

A Critical Survey of Body of Knowledge concerning Decentralization to Localities in Thailand****

Chaiyon Praditsil*

Chainarong Krunnung**

Jittra Sombatrattananun***

Abstract

The objectives of this research were to study and critique the body of theoretical knowledge concerning decentralization to localities in Thailand as well as to recommend research agendas and methodologies to be used in the future. The findings showed that there were five contemporary theories concerning decentralization to localities in Thailand as follows: mainstream old localism, new localism, radical localism, public choice theory and mobilization model. These models have strengths and weakness, so the next-step in research concerning decentralization to localities should integrate research agendas from these models, namely, institutional design, community network governance, community capacity, local fiscal autonomy and empowered participatory governance. In addition, transdisciplinary methodology should be used in the future.

Keywords: local decentralization to localities, localism, public choice theory, mobilization model

*Corresponding author, Associate Professor, Faculty of Humanities and Social Sciences, Rambhai Barni Rajabhat University, 41, Moo 5, Tambol Tachang, Muang District, Chanthaburi 22000. Email: Chaiyon49@gmail.com

**Lecturer, Faculty of Political Science and Law, Burapha University, 169, Long Had Bangsaen Road, Tambon Saensuk, Muang District, Chonburi 20131. Email: chainarong@buu.ac.th

***Independent Scholar, 25/68, Moo 5, Tambol Tachang, Muang District, Chanthaburi 22000. Email: jittra1009@gmail.com

****Received March 4, 2020; Revised May 14, 2020; Accepted March 15, 2021

วารสารสังคมศาสตร์

ปีที่ 51 ฉบับที่ 1 (2564):....

<http://www.library.polsci.chula.ac.th/journal2>

คณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การสำรวจเชิงวิพากษ์เกี่ยวกับองค์ความรู้ด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทย****

ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์*

ชัยณรงค์ เครือนวน**

จิตรา สมบัติรัตนานันท์***

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์และวิพากษ์องค์ความรู้ทางด้านทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในปัจจุบัน รวมถึงจะเสนอแนะประเด็นวิจัยและวิธีวิทยาหลักในการขับเคลื่อนการวิจัยในอนาคต ระเบียบวิธีวิจัยที่จะใช้เป็นการสังเคราะห์งานวิจัยเชิงวิพากษ์ ผลการศึกษาพบว่าแนวคิดเชิงทฤษฎีดังกล่าวทั้งหมด 5 แนวคิด คือ แนวคิดท้องถิ่นนิยมกระแสหลัก แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ แนวคิดท้องถิ่นนิยมทวนกระแส แนวคิดทฤษฎีการเลือกสาธารณะ และแนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วม เมื่อวิพากษ์ทฤษฎีกระจายอำนาจทั้ง 5 แนวคิด จะพบว่ามีจุดแข็งและจุดอ่อนด้วยกันทั้งหมด การวิจัยเพื่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในอนาคตควรบูรณาการประเด็นวิจัยเกี่ยวกับการออกแบบสถาบันทางการเมือง การสร้างระบบบริหารจัดการงานสาธารณะโดยเครือข่ายชุมชน การเสริมสร้างสมรรถนะของชุมชน การกระจายอำนาจการคลังท้องถิ่น และการพัฒนาระบบบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม ส่วนวิธีวิทยาในการวิจัยเพื่อกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในอนาคตควรใช้แนวการวิจัยเชิงสหวิทยาการแบบข้ามพหุสาขา

คำสำคัญ: การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, ท้องถิ่นนิยม, ทฤษฎีการเลือกสาธารณะ, ตัวแบบการระดมมวลชนมีส่วนร่วม

*ผู้รับผิดชอบหลัก รองศาสตราจารย์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี เลขที่ 41 หมู่ 5 ตำบลท่าช้าง อำเภอเมือง จังหวัดจันทบุรี รหัสไปรษณีย์ 22000 อีเมล Chaiyon49@gmail.com.

**อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา เลขที่ 169 ถนนลงหาดบางแสน ตำบลแสนสุข อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี รหัสไปรษณีย์ 20131 อีเมล chainarong@buu.ac.th

***นักวิชาการอิสระ เลขที่ 25/68 หมู่ 5 ตำบลท่าช้าง อำเภอเมือง จังหวัดจันทบุรี รหัสไปรษณีย์ 22000 อีเมล jittra1009@gmail.com

****ได้รับบทความ 4 มีนาคม 2563; แก้ไขปรับปรุง 14 พฤษภาคม 2563; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 15 มีนาคม 2564

บทนำ

ในช่วง 20 ปี ของการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจของไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นั้น ยังพบกระแสการต่อต้านการกระจายอำนาจคือการกลับมาของแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจ (recentralization) ซึ่งปรากฏตัวหลังการรัฐประหารปี พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2557 ในรูปการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างกลุ่มที่สนับสนุนการกระจายอำนาจ (decentralists) และกลุ่มที่ยังคงส่งเสริมการรวมศูนย์อำนาจ (centralists) (Thanet Charoenmuang 2007, 38-47) ในช่วงเวลาที่ผ่านมากลุ่มสนับสนุนกระจายอำนาจได้ปรับเปลี่ยนจากยุทธศาสตร์ในเชิงรุกตั้งแต่ทศวรรษ 2540 ไปสู่อุทธศาสตร์การตั้งรับหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ในขณะที่กลุ่มที่สนับสนุนการรวมศูนย์อำนาจได้กลับมามีบทบาทหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2549 สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในเชิงรุกได้หลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557

ผลการต่อสู้ระหว่างสองกลุ่มทำให้เกิดภาวะชะงักงันในกระบวนการกระจายอำนาจมาจนถึงปัจจุบัน ดังนั้นจึงกลายเป็นโจทย์ใหม่ของการกระจายอำนาจว่าจะขับเคลื่อนกระบวนการกระจายอำนาจของไทยต่อไปในอนาคตอย่างไร การแสวงหายุทธศาสตร์ดังกล่าวจึงควรมีการทบทวนองค์ความรู้เกี่ยวกับทฤษฎีกระจายอำนาจเนื่องจากทฤษฎีการกระจายอำนาจนั้นเป็นตัวกำหนดกรอบคุณค่า (value) และแนวทางปฏิบัติ (a guide to action) เพื่อนำไปสู่ขับเคลื่อนกระบวนการกระจายอำนาจ (Heywood 2014, 518-519)

อย่างไรก็ดี ในการสำรวจทางทฤษฎีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยที่ผ่านมาพบว่ามีงานวิจัยที่แสดงให้เห็นถึงทฤษฎีที่อยู่เบื้องหลังการกระจายอำนาจแต่ก็ยังไม่ได้สำรวจอย่างเป็นระบบและกว้างขวางเพียงพอ เช่น งานของ Suphasawat Chatchawan (2012) ได้ชี้ให้เห็นข้อถกเถียงระหว่างสำนักวัฒนธรรมชุมชนและสำนักกฎหมายและสถาบันทางการเมือง งานของ Wasan Luangpraphat. (2016) ได้ระบุถึงทฤษฎีรัฐนิยม พหุนิยม และอนาธิปัตย์นิยม และงานของ Direk Patmasiriwat (2015) ได้สำรวจงานวิจัยโดยตั้งอยู่บนฐานของทฤษฎีการเลือกสาธารณะ เป็นต้น ดังนั้นเพื่อเป็นการสำรวจทฤษฎีหลักเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไทยอย่างเป็นระบบจึงเป็นสิ่งที่น่าศึกษาว่ามีจุดยืนทางทฤษฎีอะไรบ้างที่อยู่เบื้องหลังการวิเคราะห์สถานการณ์และเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทย ผู้วิจัยจึงได้จัดทำโครงการการสำรวจเชิงวิพากษ์เกี่ยวกับองค์ความรู้ด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยโดยหวังว่าจะนำไปสู่การพัฒนาทฤษฎีการกระจายอำนาจที่มีพลังในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของไทยต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสถานการณ์องค์ความรู้ทางด้านทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทย
2. เพื่อวิพากษ์องค์ความรู้ทางด้านทฤษฎีเกี่ยวกับด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน

3. เพื่อเสนอแนะประเด็นวิจัยและวิธีวิทยาหลักในการขับเคลื่อนการวิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของประเทศไทยในอนาคต

ระเบียบวิธีวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัยที่จะใช้ในการสำรวจองค์ความรู้เกี่ยวกับทฤษฎีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในงานวิจัยนี้เป็นการสังเคราะห์งานวิจัย (meta-research) โดยใช้วิธีการวิจัยแบบผสมผสาน (mixed method) ระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณโดยมีกลยุทธ์ออกแบบวิจัยเป็นรูปแบบผสมผสานในลักษณะรับลูกต่อเนื่องกันไป (sequential mixed design) แต่งานวิจัยจะให้ความสำคัญต่อการวิจัยคุณภาพเป็นหลักและเสริมต่อด้วยการวิจัยเชิงปริมาณ (Teddle and Tashakkori 2009, 49, 1054)

