกลไกของข้าราชการเป็นเครื่องมือในการขยายการปฏิบัติงานในการกิจสำคัญที่เอื้อประโยชน์ต่อความชอบธรรมทางการเมืองและฐานคะแนนเสียง ทำให้ฝ่ายการเมืองขาดความจริงจังต่อนโยบายกำลังคน เป็นผลให้นโยบายขาดความชัดเจน

นโยบายกำลังคนส่งผลกระทบโดยตรงต่อองค์กรของระบบราชการ ส่งผลให้เกิดแรงต้านจากหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง มักมีการอ้างภารกิจที่มีต่อประชาชนและสนองนโยบายของรัฐ เพื่อคงไว้ซึ่งกำลังคนในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ มีผลประโยชน์ด้านตำแหน่ง อำนาจ และงบประมาณของหน่วยงาน และข้าราชการอยู่เบื้องหลัง

จากปัจจัยโครงสร้างทางการเมืองและขององค์กรราชการที่มีผลประโยชน์และความต้องการที่เกื้อกูลกัน ส่งผลให้ข้าราชการการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำร่วมมือกันไม่ผลักดันให้นโยบายกำลังคนบรรลุผลในทางปฏิบัติ ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านความชัดเจนของนโยบายไม่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติแต่อย่างใด แต่ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติคือ การนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติเกิดแรงต้านจากหน่วยงานราชการทั้งสี่กระทรวง โดยอ้างภารกิจที่มีต่อประชาชนและการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลเป็นเหตุผลเพื่อคงไว้ซึ่งกำลังคนของหน่วยงานของตน รวมทั้งการปฏิบัตินโยบายยังขาดความร่วมมือจากข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ เพราะต่างมีผลประโยชน์ซึ่งกันและกันต่อการขยายตัวของกำลังคน จึงทำให้การนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติยังไม่ประสบผลสำเร็จ (Duangchit, B.E.2541)

จากทบทวนบริบทของประเทศไทยพบว่า โครงสร้างเชิงสถาบันในประเทศไทยซึ่งมีอิทธิพลต่อกระบวนการทางนโยบายสาธารณะ กล่าวคือ โครงสร้างเชิงสถาบันของประเทศไทยมีโครงสร้างที่เกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะในรูปแบบกฎหมายด้วย 2 วิธีกล่าวคือ (1) ผู้ออกกฎหมายสามารถออกกฎหมาย กฎระเบียบจากสถาบัน ในขณะที่ (2) ประชาชนในประเทศไทยสามารถลงชื่อเพื่อยกเลิกกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมได้ ในมิติของความสัมพันธ์ของผู้กำหนดนโยบาย และตัวแสดงทางนโยบาย ยังมีช่องว่างสำคัญคือ ศักยภาพขององค์กรที่จะดำเนินนโยบายตามนโยบายที่รัฐบาลกลางกำหนดไว้ และศักยภาพของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ แสดงให้เห็นถึงช่องว่างของการนำนโยบายไปปฏิบัติในมิติความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ลักษณะสำคัญของนโยบายแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยมีพัฒนาการตั้งแต่ไม่มีการควบคุมแรงงานต่างด้าว ไม่มีแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมาย จนกระทั่งต่อมา รัฐบาลได้พยายามทำให้แรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายสามารถเข้าสู่ระบบในการนำไปสู่การแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ ภายหลังเมื่อมีการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว แรงงานต่างด้าวได้แบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ แต่การเข้ามาของกลุ่มแรงงานไม่สอดคล้องกับความต้องการตลาดแรงงาน ทำให้สถานะด้านตลาดแรงงานต้องมีการปรับปรุงแนวทางในการนำนโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติ และนำไปสู่การปรับปรุงการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปสู่การปฏิบัติ

