

บทที่ 2

กรอบคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กรอบแนวคิดทฤษฎี

ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยได้ใช้กรอบคิดทฤษฎี 3 กรอบคิดด้วยกันคือ

- (1) กรอบคิดทฤษฎีทางด้านนโยบายสาธารณะ (Public Policy) โดยจะเน้นในเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)
- (2) กรอบคิดทฤษฎีทางด้านสวัสดิการเด็ก (Child Welfare) โดยจะเน้นทางการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก
- (3) กรอบคิดทฤษฎีทางด้านจิตวิทยาและจิตเวชศาสตร์ (Psychology and Psychiatry)

1. กรอบคิดทฤษฎีทางด้านนโยบายสาธารณะ (Public Policy)

คำว่า "นโยบายสาธารณะ" มีนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ ทั้งคนไทยและต่างประเทศได้ให้ความหมายไว้หลายท่านด้วยกัน เช่น ศิพยา บวรวัฒนา (2529) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ เป็นวิชาที่พยายามศึกษาว่ารัฐบาลเลือกทำและไม่ทำอะไร เพราะเหตุใด รัฐบาลมีแนวทางปฏิบัติอย่างไร และการกระทำของรัฐบาลก่อให้เกิดผลอะไรบ้าง กล่าวอีกนัยหนึ่ง การศึกษานโยบายสาธารณะ เป็นไปเพื่อทราบเหตุและผลของนโยบาย เหตุของนโยบายมีอะไรบ้าง ปัจจัยอะไรบ้างเป็นตัวกำหนดนโยบายของรัฐบาล ผลของนโยบายสาธารณะมีอะไรบ้าง นโยบายของรัฐบาลสามารถแก้ไขบรรเทาปัญหาในสังคมมากน้อยแค่ไหน อย่างไร

นักวิชาการอีกท่านหนึ่ง คือ ศุภกัญ ยาวะประภาส (2529) ให้ความหมายว่านโยบายสาธารณะ หมายถึงกิจกรรมทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นระดับใด ในหน่วยงานใดส่วนมีกำเนิดมาจากความคิดอันเป็นกรอบนำทางว่า ควรจะทำอะไร ที่ไหน และอย่างไร หากปราศจากความคิดที่ชัดเจน การกระทำที่ตามมาคงปราศจากทิศทางที่แน่นอนชัดเจน ในการดำเนินกิจการของรัฐบาล ความคิด หรือ เจตนาธรรมก็เกิดขึ้นก่อน เช่นเดียวกัน จากนั้นค่อยๆ พัฒนาชัดเจนขึ้น กลายเป็นกรอบกำหนดทิศทาง และแนวดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาล ซึ่งในความหมายกว้างๆ ก็คือ นโยบายของรัฐบาลหรือนโยบายสาธารณะนั่นเอง

สำหรับนักวิชาการต่างประเทศก็ได้ให้ความหมายของคำว่านโยบายสาธารณะ ดังนี้
 โทมัส อา ดาย (Thomas R. Dye, 1978) อธิบายว่า นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ

ไอรา ชาร์แคนสกี (Ira Sharkansky, 1970) อธิบายว่านโยบายสาธารณะหมายถึงกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาล หรือองค์กรของรัฐจัดทำขึ้น อาทิ การจัดบริการสาธารณะ การออกกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ และการจัดพิธีกรรมอันถือเป็นสัญลักษณ์ของสังคม เป็นต้น

ในกระบวนการกำหนดนโยบายประกอบไปด้วยกิจกรรมต่างๆ หลายขั้นตอน นักวิชาการหลายท่านต่างมีแนวความคิดหลากหลาย ซึ่งแต่ละท่านได้กำหนดจำนวนขั้นตอนแตกต่างกัน ทั้งนี้เนื่องจากข้อสมมุติหรือแนวคิดของแต่ละคนในเรื่องนี้มีความแตกต่างกัน สามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ดังนี้

กลุ่มแรก ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นแนวคิดกระแสหลัก กล่าวคือ ได้ยึดการแบ่งกระบวนการนโยบายออกเป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องกันในลักษณะที่ไม่ให้ความสำคัญต่อปฏิกริยาโต้ตอบระหว่างขั้นตอนแต่ละขั้นตอน โดยทั่วไปมักแบ่งกระบวนการออกเป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ๆ

ขั้นตอนแรก คือ การกำหนดนโยบาย ซึ่งนโยบายมักจะปรากฏในรูปของกฎหมาย พระราชบัญญัติ มติคณะรัฐมนตรีหรือคำพิพากษาของศาลฎีกา

ขั้นตอนที่สอง คือ การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติซึ่งมักจัดดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานหนึ่งหรือหลายๆ หน่วยงานรับผิดชอบร่วมกัน โดยแบ่งงานกันทำเป็นทอดๆ หรือทำร่วมกันในท่วง เวลาเดียวกัน

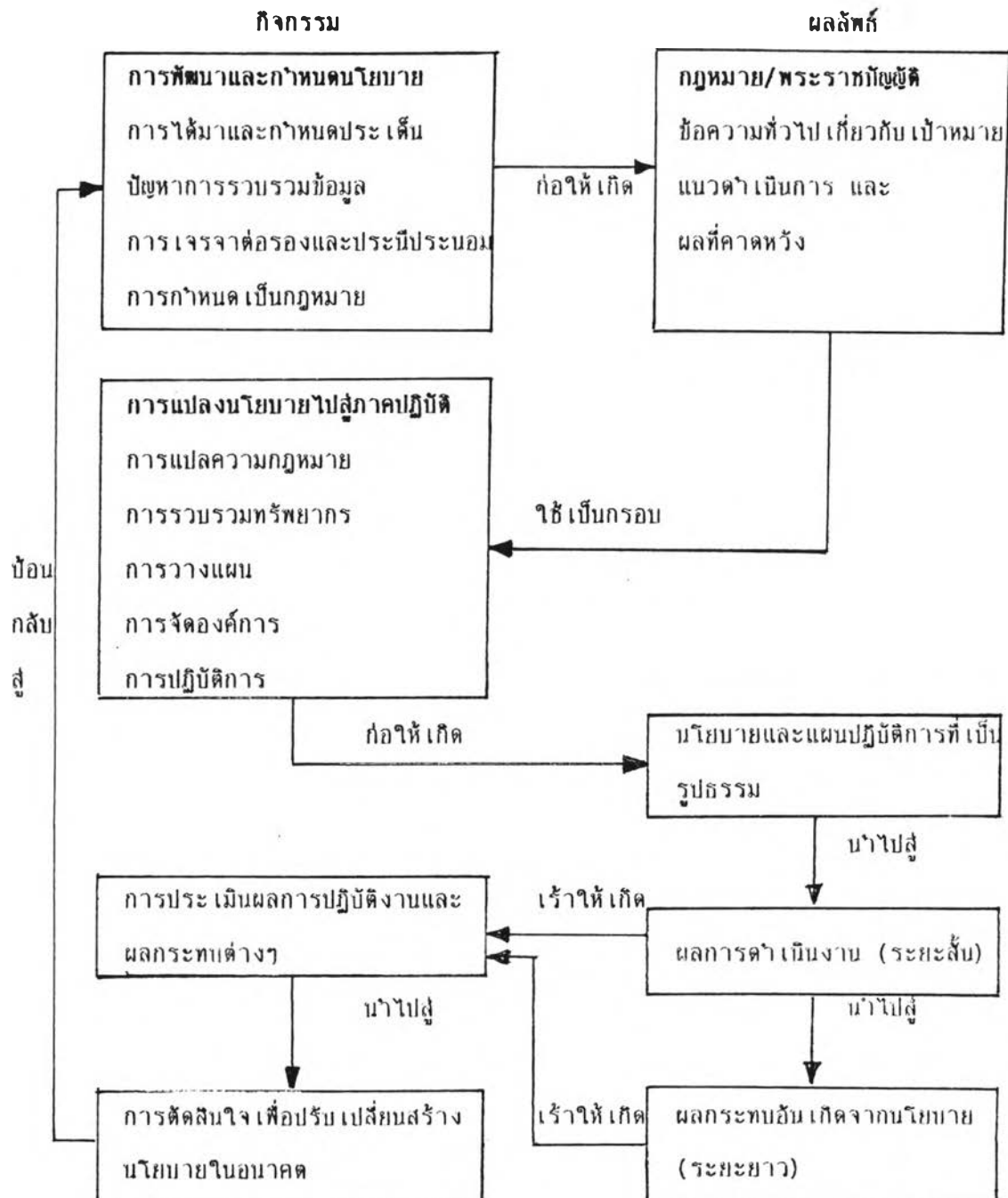
ขั้นตอนที่สาม คือ การปรับเปลี่ยนนโยบายโดยใช้อิทธิพลและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นความสำเร็จหรือความล้มเหลว เป็นพื้นฐานในการปรับเปลี่ยนแนวคิดของกลุ่มนี้โดยทั่วไปมีพื้นฐานมาจากความเชื่อที่ว่าหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต้องแยกจากกัน พื้นฐานความเชื่อนี้ผลักดันให้นักวิชาการกลุ่มแรกนี้มองการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่าเป็นขั้นตอนต่างหากที่แยกออกมาจากขั้นตอนอื่นๆ นักวิชาการที่ยึดถือตามแนวความคิดนี้ได้แก่ เออร์วิน ฮาร์กูฟ (Erwin Hargrove) พอล เอ ซามาเทียร์ และ เดเนียล เอ แซบมาเนียน (Paul A. Sabatier and Daniel A. Mazmanian)

นอกจากนี้นักวิชาการบางท่านได้จำแนกกระบวนการนโยบายโดยช้อยในรายละเอียดมากขึ้น แบ่งเป็น 6 ขั้นตอนกล่าวคือ

1. การก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation)
2. การเตรียมนโยบายและเสนอร่างนโยบาย (Policy Formulation)
3. การอนุมัติและประกาศเป็นนโยบาย (Policy Adoption)
4. การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation)
5. การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)
6. การปรับปรุงแก้ไขหรือการยกเลิกนโยบาย (Policy Revision or Termination)

จะสังเกตได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นหลังจากการตรากฎหมาย หรือพระราชบัญญัติเรียบร้อยแล้ว กิจกรรมในขั้นตอนนี้จะครอบคลุมถึงการแปลงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือพระราชบัญญัติ ซึ่งโดยปกติมักจะกว้าง คลุมเครือ และกำกวมให้เป็นโครงการ หรือกิจกรรมที่ชัดเจน และเป็นรูปธรรม การระดมทรัพยากรต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังแสดงในแผนภูมิที่ 1

แผนภูมิที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติและกันต่อนอื่นๆ ในกระบวนการของนโยบาย



กลุ่มที่สอง คือ กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับการแยกการนำนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติในลักษณะขั้นตอนต่างหากจากขั้นตอนก่อนในกระบวนการนโยบาย กลุ่มนี้มีความเห็นว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เป็นกระบวนการที่เป็นพลวัต มีปฏิสัมพันธ์กับขั้นตอนอื่นตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายในระดับปฏิบัติการและแนวทางในการนำไปดำเนินการมักมีการปรับเปลี่ยนเพื่อประนีประนอมความเห็นและผลประโยชน์ของหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องตลอดจนปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ นักวิชาการกลุ่มที่มีแนวความคิดดังกล่าวได้แก่ อี. บาร์ดาช (E. Bardach) พี. เบลร์แมน และ เอ็ม. ดับบลิว. แมคลาฟลิน (P. Berman and M.W. McLaughlin) จี. มาโจเน และ เอ. วิลดาฟสกี (G. Majone and A. Wildavsky)

กล่าวโดยสรุป ประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีความสำคัญต่อการศึกษาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในปัจจุบันนักวิชาการส่วนใหญ่หันมายึดถือการแบ่งกระบวนการนโยบายออกเป็นขั้นตอนต่างหากที่เกี่ยวข้องกันและต่อเนื่องกับขั้นตอนอื่น

ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้มุ่งเน้นที่ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ดังนั้น กรอบความคิดทฤษฎีที่ใช้ จึงจะกล่าวเน้นเฉพาะขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น

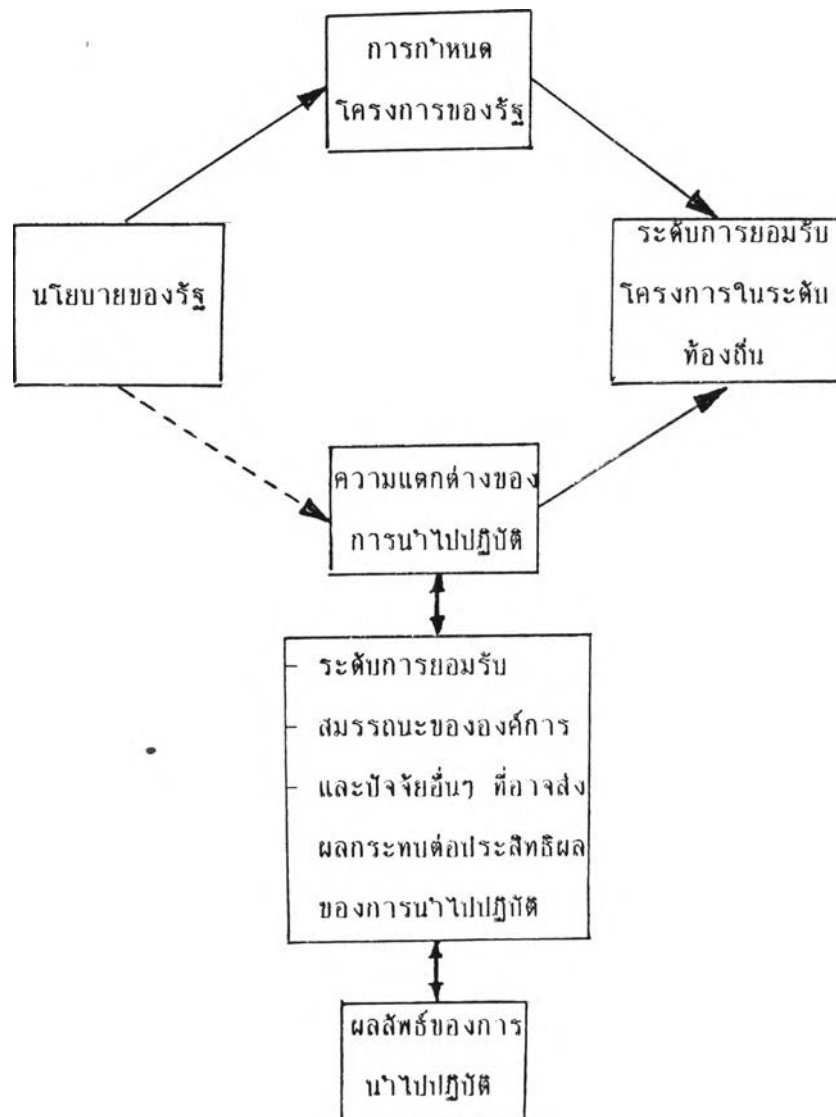
กรอบความคิดและความสำคัญของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัตินับว่าเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก เพราะนโยบาย แผน หรือโครงการทั้งหลาย แม้ว่าจะร่างอย่างดีเพียงพร้อมไปด้วยหลักวิชาการ แต่ถ้าไม่ได้นำไปปฏิบัติแล้ว นโยบายนั้นก็เปรียบเสมือนแผ่นกระดาษธรรมดาเท่านั้น ในทำนองเดียวกัน นโยบายนั้นแม้ว่าจะเป็นนโยบายที่ดีและน่าเชื่อถือ แต่ถ้านำไปปฏิบัติอย่างไม่ถูกต้องจริงจังจึงทำให้สถานะการณ์ที่ไม่เอื้ออำนวยแล้ว นโยบายนั้นก็ไม่สามารถประสบความสำเร็จหรือบรรลุเป้าหมายได้ ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นขั้นตอนที่สำคัญและมีความสลับซับซ้อน เพราะจะต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลหลากหลาย และหน่วยงานต่างๆ จำนวนมาก รวมทั้งจะต้องเผชิญกับปัจจัยทั้งภายในและภายนอกองค์การที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นกระบวนการที่มีลักษณะซับซ้อนและเข้าใจยาก จึงมักไม่ได้รับความสนใจจากนักวิชาการในอดีตเท่าที่ควร

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติมักจะมีปัญหาทั้งในระดับมหภาค (macro) และในระดับจุลภาค (micro) (Berman, 1978) ในระดับมหภาคจะพบว่านโยบายบางเรื่องที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนด แต่ไม่สามารถทำให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นนำนโยบายไปปฏิบัติในทิศทางที่ต้องการได้

ในระดับจุลภาคแม้ว่ารัฐบาลจะสามารถทำให้หน่วยปฏิบัติในระดับท้องถิ่นยอมรับนโยบายแต่ก็ไม่ใช่เครื่องแสดงว่าหน่วยงานเหล่านั้นจะสามารถปฏิบัติตามนโยบายได้ ทั้งนี้ เพราะมีปัจจัยหลายอย่างที่เป็นอุปสรรคหรือไม่เชื่ออำนาจต่อการที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายของรัฐบาล ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ได้แก่ สมรรถนะขององค์การ ความเพียงพอของทรัพยากร การยอมรับโครงการในระดับท้องถิ่นอันมีผลต่อการสนับสนุนและความร่วมมือ ฯลฯ เป็นต้น ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ย่อมมีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการ ดังแผนภูมิที่ 2

แผนภูมิที่ 2 ทิศทางและผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคและในระดับจุลภาค



ปรากฏการณ์และปัญหาในลักษณะดังกล่าวข้างต้น ได้เกิดขึ้นครั้งแล้วครั้งเล่าแล้วส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้นการที่นโยบาย แผนหรือโครงการต่างๆ จะประสบผลสำเร็จได้นั้น ผู้ที่มีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพการดำรงชีวิต ทัศนคติ และพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย กลยุทธ์ที่ใช้จะต้องไม่สลับซับซ้อน และจะต้องมุ่งเสริมสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นในทุกฝ่าย การมีส่วนร่วมดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยสิ่งจูงใจ (Chenery, 1975) โอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมมีความเป็นไปได้สูง

ปัจจุบัน การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติกำลังได้รับความสนใจจากนักวิชาการเป็นอย่างมากในการศึกษานโยบายสาธารณะ และมีการให้ทุนทำวิจัยทางด้านนี้มากขึ้น (Honadle, 1979) นักวิชาการหลายท่านต่างให้ความสำคัญกับการนำนโยบายไปปฏิบัติพร้อมทั้งเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้ดังต่อไปนี้

วเรศ จันทรศร (2527) อธิบายว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ (Nagel, 1970) ดังนั้น เนื้อหาสาระของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเน้นการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (implementation process) เพื่อที่จะศึกษาทริเอนพัฒนาแนวทางและสร้างกลยุทธ์ เพื่อที่จะทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ

วเรศ จันทรศร ได้แยกประเด็นความสนใจในการศึกษาออกไปอย่างกว้างๆ เป็น 6 แนวทางหรือ 6 ตัวแบบด้วยกันคือ

1. แนวทางที่เน้นการวางแผนและการควบคุมหรือที่เรียกว่า ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (rational model)
2. แนวทางที่เน้นสมรรถนะขององค์กร หรือเรียกว่าตัวแบบทางการจัดการ (management model)
3. แนวทางที่เน้นการมีส่วนร่วม การสร้างความผูกพันและการยอมรับ หรือที่เรียกว่าตัวแบบทางการพัฒนาองค์กร (organization development model)
4. แนวทางที่เน้นการสร้าง ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพความเป็นไปในระบบราชการ หรือที่เรียกว่าตัวแบบทางด้านการบริหารของระบบราชการ (bureaucratic processes model)



