

## บทที่ 2

### กรอบแนวคิดทฤษฎี

ในบทที่ 2 จะได้กล่าวถึงแนวความคิดและทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบายสาธารณะ และเป็นภารกิจหลักของระบบบริหาร ซึ่งนำเอาเจตนารมณ์ของฝ่ายการเมืองที่ได้กำหนด เป็นนโยบายนำไปปฏิบัติให้บรรลุผล และทางเลือกของนโยบายที่จะนำไปปฏิบัติ อาจจะมีอยู่ในรูปของกฎหมาย คำสั่งมติคณะรัฐมนตรี หรือประกาศกระทรวง<sup>1</sup> ก็ได้ และแม้ว่าจะมีการกำหนดนโยบายที่ดี แต่การนำนโยบายไปปฏิบัติ มักจะเป็นขั้นตอนที่ถูกละเลยและไม่ให้ความสำคัญมากนัก ซึ่งต่อไปจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในเรื่องแนวความคิดทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ

#### ความหมายและแนวทางการพิจารณาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Charles O. Jones<sup>2</sup> ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นกิจกรรมที่มุ่งให้แผนงาน (program) บรรลุผล ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวมีอยู่สามประการด้วยกันคือ ประการแรก ได้แก่ การตีความ (interpretation) ซึ่งหมายถึง การแปลงความหมายของแผนงานให้เป็นคำสั่งที่ปฏิบัติได้ ประการที่สองก็คือ (organization) ซึ่งหมายถึงการจัดตั้งองค์การและระเบียบวิธีการปฏิบัติ เพื่อให้แผนงานบรรลุผล และประการสุดท้ายก็คือ เรื่องของการปฏิบัติ (application) ซึ่งได้แก่การให้บริการต่าง ๆ

---

<sup>1</sup>Paul Sabatier and Daniel Mazmanian, "Policy Implementation" in Stuart S. Nagel (ed), Encyclopedia of Policy Study (New York: Marcell Dekker, Inc., 1983), p. 143.

<sup>2</sup>Charles O. Jones, An Introduction to the Study of Public Policy (California : Wadsworth Publishing Co. Inc., 1970), p. 139.

Pressman and Wildavsky<sup>3</sup> กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือผลิตผลลัพธ์ออกมา การทำให้สำเร็จ ซึ่งเป็นความหมายที่ทั้งสองนำมาจากพจนานุกรมของ Webster และ Roget George C. Edwards III and Ira Sharkansky<sup>4</sup> กล่าวว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติครอบคลุมถึงกิจกรรมดังต่อไปนี้ คือ การทำสัญญา การหาข้อมูลข่าวสาร การกระจายข่าวสาร การมอบหมายบุคลากร การปฏิบัติหน้าที่ การจ้างบุคลากร และการจัดตั้งองค์การ

Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn<sup>5</sup> ให้คำจำกัดความของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่า ครอบคลุมถึงการกระทำของแต่ละบุคคลหรือกลุ่ม ทั้งที่เป็นราชการหรือเอกชน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย

Walter William<sup>6</sup> กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการคำนึงถึงความพร้อมขององค์การที่จะนำเอาคนและวัสดุมารวบรวมเป็นหน่วย และรูปร่างที่คนนำเอาวัตถุประสงค์ขององค์การไปปฏิบัติ ในทัศนะของวิลเลียมก็คือผู้ปฏิบัติงานควรจะมีการวิเคราะห์ความหมาย ความชัดเจน ความเฉพาะเจาะจงและความสมเหตุสมผลของนโยบายอย่างถี่ถ้วน เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติ นอกจากนี้ยังควรพิจารณาความพร้อมในเรื่องของบุคลากร องค์การ และการจัดการทั่วไป ตลอดจนการกำหนดรูปแบบของการบริหาร ปัจจัยที่เอื้ออำนวย การจัดระบบข้อมูล ข้อมูลป้อนกลับ และการประเมินผล

---

<sup>3</sup>Jeffery L. Pressman and Aaron Wildavsky, Implementation, 2nd ed. (Berkeley : University of California Press, 1979), pp. XX-XXi.

<sup>4</sup>George C. Edwards III and Ira Sharkansky, The Policy Predicament : Making and Implementing Public Policy (San Francisco : W.H. Freeman and Company, 1978), p. 293.

<sup>5</sup>Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, "The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework, Administration and Society vol. 6 No. 4 (February 1975) : p. 447.

<sup>6</sup>อุทัย เลาหวิเชียร, "การดำเนินนโยบาย", ใน ระบบการเมืองเปรียบเทียบ (นนทบุรี : ฝ่ายการพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2528), หน้า 340.

จะเห็นว่านักวิชาการแต่ละท่านได้ให้คำจำกัดความการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะที่แตกต่างกัน แต่ก็มีส่วนที่คล้ายคลึงกันอยู่บ้าง ซึ่งก็คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะเริ่มขึ้นหลังจากที่ได้มีการกำหนดเป้าหมายไว้ในนโยบายแล้ว และองค์การที่รับผิดชอบก็จะนำเอาเป้าหมายเหล่านี้มาบริหารให้บรรลุ ด้วยการศึกษาถึงปัจจัยต่าง ๆ และขั้นตอนของการบริหาร

อย่างไรก็ดี การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในช่วงเกือบ 2 ทศวรรษที่ผ่านมาก็ยังไม่มีทฤษฎีหรือตัวแบบใด เป็นที่ยอมรับร่วมกันในหมู่นักวิชาการด้านนี้ กระนั้นก็ตาม Majone และ Wildavsky<sup>7</sup> ก็ได้สรุปแนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมี 3 แนวทางคือ

แนวทางที่ 1 เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่งซึ่งแยกออกจากการกำหนดนโยบาย กล่าวคือ เป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นหลังจากการกำหนดนโยบาย ซึ่งอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำสั่ง หรือโครงการที่ได้กำหนดเป้าหมายและข้อกำหนดอื่น ๆ ไว้แล้ว ไปดำเนินการให้บรรลุผล ซึ่ง Majone และ Wildavsky เรียกการศึกษาในแนวทางนี้ว่า "Implementation as

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>7</sup>อ้างใน Boonlerd Pairindra, "Implementation," Thai Journal of Development Administration Vol. 25, No. 4 (October 1985), p. 570-585.

Control or Rational Model or Classical Model"<sup>8</sup> ซึ่งแนวทางการศึกษานี้จะประกอบด้วย

1. การกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน การระบุถึงรายละเอียดของแผนต่าง ๆ และเน้นการควบคุมอย่างมาก
2. การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีการกำหนดขอบเขตของแต่ละฝ่ายและแยกจากกัน
3. การกำหนดนโยบายเป็นเรื่องของการเมือง ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะไม่ใช่เรื่องของการเมือง และจะเป็นเรื่องทางเทคนิค
4. เน้นในเรื่องการให้คำแนะนำ การออกคำสั่ง หรือการให้ความยินยอม
5. การดำเนินการตามนโยบายจะเป็นไปในแนวทางเดียวคือ จากข้างบนลงมาสู่ข้างล่าง (Top to the Bottom Down) ตามลำดับขั้นของการจัดโครงสร้างขององค์การ

---

<sup>8</sup>การศึกษาแนว Control or Classical Model นี้เป็นส่วนหนึ่งที่พัฒนาแนวความคิดมาจากผลงานการศึกษาของนักคิดในยุคแรก ๆ ที่เรียกว่า ยุคคลาสสิก ซึ่งเน้นในเรื่องการรวมอำนาจ ความมีเหตุผล การลำดับขั้นการบังคับบัญชา อำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย การแยกการบริหารออกจากการเมือง เป็นต้น ผู้สนใจแนวความคิดดังกล่าวอาจศึกษาหาอ่านได้ใน Max Weber, "Essay on Bureaucracy", in F.F. Rouke, Bureaucratic Power in National Politics (Boston: Little, Brown and Co., Inc., 1985), pp.85-96. Woodrow Wilson, "The Study of Administration" in J.M. Shafritz and A.C. Hyde, Classic of Public of Administration (New York: Moore Publishing Co., Inc. 1978), pp. 3-17. F. W.Taylor, "The Principles of Scientific Management" in J.M. Shafritz and P.H. Whiltbeck, Classics of the Federal Bureaucracy (New York: Harper & Row, Publishers Inc., 1977), pp. 132-139; J. M. March and H. A. Simon, "Cognitive Limits on Rationality" in A. A. Altshuler and N. C. Thomas, The Politics of the Federal Bureaucracy (New York: Harper & Row, Publishers Inc., 1977), pp. 115-118. เป็นต้น

การศึกษาแนวนี้ในแง่ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มักเป็นการศึกษาเพื่ออธิบายว่า ใน การนำนโยบายไปปฏิบัติมีปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลว นักวิชาการที่ศึกษาตาม แนวทางนี้ ได้แก่ Mazmanian, Sabatier, Rein, Robinovitz, Van Meter และ Van Horn<sup>9</sup>

แนวทางที่ 2 เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติกับการกำหนดนโยบายไม่สามารถแยก ออกจากกันอย่างชัดเจน เนื่องจากนโยบายมักได้รับการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอในระหว่างการนำไป



ศูนย์วิจัยทรัพยากร

---

<sup>9</sup> ตัวอย่างการศึกษาแนวทางนี้โปรดดู Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier, Implementation and Public Policy (Illinois : Foresman and Co., 1983) ; Martin Rein and Francise Rabinovitz, "Implementation A Theoretical Perspective," Working Paper No. 43. MIT-Harvard Joint Center for Urban Studies, 1977; Van Meter and Van Horn, "The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework", Administration and Society 6 (February, 1975); Van Horn, Policy Implementation in the Federal System (Mass : D.C. Heath, 1979).

ปฏิบัติ ซึ่งงานแนวทางที่ 2 นี้ เรียกว่า แบบปฏิสัมพันธ์ หรือ The Interaction Model<sup>10</sup> เป็นแบบที่เน้นกระบวนการโดยพิจารณาว่า ในระหว่างการทำงานนโยบายไปปฏิบัติ Actors ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะพยายามเข้าแทรกแซงนโยบาย มีการเจรจาต่อรองเพื่อปรับเป้าหมายและวิธีการให้เป็นที่ยอมรับร่วมกันในระหว่าง Actors เหล่านั้น ซึ่งการศึกษานี้จะมีลักษณะดังนี้ คือ

1. เน้นในเรื่องของการปฏิสัมพันธ์ (Interaction) การเจรจาต่อรอง (Bargaining) ความเห็นพ้องต้องกัน (consensus) ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ
2. การปรับเปลี่ยนของแต่ละพรรคแต่ละกลุ่มเป็นไปภายใต้กระบวนการทางการเมือง (ซึ่งรูปแบบนี้เห็นว่า กระบวนการ (Process) เป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญ)
3. การตัดสินใจตั้งอยู่บนพื้นฐานของทางเลือกซึ่งเป็นส่วนต่างมากกว่าจะพิจารณาทั้งหมด

---

<sup>10</sup>การศึกษานี้ก็คือ รูปแบบหนึ่งหรือตัวแทนของลัทธิ Incrementalism (ซึ่งพิจารณาจากส่วนที่เพิ่มขึ้น) หรือ ลัทธิ Pluralism (พหุนิยม) หรือ Process Politics (กระบวนการทางการเมือง) ซึ่งรูปแบบนี้ Majone and Wildavsky กล่าวว่า เป็นที่ "กระบวนการ" (process) เป็นสำคัญ นักคิดคนสำคัญที่เป็นต้นแบบการศึกษาของแนวความคิดเหล่านี้ เช่น Charles E. Lindblom, The Intelligence of Democracy (New York: The Free Press, 1965), pp. 144-148 ; Charles E. Lindblom, "The Policy Making Process" (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1968); Charles E. Lindblom, "The Science of Mudding Through", Public Administration Review (Spring, 1959), pp. 79-88; V.A. Thompson, "Decision Theory, Pure and Applied" in A.A. Altshuler and N.C. Thomas, The Politics of The Federal Bureaucracy (Harper & Row Publishers Inc., 1977), pp. 132-133; A. Etzioni, "Mixed-Scanning A "Third" Approach to Decision Making", Public Administration Review (December, 1967), pp. 385-392.

4. วิธีการ-เป้าหมาย (Means-End) และเป้าหมาย-วิธีการ (Ends-Means) มีการปรับเปลี่ยนไปมาคงอยู่อย่างต่อเนื่อง มิได้แยกจากกัน

5. การพิจารณาเฉพาะส่วนที่เพิ่มขึ้น (Incrementalism) เป็นการสร้างความพึงพอใจ (Satisfy) ให้แต่ละฝ่าย

6. ตัวแบบนี้มีข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรและความสามารถของมนุษย์ (เมื่อเปรียบเทียบกับความสลับซับซ้อนของปัญหาต่าง ๆ)

นักวิชาการที่เน้นการศึกษาในแนวนี้ ได้แก่ Bardach, Berman และ McLaughlin<sup>11</sup> แนวทางที่ 3 แบบวิวัฒนาการ หรือ Implementation as Evolution เป็นการมองการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะของกระบวนการวิวัฒนาการที่ตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ไม่มีการกำหนดเป้าหมายสุดท้ายของนโยบาย แต่เป้าหมายและวิธีการต่าง ๆ จะปรับเปลี่ยนไปตามประสบการณ์และสถานการณ์ในการปฏิบัติ ตัวแบบนี้มีลักษณะดังนี้ คือ

1. นโยบายเป็นสมมุติฐานที่ได้มาจากการทดสอบ
2. การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการต่อเนื่องอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่สามารถแยกจากกันได้
3. รูปแบบนี้ให้ความสนใจกับการเปลี่ยนแปลงที่ได้มาจากการเรียนรู้ และการค้นพบสิ่งใหม่
4. เมื่อเปรียบเทียบกับลักษณะปัญหาที่สลับซับซ้อนแล้ว ความรู้ของมนุษย์ก็ยังเป็นสิ่งที่มียู้อย่างจำกัด
5. ผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติจะเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญที่สุดมากกว่าตัวแสดง (Actors) อื่น ๆ

---

<sup>11</sup> ตัวอย่างการศึกษาในแนวนี้โปรดดู Eugene Bardach, The Implementation Game (Mass : MIT Press, 1977 ; Berman and McLaughlin, "Implementation of Education Innovation", Education Forum 40 (March, 1976).

นักวิชาการที่เน้นการอธิบายตามแนวทางนี้ ได้แก่ Majone, Wildavsky, Palumbo และ Harder<sup>12</sup>

#### ลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นอกเหนือจากความหมายและแนวทางการพิจารณาการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว เพื่อให้เข้าใจการนำนโยบายไปปฏิบัติชัดเจนยิ่งขึ้น ควรจะได้พิจารณาถึงลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีลักษณะอย่างไรบ้าง ซึ่ง Randall Ripley และ Grace Franklin<sup>13</sup> ได้ชี้ให้เห็นว่ามีประเด็นที่สำคัญ 5 ประการ คือ

1. มีผู้เกี่ยวข้องสำคัญ ๆ มากมาย ซึ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ใครก็ได้ที่ต้องการสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ทั้งนั้น และการเข้ามามีส่วนร่วมก็มักเปิดกว้างและปรับเปลี่ยนได้ตลอดเวลา หรือจะเลือกอยู่ฝ่ายใดก็ยอมทำได้

2. ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนมีวัตถุประสงค์ที่หลากหลายและมักแตกต่างกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในนโยบายหนึ่ง ๆ อาจมีวัตถุประสงค์ที่สับสนไม่ชัดเจน บางครั้งวัตถุประสงค์แต่ละข้ออาจไม่สอดคล้องกัน บางครั้งไม่สามารถระบุได้ชัดเจนว่า วัตถุประสงค์ของนโยบายได้แก่อะไรบ้าง สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นจากการเจรจาต่อรองและการประนีประนอมระหว่างผู้กำหนดนโยบายทั้งหลาย ซึ่งมีอยู่ด้วยกันหลายกลุ่ม และแต่ละกลุ่มก็มีความมุ่งหวังในนโยบายหนึ่ง ๆ ที่แตกต่างกัน ดังนั้น ในการประนีประนอมจึงเป็นการนำเอาความเห็นที่แตกต่างกันทั้งหมดมาประมวลไว้เป็นวัตถุประสงค์ของนโยบาย แม้ว่าวัตถุประสงค์แต่ละข้ออาจจะแตกต่างกัน และอาจจะ เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการในการปฏิบัติก็ตาม

<sup>12</sup>ตัวอย่างการศึกษาในแนวนี้ โปรดดู Majone and Wildavsky, "Implementation as Evolution," in Policy studies Review Annual, (Calif : Sage Publication 1978); Palumbo and Harder (ed.) Implementing Public Policy (Mass: D.C. Heath 1981).

<sup>13</sup>Randall B. Ripley and Grace A. Franklin, Bureaucracy and Policy Implementation (Illinois : The Dorsey Press, 1982), ch. 1.



3. นโยบายและโครงการของรัฐบาลมักขยายใหญ่โตขึ้นทุกวัน ซึ่งสังเกตได้จากจำนวนงบประมาณและข้าราชการที่เพิ่มขึ้นตลอดเวลา แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลมีกิจกรรมต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้นตลอดเวลาตามไปด้วย ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องและเกี่ยวข้องกับนโยบายต่าง ๆ ที่มีจำนวนและขอบเขตที่เพิ่มขึ้น

4. หน่วยงานในหลายระดับจากหลายกระทรวง ทบวง กรม มีส่วนร่วมในการดำเนินการ และจากการที่มีหลายหน่วยงานจากหลายกระทรวง ทบวง กรม มาเกี่ยวข้องนี้เองที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะยุ่งยาก สลับซับซ้อน ต้องอาศัยการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ การสื่อสารที่ชัดเจน เข้าใจง่าย เป็นต้น

5. ลักษณะประการสุดท้ายที่ Ripley และ Franklin ชี้ให้เห็นคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติมักต้องเผชิญกับปัจจัยภายนอกที่ควบคุมไม่ได้เลย ปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่รวดเร็วและฉับพลัน ความผันผวนทางเศรษฐกิจของประเทศ และ/หรือของโลก ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและความไม่แน่นอนของธรรมชาติ เป็นต้น ปัจจัยเหล่านี้ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงไปมากขึ้น

#### **ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ**

จากการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาตามแนวทางที่ 1 ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น โดยสนใจว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมีปัจจัยใดบ้าง ที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลว และจากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า มีปัจจัยสำคัญพอจะแยกได้ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ ปัจจัยทางด้านเนื้อหาของนโยบาย (Policy Content) และปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย (Policy Context) ที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติในที่นี้จะขอยกเฉพาะผลงานของนักวิชาการบางท่านที่มีได้รับการกล่าวอ้างและมีผลงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ดังจะได้กล่าวต่อไป

นโยบายมีความสำคัญมากที่สุด นโยบายที่ดีจะต้องมีความสอดคล้องต่อสภาพปัญหา คือสามารถแก้ไขปัญหาลงคมและนโยบายต้องมีความชัดเจน เพราะนโยบายเป็นแนวทางปฏิบัติอย่างมี

วัตถุประสงค์ที่ถูกควบคุมและดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>14</sup> ทั้งนี้ก็เพื่อทำให้วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ นั้น สามารถบรรลุผลในระดับปฏิบัติ การพิจารณาถึงความชัดเจนของนโยบายและความสอดคล้องของนโยบายต่อสภาพปัญหาจึงน่าจะเป็นส่วนสำคัญที่นำไปสู่การวิเคราะห์ถึงภาวะที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่ามีความราบรื่นมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่องจากระดับที่เป็นเจตนารมณ์

ลักษณะของนโยบายต้องมีความสอดคล้องต่อสภาพปัญหา

Van Meter และ Van Horn<sup>15</sup> เสนอว่า ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น บางส่วนจะขึ้นอยู่กับประเภทของนโยบาย นโยบายที่จะประสบความสำเร็จมากที่สุดก็คือ นโยบายที่เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ น้อยที่สุด และมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์ระดับสูง ในทางตรงกันข้าม ด้านนโยบายเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงมาก และมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์น้อย โอกาสที่นโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติจะมีน้อย

Mazmanian และ Sabatier<sup>16</sup> ให้ข้อสรุปว่า นโยบายที่มุ่งหวังจะให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย จะมีโอกาสในการประสบความสำเร็จมากกว่า นโยบายที่มุ่งหวังการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวง นอกจากนี้ เขายังชี้ให้เห็นว่า ความยากง่ายของปัญหาที่นโยบายมุ่งจะแก้ไขนั้นจะมีส่วนกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายด้วย ทั้งนี้ ยังขึ้นอยู่กับนโยบายที่ร่างขึ้นในการกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยหลักการแล้ว นโยบายที่ดีจะต้องสามารถกำหนดกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งลักษณะนโยบายจะประสบความสำเร็จได้จะต้องมีลักษณะดังนี้คือ

<sup>14</sup>James E. Anderson, Public Policy-making (San Diego : Thomas Nelson and Sons Ltd., 1975), p. 3.

<sup>15</sup>D.S. Van Meter and C.E. Van Horn, Administration and Society pp. 445-448.

<sup>16</sup>Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier, "A Framework for Implementation Analysis," Implementation and Public Policy (Illinois : Scott, Froesman and Company, 1983), pp. 20-35.

### นโยบายจะต้องมีความชัดเจน

นอกเหนือจากการกำหนดนโยบายที่มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว ความชัดเจนของนโยบายจัดเป็นองค์ประกอบย่อยที่สำคัญอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งมีผลต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั่นก็คือการกำหนดนโยบายควรกำหนดอย่างชัดเจน สามารถนำไปสู่ความสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายจริง (realistic) มีความเป็นรูปธรรม มีความเฉพาะเจาะจงและมีความมั่นคงแน่นอน โดยเฉพาะแมสมาเนียง ได้กล่าวถึงการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายว่า การที่จะมีความชัดเจนสามารถนำไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ หรือกลุ่มเป้าหมายได้ตามความคาดหวังนั้น จะต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบสำคัญ 6 ประการ<sup>17</sup> คือ

- (1) มีการจัดลำดับวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน
- (2) มีทรัพยากรเพียงพอต่อการสร้างทีมงาน (staff) เพื่อปฏิบัติและติดตามงานในระดับพื้นที่หรือระดับกลุ่มเป้าหมายได้ตามวัตถุประสงค์
- (3) การกำหนดมอบหมายภาระงานให้กับหน่วยงาน โดยหน่วยงานนั้นต้องมีความเต็มใจสนับสนุนนโยบายอย่างจริงจัง
- (4) มีการแบ่งภาระงานระหว่างหน่วยงาน เพื่อนำไปสู่การประสานงานกันตามสายบังคับบัญชาในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงาน
- (5) มีการกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ตัดสินใจของหน่วยงานที่ส่งเสริมการบรรลุผลตามเป้าหมายนโยบาย
- (6) เปิดโอกาสให้กลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้องกันบนนโยบายได้ เข้าไปมีบทบาทในการประเมินผลกลุ่มเป้าหมายนโยบายและประเมินผลการปฏิบัติของหน่วยงานด้วย

อย่างไรก็ตาม ความพยายามที่จะกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างชัดเจนให้กับหน่วยงานระดับปฏิบัติ นั้น ในบางครั้งวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นนั้น อาจจะไม่มีความคลุมเครือขาด

---

<sup>17</sup>Paul Sabatier and Daniel Mazmanian, "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis", Policy Study Journal, 8 (Special Journal, 1980), pp. 545-554.

ความชัดเจนได้ เนื่องจากปัจจัยข้างประการ<sup>18</sup> คือ

- ความซับซ้อนของนโยบายมีมากจนกระทั่งมีความยากเกินไปที่จะบรรลุถึงเป้าหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบางครั้งก็ไมอาจกำหนดตรรกะที่ชัดเจนการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างชัดเจนได้

- ความไม่แน่นอนของนโยบายก็ก่อให้เกิดความคลุมเครือได้เช่นกันคือ เมื่อใดก็ตามที่ความเข้าใจในนโยบายมีน้อย หรือผู้กำหนดนโยบายระดับสูง ไม่อาจควบคุมผู้ปฏิบัติในระดับปฏิบัติได้ ก็จะทำให้ให้นโยบายมีความคลุมเครือมากยิ่งขึ้น

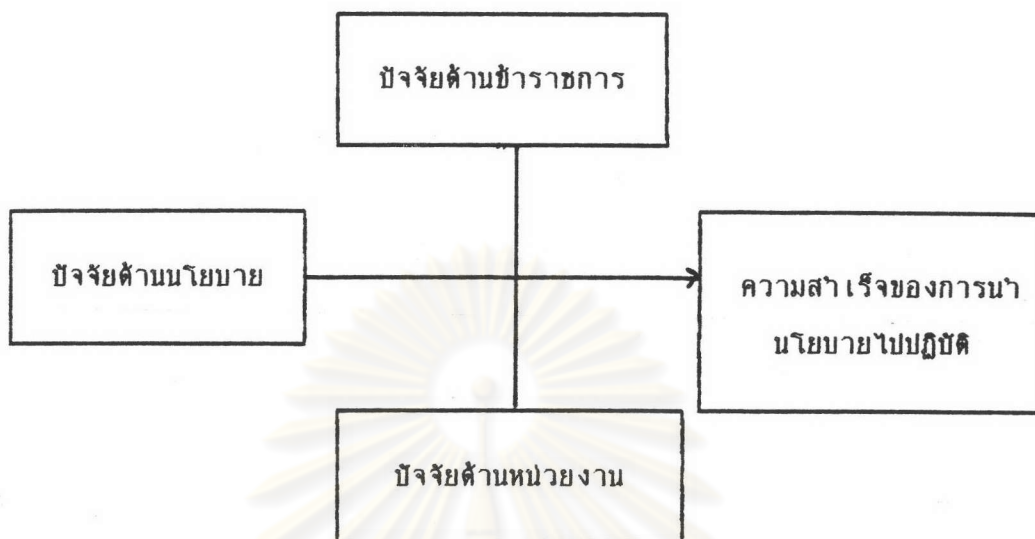
- ความขัดแย้งกันระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายที่เกิดขึ้นอย่างซ่อนเร้นหรือลับ ๆ เนื่องจากบุคคลเหล่านั้นมีแนวทางการกำหนดนโยบายที่ต่างกันกระทั่งก่อให้เกิดภาวะที่นำไปสู่การต่อรอง เปลี่ยนแปลง เพื่อผลักดันวัตถุประสงค์ที่ตนเองต้องการ

การกำหนดนโยบายที่ปราศจากความเข้าใจถึงข้อเท็จจริง ทำให้นโยบายขาดความชัดเจน ผลที่ติดตามมาก็คือ หน่วยงานระดับปฏิบัติก็ไม่อาจเข้าใจนโยบายได้ถูกต้อง การปฏิบัติภาระกิจใด ๆ ที่ได้รับมอบหมายจึงมีลักษณะเหวี่ยงแห สุดท้ายคือ เป้าหมายที่กำหนดไว้ก็มิอาจบรรลุได้ ดังนั้นได้ข้อสรุปว่า ปัจจัยด้านนโยบายภายใต้ปัจจัยย่อยคือ ความสอดคล้องของนโยบายกับปัญหาในเชิงทฤษฎี และความชัดเจนของนโยบายนั้นมีผลต่อหน่วยงานระดับปฏิบัติและความสำเร็จของนโยบายซึ่งแสดงความสัมพันธ์ได้ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>18</sup>Robin Hambleton, "Planning Systems and Policy Implementation,"  
Journal of Public Policy, 4 (October, 1983), p. 339.



#### ปัจจัยด้านหน่วยงาน

กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้นจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยงาน (agencies) ที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ ลักษณะโครงสร้างของหน่วยงานจึงเป็นส่วนสำคัญที่นำมาพิจารณาในที่นี้ 3 ประการ คือ

การพึ่งพิงระหว่างหน่วยงาน (interdependence) การพึ่งพิงระหว่างหน่วยงานนั้นเป็นข้อความคิด (concept) ที่เกิดขึ้นมาจากการพิจารณาองค์การในระบบเปิด (open system) ซึ่งเห็นว่าหน่วยงานจะต้องมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอก เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับความอยู่รอดของหน่วยงาน<sup>19</sup> การพึ่งพิงจะเป็นปรากฏการณ์ที่มีมากขึ้นในสภาวะที่เน้นความสำคัญของการแบ่งงานและความเชี่ยวชาญเฉพาะระหว่างหน่วยงาน ซึ่งสามารถที่จะนำมาพิจารณาได้ 4 รูปแบบ ตามแนวทางศึกษาการพึ่งพิงระหว่างหน่วยงานสาธยายกับ

<sup>19</sup>Daniel Katz and Robert L. Kahn, "Organizations and the System Concepts," Classics of Organization Theory. Edited by Jay M. Shafritz and Phillip M. Whitbeck, (USA:Maor Publishing Company, Inc., 1978), p.163.

หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านสวัสดิการของไอแกนและเฮจ<sup>20</sup> คือ

- (1) การพึ่งพิงด้านงบประมาณ
- (2) การพึ่งพิงด้านบุคลากร เช่น การแลกเปลี่ยนหรือให้ยืมบุคลากร
- (3) การแลกเปลี่ยนโดยส่งกลุ่มประชากร เป้าหมายที่เป็นคนไข้หรือผู้ขอรับบริการให้

กันและกันระหว่างหน่วยงาน

- (4) การมีนโยบายที่ทำร่วมกัน

การพึ่งพิงระหว่างหน่วยงาน เช่นนี้ จึงมีลักษณะที่เรียกว่า การพึ่งพิงซึ่งกันและกัน

(reciprocal interdependence) นั่นก็คือหน่วยงานต่าง ๆ ให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อบรรลุตาม เป้าหมายที่ต้องการหรือที่เพอร์เฟอร์และซาลันซิค<sup>21</sup> เรียกว่า Symmetric interdependence นั่นเอง ซึ่งจะมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานในอันที่จะทำให้เป้าหมายของนโยบายบรรลุผลได้ต่อไป

การประสานงานระหว่างหน่วยงาน (Coordination) การประสานงานระหว่างหน่วยงานนั้น จัดเป็นข้อความคิด (concept) ที่จำแนกเป็นรายละเอียดปลีกย่อยจากการพึ่งพิงระหว่างหน่วยงาน กล่าวคือ จะเน้นถึงความร่วมมือของหน่วยงานในการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน จะขาดฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไปไม่ได้ โดยค่อนข้างจะมุ่งในเชิงพฤติกรรม เป็นอันดับแรกมากกว่าที่จะมุ่งที่ผลลัพธ์ เพอร์สแมนและวิลดาฟส์กี มีความเห็นว่าการประสานงานจึงค่อนข้างจะมีลักษณะเป็นยุทธวิธีทางการเมือง (Political strategy) ที่อาจจะเป็นการประสานงานเพื่อต่อต้านหรือเป็นการประสานงานร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมายเดียวกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายได้รับ

---

<sup>20</sup>Michael Aiken and Jeral Hage, "Organizational Interdependence and Intra-Organizational Structure", American Sociological Review, 33 (December, 1968), p.925.

<sup>21</sup>Ibid., p.925.

จากการศึกษาของลิทวาคและฮิลตัน<sup>22</sup> พบว่า การประสานระหว่างหน่วยงานจะมีรากฐานมาจาก ปัจจัยสำคัญ 4 ประการ คือ

- (1) ระดับการพึ่งพิงระหว่างหน่วยงานมีมากน้อย เพียงใดหรือไม่
- (2) ระดับความตระหนัก (awareness) ถึงปัญหาของหน่วยงาน
- (3) การกำหนดมาตรฐาน เพื่อ เป็นแนวทางดำเนินกิจกรรมของหน่วยงาน
- (4) จำนวนของหน่วยงาน

ตัวอย่างที่บ่งชี้ถึงความสำคัญของปัจจัยย่อยด้านหน่วยงานส่วนนี้ก็คือกรณีศึกษาของ เซิร์บริง<sup>23</sup> เกี่ยวกับการนำหน่วยงานที่แตกต่างกันด้านโครงสร้าง เป้าหมายระเบียบกฎเกณฑ์ ภายในหน่วยงาน คือ มหาวิทยาลัยกับกรมประชาสงเคราะห์มาปฏิบัติงานร่วมกันปรากฏว่า จาก ความแตกต่างดังกล่าวแทนที่จะก่อให้เกิดการประสานงานร่วมกับกลับนำไปสู่ความขัดแย้งในการ ปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงาน นอกจากนั้น ผลการศึกษาของ วรเดช จันทรร และวินิต ทรงประทุม เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประมงนั้น พบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของกรม ประมงในจังหวัด หรือความสัมพันธ์ของหน่วยงานกรมประมง (สถานี) กับส่วนราชการอื่น ๆ ที่มี น้อยก่อให้เกิดภาวะการปฏิบัติงานที่ไม่ประสานกัน ต่างฝ่ายก็ปฏิบัติงานกันไป ทำให้ผลลัพธ์ไม่เป็นไป ตามที่กำหนดไว้ในนโยบาย<sup>24</sup>

การสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือ เมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

<sup>22</sup>Eugene Litwak and Lydia F. Hylton. "Interorganizational Analysis : A Hypothesis on Co-Ordination Agencies," Administrative Science Quarterly, (March, 1962), p.360

<sup>23</sup>Robert H. Serbring, "The Five-Million Dollar Misunderstanding: A Perspective on State Government. University Interorganizational Contracts," Administrative Science Quarterly 22 (November 1977), p.508

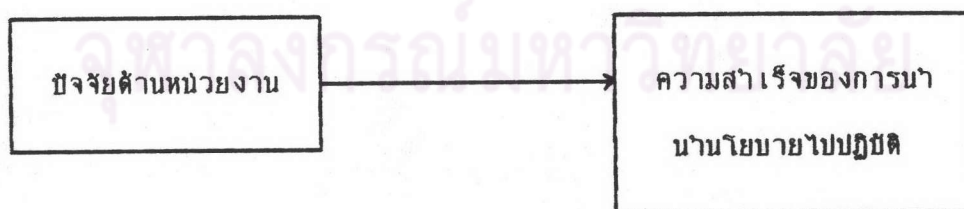
<sup>24</sup>วรเดช จันทรร กับวินิต ทรงประทุม, การศึกษาราชการและการนำภารกิจไปปฏิบัติ ของกรมประมง (กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2529), หน้า 187

ที่เป็นกระบวนการเดียว (unified process) ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ 3 ขั้นตอน คือ<sup>25</sup>

1. ขั้นตอนการแปรเจตนาารมณ์จากฝ่ายนิติบัญญัติไปสู่ข้อกำหนด เพื่อการปฏิบัติในระดับบริหารอันเป็นขั้นตอนเริ่มต้นที่จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
2. ขั้นตอนของการพิจารณาถึงทรัพยากรและระยะเวลาที่ใช้ในการปฏิบัติของหน่วยงานระดับบริหารที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ
3. ขั้นตอนการติดตาม ควบคุม ตรวจสอบและประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากขั้นตอนดังกล่าว นโยบายถูกนำลงสู่การปฏิบัติโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบการบริหารในระดับต่าง ๆ ความสัมพันธ์เชิงเกื้อหนุนจากหน่วยงานระดับเหนือที่มีต่อหน่วยงานระดับปฏิบัติ ก็จะไปสู่ความราบรื่นในการปฏิบัติตามนโยบายมากขึ้น การให้ความช่วยเหลือที่หน่วยงานในระดับปฏิบัติ คาดหวังจากหน่วยงานระดับเหนือ นั้น จะมีในเชิงวิชาการ การฝึกอบรมความรู้ ในบางครั้ง ที่การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนืออย่างพอเพียง อันเนื่องมาจากความขัดแย้งเรื่องอำนาจและผลประโยชน์แล้ว ความยุ่งยากก็จะเกิดขึ้นอันจะนำไปสู่ความล้มเหลวของนโยบายได้ในที่สุด

เพราะฉะนั้น จึงได้ข้อสรุปว่า ปัจจัยด้านหน่วยงานภายใต้ปัจจัยย่อย คือ การพึ่งพิงระหว่างหน่วยงาน การประสานงาน และการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือ นั้นมีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งแสดงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลได้ดังนี้



<sup>25</sup>Martin Rien, From Policy to Practice (London : The McMillan Press Ltd. 1983), pp.123-127.



### ปัจจัยด้านข้าราชการระดับปฏิบัติ

ข้าราชการระดับล่างจะเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งประการหนึ่งในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในที่นี้จะเน้นพิจารณาองค์ประกอบย่อยที่สำคัญจะอธิบายเป็นภาพรวมคือความรู้ความสามารถ ความตั้งใจจริงและการปรับตัวของข้าราชการระดับปฏิบัติ

ข้าราชการระดับปฏิบัติตามที่เสนอของไบรอันท์และไวท์นัั้น มีความหมายครอบคลุมทั้งข้าราชการกับประชาชนอื่น ๆ ซึ่งจะปฏิบัติงานอยู่ในระดับพื้นที่ใกล้ชิดกับกลุ่มเป้าหมายนโยบายมากที่สุด เพราะฉะนั้นในภาวะเช่นนี้ข้าราชการระดับปฏิบัติ จึงมักจะประสบกับสภาพแวดล้อมที่กลายเป็นเงื่อนไขในการทำงานดังต่อไปนี้<sup>26</sup>

- ทรัพยากรไม่สอดคล้องหรือไม่เหมาะสมกับภาระงานที่รับผิดชอบ
- ต้องเผชิญกับความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมายต่อบริการของรัฐที่มีมากขึ้นเรื่อย ๆ
- เป้าหมายของหน่วยงานที่สังกัดนั้นอาจจะมีหลายอย่างหรือบางครั้งก็ไม่มี ความชัดเจนก็จะก่อให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงาน
- การปฏิบัติงานในบางครั้งถึงแม้จะบรรลุวัตถุประสงค์ แต่ก็ยากที่จะวัดออกมาให้เห็นอย่างชัดเจนเชิงประจักษ์ได้
- ความร่วมมือของประชาชนกลุ่มเป้าหมายในการปฏิบัติงานนั้น มักจะเกิดขึ้นได้ยาก จะเห็นว่าภายใต้สภาวะความเป็นจริงของการปฏิบัติงานนั้น ข้าราชการระดับปฏิบัติต้องเผชิญกับเงื่อนไขหลายประการทั้งประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ลักษณะของหน่วยงาน และสุดท้ายก็คือตัวของข้าราชการระดับปฏิบัติเอง ที่จะต้องอาศัยคุณสมบัติทั้งสามประการข้างต้นคือ ความรู้ความสามารถ ความตั้งใจจริง และการปรับตัวอย่างเหมาะสม

---

<sup>26</sup>Michael Lipsky, Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services (New York: Russell Sage Foundation: New York, 1980), pp. 27-28.

ด้านความรู้ความสามารถที่ข้าราชการระดับปฏิบัติทั้งมีนั้น ประกอบด้วย 8 ประการ<sup>27</sup>

คือ

1. ความสามารถและทักษะในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสอบถามหรือการสังเกต ในขณะที่ปฏิบัติงานของบุคคลในแต่ละกลุ่ม
  2. ความรู้ทางด้านทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงนั่นก็คือ การมีความรู้ความสามารถในการประยุกต์ทฤษฎีต่าง ๆ ไปใช้ในทางปฏิบัติด้วย
  3. ความรู้ด้านจริยธรรม นั่นก็คือ จะต้องมีความรู้ความเข้าใจทั้งด้านจริยธรรม ค่านิยมของสังคมด้วย
  4. ความสามารถในการให้คำแนะนำหรือการชี้แนะ เพื่อแก้ไขปัญหา
  5. ความสามารถในการปฏิบัติด้วยการรู้จัก เชื่อมโยงความรู้ในโลกว่าวิชาการมาสู่โลกแห่งความเป็นจริง
  6. ความรู้ความเข้าใจด้านมนุษย์และสังคม
  7. ความพร้อมที่จะปฏิบัติงานในท่ามกลางกลุ่มบุคคลหลาย ๆ ลักษณะ
  8. ความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นนี้ ถ้าหากผู้รับผิดชอบระดับปฏิบัติมีความเข้าใจที่แตกต่างกัน จะโดยทัศนคติหรือความคิดใด ๆ ก็ตาม ย่อมจะทำให้เกิดผลดีตาม 3 ประการคือ ประการที่ 1 ความเข้าใจนโยบายระหว่างผู้ปฏิบัติ จะแตกต่างกันไปกระทั่งก่อให้เกิดความสับสนในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ประการที่ 2 ทิศทางการปฏิบัติงานของข้าราชการระดับปฏิบัติ จะดำเนินไปตามความพอใจของแต่ละคนและประการสุดท้ายก็คือ ความล้มเหลวของนโยบายจะเกิดขึ้น
- จากความรู้ในลักษณะต่าง ๆ นั้นค่อนข้างจะมีความหลากหลายและมีขอบข่ายที่กว้างมาก ยากที่จะมีความรู้ได้ทั้งหมดอย่างละเอียด แต่ในภาวะการปฏิบัติงาน เช่น ที่กล่าวแล้วข้างต้น ก็จำเป็นต้องที่ข้าราชการระดับปฏิบัติแต่ละคนจะต้องสร้างความรอบรู้ให้มากที่สุดเท่าที่อยู่ในวิสัยจะกระทำได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

<sup>27</sup>Ronald Lippitt, The Dynamics of Planned Change (New York : Harcourt, Brace and Company., 1958), p.288.

