

ห้องสมุดงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ



247706



การนำนโยบายการบริหารสาธารณสุขแก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติ:  
กรณีศึกษาองค์กรบริหารส่วนตำบล 16 แห่ง

ศุภฉวี ทรัพย์นารีน

คุชฎินิพนธ์เสนอต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง  
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา  
ปรัชญาคุษฎีบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์)

ปีการศึกษา 2554

๖๐๐๒๕๒๐๘๔

ห้องสมุดงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ



การนำนโยบายการบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติ:  
กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล 16 แห่ง



สุภณัฐ ทรัพย์นาวิน

คุษฎีนิพนธ์เสนอต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง  
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา  
ปรัชญาคุษฎีบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์)  
ปีการศึกษา ๒๕๕๔  
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยรามคำแหง

THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICY FOR THE ELDERLY: SOME  
CASES OF TAMBON ADMINISTRATION ORGANIZATION

SUPANAT SUBNAWIN

A DISSERTATION PRESENTED TO RAMKHAMHAENG UNIVERSITY  
IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS  
FOR THE DEGREE OF DOCTOR OF PHILOSOPHY  
(PUBLIC ADMINISTRATION)

2011

COPYRIGHTED BY RAMKHAMHAENG UNIVERSITY

ชื่อเรื่องคุษฎีนิพนธ์ การนำนโยบายการบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติ:

กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล 16 แห่ง

ชื่อผู้เขียน นายศุภณัฐ ทรัพย์นาวิน

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์

คณะกรรมการที่ปรึกษาคุษฎีนิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. ทิพาพร พิมพิสุทธิ์)

..... กรรมการ

(อาจารย์ ดร. พศวีจณ์ กนกนาก)

..... กรรมการ

(อาจารย์ ดร. ณิชฐพงษ์ สุวรรณพาณิชย์)

มหาวิทยาลัยรามคำแหงอนุมัติให้คุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรปริญญาปรัชญาคุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิมล พุพิพิธ)

..... ผู้อำนวยการ โครงการปรัชญาคุษฎีบัณฑิต

(รองศาสตราจารย์ ดร. อุทัย เลาหวิเชียร) สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

คณะกรรมการสอบคุษฎีนิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร. อุดม ทุมโฆสิต)

..... กรรมการ

(อาจารย์ ดร. เฉลิม ศรีผดุง)

..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. ทิพาพร พิมพิสุทธิ์)

..... กรรมการ

(อาจารย์ ดร. พศวีจณ์ กนกนาก)

..... กรรมการ

(อาจารย์ ดร. ณิชฐพงษ์ สุวรรณพาณิชย์)



2. ข้อค้นพบจากการวิจัยแนวทางที่เหมาะสมในการนำนโยบายการบริการ-  
 สาธารณะแก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ (1) การบรรลุตาม  
 เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย เป็นกระบวนการที่เชื่อมโยงระหว่างนโยบาย  
 และการปฏิบัติ (2) การเตรียมความพร้อมของทรัพยากรด้านงบประมาณ บุคลากรและ  
 วัสดุอุปกรณ์ที่เพียงพอ (3) การกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน ให้แก่ผู้รับผิดชอบใน  
 การนำนโยบายไปปฏิบัติ (4) การทำความเข้าใจชี้แจงในกระบวนการนโยบายและหลัก-  
 ปฏิบัติ ให้แก่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทราบ (5) การกระจายอำนาจให้แก่นำนโยบายไป-  
 ปฏิบัติอย่างทั่วถึง (6) กำหนดระยะเวลาในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ชัดเจน (7) คำนึงถึง  
 ลำดับความสำคัญของนโยบายเร่งด่วนที่ก่อประโยชน์ต่อผู้รับบริการ (8) ความสอดคล้อง  
 กับบริบทของท้องถิ่นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (9) ส่งเสริมหลักคุณธรรม จริยธรรม  
 ให้แก่นำนโยบายไปปฏิบัติ (10) การมีส่วนร่วมของผู้รับบริการในกระบวนการ-  
 นโยบาย (11) การนำนโยบายไปปฏิบัติที่ครอบคลุมต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย  
 (12) การติดตามผลและประเมินผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ (13) การนำ-  
 นโยบายไปปฏิบัติที่มีความต่อเนื่อง

#### ข้อเสนอแนะ

1. สร้างความเข้าใจในนโยบายของรัฐอย่างทั่วถึง ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย  
 การนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย
2. กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้กำหนดนโยบายจะต้องให้การสนับสนุน  
 หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติในด้านทรัพยากร และให้ความสำคัญต่อโครงสร้าง  
 ของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนควรมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น  
 อย่างแท้จริง

