

บทที่ 2

ทฤษฎี แนวคิดและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง “การพัฒนาระบบเฝ้าระวังปัญหาเยาวชนของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์” ผู้ศึกษาได้ค้นคว้าแนวคิด วรรณกรรม และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. นโยบายและยุทธศาสตร์การเฝ้าระวังทางสังคม
2. แนวคิดเกี่ยวกับการเฝ้าระวังทางสังคม
3. แนวคิดเกี่ยวกับการเฝ้าระวังปัญหาเยาวชน
4. การบริหารงานของศูนย์เฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคม
5. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดการศึกษา

1. นโยบายการและยุทธศาสตร์การเฝ้าระวังทางสังคม

1.1 นโยบายและแผนพัฒนาระบบการเฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคมของประเทศไทย พ.ศ. 2548-2551

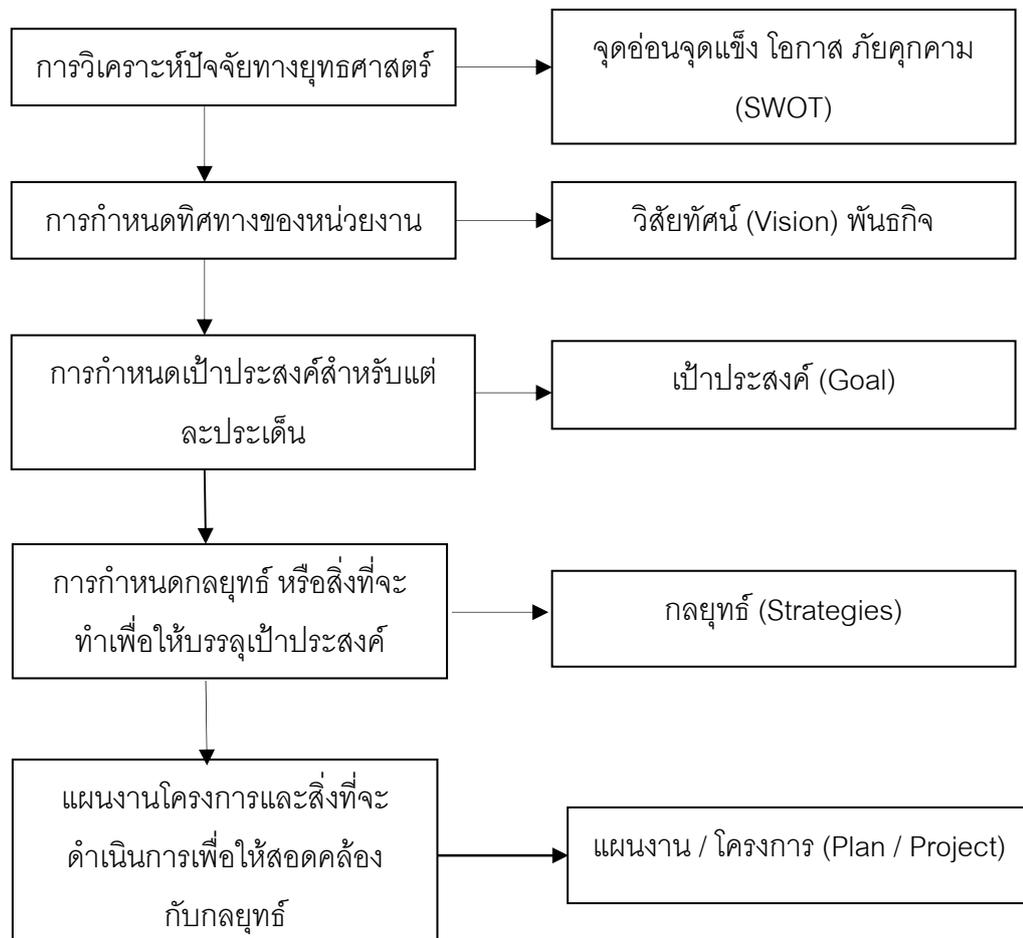
ความเป็นมา

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการสร้างหลักประกันความมั่นคง ให้คนไทยสามารถเข้าถึงตามสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งมียุทธศาสตร์ในการสร้างหลักประกันและประสิทธิภาพในการกระจายโอกาสและทรัพยากร เพื่อให้เกิดความพอเพียงแก่คนในสังคม สร้างภูมิคุ้มกัน ป้องกัน และฟื้นฟูให้สถาบันครอบครัว และชุมชนมีความเข้มแข็ง เพื่อสร้างหลักประกันพื้นฐานของสังคมให้มีความเข้มแข็งและมีความสามารถในการยืนอยู่ท่ามกลางกระแสของความเปลี่ยนแปลงในสังคมโลกได้อย่างมั่นคง

เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้แล้ว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จึงได้ริเริ่มโครงการศึกษาการสร้างและพัฒนาระบบการเฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคม ขึ้นตั้งแต่ปีงบประมาณ 2547 เป็นต้นมา ซึ่งการดำเนินงานในระยะแรกเป็นการศึกษาเพื่อกำหนดตัวชี้วัดทางสังคมที่สามารถระบุกลไกในการเตือนภัยทางสังคม

และนำไปสู่การพัฒนาาระบบสารสนเทศในการเตือนภัยทางสังคม รวมทั้งกำหนดนโยบาย แผนงาน วิธีการดำเนินงานและแนวทางการป้องกัน เพื่อให้กลไกของรัฐ สามารถเฝ้าระวัง และเตือนภัยให้กับสังคมรวมทั้งกำหนดยุทธศาสตร์ แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยที่กระบวนการและขั้นตอนในการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติสามารถสรุปได้ดังนี้

แผนภูมิที่ 2.1
กระบวนการและขั้นตอนในการเปลี่ยนแปลง
ยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ



ที่มา: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ศูนย์การเฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคม, ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, 2548.

1.2 กลยุทธ์ในการพัฒนาระบบการเฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคม

ในการดำเนินการจัดทำแผนการพัฒนาระบบการเฝ้าระวังและการเตือนภัยทางสังคม นั้น มีความจำเป็นต้องมีการกำหนดกรอบในการดำเนินงานในระยะยาวเพื่อให้เกิดการบูรณาการ แก้ไขปัญหาที่เป็นระบบมุ่งเน้นสู่อนาคต โดยการประเมินสภาพปัญหาปัจจุบันและประเมิน แนวโน้มในอนาคตของการจัดการเตือนภัยทางสังคม วิเคราะห์ปัญหาทั้งในระดับภาพรวมของ องค์การ สังคมและประเทศ กับระดับหน่วยงานย่อยทางสังคม เพื่อกำหนดเป้าหมายทั้งในเรื่องการ พัฒนาสมรรถนะขององค์กรและกฎหมาย ระเบียบ วิธีปฏิบัติ การจัดการด้านเทคนิค และ ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาครอบครัวให้เข้มแข็ง ตลอดจนการวางแผนทางในการสร้างความร่วมมือ ในระดับชุมชนและท้องถิ่นและกระบวนการในการแก้ไขปัญหาเชิงพื้นที่ ซึ่งแผนและยุทธศาสตร์ ดังกล่าวจะกำหนดขึ้นภายใต้การประเมินสถานการณ์ โดยใช้หลักการประเมินจุดเด่น จุดด้อย โอกาส และข้อจำกัด (SWOT Analysis) ทั้งนี้ กระบวนการนี้สามารถที่จะทบทวน ปรับเปลี่ยน เปลี่ยนแปลงได้ตามสภาพของสังคมตามความเหมาะสม เพื่อให้สามารถกำหนด ยุทธศาสตร์ แผนงาน และนโยบายเพื่อการพัฒนาการเฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคมที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

ประเด็นยุทธศาสตร์

1. เสริมสร้างกลไกในการคุ้มครองทางสังคม
2. สร้างหลักประกันให้เป็นโอกาส
3. พัฒนาศักยภาพความมั่นคงในการดำรงชีวิต
4. พัฒนาสังคมสมดุล
5. ปรับระบบบริหารจัดการ เพิ่มประสิทธิภาพ ความทันสมัยและความโปร่งใสในการทำงาน

สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นส่วนราชการ ระดับกรม มีภารกิจในการปฏิบัติงานเป็นศูนย์กลางการบริหารของกระทรวงในการพัฒนา ยุทธศาสตร์ แปลงนโยบายของกระทรวงเป็นแผนปฏิบัติการ คือ การเพิ่มประสิทธิภาพของการ คุ้มครองทางสังคม และประเด็นยุทธศาสตร์ของกระทรวง เรื่องการสร้างเสริมกลไกการคุ้มครอง ทางสังคม การพัฒนาสังคมสมดุล และการปรับระบบบริหารจัดการเพิ่มประสิทธิภาพ ความทันสมัยและความโปร่งใสในการทำงาน มาสู่การปฏิบัติ

วิสัยทัศน์

เป็นองค์กรพลวัตในการบริหารจัดการร่วมกับทุกภาคส่วนเพื่อการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

พันธกิจ

1. พัฒนาศักยภาพของบุคลากรให้ทันกับกระแสการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ทางสังคม
2. พัฒนาระบบการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน
3. พัฒนากลไกการคุ้มครองทางสังคม

ประเด็นยุทธศาสตร์

1. การพัฒนาทักษะและศักยภาพในการบริการจัดการ
2. พัฒนาทุนทางสังคม
3. พัฒนาระบบการเฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคม

ทั้งนี้ผู้ศึกษาขอทบทวนนโยบายในประเด็นต่างๆ ที่มีความสอดคล้องในการพัฒนาเยาวชนเช่นเดียวกับอัญมณี บุรณกานนท์ และ พิมพีใจ นานารัมย์ (2546) ได้ทำการศึกษาทบทวนนโยบายของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ผลกระทบที่มีต่อเด็กและเยาวชนไทย โดยมีประเด็นที่ควรพิจารณา ดังนี้

1. นโยบายการพัฒนาเด็กและเยาวชนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีความชัดเจนมากขึ้นตามลำดับ อันเป็นผลจากพลวัตการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งแผนพัฒนาประเทศที่ให้ความสำคัญกับคนและคุณภาพชีวิตของคนมากขึ้น ทำให้กิจกรรมการพัฒนาเด็กและเยาวชนซึ่งมาจากแนวทางกระจัดกระจายอยู่ในหน่วยงานต่างๆ มีทิศทางที่สอดคล้องกันมากขึ้น โดยนโยบายและแผนต่างๆ มักจะกำหนดแนวทางการพัฒนาเด็กและเยาวชนไว้ทั้งกลุ่มทั่วไป กลุ่มเด็กในภาวะยากลำบาก และกลุ่มเด็กที่มีปัญญาเลิศ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และประชาสังคมแก้ไขปัญหาความยากจนและการไม่เข้าถึงบริการของคนจน อย่างไรก็ตาม ยังพบว่างบประมาณที่ใช้ในการดำเนินโครงการพัฒนาเด็กและเยาวชนยังไม่กระจายอย่างเหมาะสม

2. นโยบายเยาวชนแห่งชาติและแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนระยะยาว (พ.ศ.2545-2554) เน้นการส่งเสริมให้เด็กและเยาวชนได้รับความรัก การดูแลและเอาใจใส่ และการคุ้มครองจากครอบครัวและสังคม มีความสามารถในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากบริการอย่างสม่ำเสมอ เติบโตตามศักยภาพ สอดคล้องกับความต้องการตามวัย มีทักษะในการดำรงชีวิต และพึ่งพาตนเองได้

ตลอดจนรู้จักช่วยเหลือผู้อื่นและสังคม โดยเน้นบทบาทครอบครัวควบคู่ไปกับองค์กรอื่นๆ แต่ยังคงพบว่าแผนงานและโครงการตามนโยบายยังมีลักษณะแบ่งส่วนตามหน่วยงาน และการขาดการประสานแผนงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

โดยสรุป จากการร่างนโยบายและแผนพัฒนาระบบการเฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคมของประเทศไทย พ.ศ.2548-2551 และการทบทวนนโยบายตามที่กล่าวไว้ในเบื้องต้น จะเป็นตัวกระตุ้นและชี้้นำในการกำหนดตัวชี้วัดทางสังคมที่สามารถระบุกลไกในการเตือนภัยทางสังคม และนำไปสู่การพัฒนากระบวนการสนเทศในการเตือนภัยทางสังคม รวมทั้งกำหนดนโยบายถึงวิธีการดำเนินงานและหาแนวทางในการป้องกันแก้ไข เพื่อให้กลไกของรัฐสามารถที่จะเฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคมได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยมีกระบวนการขั้นตอนในการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ พร้อมทั้งมีกลยุทธ์ในการพัฒนาระบบการเฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคม เพื่อให้การดำเนินงานมีกรอบเป็นตัวกำหนดโดยมุ่งเน้นสู่อนาคต และสามารถที่จะประเมินสภาพปัญหาในปัจจุบัน วิเคราะห์ปัญหาทั้งในระดับภาพรวมขององค์กร สังคม เพื่อการพัฒนากระบวนการเฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2. แนวคิดเกี่ยวกับการเฝ้าระวังทางสังคม

