

บทสำรวจวรรณกรรมสากลเพื่อการคิดทบทวน:  
การพัฒนาการกระจายอำนาจและนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ  
International Literature Review for Rethinking:  
Decentralization Development and Resources Management Policy

บุชิตา สังข์แก้ว<sup>1/</sup>  
Buchita Sungkaew<sup>1/</sup>

<sup>1/</sup>บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสวนดุสิต 145/9 ถ. สุขุทัย เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300

<sup>1/</sup>Graduate School, Suan Dusit Rajabhat University, 145/9 Sukhothai Rd., Dusit, Bangkok 10300, Thailand

(Received 26 June 2015; Accepted 14 September 2015)

**Abstract:** In early 21st century the studies of decentralization concept have emphasized analysis of a traditional decentralization and proposed development of new decentralization system due to the current age, status quo and context. The objectives of this review were to explore the international literature and approaches to study of decentralization in resources management policy, and to provide suggestions for body of knowledge on development of decentralization in Thailand.

**Keywords:** Modern decentralization, decentralization in Public Administration, decentralization arenas

**บทคัดย่อ:** ต้นศตวรรษที่ 21 การศึกษาแนวคิดการกระจายอำนาจมุ่งเน้นทบทวนข้อจำกัดการกระจายอำนาจแบบดั้งเดิมและเสนอการพัฒนาการกระจายอำนาจขึ้นใหม่ เพื่อให้เหมาะสมกับยุคสมัย สภาพการณ์ และบริบท บทความปริทัศน์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอบทสำรวจวรรณกรรมสากลเกี่ยวกับพัฒนาการองค์ความรู้และแนวทางศึกษาการพัฒนาการกระจายอำนาจสมัยใหม่ พร้อมศึกษากรณีการกระจายอำนาจในนโยบายสาธารณะด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาองค์ความรู้การพัฒนาการกระจายอำนาจในไทย

**คำสำคัญ:** การกระจายอำนาจสมัยใหม่ การกระจายอำนาจทางรัฐประศาสนศาสตร์ เวทีการกระจายอำนาจ

## คำนำ

แนวคิดการกระจายอำนาจได้นำมาใช้เป็นเครื่องมือพัฒนาประเทศอย่างช้านาน เพื่อมุ่งหวังลดปัญหาการรวมศูนย์อำนาจ เพิ่มความเป็นธรรมและความยั่งยืนของการพัฒนาอย่างสมดุล ทั้งมิติด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และสิ่งแวดล้อม แต่หลายทศวรรษผ่านไปปัญหาการรวมศูนย์อำนาจ ความเหลื่อมล้ำ และความยุติธรรมของการพัฒนายังดำรงอยู่ นักวิชาการสากลจำนวนหนึ่งจึงได้คิดทบทวนว่า “เพราะเหตุใดการกระจายอำนาจจึงยังไม่ประสบผลสำเร็จในทางปฏิบัติ อะไรคือข้อจำกัดของการกระจายอำนาจที่มีอาจทำให้ดำเนินไปสู่เป้าหมาย และจะมีแนวทางใดบ้างที่สามารถพัฒนาการกระจายอำนาจ” เพื่อประโยชน์ต่อการเสริมสร้างอำนาจแก่ชุมชนท้องถิ่น และบรรลุเป้าหมายการพัฒนาได้อย่างสมบูรณ์มากขึ้น ตั้งแต่ทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา การศึกษาแนวคิดการกระจายอำนาจจึงมุ่งศึกษาการพัฒนาการกระจายอำนาจ โดยทบทวนข้อจำกัดการกระจายอำนาจแบบดั้งเดิมและเสนอ/ออกแบบการกระจายอำนาจขึ้นใหม่เพื่อที่ให้เหมาะสมกับยุคสมัย สภาพการณ์ และบริบทรวมทั้งเรียกการพัฒนาการกระจายอำนาจในยุคต้นศตวรรษที่ 21 นี้ว่าเป็นยุคการกระจายอำนาจสมัยใหม่

บทความปริทัศน์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอบทสำรวจวรรณกรรมสากล เพื่อชี้ให้เห็นพัฒนาการขององค์ความรู้และแนวทางศึกษาการพัฒนาการกระจายอำนาจ โดยเน้นสำรวจวรรณกรรมในขอบเขตการกระจายอำนาจทางรัฐประศาสนศาสตร์ พร้อมเสนอกรณีตัวอย่างการกระจายอำนาจในนโยบาย

สาธารณะด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็น การกระจายอำนาจที่มีลักษณะเฉพาะกว่ามิติอื่น และเสนอแนะให้ทบทวนเพื่อการพัฒนาการกระจายอำนาจของไทย ผู้เขียนแบ่งเนื้อหาเป็น 5 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรก บทนำ ส่วนที่สอง การกระจายอำนาจสมัยใหม่กับแนวคิดการพัฒนาการกระจายอำนาจ ส่วนที่สาม การกระจายอำนาจในนโยบายสาธารณะด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ส่วนที่สี่ บทวิจารณ์และข้อเสนอแนะ และส่วนที่ห้า บทสรุป

### การกระจายอำนาจสมัยใหม่และแนวคิดการพัฒนาการกระจายอำนาจ

แนวคิดการกระจายอำนาจมีบทบาทต่อการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ โดยลดการรวมศูนย์อำนาจของภาครัฐส่วนกลาง เพิ่มบทบาทและอำนาจของประชาชนให้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาของภาครัฐมากขึ้น หรือทำให้ได้ใช้อำนาจแบบทางการในกระบวนการพัฒนาร่วมกับภาครัฐ การกระจายอำนาจยังเป็นเครื่องมือของนโยบาย แผนงาน และโครงการ เพื่อนำไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จของการพัฒนาด้วยความเป็นธรรม เสมอภาค และยั่งยืน (Cheema and Rondinelli, 1983; Dafflon and Madies, 2009)

การกระจายอำนาจโดยทั่วไปมีการศึกษาใน 2 ศาสตร์ คือ การกระจายอำนาจทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ การกระจายทางรัฐศาสตร์ เกิดขึ้นตามหลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศ มีวิวัฒนาการควบคู่กับการกำเนิดรูปแบบการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย ตั้งแต่ยุคกรีกโบราณในรูปแบบที่เรียกว่า “โพลิส” (polis) หรือ “หน่วยการปกครองท้องถิ่น” (deme) ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศ ด้วยการให้

พลเมืองมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบต่อการปกครองและการบริหารจัดการตนเองได้ (โกวิทย์, 2552; ธเนศว์, 2550) งานศึกษาการกระจายอำนาจทางรัฐศาสตร์ชิ้นแรกเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1835 โดย Alexis de Tocqueville ที่ อ “Democracy in America” ซึ่งกล่าวถึงการกระจายอำนาจในมิติการมีส่วนร่วมของประชาชนและอำนาจอิสระของท้องถิ่นในการจัดการปกครองตนเองของท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา (Ribot, 2002)

สำหรับ การกระจายอำนาจทางรัฐประศาสนศาสตร์ (decentralization in Public Administration) หรือ การกระจายอำนาจทางการบริหารภาครัฐ (public administration) ก่อเกิดขึ้นในยุคสงครามเย็น ช่วงกลางศตวรรษที่ 20 ปลายทศวรรษ 1940 โดยริเริ่มจากข้อถกเถียงของนักวิชาการสองฝ่ายเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาแบบรวมศูนย์อำนาจระหว่างประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์กับประเทศประชาธิปไตย ฝ่ายหนึ่งยอมรับการวางแผนแบบรวมศูนย์อำนาจของสหภาพโซเวียต ด้วยเหตุผลปัจจัยด้านการเมืองและอุดมการณ์สังคมนิยม แต่อีกฝ่ายต่อต้านการวางแผนพัฒนาประเทศในแบบโซเวียต (Soviet style) โดยเชื่อว่าการวางแผนพัฒนาแบบรวมศูนย์อำนาจนำไปสู่ความตถุภาพของการพัฒนา ต่อมาในช่วงปลายทศวรรษ 1950 กรอบแนวคิดในข้อถกเถียงได้เปลี่ยนไปเป็นการวิพากษ์การวางแผนพัฒนาแบบรวมศูนย์อำนาจที่ไม่เพียงเกิดขึ้นในประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ หากแต่เกิดขึ้นในประเทศประชาธิปไตยด้วย ข้อถกเถียงระหว่างการรวมศูนย์อำนาจกับการกระจายอำนาจจึงได้ตัดประเด็นปัจจัยทางการเมืองและอุดมการณ์ออกไป แล้วหันมาวิพากษ์ความล้มเหลวการวางแผนพัฒนา