## ABSTRACT

Dissertation Title	The Implementation of Public Policy for the Elderly: A Case Study of Sixteen Subdistrict Administration Organizations
Student's Name	Mr. Supanut Subnawin
Degree Sought	Doctor of Philosophy
Field of Study	Public Administration
Academic Year	2011

### Advisory Committee

1. Assoc. Prof. Dr. Thipaporn Pimpisut Chairperson
2. Dr. Possawat Kanoknark
3. Dr. Natthapong Suwanpanich

**247706**

In this dissertation, the researcher investigates (1) factors influencing the effectiveness in implementing public policy for the elderly at the level of subdistrict administration organizations (SAOs). In addition, the researcher also develops (2) appropriate guidelines for the implementation of public policy for the elderly.

In carrying out this qualitative research investigation, the researcher collected data on the basis of a case study of sixteen SAOs. The data were drawn from relevant documents and the results of having conducted in-depth

interviews with 48 subjects responsible for implementing public policy for the elderly in addition to 32 service receivers.

Findings are as follows:

1. Factors influencing the effectiveness of the implementation of public policy for the elderly at the level of SAOs were as follows: (1) clear policy goals and objectives; (2) readiness and sufficiency of resources; (3) practitioners being knowledgeable and showing understanding; and (4) having determined policy mission and making appropriate work assignments.

2. Findings regarding appropriate guidelines used in the implementation of public policy for the elderly at the SAO level were as follows: (1) achieving the goals and objectives of the policy and specifying what processes link policy and practice; (2) making adequate preparations such that budgetary, personnel and materials and equipment requirements shall be sufficiently satisfied; (3) determination of mission and assigning work tasks to those responsible for the implementation of policy; (4) ensuring that those implementing policy and its practical applications have full understanding through thoroughly explaining to them the practical processes whereby policy is implemented; (5) thoroughgoing decentralization of policy implementation; (6) clearly determining the period of time required for the implementation of policy; (7) ranking the degree of importance of urgent policy undertakings beneficial to service receivers; (8) congruence between the implementation of policy with the local context; (9) instilling moral and ethical principles in those implementing policy; (10) participation of service

receivers in the policy process; (11) the implementation of policy responsive to all stakeholders; (12) conducting follow-ups and evaluations in respect to the implementation of policy; and (13) implementing policy in continuous manner.

Recommendations are as follows:

1. A thorough understanding of state policy should be fostered in those who determine, implement and evaluate policy for the elderly.
2. The Ministry of Interior as the determiner of policy should support agencies implementing policy for the elderly in the aspect of resources. It should also pay attention to the structure of agencies implementing the policy. In addition, finally, policy implementation should be genuinely devolved to the end of allowing local participation.

## กิตติกรรมประกาศ

คุณภิญโญ เรื่อง “การนำนโยบายการบริหารการสาธารณสุขแก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล 16 แห่ง” ฉบับนี้ เสร็จสมบูรณ์ได้เนื่องจากบุคคลหลายท่านได้ให้ความกรุณาช่วยเหลือในการให้ข้อมูล ข้อเสนอแนะ คำปรึกษา และเป็นกำลังใจเป็นอย่างดี ซึ่งผู้วิจัยใคร่ขอแสดงกิตติประกาศไว้ ณ ที่นี้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณมหาวิทยาลัยรามคำแหง บัณฑิตวิทยาลัย คณะรัฐศาสตร์ และ โครงการปรัชญาคุณภิบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะ รองศาสตราจารย์ ดร. อุทัย เลาหวิเชียร ในฐานะผู้อำนวยการโครงการที่เป็นทั้งผู้บริหาร และเป็นอาจารย์ที่ให้ความรู้และเป็นกำลังใจที่ดียิ่ง

ขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร. ทิพาพร พิมพิสุทธิ์ อาจารย์ ดร. พศวีจณ์ กนกนาก อาจารย์ ดร. ณัฐพงษ์ สุวรรณพาณิชย์ ศาสตราจารย์ ดร. อุดม ทุมโฆสิต และ อาจารย์ ดร. เฉลิม ศรีผดุง ที่คอยดูแลและทุ่มเทกำลังกาย กำลังใจ รวมทั้งได้เสียสละเวลาที่มีค่าในการให้ความรู้ คำชี้แนะ พร้อมทั้งแนวทางให้การศึกษาที่เป็นประโยชน์และตรวจสอบคุณภิญโญทุกขั้นตอนอย่างใกล้ชิดด้วยความห่วงใยเพื่อให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ของหลักสูตร

สุดท้ายนี้ ขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้ และบิดามารดา ที่คอยให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังใจให้ตลอดมา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งนับได้ว่าเป็นการศึกษาที่ใช้เวลายาวนานที่สุดตลอดชีวิตที่ผ่านมาถึง 6 ปีเต็ม องค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาจะนำไปใช้ให้เป็นประโยชน์แก่สังคมและประเทศชาติ ผู้วิจัยพร้อมที่จะอุทิศให้อย่างเต็มที่

ศุภณัฐ ทรัพย์นาวิน

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	(4)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	(6)
กิตติกรรมประกาศ.....	(9)
สารบัญตาราง.....	(13)
สารบัญภาพประกอบ.....	(14)
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
ขอบเขตของการวิจัย.....	4
นิยามเชิงปฏิบัติการ.....	4
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	7
แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	8
แนวคิดการบริการสาธารณะ.....	36
การบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุ.....	40
การสังเคราะห์กรอบแนวคิด.....	64
กรอบแนวคิดสำหรับการวิจัย.....	70
3 ระเบียบวิธีในการวิจัย.....	72
การออกแบบการวิจัย.....	72
หน่วยในการวิเคราะห์.....	72

บทที่	หน้า
เหตุผลในการเลือกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่ง.....	73
วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล.....	76
การวางแผนการสัมภาษณ์.....	76
วิธีการดำเนินการกับข้อมูล .....	78
การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล.....	78
แนวการสัมภาษณ์.....	80
<b>4 ผลการวิจัย .....</b>	<b>83</b>
อบต. แม่เปา อำเภอพญาเม็งราย จังหวัดเชียงราย.....	83
อบต. หุ่นแก้ว อำเภอหนองม่วงไข่ จังหวัดแพร่.....	98
อบต. บางกระทุ่ม อำเภอบางกระทุ่ม จังหวัดพิษณุโลก .....	109
อบต. โพนแพง อำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนม .....	120
อบต. เหล่าแดง อำเภอดอนมดแดง จังหวัดอุบลราชธานี .....	133
อบต. หนองสาหร่าย อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา .....	143
อบต. หัวลำ อำเภอท่าหลวง จังหวัดลพบุรี .....	154
อบต. คลองสาม อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี .....	166
อบต. พิกุลออก อำเภอบ้านนา จังหวัดนครนายก .....	177
อบต. พลุตาหลวง อำเภอสตึก จังหวัดชลบุรี .....	188
อบต. ตาขัน อำเภอบ้านค่าย จังหวัดระยอง.....	201
อบต. บ้านหม้อ อำเภอเมือง จังหวัดเพชรบุรี.....	214
อบต. กุยบุรี อำเภอกุยบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์.....	227
อบต. ท่าข้าม อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร.....	238
อบต. ท่าชนะ อำเภอท่าชนะ จังหวัดสุราษฎร์ธานี .....	248
อบต. เกาะยอ อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา .....	259
สรุป .....	271

บทที่	หน้า
5 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	297
สรุป อภิปรายผล .....	297
ข้อเสนอแนะ.....	313
ภาคผนวก	
ก รายชื่อองค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการวิจัย.....	319
ข รายชื่อผู้ให้ข้อมูลสำคัญกลุ่มผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและกลุ่มผู้รับบริการ	321
ค บันทึกการสัมภาษณ์แต่ละองค์การบริหารส่วนตำบล.....	329
บรรณานุกรม .....	365
ประวัติผู้เขียน.....	373

## สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
1 ปัจจัยที่นักวิชาการและนักวิจัยทำการศึกษาเกี่ยวกับการน่านโยบาย ไปปฏิบัติ .....	27
2 การจัดบริการสาธารณสุขแก่ผู้สูงอายุของประเทศต่าง ๆ .....	50
3 กระบวนการน่านโยบายการบริการสาธารณสุขแก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติ ขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 16 แห่ง.....	272
4 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลในการน่านโยบายการบริการสาธารณสุข แก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติ.....	272
5 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลในการนำนโยบายการบริการสาธารณสุข แก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติ.....	297
6 รายชื่อผู้ให้ข้อมูลสำคัญ กลุ่มผู้น่านโยบายไปปฏิบัติ.....	322
7 รายชื่อผู้ให้ข้อมูลสำคัญ กลุ่มผู้รับบริการ (ผู้สูงอายุ).....	326

## สารบัญภาพประกอบ

ภาพ	หน้า
1 ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลระหว่างปัจจัยด้านความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายกับประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ .....	66
2 ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลระหว่างปัจจัยด้านความพร้อมของทรัพยากร กับประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	67
3 ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลระหว่างปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ กับประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ .....	68
4 ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผล ระหว่างปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจและมอบหมายงานกับประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ .....	69
5 กรอบแนวคิดในการวิจัย .....	70