

การบริหารงานแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด
ศึกษากรณีจังหวัดนครปฐม(2546-2548)



นางสาว กรทิพย์ ศรีเรืองเมตตา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2548

ISBN 974-17-7162-2

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE GOVERNOR'S INTEGRATIVE ADMINISTRATION UNDER STRATEGIC
PROVINCIAL DEVELOPMENT PLAN
A CASE STUDY OF NAKHON PATHOM PROVINCE (2003-2005)

Miss Korntip Srireuangmetta

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration Program in Public Administration

Department of Public Administration

Faculty of Political Science

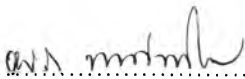
Chulalongkorn University

Academic Year 2005


ISBN 974-17-7162-2

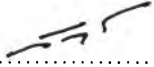
หัวข้อวิทยานิพนธ์	การบริหารงานแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ศึกษากรณี จังหวัดนครปฐม (2546-2548)
โดย	นางสาว กรทิพย์ ศรีเรืองเมตตา
ภาควิชา	รัฐประศาสนศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร. วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ปันรส มาลากุล ณ อยุธยา

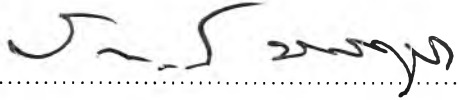
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....  คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.อมรา พงษ์สาพิชญ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....  ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ พิพัฒน์ ไทยอารี)

.....  อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์)

.....  อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ปันรส มาลากุล ณ อยุธยา)

.....  กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. ดำรงค์ วัฒนา)

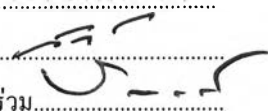
กรทิพย์ ศรีเรืองเมตตา : การบริหารงานแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้แผนยุทธศาสตร์การ
พัฒนาจังหวัด ศึกษากรณีจังหวัดนครปฐม (2546-2548). (THE GOVERNOR'S INTEGRATIVE
ADMINISTRATION UNDER STRATEGIC PROVINCIAL DEVELOPMENT PLAN : A CASE
STUDY OF NAKHON PATHOM PROVINCE 2003-2005) อ. ที่ปรึกษา : รศ. ดร. วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์,
อ. ที่ปรึกษาร่วม : ผศ. ปิณรส มาลากุล ณ อุทยา 189 หน้า. ISBN 974-17-7162-2.

สาระสำคัญของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่ต้องการศึกษาว่าความสัมฤทธิ์ผลจากการนำแผน
ยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติจะมีความสัมพันธ์อย่างไรกับการนำปัจจัยเอื้อตามแนวทางการบริหารแบบบูรณาการมาใช้ โดย
ปัจจัยเอื้อที่สำคัญคือการกำหนดระเบียบการมอบอำนาจและระเบียบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อ
สนับสนุนด้านทรัพยากรให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าปัจจัยเอื้อดังกล่าวจะมีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จใน
ระดับผลผลิตและผลลัพธ์จากการดำเนินงาน โครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์ และวิธีการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะ
ทำการศึกษาแบบวิจัยเชิงคุณภาพ โดยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์และการศึกษาเอกสาร เพื่อนำมา
วิเคราะห์ถึงความสำเร็จหรือไม่สำเร็จของการดำเนินงานโครงการว่าจะมีความสัมพันธ์อย่างไรกับปัจจัยเอื้อดังกล่าว

ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินงานของโครงการตามแผนปฏิบัติการแบบบูรณาการได้แสดงให้เห็นว่าผู้ว่า
ราชการจังหวัดยังไม่สามารถบริหารงานให้เกิดผลผลิต ผลลัพธ์ได้ทุกยุทธศาสตร์ที่วางไว้ เพราะปัจจัยเอื้อที่สำคัญอย่าง
นโยบายการมอบอำนาจยังไม่เอื้อต่อการทำงานภายใต้แผนยุทธศาสตร์ จึงแสดงให้เห็นถึงการขาดการบูรณาการของ
หน่วยงานต่างๆ นอกจากนี้ การดำเนินงานในบางโครงการยังไม่ได้เป็นไปตามแนวทางการปฏิบัติงานแบบบูรณาการ
เพราะยังพบถึงความซ้ำซ้อนกันระหว่างกิจกรรมของโครงการภายใต้วัตถุประสงค์เดียวกัน และบางโครงการนำ
แผนงานที่เป็นภารกิจประจำของหน่วยงานมาปฏิบัติซึ่งไม่จำเป็นต้องใช้ปัจจัยเอื้อตามแนวทางการบริหารงานจังหวัด
แบบบูรณาการแต่อย่างใด รวมทั้งการปฏิบัติงานบางโครงการยังต้องการความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆเข้ามาช่วยใน
ระหว่างการดำเนินกิจกรรม แต่เป็นแค่การให้ความช่วยเหลือเท่านั้นยังไม่ได้แสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติงานภายใต้
แผนปฏิบัติการแบบบูรณาการที่ส่วนราชการต่างๆจะมาวางแผนปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อให้การดำเนินกิจกรรมภายใต้
โครงการมีทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักและหน่วยงานสนับสนุน ซึ่งสาเหตุสำคัญที่ทำให้ยังไม่เกิดการวางแผนงาน
ในลักษณะดังกล่าวได้นั้น เพราะส่วนราชการต่างๆในจังหวัดยังคงมีวัฒนธรรมการปฏิบัติงานแบบดั้งเดิมที่ต้องการ
ปฏิบัติงานแบบต่างฝ่ายต่างปฏิบัติงาน ผลการศึกษาที่ค้นพบในจังหวัดนครปฐมที่มีสัดส่วนของผลผลิตด้านการเกษตร
สูงกว่าจังหวัดอื่นในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตะวันตกยังไม่สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ให้เกิดผลผลิตและผลลัพธ์ได้ใน
ยุทธศาสตร์ด้านการเกษตร ย่อมแสดงนัยว่าให้แก่กลุ่มจังหวัดที่จังหวัดนครปฐมเป็นสมาชิกอยู่ได้ว่าความสัมฤทธิ์ผลจาก
การนำแผนยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติไม่อาจสำเร็จได้ด้วยจากการนำปัจจัยเอื้อมาใช้เพียงส่วนเดียว

ภาควิชา รัฐประศาสนศาสตร์
สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์
ปีการศึกษา 2548

ลายมือชื่อนิติศ.....กรทิพย์ ศรีเรืองเมตตา.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

ต้นฉบับ หน้าขาดหาย

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี เป็นผลมาจากความอนุเคราะห์อย่างยิ่งของรองศาสตราจารย์ ดร. วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ ในฐานะอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่ได้สละเวลาในการให้คำปรึกษาตลอดระยะเวลาที่ทำการศึกษาวิจัย ซึ่งผู้วิจัยขอขอบพระคุณอาจารย์เป็นอย่างสูง นอกจากนี้ต้องขอขอบคุณภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์และคณะกรรมการทุกท่านที่ให้โอกาสผู้วิจัยเพื่อทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ ได้แก่ รศ. พิพัฒน์ ไทยอารี ผศ. ปันรศ มาลากุล ณ อยุธยา รศ. ดร. ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ และรศ. ดร. คำรงค์ วัฒนา ที่ได้สละเวลาในการอ่านวิทยานิพนธ์เพื่อให้ความศึกษาวิจัยมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ผู้วิจัยขอขอบคุณบิดา-มารดา ซึ่งให้การสนับสนุนด้านการศึกษาเป็นอย่างดีมาโดยตลอด และขอขอบคุณครอบครัวคุณขวัญใจ เหล่าสุขศรีงาม ที่ให้ความช่วยเหลือตลอดเวลาที่ทำการศึกษาในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รวมทั้งขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทุกท่านในจังหวัดนครปฐมที่ได้ให้การสนับสนุนด้านข้อมูลต่างๆเพื่อใช้ประโยชน์ในการศึกษาวิจัย

ท้ายที่สุดขอขอบคุณพี่ๆเพื่อนๆรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิตรุ่นที่ 17 ที่คอยให้กำลังใจเสมอมา รวมทั้งเจ้าหน้าที่ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ทุกท่านที่ได้ให้การช่วยเหลือในระหว่างที่ทำการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญภาพ.....	ฉ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	3
1.3 ขอบเขตการวิจัย.....	3
1.4 สมมติฐานการวิจัย.....	5
1.5 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย.....	5
1.6 ข้อยกเว้นการวิจัย.....	6
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
1.8 การนำเสนอการวิจัย.....	6
2 แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ศึกษา.....	8
2.1 แนวคิดการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา.....	8
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ.....	14
2.3 แนวคิดการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์.....	20
2.4 ทฤษฎีระบบ.....	30
2.5 แนวคิดวัฒนธรรมองค์กร.....	32
2.6 เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	35
3 วิธีการดำเนินวิจัย.....	47
3.1 วิธีการวิจัย.....	47

สารบัญ

๗

	หน้า
3.2 ประชากรและการเลือกตัวอย่าง.....	48
3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล.....	48
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล.....	49
3.5 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา.....	50
4. ผลการวิเคราะห์การศึกษาผลการดำเนินงานโครงการภายใต้ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดนครปฐม.....	52
4.1 ที่มาและแนวทางการวางแผนยุทธศาสตร์.....	52
4.1.1 ความเป็นมา.....	52
4.1.2 แนวทางการวางแผนยุทธศาสตร์.....	53
4.2 ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการ.....	62
4.2.1 รายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการ วิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานโครงการ.....	62
4.3 การวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์จากการนำแผนยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ กับการนำ ปัจจัยเอื้อตามแนวทางการบริหารงานแบบบูรณาการมาใช้.....	159
5. สรุปและข้อเสนอแนะ.....	163
5.1 สรุปผลการวิจัย.....	163
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	166
5.2.1 ข้อเสนอแนะนโยบาย.....	166
5.2.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ.....	168
5.2.3 ข้อเสนอแนะเชิงวิจัย.....	171
รายการอ้างอิง.....	172
ภาคผนวก.....	175
ภาคผนวก ก.....	176
ภาคผนวก ข.....	178
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	189

สารบัญตาราง

ตาราง		หน้า
1.1	ผลการศึกษารวบรวมประเพณีผลจังหวัดทดลองและจังหวัดเทียบเคียง.....	40
4.1	ผลการดำเนินงาน โครงการเพิ่มศักยภาพการผลิตอาหารปลอดภัยตามระบบเกษตรที่ดีเหมาะสม GAP เพื่อการส่งออก.....	66
4.2	ผลการดำเนินงาน โครงการเพิ่มศักยภาพการผลิตอาหาร.....	73
4.3	ผลการดำเนินงาน โครงการเพิ่มศักยภาพการผลิตอาหารสุกร.....	78
4.4	ผลการดำเนินงาน โครงการเพิ่มศักยภาพการผลิตอาหารโต๊ะจีนสะอาด ปลอดภัย.....	82
4.5	ผลการดำเนินงาน โครงการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตอ้อยและน้ำตาลให้ได้ผลผลิตและคุณภาพเพิ่มขึ้น.....	86
4.6	ผลการดำเนินโครงการส่งเสริมพัฒนาระบบการผลิตโรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตการเกษตรเข้าสู่ระบบมาตรฐาน.....	91
4.7	ผลการดำเนินงาน โครงการส่งเสริมการผลิตและพัฒนาคุณภาพกล้วยไม้ตามระบบเกษตรที่ดีเหมาะสม GAP.....	97
4.8	ผลการดำเนินงาน โครงการปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์.....	102
4.9	ผลการดำเนินงาน โครงการจัดตั้งศูนย์เครือข่ายการศึกษาและประสานการพัฒนาเทคโนโลยีทางการเกษตรและเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อพัฒนาการผลิตสินค้าเกษตรอุตสาหกรรมที่ปลอดภัย.....	108
4.10	ผลการดำเนินงาน โครงการจัดกลุ่มแหล่งท่องเที่ยวเพื่อเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัด.....	112
4.11	ผลการดำเนินงาน โครงการพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยว.....	116
4.12	ผลการดำเนินงาน โครงการจัดกิจกรรมที่พิกัดสัมผัสวัฒนธรรมชนบท.....	120
4.13	ผลการดำเนินงาน โครงการการแข่งขันกีฬาทางน้ำจังหวัดนครปฐม.....	123
4.14	ผลการดำเนินงาน โครงการขยายสถานที่เพื่อรองรับการให้บริการแพทย์แผนไทยโรงพยาบาลหลวงพ่อบึง.....	126
4.15	ผลการดำเนินงาน โครงการจัดงานมหกรรมวัฒนธรรมทวารวดีรำลึก.....	130
4.16	ผลการดำเนินงาน โครงการพัฒนาบึงกุ่ม-บึงบางช้าง.....	135
4.17	ผลการดำเนินงาน โครงการพัฒนาคุณภาพลุ่มแม่น้ำท่าจีนให้เอื้อต่อการดำรงอย่างเป็นสุขและเอื้อต่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ.....	142
4.18	ผลการดำเนินงาน โครงการส่งเสริมปลูกต้นไม้เพิ่มพื้นที่สีเขียว.....	147

สารบัญตาราง

ญ

ตาราง		หน้า
4.19	ผลการดำเนินงาน โครงการพัฒนาระบบการตลาด การท่องเที่ยว.....	150
4.20	ผลการดำเนินงาน โครงการศึกษาวิจัยและประชาสัมพันธ์ศิลปวัฒนธรรมทวารวดี.....	154
4.21	ผลการดำเนินงาน โครงการประสานงานและประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์...157	

สารบัญญภาพ

ผ

ภาพประกอบ		หน้า
2.1	แผนภาพแสดงแนวทางการวางแผนกลยุทธ์.....	24
2.2	แผนภาพแสดงการปฏิบัติงานภายในโครงสร้างเมทริกซ์.....	29
2.3	แผนภาพแสดงการประเมินผลงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์.....	30
3.1	แผนภาพแสดงกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย.....	51
4.1	แผนภูมิแสดงการวัดคุณภาพแม่น้ำท่าจีน.....	140