ภายใต้บริบททางโครงสร้างของประเทศไทยและลักษณะของนโยบายแรงงานต่างด้าว ซึ่งมีลักษณะเป็นพลวัตร การศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติที่มีลักษณะเป็นกระบวนการ สังคมเปลี่ยนแปลงไป แต่ละประเทศไม่สามารถ ควบคุมการย้ายถิ่น กฎหมาย โครงสร้างของกฎหมาย สถาบันการเมือง ทุกประเทศไม่สามารถหลีกเลี่ยงปัจจัยภายใต้ โครงสร้างทางการเมือง ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากข้อวิเคราะห์ข้างต้น งานวิจัยชิ้นนี้สามารถสังเคราะห์ปัจจัยการนำ นโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติตามแนวทางการศึกษาแบบแบบผสม โดยจำแนกปัจจัยข้างต้นตามตัวแสดงทาง นโยบาย ดังนี้

(1) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้กำหนดนโยบาย ประกอบด้วยเงื่อนไขสำคัญคือ แหล่งที่มาของนโยบายและความ ชัดเจนของนโยบาย ซึ่งเป็นปัจจัยแรกของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ ต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ ระหว่างกลไกต่าง ๆ ในขั้นการกำหนดนโยบายอีกด้วย

(2) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้ปฏิบัติตามนโยบาย ประกอบด้วยเงื่อนไขสำคัญคือ ความซับซ้อนในการบริหารงาน ของหน่วยงานปฏิบัติตามนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับโครงสร้าง การบริหารงานขององค์กร นอกจากนี้ ควรคำนึงถึงลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติว่าโครงสร้างและลำดับ ขั้นตอนการบังคับบัญชา ความสามารถของผู้นำ ความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำหนดนโยบายเป็นอย่างไร ตลอดจนคำนึงถึง ทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ว่ามีความเข้าใจของผูปฏิบัติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทิศทางของทัศนคติที่มีต่อ นโยบายนั้นเป็นอย่างไร นอกจากนี้ ในระดับปฏิบัติต้องคำนึงถึงความซับซ้อนในการบริหาร ความเพียงพอในการจัดสรร ทรัพยากรและความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติอีกด้วย

