

ห้องสมุดงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ



250018

การฉีกการบัญญัติอุทกภัยในพื้นที่อำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก

สารคดี สันติ

วิทยานิพนธ์ เสนอบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยนเรศวร เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของนเรศศึกษา

หลักสูตรปริญญาตรี ประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชา นโยบายสาธารณะ

พฤษภาคม 2555

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยนเรศวร

600254906

ห้องสมุดงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ



250018

การจัดการปัญหาอุทกภัยในพื้นที่อำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก



สาวิณี สินดี

วิทยานิพนธ์เสนอบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยนเรศวร เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา

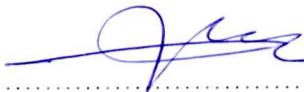
หลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานโยบายสาธารณะ

พฤษภาคม 2555

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยนเรศวร

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ได้พิจารณาวิทยานิพนธ์ เรื่อง “การจัดการปัญหาอุทกภัยในพื้นที่อำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก” ของ สาวิณี สิ้นดี เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ ของมหาวิทยาลัยนเรศวร



.....ประธาน

(ดร. จรุณ สารินทร์)



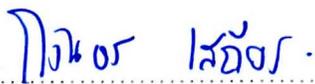
.....กรรมการ

(ดร. พีรชร บุญยรัตพันธุ์)



.....กรรมการ

(ดร. สุกิจ ขอเชื้อกลาง)



.....กรรมการ

(ดร. กวินทร เสถียร)



.....กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศิริภัสสรศรี วงศ์ทองดี)

อนุมัติ



.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณิงนิจ ภูพัฒน์วิบูลย์)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

10 พฤษภาคม 2555

ประกาศคุณูปการ

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงในความกรุณาของ ดร.พีรธร บุญยรัตพันธุ์ ประธานที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้อุทิศส่วสละเวลาอันมีค่ามาเป็นทั้งที่ปรึกษาพร้อมทั้งให้คำแนะนำตลอดระยะเวลาในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และขอกราบขอบพระคุณคณะกรรมการวิทยานิพนธ์อันประกอบไปด้วย ดร.จรรุญ สารินทร์ ประธานกรรมการ ดร.สุกิจ ขอเชื้อกลาง กรรมการ ดร.กวินธร เสถียร กรรมการ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศิริภัสสร วงศ์ทองดี กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำตลอดจนแก้ไขข้อบกพร่องของวิทยานิพนธ์ด้วยความเอาใจใส่ จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้

กราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จักร์ พันธุ์ชูเพชร และ ดร.นิสาพร วัฒนศัพท์ ที่ได้กรุณาให้ความอนุเคราะห์ตรวจเครื่องมือวิจัย ขอขอบพระคุณสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพิษณุโลก ที่ว่าการอำเภอบางระกำ เทศบาลตำบลบางระกำเมืองใหม่ องค์การบริหารส่วนตำบลคุดม่วง องค์การบริหารส่วนตำบลชุมแสงสงคราม องค์การบริหารส่วนตำบลท่านางงาม และองค์การบริหารส่วนตำบลวังอิทก สำหรับการอำนวยความสะดวกในการเก็บข้อมูลวิจัยในครั้งนี้

เหนือสิ่งอื่นใดขอกราบขอบพระคุณ บิดา มารดา ของผู้วิจัยที่ให้กำลังใจและให้การสนับสนุนในทุกๆ ด้านอย่างดีที่สุดเสมอมา

คุณค่าและคุณประโยชน์อันพึงจะมีจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยขอมอบและอุทิศแด่ผู้มีพระคุณทุกๆ ท่าน ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า งานวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงการจัดการอุทกภัยบ้างไม่มากก็น้อย

สาวิณี สินดี

ชื่อเรื่อง	การจัดการปัญหาอุทกภัยในพื้นที่อำเภอบางระกำ จังหวัด พิษณุโลก
ผู้วิจัย	สาวิณี สินดี
ประธานที่ปรึกษา	ดร.พีรธร บุญยรัตพันธุ์
กรรมการที่ปรึกษา	ดร.สุกิจ ขอเชื้อกลาง ดร.กวินธร เสถียร
ประเภทสารนิพนธ์	วิทยานิพนธ์ รป.ม. สาขาวิชานโยบายสาธารณะ, มหาวิทยาลัยนเรศวร, 2554
คำสำคัญ	การจัดการอุทกภัย บางระกำ พิษณุโลก

บทคัดย่อ

250018

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อ 1) ศึกษาความสอดคล้องในการแปลงพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ไปสู่แนวทางการปฏิบัติงานเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอบางระกำ 2) ศึกษากระบวนการปฏิบัติงานเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอบางระกำ 3) ศึกษาปัญหาอุปสรรค และผลที่เกิดจากการปฏิบัติงานเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่อำเภอบางระกำ การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบผสมวิธี ระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยคือ ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติ และประชาชน จำนวนทั้งสิ้น 397 คน ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์ การใช้แบบสอบถาม และศึกษาจากเอกสารผลการศึกษาพบว่า

1. ลักษณะการแปลงพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาสู่แนวทางการปฏิบัติงานเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอบางระกำ มีการกำหนดวัตถุประสงค์การปฏิบัติงานที่สอดคล้องกัน

2. กระบวนการปฏิบัติงานเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอบางระกำ ยังไม่เป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้ เนื่องจากขาดแคลนทรัพยากรคืองบประมาณและบุคลากร อีกทั้งการปฏิบัติงานยังไม่สามารถวัดผลที่เป็นรูปธรรมได้ ถึงแม้การจัดทำแผนของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นจะมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของแผนที่สอดคล้องกับแผนเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่เนื่องจากการกำหนดแผน

ดังกล่าวยังไม่มีข้อกำหนดเป้าหมายในการปฏิบัติงาน จึงส่งผลให้เกิดปัญหาการประเมินผลการปฏิบัติ อีกทั้งการปฏิบัติของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นยังเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมน้อย ส่งผลให้ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ต่อกระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นยังอยู่ในระดับปานกลาง

3. ผลการปฏิบัติงานเพื่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอบางระกำ ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร สังเกตได้จากการสำรวจทัศนคติของประชาชนในพื้นที่ต่อผลการปฏิบัติงานในระยะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย ยังอยู่ในระดับปานกลาง สาเหตุเนื่องจากปัญหาจากการขาดแคลนทรัพยากร ซึ่งได้แก่ งบประมาณ บุคลากร เครื่องจักรกล พาหนะ วัสดุและอุปกรณ์ต่างๆ ในการปฏิบัติงาน

Title FLOOD MANAGEMENT IN BANGRAKAM DISTRICT,
PHITSANULOK PROVINCE

Author Savinee Sinee

Advisor Piratorn Punyaratabandhu, Ph.D.

Co - Advisor Sukit Khochueaklang, Ph.D.
Gwyntorn Sathian, Ph.D.

Academic Paper Thesis M.P.A in Public Policy,
Naresuan University, 2011

Keywords Flood Management, Bangrakam, Phitsanulok

ABSTRACT

250018

The purposes of this research were to 1) study the consistency of transforming the act of public hazard protection and alleviation in 2007 toward the ways of local organizations' operation to protect and alleviate flood in Bangrakam District area, 2) to study local organizations' operation process to protect and alleviate flood and people's participation towards the local organization's operation process in Bangrakam District area, and 3) to study problems, barriers, and outcomes generated by the operation to protect and alleviate flood in Bangrakam District area. This research was a mixed methodology between qualitative research and quantitative research. The number of population; administrators, operators, and people, used in this research was 397 people. The data was collected by interviewing, using a questionnaire, and studying documents. The results of this research were found that;

1. The characteristics of determining objectives and operations in transforming the act of public hazard protection and alleviation in 2007 toward the ways of local organizations' operation to protect and alleviate flood in Bangrakam District area were consistent.

2. The local organizations' operation process to protect and alleviate flood in Bangrakam District area wasn't in line with the plan determined because the lack of resources that were fund and personnel. In addition, the operation could not be

evaluated actually although the local organizations' plan determined was consistent to the plan to protect and alleviate flood in central and regional level. Because the plan determined didn't determine the goals of operation, this caused the problem concerning to operation evaluation. Moreover, local organizations' operation opened such a few chances that people's participation was little. This affected the level of participation of people in the area towards local organization's operation process to be moderate.

3. The outcomes of local organizations' operation to protect and alleviate flood in Bangrakam District are was not effective as expected. This could be observed by attitude survey of people living in the area towards the outcomes of operation before flooding, during flooding, and after flooding, and it was found that their attitude was in moderate level. The reason for this was the lack of resources; funds, personnel, machines, vehicles, materials, and other equipment for operation.

สารบัญ

บทที่	หน้า
1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและสภาพปัญหา.....	1
คำถามงานวิจัย.....	2
วัตถุประสงค์การวิจัย.....	2
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	3
ขอบเขตการวิจัย.....	3
นิยามศัพท์เฉพาะ.....	4
2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	7
กฎหมาย นโยบาย แผนงาน และมาตรการในการจัดการสาธารณสุข.....	7
แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ.....	33
แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการสาธารณสุข.....	43
แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	53
สถานการณ์อุทกภัยในพื้นที่อำเภอบางระกำ.....	56
องค์กรปฏิบัติที่เกี่ยวข้องในการจัดการอุทกภัย.....	60
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	63
3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	72
วิธีการศึกษา.....	72
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง.....	73
วิธีการรวบรวมข้อมูล.....	74
วิธีการและเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	75
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	77

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4 ผลการวิจัย.....	80
ตอนที่ 1 ผลการวิเคราะห์ความสอดคล้องของวัตถุประสงค์ ในการแปลงนโยบายไปสู่แนวทางการปฏิบัติ.....	81
ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์กระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ส่วนท้องถิ่นตามวงจรการเกิดสาธารณภัย.....	96
ตอนที่ 3 ผลการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการ ปฏิบัติงานของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น.....	104
ตอนที่ 4 ผลการวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค และผลที่เกิดจากกระบวนการ ปฏิบัติงานของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น.....	108
5 บทสรุป.....	119
สรุปผลการวิจัย.....	120
อภิปรายผลการวิจัย.....	122
ข้อเสนอแนะ.....	123
บรรณานุกรม.....	126
ภาคผนวก.....	131
ประวัติผู้วิจัย.....	144

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
1 แสดงความเสียหายจากอุทกภัยที่อยู่อาศัย.....	59
2 แสดงความเสียหายจากอุทกภัยต่อการเกษตร.....	59
3 แสดงการแบ่งสัดส่วนของกลุ่มตัวอย่าง.....	74
4 แสดงผลการวิเคราะห์พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550.....	82
5 แสดงผลการวิเคราะห์นโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ.....	83
6 แสดงผลการวิเคราะห์แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557.....	84
7 แสดงผลการวิเคราะห์แผนเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหายุทกภัย จังหวัดพิษณุโลก พ.ศ.2554.....	88
8 แสดงผลการวิเคราะห์แผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย ของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2554.....	89
9 แสดงผลการวิเคราะห์แผนการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัย ปี พ.ศ.2554.....	93
10 แสดงผลการวิเคราะห์การปฏิบัติงานในช่วงก่อนเกิดภัย.....	97
11 แสดงผลการวิเคราะห์การปฏิบัติงานในขณะเกิดภัย.....	100
12 แสดงผลการวิเคราะห์การปฏิบัติงานหลังเกิดภัย.....	102
13 แสดงผลการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในการร่วมคิดร่วมตัดสินใจ.....	105
14 แสดงผลการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน.....	106
15 แสดงผลการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์.....	107
16 แสดงผลการวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานและความเสียหายจากอุทกภัย.....	108
17 แสดงผลการวิเคราะห์ความเสียหายที่เกิดจากอุทกภัยในพื้นที่อำเภอบางระกำ.....	110
18 แสดงผลการวิเคราะห์ทัศนคติของประชาชนต่อผลการปฏิบัติงาน ของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในช่วงก่อนเกิดภัย.....	111

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตาราง	หน้า
19 แสดงผลการวิเคราะห์ทัศนคติของประชาชนต่อผลการปฏิบัติงาน ของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นขณะเกิดภัย.....	112
20 แสดงผลการวิเคราะห์ทัศนคติของประชาชนต่อผลการปฏิบัติงาน ของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นหลังเกิดภัย.....	114
21 แสดงผลการหาค่าดัชนีความสอดคล้องจากการพิจารณาของผู้เชี่ยวชาญ.....	142

สารบัญภาพ

ภาพ	หน้า
1 แสดงวัฏจักรการบริหารจัดการอุทกภัย.....	14
2 แสดงการปฏิบัติการและหน่วยงานร่วมบูรณาการในการป้องกัน และบรรเทาอุทกภัยระดับจังหวัด.....	18
3 แสดงแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมาย นโยบาย แผนงาน และมาตรการ ในการจัดการอุทกภัย.....	31
4 แสดงลักษณะของวงจรการจัดการสาธารณภัย.....	47
5 แสดงที่ตั้งและอาณาเขตอำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก.....	56
6 แสดงผังการจัดตั้งองค์กรปฏิบัติในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.....	62
7 แสดงผังการจัดตั้งองค์กรปฏิบัติเมื่อเกิดอุทกภัยในพื้นที่อำเภอบางระกำ.....	63
8 กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	69