การบริหารปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเครือข่าย :

แนวทางการตอบสนองต่อความท้าทายในศตวรรษที่ 21



ปฐมาวดี จงรักษ์

การบริหารปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเครือข่าย : แนวทางการตอบสนองต่อความท้าทายในศตวรรษที่ 21

ปฐมาวดี จงรักษ์
คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

สนับสนุนการเขียนโดย
มูลนิธิฮันส์ ไซเดล ประเทศไทย

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ปฐมาวดี จงรักษ์.
การบริหารปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเครือข่าย : แนวทางการตอบสนองต่อความท้าทายในศตวรรษที่ 21.-- กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2567.
172 หน้า.
1. การปกครองท้องถิ่น -- การบริหาร. I. ชื่อเรื่อง.

352.14
ISBN 978-616-612-728-7

พิมพ์ครั้งที่ 1 จำนวนพิมพ์ 200 เล่ม พ.ศ. 2567
จัดทำโดย ผศ.ดร.ปฐมาวดี จงรักษ์
คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
เลขที่ 239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง
จังหวัดเชียงใหม่ 50200 โทร. 064-946-9547
E-mail: patamawadee.j@cmu.ac.th
สนับสนุนการเขียนโดย มูลนิธิฮันส์ไซเดล ประเทศไทย
พิสูจน์อักษร อรฤดี เสมาเงิน
ภาพหน้าปกและภาพประกอบ Thomas Hurst
พิมพ์ที่ สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (CUP6707095K)
ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
โทร. 0-2218-3542 www.cupress.chula.ac.th

คำนำ

ในห้วงไม่กี่ปีที่ผ่านมานี้โลกได้เผชิญกับภาวะความเปลี่ยนแปลงพลิกผันอย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ในภาวะเปลี่ยนแปลงพลิกผันเช่นนี้ ย่อมส่งผลต่อการบริหารปกครองในทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับท้องถิ่นที่มีความสำคัญและใกล้ชิดกับประชาชนอย่างยิ่ง ผู้เขียนจึงได้เรียบเรียงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 21 และนำเสนอแนวทางการบริหารปกครองท้องถิ่นแบบเครือข่าย ซึ่งนับว่าเป็นรูปแบบการบริหารปกครองที่สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน โดยหนังสือเล่มนี้ได้รับการสนับสนุนในการเขียนจากมูลนิธิฮันส์ ไซเดล ประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์กรที่ให้ความสำคัญและให้การสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นในประเทศไทยมาอย่างต่อเนื่อง โดยจะได้เผยแพร่หนังสือนี้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนทั่วไป รวมถึงนักศึกษาที่สนใจด้านการบริหารท้องถิ่น หากหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารท้องถิ่นไทยอยู่บ้าง ผู้เขียนขอมอบคุณงามความดีนี้ให้แก่มูลนิธิฮันส์ ไซเดล ประเทศไทย และคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ แต่หากมีข้อผิดพลาดประการใดในหนังสือเล่มนี้ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้ และหากมีคำแนะนำที่จะเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงหนังสือเล่มนี้โปรดติดต่อผู้เขียนที่อีเมล patamawadee.j@cmu.ac.th

ปฐมาวดี จงรักษ์

มิถุนายน 2567

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	1
บทที่ 1 การบริหารปกครองท้องถิ่น	3
บทที่ 2 รูปแบบการบริหารปกครองและพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของไทย	11
บทที่ 3 ความท้าทายที่ต้องเผชิญในศตวรรษที่ 21	31
บทที่ 4 การบริหารปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเครือข่าย	55
บทที่ 5 กรณีศึกษาการบริหารปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเครือข่าย	85
บทที่ 6 ความท้าทายในการบริหารปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเครือข่าย	111
บทที่ 7 การปรับตัวของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อการบริหารปกครองท้องถิ่นในศตวรรษที่ 21	119
บทส่งท้าย	133
เอกสารอ้างอิง	136
ดัชนีคำสำคัญ	157
ประวัติผู้เขียน	165

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 ตารางสรุปนิยามของการบริหารปกครองท้องถิ่น 9
ตารางที่ 2 ตารางสรุปความท้าทายที่ต้องเผชิญในศตวรรษที่ 21 41
ตารางที่ 3 ตารางสรุปนิยามการบริหารปกครองแบบเครือข่าย 63

สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ 1 หน่วยงานสาธารณสุขที่จัดตั้งขึ้นโดย HIO 87

ภาพที่ 2 รถอเนกประสงค์ที่เกิดจากการร่วมทุนของสองเทศมลฑล 89

บทนำ

การบริหารปกครองในระดับท้องถิ่นนั้นอยู่คู่กับสังคมมนุษย์มาอย่างยาวนานในฐานะที่เป็นการบริหารปกครองขั้นพื้นฐานที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยวิธีการในการบริหารปกครองท้องถิ่นนั้นก็ได้เปลี่ยนแปลงตามยุคตามสมัยให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมในขณะนั้น โดยแท้จริงแล้วไม่มีรูปแบบการบริหารปกครองรูปแบบใดที่จะสามารถใช้ได้ดีที่สุดในทุกสถานการณ์

สภาพสังคมในศตวรรษที่ 21 ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมหลายประการและความเปลี่ยนแปลงนั้นมีลักษณะที่พลิกผันและรวดเร็วอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ดังนั้น การบริหารปกครองท้องถิ่นในศตวรรษที่ 21 จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งวิธีการบริหารปกครองแบบดั้งเดิมนั้นไม่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ได้ดีอีกต่อไป จึงมีการแสวงหาแนวทางในการบริหารปกครองท้องถิ่นที่สอดคล้องกับบริบทในสังคมปัจจุบันมากขึ้น

หนังสือเล่มนี้ได้นำเสนอแนวทางหนึ่งในการบริหารปกครองท้องถิ่นที่เชื่อว่าเป็นแนวทางในการบริหารปกครองที่เหมาะสมสำหรับศตวรรษที่ 21 นั่นคือ การบริหารปกครองในรูปแบบเครือข่าย (Network governance) โดยเนื้อหาของหนังสือเล่มนี้ประกอบด้วย 7 บทด้วยกัน โดยในบทแรก

จะได้กล่าวถึงนิยามของคำว่าการบริหารปกครอง (Governance) และการบริหารปกครองท้องถิ่น (Local governance) เพื่อให้ผู้อ่านได้เข้าใจในนิยามที่ตรงกัน บทที่สองจะได้กล่าวถึงรูปแบบการบริหารปกครองและพัฒนาการการบริหารปกครองท้องถิ่นของไทยที่แสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน บทที่สามจะนำเสนอความเปลี่ยนแปลงและความท้าทายหลัก ๆ ที่ต้องเผชิญในศตวรรษที่ 21 รวมไปถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อการบริหารปกครองท้องถิ่น บทที่สี่จะได้นำเสนอเกี่ยวกับแนวคิดการบริหารปกครองแบบเครือข่ายที่เป็นทิศทางในการบริหารปกครองในศตวรรษที่ 21 และจะได้นำเสนอตัวอย่างของการบริหารปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเครือข่ายทั้งกรณีศึกษาจากประเทศไทยและต่างประเทศในบทที่ห้า ในบทที่หกนั้นจะได้กล่าวถึงข้อควรพิจารณาถึงความท้าทายในการบริหารปกครองด้วยรูปแบบเครือข่าย และในบทสุดท้ายจะได้นำเสนอแนวทางในการปรับตัวของภาคส่วนต่าง ๆ ในการบริหารปกครองในรูปแบบเครือข่ายเพื่อความอยู่รอดในศตวรรษที่ 21

ผู้เขียนมีความมุ่งหมายว่าองค์ความรู้ในการบริหารปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเครือข่ายดังกล่าวจะทำให้ผู้อ่านที่เป็นผู้บริหารองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น นักศึกษาและประชาชนที่สนใจสามารถเข้าใจ เตรียมพร้อมต่อความท้าทายที่ต้องเผชิญ และสามารถปรับตัวต่อความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในศตวรรษที่ 21

บทที่ 1

การบริหารปกครองท้องถิ่น (Local Governance)

