



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ยอมรับกันว่า เด็กและ เยาวชน เป็นทรัพยากรอันมีค่าที่จะ เติบโต เป็นผู้นำในวันข้างหน้า และเป็นรากฐานที่สำคัญของสังคมต่อไป ดังนั้น เด็กและ เยาวชนจึง เป็นความหวังของชาติ เพราะเป็นทรัพยากรมนุษย์อันสำคัญที่จะมีส่วนในการพัฒนาประเทศ ผู้สูงวัยจึงควรรักษาอบรมเลี้ยงดูเด็กให้มีความเจริญในทุกๆ ด้าน เด็กจะได้เติบโตเป็นพลเมืองดีและสร้างความรุ่งเรืองให้แก่ประเทศชาติด้วยเหตุนี้ประเทศต่างๆ ทั่วโลกจึงได้รับรองคุณค่าของเด็ก และองค์การสหประชาชาติได้มีมติกำหนดวันเด็กสากลขึ้น เมื่อปี พ.ศ.2497 (ปกรณัม อังสุสิงห์, 2521)

โดยทั่วไปสังคมมักจะคาดหวังว่า เด็กและ เยาวชนน่าจะได้เติบโตภายในครอบครัวอันประกอบด้วยบิดามารดา และญาติพี่น้อง ท่ามกลางความรักและความอบอุ่น เป็นลูกที่ได้อยู่ในโอวาทของพ่อแม่ มีความประพฤติเป็นที่ชื่นชมและเป็นที่ยอมรับของพ่อแม่ ญาติพี่น้อง และสังคมทั่วไป แต่ในความเป็นจริงมีเด็กและ เยาวชนอีกกลุ่มหนึ่งมิได้มีสภาพชีวิตและพฤติกรรมดังกล่าว แต่ประพฤติตนไม่เหมาะสม เช่น เกเร หนีโรงเรียน เที่ยวเตร่ ไร่ร้อน มั่วสุม ดมสารระเหย เช่น ทินเนอร์ แลคเกอร์ บางคนหนีออกจากบ้านมาเผชิญชีวิตภายนอกตามลำพัง บางคนไร่ร้อน หลับนอนในที่สาธารณะ ลักขโมย ฉกชิงวิ่งราว สร้างความวิตกกังวล ทุกข์ร้อนแก่พ่อแม่ และญาติพี่น้อง ตลอดจนก่อความเดือดร้อนแก่ชาวบ้านและสังคมทั่วไป ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้การคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก เพราะ เด็กและ เยาวชนกลุ่มนี้อยู่ในวัยที่ยังพึ่งตัวเองไม่ได้ และยังไม่บรรลุนิติภาวะ เมื่อออกมาเผชิญชีวิตนอกบ้านตามลำพังภายใต้สภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม เด็กและ เยาวชนกลุ่มนี้อาจได้รับอันตรายต่อร่างกายและจิตใจ เพราะ เป็นช่วงวัยรุ่น ซึ่งมีสภาพอารมณ์และจิตใจอ่อนไหว ย่อมถูกชักจูงไปในทางเสื่อมเสียได้ง่าย ดังนั้น เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2502 องค์การสหประชาชาติจึงได้ออกประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิ เยาวชนที่แจ่มแจ้งเรื่องสิทธิซึ่ง เด็กทุกคนพึงได้รับ เพื่อให้เด็กมีชีวิตวัยเยาว์ที่เป็นสุข ข้อ 2 ของปฏิญญาสากลระบุว่า "เด็กและ เยาวชนพึงได้รับการพิทักษ์และคุ้มครองเป็นพิเศษจนจะช่วยให้เด็กสามารถพัฒนาทั้งร่างกาย สมอง และจิตใจ เพื่อก้าวร่วมอยู่ในสังคมได้เป็นอย่างดี" (การประชาสงเคราะห์, 2531)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2522 องค์การสหประชาชาติได้ประกาศให้ เป็นปี เด็กสากลอีก โดยมุ่งส่งเสริมสวัสดิการ ความสนใจ และความต้องการของเด็ก และขอให้ประเทศต่างๆ ให้การสนับสนุน ที่ทั่วโลกให้ความสำคัญแก่เด็กและเยาวชนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ดังนั้นในปี พ.ศ. 2528 องค์การสหประชาชาติจึงได้กำหนดให้ เป็นปี เยาวชนสากลอีกครั้งหนึ่ง

สำหรับประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา เด็กและเยาวชนเช่นกัน ดังจะเห็นได้จาก นโยบายคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 294 เมื่อปี 2515 (กระทรวงมหาดไทย, กรมประชาสงเคราะห์, 2522) เพื่อให้การปฏิบัติดูแล สงเคราะห์ และคุ้มครองที่เหมาะสมต่อเด็กและได้กำหนดนโยบายเยาวชนแห่งชาติปี 2516

ต่อมาได้มีการจัดทำแผนพัฒนาเด็กและ เยาวชนระยะยาวขึ้น เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 ถึงปี พ.ศ. 2544 นอกจากนี้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 และที่ 6 ยังได้กำหนดการวางแผนพัฒนาเด็กและ เยาวชนไว้ ซึ่งเน้นที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้สถาบันครอบครัว ชุมชน สถาบันศาสนา องค์การ เอกชนและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา เด็กและเยาวชน (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ, 2529)

ในการปฏิบัติงานด้านการให้ความคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กนั้น จำเป็นต้องประสานความร่วมมือกับบุคคลหลายฝ่าย ทั้งภายในองค์การเดียวกันและต่างองค์การภายใต้โครงสร้างขององค์การและกฎระเบียบวิธีปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน ดังนั้นนโยบายการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 พ.ศ. 2515 * จึงน่าที่จะได้มีการศึกษาวิเคราะห์ดูว่านโยบายฉบับดังกล่าว เมื่อนำไปปฏิบัติแล้วได้ผลประการใด มีปัญหาและอุปสรรคอะไรบ้าง มีความชัดเจนและสมบูรณ์แล้วหรือยัง และมีประเด็นไหนบ้างที่ควรจะได้รับการปรับปรุงแก้ไข ตลอดจนผู้ที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายมีทัศนคติอย่างไร เป็นต้น เพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไขและมาตรการปรับปรุงนโยบายดังกล่าวให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะตั้งแต่มีการประกาศใช้นโยบายคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กในปี พ.ศ. 2515 ซึ่งเป็นระยะเวลา 15 ปีมาแล้ว ยังไม่เคยมีการศึกษาวิเคราะห์และประเมินผลนโยบายฉบับนี้อย่างจริงจังเลย ในฐานะที่ผู้วิจัยเคยมีประสบการณ์ทำงานด้านการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กมาระยะหนึ่งและพบว่ามีปัญหาบางประการใน

* คูรายละ ภัยเดาในภาคผนวก ข., หน้า 208

การนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น จึงน่าจะทำการศึกษาวิเคราะห์นโยบายฉบับนี้ เพื่อมุ่งหวังในการ นำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ดังกล่าวข้างต้นต่อไป

จากการนำนโยบายการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 294 พ.ศ.2515 ไปปฏิบัติ พบว่ามีปัญหาในการปฏิบัติงานบางอย่าง ที่ควรพิจารณาและศึกษาใน ประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. นโยบายการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กมีความชัดเจนในการนำไปปฏิบัติหรือไม่
2. สภาพแวดล้อมทางการ เมืองมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการนำนโยบายการ คุ้มครองสวัสดิภาพเด็กไปปฏิบัติจริงหรือไม่
3. สภาพแวดล้อมทางสังคมมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการนำนโยบายการ คุ้มครองสวัสดิภาพเด็กไปปฏิบัติจริงหรือไม่
4. ลักษณะของหน่วยงานมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการนำนโยบายการคุ้มครอง สวัสดิภาพเด็กไปปฏิบัติจริงหรือไม่
5. ความพอเพียงของทรัพยากรมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการนำนโยบายการ คุ้มครองสวัสดิภาพเด็กไปปฏิบัติจริงหรือไม่
6. การประสานงานระหว่างหน่วยงานภายในและระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่ปฏิบัติ งานด้านการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการนำนโยบายการคุ้มครอง สวัสดิภาพเด็กไปปฏิบัติจริงหรือไม่
7. ภาวะผู้นำของผู้บริหารของหน่วยงานมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการนำ นโยบายการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กไปปฏิบัติจริงหรือไม่
8. ทักษะคิของพนักงานเจ้าหน้าที่กรมประชาสงเคราะห์ มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จ ในการนำนโยบายการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กไปปฏิบัติจริงหรือไม่
9. ทักษะคิของพนักงานเจ้าหน้าที่กรมประชาสงเคราะห์และข้าราชการตำรวจต่อการ นำนโยบายการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กไปปฏิบัติมีความแตกต่างกันหรือไม่
10. ความร่วมมือของกลุ่มเด็กที่มีปัญหาความประพฤดิหรือประพฤติดคนไม่สมควรมีความ สัมพันธ์กับความสำเร็จในการนำนโยบายการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กไปปฏิบัติจริงหรือไม่
11. ความร่วมมือของบิดามารดาหรือผู้ปกครองของกลุ่มเด็กที่มีปัญหาความประพฤดิหรือ ประพฤติดคนไม่สมควรมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการนำนโยบายการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กไป ปฏิบัติจริงหรือไม่

จากประเด็นปัญหาต่างๆ ดังกล่าวที่ต้องการแสวงหาคำตอบ สามารถตั้ง เป็นวัตถุประสงค์ ของการวิจัยได้ดังนี้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์นโยบายการคุ้มครองสวัสดิภาพ เด็กว่ามีความชัดเจนหรือไม่ และมีความสมบูรณ์เพียงพอแล้วหรือยัง ตลอดจนมีประเด็นไหนบ้างที่ควรจะได้รับการพิจารณาทบทวน ปรับปรุงแก้ไข
2. เพื่อศึกษาทัศนคติของพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์และข้าราชการ ตำรวจต่อหน่วยงาน ต่อผู้บริหารของหน่วยงาน และต่องานที่ปฏิบัติ ตลอดจนเปรียบเทียบทัศนคติของ ผู้ปฏิบัติงานทั้งสองกลุ่มดังกล่าวว่ามีความแตกต่างกันหรือไม่
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์นโยบายดังกล่าวว่าเมื่อนำไปปฏิบัติแล้วได้ผลประการใด มีปัญหาและอุปสรรคอะไรบ้าง จะได้แสวงหาแนวทางในการแก้ไขและหามาตรการปรับปรุงนโยบาย ดังกล่าวให้เหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบัน

ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตในการศึกษาดังต่อไปนี้ คือ

1. ศึกษาเด็กที่พึงได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 พ.ศ.2515 หมวดที่ 3 ว่าด้วยเรื่องการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ได้แก่ เด็กที่มีปัญหาความประพฤติ อันได้แก่ เด็กซึ่งบิดามารดาหรือผู้ปกครองไม่สามารถควบคุมความประพฤติได้หรือ เด็กซึ่งประพฤติตน ไม่สมควร^{*}
2. ศึกษาเฉพาะองค์การหลักที่นำนโยบายการคุ้มครองสวัสดิภาพ เด็กไปปฏิบัติโดยตรง
 - 2.1 หน่วยงานของกองสงเคราะห์และบุคคล ไร้รุ่มกรมประชาสงเคราะห์ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ได้แก่
 - 2.1.1 ฝ่ายคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก
 - 2.1.2 สถานแรกรับเด็กหญิงพญาไท

^{*} ดูรายละเอียดในภาคผนวก ข. , หน้า 213

- 2.1.3 สถานแรกรับเด็กชายปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี
- 2.1.4 สถานแรกรับเด็กชาย ภาควิถี จังหวัดยะลา
- 2.1.5 สถานแรกรับเด็กชาย ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดขอนแก่น
- 2.1.6 สถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดระยอง
- 2.1.7 สถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัด

ขอนแก่น

2.2 หน่วยงานของกรมตำรวจ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ได้แก่

2.2.1 กองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน (กก.สค.) ซึ่งสังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาล

2.2.2 กองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและประชาชน (กก.สช.) ซึ่งสังกัดกองบัญชาการตำรวจภูธร ทั้ง 4 ภาค คือ

- 1) กองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและประชาชน ประจำกองบัญชาการตำรวจภูธร 1 กรุงเทพมหานคร
- 2) กองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและประชาชน ประจำกองบัญชาการตำรวจภูธร 2 จังหวัดนครราชสีมา
- 3) กองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและประชาชน ประจำกองบัญชาการตำรวจภูธร 3 จังหวัดลำปาง
- 4) กองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและประชาชน ประจำกองบัญชาการตำรวจภูธร 4 จังหวัดสงขลา

3. ศึกษาเฉพาะผู้ที่ปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กโดยตรง คือ

3.1 พนักงานเจ้าหน้าที่ของกองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น กรมประชาสงเคราะห์ ที่ปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กตามหน่วยงานต่างๆ ที่ระบุไว้ในข้อ 2.1 ได้แก่ นักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา และนักประชาสงเคราะห์

3.2 ข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กประจำกองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน (กก.สค.) และกองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและประชาชน (กก.สช.) ประจำกองบัญชาการตำรวจภูธร ทั้ง 4 ภาค ได้แก่ ข้าราชการตำรวจที่มียศตั้งแต่ ร้อยตำรวจตรีขึ้นไป



ทฤษฎีการวิจัย

1. ในการรวบรวมข้อมูลจากบิดามารดาหรือผู้ปกครองของเด็กที่มีปัญหาความประพฤติหรือประพฤติน่าไม่สมควร ซึ่งต้องใช้เวลารวบรวมข้อมูล 1 เดือน (1-28 กุมภาพันธ์ 2533) โดยจะสัมภาษณ์บิดามารดาหรือผู้ปกครองของเด็กๆ ทุกคนที่มาเข้ารับปรึกษาแนะนำจากพนักงานเจ้าหน้าที่ที่งานแนะแนวปัญหาเด็กหรือมาเยี่ยมเด็กที่สถานแรกรับ เด็กหญิงพญาไท และสถานแรกรับเด็กชายปากเกร็ด ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในส่วนกลาง แต่ไม่ได้ทำการรวบรวมครอบคลุมไปถึงสถานแรกรับเด็กและสถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กในส่วนภูมิภาค ทั้งนี้เพราะติดด้วยเงื่อนไขเวลาหนึ่งแม้ว่าผู้วิจัยได้ทำการศึกษาโดยการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (purposive sampling) แต่กลุ่มตัวอย่างดังกล่าวมีลักษณะคล้ายกัน (homogeneity) กล่าวคือ บิดามารดาที่มีบุตรที่มีปัญหาความประพฤติ นั้น ย่อมมีแนวความคิด อารมณ์ และความรู้สึกต่างๆ ตลอดจนภูมิหลังทางครอบครัวคล้ายคลึงกัน ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องมีความแตกต่างกับกลุ่มผู้ปกครองเด็กที่มีปัญหาความประพฤติในส่วนภูมิภาค นอกจากนี้ยังมีผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องให้การยืนยันในเรื่องนี้ ฉะนั้นกลุ่มตัวอย่างดังกล่าวจึงน่าจะเป็นตัวแทนของประชากรได้

2. กลุ่มนักการเมืองหรือคณะกรรมการด้านสตรีและเยาวชน ซึ่งผู้วิจัยสามารถเก็บข้อมูลได้เพียง 2 คน จากจำนวน 19 คน ทั้งนี้ได้ใช้ความพยายามอย่างยิ่ง ทั้งนี้เนื่องจากช่วงระยะเวลาเก็บข้อมูลเป็นช่วงระยะปิดสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ต่างไปเยี่ยมราษฎรในต่างจังหวัด นอกจากผู้ที่อยู่ในกรุงเทพฯ จำนวน 9 คน ซึ่งผู้วิจัยได้ส่งแบบสอบถามทั้งโดยตรงกับตัวและส่งทางไปรษณีย์ แต่ได้รับแบบสอบถามกลับคืนมาเพียง 2 ฉบับเท่านั้น แสดงให้เห็นว่ากลุ่มนักการเมืองหรือคณะกรรมการด้านสตรีและเยาวชน อาจไม่สนใจงานวิจัยเรื่องนี้มากพอที่จะสละเวลาตอบแบบสอบถามในครั้งนี้

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบว่านโยบายการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก เมื่อนำไปปฏิบัติแล้วได้ผลประการใด มีปัญหาและอุปสรรคอะไรบ้าง
2. ทำให้ทราบทัศนคติของพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์และข้าราชการตำรวจต่อหน่วยงาน ต่อผู้บริหารของหน่วยงานและต่องานที่ปฏิบัติ ตลอดจนได้ทราบทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานทั้งสองกลุ่มดังกล่าวว่ามีความแตกต่างกันหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปวางแผนการพัฒนาบุคลากรต่อไป

3. สามารถนำข้อมูล เหล่านี้ไปทบทวนนโยบายการคุ้มครองสวัสดิภาพ เห็นว่ามีประเด็น
ไหนที่ควรจะได้รับการปรับปรุงและแก้ไข ตลอดจน เป็นแนวทางในการ เสนอแนะมาตรการในการ
ปรับปรุงนโยบายดังกล่าวให้ เหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบันให้ดียิ่งขึ้นต่อไป