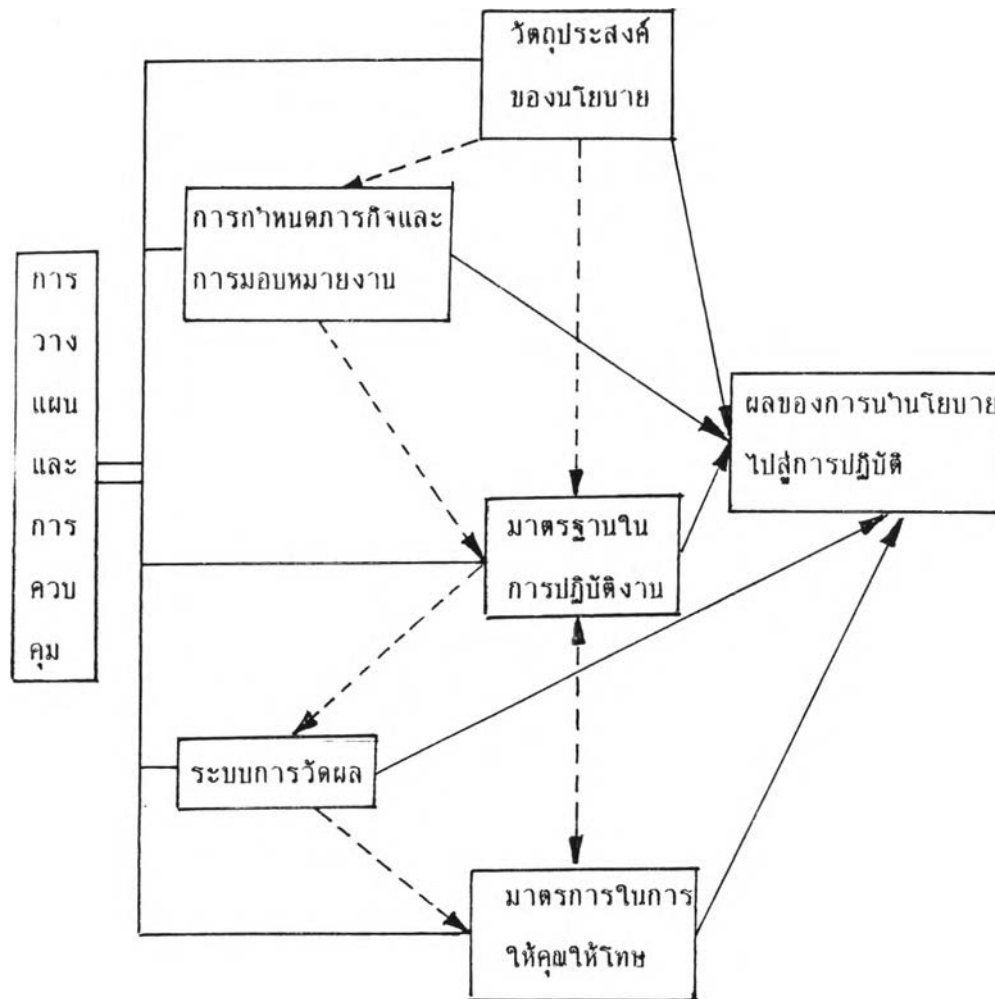
5. แนวทางที่เน้นการเจรจาและการต่อรอง หรือที่เรียกว่าตัวแบบทางการเมือง (political model)

6. แนวทางที่เน้นการวิเคราะห์เชิงระบบ หรือที่เรียกว่าตัวแบบทั่วไป (general model)

แนวทางแรก ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (rational model)

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติไปแนวทางนี้ จะเน้นที่ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุมโดยยึดหลักเหตุผล หรือเน้นที่วัตถุประสงค์เป็นแนวทาง เพื่อให้องค์การนั้นๆ สร้างผลงานให้ได้ใกล้เคียงกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์หลักให้มากที่สุด ดังนั้น โครงการที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงาน และกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยงานย่อยต่างๆ ขององค์การ มีระบบการวัดผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนระบบการให้คว่ำให้โทษ เป็นต้น ตัวแบบดังกล่าวได้แสดงไว้ในแผนภูมิที่ 3

แผนภูมิที่ 3 การศึกษาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบที่สกัดหลัก เหตุผล

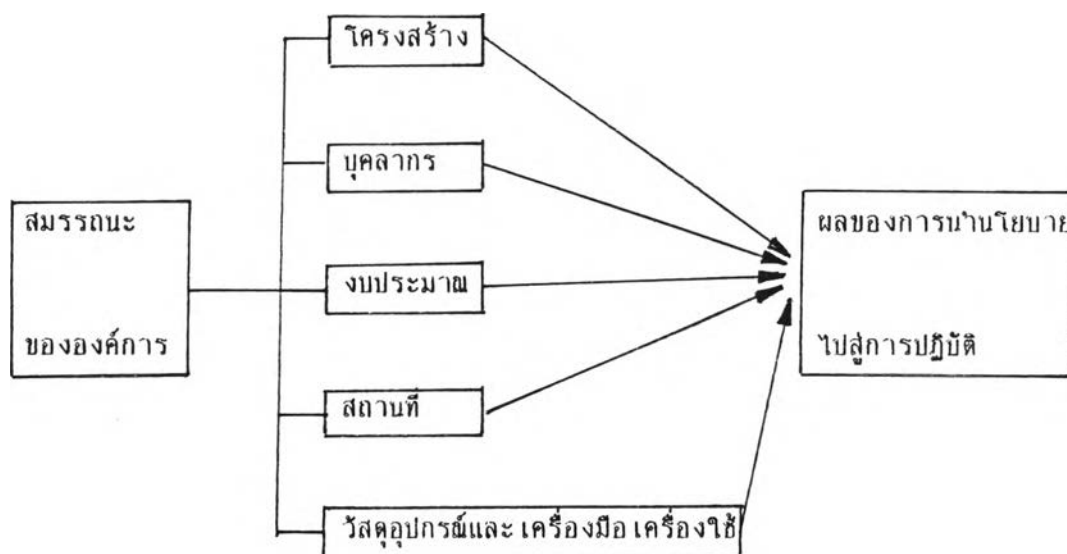


แนวทางที่ส่ง ตัวแบบทางด้านการจัดการ (management model)

ตัวแบบนี้ให้ความสนใจที่สมรรถนะขององค์กร เพราะเชื่อ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด โครงสร้างขององค์กรต้องเหมาะสม บุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์กรต้องมีความรู้ความสามารถทั้งด้านการบริหาร และ เทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้องค์กรยังจะต้องมีการวางแผนเตรียมการ หรือมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือ เครื่องใช้ และงบประมาณ ตัวแบบนี้จึงเน้นความพยายามที่จะมีการหาทางแก้ไขอุปสรรค (หรือข้ออ้าง) ของการปฏิบัติตามแผนที่เกิดขึ้นในอดีต เช่น การ

ขาดเงินทุน การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความล่าช้าในการสรรหามูลากร ความล่าช้าในการจัดตั้งระบบงานผ่านหน่วยงานต่างๆ เป็นต้น ดังได้แสดงไว้ในแผนภูมิที่ 4

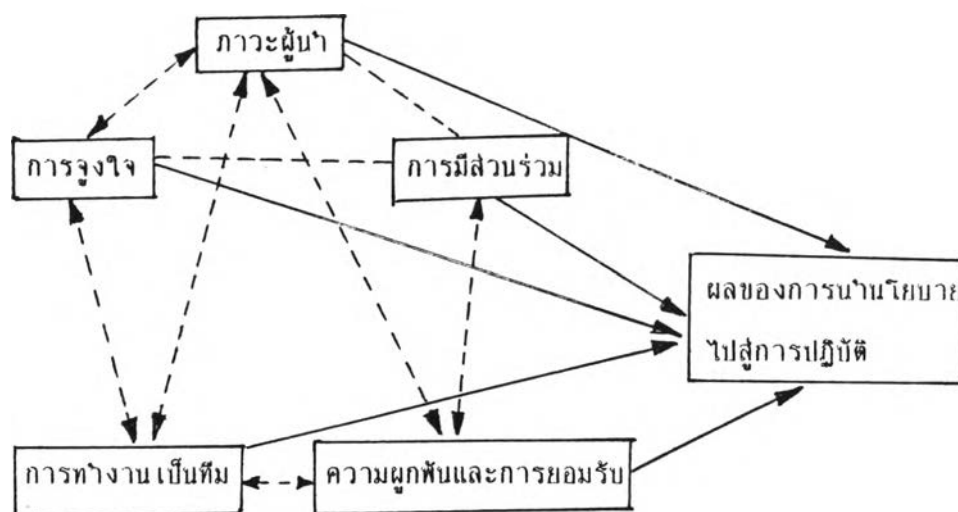
แผนภูมิที่ 4 การศึกษาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางการจัดการ



แนวทางที่สาม ตัวแบบทางการพัฒนาองค์กร

เป็นการศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่ของการสร้างความผูกพันและการยอมรับ เพื่อมุ่งสนองความต้องการทางจิตวิทยาและสังคมของมนุษย์ โดยเน้นที่การมีส่วนร่วมขององค์กรเป็นสำคัญ ภายใต้ฐานคติที่ว่าความร่วมมือจะทำให้เกิดการทํางานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงน่าจะเป็น เรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันโดยวิธีการให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งการใช้การควบคุมหรือการใช้อำนาจ เป็นต้น ดังได้แสดงไว้ในแผนภูมิที่ 5

แผนภูมิที่ 5 การศึกษาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยให้ตัวแทนทางด้านการพัฒนาองค์กร

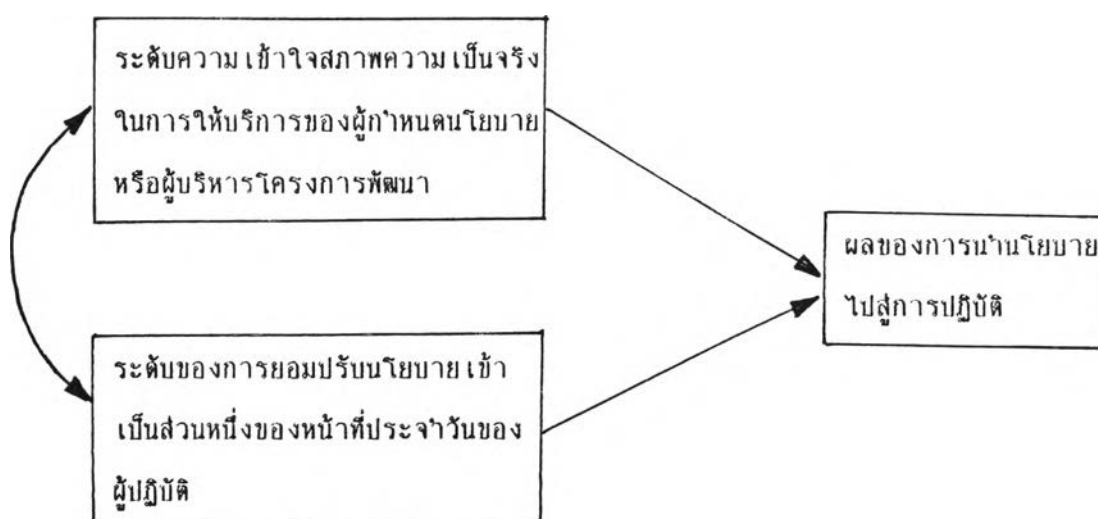


แนวทางที่สี่ ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (bureaucratic processes model)

ตัวแบบนี้พัฒนามาจากนักสังคมวิทยาขององค์กรที่พยายามจะสร้างกรอบการมองหาสภาพความเป็นจริง (social reality) ในองค์กร (Weick, 1979) ตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปมัย (formal positions) ซึ่งได้แก่หัวหน้าองค์กร หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ ในทางตรงกันข้ามอำนาจที่แท้จริงอยู่กระจัดกระจายทั่วไปในองค์กร ในทรศณะนี้หมายความว่าสมาชิกขององค์กรทุกคนมีอำนาจในแง่ของการใช้วิจารณญาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าราชการที่มีหน้าที่ติดต่อกับประชาชนอย่างใกล้ชิด เรียกว่า "street-level bureaucrats" (Lipsky, 1976) สามารถใช้วิจารณญาณในการปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ ดังนั้น นโยบายหรือโครงการใดที่มีผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในวิถีชีวิตประจำวันของข้าราชการเหล่านี้มักจะไร้ผล นอกเสียจากข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติจะยอมรับหรือปรับแนวทางของนโยบายเหล่านั้น เข้าไป เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของเขาเอง ดังนั้น การที่จะนำเทคนิคทางการบริหารหรือวิธีการพัฒนาใหม่ๆ มาใช้ก็ได การออกกฎระเบียบแบบแผน เพื่อหวังจะให้ข้าราชการที่รับผิดชอบในงานด้านบริการประชาชนทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นก็ได้ มักจะไร้ผล และนั่นความล้มเหลวของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจึงไม่ใช่ เป็น เรื่องของการบริหารที่ขาด

ประสิทธิภาพ แต่ความล้มเหลวมักจะเกิดจากผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารโครงการพัฒนาที่ไม่เข้าใจว่า สภาพความเป็นจริงของการให้บริการเกิดขึ้นในลักษณะใดมากกว่า ดังได้แสดงไว้ในแผนภูมิที่ 6

แผนภูมิที่ 6 การศึกษาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยให้ตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ

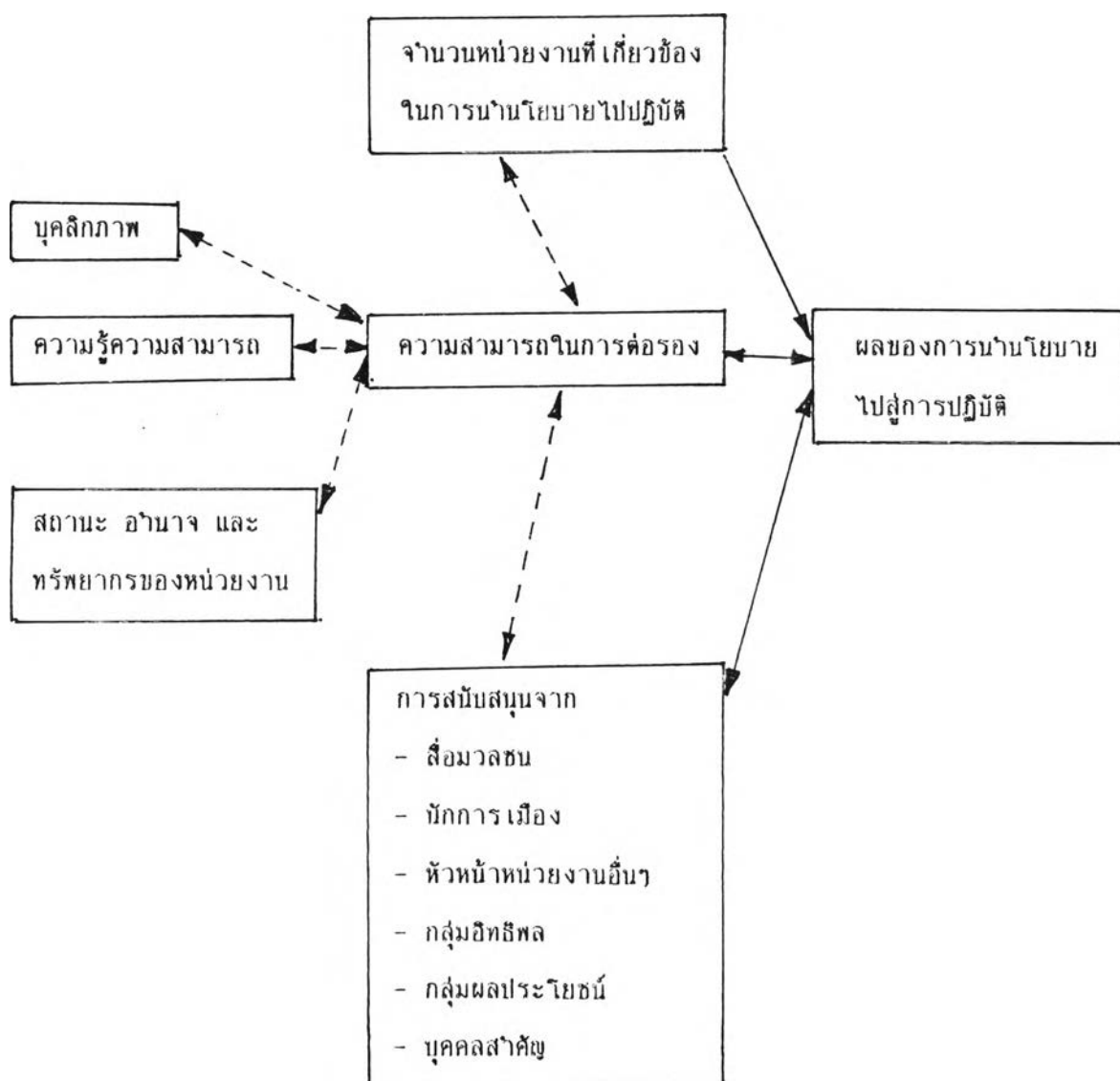


แนวทางที่ห้า ตัวแบบทางการเมือง (political model)

ตัวแบบนี้เชื่อว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่น (players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กลุ่มหรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์กร แนวคิดตามตัวแบบนี้เห็นว่า การสร้างความสมานฉันท์ (consensus) ภายใต้วิธีการของการมีส่วนร่วม (participation) เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก ส่วนความขัดแย้ง (conflict) เป็นเรื่องธรรมดาที่มักจะเกิดขึ้นในองค์กรและระบบสังคมทั่วไป การที่จะหวังให้ทุกฝ่ายเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก เพราะนโยบายก็คือการเมืองซึ่งเป็นเรื่องของการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคม ย่อมมีทั้งกลุ่มผู้ได้ประโยชน์และกลุ่มผู้เสียประโยชน์ซึ่งจะต้องพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนไว้ ดังนั้นแนวความคิดตามแนวทางนี้ จึงเป็นเรื่องของการเผชิญหน้า การบริหารความขัดแย้ง การแสวงหาความสันติสุข การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไขและหาข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรทั้งระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงาน ตลอดจนองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนหนึ่งจึงอยู่ที่การเจรจา สอดประสาน

และทรัพยากรที่มีอยู่ของหน่วยงานในฐานะที่จะให้เป็น เครื่องมือสำรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร (players) จำนวนหน่วยงานที่เข้าไปเกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน หัวหน้าหน่วยงานอื่นๆ กลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์บุคคลสำคัญต่างๆ รวมตลอดถึงสภาพความแตกต่างทางด้านบุคลิกภาพความรู้ความสามารถ ตลอดจนความชำนาญในการสำรองของผู้เล่นแต่ละคน เป็นสำคัญ ดังได้แสดงไว้ในแผนภูมิที่ 7

แผนภูมิที่ 7 การศึกษาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางการเมือง

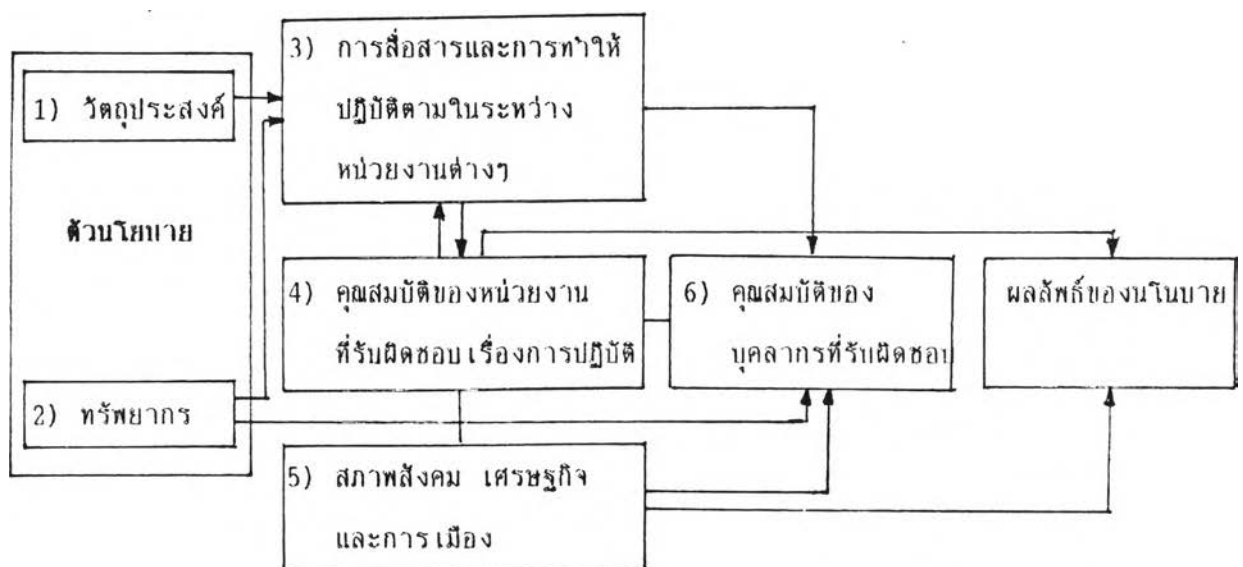


แนวทางที่หก ตัวแบบทั่วไป (general model)