แนวการสังเคราะห์งานวิจัยในงานนี้จะใช้การสังเคราะห์ความรู้แบบวิพากษ์ (critical knowledge synthesis) การสำรวจในเชิงวิพากษ์เป็นการวิเคราะห์ที่ตั้งอยู่บนฐานทฤษฎีวิพากษ์ (critical theory) ของสำนักแฟรงก์เฟิร์ต (Frankfurt School approach) ซึ่งวางฐานะของทฤษฎีวิพากษ์ว่าเป็นเรื่องของการวิพากษ์สังคม (a critique of society) การวิพากษ์ในที่นี้เป็นการตั้งคำถามต่ออำนาจ การครอบงำ การขูดรีด ตลอดจนถึงต่อความต้องการทางการเมืองและการต่อสู้เพื่อสังคมที่เป็นธรรม (Fuchs 2016, 1) ดังนั้นการวิจัยเรื่องการสำรวจเชิงวิพากษ์เกี่ยวกับองค์ความรู้ด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยจึงเป็นการตั้งคำถามต่องานวิชาการด้านการกระจายอำนาจว่างานกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมีทฤษฎีอะไรอยู่เบื้องหลังและแต่ละทฤษฎีมีจุดอ่อนรวมถึงจุดแข็งในการประยุกต์เพื่อขับเคลื่อนกระบวนการกระจายอำนาจของไทยอย่างไร นอกจากนี้การสังเคราะห์ความรู้เชิงวิพากษ์จะใช้ระบบตรรกแบบวิภาษวิธีโดยชี้ให้เห็นว่ากระบวนการสังเคราะห์ (synthesis) ความรู้ มีการพัฒนามาจากความรู้ที่มีอยู่เดิมเป็นตัวตั้ง (thesis) ในขณะที่กระบวนการวิพากษ์ (anti-thesis) เป็นข้อโต้แย้งข้อเสนอของความรู้ที่มีอยู่เดิม ปฏิสัมพันธ์ระหว่างความรู้ที่มีอยู่เดิมกับกระบวนการวิพากษ์จะนำไปสู่การสังเคราะห์เป็นข้อเสนอใหม่ที่มีการยกระดับคุณภาพเป็นความรู้ใหม่ องค์ความรู้ใหม่ที่เกิดขึ้นจากการสังเคราะห์ในเชิงทฤษฎีวิพากษ์จะมีความหมายอย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อได้มีการนำความรู้จากการสังเคราะห์มาพัฒนาเป็นแบบจำลองเพื่อปรับเปลี่ยนสังคมนั่นเอง (Supawan Plainoy 2013, 64)

ในการสำรวจเชิงวิพากษ์เกี่ยวกับองค์ความรู้ด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยผู้วิจัยแบ่งกระบวนการวิจัยออกเป็น 4 ขั้นตอนที่สำคัญ ดังนี้

1. การสำรวจรายชื่องานวิจัยและเอกสารทางวิชาการทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยในช่วงเวลาหลังรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ทั้งที่เขียนเป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เช่น รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ของนิสิตนักศึกษา บทความ ตำราทางวิชาการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การสำรวจนี้มีข้อจำกัดที่ไม่สามารถสำรวจงานวิชาการต่างประเทศได้อย่างครบถ้วน เนื่องจากปัญหาการเข้าถึงแหล่งข้อมูล เช่น วิทยานิพนธ์ของนิสิตนักศึกษาในมหาวิทยาลัยทั่วโลกได้ เป็นต้น

2. การคัดเลือกงานวิจัยที่ได้จากการสำรวจจะนำมาสังเคราะห์โดยใช้แนวคิดการเลือกตัวอย่างในเชิงคุณภาพที่เจาะจงจากโจทย์หรือวัตถุประสงค์วิจัย (purposeful sampling) การเลือกตัวอย่างเชิงคุณภาพตั้งอยู่บนตรรกะอยู่กับการเลือกงานวิจัยหรือเอกสารทางวิชาการที่เป็นกรณีศึกษาที่ให้ข้อมูลมากสำหรับการศึกษาในเชิงลึก (information-rich cases for study in depth) โดยในที่นี้จะใช้เทคนิคการเลือกตัวอย่างตามเกณฑ์ที่กำหนด (criteria sampling) คือประเด็นทางทฤษฎี (theoretical issue) ที่เกี่ยวกับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น ได้แก่ เป้าหมายหลักของการกระจายอำนาจ ทัศนคติเกี่ยวกับความเป็นอิสระของท้องถิ่น ทัศนคติที่มีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน แนวความคิดเกี่ยวกับกลไกหลักในการจัดบริการสาธารณะ และแนวความคิดเกี่ยวกับกลไกหลักทางการเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจจากการเลือกตัวอย่างตามเกณฑ์กำหนดดังกล่าว ผู้วิจัยสามารถสำรวจตัวอย่างได้ 1,646 เรื่อง

3. ในขั้นของการวิเคราะห์ข้อมูลของการสังเคราะห์งานวิจัย จะเป็นการวิเคราะห์ในเชิงผสมผสานระหว่างการวิเคราะห์เชิงคุณภาพและการวิเคราะห์เชิงปริมาณ กล่าวคือในการวิเคราะห์เชิงคุณภาพจะเป็นการเปรียบเทียบมุมมองทางทฤษฎีและฐานคติของการวิจัยโดยเน้นการวิเคราะห์เนื้อหาแบบวิพากษ์ (critical content analysis) (Apichai Phantasen, Preecha Piampongsan, Thitiphon Siriphan Phanthasen and Suwatchara Piemyat 2006, 93-95,127) ส่วนการวิเคราะห์ในเชิงปริมาณจะใช้สถิติเชิงพรรณนาเป็นสำคัญ

4. การตรวจสอบผลการศึกษาศึกษาของการสังเคราะห์งานวิจัย ผู้วิจัยจะใช้หลักความไว้วางใจได้ (trustworthiness) เพื่อประเมินข้อสรุปที่ได้จากการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้เทคนิคการตรวจสอบจากสมาชิก (member checks) การตรวจสอบจากสมาชิก หมายถึงการสอบถามผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยและนักวิชาการอื่น ๆ ในวงการสังคมศาสตร์เพื่อตรวจสอบความถูกต้อง ทั้งในระดับประเด็นสำคัญ การตีความ และผลสรุปของการวิจัย ถ้าสมาชิกดังกล่าวเห็นด้วยกับการตีความของนักวิจัยแล้วก็จะถือได้ว่าเป็นหลักฐานที่แสดงออกถึงความน่าเชื่อถือของผลการวิจัยได้ (Teddlie and Tashakkori 2009, 296)

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการสำรวจองค์ความรู้ทางด้านทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทย ผู้วิจัยสามารถนำเสนอตามหัวข้อต่าง ๆ ดังนี้

1. สถานภาพองค์ความรู้ทางด้านทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทย

จากการสำรวจองค์ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจในประเทศไทยผู้วิจัยสามารถสรุปทฤษฎีการกระจายอำนาจที่อยู่เบื้องหลังของงานวิจัยต่าง ๆ ได้เป็น 5 แนวคิดใหญ่ ๆ คือ แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่า (old localism) แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ (new localism) แนวคิดท้องถิ่นนิยมทวนกระแส (radical localism) แนวคิดทฤษฎีการเลือกสาธารณะ (public choice theory) และแนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วม

(mobilization model) ตามตารางที่ 1 ดังนี้

ตารางที่ 1 ทฤษฎีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยจำแนกตามประเด็นทางทฤษฎีและรากฐานทางอุดมการณ์

แนวคิด	ประเด็นทางทฤษฎี					รากฐานทางอุดมการณ์
	เป้าหมายหลักของการกระจายอำนาจ	ทัศนคติที่มีต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่น	ทัศนคติที่มีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน	กลไกหลักในการจัดบริการสาธารณะ	กลไกหลักทางการเมือง	
แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่า	เพื่อมุ่งจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของชุมชนท้องถิ่น	เห็นด้วยอย่างยิ่งกับความเป็นอิสระของท้องถิ่น	สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่ให้ความสำคัญกับตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งมากกว่า	กลไกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการภายใต้การนิยามความต้องการของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง	กลไกทางการเมืองแบบตัวแทนผ่านการเลือกตั้งท้องถิ่น	อุดมการณ์เสรีประชาธิปไตย
แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่	เพื่อโอนอำนาจและทรัพยากรจากการควบคุมของส่วนกลางสู่ท้องถิ่น	เห็นด้วยอย่างยิ่งกับความเป็นอิสระของท้องถิ่น	เห็นด้วยอย่างยิ่งกับการมีส่วนร่วมของพลเมือง	กลไกเครือข่ายแบบพหุภาคีที่มีการนิยามความต้องการบริการสาธารณะโดยชุมชนเอง	ระบบการอำนาจหลายศูนย์ (polycentric system)	อุดมการณ์การเมืองแบบพหุนิยม

แนวคิด	ประเด็นทางทฤษฎี					รากฐานทาง อุดมการณ์
	เป้าหมายหลักของการกระจายอำนาจ	ทัศนคติที่มีต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่น	ทัศนคติที่มีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน	กลไกหลักในการจัดบริการสาธารณะ	กลไกหลักทางการเมือง	
แนวคิดท้องถิ่นนิยมทวนกระแส	เพื่อสร้างชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองในอุดมคติของชุมชนเอง	เห็นด้วยอย่างยิ่งกับความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการตัดสินใจ	เห็นด้วยอย่างยิ่งกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการตนเองของท้องถิ่น	กลไกชุมชนแบบไม่เป็นการจากการมีปฏิสัมพันธ์แบบพบปะหน้าค่าตา	กลไกชุมชนในรูปแบบของคอมมูน	อุดมการณ์อนาธิปไตยนิยม
แนวคิดทฤษฎีการเลือกสาธารณะ	เพื่อสร้างหลักประกันให้ปัจเจกชนผู้บริโภคสามารถปกป้องสิทธิในการเลือกและผลประโยชน์ตอบสนองความต้องการของตัวเอง	มีแนวโน้มเห็นด้วยกับความเป็นอิสระของท้องถิ่นแต่ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการแทรกแซงจากเบื้องบนเพื่อปกป้องปัจเจกชน	เห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือของประชาชน ผู้บริโภค แต่ไม่เห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมของพลเมืองในรูปแบบขนาดใหญ่	กลไกตลาดที่มีการแข่งขันระหว่างผู้ให้บริการ	หลักการปกป้องสิทธิของปัจเจกชนในฐานะผู้บริโภค	อุดมการณ์เสรีนิยมใหม่