**ความตั้งใจจริง** เป็นองค์ประกอบสำคัญอีกประการหนึ่งของข้าราชการระดับปฏิบัติ ซึ่งจะพิจารณาได้จากพฤติกรรมการทำงาน เพื่อให้บริการกับประชาชนบางลักษณะคือ

1. การปฏิบัติงานจะเน้นในส่วนที่เห็นว่า มีความสะดวก ไม่มีการเสี่ยงมากเกินไป เพราะเห็นว่าไม่คุ้มค่ากับผลตอบแทนที่ได้รับ ถึงแม้จะทำให้งานประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานก็ตาม
2. การมีอคติต่อประชาชนกลุ่มเป้าหมาย (worker bias) นั่นก็คือจะปฏิบัติตามความพึงพอใจที่มีต่อประชาชน และบางครั้งก็อาจจะตัดสินใจเลือกปฏิบัติตามค่านิยมของสังคม แทนที่จะคำนึงถึงภาระหน้าที่ที่รับผิดชอบ

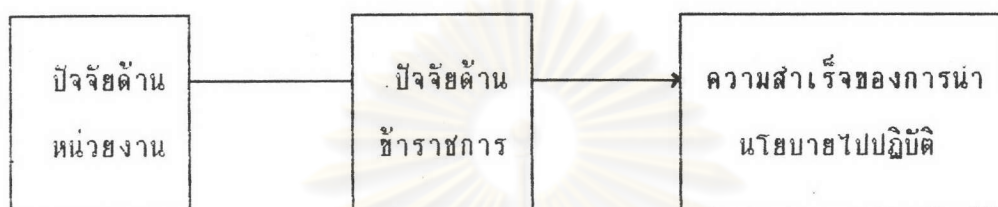
**การปรับตัวของข้าราชการระดับปฏิบัติ** จะเป็นพฤติกรรมอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับความตั้งใจจริงที่กล่าวในรายละเอียดไปแล้วในตอนต้น กล่าวคือภายในระบบและโครงสร้างการปฏิบัติงานของข้าราชการระดับปฏิบัตินั้นยังมีข้าราชการระดับสูงบางส่วนพยายามเข้ามาจากัดอำนาจข้าราชการระดับปฏิบัติ จึงพยายามหลีกเลี่ยงการควบคุม แสวงหาความอิสระให้มากที่สุด อันนำไปสู่การปรับตัวที่ปรากฏออกมา 3 ลักษณะคือ

1. ข้าราชการระดับปฏิบัติจะพยายามปรับตัวให้สอดคล้องกับภาวะความซับซ้อน ความไม่แน่นอนของสถานการณ์ การปฏิบัติงาน ซึ่งแต่ละคนรับผิดชอบอยู่ในแต่ละช่วงเวลา
2. ปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ภายใต้การให้บริการในลักษณะต่าง ๆ ที่รัฐกำหนดขึ้นและในบางครั้งก็จำเป็นต้องยืดหยุ่นตามสภาวะแวดล้อมที่แตกต่างกันออกไป
3. การสร้างความเชื่อถือให้เกิดขึ้นกับประชาชนกลุ่มเป้าหมาย โดยเน้นว่าตนเองนั้นมีส่วนสำคัญต่อการสร้างสถานะความเป็นอยู่ที่ดีให้กับกลุ่มประชาชนต่อไป ซึ่งจะนำไปสู่ความสำคัญของตนเอง (self-regard) มากขึ้น

จากเงื่อนไขที่เป็นสภาพแวดล้อมการทำงานของข้าราชการนั้น จะพบว่าหน่วยงานจะเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมข้าราชการระดับปฏิบัติทำให้ปรากฏพฤติกรรมออกมาในรูปแบบที่แตกต่างกันออกไปแล้วส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายในที่สุด

เพราะฉะนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่าปัจจัยด้านหน่วยงานจะมีผลต่อปัจจัยด้านข้าราชการ

ที่ประกอบด้วยปัจจัยย่อยสามประการ คือ ความรู้ ความสามารถ ความตั้งใจจริง และการปรับตัว ในขณะที่เดียวกันปัจจัยด้านข้าราชการก็ยิ่งส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ด้วย ซึ่งสามารถแสดงความสัมพันธ์เชิงเหตุผลได้ดังนี้



#### ปัจจัยด้านทรัพยากรองค์การ

ภายใต้กระบวนการจัดสรรทรัพยากรให้ประสบผลในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะต้องพิจารณาความพร้อมของปัจจัยย่อยหลายประการคือ เงินที่เป็นปัจจัยสนับสนุนกระตุ้นผู้ปฏิบัติ เวลาที่กำหนดนั้นจะต้องเหมาะสมกับลักษณะงานที่งาน ซึ่งจะต้องมีทั้งจำนวนที่เพียงพอต่องานที่ได้รับมอบหมายและความสามารถ รวมทั้งอำนาจที่จำเป็นจะต้องใช้สนับสนุนการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดความราบรื่น และความรวดเร็ว และการสนับสนุนด้านวิชาการและการบริหารงานจากรัฐบาลกลาง

ในการศึกษาถึงปัจจัยทรัพยากรครั้งนี้ จะเน้นเฉพาะปัจจัยย่อยที่เกี่ยวกับทรัพยากรด้านงบประมาณ กับจำนวนบุคลากรเท่านั้น เนื่องจากมักจะถูกกล่าวถึงในผลงานของนักวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างแพร่หลาย ดังรายละเอียดที่นำมาพิจารณาต่อไป

**ปัจจัยด้านงบประมาณ** นับว่าเป็นหัวใจของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากมีผลกระทบที่สำคัญ คือ เป็นปัจจัยที่เสริมให้นโยบายบรรลุเป้าหมายที่กำหนด ข้าราชการในระดับปฏิบัติมีแนวโน้มที่จะทำตามแนวทางที่กำหนดไว้ในนโยบาย เนื่องจากแต่ละคนได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณที่มีอย่างจำกัด ในบางครั้งการบิดเบือนเป้าหมายที่กำหนดไว้จากเบื้องบนก็อาจจะแสวงหาผลประโยชน์จากงบประมาณ นโยบายงบประมาณจึงกลายเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งที่มีผลกระทบต่อการดำเนินงานของบุคคลแต่ละคน ที่เข้ามามีส่วนรับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติตลอดถึงความราบรื่นที่เกิดขึ้นในกระบวนการปฏิบัติแต่ละขั้นตอนก็อยู่กับงบประมาณเป็นสำคัญ

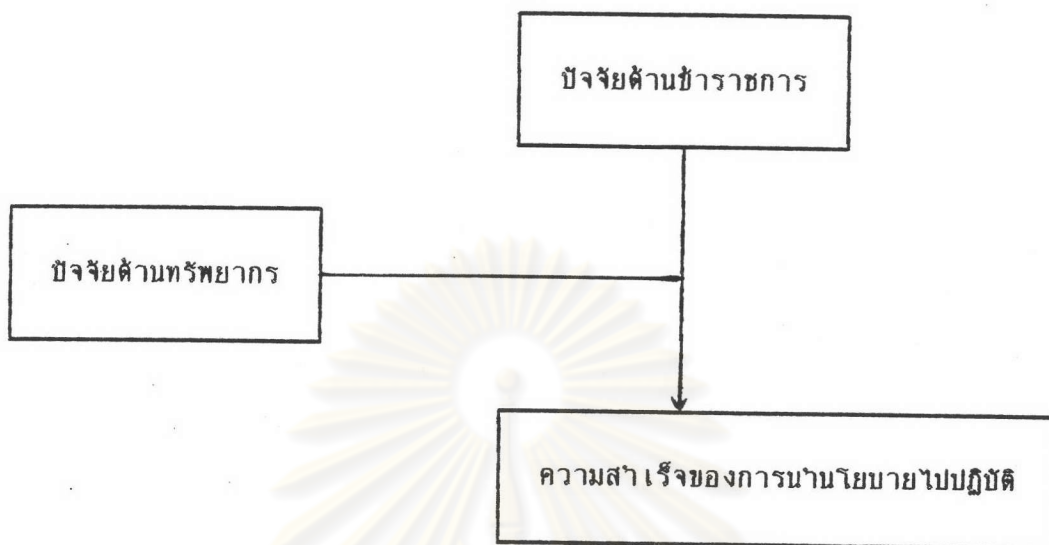
จำนวนบุคลากร หรือทีมงาน (staffs) มีเพียงพอหรือไม่ เพื่อเปรียบเทียบกับปริมาณงานที่รับผิดชอบ นั่นก็คือจำนวนบุคลากรที่ไม่เพียงพอ ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปรากฏการณ์ เช่นนี้จะเกิดขึ้นในเชิงพฤติกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ไม่พยายามยึดระเบียบแนวทางและเป้าหมายนโยบายที่กำหนด โดยอาจจะพยายามทำให้ชักช้าเสียเวลา (delay) หรือในบางครั้งก็อาจจะปรับเปลี่ยนแนวทางปฏิบัติโดยการเพิ่ม-ลด เป้าหมายหรือในที่สุดก็อาจใช้แนวทางอื่นแทน (amelioration) ก็ได้ ลิปส์กี<sup>28</sup> ได้กล่าวไว้ว่า ในกรณีที่สัดส่วนของบริการหรือภาระงานที่ต้องทำกับผู้ให้บริการหรือผู้ปฏิบัติไม่ได้สัดส่วน โดยมีข้อจำกัดด้านทรัพยากรนั้น ทางเลือกของผู้ปฏิบัติงานในการหาทางออกได้สามแนวทางคือ 1. ให้บริการไปตามภาระงาน โดยไม่สนใจคุณภาพของงานหรือบริการ 2. ให้บริการหรือปฏิบัติงานโดยพยายามเน้นคุณภาพภายใต้รูปแบบของการใช้เวลาดำเนินงานให้มากขึ้น ซึ่งเป็นการสร้างภาพภายนอกเท่านั้น ตามความเป็นจริงแล้วก็ได้ทำงานอย่างละเอียดรอบคอบเพิ่มตามเวลาที่ใช้มากขึ้นแต่อย่างใด และทางเลือกสุดท้ายก็คือ การลดภาระงานให้น้อยลง เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายด้วยคุณภาพ

ผลการศึกษาของวเรเดซ จันทรศร และวินิต ทรงประทุม เรื่อง "การศึกษาการิกและ การนำภารกิจไปปฏิบัติของกรมประมง" ที่ได้อ้างมาแล้วได้ชี้ให้เห็นว่าการขาดแคลนงบประมาณ บุคลากร หรือบุคลากรขาดความรู้ความชำนาญ ขาดความพึงพอใจในงานมีผลทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เกิดผลตามวัตถุประสงค์หรือแนวทางที่พึงปรารถนา

เพราะฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า ปัจจัยด้านทรัพยากรภายใต้ปัจจัยย่อยสองประการคือ งบประมาณ และจำนวนบุคลากรนั้น มีผลต่อปัจจัยด้านข้าราชการ ตลอดถึงความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสามารถแสดงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ-ผลได้ดังนี้

---

<sup>28</sup>Lipsky, Street-level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services, p.48.



#### ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นอีกมิติหนึ่งที่มีความสำคัญ ต้องนำมาพิจารณาเพื่อให้มีลักษณะที่ครบวงจรทั้งกระบวนการ การศึกษาเกี่ยวกับมิติดังกล่าวนี้มีข้อควรตระหนักถึงมาตรฐานหรือ เกณฑ์ที่จะนำมากำหนดว่าอะไรคือความสำเร็จ อะไรคือความล้มเหลว ยังคงเป็นข้อถกเถียง และถึงแม้จะตัดสินใจกำหนดเกณฑ์ใด ๆ ขึ้นมาก็ค่อนข้างเป็นการกำหนดที่ใช้ภาวะอัตวิสัย (subjective) เป็นสำคัญ ดังเช่น มาร์ค มัวร์<sup>29</sup> ถือว่าการที่กลุ่มเป้าหมายได้รับการหนึ่งในสามก็ถือเป็นผลสำเร็จ แต่ในขณะที่เดียวกันเพรสแมนและวิลดาฟสกีกลับมีความเห็นว่าการที่กลุ่มเป้าหมายได้รับการเพียงครึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดที่กำหนดไว้ในเป้าหมายของนโยบาย ก็ยังคงถือว่าเป็นความล้มเหลว เป็นต้น เพื่อเป็นการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการพิจารณาถึงความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างกว้างขวางมากขึ้น จึงได้นำแนวความคิดของนักวิชาการบางท่านมาเสนอ เปรียบเทียบ เพื่อเลือกเป็นแนวทางในการศึกษาครั้งต่อไป

<sup>29</sup>Jeffrey L. Pressman and Aron B. Wildavsky, Implementation (Berkeley: University of California Press., 1973), p. 78.

บาร์แดค<sup>30</sup> มีความเห็นว่าหากพิจารณาการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการต่อเนื่อง (continue process) แล้ว วัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นและถูกนำไปดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ (intended arrangements) ก็สามารถพิจารณาถึงความสำเร็จได้ 3 ลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

1. ดำเนินการให้ประสบผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย
2. ดำเนินการให้ทันตามระยะเวลาที่กำหนด
3. ดำเนินการใช้จ่ายงบประมาณตามที่กำหนด

ในส่วนนี้ กลินน์<sup>31</sup> ได้ชี้เพิ่มเติมว่า ความล้มเหลวจะเกิดขึ้น เมื่อการดำเนินงานไม่ปฏิบัติตามเกณฑ์ทั้ง 3 ลักษณะข้างต้น

แพทตัน<sup>32</sup> ได้เสนอรูปแบบประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation evaluation) ออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. การประเมินความพยายาม (effort evaluation) โดยเน้นถึงปริมาณและคุณภาพของกิจกรรมที่ได้กระทำลงไป การประเมินถึงความสำเร็จในลักษณะนี้จึงเน้นที่ปัจจัยป้อน (input) โดยไม่คำนึงถึงผลลัพธ์ (output) ดังนั้น จึงมุ่งตอบคำถาม ว่า

"ได้ทำอะไรไปบ้าง"

2. การประเมินผลกระบวนการ (process evaluation) เป็นวิธีการประเมินที่มุ่งเน้นว่า

"ทำไมปรากฏการณ์นั้นจึงเกิดขึ้นมาได้"

"องค์ประกอบต่าง ๆ ในแผนงานหรือโครงการนั้นมีความสอดคล้องต้องกันหรือไม่อย่างไร"

<sup>30</sup>Eugene Badach, The Implementation Game: What happens after a Bill Become a Law (Cambridge, Mass : Lexington Books, 1977), p. 27.

<sup>31</sup>Ibid., p.28

<sup>32</sup>Charles O. Jones, An Introduction to the Study of Public Policy 2<sup>nd</sup> ed. (North Scituate, MA. : Duxbury Press., 1977), pp. 175-177.