ก่อนที่จะได้กล่าวถึงการบริหารปกครองท้องถิ่นในศตวรรษที่ 21 นั้น จำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจคำว่า “การบริหารปกครอง” หรือคำว่า “Governance” เสียก่อน เนื่องจากเป็นหัวใจสำคัญของหนังสือเล่มนี้ ในภาพรวมนั้น Governance หมายถึง รูปแบบในการจัดการสังคม (Kooiman, 1993) โดย Governance เป็นศัพท์ที่เป็นร่มใหญ่ ซึ่งครอบคลุมสถาบันและความสัมพันธ์ที่หลากหลายอันเกิดขึ้นจากกระบวนการในการปกครอง (Peters & Pierre, 2000) โดย Kickert et al. (1997) มีมุมมองว่า Governance เป็นกระบวนการทางสังคมของกลไกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายสาธารณะ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า Governance เป็นศัพท์ที่มีความหมายค่อนข้างกว้าง และหาคำนิยามที่สอดคล้องกันระหว่างนักวิชาการได้ยาก ซึ่งคำดังกล่าวถูกบัญญัติเป็นภาษาไทยไว้อย่างหลากหลายไม่ว่าจะเป็น การบริหารปกครอง (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2551) การอภิบาล (อำพล จินดาวัฒนะ, 2557) การจัดการปกครองหรือวิธีการปกครอง (เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, 2550) อนึ่ง มักมีการใช้คำว่า ธรรมาภิบาล แทนคำว่า Governance ซึ่งแท้จริงแล้วคำว่าธรรมาภิบาลนั้น มาจากคำว่า Good Governance ซึ่งเป็นเพียงความหมายหนึ่งของคำว่า Governance เพียงเท่านั้น

เนื่องจากมีการบัญญัติคำในภาษาไทยที่หลากหลาย ในหนังสือเล่มนี้จึงเลือกใช้คำว่า “การบริหารปกครอง” แทนคำว่า “Governance” เนื่องจากเป็นคำที่ได้รับการใช้อย่างแพร่หลายมากที่สุด แม้ว่าคำว่า Governance นั้น จะมีรากมาจากคำว่า “Govern” หากแต่ความหมายนั้นไม่ได้สื่อถึงการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐ (Government) ในการ “ปกครอง” สังคมแต่อย่างใด

คำว่า การบริหารปกครอง (Governance) แม้จะมีมายาวนาน แต่ได้ถูกนำมาใช้ในความหมายใหม่ นับตั้งแต่ช่วงปลายคริสต์ศตวรรษ 1990 และได้กลายเป็นแนวคิดที่สำคัญในการบริหารงานภาครัฐในศตวรรษที่ 21 โดย Rhodes (1997) เป็นผู้หนึ่งที่มีอิทธิพลในการนิยามคำว่า Governance ได้นิยามการบริหารปกครองในฐานะที่เป็นรูปแบบการจัดการปกครองรูปแบบหนึ่งที่แตกต่างจากรูปแบบระบบราชการ (Bureaucracy) และรูปแบบตลาด (Market) หากแต่เป็นรูปแบบการปกครองในลักษณะที่เป็นเครือข่าย (Network)

Rhodes (1997) ยังได้จำแนกนัยยะของการบริหารปกครอง (Governance) ที่มีความหมายมากกว่ารัฐบาล (Government) สรุปได้ 6 นัยยะ ดังนี้

1. การบริหารปกครองในนัยยะการลดบทบาทของภาครัฐ (Governance as the minimal state) โดยการบริหารปกครองในนัยยะนี้ หมายถึง การใช้กลไกตลาดในการแข่งขันการให้บริการสาธารณะที่รัฐเคยผูกขาด ให้มีการแข่งขันเพื่อพัฒนาคุณภาพการให้บริการ รวมไปถึงการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทนรัฐในบางกิจการที่สามารถดำเนินการได้ดีกว่ารัฐทำเอง ทำให้รัฐสามารถลดขนาดและลดค่าใช้จ่ายได้ รวมถึงทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. การบริหารปกครองในนัยยะบริษัทภิบาล (Governance as corporate governance) การบริหารปกครองในนัยยะนี้มีหลักการสามประการ คือ การเปิดเผยข้อมูล การบูรณาการ และการตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นหัวใจหลักของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public management) และธรรมาภิบาล (Good governance) ซึ่งในที่นี้ การบริหารปกครองไม่ได้หมายถึงภาครัฐเพียงอย่างเดียว แต่อาจหมายรวมถึง การบริหารปกครองในภาคเอกชนหรือภาคส่วนอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน

3. การบริหารปกครองในนัยยะการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (Governance as the New Public Management: NPM) โดยการบริหารปกครองในนัยยะของ NPM มีความหมายอยู่สองนัยยะ คือ การใช้การจัดการนิยม (Managerialism) ที่เป็นการนำแนวคิดการจัดการในภาคธุรกิจ เข้ามาใช้ในการจัดการภาครัฐที่เน้นการจัดการอย่างมืออาชีพ มีการวัดผลการปฏิบัติงาน มุ่งเน้นผลลัพธ์ ความคุ้มค่าของเงิน และความใกล้ชิดกับลูกค้า และในอีกความหมายหนึ่ง คือ เศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (New institutional economics) ที่ใช้โครงสร้างการแข่งขันของตลาดในการให้บริการสาธารณะของรัฐ โดยเน้นการแยกส่วน (Disaggregation) ของระบบราชการ การจ้างเหมาเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ (Contracting out) การจัดบริการสาธารณะในรูปแบบกึ่งตลาด (Quasi–market) เป็นต้น

4. การบริหารปกครองในนัยยะธรรมาภิบาล (Governance as good governance) ธนาคารโลกได้กำหนดหลักธรรมาภิบาลที่ดีเพื่อเป็นแนวปฏิบัติให้กับประเทศที่กู้ยืมเงินของธนาคารโลก และแนวคิดนี้ได้เผยแพร่ไปยังประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นหลักในการบริหารประเทศ โดยหลักธรรมาภิบาลประกอบด้วยหลักการ ดังต่อไปนี้ อาทิ หลักนิติธรรม

หลักความโปร่งใส หลักความเสมอภาค หลักความเห็นพ้องต้องกัน หลักการมีส่วนร่วม เป็นต้น

5. การบริหารปกครองในนัยยะระบบสังคมแบบไซเบอร์ (Governance as socio–cybernetic system) ซึ่งการบริหารปกครองในนัยยะนี้เป็นผลมาจากการปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดในสังคม การบริหารแบบดั้งเดิมนั้น มีลักษณะเป็นการกำหนดนโยบายจากศูนย์กลาง ซึ่งมักจะเป็นภาครัฐ แต่ในการบริหารปกครองที่เป็นระบบสังคมแบบไซเบอร์ จะเป็นรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ของการเมือง ระบบโครงสร้างลำดับขั้น และสังคมที่มีองค์การจัดการดูแลได้ด้วยตัวเอง (Social self–organization) ซึ่งมีการเสริมซึ่งกันและกัน ทำให้มีความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้โดยไม่ได้มองรัฐเป็นศูนย์กลางอีกต่อไป แต่รัฐจะเป็นผู้สนับสนุนการปฏิสัมพันธ์ดังกล่าว อาทิ เทคโนโลยี Blockchain เป็นต้น

6. การบริหารปกครองในนัยยะเครือข่ายจัดการตนเอง (Governance as self–organizing networks) หมายถึง การบริหารปกครองในลักษณะเครือข่าย (Network governance) ที่ใช้กลไกการประสานงานกันของกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งจะต้องใช้ความไว้วางใจ และการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ดังนั้น องค์การในเครือข่ายจะต้องสามารถจัดการดูแลตัวเองได้ การให้อำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) ไม่ใช่แค่เพียงอิสรภาพ แต่ต้องสามารถจัดการดูแลตัวเองได้ด้วย

ในหนังสือเล่มนี้ ผู้เขียนใช้คำว่าการบริหารปกครองในนัยยะของเครือข่ายจัดการตนเองตามนิยามของ Rhodes จึงได้นิยามคำว่า การบริหารปกครอง ในที่นี้ว่าหมายถึง *“รูปแบบการจัดการสังคมรูปแบบหนึ่งที่รัฐและภาคส่วนอื่นนอกภาครัฐร่วมกันจัดการสังคมร่วมกันในรูปแบบเครือข่าย ซึ่งแตกต่างจากการจัดการสังคมในรูปแบบระบบราชการและตลาด”*

