



บทที่ 3

กระบวนการปฏิบัตินโยบายของกรมประชาสงเคราะห์

ปัญหาโสเภณีเป็นปัญหาเรื้อรังซึ่งมีอยู่ในสังคมไทยเป็นเวลานานแล้ว บัณฑิตกล่าวถึงความสลับซับซ้อนและเกี่ยวพันกับสาเหตุหลายประการ โดยเฉพาะทางด้านค่านิยม ความเชื่อ ประเพณี วัฒนธรรม ซึ่งในปัจจุบันมีความขัดแย้งกันอย่างมากจนก่อให้เกิดเป็นปัญหาสังคมที่สำคัญ ประกอบกับการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ซึ่งมีสาเหตุหนึ่งมาจากปัญหาโสเภณี ทำให้ปัญหานี้มีความรุนแรงมากขึ้นเป็นทวีคูณ หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและแก้ไขปัญหานี้ทั้งในส่วนของภาครัฐและเอกชนต่างก็เร่งระดมทรัพยากรในการบริหารเพื่อบรรเทาปัญหานี้ให้เบาบางลงไปให้ได้ อย่างไรก็ตามนโยบายที่จะสามารถสนองตอบต่อปัญหาได้จำเป็นต้องมีการกำหนดโดยหน่วยงานบริหารสูงสุดของประเทศ ซึ่งในที่นี้ก็คือรัฐบาล และการที่นโยบายจะเป็นผลสำเร็จได้นั้น รัฐบาลจำเป็นต้องอาศัยกลไกของรัฐคือ ระบบราชการเป็นตัวหลักค้ำค้ำให้นโยบายถูกนำไปปฏิบัติด้วย

จะเห็นได้ว่า กระบวนการของการปฏิบัตินโยบายหนึ่งๆ นั้นมิได้เป็นผลสำเร็จเสร็จสิ้นภายในขั้นตอนเดียว หรือโดยองค์กรเดียวได้ นโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณีนี้ก็เช่นเดียวกัน รัฐบาลในฐานะหน่วยงานบริหารสูงสุดของประเทศทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและมอบหมายลงมาให้หน่วยงานระดับล่างรับไปปฏิบัติ ซึ่งในที่นี้ก็คือกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และหน่วยงานระดับล่างสุดซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัตินโยบายนี้โดยตรงคือ กรมประชาสงเคราะห์จะเป็นผู้ตีความนโยบายให้ออกมาเป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหานี้ให้เป็นรูปธรรมมากที่สุด

การศึกษาวิจัยในบทนี้จึงมุ่งให้ความสนใจกับการนำนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณีไปปฏิบัติของกรมประชาสงเคราะห์ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักในการดูแลปัญหาโสเภณีทั้งระบบ โดยอาศัยการรวบรวมเอกสารเกี่ยวกับการรับเอานโยบายในแต่ละระดับมาปฏิบัติ กระบวนการและขั้นตอนในการปฏิบัติตามนโยบาย ทรัพยากรหรือความได้เปรียบอื่น ๆ ที่กรมประชาสงเคราะห์มีอยู่ รวมถึงการประสานความร่วมมือไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งภาพรวมของกระบวนการในการปฏิบัตินโยบายจะชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของแต่ละปัจจัยที่มีต่อผลสำเร็จในการปฏิบัตินโยบาย

ระดับของนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาสเภณี

ในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ องค์การบริหารสูงสุดคือ รัฐบาลจะกำหนดนโยบายในการบริหารงานของตนออกมาแล้วจึงมอบหมายให้หน่วยงานราชการหน่วยใดหน่วยหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ซึ่งในที่นี้ก็คือ กรมประชาสงเคราะห์ภายใต้สังกัดของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นผู้แปลงนโยบายนั้นจากในระดับของรัฐบาล ระดับกระทรวงมาสู่ระดับกรมให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติในรูปของแผนงานหรือโครงการ เพื่อให้หน่วยปฏิบัติในระดับล่างหรือในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นถือปฏิบัติ สำหรับนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาสเภณีนี้มีระดับของนโยบายใน 3 ระดับ คือ ระดับนโยบายของรัฐบาล ระดับนโยบายของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และระดับนโยบายของกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งภายใต้งานวิจัยครั้งนี้จะมุ่งศึกษาถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประชาสงเคราะห์ในฐานะหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ เพราะความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่ดีจะต้องมีหน่วยงานที่มีศักยภาพดีเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติด้วยจึงจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในนโยบายได้ สำหรับระดับของนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาสเภณีทั้ง 3 ระดับ มีดังนี้

1. ระดับนโยบายของรัฐบาล

นโยบายของรัฐบาลนี้ในทางปฏิบัติก็คือ ทางเลือกที่รัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหา บรรเทาปัญหา หรือป้องกันปัญหาต่าง ๆ ตามภาระหน้าที่ของรัฐบาล ทางเลือกนี้จะมี ความชัดเจน เจาะเจาะจงมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับผู้กำหนดทางเลือกและระดับความซับซ้อนของปัญหาคด้วย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วนโยบายระดับชาติมักจะมีลักษณะครอบคลุมกว้างขวาง นโยบายระดับล่างจึงต้องสอดคล้องและสนับสนุนนโยบายระดับสูงจึงจะได้ผลในทางปฏิบัติ แนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐหรือนโยบายสาธารณะนั้นสามารถศึกษาได้จากแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มติคณะรัฐมนตรี พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา และอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม นโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาสเภณีของรัฐบาลที่เป็นตัวเนื้อหาโดยตรงนั้นไม่มี แต่นโยบายนี้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสังคม ซึ่งรัฐบาลพึงจะมาให้ความสนใจเมื่อไม่นานมานี้ นโยบายของรัฐบาลในเรื่องการป้องกันและ

แก้ไขปัญหาโสเภณีจึงสอดคล้องกับนโยบายสังคม เพราะปัญหาโสเภณีเป็นสิ่งที่แยกไม่ออกจาก การแก้ปัญหาสังคม ทิศทางหนึ่งในการแก้ปัญหาสังคมก็คือ ต้องแก้ไขปัญหาโสเภณีด้วย ในการศึกษา ครั้งนี้จึงยึดถือจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แดงการดำเนินงานของรัฐบาล และ การมอบหมายงานโดยนายกรัฐมนตรีให้หน่วยงานระดับล่างนำไปปฏิบัติ

1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แนวนโยบายของรัฐที่ปรากฏใน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหา โสเภณี เริ่มปรากฏให้เห็นตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) เป็นต้นมา แต่เริ่ม มาปรากฏชัดเจนมากยิ่งขึ้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) ซึ่งในส่วนสาระที่ เกี่ยวข้องกับนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณีของแผนพัฒนาฯ แต่ละฉบับมีดังนี้

1.1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (2520-2524)¹

1.1.1.1 ลดช่องว่างในฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมใน หมู่ประชาชนที่น้อยลง โดยเร่งให้มีการกระจายรายได้และยกฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ของชานาชาวไร่ผู้ไร้แรงงาน ตลอดจนคนยากจนและกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ให้มั่นคง ความเป็นอยู่ ดีขึ้น ตลอดจนการเร่งกระจายความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและการขยายบริการสังคมให้ไปถึง มือประชาชนในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นชนบทอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น

1.1.1.2 ลดอัตราเพิ่มและปรับปรุงคุณภาพของประชากร ตลอดจนการเพิ่มการจ้างงานในประเทศ โดยมุ่งลดอัตราเพิ่มของประชากรให้อยู่ในระดับที่ เหมาะสมและได้คุณภาพกับทรัพยากรและอัตราการพัฒนาของประเทศ ขณะเดียวกันก็มุ่งปรับปรุง คุณภาพของประชากรให้สูงขึ้น และให้สอดคล้องกับความต้องการกำลังคนในการพัฒนาเพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพการผลิตของประเทศในระยะยาว และการเสริมสร้างการมีงานทำทั้งในชนบทและ ในเขตเมืองให้สามารถแก้ปัญหาการว่างงานและรองรับกำลังแรงงานใหม่เข้ามาสู่ระบบเศรษฐกิจ อย่างทั่วถึง

¹สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, "แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ.2520-2524", 1 มีนาคม 2520, หน้า 36

1.1.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (2525-2529)²

1.1.2.1 รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศ เป็นพิเศษ โดยการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจด้านต่างๆ ส่วนการขยายตัวทางเศรษฐกิจจะชะลอตัวลงบ้าง แต่ให้อยู่ในอัตราที่ไม่ก่อให้เกิดการว่างงานมากเกินไป

1.1.2.2 รักษาความสมดุลในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยมุ่งการกระจายรายได้และเน้นความเจริญไปสู่ภูมิภาค กระจายการถือครองทรัพย์สินทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม รวมทั้งเน้นการมีระเบียบวินัยและวัฒนธรรมอันดีงามของคนในสังคมมากขึ้น

1.1.2.3 แก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทล้าหลังอันเป็นปัญหารากฐานของประเทศ เพื่อให้คนในชนบทอยู่ในฐานะพออยู่พอกิน มีสุขภาพร่างกายสมบูรณ์ สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ และมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการเพิ่มการผลิตของประเทศในระยะต่อไป

1.1.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534)³

1.1.3.1 ดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อให้ประเทศมีประชากรในขนาดและโครงสร้างที่เหมาะสมในระยะยาว โดยให้อัตราเพิ่มประชากรในปี พ.ศ.2534 เหลือร้อยละ 1.3 ขณะเดียวกันก็ให้มีแผนการกระจายตัวที่เหมาะสม โดยให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาคควบคู่ไปกับการพัฒนากรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑล เร่งรัดพัฒนาชนบทเพื่อเป็นพื้นฐานเศรษฐกิจและการจ้างงานเพิ่มขึ้น รวมทั้งเพิ่มคุณภาพชีวิตของผู้มีรายได้น้อย ซึ่งอาศัยอยู่ในเขตชุมชนภายในเมือง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²ร.ต.อ.वलันต์ อีรานุรักษ์, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ.2525-2529 (กรุงเทพฯ : อีรานุสรณ์การพิมพ์, 2525), หน้า 3.

³พ.ต.ท.वलันต์ อีรานุรักษ์, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ.2530-2534 (กรุงเทพฯ : อีรานุสรณ์การพิมพ์, 2530), หน้า 10-11.

1.1.3.2 พัฒนาคูณภาพคน โดยสนับสนุนการให้การศึกษา และฝึกอบรมเพื่อปลูกฝังทัศนคติ ค่านิยม และความสามารถในการทำงานเพื่อประกอบอาชีพโดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การพัฒนาระบบแนะแนวอาชีพในสถาบันการศึกษา การจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนโรงงานให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรักษาสุขภาพของตนเอง อย่างไรก็ตามการเพิ่มคุณภาพคนนี้จะเน้นการนำหลักเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการจัดบริการสังคมของรัฐ โดยทบทวนนโยบายจัดเก็บค่าบริการทางสังคมในด้านสาธารณสุขและการศึกษา เพื่อให้มีทรัพยากรพอเพียงมาใช้ในการพัฒนาคูณภาพของบริการมากยิ่งขึ้น

1.1.3.3 เสริมสร้างความสนับสนุนในสังคมและป้องกัน อาชญากรรมอุบัติภัย โดยการขยายงานด้านชุมชนสัมพันธ์ เพื่อให้ประชาชน ครอบครัว และชุมชนมีบทบาทและส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การป้องกันยาเสพติดหรือสารเสพติด ตลอดจนจัดให้มีระบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการป้องกันอุบัติเหตุ ดังกล่าว

1.1.3.4 มุ่งบรรเทาปัญหาการว่างงาน โดยเร่งพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารทรัพยากรมนุษย์และการมีงานทำเพื่อประโยชน์ในการวางแผนด้านกำลังคน การพัฒนาระบบข่าวสารแรงงานและศูนย์แรงงานภูมิภาค การพัฒนาตลาดแรงงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงการจัดระบบการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน

1.1.3.5 ให้ความเอาใจใส่ต่อปัญหาแรงงาน โดยเฉพาะการคุ้มครองแรงงานเด็กด้วยวิธีการส่งเสริมให้เด็กในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับได้รับการศึกษา จนจบ ป.6 อย่างทั่วถึง ควบคู่กันไปกับการสนับสนุนให้มีการเพิ่มสวัสดิการและปรับปรุงสภาพการทำงานของแรงงานเด็ก ตลอดจนขจัดการเลือกปฏิบัติสำหรับแรงงานหญิงทั้งในเรื่องค่าจ้าง สภาพการทำงาน การฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นต้น

1.1.3.6 สนับสนุนให้องค์กรเอกชน ชุมชน และครอบครัว เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมมากยิ่งขึ้น โดยวิธีการส่งเสริมการรวมตัวขององค์กรเอกชนเพื่อประสานงานกับภาครัฐ การรณรงค์ประชาสัมพันธ์เรื่องหน้าที่และบทบาท ความรับผิดชอบของครอบครัวในสังคม ตลอดจนการส่งเสริมการจัดองค์การชุมชนเพื่อฝึกกำลัง

ร่วมกันในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมของแต่ละชุมชน และเป็นแกนในการประสานงานกับฝ่ายรัฐ

1.1.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ.2535-2539⁴

1.1.4.1 ให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมความมั่นคงของครอบครัวด้วยการรณรงค์อย่างต่อเนื่องให้สถาบันครอบครัวมีส่วนรับผิดชอบต่อสังคม ตลอดจนการให้มีบริการให้คำปรึกษาแนะนำในเรื่องชีวิตการครองเรือน การอบรมเลี้ยงดูเด็กและการแก้ไขปัญหาวิตถุ์อย่างกว้างขวาง

1.1.4.2 เร่งกระจายโอกาสและปรับปรุงคุณภาพการศึกษา ซึ่งจะต้องให้ความสำคัญต่อการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น และให้มีการกำหนดสิ่งจูงใจแก่ผู้ปกครองที่ค้ำชูฐานะทางเศรษฐกิจให้ส่งเด็กเข้าเรียนต่อได้มากขึ้น

1.1.4.3 รณรงค์อย่างต่อเนื่องเพื่อป้องกันแก้ไขปัญหารอคเอดส์ โดยระดมความร่วมมือจากทุกฝ่ายทั้งภาครัฐและเอกชน และเน้นการจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมกันในการให้ความรู้แก่ประชาชนให้รู้จักวิธีการป้องกันโรค และมีทัศนคติที่ถูกต้องในการอยู่ร่วมกันกับผู้ติดเชื้อในสังคมได้โดยไม่รังเกียจ ควบคู่ไปกับการจัดบริการทางแพทย์และสังคมให้ผู้ติดเชื้อสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติและไม่แพร่เชื้อไปสู่บุคคลอื่น

1.1.4.4 สนับสนุนบทบาทของสตรีในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยการให้โอกาสสตรีได้พัฒนาตามศักยภาพและมีคุณภาพชีวิตที่ดี ขจัดการเลือกปฏิบัติทางเพศโดยการปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมและมีผลบังคับใช้อย่างจริงจัง รวมทั้งพัฒนาค่านิยมของสังคมให้ยอมรับคุณค่าของสตรีและการมีส่วนร่วมที่เท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย จัดให้มีสวัสดิการที่จะเอื้ออำนวยและช่วยเหลือแก่สตรีค้ำชูโอกาส ตลอดจนส่งเสริม

⁴สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, "แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ.2535-2539", 2535, หน้า 20-22.

