



ภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายเพื่อการบริหารท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม: กรอบแนวคิดเชิงบูรณาการ  
สู่การสร้างคุณค่าร่วมสาธารณะ

Network-Based Leadership for Participatory Local Governance: An Integrated  
Conceptual Framework for Creating Public Shared Value

สุกฤษฎี รัชธนอนันต์, สุริยศักดิ์ มังกรแก้ววิกุล และ โสภณวิชญ์ เสกขุนทด

Sukrit Rukthanaanun, Suriyasak Mangkornkaewwikul and Sophonvich Sekkhunthod

อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์

Lecturer in Master of Public Administration Program Department of Public Administration

Rajabhat Rajanagarindra University

Email: [sukritruk5@gmail.com](mailto:sukritruk5@gmail.com)

Received October 23, 2025 ; Revised December 13, 2025; Accepted December 15, 2025

#### บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งเสนอกรอบแนวคิดเชิงบูรณาการ “ภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายเพื่อการบริหารท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม” (Network Leadership for Participatory Local Governance: NL-PLG Framework) เพื่ออธิบายบทบาทใหม่ของผู้นำท้องถิ่นในยุคที่สังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีมีความซับซ้อนสูง การบริหารภาครัฐไม่อาจอาศัยระบบลำดับชั้นแบบดั้งเดิมได้อีกต่อไป แต่ต้องอาศัย “ภาวะผู้นำเชิงเครือข่าย” ที่เน้นการสร้างความร่วมมือ ความไว้วางใจ และการเชื่อมโยงข้ามภาคส่วนเพื่อสร้างคุณค่าร่วมสาธารณะ กรอบ NL-PLG ประกอบด้วย 4 มิติหลัก ได้แก่ (1) Vision Integration การบูรณาการวิสัยทัศน์ระหว่างภาครัฐ เอกชน มหาวิทยาลัย และภาคประชาชน เพื่อกำหนดเป้าหมายร่วมของการพัฒนา (2) Trust Building การสร้างความไว้วางใจผ่านความโปร่งใส การสื่อสารสองทาง และความรับผิดชอบต่อส่วนรวม (3) Collaborative Process Design การออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมที่เปิดกว้างและครอบคลุมทุกกลุ่ม รวมถึงกลุ่มเปราะบาง และ (4) Outcome Co-Creation การร่วมสร้างคุณค่าร่วมสาธารณะ (public value) ผ่านข้อมูลและนวัตกรรมดิจิทัล การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระหว่างกรณี เทศบาลนครขอนแก่น (Khon Kaen Smart City) กับ Portland Civic Network (USA) ชี้ให้เห็นว่าผู้นำเชิงเครือข่ายทำหน้าที่เป็น “ผู้อำนวยความสะดวก” (co-facilitator) ที่เชื่อมโยงพลังของรัฐ เอกชน และพลเมือง กรณีขอนแก่นสะท้อนการจัดการเชิงโครงสร้างภายใต้กรอบราชการ ส่วนพอร์ตแลนด์สะท้อนการกระจายอำนาจและการบริหารโดยพลเมือง (civic-driven governance) ที่พัฒนาไปสู่เครือข่ายเชิงวัฒนธรรมผลการสังเคราะห์ชี้ว่า ความสำเร็จของภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายขึ้นอยู่กับ ทูนาทางสังคม (social capital), วัฒนธรรมความร่วมมือ (collaborative culture), การกระจายอำนาจภาวะผู้นำ



(distributed leadership) และ สมรรถนะดิจิทัลของผู้นำ (digital leadership competency) ซึ่งเป็นหัวใจของการสร้าง คุณค่าร่วมสาธารณะ (public value creation) อย่างยั่งยืนในศตวรรษที่ 21

**คำสำคัญ:** ภาวะผู้นำเชิงเครือข่าย; การบริหารท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม; คุณค่าร่วมสาธารณะ; การกำกับดูแลแบบร่วมมือ

## Abstract

This article presents an integrated conceptual framework titled “Network Leadership for Participatory Local Governance (NL-PLG Framework)”, which redefines the role of local leaders in an era of complex socio-economic and technological challenges. Traditional hierarchical administrative models are increasingly inadequate for addressing multifaceted public issues. Instead, network leadership grounded in collaboration, trust, and cross-sectoral engagement has emerged as a critical competency for creating public value through participatory local governance. The proposed NL-PLG Framework consists of four interrelated dimensions: (1) Vision Integration harmonizing goals across governmental, private, academic, and community sectors; (2) Trust Building enhancing transparency, mutual accountability, and open communication; (3) Collaborative Process Design developing inclusive mechanisms for participatory decision-making; and (4) Outcome Co-Creation generating sustainable public value through digital innovation and collective learning. Comparative case studies of Khon Kaen Smart City (Thailand) and the Portland Civic Network (USA) illustrate how network leadership fosters shared governance. Khon Kaen exemplifies structural collaboration led by facilitators who bridge state and civil society, while Portland demonstrates distributed leadership embedded within a civic-driven governance model. Findings highlight that social capital, collaborative culture, leadership distribution, and digital competence are vital enablers of sustainable governance networks. Policy recommendations include establishing a network leadership competency framework, local leadership institutes, collaborative data platforms, and trust-based governance ecosystems. Collectively, these measures aim to advance Thailand’s local administration toward a Smart Participatory Local Government that co-creates enduring public value.

**Keywords:** Network Leadership; Participatory Local Governance; Public Value; Collaborative Governance.



## บทนำ

ในยุคปัจจุบัน การบริหารราชการท้องถิ่นเผชิญกับความซับซ้อนของปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยี ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและยากต่อการคาดการณ์ (Osborne, 2006) โครงสร้างการบริหารแบบลำดับชั้น (Hierarchy) ที่เน้นอำนาจสั่งการจากบนลงล่างซึ่งเคยมีประสิทธิภาพในยุคอุตสาหกรรมกลับกลายเป็นอุปสรรคต่อการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในยุคดิจิทัลที่เน้นความเร็ว ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) (Denhardt & Denhardt, 2015) การบริหารภาครัฐยุคใหม่จึงต้องเปลี่ยนแนวทางจาก “การควบคุม” ไปสู่ “การประสานความร่วมมือ” ซึ่งถือเป็นหัวใจของการบริหารแบบเครือข่าย (Network Governance) (Rhodes, 1997; Agranoff & McGuire, 2001)

แนวคิดการบริหารแบบเครือข่าย (Network Governance) เกิดขึ้นจากการตระหนักว่ารัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาด้านสาธารณะเพียงลำพังได้อีกต่อไป แต่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วนไม่ว่าจะเป็น ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม หรือแม้แต่ภาคประชาชนในฐานะ “พลเมืองผู้ร่วมสร้างคุณค่า” (co-producers of public value) (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014; Moore, 1995) การบริหารท้องถิ่นในลักษณะนี้จึงไม่ได้มองเพียงการให้บริการ (service delivery) แต่ขยายสู่การสร้าง “คุณค่าร่วมสาธารณะ” (Public Value) ที่สะท้อนความต้องการของสังคมในเชิงลึก และสร้างผลลัพธ์ที่ยั่งยืนในระยะยาว (Stoker, 2006)

ในส่วนของประเทศไทย การบริหารท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม (Participatory Local Governance) ได้รับการผลักดันอย่างต่อเนื่องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และแผนยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยยึดหลัก “ประชาชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” “ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมรับผิดชอบ” (โกวิทย์ พวงงาม, 2558; พิทยา บวรวัฒนา, 2561) ซึ่งสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) และแนวคิดธรรมาภิบาลท้องถิ่น (Local Good Governance) ที่มุ่งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการ ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ ไปจนถึงการติดตามประเมินผล (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2559; ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2562)

อย่างไรก็ตาม แม้การมีส่วนร่วมจะเป็นหัวใจของการพัฒนาท้องถิ่นยุคใหม่ แต่ในทางปฏิบัติการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ มักเผชิญกับอุปสรรคด้านวัฒนธรรมองค์กร ระบบราชการที่แข็งตัว และการขาดผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ร่วม (โกวิทย์ พวงงาม, 2562; ประจักษ์ ก้องกีรติ, 2560) สิ่งนี้ทำให้ “ภาวะผู้นำเชิงเครือข่าย” (Network Leadership) กลายเป็นองค์ประกอบสำคัญของการบริหารท้องถิ่นในยุคปัจจุบัน เพราะผู้นำลักษณะนี้ไม่ใช่เพียงผู้สั่งการ แต่คือ “ผู้เชื่อมโยง” (connector) และ “ผู้อำนวยความสะดวกในการเปลี่ยนแปลง” (facilitator of collaboration) ที่สามารถรวบรวมทุนทางสังคม ความรู้ และทรัพยากรจากหลากหลายฝ่าย เพื่อขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะร่วมกัน (Crosby & Bryson, 2010; Uhl-Bien, Marion, & McKelvey, 2007)



ในบริบทของการบริหารท้องถิ่นไทย ผู้นำเชิงเครือข่ายจึงต้องมีทั้งความเข้าใจเชิงระบบ (system thinking) ความสามารถเชิงสื่อสาร (strategic communication) และทักษะการจัดการเครือข่าย (network management) เพื่อประสานความร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชนให้เกิดการสร้างสรรค์ร่วม (co-creation) (Mergel, 2019; โกวิทย์ พวงงาม, 2564) การพัฒนาภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายจึงเป็นกลไกสำคัญในการยกระดับ “การบริหารท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม” ให้ก้าวข้ามจากการบริหารเชิงโครงการ ไปสู่ “การบริหารเชิงระบบความสัมพันธ์” ที่เน้นการสร้างคุณค่าร่วมสาธารณะ (Public Value Governance) อย่างแท้จริง (Bryson et al., 2014)

สรุป ภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายสะท้อนการเปลี่ยนแปลงสำคัญของบริบทการบริหารภาครัฐจากระบบราชการแบบลำดับขั้นที่เน้นอำนาจและการสั่งการ ไปสู่แนวทางการบริหารแบบเครือข่ายที่มุ่งสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ความสำเร็จของการบริหารท้องถิ่นในยุคใหม่จึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับกรอบกฎหมายหรือกลไกการมีส่วนร่วมเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับบทบาทของ “ผู้นำ” ที่มีศักยภาพในการเชื่อมโยงวิสัยทัศน์ระหว่างภาคส่วน สร้างความไว้วางใจ และขับเคลื่อนการสร้างคุณค่าร่วมทางสังคมอย่างต่อเนื่อง ผู้นำเชิงเครือข่ายจึงเป็นแกนกลางของการบริหารท้องถิ่นสมัยใหม่ ที่ต้องอาศัยความยืดหยุ่น การประสานความร่วมมือ และการเรียนรู้ร่วมกัน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและเสริมสร้างประชาธิปไตยฐานรากอย่างแท้จริง

## แนวคิดและทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงเครือข่าย

### 1. ความหมายและแนวคิดพื้นฐานของภาวะผู้นำเชิงเครือข่าย

ในยุคที่โลกเผชิญกับความซับซ้อนของปัญหาสาธารณะ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี รูปแบบการบริหารภาครัฐแบบเดิมที่ยึดตามลำดับขั้น (Hierarchy) และการสั่งการจากบนลงล่าง เริ่มแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดในการตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคมอย่างทันท่วงที ผู้นำภาครัฐในยุคใหม่จึงต้องปรับบทบาทจากผู้ควบคุมและสั่งการ ไปสู่การเป็น “ผู้เชื่อมโยง” และ “ผู้อำนวยความสะดวกในการเปลี่ยนแปลง” ที่สามารถสร้างพลังความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายสาธารณะร่วมกัน (Goldsmith & Eggers, 2004; Crosby & Bryson, 2010) การเปลี่ยนผ่านนี้เองเป็นที่มาของแนวคิด “ภาวะผู้นำเชิงเครือข่าย” (Network Leadership) ซึ่งเน้นการบริหารความสัมพันธ์ การสร้างความไว้วางใจ และการสื่อสารที่โปร่งใสแทนการใช้อำนาจตามตำแหน่ง

ภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายไม่เพียงเป็นสมรรถนะของผู้นำในระดับบุคคลเท่านั้น แต่ยังสะท้อนถึงการเปลี่ยนกรอบคิด (paradigm shift) ของการบริหารภาครัฐจาก “การสั่งการ” (command) สู่ “การประสาน” (collaboration) แนวคิดนี้ได้รับอิทธิพลจาก “Governance by Networks” ของ Rhodes (1997) ซึ่งเสนอว่ารัฐในยุคใหม่ไม่สามารถทำงานได้เพียงลำพัง แต่ต้องพึ่งพา “เครือข่ายความร่วมมือ” (collaborative networks) ที่เกิดจากการแลกเปลี่ยนทรัพยากร ความรู้ และบทบาทระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาค



ประชาสังคม การทำงานในลักษณะนี้ไม่ใช่เพียงการมอบหมายงาน แต่คือการเชื่อมโยง “ทุนทางสังคม” (social capital) เข้าด้วยกันเพื่อสร้างพลังแห่งการเปลี่ยนแปลงเชิงระบบ

เมื่อพิจารณาในบริบทของนักการศึกษาไทย แนวคิดภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายเริ่มได้รับการนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานท้องถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นการพัฒนาเมืองและการสร้างความร่วมมือพหุภาคี เช่น กรณีของเทศบาลนครขอนแก่น ซึ่งสามารถสร้าง “ขอนแก่นโมเดล” ขึ้นมาผ่านความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน มหาวิทยาลัย และภาคประชาชน (โกวิทย์ พวงงาม, 2562; มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2564) การจัดตั้งบริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง (KKT) ถือเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของการใช้ภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายในการเชื่อมโยงผลประโยชน์ร่วมและสร้างคุณค่าร่วมสาธารณะในระดับท้องถิ่น

ดังนั้น ภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายจึงไม่ใช่เพียงแนวคิดเชิงทฤษฎี แต่เป็น “กรอบการปฏิบัติ” ที่สะท้อนถึงการเปลี่ยนวิธีคิดของผู้นำในยุคปัจจุบัน ผู้นำลักษณะนี้ต้องมีทั้งวิสัยทัศน์ ความไว้วางใจ และความสามารถในการสร้างการมีส่วนร่วม เพื่อเปลี่ยน “การบริหารงานสาธารณะ” ให้กลายเป็น “การบริหารเพื่อคุณค่าร่วมสาธารณะ” อย่างแท้จริง

สรุป ภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายเป็นหัวใจของการบริหารภาครัฐยุคใหม่ที่มุ่งเน้นการเชื่อมโยงผู้คนองค์กร และภาคส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกันเพื่อขับเคลื่อนเป้าหมายร่วมในประเด็นสาธารณะ ผู้นำในลักษณะนี้ไม่ใช่เพียงผู้มีอำนาจสั่งการ แต่เป็นผู้สร้างความไว้วางใจและความร่วมมือในสังคม การบริหารภาครัฐที่ยั่งยืนจึงต้องอาศัยภาวะผู้นำที่เข้าใจธรรมชาติของเครือข่ายและสามารถประสานความหลากหลายให้เป็นพลังสร้างคุณค่าร่วมสาธารณะ บทเรียนจากประเทศไทยและต่างประเทศชี้ให้เห็นตรงกันว่า ภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายคือ “ทักษะแห่งอนาคต” ที่จะนำการบริหารภาครัฐไปสู่ความร่วมมือ ความโปร่งใส และความยั่งยืนอย่างแท้จริง

## 2.องค์ประกอบหลักของภาวะผู้นำเชิงเครือข่าย

ภาวะผู้นำเชิงเครือข่าย (Network Leadership) เป็นแนวคิดที่สะท้อนการปรับตัวของการบริหารภาครัฐต่อบริบทโลกที่มีความซับซ้อนและเชื่อมโยงกันมากขึ้นในศตวรรษที่ 21 ผู้นำในยุคใหม่นี้ไม่ได้จำกัดบทบาทอยู่เพียงการสั่งการหรือควบคุมภายในองค์กรเท่านั้น หากแต่ต้องมีความสามารถในการสร้างและจัดการ “ความสัมพันธ์” กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายกลุ่ม เพื่อให้ทุกภาคส่วนสามารถร่วมมือกันขับเคลื่อนเป้าหมายสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Goldsmith & Eggers, 2004; Crosby & Bryson, 2010)

จากการสังเคราะห์แนวคิดของ Goldsmith และ Eggers (2004), Crosby และ Bryson (2010), Bryson, Crosby และ Bloomberg (2014) รวมถึงนักวิชาการของไทย อย่างเช่น โกวิทย์ พวงงาม (2558; 2562), สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2559) และพิทยา บวรวัฒนา (2561) สามารถสรุปองค์ประกอบหลักของภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายได้ 3 ประการสำคัญ ดังนี้

1. ความสามารถในการเชื่อมโยง (Connecting Ability) หัวใจของภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายคือ “การเชื่อมโยง” (connection) ผู้นำที่มีความสามารถในด้านนี้จะสามารถสร้างและรักษาพันธมิตรระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และชุมชนท้องถิ่น เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนเป้าหมายทางสังคมและนโยบายสาธารณะ (Agranoff & McGuire, 2001; Rhodes, 1997) การเชื่อมโยงดังกล่าวไม่เพียงเป็นการ



สร้างความสัมพันธ์เชิงเครือข่าย แต่ยังเป็นการสร้าง “ทุนทางเครือข่าย” (network capital) ที่ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนทรัพยากร ความรู้ และนวัตกรรมข้ามภาคส่วน

2. การสื่อสารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Communication) เป็นองค์ประกอบสำคัญที่หล่อหลอมความสัมพันธ์และความร่วมมือภายในเครือข่าย โดยไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการส่งต่อข้อมูลข่าวสารเท่านั้น หากแต่เป็นกระบวนการสร้าง “ความเข้าใจร่วม” (shared understanding) และ “วิสัยทัศน์ร่วม” (shared vision) ที่หลอมรวมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้มุ่งสู่เป้าหมายเดียวกัน (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014) ผู้นำเชิงเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพจึงต้องมีทักษะการฟังอย่างลึกซึ้ง มีความสามารถในการเจรจาอย่างสร้างสรรค์ สื่อสารด้วยความโปร่งใส และใช้ข้อมูลอย่างมีจริยธรรมและความรับผิดชอบ

3. การสร้างคุณค่าร่วมสาธารณะ (Public Value Creation) องค์ประกอบสำคัญที่สุดของภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายคือการสร้าง “คุณค่าร่วมสาธารณะ” (Public Value) ซึ่งหมายถึงการมุ่งประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม (Moore, 1995) ผู้นำเชิงเครือข่ายต้องสามารถออกแบบกระบวนการบริหารที่เอื้อต่อการ “ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมรับผิดชอบ” ระหว่างภาครัฐและประชาชน (โกวิทย์ พวงงาม, 2558; พิทยา บวรวัฒนา, 2561) เพื่อสร้างผลลัพธ์เชิงสังคมที่ยั่งยืน

สรุปภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายคือหัวใจของการบริหารภาครัฐยุคใหม่ที่ต้องเผชิญกับสังคมที่ซับซ้อนและเชื่อมโยงกันอย่างลึกซึ้ง ผู้นำลักษณะนี้ต้องมีความสามารถในการเชื่อมโยงเครือข่าย การสื่อสารอย่างมีวิสัยทัศน์ และการสร้างคุณค่าร่วมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม องค์ประกอบทั้งสามไม่เพียงสะท้อนทักษะเฉพาะบุคคล แต่ยังเป็นกรอบคิดเชิงระบบที่ทำให้ผู้นำสามารถบริหารความหลากหลายของสังคมได้อย่างยั่งยืน บทเรียนจากทั้งไทยและต่างประเทศชี้ว่า การพัฒนาภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายคือกลไกสำคัญของการขับเคลื่อนประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และเป็นรากฐานของการสร้างคุณค่าร่วมสาธารณะในยุคปัจจุบัน

### 3. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับภาวะผู้นำเชิงเครือข่าย

ภาวะผู้นำเชิงเครือข่าย (Network Leadership) มิได้เกิดขึ้นอย่างโดดเดี่ยว แต่มีรากฐานมาจากการพัฒนาการของแนวคิดทางการบริหารและการกำกับดูแลร่วมสมัยหลายสำนัก ซึ่งสะท้อนการเปลี่ยนแปลงจาก “ภาวะผู้นำเชิงอำนาจและการสั่งการ” ไปสู่ “ภาวะผู้นำเชิงความร่วมมือและการเชื่อมโยง” โดยเฉพาะในบริบทที่ภาครัฐต้องเผชิญกับปัญหาสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีที่มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (Osborne, 2006; Denhardt & Denhardt, 2015) แนวคิดที่ว่าด้วยภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายจึงสามารถจำแนกได้เป็น 5 ทฤษฎีหลัก ซึ่งล้วนมีบทบาทสำคัญในการวางรากฐานทางความคิดและสร้างกรอบแนวทางการบริหารสำหรับการนำภาครัฐในยุคใหม่

1. ทฤษฎีการกำกับดูแลแบบเครือข่าย (Network Governance Theory) Rhodes (1997) เสนอแนวคิดที่ว่ารัฐยุคร่วมสมัยได้เปลี่ยนจากการสั่งการตามลำดับชั้นมาเป็นการบริหารที่อาศัย “ความร่วมมือ” ระหว่างภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชน เพื่อจัดการปัญหาสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเชื่อว่ารัฐไม่อาจดำเนินการกิจได้ลำพัง แต่ต้องพึ่งพาเครือข่ายขององค์กรและผู้มีส่วนร่วมหลากหลายภาคส่วนในการกำหนดนโยบายร่วมกัน (Rhodes, 1997; Agranoff & McGuire, 2001)



2. ทฤษฎีการกำกับดูแลแบบร่วมมือ (Collaborative Governance Theory) Ansell และ Gash (2008) ขยายแนวคิดจาก “การกำกับโดยรัฐ” สู่ “การกำกับร่วมกัน” โดยเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีบทบาทอย่างเท่าเทียมในการตัดสินใจ โดยเฉพาะต่อปัญหาซับซ้อนที่ข้ามขอบเขตองค์กร ผู้นำต้องสร้างความไว้วางใจ สนับสนุนการเจรจาเชิงสร้างสรรค์ และผลักดันฉันทามติระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

3. ทฤษฎีคุณค่าร่วมสาธารณะ (Public Value Theory) Moore (1995) เห็นว่าผู้นำภาครัฐควรมุ่งสร้าง “คุณค่าร่วมสาธารณะ” (Public Value) มากกว่าการบริหารให้มีประสิทธิภาพเพียงอย่างเดียว โดยทำหน้าที่เป็น “ผู้จัดการเชิงกลยุทธ์ของคุณค่า” (strategic manager of public value) ที่สามารถเชื่อมโยงนโยบาย ทรัพยากร และความคาดหวังของประชาชนเข้าด้วยกันเพื่อสร้างประโยชน์ส่วนรวมอย่างยั่งยืน

4. ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงปรับตัวซับซ้อน (Complex Adaptive Leadership Theory) Uhl-Bien, Marion และ McKelvey (2007) อธิบายว่าผู้นำยุคใหม่ต้องทำงานในระบบที่ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา จึงต้องมี “ความยืดหยุ่น” (adaptive capacity) เพื่อเรียนรู้ ปรับตัว และสร้างนวัตกรรม พร้อมบูรณาการความรู้จากหลากหลายสาขาในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ

5. ทฤษฎีภาวะผู้นำแบบกระจาย (Distributed Leadership Theory) Spillane (2006) ชี้ว่าภาวะผู้นำไม่ได้อยู่ที่บุคคลใดคนหนึ่ง แต่ “กระจายตัว” (distributed) อยู่ในทุกระดับขององค์กรและเครือข่าย การตัดสินใจและความรับผิดชอบจึงเป็นผลจากการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย เหมาะอย่างยิ่งกับการบริหารท้องถิ่นที่ต้องอาศัยพลังความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชน

ในประเทศไทย แนวคิดภาวะผู้นำแบบกระจายถูกนำมาใช้ในโครงการ “สภาเด็กและเยาวชนท้องถิ่น” ซึ่งเปิดโอกาสให้เยาวชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบนโยบายและกิจกรรมสาธารณะในพื้นที่ ส่งผลให้เกิดการเรียนรู้เรื่องความเป็นผู้นำ การมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบต่อชุมชน (ประจักษ์ ก้องกีรติ, 2560; โกวิทย์ พวงงาม, 2564)

สรุป ภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายเป็นผลลัพธ์ของวิวัฒนาการทางทฤษฎีในหลายมิติ ตั้งแต่การบริหารแบบเครือข่าย การกำกับดูแลแบบร่วมมือ ไปจนถึงภาวะผู้นำแบบยืดหยุ่นและกระจายอำนาจ ผู้นำยุคใหม่จึงต้องผสมผสานบทบาทของ “นักเชื่อมโยง” (connector) “นักสร้างคุณค่า” (value creator) และ “นักประสานความหลากหลาย” (collaborative integrator) เพื่อขับเคลื่อนการบริหารภาครัฐไปสู่เป้าหมายแห่งคุณค่าร่วมสาธารณะ บทเรียนจากไทยและต่างประเทศชี้ชัดว่า ความสำเร็จของภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายไม่ได้อยู่ที่อำนาจ แต่เกิดจากความไว้วางใจ การร่วมมือ และความสามารถในการสร้างระบบการเรียนรู้ร่วมกันนำไปสู่ความยั่งยืนของสังคมในระยะยาว

#### 4. กรณีศึกษาและการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ

ท่ามกลางภูมิทัศน์สังคมร่วมสมัยที่ซับซ้อนและเชื่อมโยงกันข้ามภาคส่วน การบริหารท้องถิ่นไม่อาจพึ่งพา “คำสั่ง” หากแต่ต้อง “เชื่อมโยง” และ “ประสาน” พลังของรัฐ เอกชน มหาวิทยาลัย ภาคประชาสังคม และประชาชน เพื่อร่วมสร้างคุณค่าร่วมสาธารณะ (public value) ที่ยั่งยืน (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014; Goldsmith & Eggers, 2004; Moore, 1995) กรณีศึกษาต่อไปนี้สะท้อนให้เห็นการทำงานของภาวะ



ผู้นำเชิงเครือข่ายทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ตลอดจนเงื่อนไขเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมที่ทำให้เครือข่าย “ทำงานจริง” ได้

#### กรณีประเทศไทย: เทศบาลนครขอนแก่น

เทศบาลนครขอนแก่นได้รับการยกเป็นต้นแบบของ “การบริหารโดยเครือข่าย” ที่แปรแนวคิดให้เป็นรูปธรรมผ่านการจัดตั้ง บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด (KKTT) ในฐานะกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน มหาวิทยาลัย และประชาชน เพื่อขับเคลื่อน Smart City และยกระดับคุณภาพชีวิตของพลเมือง (โกวิทย์ พวงงาม, 2562; มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2564) บทบาทของผู้นำท้องถิ่นในกรณีนี้มีผู้ใช้สื่งการ หากเป็น “ผู้อื้อให้เกิดความร่วมมือ” (facilitator) ที่สร้างจุดร่วมเชิงวิสัยทัศน์ ออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วม และหล่อหลอมความไว้วางใจระหว่างภาคี (Ansell & Gash, 2008; Crosby & Bryson, 2010) แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับกรอบ Public Value ที่ย้ำให้การตัดสินใจสาธารณะใช้ทรัพยากรและทุนทางสังคมอย่างมีความรับผิดชอบต่อประโยชน์ของส่วนรวม (Moore, 1995; สมบัติ อารงธัญวงศ์, 2559; พิทยา บวรวัฒนา, 2561)

ในเชิงพลวัต ขอนแก่นสะท้อนภาวะผู้นำแบบ Complex Adaptive Leadership ที่ปรับตัวต่อความไม่แน่นอนสูง สร้างพื้นที่เรียนรู้ร่วม และผนวกความหลากหลายของเครือข่ายให้กลายเป็นนวัตกรรมสาธารณะต่อเนื่อง (Uhl-Bien, Marion, & McKelvey, 2007) นี่คือ “การนำเชิงเครือข่าย” ที่ทำให้เครือข่ายไม่ใช่เพียงโครงสร้าง แต่เป็นสมรรถนะเชิงกระบวนการของเมือง

#### กรณีต่างประเทศ: Portland Civic Network

เมืองพอร์ตแลนด์ รัฐออริกอน พัฒนาแนวทาง Civic Network Governance ที่เน้น bottom-up governance เปิดพื้นที่ให้พลเมืองมีบทบาทตั้งแต่ร่วมกำหนดวิสัยทัศน์เมือง ร่วมออกแบบนโยบาย ไปจนถึงติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ (Bryson et al., 2014; Crosby & Bryson, 2010) ผู้นำท้องถิ่นทำหน้าที่เป็น “ผู้ประสานการตัดสินใจร่วม” มากกว่าใช้อำนาจทางการเมืองเพียงฝ่ายเดียว ส่งผลให้เกิด ความเป็นเจ้าของร่วม (co-ownership) ของนโยบายสาธารณะ และเอื้อให้เครือข่ายภาคพลเมือง องค์กรไม่แสวงกำไร และธุรกิจท้องถิ่นมีบทบาทจริงในเวทีนโยบาย แนวทางนี้สอดคล้องกับ Distributed Leadership (Spillane, 2006) ที่กระจายบทบาทผู้นำสู่หลายระดับและหลายองค์กร มิได้ผูกขาดอยู่กับหน่วยงานรัฐ

สรุปท้ายบทบทเรียนร่วมจากทั้งสองกรณีคือ ภาวะผู้นำเชิงเครือข่าย ทำให้การบริหารท้องถิ่นก้าวข้ามการสั่งการ ไปสู่การสร้าง พื้นที่ร่วม ของวิสัยทัศน์ ข้อมูล หลักฐาน และการลงมือทำ ผู้นำที่สามารถเชื่อมโยงเครือข่ายอย่างมีเป้าหมาย ตั้งแต่การสร้างควมไว้วางใจ การสื่อสารเชิงกลยุทธ์ ไปจนถึงการออกแบบกระบวนการร่วมตัดสินใจอย่างสร้างสรรค์ คุณค่าร่วมสาธารณะ ได้จริงและยั่งยืน ในบริบทไทย การยกระดับจาก “เครือข่ายเพื่อโครงการ” สู่ “เครือข่ายเพื่อระบบนิเวศนโยบาย” ต้องลงทุนกับ วัฒนธรรมความร่วมมือ และความไว้วางใจทางสังคม ควบคู่การปรับโครงสร้างกติกาให้รองรับ distributed leadership และ collaborative governance อย่างแท้จริง



## การบูรณาการกรอบแนวคิด

ในยุคที่สังคมเต็มไปด้วยความซับซ้อนและการเชื่อมโยงระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ การบริหารท้องถิ่นไม่อาจยึดติดกับโครงสร้างราชการแบบเดิมที่อาศัยการสั่งการจากบนลงล่างได้อีกต่อไป แต่จำเป็นต้องอาศัย “ภาวะผู้นำเชิงเครือข่าย” (Network Leadership) ที่สามารถเชื่อมโยงและประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014; Goldsmith & Eggers, 2004) เพื่อผลักดัน “การบริหารท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม” (Participatory Local Governance) ที่เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายได้ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของการพัฒนาอย่างยั่งยืนในระยะยาว

บนฐานดังกล่าว บทความนี้เสนอ กรอบแนวคิด “Network Leadership for Participatory Local Governance (NL-PLG Framework)” ซึ่งมุ่งอธิบายสมรรถนะและบทบาทของผู้นำท้องถิ่นในการสร้างคุณค่าร่วมสาธารณะผ่านความร่วมมือหลายภาคส่วน โดยสังเคราะห์แนวคิดจากนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศ เช่น โกวิท พวงงาม (2558, 2562, 2564), สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2559), พิทยา บวรวัฒนา (2561), Rhodes (1997), Moore (1995), Crosby และ Bryson (2010), และ Mergel (2019) เป็นต้น

1. การบูรณาการวิสัยทัศน์ (Vision Integration) ผู้นำเชิงเครือข่ายมีบทบาทสำคัญในการ “บูรณาการวิสัยทัศน์” (vision integration) ของหน่วยงานและภาคส่วนที่หลากหลาย ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน มหาวิทยาลัย และภาคประชาชน เพื่อสร้าง “วิสัยทัศน์ร่วม” (shared vision) ที่เป็นฐานของการพัฒนาร่วมกัน (Crosby & Bryson, 2010) ตัวอย่างเช่น เทศบาลนครขอนแก่นได้รวมพลังจากภาครัฐ มหาวิทยาลัย เอกชน และชุมชนภายใต้เป้าหมาย “ขอนแก่นเมืองอัจฉริยะ” (Smart City) (โกวิท พวงงาม, 2562; มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2564) ซึ่งสะท้อนแนวคิดของ Moore (1995) ที่มองว่าการสร้างคุณค่าร่วมสาธารณะ (public value) ต้องเริ่มจากการกำหนด “คุณค่าร่วมเชิงกลยุทธ์” (strategic shared value) ที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกัน

2. การสร้างความไว้วางใจ (Trust Building) ความไว้วางใจ (trust) เป็น “ทุนทางสังคม” (social capital) ที่จำเป็นการดำเนินงานของเครือข่ายให้มั่นคงและยั่งยืน (Putnam, 1993) ผู้นำเชิงเครือข่ายจึงต้องสร้างความไว้วางใจผ่านความโปร่งใส การสื่อสารอย่างเปิดเผย และการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในโครงการสาธารณะที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมาก (Bryson et al., 2014)

ในบริบทของประเทศไทย การสร้างความไว้วางใจทางสังคมยังคงเป็นประเด็นท้าทายสำคัญในการบริหารท้องถิ่น (พิทยา บวรวัฒนา, 2561; สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2559) ผู้นำท้องถิ่นที่มีภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายจึงจำเป็นต้องยึดแนวทาง “การบริหารด้วยใจเปิด” (open-hearted governance) เพื่อให้ประชาชนรู้สึกถึงการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในกระบวนการตัดสินใจ ตัวอย่างหนึ่งคือการเปิดเผยข้อมูลโครงการสาธารณะผ่านระบบดิจิทัล ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Mergel (2019) ที่เสนอให้ภาครัฐพัฒนา “ระบบนิเวศแห่งความไว้วางใจดิจิทัล” (digital trust ecosystem) เพื่อยกระดับความโปร่งใสและสร้างความเชื่อมั่นระหว่างภาครัฐกับประชาชนในยุคดิจิทัล



3. การออกแบบกระบวนการความร่วมมือ (Collaborative Process Design) ผู้นำเชิงเครือข่ายต้องมีทักษะในการออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมที่เปิดกว้าง ครอบคลุม และคำนึงถึงกลุ่มเปราะบางในสังคม ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎี Collaborative Governance ของ Ansell และ Gash (2008) ที่เน้นการสร้างเวทีเจรจาอย่างเท่าเทียม โปร่งใส และต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดฉันทามติและการตัดสินใจร่วมกันอย่างยั่งยืน กรณีของขอนแก่นสะท้อนแนวคิดนี้ได้อย่างชัดเจน ผ่านกระบวนการ “ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ” (โกวิทย์ พวงงาม, 2558) โดยจัดตั้งคณะทำงานขอนแก่นพัฒนาเมืองและสภาประชาชนเมืองขอนแก่น เพื่อเป็นกลไกความร่วมมือเชิงระบบ ช่วยลดความเหลื่อมล้ำของเสียงและเพิ่มความชอบธรรมในการตัดสินใจ (Denhardt & Denhardt, 2015)

4. การสร้างคุณค่าร่วมสาธารณะ (Outcome Co-creation) การสร้างคุณค่าร่วม (co-value creation) คือหัวใจของภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายยุคใหม่ (Bryson et al., 2014; Moore, 1995) ผู้นำต้องมุ่งผลลัพธ์ที่ตอบโจทย์ประโยชน์สาธารณะ มากกว่าผลประโยชน์ขององค์กร โดยเปิดพื้นที่ให้รัฐ เอกชน และประชาชน ร่วมออกแบบและบริหารนโยบาย ตัวอย่างเช่น การพัฒนา Smart Mobility และระบบขนส่งสาธารณะของขอนแก่น ซึ่งเกิดจากความร่วมมือระหว่างเทศบาล บริษัท KKTT มหาวิทยาลัย และภาคประชาชน ทั้งนี้ แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับทฤษฎี Public Value Governance (Bryson et al., 2014) และแนวคิด “Agile Government” ที่มุ่งการปรับตัวอย่างต่อเนื่องและการใช้ข้อมูลขับเคลื่อนการตัดสินใจ (Mergel, 2019) ส่งผลให้ผู้นำท้องถิ่นจำเป็นต้องมี digital mindset เพื่อใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเชื่อมโยงการมีส่วนร่วม (participatory connectivity) และสร้างระบบข้อมูลที่โปร่งใสและอิงหลักฐานเชิงประจักษ์

สรุปกรอบแนวคิด Network Leadership for Participatory Local Governance เป็นกรอบแนวคิดเชิงบูรณาการที่เชื่อมโยงภาวะผู้นำกับการบริหารท้องถิ่นยุคใหม่ โดยชี้ให้เห็นว่าผู้นำที่มีประสิทธิภาพต้องมีความสามารถในการบูรณาการวิสัยทัศน์ สร้างความไว้วางใจ ออกแบบกระบวนการร่วมมือ และร่วมสร้างคุณค่าร่วมกับประชาชน กรอบแนวคิดนี้ไม่เพียงตอบโจทย์การบริหารในยุคเครือข่าย แต่ยังเชื่อมโยงกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG 16) ที่มุ่งสร้างสังคมแห่งสันติภาพ ความยุติธรรม และสถาบันที่เข้มแข็ง ภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายจึงไม่ใช่เพียงสมรรถนะของผู้นำ หากเป็น “วัฒนธรรมใหม่ของการบริหารภาครัฐ” ที่เน้นการสร้างคุณค่าร่วมและความไว้วางใจเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมอย่างแท้จริง

## กรณีศึกษาและการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ

### 1. กรณีเทศบาลนครขอนแก่น: “Khon Kaen Smart City”

ในยุคที่การบริหารท้องถิ่นต้องเผชิญกับความท้าทายเชิงโครงสร้าง สังคม และเทคโนโลยี ภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายได้กลายเป็นหัวใจสำคัญของการขับเคลื่อนเมืองสู่ความยั่งยืน (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014; Goldsmith & Eggers, 2004) “เทศบาลนครขอนแก่น” ถือเป็นตัวอย่างโดดเด่นของการประยุกต์ใช้ภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายในบริบทท้องถิ่นไทย ผ่านการจัดตั้ง บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด (Khon Kaen



Think Tank: KKTT) ที่รวมพลังจากภาคประชาชน มหาวิทยาลัย และภาคเอกชน เพื่อพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) อย่างเป็นระบบ

ผู้นำท้องถิ่นในกรณีของขอนแก่นไม่ได้ทำหน้าที่เพียงผู้บริหารเชิงเทคนิค แต่ทำหน้าที่เป็น “ผู้อำนวยความสะดวกเครือข่าย” (Network Facilitator) ที่สามารถประสานความร่วมมือจากหลายภาคส่วนเพื่อขับเคลื่อนนโยบายเมืองให้เกิดผลรูปธรรม (โกวิทย์ พวงงาม, 2562; มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2564) การดำเนินงานของบริษัท KKTT มุ่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหลักของเมือง เช่น ระบบขนส่งมวลชน (LRT), ระบบบริหารจัดการข้อมูลกลาง (Data Integration Platform) และโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล เพื่อเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ซึ่งสะท้อนแนวคิด “ภาวะผู้นำเชิงความร่วมมือ” (Collaborative Leadership) ที่มุ่งสร้างการทำงานแบบพหุภาคีมากกว่าการใช้อำนาจสั่งการ (Crosby & Bryson, 2010; Ansell & Gash, 2008)

ในเชิงทฤษฎี การขับเคลื่อนของเทศบาลนครขอนแก่นแสดงให้เห็นถึงแนวคิด Network Governance ของ Rhodes (1997) ที่มองว่าการบริหารภาครัฐยุคใหม่ต้องอาศัย “เครือข่ายความร่วมมือ” แทนระบบสั่งการแบบลำดับชั้น โดยผู้นำได้ใช้แนวทาง “ร่วมคิด-ร่วมทำ-ร่วมรับผิดชอบ” (โกวิทย์ พวงงาม, 2558) เพื่อเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจและการบริหารจัดการท้องถิ่น