ตัวแบบนี้เป็นผลงานของ **แวน มิเตอร์** และ **แวน ฮอร์น** (Van Meter and Van Horn) ซึ่งพัฒนากรอบการมองการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยอาศัยพื้นฐานความรู้จาก 3 แนวใหญ่ๆ ด้วยกันคือ ทฤษฎีองค์การ ผลกระทบของนโยบายสาธารณะ และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ แต่แนวความคิดที่มีอิทธิพลมากที่สุดและมีประโยชน์มากที่สุดต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติคือแนวความคิดแรก กล่าวคือ ทฤษฎีองค์การหรือองค์การศาสตร์ ตัวแบบนี้แม้ว่าจะไม่ใช่การประสานตัวแบบต่างๆ ทั้ง 5 แนวทางเข้าด้วยกัน แต่กรอบของตัวแบบได้รวมตัวแปรของตัวแปรอื่นๆ เข้าไว้ด้วยกันมากพอที่จะช่วยให้การศึกษาสภาพทั่วไปของปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ในลักษณะที่กว้างกว่าตัวแบบอื่นๆ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าตัวแบบทั่วไปนี้จะสามารถวิเคราะห์เจาะลึกเฉพาะส่วนได้ เท่ากับตัวแบบอื่นๆ บางตัวแบบ

จากแนวคิดดังกล่าว **แวน มิเตอร์** และ **แวน ฮอร์น** ได้เสนอกรอบการมองการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังแผนภูมิที่ 8

แผนภูมิที่ 8 ตัวแบบทั่วไปของการนำนโยบายไปปฏิบัติในตรรกะของแวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น





กรอบการมองนี้อธิบายให้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นโดยผ่านกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วยปัจจัยหรือตัวแปรที่สำคัญ 6 ประการที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2530 อ้างจาก Van Meter and Van Horn, 1975)

- (1) วัตถุประสงค์หรือมาตรฐานของนโยบาย
- (2) ทฤษฎาการนโยบาย
- (3) การสื่อสารและการทำให้ปฏิบัติตามนโยบายในระหว่างองค์การต่างๆ
- (4) คุณลักษณะของหน่วยงานที่รับผิดชอบ เรื่องการปฏิบัติ
- (5) สภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง
- (6) คุณสมบัติของบุคคลที่รับผิดชอบ

ปัจจัยทั้ง 6 ประการดังกล่าว สรุปได้ดังนี้

1. วัตถุประสงค์หรือมาตรฐานของนโยบาย ในการศึกษาว่าปัจจัยอะไรที่มีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ของนโยบายที่เกิดขึ้น สิ่งที่สำคัญสิ่งแรกก็คือจะต้องทำการแยกแยะให้ชัดเจนว่าวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายมีอะไรบ้าง ทั้งนี้วัตถุประสงค์เป็นเกณฑ์ใช้ประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นกรอบแนวทางปฏิบัติต่างๆ วัตถุประสงค์เป็นส่วนขยายเป้าหมายรวมของนโยบายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ง่ายต่อการเข้าใจ

2. ทฤษฎาการนโยบาย นโยบายนอกจากจะมีวัตถุประสงค์และมาตรฐานที่กำหนดไว้ชัดเจนแล้ว จะต้องมีการระบุทฤษฎาการต่างๆ ที่จำเป็นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทฤษฎาการในที่นี้หมายถึงทฤษฎาการบุคคล วัสดุอุปกรณ์ เครื่องใช้ต่างๆ และงบประมาณรวมทั้งความคล่องตัวในการเบิกจ่ายงบประมาณด้วย เพราะบางครั้งมีงบประมาณเพียงพอแต่ประสบปัญหาความล่าช้าในการเบิกจ่ายงบประมาณ ไม่สามารถนำงบประมาณออกมาใช้ได้ทันต่อเหตุการณ์ ทำให้การปฏิบัติตามนโยบายนั้นล้มเหลวได้

3. การสื่อสารและการทำให้ปฏิบัติตามนโยบายในระหว่างองค์การต่างๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติคืออย่างมีประสิทธิภาพ ผู้รับผิดชอบในหน่วยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต้องมีข้อมูลและข่าวสารที่ตรงกันในเรื่องวัตถุประสงค์ของนโยบาย ดังนั้นการสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายหรือหน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติและระหว่างองค์การหรือหน่วยงานด้วยกันจึงมีความสำคัญมาก การสื่อสารที่ถูกต้อง รวดเร็วและต่อเนื่อง ตลอดจนไม่มีการปิดบังข่าวสารระหว่างกัน นอกจากนั้น การสื่อสารภายในหน่วยงาน เติชวกับต้องมึประสิทธิภาพด้วย

4. คุณสมบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีปัจจัยหลายประการ ซึ่งมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่

4.1 จำนวนบุคลากรและความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานที่รับผิดชอบ

4.2 ระดับของการควบคุมตามลำดับชั้นบังคับบัญชาหน่วยงานย่อยต่างๆ ภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบ

4.3 ทรัพยากรทางการเมืองของหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น ความสนับสนุนที่ได้รับจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

4.4 ความสำคัญของหน่วยงานรับผิดชอบเอง

4.5 ระดับของการสื่อสารแบบ เปิดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบรวมถึงการติดต่ออย่างเสรีระหว่างบุคลากรระดับเดียวกัน และต่างระดับกัน

4.6 สายสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบมีกับผู้กำหนดนโยบายในระดับต่างๆ

5. สภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวมีผลหรืออิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter And Van Horn) เสนอแนวคิดว่าที่พิจารณาดังต่อไปนี้

5.1 ทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่มีอยู่ในพื้นที่ที่นำนโยบายไปปฏิบัตินั้นๆ เพียงพอหรือไม่ที่จะช่วยผลักดันให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผล

5.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อสภาพ เศรษฐกิจและสังคม . ที่สำคัญ ในเขตพื้นที่ดำเนินการนั้น

5.3 ประชาชนในเขตพื้นที่ดำเนินการมีความเห็นอย่างไรบ้างต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและความเห็นดังกล่าวจริงจังแค่ไหน

5.4 ผู้นำต่างๆ ในเขตพื้นที่ดำเนินการเห็นด้วยหรือคัดค้านต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5.5 ประชาชนในเขตพื้นที่ดำเนินการส่วนใหญ่ชมชอบพรรคการเมืองใด และพรรคการเมืองนั้นมีความเห็นอย่างไรต่อเรื่องนี้

5.6 กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ มีการเคลื่อนไหวเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านนโยบายนี้หรือไม่ อย่างไร

6. คุณสมบัติของบุคคลากรที่รับผิดชอบ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คุณสมบัติของบุคคลากรที่รับผิดชอบนับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญปัจจัยหนึ่งที่จะมีอิทธิพลหรือมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คุณสมบัติดังกล่าวได้แก่

- 6.1 ความรู้ ความชำนาญทางเทคนิค และทักษะทางการเมือง
- 6.2 ทักษะของผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 6.3 ผลกระทบที่มีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
- 6.4 ค่านิยมของผู้ปฏิบัติ
- 6.5 อำนาจ ศักดิ์ศรี และผลประโยชน์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

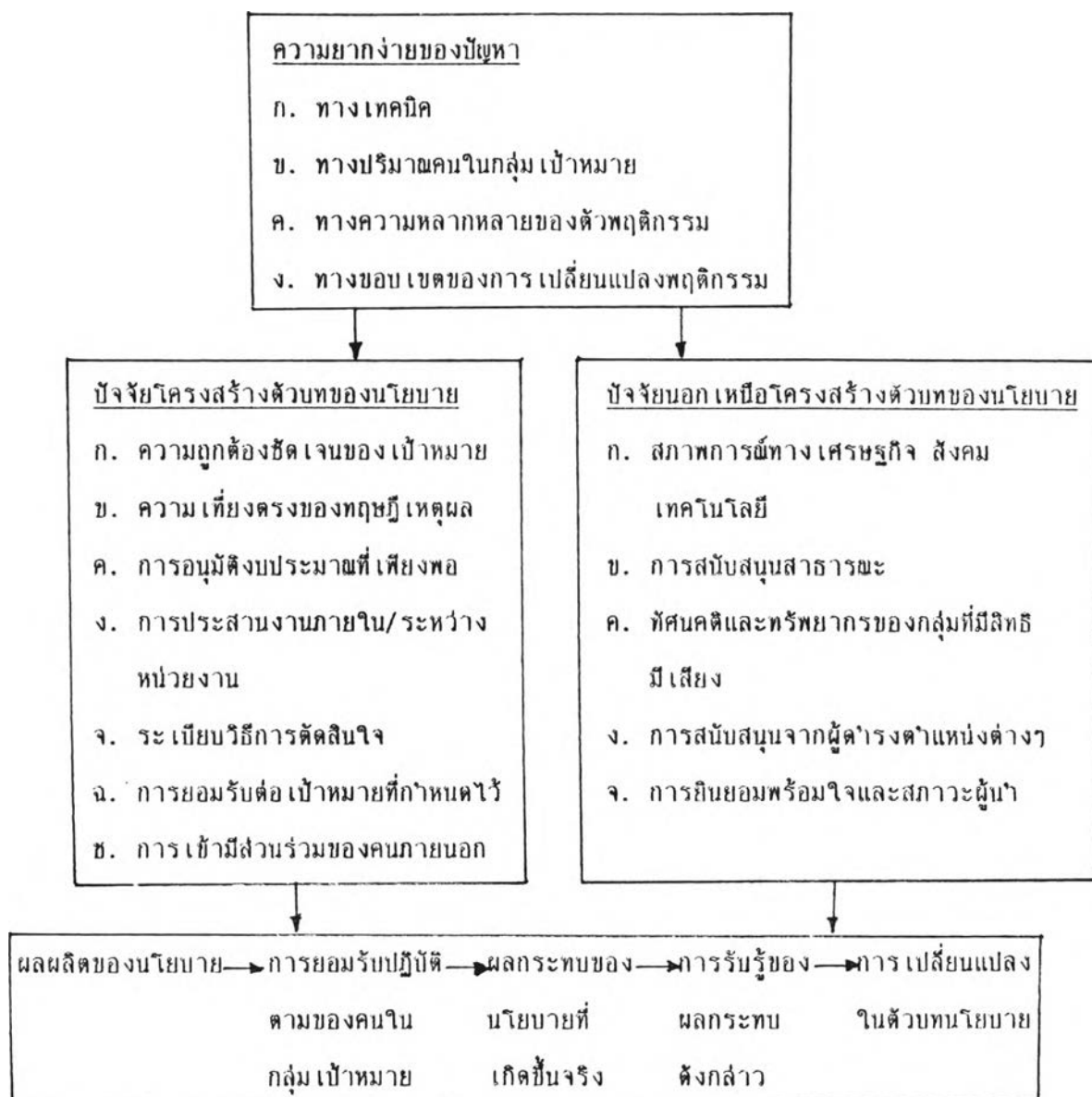
เพรสแมนและวิลดาฟสกี (Pressman and Wildavsky, 1979) ให้ความเห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การนำไปปฏิบัติให้สำเร็จ การได้ผลผลิตออกมา ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่ใช่การสร้างเงื่อนไขแต่แรกเริ่ม แต่เป็นการดำเนินงานภายหลัง หรืออาจกล่าวได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์กับการกระทำเพื่อใหบรรลุสิ่งที่มุ่งหวัง การวิเคราะห์การนำนโยบายในแนวนี้ เป็นแนวทางการศึกษาที่ต้องการความรู้ความเข้าใจ ทั้งในด้านการเมือง โครงสร้างการบริหาร ระเบียบ กฎเกณฑ์ การจัดการ การงบประมาณ ตลอดจนการบริหารบุคคลและพฤติกรรมว่าได้รับผลผลิต (policy outputs) ตรงตามวัตถุประสงค์หรือไม่ ตลอดจนมีผลกระทบ (policy outcome) อะไรบ้าง ทั้งนี้เพื่อปรับปรุงและวางแผนในการที่จะออกแนวนโยบายใหม่ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้บุคคลทั้งสองยังให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อปัจจัยทางการเมือง (political factors) ตลอดจนการปฏิสัมพันธ์ การขัดแย้งระหว่างหน่วยงานปฏิบัติ หน่วยงานเอกชนที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับผลกระทบต่อการปฏิบัติ จะเห็นได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลหลากหลายและหน่วยงานต่างๆ มากมาย ดังนั้นในทางปฏิบัติจึงมักจะประสบปัญหาและอุปสรรคต่างๆ มากมาย ซึ่งปัญหาต่างๆ เหล่านี้ ผู้ที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายมิได้คำนึงถึงไว้ล่วงหน้าเกี่ยวกับรายละเอียดของวิธีการ ดังนั้นเขาจึงเสนอความคิดว่าการกำหนดนโยบายควรพิจารณาให้ละเอียดและครอบคลุมถึงสิ่งต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งลักษณะของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนควรจะได้พิจารณาล่วงหน้าถึงโครงสร้างการบริหาร เช่น การวินิจฉัยสั่งการ หรือการตัดสินใจ ในทฤษฎีของเพรสแมนและวิลดาฟสกี หัวใจของการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ที่จำนวนจุดตัดสินใจและผู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละจุดเหล่านั้น เพราะเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่จะมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ . . . นอกจากนี้บุคคลทั้งสองยังพบว่าขั้นตอนในการทำงานยังมีมาก อุปสรรคและปัญหาที่ไม่ได้คาดการณ์

ก็จะยิ่งเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ ฉะนั้นหากเป็นไปได้ผู้กำหนดนโยบายและนักวางแผนจึงน่าจะลดจำนวนขั้นตอนลงให้น้อยที่สุด เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงาน การดำเนินการยิ่งสลับซับซ้อนเพียงใด โอกาสที่จะเกิดปัญหาอุปสรรคที่ไม่คาดคิดก็จะยิ่งเพิ่มขึ้นเท่านั้น ทว่าหากงานไม่บรรลุผลสำเร็จ (สุจิตรา บุญรัตนพันธุ์, 2531 อ้างจาก Pressman and Wildavsky, 1979)

แมซมานิเยนและซาบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatier, 1983) ให้ความหมายของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่าเป็นกระบวนการในการนำเอานโยบายพื้นฐานทั่วไปมาดำเนินการให้ลุล่วงไป นโยบายพื้นฐานอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำพิพากษาของศาล คำสั่งของรัฐบาล หรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้ บุคคลทั้งสองได้ผสมผสานแนวความคิดทางด้านทฤษฎี ทฤษฎีการจัดการ และทางการเมือง เพื่อสร้างแบบจำลองเชิงเหตุผลของการวิเคราะห์การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งมีลักษณะเป็นลำดับขั้น โดยได้ทำการแยกแยะกลุ่มตัวแปรอิสระต่างๆ อันประกอบด้วย ความยากง่ายของปัญหานโยบายที่เผชิญอยู่ ปัจจัยนอกเหนือโครงสร้างตัวบทนโยบาย และปัจจัยโครงสร้างตัวบทของนโยบายที่จะมีผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นตัวแปรตามซึ่งสามารถวัดค่าได้จากผลผลิตของนโยบายจากหน่วยงานต่างๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำเอานโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น การได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณและกำลังคนที่มีคุณภาพตลอดจนทรัพยากรอื่นๆ หรือไม่ นโยบายที่จะประสบความสำเร็จมักเป็นนโยบายที่มอบหมายให้แก่หน่วยงานที่มีอยู่แล้วหรือเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ซึ่งได้รับแรงผลักดันของกลุ่มการเมืองที่มีอำนาจขณะนั้น นอกจากนี้จำนวนจุดตัดสินใจของนโยบายต่างๆ ย่อมมีมากน้อยต่างกัน ยิ่งจำนวนจุดตัดสินใจมีมากเท่าใด ความล่าช้าในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติก็ย่อมมีมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้นโยบายของรัฐบาลกลางมักประสบปัญหามากกว่ารัฐบาลส่วนท้องถิ่นและสิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ ความยากง่ายของปัญหานโยบายซึ่งผู้กำหนดนโยบายควรที่จะให้ความสนใจก่อนที่จะออกนโยบาย ปัจจัยต่างๆ มีความสัมพันธ์และเกี่ยวโยงกัน ดังได้แสดงในแผนภูมิที่ 9

แผนภูมิที่ 9 ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ อันมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ



วอลเตอร์ วิลเลียมส์ (Walter Williams, 1975) ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นกระบวนการที่บุคคล กลุ่มคน หน่วยงาน องค์กร ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย จะใช้ความสามารถนำทรัพยากรทั้งหมด ในการบริหารเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์และ เป้าหมายที่ตั้งไว้ เขามีความเห็นต่อไ้ว่า การศึกษา เรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นจุดอ่อนที่สุดในกระบวนการศึกษานโยบายสาธารณะโดยมิได้มีการระบุถึงลักษณะความสัมพันธ์ในรายละเอียดระหว่างปัจจัยทางด้านเทคนิค

ด้านการบริหารงาน และด้านการเมือง เพื่อจะให้เกิดความรู้ความเข้าใจว่าความสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์ชนิดใดจึงจะนำไปสู่การปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เขาจึงเสนอว่าการพิจารณาในเรื่องการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ล่วงหน้าตามขั้นตอนดังนี้

1. วิเคราะห์นโยบายให้ถี่ถ้วน เช่น ความหมาย ต้องมีความชัดเจนเจาะจง และสมเหตุสมผล เพื่อจะจัดความกำกวมอันจะเป็นข้อเกิดของปัญหาในการปฏิบัติงานต่อไป
2. วิเคราะห์ความพร้อมขององค์กรในเรื่องบุคลากร การบริหารงาน
3. กำหนดรูปแบบการจัดการและการบริหารงาน รวมถึงปัจจัยต่างๆ ที่สิ่งต้องมี เพื่อให้งานบรรลุผลสำเร็จ ตลอดจนการจัดระบบข้อมูลและระบบข่าวสารป้อนกลับ (feed back)

ส่วนในระหว่างการปฏิบัติงานควรมีการประเมินผลเป็นระยะๆ เพื่อจะได้ทราบว่าการปฏิบัติงานนั้นสอดคล้องกับเป้าหมายมากน้อยเพียงใด หากเกิดปัญหาหรืออุปสรรคจะได้รีบแก้ไขให้ตรงจุดและทันการ

เอ็ดเวิร์ดส์ และชาร์คานสกี (Edwards and Sharkansky, 1979) อธิบายว่าการศึกษาก่อนนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็คือการศึกษากระบวนการนั่นเอง ทั้งนี้เนื่องจากข้าราชการคือผู้ที่คุมกำลังคน งบประมาณ วัสดุและครุภัณฑ์ และอำนาจทางกฎหมายของรัฐบาล ข้าราชการเป็นกลุ่มเดียวที่ได้รับมอบอำนาจในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจากทั้งองค์กรฝ่ายบริหาร ตุลาการ และนิติบัญญัติ ความสำคัญของหน่วยงานราชการที่เป็นหัวใจของกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่เองทำให้ต้องศึกษาโลกและพฤติกรรมต่างๆ ในองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีส่วนกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายอย่างไร

