

การปฏิบัตินโยบายการสงเคราะห์และการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก

นางสาว กานต์จรัส เอียดทองใส

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2542

ISBN 974-333-696-6

ลิขสิทธิ์ของ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHILDREN'S ASSISTANCE AND WELFARE PROTECTION
POLICY IMPLEMENTATION

Miss Kancharach Aiedthongsai

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts in Government

Department of Government

Faculty of Political Science

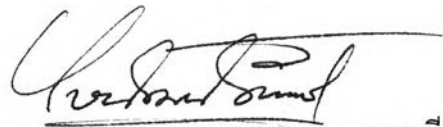
Chulalongkorn University

Academic Year 1999

ISBN 974-333-696-6

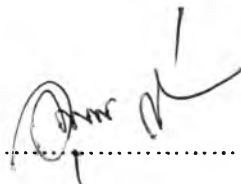
ชื่อวิทยานิพนธ์ การปฏิบัตินโยบายการสงเคราะห์และการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก
โดย นางสาวกานต์จรัส เขียดทองใส
ภาควิชา การปกครอง
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ม.ร.ว. พุทธิสถาน ชุมพล

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารบัณฑิต



..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.ไชยวัฒน์ คำชู)

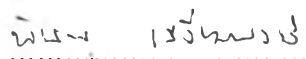
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. อนุสรณ์ ลิ้มมณี)



..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ม.ร.ว. พุทธิสถาน ชุมพล)



..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พิษณุ เสงี่ยมพงษ์)

กานต์จรัส เอียดทองใส : การปฏิบัตินโยบายการสงเคราะห์และการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก
(CHILDREN'S ASSISTANCE AND WELFARE PROTECTION POLICY
IMPLEMENTATION) อ.ที่ปรึกษา : รศ. ม.ร.ว. พุทธิสาดน ชุมพล ; 164 หน้า.

ISBN 974-333-696-6

การวิจัยเรื่องนี้มุ่งศึกษาการปฏิบัตินโยบายการสงเคราะห์และการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ของ
กรมประชาสงเคราะห์ มีสมมติฐานในการวิจัย คือ นโยบายการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก
ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 (พ.ศ. 2515) ไม่สอดคล้องกับปัญหาสวัสดิภาพเด็กในสังคมไทยปัจจุบัน ซึ่ง
ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ก่อให้เกิดความล้มเหลวของนโยบาย (policy failure) ด้านความเป็นไปได้ทางการ
เมืองและทางเทคนิคหรือทฤษฎี ส่งผลเป็นลบต่อปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประชาสงเคราะห์
ด้านการสื่อสารความหมายของนโยบาย ทรัพยากร ลักษณะของหน่วยงาน ทัศนคติของผู้ปฏิบัตินโยบาย การ
ประสานงานกับหน่วยงานภายในและหน่วยงานภายนอกกระทรวง และการสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่
เกี่ยวข้องกับนโยบาย

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาด้านสวัสดิภาพเด็กได้เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่
294 ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาในปัจจุบัน ในเมื่อนโยบายล้ำสมัยจึงส่งผลให้เกิดความล้มเหลวของ
นโยบายด้านความเป็นไปได้ทางการเมืองและเทคนิคหรือทฤษฎี มีการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย
จากองค์กรเอกชนด้านเด็ก แต่นโยบายที่ล้มเหลวไม่ได้ปรากฏว่ามีผลกระทบต่อปัจจัยในการปฏิบัตินโยบาย
ของกรมประชาสงเคราะห์ ด้วยเหตุที่กรมประชาสงเคราะห์มีประสบการณ์ในการปฏิบัตินโยบาย ดีความ
นโยบายอย่างยืดหยุ่นพอที่จะสนองนโยบายเท่าที่มีอยู่ ให้องค์กรเอกชนด้านเด็กได้ร่วมในการปฏิบัตินโยบาย
หรือจัดการกับปัญหานอกขอบเขตนโยบายเอง อีกทั้งโดยการให้ตำรวจใช้กฎหมายอื่น เช่น กฎหมายอาญา
มาเสริมการปฏิบัติ

ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2542

ลายมือชื่อนิสิต กานต์จรัส เอียดทองใส
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

3970089024 : MAJOR GOVERNMENT

KEY WORD : POLICY IMPLEMENTATION

KANCHARACH AIEDTHONGSAI : CHILDREN'S ASSISTANCE AND WELFARE
PROTECTION POLICY IMPLEMENTATION. THESIS ADVISOR :
ASSOC. PROF. M.R. PHUDHISAN JUMBALA. 164 pp. ISBN 974-333-696-6

Studies child assistance and welfare protection policy implementation by the Department of Public Welfare. It hypothesizes that child assistance and welfare protection policy according to Revolutionary Council Decree NO. 294 (B.E. 2515, A.D. 1972) is inconsistent with the problematic conditions of child welfare in Thai society of the present day which has changed over the years. This brings about policy failure in the dimension of political feasibility and of techniques or theory which in turn has negative effects on implementation by the Department in the dimensions of policy communication, resources, the nature of the organization, implementors' attitudes and coordination, internal and external to the government bureaucracy as well as cooperation from relevant parties.

The findings are that the problematic conditions of child welfare have changed such that Decree NO. 294 is inconsistent with it. This outdatedness leads to policy failure in the dimensions of political feasibility and of techniques or theory. Non-governmental organizations (NGOs) in the area of child welfare have therefore demanded policy changes. However, policy failure does not appear to have led to implementation problems for the Department of Public Welfare. This is because the Department, experienced in implementation the policy, interprets the policy with sufficient flexibility to deal with problems within the confines of the policy, allowing NGOs involvement in policy implementation and leaving NGOs to deal with child welfare problems not within the policy confines. It also seeks assistance from the police in using other laws, such as the Criminal Code, to supplement policy implementation.

ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2542

ลายมือชื่อนิสิต... นาย ศักดิ์ วัฒนศิริ
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา...
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความร่วมมือ ความช่วยเหลือ และได้รับคำแนะนำจาก ผู้มีพระคุณหลายท่าน ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ม.ร.ว. พุทธิสถาน ชุมพล อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ให้คำปรึกษาแนะนำ ตรวจสอบความถูกต้องของงานวิจัยทั้งในด้าน เนื้อหาของการเขียนรายงานวิจัย วิธีการนำเสนอรายงาน เพื่อให้มีความชัดเจนและถูกต้อง รวมทั้ง คอยให้กำลังใจ จนกระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ และขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. อนุสรณ์ ลีम्मณี และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พิษณุ เสี่ยงมพงษ์ ที่ได้ประสิทธิ ประสาทความรู้ และช่วยกรุณาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

ในขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้รับความช่วยเหลือเป็นอย่างดีจากคุณณิชาภัทร วิกัจจันทร์ และคุณปิยวรรณ สุวรรณ นักสังคมสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ ที่เป็นผู้ช่วยเหลือ ประสานงานในการขอสัมภาษณ์ และหาข้อมูลเอกสารสำคัญของกรมประชาสงเคราะห์ และอีกหลาย ท่านที่ไม่สามารถกล่าวได้หมดในที่นี้ ตลอดจนขอขอบพระคุณ ผู้ที่ให้สัมภาษณ์ทุกท่านที่กรุณา เสียสละเวลาอันมีค่า เพื่อให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ในการวิจัย

ตลอดเวลาในการทำวิทยานิพนธ์ ผู้วิจัยได้รับความเอื้อเฟื้ออุปถัมภ์การจัดพิมพ์วิทยานิพนธ์ จากคุณสาริต แม่นเมือง และคุณนิรุท ประดิษฐ์ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ คุณสุรเดช สุวรรณปากแพรง นายอำเภอท่าปลา และกรรมการปกครองที่อนุญาตให้ผู้วิจัยลาศึกษาต่อเป็นเวลา 1 ปี รวมทั้ง ข้าราชการที่ทำการปกครองอำเภอท่าปลาทุกท่าน ที่เสียสละทำงานแทนในช่วงที่ผู้วิจัยลาศึกษาต่อ นอกจากนี้ยังมีกำลังใจจากพี่กบ น้องเกี้ยว น้องกร ที่คอยกระตุ้นเตือน และให้ข้อเสนอแนะในการ ทำงานจนกระทั่งสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เป็นสิ่งที่ผู้วิจัยซาบซึ้งในน้ำใจ ความรักที่มีให้กัน และขอจดจำ ไว้ในความทรงจำตลอดไป

ผู้วิจัยขอโน้มกราบขอบพระคุณ บิดา มารดา อันเป็นที่รักและเคารพเพียงของผู้วิจัย ที่ได้ให้ โอกาสในการศึกษาและสนับสนุนด้านการศึกษาของลูก ๆ ทุกคนเสมอมา รวมทั้งบูรพาจารย์ และผู้มี พระคุณทุกท่านที่ส่วนสำคัญในการศึกษาของผู้วิจัย คุณประโยชน์ต่าง ๆ อันเกิดจากวิทยานิพนธ์ ฉบับนี้ ผู้วิจัยขอมอบส่วนดีให้แก่ทุกท่านที่ได้กล่าวนามมานี้

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ฎ
สารบัญแผนภาพ	ฏ
บทที่	
1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
สมมติฐานในการวิจัย	4
นิยามศัพท์ในการวิจัย	4
ขอบเขตของการศึกษาวิจัย	4
กรอบความคิดในการศึกษาวิจัย	5
วิธีดำเนินการวิจัย	6
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา	7
รูปแบบการนำเสนอ	7
2 แนวความคิดและทฤษฎีที่ในการศึกษา	10
การศึกษานโยบาย	10
การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ	13
การศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ	13
องค์ประกอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ	15
การบูรณาการองค์ความรู้และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	17
การศึกษานโยบาย	17
ปัจจัยด้านความเป็นไปได้ทางการเมือง	17
ปัจจัยด้านความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี	19

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ	21
ปัจจัยด้านการสื่อสารความหมาย	21
ปัจจัยด้านทรัพยากร	24
ปัจจัยด้านลักษณะของหน่วยงาน	27
ปัจจัยด้านทัศนคติของผู้ปฏิบัตินโยบาย	29
ปัจจัยด้านการประสานงาน	32
ปัจจัยด้านการสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง	33
ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	36
ผลงานวิจัยด้านการศึกษานโยบาย	37
ผลงานวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ	39
ผลงานวิจัยการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก	42
กรอบความคิดเบื้องต้นในการวิจัย	45
3 พัฒนาการของการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก	47
พัฒนาการของกฎหมายคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก	47
พัฒนาการของกฎหมายสวัสดิภาพเด็กในประเทศไทย	48
สภาพปัญหาสวัสดิภาพเด็กก่อนมีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294	53
ประวัติความเป็นมาของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294	54
จุดกำเนิดของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294	56
ศึกษาเนื้อหาของนโยบายประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294	59
ลักษณะของเด็กที่พึงได้รับการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพตาม..	
ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294	59
มาตรการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก	61
วิธีการให้การสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก	61
ระยะเวลาสิ้นสุดของการใช้มาตรการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพ	
เด็ก	64
บทกำหนดโทษ	65

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
สรุป	67
4 ความไม่สอดคล้องระหว่างนโยบายการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก กับปัญหาสวัสดิภาพเด็กในสังคมปัจจุบัน	68
การปฏิบัติงานของกรมประชาสงเคราะห์	69
ภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์	69
การปฏิบัติงานของกองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก	72
สภาพปัญหาสวัสดิภาพเด็กในช่วงปี 2523-2540	76
การเปลี่ยนแปลงของสภาพปัญหาสวัสดิภาพเด็ก	80
ความไม่สอดคล้องระหว่างนโยบายกับสภาพปัญหาสวัสดิภาพเด็กในสังคม... ปัจจุบัน	92
ปัจจัยด้านความเป็นไปได้ทางการเมืองและปัจจัยด้านความเป็นไปได้ทาง เทคนิคหรือทฤษฎี	96
ปัจจัยด้านความเป็นไปได้ทางการเมือง	97
ปัจจัยด้านความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี	102
สรุป	106
5 การนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประชาสงเคราะห์	108
หน้าที่ความรับผิดชอบของกองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก	108
แนวทางในการดำเนินงานของกองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก	112
ศึกษาปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ	115
ปัจจัยด้านการสื่อสารความหมาย	115
ปัจจัยด้านทัศนคติของผู้ปฏิบัตินโยบาย	120
ปัจจัยด้านการประสานงาน	122
ปัจจัยด้านทรัพยากร	127
ปัจจัยด้านลักษณะของหน่วยงาน	133
ปัจจัยด้านการสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง	135
สรุป	136

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	138
สรุปผลการศึกษา	138
ข้อเสนอแนะ	140
รายการอ้างอิง	142
ภาคผนวก	151
ประวัติผู้เขียน	164

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 4.1 แสดงผลการดำเนินงานของกองทุนคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กในปี 2530-2540	90
ตารางที่ 4.2 แสดงจำนวนเด็กถูกทอดทิ้ง เด็กถูกกระทำทารุณ และเด็กถูกละเมิดสิทธิเด็ก ... ปี 2533-2537	91
ตารางที่ 5.1 แสดงอัตราการเพิ่มของข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ของกรมประชาสงเคราะห์ ปีงบประมาณ 2530-2540	129
ตารางที่ 5.2 แสดงงบประมาณของกรมประชาสงเคราะห์ ปีงบประมาณ 2530-2540	132

สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 5.1 โครงสร้างของคุ่มครองสวัสดิภาพเด็ก.....	114