สำหรับคำว่า Local governance หรือ การบริหารปกครองท้องถิ่น นั้นก็เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารปกครองประเทศในภาพรวม ซึ่งการบริหารปกครองในระดับท้องถิ่นนั้น เกิดจากการกระจายอำนาจ (Decentralization) จากรัฐบาลกลางสู่หน่วยงานในระดับท้องถิ่น ซึ่ง Local governance มีนัยยะที่กว้างกว่า Local government โดยมีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายความหมายไว้ อาทิ

Stoker (2000) ได้ให้นิยาม Local Governance ว่าเป็นกระบวนการดำเนินการร่วมกัน โดยหลายภาคส่วนเพื่อบรรลุกิจการสาธารณะ ที่ภาครัฐไม่อาจใช้อำนาจของรัฐเพียงอย่างเดียวเพื่อบรรลุภารกิจได้ ในขณะที่ Painter and Goodwin (1995) นิยามว่าเป็นการจัดการท้องถิ่นที่เกิดขึ้นทั้งในและผ่านสถาบันต่าง ๆ ซึ่งไม่จำกัดเพียงสถาบันของรัฐที่ได้รับการกระจายอำนาจไปเท่านั้น

ส่วน Bovaird and Löffler (2002) ได้ให้ความหมายว่าเป็นชุดของกฎเกณฑ์ โครงสร้างและกระบวนการที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่นมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันเพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ของนโยบายสาธารณะ

นอกจากนี้ Shah (2006) ได้อธิบายว่า Local Governance คือ การกำหนดและการดำเนินการร่วมกันในระดับพื้นที่ ดังนั้น จึงครอบคลุมบทบาททั้งทางตรงและทางอ้อมของการปกครองท้องถิ่นที่เป็นทางการและสายการบังคับบัญชาของรัฐบาลท้องถิ่น ตลอดจนบทบาทของบรรทัดฐานที่ไม่เป็นทางการ เครือข่าย องค์กรชุมชน และสมาคมในพื้นที่ใกล้เคียงในการดำเนินการร่วมกัน โดยกำหนดกรอบสำหรับพลเมืองกับพลเมือง และพลเมืองกับการปฏิสัมพันธ์กับรัฐ การตัดสินใจร่วมกัน และการส่งมอบบริการสาธารณะในท้องถิ่น

Tschudin (2018) นิยาม “Local Governance” ตามที่กำหนดโดยโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) หมายถึง สถาบันย่อย ระบบและกระบวนการที่ให้บริการแก่พลเมือง โดยที่พลเมืองแสดงให้เห็นถึงความสนใจและความต้องการของพวกเขา ทั้งยังเป็นสื่อกลางความแตกต่างและการใช้สิทธิหน้าที่ของตน

ส่วนนักวิชาการไทยก็ได้มีการบัญญัติศัพท์และอธิบายคำว่า Local governance ไว้ อาทิ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2550) ใช้คำว่า “การบริหารจัดการท้องถิ่น” ซึ่งหมายถึง รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจโลก ส่งผลให้มีการบริหารจัดการท้องถิ่นและรัฐมีผู้มีส่วนร่วมมากขึ้น

ขณะที่ นันธิดา จันทร์ศิริ (2558) ใช้คำว่า “ธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่น” ซึ่งหมายถึง กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ การจัดสรรงบประมาณ การให้บริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น โดยเกี่ยวข้องกับผู้กระทำในหลายส่วน ทั้งผู้บริหารท้องถิ่น (Mayors) สภาท้องถิ่น (Local Councils) องค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐ (NGOs) องค์กรธุรกิจ (Business Association) ทั้งสถาบันที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

นอกจากนี้ ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ และอลงกต สารกาล (2560) ก็ได้อธิบายว่า การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น คือ กระบวนการวางแนวทางจัดความสัมพันธ์เชิงบริหารจัดการในงานปกครองท้องถิ่นเพื่อบริการสาธารณะด้วยระบบการเมืองที่เปิดกว้าง กระจายอำนาจ และส่งเสริมให้ตัวแสดงทั้งภาครัฐและที่ไม่ใช่รัฐ อาทิ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน สามารถเข้ามาร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมตัดสินใจเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