การประเมินผลกระบวนการจึงมุ่งอธิบาย

2.1 ความสำเร็จ (success) ความล้มเหลว (failure) และความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากนโยบายที่ปฏิบัติภายในพื้นที่

2.2 ศึกษาถึงผลสืบเนื่อง (outcomes) ทั้งที่กำหนดไว้ในนโยบายและที่ไม่ได้กำหนดให้เกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีอะไรบ้าง

2.3 ศึกษาถึงทิศทางของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นไปตามนโยบายหรือไม่ โดยพิจารณาจากข้อมูลในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. การประเมินผลอย่างเฉพาะเจาะจงถึงปัจจัยที่นำไปสู่การปฏิบัติ (treatment specification) การประเมินลักษณะนี้จะเกี่ยวข้องกับ

- การระบุหรือวัดสิ่งที่นโยบายต้องการให้เกิดขึ้น
- สิ่งที่เกิดขึ้นนั้นต่างจากที่คาดหวังไว้หรือไม่ สามารถบรรลุถึงเป้าหมายได้อย่างไร
- ทฤษฎีอะไรที่นำไปใช้

ความสอดคล้องระหว่างแนวความคิดของแพตตันกับบาร์แคต ก็คือประเด็นของการประเมินตามวัตถุประสงค์ โดยที่แพตตันจะเน้นถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นและผลสืบเนื่อง ในขณะที่บาร์แคตระบุชัดเจนว่าจะต้องประเมินตามวัตถุประสงค์ เมื่อเปรียบเทียบแล้ว แพตตันจะให้รายละเอียดแนวทางการประเมินมากกว่าบาร์แคตและสอดคล้องกับแนวทางการประเมินของนากามูระและสมอลล์วูด (Nakamura and Smallwood) จะแตกต่างกันบ้างเล็กน้อยเท่านั้น นั่นก็คือ นากามูระและสมอลล์วูด<sup>33</sup> จาแนกการประเมินเป็น 4 ประการ

1. ประเมินตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ว่าสามารถบรรลุได้เพียงใด (policy goal attainment)
2. ประเมินความมีประสิทธิภาพ (efficiency) จะเน้นถึงคุณภาพของการปฏิบัติงานเชิงพฤติกรรม (quality of performance) ซึ่งอาจจะเกี่ยวข้องกับต้นทุนด้วย (cost) การประเมินลักษณะนี้ก็ถือว่าเป็นการประเมินความพยายาม (effort evaluation) ซึ่งตรงกับแพตตัน แต่ทั้งสองได้ระบุชี้ชัดเพิ่มเติมว่าค่อนข้างมุ่งในเชิงปริมาณที่จำเป็นต้องใช้ดัชนีชี้วัด (indicators)

<sup>33</sup>Ibid., p. 178



3. ประเมินความพึงพอใจของบุคคลที่เกี่ยวข้อง (constituency satisfaction) เน้นเฉพาะกลุ่มที่อยู่นอกเป้าหมายนโยบาย แต่ได้มีส่วนรู้เห็นเกี่ยวกับนโยบายนั้น ๆ

4. เป็นการประเมินรวมทั้งระบบ (system maintenance) ซึ่งจะเป็นการประเมินโดยรวม เกณฑ์ข้างต้นมาพิจารณาร่วมกัน

จะเห็นได้ว่า การพิจารณาถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น จึงค่อนข้างจะมีความหลากหลาย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ตั้งแต่การนำนโยบายไปปฏิบัติ นั่นคือ ถ้าหากกำหนดนโยบายแล้ว แต่ไม่สามารถปฏิบัติได้ก็ถือว่าล้มเหลว (failure) หรือเมื่อนำไปปฏิบัติแต่ไม่ เป็นไปตามเป้าหมายก็ถือว่าเป็นความล้มเหลว (instrumental failure) เช่นกัน และประการสุดท้ายก็คือการตัดสินใจว่าประสบผลสำเร็จหรือความล้มเหลว โดยพิจารณาเกณฑ์ที่ กำหนดภายหลังการบรรลุเป้าหมายแล้วว่าเป็น (failure in normative justification)

เกณฑ์และแนวทางที่นำมาศึกษาความสำเร็จครั้งนี้ จึงได้มาจากแนวคิดของแพทตัน บาร์แดด และนากามูระกับสมอลล์วูด เป็นสำคัญ โดยแยกเป็น 2 ลักษณะคือ โดยพิจารณาความสำเร็จในเชิงพฤติกรรม (performance) ของผู้เกี่ยวข้องรับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ ระดับความสำเร็จนั้นก็จะพิจารณาจากคุณภาพของการปฏิบัติงาน (quality of performance) เช่น การปฏิบัติตามนโยบายอย่างสม่ำเสมอ เป็นต้น และความสำเร็จในเชิงทัศนคติหรือความรู้สึกของผู้รับผิดชอบนโยบายไปปฏิบัติกับกลุ่มเป้าหมายของนโยบายนั้น ก็จะพิจารณาถึงความรู้สึก/ความคิดเห็นที่มีต่อนโยบายที่รัฐกำหนดว่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น เมื่อนำไปสู่การปฏิบัติแล้ว เป็นไปตามความคาดหวังของรัฐหรือไม่ เป็นต้น

#### เครื่องวัดความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นมีความแตกต่างอย่างน้อย 3 แนวทาง คือ<sup>34</sup>

<sup>34</sup> วรเชษฐ์ จันทร์สร, "การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ," ใน นโยบายสาธารณะและการวางแผน (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2529), หน้า 195-200.

**แนวทางแรก** ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถวัดได้จากระดับของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีต่อผู้ออกคำสั่งหรือผู้กำหนดนโยบาย ถ้าระดับของความร่วมมือมีสูง ระดับของความสำเร็จในการผ่านนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีสูงตามไปด้วย และในทางกลับกัน ถ้าระดับของความร่วมมือมีต่ำก็ย่อมหมายความว่า ระดับของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีสูง

**แนวทางที่สอง** ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไขที่ว่า ได้มีการบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้นตามภาระหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบด้วยความราบรื่น และปราศจากปัญหา ถ้ามีการปฏิบัติตามนโยบายได้เต็มไปด้วยความขัดแย้งหรือมีอุปสรรคข้อขัดข้อง เกิดมากขึ้นเท่าใด ระดับของความล้มเหลวก็น่าจะมีสูงขึ้นเท่านั้น

**แนวทางที่สาม** ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากการที่นโยบายได้ก่อให้เกิดผลระยะสั้น (Short-run Performance) และหรือก่อให้เกิดผลกระทบ (Impact) ตามที่พึงปรารถนาหรือไม่

กล่าวโดยสรุป การนำนโยบายปราบปรามโสเภณีเด็กไปปฏิบัติใช้จะสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ จะต้องขึ้นอยู่กับตัวนโยบายเอง นโยบายจะต้องมีความสอดคล้องที่จะแก้ไขปัญหาสังคมได้ และนโยบายจะต้องมีความต่อเนื่องเป็นกระบวนการทางสังคมอย่างหนึ่งที่ดำเนินกิจกรรม หรือปฏิบัติงานให้เป็นลำดับเพื่อบรรลุเป้าหมาย หรือผลสำเร็จติดต่อกันไป ซึ่งทางปฏิบัติในลักษณะต่อเนื่องนี้ จะมีลักษณะที่กระทำติดต่อกันไป

นโยบายของรัฐบาลแต่ละยุค เมื่อหมดยุคของรัฐบาลนั้นไปแล้ว รัฐบาลต่อมาก็ต้องพยายามสานต่อหรือกระทำต่อมา แต่การกระทำอาจจะมีการแก้ไขปรับปรุงได้บ้างเล็กน้อย ถ้ากระทำได้อย่างนี้ก็จะทำให้การทำงานบรรลุผลได้ในระดับหนึ่ง ดังเช่น ในการปราบปรามโสเภณีเด็ก รัฐบาลมีนโยบายให้มีการปราบปรามทั้งหมด เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมีหน้าที่ในการปราบปรามก็ต้องรับนโยบายมาปฏิบัติอย่างต่อเนื่องกันไป ถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงผู้นำหรือมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลไปแล้วก็ตาม

จะเห็นได้ว่า ความต่อเนื่องของนโยบายมีผลต่อการดำเนินการตามนโยบาย เพราะจะสามารถดำเนินการได้จนจบสิ้นกระบวนการของนโยบายที่ได้กำหนดไว้ ความต่อเนื่องของการดำเนินการจึงมีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการปราบปรามโสเภณีเด็กไปปฏิบัติ

นอกจากนี้แล้วจะต้องได้รับความร่วมมือของผู้ปฏิบัติงาน วรเดช จันทรรศ กล่าวว่าการร่วมมือ เป็นปัจจัยทางด้านจิตวิทยาและสังคมวิทยา เพื่อให้เกิดการยอมรับและ เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน เป็นทีมอย่างมีประสิทธิภาพ

จะเห็นได้ว่า ความร่วมมือ เป็นการร่วมกิจกรรมจากผู้ที่มีความคิดเห็นตรงกัน หรือ ผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อให้เกิดบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ หากเป็นวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ระดับความร่วมมือจะอยู่ในระดับที่สูง แต่ในทางตรงกันหากกิจกรรมที่กลุ่มผู้ปฏิบัติมี เป้าหมายที่ไม่แน่นอนหรือไม่ชัดเจน ซึ่งจะก่อให้เกิดความสับสนหรือผลประโยชน์ที่จะได้รับลดน้อยลง ความร่วมมือของผู้ปฏิบัติงานจะอยู่ในระดับต่ำ อันอาจจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

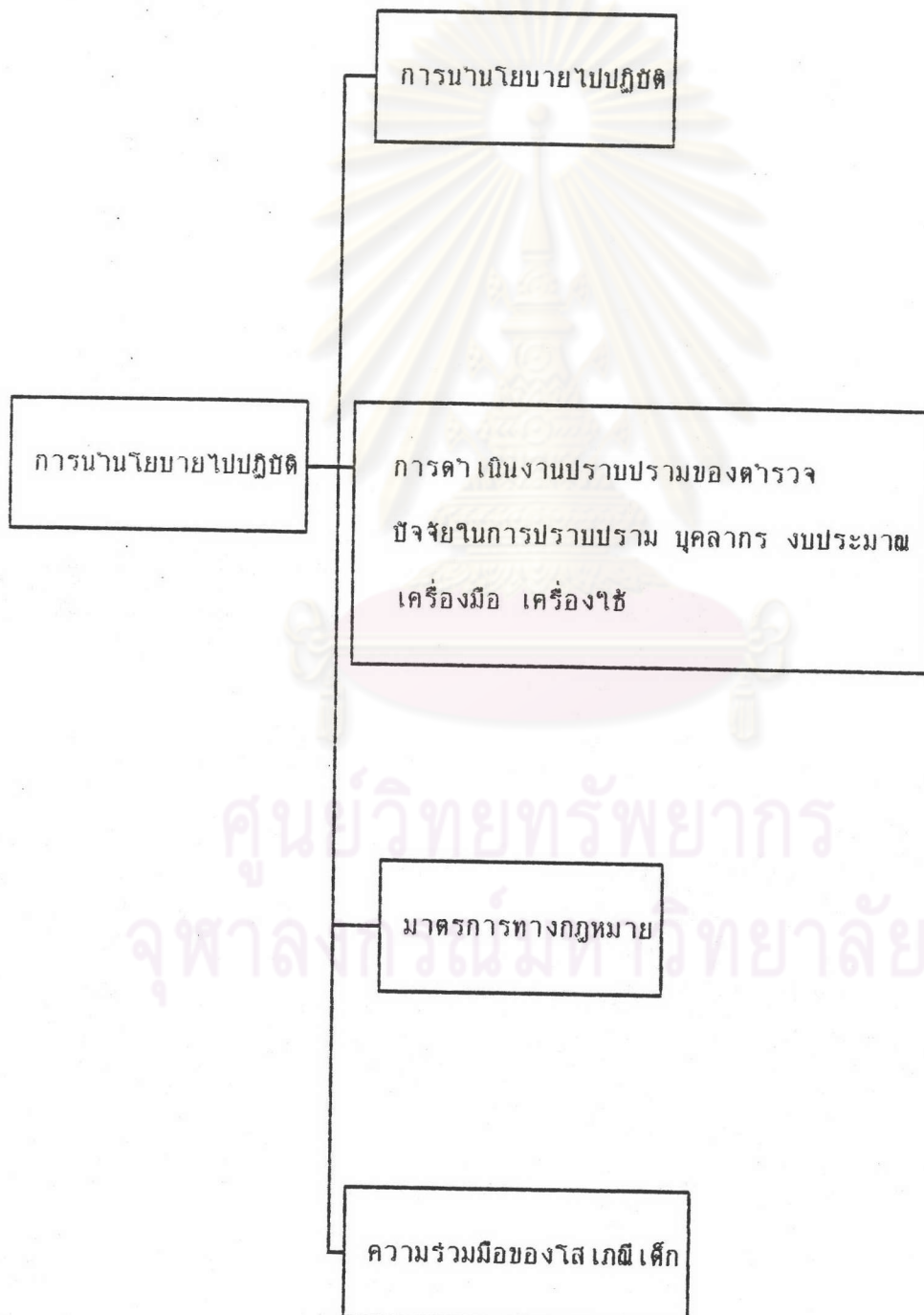
ปัจจัยอีกประการหนึ่งคือ ความเพียงพอทางด้านงบประมาณความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวัง โดยจะต้องมีงบประมาณที่เพียงพอในการที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ จึงจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ

ความเพียงพอด้านงบประมาณ ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญในการสนับสนุนการปฏิบัติงาน ความเพียงพอ ความรวดเร็วในการนำงบประมาณมาใช้ความยากง่ายในการใช้งบประมาณหรือขั้นตอนในการนำเงินมาใช้ ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจกองปราบปราม

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะประสบความสำเร็จได้ จะต้องได้รับความร่วมมือจากโสภณ เด็กที่มีต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในทางกลับกัน หากโสภณ เด็ก เห็นว่าผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจจะทำให้พวกตน เกิดการเปลี่ยนแปลงก็จะพากันต่อต้าน ซึ่งอาจจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจประสบความสำเร็จไม่ได้

ดังนั้น การที่จะได้รับความร่วมมือจากโสภณ เด็กที่มีผลต่อการนำนโยบายการปราบปรามโสภณ เด็กไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจกองปราบปราม เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่จะต้องมีจิตวิทยาในการทำให้โสภณ เด็ก ซึ่งเป็น เป้าหมายในการปราบปราม เหล่านี้ เกิดการยอมรับและ เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานได้ด้วยความเต็มใจ อันจะส่งผลให้การนำนโยบายการปราบปรามโสภณ เด็กประสบความสำเร็จได้ตาม เป้าหมายที่ต้องการได้

แผนภูมิที่ 1 การนำนโยบายปราบปรามโศเภณี เต็กไปปฏิบัติ



### งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับโศภณี

อัญชัญ กาญจนพูน ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่องทัศนคติของหญิงบางประเภทต่อการสงเคราะห์ของรัฐบาล ในปี พ.ศ.2517 พบว่าผู้เข้ารับการปรับสภาพส่วนมากเห็นว่าไม่ควรมีการจดทะเบียนโศภณี และอาชีพค้าประเวณีก็ไม่ควรเป็นอาชีพที่เปิดเผย ดังนั้นจึงควรที่จะปรามการค้าประเวณี เช่นในปัจจุบัณนี้เป็นการดีแล้ว ส่วนทัศนคติที่เกี่ยวกับการปรับสภาพของสถานสงเคราะห์ เห็นว่ามีคุณภาพประโยชน์ที่จะทำให้ผู้เข้ารับการปรับสภาพมีอาชีพติดตัว แต่การฝึกอาชีพบางอย่างไม่อาจนำไปเป็นอาชีพได้อย่างจริงจัง ควรขยายเวลาการปรับสภาพออกไปเป็น 1 ปี 6 เดือน อีกทั้งต้องการให้สถานสงเคราะห์จัดบริการด้านต่าง ๆ เพิ่มขึ้น คือ การสอนหลังระดับ 2 (ป.3-ป.4) โดยให้พาออกไปฟังเทศน์หรือมีโอกาสทำบุญที่วัดเป็นครั้งคราว จัดหนังสือประเภทต่าง ๆ ไว้ให้อ่านโดยเฉพาะอย่างยิ่งหนังสือธรรมมะ หนังสือพิมพ์รายวัน หนังสือการ์ตูนและหนังสือศิลปะ และหลังจากปรับสภาพแล้วต้องการให้ส่งกลับภูมิลำเนาเดิม<sup>35</sup>

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ ได้ศึกษาวิจัย เรื่องการแสวงหามาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่น ๆ ที่เหมาะสมสำหรับปัญหาโศภณีในประเทศไทย ในปีพ.ศ.2525 พบว่าสาเหตุที่ทำให้หญิงค้าประเวณีทั้งประเภทสมัครใจและไม่สมัครใจนั้น ถ้าเนื่องมาจากปัญหาเศรษฐกิจ ในกลุ่มหญิงโศภณีประเภทสมัครใจมีจำนวนร้อยละ 73.4 และในกลุ่มหญิงโศภณีไม่สมัครใจมีจำนวนร้อยละ 45.3 ส่วนสาเหตุจากการถูกสามีทอดทิ้งแล้วหันมาประกอบอาชีพโศภณี ในกลุ่มหญิงโศภณีประเภทสมัครใจมีร้อยละ 20.7 และเนื่องจากถูกหลอกลวงมามีในกลุ่มหญิงโศภณีประเภทไม่สมัครใจ มีร้อยละ 50.3<sup>36</sup>

<sup>35</sup>อัญชัญ กาญจนพูน, ทัศนคติของหญิงบางประเภทต่อการสงเคราะห์ของรัฐบาล (คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2517).

<sup>36</sup>สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, ปัญหาโศภณี : การแสวงหามาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่น ๆ ที่เหมาะสมกับประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519).

กอบกุล รวยชนะนครและคณะ ได้ศึกษาสภาพชีวิตโสเภณีในจังหวัดเชียงใหม่ของกลุ่มสตรีภาคเหนือ ในปี พ.ศ. 2528 พบว่าโสเภณีหรือหญิงอาชีพพิเศษมาจากสถานที่ประกอบอาชีพ คือ

1. บ้านหรือสำนักค้าประเวณีหรือช่อง แบ่งเป็นบ้านที่มีหญิงอยู่ประจำและบ้านที่มีหญิงไป ๆ มา ๆ แบบบริการทั้งกลางวันกลางคืน

2. บังกาโล เป็นบ้านพักสำหรับค้าประเวณีที่หญิงไม่อยู่ประจำฝ่ายชาย จะเป็นคู่พาผู้หญิงมาพักอยู่ตามหอพักหรือบ้านเช่า และค้าประเวณีที่บังกาโล

3. คาเฟ่ ดำเนินการธุรกิจขายเครื่องดื่มต่าง ๆ แต่มีหญิงบริการซึ่งจัดสรรโดยฝ่ายเชียร์แขก แขกจะเลือกหญิงที่ตนพอใจไปนอน โดยใช้ห้องของหญิงภายในสถานที่นั้น ส่วนใหญ่เปิดบริการเฉพาะกลางคืน

4. ร้านอาหาร ขายอาหารโดยมีหญิงเป็นพนักงานเสิร์ฟหญิง หญิงเสิร์ฟจะตกลงกับแขกและทำการค้าประเวณีที่อื่นโดยเจ้าของร้านให้อิสระเต็มที่<sup>37</sup>

สำเร็จ แสงชื่อ และสมชัย จิรโรจน์วัฒน์ ได้ศึกษารูปแบบการทำงานของหญิงอาชีพพิเศษในปัจจุบัน ซึ่งมีผลกระทบต่อการควบคุมกามโรคในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2527 โดยศึกษาในกลุ่มหญิงอาชีพพิเศษทั่วประเทศ จำนวน 1,600 ราย พบว่า ในปัจจุบันมีรูปแบบและวิธีการค้าประเวณีอยู่ 3 แบบ คือ แบบพื้นฐาน เป็นพวกเตร็ดเตร่ตามสถานที่สาธารณะ อยู่ตามโรงแรม บังกาโลและสำนักโสเภณี แบบที่สองเป็นพวกที่แอบแฝงตามสถานบริการต่าง ๆ เช่น บาร์ ไนต์คลับ สถานอาบอบ นวด โรงน้ำชา ร้านอาหาร ร้านเสริมสวย และบัสซิโอสเตล เป็นต้น ส่วนแบบที่สามเป็นแบบอิสระหรือแบบพิเศษ เช่น เมียเช่า นางทางโทรศัพท์ นักเรียน นักศึกษาและพวกที่เดินทางไปประกอบอาชีพพิเศษยังต่างประเทศ และ เนื่องจากการค้าประเวณีมีหลายรูปแบบ จึงทำให้เกิดปัญหาในการควบคุม เพราะหน่วยงานกามโรคสามารถควบคุมหญิงอาชีพพิเศษให้มาตรวจรักษาได้เพียง

<sup>37</sup> กอบกุล รวยชนะนคร และคณะ, สภาพชีวิตโสเภณีในจังหวัดเชียงใหม่ (เชียงใหม่ : กลุ่มสตรีศึกษาภาคเหนือ, 2528).

ร้อยละ 12.35 ของจำนวนหญิงอาชีพพิเศษที่สำรวจได้<sup>38</sup>

#### งานวิจัยเกี่ยวกับมูลเหตุที่ทำให้มีอาชีพเป็นโสเภณี

บุญส่ง เผ่าทรง ได้ศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาหญิงโสเภณีในประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2504 พบว่าการแก้ปัญหาด้วยกฎหมายไม่อาจทำให้โสเภณีหมดไปได้ แต่ยั้งยังไม่ให้ขยายตัวออกไปมากเท่า นั้น และได้ให้ข้อเสนอแนะว่าพระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 ไม่ได้เอาผิดแก่ผู้ หญิงโสเภณีโดยตรง แต่เอาผิดกับผู้แสวงหาประโยชน์จากโสเภณี<sup>39</sup>

เฉลิมพล สัตถาภรณ์ ทำการวิจัยเรื่องปัญหาโสเภณีในประเทศไทย เมื่อปีพ.ศ. 2508 สรุปได้ว่าหญิงที่มาเป็นโสเภณีนั้น เกิดครั้งหนึ่งถูกล่อลวงมาและถูกบังคับให้ประกอบอาชีพนี้ ซึ่งหญิง เหล่านี้เดิมมีอาชีพเกษตรกรรมมีรายได้น้อย มีภูมิลำเนาอยู่ในชนบท การดิ้นรนเข้ามาทำงานใน เมืองหลวงจึงเป็นโอกาสให้ถูกล่อลวงมากเป็นโสเภณีได้ง่าย นอกจากนี้ก็มีสาเหตุอื่นสลับซับซ้อนและ เกี่ยวพันซึ่งกันและกัน ทั้งทางส่วนบุคคล สังคมและเศรษฐกิจ การล่อลวงการค้าสตรี และการบังคับ ควบคุม เป็นให้หญิงทำการค้าประเวณี นับว่าเป็นภัยต่อสังคมอย่างยิ่งและนับเป็นปัญหาสังคมที่ สำคัญควร จะได้รับการกวาดล้างปราบปรามและลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างรุนแรง<sup>40</sup>

กองวิจัยและประเมินผล กรมพัฒนาชุมชน ได้ศึกษาเรื่องสภาพชีวิตและปัญหาของหญิงค้า ประเวณี อาเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี ในปี พ.ศ. 2516 ปรากฏว่าโสเภณีส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 15-19 ปี หญิงเหล่านี้มาจากครอบครัวที่แตกแยก และครอบครัวที่มีมาตรฐานการครองชีพต่ำรายได้ไม่พอใช้ จึงสมัครใจมาเป็นโสเภณีเพื่อเหตุผลทางเศรษฐกิจ แต่มีบางส่วนที่ถูกบังคับหรือถูก

<sup>38</sup>สำเร็จ แสงชื่อ และสมชัย จิระโรจน์วัฒน์, "รูปแบบการทำงานของหญิงอาชีพพิเศษ ในปัจจุบันซึ่งมีผลกระทบต่อความคุมคามโรคนในประเทศไทย" (รายงานวิจัยศูนย์กามโรค เขต 3 จังหวัดชลบุรี).

<sup>39</sup>บุญส่ง เผ่าทรง, "ปัญหาหญิงโสเภณีในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2512).

<sup>40</sup>ร.ศ. เฉลิมพล สัตถาภรณ์, "ปัญหาโสเภณีในประเทศไทย" (บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2508).

หลอกลวงมา ถึงแม้จะยอมรับว่าเป็นอาชีพที่มีรายได้ดี แต่เกือบครึ่งหนึ่งแสดงความไม่พอใจและ  
อับอายที่ต้องมีอาชีพนี้

สมคิด พลศรี ได้ทำการศึกษาในปี พ.ศ.2518 เรื่องการใช้แรงงานสตรีในสถานบริ  
การกับการ พัฒนากำลังคน (ศึกษาเฉพาะกรณีพนักงานอาบ อบ นวด ในสถานบริการ) ผลการศึก  
ษาพบว่าสตรีที่ทำงานในสถานบริการกว่าร้อยละ 80 เป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่นอกเขตกรุง  
เทพมหานคร ส่วนใหญ่อายุระหว่าง 18-26 ปี และกว่าร้อยละ 80 เป็นผู้ผ่านการสมรสแล้ว แต่ใน  
ปัจจุบันได้แยกกันอยู่หรือหย่าร้าง และส่วนมากมีบุตรที่จะต้องอุปการะเลี้ยงดูอยู่ด้วย สตรีเหล่านี้  
ส่วนใหญ่มาจากครอบครัวเกษตรกรกรรมและได้รับการศึกษาน้อย ถึงแม้ว่าจะเคยทำงานอื่นมาก่อน  
แต่ก็มีรายได้ต่ำ ความจำเป็นทางเศรษฐกิจจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้หันมาทำงานในสถานบริ  
การ และยังมีหญิงอีกกลุ่มหนึ่งที่ทำงาน เพราะภาวะการณบางอย่างบังคับหรือถูกส่อลวง ซึ่งถือได้ว่า  
เป็นพวกที่ต้องสูญเสียประโยชน์หรือถูกริดรอนสิทธิมนุษยชน<sup>41</sup>

สมศรี สอาดเอี่ยม ได้ศึกษาเรื่องสภาพชีวิต และปัญหาของหญิงบริการในจังหวัด เชียง  
ใหม่ในปี พ.ศ.2521 โดยใช้กลุ่มตัวอย่างเป็นหญิงบริการจากสถานบริการที่จดทะเบียนในปี 2516  
ทั้งหมด 11 แห่ง พบว่าหญิงบริการส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 15-25 ปี การศึกษาอยู่ในระดับประ  
ถมต้น ส่วนมากมีสามีแล้วและเกิดปัญหาหย่าร้าง มูลเหตุที่มาเป็นหญิงบริการเนื่องจากปัญหา  
เศรษฐกิจและได้รับอิทธิพลชักจูงจากเพื่อนบ้าน สำหรับค่าตอบแทนที่ได้รับจากการค้าประเวณีนั้น  
ส่วนมาได้ 100-500 บาทต่อครั้ง และลดลงเรื่อย ๆ ตามอายุที่สมควรคิดต่ออาชีพระหว่างผู้ที่อยากเล็ก  
และผู้ไม่อยากเล็กมีจำนวนไม่ต่างกัน โดยให้เหตุผลว่าการที่ไม่อยากเล็กอาชีพนี้เพราะต้องการเงิน  
เป็นส่วนใหญ่<sup>42</sup>

<sup>41</sup>สมคิด พลศรี, "การใช้แรงงานสตรีในสถานบริการกับการพัฒนากำลังคน : ศึกษา  
เฉพาะกรณีพนักงาน อาบ อบ นวด ในสถานบริการ" (รายงานวิจัยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์, 2518).

<sup>42</sup>สมศรี สอาดเอี่ยม, "สภาพชีวิตและปัญหาของหญิงบริการในจังหวัดเชียงใหม่" (ราย  
งานวิจัยแผนกวิชาสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521).



### งานวิจัยเกี่ยวกับความรู้และพฤติกรรมป้องกันกามโรคและโรค เอชส์

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความรู้และพฤติกรรมป้องกันกามโรคและโรค เอชส์ในหญิงโสเภณีหรือหญิงอาชีพพิเศษ มีดังนี้

เทพนม เมืองแมน และคณะ ได้ศึกษาเรื่องความรู้ ทักษะคิด การปฏิบัติ การด้านการวางแผนครอบครัว การตั้งครรรภ์ การทำแท้ง กามโรคและการติดยาเสพติดของหญิงบริการ อาบ อบ นวด ในเขตททม. เมื่อปี พ.ศ.2523 พบว่าหญิงบริการอาบ อบ นวด ในกรุงเทพมหานคร มีความรู้และพฤติกรรมป้องกันกามโรคดีกว่าหญิงอาชีพพิเศษที่อยู่ตามโรงแรมชั้นสองและช่องโสเภณี เพราะหญิงบริการอาบ อบ นวด ป่วยเป็นกามโรคน้อยกว่า แสดงให้เห็นว่าหญิงบริการอาบ อบ นวด จะมีความรู้และการปฏิบัติในการป้องกันกามโรคมากกว่าหญิงอาชีพพิเศษที่อยู่ตามโรงแรมชั้นสอง และช่องโสเภณี<sup>43</sup>

ปาริฉัตร รัตนศิริ และคณะ ได้ศึกษาวิจัยในปี พ.ศ.2526 เปรียบเทียบการปฏิบัติงานของหญิงอาชีพพิเศษในตำบลสี่ตึก อบ่าเภอสี่ตึก จังหวัดชลบุรี และหญิงอาชีพพิเศษที่มารับบริการที่ฝ่ายระบาดวิทยา กามโรค กองกามโรค พบว่าระดับการศึกษาของหญิงอาชีพพิเศษในตำบล สี่ตึก และหญิงอาชีพพิเศษที่มารับบริการที่ฝ่ายระบาดวิทยา กามโรคไม่แตกต่างกัน ด้านอายุหญิงอาชีพพิเศษในตำบลสี่ตึกจะมีอายุน้อยกว่า ส่วนทางด้าน การป้องกันกามโรคหญิงอาชีพพิเศษบางส่วนมีการปฏิบัติตนผิด ๆ โดยไม่ยอมไปพบแพทย์เพื่อตรวจรักษา แต่ใช้วิธีป้องกันกามโรคโดยไปซื้อยามารับประทาน และยาสำหรับสองช่องคลอดเอง นอกจากนี้ยังใช้วิธีล้างช่องคลอดก่อนหรือหลังการร่วมเพศ รวมทั้งการควบคุมไม่ให้ถึงจุดสุดยอดในการร่วมเพศ โดยคิดว่าสามารถป้องกันกามโรคได้ มีหญิงอาชีพพิเศษเพียงร้อยละ 50 เท่านั้น ที่ไปรับคำแนะนำและรับการตรวจรักษาจากสถานบริการของรัฐและเอกชนอย่างสม่ำเสมอ หญิงอาชีพพิเศษพยายามให้แขกใช้ถุงยางอนามัย

---

<sup>43</sup> เทพนม เมืองแมน, "ความรู้ ทักษะคิด การปฏิบัติ การด้านการวางแผนครอบครัว การตั้งครรรภ์ การทำแท้ง กามโรค และการติดยาเสพติดของหญิงบริการ อาบ อบ นวด ในเขตกรุงเทพมหานคร 1,000 คน" (รายงานวิจัย คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2523).

ในการป้องกันการแพร่เชื้ออหิวาต์ แต่ไม่เป็นที่นิยมในหมู่นักเที่ยว<sup>44</sup>

สำเร็จ แสงชื่อ และสมชัย จิรโรจน์วิวัฒน์ ได้ศึกษาภาวะความวิตกกังวลและพฤติกรรมในการป้องกันการติดเชื้อโรคเอดส์ ที่เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี ในปีพ.ศ.2530 พบว่าภาวะความวิตกกังวลและพฤติกรรมในการป้องกันการติดเชื้อโรคเอดส์นั้น ส่วนใหญ่อยู่ในระดับปรกติ หญิงอาชีพพิเศษจะมีความวิตกกังวลมากกว่าชายอาชีพพิเศษ และชายที่เกี่ยวข้องสำหรับพฤติกรรมในการป้องกันการติดเชื้อโรคเอดส์นั้น ชายอาชีพพิเศษจะปฏิบัติได้ดีกว่าชายที่เกี่ยวข้อง และหญิงอาชีพพิเศษผู้ที่มีความวิตกกังวลสูงจะมีพฤติกรรมในการป้องกันการติดเชื้อเอดส์ดีขึ้น รวมทั้งมีความต้องการที่จะให้มาตรวจเลือดโรคเอดส์ส่วนใหญ่จะเป็นชายอาชีพพิเศษ<sup>45</sup>

วิทยา คุณานุกรกุลและคณะ ได้ศึกษาในปี พ.ศ.2531 เรื่องผลของการให้สุขศึกษาแบบกลุ่ม เกี่ยวกับความรู้เรื่องวิธีคุมกำเนิดและการป้องกันโรคเอดส์แก่หญิงอาชีพพิเศษในเมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี ผลการศึกษาพบว่าหญิงอาชีพพิเศษส่วนใหญ่รู้จักโรคเอดส์ โดยได้รับความรู้จากเพื่อนร่วมอาชีพและจากโทรทัศน์ ทางด้านพฤติกรรมป้องกันการติดเชื้อโรคเอดส์โดยการให้ถุงยางอนามัย พบว่าหญิงอาชีพพิเศษส่วนใหญ่ต้องการให้คู่นอนสวมถุงยางอนามัยก่อนมีเพศสัมพันธ์ แต่มีกว่าครึ่งที่ไม่ยอมสวมถุงยางอนามัย และผลของการให้สุขศึกษาแบบกลุ่มหญิงอาชีพพิเศษมีพฤติกรรมการคุมกำเนิดและการป้องกันโรคเอดส์สูงขึ้น<sup>46</sup>

มานพ คณะโต และเอราวัณ บอคำ ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมป้องกันการติดเชื้อโรคเอดส์ในหญิงบริการ : ศึกษาเฉพาะกรณี หญิงบริการ อาบ อบ นวด ในจังหวัดขอนแก่น ในปี พ.ศ.

<sup>44</sup>ปาริฉัตร รัตนศิริและคณะ, "การศึกษาเปรียบเทียบการปฏิบัติงานของหญิงอาชีพพิเศษในตำบลสตึก อําเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี" (รายงานวิจัย ศูนย์กามโรค เขต 2 ชลบุรี, 2526).

<sup>45</sup>สำเร็จ แสงชื่อ และสมชัย จิรโรจน์วิวัฒน์, "ภาวะความวิตกกังวลและพฤติกรรมในการป้องกันการติดเชื้อเอดส์ที่เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี" (รายงานวิจัยศูนย์กามโรค เขต 3 จังหวัดชลบุรี, 2526).

<sup>46</sup>วิทยา คุณานุกรกุล และคณะ, "ผลของการให้สุขศึกษาแบบกลุ่มเกี่ยวกับความรู้เรื่อง วิธีคุมกำเนิดและการป้องกันโรคเอดส์แก่หญิงอาชีพพิเศษในเมืองพัทยา จ.ชลบุรี" (รายงานการวิจัย โรงพยาบาลบางละมุง อําเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี, 2532).

2531 พบว่าหลังการให้ความรู้และสุศึกษาแล้ว กลุ่มหญิงบริการมีความรู้ เรื่องโรคเอดส์เพิ่มขึ้น แต่พฤติกรรมการป้องกันโรคเอดส์ในกรณีใช้ถุงยางอนามัย เมื่อมีเพศสัมพันธ์กับลูกค้า ไม่มีหญิงบริการอาบ อบ นวด คนใดที่มีความตั้งใจอย่างแท้จริงที่จะใช้ถุงยางอนามัยกับลูกค้า<sup>47</sup>

โยธิน แสงดี และทิมลพรรณ อิศรภักดี ได้ทำการวิจัยเพื่อหาแนวทางส่งเสริมการใช้ถุงยางอนามัยในสำนักโสเภณี เพื่อป้องกันกามโรคและโรคเอดส์ในปี พ.ศ.2533 ผลการศึกษาพบว่า หญิงบริการที่ศึกษาเกือบทุกคนรู้จักกามโรค เจาะาะอาการเท่านั้น แหล่งความรู้เกี่ยวกับกามโรคส่วนใหญ่จะทราบด้วยตนเอง จากการเคยเป็นและเพื่อน ๆ เส้าให้ฟัง รวมทั้งทราบจากเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยตรวจรักษากามโรค สำหรับความรู้เกี่ยวกับโรคเอดส์ หญิงบริการที่ศึกษาทุกคนเข้าใจว่าเป็นโรคร้ายแรง ไม่สามารถรักษาให้หายได้ แต่ยังไม่ทราบอาการของผู้ป่วยโรคเอดส์ บางรายไม่ทราบวิธีการรับ การแพร่ ตลอดจนการป้องกันอย่างถูกวิธี ทางด้านการใช้ถุงยางอนามัย เพื่อป้องกันกามโรคและโรคเอดส์หญิงบริการทุกคนจะพยายามให้แขกใช้ โดยจะอ้างกับแขกว่าตัวเองเป็นกามโรคและบางรายจะเสนอข้อแลกเปลี่ยนว่า จะให้บริการเป็นพิเศษถ้ายอมใช้ถุงยางอนามัย การบริการพิเศษ เช่น เล่นพลิกแพลงท่า หรือให้บริการ 2 ครั้ง งานวิจัยครั้งนี้ได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ว่าการให้ความรู้เรื่องกามโรค และโรคเอดส์ในกลุ่มหญิงบริการทางเพศ นักเที่ยวหรือเจ้าของสถานบริการ รวมทั้งบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ควรมีอุปกรณ์ทางโสตทัศนศึกษาสนับสนุนในการให้ความรู้ และควรมีระบบ "ครูสอน" ต่อ คือการเลือกบุคคลในสถานบริการทางเพศไปอบรมและเรียนรู้ เพื่อทราบแนวทางป้องกันกามโรคและโรคเอดส์ ครูสอนต่อที่เหมาะสมที่สุดตามทัศนะของงานวิจัยครั้งนี้ คือ "ภรรยาเจ้าของสถานบริการ" เพื่อเป็นผู้สอนให้หญิงบริการทางเพศ ได้ทราบแนวทางป้องกันกามโรคและโรคเอดส์ได้ เพราะภรรยาเจ้าของสถานบริการเป็นบุคคลที่ผูกผันและใกล้ชิดกับหญิงบริการรวมทั้งเป็นสมาชิกประจำของแหล่งบริการตลอดไป<sup>48</sup>

<sup>47</sup>มานพ คณะโต และเอราวัณ บ่อดำ. "พฤติกรรมการป้องกันโรคเอดส์ในหญิงบริการศึกษากรณหญิงบริการ อาบ อบ นวด ในจังหวัดขอนแก่น" (จังหวัดชลบุรี, 2532).

<sup>48</sup>โยธิน แสงดี และทิมลพรรณ อิศรภักดี, "แนวทางการส่งเสริมการใช้ถุงยางอนามัยในสำนักโสเภณี เพื่อป้องกันกามโรคและโรคเอดส์" (รายงานวิจัย. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2533).

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับโล เณย์ข้ามชาติ

บทความหรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับโล เณย์ข้ามชาติ คาดว่าเริ่มมีปรากฏขึ้นในช่วงตั้งแต่ พ.ศ. 2505 เนื่องจากการค้าประเวณีกับคนต่างชาติและการค้าประเวณีในต่างประเทศ เริ่มแพร่หลายมากขึ้นในปี พ.ศ. 2505-2512 จากงานวิจัยของแนงน้อย ปัญพรรค์และคณะ (2524) เรื่องหญิงบริการบางประเภทได้ระบุดังการแพร่หลายในช่วงนั้นว่า เนื่องจากเกิดสงครามเวียดนามขึ้น อเมริกาได้ส่งทหารมาประจำฐานทัพอเมริกาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมทั้งประเทศไทย และได้มีนโยบายให้ทหารอเมริกันจากเวียดนามมาพักผ่อนในไทย ปีละ 3-7 หมื่นคน ดังนั้นจึงเกิดปัญหาธุรกิจการค้าประเวณีในไทยขยายตัวขึ้นเพื่อรองรับความต้องการของทหารต่างชาติ นอกจากนี้ยังมีการจัดบริการทางเพศจากหญิงไทยไปยังต่างประเทศ ที่เป็นที่ยอมรับมากที่สุด คือ ยุโรป ได้แก่ เยอรมันตะวันตก สแกนดิเนเวีย ส่วนในเอเชียก็ไปที่ญี่ปุ่น ฮองกง รวมทั้งสิงคโปร์ จะปรากฏว่าหญิงไทยไปมีวสมชายตัวกันนับพันคน หรือออกไปทำมาหากิน และโอบล้อมชาติไปอยู่ประเทศนั้นเลย และต่อมาก็ทำหน้าที่เป็นเอเยนทาหญิงสาวไปต่างประเทศด้วย อย่างไรก็ตามขบวนการค้าหญิงข้ามประเทศได้ขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากค่าตอบแทนซึ่งได้ผลกำไรสูง<sup>49</sup>

ในระหว่างปี พ.ศ. 2527-2529 ได้มีการสรุปรายงานดำเนินงานของกรมตำรวจเกี่ยวกับการลักลอบค้าหญิงในต่างประเทศ โดยศึกษาเกี่ยวกับลักษณะการทำงานสถานที่ที่ทำงาน รายได้ สภาพความเป็นอยู่ ตลอดจนกรรมวิธีในการจัดส่ง ติดต่อชักชวนหญิงไทยให้เดินทางไปทำงานในต่างประเทศนั้นแตกต่างกัน เนื่องจากลักษณะเฉพาะของแต่ละต่าง ๆ ซึ่งยากแก่การที่จะสืบสวนหรือยึดถือ เป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติได้ตลอดเวลา อย่างไรก็ตามผลการสรุปรายงานระบุว่าญี่ปุ่นเป็นตลาดที่หารายได้ให้กับผู้ดำเนินการจัดส่งหญิงไทยที่ดีที่สุด ขั้นตอนการเดินทางเข้าไปทำงาน และค้าประเวณีทั้งที่สมัครใจ ถูกล่อลวง และผิดข้อตกลงที่ทำหว่าก่อนเดินทาง ส่วนใหญ่มีกบปลอมแปลงเอกสารหรือมีอุบายตบตาเจ้าหน้าที่ของไทย และญี่ปุ่น เช่น การจัดส่งชาวญี่ปุ่นเดินทางเข้ามาดูตัวหญิงไทยแล้วจัดทำหลักฐานเกี่ยวกับการแต่งงานหรือเดินทางไปศึกษาต่อ หรือแม้กระทั่งติดต่อไปดูงานที่ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

<sup>49</sup>แนงน้อย ปัญพรรค์ และคณะ, หญิงบริการบางประเภท เอกสารรายงานผลการศึกษา ศูนย์ข้อมูลสตรี (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท.).

นอกจากนั้นตลาดแรงงานในการค้าประเวณีที่สำคัญอีกแห่งคือฮ่องกง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นหญิงไทยที่สมัครใจทั้งสิ้น โดยมีระยะเวลาการทำงานระหว่าง 6 เดือน ถึง 1 ปี ส่วนประเทศมาเลเซีย แหล่งการค้าประเวณีอยู่ที่ อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา โดยชาวมาเลเซียเชื้อสายจีน มักจะขับรถยนต์เข้ามาทางชายแดนในวันศุกร์และค้างคืนจนกระทั่งวันอาทิตย์ ภายหลังรัฐบาลมาเลเซียมีมาตรการที่เข้มงวดต่อผู้ที่จะต้องเที่ยวในประเทศไทย ส่งผลให้มีการเริ่มจัดส่งหญิงไทยไปค้าประเวณีในกัวลาลัมเปอร์มากขึ้น สำหรับการค้าประเวณีในสิงคโปร์ของหญิงไทยนั้นจะไปในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การรับคนงานหญิงไปทำงานแม่บ้านและก่อสร้าง บังหน้าหรือพนักงานตามสถานบริการต่าง ๆ ซึ่งต่างจาก ประเทศบรูไน ที่จะรับสมัครหญิงไทยที่มีรูปร่างหน้าตาดี ความรู้สูง เป็นกลุ่มเล็กประมาณ 8-12 คน มักเป็นกลุ่มดารา นักแสดง นักร้อง นางแบบหรือนักศึกษา เมื่อเดินทางไปถึงก็จะไปประกอบการค้าประเวณี ส่วนในไต้หวันรูปแบบการค้าประเวณีจะเป็นการติดต่อหญิงไทยเพื่อส่งไปแต่งงานเป็นแม่บ้านให้ชาวจีน โดยได้ค่าสินสอดทองหมั้นระหว่างจำนวนเงิน 5,000-10,000 บาท ซึ่งนายหน้าที่จัดหาผู้หญิงไปให้จะได้ค่านายหน้าหัวละ 20,000-30,000 บาท และในกลุ่มประเทศตะวันออกกลางได้แก่ ซาอุดีอาระเบีย ซีเรีย อิรัก ตุรกี จะแอบแฝงในลักษณะการจัดนิทรรศการนาฏศิลป์เข้าไปทำงานในสถานบริการ เช่น บาร์ คาร์บาเร่ โดยนายหน้าจะจัดหาหนังสือเดินทางปลอมแปลงให้และเมื่อไปถึงประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ก็จะประกอบการค้าประเวณี

งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ทำให้หญิงไทยเข้าสู่ตลาดการค้าประเวณีในปีพ.ศ. 2529 โดยศิริพร สโรครบาเนต เรื่องจากห้องนาสู่ตลาดกามารมณ์ ได้กล่าวถึงสาเหตุที่หญิงไทยต้องค้าประเวณีไว้ 5 ประการ คือ ปัญหาความไม่รู้เท่าทัน เป็นกลุ่มที่ถูกหลอกลวงจากแก๊งค้าหญิงข้ามชาติ ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ปัญหาชีวิตในครอบครัว ความต้องการอยากเรียนรู้ประสบการณ์ในชีวิตต่างแดนและกลุ่มที่คาดหวังว่าจะได้มีโอกาสแต่งงานกับชาวต่างชาติ และการจากการศึกษาพบว่า หญิงไทยน้อยคนนักที่จะเดินทางไปต่างประเทศได้ด้วยตัวเอง ส่วนใหญ่จะถูกชักชวนหรือการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะในรูปแบบบริษัทท่องเที่ยว บริษัทจัดหาคู่ เอเยนต์จัดส่งหญิง หรือพวกเครือข่ายของมาเฟียที่ปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ เช่น พวกยาภูเขา เพื่อนห้องคนรู้จักที่เคยเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ วิธีการปลอมเป็นบุตรบุญธรรม ซึ่งเป็นการจัดหาเด็กออกไปค้าประเวณีนั่นเอง

ปัญหาของหญิงไทยที่ขายบริการทางเพศในต่างประเทศที่พอสรุปได้ คือ ปัญหาภาษา

วัฒนธรรมและการปรับตัว หิงไทยที่เดินทางไปค้าประเวณีต่างแดน เมื่อเกิดปัญหาขึ้นจึงช่วยตัวเองไม่ได้ ปัญหาค่าตอบแทนที่ใหม่ เป็นธรรมและสภาพการทำงานที่ถูกเอาเปรียบจากนายหน้าปัญหาการถูกทารุณกรรม การถูกดูหมิ่นเหยียดหยาม และการแข่งขันกันเองท้ายสุดการถูกจับในข้อหาเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย และถูกส่งตัวกลับในสภาพสิ้นเนื้อประดาตัว เนื่องจากถูกเจ้าหน้าที่ยึดทรัพย์ ปัญหาดังกล่าวข้างต้น เป็นปัญหาที่สำคัญซึ่งรัฐต้องดำเนินการให้ความช่วยเหลือหิงไทย ที่ยังทำการค้าประเวณีอยู่ในต่างแดนอย่างรีบด่วนต่อไป<sup>50</sup>

จากงานวิจัยเกี่ยวกับโสเภณีข้างต้นจะพบว่า อาชีพโสเภณีตามทัศนคติของหิงโสเภณีนั้น โสเภณีส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการจดทะเบียนโสเภณี และอาชีพค้าประเวณีไม่ควรเป็นที่เปิดเผย รวมทั้งเห็นด้วยกับการปรามการค้าประเวณีในปัจจุบัน เพราะมีความคิดว่าเป็นอาชีพที่น่ารังเกียจ ต้องการเลิกและเปลี่ยนไปประกอบอาชีพแบบอื่น สำหรับมูลเหตุที่ทำให้มาประกอบอาชีพโสเภณีนั้น ปัจจัยที่สำคัญคือสภาพเศรษฐกิจและการถูกล่อลวงมา ซึ่งหิงโสเภณีส่วนใหญ่มีสภาพเศรษฐกิจที่มียรายได้น้อย แรงกดดันทางด้านนี้จึงเป็นผลให้หิงสาวเหล่านั้นหันมาประกอบอาชีพโสเภณี และในกรณีถูกล่อลวงมา สมคิด พลศรี (2518) เสนอแนะว่าเป็นพวกที่สูญเสียประโยชน์และถูกฉ้อโกงสิทธิมนุษยชน

สำหรับ เรื่องของความรู้และพฤติกรรมป้องกันกามโรคและโรคเอดส์ ซึ่งทั้ง 2 โรคนี้จัดได้ว่าเป็นโรคติดต่อที่เกี่ยวกับการมีเพศสัมพันธ์ และอาจกล่าวได้ว่าหิงโสเภณีมีส่วนในการแพร่เชื้อของกามโรคและโรคเอดส์ หิงโสเภณีส่วนใหญ่ให้ความสนใจเรื่องของทั้ง 2 ประเภทได้โดยพยายามให้แขกที่มาเที่ยวใช้ แต่ส่วนใหญ่แขกที่มาเที่ยวยอมใช้ถุงยางอนามัย ซึ่งปัญหานี้จะเห็นว่าอยู่ที่แขกที่มาเที่ยวไม่ใช่ตัวหิงโสเภณี สำหรับใน เรื่องความรู้อาการแสดงของโรค การแพร่กระจายของโรค รวมทั้งวิธีป้องกันโรค หิงโสเภณีบางคนยังมีความเข้าใจไม่ถูกต้อง เช่น การล้างช่องคลอดหลังการมีเพศสัมพันธ์หรือสอดยาใส่ไว้ในช่องคลอด ฯลฯ โดยคิดว่าสามารถป้องกันโรคเอดส์และกามโรคได้ การให้ความรู้ในเรื่องการป้องกันกามโรคและโรคเอดส์ให้ถูกวิธีนั้น ควรมีการให้ความรู้ทั้งหิงโสเภณีและนักเที่ยว

<sup>50</sup>ศรพร สโครบาเนต, กระบวนการค้าหญิงในประเทศไทย, ข้อมูลสตรี, (กรุงเทพมหานคร, ม.ป.ท. ม.ป.ป.).

สำหรับเรื่องโล โภณข้ามชาตินั้น ในขณะที่ค้นคว้าเอกสารฉบับนี้ยังไม่ค้นพบงานวิจัยที่ตรงประเด็น จึงได้เสนอ เฉพาะ เหตุการณ์ซึ่งสามารถประมวลได้จากงานวิจัยการ เขียนรายงานและบทความ ซึ่งพอสรุปได้ว่าในปัจจุบันหญิงไทยจำนวนไม่น้อยนิยมประกอบอาชีพโล โภณข้ามชาติกัน วิธีการประกอบอาชีพ เป็นโล โภณข้ามชาติ ทั้งโดยสมัครใจและถูกส่งลงไปโดยมีนายหน้า เป็นผู้ดำเนินการให้ หญิงไทยที่เดินทางไปประกอบอาชีพโล โภณในต่างแดนนั้นบางคนจะไปในลักษณะแอบแฝงในรูปของนักท่องเที่ยว บางรายถูกส่งลงโดยการจดทะเบียนสมรสกับชาวต่างชาติ พอไปถึงประเทศของฝ่ายชายแล้ว หญิงไทยบางคนก็ถูกบังคับให้ไป เป็นหญิงโล โภณ การ เป็นโล โภณข้ามชาติของหญิงไทยมีกระจายไปหลายประเทศ เช่น สิงคโปร์ ญี่ปุ่น เยอรมัน กลุ่มประเทศตะวันออกกลาง ช่องก๊ก เป็นต้น จะเห็นได้ว่าปัญหาโล โภณของประเทศไทยในปัจจุบันไม่ได้มีแต่ เฉพาะในประเทศเท่านั้น ยังมีการแพร่กระจายอาชีพนี้ไปยังต่างประเทศด้วย การจะแก้ไขปัญหานี้ให้หมดไปหรือบรรเทาเบาบางลงคงจะต้องร่วมมือกันหลาย ๆ ฝ่ายทั้งภาครัฐบาลและ เอกชน สำหรับปัญหาและแนวทางแก้ไขจะนำเสนอในบทต่อไป

กล่าวโดยสรุปการศึกษา เรื่องการนำนโยบายโล โภณ เด็ดไปปฏิบัติสามารถสรุปทฤษฎีแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับโล โภณได้ดังนี้คือ

แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติใช้ การนำนโยบาย การปราบปรามโล โภณ เด็ดไปปฏิบัติ จะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพเพียงใดนั้น น่าจะขึ้นอยู่กับปัจจัยดังต่อไปนี้คือ นโยบายที่นำมาปฏิบัติ และความพร้อมขององค์การติดต่อสื่อสาร ทรัพยากร (หมายถึงอัตรากำลังในการปราบปรามของตำรวจในนครบาล) ภูมิหลังและค่านิยมของผู้ปฏิบัติ ชั้นตอนมาตรฐานในการทำงาน และการติดตามตรวจตรา ซึ่งการศึกษาเรื่องนี้ได้ใช้กรอบแนวคิดของนักวิชาการตะวันตกดังต่อไปนี้

เฮ็ดเวิร์ด ทรี และซาล์วคาร์ลสกี กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพนั้น มีปัจจัยภายในองค์การที่ควรคำนึงถึง คือ การติดต่อสื่อสาร ทรัพยากร ภูมิหลัง ค่านิยมของผู้ปฏิบัติ ชั้นตอนมาตรฐานในการทำงาน และการติดตามตรวจตรา

อริสตรอม พรหมมะ ได้วิเคราะห์แนวความคิดในการประเมินผลและการวิจัย เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยได้กล่าวว่าองค์การจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ

ได้นั้น ขึ้นอยู่กับขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังคือจะต้องประกอบด้วยบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถเพียงพอ มีงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ที่เพียงพอและเหมาะสมกับความต้องการจึงจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ<sup>6</sup>

ปัจจัยต่าง ๆ ที่กำหนดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีมากมายหลายประการด้วยกัน แต่ปัจจัยที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ปัจจัยด้านผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบาย ปัจจัยด้านตัวนโยบายและปัจจัยด้านกลไกและสมรรถนะขององค์กร

วเรช จันทรร ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าจะต้องประกอบไปด้วยปัจจัย 7 ด้านด้วยกันคือ บรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย กระบวนการติดต่อสื่อสาร กิจกรรมเพื่อให้เกิดการบังคับใช้มีผล ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ทรัพยากร สภาพะทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ความร่วมมือและการสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ<sup>6</sup>

แบลร์เรทท์ และศิคร์ ได้กล่าวว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือความต่อเนื่อง ขั้นตอนการตอบสนองที่เริ่มจากการยอมรับในระดับแนวคิดที่นำไปสู่การปฏิบัติตลอดถึงสถานะความกดดันจากองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจำนวนหนึ่งที่จะเข้ามามีอิทธิพลและการควบคุม

จากแนวความคิดของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น พอจะสรุปได้สำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติที่จะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว นั่นก็คือการปฏิบัติภายใต้ข้อกำหนดของนโยบายและเกี่ยวข้องกับบุคคล กระบวนการขั้นตอน ตลอดจนสิ่งแวดล้อมที่เข้ามามีอิทธิพล ดังนั้นแนวทางการศึกษา ดังเช่นแวนมิเตอร์และแวนฮอร์น ได้พบว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นทั้งภาครัฐบาลและเอกชนหรือปัจเจกชนก็ได้ ซึ่งการกระทำดังกล่าวก็เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ นั่นคือการนำนโยบายไปปฏิบัติที่จะดำเนินไปภายใต้ปัจจัยต่าง ๆ อันที่ส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบาย ซึ่งปัจจัยเหล่านั้นได้แก่

1. องค์ความรู้ด้านองค์การที่เน้นการควบคุมและการเปลี่ยนแปลง
2. จะต้องรู้ด้านผลกระทบจากนโยบายที่เน้นการตัดสินใจ
3. ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยปกครอง

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยต่าง ๆ ที่กำหนดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติใช้คือตัวนโยบาย นโยบายจะต้องมีความชัดเจน จริงจัง และมีความต่อเนื่องของตัว



นโยบาย และองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีความพร้อมทั้งด้านบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนโยบายนี้คือตัวโศภณ จะต้องให้เกิดความร่วมมือประสานงานกับตำรวจ เพื่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย