



บทที่ 1

บทนำ

ปัญหาเสถียรภาพในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงและสลับซับซ้อนมากขึ้นทุกที จนยากแก่การป้องกันและแก้ไขให้หมดสิ้นไปจากสังคม และยังเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาอื่นตามมาอีกมากมาย เป็นต้นว่า ปัญหาด้านอาชญากรรมต่าง ๆ เช่น ความผิดต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน อาชญากรรมทางเพศ การล่อลวงหญิงไปค้าประเวณี ยาเสพติด อันธพาล ช่องโจร การพนัน และอื่น ๆ ตลอดจนเป็นแหล่งแพร่เชื้อโรค รวมทั้งการนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมในด้านศีลธรรม และวัฒนธรรมอันดีงาม นอกจากนี้ยังมีผลกระทบต่อสวัสดิภาพของประชาชนและเศรษฐกิจของประเทศ ถ้าไม่ได้รับการป้องกันและแก้ไขก็อาจนำไปสู่สภาพวิกฤตทางสังคมได้ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลในทุกยุคทุกสมัยจึงพยายามหาทางแก้ไขปัญหานี้มาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่มีการริเริ่มปฏิบัติตามพระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณีตั้งแต่ พ.ศ. 2503 เป็นต้นมา ปรากฏว่าจำนวนเสถียรภาพได้ลดลงเลย ตรงกันข้าม กลับเพิ่มจำนวนมากขึ้น และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากยิ่งขึ้นไปอีก ซึ่งสาเหตุสำคัญที่ทำให้จำนวนเสถียรภาพมากขึ้นก็เนื่องมาจากปัญหาทางเศรษฐกิจ นอกจากนั้นก็ยังมีสาเหตุอื่นอีก เช่น ครอบครัวแตกแยก ความล้มเหลวในชีวิตสมรส ค่านิยมของท้องถิ่นที่ชื่นชอบในตัวหญิงที่สามารถทำให้ครอบครัวมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และไม่รังเกียจที่จะแต่งงานอยู่กับด้วยกัน การต้องการศึกษา เป็นต้น การป้องกันและแก้ไขปัญหาเสถียรภาพในปัจจุบันโดยรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย ได้มอบหมายให้กรมประชาสงเคราะห์เป็นหน่วยงานหลักในการดูแลปัญหาเสถียรภาพทั้งระบบ โดยดำเนินการปฏิบัติงานในความรับผิดชอบโดยตรง และในด้านการประสานงานกับหน่วยงานและองค์การที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ ผลในการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมและทันต่อเหตุการณ์ ดังนั้น การปฏิบัติตามนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสถียรภาพในส่วน of กรมประชาสงเคราะห์จึงเป็นเรื่องที่ควรแก่การศึกษาวิจัยว่าสามารถนำไปปฏิบัติให้เป็นจริงได้มากน้อยเพียงใด

บทนำจะเป็นการกล่าวถึงสภาพทั่วไปและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย ขอบเขตของการศึกษาวิจัย (ในเรื่องของกลุ่มประชากรและตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย) กรอบความคิดในการศึกษา สมมติฐานในการวิจัย วิธีการที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย และการนำเสนอ ผลการวิจัย ซึ่งจะได้นำถึงรายละเอียดของแต่ละส่วนต่อไป

สภาพทั่วไปและความสำคัญของปัญหา

ในบรรดาปัญหาทั้งหลายที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบโดยตรงกับผู้หญิง โสเภณีเป็น เรื่องที่ละเอียดอ่อนและยากที่จะหาแนวทางแก้ไขที่เป็นเอกลักษณ์ร่วมกันได้ เนื่องจากเป็นปัญหา ที่มองได้หลายมิติ ผู้ที่มองโสเภณีจากจุดยืนของศีลธรรมจรรยา ก็จะหาแนวทางแก้ไขโดยการห้าม ปราบการค้าประเวณี และเพิ่มการควบคุมอันเข้มงวดแก่เพศหญิง ส่วนผู้ที่มองเห็นว่าโสเภณีเป็น สถาบันที่เป็น "ความจำเป็นอันชั่วร้ายในสังคม" เพราะช่วยผ่อนคลายความต้องการทางเพศ ของผู้ชาย และป้องกันไม่ให้เกิดการข่มขืนก็จะเสนอแนวทางที่ทำให้โสเภณีถูกต้องตามกฎหมาย นั่นก็คือ ตีตราจดทะเบียนโสเภณีเสีย เป็นต้น¹

ปัญหาโสเภณีได้เกิดขึ้นมาในสังคมไทยเป็นเวลานานแล้ว และคงจะดำเนินต่อไป พร้อมกับรูปแบบที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ การศึกษา ปัญหาค่านิยม ตลอดจนความเป็นอยู่ของคนในสังคมปัจจุบัน ประกอบกับนโยบาย ของรัฐเองที่เอื้อให้กระบวนการค้าประเวณีดำเนินต่อไป ไม่ว่าจะ เป็นนโยบายส่งเสริม การท่องเที่ยว หรือการพัฒนาประเทศที่ก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างบุคคล ดังจะเห็นได้จากสถิติ จำนวนโสเภณีที่มีเพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งประเทศไทยนับได้ว่าเป็นประเทศหนึ่งที่มีสถิติของการค้าประเวณี มากที่สุดประเทศหนึ่งของโลก และนับวันการค้าประเวณีจะแผ่ขยายไปยังต่างประเทศมากยิ่งขึ้น จากข้อมูลอย่างเป็นทางการของกองตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงยุติธรรม ประเทศญี่ปุ่น เมื่อ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2536 ปรากฏว่ามีคนไทยจำนวน 55,383 คน ที่เข้าเมืองโดยผิด กฎหมาย ในจำนวนนี้เป็นชาย 25% และเป็นหญิง 75% ซึ่งแรงงานส่วนใหญ่ที่มาประกอบอาชีพ

¹ธนวดี ทำจิ้น และ เพ็ญศิริ ตระกูลสังจาววัฒน์, ปัญหาการค้าหญิงและยุทธศาสตร์ การแก้ปัญา (กรุงเทพมหานคร : โครงการสตรีศึกษา สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์- มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า ก.