แนวคิด	ประเด็นทางทฤษฎี					รากฐานทางอุดมการณ์
	เป้าหมายหลักของการกระจายอำนาจ	ทัศนคติที่มีต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่น	ทัศนคติที่มีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน	กลไกหลักในการจัดบริการสาธารณะ	กลไกหลักทางการเมือง	
แนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วม	เพื่อสร้างการเมืองที่มุ่งเปลี่ยนแปลงโดยผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มชายขอบ	เห็นด้วยอย่างยิ่งกับความเป็นอิสระของท้องถิ่นในฐานะที่เป็นเงื่อนไขหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลง	เห็นด้วยอย่างยิ่งกับการมีส่วนร่วมของประชาชน	กลไกชุมชนที่ตั้งอยู่บนฐานความเป็นเพื่อนบ้านและกลไกโครงสร้างที่มีการกระจายอำนาจ	หลักการเมืองของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม	อุดมการณ์สังคมนิยม

ที่มา: Chaiyon Praditsil, Chainarong Krunnung and Jittra Sombatrattananun 2018, 65-67

จากตารางที่ 1 พบว่าทฤษฎีการกระจายอำนาจทั้ง 5 ทฤษฎีนั้นมีความแตกต่างกันตามประเด็นทางทฤษฎีคือ เป้าหมายหลักในการกระจายอำนาจ ทัศนคติที่มีต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่น ทัศนคติที่มีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน กลไกหลักในการจัดบริการสาธารณะ กลไกหลักทางการเมือง รวมถึงความแตกต่างในแง่รากฐานทางอุดมการณ์ ดังนี้

ความแตกต่างในแง่รากฐานทางอุดมการณ์ พบว่าแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่าที่ตั้งอยู่บนรากฐานทางอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตย อุดมการณ์เสรีประชาธิปไตยเป็นประชาธิปไตยแบบตัวแทนและดำเนินงานทางอ้อมด้วยการเลือกตั้งอย่างต่อเนืองบนฐานความเสมอภาคทางการเมืองที่ว่าหนึ่งคนหนึ่งเสียง (one people one vote) ส่วนแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่จะตั้งอยู่บนความเชื่อพหุนิยม (pluralism) ที่ว่าอำนาจสาธารณะกระจายอยู่กับหลาย ๆ ศูนย์ในสังคม ดังนั้นกระบวนการกระจายอำนาจจึงเป็นการกระจายอำนาจสู่องค์กรประชาสังคมเป็นสำคัญ ในขณะที่แนวคิดท้องถิ่นนิยมทวนกระแสมีรากฐานอยู่บนอุดมการณ์อนาธิปไตยนิยมซึ่งเป็นอุดมการณ์ต่อต้านรัฐและรัฐบาลให้มีอำนาจน้อยที่สุด แต่ให้ความสำคัญกับการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นที่มีอิสระในการตัดสินใจอย่างเต็มที่ (Chatthip Nartsupha 1983, 165-175; Somkiat Wanthana 2001, 114-123) นอกจากนี้ยังพบอีกว่าแนวคิดทฤษฎี

การเลือกสาธารณะซึ่งมีรากฐานของอุดมการณ์เสรีนิยมทางเศรษฐกิจแนวขวาใหม่ (the new right) หรือ อุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ (neo-liberalism) ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจเสนอให้หันมาศรัทธาในเรื่องตลาดเสรีและคุณค่าของความรับผิดชอบของปัจเจกชน (Heywood 2003, 54-55; Chaiyon Praditsil 2014, 188-189) และท้ายสุดแนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วมนั้นตั้งอยู่บนรากฐานอุดมการณ์ของสังคมนิยม อุดมการณ์สังคมนิยมให้ความสำคัญต่อความเสมอภาคทางสังคมและความร่วมมือกันมากกว่าการแข่งขันระหว่างมนุษย์ แต่ภายใต้สังคมที่มีความไม่เสมอภาคจากการกดขี่ขูดรีดระหว่างชนชั้น สังคมนิยมจะยืนอยู่ข้างชนชั้นผู้ถูกกดขี่ขูดรีดที่ด้อยโอกาสและเป็นคนชายขอบได้ก็โดยต้องสนับสนุนการเคลื่อนไหวทางการเมืองในรูปการปฏิวัติหรืออาจเป็นการปฏิรูปก็ได้ (Somkiat Wanthana 2001) ดังนั้นในกระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วมจึงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ด้อยโอกาสในสังคมเพื่อมุ่งสร้างระบบสังคมนิยมท้องถิ่น (local socialism) โดยพยายามที่จะพัฒนารัฐท้องถิ่น (local state) ให้มีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นหลัก

ความแตกต่างในประเด็นทางทฤษฎีเกี่ยวกับเป้าหมายหลักของการกระจายอำนาจ พบว่าทฤษฎีการกระจายอำนาจตามแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่ามีเป้าหมายหลักเพื่อมุ่งจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของชุมชนท้องถิ่น ดังนั้นการจัดการปกครองท้องถิ่นควรแสดงออกถึงทางเลือกของท้องถิ่น (local choice) โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อท้องถิ่นเพื่อสร้างหลักประกันในการที่จะตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น งานของ Woothisarn Tanchai (2001) เรื่องการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนแนวความคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่นั้นมีเป้าหมายหลักไม่ใช่แค่จัดบริการสาธารณะ แต่มุ่งที่จะโอนอำนาจการตัดสินใจและทรัพยากรจากการควบคุมของส่วนกลางสู่ท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากแนวคิดการปฏิรูปการกระจายอำนาจของ Khanakammakan Patirup (Kho Po Ro) (2012) ในขณะที่แนวคิดท้องถิ่นนิยมทวนกระแสมีเป้าหมายหลักเพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นสร้างสังคมในอุดมคติของท้องถิ่น (local utopia) รวมถึงชุมชนจะเป็นผู้พัฒนาพื้นที่เป็นอิสระของท้องถิ่นโดยทำกิจกรรมทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม รวมถึงการสร้างนวัตกรรมของตนเอง (social grassroots innovation) ดังนั้นการกระจายอำนาจแนวคิดนี้จึงเป็นกระบวนการกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่นนั่นเอง ตามที่ Chatthip Nartsupha (1989) เสนอเป้าหมายชุมชนหมู่บ้านจัดการตนเองแบบอนาธิปัตย์นิยมที่ไม่เป็นระบบทุนนิยมและต่อต้านการใช้อำนาจของรัฐ ส่วนทฤษฎีการเลือกสาธารณะมีเป้าหมายหลักเพื่อสร้างหลักประกันให้การเลือกของปัจเจกชน รวมถึงการตอบสนองการบริการสาธารณะแก่ปัจเจกชนเป็นหลักด้วย ดังนั้นจึงมีลักษณะการกระจายอำนาจไปสู่การตัดสินใจของปัจเจกชนเป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากแนวคิดส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนบนฐานทฤษฎีการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เช่น งานของ Sumeth Tungprasert (2013) เป็นต้น และท้ายสุดแนวความคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วมมีเป้าหมายหลักเพื่อสร้างการเมืองที่มุ่งสู่การเปลี่ยนแปลงจากการเคลื่อนไหวของผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มชายขอบให้มีหลักประกันในการบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ได้ เนื่องจากการระดม

มวชนในท้องถิ่นจะเป็นการจัดตั้งผู้ด้อยโอกาสและระดมพลพันธมิตรทางการเมืองมาท้าทายความเหลื่อมล้ำและการกีดกันของประชาชนออกไป การกระจายอำนาจตามแนวคิดนี้จึงอาจกล่าวว่าเป็นกระบวนการกระจายอำนาจสู่ประชาชนผู้ด้อยโอกาสนั่นเอง ดังสะท้อนงานของ Prapart Pintobtang (1998) และ Naruemon Thabchumpon (2007)

ส่วนความแตกต่างในด้านความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระของท้องถิ่นนั้น แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่าเห็นด้วยอย่างยิ่งกับความเป็นอิสระของท้องถิ่น เนื่องจากในการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นอิสระเพียงพอในการที่จะตัดสินใจให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าความต้องการของรัฐส่วนกลาง ตัวอย่างของความคิดเห็นเช่นนี้สะท้อนจากงานของ Woothisarn Tanchai (2009) เรื่องยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ก็เห็นด้วยอย่างยิ่งกับความเป็นอิสระของท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น ข้อเสนอจังหวัดจัดการตนเองของ Sawing Tanut (2015) เป็นต้น ในขณะที่แนวคิดทวนกระแส ในกรณีแนวคิดวัฒนธรรมชุมชน (Chatthip Nartsupha 1989) ก็เห็นด้วยอย่างยิ่งกับความเป็นอิสระของท้องถิ่น เนื่องจากอุดมการณ์อนาธิปัตย์นิยมให้ความสำคัญต่อความเป็นอิสระของชุมชนและการจัดการตนเองควบคู่ไปกับการต่อต้านอำนาจรัฐและรัฐบาล เนื่องจากรัฐและรัฐบาลในทัศนะของนักอนาธิปัตย์นิยมนั้นถือเป็นสิ่งคุกคามเสรีภาพและความเสมอภาคของปัจเจกชน ส่วนทฤษฎีการเลือกสาธารณะมีแนวโน้มเห็นด้วยกับความเป็นอิสระของท้องถิ่นแต่ก็ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการแทรกแซงจากเบื้องบนเพื่อปกป้องสิทธิของปัจเจกชนด้วย ดังจะเห็นได้จากการใช้แนวคิดของเจมส์ บูแคนอน (James Buchanan) ในการนำเสนอความเป็นอิสระของการบริหารการคลังท้องถิ่นของ Direk Patmasirawat (2015) และท้ายสุดแนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วมจะมองว่าการปกครองท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระ เนื่องจากเป็นเงื่อนไขทางการสนับสนุนการจัดตั้งกระบวนการทางการเมืองในรูปแบบระดมมวลชน ความเป็นอิสระดังกล่าวจึงเป็นการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองนั่นเอง ดังเช่นข้อเสนอจังหวัดจัดการตนเองบนฐานสภาองค์กรชุมชนตำบลของ สน รูปสูง (Sataporn Roengtam 2016a; Sataporn Roengtam 2016b) เป็นต้น

ความแตกต่างในกรณีทัศนคติที่มีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น พบว่าแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่าสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่จะให้ความสำคัญกับตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งมากกว่า คือยังถือว่าตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งจะมีสิทธิในการตัดสินใจในขั้นสุดท้าย ตัวอย่างเช่น งานของ Orathai Kokphon (2004) เป็นต้น ส่วนแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่เห็นด้วยอย่างยิ่งกับการมีส่วนร่วมของพลเมือง ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากงานเขียนของ Anek Laothamatas (2000) เรื่องการเมืองของพลเมือง เป็นต้น ในขณะที่แนวคิดท้องถิ่นนิยมทวนกระแสก็เห็นด้วยอย่างยิ่งกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นดังจะเห็นได้จากข้อเสนอของ Suwat Kongpan [2014?] เรื่องชุมชนท้องถิ่นกำหนดอนาคตประเทศไทย ส่วนแนวคิดทฤษฎีการเลือกสาธารณะเห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมในเรื่องการ

ปรึกษาหารือของประชาชนผู้บริโภครวม แต่ไม่เห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมของพลเมืองในรูปแบบขนาดใหญ่ในวงกว้าง ทำายสุดแนวคิดระดมมวลชนก็เห็นด้วยอย่างยิ่งกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากหวังว่าจะใช้เวทีการเมืองในระดับท้องถิ่นส่งเสริมการเมืองแบบมีส่วนร่วมซึ่งจะทำให้ประชาชนที่ด้อยโอกาสและคนชายขอบได้เรียนรู้รวมถึงประยุกต์ใช้ศิลปะในการจัดตั้งการรณรงค์และการระดมมวลชนได้ ในกรณีของประเทศไทยจะพบได้จากข้อเสนอของสน รูปสูง ในการผลักดันทางเลือกนโยบายธรรมาภิบาลประชาชนสูง (Sataporn Roengtam 2016a; Sataporn Roengtam 2016b)

ส่วนความแตกต่างเกี่ยวกับการเสนอกลไกหลักในการจัดบริการสาธารณะ พบว่าแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่ายังสนับสนุนกลไกราชการท้องถิ่นโดยการนำของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นผู้นิยามความต้องการของท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น งานวิจัยของ Woothisarn Tanchai (2015) เสนอให้มีการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้กลไกของระบบราชการไทย แต่ในทัศนะของท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ถือว่าควรให้กลไกเครือข่ายแบบพหุภาคีเป็นผู้นิยามความต้องการบริการสาธารณะมากกว่า ดังเช่นข้อเสนอของ Khanakammakan Patirup (Kho Po Ro) (2012) ให้มีเครือข่ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกลุ่มประชาสังคมท้องถิ่นเป็นกลไกหลัก ส่วนท้องถิ่นนิยมทวนกระแสเห็นว่ากลไกของชุมชนควรเป็นกลไกหลักในการจัดบริการสาธารณะ ดังจะเห็นได้ชัดจากข้อเสนอของ Chatthip Nartsupha (2012) ในหนังสือเรื่องการเมืองสมัยใหม่กับแนวคิดชุมชน ในขณะที่แนวคิดการเลือกสาธารณะสนับสนุนกลไกตลาดที่มีการแข่งขันระหว่างผู้ให้บริการตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ตัวอย่างเช่น งานของ Direk Patmasiriwat (2015) ซึ่งใช้แนวคิดวอลเลซไธต์ส (Wallace Oates) ในการวิเคราะห์การจัดบริการสาธารณะ และทำายสุดสำหรับกลไกหลักในการจัดบริการสาธารณะตามแนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วมนั้นควรเป็นกลไกชุมชนที่ตั้งอยู่บนฐานความเป็นเพื่อนบ้านและโครงสร้างการกระจายอำนาจต่าง ๆ

ความแตกต่างในประเด็นสุดท้ายเรื่องกลไกหลักทางการเมืองนั้นท้องถิ่นนิยมแบบเก่าสนับสนุนกลไกทางการเมืองแบบตัวแทนผ่านการเลือกตั้งท้องถิ่น เช่น งานวิจัยของ Nakarin Mektrirat (1998) สะท้อนให้เห็นถึงการวิเคราะห์อุปสรรคของการพัฒนาระบบเลือกตั้งท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่เสนอให้กลไกหลักทางการเมืองเป็นระบบอำนาจการตัดสินใจหลายศูนย์ (polycentric system) ตัวอย่างเช่น ข้อเสนอของ Anek Laothamatas (2012) ที่เสนอให้มีการสร้างประชาธิปไตยไทยใน 3 ระดับ คือ ทั้งในระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และระดับชุมชน ในขณะที่ท้องถิ่นนิยมทวนกระแสเชื่อมั่นในกลไกหลักทางการเมืองของชุมชนเนื่องจากเห็นว่าชุมชนขนาดเล็กเป็นชุมชนที่สมาชิกทุกคนสามารถตัดสินใจโดยใช้หลักประชาธิปไตยทางตรงได้ ตัวอย่างเช่น งานของ Laddawan Tantivitayapitak (2007) เรื่องสภาประชาธิปไตย เป็นต้น ส่วนแนวคิดการเลือกสาธารณะให้ความสำคัญต่อกลไกเกี่ยวกับการปกป้องสิทธิของปัจเจกชนในฐานะผู้บริโภค ตัวอย่างที่ชัดเจนเป็นงานของ Direk Patmasiriwat (2015) ซึ่งใช้แนวคิดของชาลส์ ทีเบอท์ (Charles Tiebout) ในการนำเสนอให้มีรัฐบาลท้องถิ่นที่ส่งเสริมการแข่งขันและตรวจสอบ

ซึ่งกันและกัน และท้ายสุดแนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วมมองว่าในกระบวนการระดมมวลชนให้มีส่วนร่วมในกระบวนการกระจายอำนาจนั้นจำเป็นต้องอาศัยกลไกหลักทางการเมืองของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมให้ประชาชนได้เรียนรู้จากการมีส่วนร่วม ตัวอย่างเช่น กรณีศึกษาการเคลื่อนไหวของสมาชิกคนจน (Prapart Pintobtang 1998; Naruemon Thabchumpon 2007) นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างทฤษฎีกระจายอำนาจในประเทศไทยทั้ง 5 แนวคิดดังกล่าวจะพบว่ามีการพัฒนาทางความคิดที่มีความต่อเนื่องและมีความสัมพันธ์ในเชิงเหตุ-ผล (causal relation) โดยวิเคราะห์จากการคลี่คลายทางประวัติศาสตร์ตามอนุกรมเวลา กล่าวคือแนวคิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่กลายมาเป็นกระบวนการทัศน์ของนโยบายรัฐแทนที่การรวมศูนย์อำนาจที่มีมาแต่เดิมนั้นเป็นผลผลิตของเหตุการณ์พฤษภาทมิฬที่เป็นการต่อสู้ระหว่างพลังนอกระบบราชการและพลังของระบบราชการ ภายหลังเหตุการณ์ดังกล่าวพลังนอกระบบราชการซึ่งเป็นผู้ผลักดันรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 ได้เรียกร้องให้มีตัวแทนทางการเมืองจากการเลือกตั้งและผลักดันกลุ่มทหารรวมทั้งกลุ่มพลังของระบบราชการออกจากการมีอำนาจทางการเมือง ดังนั้นจึงมีกระแสเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดรวมถึงเกิดการเคลื่อนไหวของนักการเมืองและพรรคการเมืองต่าง ๆ ก็มุ่งเสนอนโยบายส่งเสริมการกระจายอำนาจมากขึ้น

การขับเคลื่อนกระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่พลังของระบบราชการยังคงกุมกลไกของรัฐเป็นเงื่อนไขให้เกิดการก่อรูปทฤษฎีท้องถิ่นนิยมแบบเก่าที่มุ่งกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดบริการสาธารณะเป็นสำคัญเนื่องจากมาตรา 284 ตามรัฐธรรมนูญรวมถึงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย และต่อมาในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้ต้องจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาลในปี พ.ศ. 2544 โดยให้มีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายในปี พ.ศ. 2549 ดังนั้นจึงได้มีกระบวนการถ่ายโอนงานบริการสาธารณะจากรัฐสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Woothisarn Tanchai 2001, 1-12)

ในขณะเดียวกันภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 ก็ยังพบจุดเริ่มต้นของการก่อรูปของทฤษฎีท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ที่เน้นการกระจายรายได้ไปสู่องค์กรภาคประชาสังคมโดย Anek Laothamatas (2000) ได้เริ่มนำเสนอแนวคิดประชาสังคม ต่อมาได้มีการวิจารณ์ผลของการกระจายอำนาจตามแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่าที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นแบบแผนเดียวกันจนละเลยอัตลักษณ์ที่มีอยู่ในท้องถิ่นและเป็นการเลียนแบบการปกครองส่วนกลาง หลังจากนั้นในช่วงทศวรรษ 2550 Anek Laothamatas (2012) จึงได้ตกผลึกทฤษฎีท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ภายใต้แนวคิดที่ว่ากระจายอำนาจ = การคืนอำนาจสู่การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นและสังคม นอกจากนี้แล้วในช่วงทศวรรษ

เดียวกันนี้ Chatthip Nartsupha (2012) ยังได้ขยายแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ไปสู่รากเหง้าของสังคมไทยบนฐานแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนของอุดมการณ์อนาธิปไตยนิยม ดังนั้นจึงนำมาซึ่งทฤษฎีท้องถิ่นนิยมทวนกระแสที่ให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่น

ในกระบวนการกระจายอำนาจที่ถูกขับเคลื่อนโดยทฤษฎีท้องถิ่นนิยมแบบเก่าในช่วงทศวรรษ 2550 ยังส่งผลต่อการก่อรูปของทฤษฎีแนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วมและทฤษฎีการเลือกสาธารณะอีกด้วยโดยตั้งอยู่บนฐานอุดมการณ์ที่แตกต่างกัน ในขณะที่แนวคิดระดมมวลชนแบบมีส่วนร่วมตั้งอยู่บนฐานของอุดมการณ์สังคมนิยมโดยเริ่มจากการนำเสนอการเมืองของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Prapart Pintobtang 1998; Naruemon Thabchomphon 2007) ต่อมาเมื่อมีการผลักดันพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 แล้วจึงได้มีการเชื่อมโยงสภาองค์กรชุมชนตำบลที่ได้รับการรับรองทางกฎหมายเข้ากับแนวคิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนกระบวนการของชาวบ้านผู้ไร้อำนาจ ดังนั้นจึงได้มีการก่อรูปทฤษฎีแนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วมในสังคมไทย ส่วนในอีกด้านหนึ่งนั้นจะพบการพัฒนาทฤษฎีการเลือกสาธารณะในการกระจายอำนาจของไทยโดยตั้งอยู่บนอุดมการณ์เสรีนิยม Direk Patmasirawat (2015) ได้ประยุกต์แนวคิดของชาลส์ ทีเบิร์ต, วอลเลส ไอตส์ และเจมส์ บูแคนอน มาใช้ในการกระจายอำนาจเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น

เมื่อวิเคราะห์สถานการณ์ภาพองค์ความรู้ทางด้านทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยตามกรอบแนวคิดที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่าในปัจจุบันแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่าถือได้ว่าเป็นแนวคิดกระแสหลักของการกระจายอำนาจในประเทศไทยเมื่อเปรียบเทียบกับแนวคิดกระจายอำนาจแนวอื่น ๆ อีก 4 แนว ดังจะเห็นได้ข้อมูลเชิงปริมาณสนับสนุนจากตารางที่ 2 พบว่าแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่าได้ผลิตวาทกรรมทางวิชาการในรูปของงานวิจัยและเอกสารทางวิชาการถึง 1,516 เรื่อง จากการสำรวจทั้งหมด 1,646 เรื่องหรือคิดเป็นถึงร้อยละ 92.1 ในขณะที่แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ แนวคิดท้องถิ่นนิยมทวนกระแส แนวคิดทฤษฎีการเลือกสาธารณะ และแนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วม ผลิตวาทกรรมทางวิชาการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจเพียงร้อยละ 4.6, 1.3, 1.3 และ 0.7 ตามลำดับ

ตารางที่ 2 ร้อยละของงานวิจัยและเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจำแนกตามแนวคิด (N=1,646)

จุดยืนทางทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น	จำนวน	ร้อยละ
1. แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่า	1,516	92.1
2. แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่	76	4.6
3. แนวคิดทฤษฎีการเลือกสาธารณะ	21	1.3

4. แนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วม	22	1.3
5. แนวคิดท้องถิ่นนิยมทวนกระแส	11	0.7
รวม	1,646	100.0

ที่มา: Chaiyon Praditsil, Chainarong Krunnung and Jittra Sombatrattananun 2018, 127

2. บทวิพากษ์ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทย

อย่างไรก็ดี สถานภาพองค์ความรู้ด้านทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยของ 5 ทฤษฎีดังกล่าวในปัจจุบันมีบทวิพากษ์ที่ควรพิจารณาที่สำคัญ ดังนี้

1. **บทวิพากษ์แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่า** ท้องถิ่นนิยมแบบเก่ามีนักวิชาการที่เป็นตัวแทนความคิด ได้แก่ นักวิชาการแนวสำนักกฎหมายและสถาบันทางการเมือง การกระจายอำนาจตามแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่าเน้นการกระจายสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ เนื่องจากมีพื้นฐานอยู่บนแนวการศึกษาเชิงสถาบันทางการเมืองแนวกฎหมายและทางการเมือง (formal-legal institutional approach) ที่เชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายจะมีสภาพบังคับให้เกิดการสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่นได้ นอกจากนี้ ท้องถิ่นนิยมแบบเก่ายังอาศัยกรอบการวิเคราะห์แบบรัฐชาติ (nation-state) ซึ่งทำให้การวิเคราะห์ให้ความสำคัญต่อรัฐเป็นศูนย์กลาง (state-centered approach) และมีรากฐานของอุดมการณ์เสรีประชาธิปไตย (liberal democracy) ที่เชื่อว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจะมีอำนาจจำกัดและระบบจะจัดให้มีการแข่งขันเลือกตั้งอย่างต่อเนื่องบนฐานคิดหนึ่งคนหนึ่งเสียง ข้อวิพากษ์แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่าก็คือเป็นการมองอำนาจสาธารณะแบบเอกนิยม (monism) ที่มองว่ารัฐเท่านั้นเป็นผู้ผูกขาดอำนาจสาธารณะ ดังนั้นกระบวนการกระจายอำนาจจึงเป็นกระบวนการกำหนดจากบนลงล่าง (top-down process) นอกจากนี้แนวคิดดังกล่าวยังประสบปัญหาความเปราะบางของระบบและอุดมการณ์เสรีนิยมประชาธิปไตยในการปกครองท้องถิ่นอันเนื่องมาจากการถดถอยของชาติที่เป็นผลมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ในปัจจุบัน

2. **บทวิพากษ์แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่** นักวิชาการที่เป็นตัวแทนแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ เช่น อเนก เหล่าธรรมทัศน์ จะเน้นการกระจายอำนาจที่เน้นไปสู่องค์กรภาคประชาสังคมท้องถิ่นเป็นหลักไม่ว่าจะเป็นชุมชน ชุมชน สมาคม หรือมูลนิธิ หรือเครือข่ายที่เป็นอิสระจากอำนาจรัฐ แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่มีพื้นฐานอยู่บนกรอบการวิเคราะห์รัฐหลังรัฐชาติ (post-nation state) และทฤษฎีการเมืองพหุนิยมแบบอังกฤษ (English political pluralism) ที่มองว่าอำนาจสาธารณะกระจายอยู่หลายศูนย์กลางในสังคม ข้อวิพากษ์ทฤษฎีนี้ก็คือมีจุดอ่อนของแนวคิดระบบบริหารจัดการงานสาธารณะโดยเครือข่ายชุมชน (networked community governance) ที่ให้ความสำคัญต่อการใช้อำนาจอ่อน (soft power) แต่ละเลยการใช้อำนาจแข็ง (hard power) นอกจากนี้ยังมีปัญหาในภาคปฏิบัติของการสร้างท้องถิ่นปกครองตนเอง (self-governance) ในสังคมไทยที่ต้องอาศัยเงื่อนไขสำคัญเบื้องต้น เช่น การต้องมีการเปลี่ยนจิตสำนึก

ประชาชนที่เป็นแบบอุปถัมภ์มาเป็นพลเมืองที่คิดถึงส่วนรวม เป็นต้น

3. **บทวิพากษ์แนวคิดท้องถิ่นนิยมทวนกระแส** ท้องถิ่นนิยมทวนกระแสมีนักวิชาการในสายวัฒนธรรมชุมชนของไทยเป็นตัวแทน แนวคิดท้องถิ่นนิยมทวนกระแสเน้นการกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากทฤษฎีตั้งอยู่บนพื้นฐานของอุดมการณ์อนาธิปัตย์นิยมและแนวการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์โดยใช้ทฤษฎีวิถีการผลิตแบบเอเชีย ดังนั้นแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนจึงมีท่าทีการต่อต้านรัฐและให้ความสำคัญกับชุมชนปกครองตนเองที่มีลักษณะโรแมนติก (romantic notion of community) ก็คือเป็นการอธิบายชุมชนท้องถิ่นในอดีตมากกว่าการทำความเข้าใจชุมชนท้องถิ่นในปัจจุบัน รวมถึงการมองชุมชนท้องถิ่นว่ามีเอกภาพปึกแผ่นจนไม่เห็นภาพของความขัดแย้งภายในชุมชน นอกจากนี้ยังประสบปัญหาอีกว่าการใช้ชุมชนท้องถิ่นเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจนั้นเป็นแนวคิดที่ยังไม่ตกผลึกทางความคิดเพียงพอ

4. **บทวิพากษ์แนวคิดทฤษฎีการเลือกสาธารณะ** ทฤษฎีการเลือกสาธารณะของไทยมีนักวิชาการที่เป็นตัวแทนสำคัญ คือ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ ทฤษฎีการเลือกสาธารณะเห็นว่าการกระจายอำนาจที่แท้จริงต้องเป็นการกระจายการตัดสินใจให้แก่ปัจเจกชนผู้บริโภคเป็นสำคัญ เนื่องจากตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีนิยมทางเศรษฐกิจของอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่นั้นเอง แต่การนำทฤษฎีการเลือกสาธารณะมาใช้ในการกระจายอำนาจพบว่ามียุทธศาสตร์ที่สำคัญคือปัญหาความสมเหตุสมผลทางเศรษฐกิจระหว่างทฤษฎีกับโลกแห่งความเป็นจริง ปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันที่ไม่สามารถตอบสนองบริการสาธารณะที่ของปัจเจกชนเพียงพอ รวมถึงยังพบอีกว่าบทบาทของภาครัฐกิจเอกชนไทยยังจำกัดอยู่แต่เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เป็นหลัก

5. **บทวิพากษ์แนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วม** กลุ่มนักวิชาการไทยที่เป็นตัวแทนแนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วม ได้แก่ นักวิชาการที่ใช้แนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองสำนักมาร์กซิสต์เป็นสำคัญ การกระจายอำนาจตามแนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วมให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ด้อยโอกาสในสังคม เนื่องจากมีรากฐานมาจากอุดมการณ์สังคมนิยมที่มุ่งสร้างระบบสังคมนิยมท้องถิ่นโดยความพยายามที่จะพัฒนารัฐให้เกิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นหลัก เมื่อวิพากษ์องค์ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจของแนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วมในปัจจุบันพบว่าข้อเสนอการกระจายอำนาจที่ยังไม่ตกผลึกเป็นระบบนัก นอกจากนี้ยังพบปัญหาศักยภาพในการระดมมวลชนผู้ด้อยโอกาสในสังคมไทย

3. ข้อเสนอแนะในการขับเคลื่อนการวิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทย

จากการสำรวจองค์ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจที่ผ่านมา ผู้วิจัยมีข้อเสนอการขับเคลื่อนการวิจัยเพื่อกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในอนาคตโดยจะแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 หัวข้อย่อย ดังนี้

3.1. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประเด็นการวิจัย (research agenda) เพื่อกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ผู้วิจัยเห็นว่าควรให้ความสำคัญต่อการบูรณาการประเด็นวิจัยที่มาจากกรอบของทฤษฎีกระจายอำนาจทั้ง 5 แนวคิด คือ ควรวิจัยเกี่ยวกับประเด็นการออกแบบสถาบันทางการเมือง การสร้างระบบบริหารจัดการงานสาธารณะโดยเครือข่ายชุมชน การเสริมสร้างสมรรถนะของชุมชน การกระจายอำนาจการคลังท้องถิ่น และการพัฒนาระบบบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม ประเด็นวิจัยดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ควรตั้งอยู่บนฐานการเสนอออกแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจใหม่ภายใต้ระบบอำนาจหลายศูนย์ในสังคม ฐานคิดของระบบอำนาจหลายศูนย์ที่เชื่อว่าอำนาจสาธารณะในสังคมสามารถกระจายอยู่ได้ในหลายชั่วและหลายระดับของสังคม กล่าวคือ ในแง่อำนาจหลายชั่ว ในที่นี้หมายถึงระบบสังคมที่มีศูนย์กลางการตัดสินใจนโยบายสาธารณะหลาย ๆ ศูนย์ระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจเอกชน และภาคชุมชนโดยแต่ละศูนย์มีสิทธิที่เป็นอิสระและมีข้อจำกัดในเวลาเดียวกันภายใต้ชุดของกติกาเดียวกัน ส่วนอำนาจหลายระดับนั้นจะหมายถึงระบบสังคมที่มีความสัมพันธ์ระหว่างชั่วอำนาจที่มีหลายระดับทับซ้อนกันอยู่ในเวลาเดียวกันซึ่งในที่นี้อาจจะพิจารณาถึงอำนาจทางการเมืองที่มีทั้งในระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และระดับชุมชน ในระดับชาตินั้นควรเน้นประชาธิปไตยตัวแทนในระบบการเลือกตั้ง เนื่องจากเหมาะสมสำหรับสังคมขนาดใหญ่ที่มีความสลับซับซ้อน ส่วนในระดับชุมชนควรให้ความสำคัญต่อประชาธิปไตยโดยตรงแบบปรึกษาหารือที่เคยมีร่องรอยในชุมชนดั้งเดิมของสังคมไทยในอดีตเพราะจะทำให้ประชาธิปไตยใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น และในระดับท้องถิ่นนั้นควรเน้นประชาธิปไตยแบบผสมระหว่างประชาธิปไตยแบบตัวแทนผ่านการเลือกตั้งและประชาธิปไตยโดยตรงที่มีกลไกการทำประชามติในประเด็นสำคัญ ๆ ของท้องถิ่น

3.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับวิธีวิทยาการวิจัย (research methodology) เพื่อกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ผู้วิจัยขอเสนอวิธีวิทยาการวิจัยแนวสหวิทยาการเชิงข้ามพ้นสาขา (transdisciplinary research) เพื่อสร้างความเชื่อมโยงระหว่างประเด็นวิจัยต่าง ๆ ให้อยู่ในระบบเดียวกัน การวิจัยสหวิทยาการแบบข้ามพ้นสาขาดังตั้งอยู่บนฐานคิดว่าชีวิตจริงในสังคมไม่ได้แยกออกเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมตามสาขาวิชาตั้งแต่เริ่มแรก แล้วหลังจากนั้นเราจึงค่อยนำปัจจัยด้านต่าง ๆ ของแต่ละสาขาวิชาดังกล่าวมาผสมผสานในรูปของสหวิทยาการ แต่การวิจัยข้ามสาขาเป็นการวิเคราะห์ตั้งแต่จุดเริ่มต้นที่มองภาพรวมครอบคลุมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม นิเวศวิทยา และการเมืองในฐานะที่เป็นระบบความรู้ที่เป็นหนึ่งเดียวกัน กล่าวโดยสรุปแล้วการวิจัยแบบข้ามพ้นสาขามีลักษณะสำคัญ 3 ประเด็นคือ

1. การศึกษาแบบองค์รวม (holism) เป็นการศึกษาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อทำความเข้าใจทั้งระบบแบบองค์รวม

2. การศึกษาแบบข้ามพ้นสาขา (transcendence) เป็นการศึกษาที่ข้ามพรมแดนของแต่ละสาขาวิชาที่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกระหว่างทฤษฎีกับการปฏิบัติ รวมถึงการแบ่งแยกระหว่างชุมชนวิชาการกับโลกแห่งความเป็นจริง

3. การศึกษาแบบก้าวข้ามทางความคิด (transgression) หมายถึงการศึกษาที่ก้าวข้ามพ้น

ความคิดแบบลดทอน (reductionism) และแบบกลไก (mechanism)

กระบวนการวิจัยสหวิทยาการแบบข้ามพหุสาขาดังกล่าวมีความจำเป็นในสังคมปัจจุบัน เนื่องจากปัญหาในปัจจุบันนี้เป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนและมีความไม่แน่นอนสูง นอกจากนี้แต่ละปัญหายังก่อให้เกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดังนั้น จึงนำไปสู่การถกเถียงในวิธีการมองสาเหตุของปัญหา รวมทั้งแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ภายใต้สถานการณ์ของสังคมเช่นนี้ การวิจัยแบบข้ามพหุสาขาจึงต้องผลิตความรู้ในรูปแบบใหม่โดยที่แบ่งออกเป็น 3 รูปแบบใหญ่ คือ (Pohl and Hadorn 2008, 431-432)

1. **ความรู้เกี่ยวกับระบบ (systems knowledge)** เป็นความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์ของปัญหาในปัจจุบัน

2. **ความรู้เกี่ยวกับเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลง (target knowledge)** เป็นความรู้เกี่ยวกับการสร้างเป้าหมายที่พึงปรารถนา

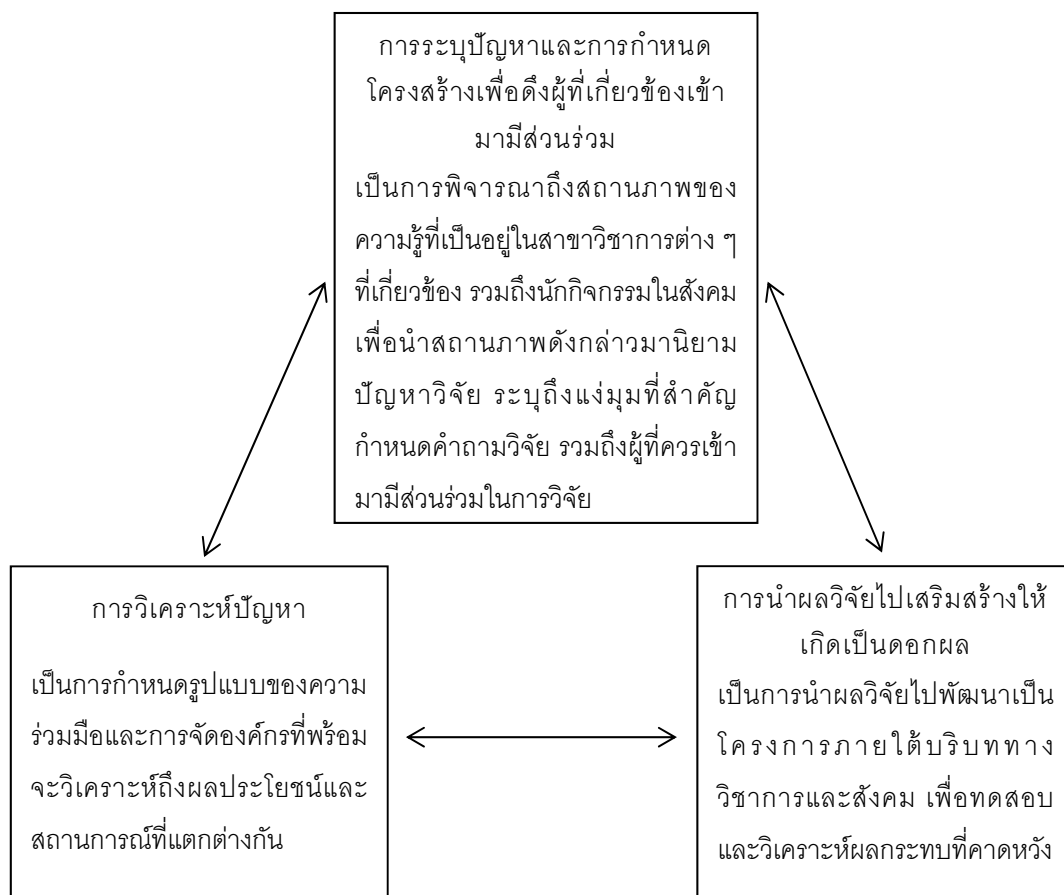
3. **ความรู้เกี่ยวกับวิธีการเปลี่ยนแปลง (transformation knowledge)** เป็นความรู้เกี่ยวกับกิจกรรมการเปลี่ยนแปลงโฉมหน้าใหม่ที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่พึงปรารถนา

ส่วนกระบวนการที่ได้มาซึ่งความรู้ตามเป้าหมายของการวิจัยแบบข้ามพหุสาขานั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ คือ (Hadorn et al. 2008, 35-36)

1. **ขั้นการระบุปัญหาและการกำหนดโครงสร้างเพื่อตั้งผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม (problem identification and structuring)** เป็นขั้นการนำปัญหาที่มีความซับซ้อนในปัจจุบันมาพิจารณาโดยผู้เกี่ยวข้องที่มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งจากนักวิชาการและคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม

2. **ขั้นการวิเคราะห์ปัญหา (problem analysis)** เป็นขั้นตอนที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างผู้เข้าร่วมวิจัยกลุ่มต่าง ๆ ในการวิเคราะห์ปัญหาวิจัย โดยการแบ่งปัญหาวิจัยออกเป็นปัญหาย่อย ๆ (sub-problem) และวิเคราะห์แต่ละปัญหาย่อยเชื่อมโยงกับปัญหาย่อยอื่น หลังจากนั้นจะนำปัญหาย่อยที่ผ่านการวิเคราะห์แล้วมาบูรณาการเข้าด้วยกัน

3. **ขั้นการนำผลวิจัยไปเสริมสร้างให้เกิดเป็นดอกผล (bringing results to fruition)** เป็นขั้นตอนการทดลองนำความรู้ที่ได้จากการวิเคราะห์ปัญหาวิจัยมาทดลองในโลกแห่งความเป็นจริง (real-world experiment) ผลการทดลองดังกล่าวจะกระตุ้นให้นักวิจัยปรับปรุงโมเดล ฐานคติ และคำอธิบายใหม่ ๆ กระบวนการวิจัยแบบข้ามพหุสาขาจึงสามารถสรุปเป็นแผนภาพที่ 1 ดังนี้



ภาพที่ 1 สามขั้นตอนในกระบวนการวิจัยแบบข้ามพหุสาขา

ที่มา: Pohl and Hadorn 2008, 42

สรุปและอภิปรายผล

จากการสำรวจองค์ความรู้ด้านกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทย ผู้วิจัยสามารถสรุปสถานภาพของทฤษฎีกระจายอำนาจในปัจจุบันว่ามีอยู่ 5 แนวคิดด้วยกันคือ

1. แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่า
2. แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่
3. แนวคิดท้องถิ่นนิยมทวนกระแส
4. แนวคิดทฤษฎีการเลือกสาธารณะ
5. แนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วม

เมื่อมาพิจารณาถึงองค์ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจในวงวิชาการระดับสากล พบว่า Miller, Dickson and Stoker (2000, 29) ได้สรุปทฤษฎีการกระจายอำนาจออกเป็น 3 แนวคิดหลักด้วยกัน ตามตารางที่ 3 ดังนี้

1. แนวคิดท้องถิ่นนิยม

2. แนวคิดทฤษฎีการเลือกสาธารณะหรือสำนักปัจเจกชนนิยม

3. แนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วม

ตารางที่ 3 ตัวแบบเชิงปทัสถานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ตัวแบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น	เป้าหมายหลัก	ทัศนคติที่มีต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่น	ทัศนคติที่มีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน	กลไกหลักการจัดบริการสาธารณะ	กลไกการเมืองหลัก
สำนักท้องถิ่นนิยม	เพื่อมุ่งแสดงออกและตอบสนองความต้องการของชุมชนท้องถิ่น	เห็นด้วยอย่างยิ่งกับความเป็นอิสระของท้องถิ่น	สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่ให้ความสำคัญกับตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งมากกว่า	บทบาทเอนกประสงค์ของผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง	การเมืองแบบตัวแทนผ่านการเลือกตั้งท้องถิ่น
สำนักปัจเจกชนนิยม	เพื่อสร้างหลักประกันให้กับการเลือกของปัจเจกชนและการตอบสนองการบริการสาธารณะ	มีแนวโน้มเห็นด้วยกับความเป็นอิสระของท้องถิ่นแต่ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการแทรกแซงจากเบื้องบนเพื่อปกป้องปัจเจกชน	เห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมในการบริหารหรือกับประชาชน ผู้บริโภค แต่ไม่เห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมของพลเมืองในรูปแบบขนาดใหญ่	กลไกการแข่งขันระหว่างผู้ให้บริการ	การปกป้องสิทธิของปัจเจกชนในฐานะผู้บริโภค
สำนักระดมมวลชน	เพื่อสร้างการเมืองที่มุ่งเปลี่ยนแปลงโดยผู้ด้อยโอกาส	เห็นด้วยอย่างยิ่งกับความเป็นอิสระของท้องถิ่นในฐานะที่เป็นเงื่อนไข	เห็นด้วยอย่างยิ่งกับการมีส่วนร่วมของประชาชน	กลไกความเป็นเพื่อนบ้านและโครงสร้างกระจายอำนาจ	การเมืองแบบมีส่วนร่วมเชิงพัฒนาการ

	และกลุ่มชาย ชอบให้มี หลักประกันใน การบรรลุผล	หนึ่งของ กระบวนการ เปลี่ยนแปลง			
--	---	--------------------------------------	--	--	--

ที่มา: Miller, Dickson and Stoker 2000, 29

เมื่ออภิปรายเปรียบเทียบข้อค้นพบการวิจัยจากการสำรวจองค์ความรู้กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยและองค์ความรู้ในวงวิชาการระดับสากลจะพบว่าข้อค้นพบจากการวิจัยมีทฤษฎีกระจายอำนาจที่เหมือนกับองค์ความรู้ระดับสากล ได้แก่ แนวคิดท้องถิ่นนิยม แนวคิดทฤษฎีการเลือกสาธารณะ และแนวคิดระดมมวลชนมีส่วนร่วม แต่มีส่วนที่แตกต่างกันก็คือแนวคิดท้องถิ่นนิยมในประเทศไทยนั้นยังสามารถแบ่งออกเป็นแนวคิดย่อย ๆ ออกเป็น 3 แนวคิด คือ แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่า ท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ และท้องถิ่นนิยมทวนกระแส เนื่องจากแนวคิดท้องถิ่นนิยมในประเทศไทยดังกล่าวนี้ตั้งอยู่บนรากฐานอุดมการณ์ที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่าตั้งอยู่บนอุดมการณ์เสรีนิยมประชาธิปไตย ในขณะที่ท้องถิ่นนิยมแบบใหม่มีรากฐานของอุดมการณ์แนวพหุนิยม ส่วนท้องถิ่นนิยมทวนกระแสตั้งอยู่บนอุดมการณ์แบบอนาธิปไตยนิยม

ข้อเสนอแนะ

ในการใช้แนวสหวิทยาการแบบข้ามพ้นสาขาเพื่อพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นควรมีแนวทางการบริหารงานวิจัยที่สำคัญ ดังนี้

1. การวิจัยควรตั้งอยู่บนแนวคิดการจัดการความรู้ที่นิยามว่าองค์ความรู้เป็นทุนรูปแบบหนึ่งซึ่งเป็นปัจจัยหลักในการขับเคลื่อนทางสังคม ดังนั้นการบริหารวิจัยจึงต้องเน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น กลุ่มอาจารย์ ผู้นำชุมชน ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำข้าราชการ และนักการเมือง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชน ทั้งชุมชน โรงเรียน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทีมวิจัยนี้จึงควรประกอบด้วยผู้ร่วมวิจัย 2 ฝ่ายใหญ่ ๆ คือ ฝ่ายนักวิชาการ ประกอบด้วยครูบาอาจารย์ นักวิจัย และนักเรียนนักศึกษา ส่วนฝ่ายที่ 2 ประกอบด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในภาคประชาสังคม ได้แก่ กลุ่มปกครองท้องถิ่น กลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้าน และกลุ่มองค์กรชุมชน

2. ควรมีการกำหนดวัตถุประสงค์การวิจัยร่วมกันทั้ง 2 ฝ่ายดังกล่าว คือ วัตถุประสงค์ที่เกิดทั้งจากสถานการณ์ที่ฝ่ายวิชาการต้องประสบปัญหาทางวิชาการ ในขณะที่ภาคประชาสังคมก็ประสบกับปัญหาสังคม ดังนั้นผลการวิจัยควรสามารถนำไปใช้ได้ทั้งฝ่ายวิชาการและภาคประชาสังคมโดยภาคประชาสังคมจะได้ความรู้ที่เป็นแนวทางในการปฏิบัติ ในขณะที่ฝ่ายวิชาการก็จะได้ผลวิจัยเป็นองค์ความรู้ใหม่ในทางวิชาการ

3. การบูรณาการวิธีการวิจัยในการศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในสังคมไทยปัจจุบันควรให้

ความสำคัญต่อทั้งวิธีการวิจัยแบบถอดบทเรียน (lesson-learned methodology) การวิจัยและพัฒนา (R&D: research and development) การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (PAR: participatory action research) การวิจัยแนวเศรษฐศาสตร์การเมืองเชิงวัฒนธรรม การวิจัยเชิงนโยบาย และการวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อการเรียนรู้และเปลี่ยนแปลงสังคม

4. ในการทำวิจัยที่ต่อเนื่องจากงานวิจัยนี้ควรเน้นการสังเคราะห์เพื่อพัฒนาทฤษฎี (theory explication) โดยมีประเด็นช่วยขยายพรมแดนความรู้เกี่ยวกับทฤษฎีการกระจายอำนาจท้องถิ่น เช่น สถานภาพของทฤษฎีกระจายอำนาจระหว่างประเทศหรือปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อการพัฒนาการของทฤษฎีกระจายอำนาจในสังคมไทย เป็นต้น

References

- Anek Laothamatas. 2012. **Kan Krachai Amnat = Kan Khuen Amnat Su Kan Chatkan Ton-eng Khong Chumchon Thongthin Lae Sangkhom Ruam Bot Pathakatha Lae Khokhian Khong Anek Laothamatas**. [Decentralization = Devolution toward Self-Management of Local Communities and Society. Collections of Lectures and Writings of Anek Laothamatas]. Nonthaburi: The Office for Reform. (in Thai)
- , 2000. **Kanmueang Khong Phonlamueang: Su Sahatsawat Mai**. [Citizen Politics: Toward New Millennium]. Bangkok: Kobfai Publishing Project. (in Thai)
- Apichai Phantasen, Preecha Piampongsan, Thitiphon Siriphan Phanthasen, and Suwatchara Piemyat. 2006. **Sangkhro Ongkhawamru Kiaokap Setthakit Phophiang**. [A Synthesis of Knowledge on Sufficiency Economy]. Bangkok: Thailand Research Fund (TRF). (in Thai)
- Chaicon Praditsil. 2014. **Khwamru Phuenthan Thang Ratthasat: Manut Kap Kanmueang**. [Basics of Political Science: Man and Politics]. Chanthaburi: Faculty of Humanities and Social Sciences, Rambhai Barni Rajabhat University. (in Thai)
- Chaicon Praditsil, Chainarong Krunnung and Jittra Sombatrattananun. 2018. **Kan Samruat Choeng Wi Pha Kiaokap Ong Khwamru Dan Kan Krachai Amnat Su Thongthin Nai Prathet Thai Chut**. [A Critical Survey of Body of Knowledge concerning Decentralization to Localities in Thailand]. Bangkok: Thailand Research Fund (TRF). (in Thai).
- Chatthip Nartsupha. 2012. **Kan Pen Samaimai Kap Naeokhit Chumchon**. [Modernity and Community Concepts]. Bangkok: Sangsan Books. (in Thai)
- , 1983. **Latthi Setthakit Kanmueang**. [Doctrines of Political Economy]. Bangkok: Thai Wattana Panich. (in Thai)
- , 1989. "Naeokhit Watthanatham Chumchon." [The Concept of Community Culture]. In **Sai Than Haeng Khwamkhit**. [The Currents of Ideas], edited by Chakrit Chumwatana and Ukrit Patthamanan. Bangkok: The Committee of Academic Activities Celebrates the 60th Anniversary of Ajarn Khun Varunyupa Sanitwong Na Ayutthaya. (in Thai)
- Direk Patmasiriwat. 2015. **Kan Sangkhro Khwamru Kan Krachai Amnat Lae Kan Khlang Thongthin: Kan Khayai Than Raidai Lae Mattrakan Lot Khwam Lueamlam**. [A Synthesis Knowledge on Decentralization and Local Finance: Income Base Expansion and Inequality Reduction Measures]. Bangkok: King Prajadhipok's Institute. (in Thai)
- Fuchs, Christian. 2016. "Critical theory." In **International Encyclopedia of Communication Theory**

and Philosophy, Volume 1, edited by Robert Craig. Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell.

Hadorn, Gertrude Hirsch, Susette Biber-Klemm, Walter Grossenbacher-Mansuy, Holger Hoffmann-Riem, Dominique Joye, Christian Pohl, Urs Wiesmann, and Elisabeth Zemp. 2008. "The Emergence of Transdisciplinarity as a Form of Research." In **Handbook of Transdisciplinary Research**, edited by Gertrude Hirsch Hadorn, Holger Hoffmann-Riem, Susette Biber-Klemm, Walter Grossenbacher-Mansuy, Dominique Joye, Christian Pohl, Urs Wiesmann and Elisabeth Zemp, 19-39. New York City, NY: Springer Sciences+Business Media.

Heywood, Andrew. 2014. **Global Politics**. 2nd ed. New York: Palgrave Macmillan.

----. 2003. **Political Ideology: An Introduction**. 3rd ed. New York: Palgrave Macmillan.

Khanakammakan Patirup (Kho Po Ro) [The Reform Committee]. 2012. **Khosanoe Kan Patirup Khongsang Amnat**. [A Proposal for Power Structure Reform]. Nonthaburi: Office of Reform Committee. (in Thai)

Laddawan Tantivitayapitak. 2007. **Krabuankan Prachasangkhom Kap Kan Phatthana Prachathippatai Chumchon**. [Civil Society Process and Development of Democracy in Communities]. PhD. diss., College of Interdisciplinary Study, Thammasat University. (in Thai)

Miller, William L., Malcolm Dickson, and Gerry Stoker. 2000. **Models of Local Governance: Public Opinion and Political Theory in Britain**. New York: Palgrave Macmillan.

Nakarin Mektrirat. 1998. **Kanmueang Nai Radap Thongthin Kap Kan Phatthana Kanmueang Nai Rabop Prachathippatai: Sueksa Priapthiap Kanmueang Thongthin Khong Song Nakhon Nai Khet Phaknuea Khong Prathet Thai**. [Local Politics and Political Development toward Democracy: A Comparative Study of The Two Cities in Northern Thailand]. Bangkok: Secretariate Office of the House of Representatives. (in Thai)

Naruemon Thabchumpon. 2007. "Prachathippatai Chak Mummong Khong Phuraiamnat: Korani Sueksa Rueang Samatcha Khonchon." [Democracy from the Perspective of the Powerless: A Case Study of the Forum of the Poor]. In **the Papers Presented at 2007 Annual Seminar of Political Economic Study Center, Faculty of Economics, Chulalongkorn University**. Bangkok: Faculty of Economics, Chulalongkorn University. (in Thai)

Orathai Kokphon. 2004. **Saranukrom Kan Pokkhong Thongthin Thai Muat Thi 3 Phatthanakan Lae Rupbaep Kan Pokkhong Thongthin Thai Lamdap Thi 5 Rueang Krungthepmahanakhon**. [Encyclopedia of Thai Local Government: Section 3 Development and Forms of Local

- Government: The Case of Bangkok Metropolis]. Bangkok: King Prajadhipok's Institute. (in Thai)
- Pohl, Christian, and Gertrude Hirsch Hadorn. 2008. "Core Terms in Transdisciplinary Research." In **Handbook of Transdisciplinary Research**, edited by Gertrude Hirsch Hadorn, Holger Hoffmann-Riem, Susette Biber-Klemm, Walter Grossenbacher-Mansuy, Dominique Joye, Christian Pohl, Urs Wiesmann, and Elisabeth Zemp, 427-432. New York City, NY: Springer Sciences+Business Media.
- Prapart Pintobtang. 1998. **Kanmueang Bon Thongthanon: 99 Wan Samatcha Khonchon Lae Prawattisat Kan Doenhabuan Chumnum Prathuang Nai Sangkhom Thai**. [Street Politics: 99 Days of the Forum of the Poor and History of Protest Rallies in Thai Society]. Bangkok: Research and Publishing Center, Krirk University. (in Thai)
- Sataporn Roengtam. 2016a. **Khru Khong Prachachon Son Roopsoog**. [A Teacher of the People: Son Roopsoong]. Khon Kaen: Khon Kaen University. (in Thai)
- . 2016b. **Thammanun Prachachon Khon Amnat Charoen Kap Kan Songsoem Kan Pokkhrong Ton-eng Khong Prachachon Nai Thongthin**. [People Charter of Amnat Charoen Province and Enhancing Local Self: Governance of Local People]. Bangkok: Thailand Research Fund. (in Thai)
- Sawing Tanut. 2015. **Thammai Rao Tong Khit Lae Tham Rueang Changwat Chatkan Ton-eng**. [Why Do We Have to Think of and Implement Provincial Self-Management?]. In **8 Thotsawat Prachathippatai Thai: Phonlawat Haeng Dun-amnat**. [8 Decades of Thai Democracy: Balance of Power Dynamics], edited by Thawinwadee Bureekun. Bangkok: King Prajadhipok's Institute. (in Thai)
- Somkiat Wanthana. 2001. **Udomkan Thang Kanmueang Ruamsamai**. [Contemporary Political Ideologies]. Nakhon Pathom: Extension and Training Office, Kasetsart University, Kamphaeng Saen Campus. (in Thai)
- Sumeth Tungprasert. 2013. **Khrongkan Khwamruammue Khong Phak Rat Lae Ekkachon Nai Rupbaep Khong Khwam Ruam Longthun Khong Phak Rat Lae Phak Ekkachon**. [Cooperation Project between Public Sector and Private Sector as Public-Private Co-Investment Partnerships]. Bangkok: King Prajadhipok's Institute. (in Thai)
- Supawan Plainoy. 2013. **Nana Withi Witthaya Kan Thot Botrian Lae Sangkhro Ongkhwamru**. [The Methodologies to Deal with Lessons Learned and Synthesizing Knowledge]. Bangkok: Thai

- Health Promotion Foundation. (in Thai)
- Suphasawat Chatchawan. 2012. **Kan Patirup Kan Krachai Amnat Lae Kan Chatkan Pokkhrong Thongthin**. [Decentralization Reform and Local Government]. Bangkok: Pen Thai. (in Thai)
- Suwat Kongpan. [2014?]. **Chumchon Thongthin Kamnot Anakhot Prathet Thai**. [Local Community Determination of the Future of Thailand]. Bangkok: Community Organizations Development Institute. (in Thai)
- Teddlie, Charles, and Abbas Tashakkori. 2009. **Foundations of Mixed Method Research: Integrating Quantitative and Qualitative Approach in the Social and Behavioral Sciences**. London: SAGE.
- Thanet Charoenmuang. 2007. **100 Pi Kan Pokkhrong Thongthin Thai Pho So 2440-2550**. [100 Years of Thai Local Government 1897-2007]. 6th ed. Bangkok: Khopfai Publishing Project. (in Thai)
- Wasan Luangprapat. 2016. **Khrongkan Chip Namcha Sewana Thongthin: Kan Krachai Amnat Lae Pokkhrong Thongthin Thai Thi Klai Kwa Ratthathammanun**. ["Tea Sipping and Dialogue on Local Issues" Project: Decentralization and Local Government in Thailand beyond the Constitution]. Bangkok: The Local Development Promotion Center in Collaboration with the Research Promotion and Coordination Center for Local Autonomy. (in Thai)
- Woothisarn Tanchai. 2015. "Dun-amnat Rat Thongthin Lae Prachachon: Kan Krachai Amnat Lae Kan Borihan." [Balance of Power among the State, Localities and People: Decentralization and Local Administration]. In **Dun-amnat Nai Kanmueang Kan Pokkhrong Thai** [Balance of Power in Thai Government and Politics]. Bangkok: King Prajadhipok's Institute. (in Thai)
- . 2001. **Kan Krachai Amnat Su Ongkon Pokkhrong Suanthongthin**. [Decentralization toward Local Government Organizations]. Bangkok: Thammasat Printing House. (in Thai)
- . 2009. **Yutthasat Kan Pokkhrong Thongthin**. [Local Government Strategies]. Bangkok: Expernet Co., Ltd. (in Thai)