2.1 การเฝ้าระวังคืออะไร

นับแต่อดีต คนไทยคุ้นเคยกับการเฝ้าระวังเป็นอย่างดี เห็นได้จากอุปกรณ์เครื่องใช้ในชีวิตประจำวันที่สะท้อนถึงระบบเฝ้าระวัง เช่น กระป๋วนผูกคอสัตว์เลี้ยงวัว ควาย เพื่อบอกตำแหน่ง คอคดเลี้ยงสัตว์ที่ทำหน้าที่ป้องกันโจรขโมยมาแอบต้อนหนียามค่ำคืน รวมถึงระบบเวรยามที่มีการเดินตรวจตราไฟฟ้และป้องกันเหตุร้าย เห็นได้จากระบบการเฝ้าระวังนั้นมีมาช้านานและมักเป็นการเฝ้าระวังเชิงกายภาพ

แต่การเฝ้าระวังที่มีพัฒนาการเป็นรูปธรรมมากที่สุด ได้แก่ การเฝ้าระวังทางสาธารณสุข โดยผู้ที่มีชื่อเสียงด้านการบุกเบิกของโลกได้แก่ ลีมวล แซททัก (Lemuel Shattuck) และ ลีเลียม ฟาร์ (William Farr) โดยแซททัก (1850) พิมพ์เอกสารเรื่อง “The Massachusetts Sanitary Commission” ซึ่งรายงานดังกล่าวกล่าวถึงภาวะการตาย ภาวะการแพร่กระจายของโรคระบาด โดยมีข้อเสนอสำคัญให้ทำการเก็บข้อมูลแยกตามอายุ เพศ อาชีพ สถานะทางเศรษฐกิจ และที่อยู่อาศัย ส่วนวิลเลียม ฟาร์ (1839-1879) ได้ใช้บทบาทที่ต้องดูแลสถิติ

กองทะเบียนทั่วไปของประเทศอังกฤษ ทำการเก็บรวบรวมสถิติที่จำเป็น การวัดผลข้อมูล และการประเมินผลข้อมูล โดยแจ้งข้อมูลดังกล่าวแก่ผู้บริหารงานด้านสุขภาพและสาธารณสุขทราบ หลังจากนั้นระบบการเฝ้าระวังทางสาธารณสุขก็แพร่หลาย และได้รับความนิยมในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งมีการพัฒนาลงลึกในรายละเอียดจนอาจกล่าวได้ว่า โรคระบาดที่ร้ายแรงทุกชนิด ล้วนมีระบบการเฝ้าระวังรอบรับแทบทั้งสิ้น สำหรับหลักการเกี่ยวกับการเฝ้าระวังโรคติดต่อมี 3 ประการคือ

1. ระบบการรวบรวมข้อมูลที่มีความเป็นระบบ ครอบคลุมปัจจัยสำคัญ
2. ระบบการประมวลผลและประเมินข้อมูลความเที่ยงตรง ปราศจากอคติ
3. การเผยแพร่ข้อมูลที่จำเป็น เพื่อการแก้ปัญหาที่ถูกต้อง

2.2 ความเข้าใจในการป้องกันปัญหาทางสังคมและการเฝ้าระวังทางสังคม

กิติพัฒน์ นนทบุรีมະดุลย์ (2550) ได้อธิบายถึงแนวความคิดการป้องกันปัญหา ก็จะสามารถจำแนกออกได้ 3 ระดับ คือ การป้องกันปฐมภูมิ การป้องกันทุติยภูมิ และการป้องกันกัณฑ์ตติยภูมิ การป้องกันปฐมภูมิหมายถึง การป้องกันในลำดับแรก ก่อนที่จะเกิดภาวะความยากลำบาก เปรียบเสมือนการฉีควัคซีนป้องกันโรค ตั้งแต่ยังไม่มีอาการเจ็บป่วยใดๆ การไม่มีพฤติกรรมเสี่ยงในการข้องแวะกับการติดเชื้อเอชไอวี ไม่สำส่อนทางเพศ ไม่ติดยาเสพติด ไม่ร่วมเข็ม การป้องกันไม่ให้เยาวชนหมกมุ่นเรื่องเพศก่อนวัยอันควร ไม่มีภาวะความยากลำบาก จนต้องคิดไปกระทำผิด หรือไปขายบริการทางเพศ เป็นต้น

ส่วนการป้องกันทุติยภูมิ คือพบว่าได้เจ็บป่วยหรือได้สัมผัสเชื้อโรคแล้ว ก็ต้องป้องกันไม่ให้โรคร้ายลุกลามหรือแพร่กระจายไปสู่ผู้อื่น คนอาจได้เชื้อเอชไอวีแล้วก็ต้องดำเนินการไม่ให้เกิดการแพร่เชื้อ และรักษาสุขภาพไม่ให้เจ็บป่วยจากโรคแทรกซ้อนต่างๆ เยาวชนอาจมีความสัมพันธ์ทางเพศก่อนวัยอันควรแล้ว เราก็ต้องรณรงค์ให้รู้จักการใช้ถุงยางอนามัย การคุมกำเนิด และการป้องกันการติดเชื้อโรคจากการมีเพศสัมพันธ์ การป้องกันระดับทุติยภูมิก็มีลักษณะของการเข้าไปแทรกแซงดำเนินการแก้ไขบำบัด ทว่ามีหน้าที่ของการป้องกันปรากฏอยู่ด้วย

สำหรับการป้องกันระดับตติยภูมิ เป็นการป้องกันที่มีให้เกิดการสูญเสียมากกว่านั้น และพยายามควบคุมสถานการณ์ไม่ให้ลุกลามจนเป็นการล่มสลายของระบบที่เกี่ยวข้อง ผู้ป่วยโรคต่างๆ ต้องได้รับการดูแลไม่ให้โรคทำลายจนถึงภาวะพิการ หรือเสียชีวิต ผู้เป็นเอดส์และมีอาการแทรกซ้อน ก็ต้องพยายามดูแลรักษาให้กลับมามีชีวิตอยู่แข็งแรง เยาวชนที่มีเพศสัมพันธ์ก่อนวัย

อันควรแล้วตั้งครุฑ ก็อาจจะต้องให้คำปรึกษาให้ทางเลือกหลายๆ ทาง อาทิ ให้ตัดสินใจพักการเรียนและไปปรับบริการที่บ้านพักฉุกเฉิน คลอดลูกแล้วนำไปฝากเลี้ยงกับครอบครัวอุปการะ หรือเมื่อเรียนจบค่อยรับลูกกลับไปเลี้ยงเมื่อพร้อม หรือนักสังคมสงเคราะห์อาจไปพูดคุยกับพ่อแม่ฝ่ายหญิงและฝ่ายชายในการยอมรับและเลี้ยงดูเด็กที่กำลังจะลืมตาขึ้นมาดูโลก นี่คือการป้องกันปัญหาในระดับตติยภูมิ คือเป็นการป้องกันการตั้งครุฑไว้ไม่ได้แต่เป็นการป้องกันปัญหาการทำแท้งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและการป้องกันปัญหาเด็กถูกทอดทิ้ง

การเฝ้าระวังทางสังคม (Social surveillance) นั้น เป็นแนวคิด แนวทาง กระบวนการ และระบบในการปฏิบัติงาน ทั้งระดับมหภาค มัชฌิมภาค และจุลภาคอย่างมีหลักการ โดยมีมุ่งแสวงหาข้อมูล ข่าวสารข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ที่สัมพันธ์กับปรากฏการณ์และสถานการณ์ที่มีแนวโน้มจะทำให้เกิดอันตรายต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชน สังคมและประเทศ เป็นการดำเนินงานที่มีความสำคัญ ความเป็นความตาย ที่จะบ่งชี้ถึงผลกระทบและอันตรายที่จะอุบัติขึ้น หากมิได้มีการป้องกันความเสียหายได้

กล่าวโดยสรุปคือ “การเฝ้าระวังคือ ระบบและกลไกที่สร้างขึ้นเพื่อติดตามสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง เพื่อใช้ในการวางแผน ควบคุม ป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้น หรือนำไปใช้เพื่อการดำเนินการลดปัจจัยเสี่ยงอย่างมีประสิทธิภาพ” (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ศูนย์เฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคม, 2549) ทั้งนี้ยังมีนักวิชาการได้ให้ความหมายของการเฝ้าระวังทางสังคม ดังนี้

อภิญญา เวชยชัย (2549) ให้ความหมายการเฝ้าระวังทางสังคม หมายถึง การทำงานในลักษณะจับตามองปัญหา ปัจจัยเสี่ยงต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม ผ่านการเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบ และมีการประมวลผลในเชิงประจักษ์ หรือในเชิงคุณภาพ ให้เห็นสัญญาณเสี่ยงภัยหรืออันตรายที่จะเกิดต่อสังคม และมีกระบวนการสื่อสารบอกข่าวไปยังกลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อร่วมคิดวางแผนการป้องกันปัญหาที่คาดว่าจะมีแนวโน้มจะเกิดขึ้นและก่อผลกระทบต่อสวัสดิภาพ คุณภาพชีวิตและความมั่นคงของผู้คนในชุมชน สังคม

การเฝ้าระวังทางสังคม (ชนิษฐา เทวินทรภักดี, 2549) ให้ความหมายไว้ว่าการประเมินสภาวะปัญหาและสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ทั้งสภาพปัญหาความทุกข์ยากที่เกิดขึ้นแล้ว โดยเฉพาะสัญญาณเสี่ยงภัยรอบด้านต่อปัจจัยเสี่ยงต่างๆ ที่จะก่อให้เกิดการทำลายและสัญญาณอันตรายทุกประการต่อความมั่นคงของมนุษยชาติทุกกลุ่มในสังคม ด้วยการเฝ้าระวัง การจับตามองและการร่วมกันหาแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างทันที่ รวมทั้งการเก็บรวบรวมข้อมูลหลักฐาน การวิเคราะห์ วิจัย ให้เป็นระบบและมีการประมวลผลในเชิงประจักษ์ให้เกิดการเรียนรู้

และการประชาสัมพันธ์ด้วยกระบวนการสื่อสารบอกกล่าวไปสู่ชุมชนและสังคม โดยเฉพาะเน้นให้เข้าถึงกลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อให้ร่วมกันตระหนักรู้ ร่วมคิด ร่วมป้องกัน เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อสวัสดิภาพ คุณภาพชีวิตและความมั่นคงของผู้คนในชุมชนและสังคมด้วยการเรียนรู้ การพึ่งตนเอง เป็นลำดับแรกสู่ขั้นตอนการนำเสนอนโยบายของรัฐบาลตามลำดับ

การเฝ้าระวังทางสังคม (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ศูนย์เฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคม, 2548) หมายถึง การติดตามความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงข้อมูลที่เป็นตัวบ่งชี้สถานการณ์ปัญหาทางสังคมอย่างเป็นระบบ โดยมีการเก็บข้อมูลอย่างสม่ำเสมอ นำผลลัพธ์ที่ผ่านการวิเคราะห์หรืออย่างถ่วงไปใช้ในการแจ้งเตือนภัย และวางแผนป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น หรือนำไปใช้เพื่อการดำเนินการลดปัจจัยเสี่ยงอย่างมีประสิทธิภาพ

การเฝ้าระวังทางสังคม (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2547, น. 7) หมายถึง การเก็บรวบรวมข้อมูลด้านสังคมอย่างเป็นระบบสม่ำเสมอ นำมาเปรียบเทียบกับค่ามาตรฐานหรือนำมาวิเคราะห์แปลผล และนำผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมาช่วยในการปฏิบัติภารกิจทางด้านสังคม เช่น การวางแผน การนำไปปฏิบัติการช่วยเหลือ แก้ไขปัญหา หรือการติดตามประเมินสถานะทางสังคม และเผยแพร่ผลการวิเคราะห์เป็นรายงานไปยังบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐและหน่วยงานสาธารณะต่าง ๆ การเชื่อมโยงการเฝ้าระวังทางสังคมขั้นสุดท้าย ก็คือ การป้องกันปัญหาและควบคุมปัญหา ระบบการเฝ้าระวัง จึงประกอบไปด้วย ความสามารถที่จะเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างจริงจัง ความสามารถในการวิเคราะห์ และความสามารถในการเผยแพร่ผลไปยังโครงการทางสังคมต่าง ๆ เช่น โครงการดูแลเด็ก เยาวชนผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส บุรุษ สตรี หรือครอบครัว

ดังนั้นจากแนวคิดเบื้องต้น ผู้ศึกษาจึงสรุปได้ว่า การเฝ้าระวังทางสังคม หมายถึง กิจกรรมอย่างต่อเนื่องเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบ ในการเฝ้าสังเกต ติดตามศึกษา โดยคำนึงถึงว่า สิ่งๆ นั้นมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ที่เป็นตัวบ่งชี้สถานการณ์ปัญหาทางสังคมอย่างเป็นระบบ และวางแผนป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นหรือนำไปใช้เพื่อการดำเนินการลดปัจจัยเสี่ยง เพื่อเป็นการควบคุมและเฝ้าระวังผลที่จะเกิดขึ้นได้ในอนาคต

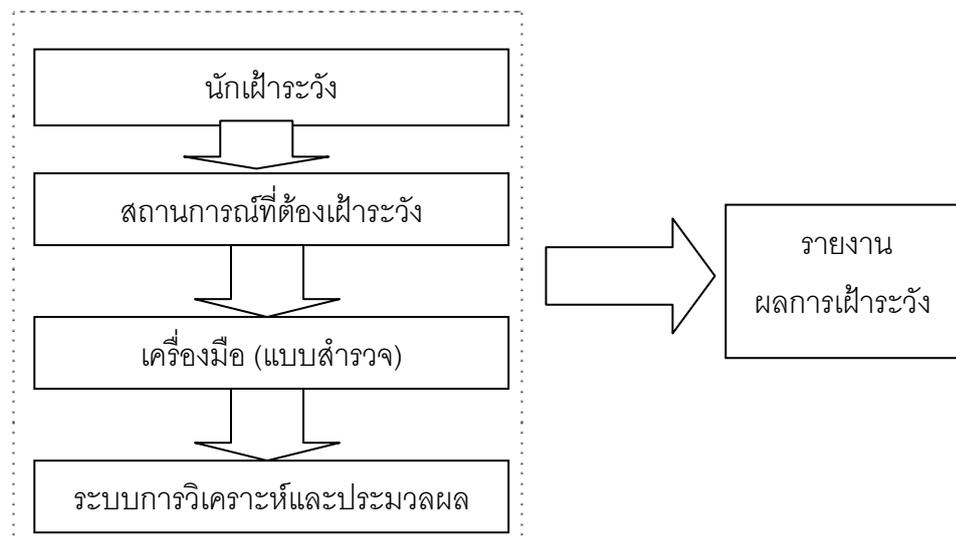
2.3 องค์ประกอบของการเฝ้าระวังทางสังคม

องค์ประกอบของการเฝ้าระวังทางสังคมในความหมายของข้อกำหนดเชิงกิจกรรมว่า ลำดับขั้นตอนของการเฝ้าระวัง ดังนั้นจึงมีองค์ประกอบสำคัญประกอบด้วย

- 1) บุคลากร คือ บุคลากรที่ได้รับการฝึกฝนหรืออบรมเป็นการเฉพาะในองค์ความรู้เกี่ยวกับการเฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคม บุคลากรเหล่านี้ต้องได้รับการสนับสนุนให้สามารถทำงานเป็นทีมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยบุคลากรนั้นต้องทำหน้าที่เก็บรวบรวมข้อมูลอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ และมีระบบการส่งข้อมูลอย่างรวดเร็ว
- 2) สถานการณ์ที่ต้องเฝ้าระวัง หรือเหตุการณ์สำคัญที่สามารถบ่งชี้ถึงปัญหาหรือมีแนวโน้มว่าจะนำไปสู่ปัญหาได้ หากไม่ได้รับการเตือนและป้องกันอย่างเหมาะสมและทันท่วงที ทั้งนี้ อาจหมายรวมถึงการเฝ้าระวังประชากรกลุ่มเสี่ยง (Population At Risk) ด้วย
- 3) เครื่องมือการรวบรวมข้อมูลที่มีมาตรฐานเดียวกัน และง่ายต่อการใช้งาน เช่น แบบสอบถาม แบบสำรวจความคิดเห็น เป็นต้น
- 4) ระบบการประมวลผลที่ได้รับการพัฒนาอย่างสอดคล้องกับแต่ละสังคม โดยการแปลผลต้องเฉพาะเจาะจงและเชื่อถือได้
- 5) การรายงานผลที่เป็นระบบ โดยใช้ฐานข้อมูลที่จัดเก็บมาเป็นแหล่งอ้างอิง

แผนภูมิที่ 2.2

องค์ประกอบของการเฝ้าระวังทางสังคม



ที่มา: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ศูนย์เฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคม, 2549, น. 3

2.4 บทบาทการเฝ้าระวังทางสังคม

ท่ามกลางกระแสเปลี่ยนแปลงทางสังคม พบว่า มีปัจจัยทางสังคมมากมายที่นำไปสู่ปัญหาเยาวชนที่ยากต่อการแก้ไข แต่ในขณะเดียวกันถ้าตรวจพบและแก้ไขตั้งแต่เริ่มต้นปัญหาที่ใหญ่กว่าเดิมก็ไม่เกิดขึ้น

เมื่อประมาณ 15 ปีที่แล้ว ประเทศไทยเพิ่งรู้จักโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ที่มีชื่อเรียกว่า “เอดส์” แต่ในสมัยนั้นเราไม่กล้าพูดถึง ไม่กล้ารณรงค์ เพราะกลัวว่าจะมีผลกระทบต่อการท่องเที่ยวกลัวเสียรายได้ กลัวเสียภาพลักษณ์ของประเทศ จนทำให้การแพร่ระบาดของเชื้อเอชไอวีเป็นไปอย่างกว้างขวาง ทั้งในหมู่ผู้ค้าบริการทางเพศ ผู้ใช้แรงงาน แม่บ้าน ข้าราชการ ตลอดจนเด็กและเยาวชน จนกระทั่งเมื่อ 5-10 ปีที่ผ่านมาจึงได้มีการรณรงค์อย่างจริงจัง ผลที่เกิดขึ้นก็คืออัตราการติดเชื้อเอชไอวีในกลุ่มผู้ค้าบริการทางเพศลดลง แต่มาเพิ่มขึ้นในกลุ่มเด็กและเยาวชน

จากตัวอย่างที่ยกมาชี้ให้เห็นว่า ถ้ามีการเฝ้าระวังที่มีประสิทธิภาพย่อมสามารถลดปัญหาและความรุนแรงของปัญหาได้ ทั้งนี้ถือเป็นประสบการณ์ทางสังคมที่ต้องศึกษา เพื่อป้องกันประวัติศาสตร์ซ้ำรอย

ดังนั้น กลไกการเฝ้าระวังทางสังคม จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับสังคมไทย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสังคมไทยมีขอบเขตกว้างขวางและซับซ้อน บุคลากรด้านการเฝ้าระวังทางสังคม จึงมีอยู่ 4 กลุ่มด้วยกันดังนี้

1. นักเฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคมระดับพื้นที่ เป็นบุคลากรที่ได้รับการอบรม โดยเฉพาะด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ สถิติเบื้องต้น การวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม มีบทบาทมีหน้าที่ ซึ่งประจำตามพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ คอยสอดส่องปัญหาต่างๆ พร้อมกันนั้น ต้องมีการติดต่อสื่อสารกันอย่างสม่ำเสมอ เรียนรู้เครื่องมือที่ถูกออกแบบเพื่อการเฝ้าระวัง สามารถทำงานเป็นทีมได้และเข้าใจถึงพันธกิจในภาพรวม

2. อาสาสมัครเฝ้าระวังทางสังคม คือบุคคลที่มีจิตสาธารณะ ห่วงใยทางสังคมและอาสาทำหน้าที่รวบรวมข้อมูล โดยได้รับการอบรมด้านการเก็บข้อมูล การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายและการทำความเข้าใจในแบบสำรวจที่ได้รับมอบหมาย

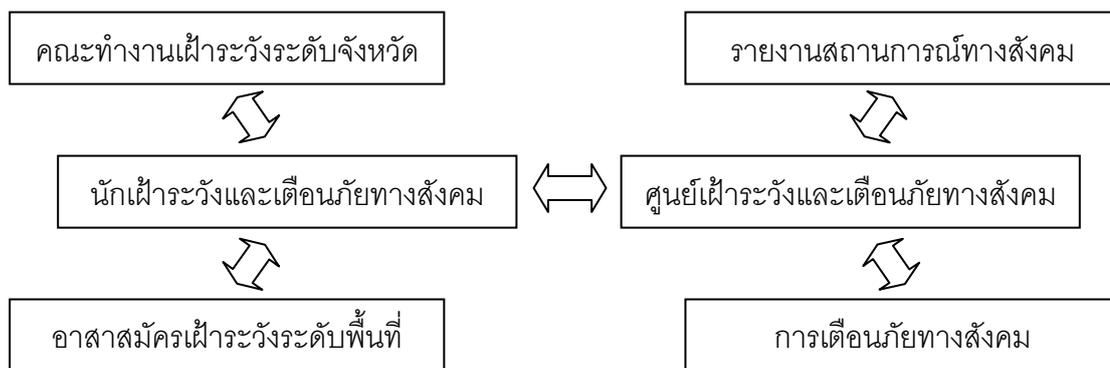
3. คณะทำงานเฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคม หมายถึง กลุ่มคนที่มีการจัดตั้งในรูปแบบองค์กร อาจมีขอบเขตการดูแลในระดับจังหวัด ทำหน้าที่ใช้ความรู้และประสบการณ์ของตัวเองในการกำหนดประเด็นในการเฝ้าระวังทางสังคม

4. ศูนย์เฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคม คือ หน่วยงานในกำกับของรัฐทำหน้าที่ประมวลข้อมูลที่ได้รับจากนัดเฝ้าระวังทั่วประเทศ เพื่อจัดลำดับความสำคัญและเตือนภัยทางสังคมให้ผู้ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ

สำหรับความเชื่อมโยงพันธกิจระหว่างบุคลากร มีการส่งและรับข้อมูลจากส่วนกลางและส่วนจังหวัด โดยกลไกของกิจกรรมเฝ้าระวังทางสังคมอยู่ที่นักเฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคมที่ต้องรับรู้เทคโนโลยี เครื่องมือ และเชื่อมโยงข้อมูลสู่ส่วนกลาง ในขณะที่เดียวกันต้องทำหน้าที่ถ่ายทอดข้อมูลให้กับคณะทำงานเฝ้าระวังระดับจังหวัด ถึงทิศทางการเฝ้าระวัง พร้อมกันนั้นก็รับฟังประเด็นปัญหาเฉพาะของแต่ละพื้นที่ เพื่อสร้างมาตรวัดและเครื่องมือที่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ของตนเอง นอกจากนี้ยังต้องทำหน้าที่บริหารการเก็บข้อมูลของอาสาสมัครเฝ้าระวังระดับพื้นที่ เพื่อให้ข้อมูลมีความถูกต้องตรงกับประเด็นของการสำรวจ พร้อมทั้งการเชื่อมโยงบทบาทได้ดังแผนภูมิที่ 2.3

แผนภูมิที่ 2.3

การเชื่อมโยงกิจกรรมของบุคลากรด้านการเฝ้าระวัง
และเตือนภัยทางสังคม

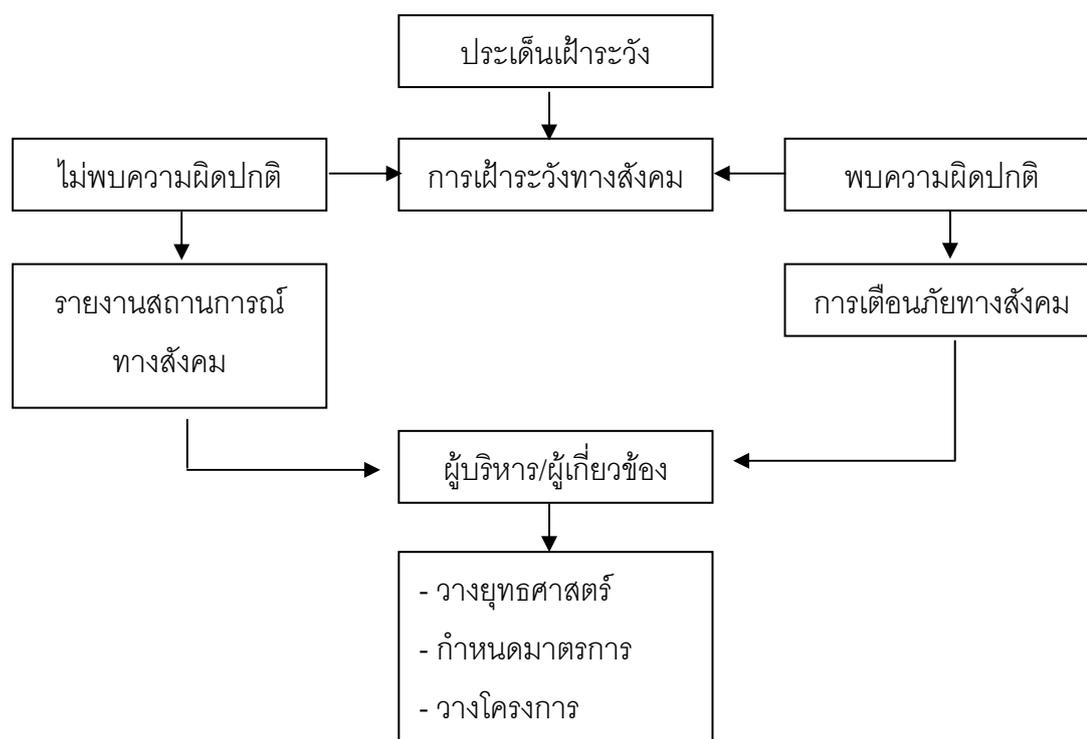


2.5 ระบบการเฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคม

ระบบมีความหมายในเชิงลำดับ ขั้นตอนของการดำเนินการ เมื่อรวมกับการเฝ้าระวัง จึงอาจเรียกได้ว่าเป็นกระบวนการรวบรวมข้อมูลอย่างต่อเนื่อง ภายใต้ประเด็นที่กำหนดไว้ โดยบุคลากรที่ฝึกฝนมาโดยเฉพาะ จากนั้นจึงทำการวิเคราะห์ข้อมูล แปรผล นำเสนอรายงาน และใน

กรณีที่เกิดการณ์แนวโน้มว่าจะก่อความไม่ปลอดภัยต่อสาธารณะอาจต้องทำการเตือนภัยทางสังคม มีลำดับขั้นตอนดังแผนภูมิที่ 2.4

แผนภูมิที่ 2.4
ระบบการเฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคม



2.6 ประเด็นที่ต้องเฝ้าระวัง

การกำหนดประเด็นการเฝ้าระวังต้องครอบคลุมปัญหาทั้งหมด อาจกำหนดตามสถานการณ์และความรุนแรงที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยต่อไปนี้ สังคม คุณคนกรสกุล (2548, น. 60) ได้ยกประเด็นที่ต้องทำการเฝ้าระวังในสังคมไทยอย่างใกล้ชิดมีดังนี้

1. พฤติกรรมเสี่ยงของเด็กและเยาวชน เช่น พฤติกรรมกามมีเพศสัมพันธ์ การบริโภคสุรา ยาสูบ และสารเสพติด พฤติกรรมการใช้ความรุนแรง
2. สถานการณ์สถาบันครอบครัว หมายถึง การทะเลาะเบาะแว้งในครอบครัว การใช้ความรุนแรงในครอบครัว การหย่าร้าง

3. การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากร เช่น สัดส่วนชายหญิง การอพยพเข้าเมืองใหญ่ สัดส่วนผู้สูงอายุ และวัยทำงาน
4. พฤติกรรมด้านความปลอดภัย ทั้งในการทำงานและการเดินทาง เช่น การสวมหมวกนิรภัย การคาดเข็มขัดนิรภัย การไม่บริโภคสุราขณะขับขี่ยานพาหนะ การข้ามถนนบนทางม้าลาย เป็นต้น
5. การค้ามนุษย์ ซึ่งหมายถึง การล่อลวง ช่มชู้ ลักพาบุคคลไปเป็นวัตถุเชิงพาณิชย์ เช่น การค้าแรงงานเด็ก การค้าประเวณี เป็นต้น

2.7 กิจกรรมการเฝ้าระวัง

กิจกรรมการเฝ้าระวังทางสังคม (สังคม คุณคนากรสกุล, 2548, น. 61) ได้ชี้ว่าระบบการเฝ้าระวังมีทั้งระบบที่เรียบง่ายไม่ซับซ้อน จนถึงระบบที่ซับซ้อน และนำเสนอว่าประเทศที่กำลังพัฒนาควรใช้ระบบการเฝ้าระวังที่ใช้ง่าย ไม่ซับซ้อนซึ่งเมื่อทำการปรับปรุงและเรียงลำดับใหม่ ซึ่งแสดงถึงขั้นตอนกิจกรรมการเฝ้าระวัง ดังต่อไปนี้

1. การรวบรวมข้อมูล โดยการใช้เครื่องมือที่ออกแบบเป็นการเฉพาะ มีมาตรฐานได้รับการทดสอบว่าสามารถใช้วัดได้จริง มีค่าความเชื่อถือทางสถิติเป็นที่ยอมรับได้ โดยผู้ที่รวบรวมข้อมูลต้องดำเนินการเก็บแบบสำรวจอย่างแท้จริงจากกลุ่มเป้าหมายที่กำหนด
2. การจัดทำรายละเอียดข้อมูล เป็นการสอบถาม หรือเก็บข้อมูล ทุกตัวแปร ที่กำหนดไว้ ด้วยความระมัดระวัง และเป็นการประสาน การสำรวจหน่วยงานต่างๆ ของสถานการณการเฝ้าระวังปัญหาเยาวชน โดยอาจเก็บข้อมูลเพิ่มเติมได้โดยกลุ่มอาสาสมัครเพื่อเป็นฐานข้อมูลสำคัญของชุมชนได้
3. การวิเคราะห์ข้อมูล หมายถึง การวิเคราะห์และแปลผลเชิงสถิติ โดยสถิติที่ใช้อาจเป็นสถิติที่ไม่ซับซ้อน เช่น ค่าเฉลี่ย ร้อยละ ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เป็นการพบสัญญาณเสี่ยงภัยที่ทำให้เกิดการเชื่อมโยงสถานการณ์เสี่ยงบางด้าน มีการวิเคราะห์สถานการณ์นั้นรุนแรงเพียงใด มีจำนวนคนที่ตกเป็นเหยื่อของการกระทำเท่าไร พื้นที่การเกิดปัญหาในพื้นที่ใด
4. การสอบสวนสาเหตุ ซึ่งเมื่อพบประเด็นที่มีความรุนแรงต้องมีการเก็บข้อมูลซ้ำเพื่อยืนยันและค้นหาสาเหตุ เป็นกระบวนการร่วมกันกำกับ ตรวจสอบ เพื่อให้เป็นฐานข้อมูลสำคัญ และมีความสอดคล้องในการเข้าใจข้อเท็จจริงของข้อมูลนั้นๆ ได้ อย่างชัดเจน

5. การประเมินสถานการณ์ โดยกระทำได้เป็นช่วงเวลา และบ่งชี้ประเด็น เช่นการประชุม การรายงานสถานการณ์ การศึกษาข้อมูล และการติดตามประเมินผล ซึ่งบางประเด็นต้องมีความถี่มาก และบางประเด็นอาจทิ้งช่วงเวลาได้พอสมควร

6. การเผยแพร่ข้อมูล ควรเป็นการนำเสนอข้อมูลที่เข้าใจง่าย เช่น การนำเสนอข้อมูลในลักษณะ ภูมิศาสตร์สารสนเทศ (GIS) เป็นกราฟ ไม่ควรบรรยายด้วยศัพท์ทางสถิติที่ซับซ้อน เพราะจะมีคนที่เข้าใจเพียงกลุ่มเดียว ทั้งนี้อาจเผยแพร่ต่อสาธารณชน หรือผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นการเฉพาะก็ได้

สำหรับการเฝ้าระวังนั้น เป็นแนวคิด แนวทาง กระบวนการและระบบในการปฏิบัติงาน ทั้งระดับมหภาค มัชฌิมภาค และจุลภาคอย่างมีหลักการ โดยมุ่งแสวงหาข้อมูล ข่าวสารข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ที่สัมพันธ์กับปรากฏการณ์ที่มีแนวโน้มจะทำให้เกิดอันตรายต่อชีวิตความเป็นอยู่ของเยาวชนในชุมชน สังคมและประเทศ เป็นการดำเนินงานที่มีความสำคัญ เป็นความเป็นความตายที่จะบ่งชี้ถึงผลกระทบและอันตรายที่จะอุบัติขึ้น หากมิได้มีการป้องกันความเสียหายซึ่งการดำเนินงานจะมีความสอดคล้องกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ 5 ปี ในการป้องกันปัญหาสังคมโดยการสร้างความรู้ ค่านิยม และวิถีการดำรงชีวิตใหม่ โดยการพัฒนางานสวัสดิการสังคมที่เน้นชุมชนเป็นศูนย์กลางใช้ทุนทางสังคมและภูมิปัญญาท้องถิ่นในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคม เน้นการใช้ศักยภาพของเอกชนในการจัดสวัสดิการสังคมทั้งเชิงรุกและรับ ให้ความรู้เรื่องสวัสดิการสังคมและสิทธิที่พึงได้รับ รวมทั้งขยายการคุ้มครองทางสังคมให้กลุ่มเป้าหมายต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้อ่อนแอในสังคม จัดทำโครงการพัฒนาทั้งในชุมชน วัด และโรงเรียน ควบคุม จำกัด สิ่งมอมเมา ยั่วยุต่างๆ รวมทั้งสร้างค่านิยมเรื่องจิตอาสาการให้เพื่อสังคมผ่านกิจกรรม โครงการต่างๆ กล่าวคือแผนยุทธศาสตร์ 5 ปี มีความสอดคล้องและมีความเชื่อมโยงกับระบบการเฝ้าระวัง โดยมีแนวทางการดำเนินงานกับยุทธศาสตร์สังคมไม่ทอดทิ้งกัน ยุทธศาสตร์สังคมเข้มแข็ง และยุทธศาสตร์สังคมคุณธรรม ที่เป็นตัวบ่งชี้ในการส่งเสริมซึ่งกันและกันกับแผนยุทธศาสตร์ 5 ปี ประกอบการการผสมผสานความเป็นจริงในทางปฏิบัติที่จะสามารถนำไปปฏิบัติให้เกิดผล และสามารถสะท้อนความเป็นจริงของสถานการณ์ปัญหาได้อย่างถูกต้องและชัดเจน

2.8 ปัจจัยความพร้อมของระบบการเฝ้าระวัง (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม, 2548)

ปัจจัยสำคัญที่ใช้ในการติดตามและประเมินผลสถานการณ์สังคมในระบบการเฝ้าระวังมีองค์ประกอบ 2 ประการ คือ

1. ปัจจัยด้านเทคนิค (Technical Factor)

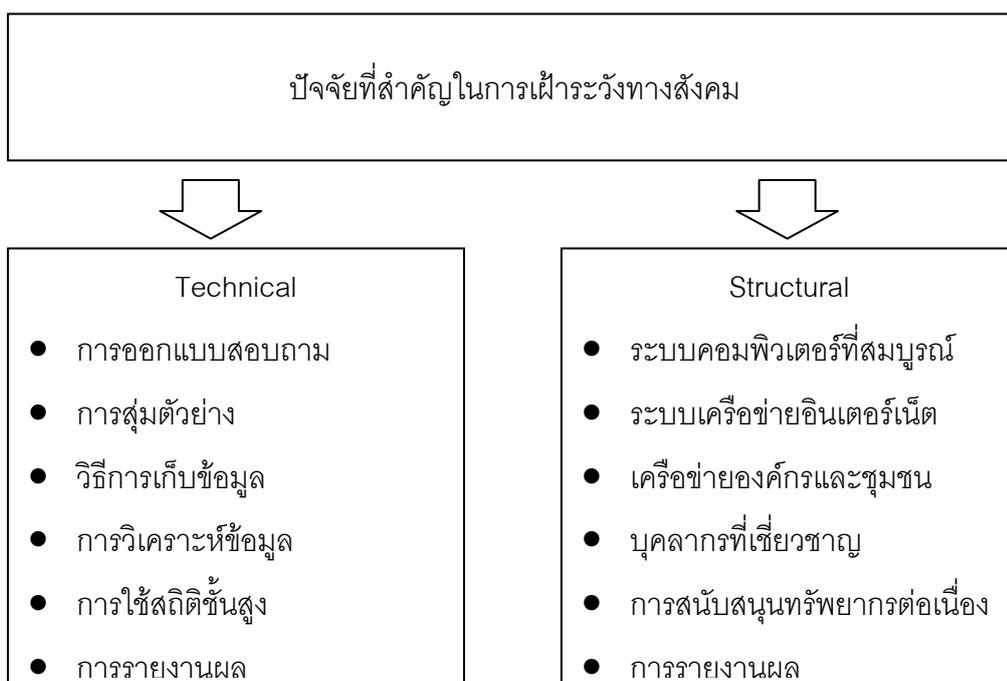
การทำงานเฝ้าระวังควรคำนึงถึงรายละเอียดเครื่องมือ ควบคู่กับวิธีการดำเนินงาน ติดตามประเมินผล และรายงานสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคม เพื่อความน่าเชื่อถือของข้อมูลที่ใช้ในการเฝ้าระวัง จึงควรพิจารณาความพร้อมตั้งแต่การออกแบบสอบถาม การสุ่มตัวอย่าง วิธีการเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การใช้สถิติประยุกต์ขั้นสูง ตลอดจน การรายงานผล

2. ปัจจัยด้านโครงสร้าง (Structural Factor)

ปัจจัยด้านโครงสร้างนับเป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนการดำเนินงานเฝ้าระวังทางสังคมให้สามารถขับเคลื่อนได้อย่างราบรื่น รวดเร็ว ทันสมัย ถูกต้อง ปลอดภัย และต่อเนื่อง ประการแรกที่ต้องได้รับการสนับสนุน คือ เครือข่ายองค์กรและชุมชนในระดับพื้นที่ และจำเป็นต้องอาศัยระบบคอมพิวเตอร์ และระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตที่สมบูรณ์ รวมทั้ง บุคลากรผู้เชี่ยวชาญ เนื่องจากการรายงานผลการเฝ้าระวังทางสังคมต้องอาศัยสถิติประยุกต์ขั้นสูงในการประมวล และวิเคราะห์ผลการติดตามประเมินผลสถานการณ์สังคมและต้องอาศัยการสนับสนุนงบประมาณอย่างต่อเนื่อง ดังแผนภูมิที่ 2.5

แผนภูมิที่ 2.5

ปัจจัยสำคัญในการเฝ้าระวัง



ที่มา: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม, 2548, น. 4

2.9 เป้าหมายของการเฝ้าระวังทางสังคม

เป้าหมายของการเฝ้าระวังแตกต่างกันไปตามลำดับชั้นในการบริหารราชการจนถึงระดับพื้นที่ (ตามตารางที่ 2.1)

ตารางที่ 2.1

กิจกรรมด้านการเฝ้าระวัง แยกตามลำดับชั้นในการบริหาร

กิจกรรม	ระดับประเทศ	ระดับจังหวัด	ระดับพื้นที่
1. ตรวจ ค้นหา และแจ้งเหตุของกลุ่มเฝ้าระวัง	-	-	✓
2. รวบรวม และจัดทำรายละเอียดข้อมูล	✓	✓	✓
3. วิเคราะห์ และแปลผล	✓	✓	✓
4. สอบสวน และเก็บข้อมูลเพื่อการยืนยัน			
ระดับวิทยา	-	✓	-
สังคมสงเคราะห์	-	-	✓
วิชาชีพอื่น ๆ	✓	✓	-
5. การประเมินสถานการณ์เป็นระยะ	✓	✓	✓
6. การเผยแพร่ข้อมูล	✓	✓	✓
7. ปฏิบัติการอื่นๆ	✓	✓	-

ที่มา: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, สำนักงานมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์, 2547

หมายเหตุ: ระดับพื้นที่ หมายถึง ระดับอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ชุมชน เทศบาล อบต.

ระดับจังหวัด หมายถึง หน่วยรวบรวมอำเภอต่าง ๆ และต่ำกว่าเข้าด้วยกัน

ระดับประเทศ หมายถึง กระทรวงที่เกี่ยวข้องในราชการบริหารส่วนกลาง

สำหรับระดับพื้นที่ การใช้ประโยชน์จากการเฝ้าระวังจะช่วยกระตุ้นให้เกิดการค้นหา รวบรวมข้อมูลที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ ทั้งในระดับบุคคล ครอบครัว และชุมชน และโครงการต่าง ๆ ทางด้านสังคมในทางตรงข้าม การติดตามพยากรณ์แนวโน้ม การวัดประสิทธิผลของการปฏิบัติการทางสังคม และการวิเคราะห์โครงสร้างที่ซับซ้อนของปัจจัยเสี่ยงต่าง ๆ ทางสังคม ควรเป็นการเฝ้าระวังส่วนใหญ่ในระดับประเทศ (ทั้งนี้เพราะความสามารถในการวิเคราะห์ในระดับพื้นที่ทำได้ยาก) สำหรับระดับจังหวัด กิจกรรมการเฝ้าระวัง จะมีส่วนเกี่ยวข้องทั้งระดับพื้นที่และระดับประเทศ

2.10 ปัญหาและอุปสรรคการทำงานใฝ่ระว่างทางสังคม

อภิญา เวชชชัย (2549, น. 20-21) ได้กล่าวถึงข้อมูลจากการระดมความคิดเห็นในเวทีวิชาการที่สะท้อนถึงปัญหาอุปสรรคของการทำงานใฝ่ระว่างทางสังคม มีดังนี้

- คนทำงานทางสังคมยังขาดความเข้าใจในแนวคิดหลัก ระบบดำเนินงาน ของการใฝ่ระว่างทางสังคม ไม่มีการกระจายองค์ความรู้ของการใฝ่ระว่างทางสังคมอย่างเป็นระบบ

- ขาดฐานข้อมูลเชิงประจักษ์ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาในแต่ละพื้นที่

- ข้อมูลปัญหาจากหลายแหล่ง และมีความกระจัดกระจายหรือมาจากการเก็บที่มีความซ้ำซ้อน

- ขาดการประสานงานในระดับพื้นที่และระดับกระทรวง ขาดเจ้าภาพรับผิดชอบ

- กรณีข้อมูลสะท้อนปัญหาเชิงลบ อาจมีการปิดบังเพื่อปกป้องหน่วยงาน

- ขาดการเชื่อมโยงข้อมูล และขาดการใช้ข้อมูลร่วมกัน

- ขาดการให้ความสำคัญกับการติดตามและเก็บข้อมูลปัญหาอย่างต่อเนื่อง จริงจัง

- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้ให้ความสำคัญกับการทำงานใฝ่ระว่างอย่างจริงจัง

- สถานการณ์เปลี่ยนแปลงเร็ว ปัญหาทวีความซับซ้อนขึ้น

- ชุมชนไม่ตระหนักในประเด็นปัญหาทางสังคมที่เกิดขึ้น

- ขาดความพร้อมด้านงบประมาณ และขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และ

ทักษะในการทำงานใฝ่ระว่าง

- ขาดความรู้ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

- ขาดการบูรณาการในเชิงข้อมูลและการวางแผนการจัดการปัญหาระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- ขาดการสร้างกลไกที่เหมาะสมในการเบิกจ่ายงบประมาณ เพราะงานการใฝ่ระว่างเป็นการทำงานในมิติใหม่ ที่กว้างขวางและต้องการภาคผนวร่วมสูง

2.11 ประโยชน์ของการใฝ่ระว่าง

สังคม คุณคนกรสกุล (2548, น. 55) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการใฝ่ระว่าง ดังนี้

1. เข้าใจพฤติกรรมทางสังคมของประชาชนภายใต้สภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ ณ ปัจจุบัน

2. เข้าใจถึงผลกระทบอันเนื่องมาจากสถานการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้น ณ ปัจจุบัน ทั้งนี้ผลกระทบอาจมีผลได้ทั้งในระยะสั้นหรือในระยะยาว ทั้งผลโดยตรงและผลโดยอ้อม
3. สามารถจำแนกปัจจัยเสี่ยง กลุ่มเสี่ยงจากประเด็นปัญหาทางสังคม
4. สามารถคาดการณ์เหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตโดยพิจารณาจากข้อมูลที่มีอยู่
5. สามารถตัดสินใจ กำหนดยุทธศาสตร์ วางแผน กำหนดมาตรการ ตลอดจนการริเริ่มโครงการที่จำเป็นในการแก้ปัญหาทางสังคม โดยอาศัยฐานข้อมูลที่เป็นระบบ และการวิเคราะห์แปลผลที่มีความถูกต้องเชื่อถือได้
6. กลุ่มเป้าหมาย กลุ่มเสี่ยง สามารถรับรู้ถึงสภาพปัญหา สาเหตุของปัญหาที่ตนเองประสบอยู่ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจ ทั้งในมิติของการเผชิญหน้ากับปัญหา หรือการหลีกเลี่ยงปัญหา และถือเป็นการลดต้นทุนทางโอกาส (Opportunity Cost) ของประชาชนที่รับผลกระทบ

2.12 วงจรของการทำงานเชิงเฝ้าระวังทางสังคม

อภิญา เวชยชัย (2549, น. 14-17) ได้กล่าวถึงวงจรของการทำงานเชิงเฝ้าระวังทางสังคม มีดังนี้

1. การหากกลุ่มพันธมิตรในพื้นที่ชุมชน องค์การปกครองท้องถิ่น องค์การพัฒนาเอกชน กลุ่มผู้นำชาวบ้าน กลุ่มอาสาสมัคร เพื่อทำงานร่วมกันโดยหน่วยงานรัฐเป็นเจ้าภาพเชื่อมประสานในเบื้องต้น
2. การเก็บรวบรวมข้อมูลทางสังคม ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ว่ามีปัญหาใดเกิดขึ้นและมีผลต่อคนในชุมชนอย่างไร สถานการณ์นั้นรุนแรงมากน้อยเพียงใดมีจำนวนคนที่ตกเป็นเหยื่อของการกระทำเท่าไร พื้นที่การเกิดปัญหาในพื้นที่ใด
3. การประเมินสภาวะปัญหา การวิเคราะห์สถานการณ์ที่พบว่าเป็นสัญญาณเสี่ยงภัยที่พบในชุมชน เพื่อร่วมกันกำหนดประเด็นปัญหาในการเฝ้าระวัง เช่น การรวมกลุ่มอาสาสมัครร่วมกันเชื่อมโยงสถานการณ์เสี่ยงบางด้านที่เกิดในชุมชน และสื่อสารเพื่อแก้ปัญหาผ่านผู้นำครอบครัว คนในพื้นที่เสี่ยง เป็นต้น
4. การสร้างและพัฒนาความเข้มแข็งของอาสาสมัครเฝ้าระวังทางสังคมเพื่อให้มีความรู้ในการแสวงหาข้อมูล เก็บข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล สื่อข้อมูล ข้อเท็จจริงสู่ชุมชน สะท้อนข้อมูลจากชุมชนกลับ และการขยายผลอาสาสมัครให้มีพลังด้วยการอบรมให้ความรู้แก่อาสาสมัครผู้สนใจ เพื่อพัฒนา “กลุ่มอาสาสมัครการเฝ้าระวังทางสังคม”

5. การสร้างกิจกรรมเพื่อพัฒนาความเข้มแข็งของกลุ่มอาสาสมัครฯ เช่นการสำรวจทุนทางสังคม หรือฐานทรัพยากรของชุมชน ควบคู่กับการศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหา ร่วมกัน เป็นกิจกรรมกลุ่มสนทนา แลกเปลี่ยนความคิดเห็น ข้อมูล เพื่อให้เห็นทางเลือกในการแก้ปัญหาที่หลากหลาย

6. การสร้างระบบข้อมูล หรือการสร้างฐานข้อมูลกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ชุมชน เช่น

- ข้อมูลกลุ่มเป้าหมายเดิมที่มีอยู่แล้ว มีคุณภาพหรือไม่ สอดคล้องเพียงพอไหมในการเข้าใจข้อเท็จจริงของปัญหา

- ถ้าข้อมูลมีไม่เพียงพอทำอะไร (ประสาน เก็บรวบรวม สำรวจ จากหน่วยงานต่างๆ) การเก็บข้อมูลเพิ่มเติมโดยกลุ่มอาสาสมัครเพื่อเป็นฐานข้อมูลสำคัญของชุมชน

- บางประเด็นปัญหาที่มีข้อมูลไม่ชัดเจน อาจต้องการการวิจัยเพิ่มเติม

- การได้ข้อมูลที่ครอบคลุมเพื่อเป็นฐานในการวางแผนชุมชน โดยชุมชน เพื่อชุมชน ทั้งนี้อาจมีหน่วยงานรัฐ หรือเอกชน หรือองค์กรชุมชน รับเป็นเจ้าภาพหลัก และเจ้าภาพร่วมในบางประเด็น

- การจัดทำแผน อาจมีหลายรูปแบบ เช่น แผนชุมชน / แผนการเฝ้าระวังปัญหา / แผนกิจกรรมเพื่อการคุ้มครองกลุ่มเป้าหมายใดๆ ที่คณะทำงานร่วมกันกำหนด โดยการมีการคิดร่วมและกำหนดเป็นแผนระยะสั้น ระยะกลาง ระยะยาวเพื่อให้เห็นงานที่ครบวงจรเชื่อมโยงเป็นระบบ

- มีกระบวนการร่วมกันกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล

- มีการนำเสนอข้อมูล แผนงานสื่อสารกลับให้ผู้มีส่วนร่วมในประเด็นนั้นๆ หรือในชุมชน (Stakeholders) ได้รับรู้ เป็นการสื่อสารสาธารณะ ผ่านจัดเวทีสาธารณะในรูปแบบต่างๆ

- จัดกิจกรรมการรณรงค์ให้ชุมชน สังคมตระหนักรู้ หรือจัดในรูปของการทำกิจกรรมการเฝ้าระวังทางสังคมร่วมกันเป็นระยะต่อเนื่อง

- กิจกรรมที่ดำเนินการจะนำไปสู่การสร้างและพัฒนาความเข้มแข็งของเครือข่ายเฝ้าระวังทางสังคมในระยะยาว และอาจส่งผลให้เห็นมุมมองหรือประเด็นในการสร้างนโยบายสาธารณะใหม่ๆ ที่เป็นประโยชน์ตามมา

- การดำเนินการเฝ้าระวังทางสังคม เป็นกระบวนการสำคัญในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เฝ้าระวังทางสังคมของแต่ละพื้นที่ โดยเริ่มจากครอบครัว ชุมชน โดยมีอาสาสมัครเฝ้าระวังทางสังคมเป็นกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญ

- รัฐ โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ อาจถอดบทเรียนแนวคิดและกระบวนการนำไปสู่การสร้างยุทธศาสตร์ทางสังคมในประเด็นต่างๆ และผลักดันให้เป็นวาระแห่งชาติได้ เช่น หากพบปัญหาความเสี่ยงในกลุ่มเด็กมาก อาจผลักดันไปสู่การสร้าง

ยุทธศาสตร์การเฝ้าระวัง และการคุ้มครองเด็กในหลายพื้นที่ ระดับจังหวัด หรือยกระดับไปสู่แผน คุ้มครองเด็กในระดับชาติ เป็นต้น

จากแนวคิดในเบื้องต้นสรุปได้ว่าการเฝ้าระวังจะเป็นระบบและกลไกที่สร้างขึ้นหรือ สถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง เพื่อใช้ในการวางแผน ควบคุม ป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้น หรือ นำไปใช้เพื่อการดำเนินการลดปัจจัยเสี่ยงอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้การดำเนินงานเชิงเฝ้าระวัง จำเป็นต้องมีองค์ประกอบในการเฝ้าระวัง ประกอบด้วย บุคลากรที่เป็นกลไกในการเฝ้าระวัง สถานการณ์ที่ต้องเฝ้าระวัง เครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูล ระบบการประมวลผล และการ รายงานผลที่เป็นระบบ ซึ่งองค์ประกอบทั้งหมดจะต้องมีความสอดคล้องที่เอื้อต่อการดำเนินงานได้ อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้นการเฝ้าระวังทางสังคมที่มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีหลักการดำเนินการอย่างมี ทิศทาง สามารถที่จะคาดการณ์เหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้ ที่สำคัญจำเป็นต้องเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายต่อ การเฝ้าระวังทางสังคมอย่างมีแบบแผนและขั้นตอน เพื่อความชัดเจนในการวิเคราะห์ปัญหาในการ ดำเนินการในการเฝ้าระวังปัญหาสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กล่าวคือ การเฝ้าระวังทางสังคมทำให้สามารถเข้าถึงผลกระทบของการเกิดปัญหา สังคมสามารถจำแนกปัจจัยเสี่ยงต่างๆ ตามประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม สามารถคาด เหตุการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต การเฝ้าระวังต้องมีกลไกที่เป็นระบบและมีมาตรฐานในการ ดำเนินกิจกรรม เพื่อช่วยให้เข้าใจในสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น พิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้ง ทางตรงและทางอ้อม ทั้งผลในระยะสั้นและระยะยาว สามารถคาดการณ์ถึงเหตุการณ์ที่อาจจะ เกิดขึ้นในอนาคตได้ และสามารถตัดสินใจในการที่จะกำหนดยุทธศาสตร์ การวางแผน กำหนด มาตรการ และกำหนดโครงการเพื่อเป็นแนวทางในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาสังคมต่อไป นอกจากนี้การเฝ้าระวังทางสังคมยังสามารถช่วยลดปัญหาและความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้น ช่วยลดเวลาในการแก้ปัญหา ช่วยลดต้นทุนในการใช้ทรัพยากรในการแก้ไขปัญหาสังคมและยัง ช่วยลดต้นทุนทางโอกาสของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาที่เกิดขึ้นได้อีกด้วย

3. แนวคิดเกี่ยวกับการเฝ้าระวังปัญหาเยาวชน

สภาพปัญหาและสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน จากปัจจัยเสี่ยงต่อสถานการณ์ ปัญหาเยาวชนที่เกิดขึ้นในปัจจุบันมีการขยายตัวมากขึ้น เป็นเหตุให้สะท้อนถึงปัญหาที่มีความ สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นและดูเหมือนว่าจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ทำให้เยาวชนได้รับผลกระทบ

ในรูปแบบต่างๆ โดยปัญหามากน้อยขึ้นอยู่กับลักษณะของพื้นที่อยู่กับบริบทแวดล้อม วิถีชีวิต วัฒนธรรม ความเชื่อ จิตสำนึก และความเข้มแข็งในชุมชนที่มีความสำนึกและตื่นตัวต่อบทเรียนที่ตนเองได้รับผลกระทบและพร้อมที่จะร่วมกันแก้ไขปัญหาเพื่อร่วมกันสร้างระบบการพัฒนาและการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน สำหรับปัญหาเยาวชนไทยในปัจจุบันพบว่าเยาวชนส่วนใหญ่ขาดวินัยของการเป็นพลเมืองที่ดี หลงใหลบริโภคนิยม ฟุ้งเฟ้อ และขาดสำนึกสาธารณะ ร้อยละ 39-47 ของเด็กวัยนี้เที่ยวกลางคืน (วันธรรมดาและวันหยุดสุดสัปดาห์) ประมาณร้อยละ 20 ดูการ์ตูนไป วิดีทัศน์ไป เว็บไซต์ไป ประมาณร้อยละ 30 ของเด็กนักเรียนระดับประถมศึกษาถูกทำร้ายร่างกายในสถานศึกษาซึ่งเป็นผลมาจากการนิยมใช้ความรุนแรงในหมู่เด็กและเยาวชน

ทั้งเด็กนักเรียนนักศึกษาในระดับมัธยมและอุดมศึกษาร้อยละ 16.08 ยอมรับว่าตนเองมีเพศสัมพันธ์มาแล้ว เยาวชนอายุ 19 ปี และอายุต่ำกว่า จำนวน 391 คนในหนึ่งแสนคนท้องและมาทำคลอด เยาวชนอายุ 19 ปีและอายุต่ำกว่า จำนวน 6.24 คนในหนึ่งแสนคนถูกละเมิดทางเพศ มีเด็กก่อคดีอาชญากรรม 32, 215 คนในประชากรเด็กหนึ่งแสนคน คือเป็นร้อยละ 54.81 หรือวันละ 10.48 เด็กนักเรียนชั้นประถมร้อยละ 6.64 เล่นพนันบอล และอีกร้อยละ 6.25 เล่นหวยบนดิน เด็กนักเรียนมัธยมศึกษาร้อยละ 17.62 เล่นพนันบอล และอีกร้อยละ 19.69 เล่นหวยบนดิน

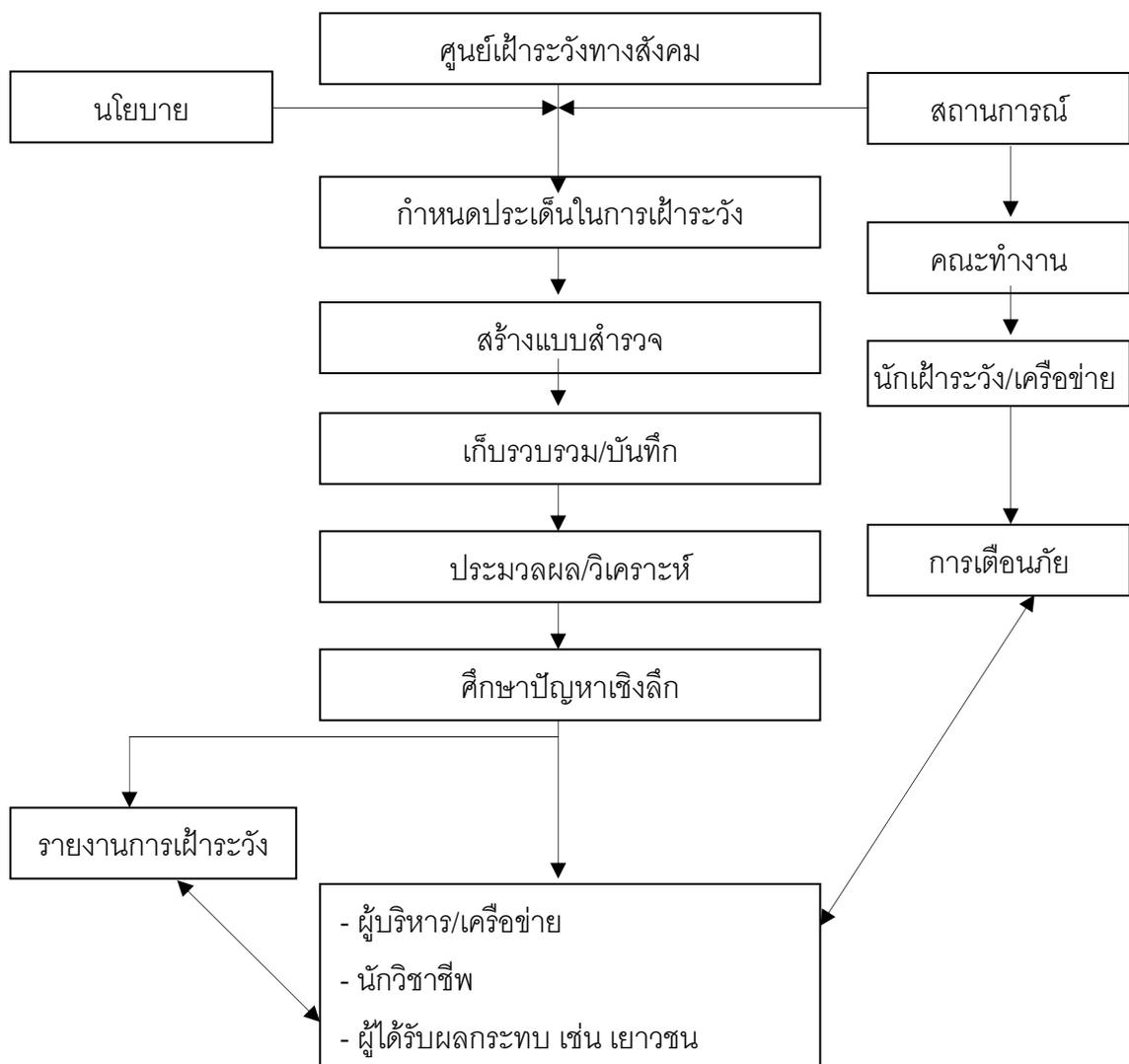
ปัญหาการพนันในเด็กและเยาวชนเป็นปัญหาที่น่าเป็นห่วง ข้อมูลเผยแพร่จากโครงการติดตามสภาพการณ์เด็กและเยาวชนรายจังหวัด ในรอบปี 2547-2548 โดยสถาบันรามจิตติ พบว่ามีเด็กโดยเฉลี่ยร้อยละ 20 เล่นการพนันหรือคิดเป็นจำนวนเด็ก 1.5-2.0 ล้านคน โดยจะเล่นการพนันมากขึ้นตามระดับการศึกษา และหอยจะเป็นการพนันที่ได้รับความนิยมมากที่สุด แผนยุทธศาสตร์ 5 ปี สร้างสวัสดิการสังคมไทย ฉบับที่ 1 พ.ศ.2550-2554 และแผนปฏิบัติการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมไทยเพื่อชีวิตมั่นคง พ.ศ.2550-2554 ตามแผนยุทธศาสตร์ 5 ปี สร้างสวัสดิการสังคมไทย ฉบับที่ 1 กล่าวได้ว่าการเฝ้าระวังปัญหาเยาวชน จะเป็นการทำงานในลักษณะจับตามองในสถานการณ์ปัญหาเยาวชนที่เกิดขึ้นในสังคม เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบ และมีการประมวลผล วิเคราะห์ข้อมูล ให้เห็นสัญญาณเสี่ยงหรืออันตรายที่เกิดขึ้นต่อสังคม และมีกระบวนการสื่อสารบอกข่าวไปยังกลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อร่วมคิด วางแผนป้องกันปัญหาที่คาดว่าจะมีแนวโน้มจะเกิดขึ้นและก่อผลกระทบต่อสวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของเยาวชนได้ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ศูนย์เฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคม, 2549)

กล่าวโดยสรุปคือ การเฝ้าระวังปัญหาเยาวชน เป็นการทำงานที่มีเป้าหมายเพื่อการป้องกันเชิงอนาคต คือ เป็นการจับตามองสถานการณ์ปัญหาเยาวชน โดยใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์

ไม่ใช่การมองปัญหาด้วยความรู้สึกหรือการคาดเดา แต่เป็นการทำให้เห็นปัญหาจากความเป็นจริง ด้วยกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบทั้งที่มีการประมวลผลข้อมูลถึงแนวโน้ม ในสถานการณ์ปัญหาที่แท้จริงในปัจจุบัน ตามกระบวนการเฝ้าระวังปัญหาสังคมในแผนภูมิที่ 2.6

แผนภูมิ 2.6

กระบวนการเฝ้าระวังปัญหาทางสังคม



ที่มา: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ศูนย์เฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคม,

โดยสรุป จากแนวคิดเบื้องต้นต่อกระบวนการดำเนินงานจะเป็นคำตอบในความชัดเจนมากยิ่งขึ้นต่อการเฝ้าระวังปัญหาเยาวชน เพราะการเฝ้าระวังจะช่วยให้ลดความถี่หรือปัจจัยเสี่ยงต่อเยาวชนในความรุนแรงของสังคม รวมทั้งจำกัดขอบเขตของปัญหาไม่ให้ลุกลามแพร่กระจายไปมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นการเข้าถึงสภาวะจิตและพฤติกรรมทางสังคม ในการป้องกันและแก้ไข ปัญหา พร้อมทั้งสนับสนุนข้อมูลข่าวสาร สาระความรู้แก่กลุ่มเสี่ยงและกลุ่มที่ได้รับผลกระทบในการวางแผน เพื่อการพัฒนาสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ

4. การบริหารงานของศูนย์เฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคม

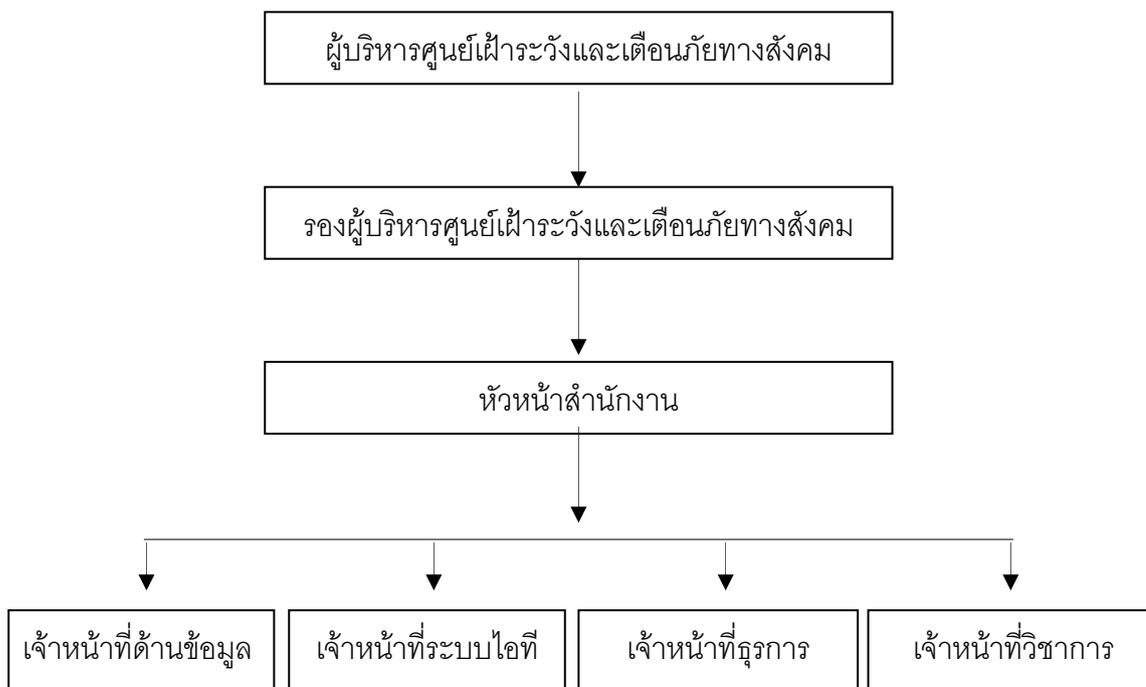
ศูนย์เฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคม จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2547 ตามเป้าหมายของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อให้บริการระบบเฝ้าระวังและเตือนภัยในการเสริมภูมิคุ้มกันทางสังคมแก่เยาวชน ประชาชนทั่วไป และมีการดำเนินงาน (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ศูนย์เฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคม, 2549) ดังนี้

4.1 การจัดการเฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคม

1. พัฒนาองค์ความรู้และวิธีการเฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคม
 2. พัฒนามาตรฐานและสมรรถภาพของบุคลากรด้านการเฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคม
 3. พัฒนาระบบข้อมูลอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เท่าทันปัญหาและมีความน่าเชื่อถือ
 4. เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการเตือนภัยสภาวะสังคมที่เป็นอันตราย
 5. ปฏิบัติงานร่วมและสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย
 6. การพัฒนาเครือข่ายด้านการเฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคม
- นอกจากนี้ การดำเนินงานด้านปัจจัยโครงสร้างของศูนย์เฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคมนั้น มีดังนี้

แผนภูมิที่ 2.7

โครงสร้างศูนย์เฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคม



หมายเหตุ: โครงสร้างศูนย์เฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคมในปี 2549 เป็นเพียงโครงสร้างภายในหรือเฉพาะกิจเท่านั้น

5. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

5.1 ทิศทางของการเฝ้าระวังของศูนย์เฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคม

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ศูนย์เฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคม (2549, น. 18-19) ได้กล่าวถึง การเฝ้าระวังทางสังคมที่ถือว่าเป็นเรื่องใหม่ ปัจจุบันอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเป็นช่วงเริ่มต้นของการสร้างและพัฒนา ซึ่งภายภาคหน้าเมื่อผ่านการศึกษาวิจัย มีการทดสอบระบบปรับปรุงจนสมบูรณ์แล้ว คาดว่าจะเป็นระบบฐานข้อมูลเพื่อการตัดสินใจทางสังคมอย่างรอบด้าน และสามารถประมวลผลข้อมูลดังกล่าวเพื่อใช้ในการตัดสินใจ กำหนดยุทธศาสตร์ หรือแก้ไขปัญหาสังคมได้อย่างถูกต้อง ชับไว ตรงกับความต้องการ ทั้งทางด้านบุคลากรในการเฝ้าระวังและเตือนภัย

ทางสังคม ซึ่งในปัจจุบันกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้เสนอให้มีตำแหน่งนักเฝ้าระวังทุกจังหวัดและแต่ละจังหวัดสามารถมีอาสาสมัครได้ครบทุกอำเภอ แต่ปัจจุบันการดำเนินงานบุคลากรที่ดำเนินการที่มีอยู่มีจำนวนจำกัด อีกทั้งต้องปรับเปลี่ยนสถานะในบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบอยู่บ่อยครั้ง บวกกับเจ้าหน้าที่ขาดความเชี่ยวชาญด้านวิชาการ ด้านความรู้ ความเข้าใจ ด้านความเอาใจใส่ต่อการดำเนินงาน ด้านความรู้ในเรื่องเทคโนโลยี และการเชื่อมโยงข้อมูลที่ขาดการประสานงานร่วมกัน ทำให้การดำเนินงานขาดความต่อเนื่องอยู่บ้าง ประกอบกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ริเริ่มให้มีคณะทำงานเฝ้าระวังระดับจังหวัด ในรูปแบบขององค์การ มีตัวแทนหน่วยงานราชการเป็นกรรมการ และมีบทบาทในการกำหนดพันธกิจการเฝ้าระวังระดับจังหวัด ทั้งนี้จะต้องตระหนักในช่องว่างว่าการวางระบบเฝ้าระวังทางสังคม จำเป็นต้องตั้งอยู่บนฐานคิดของคนในชุมชนเป็นสำคัญ เป็นการอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน เพื่อความต่อเนื่องของการดำเนินงานได้อย่างถูกต้อง

จากการทบทวนงานวิจัย วิทยานิพนธ์ ยังไม่มีผู้ใดศึกษาการพัฒนาระบบเฝ้าระวังปัญหาเยาวชนมาก่อน เนื่องจากการเฝ้าระวังทางสังคมกำลังอยู่ในระยะเริ่มต้น ดังนั้น จึงนำบทความทางวิชาการ และมีผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการศึกษา ดังนี้

อภิญา เวชยชัย (2549, น. 9-11) ได้กล่าวว่า ในอดีต การทำงานด้านสวัสดิการสังคมที่ผ่านมาในสังคม มีฐานคิด วิธีปฏิบัติมาจากการให้บริการทางสังคม เพื่อช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์แก่บุคคล ครอบครัว ในกรณีที่เกิดปัญหาวิกฤติ ผลกระทบจากภัยธรรมชาติ ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม ลักษณะของการให้บริการทางสังคมส่วนใหญ่เป็นการให้บริการเฉพาะหน้า ในรูปแบบการสงเคราะห์ การให้ความช่วยเหลือรายบุคคล หรือ งานสังคมสงเคราะห์เชิงปัจเจกเป็นหลัก และเป็นการทำงานในมิติของการบำบัด แก้ไข หรือการฟื้นฟูสภาพ มากกว่าการป้องกันและพัฒนาในระยะยาว เมื่อปัญหาสังคมพัฒนาไปสู่ความซับซ้อนมากขึ้น และส่งผลกระทบต่อรุนแรงขึ้น นักสังคมสงเคราะห์ถูกเรียกร้องให้ทำงานเชิงรุกมากขึ้น แต่การทำงานเชิงรุกในระยะต้น ๆ ถูกขยายความไปที่การรุกในด้านการขยายพื้นที่ทำงาน รุกโดยการใช่วิธีการที่หลากหลาย รุกโดยการให้พลังการมีส่วนร่วมของประชาคมในการแก้ไขปัญหา หรือป้องกันปัญหา อย่างไรก็ตาม คนที่ทำงานด้านปัญหาสังคมก็ พบว่า การรุกในการป้องกันปัญหามีใช่เพียงการทุ่มงบประมาณ กำลังคน หรือเสริมเครื่องมือเครื่องมือในการทำงานเท่านั้น หากแต่ต้องมีความเข้าใจต่อสถานการณ์ของปัญหา มีข้อมูลที่เพียงพอจะวิเคราะห์สถานการณ์และตัดสินใจอย่างเหมาะสม รู้เท่าทัน การที่คนทำงานจะมีภูมิความรู้ เข้าใจและเข้าถึงปัญหาทั้งบริบทได้ จึงเป็นสาระสำคัญ ของการทำงานเชิงรุก เพราะทำให้เราสามารถคาดเดาปัญหาและป้องกันปัญหาที่จะเกิดในอนาคต

ได้ การเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อเป็นการจับตามองการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้น ให้เข้าใจ แนวโน้มของปรากฏการณ์ทางสังคม เข้าใจถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อประชากรในสังคม ไม่ว่าจะเป็นเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและครอบครัว จึงนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ การเฝ้าระวังทางสังคม ขึ้น

แนวคิดเรื่องการเฝ้าระวังทางสังคม ไม่ใช่ประเด็นใหม่ก็จริง แต่เป็นประเด็นที่ต้องหยิบ จับ กลับขึ้นมาทวนซ้ำใหม่ เพราะปัจจุบัน หลายหน่วยงานที่เป็นหน่วยงานด้านสวัสดิการสังคม และหน่วยงานที่ทำงานเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของมนุษย์ ไม่สามารถทำงานบนสมมุติฐานการ คาดการณ์เดิมๆ อีกต่อไป แต่ต้องทำงานกับฐานข้อมูล ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมทางสังคมของ ชุมชน ท้องถิ่น กลุ่มภาคีประชาชนต่างๆ เพราะการเฝ้าระวังทางสังคมไม่ใช่การเฝ้ามองหรือจับตา ดูสังคมแบบเงียบเฉย หากแต่เป็นการเฝ้ามองโดยผ่าน “ตาสับปะรด” คือช่วยกันมอง จับสังเกต เฝ้าดูและต้องนำข้อมูลที่ได้มาตีความ ว่าอะไรน่าจะเกิดขึ้น สร้างความตระหนัก สร้างจิตสำนึกหรือ จิตอาสาในการทำงานร่วมกัน แลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน เห็นปรากฏการณ์ใดที่เป็น “สัญญาณ เตือนภัย” ที่พึงควรระวังหรือไม่ และจะร่วมกันแก้ปัญหาอย่างไร การทำงานเชิงเฝ้าระวังทางสังคม จึงมีผู้ให้ความสำคัญมากขึ้น ในฐานะยุทธศาสตร์หนึ่งของการป้องกันปัญหาทางสังคมที่จะเกิดขึ้น ในอนาคต เน้นการสำรวจ ค้นหา สร้างฐานข้อมูล ตัวชี้วัดเชิงสถานการณ์ เพื่อให้เห็นสถานการณ์ ปัจจุบันที่เป็นจริงมากขึ้น

อย่างไรก็ตามมีความเข้าใจว่า การเฝ้าระวังทางสังคม เป็นงานระบบสารสนเทศซึ่งต้อง อาศัยความรู้ เทคโนโลยีสารสนเทศ ในการจัดการให้ได้ข้อมูลและเข้าถึงบุคคล กลุ่มเป้าหมาย ต่างๆ เพื่อให้ได้ทราบความคิดที่หลากหลายของสถานการณ์ ปัจจุบันการแสดงความเห็นใน รูปแบบ การทำโพล (poll) แสดงความคิดเห็น เพื่อจับกระแสต่างๆ ในเวลานี้ คือรูปแบบหนึ่งของการส่งสัญญาณเตือนบอกเหตุ เพื่อการเฝ้าระวังทางสังคมด้วยเช่นกัน หากแต่ต้องคำนึงถึงความ น่าเชื่อถือของปริมาณและความหลากหลาย ครอบคลุมของประชากรตัวอย่างประกอบด้วย

สุพรรณิ ไชยอำพร และ คมพล สุวรรณภูฏ (2548, น. 95-98) ศึกษาเรื่อง “กระบวนการสร้างเครือข่ายทางสังคมเพื่อการเฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคม: กรณีศึกษาจังหวัด พิษณุโลก” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบการปฏิบัติงานเฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคมใน ปัจจุบัน ศึกษาขั้นตอนการปฏิบัติสู่ความเป็นเลิศ (Best Practice) ในการเฝ้าระวังและเตือนภัย ทางสังคม พบว่า รูปแบบและขั้นตอนการปฏิบัติงานเฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคม ชุมชนมีความ พร้อมในการปฏิบัติงานเฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคม จะเห็นได้ว่า การเฝ้าระวังและเตือนภัยทาง สังคมไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับคนในชุมชนที่มีความเข้มแข็ง รูปแบบการ เฝ้าระวังและเตือนภัยทาง

สังคมจึงสอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิตของคนในชุมชน ในส่วนของการปฏิบัติสู่ความเป็นเลิศ (Best Practice) พบว่า สภาพปัจจุบันของการปฏิบัติสู่ความเป็นเลิศ เป็นการขับเคลื่อนสังคมเพื่อสร้างระบบการเฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคมค่อนข้างซับซ้อนวุ่นวายในเบื้องต้น เนื่องจากเป็นกิจกรรมใหม่ที่หลายภาคส่วนจำเป็นต้องเริ่มต้นเรียนรู้และทำความเข้าใจไปพร้อม ๆ กับการปรับแก้วิธีการ คิดไป ทำไปร่วมกัน (Research and Development) ฉะนั้น กระบวนการสร้างเครือข่ายทางสังคมเพื่อการเฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคมของแต่ละจังหวัด จึงควรให้ความสำคัญในทุกขั้นตอน โดยโครงสร้างคณะทำงานเฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคมระดับจังหวัด ควรครอบคลุมภาคีเครือข่ายจากหลายภาคส่วน อาทิ ภาครัฐ ภาคเอกชน NGOs และภาคประชาชน รวมถึง ขั้นตอนการปฏิบัติงานที่จะนำไปสู่การจัดทำเป็นคู่มือการปฏิบัติสู่ความเป็นเลิศ

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม (2548, น. 10-11) ได้ทำการสำรวจเรื่อง “การเฝ้าระวังพฤติกรรมเสี่ยงของเด็กไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อการสำรวจข้อมูลพื้นฐานพฤติกรรมของเด็ก เพื่อการเฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคม การวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงของเด็กไทยจำแนกรายจังหวัด และนำเสนอความรุนแรงของปัญหาในลักษณะการเตือนภัยพฤติกรรมเด็กจำแนกรายพื้นที่พบว่า ประเด็นปัญหาหลักๆ ของนักเรียนไทยเป็น 5 ประเด็นใหญ่ คือพฤติกรรมด้านการเรียน พฤติกรรมด้านความเครียด พฤติกรรมการใช้ความรุนแรง ความสัมพันธ์ทางเพศ ตลอดจนการใช้เวลาว่างและอบายมุข โดยแกนนำของปัญหาเมื่อทำการวิเคราะห์ปัจจัยเหตุพบว่า ตัวแปรสำคัญ ได้แก่ ความอบอุ่นในครอบครัว ปัญหาการเงินของครอบครัว การทะเลาะเบาะแว้งของสมาชิกในครอบครัว

ชินชฐา เทวินทรภักดี (2549, น. 43-46) ได้เขียนบทความเกี่ยวกับเรื่องบทบาทมาตรฐานการทำงานวิชาชีพต่อการเฝ้าระวังทางสังคม ได้กล่าวว่า จากสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นที่เปลี่ยนแปลงไปการให้น้ำหนักต่อบทบาทและมาตรฐานของนักวิชาชีพในเชิงการแก้ไขปัญหามีแนวโน้มต้องเปลี่ยนไป โดยเฉพาะการตั้งรับ การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เฉพาะรายตามแบบที่ผ่านมารัฐธรรมนูญและนโยบายของรัฐบาลด้านสวัสดิการสังคมได้ปฏิบัติให้มีลักษณะเป็นเชิงสากลมากขึ้น โดยเฉพาะระบบการป้องกัน คุ้มครองและการพิทักษ์สิทธิ กลุ่มเป้าหมายต่างๆ และการสร้างระบบฐานข้อมูล เพื่อกำหนดเป็นมาตรฐานในการตัดสินใจ การเปิดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจเป็นปัจจัยสำคัญที่กระตุ้นให้มีหลายภาคีในทุกภาคส่วน องค์กรประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานร่วมกันแก้ไขปัญหา การป้องกัน คุ้มครอง โดยเฉพาะในเชิงสหวิชาชีพ โดยเฉพาะในระบบการทำงานสถานการณ์เชิงรุกมากขึ้น การให้การสงเคราะห์เพื่อการแก้ไขปัญหาวีถีประจำวันด้วยปัจจัยที่ไม่เคยเพียงพอที่จะนำสู่

สภาวการณ์การพึ่งตนเองได้โดยตลอดมา การดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม ในมิติใหม่จึงเป็น การปรับเปลี่ยนทิศทางและรูปแบบการคุ้มครอง การพิทักษ์สิทธิ ซึ่งหมายถึงต้องให้ความสำคัญใน การป้องกันและการเฝ้าระวังปัญหาทางสังคมมากขึ้น ซึ่งหมายถึงนักวิชาชีพต้องทำงานเชิงบทบาท ที่กำหนดมาตรฐานการทำงานเชื่อมโยงแบบบูรณาการแบบสหวิชาชีพและการประสานงานใช้ ทรัพยากรของหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะการประสานเชื่อมโยงกับชุมชนเพื่อให้เกิดสิทธิแบบ องค์กรวม โดยคำนึงถึงสิทธิตามพระราชบัญญัติด้านสวัสดิการสังคมต่างๆ ที่การคุ้มครองและ พิทักษ์สิทธิกลุ่มต่างๆ ที่เกิดขึ้น

ดังได้กล่าวแล้วในเบื้องต้น การเฝ้าระวังทางสังคมเป็นการทำงานเชิงรุกโดยการมี ส่วนร่วมของทุกภาคส่วน รวมทั้งการมีส่วนร่วมของผู้ประสบปัญหาเองและกลุ่มเสี่ยง เพื่อให้เกิด กระบวนการการมีส่วนร่วมคิด ร่วมเฝ้าระวังปัญหาที่จะเกิดขึ้น โดยการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น ซ้ำ โดยให้ความสำคัญต่อระบบฐานข้อมูลบทเรียนที่จะเกิดซ้ำ และสัญญาณอันตรายต่างๆ เพื่อ ร่วมไปสู่การตัดสินใจ การวางแผน การสร้างระบบ จนถึงขั้นสู่การเสนอต่อการกำหนดนโยบายของ ฝ่ายบริหาร กรม กระทรวง รัฐบาล ให้เป็นวาระแห่งชาติตามระบบและขั้นตอนตามลำดับดังนี้

1. การให้ความสำคัญต่อการเก็บรวบรวมข้อมูลทางสังคม การสร้างระบบข้อมูล การสร้างระบบ ฐานข้อมูล เช่น ข้อมูลกลุ่มเป้าหมาย สภาพปัญหาของแต่ละชุมชนให้เป็นความสำคัญต่อปัญหา หลัก ปัญหารอง องค์กรภาครัฐบาลและเอกชน องค์กรเครือข่ายชุมชนทั่วภาคส่วนของสังคม
2. การสร้างกลุ่มพันธมิตร พลังชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ได้รับผลกระทบ กลุ่มเสี่ยง องค์กรชาวบ้าน กลุ่มอาสาสมัคร โดยมีนักวิชาชีพเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเชื่อมประสานและ การเชื่อมโยง
3. การจัดกิจกรรม การรณรงค์ให้ชุมชน สังคมตระหนักรู้ซึ่งจำเป็นต้องจัดให้ใน รูปแบบและระบบการกระทำ กิจกรรมการเฝ้าระวังทางสังคมร่วมกันอย่างต่อเนื่องหรือในระยะ ช่วงเวลาที่จะก่อให้เกิดช่วงระยะเวลาอันตราย
4. การประสานความร่วมมือในการสร้างเครือข่าย กับกลุ่มต่างๆ ทางสังคม เช่น สหกรณ์/กลุ่มเครดิตยูเนียน กลุ่มสวัสดิการชุมชนพึ่งตนเองใน ลักษณะรูปแบบต่างๆ
5. การสร้างพลังอาสาสมัครเฝ้าระวังทางสังคม เพื่อเป็นผู้ประสานทำความเข้าใจกับคนในชุมชน เชื่อมประสานเครือข่าย เพื่อให้ชาวชุมชนเข้าถึงงานสวัสดิการชุมชน ด้วยการ ฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้ในการจัดหาข้อมูล ช่วยเก็บข้อมูลเป็นผู้สื่อข้อมูล ข้อเท็จจริงสู่ชุมชนและ สะท้อนข้อมูลจากชุมชนสู่ฐานข้อมูลกลาง เพื่อประโยชน์ต่อการวางแผนและการพัฒนาระบบ มาตรฐานการเฝ้าระวังทางสังคม โดยนักวิชาชีพควรเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการสร้างมาตรฐาน งานและมาตรฐานตนเองเป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อการเชื่อมประสานและการปฏิบัติงานร่วมกันกับ อาสาสมัครชุมชน

จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กล่าวได้ว่าในปัจจุบันการเฝ้าระวังทางสังคมจะเป็นแนวทางใหม่ที่จะช่วยในการป้องกันปัญหาสังคมที่จะเกิดขึ้น นำผลไปสู่การพัฒนาาระบบความมั่นคงทางสังคม ดังนั้นการเฝ้าระวังจะช่วยให้สังคมได้ทราบถึงสภาพปัญหาในสังคม รู้ถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากสถานการณ์ต่างๆ ในสังคมสามารถคาดการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต และสามารถนำผลจากการเฝ้าระวังไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ การกำหนดมาตรการ การวางแผน เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในสังคม นอกจากนี้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เริ่มให้ความสำคัญในการเฝ้าระวังมากขึ้น ซึ่งมีการพัฒนาบุคลากรอย่างจริงจังเพื่อให้เข้าใจในสภาพปัญหาต่อการดำเนินงานที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6. กรอบแนวคิดในการศึกษา