ตารางที่ 1 ตารางสรุปนิยามของการบริหารปกครองท้องถิ่น

ผู้แต่ง	นิยามการบริหารปกครองท้องถิ่น
Painter and Goodwin (1995)	การจัดการท้องถิ่นที่เกิดขึ้นทั้งในและผ่านสถาบันต่าง ๆ ซึ่งไม่จำกัดเพียงสถาบันของรัฐที่ได้รับการกระจายอำนาจไปเท่านั้น
Stoker (2000)	กระบวนการดำเนินการร่วมกัน โดยหลายภาคส่วนเพื่อบรรลุกิจการสาธารณะที่ภาครัฐไม่อาจใช้อำนาจของรัฐเพียงอย่างเดียวเพื่อบรรลุภารกิจได้
Bovaird and Löffler (2002)	ชุดของกฎเกณฑ์ โครงสร้างและกระบวนการที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่นมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันเพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ของนโยบายสาธารณะ
Shah (2006)	การกำหนดและการดำเนินการร่วมกันในระดับพื้นที่ ดังนั้นจึงครอบคลุมบทบาททั้งทางตรงและทางอ้อมของการปกครองท้องถิ่นที่เป็นทางการและสายการบังคับบัญชาของรัฐบาลท้องถิ่น ตลอดจนบทบาทของบรรทัดฐานที่ไม่เป็นทางการ เครือข่าย องค์กรชุมชน และสมาคมในพื้นที่ใกล้เคียงในการดำเนินการร่วมกัน การตัดสินใจร่วมกัน และการส่งมอบบริการสาธารณะในท้องถิ่น
Tschudin (2018)	สถาบันย่อย ระบบและกระบวนการที่ให้บริการแก่พลเมือง โดยที่พลเมืองแสดงให้เห็นถึงความสนใจและความต้องการของพวกเขา ทั้งยังเป็นสื่อกลางความแตกต่างและการใช้สิทธิหน้าที่ของตน
ธเนศวร์ เจริญเมือง (2550)	รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจโลก ส่งผลให้มีการบริหารจัดการท้องถิ่นและรัฐมีผู้มีส่วนร่วมมากขึ้น

ตารางที่ 1 ตารางสรุปนิยามของการบริหารปกครองท้องถิ่น (ต่อ)

นันธิดา จันทร์ศิริ (2558)	กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ การจัดสรรงบประมาณ การให้บริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นโดยเกี่ยวข้องกับผู้กระทำในหลายส่วน ทั้งผู้บริหารท้องถิ่น (Mayors) สภาท้องถิ่น (Local Councils) องค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐ (NGOs) องค์กรธุรกิจ (Business Association) ทั้งสถาบันที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ
ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ และอลงกต สารกาล (2560)	กระบวนการวางแนวทางจัดความสัมพันธ์เชิงบริหารจัดการในงานปกครองท้องถิ่นเพื่อบริการสาธารณะด้วยระบบการเมืองที่เปิดกว้าง กระจายอำนาจ และส่งเสริมให้ตัวแสดงทั้งภาครัฐและที่ไม่ใช่รัฐ อาทิ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน สามารถเข้ามาร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมตัดสินใจเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

จากนิยามดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนได้สรุปนิยามคำว่า การบริหารปกครองท้องถิ่น (Local governance) ว่าหมายถึง *“กระบวนการในการบริหารท้องถิ่น โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่นซึ่งไม่ได้จำกัดเพียงภาครัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับการกระจายอำนาจมาเท่านั้น แต่หมายความรวมถึงภาคส่วนอื่น ๆ นอกภาครัฐ (non–state actors) อาทิ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคม ที่เข้ามาร่วมมือกันในการตัดสินใจและดำเนินงานในการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่น”*

กล่าวโดยสรุป คือ การบริหารปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นลักษณะการบริหารท้องถิ่นในรูปแบบใหม่ที่ไม่จำกัดการบริหารท้องถิ่นอยู่ที่หน่วยงานภาครัฐเท่านั้น แต่เป็นการบริหารท้องถิ่นร่วมกันของภาคส่วนต่าง ๆ ที่อยู่ในท้องถิ่นเพื่อผลประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่น ซึ่งในบทต่อไปจะได้กล่าวถึงพัฒนาการของรูปแบบการบริหารปกครองเพื่อให้ผู้อ่านได้เข้าใจถึงพัฒนาการก่อนจะเป็นการบริหารปกครองในรูปแบบเครือข่าย