

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อการนำมาใช้ในการศึกษาค้นคว้า และใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาทบทวน เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการศึกษามีประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ
2. ยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดตามนโยบายของรัฐบาล (ยุทธศาสตร์ 5 รื้อป้องกัน)
3. แนวคิดและทฤษฎีการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด
4. แนวคิดการบริหารงานเรือนจำ
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวความคิดในการศึกษาวิจัย

แนวคิดและทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสาขาย่อยสาขาหนึ่งของการศึกษานโยบาย สาธารณะ เกิดในสหรัฐอเมริกาในทศวรรษ 1970 เริ่มจากผลงานของ Pressman and Wildavsky (อ้างถึงใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2551, หน้า 27) ที่เริ่มทำให้การบุกเบิก ศึกษาเกี่ยวกับความล้มเหลวของโครงการสร้างงานขนาดใหญ่ของรัฐบาลกลาง สหรัฐอเมริกาในการสร้างงานให้กับคนผิวดำที่เมืองโอคแลนด์ รัฐแคลิฟอร์เนีย การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น เป็นขั้นตอนเกี่ยวกับมาตรการของนโยบายที่เกิดขึ้นระหว่าง กระบวนการกำหนดนโยบาย เมื่อนโยบายได้รับความเห็นชอบในการนำไปประกาศใช้ และถูกนำไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อบุคคลทั่วไปที่เกี่ยวข้อง ด้านนโยบายไม่มี ความเหมาะสมจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ตามที่คาดหวังไว้ ไม่ว่านโยบายนั้นจะถูก

นำไปปฏิบัติให้ได้อย่างไรก็ตาม และในกรณีที่นโยบายดี แต่การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ดี นโยบายนั้นก็อาจจะล้มเหลวได้ เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีความสลับซับซ้อนมาก (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2545, หน้า 397) ดังนั้น การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงถือได้ว่าเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการนโยบายที่มีความสำคัญ เพราะไม่ว่านโยบายนั้นจะดีสักเพียงใดก็ตาม หากการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ นโยบายก็อาจจะไม่ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้ และในการศึกษาแนวคิดและทฤษฎี การนำนโยบายไปปฏิบัตินี้ ผู้วิจัยได้ขอกล่าวถึงแนวคิดและทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติในรายละเอียดต่อไป

1. ความหมายของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความหมายของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้มีนักวิชาการหลายท่านทั้งไทยและต่างประเทศ ให้คำจำกัดความหรือความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่หลากหลายแตกต่างกัน ดังนี้

Williams (อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2550, หน้า 398) ได้ให้ทัศนะว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ความพยายามที่จะตัดสินใจความสามารถขององค์การในการรวบรวมคนและทรัพยากรในหน่วยงานหนึ่ง และกระตุ้นบุคลากรให้ปฏิบัติงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

Pressman and Wildavsky (อ้างถึงใน กล้า ทองขาว, 2548, หน้า 171) ให้ความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง “กระบวนการของปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ ที่มีการกำหนดไว้ก่อนหน้านั้นแล้ว กับการกระทำ หรือปฏิบัติการทั้งหลายที่มุ่งให้บังเกิดผลไปตามนั้น” หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ความสามารถในการจัดการและประสานสิ่งที่จะกระทำให้บังเกิดผลในลักษณะที่เป็นลูกโซ่ความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล ทั้งนี้เพื่อให้ผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำเป็นไปตามที่มุ่งหวังเอาไว้”

Mazmanian and Sabatier (อ้างถึงใน สุภชัย ยาวะประภาส, 2538, หน้า 88) “ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นกระบวนการในการนำนโยบายพื้นฐานทั่วไปมาดำเนินการให้ลุล่วงไป นโยบายพื้นฐาน อาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำพิพากษาศาล คำสั่งของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีก็ได้”

Van Meter and Van Horn (อ้างถึงใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2551, หน้า 5) ให้คำนิยามว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วย การกระทำโดยคน หรือกลุ่มของภาครัฐและภาคเอกชนที่มุ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ตามการตัดสินใจของนโยบายก่อนหน้านั้น การกระทำนี้ มีทั้งความพยายามครั้งเดียวที่จะแปลงการตัดสินใจไปสู่การปฏิบัติ และความพยายามอย่างต่อเนื่องที่จะทำให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่หรือทีละน้อยตามที่กำหนดไว้ในการตัดสินใจของนโยบาย

Grindle (1980, p. 6) นิยามว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การสร้างความเชื่อมโยงระหว่างเป้าหมายของนโยบายกับผลลัพธ์ของกิจกรรมของรัฐ

วรเดช จันทรศร (2548, หน้า 3) ได้ให้ความหมาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ความสามารถขององค์การที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด

สรุป การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำการตัดสินใจของนโยบายที่ได้มีการกำหนดเอาไว้แล้วไปปฏิบัติ โดยบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงานหรือองค์กรที่ได้รับมอบหมายให้นำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ ซึ่งนโยบายนั้นอาจจะอยู่ในรูปของกฎหมาย คำพิพากษาของศาล คำสั่งของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีก็ได้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดตามที่ได้มีการคาดหวังไว้

2. ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการศึกษากระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ ความเชื่อมโยง การพึ่งพา ตลอดจนความเป็นอิสระขององค์การและบุคคลโดยแบ่งแยกการศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนในระดับมหภาค (macro) และขั้นตอนในระดับจุลภาค (micro) (วรเดช จันทรศร, 2548, หน้า 34-37)

2.1 การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (macro implementation)

สามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ

ขั้นตอนแรก ขั้นตอนของการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติหรือออกมาในรูปของแผนงานหรือโครงการ โดยเมื่อทางฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหาร



ได้ทำให้กำหนดนโยบายออกมาในรูปใดรูปหนึ่ง ปกติจะมีการระบุให้หน่วยงาน ส่วนราชการหรือองค์กรหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลัก จะต้องเป็นผู้ที่แปลงนโยบายนั้น ออกมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ แผนงานหรือโครงการ ในประเทศไทย หน่วยงาน ที่รับผิดชอบดังกล่าวมักจะ ได้แก่ กระทรวง ทบวงหรือกรม ซึ่งเป็นราชการบริหาร ส่วนกลางที่จะเป็นฝ่ายแปลงนโยบายนั้นออกมาเพื่อให้หน่วยปฏิบัติในระดับล่าง ถือปฏิบัติ ซึ่งจะต้องมีความชัดเจนเฉพาะเจาะจงของนโยบายเอง และไม่มี ความหลากหลาย

ขั้นตอนที่สอง ขั้นตอนของการยอมรับ คือการทำให้หน่วยงานในระดับ ล่างยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการหรือผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติ ต่อไปในการทำให้หน่วยงานระดับล่างยอมรับแนวทางดังกล่าวขึ้นอยู่กับปัจจัยหลาย- อย่าง เช่น ลักษณะของหน่วยงานท้องถิ่น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคม และ การเมืองของท้องถิ่นนั้น ตลอดจนประโยชน์ที่รัฐควรจะให้กับหน่วยงานระดับล่าง ปัจจัยเหล่านี้จะเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในอันที่จะสร้างความเต็มใจให้หน่วยงานระดับล่าง รับนโยบายไปปฏิบัติ แต่การยอมรับโครงการของหน่วยงานระดับล่างไม่ได้หมายความว่า นโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จเสมอไป

2.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติระดับจุลภาค (micro implementation) ประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนแรก ขั้นตอนการระดมพลัง หน่วยงานระดับล่างจะต้อง ดำเนินการพิจารณารับนโยบายว่านโยบายจากส่วนกลางมีความเหมาะสม มีความสำคัญ แรงคว่น ตรงตามเป้าหมายของหน่วยงานและสามารถสนองตอบความต้องการของ กลุ่มเป้าหมายหรือไม่เพียงใด การตัดสินใจดังกล่าวถือว่าเป็นจุดสำคัญในการชี้ชะตา หรืออนาคตของนโยบาย การแสวงหาความสนับสนุนทางส่วนตัวจากสมาชิกใน หน่วยงาน ตลอดจนบุคคลสำคัญหรือองค์กรอื่น ๆ จึงเป็นเรื่องสำคัญ การสร้างการมี ส่วนร่วมให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในท้องถิ่นเข้ามาร่วมกัน ออกแบบ หรือกำหนดโครงการของท้องถิ่นที่จะจัดทำเสียตั้งแต่เบื้องต้นมีความสำคัญ อย่างยิ่งต่อการสร้างความสำเร็จและความต่อเนื่องให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ขั้นตอนที่สอง ขั้นตอนนี้ครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยน นโยบายหรือโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้ว ออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง ในขั้นนี้

จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับตัวผู้ปฏิบัติโดยตรง บางกรณี ผู้ปฏิบัติอาจทำให้ตัดสินใจ หรือ กำหนด แนวทางการปฏิบัติงานประจำขึ้น อาจนำเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่เห็นว่า เหมาะสมเข้ามาใช้เพื่อทำให้เกิดการปฏิบัติงานภายใต้แรงกดดันของการทำงานหรือ ความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้น พฤติกรรมการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติในระดับล่างจึงขึ้นอยู่กับ คุลยพินิจของผู้ปฏิบัติแต่ละบุคคล ลักษณะของการปฏิบัติหรือการให้บริการสังคม ผู้ปฏิบัติจะต้องปฏิสัมพันธ์กับผู้รับบริการโดยตรงด้วยแล้ว ผู้ปฏิบัติย่อมจะมีคุลยพินิจ ในการบริหารอย่างมากจนผู้บังคับบัญชาไม่สามารถทำให้ควบคุมได้ ดังนั้น การสร้าง ความสำเร็จของการปฏิบัติให้เกิดขึ้นจึงขึ้นอยู่กับ การแสวงหาแนวทางในการปฏิบัติงาน ให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการหรือสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ ในแต่ละช่วงเวลา อีกทั้งหน่วยงานระดับล่างยังจะต้องแสวงหาวิธีการที่จะปรับพฤติกรรม ของผู้ปฏิบัติระดับล่างให้เข้ากับนโยบายอีกด้วย

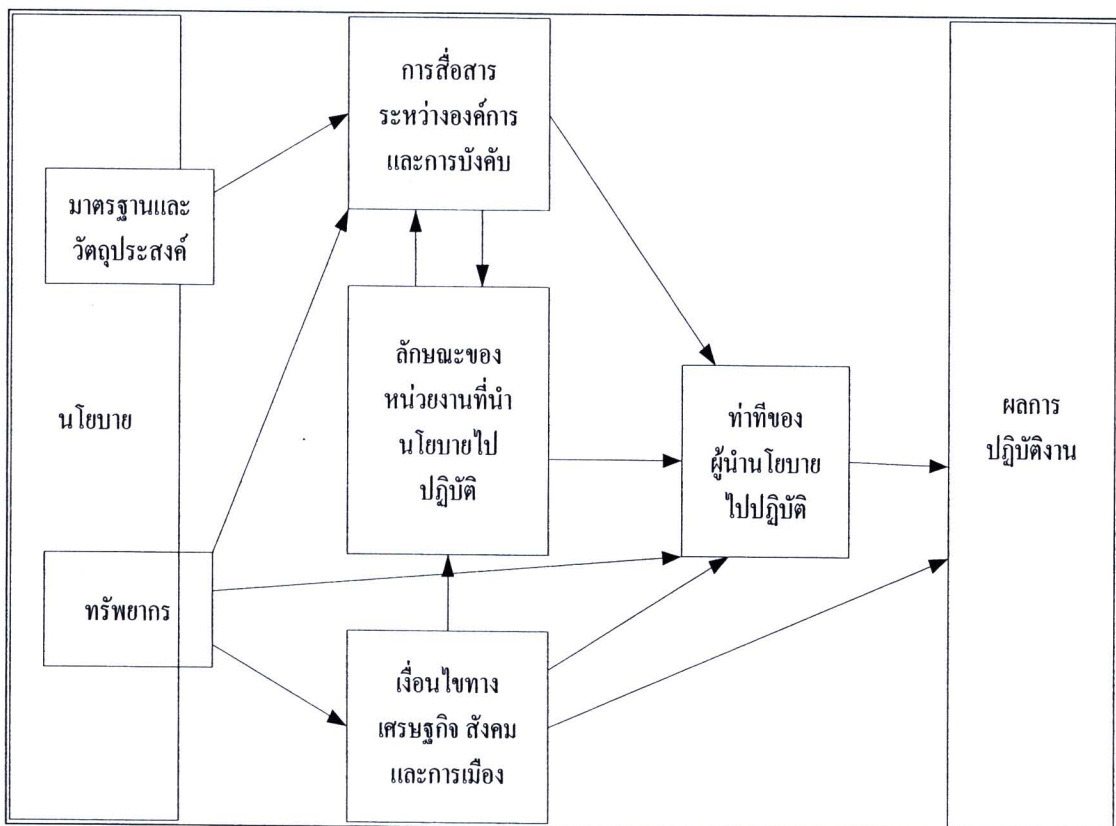
ขั้นตอนที่สาม ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่องความ- สำเร็จหรือผลลัพธ์ในระยะยาวของนโยบายใดก็ตามจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากนโยบายนั้นไม่ ถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง (continuation) โดยผู้ปฏิบัติ ถึงแม้ว่าระยะเวลานโยบายนั้น ได้สิ้นสุดแล้ว แต่ก็ยังมีการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่องนี้ หมายความว่า นโยบายนั้น จะต้องถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติด้วย ขั้นตอนนี้จึงเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมากอีกขั้นตอนหนึ่ง เนื่องจากมีนโยบายเป็น จำนวนมากที่หน่วยปฏิบัติในระดับล่างมีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติแต่ในช่วง ระยะเวลาอันสั้น ในเวลาต่อมาเมื่อรัฐบาลเลิกให้ความสนใจหรือเลิกให้งบประมาณ หน่วยงานระดับล่างก็มักจะเลิกปฏิบัติตามนโยบายนั้น ฉะนั้น การสร้างความสำเร็จ ให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้เกี่ยวข้องต้องหาทางทำให้การปฏิบัติตาม ขั้นตอนที่สองสืบทอดมาสู่ขั้นตอนที่สาม คือการสร้างความเป็นปึกแผ่นเชิงสถาบันหรือ ความต่อเนื่องในการปฏิบัติให้เกิดขึ้นกับนโยบายนั้นให้ได้

3. ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation models) เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลว ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งตัวแบบที่นักวิชาการแต่ละท่านได้นำเสนอเอาไว้

เป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของจุดเน้นในการศึกษาที่มีลักษณะหลากหลาย และเป็นการแสดงให้เห็นว่า ในสถานการณ์ที่แตกต่างกันปัจจัยมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจจะแตกต่างกันหลายประการ ดังนั้น การศึกษาตัวแบบ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นประโยชน์ ทั้งในการสร้างความเข้าใจเชิงทฤษฎีและการประยุกต์ใช้ (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2550, หน้า 446) ซึ่งมีตัวแบบที่สำคัญทั้งของนักวิชาการไทยและต่างประเทศ ดังนี้

Van Meter and Van Horn (อ้างถึงใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2551, หน้า 217-219) โดยสรุปว่า ตัวแปรที่เชื่อมโยงระหว่างนโยบายและผลการปฏิบัติงานมีด้วยกัน 6 ปัจจัย แสดงได้ดังรูปนี้



ภาพ 1 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter และ Van Horn
ที่มา. จาก การนำนโยบายไปปฏิบัติ (หน้า 218), โดย เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2551,
กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์.