ในประเทศญี่ปุ่นถูกหลอกให้มาประกอบอาชีพค้าประเวณี ทั้งหมดนี้ทำให้สถานภาพของหญิงไทยในสายตาของชาวโลกเป็นไปในทางลบและเป็นข่าวเสื่อมมา จนกระทั่งปัจจุบันมีการกล่าวกันว่าประเทศไทยเป็นศูนย์กลางของการค้าหญิงไปแล้ว เพราะการค้าประเวณีในประเทศไทยมีอยู่ทุกจังหวัด และอาจจะทุกอำเภอก็เป็นได้ ซึ่งเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาสังคม ปัญหาสุขภาพอนามัย ปัญหาศีลธรรมและจริยธรรม ตลอดจนปัญหาการละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล ปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานใดสามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนโสเภณีได้อย่างถูกต้องและน่าเชื่อถือที่สุด ตัวเลขจำนวนโสเภณีของหน่วยงานต่าง ๆ ยังมีความแตกต่างกันอยู่ กล่าวคือ²

1. กรมควบคุมโรคติดต่อ กระทรวงสาธารณสุข รายงานว่าเมื่อต้นปี 2537 มีจำนวนโสเภณี 67,047 คน
2. กรมตำรวจ มีข้อมูลว่า ในปี 2536 มีจำนวนโสเภณี 69,987 คน
3. โครงการโรคเอดส์ สภากาชาดไทย ดำเนินการสำรวจโดย ดร.วีรสิทธิ์ สิทธิไตรย์ รายงานว่ามีจำนวนโสเภณีประมาณ 150,000 คน ในจำนวนนี้เป็นโสเภณีเด็กประมาณ 20% หรือ 30,000 คน
4. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ประมาณว่ามีโสเภณีทั่วประเทศ 200,000 คน เป็นโสเภณีเด็ก 36,000 คน
5. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ หรือ กสส. ได้ประมาณการจากการวิเคราะห์ข้อมูลแหล่งต่าง ๆ พบว่า มีจำนวนโสเภณี 100,000-200,000 คน เป็นโสเภณีเด็กประมาณ 20,000-40,000 คน
6. มูลนิธิเด็ก โดย นายสรรพลสิทธิ์ คูมภ์ประพันธ์ ประมาณการจำนวนโสเภณีจากสถานบริการต่าง ๆ ว่ามีจำนวนถึง 2,820,000 คน โดยเป็นโสเภณีเด็กถึง 840,000 คน
7. กรมประชาสงเคราะห์ได้รายงานข้อมูลตัวเลขโสเภณีในประเทศไทย โดยแบ่งออกเป็นจำนวนโสเภณีในกรุงเทพฯ 42,560 คน และจำนวนโสเภณีในทุกจังหวัดทั่วประเทศ ยกเว้นกรุงเทพฯ 50,473 คน รวมจำนวนโสเภณีทั่วประเทศจะมีอยู่ประมาณ 100,000 คน ในจำนวนนี้เป็นโสเภณีเด็กประมาณ 23,655 ถึง 26,179 คน

²กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, "หนังสือที่ รส.0413/2531," 8

จะเห็นได้ว่า ข้อมูลของทางราชการกับทางเอกชนข้างต้นมีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ ข้อมูลของทางราชการมีจำนวนตัวเลขที่ต่ำ ในขณะที่ฝ่ายเอกชนมีจำนวนตัวเลขที่สูงมาก โดยเฉพาะตัวเลขของมูลนิธิเด็กที่มีจำนวนโสเภณีเด็กมากถึง 840,000 คน ในปี 2532 ซึ่งในขณะนั้นประชากรของไทยที่เป็นหญิงอายุระหว่าง 15-19 ปี มีจำนวน 3.07 ล้านคน ถ้ามีโสเภณีเด็ก 840,000 คนจริง ๆ แสดงว่าในเด็กหญิง 4 คน จะเป็นโสเภณีเด็ก 1 คน ซึ่งเป็นตัวเลขที่น่าเป็นห่วงมาก

การที่กิจการโสเภณีเติบโต ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีความต้องการจากตลาดมาก มีการโฆษณาชวนเชื่อว่ ประเทศไทยเป็นเมืองที่สามารถหาผู้หญิงโสเภณีสวย ๆ และโสเภณีเด็กได้ง่าย ๆ และค่าบริการต่ำ จึงจูงใจให้นักท่องเที่ยวนิยมมาเที่ยวโสเภณีกันในประเทศไทย นอกจากนี้ ผู้หญิงไทยที่ออกไปทำงานเป็นโสเภณีในต่างประเทศก็ยังเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ชาวต่างชาติรู้จักประเทศไทยในฐานะส่งออกโสเภณี นอกจากนั้นแล้ว ยังมีกลุ่มผลประโยชน์ที่ทำให้ธุรกิจโสเภณีเติบโต คือ พ่อแล้ว แม่แล้ว ซึ่งได้กำไรในการประกอบธุรกิจนี้อัตราที่สูงมาก และผู้มีอาชีพเกี่ยวข้องอื่น ๆ เช่น นายหน้า เจ้าของโรงแรม ก็ได้ประโยชน์เช่นกัน พ่อแม่ก็อยากให้ลูกช่วยหารายได้ บุคคลเหล่านี้ช่วยส่งเสริมให้ธุรกิจเหล่านี้เฟื่องฟูมากขึ้น ในจำนวนโสเภณีนอกจากเด็กและผู้หญิงแล้ว บัณฑิตเด็กและเยาวชนชายได้เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อนักท่องเที่ยวมีความต้องการและนิยมการเสพสุขทางเพศกับเพศเดียวกัน ประกอบกันกับสังคมไทยในระยะหลังมีพวกลักเพศมากขึ้น เป็นเหตุให้เด็กชายยากจนมาประกอบอาชีพนี้มากขึ้น ทำให้เสี่ยงต่อโรค เช่น กามโรค และโรคเอดส์³

ภาพรวมของปัญหาโสเภณีในปัจจุบันจึงมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ทั้งในเรื่องของรูปแบบ กระบวนการ และเครือข่ายโยงใยในการประกอบธุรกิจบริการทางเพศทั้งในและต่างประเทศจนเป็นธุรกิจข้ามชาติ มีผลกระทบต่อภาพพจน์ของประเทศและศักดิ์ศรีของหญิงไทยในสายตาของชาวต่างชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งอาจเป็นมาตรการในการกีดกันการค้าระหว่างประเทศ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย จึงมี

³ เอกสารประกอบการอภิปรายทางวิชาการ "NIC เขตปลอดโสเภณี", สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2534, หน้า 116.

นโยบายที่จะแก้ไขปัญหาค้าประเวณี โดยเฉพาะ "โสเภณีเด็ก" ซึ่งจะมีไม่ได้โดยเด็ดขาด นโยบายนี้ได้แถลงในการประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2535 และมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับไปดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม และนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย ยังได้มอบหมายให้กรมประชาสงเคราะห์เป็นผู้ดูแลปัญหาโสเภณีทั้งระบบ เพื่อจะได้มีเจ้าของเรื่องคอยติดตามและเร่งรัดหน่วยงานอื่นได้

ในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อฝ่ายการเมืองคือ รัฐบาล ได้กำหนดนโยบายออกมาแล้วก็จะมีการระบุให้หน่วยงานราชการหน่วยใดหน่วยหนึ่ง เป็นผู้รับผิดชอบหลัก ในที่นี้คือ กรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่แปลงนโยบายนั้นออกมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติแผนงานหรือโครงการ เพื่อให้หน่วยปฏิบัติในระดับล่างหรือในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นถือปฏิบัติ สำหรับนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหโสเภณีนี้มีระดับชั้นของการแปลงนโยบายใน 3 ระดับ คือ ระดับนโยบายของรัฐบาล ระดับนโยบายของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และระดับนโยบายของกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งภายใต้งานวิจัยฉบับนี้จะมุ่งศึกษาถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประชาสงเคราะห์ในฐานะหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหโสเภณี การนำนโยบายไปปฏิบัติถือเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการทางนโยบาย ซึ่งมีความสำคัญมาก เพราะความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ แม้นโยบายจะได้กำหนดเป้าหมายไว้สูงส่งเพียงใดก็ตาม แต่หากหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบายไม่ให้ความสนใจที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ นโยบายนั้นก็ถือว่าประสบกับความล้มเหลว

ดังนั้น การศึกษาเรื่องการปฏิบัตินโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหโสเภณีในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจมาก ทั้งนี้เพราะกรมประชาสงเคราะห์จำเป็นต้องให้การสอดคล้องดูแลเอาใจใส่ ตลอดจนหาแนวทางแก้ไขให้ปัญหาดังกล่าวหมดสิ้นไป หรือลดน้อยลง ซึ่งการศึกษาถึงการปฏิบัตินโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหโสเภณีในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์ในแง่ของการนำนโยบายไปปฏิบัติจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งในแง่ของการปฏิบัติจริง และในแง่ของการวิเคราะห์นโยบายด้วย

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์คือ

1. เพื่อศึกษาถึงนโยบายของรัฐบาลในเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ
2. เพื่อทราบถึงกระบวนการและขั้นตอนในการปฏิบัตินโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์
3. เพื่อทราบถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการปฏิบัตินโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่องการปฏิบัตินโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในชั้นนี้ เป็นการศึกษาถึงการนำนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของรัฐบาลไปปฏิบัติโดยกรมประชาสงเคราะห์ สาเหตุที่ทำการศึกษาวิจัยเฉพาะกรณีของกรมประชาสงเคราะห์ก็เพราะว่า ถึงแม้การปฏิบัติตามนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษให้บังเกิดผลจะต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่ายก็ตาม แต่กรมประชาสงเคราะห์ได้รับมอบความรับผิดชอบมาจากรัฐบาลโดยตรง ให้เป็นหน่วยงานหลักในการดูแลปัญหามลพิษทั้งระบบ เพื่อจะได้มีเจ้าของเรื่องคอยติดตาม และเร่งรัดหน่วยงานอื่นได้ ประกอบกับภาระหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษมีมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว กรมประชาสงเคราะห์จึงเป็นหน่วยงานราชการที่มีศักยภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหานี้ได้ดีที่สุด การศึกษาวิจัยในเรื่องการปฏิบัตินโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์จึงมีความสำคัญในแง่ที่ว่า หากกรมประชาสงเคราะห์สามารถปฏิบัติตามนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็ย่อมจะส่งผลกระทบต่อภาพรวมของการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษให้บังเกิดประสิทธิผลตามไปด้วย การศึกษาวิจัยในชั้นนี้จึงมุ่งศึกษาถึงนโยบายของรัฐบาลที่มอบหมายให้กรมประชาสงเคราะห์นำไปปฏิบัติในเรื่องเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษว่า ตัวนโยบายนั้นมีลักษณะอย่างไร กรมประชาสงเคราะห์มีวิธีการกระบวนการ และขั้นตอนในการปฏิบัติงานอย่างไร และส่ง

ผลกระทบต่อการณ์นโยบายไปปฏิบัติอย่างไร และปัจจัยใดที่ทำให้การณ์นโยบายไปปฏิบัติใน ส่วนของกรมประชาสงเคราะห์ประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลว

กรอบความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

การณ์นโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่าองค์กร บุคคล หรือกลุ่ม บุคคลที่เกี่ยวข้อง สามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุผล ตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด⁴ การศึกษาการณ์นโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการ แสวงหาวิธีการและแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงาน และการปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้น เนื้อหาสาระของการศึกษาการณ์นโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจึงเป็นการแสวงหาคำอธิบาย เกี่ยวกับปรากฏการณ์ หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการณ์นโยบาย ไปปฏิบัติ เพื่อที่จะศึกษาทเรียน พัฒนาแนวทาง และสร้างกลยุทธ์ เพื่อที่จะทำให้งาน ณ์นโยบายไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ⁵

ความหมายของการศึกษาการณ์นโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมีความเห็นพ้องต้องกัน ในหมู่นักวิชาการตะวันตก เช่น วอลเตอร์ วิลเลียมส์ (Walter Williams) คาร์ล เจฟฟรีย์ เพรสแมน (Jeffrey Pressman) อารอน วิลด์อฟสกี (Aaron Wildowsky) เป็นต้น โดย นักวิชาการเหล่านี้ให้ความหมายของการณ์นโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นการศึกษาถึงองค์กร บุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง สามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมดปฏิบัติงาน ให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่แค่นั้น เพียงใด⁶ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การณ์นโยบายไป

⁴ วรเดช จันทรศร, "การณ์นโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ" ใน เอกสารประกอบชุด วิชาการนโยบายสาธารณะและการวางแผน, พิมพ์ครั้งที่ 7 (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัย- ธรรมมาธิราช, 2535), หน่วยที่ 5 หน้า 188.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

⁶ วรเดช จันทรศร, "การณ์นโยบายไปปฏิบัติ", วารสารรวมคำแห่ง, ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 (ธันวาคม 2527), หน้า 103.

ปฏิบัติให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ การศึกษา การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงมีสาระที่กว้างขวางครอบคลุมไปถึงเหตุการณ์ การปฏิบัติและปฏิสัมพันธ์ของบุคคล กลุ่มบุคคล สมรรถนะและความร่วมมือขององค์กร สภาพแวดล้อมทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม รวมถึงปัจจัยอื่น ๆ ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

นโยบายสาธารณะไม่ว่าจะเป็นเรื่องใดก็ตาม จะบรรลุผลตามความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของผู้กำหนดนโยบายได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด หากการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว นโยบายก็ย่อมจะบรรลุผลตามไปด้วย แต่หากการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่มีประสิทธิภาพ นโยบายนั้นก็ประสบกับความล้มเหลวและไม่สามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ และเนื่องจากเป้าหมายหลักของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ การทำให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ ดังนั้นการชี้ให้เห็นถึงปัจจัยแห่งความสำเร็จหรือความล้มเหลวจึงเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งในการศึกษาเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติได้มีผู้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ ดังนี้

Garry D. Brewer และ Peter De Leon⁸ ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการปฏิบัตินโยบายไว้ 6 ประการด้วยกัน คือ

1. จุดกำเนิดนโยบาย (source of policy) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติ กล่าวคือ จุดกำเนิดนโยบายแต่ละอันมีบทบาท (role) อำนาจ (power) หน้าที่ (function) และกำลังความสามารถ (capacity) ในการกำหนด (Define) เลือกสรร (select) และบริหาร (execute) ของแต่ละนโยบายย่อมทำให้การปฏิบัตินโยบายต่างกันด้วย

⁷Jeffery L. Pressman and Aaron B. Wildowsky. Implementation : Berkeley : University of California Press, 1973, p.15.

⁸Brewer and de Leon, The Foundation of Policy Analysis, p.17-18.

2. ความชัดเจนของนโยบาย (clarity of policy) เจตนาหรือเป้าหมายของนโยบายจะต้องแสดงออกมา (articulate) ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ นั้นหมายถึง นโยบายต้องมีความชัดเจน เพราะมีเจตนาวัตถุประสงค์ของนโยบายจะมีความสับสน การนำไปปฏิบัติจะต้องไม่ปล่อยให้ปฏิบัติต้องตีความเอง เพราะการตีความอาจบิดเบือนจากความเป็นจริงได้ ขณะเดียวกันนโยบายต้องมีความยืดหยุ่นบ้าง แต่จะต้องมีขอบเขตที่แน่ชัดด้วยความยืดหยุ่นของนโยบายจะสามารถทำให้ข้าราชการหรือผู้นำนโยบายไปปฏิบัติสามารถใช้เทคนิคหรือกลยุทธ์ที่เหมาะสมนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายได้

3. การสนับสนุนนโยบาย (support of policy) การนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ของการนำไปปฏิบัติ และผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะต้องสนับสนุนเนื่องจากนโยบายนี้อำนวยประโยชน์ให้ทั้งทางตรงและทางอ้อม ยิ่งนโยบายนี้อำนวยประโยชน์ให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องสูงเท่าไร การสนับสนุนนโยบายจะยิ่งมากขึ้น นอกจากนั้น สถานการณ์ในแต่ละยุคจะเป็นปัจจัยให้การสนับสนุนนโยบายที่มีมากหรือน้อยได้ เช่นเดียวกัน

4. ความซับซ้อนของการบริหารงาน (complexity of administration) การบริหารงานยิ่งซับซ้อนมากแค่ไหน การปฏิบัตินโยบายก็ยิ่งยากขึ้นเท่านั้น โครงสร้างขององค์การยิ่งมีมากเท่าไร เมื่อถึงขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจะยิ่งยากขึ้นเท่านั้น ขั้นตอนการปฏิบัติงานและวิธีการบริหารที่ซับซ้อนจะก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติ แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า จะปล่อยให้การบริหารงานมีความง่ายจนขาดการตรวจสอบควบคุม ซึ่งจะส่งผลให้นโยบายไปปฏิบัติ ประสบผลล้มเหลวได้เช่นกัน

5. สิ่งจูงใจของการปฏิบัตินโยบาย (incentives for implementors) สิ่งจูงใจสำหรับหน่วยงานบริหารเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นในนโยบาย เช่น ให้รางวัลเมื่อทำดีหรือลงโทษเมื่อทำผิด เป็นต้น แต่การให้สิ่งจูงใจจะต้องมีบทสถาน มีกติกาส่งจูงใจเกิดขึ้นได้ 4 ประการคือ การให้สิ่งล่อใจ การขู่ การให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแข่งขันกันเอง และการได้รับผิดชอบโครงการที่มีความสำคัญสูง

6. การแบ่งสรรทรัพยากร (resource allocation) ทรัพยากรในที่นี้คือ เวลา งบประมาณ เครื่องมือ เครื่องใช้ สิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ โดยเฉพาะตัวเงินและเวลาถูกจัดว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญสูง การจัดสรรจะต้องสัมพันธ์กันเพราะมีเจตนาจะมีปัญหาในการปฏิบัติได้ เช่น จัดสรรงบประมาณให้ในเวลากระชั้นชิด มีเวลาในการปฏิบัติไม่เพียงพอ

การปฏิบัตินโยบายจะเกิดการเร่งรัดซึ่งอาจเกิดความไม่รอบคอบ ล้มขั้นตอน เบิกเงินก่อนที่โครงการจะแล้วเสร็จ เป็นต้น

George C. Edward⁹ กล่าวถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามี 4 ประการ ได้แก่

1. การติดต่อสื่อสาร (communication) ได้แก่ การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุผลได้ดียิ่งขึ้น หากการสื่อสารมีความมีความถูกต้องชัดเจน และตรงกับความเข้าใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง

2. ทรัพยากร (resources) ซึ่งจะประกอบด้วยจำนวนเจ้าหน้าที่ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ที่จะปฏิบัติตามนโยบาย หรืออำนาจในการบังคับ ข้อมูลข่าวสาร ความสะดวกสบาย หรือเครื่องอำนวยความสะดวก เครื่องมือและวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนเครื่องสนับสนุนอื่น ๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญงานในเรื่องที่จะต้องปฏิบัติ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะมีอิทธิพลต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. ทศนคติของนักปฏิบัติ (disposition) ได้แก่ การยอมรับต่อนโยบายของนักปฏิบัติหรือผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หากผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติไม่ยอมรับนโยบายก็จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุผลที่วางไว้

4. โครงสร้างขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (bureaucratic structure) ได้แก่ ขนาดและความสลับซับซ้อนของโครงสร้างองค์การ มาตรฐานและขั้นตอนในการปฏิบัติงาน รวมทั้งจำนวนองค์การที่เข้ามารับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Carl E. Van Horn และ Donald S. Van Meter¹⁰ ศึกษาเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า ประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ หลายประการ คือ

⁹George C. Edward, Implementing Public Policy, (Washington D.C. : Congressional Quarterly Press, 1980), p.108-115.

¹⁰จากรูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Carl E. Van Horn และ Donald S. Van Meter อ้างใน พิทยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ.1970-1980), (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2529), หน้า 15-17.

1. นโยบาย ประกอบด้วยทรัพยากรและมาตรฐาน ซึ่งจะพิจารณาถึงงบประมาณที่ผู้ปฏิบัติตามนโยบายได้รับจัดสรรในการปฏิบัติตามนโยบายที่ได้รับมอบหมาย ขอบเขตการทำงาน ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามนโยบาย อำนาจการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งหากนโยบายมีลักษณะไม่แน่ชัด คลุมเครือ ก็จะมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
2. การติดต่อสื่อสาร หมายถึง การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้ทำ นโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องประกอบด้วยคนจำนวนมาก หากระบบการติดต่อสื่อสารไม่ดีพอ อาจทำให้การสั่งการมายังผู้ปฏิบัติตามนโยบายล่าช้า ไม่ทันต่อสถานการณ์
3. การบังคับ ได้แก่ การบังคับให้ผู้ปฏิบัติตามนโยบายปฏิบัติตามนโยบายที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งจะรวมถึงอำนาจในการให้คำแนะนำแก่ผู้ทำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งสิ้น
4. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น โครงสร้างขององค์การที่จะนำไปปฏิบัติ ความสัมพันธ์และการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติกับหน่วยงานอื่น หากการจัดโครงสร้างองค์การของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว การปฏิบัติตามนโยบายก็จะไม่บรรลุผลตามที่ตั้งไว้
5. สภาพแวดล้อมทางการเมืองของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ การสนับสนุนของผู้บังคับการ กลุ่มผลประโยชน์และประชาชนที่เกี่ยวข้องว่าสนับสนุนต่อนโยบายดังกล่าวมากน้อยเพียงใด
6. สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ ความต้องการของชุมชนที่มีต่อนโยบาย และทรัพยากรที่ชุมชนมีและใช้ในการสนับสนุนนโยบายนั้น ๆ
7. จิตใจหรือความคิดอ่านหรือทัศนคติของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติว่า ผู้ปฏิบัติตามนโยบายเห็นด้วยต่อนโยบายหรือไม่ นโยบายขัดต่อผลประโยชน์ ค่านิยม และความเชื่อของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติและระเบียบหรือธรรมเนียมปฏิบัติขององค์การหรือไม่
8. การปฏิบัติตามนโยบายของนักปฏิบัติว่า ผู้ที่มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติทำตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายมากน้อยเพียงไร

ศุภชัย ยาวะประภาส¹¹ ได้รวบรวมปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่าประกอบด้วยปัจจัยดังต่อไปนี้

1. ลักษณะของนโยบาย ได้แก่ ประเภทของนโยบาย ผลประโยชน์ที่เกิดจากนโยบาย ความสอดคล้องกับค่านิยมที่มีอยู่และความเป็นไปได้ในการทดลองปฏิบัติ ตลอดจนความเห็นผลได้ของนโยบายนั้น ๆ ซึ่งจะมีผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากนโยบายก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องและมีความสอดคล้องกับค่านิยม ตลอดจนถึงความสามารถเห็นผลได้ใน การนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายนั้นก็จะมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จมาก
2. วัตถุประสงค์ของนโยบาย ประกอบด้วย ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ ความสอดคล้องกันของวัตถุประสงค์ ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์ ดัชนีชี้ความสำเร็จของนโยบายและความเที่ยงตรงของข่าวสารที่มีไปยังผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
3. ความเป็นไปได้ทางการเมือง การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นอาจเกิดปัญหาทางการเมืองขึ้นได้ ดังนั้นตัวแปรทางการเมืองจึงมีประเด็นที่น่าพิจารณา คือ การเจรจาระหว่างรัฐบาลและเอกชน ความสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพลและความสนับสนุนจากกลุ่มชนชั้นนำ สื่อมวลชน และผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ
4. ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี ซึ่งหมายถึง การร่างนโยบายว่ามีผู้เข้ามาเกี่ยวข้องด้วยมากน้อยแค่ไหน ชื่อเรียกเรื่องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีมากน้อยเพียงใด รวมไปถึงความเชื่อถือได้ทางทฤษฎีและลักษณะของเทคโนโลยีว่าสอดคล้องกับสภาพการณ์ของประเทศหรือไม่ หากนโยบายมีความเป็นไปได้ทางทฤษฎีที่กล่าวมาแล้วก็ย่อมมีผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ
5. ทรัพยากร หมายถึง ความเพียงพอของทรัพยากรซึ่งประกอบด้วย การสนับสนุนทางการเงิน กำลังและคุณภาพของเจ้าหน้าที่ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยทางด้านบริหารอื่น ๆ ว่าเพียงพอที่จะใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่

¹¹ศุภชัย ยาวะประภาส, นโยบายสาธารณะ, (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 101-118.

6. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ประเภทของหน่วยงาน โครงสร้างและลำดับขั้นในการบังคับบัญชาว่ามีจำนวนผู้ใต้บังคับบัญชาเท่าไร ความสามารถของผู้นำและความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย

7. ทักษะของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ทักษะที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย ว่าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเห็นด้วยกับนโยบายเพียงใด ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ผลกระทบของนโยบายที่มีต่ออำนาจ ศักดิ์ศรีและผลประโยชน์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงความขัดแย้งระหว่างวัตถุประสงค์ของนโยบายและค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะส่งผลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การด้วย

8. ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วย จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวนจุดตัดสินใจ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานและการแทรกแซงของหน่วยงานในระดับที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วเรช จันทรศร¹² เสนอตัวแบบ (models) หรือแนวทางการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยเชื่อมโยงระหว่างความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแบ่งเป็น 6 แนวทางด้วยกัน คือ

1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (rational model) เป็นการฝึกการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เน้นการสร้างประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ตัวแบบนี้คือฐานคติ (assumptions) ที่ว่า โครงการที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงานและกำหนดมาตรฐานให้แก่หน่วยย่อยต่าง ๆ ขององค์การ มีระบบวัดผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนระบบการให้คำแนะนำที่โทษที่เป็นธรรมด้วย

2. ตัวแบบทางด้านการจัดการ (management model) ตัวแบบนี้ให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์การ เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับ

¹²วเรช จันทรศร, "การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบและคุณค่า", วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, ปีที่ 24 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม 2527), หน้า 534-554.

กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด นโยบายที่จะประสบผลสำเร็จได้จะต้องอาศัยโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์การจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ องค์การยังจะต้องมีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมเป็นอย่างดี ทั้งทางด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือ เครื่องใช้และงบประมาณด้วย

3. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (organization development model) เป็นเรื่องของการศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่ของการสร้างความผูกพันและการยอมรับ ตัวแบบนี้เน้นที่การมีส่วนร่วม (participation) ขององค์การเป็นสำคัญภายใต้ฐานคติที่ว่า การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการท างานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายมาปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จจึงเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันโดยวิธีการให้สมาชิกในองค์การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งการใช้การควบคุม หรือใช้อำนาจทางรูปนัยของผู้บังคับบัญชา

4. ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (bureaucratic process model) ตัวแบบนี้เชื่อว่า อำนาจขององค์การไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย (formal position) ซึ่งได้แก่ หัวหน้าองค์การหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ ในทางตรงกันข้าม อำนาจที่แท้จริงอยู่กระจัดกระจายทั่วไปในองค์การ หมายความว่า สมาชิกขององค์การทุกคนมีอำนาจในแง่ของการใช้วิจรรณาณาในการปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจควบคุมได้

5. ตัวแบบทางการเมือง (political model) ตัวแบบนี้เชื่อว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ กลุ่มหรือสถาบันและความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์การ ความเป็นไปได้ของการสร้างความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการเจรจา สถานะอำนาจและทรัพยากรที่มีอยู่ของหน่วยงานในฐานะที่จะให้เป็นเครื่องมือต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร จำนวนหน่วยงานที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน หัวหน้าหน่วยงานอื่น ๆ กลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์ บุคคลสำคัญต่าง ๆ รวมตลอดถึงสภาพความแตกต่างทางด้านบุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถ ความชำนาญในการต่อรองของแต่ละคนเป็นสำคัญ

6. ตัวแบบทั่วไป (general model) ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญต่อบัณฑิต 3 บัณฑิตด้วยกัน คือ

6.1 ด้านการสื่อสารความ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับ ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติว่าตนเองควรทำอะไรบ้าง

6.2 ด้านปัญหาทางสมรรถนะ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับ ความสามารถของหน่วยปฏิบัติว่าจะทำงานให้เป็นไปตามที่คาดหวังได้เพียงใด

6.3 ด้านของตัวผู้ปฏิบัติ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับ ความร่วมมือของผู้ปฏิบัติ ความภักดีของบุคคลที่มีอยู่ต่อองค์กร ผลประโยชน์ส่วนตัว ตลอดจน ความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงจากวิธีการปฏิบัติงานที่ทำอยู่เดิมด้วย

จากบัณฑิตที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและผลการศึกษาที่ผ่านมา จะเห็นได้ ว่า มีบัณฑิตหลายประการที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไป ปฏิบัติ ในการศึกษาวิจัยเรื่องการปฏิวัตินโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในส่วนของ กรมประชาสงเคราะห์ ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวความคิดในการศึกษาโดยอาศัยตัวแบบทางการเมือง (political model) ซึ่งได้มีการอ้างอิงถึงแล้วในผลงานของ วรเดช จันทรศร เหตุที่ ผู้วิจัยเลือกตัวแบบทางการเมืองมาใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ก็เนื่องจากว่า ตัวแบบทางการเมือง เป็นตัวแบบที่มีลักษณะรวมเอาตัวแปรบางส่วนของตัวแบบอื่น ๆ เข้าไว้ด้วยกันมากพอที่จะ ช่วยให้การศึกษาสภาพทั่วไปของปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ในลักษณะที่กว้างขวางกว่าตัว แบบอื่น ๆ นอกจากนี้ตัวแบบทางการเมืองยังมีความเหมาะสมสำหรับผลงานวิจัยเกี่ยวกับการ ปฏิวัตินโยบายในเชิงรัฐศาสตร์ ซึ่งเป็นการศึกษาแบบพรรณนาอธิบายอีกด้วย

ตามแนวทางของตัวแบบทางการเมืองนี้ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการ เผชิญหน้า การบริหารความขัดแย้ง การแสวงหาความสนับสนุน การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จัก สร้างเงื่อนไขและหาข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรทั้งระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงาน ตลอดจนองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยจึงได้กำหนดกรอบแนวความคิดในการศึกษาโดยจะ พิจารณาถึงปัจจัยหรือตัวแปรต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

1. ความสามารถในการเจรจาต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร (players) จะพิจารณาถึงความสามารถในแง่ของการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ของบุคคลที่เป็นตัวแทนของ องค์กรในการหาความสนับสนุนจากผู้ในระดับสูง ว่ามีมากน้อยเพียงใด โดยอาศัยตัวชี้วัดความ

สามารถในการต่อรอง คือ ความรู้ความสามารถ ความชำนาญในการต่อรอง สถานะ อำนาจ และทรัพยากรของหน่วยงาน

2. จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะศึกษาถึงจำนวนเรื่องหรือประเด็นที่ต้องทำการตัดสินใจว่ามีมากน้อยเพียงใด จำนวนผู้เกี่ยวข้องที่เข้ามาร่วมในการตัดสินใจแต่ละจุดว่ามีผลกระทบอย่างไรต่อการปฏิบัตินโยบาย รวมถึงโอกาสที่จะมีการตกลงกันได้ประเด็นหนึ่งประเด็นใดเมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นด้วยว่ามีการประสานงานกันเพื่อแก้ไขข้อขัดแย้งนั้นอย่างไร

3. การสนับสนุนจากกลุ่มต่าง ๆ จะพิจารณาว่า กลุ่มต่าง ๆ ให้ความสนับสนุนนโยบายดังกล่าวมากน้อยเพียงใด กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ได้แก่ นักการเมือง สื่อมวลชน หัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์

4. เนื้อหาของนโยบาย (policy content) ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื้อหาของนโยบายก็เป็นอีกตัวแปรหนึ่งซึ่งมีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติมาก เนื้อหาของนโยบายในที่นี้จะพิจารณาถึงความชัดเจนของนโยบายว่ามีมากน้อยเพียงใด ความสอดคล้องกันของนโยบายกับค่านิยมที่มีอยู่ และความสมเหตุสมผลของนโยบายว่ามีมากน้อยเพียงใด

ปัจจัยทั้งสี่ประการดังกล่าวล้วนส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งสิ้น ซึ่งในการศึกษาวิจัย เรื่องการปฏิรูปนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์นี้ จะศึกษาถึงปัจจัยต่าง ๆ ว่าส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการปฏิบัติตามนโยบายมากน้อยเพียงใด

สมมติฐานในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยตั้งสมมติฐานไว้คือ "ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วย ความสามารถในการเจรจาต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การสนับสนุนจากกลุ่มต่างๆ และเนื้อหาของนโยบาย"

วิธีการที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยทำการศึกษาวิจัยโดยอาศัยวิธีในการวิจัย 2 วิธีด้วยกัน คือ

1. ศึกษาจากข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาสเภาผี ทั้งเอกสาร งานวิจัย บทความ หนังสือ วารสาร ตลอดจนประกาศและระเบียบของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาสเภาผี โดยจะศึกษาถึงตัวนโยบาย ขั้นตอนในการดำเนินงาน วิธีการดำเนินงาน และองค์กรที่มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งก็คือ กรมประชาสงเคราะห์
2. การศึกษาภาคสนาม จะทำการศึกษาโดยอาศัยแบบสอบถามเก็บข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ของกรมประชาสงเคราะห์ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือมีบทบาทในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งการเก็บข้อมูลจะศึกษาถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องในเรื่องขั้นตอนการดำเนินงานตามนโยบาย ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามนโยบาย ผลการดำเนินการตามนโยบาย ทิศนคติต่อการปฏิบัติตามนโยบาย รวมทั้งปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะทำการศึกษาโดยอาศัยเครื่องมือ ซึ่งได้แก่ การศึกษาภาคสนามและการวิจัยเอกสาร โดยจะเก็บข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การเก็บข้อมูลจะมุ่งเน้นเรื่องขั้นตอนในการปฏิบัติตามนโยบายปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน ผลการปฏิบัติตามนโยบาย ทิศนคติต่อการปฏิบัติตามนโยบาย และปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนการวิจัยเอกสารจะศึกษาจากข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นเอกสาร งานวิจัย บทความ หนังสือ วารสาร ตลอดจนประกาศและระเบียบของทางราชการที่เกี่ยวข้อง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ช่วยให้ทราบถึงนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิ
2. ช่วยให้ทราบถึงองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ในการดำเนินนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิไปปฏิบัติ ซึ่งในที่นี้คือ กรมประชาสงเคราะห์
3. ช่วยให้ทราบถึงขั้นตอนและกระบวนการในการปฏิบัตินโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์
4. ช่วยให้ทราบถึงผลการดำเนินงาน ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์
5. ช่วยให้ทราบถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสำเร็จหรือล้มเหลวในการปฏิบัตินโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์
6. ผลของการศึกษาอาจช่วยเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิของรัฐบาลในอนาคต
7. ผลการศึกษาวิจัยจะเป็นแนวทางและข้อมูลสำหรับผู้ที่ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิของรัฐบาลต่อไป

การนำเสนอผลการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยแบ่งการนำเสนอผลการวิจัยออกเป็น 5 บท คือ

บทที่ 1 บทนำ

การศึกษาถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับเรื่องสิทธิในประเศไทย ความสำคัญของปัญหา ขั้นตอนและวิธีการที่ใช้ในการศึกษา (ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษา) วัตถุประสงค์ในการวิจัย ขอบเขตของการศึกษา กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา สมมติฐานในการวิจัย และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับในการศึกษา

- บทที่ 2 พัฒนาการของปัญหาและนโยบายโสเภณีในประเทศไทย
ศึกษาถึงความเป็นมาของปัญหาโสเภณีในประเทศไทย รวมถึงนโยบาย
ของรัฐบาลในยุคต่าง ๆ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันในการป้องกันและแก้ไข
ปัญหาโสเภณี
- บทที่ 3 กระบวนการปฏิบัตินโยบายของกรมประชาสงเคราะห์
ศึกษาถึงกระบวนการและขั้นตอนในการปฏิบัติตามนโยบาย ผลการดำเนินงาน
ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามนโยบายการป้องกันและแก้ไข
ปัญหาโสเภณีในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์ โดยศึกษาเป็นภาพรวมใน
ระดับมหภาค
- บทที่ 4 วิเคราะห์การปฏิบัตินโยบายของกรมประชาสงเคราะห์
จะพิจารณาถึงปัจจัยหรือตัวแปรต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายการ
ป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณีไปปฏิบัติของกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งได้แก่
ความสามารถในการเจรจาต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร
จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การสนับสนุนจาก
กลุ่มต่าง ๆ และเนื้อหาของนโยบาย โดยศึกษาในระดับจุลภาค
- บทที่ 5 สรุปและอภิปรายผล