

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับอำเภอในประเทศไทย



นายประสิทธิ์ บอดม่วง

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2531

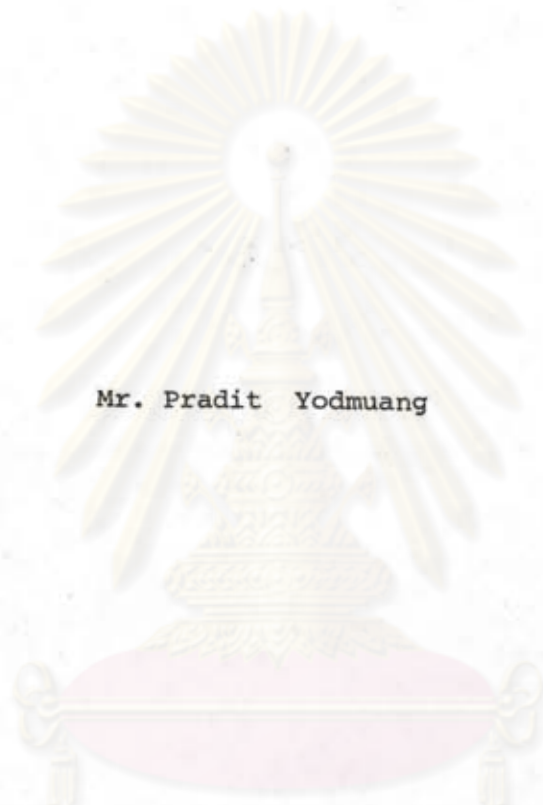
ISBN 974-569-405-3

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

013893

I 17.ค1.ค178

PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION AT THE DISTRICT LEVEL IN THAILAND



Mr. Pradit Yodmuang

A Thesis is Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

For the Degree of Master of Public Administration

Department of Public Administration

Graduate School

Chulalongkorn University

1988

ISBN 974-569-405-3

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับอำเภอในประเทศไทย


โดย นายประสิทธิ์ บอคม่วง

ภาควิชา รัฐประศาสนศาสตร์

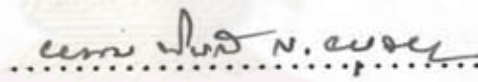
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร. พัทธา บวรวัฒนา

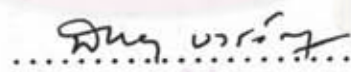


บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต


..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร. ทาวร วัลย์ราษฎร์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ทนง กิ่งกร ณ อยุธยา)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร. พัทธา บวรวัฒนา)


..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชัยสิทธิ์ เจริญประเสริฐ)



ประติษฐียอดม่งวง : การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับอำเภอในประเทศไทย
(PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION AT THE DISTRICT LEVEL IN THAILAND)

อ. ที่ปรึกษา : รศ. ดร. พทยา บวรวัฒนา, 145 หน้า

การวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ทราบถึงกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับอำเภอ ความพร้อมของหน่วยงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติและปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การวิจัยนี้มีขอบเขตการศึกษาเฉพาะอำเภอเวียงสระจังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยใช้ทฤษฎีและกรอบแนวความคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติของแวนฮอร์นและแวนมิเตอร์ เป็นกรอบแนวความคิดหลักในการศึกษา และใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารการสัมภาษณ์แบบหึ่งลึก การสังเกตการณ์โดยมีส่วนร่วม ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผลจากการศึกษาพบว่า 1. ปัจจัยที่สำคัญ 6 ปัจจัย คือ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทรัพยากร การติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงาน ลักษณะของหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการ เจือเนโยทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง การสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ 2. นโยบายที่มีเป้าหมายขอบเขตการปฏิบัติที่แน่ชัดและตรงกับลักษณะของโครงสร้างภาระหน้าที่ของหน่วยงาน จะทำให้หน่วยงานมีความพร้อมในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ

จากผลการวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะว่า ในการกำหนดนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัติผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงปัจจัย 6 ปัจจัย ที่มีความสำคัญต่อกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติตามผลการวิจัยข้างต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา รัฐประศาสนศาสตร์
สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์
ปีการศึกษา 2530

ลายมือชื่อนิติ
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา อนุ ๐15๐๓



PRADIT YODMUANG : PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION AT THE DISTRICT LEVEL
IN THAILAND. THESIS ADVISOR : ASSO. PROF. BIDHYA BOWORNWATHANA Ph.D.
145 PP.

The purpose of this research is to study policy implementation processes at the district level. The author takes into consideration the readiness of the implementing agencies and the factors which account for policy success or failure.

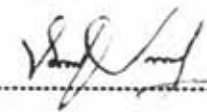
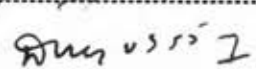
Wiang Sa district of Surat Thani province is selected as the case study. The conceptual framework of this research is adopted from Van Horn and Van Meter's article. Several data collection techniques are utilized documentary research, in-depth interview and participant observation.

The research findings are several. First, six important factors responsible for policy success are : policy standards and objectives, resources, communication, the nature of the implementing agencies, economic, social and political conditions, the dispositions of the implementors. Second, policies which have clear objectives and are in congruence with the structures of the implementing agencies are likely to be successfully implemented.

At the end, the author concluded that in the future policy makers must seriously take into consideration the six factors mentioned above.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา รัฐประศาสนศาสตร์
สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์
ปีการศึกษา 2530

ลายมือชื่อนิติ 
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา 



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่งจากรองศาสตราจารย์ ดร. จิตยา บวรวัฒนา อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่มีประโยชน์และมีคุณค่าแก่ผู้วิจัยเป็นอันมาก ตลอดจนได้ตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ เพื่อให้วิทยานิพนธ์มีความสมบูรณ์มากที่สุด

ขอขอบคุณเป็นอย่างสูงต่อผู้ช่วยศาสตราจารย์ ทนง กิณกร ณ อปุรยา และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ ซึ่งได้กรุณาใช้เวลาอันมีค่าในการเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำแนะนำและตรวจแก้วิทยานิพนธ์

ขอขอบคุณเป็นอย่างสูงต่อนายฉลอง กัลยาณมิตร อดีตอธิบดีกรมการปกครอง นายเอนก สิทธิประศาสน์ อธิบดีกรมการปกครองคนปัจจุบัน ร.ต. ชัยบุษกร กลิ่นพงศ์ อดีต นายอำเภอเวียงสระ นายวุฒิ จารุพันธุ์ เศรษฐี นายอำเภอเวียงสระคนปัจจุบัน ในฐานะผู้บังคับบัญชา ที่ได้กรุณาอนุญาตให้ผู้วิจัยได้มีโอกาสลาราชการเพื่อการศึกษาต่อ โดยเฉพาะ นายอำเภอเวียงสระคนปัจจุบันได้กรุณาให้ข้อคิดที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการเขียนวิทยานิพนธ์

ขอขอบคุณคุณเรียม กิตติพงศ์ธนิจ คุณประทุม โข่ไชยวไลต คุณเฉลิม เพ็องฟู คุณสุวรรณี ภู่อวรรณี คุณสมจิตร เขียนตวง คุณสุรชา ลุ่มจันทร์ คุณประสิทธิ์ กิตติเกียรติภากร คุณวิญญู ทองลฤกล และเพื่อนข้าราชการอำเภอเวียงสระที่ให้ความกรุณาช่วยเหลือและให้กำลังใจจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงสมบูรณ์

ท้ายที่สุด ผู้วิจัยใคร่ขอกราบขอบพระคุณคุณพ่อคุณแม่และผู้ซึ่งได้ให้การศึกษาอบรม เลี้ยงดู และสร้างวิญญานในการใฝ่รู้แก่ผู้วิจัย ขอขอบใจคุณฉวีวรรณและเด็กชาย กฤษฎางค์ ยอดม่วง ในฐานะภรรยาและบุตร ผู้ซึ่งเป็นกำลังใจแก่ผู้วิจัยเสมอมาจนสำเร็จการศึกษา

ประสิทธิ์ ยอดม่วง



สารบัญตาราง

ย

หน้า

ตารางที่

1	แสดงภาระหน้าที่ของหน่วยงานที่เข้ามาจัดตั้งสำนักงาน ในพื้นที่เป็นการถาวร	36
2	แสดงภาระหน้าที่ของหน่วยงานที่จัดตั้งสำนักงาน นอกพื้นที่แต่เข้ามาปฏิบัติงานในพื้นที่เป็นครั้งคราว	37
3	แสดงอัตรากำลังของข้าราชการ สังกัดราชการบริหารส่วน ภูมิภาค	47
4	แสดงการเปรียบเทียบการนำนโยบายไปปฏิบัติ	107

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



๒

สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่		
1	แผนภูมิโครงสร้างการบริหารของอำเภอเวียงสระ	41
2	แผนปฏิบัติงานในหน้าที่ของปลัดอำเภอ ผู้รับผิดชอบ ประจำตำบล	85
3	แผนภูมิการแบ่งงานของที่ทำการปกครองอำเภอ และสำนักงานอำเภอ	89
4	แผนภูมิการจัดระเบียบบริหารราชการและแบ่งงานที่ ทำการปกครองอำเภอ	92

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ฉ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญภาพ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
- ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
- วัตถุประสงค์ในการศึกษา	5
- ขอบเขตของการศึกษา	5
- กรอบแนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา	6
- สมมติฐานในการวิจัย	10
- วิธีการศึกษาวิจัย	10
- ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	11
- ข้อจำกัดของการศึกษาและวิจัย	11
บทที่ 2 สภาวะแวดล้อมและโครงสร้างแบบแผนการปฏิบัติราชการใน อำเภอเวียงสระ	14
- สภาวะแวดล้อมที่มีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ	14
1 สภาวะทาง เศรษฐกิจ	15
2 สภาวะทางสังคม	15
3 สภาวะทางการ เมืองและจิตวิทยา	16

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
- โครงสร้างแบบแผนการปฏิบัติราชการใน อำเภอเวียงสระ	17
1 ภาระหน้าที่และแนวนโยบายของหน่วยงาน	17
2 รูปแบบและลักษณะการศัตหน่วยงาน	39
3 อัตรากำลังและการบริหารงานบุคคล	46
4 ลักษณะและวิธีปฏิบัติงาน	48
 บทที่ 3 การนำนโยบายการพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง ไปปฏิบัติ	52
- มาตรการและวัตถุประสงค์ของนโยบาย	52
- ทรัพยากร	57
- การติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงาน	59
- ลักษณะของหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการ	62
- เงื่อนไขทาง เศรษฐกิจสังคมและการเมือง	65
- การสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ	66
 บทที่ 4 การนำนโยบายส่งเสริมการปลูกยางพาราไปปฏิบัติ	69
- มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย	70
- ทรัพยากร	74
- การติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงาน	75
- ลักษณะของหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการ	77
- เงื่อนไขทาง เศรษฐกิจสังคมและการเมือง	78
- การสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ	80

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5	
การนำนโยบายไปสู่ตัวเอาเภอผู้รับผิดชอบประจำ	
ตำบลไปปฏิบัติ	89
- มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย	83
- ทรัพยากร	87
- การติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงาน	90
- ลักษณะของหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการ	91
- เจ็อนโยทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง	95
- การสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ	96
บทที่ 6	
บทสรุปและข้อ เสนอแนะ	99
- บััจฉบัมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ	99
- การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเปรียบเทียบ :	
โอกาสในการบรรลุวัตถุประสงค์	105
- สัรูปผลการศึกษาวิจัย	108
- ข้อ เสนอแนะ	112
บรรณานุกรม	116
ภาคผนวก ก.	
แนวการสัมภาษณั้ข้าราชการอำเภอเวียงสระและพนักงาน	
กองทุนส่งเสริมการท้่าส่วนองอำเภอเวียงสระ	123
ภาคผนวก ข.	
อุดมการณ์สร้างสรรค์แผ่นดินไทยให้เป็นแผ่นดินธรรม	
แผ่นดินทอง	125
ภาคผนวก ค.	
โครงการปล้ดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลและการให้	
บริการแก่ประชาชน ณ ที่ว่าการตำบล	138
ประวัติผู้เขียน	145