ตามตัวแบบดังกล่าวนี้ มีตัวแปรที่เชื่อมโยงระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติกับผลการปฏิบัติงานมีด้วยกัน 6 ตัวแปร ได้แก่

1. มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (policy standard and objectives) หมายความว่า นโยบายต้องมีวัตถุประสงค์ที่เป็นรูปธรรม และมีมาตรฐานที่ชัดเจน เพื่อให้สะดวกต่อการประเมินผลการปฏิบัติงาน
2. ทรัพยากรของนโยบาย (policy resources) ตัวอย่างเช่น เงินหรือสิ่งจูงใจอื่น ๆ ซึ่งต้องมีย่างเพียงพอ
3. การสื่อสารระหว่างองค์กรและการบังคับให้เป็นไปตามนโยบาย (interorganizational communication and enforcement activities) หมายความว่า ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร อันได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น ต้องเป็นไปอย่างมีคุณภาพและเป็นไปตามหลักของการกระจายอำนาจ สามารถสื่อสารกันเข้าใจและบังคับใช้นโยบายได้
4. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (characteristics of implementing agencies) เช่น จำนวนเจ้าหน้าที่ การควบคุมตามสายการบังคับบัญชา ความอยู่รอดขององค์กร ความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการกับผู้กำหนดนโยบาย
5. เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (economic, social, and political conditions) เช่น ลักษณะของมติดินาชน และกลุ่มผลประโยชน์
6. ท่าทีของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (disposition the implementers) ได้แก่ การรับรู้ นโยบาย เข้าใจนโยบาย ทิศทางการสนองตอบ เช่น ยอมรับหรือปฏิเสธดังกล่าว มีระดับมากหรือน้อยเพียงใด

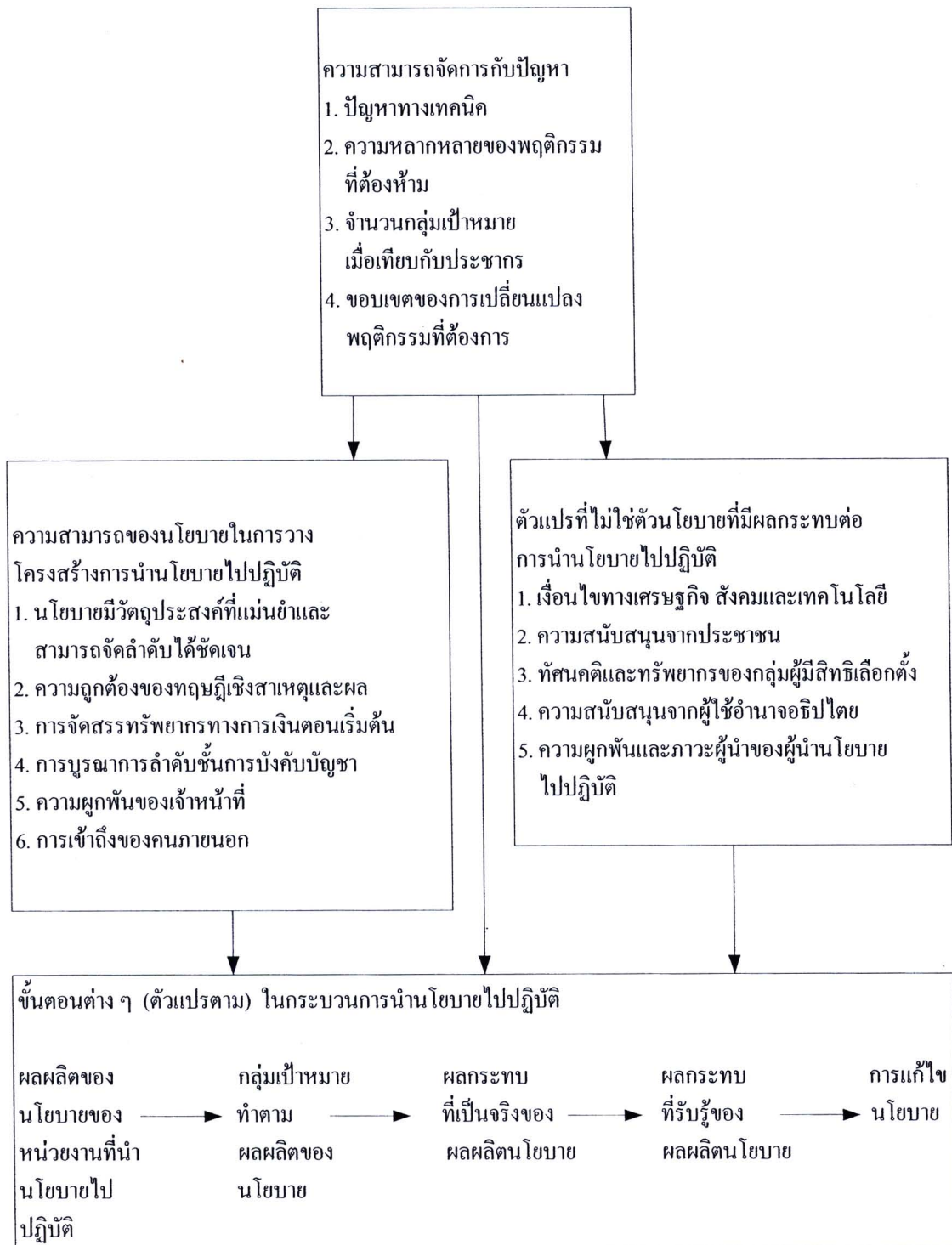
Sabatier and Mazmanian (อ้างถึงใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2551, หน้า 222-225) เห็นว่าปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีอยู่ 4 กลุ่ม คือ

1. ความสามารถจัดการกับปัญหา (tractability of the problems) ตัวแปรกลุ่มแรกเป็นตัวแปรที่กำหนดว่าปัญหาของนโยบายที่ศึกษาสามารถจัดการได้มากน้อยแค่ไหน ซึ่งต้องพิจารณาตัวแปรกลุ่มนี้ก่อน เนื่องจากปัญหาของนโยบายแต่ละอย่างมีความยากง่ายต่างกัน

2. ความสามารถของนโยบายในการวางโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ability of statute to structure implementation) ตัวแปรกลุ่มที่สอง หมายถึง การเขียนรายละเอียดของนโยบายเกี่ยวกับขอบเขตของวัตถุประสงค์ การเลือกสถาบันที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ และการจัดทรัพยากรให้กับสถาบัน รวมไปถึงเรื่องอื่น ๆ ได้แก่ การให้ความรู้และแนวทางปฏิบัติแก่ผู้ปฏิบัติ การกำหนดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในนโยบาย หรือพระราชบัญญัติที่ออกโดยสภานิติบัญญัติ คำพิพากษาของศาล หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะมีความสามารถกำหนดกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับตัวแปร 7 ตัว ได้แก่ นโยบายมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอนและสามารถจัดลำดับได้ชัดเจน ความถูกต้องของทฤษฎีเชิงสาเหตุและผล การจัดสรรทรัพยากรทางการเงินตอนเริ่มต้น การบูรณาการลำดับขั้นการบังคับบัญชาภายในสถาบันและระหว่างสถาบันที่นำนโยบายไปปฏิบัติ กฎเกณฑ์การตัดสินใจของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความผูกพันของเจ้าหน้าที่ต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย และการเข้าถึงนโยบายของบุคคลภายนอก

3. ตัวแปรที่ไม่ใช่ตัวนโยบายที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ตัวแปร 5 ตัว คือ เงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยี ความสนับสนุนของประชาชน ทศนคติและทรัพยากรของกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ความสนับสนุนจากผู้ใช้อำนาจจอร์ปไตย และความผูกพันและภาวะผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

4. ขั้นตอนต่าง ๆ หรือตัวแปรตามในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (stage or dependent variables in the implementation process) ตัวแปรกลุ่มนี้เป็นตัวแปรตามซึ่งเป็นผลมาจากตัวแปรอิสระทั้งสามกลุ่มข้างต้น สำหรับตัวแปรตาม มี 5 ตัว คือ ผลผลิตของนโยบายของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (การแปลงวัตถุประสงค์ของนโยบายไปเป็นกฎระเบียบ มาตรฐานการทำงาน การตัดสินใจอนุมัติ) กลุ่มเป้าหมายทำตามผลผลิตนโยบาย ผลกระทบที่เป็นจริงของผลผลิตนโยบาย ผลกระทบที่รับรู้ของผลผลิตนโยบาย (ผลกระทบที่รับรู้จากกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีอำนาจที่อาจถูกนำไปปรับปรุงนโยบายต่อไป) และการแก้ไขนโยบาย



ภาพ 2 ตัวแปรที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ที่มา. จาก การนำนโยบายไปปฏิบัติ (หน้า 223), โดย เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2551, กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์.

กล้า ทองขาว (2548, หน้า 202-207) มองเห็นว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีตัวแปรหลากหลายที่ส่งผลให้นโยบายที่นำไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว ซึ่งมีทั้งที่เป็นตัวแปรทางการเมืองและตัวแปรทางการบริหาร ซึ่งตัวแปรดังกล่าว มักรวมกันเป็นกลุ่มหรือเป็นชุด มีทั้งหมด 6 ชุด ดังนี้

1. ชุดตัวแปรด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ชุดตัวแปรนี้ประกอบด้วย

1.1 การสื่อสารเกี่ยวกับข้อความนโยบาย (policy statement) ด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายภายในและระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติชัดเจนเพียงใด

1.2 ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้เกี่ยวข้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายตรงตามเจตนาของนโยบายมากน้อยเพียงใด

1.3 หน่วยงานที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติมีความเข้าใจตรงกันด้านเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของนโยบายตรงตามเจตนาของนโยบายมากน้อยเพียงใด

1.4 วัตถุประสงค์ของแผนงาน โครงการ และกิจกรรมมีความสอดคล้องและความสัมพันธ์มากน้อยเพียงใด ตัวแปรชุดนี้ให้ชื่อว่า “ความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย”

2. ชุดตัวแปรการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ตัวแปรชุดนี้ประกอบด้วย

2.1 ความชัดเจนของการกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.2 ความเหมาะสมในการแบ่งสรรหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานที่ร่วมนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.3 ความเพียงพอของการจัดสรรอำนาจ เพื่อเพิ่มความเป็นไปได้ในการปฏิบัติแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบ

2.4 ความยืดหยุ่นและความคล่องตัวของแนวปฏิบัติที่นำไปใช้

2.5 ความสอดคล้องของแนวปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.6 การมีมาตรฐานงานตามภารกิจร่วมกันระหว่างหน่วยงาน

2.7 ความเพียงพอของงบประมาณและความสามารถจัดสรรได้ทันเวลา

2.8 ระดับความซับซ้อนของการประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงาน

3. ชุดตัวแปรลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแปรชุดนี้

ประกอบด้วย

3.1 การมีรูปแบบโครงสร้างองค์กร ตั้งแต่ระดับชาติถึงระดับล่างสุด

อย่างเหมาะสม

3.2 ความเป็นเอกภาพของการจัดโครงสร้างองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

3.3 เจตคติของผู้บริหาร ข้าราชการ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติต่อวัตถุประสงค์

ของนโยบาย

3.4 ความเพียงพอของทรัพยากรและเสริมแรงในการสนับสนุนแผนงาน

3.5 ระดับความคล่องตัวของการไหลเวียนข้อมูลข่าวสารภายในหน่วยงาน

3.6 ความสามารถของผู้นำในหน่วยงาน

3.7 ศักยภาพและความผูกพันของทีมงานต่อกิจกรรมที่ปฏิบัติ

3.8 ความเข้มข้นของความรู้สึกรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานต่อโครงการ

3.9 การได้รับประโยชน์ของหน่วยงานจากแผนงาน

3.10 ผลของโครงการตกเป็นประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนที่เข้าร่วม

โครงการ

4. ชุดตัวแปรการสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น ประกอบด้วย

4.1 การสนับสนุนทางด้านการเมืองจากผู้มีอำนาจ กลุ่มพลัง และองค์กรที่ใช้
อำนาจหรือใช้ทรัพยากรผลักดันกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4.2 การสนับสนุนทางด้านวิชาการ ความเชี่ยวชาญ เทคโนโลยีจากส่วนกลาง
และท้องถิ่น

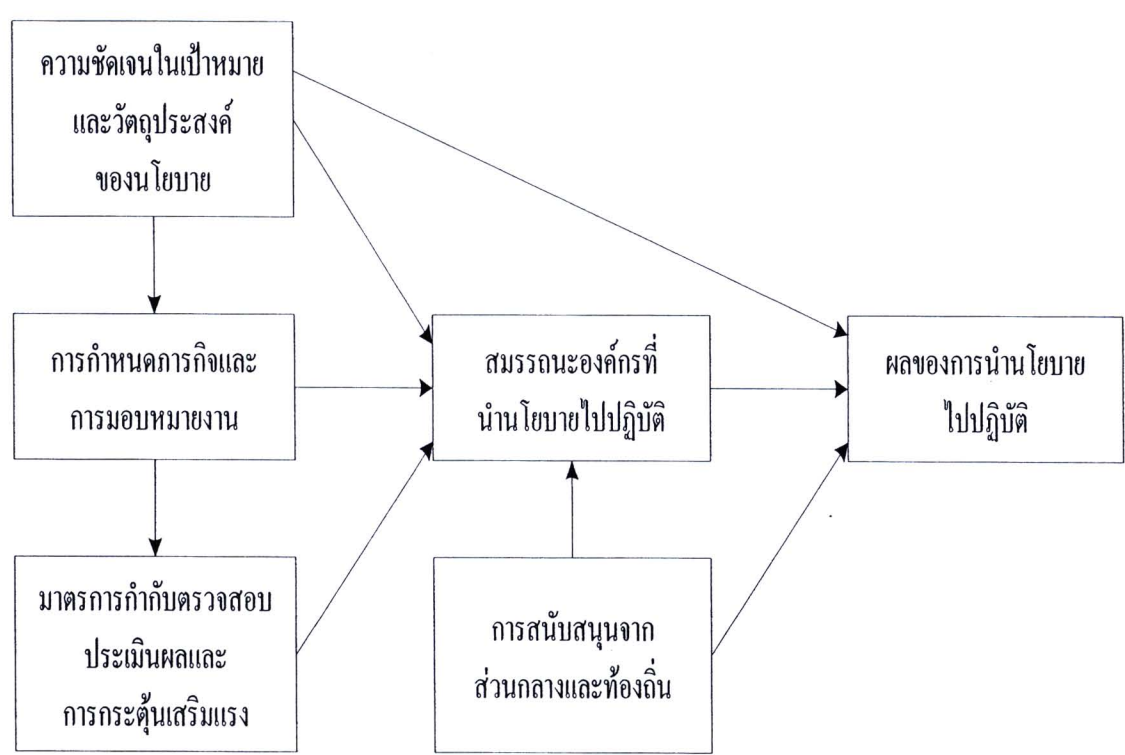
4.3 การสนับสนุนจากประชาชนในพื้นที่เป้าหมาย ด้านการใช้ทักษะ
เทคนิค และความสามารถเชิงการจัดการขององค์กรและบุคคลในท้องถิ่น

5. ชุดตัวแปรมาตรการการกำกับ ตรวจสอบ ประเมินผล และการกระตุ้น
เสริมแรง ประกอบด้วย

5.1 การมีมาตรการควบคุม ดูแล และประเมินผลการปฏิบัติงาน

5.2 การมีมาตรการกระตุ้น เสริมแรง และให้กำลังใจผู้ปฏิบัติงาน

- 5.3 การปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติเพื่อสนองเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย
 - 5.4 การให้คำแนะนำปรึกษาและการควบคุมการดำเนินกิจกรรม
 - 6. ผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแปรชุดนี้เป็นตัวแปรตาม ประกอบด้วย
 - 6.1 ระดับการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายนโยบาย
 - 6.2 การนำไปใช้ประโยชน์หรือการได้รับประโยชน์ของกลุ่มเป้าหมาย
 - 6.3 ความคงอยู่หรือความต่อเนื่องของกิจกรรม
 - 6.4 การนำวิธีการไปใช้ได้ในที่อื่นหรือในโอกาสอื่น
- สามารถอธิบายความสัมพันธ์ของชุดตัวแปรต่าง ๆ ได้ดังนี้

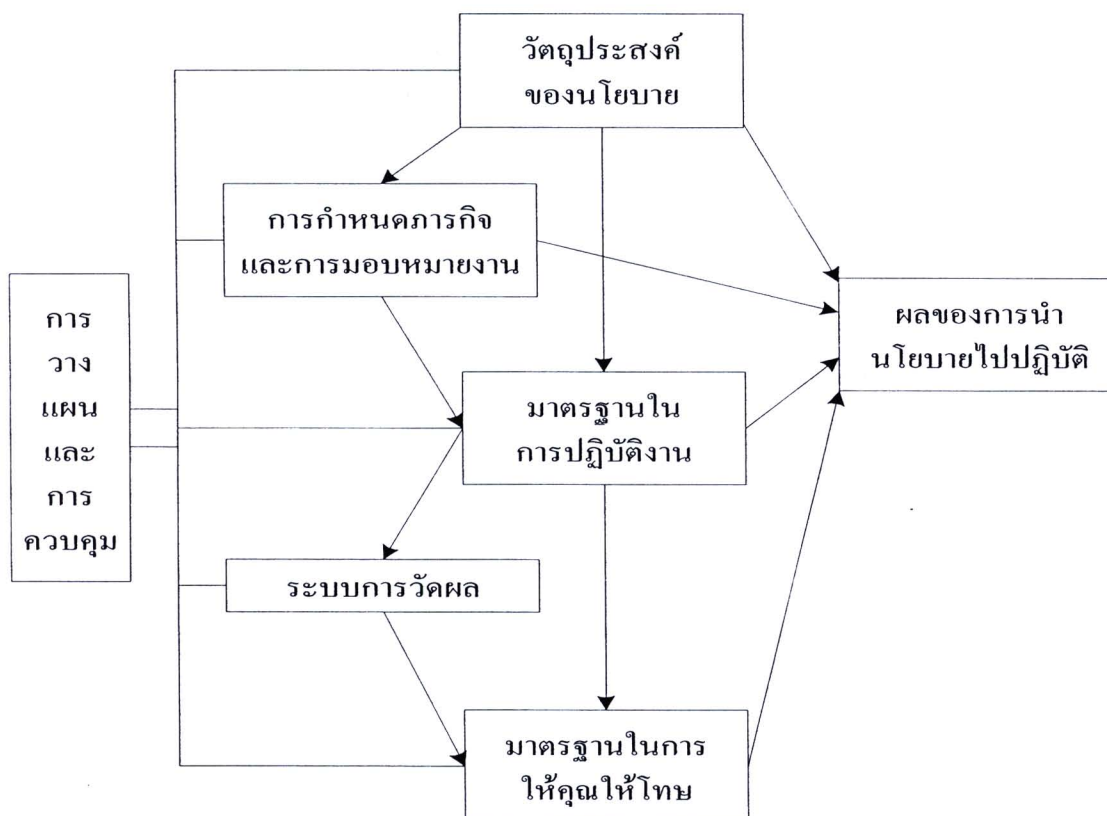


ภาพ 3 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ กล้า ทองขาว

ที่มา. จาก ยุทธศาสตร์การนำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติ (หน้า 8), โดย กล้า ทองขาว, 2545, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