แบบรวมศูนย์อำนาจของประเทศประชาธิปไตย ต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาและองค์การระหว่างประเทศ กลุ่มประเทศอาณานิคม กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนา (Mathur, 1983, cited by Cheema and Rondinelli, 1983) ซึ่งประเด็นสำคัญของการวิพากษ์ ได้แก่ 1) การวางแผนพัฒนาแบบรวมศูนย์อำนาจเป็นการควบคุมกิจกรรมในนโยบาย แผนงาน และโครงการอย่างเบ็ดเสร็จ แต่ผลของการพัฒนาคือภาพลวงตาที่ภาครัฐส่วนกลางสร้างขึ้น ภาพลวงตานี้คือการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความมั่งคั่งของประเทศด้วยการพัฒนาอุตสาหกรรมและความทันสมัย หากภาพจริงที่เกิดขึ้น คือ การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล ได้สร้างความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม เกิดช่องว่างที่กว้างขึ้นของรายได้และคุณภาพชีวิตระหว่างกลุ่มคนรวยกับยากจน ระหว่างกลุ่มคนเมืองกับชนบท และระหว่างกลุ่มคนในชนบทด้วยกัน รวมทั้งเพิ่มจำนวนกลุ่มคนยากจน และกลุ่มคนยากจนอย่างสมบูรณ์แบบ (absolute poverty) ทำให้มีคุณภาพชีวิตแย่กว่ามาตรฐาน 2) เพื่อขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำและภาพลวงตาที่ภาครัฐส่วนกลางสร้างขึ้น รวมทั้งแนวโน้มการดำเนินกิจกรรมการบริหารการพัฒนาประเทศของภาครัฐที่มีการขยายตัวตามสังคมที่ซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับกลุ่มคนต่าง ๆ มากขึ้น นักวิชาการจึงเสนอให้มีการกระจายอำนาจในนโยบาย แผนงาน และโครงการเพื่อให้เกิดการพัฒนาประเทศด้วยนโยบายที่สร้างความเป็นธรรม เสมอภาค และสมดุล (the growth-with-equity policies) (Cheema and Rondinelli, 1983)

ช่วงทศวรรษ 1960-1980 นักวิชาการได้ให้ความสนใจต่อการนำแนวคิดการกระจายอำนาจมาปรับใช้ ในการพัฒนาประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะนักวิชาการ ขององค์การระหว่างประเทศที่สำคัญ คือ องค์การ สหประชาชาติ (United Nations) และ ธนาคารโลก (World Bank) ได้ศึกษาแนวทางการกระจายอำนาจ สำหรับรัฐบาลในกลุ่มประเทศสมาชิก โดยที่องค์การ สหประชาชาติศึกษาการกระจายอำนาจทั้งระดับชาติ ภูมิภาค และท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อนำแนวคิด การกระจายอำนาจทางการปกครองท้องถิ่นมาใช้ สำหรับแก้ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจส่วนกลาง และเพื่อวางแนวทางให้การกระจายอำนาจเป็น เครื่องมือการบริหารภาครัฐ รวมทั้งริเริ่มเสนอให้มีการ กระจายอำนาจสู่ตัวแสดงนอกภาครัฐ เช่น กลุ่ม เกษตรกร กลุ่มคนในเป้าหมายการพัฒนา กลุ่มผู้รับ ผลกระทบทางลบจากกิจกรรมการพัฒนาของภาครัฐ กลุ่มอาสาสมัคร องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรภาค ธุรกิจ เป็นต้น โดยเฉพาะงานศึกษาของ Cheema and Rondinelli (1983) ได้แบ่งขอบข่ายการศึกษา การกระจายอำนาจทางรัฐประศาสนศาสตร์ไว้ 2 มิติ คือ 1) การกระจายอำนาจในกระบวนการนโยบาย สาธารณะ เพื่อให้สามารถเป็นนโยบายที่สร้างความ เป็นธรรมของการพัฒนา ด้วยแนวทางการกระจาย อำนาจการเข้าถึงและการตัดสินใจในนโยบาย สาธารณะ 2) การกระจายอำนาจในการบริหาร องค์กร เป็นการกระจายอำนาจภายในและระหว่าง องค์กรภาครัฐ และระหว่างรัฐบาลระดับส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น ซึ่งการกระจายอำนาจในมิติหลัง นี้ ธนาคารโลกได้ศึกษา สร้างคำอธิบาย และทดลอง ใช้ในกลุ่มประเทศสมาชิกด้วยการกระจายอำนาจ 3 รูปแบบ คือ การแบ่งอำนาจ (deconcentration) การ

มอบอำนาจ (delegation) และการโอนอำนาจ (devolution) นับเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่ แพร่หลายในปัจจุบัน (Cheema and Rondinelli, 1983; World Bank, 2008)

ทั้งนี้ การแบ่งอำนาจ เป็นรูปแบบการกระจาย อำนาจระดับต่ำสุด ผู้รับการกระจายอำนาจมีอำนาจ อิสระน้อยสุด โดยทั่วไปเป็นการแบ่งอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบให้แก่หน่วยงานภาครัฐภายใน กระทรวงเดียวกัน หรือหน่วยงานภาครัฐที่ปฏิบัติงาน ในภูมิภาค แต่อำนาจตัดสินใจยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง สำหรับ การมอบอำนาจ คือ รูปแบบการกระจาย อำนาจระดับกลางหรืออำนาจอิสระปานกลาง เป็น การมอบอำนาจให้หน่วยงานภาครัฐ รัฐบาลท้องถิ่น และกลุ่ม/องค์กรนอกภาครัฐ ผู้รับการกระจายอำนาจ ไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลางโดยตรง สามารถมีอำนาจถึงอิสระที่จะดำเนินการตามภารกิจ ที่รับผิดชอบ อำนาจนั้นมีสถานะได้รับการรับรองทาง กฎหมาย การมอบอำนาจอาจมีรูปแบบพิเศษใน ลักษณะการกระจายอำนาจแบบแนวราบ (horizontal decentralization) ที่ยึดหยุ่น ตาม บริบท และ สภาพการณ์ของพื้นที่ และได้รับมอบอำนาจตัดสินใจ หน้าที่ความรับผิดชอบและทรัพยากรจากรัฐบาล กลาง ผู้รับมอบอำนาจอาจอยู่ไกลไกล เช่น คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นพิเศษ หน่วยงานเฉพาะกิจ คณะกรรมการชุมชน เป็นต้น การมอบอำนาจยังใช้ สำหรับการกระจายอำนาจในโครงการขนาดใหญ่ หรือการจัดบริการสาธารณะระดับมหภาค โดย กระจายอำนาจผู้เกี่ยวข้องของกลุ่ม ต่าง ๆ เพื่อการ ตัดสินใจร่วมกัน ส่วน การโอนอำนาจ คือ รูปแบบการ กระจายอำนาจระดับสูงสุด ผู้รับการกระจายอำนาจมี ความเป็นเอกเทศ สามารถใช้อำนาจตัดสินใจโดย

อิสระทั้งในการบริหาร การเมือง การคลัง งบประมาณ และเศรษฐกิจ แต่การโอนอำนาจยังจำกัดการใช้สำหรับการกระจายอำนาจในโครงการขนาดเล็ก หรือการจัดบริการสาธารณะระดับจุลภาคในชุมชนตามเขตแดนทางการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น (Dafflon and Madies, 2009; Havet *et al.*, 2009)

