

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ค้นคว้าจากตำรา การค้นคว้าเอกสาร การทบทวนวรรณกรรม และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับครอบครัว
2. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายด้านครอบครัว
3. แนวคิดเกี่ยวกับศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน
4. แนวคิดและทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับครอบครัว

สถาบันครอบครัวเป็นสถาบันที่เก่าแก่ของมนุษยชาติที่มีความสำคัญมากที่สุด โดยครอบครัวมีหน้าที่ในการเลี้ยงดูสมาชิกในวัยเยาว์ให้เจริญเติบโต มีหน้าที่สำคัญในการหล่อหลอม ชัดเกล้า อบรม สั่งสอน ปลูกฝังค่านิยม วัฒนธรรมและประเพณีรวมทั้งทัศนคติต่าง ๆ ให้แก่สมาชิกในครอบครัว สิ่งเหล่านี้จะช่วยให้สมาชิกในครอบครัวมีพฤติกรรมที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม

ความหมายของครอบครัว

ครอบครัวในปัจจุบันมีลักษณะหลากหลายมากกว่าอดีต แต่เดิมนั้นมีลักษณะของครอบครัวที่ชัดเจน 2 ลักษณะ คือ ครอบครัวเดี่ยว ซึ่งประกอบด้วย พ่อ แม่ ลูก และครอบครัวขยาย ซึ่งนอกจากจะประกอบด้วยพ่อ แม่ ลูกแล้ว ยังประกอบด้วย ปู่ ย่า ตา ยาย และญาติที่อาศัยอยู่ร่วมกันด้วย

เมื่อสภาพการณ์ปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไป มีการถ่ายทอดเทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสาร การไหลบ่าของความรู้ วัฒนธรรมตลอดจนถึงค่านิยมในเรื่องต่าง ๆ จากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน อันเนื่องมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ จึงเป็นเรื่องยากที่จะนิยามความหมายของครอบครัวได้อย่างชัดเจนและแน่นอน ทำได้เพียงแต่นิยามให้เหมาะสมกับ

สภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเท่านั้น เช่น ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของคำว่า ครอบครัว ว่า หมายถึง ผู้ร่วมครัวเรือน คือ สามี ภรรยาและบุตร เป็นต้น หรือในนโยบายและยุทธศาสตร์พัฒนาสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2547-2556 (สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, 2547, น. 5) ได้กำหนดความหมายของคำว่า ครอบครัว ซึ่งสอดคล้องกับที่ระบุไว้ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ว่า ครอบครัว คือ กลุ่มบุคคลที่ผูกพันและใช้ชีวิตร่วมกันทำหน้าที่เป็นสถาบันหลัก เป็นฐานรากสำคัญยิ่งต่อการดำรงชีวิต ครอบครัวมีหลากหลายรูปแบบและหลายลักษณะ นอกเหนือจากครอบครัวที่ครบถ้วนทั้งบิดา มารดา และบุตร

คณะกรรมการด้านครอบครัว ในคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี (คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ, 2541, น. 6) กำหนดความหมายของ ครอบครัว ไว้ว่า ครอบครัว คือ กลุ่มบุคคลที่มีความผูกพันกันทางอารมณ์และจิตใจ ในการดำเนินชีวิตร่วมกัน รวมทั้งการพึ่งพิงกันทางสังคม เศรษฐกิจ และมีความสัมพันธ์กันทางกฎหมายหรือทางสายโลหิต และบางครอบครัวอาจมีลักษณะเป็นช้อยกเว้นบางประการจากที่กล่าวมา

สำนักงานสถิติสำมะโนครัวประชากรแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา (The United States Bureau of the Census, 1988) ได้กำหนดนิยามไว้ว่า ครอบครัว คือ กลุ่มบุคคล ตั้งแต่สองคนขึ้นไปที่เกี่ยวข้องกัน สัมพันธ์กันโดยการแต่งงาน หรือการจดทะเบียนเป็นบุตรบุญธรรมและอาศัยร่วมอยู่กันในครีวเรือนเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีนักวิชาการให้นิยามความหมายของครอบครัวไว้อย่างหลากหลาย แต่ทว่า เมื่อมีการพิจารณาในแง่มุมต่าง ๆ ของครอบครัวแล้ว จะพบว่ามีความหมายซึ่งเป็นประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในแง่ชีววิทยา ครอบครัวหมายถึง กลุ่มบุคคลที่ผูกพันกันทางสายโลหิต เช่น สามี/ภรรยา/บุตร บุตรเกิดจากสุจิของบิดาผสมกับไข่สุกของมารดา ฉะนั้น บิดามารดากับบุตร จึงเกี่ยวพันกันทางสายโลหิตแล้วแต่โครโมโซมและยีนที่บุตรได้รับมาจากทั้งบิดาและมารดา

ประเด็นที่สอง ในแง่เศรษฐกิจ ครอบครัวคือ คนที่ใช้จ่ายร่วมกันจากเงินบเดียวกัน ที่สมาชิกครอบครัวสมรสแล้วแยกย้ายไปอยู่ต่างหาก แต่มีพันธะทางศีลธรรมที่จะต้องเลี้ยงน้อง คือ ต้องส่งเสียให้เงินน้องเล่าเรียน เช่นนี้ก็นับว่าใช้จ่ายจากงบเดียวกันและเป็นครอบครัวเดียวกัน

ประเด็นที่สาม ในแง่กฎหมาย ชายหญิงจดทะเบียนสมรสกัน มีบุตร คนเหล่านี้เป็นครอบครัวเดียวกันตามกฎหมาย บิดา มารดา และบุตรมีหน้าที่ปฏิบัติต่อกันตามกฎหมาย บุตรมีสิทธิ์ได้รับมรดกจากบิดา มารดา ถ้าไม่มีบุตรผู้สืบสายโลหิตขึ้นไปหรือลงมาโดยตรงหรือจดทะเบียนเป็นบุตรบุญธรรม ก็นับว่าเป็นครอบครัวเดียวกันตามกฎหมาย

ประเด็นที่สี่ ในแง่สังคม ครอบครัวคือ กลุ่มคนที่รวมกันอยู่ในบ้านเดียวกัน อาจเกี่ยวหรือไม่เกี่ยวพันทางสายโลหิตหรือทางกฎหมาย แต่มีปฏิภรียาสัมพันธ์ให้ความรักและความเอาใจใส่ต่อกัน มีความปรารถนาดีต่อกัน

สรุปได้ว่า ครอบครัว หมายถึง กลุ่มบุคคลที่อาศัยอยู่ในบ้านเดียวกัน มีความผูกพันกันทางสายเลือด ทางกฎหมาย หรือทางอารมณ์และจิตใจ อันประกอบไปด้วย พ่อ แม่ ลูก ปู่ ย่า ตา ยาย และญาติพี่น้อง โดยสมาชิกแต่ละคนจะมีบทบาทหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อกันและกัน ให้ความรัก ความเข้าใจ ความเอาใจใส่ เอื้ออาทรและมีความปรารถนาดีต่อกัน อมรมเลี้ยงดูสมาชิกใหม่ให้มีคุณภาพและได้รับความปลอดภัย

รูปแบบโครงสร้างครอบครัว

รูปแบบโครงสร้างที่เป็นพื้นฐานของครอบครัว มี 5 ประเภท (บรรเทิง พาพิจิตร, 2547, น. 38; Friedman, 1986) คือ

1. ครอบครัวเดี่ยว (Nuclear Family) บางแห่งเรียกว่า ครอบครัวเฉพาะ ซึ่งประกอบด้วยสามี ภรรยา และบุตร มีความสัมพันธ์ทางสายโลหิตและทางกฎหมาย
2. ครอบครัวขยาย (Extended หรือ Joint Family) บางแห่งเรียกว่า ครอบครัวเสริม ประกอบด้วย สามี ภรรยา บุตรธิดา ปิตามารดา และญาติพี่น้องอื่น ๆ ร่วมด้วย ซึ่งอาจจะอยู่ร่วมชายคาเดียวกันหรืออยู่ใกล้เคียงกัน และหากเป็นครอบครัวที่อยู่ร่วมกันหลาย ๆ ครอบครัวโดยมีการแบ่งปันประโยชน์และสิ่งต่าง ๆ ร่วมกัน อาจจะเรียกได้ว่าเป็นครอบครัวชุมชนก็ได้
3. ครอบครัวหลายภรรยาหรือหลายสามี (Polygamous Family) เป็นครอบครัวที่ได้รับอิทธิพลมาจากศาสนาหรือประเพณีวัฒนธรรมในพื้นที่นั้น ๆ กล่าวคือ ถ้าเป็นครอบครัวที่มีสามีหนึ่งคนสามารถมีภรรยาได้หลายคน เรียกว่า Polygamy เช่น สังคมอิสลาม ถ้าหากภรรยาหนึ่งคนสามารถมีสามีได้หลายคน เรียกว่า Polyandry เช่น สังคมของชาวธิเบต
4. ครอบครัวที่บิดามารดาไม่ได้จดทะเบียนสมรสถูกต้องตามกฎหมาย และครอบครัวที่ชายหญิงอยู่ร่วมกันโดยไม่ได้ตัดสินใจจะอยู่ครองคู่ต่อไปในอนาคตหรือไม่ กล่าวคือ เป็นครอบครัวที่ทดลองอยู่กินด้วยกันก่อน หากทั้งสองฝ่ายสามารถอยู่ด้วยกันได้ ก็อาจจะมีการแต่งงานในทางกลับกัน หากทั้งสองฝ่ายไม่สามารถอยู่ด้วยกันได้ ก็อาจจะเลิกกัน
5. ครอบครัวที่มีการสมรสเป็นคู่รักร่วมเพศ (Homosexual Unions) เป็นบุคคลเพศเดียวกัน อยู่ร่วมกันฉันท์สามีภรรยา

ดังนั้น สรุปว่า ลักษณะรูปแบบโครงสร้างสากลของครอบครัวนั้น จำแนกออกได้เป็น 4 ลักษณะ คือ

1. ครอบครัวเดี่ยว (Nuclear Family) มีรูปแบบที่สำคัญสองรูปแบบ คือ รูปแบบทางชีวภาพและรูปแบบทางสังคม ครอบครัวเดี่ยวทางชีวภาพนั้นจะหมายถึง การที่หญิงชายคู่หนึ่งมีความสัมพันธ์ร่วมกัน โดยการสมรสหรือการอยู่กินร่วมกันเฉย ๆ ไม่ว่าจะมามีบุตรหรือไม่ก็ตาม บางครั้งจะเรียกครอบครัวคู่สมรส (Conjugal Family)

2. ครอบครัวขยาย (Extended Family) รูปแบบของครอบครัวขยายโดยปกติ คือ ครอบครัวที่มีคนสามรุ่นอาศัยอยู่ร่วมกัน ได้แก่ ปู่ ย่า ตา ยาย พ่อ แม่ และลูก วัฒนธรรมที่ทำให้คุณค่าแก่การเคารพและการดูแลของผู้สูงอายุ รวมทั้งในสังคมที่ไม่นิยมการแบ่งแยกที่ดินและสมบัติ มีแนวโน้มที่จะใช้ชีวิตแบบครอบครัวขยายมากที่สุด

3. ครอบครัวที่มีการจัดโครงสร้างใหม่ (Reorganized Family) รูปแบบครอบครัวในลักษณะนี้อาจมาจากการสมรสใหม่หรือใช้ชีวิตร่วมกันหลังจากที่สามีภรรยาคู่หนึ่งเคยมีความสัมพันธ์กับผู้อื่นมาแล้ว ยิ่งถ้ามีความต้องการสมรสใหม่หลาย ๆ ครั้ง หรือการสมรสใหม่เกิดขึ้นในครอบครัวขยาย

4. ครอบครัวที่มีเพศเดียวกันอาศัยอยู่ร่วมกัน และหรือการอาศัยอยู่ร่วมกันในชุมชนเดียวกันในลักษณะของกลุ่มครอบครัวเดี่ยวหลาย ๆ ครอบครัว หรือกลุ่มคนโสดที่อาศัยอยู่ร่วมกันในลักษณะพึ่งพากันตามสภาวะการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

รูปแบบครอบครัวไทย

ครอบครัวไทยในปัจจุบันมีความเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ในอดีตซึ่งเคยเป็นครอบครัวขยายที่ประกอบด้วย พ่อแม่ ลูก และเครือญาติ ครอบครัวมีขนาดใหญ่ แต่ปัจจุบันครอบครัวไทยมีหลายรูปแบบ ดังนี้ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2547, น. 8-10; อุมพร ตรังคสมบัติ, 2541, น. 4-5)

1. ครอบครัวขยาย ประกอบด้วย พ่อ แม่ ลูก ปู่ ย่า ตา ยาย แม่ หรือ พี่น้อง ยังคงอยู่ร่วมกันในสังคมไทย แต่มีจำนวนลดลง

2. ครอบครัวส่วนใหญ่ ประกอบด้วย พ่อ แม่ และลูก โดยส่วนใหญ่ครอบครัวจะมีลูกจำนวน 1-3 คนเป็นอย่างมาก

3. ครอบครัวที่อยู่คนเดียว มีคนที่อาศัยอยู่ตามลำพังมากขึ้น

4. ครอบครัวที่พ่อหรือแม่เลี้ยงลูกตามลำพัง หมายถึง ครอบครัวที่มีเพียงพ่อหรือแม่กับลูก เนื่องจากสาเหตุของการหย่าร้าง การเป็นหม้าย แยกทาง การทอดทิ้ง
5. ครอบครัวที่รับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม คือ ครอบครัวที่สามีและภรรยาไม่สามารถมีบุตรร่วมกันได้ และมีความประสงค์ที่จะขอรับเด็กมาอุปการะเป็นบุตร
6. ครอบครัวอื่น ๆ เช่น ครอบครัวที่เกิดจากการแต่งงานกันของเพศเดียวกัน

ลักษณะของครอบครัวไทย

โดยปกติแล้วลักษณะของครอบครัวมักมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางสังคมอันได้แก่ ค่านิยม ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมของแต่ละสังคมเป็นสำคัญ สำหรับครอบครัวไทยนั้น ได้รับอิทธิพลมาจากค่านิยม วัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากลักษณะต่าง ๆ ที่ปรากฏเป็นเอกลักษณ์ของครอบครัวไทยดังต่อไปนี้

1. ครอบครัวไทยนิยมยกย่องให้ผู้ชายเป็นหัวหน้าครอบครัว มีหน้าที่คุ้มครองป้องกันอันตรายต่าง ๆ และให้ความอุปการะเลี้ยงดูให้ความรักใคร่ ให้เกียรติแก่สมาชิกในครอบครัวตามควร แก่ฐานะของตน เป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับเศรษฐกิจของครอบครัวและผู้นำของครอบครัว มีอำนาจและสิทธิมากที่สุด ในครอบครัว เป็นผู้บริหารภายในครอบครัวและเป็นผู้สืบสกุลบุตรจะต้องใช้นามสกุลของบิดา และภรรยาต้องใช้นามสกุลของสามี
2. ครอบครัวไทยให้ความสำคัญต่อระบบอาวุโส (Seniority) มีการเคารพเชื่อฟังตามลำดับอาวุโส จะเห็นได้ว่า ครอบครัวไทยส่วนใหญ่จะมีการอบรมเลี้ยงดูให้สมาชิกในครอบครัวรู้จักเคารพผู้อาวุโสกว่า เช่น ปู่ ย่า ตา ยาย ลุง ป้า น้า อา ฯลฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมชนบททั่วไป บุคคลผู้สูงอายุในครอบครัวมักจะได้รับ ความเคารพยำเกรง และเป็นที่พึ่งของผู้เยาว์อยู่เสมอ การให้คำปรึกษาด้านส่วนตัวและการงาน เพราะฉะนั้น ในครอบครัวไทยจึงปรากฏค่านิยมขั้นต้นของความมีอาวุโสไว้มากมาย (ปู่ ย่า ตา ยาย ลุง ป้า น้า อา พี่ ฯลฯ) การแสดงความเคารพเชื่อฟังผู้อาวุโสนี้อาจเป็นผลมาจากค่านิยมในเรื่องการยกย่องผู้อาวุโสของคนไทยเป็นสำคัญ เพราะคนไทยมักให้เกียรติต่อผู้สูงอายุ เนื่องจากเชื่อว่า มีประสบการณ์ชีวิตมามากมาย สามารถเข้าใจสภาพต่าง ๆ ได้ดีกว่าคนที่มีอายุน้อยกว่า ดังนั้น ผู้อาวุโสจึงเป็นที่ยอมรับของคนทั่วไปในสังคมไทย ดังคำกล่าวที่ว่า “เดินตามหลังผู้ใหญ่ หมาไม่กัด”
3. ครอบครัวไทยเป็นแบบครอบครัวที่มีสามีหรือภรรยาคนเดียว (Monogamy) คือ ผู้ชายมีภรรยาคนเดียวตามกฎหมาย แต่ความจริงของลักษณะของครอบครัวไทยในเรื่องที่ผู้ชายมี

ภรรยาคนเดียวหรือหลายคนนั้น ยังไม่สามารถกำหนดได้แน่ชัดเนื่องจากหลักฐานต่าง ๆ ในอดีตนั้นได้แสดงให้เห็นว่า ชายไทยมักจะนิยมมีภรรยาหลายคนซึ่งเป็นการสมรสแบบ Polygamy ดังเห็นได้จากการที่พระมหากษัตริย์ เจ้าฟ้า ขุนนางชั้นสูง ข้าราชการ พ่อค้า หรือแม้แต่คนธรรมดา ในสมัยก่อนนิยมมีภรรยาครั้งละหลาย ๆ คนนั้น ถือว่าเป็นการสร้างบารมีและแสดงความสามารถทางเพศด้วย จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล (รัชกาลที่ 8) จึงมีกฎหมายบัญญัติแน่ชัดว่า ให้ผู้ชายไทยสามารถทำการสมรสได้เพียงครั้งเดียว การสมรสครั้งต่อมาถือว่าไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เพราะฉะนั้น ถ้าพิจารณาในแง่ของกฎหมายไทยในปัจจุบันเป็นเกณฑ์ก็อาจกล่าวได้ว่า ครอบครัวไทยเป็นแบบสามีเดียวภรรยาเดียว (Monopoly) แต่ในทางปฏิบัติผู้ชายไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีและมีตำแหน่งทางสังคมสูง ๆ นั้นยังคงนิยมมีภรรยาหลายคนในเวลาเดียวกัน ซึ่งสังคมนิยมเรียภรรยาที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายนั้นว่า “อนุภรรยา”

4. มีความผูกพันทางสายโลหิต กล่าวคือ ครอบครัวไทยมักจะมีญาติพี่น้องอยู่ร่วมกันเป็นครอบครัวใหญ่ พ่อแม่รักใคร่ผูกพันกับลูกมาก แม้อายุจะแต่งงานมีครอบครัวไปแล้วก็ยังคงห่วงใยและให้ความอุปการะอยู่เสมอ ถึงแม้ว่าบ้านจะอยู่ห่างไกลกันก็ยังคงไปมาหาสู่พึ่งพาอาศัยกันและกันเหมือนเดิม

5. เด็กเป็นที่รวมความสนใจของครอบครัว กล่าวคือ โดยทั่วไปแล้วครอบครัวไทยทุกคน รักเด็ก ต้องการให้เด็กปลอดภัย เจริญเติบโตเลี้ยงดูตัวเองได้ พ่อแม่เสียสละความสุขส่วนตัวและเสียสละทุกอย่างเพื่อลูก ส่งเสริมให้เด็กได้รับการศึกษาเพื่อสร้างความมั่นคงให้กับชีวิต เด็กจะถูกรอบร้อมให้รู้จักช่วยเหลือตนเองตั้งแต่ยังเล็ก และเมื่อเติบโตขึ้นเด็กจะพยายามสร้างตัวเองให้มากที่สุด

6. ครอบครัวไทยแต่เดิมเป็นครอบครัวขยาย ซึ่งหมายถึง มีสมาชิกครอบครัวหลายช่วงอายุอย่างน้อย 3 รุ่น คือ 1) รุ่นปู่ ย่า ตา ยาย 2) รุ่นพ่อแม่ 3) รุ่นลูก เป็นครอบครัวที่มีความร่วมมือกันในกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ การศึกษา การอบรมเลี้ยงดู การปลูกฝังจริยธรรม คุณธรรม ค่านิยม ความเอาใจใส่สภาพะวิกฤตของคนในครอบครัว ให้ความอบอุ่นและความปลอดภัย ครอบครัว ได้ทำหน้าที่เป็นแหล่งหล่อหลอมและขัดเกลาความเป็นมนุษย์ให้กับสมาชิกในครอบครัว (สำนักส่งเสริมสถาบันครอบครัว, 2547, น. 3)

หน้าที่ของครอบครัว

บทบาทภารกิจที่สำคัญของสถาบันครอบครัวอาจพิจารณาได้ 4 มิติใหญ่ ๆ คือ หน้าที่พื้นฐานทางธรรมชาติและสากล หน้าที่ทางสังคม ประเพณี และวัฒนธรรม หน้าที่ทางเศรษฐกิจ และหน้าที่ทางการเมืองการปกครอง (เกษม อุทยานิน, 2506, น. 226-229; บรรเทิง พาพิจิตร, 2547, น. 40; บุญลือ วันทายนต์, 2523, น. 46-52) ดังนี้

1. หน้าที่พื้นฐานและเป็นสากลของครอบครัว (Basic and universal function of the family) เป็นหน้าที่ที่ครอบครัวจะต้องปฏิบัติดังนี้

- หน้าที่ทางชีววิทยา (Biological function) เป็นหน้าที่พื้นฐานที่สุดของครอบครัว คือ การสร้างสมาชิกใหม่ให้กับสังคม และช่วยเลี้ยงดูสมาชิกเหล่านั้นด้วยอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่ อาศัย ฯลฯ เพื่อให้สมาชิกเติบโตและมีชีวิตร่วมอยู่ในสังคมได้

- หน้าที่ทางจิตวิทยา (Psychological function) เป็นหน้าที่ที่ครอบครัวต้องให้ความรัก ดูแลเอาใจใส่ด้วยความผูกพันทางจิตใจ ให้ความสนิทสนม อบอุ่นใจ และความปลอดภัยด้านจิตใจ

- หน้าที่ในการสร้างความพอใจด้านความต้องการทางเพศ (Satisfaction of sexual needs) เป็นที่ที่หญิงชายสามารถมีความสัมพันธ์ทางเพศได้โดยสังคมยอมรับ

- หน้าที่ป้องกันและคุ้มครองเด็กให้ได้รับความปลอดภัย (Protection and care of the young) เพื่อให้สมาชิกใหม่มีชีวิตยืนยาวอยู่ในสังคม

2. หน้าที่ทางสังคม ประเพณี และวัฒนธรรม (Social and Traditional function) เป็นหน้าที่ที่ครอบครัวต้องวางรากฐานอันก่อให้เกิดความเป็นปึกแผ่นและเกิดความมั่นคงของครอบครัวที่จะส่งผลไปถึงครอบครัว ประกอบด้วย 3 หน้าที่หลัก คือ หน้าที่ทางสังคม หน้าที่ทางศาสนา และหน้าที่ทางวัฒนธรรม

- หน้าที่ทางสังคม (Social function) เป็นหน้าที่ที่มีความสำคัญมาก เนื่องจากเป็นหน้าที่ที่จะเชื่อมโยงครอบครัวสู่สังคม ได้แก่ การสร้างฐานะส่วนบุคคลให้เป็นปึกแผ่นในสังคม ทำให้สมาชิกได้เข้าใจสังคม และสามารถดำรงชีวิตอยู่กับคนอื่นได้อย่างราบรื่น ควบคุมดูแลให้สมาชิกปฏิบัติตัวอยู่ในสังคมได้อย่างมีระเบียบโดยถูกต้องตามครรลองครองธรรม ถ่ายทอดมรดกทางสังคมให้แก่ คนรุ่นลูกหลาน ช่วยกันรักษามรดกทางสังคมที่ได้รับการถ่ายทอดมาจากรุ่นปู่ย่า ตายาย รักษาวัฒนธรรมประเพณี แนวความคิดและการปฏิบัติที่เหมาะสมทั้งปวง และช่วยเหลือสมาชิกแต่ละคน ในการตัดสินใจเลือกผู้ที่เหมาะสมที่จะเป็นคู่ครองของสมาชิกในครอบครัวของตน

- หน้าที่ทางศาสนา (Religious function) พ่อแม่ต้องทำหน้าที่ในการอบรมเลี้ยงดู สั่งสอนให้สมาชิกในครอบครัวรู้จักและเข้าใจการปฏิบัติตามกิจกรรมทางศาสนาอย่างถูกต้อง ให้เป็นผู้มีศาสนาและยึดศาสนาเป็นแนวทางปฏิบัติตนในชีวิตประจำวัน
- หน้าที่ทางวัฒนธรรม (Cultural function) ครอบครัวต้องรักษาวัฒนธรรมประจำสังคมไว้ให้คงอยู่ โดยครอบครัวจะสร้างสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อให้สมาชิกได้สัมผัสตลอดเวลา เป็นการสอนให้สมาชิกในครอบครัวรู้จักการวางตนในสังคม การดำรงชีพในสังคม ฯลฯ

3. หน้าที่ทางเศรษฐกิจ (Economic function) สมาชิกในครอบครัวมีหน้าที่ที่จะต้องแสวงหารายได้เพื่อความดำรงอยู่ของครอบครัวและสมาชิกในครอบครัว เพื่อให้จ่ายเกี่ยวกับค่าครองชีพและปัจจัยสิ่งของที่จำเป็นต่าง ๆ มีการแบ่งงานกันปฏิบัติระหว่างสมาชิกในครอบครัว เพื่อให้สมาชิก แต่ละคนได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนเองอย่างสมบูรณ์ และจัดการดูแลและรักษาทรัพย์สินสมบัติ ทั้งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ในครอบครัวให้คงอยู่และงอกเงย หรืออาจแบ่งปันกัน ในระหว่างสมาชิกครอบครัวหากมีความจำเป็น

4. หน้าที่ทางการเมืองการปกครอง (Political function) ครอบครัวเป็นหน่วยสังคมพื้นฐานที่บ่มเพาะทักษะทางการเมืองให้เกิดขึ้นแก่สมาชิกในครอบครัวได้ กล่าวคือ การอยู่ร่วมกันอย่างมีกติกา การมีบทบาทหน้าที่ที่รับผิดชอบของสมาชิกในครอบครัว มีความเอื้ออาทรต่อกัน ตัดสินใจร่วมกัน แม้เพียงแค่นี้ก็เด็กก็ต้องได้รับโอกาสที่จะเรียนรู้การดำรงชีพอย่างมีความรับผิดชอบในครอบครัว ทั้งนี้โดยต้องมีการพัฒนาไปตามวัยให้เหมาะสม รู้จักรับฟังและสื่อสารเจรจา ประนีประนอมกันด้วยความรัก ความเข้าใจและเหตุผล เคารพในสิทธิของกันและกัน รู้จักให้อภัยกันเมื่อยามทำผิด ซึ่งเป็นทักษะของการเมืองการปกครองในครอบครัว อันจะเป็นพื้นฐานของวิถีชีวิตในครรลองของประชาธิปไตยต่อไป

ความสำคัญของครอบครัว

ความสำคัญและคุณค่าของระบบครอบครัว ได้รับความสนใจและการยอมรับเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะองค์กรวิชาชีพ ซึ่งทำงานกับปัญหาสังคมด้านต่าง ๆ ได้ระบุถึงและให้ความสำคัญ ทั้งนี้เนื่องเพราะจากทุกคนต่างตระหนักดีว่า ครอบครัวเป็นสถาบันทางสังคมที่สมาชิกต่างมีความรัก ความผูกพันให้แก่กันและกัน เป็นพลังในการให้ความร่วมมือช่วยเหลือ และพิทักษ์ปกป้องซึ่งกันและกัน อีกทั้งยังเป็นสถาบันเริ่มต้นในการที่สมาชิกใหม่ของครอบครัว จะได้เรียนรู้และผ่านกระบวนการหล่อหลอม ชัดเกล้าทางสังคมอย่างเหมาะสม (อภิญญา เวชชัย, 2544, น. 7)

ดังนั้น สถาบันครอบครัวจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อปัจเจกบุคคล ชุมชนและสังคม โดยในด้านปัจเจกบุคคลนั้น ครอบครัวนับได้ว่าเป็นสถาบันพื้นฐานสถาบันแรกที่สุดของมนุษย์และเป็นสถาบันที่เก่าแก่ที่สุดในโลก ทำหน้าที่ในการหล่อหลอมความเป็นมนุษย์ของสมาชิกเกิดใหม่ในครอบครัว ให้การอบรมเลี้ยงดูและการให้การศึกษา เพราะครอบครัวนั้นมีอิทธิพลต่อระดับคุณภาพของคนและบุคลิกภาพ ซึ่งรวมทั้งค่านิยม เจตคติ และพฤติกรรมของสมาชิกในครอบครัว

ในด้านชุมชนและสังคมนั้น ครอบครัวไม่สามารถที่จะอยู่ตามลำพังได้ เพราะครอบครัวเป็นแหล่งรวมวิถีชีวิตระดับจุลภาคทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม และจริยธรรม ซึ่งมีความเชื่อมโยงกันกับสถาบันต่าง ๆ และระดับมหภาค เช่น สถาบันทางเศรษฐกิจ สถาบันทางการเมือง สถาบันทางศาสนา และสถาบันทางการศึกษา เป็นต้น ความเข้มแข็งหรือความอ่อนแอของสถาบันต่าง ๆ จึงมีผลกระทบต่อความมั่นคงของสถาบันครอบครัว ในทางกลับกัน ความเข้มแข็งหรือความอ่อนแอของสถาบันครอบครัวก็มีผลต่อความมั่นคงของสถาบันต่าง ๆ ด้วยเช่นกัน ดังนั้น ครอบครัวจึงเป็นพลังในการทำให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ดีในชุมชนและสังคม สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้

ดังนั้น สถาบันครอบครัวในฐานะที่เป็นสถาบันขั้นต้น นับตั้งแต่มนุษย์มาอยู่ร่วมกัน เป็นหมู่เป็นพวกเป็นสังคม หน้าที่ของครอบครัวที่สำคัญจึงได้แก่ การกำหนดให้คนได้เข้าใจ เรียนรู้ถึงกฎเกณฑ์ กติกา และระเบียบแบบแผนการอยู่ร่วมกันในสังคม ให้การฝึกอบรม ให้รู้สิทธิหน้าที่ของตนและผู้อื่น ให้เรียนรู้ความสัมพันธ์กันระหว่างเพศ และถ่ายทอดขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมสืบต่อกันมา สถาบันครอบครัวจึงเป็นสถาบันทางสังคมที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการหล่อหลอมขัดเกลาสร้างคนขึ้นมาเป็นสมาชิกในสังคม ควบคู่กับสถาบันทางศาสนา เศรษฐกิจและสถาบันอื่น ๆ ทั้งนี้ก็เพื่อให้สถาบันครอบครัวนั้นมีภูมิคุ้มกันที่ดี มีความมั่นคงเข้มแข็งเป็นพลังหลักในการสร้างสันติสุขในสังคม

2. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายด้านครอบครัว

นโยบายและแผนในการพัฒนาสถาบันครอบครัว

นโยบายและแผน หมายถึง เป้าหมาย แนวทางรวมถึงแผนงานและกิจกรรมที่จะต้องใช้ในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อกลุ่มเป้าหมาย หรือเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งที่กำหนดไว้ (ธัญญา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, 2545, น. 91) โดยประเทศไทยมีพัฒนาการของนโยบายด้านครอบครัวที่สำคัญ (เล็ก สมบัติ, 2546, น. 30-32; อภิญา เวชชัย, 2546, น. 28-30) ดังนี้

1. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ** ประเทศไทยได้พัฒนาประเทศโดยกำหนดนโยบายและแผนงานอย่างเป็นระบบตั้งแต่ พ.ศ. 2503 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก ๆ เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก ทว่าในฉบับหลัง ๆ จึงมีนโยบายด้านการพัฒนาสังคมเกิดขึ้น และเพิ่มเนื้อหาสาระมากขึ้นเป็นลำดับตามปัญหาด้านสังคมที่เกิดขึ้นตามมาจากการพัฒนาประเทศที่เน้นด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก กล่าวคือ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-2 (พ.ศ. 2503-2514) ที่มุ่งเน้นการขยายบริการและการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทุกด้าน ในส่วนที่เป็นการพัฒนาของประชากรของประเทศได้กำหนดนโยบายและแนวทางในการดำเนินการด้านการพัฒนาการสาธารณสุข และการพัฒนาการศึกษาแก่ประชากร ให้มีความสมบูรณ์ด้านสุขภาพอนามัย มีความสามารถในการศึกษา เพื่อให้เป็นกำลังในการพัฒนาเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ แนวทางการดำเนินงานก็เป็นไปในลักษณะที่ส่งเสริมสุขภาพ ป้องกันโรคภัยไข้เจ็บและการบำบัดที่มีประสิทธิภาพ ในด้านการศึกษา มุ่งเน้นการผลิตกำลังคนในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ ที่ขาดแคลนและต้องการโดยเฉพาะด้านอุตสาหกรรม ให้เป็นกำลังคนที่มีความสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ ซึ่งจากการพิจารณานโยบายในส่วนนี้พบว่า เป็นการพัฒนาทางอ้อมให้แก่สมาชิกในสถาบันครอบครัว ในฐานะที่เป็นหน่วยของการผลิตด้านเศรษฐกิจมากกว่าที่จะมองในด้านเป็นความปึกแผ่นมั่นคงของสถาบันครอบครัว

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3-4 (พ.ศ. 2515-2524) ได้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสถาบันครอบครัว ด้านการวางแผนครอบครัวเพื่อลดอัตราการเพิ่มประชากร ซึ่งคาดหวังว่าจะช่วยให้สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมดีขึ้น ประชาชนมีรายได้ มีงานทำ มีสุขภาพพลานามัย สมบูรณ์ และได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5-6 (พ.ศ. 2525-2534) เริ่มกำหนดนโยบายด้านการพัฒนาสังคม และให้ความสำคัญกับสถาบันครอบครัวเพิ่มขึ้น ในฐานะที่ครอบครัวเป็นหน่วยย่อยพื้นฐานทางสังคม โดยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) คณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้วันที่ 14 เมษายนของทุกปี เป็นวันครอบครัวซึ่งได้เกิดการกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของครอบครัว โดยให้สมาชิกในครอบครัวมีโอกาสได้พบปะและทำกิจกรรมร่วมกันในเทศกาลสงกรานต์ของทุกปี

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ได้ปรากฏแนวทางการพัฒนาสถาบันครอบครัวภายใต้โครงการเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันครอบครัว ที่ว่าด้วยแนวทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม โดยมีมาตรการสนับสนุนความร่วมมือระหว่างโรงเรียน ครอบครัว และชุมชนให้ตระหนักและร่วมมืออย่างใกล้ชิดในการจัดการ

ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในครอบครัว รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการด้านครอบครัวขึ้นใน คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) ในปี พ.ศ. 2535 โดยร่วมกับหน่วยงาน ราชการและเอกชนจัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนปีครอบครัวสากล (ปี พ.ศ. 2537) นอกจากนี้ ยังมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับครอบครัวเพื่อการส่งเสริมสิทธิสตรีและครอบครัว กำหนด นโยบายยรณรงค์คุ้มครองครอบครัว จัดสวัสดิการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาครอบครัว และศึกษาวิจัย ด้านครอบครัวมากขึ้น

จะเห็นได้ว่า โดยภาพรวมการพัฒนาคนและสังคมในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-7 แม้จะส่งผลให้คนไทยมีสุขภาพอนามัยและการศึกษาที่ดีขึ้น รวมทั้ง มีโครงสร้างพื้นฐานการบริการสังคมกระจายออกไปอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ เช่น โรงเรียน สถานี อนามัย เป็นต้น แต่ทว่าศักยภาพและคุณภาพชีวิตของคนไทยส่วนใหญ่ยังอยู่ในระดับที่ยังไม่น่า พอใจ เพราะยังคงมีผลกระทบของการพัฒนาที่ขาดความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจกับสังคม จึงได้ เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวคิดพื้นฐานในการพัฒนาประเทศในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับต่อไป โดยเน้น คน เป็นศูนย์กลาง มุ่งการพัฒนาเชิงรุกทั้งกายใจ และสติปัญญาให้เต็มศักยภาพ โดยใช้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเพียงเครื่องมือในการพัฒนาคน

ดังนั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) จึงเป็นแผนที่มีความชัดเจนในการพัฒนาคนและสังคม โดยกำหนดให้คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา และได้รับบุคุณลักษณะครอบครัวไทยที่พึงประสงค์ เพื่อเป็นพื้นฐานในการดำเนินการของหน่วยงาน และองค์กรต่าง ๆ ในการพัฒนาสถาบันครอบครัวให้มีทิศทางเป็นอันเดียวกัน โดยเน้นการส่งเสริม ความมั่นคงของสถาบันครอบครัว ปรับปรุงประสิทธิภาพการป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคม พัฒนา จิตใจและคุณธรรม รวมทั้งคาดหวังให้ผู้ใหญ่เป็นแบบอย่างที่ดีในการดำรงชีวิตแก่เด็กและเยาวชน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ในแผนนี้ ยังคงยึดแนวทางการพัฒนาแบบองค์รวมที่เน้นคนเป็นศูนย์กลาง โดยยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจ พอเพียงและมุ่งพัฒนาสังคมไทยสู่สังคมที่เข้มแข็งและมีดุลยภาพใน 3 ด้าน คือ สังคมคุณภาพ สังคมแห่งภูมิปัญญาและเรียนรู้ และสังคมสมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกัน โดยกำหนดยุทธศาสตร์ การพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับครอบครัว ได้แก่ การส่งเสริม ให้ทุกฝ่ายในสังคมมีบทบาทในการพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคม การสร้าง ความเข้มแข็งและบทบาทของครอบครัว สถาบันสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน ในการรับผิดชอบและพัฒนาสมาชิกของสังคม อย่างไรก็ตาม แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ก็ยังไม่ได้รับ การดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) จึงมุ่งพัฒนาที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาเพื่อมุ่งสู่สังคมที่มีความสุขอย่างยั่งยืน โดยนำแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาปฏิบัติอย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งมีเงื่อนไขพื้นฐาน คือ ความรอบรู้และคุณธรรม ซึ่งรวมถึงการมีความเพียรของคนในชาติ คน จึงเป็นทั้งเป้าหมายสุดท้ายที่จะได้รับผลกระทบจากการพัฒนา และเป็นผู้ขับเคลื่อนการพัฒนาเพื่อนำไปสู่เป้าประสงค์ที่ต้องการ ดังนั้นคนจึงเป็นปัจจัยชี้ขาดของความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการพัฒนาประเทศ และเมื่อมีการพิจารณาจากทุนของประเทศแล้ว ทุนทางสังคมจึงเป็นทุนหลักที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาคนของประเทศ การพัฒนาคนระดับปัจเจกบุคคล ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการนำไปสู่ความเป็นครอบครัวที่อบอุ่นและมั่นคง รวมทั้ง การพัฒนาความสัมพันธ์ของคนสู่ความเป็นชุมชนและสังคมที่เข้มแข็ง ขณะเดียวกันการพัฒนาคุณภาพคนในทุกมิติ ทั้งจิตใจ ร่างกาย และสติปัญญา เป็นพลังขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการบริหารจัดการประเทศให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด

ในยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาครอบครัวนั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ได้มุ่งส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ดีของคนในสังคม ทั้งในระดับครอบครัวและชุมชน โดยพัฒนาระบบการคุ้มครองทางเศรษฐกิจและสังคม กระบวนการยุติธรรม สิทธิมนุษยชน รวมทั้งมีความปลอดภัยในการดำเนินชีวิตเกิดความสุขสงบในสังคม

จะเห็นได้ว่า แม้สถาบันหลักที่มีบทบาทในการเสริมสร้างและพัฒนาเด็กและเยาวชน คือ สถาบันครอบครัว สังคมก็ยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญของสถาบันครอบครัวเท่าที่ควร หลายฝ่ายที่ฝากความหวังไว้ที่ครอบครัว พ่อแม่ ผู้ปกครอง ในการกระทำบทบาทภาระหน้าที่ในการเลี้ยงดูลูกให้มีคุณภาพมากขึ้น ทว่าในการปฏิบัติที่เป็นจริง สังคมโดยรวมยังขาดจิตสำนึกและพลังร่วมกันในการพัฒนา ป้องกันและแก้ไขปัญหาครอบครัวอย่างจริงจัง แนวนโยบายหลายด้าน ยังไม่มีการให้ความสำคัญและจัดวางมาตรการระยะสั้น ระยะยาวอย่างเหมาะสม

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องของเด็ก เยาวชน ชาย หญิง การเสริมสร้างและพัฒนาครอบครัว รวมทั้งคุณภาพชีวิตที่ดี ปรากฏในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชาวไทย และหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

หมวด 3 สิทธิเสรีภาพของชาวไทย

มาตรา 35 สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัวย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา 40 บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(6) เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม และย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสม ในคดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ

มาตรา 52 เด็กและเยาวชน มีสิทธิในการอยู่รอดและได้รับการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ตามศักยภาพในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของเด็กและเยาวชนเป็นสำคัญ

เด็ก เยาวชน สตรี และบุคคลในครอบครัว มีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐให้ปราศจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม ทั้งมีสิทธิได้รับการบำบัดฟื้นฟูในกรณีที่มีเหตุดังกล่าว

หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ

มาตรา 80 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้

(1) คุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษาปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัว และชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้

3. นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2547-2556
โดยที่แนวคิดในการกำหนดจัดทำนโยบายเกี่ยวกับครอบครัวได้เริ่มต้นขึ้นในช่วงปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2537-2539) โดยได้ปรากฏแนวทางที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นในการพัฒนาสถาบันครอบครัว ซึ่งรัฐบาลในสมัยนั้นได้แต่งตั้งคณะกรรมการด้านครอบครัวขึ้น ในคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) ในปี พ.ศ. 2535 และในปี พ.ศ. 2537 รัฐบาลได้ประกาศให้เป็นปีครอบครัวสากลตามมติของสหประชาชาติ และให้คณะกรรมการดังกล่าว จัดทำนโยบายและแผนงานระยะยาวด้านครอบครัว (พ.ศ. 2538-2548) เป็นครั้งแรก เพื่อส่งเสริมให้สมาชิกครอบครัวได้เข้าใจบทบาทของตนเองในครอบครัวและประสานสัมพันธ์เกื้อกูลภายในครอบครัวให้แน่นแฟ้นมากขึ้น นอกจากนี้ยังได้มีการดำเนินการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับครอบครัว เพื่อส่งเสริมสิทธิสตรีและครอบครัว มีการกำหนดนโยบายรณรงค์ให้การคุ้มครองครอบครัว การจัดสวัสดิการต่าง ๆ และการวิจัยเพื่อพัฒนาครอบครัวมากขึ้น

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2546 คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีและสถาบันครอบครัวแห่งชาติ (กสค.) ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการทบทวนนโยบายและแผนงานในการพัฒนาสถาบันครอบครัวและจัดทำแผนปฏิบัติการส่งเสริมสถาบันครอบครัว ประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐ เอกชน นักวิชาการ เพื่อทบทวนนโยบายและแผนงานในการพัฒนาสถาบันครอบครัวซึ่งเป็นแผนหลักในการพัฒนาสถาบันครอบครัวฉบับแรกให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยมีสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงานครั้งนี้ การจัดทำร่างนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาสถาบันครอบครัว (พ.ศ. 2547-2556) ได้ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน นักวิชาการ และประชาชน คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้ความเห็นชอบนโยบายดังกล่าวเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2547 เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาสถาบันครอบครัวให้มีความเข้มแข็ง มั่นคงและมีคุณภาพ

นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2547-2556 ประกอบด้วยยุทธศาสตร์หลัก 4 ยุทธศาสตร์ คือ

1. ยุทธศาสตร์หลักการพัฒนาศักยภาพของครอบครัวแบบองค์รวม

1.1 ยุทธศาสตร์การเรียนรู้เพื่อพัฒนาครอบครัว

1.1.1 จัดการศึกษาเกี่ยวกับครอบครัวทุกรูปแบบทั้งในและนอกระบบโรงเรียน รวมทั้งการศึกษาตามอัธยาศัยที่เหมาะสมและต่อเนื่องตลอดชีวิต ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ สามารถถ่ายทอดค่านิยม จริยธรรมและคุณธรรม รวมทั้งเจตคติที่ดีในการดำเนินชีวิตครอบครัวที่มีความสุข พึ่งพาตนเองได้ ตระหนักบทบาทหญิงชาย เคารพสิทธิกันและกัน มีค่านิยมความเป็นครอบครัวและจริยธรรมทางเพศตลอดจนการสร้างวิถีชีวิตประชาธิปไตยในครอบครัว

1.1.2 เตรียมความพร้อมก่อนสร้างครอบครัว โดยเฉพาะก่อนแต่งงานและสำหรับคู่สมรสให้มีการวางแผนการดำเนินชีวิตครอบครัว รู้คุณค่าและรับผิดชอบปฏิบัติ บทบาทหน้าที่ของตนตามสถานภาพของวงจรชีวิตในครอบครัว ในฐานะสามี ภรรยา พ่อ แม่ ลูก ป้า น้า อา และปู่ ย่า ตา ยาย

1.1.3 พัฒนาทักษะการสื่อสารเพื่อสร้างและรักษาสัมพันธภาพที่ดี ดูแลเอื้ออาทรต่อกันและมีเวลาให้กับครอบครัว

1.1.4 อบรมเลี้ยงดูลูกหลานให้มีพัฒนาการสมดุรอบด้านและเหมาะสมตามวัย มีวินัยในตนเอง รู้จักใช้สันติวิธีในการแก้ไขปัญหา เป็นผู้มีคุณธรรม จริยธรรม รวมทั้งค่านิยมทางเพศ มีทักษะชีวิต ปฏิบัติตนเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัวและพลเมืองที่สร้างสรรค์ รู้จัก

สิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบ ห่วงใยสังคมและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยและสังคมโลก

1.1.5 ส่งเสริมและสนับสนุนให้ครอบครัวมีความรู้ ทักษะ และสามารถเอาใจใส่ดูแลสมาชิกในครอบครัวที่เป็นผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ป่วยเรื้อรัง

1.2 ยุทธศาสตร์การสร้างสุขภาพของครอบครัว

1.2.1 ส่งเสริมให้สมาชิกครอบครัวตระหนักในความสำคัญของการมีสุขภาพองค์รวมตลอดช่วงชีวิต ให้มีพฤติกรรมสุขภาพที่ดี มีวุฒิภาวะทางอารมณ์ มีการปรับตัวตามวัยและภาวะสังคม

1.2.2 ส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของสมาชิกในครอบครัว โดยเฉพาะผู้ชาย ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการสร้างสุขภาพครอบครัวด้วย ตั้งแต่ก่อนสมรส ระหว่างตั้งครรภ์ และการดูแลสุขภาพเด็กตามวัยและสุขภาพทางเพศทั้งในครอบครัวและในสังคมส่วนรวมด้วย

1.2.3 ให้สมาชิกในครอบครัวเข้าใจและรับผิดชอบต่อเกี่ยวกับการเจริญพันธุ์ อันหมายรวมถึง เพศศึกษาตามวัยสุขภาพ พฤติกรรมทางเพศ การมีบุตร และการวางแผนครอบครัว

1.2.4 จัดสภาพแวดล้อมรวมทั้งอนามัยสิ่งแวดล้อมและบริการด้านสังคม เชิงรับและเชิงรุกให้เอื้อต่อการพัฒนาครอบครัวและชีวิตครอบครัว

1.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของครอบครัวเพื่อความมั่นคง

1.3.1 สร้างศักยภาพและความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจของครอบครัว บนพื้นฐานของเศรษฐกิจพอเพียงด้วยการทำมาหารายได้และจับจ่ายใช้สอยอย่างเหมาะสม รู้จักประหยัดและช่วยให้ครอบครัวสามารถสร้างงานและรายได้ได้อย่างซื่อสัตย์และรับผิดชอบ โดยให้พ่อแม่และผู้ปกครองเป็นแบบอย่างที่ดีต่อเด็กและเยาวชน

1.3.2 ฝึกทักษะอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงาน รวมทั้งการแนะแนวอาชีพ โดยเฉพาะกับเยาวชนให้เกื้อกูลต่อการพึ่งตนเองและความมั่นคงของครอบครัว โดยให้รู้จักการสร้างงานและประยุกต์ใช้เทคโนโลยีอย่างเหมาะสม รวมทั้งตระหนักถึงข้อมูลและสารสนเทศ การตลาด และทักษะการบริหารจัดการ

1.3.3 ส่งเสริมการพัฒนาภูมิปัญญาไทยและเทคโนโลยีที่เหมาะสม รวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนในการประกอบอาชีพ

2. ยุทธศาสตร์หลักการสร้างหลักประกันคุ้มครองทางสังคมของครอบครัว

2.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนา การบังคับใช้กฎหมาย กฎ และกฎระเบียบข้อบังคับ

2.1.1 แก้ไขปัญหา ปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ บัญญัติ กฎหมายให้ทันสมัยเหมาะสมกับสถานการณ์และแนวคิดด้านสิทธิเด็ก สิทธิสตรี และสิทธิมนุษยชนสากล

2.1.2 ให้มีมาตรการทางการเงิน การคลัง เพื่อส่งเสริมสนับสนุนครอบครัว เช่น การลดหย่อนภาษีในการเลี้ยงดูบุตรให้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งครอบครัวที่มีสมาชิก เป็นผู้พิการและผู้สูงอายุ

2.1.3 สนับสนุนให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับครอบครัวร่วมมือกันในการให้ความช่วยเหลือและการบริการทางกฎหมายแก่ครอบครัวที่มีปัญหา และหรือกำลังมีปัญหา รวมทั้ง การให้ความรู้เบื้องต้นด้านกฎหมายแก่ครอบครัวทั่วไป

2.1.4 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปรับปรุงกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย

2.1.5 ประสานงาน และทำงานร่วมกันของทุกหน่วยงานในการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

2.1.6 บูรณาการความรู้ด้านกฎหมายครอบครัวไว้ในการศึกษาทุกระบบ

2.1.7 เผยแพร่กฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง

2.2 ยุทธศาสตร์การลดปัจจัยเสี่ยงด้านครอบครัว

2.2.1 การจัดระบบสวัสดิการสังคมพื้นฐานแก่ครอบครัว จัดบริการรับเลี้ยงเด็กในหน่วยงาน/สถานประกอบการ และศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน

2.2.2 ขยายบริการให้คำแนะนำและให้คำปรึกษาที่จำเป็นแก่ครอบครัว รวมทั้งบริการสุขภาพจิตและบริการแนะแนวแก่กลุ่มเสี่ยงต่าง ๆ

2.2.3 เสริมสร้างและสนับสนุนให้ครอบครัวมีกิจกรรมร่วมกันและกิจกรรมชุมชน ที่สร้างสรรค้อย่างสม่ำเสมอ

2.2.4 สนับสนุนให้หน่วยงาน และผู้บังคับบัญชา ผู้บริหาร หรือนายจ้าง คำนึงถึงความสำคัญของครอบครัวของผู้ใต้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ พนักงานหรือลูกจ้าง และสนับสนุนคุณภาพชีวิตของครอบครัวโดยเฉพาะอย่างยิ่งให้โอกาสสมาชิกได้อยู่ร่วมกัน

2.2.5 สร้างระบบเฝ้าระวังเตือนภัยสำหรับครอบครัวและเด็กกลุ่มเสี่ยงประเภทต่าง ๆ โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม

2.3 ยุทธศาสตร์การช่วยเหลือและแก้ไขครอบครัวที่มีปัญหา

2.3.1 สร้างเครือข่ายการแจ้งเหตุสำหรับครอบครัว รวมทั้งเด็กและเยาวชน ที่ต้องการความช่วยเหลือ และจัดหาสถานที่พักฉุกเฉินชั่วคราวพร้อมบริการที่เข้าถึงได้ง่ายและ ทันที

2.3.2 จัดบริการช่วยเหลือขั้นพื้นฐานที่จำเป็น บริการแนะแนวเชิงจิตวิทยา และเชิงกฎหมายรวมทั้งบริการในรูปแบบต่าง ๆ โดยอาศัยระบบเครือข่าย ครอบครัว ชุมชนและภาคีทุกภาคส่วน

2.3.3 พัฒนาระบบติดตามผลของการช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ครอบครัวที่ต้องการความช่วยเหลือ

2.3.4 กำหนดมาตรการจูงใจสำหรับอาสาสมัคร หรือผู้ดูแลสมาชิกในครอบครัวที่ต้องการความช่วยเหลือ

2.4 ยุทธศาสตร์การป้องกันและขจัดความรุนแรงในครอบครัว

2.4.1 สร้างความรู้และทักษะการสื่อสารเพื่อป้องกันและแก้ไขความขัดแย้ง การใช้ความรุนแรง การจัดการปัญหาด้วยเหตุผลและสันติวิธี

2.4.2 ให้การศึกษาเรื่องบทบาทหญิงชายเล็กใช้ความรุนแรง ส่งคมตระหนักผลกระทบการกระทำรุนแรง

2.4.3 เครือข่ายชุมชนเฝ้าระวัง มีกลไกช่วยเหลือคุ้มครองผู้ถูกกระทำและผู้กระทำ

2.4.4 สนับสนุน/กำกับดูแลสื่อ เสนอเรื่องสร้างสรรค์ หลีกเลี่ยงความรุนแรง

2.4.5 รณรงค์สร้างค่านิยมและเจตคติที่ถูกต้องแก่ประชาชนในการป้องกันและขจัดความรุนแรงในครอบครัว

2.4.6 ใช้กระบวนการกฎหมายป้องกันและแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ

2.4.7 รณรงค์ลด ละ เลิก อบายมุขยาเสพติด

3. ยุทธศาสตร์หลักการสร้างระบบกลไกบริหารจัดการให้เกื้อหนุนความเข้มแข็งของครอบครัว

3.1 ยุทธศาสตร์การส่งเสริมสื่อและเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการพัฒนาครอบครัว

3.1.1 ส่งเสริมและพัฒนาสื่อทุกรูปแบบรวมทั้งสื่อมวลชนให้สร้างสรรค์โดยให้ครอบครัว เด็ก และเยาวชน มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และให้รวมถึงการให้ความรู้ชีวิตครอบครัวตามวงจรชีวิตครอบครัวในแต่ละช่วง

3.1.2 สนับสนุนให้ครอบครัวและประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบสื่อ โดยเฉพาะสื่อที่สร้างปัจจัยเสี่ยง รู้จักเลือกรับ เลือกใช้ รู้เท่าทันการโฆษณา และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อครอบครัว

3.1.3 กำกับดูแลและตรวจสอบสื่อทุกประเภทรวมทั้งสื่ออิเล็กทรอนิกส์ไม่ให้นำเสนอสื่อที่มีพิษภัย โดยเฉพาะต่อเด็กและเยาวชนในลักษณะกระตุ้นทางเพศ และสร้างความรุนแรงทั้งทางเพศ ร่างกาย วาจา และจิตใจ

3.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพบุคลากรเกี่ยวกับการพัฒนาครอบครัว

3.2.1 สนับสนุนให้มีการผลิตบุคลากรที่ทำงานด้านครอบครัว โดยมีศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียน รวมทั้งมีมาตรการประกันคุณภาพ

3.2.2 สร้างเสริมศักยภาพของบุคลากรที่ทำงานด้านครอบครัวอยู่แล้ว อันหมายรวมถึงผู้ทำงานด้านเด็กปฐมวัย เด็ก เยาวชน ครอบครัว ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และกลุ่มครอบครัวผู้ด้อยโอกาส ด้วยการให้การศึกษอบรมทุกประเภทและทุกรูปแบบ ตลอดจนมีมาตรการประกันคุณภาพ

3.2.3 ส่งเสริมการผลิตบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในรูปแบบและแขนงวิชาที่สัมพันธ์กับครอบครัวและพัฒนาครอบครัว

3.2.4 สร้างความตระหนักเรื่องจริยธรรม คุณธรรม ระเบียบค่านิยม เจตคติ ที่ถูกต้องต่อการพัฒนาครอบครัวในกระบวนการผลิตและพัฒนาบุคลากร

3.2.5 จัดสรรทรัพยากรเพื่อการผลิตและพัฒนาบุคลากรด้านครอบครัว

3.2.6 ส่งเสริมสนับสนุนและสร้างเครือข่ายองค์กรวิชาชีพและองค์กรอื่น ๆ ที่ทำงานสัมพันธ์กับการพัฒนาครอบครัว

3.3 ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการด้านครอบครัว

3.3.1 สร้างความเข้มแข็งของกลไกในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น เพื่อสร้างแนวร่วมประสานความร่วมมือ และระดมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนรวมทั้งองค์กรของรัฐ องค์กรเอกชน องค์กรธุรกิจ สถาบันการศึกษา สถาบันศาสนา สถาบันครอบครัว อาสาสมัคร องค์กรชุมชนและประชาชน

3.3.2 พัฒนาระบบข้อมูลและใช้ข้อมูลให้เกิดประโยชน์ในการวางแผนการประเมินผล และการพัฒนาครอบครัว เด็ก และเยาวชนในทุกระดับ

3.3.3 แสวงหาและจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.3.4 พัฒนาตัวบ่งชี้ในทุกระดับ และใช้ตัวบ่งชี้ในการวางแผนติดตามประเมินผล และพัฒนาครอบครัว โดยให้มีการประเมินตัวบ่งชี้เป็นระยะ ๆ

3.3.5 สร้างระบบติดตามงานและระบบประเมินผล โดยให้ประเมินนโยบาย และแผนฉบับนี้เมื่อครบสองปีครึ่งและปลายปีที่ห้า

3.3.6 สนับสนุนกลไกระดับชาติให้ทำหน้าที่บริหารจัดการแผนยุทธศาสตร์นี้ให้บังเกิดผลและให้มีรายงานสถานการณ์ครอบครัวต่อคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งประชาชนเป็นระยะ ๆ

3.4 ยุทธศาสตร์การศึกษาวิจัยพัฒนาองค์ความรู้เพื่อพัฒนาครอบครัว

3.4.1 ปรับปรุงและพัฒนาระบบการเก็บและวิเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับครอบครัวที่สามารถใช้ประโยชน์ในทุกระดับ

3.4.2 สนับสนุนหน่วยงานวิชาการ ประสานงานเครือข่ายด้านวิจัย และเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศในการพัฒนาครอบครัว รวมทั้งเด็กและเยาวชน

3.4.3 สนับสนุนการวิจัยที่มีคุณภาพแบบสหวิทยาการ โดยให้เพิ่มการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และนำเสนอผลการวิจัยมาใช้ให้เกิดประโยชน์ทั้งในระดับนโยบายและระดับการปฏิบัติ

3.4.4 สนับสนุนให้มีการเผยแพร่ความรู้จากผลการวิจัยด้านครอบครัวที่เชื่อถือได้ให้แก่หน่วยงานทุกภาคส่วนและโดยเฉพาะสำหรับประชาชนเพื่อให้เข้าใจง่ายและนำไปใช้ในการพัฒนาครอบครัว

4. ยุทธศาสตร์หลักการพัฒนาศักยภาพของเครือข่ายทางสังคมเพื่อพัฒนาครอบครัว

4.1 ยุทธศาสตร์การสร้างครอบครัวเป็นสุข ชุมชนเข้มแข็ง สังคมมีคุณภาพ

4.1.1 ส่งเสริมบทบาทของชุมชนในการสร้างความรักความเข้าใจและความสัมพันธ์อันดีระหว่างสมาชิกในครอบครัวและระหว่างครอบครัวกับชุมชน

4.1.2 สนับสนุนให้เด็กและเยาวชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาครอบครัวและชุมชน

4.1.3 สนับสนุนบทบาทการมีส่วนร่วมของครอบครัวในชุมชน และให้ครอบครัวและชุมชนได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ระหว่างครอบครัวและชุมชน

4.1.4 สนับสนุนชุมชนให้มีบทบาทในการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยเฉพาะด้านสวัสดิการครอบครัว

4.1.5 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาครอบครัวอย่างต่อเนื่อง

4.1.6 สนับสนุนส่งเสริมให้ครอบครัวมีพลังในการสร้างสังคมที่มีคุณภาพ

นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบครอบครัว พ.ศ. 2547-2556
จึงเป็นอีกหนึ่งนโยบายที่จะสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นในสถาบันครอบครัว เพราะสถาบัน

ครอบครัวเป็นเรื่องที่ทุกคนไม่อาจที่จะมองข้ามได้ และควรที่จะร่วมมือกันหาแนวทางที่จะสร้างสรรค์และพัฒนาครอบครัว ให้มีความมั่นคงยั่งยืน ให้เป็นครอบครัวที่มีความสุขและมีคุณภาพของสังคม ดังนั้น ในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้จึงจำเป็นต้องมีกลไกการนำนโยบายไปส่งเสริมสถาบันครอบครัวให้มีความเข้มแข็งและขยายการปฏิบัติงานในพื้นที่สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จึงได้จัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนให้เป็นกลไกขับเคลื่อนในระดับพื้นที่

3. แนวคิดเกี่ยวกับศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน

ศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (ศพค.) จัดตั้งขึ้นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2547 โดยรัฐบาล ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นของสถาบันครอบครัวที่มีผลต่อการพัฒนาประเทศ จึงมีนโยบายในการเสริมสร้างให้สถาบันครอบครัวมีความเข้มแข็งและความอบอุ่น โดยจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (ศพค.) ดังกล่าวขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการส่งเสริมและพัฒนาสถาบันครอบครัวให้อบอุ่นเข้มแข็ง และเป็นหน่วยพื้นฐานในการฟื้นฟูเศรษฐกิจ และสร้างภูมิคุ้มกันปัญหาสังคมให้แก่สมาชิกในครอบครัว

ศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (ศพค.) เป็นองค์กรภาคประชาชนและเป็นกลไกในการพัฒนาครอบครัวในชุมชน เพื่อให้เป็นศูนย์กลางการรวมตัวของคนในชุมชนที่เห็นความสำคัญของครอบครัว มีบทบาทหน้าที่เป็นศูนย์กลางการเก็บรวบรวมข้อมูลครอบครัวในชุมชน การเฝ้าระวังปัญหาที่จะเกิดแก่ครอบครัว ตลอดจนการให้คำปรึกษาและบริการต่าง ๆ เกี่ยวกับครอบครัว การวางแผนและการแก้ไขปัญหาครอบครัว มีการบริหารจัดการในรูปของคณะทำงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน จำนวน 9-15 คน ประกอบด้วย ตัวแทน/องค์กร/กลุ่มในชุมชน และตัวแทนเครือข่ายครอบครัวเป็นสมาชิก โดยมีสัดส่วนหญิงชายใกล้เคียงกัน ซึ่งมาจากการคัดเลือกด้วยการจัดเวทีประชาคมในชุมชน และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและการสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล/กรุงเทพมหานคร ในด้านวิชาการ งบประมาณ เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานพัฒนาครอบครัวให้เข้มแข็งเป็นพลังสู่การแก้ไขปัญหาชุมชนและสังคม

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน

1. เพื่อให้เกิดการประสานความร่วมมือในการพัฒนาสถาบันครอบครัวในลักษณะบูรณาการจากทุกภาคส่วนในสังคม
2. เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนมีศูนย์รวมในการพัฒนาสถาบันครอบครัวที่มีการบริหารจัดการโดยชุมชน ในรูปของคณะทำงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน
3. เพื่อสร้างโอกาสให้ชุมชนได้เรียนรู้และมีส่วนร่วมในการพัฒนาสถาบันครอบครัวที่จะนำไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชนในการบริหารงานและแก้ไขปัญหาสังคมอย่างยั่งยืนต่อไป

บทบาทและภารกิจของศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน

1. ศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนมีบทบาทหน้าที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้
 - 1.1 บทบาทหน้าที่ในการสำรวจศึกษาปัญหา
 - 1.2 บทบาทในการเฝ้าระวัง ป้องกัน และแก้ไขปัญหา/ให้คำแนะนำ
 - 1.3 บทบาทหน้าที่ในการพัฒนาและส่งเสริมความเข้มแข็งของครอบครัว
2. ภารกิจหรือหน้าที่ของศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน
 - 2.1 สำรวจปัญหาและจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับสภาพครอบครัว สตรี เด็ก และเยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้ด้อยโอกาส จัดทำแผนปฏิบัติการที่มีลักษณะบูรณาการเพื่อการพัฒนาป้องกันและแก้ไขปัญหาโดยให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งรายงานผล การดำเนินงานเข้าสู่ศูนย์สารสนเทศด้านการพัฒนาสังคมของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
 - 2.2 ส่งเสริมการเรียนรู้และการจัดกิจกรรมที่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ทั้งกลุ่มก่อนสมรส กลุ่มครอบครัวปกติ และกลุ่มครอบครัวหย่าร้าง ทั้งด้านการฝึกอบรมเตรียมความพร้อม ในการสร้างครอบครัวให้อบอุ่น ฝึกอบรมบทบาทสามี ภรรยา การเตรียมความพร้อมก่อนสมรส กิจกรรมเสริมสร้างความสัมพันธ์ครอบครัว การดูแลสุขภาพหญิงตั้งครรภ์ เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส การส่งเสริมอาชีพ และองค์กรเอกชน เป็นต้น
 - 2.3 จัดบริการให้คำปรึกษา แนะนำ ตลอดจนประสานงานและร่วมมือกับหน่วยงานของภาครัฐและองค์กรเอกชนในการดำเนินการแก้ไขปัญหาครอบครัว (ความรุนแรงต่อเด็ก สตรี คนชรา คนพิการถูกทอดทิ้ง ยาเสพติด เอดส์ ฯลฯ)

2.4 ส่งเสริมให้ครอบครัวสร้างเครือข่ายในการเอื้อเพื่อเกื้อกูลซึ่งกันและกัน และมีส่วนร่วมในการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และการเมืองการปกครอง

กลุ่มเป้าหมายในการทำงานของศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน

1. กลุ่มเด็ก เยาวชน ก่อนสมรส
2. กลุ่มครอบครัวปกติ
3. กลุ่มครอบครัวที่มีปัญหา

หลักการในการดำเนินงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน

1. ใช้กระบวนการประชาคมเป็นกลไกในการขับเคลื่อนกิจกรรม
2. ประสานเครือข่ายครอบครัวและหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน
3. ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลตามเกณฑ์การดำเนินงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนที่สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวกำหนด
4. รายงานผลการดำเนินงานเพื่อเข้าสู่ศูนย์ข้อมูลสารสนเทศด้านการพัฒนาสังคม

โครงสร้างของศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน

มีการแบ่งโครงสร้างตามเขตพื้นที่ส่วนภูมิภาค 2 ระดับ คือ

- ศูนย์พัฒนาครอบครัวหมู่บ้าน
- ศูนย์พัฒนาครอบครัวตำบล

องค์ประกอบของศูนย์พัฒนาครอบครัว ประกอบด้วย คณะทำงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนตำบล/หมู่บ้าน/ชุมชน จำนวน 9-15 คน (ชาย-หญิง ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน) ดังนี้

1. คณะทำงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนตำบล ประกอบด้วย

- 1.1 ตัวแทนองค์กรชุมชนในระดับตำบล องค์การละ 1 คน
- 1.2 ตัวแทนกลุ่มในระดับตำบล กลุ่มละ 1 คน
- 1.3 ตัวแทนเครือข่ายครอบครัวหมู่บ้าน ๆ ละ 1 คน (เครือข่ายครอบครัวที่เป็น

คณะทำงาน ศพค. ระดับหมู่บ้าน)

- 1.4 อื่น ๆ

2. คณะทำงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนหมู่บ้าน ประกอบด้วย

- 2.1 ตัวแทนองค์กรชุมชนในระดับหมู่บ้าน องค์กรละ 1 คน
- 2.2 ตัวแทนกลุ่มในระดับหมู่บ้าน กลุ่มละ 1 คน
- 2.3 ตัวแทนเครือข่ายครอบครัว เครือข่าย ๆ ละ 1 คน (การกำหนดจำนวนครอบครัวต่อกลุ่มจะต้องขึ้นอยู่กับขนาดเล็กใหญ่ของแต่ละชุมชน)
- 2.4 อื่น ๆ

คุณสมบัติของบุคคลที่จะเป็นคณะทำงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน

บุคคลที่จะได้รับการสรรหาจากเวทีประชาคม จำนวน 9-15 คน โดยคำนึงสัดส่วนหญิงชายให้ใกล้เคียงกัน ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง 2-4 ปี เพื่อให้เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการพัฒนาและส่งเสริมสถาบันครอบครัวในตำบลและหมู่บ้านให้เข้มแข็ง ซึ่งจะต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

1. สัญชาติไทย
2. มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในตำบลนั้นมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 3 เดือน
3. เป็นผู้ประกอบสัมมาอาชีพ ไม่บกพร่องศีลธรรมอันดี

หน้าที่ของคณะทำงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน

1. จัดทำแผนปฏิบัติการในลักษณะบูรณาการ เพื่อการพัฒนา ป้องกันและแก้ไขปัญหาครอบครัวกับกลุ่มเป้าหมาย 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มเด็ก เยาวชนก่อนสมรส กลุ่มครอบครัวปกติ และ กลุ่มครอบครัวมีปัญหา โดยให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาตำบล
2. ร่วมประชุมคณะทำงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนอย่างสม่ำเสมอ
3. จัดกิจกรรมที่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของครอบครัวในชุมชน
4. สำรวจและจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับครอบครัว
5. ส่งเสริมการสร้างเครือข่ายครอบครัวในชุมชน
6. จัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาสถาบันครอบครัว
7. จัดบริการให้คำปรึกษาแนะนำในการแก้ไขปัญหาครอบครัว
8. จัดหางบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานพัฒนาสถาบันครอบครัว
9. ประสานงานกับหน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน และกลุ่มองค์กรต่าง ๆ
10. เผยแพร่ประชาสัมพันธ์งานพัฒนาครอบครัวในชุมชน

ที่ปรึกษาศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน

บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ที่คณะทำงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนเห็นว่า เหมาะสมและเสนอความคิดเห็นชอบผ่านเวทีประชาคม ซึ่งควรประกอบด้วย ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้นำศาสนา ผู้นำท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนราชการ ฯลฯ ที่ปรึกษาศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่ศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนในด้านวิชาการ ด้านกฎหมายที่เกี่ยวกับครอบครัว และงบประมาณ เป็นต้น

ประโยชน์จากการจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน

1. ชุมชนพึ่งตนเองได้
2. ช่วยแก้ปัญหาสังคม เช่น ยาเสพติด ความรุนแรงในการละเมิดทางเพศ
3. พัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน
4. สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล
5. สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาชุมชนตามแนวพระราชดำริว่าด้วยการพัฒนาครอบครัวมั่นคง ชุมชนเข้มแข็ง

ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น

1. ชุมชนมีศูนย์กลางด้านการพัฒนาสถาบันครอบครัวอย่างน้อย ตำบล/ชุมชนละ 1 แห่ง ในรูปของศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนทั่วประเทศ
2. คณะทำงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน มีโอกาสบริหารจัดการ ทั้งด้านการพัฒนาป้องกัน และแก้ไขครอบครัวในชุมชนของตนเอง
3. เกิดศูนย์กลางและองค์กรที่ทำหน้าที่ประสานงานบูรณาการทรัพยากรจากทั้งภายในและภายนอกชุมชน เพื่อพัฒนา ป้องกัน และแก้ไขปัญหาครอบครัวในชุมชนอย่างเป็นองค์รวม
4. ครอบครัวในชุมชนมีความเข้มแข็ง ปัญหาสังคมลดลง ตัวชี้วัดที่สำคัญคือ
 - 4.1 จำนวนครัวเรือนที่บรรลุเกณฑ์ชี้วัดครอบครัวเข้มแข็ง
 - 4.2 จำนวนเครือข่ายครอบครัวที่บรรลุเกณฑ์ชี้วัดครอบครัวเข้มแข็ง
 - 4.3 การลดลงของปัญหาสังคมในชุมชน เช่น ผู้ติดยาเสพติด คดีข่มขืน ผู้สูงอายุไม่ได้รับการดูแล เป็นต้น

แนวทางการจัดตั้งและการดำเนินงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน

การดำเนินงานการจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน ต้องอาศัยหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการจัดเวทีประชาคมเพื่อสร้างเครือข่ายครอบครัว การติดต่อสื่อสาร และหลักการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ของศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนประสบผลสำเร็จเป็นรูปธรรม ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

แนวทางการดำเนินงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน ประกอบด้วย กระบวนการจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน ในระดับหมู่บ้าน สู่ระดับตำบลและการจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนระดับตำบลสู่ระดับหมู่บ้าน ซึ่งเป็นขั้นตอนในกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 6 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การสร้างความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในระดับจังหวัดและระดับอำเภอ เพื่อตั้งคณะทำงานสนับสนุนการดำเนินงานจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน ระดับจังหวัดและระดับอำเภอ ซึ่งเป็นหน้าที่ของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนกลางและสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาค ที่รับผิดชอบการสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว ตามนโยบายเสริมสร้างสังคมเข้มแข็งของรัฐบาล ที่กำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน

ขั้นตอนที่ 2 การประชุมเชิงปฏิบัติการคณะทำงานสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน ระดับจังหวัดและระดับอำเภอ เป็นการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขั้นตอนที่ 3 การจัดเวทีประชาคมและการสร้างเครือข่ายครอบครัว เพื่อคัดเลือกคณะทำงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน อาศัยหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน และผู้นำกลุ่ม องค์กร ฯลฯ ที่มีจิตสำนึกร่วมกันในการพัฒนาสถาบันครอบครัว

ขั้นตอนที่ 4 การประชุมเชิงปฏิบัติการคณะทำงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน เป็นการทำงานเป็นทีม

ขั้นตอนที่ 5 สนับสนุนกิจกรรมศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน ต้องอาศัยการสนับสนุนด้านวิชาการและงบประมาณจากหน่วยงานต่าง ๆ ในภาครัฐ ภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับตำบลและระดับจังหวัด

ขั้นตอนที่ 6 การติดตามประเมินผล เป็นกระบวนการที่ทำให้ทราบปัญหาอุปสรรคผลสำเร็จของงาน รวมทั้งข้อมูลที่จะใช้ในการวางแผนต่อไป

การนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในการจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน ให้เกิดผลเป็นรูปธรรม เป็นภารกิจสำคัญของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งมีเป้าหมายในการจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน ให้ครอบคลุมทุกตำบลในทุกอำเภอและทุกจังหวัด ซึ่งการดำเนินการจะประสบผลสัมฤทธิ์ได้ ต้องมีปัจจัยที่นำเข้ามาใช้เป็นองค์ประกอบ คือ

1. การติดต่อสื่อสารมีความสำคัญ คือ บุคคลที่รับผิดชอบต้องรู้หน้าที่ รับผิดชอบของตนว่าจะต้องทำอะไรบ้าง เมื่อไร อย่างไร การติดต่อสื่อสารต้องมีความชัดเจน ไม่คลุมเครือและถูกต้องเป็นไปในแนวเดียวกัน
2. หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่รับนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จะต้องยอมรับและเห็นด้วย กับนโยบายดังกล่าวในการนำไปปฏิบัติ
3. โครงสร้างระบบราชการและขั้นตอนมาตรฐานในการทำงาน ได้แก่ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ มีจำนวนมากและขาดความยืดหยุ่น ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติ
4. การติดตามผล จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ทราบปัญหาอุปสรรคจะได้ รับดำเนินการแก้ไข

นอกจากนี้ ควรมีการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ เพื่อให้เกิดความร่วมมือ ในการสนับสนุนการดำเนินการจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานหลักในภูมิภาค คือ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด องค์การปกครองส่วน ท้องถิ่น เป็นต้น (นฤมล อังกูรวิบูลย์, 2546, น. 51)

ปัจจัยที่มีผลให้การบริหารจัดการศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนประสบความสำเร็จ

สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ได้จัดทำคู่มือการจัดการจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวใน ชุมชน กำหนดไว้ว่าปัจจัยที่มีผลให้การบริหารจัดการศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนประสบความสำเร็จได้ (สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, 2550, น. 15-16) ดังต่อไปนี้

1. ความเป็นเครือญาติ ทุกครัวเรือนมีความเอื้ออาทรต่อกัน ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน อย่างจริงจัง มีความรัก ความสามัคคี เมื่อมีปัญหาพร้อมกัน กลุ่มเครือข่ายครอบครัวสามารถแก้ไข ด้วยการปรึกษาหารือกันฉันท์พี่น้อง หากมีความขัดแย้งสามารถประนีประนอมกันได้
2. คณะทำงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนจะต้องมีความกระตือรือร้นในการ แก้ไขปัญหาสังคมด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การจัดตั้งกองทุนครอบครัว สนับสนุนให้สมาชิกใน ครอบครัวเป็นสมาชิกกองทุนต่าง ๆ ในหมู่บ้าน เป็นต้น

3. สนับสนุนให้สมาชิกในครอบครัวได้รับสวัสดิการทางสังคม ครอบคลุมทุกครัวเรือน ช่วยบรรเทาความยากจนให้แก่ครอบครัว เช่น การสนับสนุนให้สมาชิกในครัวเรือนได้รับสิทธิในการเป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน กองทุนแก้ไขปัญหาความยากจน เป็นต้น

4. คณะทำงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนยึดหลักการบริหารงาน โดยยึดกลุ่มเป้าหมาย 3 กลุ่ม คือ กลุ่มเด็กเยาวชนก่อนสมรส กลุ่มครอบครัวปกติ กลุ่มครอบครัวมีปัญหา และให้ครอบครัวมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน สามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้

5. คณะทำงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนต้องเสียสละเพื่อส่วนรวม รับผิดชอบ ต่อหน้าที่ มีความซื่อสัตย์สุจริต ปฏิบัติงานด้วยความอดทน

6. คณะทำงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนมีความเข้มแข็ง สามัคคี มีความรู้ ความเข้าใจการดำเนินงาน มีคุณธรรม เป็นแบบอย่างที่ดี สร้างศรัทธา ความเชื่อถือจนเป็นที่ ยอมรับของเครือข่ายครอบครัว

7. จะต้องมีการประสานกับหน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน เพื่อสนับสนุน ด้านวิชาการและงบประมาณ

8. จะต้องมีการประชุมเพื่อปรึกษาหารือเป็นประจำ และเรียกประชุมเครือข่าย ครอบครัวอย่างสม่ำเสมอ

9. มีการติดตาม สนับสนุน แนะนำให้คำปรึกษาแก่เครือข่ายครอบครัว

10. มีการทำงานเป็นทีม มีการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบในการทำงาน

11. มีประสิทธิภาพและมีศักยภาพในการปฏิบัติงาน

12. มีการใช้ข้อมูลในการบริหารโดยมีเครือข่ายครอบครัวเป็นกลไกในการจัดเก็บ รวบรวมข้อมูล

13. มีการใช้เวทีประชาคมในการแก้ไขปัญหา ร่วมกับชุมชน

14. มีการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

4. แนวคิดและทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่สำคัญ มีลักษณะเป็นกระบวนการ มีขั้นตอน ในการดำเนินกิจกรรม ซึ่งแต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา โดยมุ่งหวังที่จะให้บรรลุ เป้าหมายของนโยบาย

นักวิชาการหลายคนให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้อย่างหลากหลาย ดังนี้

การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การเกิดผลตามเป้าหมาย เป็นการทำให้สำเร็จ บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ หรือผลที่เกิดขึ้นตามมาภายหลังการดำเนินการทำให้สำเร็จเสร็จสิ้น ด้วยเงื่อนไข เบื้องบน (Lane, 1993, pp. 90-160; Pressman & Wildansky, 1979, pp. 135-151, อ้างถึงใน วิรุณศิริ อารยวงศ์, 2545, น. 15)

การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการดำเนินงาน ขั้นตอน หรือกิจกรรมในการแก้ปัญหาอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมในการบริหารและการเมือง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด เป็นการดำเนินงานตามการตัดสินใจในเชิงนโยบาย มีการยินยอมทำตามนโยบายของกลุ่มเป้าหมาย และมีผลกระทบเกิดขึ้น (Williams, 1975, pp. 58-90; Goggin, 1976, pp. 89-136; Mazmanian and Sabatier, 1983, pp. 538-560, อ้างถึงใน วิรุณศิริ อารยวงศ์, 2545, น. 15)

การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมด สามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ตั้งเป้าหมายไว้ (วรเดช จันทรศร, 2545, น. 3, อ้างถึงใน วิรุณศิริ อารยวงศ์, 2545, น. 15)

สรุปว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการจัดการและการประสานกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามนโยบาย เพื่อนำการเปลี่ยนแปลงไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ ให้บรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยกลุ่มบุคคลหรือองค์ภาครัฐและเอกชน

ลักษณะพิเศษของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

มี 5 ลักษณะพิเศษที่สำคัญ คือ

1. มีผู้เกี่ยวข้องสำคัญ ๆ จำนวนมาก
2. ผู้เกี่ยวข้องล้วนมีวัตถุประสงค์ที่หลากหลายและมักแตกต่างกัน
3. นโยบายและโครงการของรัฐมักขยายใหญ่โตขึ้นทุกวัน
4. หน่วยงานหลายระดับจากหลายกระทรวง ทบวง กรม มีส่วนในการดำเนินการ
5. มีปัจจัยหลายประการที่สำคัญมากและอยู่นอกเหนือการควบคุม

ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

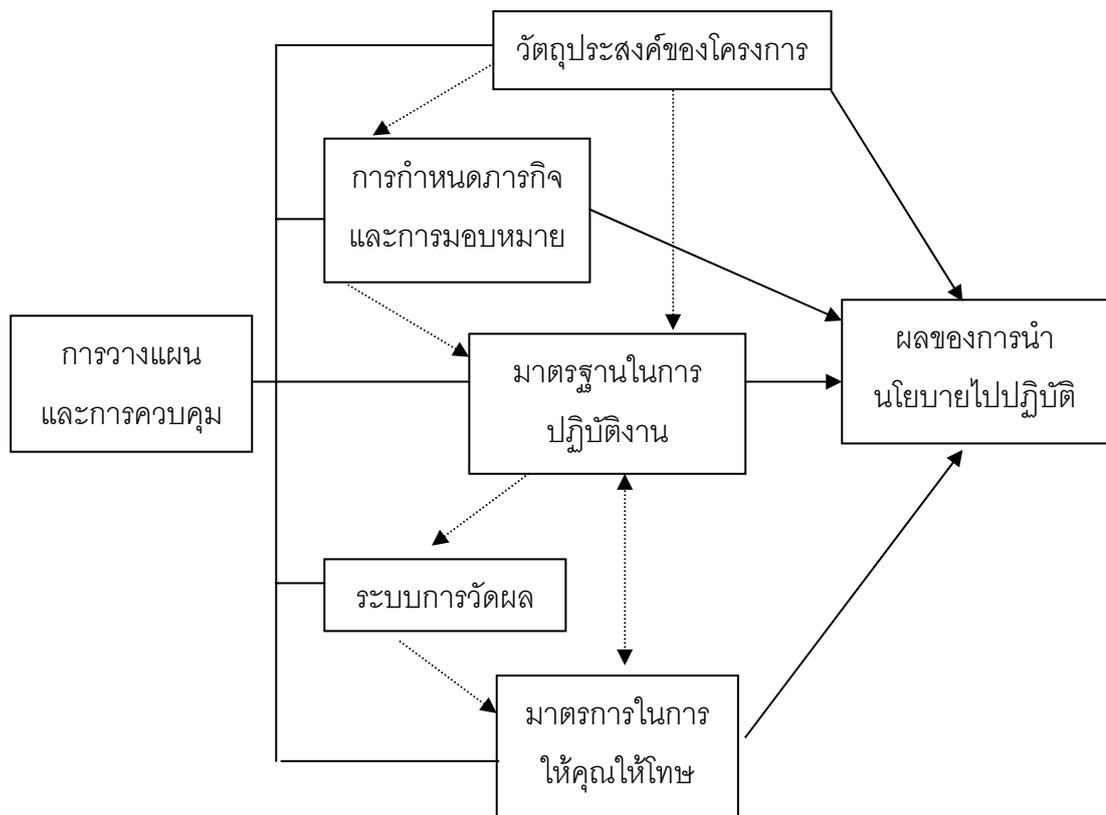
สำหรับตัวแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มี 6 ตัวแบบ (กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์, 2549, น. 213-216; วรเดช จันทรศร, 2548, น. 137-146) คือ

1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) เป็นตัวแบบที่มีฐานคิดว่า การใช้หลักการด้านเหตุผลเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดที่จะชี้วัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายในการนำนโยบายหรือแผนงานไปปฏิบัตินั้น องค์การหรือหน่วยงานที่ปฏิบัติการนั้นต้องมีค่านิยมแบบยึดหลักเหตุและผลเป็นสำคัญในการตัดสินใจดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ต้องถือว่าหลักเหตุผลเป็นสิ่งที่ต้องขยายผลให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางที่สุด

ดังนั้น นโยบาย แผนงาน และโครงการที่ประสบผลสำเร็จ จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ มีภารกิจชัดเจน มีการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน มีระบบการวัดและการประเมิน ตลอดจนมีมาตรการให้คุณให้โทษ ดังภาพต่อไปนี้

ภาพที่ 2.1

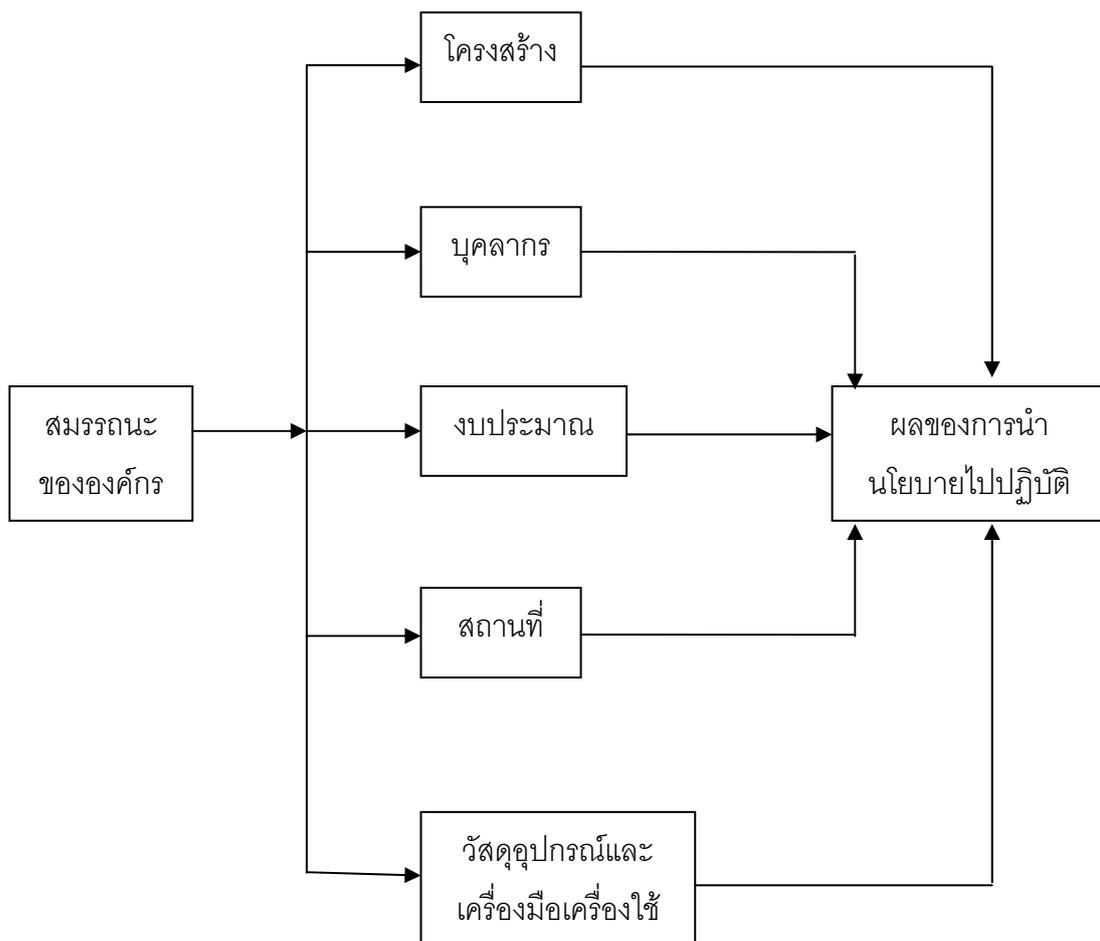
การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยใช้ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล



2. ตัวแบบทางการจัดการ (Management Model) ตัวแบบนี้มีได้ให้ความสำคัญกับเรื่องเป้าหมายของนโยบายและการวางแผนควบคุมของหน่วยงาน แต่ทว่ากลับให้ความสำคัญกับสมรรถนะขององค์กร โดยถือว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานอย่างสอดคล้องกับความคาดหวังของหน่วยงานเพียงใด จึงจำเป็นที่องค์กรจะต้องมีโครงสร้างที่เหมาะสม มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทั้งทางการบริหารและทางเทคนิคอย่างพอเพียง ต้องมีการวางแผน เตรียมความพร้อมอย่างดีทั้งทางด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้และงบประมาณ ดังภาพต่อไปนี้

ภาพที่ 2.2

การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยใช้ตัวแบบทางการจัดการ

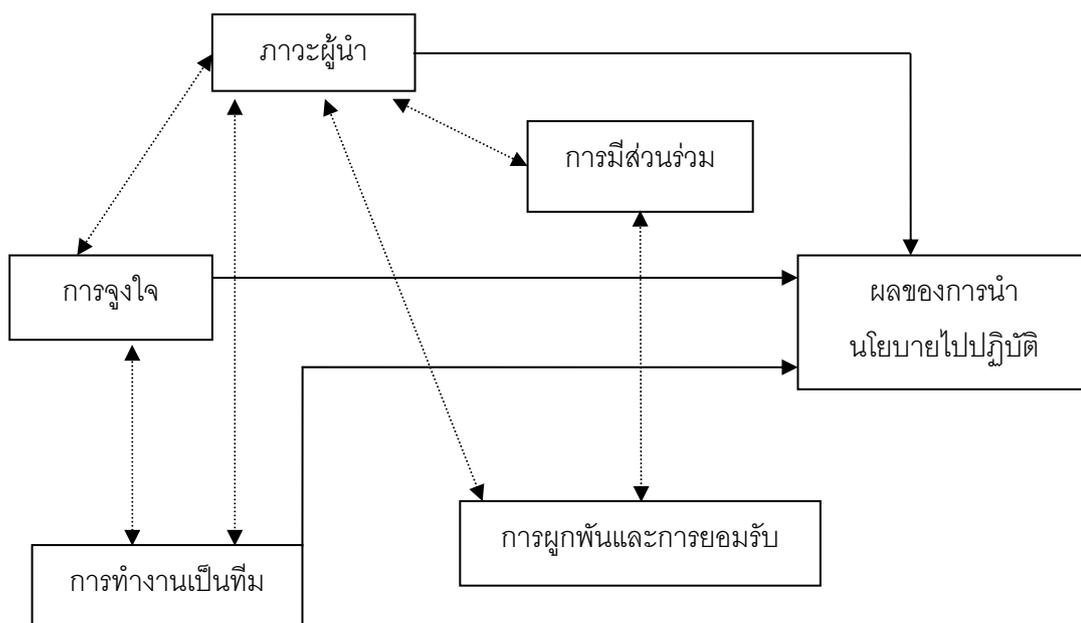


3. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model) ตัวแบบนี้จะมุ่งเน้นเฉพาะบุคลากรในหน่วยงานเป็นสำคัญ โดยมีพื้นฐานแนวคิดที่ว่า บุคลากรเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในองค์กร

ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของคนในองค์กร การทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของบุคลากร คำนึงถึงการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำอย่างเหมาะสม การสร้างความรู้สึกรักและผูกพันต่อองค์กร การยอมรับการพัฒนาที่มากกว่าการใช้อำนาจบังคับบัญชาควบคุมสั่งการ ทั้งนี้เพราะการแยกว่า การกำหนดนโยบายเป็นเรื่องที่ควรมาจากระดับสูงและการปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องของผู้อยู่ในระดับล่าง เป็นเรื่องที่ขัดกับสภาพความเป็นจริง การทำให้ผู้ปฏิบัติตระหนักและเห็นว่าความสำเร็จของโครงการก็คือความสำเร็จของผู้ปฏิบัติและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทุกคนจึงน่าจะส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นเรื่องของกระบวนการที่ทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการกำหนดหรือวางกรอบนโยบายโดยถือว่านโยบายหรือแผนงานเหล่านั้นมาจากตัวผู้ปฏิบัติเองโดยตรง ดังภาพต่อไปนี้

ภาพที่ 2.3

การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยใช้ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร



4. ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) ตัวแบบนี้เชื่อว่า อำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย ได้แก่ หัวหน้าองค์กร หรือบุคคล คนหนึ่งคนใดโดยเฉพาะ แต่ทว่าอำนาจที่แท้จริงนั้นมีกระจายไปทั่วองค์กร หมายความว่า สมาชิกทุกคนมีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่โดยผู้บังคับบัญชาควบคุมไม่ได้ ดังนั้น สิ่งที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายจึงขึ้นอยู่กับความพร้อมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรงว่ายินดีพร้อมและทุ่มเทให้การปฏิบัติราชการ หรือมีอุปสรรคข้อจำกัดมากน้อยเพียงใด

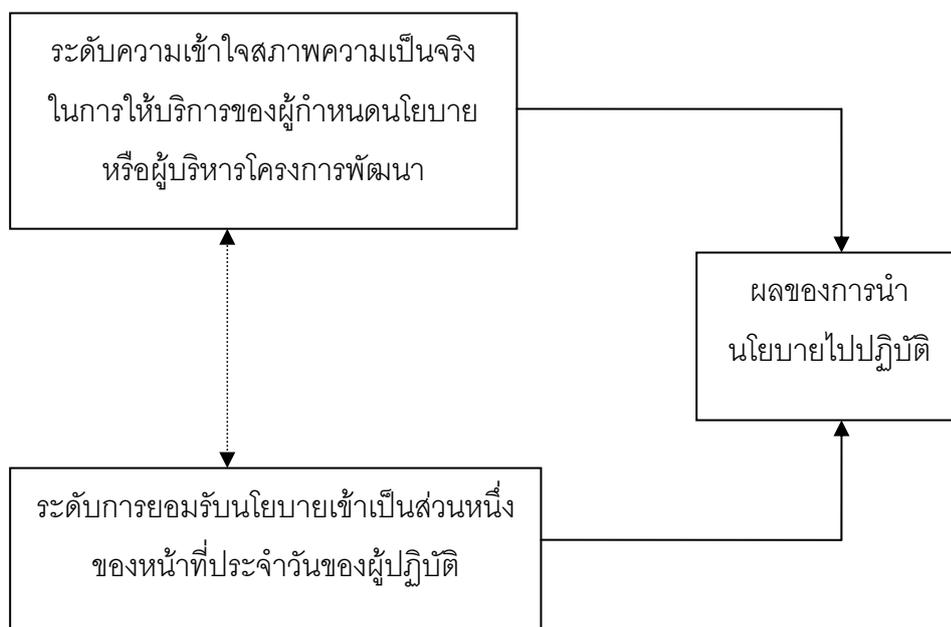
ความพร้อมในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเกิดจากปัจจัย 2 ประการ คือ

(1) ระดับความเข้าใจของผู้กำหนดนโยบายต่อสภาพความเป็นจริงของหน่วยงานและองค์กร สภาพปัญหาและข้อจำกัดขององค์กร

(2) ระดับการยอมรับ เห็นพ้องในนโยบายและการปรับนโยบายใหม่ ให้มีความสอดคล้องกับภารกิจปกติหรือเป็นส่วนหนึ่งในหน้าที่ราชการของบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ดังภาพต่อไปนี้

ภาพที่ 2.4

การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยใช้ตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ

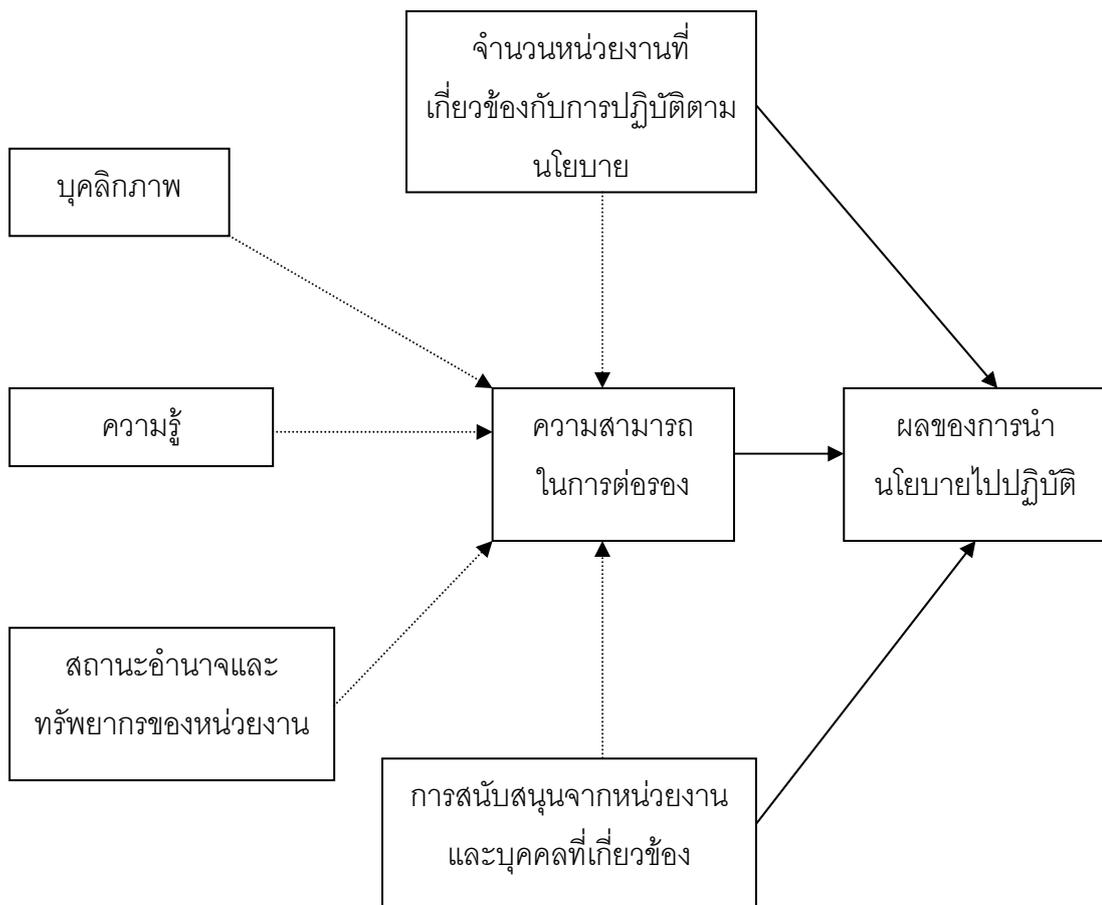


5. ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) ตัวแบบนี้เน้นว่า นโยบายเป็นการแบ่งสรรคุณค่าภายในสังคม จึงต้องมีผู้ที่ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์เสมอ เป็นการยากที่แต่ละฝ่ายจะเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายอย่างเอกฉันท์ เพราะแต่ละฝ่ายล้วนต้องการรักษาผลประโยชน์ของตนไว้เป็นอันดับแรกเสมอ ดังนั้น การสร้างความสมานฉันท์การมีส่วนร่วม เป็นสิ่งที่ยากจะเกิดขึ้นได้ในความเป็นจริง

ตัวแบบนี้เห็นว่า ความสำเร็จของนโยบายจะอยู่ที่การเจรจาต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กรกลุ่มหรือสถาบัน การเจรจาต่อรองจึงมีความสำคัญเพื่อให้เกิดความเห็นร่วมกันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ และใช้การมีส่วนร่วมเป็นเครื่องมือที่สำคัญ ดังภาพต่อไปนี้

ภาพที่ 2.5

การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยใช้ตัวแบบทางการเมือง

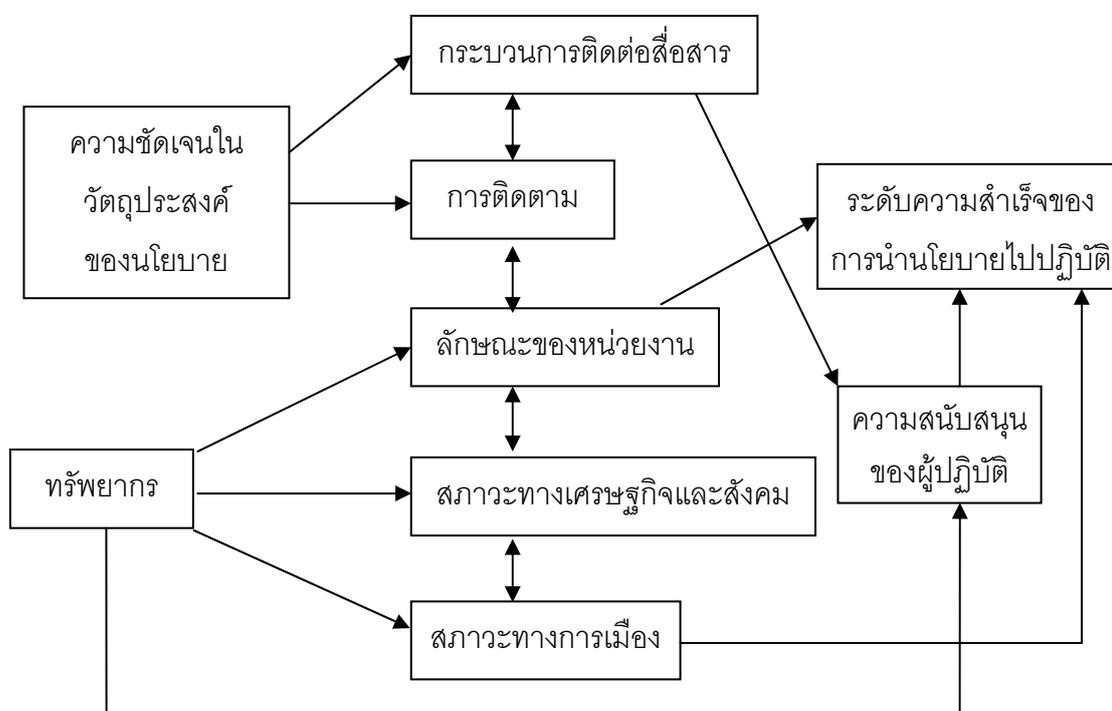


6. ตัวแบบทั่วไป (General Model) เป็นตัวแบบที่รวมเอาตัวแปรบางส่วนจากตัวแปรอื่น ๆ เข้าไว้ ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญแก่ปัจจัยหลัก 3 ประการ คือ (1) กระบวนการติดต่อสื่อสารและประสานงาน (2) สมรรถนะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และ (3) ความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ

นอกจากนี้ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จนั้นขึ้นอยู่กับตัวแปรต่อไปนี้

1. ทรัพยากร คือ ต้องมีบุคลากรที่มีความสามารถ มีข้อมูลข่าวสาร มีเงินทุน
2. การติดต่อสื่อสาร หมายถึง การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติตามนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานของนโยบาย การติดต่อสื่อสารต้องชัดเจน ถูกต้อง รวดเร็ว
3. ลักษณะของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปฏิบัติ เช่น โครงสร้างของหน่วยงานมีความสัมพันธ์ที่ดีกับหน่วยงานอื่น ที่ต้องร่วมมือประสานกันหรือไม่
4. สภาพแวดล้อมทางการเมืองของหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติ องค์กร และ กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม สนับสนุนนโยบายนั้นขนาดไหน
5. สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ชุมชนต้องการนโยบายนั้นมากแค่ไหนหรือเป็นเพียงแค่การตอบสนองต่อนโยบายของรัฐเท่านั้น มิได้คำนึงถึงความจำเป็นที่แท้จริง และชุมชนมีทรัพยากรเพียงพอที่จะสนับสนุนนโยบายนั้นหรือไม่
6. ผู้ปฏิบัติงานเห็นด้วยกับนโยบายแค่ไหน ชัดต่อความคิดผลประโยชน์หรือไม่
ดังภาพต่อไปนี้

ภาพที่ 2.6
การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยใช้ตัวแบบทั่วไป



ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยกำหนด หมายถึง ตัวแปรอิสระหรือตัวแปรสาเหตุที่ส่งผล หรือมีอิทธิพลต่อตัวแปรตาม ตัวแปรตาม หมายถึง ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งเป็นตัวแปรผลหรือผลลัพธ์ขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (กล้า ทองขาว, 2548, น. 182)

ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น มิได้จำกัดมองเฉพาะปัจจัยตัวใดตัวหนึ่ง ทว่าปัจจัยทุกตัวล้วนมีความสำคัญและมีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวได้ทั้งนั้น ปัจจัยต่าง ๆ นั้นสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้ (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และคณะ, 2526, น. 5-13; วรเดช จันทรศร, 2528, น. 103-105)

1. **บรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย** เป็นสิ่งที่จำเป็นที่องค์การต้องกำหนดให้ชัดเจน และจะต้องกำหนดให้ชัดเจน ทั้งนี้เนื่องเพราะจากการมีบรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจน ย่อมจะเข้าใจว่าอะไรคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ เมื่อเข้าใจแล้วว่า อะไรคือความต้องการ จึงเป็นการง่ายที่จะทำให้ผู้นำหน่วยงานสามารถกำหนดภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงานหรือกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สัมพันธ์

กัน อันเป็นแนวทางทำให้การประสานการปฏิบัติเป็นไปโดยราบรื่น และการมอบหมายงานย่อมจะทำให้ง่ายต่อการกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งก็คือระบบการประเมินผลที่มีประสิทธิภาพย่อมส่งผลทำให้การใช้ระบบการให้คุณให้โทษเกิดความเป็นธรรมมากขึ้น ซึ่งระบบการให้คุณให้โทษที่เป็นธรรม ก็ย่อมมีผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างยิ่ง

ดังนั้น การกำหนดบรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายต้องคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้ คือ คำนึงถึงเป้าหมาย หรือผลลัพธ์ของนโยบายในลักษณะที่เป็นไปได้ คำนึงถึงความเป็นรูปธรรมของนโยบายในลักษณะที่นำไปปฏิบัติและวัดผลได้

2. **กระบวนการติดต่อสื่อสาร** เป็นสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องกำหนดให้มีขึ้น เพื่อเป็นการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้ผู้ที่มีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติทราบว่า บรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้มีเป้าหมาย และแนวปฏิบัติอย่างไร และผู้ปฏิบัติถูกคาดหวังว่าจะให้ปฏิบัติอย่างไร

3. **กิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล** เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่มีความจำเป็นต้องมีการกำหนดขึ้นมาเพื่อใช้วัดความก้าวหน้าหรือวัดผลการปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ โดยการใช้วิธีต่าง ๆ เข้าควบคุมการปฏิบัติงานให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติตามแนวทางของนโยบายที่กำหนดไว้

4. **ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ** เป็นลักษณะบางประการของหน่วยงานที่จะต้องนำนโยบายไปปฏิบัติที่ผู้กำหนดนโยบาย หรือผู้บริหารโครงการควรส่งเสริม เพราะเป็นสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น ลักษณะรูปแบบของความสัมพันธ์ภายในองค์กร เป็นต้น

5. **ทรัพยากรทางนโยบาย** หมายถึง เงินทุนและการช่วยเหลือต่าง ๆ โดยอาจกล่าวได้ว่า ทรัพยากรมีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะเป็นตัวกำหนดที่สำคัญว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจะสำเร็จหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ทรัพยากรนั้นสามารถแบ่งออกเป็นทรัพยากรในระบบงบประมาณของหน่วยงาน และทรัพยากรนอกระบบงบประมาณของหน่วยงาน

6. **การสนับสนุนจากผู้มีอำนาจและกลุ่มที่หลากหลาย** ผู้นำหรือผู้มีอำนาจนั้นมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย บางนโยบายแม้ผู้เกี่ยวข้องจะมองว่าเป็นนโยบายที่ดี ทว่าผู้นำหรือผู้มีอำนาจบาร์มีไม่เห็นด้วย จะทำให้สำเร็จได้ยาก ตรงกันข้ามหากนโยบายใดได้รับการสนับสนุนจากผู้นำทุก ๆ ระดับ โอกาสที่นโยบายนั้นจะประสบผลสำเร็จในขั้นการนำไปปฏิบัติเป็นไปได้สูง

7. **ความร่วมมือและการสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติ** เป็นปัจจัยทางด้านจิตวิทยาและสังคมวิทยา เพื่อให้เกิดการยอมรับและเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติเป็นที่มออย่างมีประสิทธิภาพ

โดยอาจจะใช้วิธีการจูงใจโดยใช้ภาวะผู้นำอย่างเหมาะสมเพื่อให้ผู้ปฏิบัติภายในองค์กรเกิดการยอมรับและเต็มใจที่จะปฏิบัติงาน

8. การมีส่วนร่วมของประชาชน ในยุคโลกาภิวัตน์ การมีส่วนร่วมของประชาชนนับได้ว่าเป็นแนวคิดที่จะนำประชาชนให้บังเกิดความศรัทธาในตัวเอง มีความเชื่อมั่นในตัวเอง ความรู้สึก เป็นเจ้าของ โดยที่สาระสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การค้นหาปัญหา การวิเคราะห์ปัญหา การวางแผน การพิจารณาตัดสินใจแก้ไขปัญหา การร่วมปฏิบัติและการร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบมาถึงตัวประชาชนเอง หากการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนในชุมชนแล้ว ก็คงจะบรรลุผลสำเร็จได้อย่างลำบาก

9. การกำกับตรวจสอบ การประเมินผลและการให้แรงเสริมแก่ผู้ปฏิบัติงาน การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จำเป็นต้องมีระบบการกำกับ การตรวจสอบการปฏิบัติงานของบุคคล/คณะทำงานและองค์กรที่รับผิดชอบ เพราะการกำกับตรวจสอบมุ่งที่จะให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานนโยบาย และป้องกันการบิดเบือนเป้าหมายและการหันเหทรัพยากรไปใช้ในทางที่ผิด รวมทั้งการประเมินผลการทำงาน ซึ่งจะช่วยสะท้อนปัญหาในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ทุกขั้นตอน เพื่อที่จะแนวทางในการแก้ไขและปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงาน เพื่อให้นโยบายบรรลุผล

นอกจากนั้นแล้ว ยังมีการให้แรงเสริมแก่ผู้ปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะเป็นการให้แรงเสริมทางบวกโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีกำลังใจ มีขวัญในการทำงาน มุ่งมั่นตั้งใจในการทำงานตามหน้าที่ของตนให้ดียิ่งขึ้น หรือจะเป็นการให้แรงเสริมทางลบ ซึ่งจะช่วยให้ยับยั้งพฤติกรรมหรือปฏิบัติที่ไม่พึงประสงค์

จะเห็นได้ว่า การกำกับ ตรวจสอบ การประเมินผลและการให้แรงเสริมแก่ผู้ปฏิบัติงาน มีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นอย่างมาก

5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการสำรวจผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเรื่อง กระบวนการนำนโยบายส่งเสริมสถาบันครอบครัวไปปฏิบัติ : ศึกษาศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนจังหวัดนครนายก พบว่า ผลงานวิจัยที่มีความเกี่ยวข้องนั้นเป็นการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบและโครงสร้างของครอบครัวไทย ความสัมพันธ์ในครอบครัว ปัญหาครอบครัว รูปแบบครอบครัวไทยที่พึงประสงค์ในสังคมปัจจุบัน การใช้ชุมชนเป็นฐานในการพัฒนาครอบครัว การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการดำเนินงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน ดังต่อไปนี้

รูปแบบและโครงสร้างของครอบครัวไทย

รูปแบบและโครงสร้างของครอบครัวไทยมีลักษณะเป็นครอบครัวเชิงเดี่ยวมากขึ้น อันประกอบไปด้วยพ่อแม่และลูก การหารายได้เลี้ยงครอบครัว การใช้จ่าย การร่วมกันตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับความเป็นไปในครอบครัว ที่มีความสำคัญหลายเรื่อง โดยไม่ปล่อยให้เป็นการตัดสินใจของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฝ่ายเดียว การดูแลความประพฤติและสุขภาพของลูกหลาน การให้คำปรึกษาแก่ลูกหลานเป็นหน้าที่ร่วมกันทั้งของสามีและภรรยา และมีการแบ่งภาระหน้าที่ของสมาชิกในครอบครัวตามสถานภาพ เพศ และอายุของบุคคล นอกจากนี้ ในอนาคต ครอบครัวยังมีลักษณะที่หลากหลายมากขึ้น เช่น ครอบครัวที่มีผู้หญิงเป็นหัวหน้าครอบครัว ผู้หญิงจะมีบทบาทมากยิ่งขึ้นในการทำหน้าที่และรับผิดชอบทุกอย่างในครอบครัว (ดวงใจ อังวิทยาธร, 2537, บทคัดย่อ; นางลักษณ เอมประดิษฐ์, 2539, บทคัดย่อ; ไสภา ชปิลมันท์ และคณะ, 2534, บทคัดย่อ)

ความสัมพันธ์ในครอบครัว

ความสัมพันธ์ของสมาชิกในครอบครัว และความสัมพันธ์ระหว่างครอบครัวกับสถาบันอื่น ๆ ในสังคม แม้จะยังมีความสัมพันธ์อยู่ในระดับค่อนข้างดี แต่ทว่าเริ่มคลายเกลียวของความเหนียวแน่น เกิดช่องว่างและความเห็นห่างมากยิ่งขึ้น การใช้เวลาในการทำกิจกรรมร่วมกันของสมาชิกในครอบครัวและในชุมชนลดน้อยลง การปฏิบัติต่อกันในลักษณะความรักใคร่ผูกพันไม่ค่อยมีการอบรมเลี้ยงดูลูก การถ่ายทอดค่านิยมของครอบครัวไทยแบบดั้งเดิมเชิงเดี่ยวเปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้เนื่องจากเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ พ่อแม่ส่วนใหญ่ทำงานนอกบ้านเพื่อหารายได้มาเลี้ยงเกื้อหนุนครอบครัว ทว่าในครอบครัวเชิงขยาย ญาติยังมีบทบาทหน้าที่ในการเลี้ยงดูลูกหลานตามธรรมเนียมประเพณีมากกว่าการเลี้ยงดูโดยวิทยาศาสตร์ และยังคงรักษาระดับความสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การขอคำปรึกษา การขอและให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เป็นต้น (นางลักษณ เอมประดิษฐ์, 2539, บทคัดย่อ; ภัสสร ลิมานนท์ และคณะ, 2538, บทคัดย่อ; วิชัย เทียนถาวร และคณะ, 2542, บทคัดย่อ; ศรีสกุล จารุจินดา และคณะ, 2530, น. 25; ร่มเย็น ทั้งสุบุตร, 2531, น. 110)

ปัญหาครอบครัว

ปัญหาที่เกิดขึ้นแก่ครอบครัวไทยปัจจุบัน สามารถประมวลได้ดังนี้ ปัญหาความสัมพันธ์และพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของคู่สมรส มีการหย่าร้างมากขึ้น ฐานะทางการเงินและการประกอบ

อาชีพ ไม่มั่นคง ใช้กำลังในการแก้ไขปัญหา ไม่มีเวลาให้กันและกัน ขาดความเข้าใจ ความรับผิดชอบ เอาใจใส่ซึ่งกันและกัน (นงลักษณ์ เอมประดิษฐ์, 2539, บทคัดย่อ; วรรณภา ลำเจียกเทศ, 2530, บทคัดย่อ; วิชัย เทียนถาวร และคณะ, 2542, บทคัดย่อ)

รูปแบบครอบครัวไทยที่พึงประสงค์ในสังคมปัจจุบัน

รูปแบบของครอบครัวไทยที่พึงประสงค์ในปัจจุบันจะเป็นรูปแบบครอบครัวเชิงเดี่ยว มากยิ่งขึ้น และมีความหลากหลาย เช่นครอบครัวที่อยู่คนเดียว ครอบครัวที่มีพ่อหรือแม่เลี้ยงดูคนเดียวโดยผู้ชายหรือผู้หญิงจะมีบทบาทในการเป็นผู้นำครอบครัว มีความคาดหวังเกี่ยวกับครอบครัวที่จะให้คู่สมรสเข้ากับพ่อแม่ได้ มีอาชีพที่แน่นอน ช่วยรับภาระครอบครัวได้ มีสุขภาพดี ให้ความสำคัญกับบทบาทสามีภรรยาในการแบ่งเบาภาระในครอบครัว ช่วยกันอบรมเลี้ยงดู ต้องการให้ฝ่ายหญิงและฝ่ายชายมีบทบาทเท่าเทียมกันไม่เอาเปรียบกัน ต้องการแยกอยู่ตามลำพัง เป็นอิสระส่วนตัว เลี้ยงดูบุตรกันเอง มีผู้นำครอบครัวต้องมีการศึกษาสูง อาชีพมั่นคง ฐานะทางเศรษฐกิจร่ำรวย มีความทันสมัย มีสุขภาพดี มีความสัมพันธ์อันดีต่อกันระหว่างสมาชิกในครอบครัว และ มีความสัมพันธ์อันดีกับสถาบันสังคมอื่น ๆ (นงลักษณ์ เอมประดิษฐ์, 2539, บทคัดย่อ; วิชัย เทียนถาวร และคณะ, 2542, บทคัดย่อ; โสภา ขปิลมันท์ และคณะ, 2534, บทคัดย่อ)

ยิ่งกว่านั้น ทุกครอบครัวต้องการจะให้ความสุขเกิดขึ้นในครอบครัวของตน โดยเป็นครอบครัวคุณภาพ ซึ่งแรกเริ่มจะต้องเสริมสร้างสัมพันธภาพที่ดีในครอบครัวก่อน สมาชิกในครอบครัวจำเป็นต้องเสียสละความสุขส่วนตัวเพื่อครอบครัว ให้ความรักความผูกพันแก่คนในครอบครัว ให้อภัยกัน มีความห่วงใยซึ่งกันและกัน ผู้ปกครองแสดงความห่วงใยและมีการอบรมเลี้ยงดูสั่งสอนลูกหลาน อยู่เสมอ เพื่อให้สมาชิกในครอบครัว มีสัมพันธภาพที่ดีต่อกัน มีความรักความผูกพัน อันจะนำไปสู่ความสุขภายในครอบครัว และกลายเป็นครอบครัวคุณภาพที่สมาชิกในครอบครัวมีความรักใคร่กลมเกลียว สมานฉันท์ ช่วยเหลือเกื้อกูล เอื้ออาทร มีการพูดกันให้เกิดความเข้าใจ แก้ไขปัญหาจนสำเร็จลุล่วง มีการให้กำลังใจและให้อภัยกัน มีการทำกิจกรรมร่วมกัน พ่อแม่และสมาชิกในครอบครัวต้องมีความรับผิดชอบ ประหยัด เสริมสร้างฐานะให้มั่นคง พ่อแม่ต้องทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดีในการดำเนินชีวิตอย่างมีคุณธรรม ตั้งใจทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ปฏิบัติตนตามหลักธรรมทางศาสนา มีศรัทธาต่อศาสนา ร่วมกัน มีความห่วงใยและแบ่งเบาภาระต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในครอบครัว (กระวี ชลวิทย์, 2543, บทคัดย่อ; วรรณภา ลำเจียกเทศ, 2530, บทคัดย่อ; สมพงษ์ ธนัญญา, 2540, บทคัดย่อ; อัญมณี สมด้ว, 2544, น. 74)

การใช้ชุมชนเป็นฐานในการพัฒนาครอบครัว

ความจริงแล้ว การพัฒนาครอบครัวโดยใช้ชุมชนเป็นฐานนั้นมิใคร่ปรากฏมากนัก เป็นเพียงแต่การใช้ชุมชนเป็นฐานในการป้องกัน แก้ไขปัญหาอันเนื่องมาจากปัญหาครอบครัว เช่น ปัญหาความความรุนแรงในครอบครัวต่อเด็ก สตรีและผู้สูงอายุ ปัญหายาเสพติด และปัญหาผู้สูงอายุ เป็นต้น แต่ที่โดยทั่วไปก็เป็นการใช้ชุมชนเข้ามามีส่วนในการพัฒนาครอบครัวนั่นเอง ทั้งนี้ เพื่อความเป็นเอกภาพ สันติภาพของครอบครัวและชุมชนนั้น ๆ เพราะครอบครัวและชุมชนไม่สามารถแยกกันได้ หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งประสบปัญหา ย่อมต้องมีผลกระทบต่ออีกฝ่ายหนึ่งอย่างเลี่ยงไม่ได้

การใช้ชุมชนเป็นฐานในการพัฒนาครอบครัวอันเนื่องมาจากปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาความรุนแรงในครอบครัว ปัญหายาเสพติด และปัญหาผู้สูงอายุ เป็นต้นนั้น หากต้องการจะให้ประสบผลสำเร็จ มิใช่ให้ฝ่ายรัฐเข้ามาแก้ไขแต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น เพราะบางครั้งรัฐก็ไม่สามารถเข้าไปแก้ไขปัญหาได้อย่างทันทั่วทั้งที่ ฉะนั้นจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชนในชุมชนด้วย เพราะชุมชนมีลักษณะเป็นเครือข่าย มีสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นต่อกันและกัน หากชุมชนไม่สนใจหรือไม่ให้ความร่วมมือก็เป็นการยากที่จะป้องกัน แก้ไขปัญหาดังกล่าว และพัฒนาครอบครัวและชุมชนให้มีความเข้มแข็งได้ ดังนั้น จึงควรมีการจัดตั้งองค์รภาคประชาชน/ชุมชน มีการทำงานกันแบบเครือข่ายเพื่อเฝ้าระวัง สอดส่อง ดูแลปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น มีการฝึกอบรมให้ความรู้แก่องค์กรประชาชน/ชุมชน โดยความร่วมมือกันของภาครัฐ เอกชน และนักวิชาการ มีการให้คนในชุมชนแลกเปลี่ยนความรู้ ข้อมูล ข่าวสารอันเป็นประโยชน์ต่อคนในชุมชนเอง (กรรณิการ์ บุญพละ, 2544, บทคัดย่อ; ลักษณะนารา จรรย์ยานันท์, 2549, บทคัดย่อ; เอกสุธี พยุหมนตรี, 2538, บทคัดย่อ, อ้างถึงใน ยุพิน ชินสงวนเกียรติ และคณะ, 2543, น. 10)

การนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งไปปฏิบัติ โดยหน่วยงานภาครัฐ เอกชน หรือภาคประชาชน ล้วนมีปัญหาอุปสรรคในการนำไปปฏิบัติและปัจจัยหรือองค์ประกอบที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลวทั้งนั้น

ในการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่า มีปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติและปัจจัยหรือองค์ประกอบที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลวที่คล้ายกัน กล่าวคือ ในด้านปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น

1) ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในนโยบายและแผนงาน 2) วัตถุประสงค์ของนโยบายที่ยังไม่ชัดเจน 3) ปัญหาด้านการบริหารจัดการ ขาดการติดตาม ประเมินผลและตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง 4) ขาดทรัพยากรทั้งทางบุคคลและงบประมาณ 5) ขาดเทคโนโลยี เครื่องมือสื่อสารในการทำงาน/ติดต่อประสานงาน ขณะเดียวกัน ในด้านปัจจัยหรือองค์ประกอบที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จนั้นขึ้นอยู่กับ 1) นโยบายต้องมีลักษณะชัดเจน และมีความเป็นไปได้ มีความสอดคล้องต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น 2) มีการประสานงานและการสนับสนุนจากหน่วยงานเบื้องบน 3) มีทรัพยากรทางบุคคลและงบประมาณที่เพียงพอต่อการดำเนินงาน 4) มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการติดต่อสื่อสารระหว่างระดับพื้นที่ ๆ ปฏิบัติงานและหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ 5) มีความต้องการจากกลุ่มเป้าหมายและมีการสนับสนุนจากผู้นำท้องถิ่น 6) สามารถปรับนโยบายเข้ากับสังคมและวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่นนั้น ๆ ได้อย่างลงตัว (วัฒนชะชัย ยะนิทร, 2547, บทคัดย่อ; สุรีย์ ทรงตริก, 2548, บทคัดย่อ;)

การดำเนินงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน

ในการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนพบว่า แนวคิดการจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนเป็นแนวคิดที่ดี และสามารถนำมากำหนดเป็นนโยบายหรือยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทย รวมทั้งวางโครงสร้างระบบกลไกการบริหารที่มีความเป็นไปได้สูงในเชิงวิชาการ ทว่าในทางปฏิบัติแล้ว หลังจากประกาศใช้นโยบายการจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 กลับไม่ปรากฏผลงานที่น่าพอใจ เพราะแม้ว่าคณะทำงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนเคยมีประสบการณ์ในการทำงานช่วยเหลืองานด้านสังคม หรือมีความรู้และทัศนคติและพร้อมที่จะทำงานเป็นทีม/คณะ ทว่าการดำเนินงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนก็ยังคงประสบปัญหาต่าง ๆ เช่น ทรัพยากรการดำเนินงานที่ได้รับจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง วัสดุอุปกรณ์ มีจำนวนน้อยและไม่เพียงพอ ขาดความรู้ ข้อมูลข่าวสาร และการติดตามผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนบางแห่งมีความถี่น้อยในการประชุมหรือไม่เคยมีการจัดประชุม มีการประชาสัมพันธ์กิจกรรมของศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนน้อยและไม่สม่ำเสมอ ชุมชนไม่ให้ความร่วมมือและงบประมาณไม่เพียงพอ (กุสุมา พนอนุคุณมสุข, 2551, บทคัดย่อ; ทัศนีย์ ลักขณาภิชนัชช, 2549, บทคัดย่อ; นันทกา วัฒนาประยูร, 2552, บทคัดย่อ)

จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยดังกล่าวทั้งหมด พบว่า ครอบครัวเป็นสถาบันพื้นฐานแรกที่สุดของมนุษยชาติ ทำหน้าที่ในการหล่อหลอมความเป็นมนุษย์ให้แก่สมาชิก

ในครอบครัว อบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษา รวมทั้งให้ค่านิยม เจตคติ พฤติกรรม ศิลปวัฒนธรรม และจริยธรรม แก่สมาชิก เป็นทั้งแหล่งการเรียนรู้ทางเศรษฐกิจ การเมือง และวิถีชีวิตให้กับสมาชิก ในครอบครัว ตลอดจนให้สมาชิกในครอบครัวสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาของตนเองได้ ดังนั้น เพื่อความมั่นคง ยั่งยืนและมีคุณภาพของสถาบันครอบครัวชุมชนและประเทศชาติ จึงต้องมีการ จัดตั้งและการดำเนินงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน เพื่อให้เป็นกลไกระดับพื้นที่ในการส่งเสริม ให้ครอบครัว มีความเข้มแข็ง และมีความรักความอบอุ่นในครอบครัว ชุมชนเข้มแข็ง สังคมมี คุณภาพ อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนก็ยังคงประสบปัญหาหลาย ประการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานศูนย์พัฒนาครอบครัว ในชุมชนมากยิ่งขึ้น จึงประสงค์ที่จะศึกษาเรื่อง “กระบวนการนํานโยบายส่งเสริมสถาบันครอบครัว ไปปฏิบัติ : ศึกษาศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนจังหวัดนครนายก” เพื่อต้องการทราบถึงนโยบาย ส่งเสริมสถาบันครอบครัว กระบวนการในการนํานโยบายส่งเสริมสถาบันครอบครัวไปปฏิบัติ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคและแนวทางการแก้ไขปัญหา โดยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

กรอบแนวคิดในการวิจัย