วรเดช จันทรศร (2527, หน้า 535-538) ได้เสนอตัวแบบที่มุ่งสร้างความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบาย แผนงาน และโครงการไปปฏิบัติ จำนวน 6 ตัวแบบ คือ

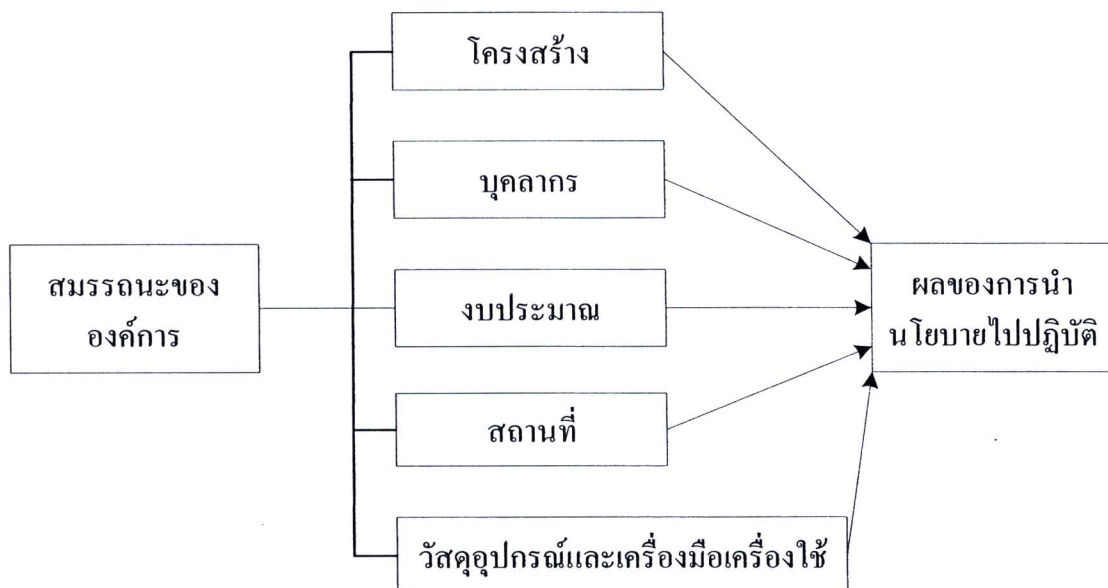
1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (rational model) เป็นตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เน้นการสร้างประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ตัวแบบนี้เชื่อว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับตัวแปรต่าง ๆ ได้แก่ การกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงานและกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยย่อยต่าง ๆ ขององค์การ มีระบบวัดผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนระบบการให้ทุนให้โทษ ดังแสดงในภาพ 4



ภาพ 4 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล

ที่มา. จาก “การนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบและคุณค่า,” โดย วรเดช จันทรศร, 2527, วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, 24(4), หน้า 537.

2. ตัวแบบทางด้านการจัดการ (management model) เป็นตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์กร โดยเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด ตัวแบบนี้ เชื่อว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับตัวแปรต่าง ๆ ได้แก่ การมีโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์กรจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้องค์กรยังจะต้องมีการวางแผนเตรียมการ หรือมีความพร้อมในด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และงบประมาณ ดังแสดงในภาพ 5

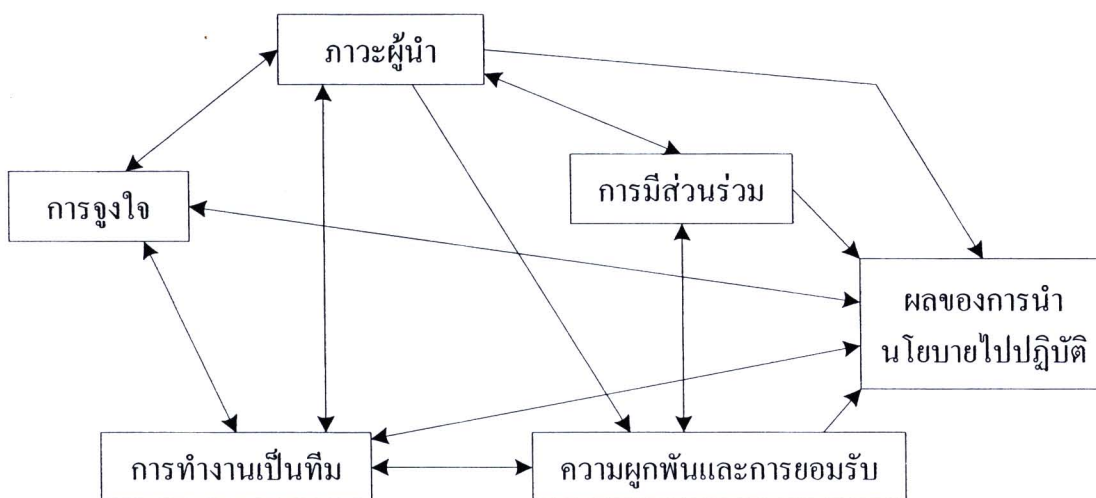


ภาพ 5 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางด้านการจัดการ

ที่มา. จาก “การนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบและคุณค่า,” โดย วรเดช จันทสร, 2527, วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, 24(4), หน้า 539.

3. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (organization development model) เป็นตัวแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติในการสร้างความผูกพัน และการยอมรับ เพื่อมุ่งสนองความต้องการทางจิตวิทยาและสังคมมนุษย์ ตัวแบบนี้เน้นการมีส่วนร่วม

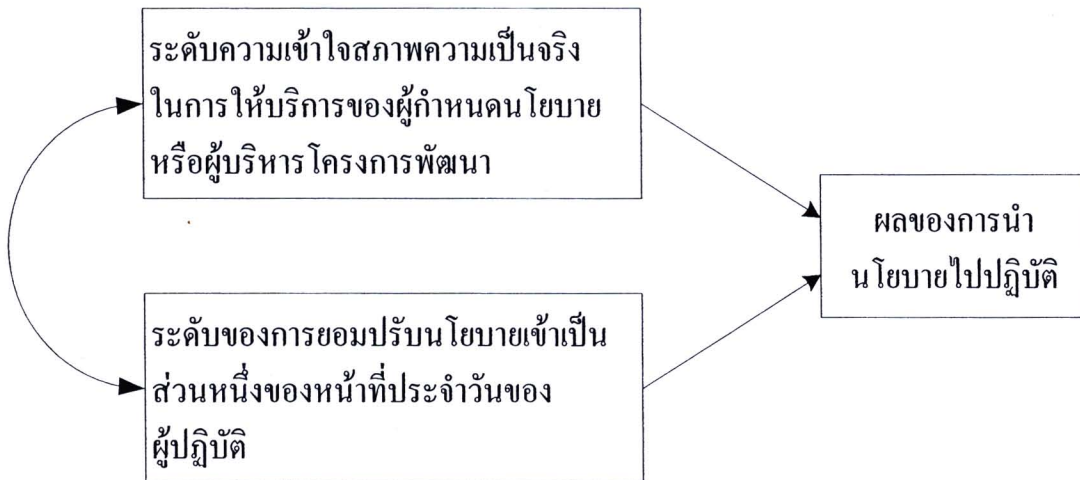
(participation) ขององค์กรเป็นสำคัญ โดยเชื่อว่าการมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายมาปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ จึงเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันโดยวิธีการให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่ามุ่งการใช้ในการควบคุม หรือการใช้อำนาจทางรูปนัยของผู้บังคับบัญชา ดังแสดงในภาพ 6



ภาพ 6 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กรที่มาจาก “การนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบและคุณค่า,” โดย วรเดช จันทสร, 2527, วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, 24(4), หน้า 542.

4. ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (bureaucratic process) เป็นตัวแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่พัฒนามาจากนักสังคมวิทยาองค์กร ที่พยายามจะสร้างกรอบการมองหาสภาพความเป็นจริงทางสังคม (social reality) ในองค์กร ตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย (formal positions) ได้แก่ หัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชา แต่อำนาจจะกระจายทั้งองค์กร หมายความว่า สมาชิกทุกคนมีอำนาจใช้วิจารณญาณในการปฏิบัติหน้าที่ โดยผู้บังคับบัญชาควบคุมไม่ได้มีการ ยัดเยียดโครงการใหม่ที่จะมีผลกระทบ หรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในวิถีชีวิตประจำวันของ

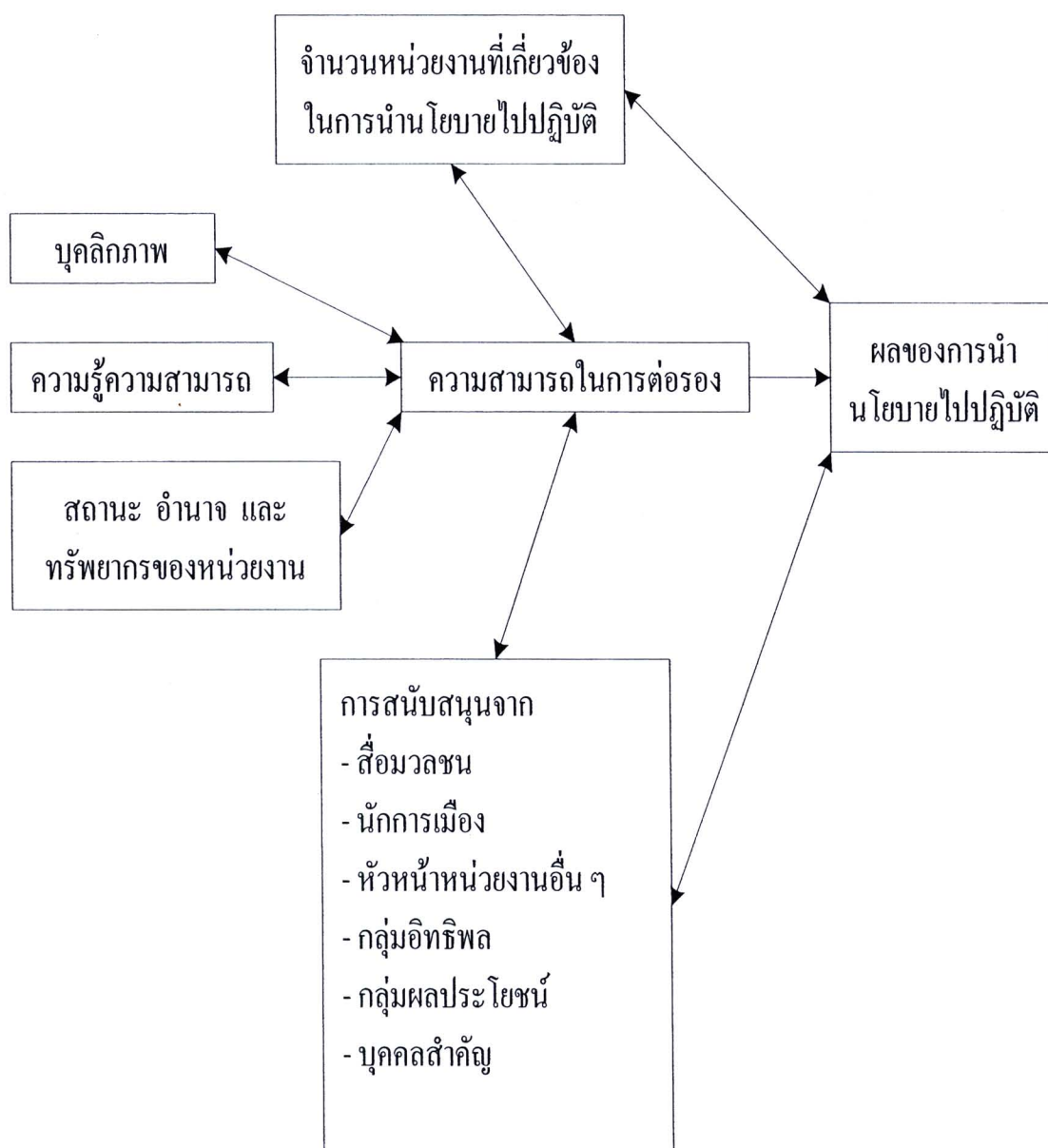
ข้าราชการเหล่านี้มักจะไร้ผล นอกจากข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติจะยอมรับ หรือปรับนโยบายแนวทางปฏิบัติเหล่านั้นเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำ ดังแสดงในภาพ 7



ภาพ 7 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ

ที่มา. จาก “การนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบและคุณค่า,” โดย วรเดช จันทสร, 2527, วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, 24(4), หน้า 544.

5. ตัวแบบทางการเมือง (political model) ตัวแบบนี้เน้นว่าการสร้างความ-
สมานฉันท์ (consensus) วิธีการของการมีส่วนร่วม (participation) เป็นสิ่งที่ยากที่จะ
เกิดขึ้นได้ในความเป็นจริง ความขัดแย้ง (conflict) เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้น
ในองค์กรและในระบบสังคมทั่วไป ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเกิดขึ้น
จากความสามารถของผู้เล่น (players) หรือบุคคล ที่เป็นตัวแทนขององค์กร ดังแสดงใน
ภาพ 8

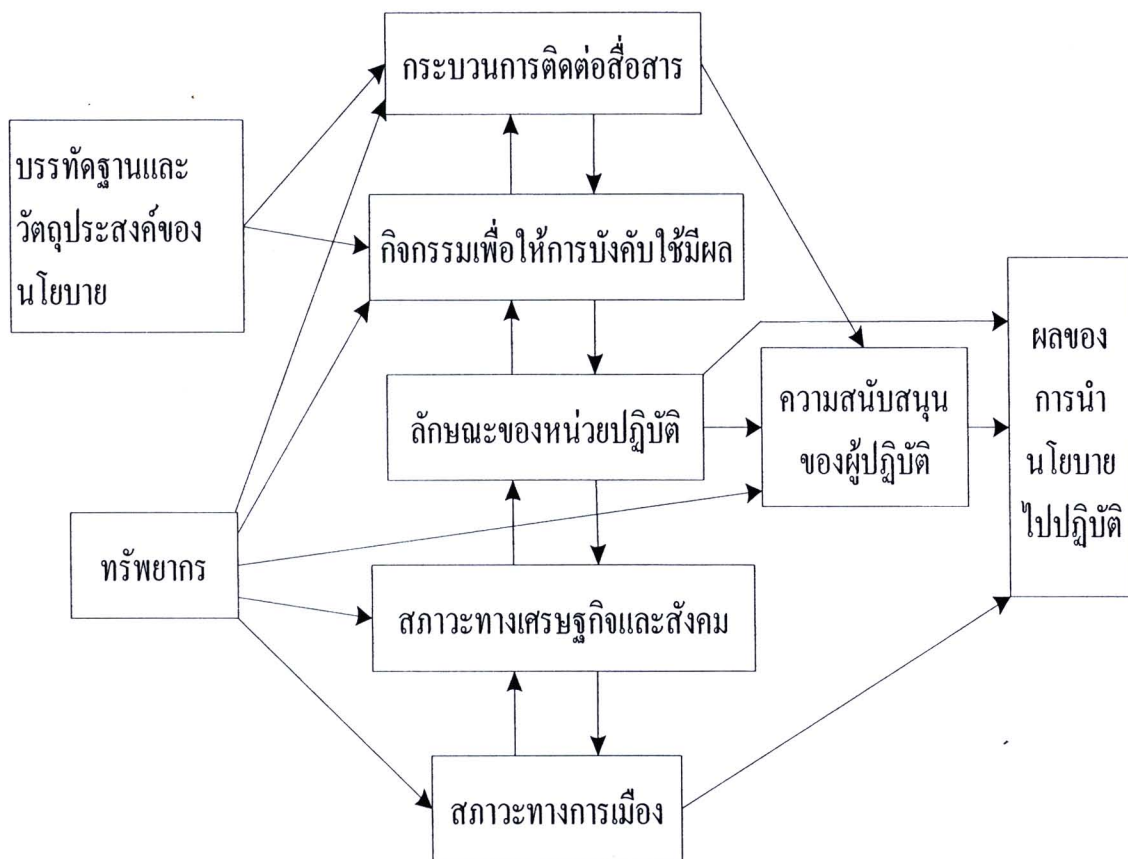


ภาพ 8 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางการเมือง

ที่มา. จาก “การนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบและคุณค่า,” โดย วรเดช จันทสร, 2527, วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, 24(4), หน้า 546.

