

ห้องสมุดงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ



250022

การมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ  
กรณีศึกษา จังหวัดพิษณุโลก

อติติยา ไชยฤทธิ์

วิทยานิพนธ์เสนอบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยนเรศวร เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา

หลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานโยบายสาธารณะ

มิถุนายน 2555

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยนเรศวร

๖๐๐๒๕/๗๒๕

ห้องสมุดงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ



250022

การมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ  
กรณีศึกษา จังหวัดพิษณุโลก



อติติยา ไชยฤทธิ์

วิทยานิพนธ์เสนอบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยนเรศวร เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
หลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานโยบายสาธารณะ  
มิถุนายน 2555  
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยนเรศวร

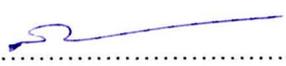
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ได้พิจารณาวิทยานิพนธ์ เรื่อง "การมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ กรณีศึกษา จังหวัดพิษณุโลก" ของ อัจฉริยา ไชยฤทธิ์ เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ ของมหาวิทยาลัยนเรศวร

.....ประธาน

(ดร. รัตเกล้า เปรมประสิทธิ์)

.....กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วลัยภัช สุขสวัสดิ์)

.....กรรมการ

(ดร. สุกิจ ขอเชื้อกลาง)

.....กรรมการ

(ดร. ลำเนา เขี่ยมสะอาด)

อนุมัติ



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

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

๒๗ มิถุนายน 2555

## ประกาศคุณูปการ

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณอาจารย์ที่ปรึกษางานวิจัย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วัลลภ สุขสวัสดิ์ ที่ให้คำปรึกษา ให้ข้อชี้แนะ และกำลังใจตลอดระยะเวลาทำการวิจัย ขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. ภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์ และ ดร. สุกิจ ขอเชื้อกลาง ที่ให้คำปรึกษาแนะนำให้ กำลังใจ และช่วยให้งานวิจัยครั้งนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ขอขอบพระคุณ ดร. รัตเกล้า เปรมประสิทธิ์ และ ดร. ลำเนา เขียมสอาด ที่ให้ความกรุณาในการดูแล ปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้งานวิจัยชิ้นนี้มีความสมบูรณ์เป็นผลงานทางวิชาการที่มีคุณภาพ และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ทางวิชาการต่อไป

ขอขอบคุณสมาชิกขององค์กรภาคประชาสังคมทุกท่าน ที่ให้ความร่วมมือในการเก็บข้อมูลเป็นอย่างดี และขอบคุณสมาชิกขององค์กรภาคประชาสังคมท่านที่คอยช่วยเหลือแนะนำ ประสานงาน ในการดำเนินการเก็บข้อมูลสำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ และทำให้ผู้วิจัยได้มีโอกาสเข้าร่วมการดำเนินงาน ต่างๆ ซึ่งเป็นความประทับใจอย่างยิ่งในการทำงานวิจัย

ขอขอบคุณญาติ พี่น้อง เพื่อน และเจ้าหน้าที่คณะสังคมศาสตร์ ที่คอยช่วยเหลือให้กำลังใจ และประสานการทำงานด้านต่างๆ จนงานวิจัยครั้งนี้สำเร็จ

ขอกราบขอบพระคุณคุณพ่อไพจิต คุณแม่อัญชลี ไชยฤทธิ์ และคุณยายบุญชู วงษ์เพชรที่ คอยอบรมเลี้ยงดูผู้วิจัยตั้งแต่เล็กจนเติบโต คอยเป็นกำลังสำคัญในการสนับสนุนการทำงานทุก ด้าน รวมถึงคอยให้กำลังใจตลอดระยะเวลาการทำวิจัยจนการวิจัยครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานวิจัยชิ้นนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการมีส่วนร่วม ทางการเมืองการปกครองของภาคประชาชนต่อไปในอนาคต

อติติยา ไชยฤทธิ์

ชื่อเรื่อง	การมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงาน จังหวัดแบบบูรณาการ กรณีศึกษา จังหวัดพิษณุโลก
ผู้วิจัย	อติติยา ไชยฤทธิ์
ประธานที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วลัยภัช สุขสวัสดิ์
กรรมการที่ปรึกษา	ดร. สุกิจ ขอเชื้อกลาง
ประเภทสารนิพนธ์	วิทยานิพนธ์ รป.ม. สาขาวิชานโยบายสาธารณะ, มหาวิทยาลัยนเรศวร, 2555
คำสำคัญ	การมีส่วนร่วม องค์กรภาคประชาสังคม การบริหารงานจังหวัด แบบบูรณาการ

### บทคัดย่อ

256022

การศึกษาการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ กรณีศึกษาจังหวัดพิษณุโลก มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาอยู่สองประการ คือ 1) ศึกษาการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และ 2) ศึกษาแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยศึกษาจากองค์กรภาคประชาสังคมในจังหวัดพิษณุโลกที่จดทะเบียนกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วย การสัมภาษณ์ แบบสอบถาม และการสนทนากลุ่ม ทั้งนี้ผลของการศึกษาวิจัยจะนำไปพัฒนาเป็นแนวทางในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของภาคประชาชนต่อไปในอนาคต

ผลการศึกษาการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พบว่า การมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการโดยรวมอยู่ในระดับน้อย โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ/ดำเนิน และการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลและพัฒนา ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรภาคประชาสังคมมีปัญหาอุปสรรคในการเข้าไปมีส่วนร่วมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการอยู่หลายประการ ได้แก่ การขาดการสนับสนุนทั้งในส่วนของ การให้ความรู้ความเข้าใจ และงบประมาณจากภาครัฐ การขาดความรู้ความเข้าใจแนวทางและหลักการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ปัญหาการนำแนวทางการบริหารไปปฏิบัติของภาครัฐ และการไม่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน การขาดกฎหมายรองรับบทบาทการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคม และทัศนคติเชิงลบขององค์กรภาคประชาสังคมต่อภาครัฐ สำหรับแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วมของ

องค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พบว่า แนวทางสำคัญที่สุดควรเริ่มจาก 1) การสร้างความรู้ความเข้าใจหลักการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ 2) การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการกำหนดนโยบายให้เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่น 3) สร้างความเป็นรูปธรรมในการผลักดันนโยบายส่งเสริมการมีส่วนร่วม 4) การแก้ไขข้อขัดข้องในการเข้าไปมีส่วนร่วมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ 5) การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และ 6) การผลักดันพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นเพื่อรองรับการดำเนินการต่างๆ และ 7) การสร้างความเชื่อมโยงระหว่างองค์กรภาคประชาสังคมกับเครือข่าย/กลุ่มองค์กรอื่น ประกอบด้วย นักวิชาการ สื่อมวลชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคธุรกิจเอกชน

**Title** PARTICIPATION OF CIVIL SOCIETY ORGANIZATION ON  
INTEGRATION PROVINCE ADMINISTRATION: A CASE STUDY  
OF PHITSANULOK PROVINCE

**Author** Atiya Chaiyarit

**Advisor** Assistant Professor Wanlapat Suksawas, Ph.D.

**Co - Advisor** Sukij Khorchurklang, Ph.D.

**Academic Paper** Thesis M.P.A in Public Administration,  
Naresuan University, 2012

**Keywords** Participation, Civil society, Organization,  
Integration province administration

#### ABSTRACT

256022

The study of participation of civil society organization on integration province administration: a case study of Phitsanulok province has two main objectives. Firstly, it aims to study participation of civil society organizations on integration province administration in Phitsanulok province. Secondly, it aims to investigate a strategy to strengthen the participation of civil society organizations on integration province administration. The sample of this study is the civil society organizations in Phitsanulok which registered with the Council of National Economics and Society. The tools used for conducting research consist of an interview, a survey, and a focus group discussion. The research findings will be considered as one of the important recourses in development of people's political participation in the future.

The results show that the participation of civil society organizations on integration province administration is shown in a low-level, especially in the processes of action and evaluation. In addition, it is also investigated that the civil society organizations have some difficulties in being a major part in the integration province administration. To clarify, the difficulties are shown in many ways such as 1) an insufficient of knowledge and understanding towards government budgeting and the integration province administration process, 2) the government pays little attention on people's participation,

3) a lack of rule on supporting civil society organizations' participation, 4) civil society organization's negative attitude towards government. As regards to the strategy to strengthen the participation of civil society organizations on integration province administration, it is discovered that there are many things that need to be taken in to a particular consideration. These are 1) the civil society organizations need to be provided with knowledge and understanding regarding the principle of integration province administration, 2) the state should pinpoint a solid public policy in order to create a genuine people's political participation especially in integration province administration, 3) related Acts need to be initiated by the state to support the process of genuine people's political participation on integration province administration, 4) the ratio of civil society organization's representative in taking a part on integration province administration should be seriously adjusted, 5) genuine decentralization should be taken into action, 6) it is required that the locality must have freedom in order to create policy which can fulfill the basic needs of the local residents and 7) the connection between civil society organizations and other institutes such as scholars, media, local government and private sectors need to be generated.

## สารบัญ

บทที่	หน้า
1 บทนำ.....	1
ความเป็นมา.....	1
ปัญหาการวิจัย.....	10
จุดมุ่งหมายของการวิจัย.....	10
ขอบเขตการวิจัย.....	10
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	11
นิยามศัพท์เฉพาะ.....	11
2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	12
แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน.....	12
แนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน.....	21
แนวคิดประชาสังคม.....	37
แนวคิดการบริหารราชการแบบบูรณาการ.....	53
เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	57
กรอบความคิดการวิจัย.....	61
3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	64
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง.....	64
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	66
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	70
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	71

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4 ผลการศึกษา.....	74
ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการ บริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ.....	74
ขั้นตอนที่ 2 ศึกษาแนวทางเสริมสร้างความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วมของ องค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบ บูรณาการ.....	102
5 บทสรุป.....	122
สรุปผลการวิจัย.....	122
อภิปรายผล.....	123
ข้อเสนอแนะ.....	130
บรรณานุกรม.....	133
ภาคผนวก.....	140
ประวัติผู้วิจัย.....	174

## สารบัญตาราง

ตาราง		หน้า
1	แสดงรายละเอียดความหมายของประชาธิปไตย.....	15
2	แสดงรายละเอียดความหมายของประชาสังคม.....	39
3	สรุปองค์ประกอบประชาสังคม.....	44
4	ที่มาของแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาสังคม....	49
5	แสดงจำนวนประชากรและกลุ่มตัวอย่าง.....	66
6	สรุปการศึกษาการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงาน จังหวัดแบบบูรณาการ กรณีศึกษา จังหวัดพิษณุโลก.....	73
7	แสดงข้อมูลทั่วไปของสมาชิกองค์กรภาคประชาสังคมในจังหวัดพิษณุโลก....	83
8	แหล่งข้อมูลที่ประชาสัมพันธ์เรื่องแนวทางการบริหารงานจังหวัด แบบบูรณาการ.....	86
9	แสดงความคิดเห็นขององค์กรภาคประชาสังคมเกี่ยวกับความสำคัญของการ มีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัด แบบบูรณาการ.....	87
10	จำนวนร้อยละ ของการมีส่วนร่วมของสมาชิกองค์กรภาคประชาสังคมต่อ การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผน/ ตัดสินใจ.....	89
11	จำนวนร้อยละ ของการมีส่วนร่วมของสมาชิกองค์กรภาคประชาสังคมต่อ การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ ดำเนินการ .....	91
12	แสดงการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัด แบบบูรณาการ ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์.....	93
13	จำนวนร้อยละ ของการมีส่วนร่วมของสมาชิกองค์กรภาคประชาสังคมต่อ การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการด้านการมีส่วนร่วมในการ ประเมินผลและพัฒนา .....	95

## สารบัญตาราง (ต่อ)

ตาราง		หน้า
14	แสดงข้อค้นพบปัญหาและอุปสรรคในการเข้าไปมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในแต่ละเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	105
15	แสดงการจัดลำดับความสำคัญของแนวทางเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการโดยเรียงลำดับจากคะแนนมากไปหาน้อย.....	111
16	แสดงการจัดลำดับความสำคัญของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างองค์กรภาคประชาสังคมกับเครือข่าย/กลุ่มองค์กรอื่น ประกอบด้วย นักวิชาการ สื่อมวลชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคธุรกิจเอกชน โดยเรียงลำดับจากคะแนนมากไปหาน้อย.....	117
17	แสดงผลการศึกษาในแต่ละเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	119
18	แสดงผลการสรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	121
19	จำนวน และร้อยละของ แหล่งข้อมูลที่บอกให้สมาชิกองค์กรภาคประชาสังคมทราบถึงแนวทางการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ.....	162
20	จำนวนร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของความคิดเห็นของสมาชิกองค์กรภาคประชาสังคมเกี่ยวกับความสำคัญของการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ....	163
21	จำนวนร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของการมีส่วนร่วมของสมาชิกองค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการด้านการมีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์.....	164

## สารบัญภาพ

ภาพ		หน้า
1	การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมทุกภาคส่วนในระดับจังหวัด.....	5
2	แผนที่จังหวัดพิษณุโลก.....	8
3	การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน.....	22
4	เหตุผลและความจำเป็นของการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ.....	23
5	แสดงความเป็นมาของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย.....	25
6	แสดงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	29
7	แสดงการสังเคราะห์กระบวนการมีส่วนร่วม.....	32
8	กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ใช้เป็นแนวคิดในการศึกษาการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ.....	34
9	ปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	35
10	แนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาสังคม.....	50
11	กรอบแนวคิดการวิจัย.....	61
12	ประเด็นข้อค้นพบที่ได้จากการสัมภาษณ์.....	75
13	ปัญหา/อุปสรรคขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ.....	81
14	แสดงการเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคม.....	97
15	แสดงการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์เป็นรายชื่อ.....	98
16	แสดงข้อค้นพบปัญหา/อุปสรรคที่ได้จากแบบสอบถาม.....	99
17	แนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็ง.....	107
18	ลำดับความสำคัญของแนวทางเสริมสร้างความเข้มแข็ง.....	112
19	แสดงการจัดกลุ่มความเชื่อมโยงในแต่ละประเด็นของข้อค้นพบ.....	114
20	ลำดับความสำคัญของการสร้างความเชื่อมโยงการทำงาน.....	118
21	บรรยากาศก่อนการเริ่มสนทนากลุ่ม.....	171

## สารบัญภาพ (ต่อ)

ภาพ		หน้า
22	ผู้วิจัยบรรยายวัตถุประสงค์ของการวิจัย และประเด็นในการสนทนากลุ่ม.....	171
23	การสนทนากลุ่ม.....	171
24	กระบวนการแสดงความคิดเห็นขององค์กรภาคประชาสังคมตามประเด็นการ สนทนากลุ่ม 1.....	172
25	กระบวนการแสดงความคิดเห็นขององค์กรภาคประชาสังคมตามประเด็นการ สนทนากลุ่ม 2.....	172
26	ผลการแสดงความคิดเห็นขององค์กรภาคประชาสังคม.....	172
27	การลงคะแนนเพื่อจัดลำดับความสำคัญของแนวทางเสริมสร้างความเข้มแข็ง	173
28	สรุปผลการลงคะแนน และสรุปผลการสนทนากลุ่ม.....	173
29	ภาพบรรยายภาคการสนทนากลุ่ม.....	173