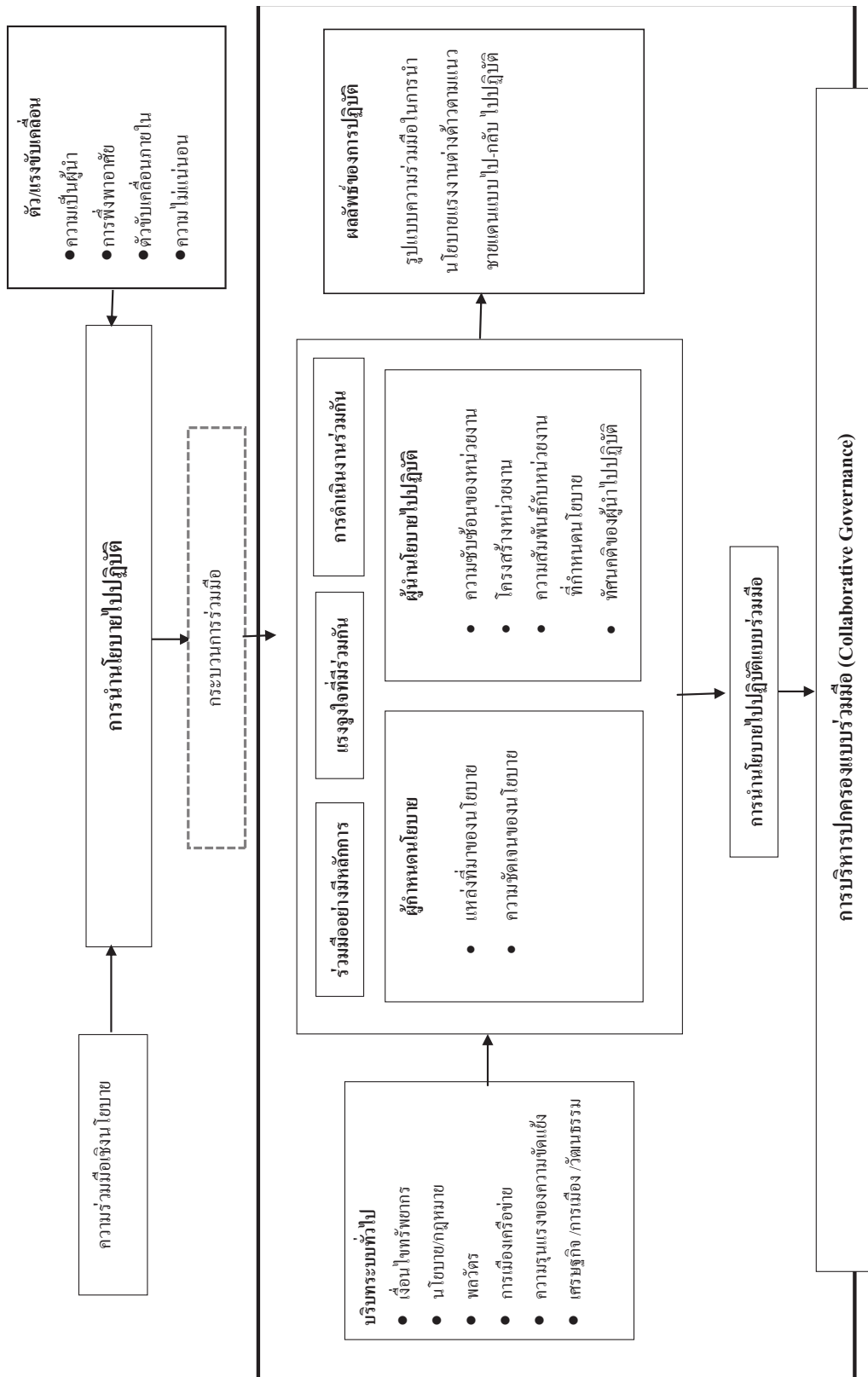
(3) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับตัวแสดงทางนโยบายอื่น ๆ ได้แก่ การได้รับการสนับสนุนนโยบายว่ามีกลุ่มใดบ้าง ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีระยะเวลาผูกพันที่จะต้องกระทำให้สำเร็จนานเท่าใด คำถามเหล่านี้ล้วนต้องการ คำตอบในเชิงนโยบาย และต้องพิจารณาทางเลือกในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสม การสนับสนุนจากชนชั้นนำ

กรอบมโนทัศน์ในการสร้างความร่วมมือในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนแบบ ไป-กลับไปปฏิบัติ

การศึกษาการสร้างความร่วมมือในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนแบบไป-กลับไปปฏิบัติ โดยใช้กระบวนการการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวแบบไป-กลับไปปฏิบัติ เป็นการศึกษาตามแนวทางการศึกษาตาม แบบผสม ภายใต้บริบทโครงสร้างทางการเมืองที่มีความเป็นพลวัตร ซึ่งข้อโต้แย้งสำคัญในการศึกษาการนำนโยบาย สาธารณะไปปฏิบัติ คือการศึกษานโยบายสาธารณะแบบดั้งเดิมมีแนวทางการศึกษาที่เน้นการศึกษาแบบบนลงล่าง ซึ่งสนใจการศึกษาผู้กำหนดนโยบาย โดยเชื่อว่า หากขั้นตอนในการกำหนดนโยบายมีประสิทธิภาพ การนำนโยบาย สาธารณะไปปฏิบัติย่อมมีประสิทธิภาพตามไปด้วย ในขณะที่การศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติแบบล่างขึ้น บน มีข้อโต้แย้งกับการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เน้นการศึกษาที่ให้ความสำคัญกับผู้กำหนดนโยบาย โดยแนวทาง การศึกษานี้เชื่อว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และ ตัวแสดงทางนโยบายเป็นสำคัญ จะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติตามนโยบายสามารถในการตัดสินใจในกระบวนการทาง นโยบาย โดยปฏิเสธการศึกษาแบบบนลงล่าง ดังนั้น จึงเกิดแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะแนวใหม่ตามแนวทาง การศึกษาแบบผสมที่มุ่งศึกษานโยบายสาธารณะที่ให้ความสำคัญกับผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยให้ ความสำคัญกับการปฏิสัมพันธ์ และมีส่วนร่วมของตัวแสดงทางนโยบายในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยไม่ละเลยบทบาท ในการสนับสนุนจากผู้กำหนดนโยบาย

การนำนโยบายไปปฏิบัติในมิติของการบริหารสาธารณะจึงเป็นทิศทางที่สำคัญในการเปลี่ยนทิศทางการศึกษา นโยบายในมิติของแนวทางการศึกษาตามแบบผสม ซึ่งกรอบแนวทางในการศึกษาค้นคว้านี้ ผู้ศึกษาได้นำกรอบแนวคิดของ Emerson และคณะ (2011) มาเป็นกรอบหลักในการศึกษา กรอบแนวคิดดังกล่าวได้ครอบคลุมมิติการนำนโยบายไปปฏิบัติในรูปแบบระบบ กล่าวคือ มีการให้ความสำคัญกับปัจจัยนำเข้าของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กระบวนการในการปฏิบัติตามนโยบาย ตลอดจนผลกระทบในการปฏิบัตินโยบายแบบร่วมมือ การใช้กรอบนี้ในการสกัดตัวแปรการศึกษาจึงเป็นกรอบที่ครอบคลุมทุกมิติในการศึกษาการบริหารสาธารณะแบบร่วมมือด้วย

กรอบการมองของ Ansell และ Gash (2008) และ Emerson และคณะ (2011) ซึ่งเป็นแนวคิดที่อธิบายถึงหลักการร่วมมือภายใต้บริบทที่มีความเป็นพลวัตร ภายใต้ฐานคิดของแนวคิดนี้เชื่อว่า การบริหารแบบร่วมมือเกิดจากการบริหารจัดการร่วม ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเป็นศาสตร์ที่มีความเป็นสหวิทยาการ (interdisciplinary) การบริหารจัดการแบบร่วมมือภายใต้ความขัดแย้งและทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงสอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยที่มีบริบทที่มีความเป็นพลวัตร ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ทั้งนี้ จากกรอบการมองของ Ansell และ Gash (2008) และ Emerson และคณะ (2011) และบริบทการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศไทยที่มีลักษณะแบบผสมที่จำเป็นต้องคำนึงถึงผู้กำหนดนโยบายและผู้สนับสนุนนโยบายไปปฏิบัติควบคู่กันไปนั้นทำให้กรอบการศึกษาของ Emerson และคณะ (2011) สามารถนำมาใช้ได้ในการพิจารณาความร่วมมือในเชิงระบบ อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขสำคัญในความร่วมมือจะมีความแตกต่างในมิติของหลักการตัดสินใจ เนื่องจากหลักการความร่วมมือของบริบทนโยบายนั้นได้ถูกกำหนดมาจากผู้กำหนดนโยบาย ทั้งนี้ ผู้สนับสนุนนโยบายมาปฏิบัติจึงไม่มีอำนาจในการตัดสินใจที่จะร่วมมือ หรือกระทั่งความรอบคอบและการค้นพบความร่วมมือผู้สนับสนุนนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่สอดคล้องกับกรอบคิดดังกล่าว อย่างไรก็ตาม บริบทการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศไทยที่มีความเป็นพลวัตรได้ให้ความสำคัญกับบริบททั่วไปของความร่วมมือ ได้แก่ ทรัพยากร นโยบาย กฎหมาย พลวัตร การเมือง ความขัดแย้ง เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งตัวขับเคลื่อนความร่วมมือสำคัญ ได้แก่ ความเป็นผู้นำ การพึ่งพาอาศัย ตัวขับเคลื่อนภายใน ความไม่แน่นอน จึงมีความสอดคล้องกับกรอบดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ ในกระบวนการความร่วมมือ กรอบแนวคิดที่ผู้เขียนเสนอได้มีการนำเอาแนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสมที่จำเป็นต้องคำนึงถึงผู้กำหนดนโยบาย และผู้ปฏิบัติตามนโยบายมาเป็นกรอบกำหนดกระบวนการร่วมมือเพื่อให้มีความชัดเจนและครอบคลุมแนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในปัจจุบันด้วย อย่างไรก็ตาม ได้มีการนำเอาตัวแปรหลักของ Emerson และคณะ (2011) ที่มีการศึกษากระบวนการร่วมมือในแง่ของความร่วมมือเชิงหลักการ แรงจูงใจในความร่วมมือ และการดำเนินกิจกรรมความร่วมมือ เข้ามาเป็นกรอบในการศึกษาการนำไปปฏิบัติด้วย ที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจึงขอเสนอกรอบการศึกษาความร่วมมือในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนแบบไป-กลับไปปฏิบัติ ดังภาพต่อไปนี้



References

- Agranoff, R. (2007). *Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- _____. (2008). Collaboration for knowledge: Learning from public management networks. In Bingham, L. B., & O'Leary, R. *Big Ideas in Collaborative Public Management*. Armonk, NY: M.E. Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). American federalism and the search for models of management. *Public Administration Review*, 61(6), 671-681.
- _____. (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.
- Bardach, E. (1998). *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington D. C.: Brookings Institution.
- Barrett, S., & Fudge, C. (1981). *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*. London: Methuen young books.
- Bentrup, G. (2001). Evaluation of a collaborative mode: A case study analysis of watershed planning in the intermountain west. *Environmental Management*, 27(5), 739-748.
- Bingham, L. B., & O'Leary, R. (2008). *Big Ideas in Collaborative Public Management*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Borrini-Feyerabend, G. (1996). *Collaborative Management of Protected Areas: Tailoring the Approach to the Context*. Gland, Switzerland: IUCN.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66(s1), 44-55.
- Cahn, D. D. (1994). *Conflict in Personal Relationships*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Carlson, C. (2007). *A Practical Guide to Collaborative Governance*. Portland, OR: Policy Consensus Initiative.
- Cupach, W. R., & Canary, D. J. (1997). *Competence in Interpersonal Conflict*. New York: McGraw-Hill.
- Dalun, W. et al. (B.E.2552). *Research for Development of Model Community Allied Health Science Unit for Health Promotion According to Policy of Thailand*. Bangkok: Research Information Repository.
- _____. (B.E.2553). *Khan Wechai Pue Pattana Nue Sahawetchasart Chumchon Ton Bab Pue Khan Sangsem Sukkapap*. Bangkok: Digital Research Information Center.
- Daniels, S. E., & Walker, G. B. (2001). *Working through Environmental Conflict: The Collaborative Approach*. Westport, CT: Praeger.
- Drysek, J. S. (1990). *Discursive Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Duangchit, K. (B.E.2541). *The Politics of Public Policy Implementation: A Case Study of Manpower Policy*. Thesis, Master of Arts (Government), Chulalongkorn University.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29.
- Goldsmith, S., & Eggers, W. D. (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington D.C.: Brooking Institution Press.
- Himmelman, A. T. (1995). Communities working collaboratively for change. In Herrman, M. S. *Resolving Conflict: Strategies for Local Government*. Washington D.C.: International City/ County Management Association.
- Huxham, C., & Vangen, S. (2005). *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. New York: Routledge.
- Huxham, C. S., Vangen, S., Huxham, C., & Eden, C. (2000). The challenge of collaborative governance. *Public Management Review*, 2(3), 337-358.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (1999). Consensus building and complex adaptive systems: A framework for evaluating collaborative planning. *Journal of the American Planning Association*, 65(4), 412-423.
- Jai-aree, A., & Sriruk, C. (B.E.2559). “The new disadvantaged” from transnational worker family: The effect of ASEAN Economic Community (AEC). *Journal of Politics and Governance*, 6(2), 203-219.
- Kamolvej, T. (B.E.2553). Nayobai satarana nai boribot khan barihan pokkrong. In *Khan Barihan Pokkrong Satarana (Public Governance): Khan Barihan Rattakit Nai Satawat Tee 21*. Bangkok: Faculty of Political Science, Thammasat University.
- Koppenjan, J., & Klijn, E. H. (2004). *Managing Uncertainty in Networks: A Network Approach to Problem Solving and decision making*. New York: Routledge.
- Leach, W. D. (2006). Collaborative public management and democracy: Evidence from Western watershed partnerships. *Public Administration Review*, 66, 100-110.
- Leach, W. D., & Sabatier, P. A. (2005). To trust an adversary: Integrating rational and psychological models of collaborative policy making. *American Political Science Review*, 99(4), 491-503.
- Luangprapat, W. (B.E.2553). Khan barihan pokkrong kub kwam sampan rawang nuengan kong rat. In *Khan Barihan Pokkrong Satarana (Public Governance): Khan Barihan Rattakit Nai Satawat Tee 21*. Bangkok: Faculty of Political Science, Thammasat University.
- Lubell, M., Leach, W. D., & Sabatier, P. A. (2009). Collaborative watershed partnerships in the epoch of sustainability. In Mazmanian, D. A., & Kraft, M. E. *Toward Sustainable Communities Transition and Transformations in Environmental Policy*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Milward, H. Brinton, and Keith G. Provan. (2000). How networks are governed. In Heinrich, C. J., & Lynn, L. E. *Governance and Performance: New Perspectives*. Washington D.C.: Georgetown Press.