6. ตัวแบบทั่วไป (general model) เป็นตัวแบบที่ให้ความสำคัญต่อปัจจัยหลัก 3 ปัจจัย คือ กระบวนการในการสื่อข้อความ ปัญหาทางด้านสมรรถนะขององค์การนำไปปฏิบัติ และความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ ซึ่งตัวแปรที่ใช้ศึกษาประสิทธิผลของ

การนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับบรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ความ-
เพียงพอของทรัพยากรที่สนับสนุน กระบวนการติดต่อสื่อสาร กิจกรรมเพื่อให้การบังคับ
ใช้มีผล ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ สภาพทางเศรษฐกิจ และสังคม
สภาพทางการเมือง ตลอดจนความสนับสนุนของผู้นำไปปฏิบัติ ดังแสดงในภาพ 9



ภาพ 9 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทั่วไป

ที่มา. จาก “การนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบและคุณค่า,” โดย วรเดช จันทสร, 2527, วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, 24(4), หน้า 549.

การประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการประยุกต์การวิจัยประเมินผล
มาใช้ในการประเมินการนำนโยบายหรือแผนงานไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นการแสดงถึงการถ่าย-

โอนแผนงานไปสู่การปฏิบัติ และการประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลกระทบที่มุ่งประเมินผลกระทบและการพฤติกรรมที่เกิดขึ้นจริงในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ และถือว่ามีความสัมพันธ์กับผลลัพธ์หรือผลกระทบของนโยบาย ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2551, หน้า 241-245)

1. การติดตามผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การติดตามผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์กิจกรรมเพื่อติดตามกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเป็นการติดตามว่าหน่วยงานได้นำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไร ซึ่งจำแนกออกเป็น 2 ระดับ ดังนี้

1.1 การติดตามผลการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับมหภาค เป็นการติดตามความก้าวหน้าของนโยบายที่ออกจากสภานิติบัญญัติหรือฝ่ายอื่น และกำลังนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อตอบคำถาม 3 ข้อ คือ (1) อะไรที่ถูกลำดับไปปฏิบัติ (2) ทำไมจึงปฏิบัติในรูปแบบดังกล่าว (3) การปฏิบัติอะไรที่เมื่อทำแล้วจะมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งการติดตามผลนี้นอกจากดูการทำตามเจตนาของนโยบายแล้ว ยังต้องเข้าใจด้วยว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมักจะเกิดการเปลี่ยนแปลงจุดมุ่งหมาย ทรัพยากร และกลยุทธ์ที่ต่างไปจากที่กำหนดไว้แต่เดิม เนื่องจากนโยบายเดิมมักกำหนดจุดมุ่งหมาย โครงสร้างการบริหาร หรือกำหนดกลยุทธ์ไว้ไม่ชัดเจน เพราะผู้กำหนดนโยบายไม่อาจคาดการณ์ล่วงหน้าได้ หรือไม่ก็เป็นเรื่องการเมืองที่ต้องเขียนนโยบายให้กว้าง ๆ เพื่อให้มีช่องทางตีความที่หลัง

1.2 การติดตามผลการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับจุลภาค เป็นการปรับตัวของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีทั้งด้านการปรับตัวของหน่วยงานและการปรับนโยบายให้เข้ากับหน่วยงาน และเป็นการเก็บข้อมูลเพื่ออธิบายลักษณะการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อประเมินด้านต่าง ๆ 4 ด้าน คือ (1) การทำตามนโยบายมีมากน้อยเพียงใด (2) การปรับตัวของนโยบายได้ทำไปแล้วมากน้อยเพียงใด (3) เหตุผลที่ไม่ทำตามหรือไม่ปรับตัวคืออะไร และ (4) ลักษณะการนำนโยบายไปปฏิบัติใดบ้างที่สามารถใช้เพื่อเปลี่ยนแปลงอัตรา หรือทิศทางของการบรรลุจุดมุ่งหมายได้ดีขึ้น ซึ่งการประเมินทั้ง 4 ด้านนั้น จะช่วยผู้กำหนดนโยบายรู้ว่าทำอย่างไรจึงจะบรรลุจุดมุ่งหมายของ

นโยบายได้ดีที่สุด สำหรับเทคนิคการติดตามผลการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค มี 3 เทคนิค ดังนี้

1.2.1 การตรวจสอบการทำตาม (compliance audits) รูปแบบที่ใช้ตรวจสอบเรียกว่า “การประเมินความไม่ลงรอย” (discrepancy evaluations) ซึ่งในที่นี้หมายถึงการตรวจสอบการทำตามมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายว่ามีมากหรือน้อยเพียงใด ซึ่งอาจดูระดับการทำตาม การไม่ทำตาม และข้อมูลที่ใช้เป็นฐานในการเปรียบเทียบ การตรวจสอบนี้มีประโยชน์ แต่อาจไม่เหมาะสมกับนโยบายใหม่ๆ หรือสถานการณ์ที่ไม่มีข้อมูลที่ใช้เป็นฐานเทียบ หรือสภาพแวดล้อมกำลังสับสน หรือยังตกลงกันไม่ได้ว่าจุดมุ่งหมายของนโยบายคืออะไร หรือจุดมุ่งหมายยังคลุมเครือหรือกำลังเปลี่ยนแปลง ข้อมูลการทำตามหรือไม่ทำตามจะไม่มีประโยชน์ เพราะสถานการณ์ดังกล่าวต้องการรู้ว่าจะทำให้นโยบายเกิดการปฏิบัติได้อย่างไร หรือทำอะไรจึงจะนิยามวัตถุประสงค์ของนโยบายให้แน่ชัดได้มากกว่า

1.2.2 การแสดงแผนภาพการปรับตัว (mapping adaptations) การตรวจสอบการทำตามใช้กับกรณีที่นโยบายมีความแน่นอนแล้ว แต่นโยบายส่วนใหญ่จะไม่แน่นอน เพราะกำลังปรับตัวให้เข้ากับสถานที่ที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งนักวิชาการบางคนเชื่อว่าการปรับตัวนี้เป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เมื่อมีการปรับตัวเกิดขึ้นก็ควรทำแผนภาพเพื่อให้ผู้บริหารและผู้ตัดสินใจมองเห็นรูปร่างของการปรับตัวหรือผลกระทบที่มีต่อนโยบาย

1.2.3 การอธิบายความแปรปรวน (explaining variation) นอกเหนือจากการอธิบายความแปรปรวนของการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องพยายามทำความเข้าใจด้วยความแปรปรวนเกิดขึ้นได้อย่างไร จึงสามารถให้คำแนะนำได้ว่าควรลดหรือเพิ่มความแปรปรวน ซึ่งวิธีการที่ใช้อธิบายความแปรปรวน เรียกว่า “การวิเคราะห์สถาบัน” (institutional analysis) เป็นการตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างการบริหารและการเมืองของนโยบายกับผลการปฏิบัติงานของนโยบาย การมองผลการปฏิบัติจะมองในแง่ผลผลิตหรือความพยายามมากกว่าผลกระทบ และมองในแง่การให้บริการมากกว่า การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย ส่วนประสิทธิภาพของนโยบายก็จะตรวจสอบด้วย โดยดูปัจจัยทางการบริหารและการเมืองที่มีผลกระทบต่อต้นทุน

การวิเคราะห์สถาบันมีพื้นฐานมาจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ องค์การและการเมือง ด้านเศรษฐศาสตร์มองสิ่งจูงใจว่ามีมากน้อยเพียงใด ด้านองค์การมองที่การสื่อสารและความร่วมมือ ส่วนด้านการเมืองมองที่กลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่การวิเคราะห์สถาบันจะไม่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติกับประสิทธิผล เพราะการวิเคราะห์สถาบันไม่ได้ให้ข้อมูลความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายกับการบรรลุผลตามจุดมุ่งหมาย การศึกษาความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นเรื่องการประเมินผลกระทบของนโยบาย แต่เมื่อนำข้อมูลจากการติดตามผลการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคนี้ไปรวมกับข้อมูลการประเมินผลกระทบแล้วจะเป็นประโยชน์ในการควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการ

2. การวิจัยเอกสารเกี่ยวกับแผนงาน

การวิจัยเอกสารเกี่ยวกับแผนงานหรือนโยบายที่ถูกนำไปปฏิบัติเป็นการกระทำเพื่อเป็นแนวทางในการออกแบบการประเมินผลกระทบของนโยบาย หากไม่มีการวิจัยเอกสารเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลกระทบของนโยบายก็อาจทำได้ แต่จะออกแบบไม่ดี และไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้ตัดสินใจ เหตุผลก็เพราะเมื่อไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเป็นผลของการดำเนินการจริงและเปลี่ยนแปลงไปจากที่กำหนดไว้ในตอนแรก การประเมินผลก็จะมีแต่แนวคิดเชิงนามธรรม ซึ่งอาจไม่ได้มาจากการปฏิบัติจริงในภาคสนาม

การประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นตัวนำทางของการประเมินผลกระทบของนโยบาย เพราะอย่างน้อยก็ต้องรู้เสียก่อนว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้เมื่อนำไปปฏิบัติแล้วเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ และหากเปลี่ยนไป วัตถุประสงค์ที่เปลี่ยนไปคืออะไร เพื่อจะได้นำไปประเมินผลกระทบได้ถูกต้อง มิฉะนั้น การประเมินผลกระทบก็จะไม่สมบูรณ์ หรืออาจผิดพลาดไปเลยก็ได้ นอกจากนี้ระหว่างที่มี การประเมินผล การนำนโยบายไปปฏิบัติก็อาจมีการแก้ไขปัญหาไปแล้วบางส่วนซึ่งต้องมีการนำมาพิจารณาด้วย

ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2548, หน้า 98-103) กล่าวว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีปัญหาและอุปสรรคเกิดขึ้นมียู่มากมาย ซึ่งแบ่งปัญหาหลักออกได้เป็นด้านต่าง ๆ 5 ด้านด้วยกัน ดังนี้

1. ปัญหาด้านสมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับสมรรถนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีความสามารถในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด ปัญหาด้านสมรรถนะจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปัจจัยย่อยอีกหลายประการ ได้แก่ (1) ปัจจัยด้านบุคลากร (2) ปัจจัยด้านเงินทุน และ (3) ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนปัจจัยด้านวิชาการหรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องในนโยบายนั้น

2. ปัญหาด้านการควบคุม

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถในการควบคุม ซึ่งหมายถึงความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ และปัญหาด้านการควบคุมจะมีมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการ เช่น ความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายว่าสามารถแปลงนโยบายออกมาเป็นแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับความต้องการของนโยบายเพียงใด กิจกรรมของนโยบายมีวัตถุประสงค์ชัดเจนเพียงใด การกำหนดภารกิจ หรือมาตรฐานในการปฏิบัติงานสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติงานโดยรวมเพียงใด เป็นต้น

3. ปัญหาด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

ไม่ว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีสมรรถนะสูงเพียงใด หรือผู้รับผิดชอบในนโยบายจะมีความสามารถในการควบคุมผลงานของหน่วยปฏิบัติภายใต้ระบบการวัดผลและติดตามที่สมบูรณ์เพียงใด การนำนโยบายไปปฏิบัติจะสำเร็จไม่ได้หากสมาชิกในองค์กรไม่ร่วมมือกันปฏิบัติตามแนวทางของนโยบาย หรืออีกนัยหนึ่ง ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีมากขึ้นถ้าสมาชิกในองค์กรหรือ

หน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือหรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลมาจากนโยบาย
ซึ่งปัญหาที่เกิดจากการต่อต้านของผู้ปฏิบัตินั้นมาจากสาเหตุสำคัญ 7 ประการ ได้แก่

3.1 การที่นโยบายนั้นไม่ได้มาจากรากฐานความต้องการที่แท้จริง (felt need)
ของสมาชิกในองค์กร หรือสมาชิกไม่ให้ความสำคัญของนโยบายนั้น

3.2 นโยบายส่งผลให้ดุลพินิจในการปฏิบัติงานตลอดจนพฤติกรรมใน
การปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์กรต้องเปลี่ยนแปลงไป

3.3 หัวหน้าหน่วยปฏิบัติไม่ได้ให้การสนับสนุนนโยบายเท่าที่ควร

3.4 สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติทำให้ต่อต้าน เพราะเห็นว่า
การปฏิบัติตามนโยบายจะส่งผลให้งบประมาณและอัตรากำลังของหน่วยต้องลดลงใน
ระยะยาว อีกทั้งอาจก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนภารกิจและหน้าที่ของบุคลากรอย่างมาก

3.5 สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติเห็นว่านโยบายถูกกำหนดขึ้น
โดยฝ่ายบริหารที่ไม่เข้าใจสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติงาน

3.6 สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับสาระหรือวิธีปฏิบัติใน
นโยบาย เพราะไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

3.7 สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือและต่อต้าน
เนื่องจากขาดความรู้ ความเข้าใจว่าจะปฏิบัติตามนโยบายนั้นอย่างไร

4. ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาอีกด้านหนึ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ ปัญหาด้านอำนาจและ
ความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากผู้รับผิดชอบหรือมีส่วน
ร่วมที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยเช่นกัน การปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น
ถือว่าเป็นปฏิสัมพันธ์ที่เกิดภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมือง ซึ่งเน้นการเผชิญหน้า
การแสวงหาการสนับสนุน การเจรจาต่อรองในการจัดสรรทรัพยากร หรือผลประโยชน์
ระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
ปัญหาด้านนี้จะมีมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยย่อยหลายประการ เช่น

4.1 ลักษณะของการติดต่อและความสัมพันธ์ที่หน่วยปฏิบัติมีกับหน่วยงาน
ที่ควบคุมนโยบายดังกล่าว

4.2 ระดับความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติจะต้องแสวงหาความร่วมมือหรือทำให้ตกลงกับหน่วยงานอื่น ๆ

4.3 ระดับของความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยจะสามารถทำงานร่วมกันได้ เป็นต้น

5. ปัญหาด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ การขาดการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญแล้ว ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจเกิดขึ้นได้ในบางกรณี ดังกล่าวอาจส่งผลไปถึงความล้มเหลวของนโยบายโดยตรงได้ องค์กรและบุคคลสำคัญที่กล่าวมานี้หมายถึง กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง ตลอดจนสื่อมวลชน เป็นต้น องค์กรหรือบุคคลสำคัญดังกล่าวอาจให้การสนับสนุนทางการเมือง เงินทุน งบประมาณ ตลอดจนสามารถสร้างอุปสรรคหรือการต่อต้านได้ตลอดเวลา ตามสภาวะอำนาจและสถานการณ์ โดยสรุป การนำนโยบายไปปฏิบัติจะเกิดอุปสรรคมากขึ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับ

5.1 ผู้รับผิดชอบหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหารหรือไม่

5.2 กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจและเห็นประโยชน์ของนโยบายมากขึ้นเพียงใด

5.3 ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติกับสื่อมวลชนก็มีความสำคัญในการสร้างแนวร่วม และความน่าเชื่อถือของนโยบาย และ

5.4 บุคคลสำคัญให้ความสนับสนุนนโยบายเพียงใด

ยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดตาม

นโยบายรัฐบาล (ยุทธศาสตร์ 5 รื้อป้องกัน)

(สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร, 2552, หน้า 1-5) ได้อธิบายสถานการณ์ยาเสพติด