นอกจากนี้ ยังสะท้อน “ภาวะผู้นำเชิงซับซ้อน” (Complex Adaptive Leadership) ตามแนวคิดของ Uhl-Bien, Marion และ McKelvey (2007) ซึ่งเน้นความยืดหยุ่น การเรียนรู้ และการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ผู้นำขอนแก่นได้แสดงศักยภาพดังกล่าวผ่านการสร้างแพลตฟอร์มข้อมูลและระบบสื่อสารระหว่างภาคีที่เอื้อต่อการตัดสินใจแบบ real-time สอดคล้องกับแนวคิดของ Mergel (2019) ที่ระบุว่าผู้นำภาครัฐยุคดิจิทัลต้องมี digital mindset เพื่อใช้ข้อมูลและเทคโนโลยีในการบริหารเครือข่ายอย่างมีประสิทธิภาพ

ในบริบทของไทย ความสำเร็จของ “Khon Kaen Smart City” ยังเป็นการพิสูจน์แนวคิดของโกวิทย์ พวงงาม (2562, 2564) และพิรสิทธิ์ คำวนณศิลป์ (2565) ที่เสนอว่า “การบริหารเมืองสมัยใหม่” ต้องเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐจากผู้จัดการ (manager) เป็นผู้ประสาน (connector) และจากผู้ควบคุม (controller) เป็นผู้สร้างระบบนิเวศแห่งความร่วมมือ (ecosystem builder) กรณีขอนแก่นจึงถือเป็น “ห้องทดลองเชิงนโยบาย” (policy laboratory) ที่แสดงให้เห็นว่าการบริหารท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วมสามารถเกิดขึ้นได้จริงในบริบทไทย

สรุปกรณีศึกษา “Khon Kaen Smart City” เป็นหลักฐานสำคัญของการเปลี่ยนผ่านจากการบริหารแบบลำดับชั้น (hierarchical governance) ไปสู่การบริหารแบบเครือข่าย (networked governance) ที่เน้นความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง ภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายในกรณีนี้ไม่ได้เกิดจากอำนาจตามตำแหน่ง แต่เกิดจากความสามารถของผู้นำในการสร้างความไว้วางใจ ประสานวิสัยทัศน์ และขับเคลื่อนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างภาคี ผู้นำท้องถิ่นจึงกลายเป็น “ผู้สร้างคุณค่าร่วมสาธารณะ” ที่ใช้ความร่วมมือเป็นทุนหลักในการพัฒนาเมือง บทเรียนจากกรณีขอนแก่นชี้ว่า การบริหารท้องถิ่นในอนาคตจำเป็นต้องพัฒนา “วัฒนธรรมความร่วมมือ” (collaborative culture) และ “ทุนทางสังคมดิจิทัล” (digital social



capital) เพื่อสร้างระบบนิเวศของการมีส่วนร่วมที่ยั่งยืน การพัฒนาเช่นนี้ไม่เพียงส่งเสริมธรรมาภิบาล แต่ยังเป็นรากฐานของ “รัฐบาลท้องถิ่นอัจฉริยะ” (Smart Participatory Local Government) ที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริงในยุคปัจจุบัน

## 2. การเปรียบเทียบกับต่างประเทศ: “Portland Civic Network, USA”

เมืองพอร์ตแลนด์ รัฐออริกอน สหรัฐอเมริกา เป็นตัวอย่างเด่นของการพัฒนา “ภาวะผู้นำเชิงเครือข่าย” (Network Leadership) ที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงในโลกตะวันตก โดยผู้นำท้องถิ่นสามารถสร้างระบบการบริหารแบบเครือข่ายระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรภาคพลเมือง ก่อเกิดเป็น “Portland Civic Network” ซึ่งทำหน้าที่เป็นเวทีกลางในการพัฒนาเมืองอย่างมีส่วนร่วม โดยเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อม ความยั่งยืน และคุณภาพชีวิตของประชาชน (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014; Crosby & Bryson, 2010)

ภายใต้โครงสร้างดังกล่าว ผู้นำท้องถิ่นทำหน้าที่ในฐานะ “ผู้เชื่อมโยง” (Connector) มากกว่าผู้สั่งการ (Commander) โดยเปิดพื้นที่ให้ทุกภาคส่วนร่วมคิด วางแผน และดำเนินการอย่างเท่าเทียม สอดคล้องกับแนวคิด Collaborative Governance ของ Ansell และ Gash (2008) ที่เน้นการสร้างใจไว้วางใจ (trust building) การสื่อสารอย่างโปร่งใส และการออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมที่แท้จริง

จุดแข็งของ “Portland Civic Network” คือการพัฒนาเครือข่ายในรูปแบบ “Civic-Driven Governance” หรือ “การกำกับดูแลโดยพลเมือง” ซึ่งเปิดโอกาสให้ชุมชนและองค์กรไม่แสวงหากำไรเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบายโดยตรง (Bryson et al., 2014; Osborne, 2006) ตัวอย่างสำคัญคือโครงการ “Portland Plan” ที่ระดมความคิดเห็นจากประชาชนกว่า 30,000 คน เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์พัฒนาเมืองระยะยาว แสดงให้เห็นพลังของ “bottom-up governance” หรือการกำกับดูแลจากล่างขึ้นบน (Denhardt & Denhardt, 2015)

ในมิติภาวะผู้นำ พอร์ตแลนด์สะท้อนแนวคิด Distributed Leadership (Spillane, 2006) ผ่านการกระจายอำนาจการนำไปยังหลายระดับของเครือข่าย ทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชน โดยแต่ละภาคส่วนมีอิสระในการริเริ่มโครงการสาธารณะ เช่น พลังงานหมุนเวียนและระบบขนส่งสีเขียว ซึ่งช่วยลดคาร์บอนและยกระดับคุณภาพชีวิต แนวทางนี้ยังสอดคล้องกับ Complex Adaptive Leadership ของ Uhl-Bien, Marion และ McKelvey (2007) ที่มองว่าผู้นำยุคใหม่ต้องสามารถปรับตัว ประสานความหลากหลาย และส่งเสริมให้เครือข่ายสร้างนวัตกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง

เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของ เทศบาลนครขอนแก่น จะพบว่าทั้งสองเมืองต่างใช้ “ภาวะผู้นำเชิงเครือข่าย” เป็นกลไกหลักในการพัฒนาเมืองอย่างมีส่วนร่วม แต่มี บริบททางสังคม วัฒนธรรม และโครงสร้างอำนาจที่แตกต่างกัน ขอนแก่นยังอยู่ในช่วงของ “เครือข่ายเชิงโครงสร้าง” ที่ผู้นำต้องเป็นผู้ประสานระหว่างรัฐ เอกชน และภาคประชาชน (โกวิทย์ พวงงาม, 2562; พิทยา บวรวัฒนา, 2561) ขณะที่พอร์ตแลนด์ได้พัฒนาไปสู่ “เครือข่ายเชิงวัฒนธรรม” ที่ประชาชนมีความพร้อมและศักยภาพในการเป็นเจ้าของการพัฒนาเมืองร่วมกับรัฐอย่างแท้จริง (Putnam, 1993; Osborne, 2006)



อีกทั้ง วัฒนธรรมทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา ซึ่งยึดถือการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบต่อสังคม (social accountability) ทำให้ผู้นำพอร์ตแลนด์สามารถดำเนินบทบาทในฐานะ “facilitator of civic learning” ที่เปิดพื้นที่ให้พลเมืองเรียนรู้และทดลองแนวทางใหม่ในการบริหารเมือง ขณะที่ในประเทศไทย การมีส่วนร่วมของประชาชนยังต้องอาศัยการส่งเสริมเชิงสถาบันและความไว้วางใจทางสังคมเพิ่มเติม (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2559; ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2562)

สรุปกรณีของ “Portland Civic Network” สะท้อนให้เห็นว่า ภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายที่แท้จริงไม่ได้ขึ้นอยู่กับอำนาจหรือโครงสร้างทางราชการ หากขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมของความไว้วางใจและการมีส่วนร่วมของสังคมพลเมือง (Bryson et al., 2014; Rhodes, 1997) ผู้นำที่สามารถเชื่อมโยงพลังทางสังคมได้อย่างสมดุล จะทำให้เครือข่ายทำงานอย่างยั่งยืนและสร้างคุณค่าร่วมสาธารณะในระยะยาว เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของขอนแก่น จะเห็นว่าแม้ทั้งสองเมืองต่างยึดหลักการบริหารแบบเครือข่าย แต่ระดับของ “ทุนทางสังคม” และ “วัฒนธรรมประชาธิปไตย” เป็นปัจจัยที่กำหนดศักยภาพของภาวะผู้นำอย่างมีนัยสำคัญ บทเรียนจากพอร์ตแลนด์จึงชี้ให้เห็นทิศทางการพัฒนาภาวะผู้นำท้องถิ่นไทยในอนาคตว่า ต้องเน้นการสร้าง วัฒนธรรมความร่วมมือ (collaborative culture) และความไว้วางใจทางสังคม (social trust) ควบคู่กับการยกระดับสมรรถนะเชิงดิจิทัลของผู้นำ (digital civic competence) เพื่อก้าวสู่การบริหารท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วมอย่างยั่งยืนในยุคปัจจุบัน

## ข้อเสนอเชิงนโยบาย

ภาวะผู้นำเชิงเครือข่าย (Network Leadership) ได้กลายเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารภาครัฐยุคใหม่ โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นที่ต้องเผชิญกับปัญหาที่มีความซับซ้อนและพลวัตจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี เศรษฐกิจ และสังคม การพัฒนา “การบริหารท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม” (Participatory Local Governance) จึงจำเป็นต้องอาศัยผู้นำที่สามารถบูรณาการพลังจากทุกภาคส่วนเข้ามาร่วมกันสร้าง “คุณค่าร่วมสาธารณะ” (Public Value) อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014; Moore, 1995)

เพื่อพัฒนาภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายในระบบการบริหารท้องถิ่นของไทยให้สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติและบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ บทความนี้เสนอข้อเสนอเชิงนโยบายจำนวน 4 ประการ เพื่อเป็นแนวทางในการเสริมสร้างศักยภาพของผู้นำและยกระดับการบริหารท้องถิ่นให้ตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคมร่วมสมัยได้อย่างแท้จริง

1. การพัฒนา “ผู้นำท้องถิ่นเชิงเครือข่าย” ควรดำเนินการผ่านระบบสมรรถนะและการเรียนรู้ข้ามภาคส่วน โดยจัดทำ “กรอบสมรรถนะภาวะผู้นำเชิงเครือข่าย” (Network Leadership Competency Framework) สำหรับผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับ กรอบดังกล่าวควรมุ่งเน้นทักษะสำคัญ ได้แก่ การเชื่อมโยงเครือข่าย (connecting ability) การสื่อสารเชิงกลยุทธ์ (strategic communication) และการสร้างคุณค่าร่วม (co-value creation) ซึ่งเป็นสมรรถนะหลักที่ช่วยให้ผู้นำสามารถทำงานร่วมกับภาคเอกชน ภาคประชา



สังคม และภาคการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน (Goldsmith & Eggers, 2004; Crosby & Bryson, 2010)

การพัฒนาจากนี้ ภาครัฐควรจัดตั้ง “สถาบันพัฒนาผู้นำท้องถิ่นเชิงเครือข่าย” (Local Network Leadership Academy) เพื่อทำหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพของผู้นำท้องถิ่น ผ่านกระบวนการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม (participatory learning) และการเรียนรู้ข้ามภาคส่วน (cross-sector learning) ตามแนวคิดของ Denhardt และ Denhardt (2015) ที่มุ่งเน้นการหล่อหลอมผู้นำให้เป็น “ผู้รับใช้สังคม” (servant leader) ซึ่งมุ่งสร้างประโยชน์ต่อส่วนรวม มากกว่าการเป็นเพียงผู้บังคับบัญชาในระบบราชการแบบดั้งเดิม

ในบริบทไทย โกวิท พวงงาม (2564) และสมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2559) เห็นว่าการสร้างผู้นำที่เข้าใจพลวัตของเครือข่ายจะช่วยลดช่องว่างระหว่างรัฐกับประชาชน และยกระดับขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็น “องค์กรขับเคลื่อนการพัฒนาเชิงบูรณาการ” มากกว่าองค์กรเชิงบริหารเพียงอย่างเดียว

2. การสถาปนา “ระบบนิเวศแห่งความร่วมมือ” (Collaborative Ecosystem) เป็นแนวทางสำคัญในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมเชิงโครงสร้างอย่างยั่งยืน โดยการสร้างเครือข่ายความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องอยู่บนพื้นฐานของระบบนิเวศที่เอื้อต่อการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน ภาครัฐจึงควรพัฒนา “ศูนย์กลางความร่วมมือท้องถิ่น” (Local Collaboration Hub) เพื่อทำหน้าที่เชื่อมโยงข้อมูล โครงการ และทรัพยากรระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เช่น เทศบาล มหาวิทยาลัย ภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาชน เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาแบบบูรณาการและยั่งยืน

แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิด Collaborative Governance ของ Ansell และ Gash (2008) ซึ่งให้ความสำคัญกับ “การเจรจาอย่างสร้างสรรค์และการสร้างความไว้วางใจ” ในฐานะหัวใจของการบริหารแบบเครือข่าย ขณะเดียวกัน Mergel (2019) ได้เสนอว่า “รัฐบาลยุคดิจิทัล” ควรนำเทคโนโลยีและข้อมูลเปิด (open data) มาใช้เป็นกลไกในการส่งเสริมความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะนำไปสู่การเสริมสร้าง “ทุนทางสังคมดิจิทัล” (digital social capital) อันเป็นฐานสำคัญของความร่วมมือในชุมชนยุคใหม่

ในบริบทของประเทศไทย แนวทางนี้สอดคล้องกับข้อเสนอของพิทยา บวรวัฒนา (2561) ที่ชี้ว่า การกระจายอำนาจจะเกิดผลอย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อมีการสร้างโครงสร้างและกลไกที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายอย่างต่อเนื่อง ไม่ใช่เพียงจำกัดอยู่ในช่วงของการรับฟังความคิดเห็นเท่านั้น

3. การส่งเสริม “การบริหารข้อมูลร่วม” (Data Collaboration) เป็นแนวทางสำคัญในการพัฒนาภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายในยุคดิจิทัล โดยมุ่งให้การตัดสินใจเชิงนโยบายตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์ (evidence-based governance) ภาครัฐจึงควรพัฒนากลไกความร่วมมือด้านข้อมูลระหว่างหน่วยงาน เช่น การจัดตั้ง “ระบบข้อมูลท้องถิ่นแบบเปิด” (Open Local Data Platform) เพื่อให้ทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึงข้อมูล ร่วมกันวิเคราะห์ วางแผน และติดตามผลการดำเนินงานได้อย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ



Moore (1995) และ Osborne (2006) มีความเห็นสอดคล้องกันว่าการสร้างคุณค่าร่วมสาธารณะ (public value) จำเป็นต้องอาศัย “ความรู้ร่วม” (shared intelligence) ที่เกิดจากการแลกเปลี่ยนและบูรณาการข้อมูลระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ขณะเดียวกัน ผู้นำที่มีกรอบความคิดแบบดิจิทัล (digital mindset) ตามแนวคิดของ Mergel (2019) จะสามารถใช้ข้อมูลเป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างความโปร่งใส ความไว้วางใจ และความร่วมมือภายในเครือข่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กรณี “ขอนแก่นสมาร์ทซิตี้” ที่ผู้นำท้องถิ่นสามารถใช้ข้อมูลและเทคโนโลยีเชื่อมโยงความร่วมมือระหว่างรัฐ มหาวิทยาลัย และภาคเอกชน ถือเป็นต้นแบบของการใช้ข้อมูลเพื่อสร้างคุณค่าร่วม ซึ่งควรได้รับการขยายผลในระดับนโยบายชาติ (โกวิทย์ พวงงาม, 2562; มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2564)

4. เสริมสร้าง “วัฒนธรรมความร่วมมือและความไว้วางใจทางสังคม” ความสำเร็จของภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายไม่ได้ขึ้นอยู่กับโครงสร้างทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับ วัฒนธรรมทางสังคมและการเมืองที่ส่งเสริมความไว้วางใจ การรับฟัง และการเรียนรู้ร่วมกัน (Putnam, 1993) ดังนั้น ภาครัฐควรมีนโยบายส่งเสริม “วัฒนธรรมความร่วมมือ” (collaborative culture) ผ่านกิจกรรมสาธารณะ การมีส่วนร่วมของเยาวชน และการสร้าง “พื้นที่การเรียนรู้ร่วม” (co-learning spaces) ระหว่างภาคส่วน