เสริมให้สตรีมีจิตสำนึก มีบทบาท และมีส่วนร่วมในการพัฒนาทั้งในระดับครอบครัว ชุมชน และ สังคม

จะเห็นได้ว่า ในภาพรวมของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติทุกฉบับจะมีจุดเน้นเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณีในเรื่องดังต่อไปนี้

- 1) การกระจายรายได้ เพื่อลดช่องว่างระหว่าง คนรวยและคนจนลง โดยส่งเสริมการลงทุนให้กระจายไปสู่ส่วนภูมิภาค ซึ่งถ้าสามารถจัดปัญหา ความยากจนไปได้แล้ว นโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณีก็น่าจะเป็นผล
- 2) การขยายการศึกษา โดยจัดทำเป็นกฎหมาย บังคับให้ประชาชนไทยทุกคนต้องเข้ารับการศึกษาน้อยถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 เพื่อสร้าง โอกาสในการเลื่อนชนชั้นทางสังคม และป้องกันการถูกล่อลวงไปในทางมิชอบ

1.2 แลกเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาล ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะมุ่งไปที่การปฏิบัติ นโยบายภายใต้การนำของรัฐบาลชน หลักภัย สำหรับเนื้อหาของนโยบายการป้องกันและแก้ไข ปัญหาโสเภณีของรัฐบาลชน หลักภัย ไม่ได้ปรากฏให้เห็นชัดเจนนักในการแถลงนโยบายของ รัฐบาลก่อนเข้ารับตำแหน่งเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 เนื้อหาของการแถลงนโยบายเท่าที่ พอจะเกี่ยวข้องกับนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณีปรากฏในข้อ 8.6 ของนโยบาย ด้านเด็กและสตรี ดังนี้⁵

"8.6.1 สนับสนุนการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในเขตเมืองและชนบท ทั้งจะปรับปรุงห้องสมุดประชาชนให้สามารถบริการเด็กและเยาวชนได้อย่างเพียงพอ

8.6.2 แก้ไขปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อสตรีโดยการแก้กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อเปิดโอกาสให้สตรีสามารถประกอบอาชีพได้เท่าเทียมชาย

⁵ดร.ปธาน สุวรรณมงคล และ นางสาวประนอม บุวิเส, ประวัติศาสตร์รัฐมนตรีนาย ชวน หลีกภัย และนโยบายรัฐบาล, โครงการวิทยาลัยการเมือง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (กรุงเทพฯ : พรประทานการพิมพ์, 2535), หน้า 79.

8.6.3 สนับสนุนสถาบันครอบครัว หน่วยงานภาครัฐและเอกชน สถาบันศาสนาและสื่อสารมวลชน ให้มีส่วนร่วมในการป้องกันปัญหาและพัฒนา เด็กและเยาวชน โดยเฉพาะปัญหาเด็กจรจัด แรงงานเด็ก โสเภณี และการมั่วเม้าหรือมีค่านิยมที่ผิดในสิ่งอบายมุข"

จากนโยบายรัฐบาลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า นโยบายมีลักษณะที่กว้างขวาง และพยายามที่จะครอบคลุมในทุกส่วนของปัญหา ซึ่งเป็นธรรมชาติทั่วไปของรัฐบาลในการกำหนดนโยบาย จากจุดนี้เองจึงทำให้เกิดช่องว่างในการตีความนโยบายของผู้ปฏิบัติที่จะตีความเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัตินโยบายให้เป็นผลสำเร็จ ในที่นี้กรมประชาสงเคราะห์ได้ตีความนโยบายรัฐบาลโดยพยายามปรับให้เห็นได้ชัดยิ่งขึ้น ดังนี้⁶

- 1.2.1 พัฒนาคุณภาพฝีมือแรงงานทุกระดับ
- 1.2.2 ส่งเสริมการฝึกอบรมและพัฒนาฝีมือแรงงานสำหรับผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ เพื่อเสริมสร้างโอกาสการมีงานทำและช่วยยกระดับรายได้
- 1.2.3 ให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพส่วนตัวขนาดเล็ก รวมทั้งจัดให้มีการฝึกสอนอาชีพต่าง ๆ ที่จะเสริมรายได้ให้เยาวชนและแม่บ้านในชนบทในฤดูแล้ง และช่วงรอกฤดูกาลเก็บเกี่ยว
- 1.2.4 สนับสนุนสถาบันครอบครัว หน่วยงานภาครัฐและเอกชนให้มีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะปัญหาโสเภณีและการมั่วเม้าหรือมีค่านิยมที่ผิดในสิ่งอบายมุข

1.3 การมอบหมายงานโดยนายกรัฐมนตรี รัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย ได้มีนโยบายด้านสังคมอย่างชัดเจนที่จะแก้ไขปัญหาโสเภณี โดยเฉพาะปัญหา "โสเภณีเด็ก" ซึ่งจะมีไม่ได้โดยเด็ดขาด ซึ่งนโยบายนี้ได้แถลงในการประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2535 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล และมอบ

⁶ กองสังคมนานาชาติสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์, "แผนงานโครงการกองสังคมนานาชาติสงเคราะห์ ปีงบประมาณ 2537", เอกสารวิชาการลำดับที่ 302 เล่มที่ 4/2537, หน้า 1.

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการให้เป็นรูปธรรม นอกจากนี้ยังมีการมอบหมายภารกิจให้กรมประชาสงเคราะห์โดยนายรัฐมนตรีหลังจากที่อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ได้มีการรายงานผลคืบหน้าในการดำเนินงานตามโครงการรณรงค์ด้านการค้าประเวณีให้ทราบแล้ว การมอบหมายภารกิจดังกล่าวคือการให้กรมประชาสงเคราะห์เป็นหน่วยงานหลักที่ดูแลปัญหาโสเภณีทั้งระบบ ทั้งนี้เพื่อจะได้มีเจ้าของเรื่องคอยติดตามตรวจสอบและเร่งรัดหน่วยงานอื่นได้⁷ กลยุทธ์ในการบริหารงานของรัฐบาลเช่นนี้อาจจะเรียกได้ว่าเป็นความพยายามที่จะสร้างเอกภาพในการบังคับบัญชา (unity of command) ให้เกิดขึ้นในสายการบังคับบัญชาเพื่อเป็นการลดขั้นตอนในการทำงานอันเป็นผลให้การดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณีบรรลุเป้าหมายเร็วยิ่งขึ้น

2. ระดับนโยบายของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ภายหลังจากการกำหนดทางเลือกใดทางหนึ่งที่เหมาะสมที่สุดออกมาเป็นนโยบายแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือ การนำนโยบายที่กำหนดไว้แล้วนั้นไปปฏิบัติให้บังเกิดผล ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ รัฐบาลได้มอบหมายนโยบายให้หน่วยงานระดับปฏิบัติการคือ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม นโยบายซึ่งมีความสำคัญระดับชาติเช่นนี้ก็มิได้ถูกมอบหมายมาให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเพียงหน่วยงานเดียวเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ยังมีหน่วยงานอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจึงรับมอบนโยบายมาเฉพาะในส่วนที่เป็น เรื่องของการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณี ซึ่งก็มีการตีความนโยบายออกมาเป็นประเด็นใหญ่ ๆ ด้วยกัน 3 ประเด็น คือ⁸

2.1 เร่งจัดฝึกอบรมเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานให้มีทักษะและมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน

⁷ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร 0114/14632 เรื่อง รายงานผลคืบหน้าการดำเนินงานโครงการรณรงค์ด้านการค้าประเวณี", 4 สิงหาคม 2536.

⁸ กองสัมมาอาชีพสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์, "แผนงานโครงการกองสัมมาอาชีพสงเคราะห์ ปีงบประมาณ 2537", หน้า 1.

2.2 สนับสนุนให้มีการยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงานเพื่อให้กับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป และเพื่อเพิ่มพูนรายได้ให้สูงขึ้น

2.3 จัดสวัสดิการให้แก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เช่น สตรีและประชาชนทั่วไป นอกจากนี้แล้วยังมีการวางกรอบนโยบายในระดับกระทรวงโดยคณะที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการ ฝ่ายนโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งได้ร่วมกันศึกษาข้อมูลสภาพปัญหา สาเหตุต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดปัญหา และได้นำมาสรุปเป็นความคิดเห็นในการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณี จัดทำเป็นมาตรการสำคัญในการแก้ไขปัญหาโสเภณีทั้งระยะสั้นและระยะยาว นำเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการ เพื่อมอบหมายสั่งการต่อไป สำหรับกรอบนโยบายในการแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีได้กำหนดขึ้นไว้กว้าง ๆ ใน 2 ประเด็นหลักดังนี้⁹

1) การสกัดกั้นการเป็นโสเภณี จะต้องเร่งรัดพัฒนาให้ประชาชนทั้งในเมืองและชนบทมีอาชีพและรายได้เพียงพอสำหรับการดำรงชีวิต ได้รับบริการพื้นฐานตามความจำเป็นและความเหมาะสมแก่สภาพท้องถิ่น มีที่พักอาศัย ค่านิยม ศีลธรรม และจริยธรรมอันดีงาม และให้มีมาตรการที่จะให้ความช่วยเหลือครอบครัวที่ขัดสนยากจนในการลงทุนได้ประกอบอาชีพที่เหมาะสม ทั้งนี้โดยกำหนดพื้นที่เป้าหมายพิเศษในการเร่งรัดพัฒนาเพื่อการแก้ไขปัญหาที่ตลอดจนเร่งรัดกวาดล้าง จับกุม เจ้าของช่องหรือสำนักโสเภณีอันเป็นการละเมิดกฎหมาย ตลอดจนผู้ล่อลวง ผู้สนับสนุนการล่อลวงบุคคลไปเพื่อการค้าประเวณี ผู้กักขังหญิงเพื่อบังคับค้าประเวณีและผู้มีส่วนรู้เห็นให้มีการเร่งรัดดำเนินการทางกฎหมายอย่างเฉียบขาดกับบุคคลที่มีพฤติกรรมร่วม หรือเป็นผู้สนับสนุนการขายเด็กไปเพื่อการค้าประเวณี รวมทั้งให้มีการกวดขันและดำเนินการตามกฎหมายที่จะไม่ให้เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีเข้าไปในสถานบริการ

2) การส่งเสริมและลดจำนวนโสเภณี จะต้องเร่งดำเนินการเพื่อส่งเสริมให้สตรีกลุ่มเป้าหมายได้ประกอบอาชีพในสถานประกอบการหรือสถานบริการ โดยได้รับการดูแลในด้านสุขภาพอนามัย รายได้ และจัดให้ได้รับการฝึกอบรมอาชีพตามที่ต้องการหรือตามความถนัด เพื่อเป็นการพัฒนาอาชีพ ฝีมือ และรายได้ในระยะยาวต่อไป ตลอดจนเร่งรัดการ

⁹คณะที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยฝ่ายนโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม, "รายงานผลการศึกษาเรื่องปัญหาโสเภณี", ตุลาคม 2532, หน้า 18-19.

ดำเนินงานสงเคราะห์ ผูกอบรมอาชีพ และพัฒนาจิตใจแก่หญิงผู้เข้ารับการสงเคราะห์ในสถานสงเคราะห์

3. ระดับนโยบายของกรมประชาสงเคราะห์

ในขั้นตอนของการปฏิบัตินโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาสเเกณี หน่วยงานที่เป็นหน่วยปฏิบัติการจริง ๆ ก็คือ กรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งภารกิจของกรมประชาสงเคราะห์ในขั้นตอนนี้จะครอบคลุมถึงการแปลงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ในนโยบายของรัฐบาล และนโยบายของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมซึ่งกำหนดไว้กว้าง ๆ ครอบคลุม และกำกวม ให้เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม เพื่อให้เกิดผลสำเร็จเมื่อเอานโยบายไปปฏิบัติจริง สำหรับการแปลงนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาสเเกณีของกรมประชาสงเคราะห์ในขั้นตอนนี้มีอยู่ 2 แนวทาง คือ การแปลงนโยบายจากระดับกระทรวง และการแปลงนโยบายของกรมประชาสงเคราะห์เอง

3.1 การแปลงนโยบายจากระดับกระทรวง คือการแปลงนโยบายจากที่ได้รับมอบหมายอย่างกว้างๆ จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมให้เป็นแผนงานหรือมาตรการที่เกิดผลในทางปฏิบัติซึ่งมีอยู่ 2 ด้าน คือ¹⁰

3.1.1 มาตรการด้านการสกัดกั้นการเป็นสเเกณี

3.1.1.1 กำหนดพื้นที่เป้าหมายพิเศษ

3.1.1.2 ให้มีแผนปฏิบัติการและมืองค์กรกลางในการ

ประสานแผนหรือการปฏิบัติและติดตามประเมินผล

3.1.1.3 ให้มีการประสานเพื่อผนึกการดำเนินงาน โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมอาชีพและรายได้ในพื้นที่เป้าหมายทั้งในด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรมในครัวเรือน และการกระจายอุตสาหกรรมลงสู่พื้นที่เป้าหมาย

3.1.1.4 รณรงค์ให้มีการเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยมเกี่ยวกับสถานภาพของสตรี การขายลูกสาว และการป้องกันเด็กมิให้มั่วสุมอบายมุข

¹⁰เรื่องเดียวกัน, หน้า 19-20.

- ไม่พึงเพื่อ
- 3.1.1.5 ส่งเสริมการดำรงชีวิตอย่างเรียบง่าย ประหยัด
- 3.1.1.6 ส่งเสริมและประสานให้รัฐมีบทบาทในการพัฒนาชุมชนและการพัฒนาจิตใจ
- 3.1.2 มาตรการด้านการสงเคราะห์และลดจำนวนโสเภณี
- 3.1.2.1 รณรงค์ต่อต้านการจัด เซ็กส์ทัวร์
- 3.1.2.2 รณรงค์ให้ลดเลิกการเที่ยวผู้หญิง
- 3.1.2.3 กวดขันมิให้เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี เข้าสถานบริการ
- 3.1.2.4 จัดให้มีสถานบริการรองรับหญิงจากช่องหรือสำนักโสเภณี
- 3.1.2.5 เร่งรัดจับกุมผู้ล่อลวง ผู้สนับสนุนการล่อลวง เจ้าของหรือผู้จัดการสถานบริการที่จัดให้มีการค้าประเวณี และผู้กระทำความผิดและเผยแพร่วัตถุอันลามก มาลงโทษตามกฎหมาย ตลอดจนปรับปรุงกฎหมายเพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติ
- 3.1.2.6 เร่งรัดให้มีการนำแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาแบบปฏิบัติให้ได้ผลอย่างจริงจังต่อไป โดยเฉพาะกรณีบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
- 3.1.2.7 ส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยงานภาคเอกชนและประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหามหาชน
- 3.1.2.8 ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนสามารถเข้าไปให้คำปรึกษาแนะนำแก่หญิงในสถานบริการในเรื่องอาชีพ
- 3.1.2.9 จัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบรับเรื่องราวร้องทุกข์ เพื่อให้ความช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแนะนำการประกอบอาชีพแก่หญิงที่ไปเป็นโสเภณีหญิงทำงานในสถานบริการ และสตรีทั่วไปที่ประสบความเดือดร้อน
- 3.1.2.10 ให้ความรู้ด้านวิชาชีพเพิ่มเติมแก่สตรีผู้ใช้แรงงานทั่วไป เพื่อพัฒนาให้เป็นผู้ใช้แรงงานที่มีฝีมือ มีลักษณะและความชำนาญในการประกอบอาชีพ เพื่อให้มีรายได้และความเป็นอยู่ดีขึ้น

3.1.2.11 เร่งรัดดำเนินการส่งเคราะห์และฝึกอบรมอาชีพให้กับหญิงโสเภณีตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ ขยายโครงการศูนย์ส่งเคราะห์และฝึกอาชีพสตรีให้กว้างขวางทั่วถึงมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะจังหวัดที่มีการอพยพย้ายถิ่นสูง โดยจัดตามความเหมาะสมจาเป็น

3.1.2.12 เร่งดำเนินการสำรวจจำนวนผู้ค้าประเวณีหรือผู้ขายบริการทางเพศ รวมทั้งสถานประกอบการในท้องที่จังหวัดต่าง ๆ ให้ต่อเนื่อง เพื่อการวางแผนพัฒนางานในส่วนที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3.2 การแปลงนโยบายโดยกรมประชาสงเคราะห์ คือการแปลงนโยบายจากที่ได้รับมอบหมายโดยนายกรัฐมนตรีและการแปลงนโยบายจากที่ได้กำหนดไว้กว้าง ๆ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยกรมประชาสงเคราะห์ เพื่อปรับแนวทางการดำเนินการให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติและสนองนโยบายของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ มาตรการดังกล่าวได้แก่¹¹

3.2.1 ให้การสงเคราะห์แก่หญิงที่พ้นโทษจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี พ.ศ.2503 และหญิงบางประเภทที่สมัครใจเข้ารับการสงเคราะห์

3.2.2 ให้การสงเคราะห์และฝึกอาชีพแก่สตรีและเยาวชนสตรีซึ่งมีฐานะยากจนว่างงาน รวมทั้งสตรีซึ่งเป็นบุตรหลานของสมาชิกนิคมสร้างตนเองของกรมประชาสงเคราะห์และหญิงที่เคยทำงานในสถานบริการที่ต้องการเปลี่ยนอาชีพในทางที่มั่นคงถาวรโดยไม่มีคิมูลค่า

3.2.3 ดำเนินการจัดหางานให้ผู้รับการสงเคราะห์ภายหลังที่พ้นจากอุปการะของสถานสงเคราะห์และศูนย์สงเคราะห์ทุกแห่งของกรมประชาสงเคราะห์

¹¹ กองสัมมาอาชีพสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์, "แผนงานโครงการกองสัมมาอาชีพสงเคราะห์ ปีงบประมาณ 2537", หน้า 2.

3.2.4 ำให้การช่วยเหลือราษฎรที่ยากจนและไม่มีทุนในการประกอบอาชีพโดยการกู้ยืมเงินไปลงทุนโดยไม่เสียดอกเบี้ย

3.2.5 ฝึกอบรมวิชาชีพตัดผมให้แก่คนไทยทั้งชายและหญิงในเขตกรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัดทั่วราชอาณาจักร เป็นการสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลที่ได้สงวนไว้เฉพาะอาชีพตัดผมสำหรับคนไทย

3.2.6 ำให้ความคุ้มครองช่วยเหลือหญิงที่ประสบปัญหาเดือดร้อนต่าง ๆ เช่น ถูกบังคับค้าประเวณี ถูกข่มขืน หญิงหม้าย และสตรีท้องนอกสมรส

3.2.7 ำเนินการตรวจสอบหลักฐานเอกสารและข้อเท็จจริงกับสถานภาพทางสังคมของหญิงที่ขอหนังสือเดินทางไปต่างประเทศ ซึ่งเป็นมาตรการในการป้องกันและแก้ไข้ปัญหาจากการแสวงหาประโยชน์จากหญิงไทยที่ไปประกอบอาชีพอันเสื่อมเสียศีลธรรมในต่างประเทศ

3.2.8 ำให้การฝึกอาชีพแก่สตรีที่เดินทางกลับภูมิลำเนาเดิมและสตรีกลุ่มเสี่ยง

3.2.9 เร่งรณรงค์ด้านการค้าประเวณี เพื่อไม่ให้มีโสเภณีเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2537 เป็นต้นไป

จากภาพรวมของการศึกษาในตัวเนื้อหาของนโยบาย จะเห็นได้ว่านโยบายการป้องกันและแก้ไข้ปัญหาโสเภณีถูกกำหนดโดยองค์การบริหารสูงสุดคือรัฐบาล ซึ่งจะกำหนดนโยบายไว้กว้าง ๆ หลังจากนั้นจึงมอบหมายให้หน่วยงานราชการคือ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมรับไปจัดทำแผนการดำเนินงาน และหน่วยงานระดับปฏิบัติการคือกรมประชาสงเคราะห์จะเป็นผู้ที่แปลงนโยบายนั้นออกมาเป็นโครงการที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ต่อไป มีข้อสังเกตประการหนึ่งคือ การที่นโยบายถูกมอบหมายมาให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งในที่นี้มีอยู่ถึง 3 ัน โอกาสที่การแปลงนโยบายในแต่ละขั้นจะทำให้วัตถุประสงค์ของนโยบายแปรเปลี่ยนไปย่อมเป็นไปได้สูง เพราะแต่ละหน่วยงานที่รับนโยบายมาปฏิบัติย่อมมีความแตกต่างกันในเรื่องของผลประโยชน์ ทศนคติ และค่านิยมแนวโนมของนโยบายจึงออกมาในลักษณะที่ว่าแต่ละหน่วยงานพยายามแปรเปลี่ยนนโยบายให้เป็นผลดีแก่ตน ทั้งในแง่ของความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ วัตถุประสงค์ของนโยบายที่สอดคล้องกับค่านิยมของหน่วยงาน และผลสำเร็จของการปฏิบัติตามนโยบายจะเป็นตัวชี้ถึงความสำเร็จในการปฏิบัติงานของหน่วยงานด้วย

กระบวนการปฏิบัตินโยบายของกรมประชาสงเคราะห์

กระบวนการปฏิบัตินโยบายในที่นี้หมายถึง ภาพรวมของการปฏิบัตินโยบายของกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งจะทำให้ความสำคัญในการศึกษาในเรื่องของการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณี การประสานการปฏิบัติงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณี รวมถึงทรัพยากรในการบริหารการปฏิบัตินโยบาย ทั้งสามส่วนนี้สะท้อนให้เห็นผลบางส่วนในการปฏิบัติตามนโยบายในแง่ของความสำเร็จหรือความล้มเหลว ซึ่งจะต้องนำไปวิเคราะห์รวมกับการศึกษาในระดับจุลภาคอีกชั้นหนึ่ง กระบวนการปฏิบัตินโยบายจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลาย ๆ ส่วน และมีได้เป็นผลสำเร็จเสร็จสิ้นภายในขั้นตอนเดียวหรือองค์กรเดียวได้ ซึ่งแต่ละปัจจัยเหล่านั้นจะได้ศึกษาถึงรายละเอียดในส่วนนี้ต่อไป

การดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณี

กรมประชาสงเคราะห์ได้นำนโยบายที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลและกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมาจัดทำเป็นโครงการต่าง ๆ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น โดยการดำเนินการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณีแบ่งได้เป็น 3 ส่วน คือ การดำเนินการตามโครงการเดิมซึ่งเป็นงานประจำ การดำเนินงานโครงการเร่งด่วนตามนโยบายรัฐบาล และการดำเนินงานโครงการใหม่

1. การดำเนินการตามโครงการเดิมซึ่งเป็นงานประจำ

การดำเนินการตามโครงการเดิมคือ การดำเนินการตามมาตรการป้องกัน มาตรการแก้ไข มาตรการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพสตรีและเด็ก และมาตรการด้านกฎหมายซึ่งมีรายละเอียดดังนี้¹²

¹² กองล้มมาอาชีวสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, "สรุปการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณี", เอกสารวิชาการลำดับที่ 305 เล่มที่ 7/2537, หน้า 2-10.

1.1 มาตรการป้องกัน

1.1.1 จัดตั้งศูนย์สงเคราะห์และฝึกอาชีพสตรี เพื่อฝึกอาชีพแก่เยาวชนสตรีชนบทที่มีฐานะยากจน จบการศึกษาภาคบังคับแล้วไม่มีโอกาสศึกษาต่อ ได้มีโอกาสพัฒนาทักษะวิชาชีพ และเป็นแรงงานที่มีคุณภาพต่อไป เป็นการป้องกันมิให้เยาวชนสตรีต้องไปประกอบอาชีพอันเสื่อมเสีย ซึ่งมีการดำเนินการ 6 แห่งทั่วประเทศ คือ

- ศูนย์สงเคราะห์และฝึกอาชีพสตรีภาคเหนือ จังหวัดลำปาง
- ศูนย์สงเคราะห์และฝึกอาชีพสตรีภาคกลาง จังหวัดนนทบุรี
- ศูนย์สงเคราะห์และฝึกอาชีพสตรีภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดศรีสะเกษ
- ศูนย์สงเคราะห์และฝึกอาชีพสตรีรัตนโกสินทร์ จังหวัดขอนแก่น
- ศูนย์สงเคราะห์และฝึกอาชีพสตรีภาคใต้ จังหวัดสงขลา
- ศูนย์ฝึกอาชีพเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี จังหวัดชลบุรี

1.1.2 การฝึกอาชีพสตรี "โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท" ซึ่งเป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลที่เร่งรัดให้ทุกหน่วยงานเร่งระดมการแก้ไขปัญหาสีเทา โดยเฉพาะการนำให้มีสีเทาดำโดยเด็ดขาด ซึ่งเป็นเหตุให้มีหญิงที่ประกอบอาชีพในสถานบริการต้องเดินทางกลับภูมิลำเนาเดิม รวมทั้งเยาวชนสตรีกลุ่มเสี่ยงที่ขาดโอกาสทางการศึกษาเข้ารับการอบรมด้วย และรัฐบาลโดยกรมประชาสงเคราะห์ได้จัดการฝึกอาชีพแก่สตรีอย่างครบวงจร เช่น เมื่อสตรีจบการฝึกอาชีพตามโครงการแล้ว กรมประชาสงเคราะห์จะเป็นผู้ดำเนินการสนับสนุนด้านการตลาดและการจัดหาเงินทุนสงเคราะห์เพื่อให้สตรีได้รวมกลุ่มประกอบอาชีพ รวมถึงการดำเนินการสงเคราะห์ครอบครัวหญิงไปพร้อมกัน ทั้งนี้เพื่อให้สตรีเหล่านั้นสามารถดำรงชีวิตอยู่กับครอบครัวในภูมิลำเนาเดิมโดยไม่ต้องหวนกลับไปประกอบอาชีพเดิม การดำเนินการตามโครงการนี้เป็นดำเนินการในพื้นที่ภาคเหนือที่มีความรุนแรงของปัญหา ซึ่งเป็นภูมิลำเนาของหญิงที่ไปประกอบอาชีพในสถานบริการ เช่น พะเยา เชียงราย ลำปาง เชียงใหม่ น่าน ลำพูน เป็นต้น โครงการนี้จึงเป็นโครงการที่จะช่วยลดจำนวนหญิงสีเทาดำในระดับหนึ่ง และเป็นการช่วยให้สตรีที่เคยประกอบอาชีพบริการได้มีการพัฒนาทักษะวิชาชีพและได้ปรับเปลี่ยนอาชีพใหม่ รวมทั้งเป็นการป้องกันมิให้เยาวชนสตรีกลุ่มเสี่ยงต้องไปประกอบอาชีพที่ไม่เหมาะสม

1.1.3 การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการล่อลวงหญิง โดยประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กอบขบปราบปรามของกรมตำรวจ ฝ่ายคุ้มครองดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศของกระทรวงต่างประเทศ เพื่อบันทึกข้อมูลและพฤติกรรมของกลุ่มกระบวนการล่อลวงหญิง จัดทำสื่อประเภทต่าง ๆ ทั้งทางวิทยุ โทรทัศน์ เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไป กลุ่มเยาวชนสตรีในชนบท รวมทั้งบิดามารดาและผู้นำท้องถิ่นได้รับทราบเกี่ยวกับกระบวนการล่อลวงและโทษภัยของการค้าประเวณี

1.1.4 การฝึกอบรมวิชาชีพตัดผม จัดตั้งสถานฝึกอบรมวิชาชีพตัดผม เพื่อให้การฝึกอบรมวิชาชีพตัดผมชายให้แก่หญิงและชายเพื่อเป็นการส่งเสริมวิชาชีพให้ประชาชนมีรายได้เลี้ยงตนเองและครอบครัว

1.1.5 การจัดหางานให้ผู้รับการสงเคราะห์เป็นศูนย์กลางในการจัดหางานให้ผู้รับการสงเคราะห์และผู้รับการฝึกอบรมของสถานสงเคราะห์และศูนย์สงเคราะห์สตรีของกรมประชาสงเคราะห์ ทำให้สถานประกอบการต่าง ๆ ภายหลังสำเร็จการฝึกอบรมวิชาชีพเพื่อให้มีรายได้เลี้ยงตนเองและครอบครัว

1.2 มาตรการแก้ไข จัดตั้งสถานสงเคราะห์หญิงผู้พ้นโทษจากการกระทำ ความผิดตาม พ.ร.บ.ปราบการค้าประเวณี พ.ศ.2503 เพื่อให้การบำบัดรักษาโรค ฝึกออาชีพในสาขาต่าง ๆ และให้การศึกษาสายสามัญแก่หญิง รวมถึงการอบรมฟื้นฟูสภาพจิต ปรับเปลี่ยนค่านิยมทัศนคติและให้แนวคิดในการดำเนินชีวิตที่ถูกต้องดีงามแก่หญิงที่เข้ารับการสงเคราะห์ ซึ่งมีสถานสงเคราะห์หญิง 3 แห่ง คือ

- สถานสงเคราะห์หญิงบ้านเกร็ดตระการ จังหวัดนนทบุรี
- สถานสงเคราะห์หญิงบ้านนารีสวัสดิ์ จังหวัดนครราชสีมา
- สถานสงเคราะห์หญิง จังหวัดพิษณุโลก

1.3 มาตรการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพสตรี

1.3.1 บริการให้คำปรึกษาและแนะแนวปัญหาสตรีที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนทั้งที่มารับบริการด้วยตนเองและบริการทางโทรศัพท์ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ

1.3.2 การส่งเสริมด้านทุนประกอบอาชีพ ให้บริการกู้ยืมเงินแก่ประชาชนทั่วไป และสตรีที่เป็นหัวหน้าครอบครัวที่ประสบปัญหาความเดือดร้อน เพื่อนำไปลงทุนประกอบอาชีพโดยไม่เสียดอกเบี้ย และผ่อนชำระในเวลา 5 ปี ภายในวงเงิน 10,000 บาท และเน้นให้กู้ยืมในพื้นที่เป้าหมายที่มีปัญหาดังกล่าวรุนแรง เพื่อส่งเสริมให้การลงทุนประกอบอาชีพในท้องถิ่นเป็นการกระจายรายได้ไปสู่ชนบท

1.3.3 จัดตั้งศูนย์ประสานให้ความช่วยเหลือผู้ถูกบังคับค้าบริการทางเพศ ทั้งในส่วนกลางคือกรมประชาสงเคราะห์ และในส่วนภูมิภาคโดยประชาสงเคราะห์จังหวัด ทาหน้าที่รับแจ้งข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการล่อลวง บังคับเด็ก รวมทั้งหญิงมาค้าประเวณี และประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจศูนย์ประสานการป้องกันปราบปรามการค้าแสวงเด็กและแรงงานเด็ก ตลอดจนสถานีตำรวจภูธรต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค เพื่อให้ความช่วยเหลือเด็กและหญิงที่ถูกล่อลวงออกมาจากสถานที่กักขัง การให้ความสงเคราะห์ในเรื่องปัจจัย 4 การฝึกอบรมวิชาชีพในระยะต่อมา รวมทั้งการติดต่อบิดามารดาเพื่อให้มารับกลับภูมิลำเนาเดิมหรือจัดหางานให้ทำ

1.3.4 จัดตั้งศูนย์สงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพสตรี เพื่อให้ความช่วยเหลือสตรีที่ประสบปัญหาทางสังคมด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นที่พึ่งพิงระยะแรกจนกว่าจะช่วยเหลือตนเองได้

1.3.5 จัดอบรมพนักงานบริการหลักสูตรพัฒนาคุณภาพชีวิต จัดอบรมเพื่อให้ความรู้ในด้านต่าง ๆ ในพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวทั่วประเทศ เพื่อให้หญิงบริการมีแนวทางการใช้ชีวิตที่ดีและปรับเปลี่ยนอาชีพต่อไป

1.4 มาตรการด้านกฎหมาย กรมประชาสงเคราะห์เสนอแก้ไข พ.ร.บ. ปราบการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันที่ปัญหาการค้าประเวณีมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น โดยมีสาระสำคัญของการแก้ไขคือ

1.4.1 ยกเลิก พ.ร.บ. ปราบการค้าประเวณี พ.ศ. 2503

1.4.2 ลดโทษหญิงผู้ค้าประเวณีให้น้อยลง และให้การสงเคราะห์แทนการลงโทษ

1.4.3 กำหนดให้มีบทบัญญัติลงโทษชายที่ไปใช้บริการชายหรือหญิงผู้ทำการค้าประเวณีที่มีอายุไม่เกิน 15 ปี และไม่เกิน 18 ปี

1.4.4 เพิ่มโทษจากและปรับให้สูงขึ้นแก่ผู้จัดหา ผู้จัดการ ผู้ควบคุม ผู้ดูแล เจ้าของกิจการสถานค้าประเวณี เจ้าของสถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการที่จัดหาหรือยินยอมให้มีการค้าประเวณีในสถานบริการของตน และผู้ท้วงเที้ยวหรือกักขังให้ผู้อื่นทำการค้าประเวณี

1.4.5 มีมาตรการลงโทษบิดามารดา ผู้ปกครองที่ให้บุตรหลานในความปกครองทำการค้าประเวณี โดยถอนอำนาจปกครอง

1.4.6 เปิดโอกาสให้องค์กรเอกชนสามารถตั้งสถานเร่รับหรือสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ

1.4.7 เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการที่จะเข้าไปตรวจตราสถานบริการที่คาดว่าจะมีการแอบแฝงค้าบริการทางเพศ โดยให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด แต่งตั้งคณะกรรมการประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ตำรวจ สาธารณสุขจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด เป็นกรรมการและประชาสัมพันธ์จังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหากลอบค้าประเวณีเด็ก

2. การดำเนินโครงการเร่งด่วนตามนโยบายของรัฐบาล

การดำเนินการโครงการเร่งด่วนเป็นการแก้ไขปัญหากลอบค้าประเวณีซึ่งปัจจุบันเป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนและมีการดำเนินการอย่างเป็นกระบวนการ กรมประชาสัมพันธ์ได้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลโดยมีเป้าหมายคือ "ไม่ให้มีโสเภณีเพิ่มตั้งแต่ปี 2537 เป็นต้นไป และไม่ให้มีโสเภณีเด็กโดยเด็ดขาด" ซึ่งเป็นการดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยยุทธวิธีเชิงรุก¹³ โครงการดังกล่าวมีการขยายผลออกไปพอสรุปได้ดังนี้

2.1 การแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2536 อนุมัติหลักการให้แต่งตั้งคณะกรรมการณรงค์ต่อต้านการค้าประเวณีและโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท โดยมีปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นประธาน อธิบดี

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

กรมประชาสัมพันธ์เป็นกรรมการและเลขานุการ มีคณะกรรมการจากผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ และเอกชน ตลอดจนสื่อมวลชนร่วมเป็นกรรมการ

2.2 การแต่งตั้งคณะกรรมการ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้แต่งตั้งคณะกรรมการรวม 4 คณะ คือ

- คณะอนุกรรมการระบบข้อมูลกระบวนการค้าประเวณี
- คณะอนุกรรมการดำเนินการรณรงค์ด้านการค้าประเวณี
- คณะอนุกรรมการด้านประชาสัมพันธ์
- คณะอนุกรรมการติดตามและประเมินผล

2.3 กิจกรรมในการดำเนินการรณรงค์ด้านการค้าประเวณี มีดังนี้

2.3.1 การดำเนินการของคณะกรรมการรณรงค์ด้านการค้าประเวณี มีการประชุมประจำเดือนซึ่งเป็นการแจ้งให้ที่ประชุมทราบในเรื่องสำคัญ ๆ เกี่ยวกับการรณรงค์ การรายงานผลการดำเนินงานตามโครงการและผลการดำเนินงานของคณะกรรมการให้ที่ประชุมได้รับทราบ และให้ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรค การเสนอเรื่องต่าง ๆ เพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบ รวมทั้งการสั่งการขอความร่วมมือในการดำเนินการตามภารกิจจากผู้แทนองค์กรภาครัฐและเอกชนซึ่งเป็นคณะกรรมการร่วม

2.3.2 การดำเนินการของคณะกรรมการต่าง ๆ

2.3.2.1 คณะอนุกรรมการระบบข้อมูลกระบวนการค้าประเวณี ได้มีการประชุมเพื่อจัดทำระบบข้อมูล โดยเฉพาะจำนวนหญิงโสเภณีซึ่งมีหลายหน่วยงาน ทั้งภาครัฐและเอกชนได้รวบรวมไว้ซึ่งมีตัวเลขที่แตกต่างกันรวมทั้งเกินความเป็นจริง

2.3.2.2 คณะอนุกรรมการดำเนินการรณรงค์ด้านการค้าประเวณี ได้มีการประชุมเพื่อจัดทำคู่มือแผนปฏิบัติการดำเนินการรณรงค์ด้านการค้าประเวณี ซึ่งคณะกรรมการรณรงค์ด้านการค้าประเวณีได้ให้ความเห็นชอบและอนุมัติให้เป็นแผนหลัก และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนไปดำเนินการตามภาระหน้าที่รับผิดชอบ และเสนอของบประมาณในส่วนที่จะจัดทำกิจกรรมนอกเหนือจากงบประมาณปกติของหน่วยงานนั้น ๆ เพื่อที่คณะกรรมการจะได้พิจารณาจัดหาให้ต่อไป

2.3.2.3 คณะอนุกรรมการด้านประชาสัมพันธ์ ได้มีการประชุมเพื่อวางแนวทางด้านการประชาสัมพันธ์โดยการจัดทำสื่อประเภทต่าง ๆ ทั้งทางวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ นิตยสารต่าง ๆ

2.3.3 กิจกรรมรณรงค์ของกรมประชาสัมพันธ์ เป็นการดำเนินการรณรงค์โดยตรงโดยการจัดกิจกรรมของจังหวัดต่าง ๆ ในกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ดังนี้

2.3.3.1 สตรี ในกลุ่มหญิงบริการได้ดำเนินการรณรงค์โดยการเยี่ยมบ้านเพื่อสัมภาษณ์สอบถามข้อเท็จจริง เพื่อให้ความช่วยเหลือหากจะเลิกอาชีพขายบริการ สำหรับสตรีกลุ่มเสี่ยงได้มีการรณรงค์อบรมตามโครงการให้ความรู้เพื่อป้องกันการถูกล่อลวง และส่งเข้ารับการศึกษาอาชีพในศูนย์ส่งเสริมและฝึกอาชีพสตรีของกรมประชาสัมพันธ์

2.3.3.2 ครอบครัว ดำเนินการให้การส่งเสริมครอบครัวที่ยากจนโดยให้ยืมทุนประกอบอาชีพ มอบเครื่องอุปโภคบริโภคแก่ครอบครัวหญิงบริการและครอบครัวที่ยากจน

2.3.3.3 ชุมชนองค์กรประชาชน ประชุมชี้แจง สัมมนา โครงการรณรงค์ด้านการค้าประเวณี รวมทั้งการจัดตั้งกลุ่มเฝ้าระวังในทุกจังหวัดเพื่อป้องกันปัญหาสตรีถูกล่อลวง

2.3.3.4 องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน และสื่อมวลชน ประชาสัมพันธ์การรณรงค์ด้วยสื่อต่าง ๆ ทุกประเภท สร้างเครือข่ายประสานงานเป็นแนวร่วม และจัดตั้งคณะกรรมการรณรงค์ในระดับจังหวัด อำเภอ และหมู่บ้าน ทุกจังหวัด

3. การดำเนินงานโครงการใหม่

3.1 โครงการศูนย์ส่งเสริมและฝึกอาชีพสตรีจังหวัดเชียงราย เป็นโครงการระยะยาวที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2536 ให้ดำเนินการฝึกอาชีพสตรีผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา ซึ่งเป็นการขยายขอบเขตการฝึกอาชีพและพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานแก่เยาวชนสตรีและกลุ่มสตรีไปสู่นบพทพื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือ โดยจัดฝึกอาชีพหลักสูตร 6 เดือน ได้แก่ สาขาวิชาชีพตัดเย็บเสื้อผ้า เสริมสวย การช่างประดิษฐ์ บริการโรงแรม ทอผ้า และโภชนาการ ซึ่งสถานที่ตั้งของศูนย์ส่งเสริมและฝึกอาชีพสตรีจังหวัดเชียงรายอยู่ที่บ้านโป่งแดง หมู่ที่ 8 ตำบลทรายขาว อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย

3.2 โครงการสงเคราะห์หญิงจังหวัดพิษณุโลก เป็นโครงการระยะยาวที่ได้ รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2536 เช่นกัน เพื่อให้การสงเคราะห์แก่สตรีที่ เคยประกอบอาชีพหญิงบริการโดยการบำบัดรักษาโรค การฝึกอาชีพ การฟื้นฟูสภาพจิตใจและ การพัฒนาคุณภาพชีวิต สถานที่ตั้งของสถานสงเคราะห์หญิงจังหวัดพิษณุโลกอยู่ในบริเวณนิคมสร้าง ตนเองบางระกำ อำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก

โดยภาพรวมของการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดของกรมประชาสงเคราะห์ เป็นการจัดทำกิจกรรมที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นกว่านโยบายในระดับรัฐบาล หรือนโยบายใน ระดับกระทรวง โดยนัยนั้นนโยบายระดับล่างจึงมีลักษณะเป็นแผนหรือโครงการภายใต้กรอบนโยบาย ระดับสูง แผนงานหรือโครงการของกรมประชาสงเคราะห์จะเกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อ สาธารณชนส่วนใหญ่ เนื่องจากมีการขยายผลการดำเนินงานไปจนครอบคลุมทั่วประเทศ การ ดำเนินงานในทางปฏิบัติจึงเป็นของประชาสงเคราะห์จังหวัดต่าง ๆ ซึ่งจะต้องควบคุมดูแลการ ดำเนินการเพื่อประโยชน์สุขของสาธารณชน และการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นกรมประชาสงเคราะห์ ไม่ได้เป็นเพียงหน่วยงานเดียวที่รับผิดชอบ แต่ยังมีหน่วยงานอื่นที่เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ซึ่ง ความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบายในภารกิจที่มีหลาย ๆ หน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องจะต้อง มาจากการสอดคล้องประสานกันที่ตระหว่างแต่ละหน่วยงาน นโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์จึงมีความจำเป็นที่จะต้องประสานการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงาน อื่น เพื่อให้การดำเนินนโยบายลุล่วงไปได้

การประสานการปฏิบัติงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด

นโยบายหนึ่ง ๆ จะไม่สามารถดำเนินไปได้หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีการประสาน การปฏิบัติงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ยิ่งจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติให้เป็นไป ตามนโยบายมีมากขึ้นเท่าใด ปัญหาเรื่องการประสานงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติให้เป็นไป ตามนโยบายมีมากขึ้นเท่าใด ปัญหาเรื่องการประสานงานระหว่างหน่วยงานเหล่านั้นก็จะมากขึ้น เท่านั้น และยังปัญหาเรื่องการประสานงานมีมากเท่าใด โอกาสที่นโยบายจะล้มเหลวก็มีมากขึ้น

เท่านั้น¹⁴ กรมประชาสงเคราะห์จึงมีความจำเป็นต้องประสานการปฏิบัติงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีแนวทางการปฏิบัติงานเป็นไปในแนวเดียวกัน อันจะส่งผลให้ภาพรวมในการปฏิบัติตามนโยบายออกมาในแง่ดีตามไปด้วย ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์ได้ทำการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ในแต่ละประเด็นย่อยของปัญหา ดังนี้¹⁵

1. หญิงโสเภณีต่างด้าว

ปัจจุบันหญิงและเด็กหญิงจากประเทศเพื่อนบ้านไม่ว่าจะเป็นพม่า จีน ลาว ฯลฯ หรือจากประเทศในแถบยุโรป เช่น รัสเซีย ซึ่งกำลังประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำได้เข้ามาค้าประเวณีในประเทศไทยเป็นจำนวนมากไม่น้อย ซึ่งหญิงและเด็กเหล่านี้ถูกชักชวน สัมผัสใจ ถูกล่อลวง หรือแม้กระทั่งบังคับให้เข้ามาค้าประเวณี โดยกระบวนการที่มีเครือข่ายและอิทธิพล ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการสกัดกั้นอย่างเข้มงวดกวดขันแล้ว หญิงโสเภณีต่างด้าวเหล่านี้จะทวีจำนวนและสร้างปัญหาให้แก่สังคมและทำให้ประเทศชาติต้องเสื่อมเสียภาพพจน์ในสายตาของต่างชาติ กรมประชาสงเคราะห์จึงได้วางแนวทางการป้องกันและแก้ไขต่อโสเภณีต่างด้าวดังต่อไปนี้

1.1 หญิงต่างด้าวที่เดินทางเข้าไปสู่ประเทศไทยเพื่อค้าประเวณีถือว่ากระทำความผิดตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ดังนั้นเมื่อกระทำความผิดและถูกจับกุมตาม พ.ร.บ.พราหมการค้าประเวณี พ.ศ.2503 กรมประชาสงเคราะห์ไม่มีอำนาจในการให้การสงเคราะห์หญิงโสเภณีต่างด้าวแต่อย่างใด จึงต้องผลักดันให้เดินทางกลับภูมิลำเนาเดิม

1.2 กรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมหญิงโสเภณีต่างด้าวและดำเนินคดีตาม พ.ร.บ.พราหมการค้าประเวณี พ.ศ.2503 แล้ว ส่งเข้ารับการสงเคราะห์ในสถานสงเคราะห์

¹⁴ศุภชัย ยาวะประภาส, นโยบายสาธารณะ (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 16.

¹⁵กองสัมมาอาชีวะสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์, "สรุปการดำเนินการการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณี", หน้า 13-25.

หญิงบ้านเกร็ดตระการ กรมประชาสงเคราะห์จะรับตัวไว้ให้การสงเคราะห์เป็นการเฉพาะหน้าชั่วคราวเพื่อมนุษยธรรม และดำเนินการส่งให้กองบังคับการกองตรวจคนเข้าเมืองดำเนินการผลักดันกลับประเทศภูมิลำเนาเดิมต่อไป

1.3 กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจกองปราบให้ความช่วยเหลือหญิงโสเภณีชาวพม่าที่ถูกล่อลวงบังคับให้ค้าประเวณี โดยประสานงานกับศูนย์ประสานการให้ความช่วยเหลือผู้ถูกบังคับค้าบริการทางเพศ (ศชพ.) กรมประชาสงเคราะห์รับตัวไว้ให้การสงเคราะห์เฉพาะหน้าชั่วคราว

ตัวอย่างหนึ่งที่กรมประชาสงเคราะห์เคยได้รับนโยบายเฉพาะกิจในการให้ความช่วยเหลือหญิงโสเภณีชาวพม่าในสมัยรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี และนางสายสุรี จุติกุล เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น โดยให้เจ้าหน้าที่ตำรวจกองปราบปรามดำเนินการกวาดล้างสำนักโสเภณีที่จังหวัดระนองและในเขต กทม. หญิงโสเภณีชาวพม่าที่ถูกจับจะถูกส่งเข้ารับการสงเคราะห์ชั่วคราวในศูนย์สงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพสตรี บ้านเกร็ดตระการ โดยกรมประชาสงเคราะห์ได้ทำการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ดังนี้

- ประสานงานกับเจ้าหน้าที่เอกอัครราชทูตพม่าประจำประเทศไทย ส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปสอบข้อเท็จจริงที่สถานสงเคราะห์หญิงบ้านเกร็ดตระการ ปรากฏว่าเป็นหญิงพม่าจำนวน 95 คน กลับประเทศทางด่วนท่าซีเหล็ก อาเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย โดยมีเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาลพม่ามารับตัวไป

- สำหรับชนกลุ่มน้อยจำนวน 43 คน อธิบดีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสายสุรี จุติกุล) ได้ประสานกับศูนย์ชีวิตใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นองค์กรสังคมสงเคราะห์เอกชนดำเนินการส่งตัวให้กับชนกลุ่มน้อยเป็นรุ่น ๆ รุ่นละ 15 คน

1.4 การประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องโสเภณีต่างดาว กรมประชาสงเคราะห์ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัตินโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณีได้ดำเนินการประสานงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1.4.1 ขอความร่วมมือจากกระทรวงมหาดไทย เพื่อสั่งการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจกองบัญชาการสำนักงานกองตรวจคนเข้าเมืองดำเนินการเข้มงวดกวดขัน

และตรวจตราการลักลอบเดินทางออกนอกประเทศทางภาคใต้ของประเทศไทยมาเลเซีย สิงคโปร์ หรืออินโดนีเซีย เพื่อเดินทางต่อไปยังประเทศที่สาม เช่น ญี่ปุ่น เพื่อไปประกอบอาชีพค้าประเวณี ตลอดจนการปรามปรามขบวนการปลอมหนังสือเดินทางและขบวนการล่อลวงหญิงไปค้าประเวณี ทั้งในประเทศและต่างประเทศ พร้อมทั้งขอความร่วมมือสั่งการให้กวดขันการปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่ด้วย

1.4.2 ขอความร่วมมือไปยังกองบัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อขอสถิติข้อมูลเกี่ยวกับหญิงต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยและถูกจับกุมข้อหาค้าประเวณีซึ่ง ถูกผลักดันส่งกลับประเทศ เพื่อเก็บรวบรวมเป็นข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งหญิงชาวรัสเซีย และได้ขอความร่วมมือในการสอดส่องติดตามพฤติกรรมของหญิงเหล่านี้

1.4.3 ประสานงานไปยังสถานีตำรวจนครบาลดินแดง เพื่อขอทราบ ผลการดำเนินการในกรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจได้จับกุมหญิงโสเภณีชาวรัสเซียซึ่งลักลอบเข้ามาค้า ประเวณีในประเทศไทยที่ เอ.ซี.แมนชั่น แขวงดินแดง กทม. ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจได้นำส่งฟ้อง ศาลแขวงพระนครเหนือในข้อหาเตร็ดเตร่เพื่อการค้าประเวณี

2. หญิงไทยที่ไปประกอบอาชีพค้าประเวณีในต่างประเทศ

2.1 กรมประชาสงเคราะห์ได้ดำเนินการตรวจสอบสภาพทางสังคมของหญิงไทย ก่อนอนุญาตให้มีหนังสือเดินทาง โดยได้ดำเนินการตามมาตรการป้องกันการแสวงหาประโยชน์ จากหญิงไทยที่ไปประกอบอาชีพอันเสื่อมเสียศีลธรรมในต่างประเทศ ซึ่งมีวิธีการดำเนินการดังนี้

2.1.1 ส่วนกลาง กระทรวงการต่างประเทศจะส่งคำร้องของหญิงไทย ที่ขอหนังสือเดินทางไปต่างประเทศในรายชื่อที่พิจารณาเห็นว่า มีพฤติการณ์ล่อลวงไปทางไม่สุจริต หรืออาจถูกล่อลวงไปให้กรมประชาสงเคราะห์ตรวจสอบสถานภาพทางสังคมและเอกสาร หลักฐานของหญิงนั้น และแจ้งความเห็นไปว่าสมควรอนุญาตหรือไม่ก่อนกระทรวงการต่างประเทศ จะออกหนังสือเดินทางให้

2.1.2 ส่วนภูมิภาค เมื่อประชาสงเคราะห์จังหวัดได้รับเรื่องของหญิง ที่ขอหนังสือเดินทางไปต่างประเทศ จะดำเนินการตรวจสอบสถานภาพทางสังคมและเอกสาร หลักฐานส่งให้กรมประชาสงเคราะห์ตรวจสอบรายชื่อกับทะเบียนหญิงไทยที่ขอหนังสือเดินทาง

ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการขอหนังสือเดินทางเข้าช้อน แล้วจึงแจ้งความเห็นไปยังกระทรวงการต่างประเทศก่อนออกหนังสือเดินทางให้

2.1.3 ปัญหาในการดำเนินงาน กระทรวงการต่างประเทศส่งเรื่องให้ตรวจสอบมีปริมาณลดน้อยลงโดยให้เหตุผลว่าเป็นเรื่องของสิทธิมนุษยชน ดังนั้นจึงส่งเรื่องให้ตรวจสอบเฉพาะรายชื่อที่ติด black list ซึ่งผู้ยื่นขอหนังสือเดินทางดังกล่าวเคยไปประกอบอาชีพ เสื่อมเสียในต่างประเทศโดยใช้หนังสือเดินทางปลอมและถูกส่งตัวกลับประเทศไทย และพยายามจะขอหนังสือเดินทางใหม่ โดยเปลี่ยนชื่อใหม่

2.2 การประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 เพื่อเป็นการสกัดกั้นมิให้หญิงไทยไปประกอบอาชีพที่ไม่เหมาะสม และเสื่อมเสียชื่อเสียงในต่างประเทศ ทั้งไปโดยสมัครใจหรือถูกล่อลวงโดยกลุ่มมิจฉาชีพ จึงได้ขอความร่วมมือไปยังกระทรวงการต่างประเทศ ดังนี้

- ขอให้ส่ง เรื่องของหญิงที่ยื่นคำร้องขอหนังสือเดินทางไปต่างประเทศในรายชื่อที่มีพฤติการณ์ล่อไปในทางไม่สุจริต เพื่อให้กรมประชาสงเคราะห์ได้ตรวจสอบให้มากยิ่งขึ้นกว่าเดิม

- ขอความร่วมมือส่งสถิติข้อมูลของหญิงไทยที่ไปประกอบอาชีพในต่างประเทศ ซึ่งถูกจับกุมและส่งตัวกลับประเทศทั้งในประเทศแถบเอเชียและยุโรป เพื่อรวบรวมเป็นสถิติข้อมูล

2.2.2 การให้ความช่วยเหลือหญิงไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในประเทศญี่ปุ่น จากสถิติข้อมูลของกองตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงยุติธรรม ประเทศญี่ปุ่น ปี 2536 พบว่า มีคนไทยที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายไม่ต่ำกว่า 70,000 คน เป็นชายประมาณ 25% หญิงประมาณ 75% ซึ่งส่วนใหญ่หญิงที่ลักลอบเข้าประเทศญี่ปุ่นจะไปประกอบอาชีพค้าประเวณี ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว กรมประชาสงเคราะห์จึงร่วมมือกับสถานทูตไทยในประเทศญี่ปุ่นดำเนินการช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยาก โดยสรุปลักษณะกิจกรรมได้ดังนี้

- การประสานงานกับองค์กรเอกชนจัดทำเอกสารแผ่นพับนี้ แจงปัญหาต่าง ๆ และแนะนำวิธีการแก่ผู้ประสงค์จะเดินทางกลับประเทศไทยถึงขั้นตอนต่าง ๆ ที่จะมาติดต่อกับสถานเอกอัครราชทูตและหน่วยงานของญี่ปุ่น

- จัดที่พักภายในสถานเอกอัครราชทูตแก่หญิงที่หลบหนีการติดตามของขบวนการค้าประเวณี เพื่อความปลอดภัยเป็นการชั่วคราวก่อนที่จะขอให้ศูนย์สงเคราะห์ของเอกชนผู้รับไปพักพิงต่อ
- ติดต่อประสานงานกับองค์กรเอกชนของผู้หญิง เพื่อจัดหาที่พักให้แก่หญิงที่ได้รับการทารุณและหลบหนีออกมา โดยจัดหาที่พักพร้อมอาหารให้เป็นการชั่วคราวในระหว่างรอการส่งกลับ
- การขอความร่วมมือและประสานงานกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายผู้หญิงทั้งภาครัฐและเอกชนในการเข้าช่วยเหลือหญิงไทยที่ถูกนายจ้างกักขังและบังคับให้ค้าประเวณีตามที่ได้รับแจ้งหรือได้รับการร้องเรียน
- การให้ความช่วยเหลือหญิงไทยที่ถูกทางการผู้รับส่งตัวกลับ โดยการออกเอกสารเดินทาง และดำเนินการช่วยเหลือส่งตัวกลับประเทศไทย รวมทั้งติดต่อญาติที่ประเทศไทยโดยผ่านทางกระทรวงการต่างประเทศ
- สถานเอกอัครราชทูตได้ติดต่อขอความช่วยเหลือจากองค์กรเอกชนของผู้หญิง เพื่อให้ความช่วยเหลือหญิงที่ช่วยตนเองไม่ได้ เช่น เจ็บป่วย เสียสติ หรือเป็นโรคร้ายแรงให้ได้รับการรักษาพยาบาลก่อนเดินทางกลับประเทศ รวมทั้งกรณีคนไทยเสียชีวิตและไม่มีญาติรับผิดชอบค่าใช้จ่าย ได้ติดต่อขอความช่วยเหลือจากองค์กรเอกชนผู้รับช่วยเหลือโดยไม่มีคิดค่าบริการ

3. การเตรียมแผนรองรับให้การสงเคราะห์แก่หญิงบริการภายหลังการกวาดล้างของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

สืบเนื่องจากการประสานงานไปยังกระทรวงมหาดไทย กรมตำรวจ โดยกองบัญชาการตำรวจนครบาล กองบัญชาการสำนักงานกองตรวจคนเข้าเมือง เพื่อขอความร่วมมือในการเร่งรัดปราบปรามกระบวนการค้าประเวณี สถานการค้าประเวณี ซึ่งคาดว่าจะมีหญิงโสเภณีที่ถูกจับกุมดำเนินคดีตาม พ.ร.บ.ปราบการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 และมีหญิงและ

เด็กหญิงที่ถูกล่อลวงหรือบังคับให้ค้าประเวณีที่ได้รับความช่วยเหลือออกมาเป็นจำนวนมาก¹⁶ ดังนั้นเพื่อเป็นการรองรับการให้การสงเคราะห์แก่หญิงทั้ง 2 ประเภท จึงได้ดำเนินการดังนี้

3.1 ขอความร่วมมือจากกรมตำรวจให้ส่งหญิงผู้พ้นโทษจากการดำเนินคดีตาม พ.ร.บ.ปราบการค้าประเวณี พ.ศ.2503 เข้ารับการสงเคราะห์ในสถานสงเคราะห์ทั้ง 2 แห่ง คือ บ้านเกร็ดตระการ และบ้านนารีสวัสดิ์ สำหรับหญิงที่ถูกบังคับค้าบริการทางเพศที่ช่วยเหลือออกมาแล้วและส่งกลับภูมิลำเนาเดิม ขอให้แนะนำให้เข้ารับการฝึกอบรมในโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท

3.2 ประชุมผู้ปกครองสถานสงเคราะห์และผู้อำนวยการศูนย์สงเคราะห์และฝึกอาชีพสตรีทุกแห่ง เพื่อรับนโยบายเตรียมวางแผนรับกับสถานการณ์ดังกล่าวในการรับตัวเพื่อให้การสงเคราะห์และการส่งเข้ารับการฝึกอบรมในโครงการสร้างชีวิตใหม่

3.3 ผลการประสานงานกับกรมตำรวจและติดตามการดำเนินการปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจกองปราบปรามสามารถหลายแหล่งที่พักอาศัยของหญิงค้าประเวณี และจับกุมตัวผู้จัดหาหญิงและเด็กหญิงมาค้าประเวณีในลักษณะแอบแฝง และได้ประสานงานไปยังกองกำกับการเพื่อขอรับตัวหญิงโสเภณีทั้งหมดไว้ให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือ แต่ก็มีส่วนหนึ่งที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ปล่อยตัวไปเนื่องจากมีอายุเกิน 18 ปี และไม่ประสงค์จะรับการสงเคราะห์ สำหรับหญิงที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับตัวไว้จะถูกส่งเข้ารับการสงเคราะห์เบื้องต้นที่ศูนย์สงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพสตรี ซึ่งเมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจได้สอบถามค่าและกันไว้เป็นพยานเรียบร้อยแล้ว จะถูกส่งกลับภูมิลำเนาเดิม และส่งเข้ารับการฝึกอาชีพในโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท และศูนย์สงเคราะห์และฝึกอาชีพสตรีต่อไป

4. การแก้ไขภาพพจน์ของประเทศ

ในปัจจุบันเราจะพบเห็นสื่อมวลชนที่เสนอข่าวเกี่ยวกับปัญหาการค้าประเวณีในประเทศไทยอยู่เสมอ ทั้งสื่อมวลชนภายในประเทศเองและสื่อมวลชนจากต่างประเทศ โดยส่ง

¹⁶กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, "หนังสือกรมประชาสงเคราะห์ คำนวณมาก ที่ รส 0413/9772", 14 กุมภาพันธ์ 2537

ผลกระทบอย่างยิ่งในด้านการท่องเที่ยวซึ่งมองว่าประเทศไทยใช้เสน่ห์เด็กเป็นเป้าหมายในการดึงดูดนักท่องเที่ยว สื่อมวลชนบางสำนักถึงกับเคยเสนอรายงานเกี่ยวกับ "ทาสรูปแบบใหม่" เนื้อหาสรุปได้ว่า "รัฐบาลไทยรู้เห็นเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนร่วมในการล่อลวงหญิงพม่าไปค้าประเวณีในประเทศไทย แต่ไม่ยอมตรวจสอบหรือดำเนินการใด ๆ"¹⁷ เพื่อเป็นการแก้ไขภาพพจน์ของประเทศ กรมประชาสงเคราะห์จึงได้ประสานการปฏิบัติงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการต่างประเทศ โดยได้จัดทำแผ่นพับในลักษณะ wellcome letter เป็นภาษาต่างประเทศรวม 3 ภาษา คือ อังกฤษ เยอรมัน และญี่ปุ่น สำหรับเป็นข้อเสนอแนะให้นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติให้รู้จักประเทศไทยในด้านศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีและท่องเที่ยวในสถานที่ที่มีธรรมชาติสวยงามแทนการมาท่องเที่ยวเพื่อหาความสุขทางเพศ และชี้ให้เห็นว่าการเที่ยวโสเภณีเด็กในประเทศไทยนั้นมีความผิดตามกฎหมาย นอกจากนั้นยังได้จัดส่งเอกสารแผ่นพับดังกล่าวให้กับหน่วยงานอื่น ๆ อีก เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย บริษัทการบินไทย กระทรวงการต่างประเทศ กองบัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ให้ช่วยทำการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ทั้งนี้เพื่อเป็นการช่วยแก้ไขภาพพจน์ได้ทางหนึ่ง¹⁸ เด็กเพื่อให้เกิดการช่วยเหลือออกมาจากสถานที่กักขัง และให้การสงเคราะห์ต่อไป ซึ่งมีการดำเนินการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

- ในส่วนกลางคือที่กองสัมมาอาชีวะสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งมีศูนย์สงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพสตรีบ้านเกร็ดตระการเป็นสถานที่พักชั่วคราวที่จะให้การสงเคราะห์เบื้องต้น
- ในส่วนภูมิภาคคือที่ทำการประชาสงเคราะห์ทุกจังหวัด และมีหน่วยงานของกรมประชาสงเคราะห์ รวม 41 แห่งทั่วประเทศเป็นสถานที่พักชั่วคราวที่จะให้การสงเคราะห์เบื้องต้น

¹⁷บทบรรณาธิการ, "ทาสรูปแบบใหม่", มติชน (1 กุมภาพันธ์ 2537) : 3.

¹⁸กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, "หนังสือด่วนมากที่ รส 0413/683,"

15 กุมภาพันธ์ 2537.

ในส่วนของการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กรมประชาสงเคราะห์ได้ทำการประชาสัมพันธ์ในสื่อต่าง ๆ เพื่อแจ้งหมายเลขโทรศัพท์ของศูนย์ ศชพ. ซึ่งปรากฏว่าประสบความสำเร็จจากการที่มีพลเมืองดีจำนวนมากได้แจ้งเบาะแสเกี่ยวกับสถานบริการที่กักขังหญิงเพื่อค้าประเวณี นอกจากนี้ยังมีการประสานงานไปยังกองปราบปราม กรมตำรวจ เพื่อให้เร่งดำเนินการในการติดตามให้การช่วยเหลือและปราบปรามต่อไป รวมทั้งการติดตามผลการดำเนินการประสานไปยังผู้แจ้งต่อไป¹⁹

6. การเตรียมดำเนินการกับเยาวชนสตรีกลุ่มเสี่ยงที่จบการศึกษาภาคบังคับและไม่มีโอกาสศึกษาต่อ

เนื่องจากความห่วงใยของหลาย ๆ ฝ่ายเกี่ยวกับเยาวชนสตรีกลุ่มเสี่ยง ซึ่งมีอัตราเสี่ยงที่จะกลายเป็นโสเภณีเด็กรุ่นใหม่ โดยเฉพาะใน 4 จังหวัดภาคเหนือคือ เชียงราย เชียงใหม่ ลำปาง และพะเยา เพื่อเป็นการตรวจสอบข้อมูลที่เกี่ยวข้องและเตรียมแผนในการเฝ้าระวังตลอดจนการให้ความช่วยเหลือ กรมประชาสงเคราะห์จึงได้ดำเนินการดังนี้²⁰

6.1 แจ้งให้ประชาสงเคราะห์จังหวัดใน 4 จังหวัดภาคเหนือคือ เชียงราย เชียงใหม่ ลำปาง และพะเยา ให้นักสังคมสงเคราะห์ดำเนินการตรวจสอบข้อมูลรายละเอียดว่ามีข้อเท็จจริงอย่างไร จำนวนที่แน่นอนมีเท่าใด และให้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่เด็กและครอบครัวโดยเร่งด่วนที่สุด เพื่อป้องกันปัญหาการชักนำเด็กเข้าสู่กระบวนการค้าประเวณีและให้รายงานให้กรมประชาสงเคราะห์ทราบทุก ๆ วัน

¹⁹กรมประชาสงเคราะห์, "หนังสือลับด่วนมากที่สุด รส 0413/18 เรื่อง การรับแจ้งข่าวสารเกี่ยวกับสถานการณ์การค้าประเวณีและโสเภณีเด็ก", 28 กุมภาพันธ์ 2537.

²⁰กรมประชาสงเคราะห์, "หนังสือด่วนมากที่สุด รส 0413/22254 เรื่อง ขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดูแลความเคลื่อนไหวของกระบวนการล่อลวงเด็กไปประกอบอาชีพที่ไม่เหมาะสมเข้าที่ประชุมคณะกรรมการจังหวัด", 28 กุมภาพันธ์ 2537.

6.2 แจ้งให้ประชาสงเคราะห์จังหวัดในภาคเหนือรวม 16 จังหวัด นำเรื่อง ปัญหาและสถานการณ์ของการตกเขียว เพื่อนำเด็กหญิงที่จบชั้น ป.6 แล้วไปค้าประเวณี เสนอ เข้าที่ประชุมคณะกรรมการจังหวัด เพื่อรับทราบและดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง และขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สั่งการให้นายอำเภอท้องที่ทุกอำเภอได้นำเรื่องนี้เข้าที่ประชุมประจำเดือน หัวหน้าส่วนราชการอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้รับทราบและกำชับให้สอดส่องดูแลนายหน้า หรือผู้จัดหาที่จะเข้ามาในพื้นที่ เพื่อติดต่อชักชวนเด็กหญิง เพื่อเป็นการเฝ้าระวัง นอกจากนี้ยัง ได้ขอให้นักสังคมสงเคราะห์ เข้าไปตรวจสอบข้อมูลข่าวสารว่าข้อเท็จจริงเป็นอย่างไร และมีจำนวนที่แน่นอนเท่าไร พร้อมทั้งให้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือเด็กและครอบครัวโดยเร่งด่วน ที่สุด และให้รายงานให้กรมประชาสงเคราะห์ได้รับทราบ

จากข้อมูลที่ได้ศึกษามาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า ในการปฏิบัตินโยบายป้องกัน และแก้ไขปัญหาโสเภณี กรมประชาสงเคราะห์ไม่ได้ เป็นเพียงหน่วยงานเดียวที่รับผิดชอบใน นโยบายนี้ แต่ยังคงอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นด้วย กรมประชาสงเคราะห์ในฐานะของ หน่วยงานหลักที่ดูแลปัญหาโสเภณีจะทำหน้าที่ประสานงานและเสาะหาช่องทางในการติดต่อสื่อสาร ที่ถูกต้องแน่นอน เพื่อช่วยให้การปฏิบัติงานในภาพรวมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรใด ก็ถูกพบว่ายังมีอยู่พอสมควร ทั้งในแง่ของความชัดเจนของข่าวสาร ช่องทางในการติดต่อสื่อสาร ความถูกต้องแน่นอนในการสื่อสาร และที่สำคัญที่สุดก็คือ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งถ้าจำนวน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติมีมากเท่าไร โอกาสที่จะมีการตัดสินใจตกลงใจกันได้ในระดับ หนึ่ง ๆ โดยที่ทุกหน่วยงานเห็นชอบด้วยก็จะยิ่งไปได้อย่างยากลำบาก ในประเด็นนี้จะมี การศึกษาอีกครั้งหนึ่งในการปฏิบัตินโยบายโดยประชาสงเคราะห์จังหวัด ซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่ และคลุกคลีกับปัญหาอย่างแท้จริง โดยจะเน้นศึกษาในแง่ที่ว่า ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่าง การปฏิบัตินโยบายประชาสงเคราะห์จังหวัดมีอำนาจตัดสินใจมากน้อยเพียงใด จำนวนผู้ที่เกี่ยวข้อง ในการตัดสินใจมีมากน้อยเท่าไร ปัจจัยเหล่านี้จะช่วยย้ำเน้นให้เห็นถึงความสำคัญของ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าจะมีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการปฏิบัตินโยบาย

ทรัพยากรในการบริหารการปฏิบัตินโยบาย

ทรัพยากรในที่นี้หมายถึงความเพียงพอของทรัพยากรซึ่งประกอบด้วยงบประมาณ รวมถึงอัตราค่าจ้างและคุณภาพของเจ้าหน้าที่ที่ทํานโยบายไปปฏิบัติว่าเพียงพอหรือไม่ ซึ่งความสำเร็จส่วนหนึ่งของการปฏิบัตินโยบายขึ้นอยู่กับความเพียงพอของทรัพยากรที่สนับสนุนการปฏิบัติตามนโยบาย สำหรับการปฏิบัตินโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์ที่มีประเด็นที่น่าศึกษาในเรื่องของทรัพยากรในการบริหารการปฏิบัตินโยบายในแง่ที่ว่า งบประมาณและอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ที่ทํานโยบายไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอหรือไม่ ซึ่งตัวชี้วัดที่ใช้ก็คือ แนวโน้มในการเพิ่มทรัพยากรในการบริหารว่าเป็นไปในลักษณะใด เป็นที่แน่นอนว่าถ้ามีการสนับสนุนการเพิ่มทรัพยากรในการบริหารจากรัฐบาลก็หมายความว่า รัฐบาลให้ความสนใจต่อปัญหานี้อย่างจริงจังและความเป็นไปได้ที่นโยบายนี้จะบรรลุผลสำเร็จก็จะมีมากตามไปด้วย การศึกษาในที่นี้จึงมุ่งความสนใจไปที่งบประมาณที่ทางกรมประชาสงเคราะห์ได้รับเพื่อจัดทํางานในโครงการเดิมซึ่งเป็นงานประจำ งานโครงการเร่งด่วนตามนโยบายของรัฐบาล และงานโครงการใหม่ ซึ่งงานทั้ง 3 ส่วนนี้กองสํามาอาชีวะสงเคราะห์เป็นหน่วยงานรับผิดชอบและประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ของกรมประชาสงเคราะห์ในด้านงบประมาณและอัตราค่าจ้าง เพื่อให้การปฏิบัตินโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดประสบผลสำเร็จ

1. งบประมาณ

ในการปฏิบัตินโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์ งบประมาณเป็นตัวแปรสำคัญหนึ่งที่จะกำหนดความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบาย เนื่องจากพื้นที่ดำเนินการตามเป้าหมายของนโยบายคือทุกจังหวัดทั่วประเทศ นอกจากนี้กลุ่มประชากรเป้าหมายก็ยังมีลักษณะกว้างขวางครอบคลุมทั้งหญิงและชายตั้งแต่เด็กจนถึงวัยกลางคน การปฏิบัตินโยบายให้บรรลุผลจึงต้องอาศัยงบประมาณที่พอเพียงควบคู่ไปด้วย อย่างไรก็ตาม ความพอเพียงของงบประมาณในที่นี้ก็ยากที่จะกำหนดลงไปให้ชัดเจนได้ว่า ควรจะเป็นเช่นไร ดังนั้นจึงต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดคือแนวโน้มของการเพิ่มงบประมาณ ซึ่งจะชี้ให้เห็นได้ถึงความสำเร็จของรัฐบาลต่อปัญหานี้ งบประมาณที่กรมประชาสงเคราะห์ได้รับเพื่อปฏิบัตินโยบายนี้สามารถจําแนกได้ตามแผนปฏิบัติการของกรม ซึ่งจากการรวบรวมข้อมูลและเปรียบเทียบแนวโน้มของการเพิ่มงบประมาณในแต่ละปี ปรากฏผลดังนี้

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบงบประมาณจากแผนดำเนินงานในแต่ละปี

ปี	งานสถานสงเคราะห์		ศูนย์สงเคราะห์และฝึกอาชีพสตรี					ศูนย์ฝึกอาชีพ เฉลิมพระ- เกียรติ	งานสถาน ฝึกอาชีพ ตัดผม	ศูนย์บริการ สวัสดิการ สังคม	รวม
	บ้านเกร็ด- ตระการ	บ้านหริ- สวัสดิ์	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียง เหนือ	รัตนภา	ภาคใต้				
2534	8,862,501	8,744,409	9,986,180	9,169,990	10,899,650	9,138,950	9,725,550	3,549,800	-	-	71,826,30
2535	10,692,460 (20.64%)	10,646,290 (21.74%)	12,520,820 (25.38%)	13,547,050 (47.73%)	4,662,770 (-133.75%)	8,383,620 (-9.01%)	9,029,010 (-7.71%)	12,339,520 (-247.61%)	1,083,420	-	87,245,70 (21.46%)
2536	16,307,000 (52.50%)	12,927,700 (21.42%)	18,358,200 (46.62%)	15,845,900 (16.96%)	9,053,175 (94.15%)	9,454,375 (12.77%)	7,508,925 (-20.24%)	9,443,825 (-30.66%)	1,520,100 (40.30%)	150,000	112,173,40 (28.57%)
2537	12,662,900 (-28.77%)	13,489,000 (4.34%)	14,556,900 (-26.11%)	13,554,000 (-16.30%)	11,182,100 (23.51%)	11,705,300 (23.80%)	17,893,300 (138.30%)	12,708,600 (34.57%)	1,693,500 (11.40%)	500,000 (233.33%)	134,757,80 (20.13%)

หมายเหตุ : ตัวเลขในวงเล็บคืออัตราการเปลี่ยนแปลงจากปีที่ผ่านมา

ที่มา : กองสัมมาอาชีพสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์

จากตาราง งบประมาณรวมของปี 2534 และ 2535 คือ 71,826,300 บาท และ 87,245,700 บาท ตามลำดับ คิดเป็นอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นมา 21.46% งบประมาณจำแนกของแต่ละแผนงานก็มีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็นส่วนมาก ยกเว้นในแผนงานของศูนย์ส่งเสริมและฝึกอาชีพสตรีภาคตะวันออกเฉียงเหนือและศูนย์รัตนากาเท่านั้นที่งบประมาณลดลง การเพิ่มของงบประมาณในช่วงนี้ไม่ถือว่าเป็นอัตราส่วนที่มากนักเนื่องจากในระหว่างปี 2534 ถึง 2535 เป็นช่วงระยะเวลาที่การเมืองภายในประเทศมีความวุ่นวายพอสมควร ทั้งในเรื่องการปกครองประเทศของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และเหตุการณ์นองเลือดในเดือนพฤษภาคม 2535 นโยบายของรัฐบาลในเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาสเภาณีจึงยังไม่มีความเด่นชัดมากนัก ความสนใจของรัฐบาลในการที่จะทุ่มเทงบประมาณเพื่อการจัดท้านโยบายนี้ให้เป็นผลจึงมีน้อยตามไปด้วย

อย่างไรก็ดี เมื่อเหตุการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองเริ่มคลี่คลายโดยมีรัฐบาลจากการเลือกตั้งในปี 2535 นำโดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีผู้ซึ่งให้ความสำคัญกับปัญหาสังคม ความมาใส่ใจของรัฐบาลต่อปัญหาสเภาณีก็เริ่มมีมากขึ้นโดยแสดงออกในรูปของนโยบายที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นในด้านงบประมาณ ปี 2535 งบประมาณรวมที่กรมประชาสงเคราะห์ได้รับคือ 87,245,700 บาท แต่เมื่อถึงปี 2536 ซึ่งเป็นปีแรกที่รัฐบาลชวน หลีกภัย เริ่มจัดทำงบประมาณ จำนวนงบประมาณรวมที่กรมประชาสงเคราะห์ได้รับเพิ่มขึ้นเป็น 112,173,400 บาท หรือคิดเป็น 28.57% ตัวเลขนี้ชี้ให้เห็นได้ชัดว่าภาพรวมของการปฏิบัตินโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาสเภาณีเริ่มได้รับความสนใจมากขึ้นเป็นลำดับ หากจะพิจารณาเป็นรายแผนงานงานในส่วน of สถานสงเคราะห์คือบ้านเกร็ดตระการและบ้านนารีสวัสดิ์ ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาสเภาณีได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นจากปี 2535 เป็นจำนวน 7,895,950 บาท คิดเป็น 13.7% ในขณะที่งานของศูนย์ส่งเสริมและฝึกอาชีพสตรีซึ่งเป็นงานป้องกันการเกิดปัญหาสเภาณีได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น 12,077,300 บาท คิดเป็น 12.5% การที่งบประมาณในส่วน of สถานสงเคราะห์ที่มีอัตราเพิ่มที่สูงกว่างานของศูนย์ส่งเสริมและฝึกอาชีพสตรีแสดงถึงความเร่งด่วนและความรุนแรงของปัญหาซึ่งต้องแก้ไขโดยด่วนและจริงจัง สามารถเห็นผลงานได้ในระยะเวลาอันสั้น งบประมาณในส่วน of งานแก้ไขจึงมีอัตราเพิ่มสูงกว่างาน การป้องกันซึ่งต้องใช้ระยะเวลาานานกว่าที่จะเห็นผล

สำหรับงบประมาณที่กรมประชาสงเคราะห์ได้รับในปี 2537 เมื่อเปรียบเทียบกับปี 2536 หนึ่งของงบประมาณรวมแล้ว ปรากฏว่าได้รับเพิ่มขึ้น 22,584,400 บาท คิดเป็น 20.13% แต่ถ้าพิจารณาเป็นรายแผนงานแล้ว งบประมาณในการจัดทำแผนงานแทบจะไม่ได้เพิ่มขึ้นเลย และในบางแผนงานกลับลดลงด้วย แต่ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลเริ่มลดความสำคัญของbudget เพราะงบประมาณอีกส่วนหนึ่งถูกจัดสรรสำหรับการจัดทำงานโครงการใหม่ คือ ศูนย์ฝึกอาชีพเฉลิมพระเกียรติ งานสถานฝึกอาชีพหัตถกรรม และศูนย์บริการสวัสดิการสังคม โดยภาพรวมของงบประมาณในปี 2537 จึงยังไม่ลดลง แต่รัฐบาลเริ่มปรับกลยุทธ์ในการแก้ปัญหา โดยเน้นโครงการใหม่ ๆ มากยิ่งขึ้น ข้อมูลอีกส่วนหนึ่งที่จะสนับสนุนความคิดนี้ให้หนาเชื่อถือมากยิ่งขึ้นก็คือ แผนปฏิบัติการในปีงบประมาณ 2537 ซึ่งจะมีการแจกแจงกิจกรรมทั้งในส่วนที่เป็นงานนโยบายเร่งด่วน งานประจำ และงานโครงการใหม่

ตารางที่ 2 แผนปฏิบัติการในปีงบประมาณ 2537

กิจกรรม	เป้าหมาย	งบประมาณ	พื้นที่ดำเนินการ
<u>งานนโยบายเร่งด่วน</u>			
1. โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท	2,240 คน	52,872,000	จังหวัดภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
2. โครงการรณรงค์ด้านการค้าประเวณี	50,000 คน	7,310,000	ทั่วราชอาณาจักร
รวม	-	60,182,000	-

กิจกรรม	เป้าหมาย	งบประมาณ	พื้นที่ดำเนินการ
<u>งานประจำ</u>			
<p>ให้การฝึกอบรมอาชีพและเลี้ยงดูผู้รับการสงเคราะห์หญิงบางประเภทและหญิงที่ถูกบังคับค้าประเวณี</p> <p>1. สถานสงเคราะห์หญิงบ้านเกร็ดตระการ</p> <p>2. สถานสงเคราะห์หญิงบ้านนารีสวัสดิ์</p> <p>3. ศูนย์สงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพสตรี</p> <p>ให้การสงเคราะห์และฝึกอาชีพแก่สตรีซึ่งมีฐานะยากจน ว่างาน สตรีที่เป็นบุตรหลานสมาชิกนิคมสร้างตนเองของกรมประชาสงเคราะห์ รวมทั้งหญิงที่เคยทำงานในสถานบริการที่จะให้การฝึกอาชีพในศูนย์ฯ</p> <p>ศูนย์ฯ ภาคกลาง จ.นนทบุรี</p> <p>ศูนย์ฯ ภาคเหนือ จ.ลำปาง</p> <p>ศูนย์ฯ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จ.ศรีสะเกษ</p>	<p>550</p> <p>550</p> <p>350</p> <p>1,050</p> <p>1,200</p> <p>575</p>	<p>12,662,900</p> <p>13,489,000</p> <p>1,865,700</p> <p>14,656,900</p> <p>13,554,000</p> <p>11,182,100</p>	<p>จังหวัดนนทบุรี</p> <p>จังหวัดนครราชสีมา</p> <p>จังหวัดนนทบุรี</p> <p>จังหวัดนนทบุรี</p> <p>จังหวัดลำปาง</p> <p>จังหวัดศรีสะเกษ</p>

กิจกรรม	เป้าหมาย	งบประมาณ	พื้นที่ดำเนินการ
ศูนย์ฯ ภาควิชา จ.สงขลา	550	17,893,300	จังหวัดสงขลา
ศูนย์ฯ รัตนานา จ.ขอนแก่น	525	11,705,300	จังหวัดขอนแก่น
ศูนย์ฝึกอาชีพเฉลิมพระเกียรติ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา จ.ชลบุรี	450	12,708,600	จังหวัดชลบุรี
สถานีวิชาชีพคัคคม คินแดง	450	1,693,500	ส่วนกลาง
งานเงินทุนประชาเศรษฐกิจ สงเคราะห์	1,000	13,700,000 (เงินนอกงบ- ประมาณ)	ทั่วราชอาณาจักร
งานจัดหางานให้ผู้รับการ สงเคราะห์	1,500	ส่วนกลาง	ส่วนกลาง
การตรวจสอบเอกสาร หลักฐานและข้อเท็จจริง ของผู้ขอหนังสือเดินทาง ไปต่างประเทศ	5,000	ส่วนกลาง	ส่วนกลาง
งานศูนย์ประสานการให้ ความช่วยเหลือผู้ถูกบังคับ ค้าบริการทางเพศ (ศพ.)	250	118,500	จังหวัดนนทบุรี
งานส่วนกลางกองสัมนาฯ	-	12,128,000	ส่วนกลาง
รวม	-	123,657,800	-

กิจกรรม	เป้าหมาย	งบประมาณ	พื้นที่ดำเนินการ
<u>งานโครงการใหม่</u> สถานสงเคราะห์หญิง จังหวัดพิษณุโลก	อยู่ระหว่าง การดำเนิน การก่อสร้าง	4,000,000	จังหวัดพิษณุโลก
ศูนย์สงเคราะห์และฝึก อาชีพสตรี จังหวัด เชียงราย	" _____ "	4,500,000	จังหวัดเชียงราย
รวม	-	8,500,000	-

ที่มา : กองสัมาอาชีวสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์

จากตาราง งานนโยบายเร่งด่วนและงานโครงการใหม่ซึ่งถือเป็นงานเสริมจากงานประจำที่กรมประชาสงเคราะห์ปฏิบัติอยู่แล้ว เพื่อให้การปฏิบัตินโยบายได้ผลดียิ่งขึ้นมีจำนวนงบประมาณรวมกัน 68,682,000 บาท คิดเป็น 35.69% ของงบประมาณทั้งหมดในการปฏิบัตินโยบายในปี 2537 (192,339,000 บาท) ข้อมูลทั้งหมดชี้ให้เห็นได้ว่า รัฐบาลให้ความสำคัญกับการปฏิบัตินโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาโสเภณีโดยทุ่มเทงบประมาณให้กับโครงการต่าง ๆ ทั้งในส่วนที่รัฐบาลริเริ่มเองและในส่วนที่กรมประชาสงเคราะห์ริเริ่ม แนวโน้มของงบประมาณในแต่ละปีเป็นไปในทางที่เพิ่มขึ้นทุกปี แต่จะเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงเพียงใดขึ้นกับสภาพความรุนแรงของปัญหาและสภาพทางการเมืองในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งในภาพรวมสรุปได้ว่า รัฐบาลให้ความสำคัญกับปัญหานี้มากพอสมควร แต่ปัญหาในการบริหารงบประมาณในทางปฏิบัติจะเป็นอย่างไร เป็นเรื่องที่จะต้องศึกษาในรายละเอียดต่อไป

2. อัตรากาลัง

ในเรื่องของอัตรากาลังก็มีความสำคัญเช่นเดียวกับงบประมาณ เพราะหากรัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้กรมประชาสงเคราะห์เป็นจำนวนมากเท่าไรก็ตาม แต่มิได้คำนึงถึงอัตรากาลังที่จะมารองรับการปฏิบัตินโยบายแล้ว ก็เป็นการยากที่การปฏิบัตินโยบายให้ประสบผลสำเร็จได้ ถ้าย้อนหลังไปคู่มือจากตารางที่ 2 ในส่วนของพื้นที่ดำเนินการของแต่ละแผนงาน จะพบว่า มีขอบเขตการดำเนินงานครอบคลุมทั่วประเทศ กรมประชาสงเคราะห์ในฐานะหน่วยบริหารราชการส่วนกลางจะทำหน้าที่วางนโยบายและประสานงานโดยกองสัมมาอาชีวะสงเคราะห์เป็นผู้ดูแลอีกทอดหนึ่ง ข้าราชการในส่วนภูมิภาคคือสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดจะเป็นผู้รับมอบแผนงานไปปฏิบัติ ซึ่งในขั้นนี้ก็เป็นการยากอีกเช่นกันที่จะวิเคราะห์ถึงความเพียงพอของอัตรากาลัง ประเด็นในการศึกษาจึงอยู่ที่การให้ความสำคัญต่อบุคลากรของรัฐบาล ซึ่งแนวโน้มการเพิ่มของอัตรากาลังน่าจะเป็นไปในทางเดียวกับสภาพความรุนแรงของปัญหาด้วย ซึ่งข้อมูลในส่วนนี้เท่าที่รวบรวมได้ปรากฏผลดังนี้



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3 อัตราการจ้างของสมาชิกอาสาสมัคร

ปี	ส่วนกลาง	สถานสงเคราะห์		ศูนย์สงเคราะห์และฝึกอาชีพสตรี						รวม
		บ้านเกร็ด- ตระการ	บ้านนารี- สวัสดิ์	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	รัตนกษ	ภาคใต้	ศูนย์เฉลิมพระ- เกียรติ	
2534	49	23	13	23	16	8	11	7	-	150
2535	45 (-8.88%)	20 (-13.04%)	12 (-7.69%)	25 (8.69%)	16 (0%)	11 (37.5%)	14 (27.27%)	10 (42.85%)	4	157 (4.67%)
2536	48 (6.66%)	17 (-15.00%)	11 (-8.3%)	26 (4%)	16 (0%)	11 (0%)	16 (14.28%)	13 (30%)	4 (0%)	162 (3.18%)

หมายเหตุ : ตัวเลขในวงเล็บคืออัตราการเปลี่ยนแปลงจากปีที่ผ่านมา

ข้อมูลจากตาราง ถ้าพิจารณาจากตัวเลขรวมของอัตราค่าจ้างในแต่ละปีจะพบว่า ตั้งแต่ปี 2534 ถึงปี 2536 มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น แต่มีอัตราการเพิ่มที่ไม่สูงมากนัก กล่าวคือ ในปี 2535 มีอัตราค่าจ้างเพิ่มขึ้นมาจากปี 2534 จำนวน 7 คน คิดเป็น 4.67% ปี 2536 เพิ่มขึ้นจากปี 2535 จำนวน 5 คน คิดเป็น 3.18% แสดงให้เห็นว่า ถึงแม้รัฐบาลจะให้ความสำคัญต่อการปฏิวัตินโยบายนี้โดยการทุ่มเทงบประมาณให้ แต่อัตราค่าจ้างของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ไม่ได้เพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย หากพิจารณาเป็นรายแผนงานจะพบว่า แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าจ้างเป็นไปในลักษณะผกผันและไม่มีทิศทางที่แน่นอน กล่าวคือ มีทั้งที่เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ลดลงและคงที่ ลักษณะเช่นนี้จะ เป็นปัญหาต่อการวางแผนควบคุมอัตราค่าจ้างให้เหมาะสมกับการปฏิบัติการ เนื่องจากไม่สามารถคาดการณ์แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าจ้างหรือคาดการณ์ได้ยาก ซึ่งหากไม่สามารถบริหารทรัพยากรด้านกำลังคนให้เหมาะสมได้ โอกาสที่การปฏิวัตินโยบายให้บรรลุผลก็คงเป็นไปได้อย่างตามไปด้วย

สรุป

จากการศึกษาการปฏิวัตินโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาสเฎาะของกรมประชา-สงเคราะห์ในภาพรวม พบว่า มีหลายปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการปฏิวัตินโยบาย ซึ่งแต่ละปัจจัยก็มีผลต่อการปฏิวัตินโยบายในลักษณะที่แตกต่างกัน ระดับของนโยบายเป็นความจำเป็นโดยธรรมชาติของนโยบายที่จะต้องมีการกำหนดนโยบายและผู้ที่ทำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ยิ่งนโยบายมีระดับขั้นของการมอบหมายนโยบายมากเท่าไร โอกาสที่เจตนาของผู้นำกำหนดนโยบายจะถูกเปลี่ยนแปลงก็จะมีมากขึ้น การดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาสเฎาะตามนโยบายก็จำเป็นต้องมีแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ มารองรับ ซึ่งแผนงานหรือโครงการเหล่านั้นจะต้องมีลักษณะเป็นรูปธรรม และมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ แต่การปฏิวัตินโยบายนี้โดยกรมประชา-สงเคราะห์ เพียงหน่วยงานเดียวก็คงไม่บังเกิดผลในทางปฏิบัติ จำเป็นจะต้องมีหน่วยงานอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์จะเป็นผู้ประสานความร่วมมือไปยังหน่วยงานต่าง ๆ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมีมากก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งสำหรับการปฏิวัตินโยบายนี้ นอกจากนี้ทรัพยากรในการบริหารการปฏิวัตินโยบายซึ่งได้แก่ งบประมาณและอัตราค่าจ้างยังต้องคำนึงควบคู่กันไปในลักษณะที่เหมาะสมด้วย หากมีเพียงงบประมาณแต่ขาดแคลนอัตราค่าจ้าง ความสำเร็จของการปฏิวัตินโยบายก็ยากที่จะเกิดขึ้นได้