- Niyomsilpa, S. (B.E.2554). Chudprian krasae khan yaitin nai Asia su yuk khan raom tao tang settakit kong pumipak. In *Prachakorn Lai Sangkom 2558*. Nakhonpathom: Institute for Population and Social Research, Mahidol University.
- Oontayao, S. (B.E.2553). *Khan Pattana Chot Wichai Khan Barihan Chadkhan Puente Lae Mueng Chaidan Rayatee 2*. Bangkok: The Thailand Research Fund.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon.
- Radin, B. A. et al. (1996). *New Governance for Rural America: Creating Intergovernmental Partnership*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Ring, P. S., & Van de Ven, A. H. (1994). Developmental processes of cooperative inter- organizational relationships. *Academy of Management Review*, 19(1), 90-118.
- Rittirong, J., & Tadee, R. (B.E.2558). Kor ta tai nai khan parit raing ngan fee mue pue kao su tarad raing ngan prachakom settakit ASEAN. In *Prachakorn Lai Sangkom 2558: Kwam Laklai Tang Prachakorn Lai Sangkom Nai Pratet Thai Na Pee 2558*. Nakhonpathom: Institute for Population and Social Research, Mahidol University.
- Selin, S., & Chavez, D. (1995). Developing a collaborative model for environmental planning and management. *Environmental Management*, 19(2), 189-195.
- Soontorntada, A (B.E.2558). *Prachakorn Lai Sangkom 2558: Kwam Laklai Tang Prachakorn Lai Sangkom Nai Pratet Thai Na Pee 2558*. Nakhonpathom: Institute for Population and Social Research, Mahidol University.
- Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration processes: Inside the black box. *Public Administration Review*, 66, 20-32.
- Wood, D., & Gray, B. (1991). Toward a comprehensive theory of collaboration. *Journal of Applied Behavioral Science*, 27(2), 139-162.