ช่วงทศวรรษ 1990 แนวคิดการกระจายอำนาจได้รับความสนใจจากนักวิชาการเพิ่มมากขึ้น เนื่องด้วยแนวโน้มการขยายตัวปัญหาการรวมศูนย์อำนาจ รวมถึงปัจจัยทางด้านโลกาภิวัตน์ วิกฤติเศรษฐกิจ การขยายความเป็นเมือง และกระบวนการความเป็นประชาธิปไตย แนวคิดการกระจายอำนาจจึงถูกนำมาใช้เพื่อสร้างความเข้มแข็งภายในประเทศและท้องถิ่นมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ปลายทศวรรษดังกล่าวจนถึงทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา นักวิชาการได้หันมาทบทวน วิพากษ์ และตั้งคำถามว่า “เพราะเหตุใดแม้ผ่านมาหลายทศวรรษแล้ว แต่การนำแนวคิดการกระจายอำนาจมาใช้ในการบริหารภาครัฐจึงไม่ประสบผลสำเร็จในทางปฏิบัติ ทั้งยังไม่สามารถลดปัญหาการรวมศูนย์อำนาจของภาครัฐส่วนกลางได้” นักวิชาการจึงมุ่งศึกษาและเสนอแนวคิดการพัฒนาการกระจายอำนาจ (decentralization development) เพื่อเปลี่ยนแปลงการกระจายอำนาจไปสู่ทิศทางที่ดีขึ้นกว่าปัจจุบัน โดยใช้ชื่อเรียกการพัฒนาการกระจายอำนาจในคำ ต่าง ๆ เช่น rethinking, reform, re-territorial, re-scaling, re-structural รวมทั้งคำว่า improving และ new design เป็นต้น นักวิชาการคนสำคัญด้านการพัฒนาการกระจายอำนาจ เช่น Ribot (2002, Lemos and Agrawal (2006), World Bank (2008), Larson and Soto (2008), Dafflon and Madies (2009), USAID

(2009), Mirumachi and Wyk (2010), Liu *et al.* (2011) และ Cinner *et al.* (2012) เป็นต้น ต่างเรียกปรากฏการณ์นี้ว่า “Re” หมายถึง ยุคสมัยแห่งการคิดทบทวนหรือปรับการกระจายอำนาจ หรือ ยุคการกระจายอำนาจสมัยใหม่ รวมทั้งได้สร้างข้อถกเถียงระหว่างข้อจำกัดของการกระจายอำนาจแบบดั้งเดิมกับแนวทางการพัฒนาการกระจายอำนาจสมัยใหม่ เพื่อหวังผลต่อการนำไปแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในภาคปฏิบัติ ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของยุคสมัยและสภาพการณ์ เหตุผลการพัฒนาการกระจายอำนาจ มีดังนี้ (ภาสรี, 2554)

1) ยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงมีความจำเป็นต่อการพัฒนาการกระจายอำนาจ เนื่องจากผลกระทบทางลบจากโลกาภิวัตน์ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำ/ความไม่เสมอภาค เกิดช่องว่างระหว่างผู้มีกับไม่มี (have/have-nots) มากกว่าอดีต ทั้งยังสร้างความอ่อนแอให้กับภายในประเทศและท้องถิ่นเพิ่มขึ้น จึงจำเป็นต้องพัฒนาการกระจายอำนาจเพื่อรับมือกับปัญหาที่ท้าทาย

2) ความจำเป็นในการปรับตัวของภาครัฐ โดยพัฒนาการกระจายอำนาจให้เข้ากับยุคสมัยใหม่ เป็นความท้าทายของภาครัฐที่จะต้องปรับตัวให้เท่าทันกับการแข่งขันนานาประเทศและการบริหารภาครัฐแนวใหม่ในลักษณะการบริหารบ้านเมือง (governance) ที่คำนึงถึงความยั่งยืนและความเสมอภาค รวมทั้งให้ความสำคัญต่อภาคประชาสังคมมากขึ้น

3) ข้อจำกัดของการกระจายอำนาจที่ไม่สามารถนำไปสู่เป้าหมายที่สมบูรณได้ เป็นการทบทวนว่าอะไรคือสิ่งที่ทำให้การกระจายอำนาจไม่สามารถนำไปใช้ได้เต็มที่ พบว่าการกระจายอำนาจมีอุปสรรคหรือข้อจำกัด 3 ประการ คือ (1) การรวมศูนย์

อำนาจยังมีการขยายตัวและยังใช้แนวทางการกระจายอำนาจแบบเดิม ๆ ไม่สอดคล้องกับยุคสมัย การกระจายอำนาจยังขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลางเป็นฝ่ายกำหนดอำนาจที่ถ่ายโอน และถ่ายโอนอำนาจเพียงเล็กน้อยในภารกิจพื้น ๆ รวมทั้งยังใช้กระบวนการกระจายอำนาจแบบบนลงล่าง และจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชน (2) การนำการกระจายอำนาจไปใช้ในทางที่ผิด เนื่องจากถูกทำให้กลายเป็นเครื่องมือทางการเมือง รัฐบาลในหลายประเทศตัดสินใจกระจายอำนาจเพื่อเหตุผลทางการเมือง หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางใช้การกระจายอำนาจเป็นเทคนิคเพื่อสร้างการยอมรับอำนาจของส่วนกลางและนโยบายที่ลงไปปฏิบัติในพื้นที่ของท้องถิ่น และรัฐบาลท้องถิ่นถูกทำให้กลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองของส่วนกลาง (3) ที่มาของนโยบายการกระจายอำนาจเกิดจากพื้นฐานของอุดมคติมากกว่าพิจารณาถึงสิ่งที่เป็นจริง โดยเฉพาะการกระจายอำนาจในประเทศกำลังพัฒนาส่วนมากเกิดจากฐานตัวแบบของต่างประเทศ หรือเกิดจากการศึกษาวรรณกรรมหรือคำอธิบายตามทฤษฎี แต่ไม่ได้ยึดโยงกับฐานความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในประเทศนั้น เช่น เสี่ยงความต้องการของประชาชน สภาพปัญหาและทางออกที่เหมาะสมกับบริบท เป็นต้น

4) ข้อจำกัดทางทฤษฎี เนื่องจาก (1) การศึกษารายการกระจายอำนาจส่วนใหญ่ยังเป็นการอธิบายการกระจายอำนาจแบบดั้งเดิม ได้แก่ การกระจายอำนาจแบบบนลงล่าง (top-down decentralization) การกระจายอำนาจตามเขตแดนทางการปกครองและ

รูปแบบการกระจายอำนาจใหม่ ๆ (2) ความไม่เพียงพอของการใช้การกระจายอำนาจเพียงแนวคิดเดียวต่อการอธิบายปัญหาที่ซับซ้อนขึ้น การศึกษารายการกระจายอำนาจจึงควรศึกษาควบคู่กับแนวคิดอื่นแบบบูรณาการศาสตร์/สหวิทยาการ เช่น รัฐศาสตร์ ภูมิศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ท้องถิ่น (local public economy) นิติศาสตร์ เป็นต้น เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการศึกษาและสร้างตัวแบบการกระจายอำนาจที่เหมาะสมกับสภาพบริบท สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในภาคปฏิบัติอย่างเต็มที่มากขึ้น

เหตุผลด้านข้อจำกัดและการพัฒนาการกระจายอำนาจดังกล่าว ได้นำไปสู่การศึกษาแนวทางการพัฒนาการกระจายอำนาจด้วยข้อเสนอที่หลากหลายทั้งในด้านเป้าหมาย กระบวนการ มิติและรูปแบบ ซึ่งบุชิตา (2556) ได้จัดแบ่งการศึกษาการพัฒนาการกระจายอำนาจไว้ 3 แนวทาง ดังนี้

**แนวทางแรก การพัฒนาการกระจายอำนาจด้วยกระบวนการบนลงล่าง (top-down decentralization approach)** งานศึกษากลุ่มนี้เป็น การทบทวนการกระจายอำนาจแบบดั้งเดิมที่ยึดตามเขตแดนทางการปกครองไปเป็นการออกแบบการกระจายอำนาจใหม่ เพื่อเพิ่มระดับและขอบเขตอำนาจของรัฐบาลท้องถิ่นตามขีดความสามารถด้านการบริหารจัดการ การคลัง ศักยภาพการลงทุนทางเศรษฐกิจ และสภาพทางภูมิศาสตร์ รวมทั้งเสนอให้ขยายการกระจายอำนาจสู่ตัวแสดงนอกภาครัฐด้วยรูปแบบต่าง ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะและความเสมอภาคของการพัฒนา โดยงานศึกษาส่วนใหญ่เน้นเป้าหมายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ และมุ่งเน้นวิเคราะห์รัฐบาลท้องถิ่น

นักวิชาการกลุ่มนี้ เช่น Mildred and Gerbasi (2004) และ World Bank (2008) เป็นต้น

**แนวทางที่สอง การพัฒนาการกระจายอำนาจด้วยกระบวนการข้างขึ้นบน (bottom-up decentralization approach)** งานศึกษากลุ่มนี้เสนอให้การกระจายอำนาจแก่ตัวแสดงท้องถิ่น เช่น รัฐบาลท้องถิ่น องค์การชุมชน กลุ่มอาชีพ กลุ่มคนด้อยโอกาส องค์การธุรกิจในท้องถิ่น องค์การพัฒนาเอกชนในท้องถิ่น เป็นต้น มีระดับอำนาจมากสุดในรูปแบบการโอนอำนาจ และกระบวนการกระจายอำนาจควรมีการออกแบบขึ้นใหม่โดยตัวแสดงท้องถิ่น ที่ไม่ควรมีรูปแบบตายตัว แต่ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละพื้นที่ ตัวแสดงท้องถิ่นสามารถมีอำนาจได้อย่างมั่นคง และมีอำนาจตัดสินใจได้อย่างอิสระในการจัดบริการสาธารณะ และ/หรือแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อท้องถิ่น โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นฐานการตัดสินใจ นักวิชาการกลุ่มนี้ เช่น Weingast (2006) และ Dafflon and Madies (2009) เป็นต้น

**แนวทางที่สาม การพัฒนาการกระจายอำนาจแบบผสมผสาน/บูรณาการ (hybrid or integrated decentralization approach)** งานศึกษากลุ่มนี้ศึกษาการพัฒนาการกระจายอำนาจในมิติที่มีความซับซ้อนของสภาพปัญหา ความต้องการ สภาพภูมิศาสตร์ ระบบนิเวศ และเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย รวมทั้งเป็นการกระจายอำนาจในเวทีระดับชาติที่ภาครัฐส่วนกลางยังเป็นผู้รับผิดชอบจัดบริการสาธารณะในขนาดมหภาค แนวทางการพัฒนาการกระจายอำนาจที่เสนอ ได้แก่ การใช้หลักความยืดหยุ่นโดยปรับการกระจายอำนาจให้สอดคล้องกับสภาพ/บริบทนั้น การบูรณาการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างตัวแสดงภาครัฐส่วนกลางกับ

ตัวแสดงระดับภูมิภาคและท้องถิ่น การกระจายอำนาจแบบผสมผสานระหว่างอำนาจทางการเมืองกับอำนาจทางการบริหาร การกระจายอำนาจแบบผสมผสานรูปแบบการโอนอำนาจ การมอบอำนาจ และการแบ่งอำนาจ การกระจายอำนาจตัดสินใจร่วมแบบผสมผสานระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น นักวิชาการกลุ่มนี้ เช่น Ribot (2002) และ Havet *et al.* (2009) เป็นต้น

นอกจากนี้ องค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Agency International Development, USAID) (2009) ยังได้ศึกษาสังเคราะห์วรรณกรรมสากลและจัดแบ่งเวทีการกระจายอำนาจ (arenas of decentralization) ออกเป็น 3 เวที คือ เวทีแห่งชาติหรือระดับชาติ เวทีรัฐบาลระดับรองลงมา และเวทีองค์กรภาคประชาสังคม เพื่อแสดงให้เห็นว่าการพัฒนาการกระจายอำนาจสมัยใหม่เกิดขึ้นในพื้นที่ใดบ้าง และตัวแสดงใดมีบทบาทในเวทีนั้นอย่างไร

**เวทีแห่งชาติหรือระดับชาติ (national arena)** เป็นเวทีที่รัฐบาลกลางและหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางมีบทบาทหลักในการจัดบริการสาธารณะ โดยตรงแก่ประชาชนและเป็นภารกิจในขนาดมหภาค ในบางกรณีอาจกระจายอำนาจให้หน่วยงานระดับย่อยลงมา ในเวทีนี้เป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับประชาชน และกับรัฐบาลระดับย่อย แม้รัฐบาลกลางเป็นเจ้าของเวทีหรือภารกิจ แต่กระบวนการต้องมีการกระจายอำนาจตัดสินใจแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลาย เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งเพื่อปรับปรุงนโยบายสาธารณะ และเพิ่มความเคารพต่อสิทธิพลเมืองให้มากขึ้น

**เวทีระดับย่อยของชาติหรือรัฐบาลระดับรองลงมา (sub-national arena)** เป็นเวทีที่หน่วยงานภาครัฐและรัฐบาลในระดับภูมิภาค/ท้องถิ่นมีบทบาทหลักและสามารถตัดสินใจในการรับผิดชอบได้อย่างอิสระ โดยไม่ต้องถามส่วนกลางว่าทำอย่างไร เพื่อลดความขัดแย้งในภาคปฏิบัติ เพิ่มขีดความสามารถของหน่วยบริหารและรัฐบาลในระดับภูมิภาค/ท้องถิ่น และเพื่อปรับปรุงการจัดบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความจำเป็นและต้องการของพลเมืองในท้องถิ่น

**เวทีองค์กรภาคประชาสังคม (civil society arena)** เป็นเวทีของตัวแสดงนอกภาครัฐหรือองค์กรภาคประชาสังคมมีอำนาจโดยตรงในการจัดบริการสาธารณะให้ตรงกับความต้องการของตนเองได้มากที่สุด ด้วยรูปแบบของการรับโอนอำนาจจากรัฐบาลกลาง/ภูมิภาค/ท้องถิ่น และสามารถเข้าร่วมวางแผนพัฒนาและการจัดทำงบประมาณกับ ตัวแสดงในเวทีแห่งชาติและเวทีระดับย่อยของชาติได้ด้วย

การจัดแบ่งเวทีการกระจายอำนาจดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ 4 ประการ คือ 1) อำนาจทางการ (authority) ต้องเป็นอำนาจการกระทำเพื่อประโยชน์ของพลเมือง อำนาจทางการสามารถได้มาจากรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา คำสั่ง ข้อบัญญัติ เป็นต้น ในประเทศกำลังพัฒนา อำนาจทางการของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นได้ปรับใช้ร่วมกันกับอำนาจของชุมชนท้องถิ่น/ชนเผ่าพื้นเมือง 2) อำนาจอิสระ (autonomy) เป็นสิ่งจำเป็นต้องมีคู่กับอำนาจทางการ อำนาจอิสระทำให้ผู้มีอำนาจทางการสามารถตอบสนองภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยืดหยุ่น และสอดคล้องกับบริบทเฉพาะของชุมชน

ท้องถิ่นนั้น ๆ 3) ภาระรับผิดชอบ (accountability) การกระจายอำนาจต้องสร้างภารกิจให้เกิดขึ้นทั้งระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ เพื่อเสริมสร้างอำนาจแก่พลเมือง มากกว่าให้อำนาจเพียงการเลือกตั้ง 4) ขีดความสามารถของผู้ให้และผู้รับการกระจายอำนาจ (capacity) ประสิทธิภาพของการกระจายอำนาจขึ้นอยู่กับขีดความสามารถในการใช้อำนาจทางการและอำนาจอิสระของผู้รับการกระจายอำนาจ รวมถึงตัวแทนภาครัฐส่วนกลางในฐานะผู้กระจายอำนาจก็ต้องพัฒนาขีดความสามารถใหม่ ๆ เพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านบทบาทเดิมจากผู้ควบคุมไปเป็นผู้ส่งเสริม ประสานงาน และดูแลกฎหมายให้แก่ผู้รับการกระจายอำนาจ

ทั้งนี้ การพัฒนาการกระจายอำนาจเป็นประเด็นเกี่ยวข้องกับเปลี่ยนผ่านการกระจายอำนาจแบบดั้งเดิมไปสู่การกระจายอำนาจสมัยใหม่ โดยสรุปแล้วการกระจายอำนาจแบบดั้งเดิมมีแนวทางการกระจายอำนาจแบบบนลงล่าง ใช้เกณฑ์การกระจายอำนาจตามเขตแดนทางการปกครองและขนาดภารกิจ ใช้เฉพาะรูปแบบการโอนอำนาจสู่ท้องถิ่น ขณะที่การพัฒนาการกระจายอำนาจสมัยใหม่มีแนวทางการกระจายอำนาจที่หลากหลายและยืดหยุ่น ขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของตัวแสดงท้องถิ่น ภูมิศาสตร์ สภาพการณ์และเงื่อนไขของบริบท แนวทางการพัฒนาการกระจายอำนาจสมัยใหม่มีแนวโน้มให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจแบบล่างขึ้นบน และแบบผสมผสานระหว่างบนลงล่างกับล่างขึ้นบน รวมทั้งสามารถมีหลายรูปแบบ ระดับอำนาจ และใช้เกณฑ์การกระจายอำนาจประเภทต่าง ๆ เช่น ขีดความสามารถของตัวแสดงท้องถิ่น ขนาดของ

โครงการจัดบริการสาธารณะ ความยั่งยืนของระบบ สิ่งแวดล้อม เป็นต้น  
นิเวศและเศรษฐกิจ และความยุติธรรมทางสังคม/

**Table 1** The comparative of the tradition decentralization and the modern decentralization

Characteristics	Tradition Decentralization	Modern Me centralization
Decentralization approach	Top-down decentralization	1.Bottom-up decentralization 2. Hybrid/Integrated decentralization
Decentralization Arena	Local government or sub-national government arena	1. National arena 2. Sub-national arena 3. Civil society arena
Condition of decentralization	1. Territory 2. Function 3. Small scale project	1. Capacity of community, local/region government, civil society 2. Geography and ecosystem scale 3. Needs of context 4. Small, medium and large scale project
Level of decentralization	Zero-sum game decentralization	1. Degree of decentralization 2. Equality of a decision-making authority
Form of decision-making	Single decision-making authority	Joint/share decision-making authority
Decision-maker	Public actors	Public actors and local actors or stakeholders

**การกระจายอำนาจในนโยบายสาธารณะด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ**

ต้นศตวรรษที่ 21 การพัฒนาการกระจายอำนาจได้ขยายมิติการศึกษาออกไปทั้งด้านการเมือง การบริหาร การคลัง การตลาด/เศรษฐกิจท้องถิ่น สังคม และสิ่งแวดล้อม ในมิติเหล่านี้ การจัดการสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติถือว่ามีลักษณะเฉพาะมากกว่ามิติอื่น ๆ เนื่องจาก 1) นโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอยู่ในภาคส่วนพิเศษของกระบวนการนโยบาย (sector-specific policy of policy process) และเป็นการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มี

คุณสมบัติเฉพาะของระบบนิเวศ และมีคุณสมบัติเฉพาะของทรัพยากรแต่ละประเภท ต้องใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างสูงในการตัดสินใจ เพื่อให้เกิดผลเสียหายน้อยที่สุด 2) การตัดสินใจจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีผลกระทบต่อทั้งระดับท้องถิ่น ภูมิภาค ชาติ และนานาชาติ อย่างเชื่อมโยงทั่วถึงกัน และ 3) เป็นกรณีที่มีความขัดแย้งสูงของหลายฝ่าย และมีระดับสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ โดยหลักคือภาครัฐส่วนกลางกับประชาชนในท้องถิ่นชนบทที่ส่วนใหญ่มักยังมีวิถีชีวิตเกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ (เกษม, 2554; บุญชิตา, 2556; Ribot, 2002) ทั้งนี้ การศึกษาการพัฒนาการกระจายอำนาจในนโยบายการจัดการ

ทรัพยากรธรรมชาติ เริ่มต้นขึ้นในทศวรรษ 2000 เมื่อนักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมนำแนวคิดการกระจายอำนาจในนโยบายสาธารณะมาปรับใช้ในการศึกษาการกระจายอำนาจ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กล่าวคือ

**ก. การศึกษาการกระจายอำนาจในนโยบายสาธารณะ** มีเป้าหมายเพื่อนำความรู้ทางทฤษฎีไปปรับปรุงแก้ไขปัญหาทางปฏิบัติ ให้สามารถพัฒนาประเทศด้วยนโยบายที่เป็นธรรมและเสมอภาค การศึกษาในระยะแรกทศวรรษ 1960 ริเริ่มโดยนักวิชาการองค์การสหประชาชาติทำการศึกษาบทบาทและระดับอำนาจตัดสินใจของรัฐบาลท้องถิ่นที่มีในนโยบายสาธารณะของรัฐบาลกลาง โดยเฉพาะโครงการพัฒนาที่นำไปปฏิบัติในพื้นที่ของท้องถิ่น (United Nations, 1962; World Bank, 2008) ต่อมาช่วงทศวรรษ 1970-1980 การศึกษาในมิตินี้มีการอธิบายมากขึ้น โดยเฉพาะงานศึกษาเรื่อง Decentralization and Development: Policy Implementation in Development Countries ของ Cheema and Rondinelli (1983) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการกระจายอำนาจเป็นแนวทางหนึ่งของการปรับปรุงคุณภาพการตัดสินใจในนโยบาย และในกระบวนการนโยบายมีความเกี่ยวข้องกับตัวแสดงนอกภาครัฐหลายกลุ่ม จึงควรมีการกระจายอำนาจแก่ตัวแสดงนอกภาครัฐเหล่านั้นด้วย รวมทั้งเสนอให้มีการศึกษาการกระจายอำนาจในนโยบายสาธารณะ 2 ระดับ คือ 1) การกระจายอำนาจในกระบวนการนโยบายสาธารณะ หรือนโยบายระดับชาติ และ 2) การกระจายอำนาจในระดับแผนงาน โครงการ ที่นำไปปฏิบัติในพื้นที่ท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ งานศึกษาชิ้นนี้ยังถือได้ว่าเป็นงานศึกษาชิ้นต้น ๆ ที่มีการอธิบายความสำคัญ

และเสนอการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นหรือตัวแสดงนอกภาครัฐอื่น ๆ เพื่อให้สามารถเข้าถึง และมีอำนาจตัดสินใจร่วมกับภาครัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (บูชิตา, 2556; Wittayapak and Vandergeest, 2010)

**ข. การศึกษาการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ** เริ่มต้นขึ้นในช่วงปลายทศวรรษ 1970 – ต้นทศวรรษ 1980 โดยศึกษาปรากฏการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อม การรวมศูนย์อำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และแนวทางแก้ไขปัญหาโดยการกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่น ซึ่งในระยะเริ่มต้นมีการทดลองการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในกลุ่มประเทศอาณานิคมแถบแอฟริกาและลาตินอเมริกา เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นมีอำนาจทางการเมือง สำหรับการฟื้นฟูและสร้างควมยั่งยืนต่อทรัพยากรธรรมชาติ ต่อมาจึงขยายสู่ประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ (Lason and Soto, 2008) ซึ่งงานศึกษาของ Lemos and Agrawal (2006) ค้นพบว่า การกระจายอำนาจดังกล่าวดำเนินอย่างไม่ต่อเนื่อง ไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติอย่างแท้จริง การกระจายอำนาจถูกทำให้เป็นเพียงกระแสนิยม ถูกจำกัดด้วยขนาดของภารกิจและเขตแดนทางการปกครองท้องถิ่น จำกัดรูปแบบการกระจายอำนาจด้วยการโอนอำนาจให้กับโครงการขนาดเล็กเพียงรูปแบบเดียว การจัดการทรัพยากรธรรมชาติยังคงถูกยึดกุมโดยภาครัฐส่วนกลาง

**ค. การศึกษาการพัฒนาการกระจายอำนาจในนโยบายสาธารณะ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ** ตั้งแต่ทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา นักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมได้นำแนวคิดการกระจายอำนาจในนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะงาน

ศึกษาของ Cheema and Rondinelli (1983) มาสร้างข้อถกเถียงใหม่ว่า “การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติควรเป็น **การกระจายอำนาจตัดสินใจ** (decentralized decision-making) ทั้งระดับท้องถิ่นด้วยรูปแบบการโอนอำนาจโดยโครงการขนาดเล็ก และระดับชาติหรือการกระจายอำนาจให้สูงขึ้นในระดับนโยบาย แผนงาน และโครงการขนาดการจัดการเชิงมหภาค ด้วยรูปแบบการมอบอำนาจ ในลักษณะการใช้อำนาจตัดสินใจแบบทางการร่วมกันระหว่างตัวแสดงท้องถิ่นกับภาครัฐส่วนกลาง โดยเฉพาะการตัดสินใจร่วมในโครงการที่มีผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นและระบบนิเวศ” (Ribot, 2002; Lane, 2003; Lemos and Agrawal, 2006; Larson and Soto, 2008; Havet *et al.* 2009; Cinner *et al.* 2012) นักวิชาการสากล เช่น Ribot (2002), Lane (2003), Lemos and Agrawal (2006), Larson and Soto (2008), Havet *et al.* (2009) รวมถึง World Bank (2008) และ USAID (2009) ต่างเห็นตรงกันว่า อำนาจทางการเป็นหัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจที่สามารถทำให้ตัวแสดงท้องถิ่นใช้เป็นช่องทางเพื่อเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจร่วมกับภาครัฐ แนวโน้มการพัฒนาการกระจายอำนาจในนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติจึงให้ความสำคัญไปที่การเพิ่มระดับอำนาจตัดสินใจแบบทางการสำหรับตัวแสดงท้องถิ่นให้สูงขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ทั้งนี้ การศึกษาการพัฒนาการกระจายอำนาจตัดสินใจสำหรับตัวแสดงท้องถิ่นในนโยบายสาธารณะ มีการกำหนดนิยามและแนวทางการศึกษา ดังนี้

การกระจายอำนาจตัดสินใจในนโยบายสาธารณะมีผู้ให้ความหมายต่าง ๆ กัน ผู้ให้นิยามคน

แรก คือ Cheema and Rondinelli (1983) ว่าหมายถึง “การเข้าถึงและการตัดสินใจของรัฐบาลท้องถิ่นและตัวแสดงนอกภาครัฐที่มีในกระบวนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย และการมีอำนาจในภารกิจทางด้านของนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ของท้องถิ่น” ต่อมา Ribot (2002) และ USAID (2009) ให้นิยามที่สอดคล้องกันว่าหมายถึง “การกระจายอำนาจตัดสินใจจากรัฐบาลกลางสู่ตัวแสดงท้องถิ่น เพื่อให้สามารถกระทำการตัดสินใจในนโยบาย แผนงาน และโครงการพัฒนาทุกขนาดที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตชุมชนและระบบนิเวศ ความสามารถกระทำการของตัวแสดงท้องถิ่นเป็นอำนาจที่ชอบธรรมด้วยกฎหมาย มีลักษณะเป็นอำนาจตัดสินใจแบบทางการ (decision-making authority) และ อำนาจที่สามารถตัดสินใจได้โดยอิสระ (decision-making autonomy) ทั้งอำนาจตัดสินใจแบบทางการและอำนาจตัดสินใจโดยอิสระต้องมืออยู่คู่กัน โดยที่อำนาจทางการได้มาจากนโยบายและกฎหมาย ส่วนอำนาจอิสระทำให้ตัวแสดงท้องถิ่นสามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระและยืดหยุ่นต่อเงื่อนไขเฉพาะและความจำเป็นของบริบทนั้น ทั้งนี้ ตัวแสดงท้องถิ่นหลักที่ควรได้รับการกระจายอำนาจตัดสินใจในนโยบายสาธารณะ ได้แก่ รัฐบาลท้องถิ่น กลุ่ม/องค์กรชุมชนหรือภาคประชาชน และองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

**แนวทางทางการศึกษา** มีการศึกษาโดยใช้แนวทางแบบผสมผสาน/บูรณาการ (hybrid or integrated approach) ได้แก่ 1) *การผสมผสานกระบวนการกระจายอำนาจ* มีฐานคิดว่าการพัฒนาการกระจายอำนาจควรเป็นการบรรจบกันระหว่างการกำหนดจากส่วนบนลงมาจากความ

ต้องการของส่วนล่างที่เสนอขึ้นไป (top-down and bottom-up/down and upward approach) เช่น งานศึกษาของ Larson and Soto (2008) ค้นพบว่า การพัฒนาการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเกิดจากการขับเคลื่อนของตัวแสดงท้องถิ่นผ่านขีดความสามารถในการใช้กลยุทธ์การเคลื่อนไหวทางสังคมกับการปฏิรูปนโยบายและกฎหมายโดยรัฐบาล งานศึกษาของ Havet *et al.* (2009) เสนอให้กำหนดนโยบายพลังงานแห่งชาติควรมาจากการบูรณาการแผนพัฒนาท้องถิ่นหรือความต้องการของท้องถิ่นให้บรรจบกับนโยบายของรัฐบาล งานศึกษาของ Lane (2003) Lockwood *et al.* (2009) และ McDermott (2009) ค้นพบว่า ปัจจัยขีดความสามารถของตัวแสดงท้องถิ่นด้านการตระหนักสิทธิชุมชน การจัดการความเสี่ยงต่อวิถีชีวิตชุมชนและระบบนิเวศ การเรียนรู้นโยบายและกฎหมาย การเรียนรู้กระบวนการวางแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สามารถนำไปสู่การเสริมสร้างอำนาจตัดสินใจร่วมกับภาครัฐ และงานศึกษาของ Liu *et al.* (2011), Mirumachi and Wyk (2010) และ Mirumachi and Torriti (2012) ค้นพบว่า การปฏิรูปนโยบายและกฎหมายควบคู่กับการพัฒนาขีดความสามารถของตัวแสดงท้องถิ่นสามารถนำไปสู่การเสริมสร้างการใช้อำนาจตัดสินใจร่วมกันกับภาครัฐต่อการจัดการแม่น้ำ ทะเลและชายฝั่ง เป็นต้น

2) *การผสมผสานตัวแสดง* มีฐานคิดว่าทรัพยากรธรรมชาติมิได้เป็นสมบัติของปัจเจกบุคคล/กลุ่มคนใด หากเป็นสมบัติสาธารณะของประเทศและโลก เช่น งานศึกษาของ Lemos and Agrawal (2006), World Bank (2008) และ Cinner *et al.* (2012) ชี้ให้เห็นว่าตัวแสดงทุกกลุ่มควรมีอำนาจ

ตัดสินใจจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับภาครัฐทั้งระดับท้องถิ่น ภูมิภาค ชาติ และนานาชาติ โดยกระทำผ่านรูปแบบการตัดสินใจแบบทางการร่วมกัน (share authority/joint decision-making) 3) *การผสมผสานเกณฑ์การตัดสินใจแบบหลากหลายมิติ* มีฐานคิดว่าทรัพยากรธรรมชาติมีลักษณะเฉพาะทั้งในแง่กายภาพและชีวภาพ จึงต้องตัดสินใจใช้ประโยชน์อย่างระมัดระวัง เพื่อให้เกิดผลเสียหายน้อยที่สุด โดยคำนึงหลักความยั่งยืนและยุติธรรมต่อสิ่งแวดล้อม แต่ปัจจุบันภาครัฐยังตัดสินใจโดยใช้เกณฑ์เดียว คือ ต้นทุนและผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ (Cost- Benefit Criteria, CBC) จึงไม่เพียงพอต่อหลักการดังกล่าว งานศึกษาของ Ribot (2002), Cinner *et al.* (2012) และ Morgan *et al.* (2012) จึงเสนอเกณฑ์การตัดสินใจแบบหลากหลายมิติ (Multi Criteria Decision Making, MCDM) โดยเพิ่มมิติด้านสิ่งแวดล้อม/ระบบนิเวศ สังคม วัฒนธรรม เป็นเกณฑ์ตัดสินใจควบคู่กับมิติด้านเศรษฐกิจและวิศวกรรม ทั้งนี้ เกณฑ์การตัดสินใจแบบหลากหลายมิติจะถูกใช้เป็นเกณฑ์การกระจายอำนาจตัดสินใจแก่ตัวแสดงท้องถิ่นด้วย โดยที่ตัวแสดงท้องถิ่นสามารถเข้าไปร่วมตัดสินใจกับภาครัฐส่วนกลางได้ว่าจะอะไรคือการพัฒนาสำหรับประเทศชาติ อะไรคือการปกป้อง/อนุรักษ์เพื่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อม เช่น คุณภาพของป่าไม้ แม่น้ำ ทุ่งเลี้ยงสัตว์ ที่ดินเกษตรกรรม ทะเลและชายฝั่ง เป็นต้น ขณะเดียวกันยังเป็นเกณฑ์ตัดสินใจโดยยึดหลักความสมดุลของการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ และ 4) *การผสมผสานแนวคิดการกระจายอำนาจกับแนวคิดอื่น* ในลักษณะสหวิทยาการหรือบูรณาการศาสตร์ มีฐานคิดว่าในยุคโลกาภิวัตน์ สังคมโลกมีการเปลี่ยนแปลง

ไปอย่างซับซ้อนและหลากหลายมากขึ้น การใช้การกระจายอำนาจเพียงแนวคิดเดียวจึงไม่เพียงพอ จำเป็นต้องทำการศึกษาระบบบูรณาการกับแนวคิดหรือศาสตร์อื่นมากขึ้น เช่น งานศึกษาของ Ribot (2002), Lane (2003), Lemos and Agrawal (2006), Dafflon and Madies (2009) และ Taylor and Loe (2012) ใช้แนวคิดการกระจายอำนาจศึกษาควบคู่กับแนวคิดสิทธิชุมชน การมีส่วนร่วมสาธารณะ การคลัง การตลาด เศรษฐศาสตร์ท้องถิ่น นิติศาสตร์ เครือข่าย นโยบาย และการบริหารบ้านเมือง เป็นต้น

### บทวิจารณ์และข้อเสนอแนะ

การสำรวจวรรณกรรมสากลดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการองค์ความรู้การพัฒนาการกระจายอำนาจสมัยใหม่ ที่ให้เห็นข้อถกเถียงระหว่างปัญหาการรวมศูนย์อำนาจกับการกระจายอำนาจ และข้อจำกัดการกระจายอำนาจแบบดั้งเดิมกับการพัฒนาการกระจายอำนาจสมัยใหม่ รวมทั้งชี้ให้เห็นว่าการกระจายอำนาจสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกเวที (ทั้งเวทีแห่งชาติ เวทีรัฐบาลระดับรองลงมา เวทีองค์กรภาคประชาสังคม) ทุกระดับ (ทั้งระดับชาติ ระดับท้องถิ่น/ภูมิภาค) และสามารถมีแนวทางและรูปแบบการกระจายอำนาจหลากหลาย ยืดหยุ่นขึ้นกับบริบท อย่างไรก็ตาม สถานะองค์ความรู้การพัฒนาการกระจายอำนาจสมัยใหม่ยังไม่แพร่หลายในวงกว้างมากนัก เป็นข้อเสนอใหม่ผ่านบทความบางส่วนในงานศึกษา โดยเพิ่งเริ่มต้นศึกษาอย่างจริงจังในปลายทศวรรษ 2000 และเริ่มมีแนวโน้มขยายวงกว้างขึ้นเรื่อย ๆ แต่ยังคงเป็นงานศึกษาการกระจายอำนาจกระแสรอง ในท่ามกลางงานศึกษากระแสหลักที่ส่วนใหญ่ที่ยังคงศึกษาการกระจาย

อำนาจระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะการกระจายอำนาจด้วยรูปแบบการโอนอำนาจ ใช้รัฐบาลท้องถิ่นและโครงการขนาดเล็กเป็นหน่วยวิเคราะห์ ทั้งยังใช้แนวทางศึกษาการกระจายอำนาจแบบบนลงล่างและแบบแบ่งเขตแดนการปกครอง เป็นชนบธรรมเนียมหรือแบบแผนการศึกษา

เมื่อหันมาสำรวจงานศึกษาการกระจายอำนาจของไทยจากฐานข้อมูลสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติและสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สืบค้น ณ วันที่ 12 มิถุนายน 2558) พบว่า ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญต่อการศึกษาการกระจายอำนาจแบบบนลงล่างในขอบเขตการปกครองท้องถิ่น โดยใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยวิเคราะห์ บางส่วนใช้องค์กรชุมชนหรือภาคประชาชน และโครงการขนาดเล็กเป็นหน่วยวิเคราะห์ ขณะปรากฏการณ์สังคมไทยกลับสะท้อนให้เห็นข้อเรียกร้องและเสนอร่างกฎหมายการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อเสริมสร้างอำนาจแก่องค์กรชุมชน/ภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น เช่น ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฉบับประชาชน ร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชน และร่างพระราชบัญญัติองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น นอกจากนี้ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) เป็นต้นมา มีแนวทางส่งเสริมการกระจายอำนาจแก่ชุมชนท้องถิ่น โดยการให้สิทธิการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิทธิการมีส่วนร่วมในนโยบาย แผน และโครงการ

ภาครัฐมากขึ้น (กิตติศักดิ์, 2550) รวมถึงหน่วยงานภาครัฐเองก็มีการปรับแนวทางการจัดทำแผนแบบมีส่วนร่วมมากขึ้น เช่น กรณีการจัดทำแผนแม่บทกองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2556-2559 มีการเปิดโอกาสและช่องทางให้ชุมชนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล เกษตรกร สภาเกษตรกร เข้ามาพิจารณาแผนแม่บทร่วมกับคณะกรรมการของกองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช เป็นต้น (วินัย และคณะ, 2556)

จากบทสำรวจวรรณกรรมสากล รวมถึงการสืบค้นฐานข้อมูลงานศึกษาการกระจายอำนาจไทย และปรากฏการณ์ทางสังคมของการพัฒนาการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะการศึกษาการพัฒนาการกระจายอำนาจในไทย 3 ประการ คือ 1) ควรศึกษาทบทวนเชิงวิพากษ์ว่า อะไรคือข้อจำกัดของการกระจายอำนาจ และการพัฒนาการกระจายอำนาจที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ บริบท และพื้นที่ต่าง ๆ ของไทยควรมีลักษณะอย่างไร 2) ควรศึกษาการพัฒนาการกระจายอำนาจให้ครอบคลุมทุกเวทีและทุกระดับ โดยเฉพาะการศึกษาในเวทีระดับชาติที่ภาครัฐส่วนกลางเป็นผู้รับผิดชอบ

จัดบริการสาธารณะ เวทีระดับย่อยของชาติ ระดับภูมิภาคในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และเวทีองค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งในภาคปฏิบัติ เวทีเหล่านี้เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตชุมชนและระบบนิเวศในวงกว้าง ทั้งยังมีขนาดการจัดการเชิงมหภาค แต่งานศึกษายังจำกัดอยู่มากเมื่อเทียบกับกรกระจายอำนาจระดับท้องถิ่น และ 3) ควรศึกษาการกระจายอำนาจในนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้วยแนวทางผสมผสาน โดยเฉพาะการกระจายอำนาจจากส่วนบนกับส่วนล่าง การบูรณาการระหว่างปัจจัยด้าน

นโยบายและกฎหมายกับขีดความสามารถของตัวแสดงท้องถิ่น รวมถึงการแสวงหา/ออกแบบเกณฑ์การตัดสินใจร่วมระหว่างตัวแสดง โดยยึดหลักความเป็นธรรม เสมอภาค และความยั่งยืนเป็นเป้าหมายสำคัญ

## สรุป

บทสำรวจวรรณกรรมสากลนี้แสดงให้เห็นว่าแนวคิดการกระจายอำนาจมีบทบาทสำคัญในฐานะเครื่องมือหรือแนวทางการพัฒนาประเทศมาช้านานแล้ว แต่การไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรในภาคปฏิบัติ การศึกษาการพัฒนาการกระจายอำนาจจึงเกิดขึ้น โดยศึกษาทบทวนข้อจำกัดของการกระจายอำนาจแบบดั้งเดิมและการพัฒนาการกระจายอำนาจสมัยใหม่ 3 แนวทาง คือ การพัฒนาด้วยการบวกรับลงล่าง ด้วยการบวกรับลงขึ้นบน และด้วยการผสมผสาน / บูรณาการ รวมทั้งแบ่งการพัฒนาการกระจายอำนาจ 3 เวที คือ เวทีระดับชาติ เวทีระดับย่อยของชาติ/รัฐบาลระดับรองลงมา และเวทีองค์กรภาคประชาสังคม ส่วนการกระจายอำนาจในนโยบายสาธารณะด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะกว่าการกระจายอำนาจในมิติอื่น เป็นการศึกษาด้วยแนวทางผสมผสาน / บูรณาการ ทั้งในแง่กระบวนการกระจายอำนาจ ตัวแสดง เกณฑ์การตัดสินใจแบบหลากหลาย และการบูรณาการศาสตร์ อย่างไรก็ตาม สถานะองค์ความรู้ของการพัฒนาการกระจายอำนาจโดยเฉพาะในเวทีระดับชาติ ยังมีอย่างจำกัด ไม่แพร่หลาย แต่ก็มีแนวโน้มขยายความสนใจศึกษาในวงกว้างขึ้นเรื่อย ๆ สำหรับการศึกษการพัฒนาการกระจายอำนาจของไทยในอนาคตควรมีการศึกษาให้ครอบคลุมทุกเวทีทุกระดับที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตชุมชนและระบบนิเวศ

ทั้งนี้ เพื่อการนำไปปรับใช้ในภาคปฏิบัติสำหรับการพัฒนาประเทศต่อไป

### เอกสารอ้างอิง

กิตติศักดิ์ ปรกติ. 2550. สิทธิชุมชน. โรงพิมพ์เดือนตุลา, กรุงเทพฯ. 211 หน้า.

เกษม จันทร์แก้ว. 2554. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมขั้นสูง. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ. 290 หน้า.

โกวิท พวงงาม. 2552. การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. พิมพ์ครั้งที่ 7. โรงพิมพ์เดือนตุลา, กรุงเทพฯ. 499 หน้า.

ธนศวี เจริญเมือง. 2550. การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น อีกมิติหนึ่งของอารยธรรมโลกภาคแรก: จากยุคกรีกถึงยุคทุนนิยมตะวันตก. โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, กรุงเทพฯ. 351 หน้า.

บุษิตา สังข์แก้ว. 2556. พลวัตการพัฒนาการกระจายอำนาจตัดสินใจสำหรับตัวแสดงท้องถิ่นในกระบวนการกำหนดโครงการเชื่อมชลประทานขนาดใหญ่ ศึกษากรณี โครงการเชื่อมแก่งเสือเต้น (พ.ศ. 2520-2556). วิทยานิพนธ์ปริญญา ดุษฎีบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ. 329 หน้า

ภาสกริ์ สังข์แก้ว. 2554. การกระจายอำนาจ: บทสำรวจว่าด้วย “ความหลากหลาย เส้นแบ่ง และการพัฒนา” กรณีตัวอย่าง การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและพลังงาน. รายงานสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการ การประชุมวิชาการและการนำเสนอผลงานวิจัยและ

วิทยานิพนธ์ ระดับบัณฑิตศึกษาระดับที่ 3. วันที่ 8-9 ธันวาคม 2554. คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่. 763 หน้า.

วินัย สมประสงค์ จารุวรรณ จาติเสถียร ชนกานต์ สมิตะสิริ วรรณภา ปัญจสมานวงศ์ และ ชัยนาท ชุ่มเงิน. 2556. บทบาทของกองทุนคุ้มครองพันธุ์พืชกับการอนุรักษ์พันธุ์พืชในประเทศไทย. วารสารการพัฒนาชุมชนและคุณภาพชีวิต. 1(3): 123-128.

Cheema, G.S. and D.A. Rondinelli. 1983. Decentralization and Development: Policy Implementation in Development Countries. Sage, Beverly Hills CA. 319 p.

Cinner, J.E., T.M. Daw, T.R. McClanahan, N. Muthiga, C. Abunge, S. Hamed, B. Mwaka, A. Rabearisoa, A. Wamukota, E. Fisher and N. Jiddawi. 2012. Transitions toward co-management: The process of marine resource management devolution in three east African countries. Global Environmental Change 22(3): 651-658.

Dafflon, B. and T. Madies. 2009. Decentralization: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism. University of Fribourg, Switzerland. 106 p.

Havet, I., S. Chowdhury, M. Takada and A. Cantano. 2009. Energy in National Decentralization Policies: A Review Focusing on Least Developed Countries

- and Sub-Saharan Africa. United Nations Development Programme, New York. 89 p.
- Lane, M.B. 2003. Participation, Decentralization and civil Society: Indigenous rights and democracy in environment planning. *Journal of Planning Education and Research* 22: 360-373.
- Larson, A. M. and F. Soto. 2008. Decentralization of Natural Resource Governance Regimes. *Annual Review of Environment and Resources* 33(1): 213-239.
- Lemos, M. C. and A. Agrawal. 2006. Environmental governance. *Annual Review of Environment and Resources* 31(1): 297-325.
- Liu, W.H., C.C. Wu, H.T. Jhan and C.H. Ho. 2011. The role of local government in marine spatial planning and management in Taiwan. *Marine Policy* 35(2): 105-115.
- Lockwood, M., J. Davidson, A. Curtis, E. Stratford and R. Griffith. 2009. Multi-level environmental governance: Lessons from Australian natural resource management. *Australian Geographer* 40(2): 169-186.
- Mathur, K. 1983. Administrative decentralization in Asia, cited by Cheema, G.S. and D.A. Rondinelli. 1983. *Decentralization and Development: Policy Implementation in Development Countries*. Sage, Beverly Hills CA. 319 p.
- McDermott, M.H. 2009. Locating benefits: Decision-spaces, resource access and equity in US community-based forestry. *Geoforum* 40(1): 249-259.
- Mildred, W. and J. Gerbasi. 2004. Rescaling and reforming the state under NAFTA: Implications for subnational authority. *International Journal of Urban and Regional Research* 28(4): 858-873.
- Mirumachi, N. and E. Van Wyk. 2010. Cooperation at different scales: Challenges for local and international water resource governance in South Africa. *The Geographical Journal* 176(1): 25-38.
- Mirumachi, N. and J. Torriti. 2012. The use of public participation and economic appraisal for public involvement in large-scale hydropower projects: Case study of the Nam Theun 2 Hydropower Project. *Energy Policy* 47(1): 125-132.
- Morgan, T.K., D.N. Sardelic and A.F. Waretini. 2012. The Three Gorges Project: How sustainable? *Journal of Hydrology* 460: 1-12.
- Ribot, J.C. 2002. *African Decentralization: Local Actors, Power and Accountability*. United Nations Research Institute for Social Development, Geneva. 89 p.
- Taylor, B. and R.C. de Loe. 2012. Conceptualizations of local knowledge in

collaborative environmental Governance. Geoforum 43: 1207-1217.	Democratic Governance and Economic Development. Stanford University, Stanford, CA.
United Nations. 1962. Decentralization for national and local development. New York: United Nations Technical Assistance Programme.	Wittayapak, C. and P. Vandergeest. 2010. The Politics of Decentralization: Natural Resource Management in Asia. O.S. Printing House, Bangkok. 244 p.
USAID. 2009. Democratic Decentralization Programming Handbook. U.S. Agency for International Development, Washington, DC. 138 p.	World Bank. 2008. Decentralization in Client Countries: An Evaluation of World Bank Support, 1990-2007. Independent Evaluation Group, Washington, DC. 88 p.
Weingast, B.R. 2006. Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralised	

---