ในเรื่องนี้บุคคลทั้งสองได้เสนอแนวความคิดว่าปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพที่สำคัญมี 5 ประการ คือ

- (1) การติดต่อสื่อสาร (communication)
- (2) ทรัพยากร (resources) และอำนาจในการจัดสรรทรัพยากร
- (3) ภูมิหลังและค่านิยมของผู้ปฏิบัติ (disposition of implementators)
- (4) โครงสร้างของระบบราชการ (bureaucratic structure) และขั้นตอนมาตรฐานในการทำงาน (standard operating procedures)
- (5) การติดตามตรวจตรา (follow-up)

1. การติดต่อข่าวสาร เป็นปัจจัยแรกที่จะทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คือ บุคคลต่างๆ ที่รับผิดชอบต้องรู้หน้าที่และบทบาทของตนเองว่าจะต้องทำอะไรบ้าง เมื่อไร และอย่างไร การส่งงานต้องส่งให้ตรงจุด ชัดเจนไม่คลุมเครือ และต้องถูกต้อง อีกทั้งจะต้องไม่ขัดแย้งกับคำสั่งอื่น

2. ทรัพยากร เป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติการ การมีทรัพยากรที่สมบูรณ์และเพียงพอย่อมส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทรัพยากรเหล่านี้ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ อาคาร สถานที่ ตลอดจนเครื่องมืออำนวยความสะดวกต่างๆ และต้องมีความคล่องตัวที่จะใช้

3. ภูมิหลังและค่านิยมของผู้ปฏิบัติ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะบันดลาล้นนโยบายหรือโครงการนั้นบรรลุผลสำเร็จหรือล้มเหลว ทั้งนี้เพราะผู้ปฏิบัติมีอิสระในการใช้ดุลยพินิจและตัดสินใจ จึงเป็นการเปิดช่องทางให้ผู้ปฏิบัติมีโอกาสที่จะบิดเบือนเจตนารมณ์ของนโยบายได้ เช่น เลือกปฏิบัติ เฉพาะคำสั่งหรือข้อบังคับที่ไม่ขัดกับความรู้สึกค่านิยมและผลประโยชน์ส่วนตัว หรือ เมื่อไม่ เห็นด้วยกับคำสั่งหรือข้อปฏิบัติใด อาจบิดเบือนคำสั่งหรือข้อปฏิบัตินั้น ทำให้ผลลัพธ์ที่ออกมาต่างกับเจตนารมณ์เดิมของนโยบาย นอกจากนี้ผู้ปฏิบัติส่วนมากมักมีความรู้สึกว่าคุณมีความรู้ในเรื่องที่ตนที่รับผิดชอบมากกว่าใครอื่น บางครั้งถ้าเห็นว่านโยบายไม่ค่อยตรงกับที่ตนคิดอาจปฏิบัติงาน เป็นปรีภักษ์กับนโยบาย เลยก็ เป็นไปได้

4. โครงสร้างของระบบราชการและขั้นตอนมาตรฐานในการทำงาน ปัจจัยนี้เน้นว่ามีความสำคัญปัจจัยหนึ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะ เป็นกรอบที่คอยกำกับมิให้ข้าราชการดำเนินงานออกนอกกรอบนอกทางและ เป็นกลไกที่ช่วยให้ข้าราชการสามารถจัดการกับปัญหาและกิจการทั้งหลายที่รับผิดชอบโดยไม่ต้องหยุดคิดและวิเคราะห์ เพื่อค้นหาวิธีที่ดีที่สุดในการทำงาน เพราะวิธีการทำงานถูกกำหนดเป็นขั้นตอนตามลำดับขั้นการบังคับบัญชา ประกอบไปด้วยกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ ของทางราชการ ดังนั้นถ้ากฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ และขั้นตอนการปฏิบัติงานตลอดจนลำดับขั้นการบังคับบัญชามีจำนวนมากและขาดความยืดหยุ่น ย่อมทำให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

5. การติดตามตรวจตรา การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จมากน้อยแค่ไหน นอกจากจะขึ้นอยู่กับปัจจัย 4 ประการที่กล่าวมาแล้ว การติดตามผลการทำงานก็นับว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญมากปัจจัยหนึ่งเช่นกัน ผู้รับผิดชอบระดับสูงควรหมั่นตรวจตราติดตามการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างสม่ำเสมอว่างานที่ได้มอบหมายไปนั้นดำเนินไปได้ผลมากน้อยเพียงใด มีอุปสรรค

และปัญหาอะไรบ้าง เพื่อที่จะได้แก้ไขให้ลุกล้างไป การไม่ติดตามผลอย่างสม่ำเสมออาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อนโยบายหรือโครงการต่างๆ

โดยสรุป จากการศึกษาแนวความคิดของนักวิชาการต่างๆ เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติดังกล่าวมาแล้วข้างต้น สามารถสังเคราะห์แนวความคิดอันเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ อันนำไปสู่การตั้งสมมติฐานเพื่อรับการพิสูจน์และตอบปัญหาการวิจัย ดังต่อไปนี้

1. ตัวนโยบาย ต้องมีความชัดเจน เจาะจง และสมเหตุสมผล เพื่อขจัดความกำกวม อันจะเป็นบ่อเกิดของปัญหาในการนำไปปฏิบัติ
2. ทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ผู้ที่ปฏิบัติติดตามองค์การหรือหน่วยงานต่างๆ เป็นกลุ่มบุคคลที่มีความสำคัญที่จะมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย ทั้งนี้ เพราะมีความสามารถที่จะบิดเบือนเจตนารมณ์ของนโยบายได้ด้วยบุคคลกลุ่มนี้ไม่เห็นด้วยกับนโยบาย
3. สมรรถนะขององค์การ หมายถึง ความสามารถขององค์การที่จะสามารถปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ เช่น โครงสร้างขององค์การ อันได้แก่ ลำดับชั้น การบังคับบัญชา ขั้นตอนการปฏิบัติงาน ความพอเพียงของทรัพยากรอันเป็นองค์ประกอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
4. ภาวะผู้นำขององค์การ หมายถึง ความสามารถของผู้บริหารองค์การหรือหน่วยงานในการที่จะระดมทรัพยากรและสังเคราะห์ให้เกิดสิ่งใหม่ขึ้นมา อันมีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
5. ความยากง่ายของปัญหา อันได้แก่ ลักษณะงาน และวิธีปฏิบัติงานจะต้องให้เทคนิคในการปฏิบัติงาน ผู้ชำนาญการมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ปริมาณคนในกลุ่ม เป้าหมายหรือปริมาณงานมีมากน้อยเพียงใด สมดุลย์กับกำลังของบุคลากรในองค์การหรือไม่ ตลอดจนความหลากหลายของตัวพฤติกรรมและขอบเขตของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม
6. การสนับสนุนของฝ่ายการเมือง สื่อมวลชน และประชาชน นโยบายดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายต่างๆ มากน้อยเพียงใด ถ้าได้รับการสนับสนุนมากนโยบายนั้นย่อมมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จ
7. ความร่วมมือของกลุ่มเป้าหมาย กลุ่มเป้าหมายให้ความร่วมมือมากน้อยเพียงใด ถ้ากลุ่มเป้าหมายให้ความร่วมมือมาก นโยบายนั้นย่อมมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จ

2. กรอบคิดทฤษฎีทางด้านสวัสดิการเด็ก (Child Welfare)

ปัจจุบันเด็กและเยาวชนได้รับความสนใจจากสังคมมากขึ้นทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต่าง ปรารถนาที่จะแสวงหาแนวทางให้เด็กและเยาวชนมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี ได้รับการคุ้มครองให้ ปลอดภัยจากภัยอันตรายต่างๆ มีนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศได้อธิบายเกี่ยวกับสวัสดิการ เด็ก ดังต่อไปนี้คือ

ศรีทิพย์ ทานิชพันธ์ (2527) อธิบายว่า งานสวัสดิการเด็ก (Child Welfare Services) เป็นงานสังคมสงเคราะห์ทั่วไปประเภทหนึ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับการแสดงบทบาททาง สังคม ปัญหาที่อยู่ในขอบข่ายการช่วยเหลือของบริการนี้ เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับสัมพันธภาพระหว่างบิดา มารดากับบุตร ซึ่งสันนิบาตสวัสดิภาพเด็กแห่งอเมริกา (The Child Welfare League of America) ได้ระบุไว้ว่า งานสวัสดิการเด็กเป็นการจัดบริการสังคม (social services) ให้ แก่เด็กและเยาวชน ซึ่งบิดามารดาของเด็กไม่สามารถรับผิดชอบในการเลี้ยงดูหรือชุมชนของเขา ไม่อาจที่จะจัดหาทรัพยากรต่างๆ ตลอดจนให้ความคุ้มครองป้องกันตามที่เด็กและครอบครัวต้อง การได้

งานสวัสดิการเด็กจึงเป็นวิถีทางที่จัดขึ้นอย่างเป็นทางการและมีระเบียบแบบแผนเพื่อ ช่วยแก้หรือจัดปัญหาคนเช่นเดียวกับบริการสังคมประเภทอื่น และปัญหาสังคมนั้น คือปัญหาความยากจน ฯลฯ ปัญหาที่เกิดจากความยุ่งยากในด้านสัมพันธภาพระหว่างบิดามารดาและบุตร บิดามารดาทำหน้าที่ บิดามารดาได้ไม่ครบถ้วน จนก่อให้เกิดปัญหาบ้านแตก ปัญหาเด็กถูกทอดทิ้ง เร่ร่อน จรจัด ปัญหาการ ทารุณโหดร้ายต่อเด็ก ปัญหาเด็กพิการ ภาวะทุพพลภาพ ปัญหาเด็กติดยาเสพติดให้โทษ ปัญหาเด็กและ เยาวชนกระทำผิด ฯลฯ เป็นต้น

มาลุก ชิโก และ เฟน (Maluccio and Fein, 1980) ให้ความเห็นว่าครอบครัวและ สภาพแวดล้อมมีความสำคัญต่อการเลี้ยงดูเด็กควรส่งเสริมให้มีการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมโดยลด จำนวนเด็กที่ฝากเลี้ยงตามบ้านและจัดบริการทางด้านสังคมสงเคราะห์เฉพาะราย (social case work) ให้มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้คัทเลอร์ และ เบทแมน (Cutler and Bateman, 1980) กล่าวว่า การวางแผนที่ดีนำไปสู่การคล่องตัวในการฝากเด็กอย่างเป็นการถาวรได้สำเร็จ สไตน์ (Stein, 1981) อธิบายเพิ่มเติมว่าการวางแผนเกี่ยวกับอนาคตเด็กอย่างถาวรเป็นกระบวนการ อย่างเป็นระบบในการเตรียมการวางแผนและการจัดบริการแก่ปัญหา ซึ่งมาลุก ชิโก และคณะ (Maluccio and others, 1980) ได้อธิบายเกี่ยวกับเรื่องการวางแผนเกี่ยวกับอนาคตของเด็ก

อย่างถาวรว่า เป็นการย้ายเด็กออกจากครอบครัวนำมาให้การดูแลทดแทน (substitute care) หรือการหาบิดามารดาบุญธรรมให้เด็ก

เอ็มเลน และคณะ (Emlen and others, 1977) อธิบายว่า ความมั่นคงในชีวิตของเด็กอย่างถาวรที่มีคุณภาพประกอบด้วย

1. วัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมาย
2. ความผูกพันและความต่อเนื่อง
3. สถานภาพทางกฎหมาย
4. สถานภาพทางสังคม

นอกจากความหมายดังกล่าวมาแล้ว การวางแผนเกี่ยวกับอนาคตของเด็กอย่างถาวร ยังรวมไปถึงการป้องกัน (prevention) และการฟื้นฟูสมรรถภาพ (rehabilitation) ตลอดจนการจัดสวัสดิการให้แก่เด็ก มาลุกชิวโอ และคณะ ได้ให้ความหมายของคำว่าสวัสดิการเด็กไว้ดังนี้

บริการสวัสดิการเด็ก หมายถึง บริการสังคมโดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. คุ้มครองและส่งเสริมสวัสดิการแก่เด็กทั้งหมด รวมทั้งเด็กพิการทั้งที่มีที่อยู่อาศัยและไม่มีที่อยู่อาศัย หรือเด็กถูกทอดทิ้งหรือถูกปล่อยปละละเลย
2. ป้องกันปัญหาต่างๆ อันจะมีผลก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ เช่น เด็กถูกทอดทิ้ง เด็กถูกทารุณ เด็กถูกนำไปแสวงหาประโยชน์ ตลอดจนยิวอาชญากร
3. ป้องกันการแยกเด็กออกจากครอบครัวโดยไม่จำเป็น เนื่องจากมีปัญหาคครอบครัว โดยจะพยายามรักษาสภาพครอบครัวของเด็กไว้ด้วยวิธีการแก้ปัญหาและการป้องกันครอบครัวแตกแยก
4. การปรับสภาพครอบครัวให้มีสภาพสมบูรณ์ (restoring) โดยการจัดบริการให้แก่เด็กและครอบครัว
5. การมอบเด็กให้เป็นบุตรบุญธรรมแก่ครอบครัวที่เหมาะสมในรายที่ไม่สามารถปรับสภาพครอบครัวของเด็กให้สมบูรณ์ได้
6. ให้การดูแลเด็กที่ออกจากบ้านในรายที่ไม่สามารถกลับมาอยู่บ้านหรือไม่สามารถจัดหาครอบครัวบุญธรรมให้แก่เด็กได้

วิธีการให้การช่วยเหลือแก่เด็กและเยาวชนในต่างประเทศ

อาร์เธอร์ อี. ฟิงค์ (Arthur E. Fink, 1968) ได้แบ่งงานสวัสดิการเด็กและเยาวชนออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. การฝากเด็กให้อยู่กับครอบครัวอื่น โดยมีสัญญาผูกพัน (Child Placement in Family in The Form of Indenture)

เป็นวิธีการช่วยเหลือเด็ก ซึ่งเริ่มต้นในประเทศอังกฤษ ต่อมาแนวความคิดนี้ได้เผยแพร่ไปในสหรัฐอเมริกา โดยบิดามารดาของเด็กมีความประสงค์จะให้บุตรของตนไปทำงานกับครอบครัวอื่น สาเหตุเพราะความยากจนโดยได้รับค่าตอบแทน งานที่ทำส่วนใหญ่เป็นประเภทค้าขาย

2. การฝากเลี้ยงเด็กตามบ้าน โดยไม่มีสัญญาผูกพัน (Foster Home Care)

วิธีการนี้เริ่มต้นที่มลรัฐนิวยอร์ก ซึ่งมีวิวัฒนาการมาจากวิธีการแรกแต่แตกต่างกันตรงที่ไม่มีข้อผูกพันโดยอยู่กันอย่างหลวมๆ ตามความเหมาะสมและตามความต้องการของเด็ก ให้เด็กมีความรู้สึกเหมือนอยู่บ้านของตนเอง แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

2.1 การรับเลี้ยงเด็กโดยได้รับเงินค่าบริการ (Boarding Home) โดยที่พ่อแม่เด็กเป็นผู้จ่ายให้ หรือศาลเป็นผู้สั่งให้จ่าย

2.2 การรับเลี้ยงเด็กโดยครอบครัวของเด็กไม่ต้องจ่ายค่าเลี้ยงดู (Free Home)

2.3 การรับเลี้ยงเด็กโดยครอบครัวของเด็กไม่ต้องจ่ายค่าเลี้ยงดูเช่นกันแต่มีเงื่อนไขว่า ถ้าครอบครัวทั้ง 2 ฝ่ายพอใจซึ่งกันและกัน ต่อไปจะรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม (Adoption Home)

3. การรับเด็กเข้าอุปการะในสถานสงเคราะห์ (Public Institution)

ในสมัยก่อนสถานสงเคราะห์เด็ก มีลักษณะให้อุปการะเด็กทุกประเภทรวมกัน เช่น เด็กปกติ เด็กพิการประเภทต่างๆ ในระยะต่อมาได้มีการจัดสถานสงเคราะห์แยกตามเด็กประเภทต่างๆ ตามความเหมาะสม ดังต่อไปนี้

3.1 เด็กไร้ที่พึ่ง ถูกทอดทิ้ง กะพริบ อนาคต

3.2 เด็กมีปัญหาความประพฤติ ไม่สามารถอยู่กับครอบครัวของตนเองได้

3.3 เด็กที่พ่อแม่เจ็บป่วยเรื้อรัง แต่ยังคงมีความผูกพันกับพ่อแม่ จำเป็นต้องแยกเด็กเข้าไว้อุปการะในสถานสงเคราะห์

3.4 เด็กที่ครอบครัวประสบปัญหาที่ยาก เช่น พ่อแม่หย่าขาดจากกันหรือทะเลาะกันเป็นประจำ

3.5 เด็กที่ถูกส่งไปอยู่กับครอบครัวอุปถัมภ์ (Foster Home) แต่ผิดหวัง เพราะได้รับการเลี้ยงดูไม่เหมาะสม

3.6 เด็กที่มีสุขภาพไม่สมบูรณ์ หรือมีปัญหาความประพฤติไม่สามารถอยู่กับครอบครัวอุปถัมภ์ได้

วิธีการให้ความช่วยเหลือแก่เด็กและเยาวชนในประเทศไทย

สำหรับการสงเคราะห์เด็กในประเทศไทยมีมาตั้งแต่สมัยโบราณ เด็กชายที่กำพร้า อนาคตไม่มีพ่อแม่ ญาติพี่น้องหรือ เด็กที่ครอบครัวยากจนไม่สามารถส่งเสียเลี้ยงดู แต่ยังมีปราถนาจะให้บุตรหลานของตนได้รับการศึกษาเล่าเรียนมีวิชาความรู้เพื่อหาเลี้ยงชีพต่อไป เด็กเหล่านี้จะถูกส่งตัวไปอยู่รับใช้เจ้าอาวาสหรือพระภิกษุที่รู้จักตามวัดต่างๆ เพื่อจะได้มีที่อยู่พักพิงพร้อมกับได้รับการอบรมสั่งสอนและเรียนหนังสือไปด้วย ส่วนเด็กหญิงไม่สามารถส่งไปอาศัยที่วัดได้ การสงเคราะห์แต่ดั้งเดิมจึงเป็นแบบช่วยเหลือเกื้อกูลเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน โดยความเต็มใจและตามกำลังความสามารถเท่าที่มีอยู่ การสงเคราะห์เด็กในประเทศไทยเริ่มกระทำอย่างจริงจังในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชการที่ 5) ได้มีการตั้งสถานสงเคราะห์เด็กแห่งแรกขึ้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2433 (ปกฤษ์ อังคุลีงห์, 2498) โดยสมเด็จพระวมาดา กรมพระสุทธสาสน์นาฎสถาน สงเคราะห์แห่งนี้เป็นที่รู้จักกันแพร่หลายในนาม "โรงเรียนเลี้ยงเด็ก" ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นโรงเรียน-ชาติสงเคราะห์ ปัจจุบัน คือ "บ้านราชวิถี" สถานสงเคราะห์เด็กหญิงของกรมประชาสงเคราะห์ ทั้งนี้เมื่อเริ่มดำเนินงานมีจุดมุ่งหมายให้เป็นสถานที่เลี้ยงเด็กชายหญิงกำพร้าและที่ฐานะยากจนบิดามารดาพิการหรือทุพพลภาพ ไม่สามารถจะเลี้ยงได้ โดยรับเด็กตั้งแต่แรกเกิด เด็กหญิงอายุ 11 ปี เด็กชายอายุ 13 ปี ให้กินอยู่หลับนอนมีที่เลี้ยงดูแล และมีพยาบาลรักษาพยาบาลเจ็บป่วย ส่งให้เรียนฝึกวิชาชีพและหางานให้ทำเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้ว (สมเด็จพระยาธรรมาธิราชานุภาพ, 2472) ต่อมาเด็กในสถานสงเคราะห์มีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และมีชื่อมีแต่กำพร้าประเภทเดียว เท่านั้นแต่รวมไปถึงเด็กที่มีปัญหาทางจิตใจ ครอบครัว และสังคมด้วย ดังนั้นรัฐบาลในสมัยต่อๆ มาจึงมองเห็นความสำคัญและความจำเป็นที่จะตั้งดำเนินการให้ถูกต้องเหมาะสมและเพียงพอกับปัญหาความต้องการที่เกิดขึ้น จึงได้จัดตั้งกรมประชาสงเคราะห์ขึ้นเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2483 ในรัฐบาลสมัย ฯพณฯ จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี มีนโยบายที่จะให้การดำเนินการส่งเสริมสวัสดิการของประชาชนให้มีการกินดีอยู่ดีประกอบอาชีพมีรายได้ เพื่อเลี้ยงดูและครอบครัวตามศักยภาพ

(การประชาสัมพันธ์, 2531) และในส่วนที่ให้บริการสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น ได้เริ่มในปี 2484 (นิคม จันทวิฑูร, 2510) โดยได้จัดระบบของการให้บริการดังนี้

1. ประเภทของสถานสงเคราะห์เด็ก

ในปัจจุบันมีสถานสงเคราะห์หลายประเภทให้บริการสำหรับเด็กในลักษณะต่างๆ กัน อยู่ทั่วราชอาณาจักรไทย ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว สถานสงเคราะห์เด็กและเยาวชนของกรมประชาสงเคราะห์แบ่งได้หลายประเภท (เพ็ญฟ้า สิงห์สกุล, 2527) ดังนี้คือ

1.1 สถานสงเคราะห์สำหรับเด็กปกติ ให้การอุปการะเลี้ยงดูเด็กชาย - หญิง ระหว่างอายุ 6 - 18 ปี ซึ่งพึงได้รับการสงเคราะห์หรือประพฤติน่าสมควรแก่วัย ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2515 ออกตามความในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294

1.2 สถานสงเคราะห์เด็กอ่อนสำหรับเด็กปกติ รับอุปการะเด็กชาย - หญิง อายุ ตั้งแต่แรกเกิด - 5 ปี ซึ่งมีคุณสมบัติพึงได้รับการสงเคราะห์ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294

1.3 สถานสงเคราะห์เด็กอ่อนพิการทางสมองและปัญญา ให้การอุปการะเลี้ยงดูเด็กชาย - หญิง ที่พิการทางสมองและปัญญา ซึ่งมีอายุตั้งแต่แรกเกิด - 5 ปี

1.4 สถานสงเคราะห์เด็กพิการและทุพพลภาพ ให้การอุปการะเลี้ยงดูและฟื้นฟูสภาพความพิการทางร่างกาย รวมทั้งการจัดหาผู้อุปการะให้แก่เด็กชาย - หญิง อายุระหว่าง 6 - 18 ปี ที่มีคุณสมบัติพึงได้รับการสงเคราะห์ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ซึ่งพิการทางร่างกาย

1.5 สถานสงเคราะห์เด็กพิการทางสมองและปัญญา ให้การอุปการะเลี้ยงดูแก่เด็กชาย - หญิง อายุระหว่าง 6 - 18 ปี ที่มีคุณสมบัติพึงได้รับการสงเคราะห์ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ซึ่งมีความพิการทางสมองและปัญญา

1.6 สถานแรกรับเด็ก เป็นสถานที่รับเด็กไว้ชั่วคราว เพื่อวิเคราะห์และพิจารณาวิธีการสงเคราะห์ หรือคุ้มครองสวัสดิภาพที่เหมาะสมแก่เด็ก โดยรับอุปการะเด็กชาย - หญิง ซึ่งมีอายุระหว่าง 6 - 18 ปี ซึ่งมีคุณสมบัติพึงได้รับการสงเคราะห์ หรือประพฤติน่าสมควรแก่วัย ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ พ.ศ. 2515 ออกตามความในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 294

1.7 สถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก เป็นสถานที่ให้การศึกษายอบรมฝึกอาชีพ และแก้ไขความประพฤติแก่เด็ก ซึ่งมีปัญหาทางความประพฤติ และมีอายุเกินเจ็ดปีบริบูรณ์

2. รูปแบบของสถานสงเคราะห์เด็ก

แบ่งได้ 2 รูปแบบ คือ (กระทรวงมหาดไทย กรมประชาสงเคราะห์, 2526)

2.1 แบบจัดที่อยู่บ้านพักเป็นหลังๆ (Cottage System) เป็นครอบครัว แล้วจัดเด็กให้อยู่ในบ้านพักแต่ละหลังในจำนวนที่พอเหมาะกับขนาดของบ้านพัก จำนวนไม่เกิน 25 คน โดยยังมีการแบ่งแยกเพศ เป็นสถานสงเคราะห์เด็กชาย เด็กหญิงอยู่ เด็กที่จัดให้อยู่ในบ้านพักจะมีอายุแตกต่างกัน และเด็กที่พี่น้องเดียวกันจะจัดให้อยู่ที่เดียวกัน ในบ้านแต่ละหลังมีแม่บ้านหรือพ่อบ้าน ซึ่งจะพักอาศัยอยู่ประจำทั้งครอบครัว เด็กได้รับการดูแลเอาใจใส่และฝึกหัดให้รู้จักช่วยเหลืองานบ้านตามสมควรแก่วัย เหมือนเป็นครอบครัวหนึ่งซึ่งทำให้เด็กได้เรียนรู้ชีวิตครอบครัว และได้รับความอบอุ่นโดยทั่วถึง แต่การรับประทานอาหารยังใช้ระบบรวมกันอยู่ เพื่อเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายของทางราชการ สถานสงเคราะห์ที่ทำการศึกษามีลักษณะแบบนี้คือ สถานสงเคราะห์เด็กหญิงบ้านราชวิถี สถานสงเคราะห์เยาวชนมูลนิธิมหาราช สถานสงเคราะห์เด็กชายบ้านมหาเมฆ

2.2 แบบพักรวมกันเป็นห้องโถงหรือเรือนนอนใหญ่ๆ (Dormitory System) โดยจัดเด็กจำนวนมาก ให้อยู่รวมในอาคารเดียวกัน แต่มีจำนวนไม่เกิน 100 คน มีผู้ทำหน้าที่เป็นพ่อบ้านหรือแม่บ้านผลัดเปลี่ยนกัน เข้าเวรดูแลเด็กวันละ 24 ชั่วโมง วิธีการนี้เป็นการประหยัดงบประมาณของทางราชการ แต่จำเป็นต้องเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ให้พอเพียงและเหมาะสมสำหรับเด็กแต่ละอาคาร เพื่อจะสามารถดูแลเด็กได้โดยทั่วถึง สถานสงเคราะห์ที่ทำการศึกษาซึ่งมีลักษณะเป็นแบบนี้ คือ สถานแรกรับเด็กชายปากเกร็ด สถานสงเคราะห์เด็กชายบ้านปากเกร็ด สถานแรกรับเด็กหญิงพญาไท

สำหรับในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ กรอบคิดทางด้านสวัสดิการเด็กจะเน้นในส่วนของการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ซึ่งได้เริ่มดำเนินการอย่างจริงจังภายหลังจากกำหนดออกมาเป็นรูปของนโยบายคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กในรัฐบาลสมัยคณะปฏิวัติของจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 เพื่อให้การคุ้มครองสวัสดิการเด็กและเยาวชน โดยที่คณะปฏิวัติได้พิจารณาเห็นว่า ในปัจจุบันมีเด็กกำพร้าอนาถาที่ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู เด็กซึ่งประพฤติดนไม่สมควรแก่วัยและเด็กซึ่งตกอยู่ในสภาพแวดล้อม อันเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อร่างกาย จิตใจ และศีลธรรมเป็นจำนวนมาก หากไม่ได้รับการปฏิบัติดูแลสงเคราะห์และคุ้มครองที่เหมาะสมแล้ว จะเป็นภัยแก่สังคมและประเทศชาติ คณะปฏิวัติตระหนักดีว่าการให้สวัสดิการแก่เด็กอย่างได้ผลนั้น นอกจากจะเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการดังกล่าวแล้วยังสมควรกำหนดหน้าที่บิดามารดาหรือผู้ปกครองของเด็ก เข้ามามีส่วนช่วยในการอุปการะเลี้ยงดูเด็กของตนอีกด้วย และเพื่อกำหนดวิธีการ

ให้การสงเคราะห์และการคุ้มครองเด็กที่เหมาะสมแก่เด็กและแก่สภาพของสังคม ซึ่งในหมวด 3 ว่าด้วยเรื่อง การคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ข้อ 12 ระบุว่าเด็กที่พึงได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ได้แก่เด็กซึ่งมีสาเหตุทางความประพฤติอันได้แก่ซึ่งบิดามารดาหรือผู้ปกครองไม่สามารถควบคุมความประพฤติได้ หรือเด็กซึ่งประพฤติดนไม่สมควร ซึ่งได้มีการออกกฎกระทรวง พ.ศ.2515 โดยออกตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 กล่าวถึงการประพฤติดนไม่สมควรแก่วัย ได้แก่ การประพฤติดนดังต่อไปนี้

1. ประพฤติส่อไปในทางเกเรหรือเที่ยวเร่ร่อนไปในที่สาธารณะ
2. มั่วสุมและก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ชาวบ้านและผู้สัญจรไปมา
3. ขอดทานหรือกระทำการส่อไปในทางขอดทาน (ถ้าเป็นเด็ก-อยู่ในกฎกระทรวง

พ.ศ.2515 ของกองสงเคราะห์เด็กฯ)

4. เล่นการพนันหรือมั่วสุมในวงการพนัน
5. เสพสุรา สูบบุหรี่หรือเสพยาเสพติดให้โทษ หรือของมีนเมาอย่างอื่น หรือเข้าไป

ในสถานที่จำหน่ายสุรา เพื่อเสพหรือซื้อสุรา

6. เข้าไปในโรงรับจำนำ สถานบริการหรือสถานการค้าประเวณี เว้นแต่เป็นผู้อาศัย
7. ประพฤติดนท่านองผู้สาวในที่สาธารณะ
8. ไม่เรียนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยประถมศึกษา
9. เที่ยวเตร่ในเวลากลางคืน ระหว่างเวลา 22.00 นาฬิกาถึงเวลา 04.00

นาฬิกาของวันรุ่งขึ้น เว้นแต่ไปกับบิดามารดาหรือผู้ปกครอง

10. หลบหนีจากสถานแรกรับเด็ก หรือสถานสงเคราะห์เด็ก

จะสังเกตได้ว่านโยบายคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กกรมทั้งกฎกระทรวงที่ออกตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ดังกล่าว ก่อตั้งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 อาจจะมีเนื้อหาเหมาะสมกับสภาพสังคมในสมัยนั้น แต่ในปัจจุบันสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปมาก รายละเอียดอาจไม่เพียงพอที่จะครอบคลุมกับปัญหาสังคมในปัจจุบัน จึงควรได้มีการศึกษาวิเคราะห์และทบทวนนโยบายดังกล่าว

โดยสรุปงานสวัสดิการเด็กทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศได้เริ่มมีมาตั้งแต่สมัยโบราณโดยเริ่มจากการช่วยเหลือเกื้อกูลกันเองในวงแคบอย่างไม่มีแบบแผนด้วยความเมตตาสงสาร จนพัฒนาขึ้นมาเป็นแบบแผนและมีการนำหลักวิชาการเข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการให้บริการและรองรับปัญหาทางสังคมที่หลากหลาย ในปัจจุบันงานด้านสวัสดิการเด็กได้พัฒนาไปมาก มีรูปแบบของการให้บริการหลายรูปแบบ ตลอดจนมีการใช้เทคนิคทางวิชาการ เพื่อให้สอดคล้องกับ

สภาพสังคมที่ไม่เคยหยุดนิ่งและปัญหาสังคมต่างๆ ที่ไม่เคยหมดไป ดังนั้นจึงมีเด็กและเยาวชนที่ประสบเคราะห์กรรมและด้อยโอกาสอีกจำนวนมากที่ควรจะได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพ เพื่อให้เด็กเหล่านี้มีสภาพชีวิตที่ดีตามควรแก่สภาพและได้รับความปลอดภัยจากภัยอันตรายต่างๆ

3. กรอบคิดทฤษฎีทางจิตวิทยาและจิตเวชศาสตร์ (Psychology and Psychiatry)

ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ แม้ว่าจะมีได้เน้นศึกษาเจาะลึกลงไปในเรื่องพฤติกรรมของเด็ก ซึ่งเป็นการศึกษาในระดับจุลภาค (Micro) แต่เป้าหมายในการศึกษาบางประเด็นมีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมของเด็ก กล่าวคือ ต้องการจะศึกษาว่าการนำนโยบายการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กไปปฏิบัตินั้น ประสบความสำเร็จหรือไม่ และถ้าประสบความสำเร็จหรือไม่ประสบความสำเร็จเป็นเพราะเหตุใด กลุ่มเป้าหมายที่จะสามารถตอบคำถามนี้ได้ นอกจากกลุ่มพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์แล้ว ก็คือกลุ่มบิดามารดาหรือผู้ปกครองของเด็กที่มีปัญหาทางความประพฤติหรือประพฤติตนไม่สมควร เพราะเป็นผู้ที่ใกล้ชิดและเลี้ยงดูเด็กเหล่านี้มา และมูลเหตุอันส่งผลให้เด็กเหล่านี้มีความประพฤติดังกล่าวย่อมมีปัจจัยหลายประการ ทั้งนี้ไม่อาจรอดพ้นจากวิธีการเลี้ยงดูบรรยากาศและสภาพแวดล้อมภายในครอบครัวไปได้เลย เพราะ เป็นสิ่งที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของเด็กในเวลาต่อมา

สำหรับกรอบคิดทฤษฎีทางจิตวิทยาและจิตเวชศาสตร์ที่จะนำมาเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ นั้น จะนำมาเฉพาะบางเรื่องที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างๆ เพื่อความเข้าใจในพฤติกรรมของเด็กกลุ่มนี้ว่า เพราะเหตุใดเด็กจึงมีพฤติกรรมดังกล่าวเท่านั้น แต่จะไม่ลงลึกไปในรายละเอียดเพื่อการวิเคราะห์พฤติกรรมอย่างลึกซึ้ง

ทฤษฎีทางจิตวิทยาและจิตเวชศาสตร์ที่นำมาเป็นแนวทางในการศึกษา ได้แก่

- (1) ทฤษฎีบุคลิกภาพ
- (2) การพัฒนาบุคลิกภาพด้านต่างๆ เช่น การพัฒนาทางด้านอารมณ์ ด้านสังคมและด้านจริยธรรม
- (3) ความประพฤติแปรปรวน

3.1 ทฤษฎีบุคลิกภาพ (Theories of Personality)

ความหมายของบุคลิกภาพ

โรเจอร์ (Rogers, 1962) ได้ให้ความหมายคำว่า "บุคลิกภาพ" เป็นคำที่ใช้ในชีวิตประจำวันเพื่ออธิบายลักษณะของคนโดยทั่วไป เราอาจกล่าวได้ว่า บุคลิกภาพเป็นสัญลักษณ์ของบุคคลโดยการมองจากบุคคลอื่น

การ์ริสัน (Garrison, 1965) มีความเห็นว่า บุคลิกภาพเป็นเรื่องส่วนรวมทั้งหมดที่ประกอบขึ้นเป็นตัวบุคคล ซึ่งรวมทั้งความรู้สึกนึกคิดและการกระทำของบุคคลเพื่ออธิบายบุคลิกภาพของบุคคลนั้น บุคลิกภาพอาจจะพิจารณาได้เป็น 3 นัย คือ

- 1) พิจารณาตามนัยแห่งสังคม (Social Aspect) บุคคลใดที่จะเรียกว่าบุคลิกภาพดี หมายความว่าบุคคลนั้นเป็นที่ชื่นชอบของบุคคลอื่น การพิจารณาบุคลิกภาพตามนัยนั้นเป็นการมองผลรวมทั้งหมดที่บุคคลใด ที่มีต่อบุคคลอื่น เราอาจจะวัดบุคลิกภาพของบุคคลโดยการสังเกตความนิยมที่บุคคลนั้นได้รับจากบุคคลอื่นฯ หรือสอบถามความเห็นจากบุคคลอื่นที่รู้จักมักคุ้นกับบุคคลนั้น
- 2) พิจารณาตามนัยพฤติกรรมของบุคคล (Response Aspect) โดยการพิจารณาว่าบุคคลนั้นประพฤติหรือปฏิบัติอย่างไร เช่น ยอมคนหรือก้าวร้าว ซึ่งทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของบุคคลในสถานการณ์ต่างๆ
- 3) พิจารณาตามนัยแห่งสาเหตุ (Cause Aspect) หมายถึง การพิจารณาความรู้สึภายในของบุคคลตามหลักจิตวิทยา ซึ่งเป็นสาเหตุให้บุคคลมีพฤติกรรมต่างๆ เช่น เด็กที่มีความประพฤติเกเร ลักขโมย หนีโรงเรียน ย่อมไม่เป็นที่พอใจของพ่อแม่ ญาติพี่น้อง หรือครู อาจารย์ เป็นต้น

ทฤษฎีต่างๆ ของบุคลิกภาพ พยายามที่จะอธิบายให้ทราบถึงลักษณะตามธรรมชาติของบุคลิกภาพ นักจิตวิทยาแต่ละคนสนใจที่จะศึกษาบุคลิกภาพในแนวทางที่แตกต่างกัน บางคนเน้นหนักในเรื่องการรู้อารมณ์ บางคนก็เน้นเกี่ยวกับอิทธิพลของสังคม วัฒนธรรม จิตใต้สำนึก ฯลฯ เป็นต้น อันมีผลต่อพฤติกรรมของคน ซึ่งได้หล่อหลอมเป็นบุคลิกภาพต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม นักจิตวิทยาทุกคนก็ได้พยายามให้ผู้ศึกษาเข้าใจเกี่ยวกับการก่อกำเนิดของบุคลิกภาพด้วยกันทุกคน

3.1.1 ทฤษฎีบุคลิกภาพของซิกมันด์ ฟรอยด์ (สุชา - สุรางค์ จันทน์เอม, 2521 อ้างจาก Sigmund Freud, 1936)

ฟรอยด์ กล่าวว่า บุคลิกภาพเป็นผลมาจากการทำงานของระบบโครงสร้างของจิต 3 ประการ ต่อไปนี้คือ Id, Ego และ Superego



Id เป็นพลังจิตชั้นต่ำ เป็นความอยากที่ทำให้บุคคลทำสิ่งต่างๆ ตามใจชอบเป็นสิ่งที่อยู่ในจิตสำนึก (Consciousness) ทำอะไรตามที่สัญชาตญาณเรียกร้อง เช่น สัญชาตญาณทางเพศ (Sexual Instinct) เป็นต้น สัญชาตญาณอย่างหนึ่ง ฟรอยด์ เรียกว่า libido ซึ่งหมายถึงการทำงานของ Id อยู่ภายใต้หลักของความพอใจ (Principle of Pleasure) เป็นส่วนใหญ่

Ego เป็นพลังจิตอย่างหนึ่ง มีหน้าที่สำคัญ 3 ประการ คือ

- 1) ควบคุมความต้องการอันไม่พึงปรารถนาของสังคมได้
- 2) พยายามไม่ให้เกิดความทุกข์จากการเก็บกดความต้องการเหล่านั้น โดยอาศัยกลไกของการป้องกันตัวเอง (Defense Mechanism)

3) ทำหน้าที่เป็นผู้บรรลุลักษณะสูงสุดเท่าที่จะทำได้

Superego เป็นพลังจิตฝ่ายสูง มีหน้าที่หักห้ามความต้องการของ Id ไม่ให้แสดงพฤติกรรมตามสัญชาตญาณต้องการ นอกจากนี้ Superego ยังมีหน้าที่ 2 ประการ ดังนี้คือ

- 1) สร้างอุดมคติ เพื่อให้ตนเป็นที่ต้องการของสังคม
- 2) ใช้หลักแห่งความเป็นจริง (Principle of Reality)

มาควบคุมหลักแห่งความพอใจ (Principle of Pleasure)

การทำงานของจิตทั้ง 3 ระบบนี้ มักจะมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้นเสมอ ทำให้เกิดความวิตกกังวล (anxiety) ขึ้น และบุคคลมีวิถีลดความเครียดและความวิตกกังวลต่างๆ กัน วิธีการดังกล่าวจะกลายเป็นแบบแผนของบุคลิกภาพของแต่ละบุคคลต่อไป

ฟรอยด์ กล่าวว่า ข้อขัดแย้ง (Conflicts) ต่างๆ ในจิตใจของคนเรานั้นเกิดจากการที่มนุษย์ตกอยู่ได้ภาวะ 2 ประการ คือ

- 1) หลักแห่งความพึงพอใจ (Principle of Pleasure) ซึ่งเกิดจากสัญชาตญาณ เช่น การสืบพันธุ์ ซึ่งมนุษย์รู้และพอใจมาตั้งแต่กำเนิดทีเดียว
- 2) หลักแห่งความเป็นจริง (Principle of Reality) เมื่อโตขึ้นคนส่วนใหญ่จะยึดหลักข้อนี้ และต้องเก็บกดความต้องการของ Id เอาไว้ หลักแห่งความเป็นจริงจะสอนให้เด็กเปลี่ยนวิธีใหม่ ไม่ทำตามความต้องการเสมอไป

3.1.2 ทฤษฎีบุคลิกภาพของอัลเฟรด แอดเลอร์ (สุชา - สุรางค์

จินท์เนม, 2521 อ้างจาก Alfred Adler)

แอดเลอร์ เป็นผู้ย้าอิทธิพลของพันธุกรรมยิ่งกว่าสิ่งแวดล้อม ทฤษฎีบุคลิกภาพของเขาเน้นให้เห็นความสำคัญของปมด้อย (Inferiority Complex) ว่ามีอิทธิพลต่อบุคลิกภาพของมนุษย์มาก คนเรามีปมด้อยต่างๆ กัน ปมด้อยจะช่วยหลอมบุคลิกภาพให้เด่นชัดขึ้น เช่น พ่อแม่ที่แสดงท่าที่รังเกียจลูกพิการ จะเน้นบุคลิกภาพของเด็กให้ชัดขึ้น คนที่มีปมด้อยจะพยายามดิ้นรนโดยไม่ยอมแพ้ความพิการของตนเอง เช่น คนติดอ่าง จะฝึกพูดจนกลายเป็นนักพูด เป็นต้น

ปมด้อยของบุคคลจะเกิดขึ้นเมื่อเขาไม่อาจแก้ปัญหาได้ เครื่องแสดงให้เห็นว่ามีปมด้อย ได้แก่ การแก้ตัว การโกรธ การร้องไห้ หรือการขอโทษ

ใครก็ตาม เมื่อรู้สึกว่ามีปมด้อย จะมีความตึงเครียดเกิดขึ้น จึงพยายามดิ้นรนเพื่อผ่อนคลายความตึงเครียดนั้นๆ โดยการสร้างปมเด่นหรือความรู้สึกเด่นขึ้นมาแทน แอดเลอร์ย้าว่าคนเราพยายามเดินไปสู่ความเด่นด้วยกันทั้งสิ้น แต่วิธีการในการไปสู่ความเด่นนี้ต่างกันออกไปจึงก่อให้เกิดบุคลิกภาพประจำตัว คนที่มีสุขภาพจิตดีจะต่อสู้อย่างกล้าหาญและมีสามัญสำนึก

ในด้านสิ่งแวดล้อม แอดเลอร์ กล่าวว่า 5 ปีแรกของชีวิตเป็นช่วงที่สำคัญที่สุด เช่นเดียวกับฟรอยด์ แต่เขาเน้นเกี่ยวกับทัศนคติของพ่อแม่ในการเลี้ยงดูบุตร เขากล่าวถึงเด็กไว้หลายประการ ดังนี้

1) เด็กที่ถูกตามใจจนเสียคน (Spoilt Child) เป็นพวกที่พ่อแม่ตามใจจะเอาสิ่งใดพ่อแม่ก็ไม่ขัด ต้องการอะไรก็จะเอาให้ได้ดังใจ ใครอื่นจะเป็นอย่างไรไม่สนใจพวกนี้โตขึ้นมักกลายเป็นอาชญากร เพราะมักเอาสิ่งของของผู้อื่นตามที่ตนอยากได้ ไม่รู้สึกเกรงใจใครเลย เป็นคนสุรุ่ยสุร่ายและไร้ประโยชน์ พ่อแม่จึงไม่ควรถนอมจนลูกเสียคนเช่นนี้

2) ลูกที่ถูกเกลียดชัง (Hated Child) บางคนเกิดมาท่ามกลางความเกลียดชังของพ่อแม่ ทำให้เด็กมองโลกในแง่ร้าย คิดว่าทุกคนเป็นศัตรูกับตน ต้องต่อสู้ทุกวิถีทางให้ได้สิทธิต่างๆ ทำให้ยากแก่การคบมิตรมาก

3) ลูกคนโต มักจะรู้สึกว่าตนถูกแย่งความรักไปเมื่อมีน้อง จึงต่อสู้ทุกวิถีทางที่จะทำให้ได้รับความรักจากแม่คืนมา บางครั้งจึงทำตัวเป็นเด็กหลงไปอีก (Regression) เพื่อเรียกร้องความสนใจ พวกนี้ต่อไปมักเป็นคนจริงจัง รับผิดชอบดี และเป็นผู้นำได้

4) ลูกคนกลาง (The Wednesday Child) ส่วนใหญ่มีพฤติกรรมทั้งทางดีและร้าย ถ้าดีก็ดีมาก แต่ถ้าร้ายมักมีอารมณ์รุนแรง กลับไปกลับมา ทั้งนี้เนื่องจากแรงกดดันภายในจิตใจ การขาดความรักความอบอุ่นทางใจ เป็นแรงผลักดันให้เขาต่อสู้ดิ้นรนเพื่อเอาชนะทุกสิ่งทุกอย่างให้ได้

โดยทั่วไป ลูกคนกลางมักมีอารมณ์ของความกลัวมากผิดปกติ ส่อนไหวง่ายขาดความเชื่อมั่นในตัวเองมากผิดปกติ หวาดระแวง ขาดเสน่ห์ ไม่สบตามีครี ยิ้มยาก ฯลฯ เป็นต้น ถ้าพ่อแม่หรือญาติพี่น้อง กล่าวชมลูกคนโตหรือลูกคนสุดท้องมากขึ้นเท่าใด ลูกคนกลางก็จะมี ความผิดปกติและอาการทางประสาท เพิ่มขึ้นเท่านั้น

5) ลูกคนสุดท้อง เป็นเด็กที่ทุกคนรักและเอาใจ และมักจะเป็น ฝ่ายรับมากกว่าเป็นฝ่ายให้ มักมีนิสัยเอาแต่ใจตัวเองและเอาใจใครไม่ค่อยเป็น บางคนโตขึ้นทำ อะไรไม่ค่อยเป็น เพราะเคยมีผู้ทำให้อยู่เสมอ ทำให้ลำบากในการปรับตัวเมื่อต้องต่อสู้ด้วยตัวเอง บางกรณีลูกคนเล็กอาจจะมีภาวะ วิตกกังวล เพื่อแข่งขันกับพี่ แต่บางคนก็ไม่ประสบความสำเร็จ หรือล้มเหลวทุกที่ๆ ไม่ได้ ในด้านการบรรลุภาวะหรือความเป็นผู้ใหญ่ (maturity) ลูกคน เล็กมักมีน้อยกว่าลูกคนโต

6) ลูกคนเดียว พวกเขาได้รับการเลี้ยงดูแบบปกป้องมากเกินไป (over protection) มักถูกตามใจจนเกินไป พวกเขาไม่มีใครแย่งความรัก มักจะเป็นผู้ได้รับแต่ฝ่าย เดียวไม่ได้รับการเรียนรู้ในการเป็นผู้ให้หรือเสียสละคล้ายลูกคนสุดท้อง เด็กพวกนี้ส่วนใหญ่จึงมักมี นิสัยไม่รู้จักการเสียสละ ขาดความเห็นอกเห็นใจผู้อื่น เพราะเคยชินต่อการได้รับสิ่งต่างๆ อย่าง ง่ายดายอยู่เสมอ มักมีความรับผิดชอบน้อย เอาแต่ใจตัวเอง ปรับตัวเข้ากับผู้อื่นยาก เพราะเคยชิน ต่อการถูกตามใจ

แอลเลอร์ กล่าวว่าโครงสร้างของบุคลิกภาพเกิดจากเป้าหมาย

2 ชนิด คือ

1. การพยายามปรับตัวให้เข้ากับสังคม
2. การพยายามทรงไว้ซึ่งอำนาจ

3.2 การพัฒนาบุคลิกภาพ (Personality Development)

วารุณี กมรทัต (2530) ให้ความหมายว่า การพัฒนาบุคลิกภาพเป็นผลรวมของ การพัฒนาการในด้านต่างๆ บุคลิกภาพในเด็กยังไม่คงที่แน่นอน เพราะอาจเปลี่ยนแปลงได้ง่ายตาม สิ่งแวดล้อมและอายุ ในระยะแรกเด็กมีความชื่นชมในบุคคลบางคนที่เขาได้อยู่ใกล้ชิด ซึ่งมีบุคลิกภาพ อย่างที่เขายอมรับว่าเป็นบุคคลในอุดมคติ (admired trait) ต่อไปเมื่อได้รู้จักสัมพันธ์กับคนมากขึ้น และได้ เรียนรู้โลกกว้างขวางยิ่งขึ้น อาจชื่นชมในบุคลิกของบุคคลที่มีชื่อเสียงทั้งที่รู้จักตัวจริงหรือไม่ รู้จักด้วยตัวเอง แต่อยากเป็นเช่นเดียวกับบุคคลนั้นตามที่รับรู้ได้เห็นมา (Ego Ideal) ขึ้นสุดท้าย

เมื่อตนเองได้ผ่านพัฒนาการขั้นตอนต่างๆ มากมาแล้ว และได้มีประสบการณ์เพิ่มขึ้น จึงสามารถตัดสินใจได้แน่นอนว่าอยากมีแบบฉบับบุคลิกภาพที่เป็นเอกลักษณ์แน่นอนแบบใด (Ego Identity) ซึ่งรวมทั้งแบบฉบับที่ต้องการเป็นเพศใด (Sexual Identity) อันนำไปสู่การประพฤติตนตามบทบาทของเพศที่ตนชอบ (Sexual Role) ด้วย

บุคลิกภาพที่มีการพัฒนาเป็นขั้นตอนตามวัย ซึ่งในวัยเรียนนั้นบุคลิกภาพเป็นผลตามมาจากการหล่อหลอมในวัยต้นๆ อันนี้ขึ้นอยู่กับผลสำเร็จที่ได้พัฒนาในด้านต่างๆ บรรลุตามเป้าหมายของแต่ละวัยหรือไม่ ร่วมกับมีสภาพการณ์ที่ส่งเสริมหรือขัดขวางพัฒนาการด้านต่างๆ ในวัยเรียน

ปัจจัยสำคัญที่กำหนดพัฒนาการด้านบุคลิกภาพ ได้แก่ การสนองความต้องการตามวัย และตามรายบุคคล ซึ่งเริ่มต้นด้วยการสนองความต้องการด้านสรีรภาพของร่างกาย และการมีชีวิตอยู่อย่างปลอดภัย ซึ่งเริ่มในวัยทารกตามด้วยการสนองความต้องการด้านอารมณ์ คือ การเป็นที่รัก และที่ความต้องการก็ได้มีส่วนร่วมกับผู้อื่นซึ่งเริ่มในวัยเด็กเล็ก ครั้นถึงวัยเรียน เด็กมีความต้องการด้านจิตใจเพิ่มขึ้น คือต้องการความภูมิใจในตนเองจากผลสัมฤทธิ์ในการกระทำสิ่งต่างๆ ด้วยความสามารถของตนเอง และการเป็นที่ยอมรับของผู้อื่น

ความสัมพันธ์และท่าทีเพื่อนำ ผู้ใหญ่หรือสังคมทั่วไปปฏิบัติต่อเด็กในท่านองอื่นชมและยอมรับ ต่อให้เกิดภาพพจน์ที่ดีในตัวเอง ภาพพจน์ที่ดีในตนเองก่อให้เกิดการยอมรับในคุณค่าของตนเอง ทำให้เกิดความภูมิใจและนับถือตนเอง อันเป็นการสนองความต้องการทางจิตใจในด้านนี้ และเป็นแรงจูงใจให้อยากทำดีทั้งในด้านการเรียน การสังคม และความประพฤติ ด้านจริยธรรม ยิ่งขึ้น โดยมีจุดหมายในอนาคตสูง และพยายามมุ่งปฏิบัติเพื่อบรรลุผลสำเร็จในเป้าหมายที่ตนวางไว้ ซึ่งสอดคล้องกับความคาดหวังของสังคม ตรงข้ามกับเด็กที่มีความภูมิใจในตนเองต่ำ มักจะรู้สึกท้อแท้ เศร้าซึม วิตกกังวล ซึ่งพบได้ในวัยเรียน หากไม่รีบแก้ไขมักเกิดปัญหาในอนาคต ซึ่งรวมทั้งพฤติกรรมและบุคลิกภาพไม่เหมาะสมได้เสมอ

ในเรื่องการพัฒนาบุคลิกภาพนี้ จะได้กล่าวถึงเฉพาะเพียงบางด้าน เพื่อนำมาประกอบความเข้าใจในพฤติกรรมของเด็ก ได้แก่

3.2.1 พัฒนาการด้านอารมณ์ (Emotional Development)

ลักษณะอารมณ์ของคนเรานั้น ส่วนหนึ่งเป็นสิ่งที่ติดตัวมาแต่กำเนิด อีกส่วนหนึ่งเกิดจากการลอกเลียนแบบอย่างที่ได้พบเห็นและการเรียนรู้โดยปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม ซึ่งขึ้นอยู่กับโอกาส ประสบการณ์ สติปัญญา และแบบฉบับที่สังคมนั้นยอมรับด้วย โดยทั่วไปในวัยเด็กมักมีอารมณ์สนุกสนานร่าเริงแต่บางครั้งอาจพลุ่งพล่านหรือแสดงออกอย่างโผงผาง เพราะยังควบคุม

ตัวเองไม่ตีพอ และยังขาดความรู้ความเข้าใจว่าสิ่งที่ตนแสดงออกนั้นมีผลกระทบต่อความรู้สึกนึกคิดของผู้อื่นอย่างไร เพราะทำไปโดยไม่ได้เจตนา สังคมของเด็กยังไม่กว้างขวางนัก และบุคคลที่เด็กปฏิสัมพันธ์ด้วยส่วนมากจะได้แก่บุคคลในครอบครัว เช่น พ่อแม่ ญาติ พี่น้อง หรืออาจจะเป็นเพื่อนสนิทที่รู้จักกัน ดังนั้น บุคคลดังกล่าวจึงไม่ถือสาและพร้อมที่จะให้โทษเด็ก ต่อมา เมื่อสังคมของเด็กใหญ่ขึ้น บุคคลที่เด็กติดต่อด้วยมีจำนวนมากขึ้น ย่อมมีผู้ที่ไม่เข้าใจและไม่อภัยให้ เด็กอาจก่อให้เกิดปัญหาในการปรับตัวได้ ดังนั้น เด็กจำเป็นต้องเรียนรู้กฎการปฏิบัติในทางที่สังคมยอมรับ พ่อแม่มีส่วนสำคัญอย่างมากในการที่จะช่วยให้เด็กได้พัฒนาทางด้านอารมณ์ เป็นไปอย่างเหมาะสม

3.2.2 พัฒนาการด้านสังคม (Social Development)

สังคมของเด็กเริ่มจากครอบครัว ได้แก่ การคบหาสมาคมกับญาติ พี่น้อง เพื่อนบ้าน เมื่อเด็กเข้าโรงเรียนสังคมของเด็กก็จะขยายวงกว้างขึ้น มีเพื่อนฝูงมากขึ้นทั้งเพื่อนร่วมชั้นเรียนและเพื่อนร่วมกิจกรรม เด็กบางคนติดเล่นกับเพื่อนมากจนลืมเวลาอาหารและไม่สนใจการเรียน พ่อแม่หรือผู้ปกครองต้องคอยควบคุม แม้ว่าเด็กจะติดเพื่อน แต่เด็กก็ยังต้องการคนดูแลเอาใจใส่ช่วยเหลือจากพ่อแม่ เมื่อเด็กก้าวสู่วัยรุ่น เพื่อนจะมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น เด็กต้องการการยอมรับจากกลุ่มเพื่อน ดังนั้น เพื่อนจึงมีอิทธิพลต่อเด็กมากกว่าพ่อแม่หรือคนในครอบครัว จุดนี้เป็นจุดสำคัญต่อวิถีชีวิตของเด็ก เพราะเพื่อนเป็นปัจจัยที่สำคัญปัจจัยหนึ่งในการกำหนดพฤติกรรมของเด็ก เพราะวัยรุ่นเป็นวัยที่เปรียบเสมือนหัวเลี้ยวหัวต่อระหว่างวัยเด็กกับวัยรุ่น ดังนั้น ความรู้สึกค่อนข้างจะสับสนต่อบทบาททั้งสอง ลักษณะอารมณ์รุนแรงและอ่อนไหวง่าย ดังนั้น ถ้าพ่อแม่เข้าใจและปฏิบัติตัวให้ช่องว่างระหว่างวัยไม่ห่างกันนัก ก็จะช่วยให้เด็กไม่ห่างเหินพ่อแม่ไปติดเพื่อนจนเกินไป

3.2.3 พัฒนาการด้านจริยธรรม (Moral Development)

มนุษย์ที่เกิดมามีความต้องการต่างๆ มากมาย ทั้งในทางที่ถูกต้องเหมาะสมและในทางที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งความต้องการดังกล่าวบางส่วนจะส่งผลมาที่การแสดงออกของพฤติกรรม และบางส่วนก็จะถูกส่งควบคุมและกดเอาไว้ ยิ่งวัยเด็กมากเท่าใด ความสามารถในการควบคุมความต้องการของตนเองจะน้อยลง ทั้งนี้ เนื่องจากเด็กยังขาดประสบการณ์และยังขาดความรู้ว่าสิ่งใดชั่ว ในวัยเด็ก เด็กจึงไม่สามารถมีสติตรองในการกระทำหรือตระหนักถึงผลของการกระทำผิดนัก จึงต้องอาศัยการชี้แนะอบรมจากผู้ใหญ่เพื่อพัฒนาการด้านจริยธรรม ครอบครัวเป็นสถาบันแห่งแรกและพื้นฐานสำคัญที่สุดในชีวิตที่จะหล่อหลอมจริยธรรม หากเด็กคนใดขาดผู้ช่วยกำหนดขอบเขตและแนวทางปฏิบัติอันเหมาะสมแล้ว เด็กย่อมรู้สึกขาดความมั่นคงปลอดภัยและขาดความมั่นใจในขั้นจะก้าวเดินอย่างมั่นคงไปตามทิศทางที่มุ่งหมายต่อไปในอนาคต ซึ่งอาจจะสับสนสำหรับเขา ในระยะต้นๆ

ของวัยนี้ เด็กอาจประพฤติโดยลอกเลียนแบบอย่างจากบุคคลที่ใกล้ชิด เช่น พ่อแม่ ผู้ปกครอง สมาชิกในครอบครัว เพื่อนบ้าน ครูและเพื่อนที่โรงเรียน โดยมีความต้องการเป็นที่ยอมรับของสังคมเป็นแรงกระตุ้นด้วย แต่ในระยะต่อไป เมื่อมีพัฒนาการด้านสติปัญญาความรู้ (Cognition) ทักษะการพิจารณาสิ่งถูกผิดร่วมกับมีพัฒนาการด้านสัมมาศติยั้งช่วยไตร่ตรองความดีความชั่วขั้นสู่อีกระดับหนึ่งแล้ว เด็กจะสามารถละการประพฤติที่ควบคุมแบบอย่างผู้ขึ้นหันมาประพฤติตามความรู้สึกรู้สึกนึกคิดของตนเองได้ สัมมาศติยั้งเป็นส่วนของอำนาจจิตฝ่ายสูง (Superego) ทั้งในระดับจิตสำนึก (conscious) และจิตใต้สำนึก (subconscious) ผู้ที่มีการพัฒนาการด้านจริยธรรมสูง เมื่อกระทำผิดจะเกิดความรู้สึกสำนึกผิด (guilty feeling) จะเกิดความรู้สึกวิตกกังวลไม่สบายใจเมื่อกระทำผิด เด็กที่มีระดับสติปัญญาสูง ก็จะมีการไตร่ตรองด้านจริยธรรมได้เหมาะสมดีกว่าเด็กที่มีระดับสติปัญญาต่ำ ซึ่งมักถูกชักจูงโดยอำนาจฝ่ายต่ำ (Id) ได้ง่ายกว่า อำนาจฝ่ายสูงนี้จะพัฒนาขึ้นได้มากน้อยเพียงไรนั้น ต้องอาศัยความสัมพันธ์อันเหมาะสมระหว่างเด็กกับครอบครัวด้วย ที่จะ เป็นทั้งแบบฉบับอันดีให้เด็กได้ทำตาม และเป็นแรงจูงใจให้เด็กอยากทำความดีเพื่อไม่ให้พ่อแม่ผิดหวังเสียใจ อีกทั้งยังช่วยฝึกหัดระเบียบวินัย (Discipline) อันเป็นกรอบกำหนดขอบเขตที่สมควรปฏิบัติโดยใช้วิธีที่เหมาะสมกับวัยและระดับสติปัญญาของเด็กอีกด้วย การฝึกอบรมความประพฤติด้านคุณธรรม เด็กในวัยเรียนตอนต้นมักใช้แรงจูงใจโดยการให้รางวัลและการลงโทษหรือสร้างเงื่อนไขความพอใจบางอย่าง ต่อมาเมื่อเด็กโตขึ้น มีพัฒนาการทางด้านปัญญาที่จะไตร่ตรอง รู้เหตุผล และเข้าใจความรู้สึกของผู้อื่น และได้รับการอบรมด้วยการชี้แจงเหตุผล ย่อมดีกว่าการลงโทษทางกายหรือการลงโทษด้วยวิธีอื่นเพื่อระบายอารมณ์โกรธแค้นของผู้ใหญ่ แทนที่เด็กจะเข้าใจและอยากทำความดี เด็กกลับมีปฏิกริยาต่อต้านการต้อรับหรือมีพฤติกรรมก้าวร้าว หรือโกหกเพราะกลัวถูกลงโทษ เท่ากับเป็นการขัดขวางการพัฒนาจริยธรรม

3.3 ความประพฤติแปรปรวน (Conduct Disorders)

ความประพฤติแปรปรวน หมายถึงความประพฤติผิดปกติกลุ่มนอกทางที่เด็กทำเป็นประจำ ทำซ้ำๆ เกิน 6 เดือนขึ้นไป มีลักษณะละเมิดกฎเกณฑ์ ข้อบังคับของสังคมและสิทธิของผู้อื่น (ฮัมพลสู่อ่าพันธ์, 2530)

เด็กที่มีความประพฤติแปรปรวน มีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้คือ

- (1) เป็นพฤติกรรมที่ละเมิดสิทธิของผู้อื่นและละเมิดกฎเกณฑ์ของสังคมอย่าง

รุนแรง

- (2) ถือประโยชน์ของตนเองเป็นใหญ่
- (3) ปราศจากความเห็นใจผู้อื่นและไม่รู้สึกละอายต่อความผิด
- (4) บางรายขาดสังคมสัมพันธ์กับเพื่อนฝูง
- (5) พฤติกรรมของเด็กพวกนี้ก่อให้เกิดความยุ่งยากต่อตัวเด็กเอง ต่อครอบครัว

และต่อสังคม

- (6) เป็นพฤติกรรมที่ประพฤติกและปฏิบัติซ้ำๆ เป็นประจำมาไม่ต่ำกว่า 6 เดือน

3.3.1 ชนิดของความแปรปรวน ความแปรปรวนแบ่งออกเป็น 4 ชนิด

- (1) ความประพฤติแปรปรวนแบบก้าวร้าวและขาดสังคมสัมพันธ์

(conduct disorder, undersocialized, aggressive) เป็นพฤติกรรมที่ละเมิดสิทธิและกฎเกณฑ์ของสังคมอย่างรุนแรง ไม่สามารถสร้างอารมณ์ผูกพัน ความรัก และความเห็นอกเห็นใจกับผู้อื่น ไม่มีน้ำใจ ยึดถือประโยชน์ของตนเองเป็นใหญ่ ไม่ค่อยมีความสัมพันธ์กับเพื่อนฝูง ตัวอย่างพฤติกรรมประเภทนี้ ได้แก่ การทำร้ายร่างกาย แย่งชิงด้วยวิธีรุนแรง ข่มขืน วางเพลิง ใจอำนาจป่าเถื่อน เป็นต้น

- (2) ความประพฤติแปรปรวนไม่ก้าวร้าวและขาดสังคมสัมพันธ์

(conduct disorder, undersocialized, nonaggressive) เป็นพฤติกรรมที่ละเมิดกฎเกณฑ์ของสังคม โดยแสดงออกมามีลักษณะไม่รุนแรง ไม่ก้าวร้าว แต่ไม่มีความเห็นใจ ไม่มีน้ำใจ และยึดถือประโยชน์ของตนเองเป็นสำคัญ ไม่ค่อยมีความสัมพันธ์กับเพื่อนฝูง ตัวอย่างของพฤติกรรมประเภทนี้ ได้แก่ เด็กหนีโรงเรียน หนีออกจากบ้าน หูดปด แอชขโมยของ เป็นต้น

- (3) ความประพฤติแปรปรวนแบบก้าวร้าว แต่ยังมีสังคมสัมพันธ์

(conduct disorder, socialized, aggressive) เป็นพฤติกรรมที่ละเมิดกฎเกณฑ์ของสังคมอย่างรุนแรง แต่ยังสามารถมีความสัมพันธ์กับหมู่เพื่อนได้ ยอมเสียสละให้กับกลุ่มเพื่อน ไม่กล่าวโทษหรือตำหนิพฤติกรรมไม่ดีของกลุ่มเพื่อนที่สนิทกับตน ตัวอย่างในกลุ่มนี้ ได้แก่ เด็กที่รวมเป็นแก๊งและแสดงความประพฤติรุนแรง ขว้างปา ชกต่อย เป็นต้น

- (4) ความประพฤติแปรปรวนแบบไม่ก้าวร้าวและมีสังคมสัมพันธ์

(conduct disorder, socialized, nonaggressive) เป็นพฤติกรรมที่ละเมิดสิทธิของผู้อื่นและกฎเกณฑ์ของสังคม โดยแสดงออกมามีลักษณะไม่รุนแรง ไม่ก้าวร้าว และมีสังคมสัมพันธ์กับหมู่คณะได้ ยอมเสียสละ ไม่กล่าวโทษหรือตำหนิพฤติกรรมไม่ดีของกลุ่มเพื่อนที่สนิทกับตน ตัวอย่างในกลุ่มนี้ ได้แก่ กลุ่มเด็กที่พากันหนีโรงเรียน เด็กชายหรือหญิงที่เที่ยวล่าส่อนทางเพศ โสเภณี เป็นต้น

เด็กชายมีปัญหาทางความประพฤติมากกว่าเด็กหญิง คือ 4 : 1 - 12 : 1 สาเหตุที่เด็กชายมีปัญหามากกว่าเด็กหญิงมีหลายอย่าง คือ เด็กชายเป็นเพศที่ต้องแข่งขันเปรียบเทียบกับมากกว่าเด็กหญิง ส่วนเด็กหญิงโดยทั่วไปมักจะได้รับเอาใจใส่ดูแลประคับประคองมากกว่า พ่อแม่หรือครูก็มักจะมีปฏิสัมพันธ์ที่แข็งกร้าวกับเด็กชายมากกว่าเด็กหญิง จึงทำให้เด็กชายเลียนแบบปฏิสัมพันธ์ที่แข็งกร้าวมากกว่าเด็กหญิง สำหรับตัวเด็กเอง เด็กชายโดยทั่วไปมีลักษณะก้าวร้าวและพูดน้อยกว่าในขณะที่เด็กหญิงมีลักษณะพึ่งพาพ่อแม่และก้าวร้าวน้อยกว่าเด็กชาย จากเหตุผลดังกล่าว อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เด็กชายมีปัญหาความประพฤติแปรปรวนมากกว่าเด็กหญิง

เกี่ยวกับที่อยู่อาศัยพบปัญหานี้ได้มากในเมืองใหญ่ บริเวณอุตสาหกรรม ชุมชนแออัดและในกลุ่มที่มีเศรษฐกิจฐานะต่ำ

3.3.2 สาเหตุของการมีความประพฤติแปรปรวน

สาเหตุของพฤติกรรมแปรปรวนอาจเกิดจากสาเหตุใดสาเหตุหนึ่ง หรือ มีสาเหตุจากปัจจัยหลายอย่าง อย่างร่วมกัน ดังต่อไปนี้คือ

(1) เริ่มมีความประพฤติแปรปรวนตั้งแต่วัยเด็กเล็ก เด็กที่ถูกแยกจากแม่ก่อนถึงวัยอันควร เพราะเด็กจะเกิดความรู้สึกโกรธ ต่อต้าน และรู้สึกไม่เป็นที่รักกับพ่อแม่ แต่ในขณะที่เดียวกันเด็กก็รู้สึกวิตกกังวลที่ตนมีความรู้สึกเช่นนั้น เพราะ เป็นสิ่งที่สังคมไม่ยอมรับ เด็กเหล่านี้ อาจแสดงและระบายความรู้สึกที่มีอยู่ในลักษณะที่ไม่มีเหตุผล ก้าวร้าว และกึ่งๆ ซึ่งเป็นลักษณะของพฤติกรรมแปรปรวน

(2) มีพยาธิสภาพในสมอง (Organic brain damage) เช่น มีความพิการทางด้านสติปัญญา อารมณ์ผันแปรง่าย โกรธง่าย สมารถสั้น และอยู่ไม่นิ่ง สาเหตุเหล่านี้ ทำให้เด็กมีปัญหาทางการเรียน ซึ่งไม่เป็นที่ยอมรับของพ่อแม่และสังคม ทำให้เกิดความเครียดขึ้นทั้งเด็กและครอบครัว ยิ่งพ่อแม่เข้มงวดและลงโทษเด็กมากขึ้น ยิ่งมีผลให้เด็กมีปฏิสัมพันธ์ต่อพ่อแม่และอาจรุนแรงจนเป็นความประพฤติแปรปรวนได้

(3) ลักษณะครอบครัวสิ่งแวดล้อมทางสังคม (Family life and social environment)

ก. ระดับเศรษฐกิจและสังคม (Socio - economic class) พบปัญหาความแปรปรวนได้มากในกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมต่ำ เพราะเด็กกลุ่มนี้มักจะได้รับ การดูแลที่ค่อนข้างก้าวร้าว ไม่ควบคุมอารมณ์ ลงโทษเด็กด้วยวิธีรุนแรง และไม่ค่อยใช้เหตุผลในการแก้ปัญหา ทำให้เด็กเลียนแบบลักษณะดังกล่าวตลอดมาจนเกิดปัญหาพฤติกรรมแปรปรวนได้

ข. ขนาดของครอบครัว เด็กที่มาจากครอบครัวใหญ่มีแนวโน้มของลักษณะความกระวนกระวาย ต่อสู้ ก้าวร้าว ทาลาย หงุดหงิดได้ง่ายกว่าเด็กที่มาจากครอบครัวเล็ก

ค. เด็กชายที่ขาดพ่อ เด็กชายที่ขาดพ่อตั้งแต่อายุก่อน 4 ปี จะมีพฤติกรรมที่อ่อน ยอมทำตาม ไม่ค่อยแข็งกร้าว และต้องการพึ่งผู้อื่น ส่วนเด็กที่ขาดพ่อภายหลังอายุ 4 ปี เด็กอาจมีแนวความคิดยำเกี่ยวกับ เรื่องของความ เป็นผู้ชายและความ แข็งแกร่ง จึงทำให้เด็กพยายามที่จะแสดงพฤติกรรมที่ก้าวร้าวและแข็งแรงแง่ เอาแต่ใจตนเอง เพื่อเป็นการชดเชยที่ขาดพ่อ ซึ่ง เมื่อโตขึ้นจะมีลักษณะที่ไม่ เป็นมิตรกับผู้ใหญ่ที่เป็นเพศชาย

ง. แม่ที่แสดงอำนาจ แม่ที่แสดงอำนาจในครอบครัว มักใช้วิธีการอบรมดูแลลูกแบบเผด็จการ กำหนดกฎเกณฑ์แบบแผนการดำเนินชีวิตโดยลูกไม่มีสิทธิออกความคิดเห็น แม่บางคนใช้วิธีข่มขู่ คุกคาม ลงโทษรุนแรง จึงทำให้เด็กชายมีปฏิกิริยาก้าวร้าว ตอบโต้ ในขณะที่เด็กชายก็แสดงพฤติกรรมก้าวร้าวของมารดาไปด้วย ปกติแล้วเด็กชายและเด็กหญิงจะแสดงบทบาททางเพศปกติ เมื่อมีพ่อมีลักษณะ เป็นผู้นำของครอบครัว

จ. ปัญหาครอบครัวแตกแยก เด็กที่มาจากครอบครัวบ้านแตกสาแหรกขาด ในกรณีที่พ่อหรือแม่ได้ก้อยู่ด้วยไม่สามารถให้ความอบอุ่นแก่เด็กได้สมบูรณ์ เด็กจะรู้สึกเศร้าโศกที่ขาดพ่อแม่ไปไม่ได้ มักจะไปแสวงหาความอบอุ่นนอกบ้าน ได้แก่ กลุ่มเพื่อนที่มีปัญหาคล้ายๆ กัน มักมีความเข้าใจและเห็นอกเห็นใจกันดี เป็นสาเหตุให้เด็กติดเพื่อนและยอมรับคำนิยมของกลุ่ม เช่น คมแลคเกอร์ ก้าวร้าว ลักขโมย ฉกชิงวิ่งราว ฯลฯ เป็นต้น

ฉ. สิ่งแวดล้อมอื่นๆ เช่น โรงเรียนบางแห่งที่รับเด็กโดยไม่มีการคัดเลือก เป็นเหตุให้เด็กส่วนใหญ่ประพฤติตนไม่เหมาะสม บางครั้งเด็กดีจะถูกกลั่นแกล้งโดยเลียนแบบความประพฤติของนักเรียนส่วนใหญ่ นอกจากนี้ สื่อมวลชนต่างๆ เช่น สิ่งตีพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ บางครั้งเสนอข่าวโดยไม่กลั่นกรอง อาจมีผลเสียต่อเด็กโดยการลอกเลียนแบบอย่างได้

(4) เด็กที่มีปัญหาด้านการเรียน เช่น เด็กเรียนช้า เด็กมีสมาธิสั้น เด็กเหล่านี้มักมีผลการเรียนไม่เป็นที่พอใจของพ่อแม่และครูผู้สอน เด็กมักจะถูกตำหนิตติเตียนเสมอ ทำให้เด็กเกิดความวิตกกังวล คับข้องใจ และมีปมด้อย เมื่อได้รับความกดดันมากขึ้น ทำให้เด็กมีอาการโกรธ แสดงพฤติกรรมต่อต้านและกลายเป็นพฤติกรรมแปรปรวนได้

(5) เด็กที่โยเยก่อน เด็กที่โยเยก่อนมักเป็นผู้ที่ถูกหักงู้งาให้ประพฤติตนนอกกลุ่มนอกรทางและละเมิดต่อกฎเกณฑ์ของสังคมได้ง่าย เช่น ถูกหลอกให้ร่วมมือลักขโมย ร่วมกระทำความผิดต่างๆ เป็นต้น

(6) ปัญหาทางจิตเวช เด็กที่มีปัญหาทางอารมณ์ หรือในรายที่เป็นโรคประสาทจะมีความอดทนต่อภาวะเครียดได้น้อย มักมีพฤติกรรมก้าวร้าว รุนแรง และมีอารมณ์โกรธต่อภาวะเครียด พฤติกรรมนี้จะเกิดซ้ำๆ จนเป็นนิสัย ในที่สุดจะเกิดปัญหาพฤติกรรมแปรปรวนขึ้น

(7) ความผิดปกติของโครโมโซม (Chromosome Abnormalities) คนที่มีโครโมโซม xxy (Klinefelter's syndrome) และพวก xxy เป็นพวกที่มีความโง่เขลา มีความประพฤติแปรปรวนและพฤติกรรมที่เป็นอันธพาล

โดยสรุปพฤติกรรมของมนุษย์ย่อมมีการพัฒนาอย่างมีขั้นมีตอนตั้งแต่ในวัยเด็ก เล็กจนเติบโตใหญ่โดยได้รับการสะสมการเรียนรู้จากประสบการณ์และสิ่งแวดล้อมตลอดจนได้รับการอบรมสั่งสอนจากบิดามารดาครูบาอาจารย์ หรือผู้เลี้ยงดู เด็กที่ละ เล็กที่ละน้อยยกย่ำป็นจนกลายเป็นบุคลิกภาพของแต่ละคน ดังนั้นการที่เด็กมีปัญหาด้านความประพฤติหรือประพฤติน่าไม่สมควรย่อมมีมูลเหตุส่วนหนึ่งมาจากการที่มีพฤติกรรมแปรปรวนไปจากปกติ ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากการเลี้ยงดู สภาพแวดล้อมทั้งภายใน และภายนอกครอบครัว อันเป็น เรื่องที่ละเอียดอ่อนและยากต่อการป้องกันและแก้ไข จึงนำไปสู่การกำหนดนโยบายการคุ้มครองสวัสดิภาพ เด็กของรัฐบาล

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

มีผลงานวิจัยหลาย เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบ้านโยบายการคุ้มครองสวัสดิภาพ เด็กไปปฏิบัติ ซึ่งมีรูปแบบของการบ้านนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะที่แตกต่างกัน ตามสภาพขององค์การหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ ตลอดจนสภาพปัญหาและลักษณะของเด็กผู้รับบริการ ดังนั้นผลงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก จึงมีความหลากหลายในเนื้อหาสาระตามลักษณะของหน่วยงาน องค์การหรือหน่วยงานที่บ้านนโยบายไปปฏิบัติและความสนใจของผู้วิจัย ผลงานวิจัยส่วนใหญ่มักจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับเด็กเร่ร่อน ซึ่งเป็นกลุ่มเด็กที่ประพฤติน่าไม่สมควรตามกฎหมายกระทรวงที่ออกตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ได้แก่ เรื่องดังต่อไปนี้

กรมประชาสงเคราะห์ (2509) ศึกษาเรื่องสภาพของเด็กเร่ร่อนและสาเหตุที่ทำให้เร่ร่อน จากเด็กจำนวน 60 คน ซึ่งส่วนใหญ่ (83.3%) เป็นเด็กชายอยู่ในช่วงอายุ 7 - 10 ปี (26.7%) และจบชั้น ป.2 (30.0%) เป็นจำนวนมาก สภาพครอบครัวของเด็กเหล่านี้ส่วนมาก (48.9%) บิดามารดาอยู่ด้วยกัน มีบางส่วน (18.4%) แยกกันอยู่ เด็กที่มีแต่มารดาโดยที่บิดาถึงแก่กรรมร้อยละ 20.0 และครอบครัวเด็กเหล่านี้ส่วนใหญ่มิฐานะยากจน การศึกษาของกรมประชาสงเคราะห์ครั้งนี้พบว่าสาเหตุที่ทำให้เด็กเร่ร่อนเกี่ยวข้องกับครอบครัวมากที่สุด (45.7%)

เช่น พ่อแม่คู่ค้าและเมียยนต์ พ่อแม่ตาย แยกกันอยู่ ถูกจับ บุตรไม่มีผู้อุปการะ ความยากจนของพ่อแม่ พี่ชายที่สาวจริงแก่ทูปตีบ่อยๆ ในรายที่อาศัยอยู่กับเขาติดุฎทหารรบ พ่อเมาสู่ราอาละวาด สาเหตุที่ร้อง ลงมาเป็นสาเหตุจากตัวเด็กเอง (33.7%) เช่น เด็กชอบเที่ยว ชอบออกนอกบ้าน และเป็นนิสัย ต้องการหาเงินไว้ใช้ เป็นเด็กชุกชนและเกียจคร้าน ไม่ชอบเรียนหนังสือและงานบ้าน ทะเลาะกับ พี่ที่หนีตามพี่ออกจากบ้านโดยสมัครใจเพราะกลัวถูกลงโทษ เนื่องจากทำสวดคำหยาบ นอกจากนี้ก็มี สาเหตุอื่นเนื่องมาจากสิ่งแวดล้อม คือ เพื่อนบ้าน โรงเรียน (13.26%) เช่น เพื่อนชักชวนหนีเที่ยว ครูทำโทษเนื่องจากไม่ทำการบ้านเลขหมีโรงเรียน หนีตามพี่ เป็นต้น และจากสาเหตุถูกล่อลวง บังคับขู่เข็ญ (7.23%) เช่น เพื่อนล่อลวงว่าจะพาไปเที่ยวแล้วทิ้งไว้ส่วนเพื่อนหนี เพื่อนำหนีไปด้วย พี่นำหนีไปด้วยกัน เป็นต้น

นพพร นพเจริญกุล (2520) ได้ศึกษาเด็กชายหนีบ้านจำนวน 50 คน ซึ่งเร่ร่อนไปใน ที่สาธารณะโดยไม่มีผู้ดูแล และถูกเจ้าหน้าที่นำตัวส่งสถานแรกรับ เด็กชายปากเกร็ด และสถานแรกรับส่งมารับการรักษที่โรงพยาบาลยุวประสาทโทยโปกัมภ์ เนื่องจากมีปัญหาทางสุขภาพจิต จาก การศึกษาพบว่าครอบครัวของเด็กส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรม (58.0%) เด็กเหล่านี้ หนีออกจากบ้านเพราะไม่ได้รับความต้องการตามวัย ถูกพ่อแม่ทำโทษอย่างรุนแรงเสมอ และอยู่ใน ครอบครัวที่มีปัญหาต่างๆ ทำให้เด็กมีสุขภาพจิตไม่ดี อยู่ในครอบครัวไม่มีความสุข จึงทำให้เด็กหนี ออกจากบ้านไปเร่ร่อนตามที่สาธารณะต่างๆ

พจนาน นารณนรกิจ (2520) ศึกษาเรื่องการให้การสงเคราะห์เด็กหญิงเร่ร่อนในสถาน แกรรับเด็กหญิงพญาไท ที่เข้ารับการสงเคราะห์ในสถานแรกรับเด็กหญิงพญาไท พบว่าเด็กที่ถูกส่ง ตัวเข้ารับการสงเคราะห์ในสถานแรกรับนั้น มีสาเหตุหลายประการ ส่วนใหญ่เกิดจากตัวเด็กเอง (47.67%) รองลงมาได้แก่ สาเหตุเกิดจากครอบครัวของเด็ก (34.88%) นอกนั้นได้แก่ สาเหตุ จากการถูกล่อลวง สิ่งแวดล้อม เพื่อนบ้าน และโรงเรียน

ผลงานวิจัยดังกล่าวสองคล่องกับงานวิจัยหลายชิ้นที่บ่งชี้ถึงสภาพครอบครัวที่เป็นปัญหาว่า สิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้เยาวชนมีแนวโน้มกระทำความผิด เช่น งานวิจัยของ ศิริพร หลิมศิริวงศ์ (2521) ศึกษาเรื่องปัญหาครอบครัวที่ทำให้เด็กต้องอยู่ในสถานพินิจและคุ้มครองเด็ก กลาง พบว่า ปัญหาสัมพันธภาพภายในครอบครัวผลักดันให้เด็กต้องหนีบ้านและคบเพื่อนที่ไม่ดี จนในที่สุดต้องกระทำความผิดกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยของสุวิทย์ รุ่งวิชัย และคณะ (2520) สุพจน์ จักบุญพิศ (2521) อ้อณา ลิมป์ไพฑูริย์ (2521) และเสาวภา วัชรภักดี (2521) ซึ่งพบตรงกันว่า เด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดส่วนมากอยู่ในภาวะแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม เช่น มาจากครอบครัวที่มี



ปัญหาภาวะบ้านแตกหรืออยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมหรือชุมชนแออัดที่มีสถานเริงรมย์ต่างๆ ฯลฯ เป็นต้น มีผลให้ เด็ก เรียนรู้พฤติกรรมที่ไม่ดีใกล้ตัวและนำมาเป็นแบบอย่าง

วิไลวัจน์ กฤษะภูติ และ สุเกสิณี สุภธีระ (2527) ได้ทำการศึกษาเด็กเร่ร่อนที่ถูกนำตัวส่งสถานแรกรับเด็กชายภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดขอนแก่น จำนวน 72 คน พบว่าสาเหตุที่ทำให้เด็กในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นเด็กเร่ร่อนจริง สาเหตุส่วนใหญ่เกิดจากตัวเด็กเอง เช่น อุบนิสัยเฉพาะตัวของเด็ก ได้แก่ การเป็นเด็กที่ชอบเที่ยวเตร่นอกบ้าน ชอบอิสระ ชุกชอนคือสิ่ง เกียจคร้านการงาน ฯลฯ เป็นต้น รองลงมาได้แก่ สาเหตุจากครอบครัวส่วนใหญ่เป็นเด็กที่มาจากครอบครัวแตกแยก เช่น บิดามารดาแยกกัน หย่าร้าง บิดตายหรือมารดาตายหรือตายทั้งสองคน ความสัมพันธ์ในครอบครัวไม่ดี นอกจากนี้ สาเหตุจากสิ่งแวดล้อม ได้แก่ เพื่อนชวนหนีไปเที่ยวด้วยกัน หนีโรงเรียน เป็นต้น

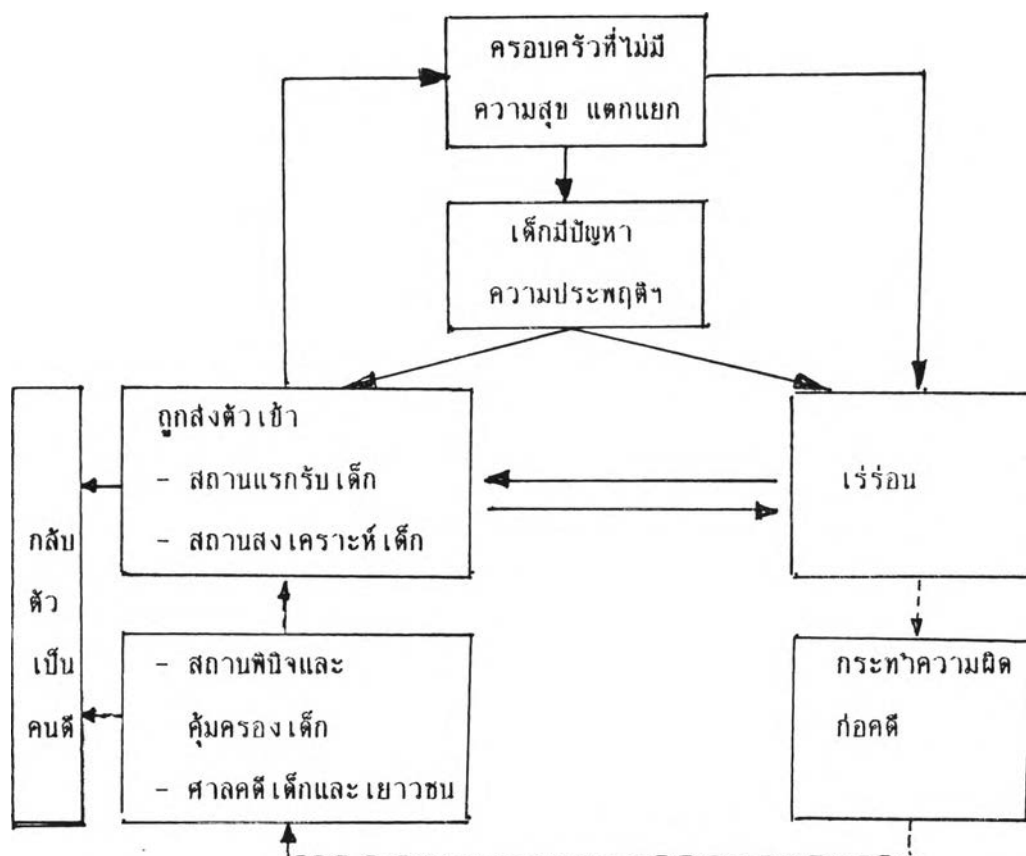
สุนันทา เสียงไทย และคณะ (2531) ได้ศึกษาเด็กและเยาวชนที่กำลังเร่ร่อนอยู่ในที่สาธารณะ จำนวน 128 คน กับอีกกลุ่มหนึ่งที่พักอยู่ในสถานสงเคราะห์เด็กชายบ้านปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี 47 คน รวมทั้งหมด 175 คน ใน 4 ประเด็นใหญ่ๆ คือ สภาพของเด็กเร่ร่อนทั้งก่อนออกจากบ้าน หลังออกจากบ้าน (เร่ร่อน) สุขภาพกายและสุขภาพจิต และการมองอนาคตของเด็ก พบว่า ก่อนออกจากบ้านเด็กส่วนใหญ่ (72.6%) ได้ทะเลาะกับพ่อแม่หรือผู้ปกครองของตน ซึ่งความขัดแย้งนี้ได้ก่อให้เกิดการเมียนตีถึงขนาดทำให้บางคนบาดเจ็บ ระหว่างเร่ร่อนเด็กส่วนมาก (42.3%) รู้สึกคิดถึงพ่อแม่ หลากๆ คน (28.0%) คิดว่าครอบครัวของตนเป็นครอบครัวที่ไม่มีความสุข และคิดว่าการอยู่นอกบ้านจะทำให้ตนมีความสุขและเพลิดเพลินได้มากกว่าอยู่ในบ้าน ในด้านสุขภาพกายและสุขภาพจิต เด็กกลุ่มที่ส่วนใหญ่มีปัญหาทางสุขภาพกายและสุขภาพจิตที่รุนแรง ส่วนในด้านการมองอนาคตของเด็กกลุ่มนี้ ส่วนใหญ่ระบุว่าถ้ามีโอกาสอีกครั้งจะประกอบกิจการเป็นของตนเองและบางคนก็ต้องการที่จะศึกษาเล่าเรียนต่อ

นนทินี เพ็ชฌุไพศษย์ (2530) ได้ศึกษาปัญหาเด็กและเยาวชนเร่ร่อนจริง โดยศึกษาเฉพาะกรณี การให้บริการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนในด้านบุคลากรเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของภาครัฐนั้น แม้ว่าจะมีนักวิชาชีพทางด้านสังคมสงเคราะห์และทางจิตวิทยา แต่ยังไม่เพียงพอต่อการจัดการ ทั้งของฝ่ายคุ้มครองสวัสดิภาพและสถานแรกรับเด็ก ส่วนของภาคเอกชนนั้นขาดแคลนบุคลากรผู้ที่มีความรู้ทางวิชาชีพเฉพาะด้านนี้มากดังกล่าวนั้นแล้ว

อุไรวรรณ พันธุ์ประพันธ์ และประภาวดี รุ่งเอนก (2532) ได้ศึกษาพฤติกรรมเด็กที่หลบหนีจากสถานแรกรับ เด็กชายปากเกร็ดและสถานแรกรับเด็กหญิงพญาไท พบว่าสาเหตุการหลบหนีออกจากสถานแรกรับทั้งเด็กชายและเด็กหญิงมากกว่าสาเหตุอื่น ได้แก่ สาเหตุจากลักษณะนิสัยของตัวเอง (38.10%) ซึ่งรักอิสระ ชอบเที่ยวเตร่ เร่ร่อนไปเรื่อยๆ ไม่ชอบงำเงา และไม่ชอบอยู่ในระเบียบวินัย ฯลฯ เป็นต้น สาเหตุรองลงมาได้แก่ การขาดความสนใจและเอาใจใส่ของบิดามารดาหรือผู้ปกครอง (33.33%) ไม่มาเยี่ยมเยียน อันเป็นเหตุให้เด็กว่าเหว่ คิดถึงบ้าน จึงคอยหาโอกาสหลบหนี ส่วนสาเหตุอื่นๆ ได้แก่ เพื่อน (14.29%) และสาเหตุด้านการบริหารของสถานแรกรับเด็ก เช่น รั้ว อาคารสถานที่ไม่แน่นอน ทำทำการปฏิบัติต่อเด็กของพนักงานเจ้าหน้าที่บางคนไม่เหมาะสม ฯลฯ เป็นต้น จากการวิเคราะห์พฤติกรรมของเด็กเป็นกรณีศึกษาพบว่า เด็กที่หลบหนีออกจากสถานแรกรับส่วนใหญ่มีความประพฤติแปรปรวน (Conduct Disorder) และเกือบทั้งหมดมาจากครอบครัวที่ไม่ปกติสุข เด็กได้รับการเลี้ยงดูที่ไม่เหมาะสม เป็นต้น

จากการทบทวนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่างานวิจัยเกี่ยวกับเด็กที่มีปัญหาความประพฤติส่วนใหญ่มักจะเน้นศึกษาที่ตัวเด็ก กล่าวคือศึกษาสาเหตุอันเป็นที่มาของพฤติกรรมของเด็ก เช่น สภาพของเด็กเร่ร่อนและสาเหตุที่ทำให้เร่ร่อน เด็กชายหนีบ้าน ปัญหาเด็กและเยาวชนเร่ร่อนจรจัด ปัญหาทางครอบครัวที่ทำให้เด็กต้องอยู่ในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กกลาง ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งเป็นการศึกษาในระดับจุลภาค ผลจากการวิจัยดังกล่าว สรุปได้ว่า เด็กที่มีปัญหาความประพฤติหรือประพฤตินั้นส่วนใหญ่มักมาจากครอบครัวที่ไม่มีความสุขหรือครอบครัวแตกแยก อันเป็นสาเหตุให้เด็กต้องหนีออกจากบ้านมาเร่ร่อน บางคนถูกพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ หรือข้าราชการตำรวจนำส่งสถานแรกรับเด็ก บางคนกระทำความผิด ก่อคดี เช่นลักขโมย ฉกชิง วิ่งราวทรัพย์ ถูกตำรวจจับ นำส่งห้องศาลคดีเด็กและเยาวชน ถูกศาลพิพากษาให้คุมความประพฤติ บางคนกลับตัวเป็นคนดีแต่บางคนออกมาประพฤติตัวเหมือนเดิมอีก ต้องถูกส่งตัวกลับเข้าไปรับการแก้ไขความประพฤติอีกครั้ง วันเวียงอยู่เช่นนี้ เหมือนวัฏจักร ซึ่งสามารถจำลองวงจรชีวิตของเด็กที่มีปัญหาความประพฤติหรือประพฤตินั้นไม่สมควรตั้งแผนภูมิที่ 10

แผนภูมิที่ 10 วงจรชีวิตของเด็กที่มีปัญหาความประพฤติหรือพฤติกรรมไม่สมควร



สำหรับผลงานวิจัยเกี่ยวกับเด็กที่มีปัญหาความประพฤติที่เน้นไปทางด้านนโยบายหรือปัญหาทางด้านบริการ ที่เป็นการศึกษาในระดับมหภาค (Macro) ไม่ค่อยมีผู้ใดสนใจศึกษานัก จะมีการศึกษาอยู่บ้างแต่ไม่เป็นการศึกษาเฉพาะเจาะจง เช่น ผลงานวิจัยของนนทิณี เพ็ชญาพิศิษฐ์ ซึ่งนอกจากจะศึกษาเน้นไปที่ปัญหาเด็กและเยาวชนเร่ร่อนจรจัดแล้วยังศึกษาปัญหาด้านการให้บริการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กระหว่างภาครัฐและเอกชนด้วย ผลการศึกษาพบว่ามีปัญหาทางด้านบุคลากรทางสังคมสงเคราะห์และนักจิตวิทยาไม่เพียงพอ ดังนั้นการศึกษานเชิงวิเคราะห์นโยบายการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กที่เน้นปัญหาการน่านโยบายไปปฏิบัติจึงยังไม่มีผู้ใดศึกษามาก่อน

จากการศึกษารอบคอบคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ผู้วิจัยได้สังเคราะห์แนวคิดต่างๆ นำมาเชื่อมโยงสัมพันธ์ระหว่างปัญหาเด็กและเยาวชนกับนโยบายสาธารณะ อันนำไปสู่การน่านโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

1. เมื่อครอบครัวประสบปัญหา ทำให้ครอบครัวล้มเหลว บ้านแตก มีผลให้สมาชิกในครอบครัวสับสน วุ่นวาย ไม่มีความสุขจึงออกไปแสวงหาความสุขนอกบ้าน เช่น คนเพื่อนที่มีปัญหาคล้ายๆ กัน บางคนชดเชยด้วยการเสพสิ่งเสพติด เช่น คมทินเนอร์ เพื่อให้จิตใจผ่อนคลายความตึงเครียด บางคนประพฤติตนเกเร เร่ร้อน กระทำความผิด ก่อคดีต่างๆ เช่น ฉกชิง วิ่งราวทรัพย์ ซึ่งเกินไปตามกระแสสังคมของเพื่อนๆ เพื่อต้องการการยอมรับจากเพื่อนและเพื่อการดำรงชีพ เป็นต้น

พฤติกรรมดังกล่าว สร้างความวุ่นวายและก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อชาวบ้านและสังคมทั่วไป อันมีผลให้ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบตูดายต่อไปไม่ได้ มีการวางแผนดำเนินการเพื่อจะจัดการแก้ปัญหาดังกล่าว จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation)

2. กรมประชาสงเคราะห์ในฐานะที่เป็นองค์กรหลัก ที่รับผิดชอบทางด้านเด็กและเยาวชนเริ่มมีบทบาทในการแก้ปัญหาดังกล่าว โดยมีการเตรียมการต่างๆ เสนอรัฐบาล อันนำไปสู่การเตรียมนโยบายและการเสนอร่างนโยบาย (Policy Formulation)

3. รัฐบาลในขณะนั้นได้แก่คณะปฏิวัติได้ตระหนักในปัญหาและเห็นชอบด้วย จึงนำไปสู่การอนุมัติหรือประกาศเป็นนโยบาย (Policy Adoption)

4. เมื่อนโยบายการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กได้รับการอนุมัติแล้วโดยประกาศเป็นประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 กรมประชาสงเคราะห์ ในฐานะที่เป็นองค์กรหลักจึงได้นำนโยบายดังกล่าวแปลงไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) ความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาเด็กและเยาวชนและนโยบายการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กและเยาวชนได้จำลองไว้ในแผนภูมิที่ 11

แผนภูมิที่ 11 ความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาเด็กและ เยาวชนและนโยบายการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก

