

ห้องสมุดงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ



208889



ผู้กระทำการในกระบวนการนโยบายสาธารณะกรณีศึกษา นโยบายกระจาย

อำนาจสู่ชุมชน

AGENCIES IN PUBLIC POLICY PROCESS: A CASE STUDY OF POWER  
DECENTRALIZATION TO COMMUNITY

นายทรงพล ศุภะทา

วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

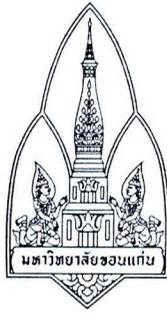
มหาวิทยาลัยขอนแก่น

พ.ศ. 2552

600257432



208889



ผู้กระทำการในกระบวนการนโยบายสาธารณะกรณีศึกษานโยบายกระจาย  
อำนาจสู่ชุมชน

AGENCIES IN PUBLIC POLICY PROCESS: A CASE STUDY OF POWER  
DECENTRALIZATION TO COMMUNITY



นายทรงพล ตละทา

วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต  
มหาวิทยาลัยขอนแก่น  
พ.ศ.2552

ผู้กระทำการในกระบวนการนโยบายสาธารณะกรณีศึกษานโยบายกระจาย  
อำนาจสู่ชุมชน

นายทรงพล ตู่ทะทา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชาพัฒนาสังคม  
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น  
พ.ศ.2552

**AGENCIES IN PUBLIC POLICY PROCESS: A CASE STUDY OF POWER  
DECENTRALIZATION TO COMMUNITY**

**MR SONGPON TULATA**

**A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS  
FOR THE DEGREE OF MASTER OF ARTS IN SOCIAL DEVELOPMENT  
GRADUATE SCHOOL KHON KAEN UNIVERSITY**

**2009**



ทรงพล ตู่ละทา. 2552. ผู้กระทำการในกระบวนการนโยบายสาธารณะกรณีศึกษานโยบาย  
กระจายอำนาจสู่ชุมชน. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนา  
สังคม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์: รองศาสตราจารย์ ดร.บัวพันธ์ พรหมพักพิง

## บทคัดย่อ

208888

การศึกษาวิจัยเรื่อง ผู้กระทำการ (Agency) ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ กรณีศึกษา  
นโยบายการกระจายอำนาจสู่ชุมชน เทศบาลอิสานนคร เป็นการศึกษากระบวนการนโยบาย  
สาธารณะในมิติผู้กระทำการ ซึ่งมีความแตกต่างจากการศึกษาถึงประเด็นนโยบายของแนวคิดแบบ  
ดั้งเดิม การศึกษาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาผู้กระทำการและบทบาทของผู้กระทำการ  
ต่าง ๆ ในกระบวนการนโยบาย 2) เพื่อศึกษารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำในกระบวนการ  
นโยบาย ระเบียบวิธีวิจัย ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเลือกเทศบาลอิสานนคร ในจังหวัดอิสานนคร  
(ซึ่งเป็นชื่อสมมุติของพื้นที่ในการศึกษา) เป็นพื้นที่ในการศึกษา ภายเทศบาลนี้ ผู้วิจัยเลือกศึกษา  
โครงการกระจายอำนาจของเทศบาล ซึ่งเรียกว่านโยบาย “เทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่”

ผลการศึกษาพบว่า ที่มาของการริเริ่มนโยบายมาจากหลายแหล่ง แต่ผู้บริหารเทศบาล มี  
บทบาทอย่างสำคัญในการริเริ่มนโยบายนี้ การกระทำของผู้กระทำการที่พบในการศึกษา ไม่ได้  
เป็นไปตามระบบ โครงสร้าง ตามกระบวนการนโยบาย หรือระเบียบข้อบังคับที่เป็นทางการที่วางไว้  
ทั้งหมด บทบาทของผู้กระทำการในกระบวนการนโยบายสาธารณะไม่ได้เป็นบทบาทที่ถูกกำหนดไว้  
ตายตัว แต่เป็นบทบาทที่ผู้กระทำการใช้การเจรจาต่อรอง กับผู้กระทำอื่น ๆ ให้ตนได้เข้าไปมี  
บทบาท ณ พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการเจรจาต่อรอง การเสนอแนวคิดการดำเนินงาน การ  
เสนอแผนการดำเนินงานจากพนักงานเทศบาล หรือการสะท้อนความต้องการที่ชุมชนต้องการมี  
อำนาจบริหารจัดการบางสิ่งบางอย่างด้วยตนเอง ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงให้มีการดำเนินการ  
นโยบายการกระจายอำนาจสู่ชุมชน แต่ผู้กระทำการที่เป็นชาวบ้านในชุมชน ซึ่งอยู่ในระดับล่างสุด  
ของนโยบาย ยังสามารถการต่อรองให้การดำเนินการตามนโยบายเป็นไปตามที่ชุมชนต้องการได้ใน  
ระดับการปฏิบัติ หรือมีการเจรจาต่อรองเฉพาะเรื่องหรือพื้นที่ การศึกษานี้ เสนอแนะว่า จำเป็น  
จะต้องให้ความสำคัญกับผู้กระทำการ ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ เท่ากับการให้  
ความสำคัญกับระเบียบหรือวิธีการที่เป็นทางการ และการให้นักการเมืองท้องถิ่น มีบทบาทใน  
ขั้นตอนที่ไม่เป็นทางการในการกำหนดนโยบาย ก็เป็นเรื่องที่ไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหาย แต่จะมี  
ประโยชน์ในการทำให้การกำหนดนโยบายมีประสิทธิภาพ

Songpon Tulata. 2552. **Agencies in Public Policy Process: A Case Study of power Decentralization to community.** Master of Arts Thesis in Social Development, Graduate School, Khon Kaen University.

**Thesis Advisor:** Associate Professor Dr. Buapun Promphakping

## ABSTRACT

208888

The research titled “Agencies in Public Policy Process: Case study of Empowerment to Community Policy in Esan Nakorn Minucipality” studies public policy by employing agencies’ perspective which considered to depart from classical policy study that focus on rational actors in policy system. The objectives of this study are: 1) to examine agencies and their roles in the policy process. And 2) to studies relationships among agencies in the policy process. This research employed qualitative methods to obtain required data and Esan Nakorn Municipality (fictive name) was chosen to be the study site. The study particularly focuses on the innovative policy about decentralization titled ‘The small municipality within the municipality policy’.

This study found that the policy initiations came from diverse sources, but the local government administrators, as a policy agency play a key role in this policy initiation. Actions of the agencies in the policy process were not conformed to formal regulations or procedures that were prescribed. The roles of agencies in public policy process were not fixed. Instead, agencies constantly employed their roles to negotiate with involved parties, to be able to insert their agendas into the policy. This include negotiation on approaches to policy, drives from municipal staffs to make the plan and voices from the inhabitants in the community of their needs and demand to manage the policy by themselves. These negotiations result in significant change of the decentralize policy of the Municipality. However, the inhabitants can only effectively negotiate in policy at the implementation level, and confined to specific areas or aspects of the policy. This study recommended that we must give weight on agencies or parties involved in public policy process as equally to the formal regulations and procedures. The involvement of local politicians in informal policy initiations shall be acceptable on the ground that it will increase the efficiency and effectiveness of the policy rather than damages the politicians may cause.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยได้รับความเมตตาอย่างสูงจากรองศาสตราจารย์ ดร. บัณฑิต พรหมพิทักษ์ อาจารย์ที่ปรึกษา และกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้สละเวลาให้คำแนะนำ ปรึกษา ตลอดจนการตรวจแก้ไขทุกขั้นตอนของการดำเนินการวิจัย ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

ขอกราบขอบพระคุณคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ประกอบด้วย ผศ.ดร.ชูศักดิ์ สุทธิสา ประธานกรรมการ ผศ.ดร.อภิศักดิ์ ธีระวิสิษฐ์ และ ดร.สถาพร เริงธรรม กรรมการสอบ ที่ได้กรุณาตรวจแก้ไขข้อบกพร่องและให้คำแนะนำเพื่อให้งานวิจัยนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์สมพันธ์ เตชะอธิก ผู้ซึ่งให้คำแนะนำงานวิจัยและการทำงานวิชาการและการวิจัยเป็นอย่างยิ่ง ขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ครอบครัวตุลละทาทุกคนที่เคารพรักยิ่ง ที่ให้การสนับสนุนในทุกด้านและให้กำลังใจมาโดยตลอดจนงานวิจัยเล่มนี้เสร็จสมบูรณ์สมดังตั้งใจ

คุณค่าและประโยชน์ของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้วิจัยขอมอบแด่ผู้มีพระคุณ และคณาจารย์ที่เคารพรักทุกท่าน

ทรงพล ตูละทา

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญภาพ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	
1. ความเป็นมาและความสำคัญในการวิจัย	1
2. คำถามการวิจัย	3
3. วัตถุประสงค์	3
4. ขอบเขตการศึกษา	3
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
6. นิยามศัพท์เฉพาะ	4
บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	5
1. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ	6
2. ทฤษฎีการก่อตัวของโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม	18
3. แนวคิดการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	22
4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนโยบายสาธารณะ	27
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	30
6. กรอบแนวคิดการศึกษา	37
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	39
1. หน่วยที่ใช้ในการวิเคราะห์	39
2. ประชากร	39
3. กลุ่มตัวอย่าง	39
4. พื้นที่ในการศึกษา	40
5. การเก็บรวบรวมข้อมูล	40
6. การวิเคราะห์ข้อมูล	41



## สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา	37
ภาพที่ 2 การดำเนินงานตามโครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่	60