ในบริบทของนักวิชาไทย อย่างเช่น สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2559) และชัยอนันต์ สมุทวณิช (2562) เสนอว่าการสร้างความไว้วางใจทางสังคมจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อภาครัฐแสดงความรับผิดชอบ โปร่งใส และเปิดโอกาสให้พลเมืองมีส่วนร่วมในระดับนโยบายอย่างต่อเนื่อง แนวทางนี้สอดคล้องกับแนวคิด New Public Service ของ Denhardt และ Denhardt (2015) ที่เสนอว่าผู้นำภาครัฐควรเป็น “ผู้รับใช้สังคม” มากกว่าผู้ควบคุมระบบราชการ

ข้อเสนอเชิงนโยบายดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า การพัฒนาภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายในระดับท้องถิ่นของไทย ไม่ควรถูกจำกัดอยู่เพียงการอบรมหรือเสริมทักษะส่วนบุคคลเท่านั้น หากแต่ต้องมุ่งเน้นการสร้าง “ระบบนิเวศแห่งความร่วมมือ” ที่ครอบคลุมทั้งมิติของโครงสร้าง วัฒนธรรมองค์กร และเทคโนโลยีดิจิทัล เพื่อเอื้อให้ผู้นำสามารถทำหน้าที่เป็นผู้ประสานความร่วมมือ สร้างความไว้วางใจ และขับเคลื่อนการสร้างคุณค่าร่วมสาธารณะได้อย่างยั่งยืน ภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายจึงมิได้เป็นเพียง “กลไกการบริหาร” แต่ยังเป็น “วัฒนธรรมการพัฒนา” ที่ควรถูกส่งเสริมในทุกระดับของนโยบาย เพื่อเปลี่ยนผ่านการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจากระบบสั่งการแบบเดิม (command-and-control) ไปสู่รูปแบบการบริหารเชิงความร่วมมือแบบบูรณาการ (collaborative governance) ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของ “รัฐบาลท้องถิ่นอัจฉริยะ” (Smart Participatory Local Government) และการสร้างคุณค่าร่วมสาธารณะในยุคดิจิทัลอย่างแท้จริง

## บทสรุป

ในยุคที่สังคมกำลังเผชิญกับความซับซ้อนของปัญหา การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี และความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย การบริหารท้องถิ่นไม่อาจพึ่งพาโครงสร้างแบบลำดับชั้น (hierarchical system) ได้อีกต่อไป หากแต่ต้องอาศัย “ภาวะผู้นำเชิงเครือข่าย” (Network Leadership) ซึ่งเป็นรูปแบบ



ภาวะผู้นำที่เน้นการสร้างความสัมพันธ์ ความร่วมมือ และการเรียนรู้ร่วมกันของหลายภาคส่วน (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014; Goldsmith & Eggers, 2004; Osborne, 2006)

ผู้นำเชิงเครือข่ายในภาครัฐ โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น มีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงหน่วยงาน ภาครัฐ ภาคเอกชน มหาวิทยาลัย และภาคประชาชน เพื่อสร้างคุณค่าร่วมสาธารณะ (public value) ผ่าน กระบวนการมีส่วนร่วมที่เปิดกว้างและโปร่งใส (Moore, 1995; Denhardt & Denhardt, 2015) ลักษณะผู้นำ เช่นนี้มิได้เน้นอำนาจสั่งการ แต่เน้นความสามารถในการอำนวยความสะดวก ประสานพลัง และสร้างระบบความ ไว้วางใจทางสังคม (trust-based governance) ที่ทำให้ทุกภาคส่วนรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมของนโยบาย สาธารณะ

กรณีศึกษาของ เทศบาลนครขอนแก่น เป็นตัวอย่างชัดเจนของการประยุกต์ใช้ภาวะผู้นำเชิงเครือข่าย ในบริบทไทย ผ่านโครงการ “ขอนแก่นสมาร์ทซิตี้” (Khon Kaen Smart City) ที่ขับเคลื่อนโดยความร่วมมือ ระหว่างรัฐ เอกชน มหาวิทยาลัย และภาคประชาชน (โกวิทย์ พวงงาม, 2562; มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2564) ผู้นำท้องถิ่นทำหน้าที่เป็น “ผู้อำนวยความสะดวกเครือข่าย” (network facilitator) ที่รวมพลังของทุกภาคส่วนเพื่อ พัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน ขณะที่กรณีของ Portland Civic Network ในสหรัฐอเมริกา แสดงให้เห็นถึงระดับ พัฒนาการที่สูงขึ้นในแง่ของ “การบริหารโดยพลเมือง” (civic-driven governance) ซึ่งพลเมืองมีบทบาทใน การร่วมตัดสินใจและตรวจสอบภาครัฐโดยตรง (Bryson et al., 2014; Putnam, 1993)

เมื่อเปรียบเทียบทั้งสองกรณี จะเห็นได้ว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้ภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายประสบความสำเร็จคือ ทุนทางสังคม (social capital) และ วัฒนธรรมความร่วมมือ (collaborative culture) ซึ่งต้อง อาศัยทั้งผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และระบบที่เปิดกว้างสำหรับการมีส่วนร่วม (โกวิทย์ พวงงาม, 2564; สมบัติ อารังธัญ วงศ์, 2559; พิทยา บวรวัฒนา, 2561) การบริหารท้องถิ่นในไทยจึงควรมุ่งพัฒนาผู้นำให้มี “สมรรถนะเชิง เครือข่าย” (network competency) ที่สามารถเชื่อมโยงภาคส่วนต่าง ๆ และใช้ข้อมูลเชิงหลักฐาน (evidence-based governance) เพื่อสร้างคุณค่าร่วมอย่างแท้จริง (Mergel, 2019)

ในระดับนโยบาย การสร้างภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายต้องดำเนินควบคู่กับการออกแบบระบบนิเวศแห่ง ความร่วมมือ (collaborative ecosystem) ที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง ทั้งในด้านการ วางแผน การดำเนินงาน และการประเมินผล ซึ่งจะช่วยยกระดับคุณภาพของธรรมาภิบาลท้องถิ่น (local governance) ให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น (Ansell & Gash, 2008)

ท้ายที่สุด ภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายไม่ได้เป็นเพียง “ทักษะของผู้นำ” หากแต่เป็น “วัฒนธรรมการบริหาร ใหม่” ที่เน้นความร่วมมือ ความไว้วางใจ และการเรียนรู้ร่วมกัน ผู้นำที่สามารถสร้างความเชื่อมโยงอย่างมี เป้าหมายร่วมจะเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญสู่การสร้าง “คุณค่าร่วมสาธารณะ” (Public Value Creation) ที่ แท้จริงในศตวรรษที่ 21



## เอกสารอ้างอิง

- โกวิท พวงงาม. (2558). การบริหารจัดการท้องถิ่นไทยในยุคเปลี่ยนผ่าน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- โกวิท พวงงาม. (2562). ท้องถิ่นขอนแก่นกับการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ. ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- โกวิท พวงงาม. (2564). การนำภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายสู่การบริหารภาครัฐยุคดิจิทัล. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2562). รัฐและการบริหารจัดการสมัยใหม่. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประจักษ์ ก้องกีรติ. (2560). พลเมือง การเมือง และการมีส่วนร่วม. กรุงเทพฯ: ฟาเดียวกัน.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2561). ธรรมชาติของท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- พีรสิทธิ์ คำวนศิลป์. (2565). การบริหารเมืองอัจฉริยะในยุคดิจิทัล. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- มหาวิทยาลัยขอนแก่น. (2564). รายงานผลการดำเนินงานโครงการขอนแก่นสมาร์ทซิตี้. ขอนแก่น: ศูนย์วิจัยการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ.
- สมบัติ อารังญวงศ์. (2559). ภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์กับการบริหารภาครัฐแนวใหม่. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการปกครอง.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 295–326.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456.
- Crosby, B. C., & Bryson, J. M. (2010). Integrative Leadership and the Creation and Maintenance of Cross-sector Collaborations. *The Leadership Quarterly*, 21(2), 211–230.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York, NY: Routledge.
- Goldsmith, S., & Eggers, W. D. (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Mergel, I. (20019). Digital Service Teams in Government. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101389.



- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387.
- Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press.
- Spillane, J. (2006). *Distributed Leadership*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *American Review of Public Administration*, 36(1), 41–57.
- Uhl-Bien, M., Marion, R., & McKelvey, B. (2007). Complexity Leadership Theory: Shifting Leadership from the Industrial Age to the Knowledge Era. *The Leadership Quarterly*, 18(4), 298–318.