ในประเทศไทย นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เริ่มมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นจากประมาณการผู้เสียชีวิต เภสัชคดี เมื่อปี พ.ศ. 2546 ประมาณ 460,000 คน เพิ่มขึ้นเป็น 570,000 คน ในปี 2550 และประมาณ 605,000 คน ในปี พ.ศ. 2551 และอาจมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นในอนาคต หากมีเงื่อนไขและปัจจัยเอื้ออำนวย ซึ่งปัจจัยที่ส่งผลทำให้ปัญหาเภสัชคดีมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น มาจาก 5 ปัจจัยสำคัญ คือ (1) จุดอ่อนทางด้านชายแดน ซึ่งถือได้ว่ายาเสพติดที่แพร่ระบาดอยู่ในประเทศไทย ส่วนใหญ่มีฐานการผลิตอยู่ในประเทศเพื่อนบ้านที่มีการลักลอบนำเข้ามา (2) จุดอ่อนในด้านพื้นที่ปัญหาที่ดำรงอยู่ ผลของมาตรการแก้ไข ปัญหาที่ผ่านมาแม้จะทำให้ยาเสพติดลดปริมาณลง แต่ก็ยังมีบางพื้นที่ที่ยังมีสัดส่วนของ ปัญหาเภสัชคดีมากกว่าพื้นที่อื่น และส่งผลต่อสถานการณ์ทั้งหมด (3) จุดอ่อนทางด้าน ปัจจัยเสี่ยงของสังคม เช่น ค่านิยมและพฤติกรรมทางลบของเยาวชน แหล่งมั่วสุมและ สถานบันเทิง/สถานบริการต่าง ๆ เป็นต้น ที่เป็นจุดอ่อนและเป็นปัจจัยช่วยให้เยาวชนมี พฤติกรรมเสี่ยงและก้าวไปสู่ปัญหาเภสัชคดี (4) ความอ่อนแอของครอบครัวและชุมชน ที่ส่งผลให้ภูมิคุ้มกันของหน่วยพื้นฐานของสังคมไม่สามารถป้องกันยาเสพติดได้อย่าง มีประสิทธิภาพ และ (5) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2552 ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ มากมาย เช่น วิกฤติเศรษฐกิจของโลก ที่มีส่วนกระทบกับประเทศไทย วิกฤติทางการเมืองและความสมานฉันท์ของคนในชาติ วิกฤติทางด้านสังคม อาชญากรรมที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ปัญหาการว่างงาน ความยากจน เป็นต้น ทำให้เป็นปัจจัยเสี่ยงที่ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของยาเสพติดจะมีมากขึ้น

จากสถานการณ์ปัญหาเภสัชคดีดังกล่าว รัฐบาลได้ตระหนักถึงความรุนแรงของ ปัญหาเภสัชคดี จึงกำหนดให้เป็นปัญหาสำคัญและจำเป็นเร่งด่วนของรัฐบาลที่จะต้อง เร่งดำเนินการ โดยการผนึกกำลังของทุกภาคส่วนของสังคมร่วมกันเพื่อให้สามารถ ป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ปัญหาเภสัชคดีให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการ กำหนดยุทธศาสตร์และกลไกการป้องกันและแก้ไขปัญหาเภสัชคดีขึ้น (ยุทธศาสตร์ 5 ร้วป้องกัน) ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 82/2552 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2552 ซึ่งมี วัตถุประสงค์ในการที่จะลดปัญหาเภสัชคดีทั่วประเทศ และขจัดความเดือดร้อนให้กับ ประชาชน โดยมีรายละเอียดที่สำคัญ (ยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหาเภสัช คดีตามนโยบายรัฐบาล) ดังนี้

กรอบความคิด

การที่จะหยุดยั้งอัตราการเพิ่มขึ้นของปัญหายาเสพติดที่มีมาอย่างต่อเนื่องในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลจึงมีการปรับกรอบความคิดในการปฏิบัติ 4 กรอบความคิดสำคัญ ดังนี้

1. กรอบความคิด 4 ควบคุม เพื่อหยุดการขยายตัวของปัญหายาเสพติด คือ

1.1 ควบคุมตัวยา ได้แก่ การสกัด ควบคุม มิให้มียาเสพติดเข้ามาแพร่ระบาดในประเทศไทย ซึ่งเป็นการควบคุมยาเสพติดและผู้นำยาเสพติดออกนอกพื้นที่

1.2 ควบคุมพื้นที่ การแก้ไขปัญหาคอขวดที่ทับซ้อนกันหลายมิติ เช่น การแพร่ระบาดจะต้องใช้หลายมาตรการควบคู่ หนุนเนื่องกันไปเป็นกระบวนการ การดำเนินด้วยมาตรการเดียว ย่อมไม่สามารถแก้ไขปัญหาคอขวดได้อย่างมั่นคง ดังนั้น กรอบความคิดในการมองปัญหา พื้นที่เป็นหลัก จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นในการกำหนดยุทธศาสตร์ในครั้งใหม่นี้

1.3 ควบคุมเงื่อนไข ได้แก่ ควบคุมเงื่อนไข ปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการเพิ่มขึ้นของปัญหายาเสพติดให้ได้มากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัจจัยเสี่ยง

1.4 ควบคุมผู้เสพ ได้แก่ การลดจำนวนผู้เสพให้น้อยลงจากสังคมและชุมชน เพื่อตัดเงื่อนไขของอุปทาน (demand)

2. สร้างความสมดุลให้กับมาตรการแก้ไขปัญหทั้งระบบ ให้มีความสัมพันธ์สามารถรองรับซึ่งกันและกันได้เหมาะสม เช่น การดำเนินมาตรการจับกุมปราบปรามอย่างหนัก จะส่งผลให้มีผู้ถูกจับกุมจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาจำนวนที่คุมขังล้นเกิน และสถานที่บังคับบำบัดไม่เพียงพอ จึงจำเป็นต้องจัดความสมดุลของมาตรการเหล่านี้

3. เพิ่มกลยุทธ์ที่จะนำบุคคลเป้าหมายเข้าสู่ระบบแก้ไขปัญหให้ได้มากที่สุด หากต้องการเพิ่มจำนวนกลุ่มเป้าหมายที่จะต้องดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้เสพด้วยกลยุทธ์เดิมจะต้องใช้กำลังปราบปรามเพิ่มขึ้นอีก รวมทั้งต้องเพิ่มงบประมาณสร้างที่คุมขัง และสถานบำบัดบำบัดอีกเป็นจำนวนมาก หากปรับกลยุทธ์ใหม่ โดยเน้นกลยุทธ์ภาคประชาสังคม และการมีส่วนร่วมของชุมชนเพิ่มขึ้น ก็จะสามารถได้จำนวนผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดเข้าสู่ระบบดังกล่าวได้ โดยมีการลงทุนที่น้อยกว่าคงกลยุทธ์แบบเดิม

4. กำหนดเป้าหมายชัดเจน จัดลำดับความเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับเป้าหมาย

ยุทธศาสตร์

รัฐบาลได้กำหนดยุทธศาสตร์ 5 ร้วป้องกันขึ้นมา เพื่อเป็นการลดจุดอ่อนทั้ง 5 ที่ส่งผลให้ปัญหายาเสพติดของประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น และเป็นเกราะคุ้มกันภัยยาเสพติดในแต่ละระดับ โดยในแต่ละร้วป้องกัน จะมุ่งตรงไปสู่เป้าหมายการควบคุมผู้เสพยาเสพติด และกลุ่มเสี่ยงที่มีโอกาสเข้ามาเกี่ยวข้องกับยาเสพติดให้มากที่สุด จึงจะเป็นการสร้างแนวป้องกันอย่างแท้จริง และสามารถควบคุมปัญหาได้

คำว่า ร้ว หมายความว่า การสร้างภูมิคุ้มกัน สร้างกิจกรรม สร้างกระบวนการทำงานเพื่อให้บุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและประชาชนได้ดำเนินการร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและบูรณาการมาตรการ ให้สามารถดำเนินการต่อผู้เสพยาเสพติด และกลุ่มเสี่ยงมิให้เข้ามาเกี่ยวข้องกับยาเสพติดได้ โดยกำหนด 5 ร้วป้องกัน ในการควบคุมและลดปัญหา ดังนี้

1. ร้วชายแดน คือ การสร้างกิจกรรม กระบวนการทำงานตามมาตรการเสริมความเข้มแข็งป้องกันการลักลอบนำเข้ายาเสพติดตามแนวชายแดนที่กำหนดเป็นเป้าหมายที่จะดำเนินการ
2. ร้วชุมชน คือ การสร้างกิจกรรม กระบวนการทำงานตามมาตรการเสริมความเข้มแข็ง มีภูมิคุ้มกันด้านยาเสพติดในระดับหมู่บ้าน/ชุมชนที่กำหนดเป็นเป้าหมาย
3. ร้วสังคม คือ การสร้างกิจกรรม กระบวนการทำงานจัดระเบียบสังคมแบบบูรณาการ จัดปัจจัยเสี่ยงที่เป็นเงื่อนไขทางลบทุกประเภท เสริมสร้างปัจจัยทางบวกที่ส่งผลต่อการสร้างภูมิคุ้มกันต่อปัญหายาเสพติด เพื่อให้ทุกสังคมในทุกจังหวัดมีความเข้มแข็ง
4. ร้วโรงเรียน คือ การสร้างกิจกรรม กระบวนการทำงานเสริมสร้างความเข้มแข็งในโรงเรียน สถานศึกษา และให้เยาวชนรุ่นใหม่มีภูมิคุ้มกันต่อต้านยาเสพติด

5. รั้วครอบครัว คือ การสร้างกิจกรรม กระบวนการทำงานเสริมความเข้มแข็งให้กับสถาบันครอบครัว ให้มีภูมิคุ้มกันด้านยาเสพติดมากขึ้น เป็นหน่วยพื้นฐานของสังคมที่ดี

เป้าหมายปฏิบัติการ

เพื่อให้บรรลุผลต่อการลดระดับปัญหาเสพติดของประเทศ รัฐบาลได้กำหนด 3 เป้าหมายหลักที่จะต้องดำเนินการอย่างจริงจัง ดังนี้

เป้าหมายที่ 1 เป้าหมายพื้นที่เน้นหนัก ได้แก่ เป้าหมายที่ต้องลดระดับปัญหาให้ได้ เมื่อสิ้นสุดการดำเนินงานตามแผนฯ โดยเน้นไปที่กลุ่มพื้นที่ที่มีระดับปัญหาเสพติด อยู่ในสัดส่วนที่สูงกว่าพื้นที่ทั่วไป โดยมี 4 กลุ่มพื้นที่หลัก จำนวน 26 จังหวัด ที่มีสัดส่วนของปัญหาเสพติดเกือบ 70% ของปัญหาทั้งประเทศ ประกอบด้วย

พื้นที่หลักที่ 1 พื้นที่นำเข้ายาเสพติดหลักตามแนวชายแดน จำนวน 18 อำเภอ ใน 8 จังหวัด ซึ่งเป็นพื้นที่หลักที่มีการลักลอบนำเข้ายาเสพติดอย่างต่อเนื่องมากที่สุด ได้แก่ จังหวัดเชียงราย (อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน อำเภอแม่จัน และอำเภอแม่ฟ้าหลวง) จังหวัดเชียงใหม่ (อำเภอฝาง อำเภอเชียงดาว อำเภอเวียงแหง อำเภอไชยปราการ และอำเภอแม่อาย) จังหวัดแม่ฮ่องสอน (อำเภอปาย และอำเภอปางมะผ้า) จังหวัดหนองคาย (อำเภอเมือง และอำเภอบึงกาฬ) จังหวัดนครพนม (อำเภอท่าอุเทน และอำเภอบ้านแพง) จังหวัดมุกดาหาร (อำเภอเมือง) จังหวัดอุบลราชธานี (อำเภอเขมราฐ) และจังหวัดสระแก้ว (อำเภออรัญประเทศ)

พื้นที่หลักที่ 2 พื้นที่กรุงเทพมหานคร และจังหวัดปริมณฑล 5 จังหวัด ได้แก่ สมุทรปราการ นนทบุรี นครปฐม ปทุมธานี และสมุทรสาคร

พื้นที่หลักที่ 3 พื้นที่แพร่ระบาดของยาเสพติดสำคัญ จำนวน 12 จังหวัด ได้แก่ ภาคเหนือ (เชียงราย และเชียงใหม่) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (อุบลราชธานี) ภาคกลาง (พระนครศรีอยุธยา สุพรรณบุรี กาญจนบุรี ราชบุรี ชลบุรี และฉะเชิงเทรา) ภาคใต้ (นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี และสงขลา)

พื้นที่หลักที่ 4 พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นพื้นที่ปัญหาเสพติดซ้อนทับกับปัญหาความมั่นคง ได้แก่ นราธิวาส ปัตตานี ยะลา

เป้าหมายที่ 2 เพิ่มจำนวนผู้เสพยาเสพติดเข้าบำบัดรักษาให้มากขึ้น หากลดจำนวนผู้เสพยาเสพติดจากหมู่บ้าน/ชุมชน และสังคมได้มากเท่าใด ปัญหาเสพติดก็จะลดลงมากขึ้นเท่านั้น

เป้าหมายที่ 3 ลดจำนวนเครือข่าย/กลุ่มผู้ค้ายาเสพติดรายสำคัญ และกลุ่มผู้ค้าแพร่ระบาดของยาเสพติดที่ก่อความเดือดร้อนให้กับชุมชน

เป้าหมายที่ 4 ลดระดับปัญหาเสพติดให้ลดลงในทุกจังหวัด โดยให้ทุกจังหวัดกำหนดเป้าหมาย กิจกรรมการดำเนินงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ 5 ร้วป้องกันและ 7 โครงการหลัก

การปฏิบัติการ

เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ลดระดับปัญหาเสพติดของประเทศ และให้มีการปฏิบัติที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ 5 ร้วป้องกัน และกลุ่มเป้าหมายที่จะดำเนินการ จึงกำหนด 7 โครงการหลัก ให้ทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทาง และกิจกรรมการปฏิบัติดังต่อไปนี้

1. โครงการรื้อขายแดน: การสกัดกั้นการนำเข้ายาเสพติดตามแนวชายแดน

เป็นการสกัดกั้นการนำเข้ายาเสพติดตามแนวชายแดน ซึ่งถือได้ว่ายาเสพติดที่แพร่ระบาดในประเทศไทยส่วนใหญ่มีฐานการผลิตและนำเข้ามาจากประเทศเพื่อนบ้านตามแนวชายแดน ดังนั้น เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการสกัดกั้นพื้นที่ตามแนวชายแดน จึงให้มีการดำเนินการ ดังนี้

1.1 จัดกำลังปฏิบัติการลาดตระเวน สกัดกั้นตามแนวชายแดน

1.2 จัดจุดตรวจ/จุดสกัดเส้นทางตามแนวชายแดน

1.3 จัดกำลังปฏิบัติการสกัดกั้นยาเสพติด ณ ด่านถาวร

1.4 จัดตั้งอาสาสมัครประชาชนในหมู่บ้านตามแนวชายแดนเป็นกำลัง

เฝ้าระวังและป้องกันยาเสพติด

1.5 จัดทำแผนยุทธการสกัดกั้นยาเสพติดเฉพาะบริเวณ ในกรณีที่มีพื้นที่ที่มีสถานการณ์การนำเข้ายาเสพติดในระดับรุนแรงมากขึ้น เกินกว่ากำลังปฏิบัติปกติที่มีอยู่จะสามารถดำเนินการได้

1.6 ปฏิบัติการสกัดกั้นยาเสพติดเชิงรุก ด้วยการดำเนินมาตรการทางการข่าว การร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งในด้านการข่าว ปราบปราม สกัดกั้น ลาดตระเวนร่วม การสร้างความร่วมมือระหว่างชุมชนตามแนวชายแดน การปฏิบัติการพิเศษ เป็นต้น

2. โครงการริ้วชุมชน: การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน ประชาสังคม ป้องกันยาเสพติด

เนื่องจากในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ชุมชนอยู่ในสภาพที่อ่อนแอ ความเข้มแข็งที่เคยพึ่งตนเอง-พึ่งพากันเองได้ อยู่ในสภาพลดน้อยถอยลง ต้องพึ่งพาและหวังพึ่งปัจจัยภายนอก จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ปัญหาเสพติดเข้ามาแพร่ระบาดในชุมชน ทำให้ความอ่อนแอของชุมชนที่มีอยู่แล้ว กลับต้องอ่อนแอลงมากขึ้นไปอีก ดังนั้น เพื่อเป็นการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน ประชาสังคมป้องกันยาเสพติด จึงให้มีการดำเนินการฟื้นฟูและเสริมสร้างชุมชนเข้มแข็งด้วย 7 ปัจจัยสำคัญในหมู่บ้าน/ชุมชน โดยเน้นบทบาทของจังหวัดและอำเภอ รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เสริม 7 ปัจจัยความเข้มแข็งให้กับหมู่บ้าน/ชุมชน ดังนี้

2.1 จัดประชุมประชาคมหมู่บ้าน

2.2 เสริมบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและกรรมการหมู่บ้านตามกฎหมายปกครองท้องที่ พ.ศ. 2551 มีภารกิจในการป้องกันและเฝ้าระวังปัญหาเสพติดในหมู่บ้านเพิ่มมากขึ้น

2.3 มอบหมายหน้าที่ให้กับอาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน (อสม.)

2.4 ฟื้นฟูอาสาสมัครประชาชนในหมู่บ้าน ๆ ละ 10-20 คน ตามความเหมาะสม

2.5 ส่งเสริมบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับ ให้มีบทบาทสนับสนุนกิจกรรมด้านยาเสพติดเพิ่มขึ้น

2.6 ส่งเสริมกระบวนการรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายชุมชนจากระดับหมู่บ้าน/ชุมชนสู่ตำบลในพื้นที่ที่มีความพร้อม

2.7 เสริมสร้างแนวความคิดของชุมชนในพื้นที่เป้าหมาย ใช้การรวมกลุ่มของชุมชนจากการแก้ไขยาเสพติด พัฒนาไปสู่การเสริมสร้างสมานฉันท์ และเชิดชูสถาบันหลักของชาติ

2.8 นำปัจจัยที่เสริมสร้างในหมู่บ้าน/ชุมชนทั้ง 7 ข้างต้นร่วมกันลดปัญหา-
เสพติดในหมู่บ้าน/ชุมชน

2.9 ใช้มาตรการทางกฎหมายดำเนินการต่อผู้ค้าและผู้เสพยาเสพติดใน
หมู่บ้าน/ชุมชนเป้าหมาย ผสมผสานกับมาตรการชุมชน

2.10 สนับสนุนองค์กรภาคธุรกิจมีส่วนร่วมในงานด้านยาเสพติดตามความ-
เหมาะสม

2.11 ส่งเสริมให้องค์กร สมาคม สาขาอาชีพต่าง ๆ สนับสนุนงานด้านยาเสพติด

2.12 ส่งเสริมบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการป้องกันยาเสพติด

3. โครงการรื้อสังคม: การจัดระเบียบสังคมแบบบูรณาการ

ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา ชาวชนได้มีพฤติกรรมเสี่ยงและเข้าไปเกี่ยวข้องกับ
ยาเสพติด มีสาเหตุมาจากปัจจัยลบทางด้านสังคม ได้แก่ สถานบันเทิงที่ผิดกฎหมาย/
ระเบียบ หอพักไม่ได้จดทะเบียนที่ถูกต้อง ร้านโต๊ะสนุกเกอร์ ร้านเกมส์ อินเทอร์เน็ต เป็นต้น
จึงได้กำหนดให้ทุกจังหวัด ดำเนินการจัดระเบียบสังคมแบบบูรณาการ เพื่อให้สังคมมี
สภาพแวดล้อมทางกายภาพและทางสังคมสงบสุข ไม่ส่งเสริมอบายมุข ให้เยาวชนอยู่ใน
สังคมและสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยปราศจากแหล่งมั่วเมาที่ชักนำไปในทางที่ผิด โดยให้
ดำเนินการ ดังนี้

3.1 ให้ทุกจังหวัดส่งเสริมและจัดตั้งคณะทำงานป้องกันและจัดระเบียบสังคม
แบบบูรณาการจังหวัดขึ้น

3.2 คณะทำงานป้องกันและจัดระเบียบสังคมแบบบูรณาการจังหวัด
ดำเนินการปฏิบัติด้วยมาตรการทางสังคม มาตรการป้องปราม และมาตรการทาง
กฎหมาย ในการลดพื้นที่เสี่ยงหรือปัจจัยลบต่อเยาวชน แนะนำ ดักเตือน และลงโทษ
ผู้ประกอบการที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

3.3 ให้ทุกจังหวัดเพิ่ม/ขยายพื้นที่และกิจกรรมทางบวกให้มากขึ้นกว่าที่มีมา
แต่เดิม เพื่อเปิดทางเลือกให้กับเยาวชนสามารถทำกิจกรรมเชิงสร้างสรรค์ โดยขอความ-
ร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.4 ธารรงค์ ปรธชาสัฒพัณัธ สรั้งการมีสั่วนร่วของสัถคมในกัจการการจัฒ
ระเบัยบสัถคมแบบบुरुณาการ เพ่อให้หุมนชนและสัถคมช่วยกันเอาใจใส่คูละปัญหาของ
เยาวชน โดยให้ช่องทางของสัถวัทย วัทยหุมนชน โทรทัศนั สัถสังพัฒพ์ โปสเตอรُ
แผ่นพับ เป็นต้น

3.5 สรั้งแกนนำกลุ่มตั่าง ๆ ในจัางหวัดให้เป็นพลังขับเคลื่อนการจัฒระเบัยบ
สัถคมแบบบुरुณาการ

4. ภารการรั่วโรงเรัย: โรงเรัยป้อกันยาเสพตด

ปัญหการแพร่ระบาดของยาเสพตดในเยาวชน ถ้อเป็นกลุ่มเป้าหมายที่มี
ความสัถคูล และมีส่วนมากที่สัฒ ทั้งนั เพราะจัางวนเยาวชนส่วนใหญ่มากกว่า 90%
อยู่ในการศัถการระดับตั่าง ๆ ซึ่งในการปัจจุบันสถานศัถการอยู่ในภาวะอ่อนแอ แทะไม่มี
ภูมิคุ้มกันด้านยาเสพตดได้อย่างทั่วถึง ยังไม่มีระบบปฏิบัติอย่างจัฒเจนในการป้อกัน
และแก้ปัญหากลุ่มเสัยงและยาเสพตดในการศัถการ ทำให้เยาวชนที่มีพฤตการณัเสัยง
ในเร่อใดเร่อหน่ง กัจะมีพฤตการณัเสัยงในเร่ออื่นเช่นเดัยกัน จังให้โรงเรัย/
สถานศัถการกำหนดกลุ่ม เยาวชน ในโรงเรัย/สถานศัถการที่จะตั้องดำเนัการออกเป็น
3 กลุ่ม โดยมีความเร่งคั่วน ตามลำดับ ค้อ (1) เร่งคั่วนที่สัฒ เยาวชนที่มีพฤตการณั
เกัยวข้องกับยาเสพตดแล้ว (2) เร่งคั่วนรองลงมา เยาวชนที่มีพฤตการณัเสัยงหรือ
เกัยวข้องกับยาเสพตด และ (3) ปกติทั่วไป เยาวชนทั่วไปที่ยังไม่มีพฤตการณัเสัยงหรือ
เกัยวข้องกับยาเสพตด โดยให้โรงเรัย/สถานศัถการดำเนัการ ดัังนั

4.1 ให้ถ้อเป็นนโยบายว่า การป้อกันและแก้ปัญหายาเสพตดในโรงเรัย/
สถานศัถการเป็นนโยบายสัถคูลที่จะตั้องดำเนัการอย่างจรัจจัง และสถานศัถการใดที่
สัารวพบข้อมูลปัญหาดัังกล่าวจะไม่ถ้อเป็นข้อบกพร่องของสัฒการ

4.2 แตละโรงเรัย/สถานศัถการ สัารวและจัฒทำข้อมูล คั้นหาสัฒ/สัฒตด/
สัฒยาเสพตด และเยาวชนกลุ่มเสัยง

4.3 แก้ปัญหเยาวชนที่มีพฤตการณัด้านยาเสพตดแล้วโดยเร่งคั่วน

4.4 แก้ปัญหเยาวชนที่มีพฤตการณัเสัยงและมีโอกาสสูงตั้องการเข้ามา
เกัยวข้องกับยาเสพตด

4.5 สร้างภูมิคุ้มกันป้องกันยาเสพติดให้กับเยาวชนทั่วไป เพื่อมิให้เยาวชนก้าวสู่พฤติกรรมเสี่ยงและเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด

4.6 ให้ทุกจังหวัดจัดให้มีระบบ กลไก กิจกรรมร่วมที่สนับสนุนเยาวชนในโรงเรียน/สถานศึกษา 4 กิจกรรมสำคัญ คือ (1) จัดกลไกเฝ้าระวัง สอดส่องความประพฤติของนักเรียน นักศึกษา (2) จัดทำโครงการบ้านหลังเรียน โดยจัดหาพื้นที่สถานที่ที่เหมาะสมสำหรับสนับสนุนกิจกรรมทางเลือกตามความสนใจของเยาวชน ภายหลังเลิกเรียน (3) จัดกิจกรรมส่งเสริมจริยธรรม คุณธรรม และ (4) จัดให้มีสภาเยาวชนในจังหวัดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550

4.7 จัดกิจกรรมรณรงค์ สร้างกระแสการป้องกันยาเสพติดวงกว้าง ให้เป็นกระแสทางสังคมในการร่วมกันเฝ้าระวังปัญหาเสพติด

4.8 เสริมความเข้มแข็งให้กับกลไกการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในสถานศึกษา ทั้งในระดับส่วนกลางและจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ สามารถหยุดยั้งสถานการณ์ ปัญหาของเยาวชนได้

5. โครงการรั้วครอบครัว: โครงการครอบครัวสีขาว ครอบครัวเข้มแข็ง

ในช่วงไม่กี่สิบปีที่ผ่านมา สถาบันครอบครัวมีสถานะที่อ่อนแอ ความผูกพันสัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้นลดลง เพราะกัมมกันของครอบครัวที่เคยศักดิ์กันดูแลคนในครอบครัว และเยาวชนแทบจะหมดบทบาทลง จึงเป็นสาเหตุให้เกิดขึ้นของปัญหาต่าง ๆ อีกมากมาย รวมทั้งปัญหายาเสพติด จึงได้มีการดำเนินการมุ่งเน้นครอบครัวที่มีบุคคลมีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติดเป็นอันดับแรก รองลงมา คือ ครอบครัวที่มีบุคคลมีพฤติกรรมเสี่ยง และครอบครัวทั่วไป และให้มีการดำเนินการ ดังนี้

5.1 ส่งเสริมการจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (ศพค.) ในพื้นที่เป้าหมาย เพื่อเป็นกลไก สำรวจ เฝ้าระวัง ป้องกันและแก้ไขปัญหา

5.2 การปฏิบัติต่อครอบครัวประเภทที่ 1

5.2.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กระทรวงยุติธรรม (กรมพินิจและคุ้มครองเด็ก กรมคุมประพฤติ กรมราชทัณฑ์) กระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กรมการแพทย์ กรมอนามัย) กระทรวงการพัฒนาสังคมและ-

ความมั่นคงของมนุษย์ (สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว) และกระทรวงมหาดไทย โดยจังหวัด/อำเภอ ดำรง คัดเลือกครอบครัวของบุคคลที่ถูกจับในคดีเสพ/ครอบครอง หรือจำหน่ายระดับย่อย และที่บำบัดรักษาแบบสมัครใจ หรือบังคับบำบัดรักษา เพื่อกำหนดเป็นเป้าหมายที่จะดำเนินการ

5.2.2 อบรมความรู้ครอบครัว นำคนในครอบครัวที่กำหนดเป็นเป้าหมาย มารับการอบรมความรู้การป้องกันยาเสพติด เพื่อป้องกันผู้ที่ยังเหลืออยู่ในครอบครัว

5.2.3 การรวมกลุ่มครอบครัวภายหลังการอบรม ให้ใช้เงื่อนไขที่เหมาะสมรวมกลุ่มจัดตั้งกลุ่มครอบครัว-ผู้ปกครอง ตามเงื่อนไขทางสังคมที่มีอยู่

5.3 การปฏิบัติต่อครอบครัวประเภทที่ 2 ซึ่งถือเป็นกลุ่มเสี่ยง ให้ดำเนินการดังนี้

5.3.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้กระทรวงศึกษาธิการ (โรงเรียน/สถานศึกษา) กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (ศพค.) กระทรวงมหาดไทย (จังหวัด/อำเภอ) ดำรง คัดเลือกครอบครัวจากเยาวชนที่มีพฤติกรรมเสี่ยงต่อปัญหา ยาเสพติดที่ได้จากการสำรวจ การจัดทำประชาคม เป็นต้น และกำหนดเป็นเป้าหมาย ดำเนินการจำนวนหนึ่ง

5.3.2 อบรมความรู้ครอบครัว นำคนในครอบครัวที่มีพฤติกรรมเสี่ยงต่อ ปัญหา ยาเสพติดเข้ารับการอบรมในหลักสูตร การป้องกันภัยยาเสพติด เพื่อให้เกิดความตระหนักและไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด

5.4 การปฏิบัติต่อครอบครัวประเภทที่ 3 ซึ่งเป็นกลุ่มประชาชนทั่วไป ให้มุ่งเน้น การใช้สื่อรณรงค์ ประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้การป้องกันยาเสพติด เพื่อสร้าง ภูมิคุ้มกันของครอบครัวต่อปัญหา ยาเสพติดและปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้อง

5.5 ทุกจังหวัดรณรงค์ เชิญชวน ประกาศเจตนารมณ์ เป็นครอบครัวสีขาว ป้องกันยาเสพติด

6. โครงการปราบปรามยาเสพติดรายสำคัญและลดความเดือดร้อนประชาชน

ในปัจจุบัน สถานการณ์กลุ่มการค้ายาเสพติดยังมีความเคลื่อนไหวทางการค้า ในปริมาณที่สูง กลุ่ม/เครือข่ายการค้ารายสำคัญขนาดใหญ่ยังคงดำรงอยู่ และพัฒนา-

รูปแบบทางการค้าที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม มีความเชื่อมโยงทางการค้าทั้งตามแนวชายแดนในเรือนจำ และพื้นที่ภายนอกของจังหวัดต่าง ๆ ทำให้มีขีดความสามารถกระจายยาเสพติดได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันมีผลสืบเนื่องมาจากสถานการณ์ที่ประเทศต้องเผชิญกับวิกฤติทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทำให้ปัญหาเสพติดมีความเกี่ยวข้องกับคดีอาชญากรรม และสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนทั่วไป จึงได้มีการกำหนดเป้าหมายในการปราบปราม เพื่อทำลายโครงสร้างเครือข่ายการค้าที่ยังหลงเหลืออยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มเครือข่ายการค้ายาเสพติดรายใหญ่ที่เชื่อมโยงกับการกระทำความผิดอาชญากรรม เครือข่ายการค้ายาเสพติดที่เชื่อมโยงกับเรือนจำ เป็นต้น โดยให้มีการดำเนินการ ดังนี้

6.1 กำหนดการปราบปรามเครือข่าย/กลุ่มการค้ายาเสพติดที่เชื่อมโยงกับเรือนจำเป็นเป้าหมายลำดับแรก โดย

6.1.1 จัดชุดปฏิบัติการ โดยเฉพาะ โดยให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ร่วมกับกรมราชทัณฑ์ เป็นต้น ร่วมกันจัดชุดปฏิบัติการสืบสวนปราบปรามอย่างชัดเจน เข้าดำเนินการสืบสวนขยายผล และปราบปรามเครือข่ายการค้ายาเสพติดในเรือนจำที่เชื่อมโยงกับกลุ่มการค้าจากภายนอกอย่างจริงจัง เพื่อลดสถานการณ์การค้ายาเสพติดให้ได้ โดยมุ่งเน้นการบูรณาการด้านการข่าว การปฏิบัติการการขยายผลไปยังนักค้าที่อยู่ภายนอก รวมทั้ง การเน้นมาตรการทางด้านทรัพย์สินแบบบูรณาการไปยังเครือข่ายเหล่านี้

6.1.2 จัดระบบการป้องกันและปราบปรามการค้ายาเสพติดภายในเรือนจำให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรือนจำที่เป็นเป้าหมายทั้งในด้านระบบการควบคุมตัว ระบบการป้องกันการติดต่อสื่อสาร เป็นต้น โดยใช้เทคโนโลยีสนับสนุนการปฏิบัติงานให้มากที่สุด

6.1.3 ปฏิบัติการต่อเนื่อง โดยจัดชุดปฏิบัติการ ตรวจค้น กัดค้น ป้องปราม และปราบปรามเรือนจำและสถานที่ควบคุมอย่างต่อเนื่อง เพื่อค้นหาเครื่องมือ อุปกรณ์ที่ใช้ในการกระทำความผิดต่าง ๆ

6.1.4 ปรับระบบภายในเรือนจำ ให้กรมราชทัณฑ์จัดระบบบริหารจัดการภายในเรือนจำที่เป็นเป้าหมายให้มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันการกระทำผิดของบุคลากร และดำเนินการขึ้นเด็ดขาดกับเจ้าหน้าที่ที่เข้าไปเกี่ยวข้อง

6.2 เร่งรัดปราบปรามนักค้ายาเสพติดเครือข่ายระดับสำคัญ โดยใช้มาตรการทางกฎหมาย ในการสืบสวน ปราบปรามกลุ่มการค้ายาเสพติดระดับต่าง ๆ เพื่อตัดโครงสร้างการกระจายยาเสพติดไปยังผู้เสพ ให้มีความสำคัญในงานการข่าว การสืบสวน ขยายผล รวบรวมพยานหลักฐาน และดำเนินการมาตรการทรัพย์สินแบบบูรณาการต่อเครือข่ายการค้าอย่างจริงจัง รวมทั้งให้ความสำคัญในการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยปราบปรามฯ ทุกหน่วยที่เกี่ยวข้อง

6.3 พัฒนาการประสานงานในกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ บนพื้นฐานของหลักนิติธรรม โดยให้หน่วยปราบปรามฯ ทุกหน่วยให้ความสำคัญในการประสานงานกระบวนการยุติธรรมในแต่ละขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการสอบสวน ฟ้องคดี การตัดสินโทษ และการบังคับโทษ เพื่อมิให้เกิดปัญหาที่กลุ่มผู้ค้ายาเสพติดที่ถูกจับกุมใช้ช่องว่างในขั้นตอนต่าง ๆ ที่อาจมีขึ้น และกลับไปมีพฤติกรรมซ้ำอีก ทำให้เกิดความไม่เชื่อมั่นของชุมชนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

6.4 ให้ทุกจังหวัดเร่งรัดการสืบสวน ปราบปรามผู้ค้ายาเสพติดที่ประชาชนร้องเรียนอย่างจริงจังให้ได้ผลมากที่สุด เพื่อลดความเดือดร้อนของประชาชนจากปัญหา ยาเสพติด โดยมอบหมายชุดปฏิบัติการที่ชัดเจนในทุกจังหวัด รับผิดชอบในการสืบสวน จับกุม ปราบปรามตามความเหมาะสม และหารูปแบบการประชาสัมพันธ์ที่เหมาะสม ให้ประชาชนได้รับทราบเป็นภาพรวม เพื่อสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งจัดกำลังเข้าปฏิบัติการสืบสวน ปราบปราม ปิดล้อมตรวจค้นพื้นที่เป้าหมาย เพื่อลดปัญหาการแพร่ระบาดในชุมชนอย่างจริงจัง

6.5 จัดให้มีและเสริมความเข้มแข็งให้กับจุดตรวจเส้นทางตอนในในทุกจังหวัด ที่มีความเสี่ยงต่อการใช้เป็นเส้นทางลำเลียงยาเสพติด โดยให้กำลังของตำรวจภูธรจังหวัด หน่วยตำรวจทางหลวง เป็นต้น เป็นจุดตรวจเส้นทาง และเพิ่มความพร้อมให้กับจุดตรวจเส้นทางที่มีความสำคัญ ทั้งในด้านกำลังปฏิบัติการ สถานที่ อุปกรณ์การตรวจ ข้อมูล รวมทั้ง ให้แต่ละตำรวจภูธรภาค จัดทำแผนจุดตรวจสัมพันธ์

6.6 กำหนดมาตรการกำกับ ควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ให้กระทำผิดเกี่ยวกับ ยาเสพติด และให้ดำเนินการโดยเด็ดขาดต่อผู้กระทำผิด โดย

6.6.1 เร่งรัดดำเนินการ ทั้งในด้านการบริหารและด้านวินัย หากมีเจ้าหน้าที่ของรัฐ เข้าไปสนับสนุนการกระทำผิดยาเสพติดและไม่ปรากฏหลักฐานที่จะดำเนินการ ตามกฎหมายได้

6.6.2 ดำเนินการทางกฎหมายอย่างเคร่งครัด ต่อผู้กระทำผิดอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เจ้าหน้าที่รัฐที่มีพฤติการณ์ผลิตและค้ายาเสพติด

กำกับ ควบคุมในระบบบังคับบัญชา ให้ผู้บังคับบัญชาทุกระดับ สอดส่อง ดูแลมิให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำผิดด้านยาเสพติดอย่างเด็ดขาด

7. โครงการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้เสพยาเสพติดแบบบูรณาการ จากการประมาณการผู้เสพยาเสพติดในประเทศไทย ซึ่งอยู่ระหว่าง 500,000-600,000 คน ในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา โดยในแต่ละปีที่สามารถเข้าบำบัดรักษาในทุกระบบ ได้ประมาณ 100,000 คน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ยังมีผู้เสพยาจำนวนมากที่ยังไม่เข้าสู่การ บำบัดรักษา และระบบบำบัดรักษาทั้ง 3 ระบบ ในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา จัดอยู่ในภาวะขาด ความสมดุลของระบบ เนื่องจากผู้เสพยาส่วนใหญ่ไม่เข้าสู่การบำบัดรักษาแบบสมัครใจ แต่ต้องใช้วิธีการจับกุมเพื่อนำเข้าสู่ระบบบำบัดแบบบังคับและระบบต้องโทษ ทำให้เกิด ปัญหาประสิทธิภาพ การรองรับในระบบบังคับบำบัดไม่เพียงพอ ทั้งในด้านงบประมาณ สถานที่ ประสิทธิภาพการบำบัด เป็นต้น ส่งผลให้ผู้เสพยาจำนวนมากไม่ยอมที่ถูกควบคุมใน ระบบที่ไม่เหมาะสมกับระดับการเสพติด และกลับสู่ชุมชนก่อนกำหนด และกลับไปมี พฤติการณ์ด้านยาเสพติดซ้ำอีก รวมทั้งมาตรการติดตาม ช่วยเหลือ ฟื้นฟูผู้ผ่านการบำบัดฯ ทุกระบบยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ เพราะยังมีปัจจัยอื่นอีกมากที่ยังคงเป็น ปัญหาอยู่ จึงมีการกำหนดเป้าหมายในการนำผู้เสพยาเข้าสู่ระบบบำบัดฯ โดยกระบวนการ ชุมชน ประชาสังคมเข้าค่ายปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและบำบัดแบบสมัครใจให้ได้ 120,000 คน ในระยะ 6 เดือน ในทุกจังหวัด และขยายความพร้อมในมาตรการบังคับ บำบัดฯ ให้สามารถรองรับผู้เสพยาที่ต้องเข้ารับการบำบัดรักษา ตามพระราชบัญญัติฟื้นฟู สมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 ให้เพียงพอและตามเงื่อนไขการเสพติดของแต่ละ

บุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่กลุ่มที่ 1 และพื้นที่กลุ่มที่ 2 โดยให้มีการดำเนินการ ดังนี้

7.1 ลดจำนวนผู้เสพยาเสพติดในแต่ละจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในจังหวัด เน้นหนัก โดยเน้นการบูรณาการกลไกต่าง ๆ ที่มีอยู่เพื่อนำผู้เสพเข้าสู่การบำบัดฟื้นฟูตาม รูปแบบที่เหมาะสมให้มากที่สุด ด้วยกระบวนการชุมชนและกระบวนการสมัครใจ โดย

7.1.1 ทุกอำเภอ ใช้กลไก กระบวนการประชาคมหมู่บ้าน หรือรูปแบบ การชักชวนที่เหมาะสมกับพื้นที่นำผู้เสพเข้าบำบัดฟื้นฟู โดยในพื้นที่ทั่วไป ใช้กลไกของ อำเภอ กลไกหมู่บ้าน/ชุมชน กลไกอาสาสมัครสาธารณสุข/อาสาสมัครสาธารณสุข หมู่บ้าน สำหรับพื้นที่สถานการณ์พิเศษ เช่น กรุงเทพมหานครและปริมณฑล จังหวัด ชายแดนภาคใต้ เป็นต้น ใช้ชุดปฏิบัติการพิเศษนอกพื้นที่ เช่น ชุดกองอำนวยการรักษา- ความมั่นคงภายใน หน่วยทหาร ชุดตำรวจชุมชนสัมพันธ์ กลไกภาคประชาสังคม เป็นต้น ที่จัดให้มีขึ้นเฉพาะ ทำให้รณรงค์ จัดทำประชาคมหมู่บ้านสนับสนุนภารกิจของ อำเภอ และชักชวนเข้ารับการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพตามความเหมาะสม

7.1.2 จัดค่ายปรับเปลี่ยนพฤติกรรมสำหรับผู้เสพ/ผู้ใช้

7.1.3 นำผู้เสพเข้าสู่การบำบัดแบบสมัครใจในสถานพยาบาลและสถาน- บำบัดในพื้นที่

7.1.4 จัดค่ายอบรมในพื้นที่

7.1.5 ในพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น พื้นที่ความมั่นคงในจังหวัดชายแดน- ภาคใต้ให้ใช้การอบรมค่ายปรับเปลี่ยนพฤติกรรมตามเงื่อนไขที่เหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น

7.2 ขยายศักยภาพของมาตรการบังคับบำบัดในจังหวัดที่มีความจำเป็นสูง โดยให้จังหวัดดำเนินการ ดังนี้

7.2.1 เพิ่มศักยภาพระบบบังคับบำบัดในจังหวัด โดยให้ผู้ว่าราชการ- จังหวัดถือเป็นภารกิจของจังหวัดในอันที่จะลดจำนวนผู้เสพยาเสพติดในจังหวัด โดยเพิ่ม ศักยภาพการบำบัดฟื้นฟูผู้เสพยาเสพติดให้เพิ่มสูงขึ้น สามารถบริหารจัดการ ระดม ทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในจังหวัด เพื่อแก้ไขปัญหา และมีให้ปัญหาเสพติดสร้างความ- เคืองรื้อนต่อชุมชนและสังคมในจังหวัด

7.2.2 สำรวจ ประเมินศักยภาพการบำบัดฟื้นฟูในจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการบำบัดฟื้นฟู เปรียบเทียบกับจำนวนผู้เสพยาในจังหวัดที่จะเข้าบำบัดฟื้นฟู ในระบบนี้ ว่ามีเพียงพอหรือไม่ จะต้องปรับปรุงเพิ่มเติมในเรื่องใด

7.2.3 จำแนกคัดกรองผู้เสพยาที่เข้าเงื่อนไข

7.2.4 สำหรับผู้เสพยา/ผู้ใช้ที่ยังไม่ติด ให้จังหวัดนำเข้าค่ายปรับเปลี่ยน พฤติกรรมระยะสั้น

7.2.5 สำหรับผู้เข้าเงื่อนไขที่เป็นผู้เสพยาติดเรื้อรัง ให้พิจารณานำเข้าบังคับ บำบัดระยะยาว ณ สถานที่ที่กำหนด

7.2.6 จัดหาสถานที่บำบัดเพิ่มเติม

7.2.7 กำหนดแนวทางที่ชัดเจนสำหรับบุคคลที่เข้าพระราชบัญญัติบำบัด ฟื้นฟูหลายครั้ง หรือที่เคยมีประวัติเคยกระทำความผิดในคดีอาญาต่าง ๆ หากจะปล่อยตัว ออกไปอย่างรวดเร็ว จะมีผลต่อการกระทำความผิดซ้ำอีก หรือไปสร้างความเดือดร้อนต่อ ชุมชน จึงควรจัดให้มีระบบส่งต่อไปยังระบบต้องโทษ หรือการควบคุมระยะยาว เพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเสีย เป็นต้น

7.2.8 งบประมาณเพิ่มเติม การลดจำนวนผู้เสพยาตามแนวทางข้างต้น จำเป็นต้องมีการใช้งบประมาณเพิ่มเติม ทั้งในด้านสถานที่ การส่งเข้าบำบัดรักษาตาม ความเหมาะสม ทั้งระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งต้องใช้งบประมาณมากกว่าที่เป็นอยู่ ดังนั้น เพื่อให้จังหวัดสามารถใช้งบประมาณ ทรัพยากรภายในจังหวัดก็จะเป็นสิ่งที่ดี ที่สุดในสถานการณ์ปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ขอรับการสนับสนุนงบประมาณจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.3 การเสริมกิจกรรมและปรับขั้นตอนการบังคับบำบัด เพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพการบังคับบำบัดรักษาให้มากขึ้น โดยมีแนวทางการปรับปรุง ดังนี้

7.3.1 ลดขั้นตอนในการตรวจพิสูจน์ให้เร็วขึ้น

7.3.2 จัดโปรแกรมเตรียมความพร้อมระหว่างรอตรวจพิสูจน์ ได้แก่ จัดให้มีโปรแกรมการตรวจสุขภาพ ให้ความรู้ระหว่างรอผล

7.3.3 จัดอบรมให้ความรู้ด้านยาเสพติด ในกรณีที่ได้รับการ ปล่อยตัวชั่วคราว

7.4 ให้ความช่วยเหลือในการดำเนินชีวิตภายหลังผ่านการบำบัดฟื้นฟูแล้ว

7.5 จัดกลไกติดตามผู้ผ่านการบำบัดฯ ให้สามารถกลับสู่สังคมตามปกติ

โดยสรุป การกำหนดยุทธศาสตร์และกลไกการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด เป็นการผนึกกำลังของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน ให้เข้ามามีส่วนร่วม ในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดที่กำลังเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อ ความมั่นคงของประเทศไทย และสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนทั่วไป โดยมีหลัก ยุทธศาสตร์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาที่สำคัญ คือ ยุทธศาสตร์ 5 ร้วป้องกัน 7 โครงการหลัก เพื่อแก้ไข 5 ปัจจัยที่เป็นปัญหาจุดอ่อนสำคัญดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น อันมีผลทำให้ปัญหายาเสพติดในประเทศไทยมีแนวโน้มที่เพิ่มมากขึ้น

แนวคิดและทฤษฎีการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด

แนวคิดทางอาชญวิทยาในแต่ละสำนักนั้น ได้กำหนดแนวทางในการปฏิบัติต่อ ผู้กระทำความผิดไว้หลากหลายแตกต่างกัน ซึ่งพอจะสรุปแนวคิดทางอาชญวิทยาที่ สำคัญได้ดังนี้ คือ แนวความคิดของนักอาชญวิทยาดั้งเดิม ที่มีแนวคิดและเน้นทางด้าน อาชญากรรมมากกว่าตัวอาชญากร เมื่อนุญช้ละเมิดกฎหมายจะต้องถูกลงโทษเพื่อป้อง-ปรามมิให้ผู้นั้นกระทำความผิดซ้ำ และข่มขวัญมิให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่าง และแนวคิดของ นักอาชญวิทยาที่เน้นการปฏิบัติหรือการลงโทษต่อผู้กระทำความผิดโดยการแก้ไขที่ สาเหตุเพื่อฟื้นฟูบำบัดรักษาผู้นั้น (อายุตม์ สินธพพันธุ์, 2545, หน้า 15-19) โดยการลง-โทษนั้น Sutherland and Cressey (อ้างถึงใน สุพจน์ สุโรจน์, 2548, หน้า 141-144) ได้ให้คำจำกัดความเอาไว้ว่าจะต้องเป็นการกระทำต่อบุคคล ซึ่งอยู่ในสังคมโดยผู้มี อำนาจในสังคมนั้น และการลงโทษจะต้องก่อให้เกิดความเจ็บปวด หรือความทุกข์ ทรมาณแก่ผู้ถูกลงโทษตามรูปแบบและวิธีการที่กำหนดไว้ และนักทฤษฎีทางอาชญา-วิทยาและกฎหมาย ให้คำจำกัดความการลงโทษจะต้องมีองค์ประกอบ คือ การก่อให้เกิด ความทุกข์ทรมาณหรือผลประการอื่น ซึ่งไม่น่าพึงพอใจ รวมทั้งกระทำต่อบุคคลที่ได้ ฝ่าฝืนกฎหมายอาญา และจงใจลงโทษโดยบุคคลอื่นอันมิใช่ตัวผู้ฝ่าฝืนกฎหมายเอง ตลอดจนเป็นการลงโทษโดยรัฐตามระบบกฎหมายที่ฝ่าฝืน โดยผู้กระทำความผิด

การลงโทษผู้กระทำความผิดของสังคมดังกล่าวมีที่มาจากทฤษฎีการลงโทษหลายทฤษฎีด้วยกัน Packers ระบุไว้ 2 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนต่อผู้กระทำความผิด และทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกันแบบอรรถประโยชน์ ส่วน Cross เสนอ 2 ทฤษฎีเช่นเดียวกัน คือ ทฤษฎีแก้แค้นทดแทน และทฤษฎีการลงโทษแบบอรรถประโยชน์ ซึ่งมีที่มาจากแนวความคิดของนักอาชญาวิทยาสำนักคลาสสิก อันครอบคลุมการยับยั้งการป้องกันและการปรับปรุงผู้กระทำความผิด

ส่วนนักอาชญาวิทยาสำนักโพสิทีฟเสนอทฤษฎีการลงโทษเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด เพราะเหตุผลที่ว่าผู้กระทำความผิดเป็นผู้ป่วย จึงควรได้รับการแก้ไขฟื้นฟูมากกว่าการถูกลงโทษ และนักอาชญาวิทยาสำนักป้องกันสังคมเสนอทฤษฎีการลงโทษเพื่อคุ้มครองสังคมโดยการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดและพัฒนาปรับปรุงสิ่งแวดล้อมที่ปลอดจากอาชญากรรม

โดยสรุป ทฤษฎีการลงโทษมี 4 ทฤษฎีใหญ่ด้วยกัน คือ

1. ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน (retributive theory)

ทฤษฎีนี้มองว่าการที่มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดฝ่าฝืนวิธีประชาหรือขนบธรรมเนียมประเพณีหรือกฎศีลธรรมหรือกฎหมาย ย่อมทำให้สมาชิกในสังคมเกิดปฏิกิริยาต่อพฤติกรรมอันนั้น อย่างน้อยที่สุดก็เป็นการติฉินนินทาหรือวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักที่สุดก็เป็นการกำจัดออกไปจากหมู่คณะ ปฏิกิริยาของสังคมที่มีต่อพฤติกรรมที่ขัดต่อกฎหมายในลักษณะแก้แค้นทดแทนเกิดขึ้นในสภาวะธรรมชาติของคนในความสัมพันธ์กับโลกภายนอกและมีมาตั้งแต่โบราณกาล ปฏิกิริยาของสังคมต่ออาชญากรรมที่เป็นการแก้แค้นทดแทนที่เป็นการกระทำต่อผู้ประทุษร้ายโดยสมาชิกหรือโดยกลุ่มหรือโดยรัฐ อาจพิจารณาแยกออกได้เป็น 2 ทฤษฎีด้วยกัน คือ

1.1 ทฤษฎีการลงโทษโดยสัญชาตญาณ

การลงโทษเป็นการแสดงออกของสัญชาตญาณเพื่อแก้แค้นอันประกอบด้วยสัญชาตญาณหรือกระบวนการที่ซับซ้อน ตามทฤษฎีนี้ ผู้กระทำความผิดที่ร้ายแรง เช่น ฆ่าคนตาย หรือทำร้ายร่างกาย เป็นต้น จะถูกลงโทษโดยบุคคลผู้ใกล้ชิดหรือเป็นญาติกับผู้เสียหายในลักษณะของการแก้แค้น การแก้แค้นจะกระทำทันทีที่มีโอกาส โอกาสนี้จะสั้นหรือยาวเท่าไรก็ได้ที่สุดแต่ผู้แก้แค้นจะสามารถแก้แค้นได้ สำหรับความผิด

อย่างอื่น เช่น การเป็นพอมดมอผี ก่อการกบฏ หรือต่อข้อห้ามทางเพศ เผ่าหรือกลุ่มชนจะเป็นผู้ลงโทษ โดยกำจัดให้พ้นไปจากสังคมเพราะเห็นผู้ที่มีพฤติกรรมเช่นนั้นเป็นอันตรายร้ายแรง ในบางสังคม ผู้ที่กระทำความผิดฐานกบฏจะถูกลงโทษประหารชีวิต 7 ชั่วโมง และถูกริบทรัพย์สินเป็นของรัฐด้วย และในสังคมที่ได้มีการบัญญัติกฎหมายขึ้นใช้เพราะจำนวนประชากรมากขึ้นและสังคมซับซ้อน เช่น ประมวลกฎหมายของพระเจ้าอัมมูราบีแห่งกรุงบาบิโลนประมาณ 1500 ปี ก่อนพุทธกาล การลงโทษตามกฎหมายนี้เป็นลักษณะการกระทำต่อผู้กระทำความผิดในระบบตาต่อตา ฟันต่อฟัน อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงการลงโทษแบบแก้แค้นทดแทน อย่างไรก็ตาม มีนักอาชญาวิทยาบางคน เช่น Sutherland ที่ไม่ให้การยอมรับทฤษฎีสัญชาตญาณในการลงโทษนี้ ด้วยเห็นว่าการแก้แค้นเป็นเรื่องของวัฒนธรรมในแต่ละกลุ่มชนมากกว่า ซึ่งมักจะไม่งงที่

1.2 ทฤษฎีการลงโทษเพราะผู้กระทำความผิดสมควรได้รับโทษ

การลงโทษตามทฤษฎีนี้ไม่ใช่เป็นการแก้ไขปรับปรุง หรือแก้แค้น ผู้กระทำความผิด Kant ได้กล่าวไว้ว่า “การลงโทษไม่ใช่เป็นเครื่องมือเพื่อส่งเสริมความดี ไม่ว่าจะเป็นไปเพื่อผู้กระทำความผิด หรือเพื่อสังคม แต่จะต้องลงโทษเพียงเพราะว่าบุคคลนั้นได้ประกอบอาชญากรรม” การลงโทษตามทฤษฎีนี้จึงหมายความว่า ผู้กระทำความผิดสมควรถูกลงโทษเพราะเหตุผลนี้ คือ เป็นการถูกต้องที่จะต้องได้รับโทษ เขาได้กระทำความผิด โทษที่ลงแก่ตัวเขาก็เป็นการกระทำเช่นเดียวกันกับที่เขาได้กระทำกับผู้เสียหาย โทษจะต้องก่อให้เกิดความทุกข์ทรมานแก่เขา พอ ๆ กับที่เขาได้ก่อให้เกิดความทุกข์ทรมานต่อผู้เสียหาย และมีความสัมพันธ์ระหว่างการประพฤติดังกล่าวกับความทุกข์ทรมานของโทษที่กำหนดไว้

โดยสรุปนักทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนนี้ สนใจแต่พฤติกรรมหรือการกระทำความผิดในอดีตของผู้กระทำความผิด ไม่ว่าจะเป็นร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง ผู้กระทำความผิดสมควรได้รับโทษตามโทษนั้น โดยไม่ได้สนใจต่ออนาคตของผู้ถูกลงโทษ หรือของสังคมแต่อย่างใด

2. ทฤษฎีการลงโทษแบบอรรถประโยชน์ (utilitarian theory)

ทฤษฎีนี้มีหลักการพื้นฐานว่า คนเรากระทำความผิดโดยเจตนา และก่อนจะลงมือกระทำก็ได้พิจารณาใคร่ครวญแล้วจึงลงมือทำ เพราะฉะนั้นรัฐจึงควรบัญญัติ

ความผิดและโทษสำหรับความผิดนั้นอย่างชัดเจน เมื่อมีกฎหมายบัญญัติชัดเจนแล้ว ผู้ที่ฝ่าฝืนย่อมจะถูกลงโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ทั้งนี้การลงโทษจะต้องทำอย่างรวดเร็วแน่นอน เสมอภาคกันและรุนแรงตามโทษที่กำหนดไว้ การลงโทษดังกล่าวย่อมมีประโยชน์ต่อสังคมในด้านการลดอาชญากรรม และส่งเสริมให้คนทั่วไปเคารพกฎหมาย ทฤษฎีอรรถประโยชน์ ยังแยกออกได้เป็น 3 ทฤษฎี ดังนี้

2.1 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกันอาชญากรรม (prevention theory)

เป็นทฤษฎีการลงโทษที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้กระทำความผิดไม่กระทำความผิดอีกต่อไป การลงโทษเพื่อป้องกันนี้อาจกระทำโดยการลงโทษขั้นสูงสุดถึงประหารชีวิต อันเป็นการป้องกันอาชญากรรมอย่างถาวร หรือการป้องกันอาชญากรรมชั่วคราว เช่น จำคุก หรือกักขังไว้ในเรือนจำหรือในสถานที่กักขังตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ การจำคุกและการกักขังจะทำให้ผู้กระทำความผิดไม่มีโอกาสกระทำความผิดในชุมชนได้เป็นการชั่วคราวตลอดระยะเวลาที่ถูกจำคุกหรือกักขัง นอกจากนี้การจำคุกหรือกักขังนี้จะไม่มีการชดเชยเพื่อปรับปรุงหรือพัฒนานิสัยหรือฝึกอาชีพ คงเป็นการจำกัดอิสรภาพโดยเน้นการควบคุมและการรักษาความปลอดภัยเป็นหลัก

2.2 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อยับยั้งอาชญากรรม (deterrence theory)

แนวความคิดของนักทฤษฎีการลงโทษเพื่อยับยั้งก็คือ ประสิทธิภาพการข่มขู่หรือตัวอย่างของการลงโทษ จะทำให้ผู้กระทำความผิดนั้น หรือประชาชนคนอื่นไม่กล้ากระทำความผิด การลงโทษเพื่อยับยั้งมองไปในอนาคต ซึ่งแตกต่างจากการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนซึ่งมองย้อนไปในอดีต และการลงโทษเพื่อยับยั้งตามทัศนะของ Baccaria นั้น ไม่ควรจะเป็นการลงโทษทรมานทางกายหรือชดเชยอาชญากรรม แต่ควรจะเป็นการป้องกันผู้อื่นไม่ให้ประกอบอาชญากรรม และเห็นด้วยว่าการลงโทษที่จะเป็นขบวนการนั้น ควรจะรุนแรงพอที่จะยับยั้งบุคคลอื่น ๆ มิให้ประกอบอาชญากรรม ซึ่งทฤษฎีการลงโทษเพื่อยับยั้ง แบ่งออกไปเป็นทฤษฎีย่อย 3 ทฤษฎี ดังนี้

2.2.1 ทฤษฎีการยับยั้งเป็นรายบุคคล (individual deterrence theory)

ทฤษฎีนี้มองว่า ผู้กระทำความผิดจะได้รับความทุกข์ทรมานจากการลงโทษจนไม่กล้าที่จะกระทำความผิดขึ้นอีก ซึ่งนักวิชาการบางท่านให้ความเห็นว่า

การลงโทษจำคุกผู้กระทำความผิดเป็นครั้งแรก น่าจะเป็นการเพียงพอที่จะยับยั้งผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่มิให้ประกอบอาชญากรรม เพราะประสบการณ์ในการถูกลงโทษจำคุกเป็นประสบการณ์ที่ไม่น่าพึงปรารถนา

2.2.2 ทฤษฎีการยับยั้งโดยทั่วไป (general deterrence theory)

ทฤษฎีนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะยับยั้งบุคคลอื่นที่คิดจะประกอบอาชญากรรมมิให้ประกอบอาชญากรรม เพราะเกรงว่าจะถูกลงโทษเพราะเห็นคนอื่น ๆ ถูกลงโทษมาแล้ว อย่างไรก็ตาม การลงโทษตามทฤษฎีนี้มักไม่ได้ผลตามที่ได้ออกหมายไว้เท่าไรนัก เพราะผู้กระทำความผิดอื่น ๆ ไม่ได้คำนึงถึงโทษที่จะได้รับเท่าไร

2.2.3 ทฤษฎีการยับยั้งระยะยาว (long term deterrence theory)

ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่ให้การศึกษากับผู้ต้องโทษ โดยมีข้อสันนิษฐานว่า การลงโทษจำคุกระยะยาว จะช่วยรักษามรดกฐานความประพฤติของประชาชนในสังคม ซึ่งจะแตกต่างจากทฤษฎีทั้งสองที่กล่าวมาแล้วนั้น เพราะทั้งสองทฤษฎีนั้นจะเป็นการกล่าวถึงการยับยั้งระยะสั้น นั่นคือการข่มขู่ หรือตัวอย่างของการลงโทษจะมีผลทันทีต่อบุคคลอื่นที่พยายามประกอบอาชญากรรมอย่างเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีนี้ดูไปแล้วก็เหมือนกับทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนนั่นเอง

2.3 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อปรับปรุงผู้กระทำความผิด (reformation theory)

การลงโทษโดยมุ่งต่อการแก้ไขปรับปรุงนี้เริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกจากการใช้เรือนจำเป็นที่ลงโทษ โดยการนำเอาหลักการขังเดี่ยว และการให้นักโทษพิจารณาความผิด ที่ผ่านมาของตนเอง จนเกิดความรู้สึกสำนึกในความผิดตามหลักของคริสต์ศาสนา

โดยสรุป ทฤษฎีอรรถประโยชน์ที่แยกเป็นทฤษฎีการลงโทษย่อย 3 ทฤษฎี คือ ป้องกัน ยับยั้ง และแก้ไขปรับปรุงของสำนักคลาสสิกได้ถูกนำไปใช้ในระบบงานยุติธรรมต่าง ๆ ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด

การลงโทษทั้งเพื่อแก้แค้นทดแทนและเพื่ออรรถประโยชน์เหล่านี้ ก็มีข้อจำกัดอยู่หลายประการในทางด้านผลที่มีต่อผู้ต้องโทษ คือ ทำให้ผู้เคยต้องโทษที่พ้นโทษไปแล้วคอยปกปิดพฤติกรรมชั่วของตน ประทับรอยบาปและแยกผู้ต้องโทษออกจากสังคม ทำให้ผู้ต้องโทษกลายเป็นผู้ร้าย หรือเป็นวีรบุรุษ และทำให้อคติต่อผู้ต้องโทษ

มีความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์ต่อสังคม ส่วนในด้านตรงกันข้าม การลงโทษไม่ป้องกัน
อาชญากรรม ไม่ใช่ค่าเสียหายแก่สังคม และไม่สร้างสรรค์บุคลิกภาพของผู้ต้องโทษ
ตามที่สังคมต้องการ

3. ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด

นักอาชญวิทยาสำนักโพสิทีฟ เห็นว่า ผู้ประกอบอาชญากรรมไม่ได้มีเจตนา
ที่จะกระทำความผิด แต่การก่ออาชญากรรมนั้นเป็นไปเช่นเดียวกับปรากฏการณ์
อย่างหนึ่งในสังคม ดังนั้น การลงโทษผู้กระทำความผิดจึงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง แต่ควรให้
ความสนใจการศึกษาไปที่ตัวผู้กระทำความผิดเพื่อจะค้นหาสาเหตุโดยวิธีการทาง
วิทยาศาสตร์ว่าเกิดจากสิ่งใด และพบว่า เกิดจากตัวผู้กระทำความผิดนั่นเอง คือเป็น
อิทธิพลของพันธุกรรม โดยนักอาชญวิทยาสำนักนี้ จะเน้นการปฏิบัติต่อผู้กระทำ
ความผิดเป็นรายบุคคลเพื่อแก้ไขฟื้นฟูให้เป็นคนดี และหลักการใหญ่ที่สำคัญอีกข้อหนึ่ง
คือ การลงโทษให้เหมาะสมกับบุคคล วิธีการที่ใช้นั้นการวิเคราะห์สาเหตุของการ
กระทำความผิด เมื่อพบสาเหตุแล้วให้แก้ไขที่สาเหตุนั้น เมื่อแก้ไขได้ ผู้กระทำความผิด
ก็จะไม่กระทำความผิดอีกต่อไป การแก้ไขผู้กระทำความผิดทั้งรายบุคคลและรายกลุ่ม
ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขภายในสถานที่ควบคุม หรือในชุมชน ผู้ที่แก้ไขจะต้องมีความรู้
และความชำนาญในการแก้ไขตามแขนงที่ตนศึกษาอบรมมา เช่น จิตวิทยา จิตเวชศาสตร์
สังคมวิทยา สังคมสงเคราะห์ และอาชญวิทยา เป็นต้น สำหรับผู้ที่แก้ไขไม่ได้ก็ต้อง
กำจัดให้พ้นไปจากสังคม กล่าวโดยสรุป ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด
มีแนวคิดขึ้นพื้นฐานว่า ผู้กระทำความผิดเป็นผู้ป่วย หรือสังคมที่ผู้กระทำความผิดอยู่
อาศัยเป็นสังคมที่ป่วยนั่นเอง

4. ทฤษฎีการลงโทษเพื่อคุ้มครองสังคม

แนวคิดของนักอาชญวิทยาสำนักป้องกันสังคม มีทัศนะเกี่ยวกับ
อาชญากรรมเช่นเดียวกับนักอาชญวิทยาสำนักโพสิทีฟ แต่มีทัศนะในการปฏิบัติต่อ
ผู้กระทำความผิดต่างจากสำนักโพสิทีฟตรงที่นักกฎหมายอาญาเข้ามาเป็นเครื่องมือใน
การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด และแตกต่างไปจากนักอาชญวิทยาคลาสสิกในแง่ที่ว่า
เน้นการคุ้มครองสังคมโดยการแก้ไขปรับปรุงและอบรมบ่มนิสัยผู้กระทำความผิด
มากกว่าการลงโทษ ซึ่งนักอาชญวิทยาสำนักนี้ให้ความสนใจในบุคลิกภาพของผู้กระทำ

ความผิด กฎหมายอาญา และการควบคุมสิ่งแวดลอม เพื่อให้สังคมดีขึ้นและเพื่อป้องกัน อาชญากรรม

แนวคิดการบริหารงานเรือนจำ

การบริหารงานเรือนจำในยุคแรกเริ่ม เป็นการบริหารงานตามกฎหมายราชทัณฑ์ ซึ่งมุ่งที่จะใช้เรือนจำเป็นที่ลงโทษผู้ต้องขัง โดยเน้นการคุมขังผู้ต้องขังไว้ให้อยู่เท่านั้น มิได้ให้ความสำคัญในเรื่องการดูแลสุขภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังให้ถูกสุขลักษณะ หรือมีการอบรมแก้ไขผู้ต้องขังแต่อย่างใด แต่ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดในการลงโทษต่อผู้กระทำความผิดจากการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนมาเป็นการอบรมแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ที่เป็นการให้ความสนใจในการอบรมแก้ไขผู้ต้องขังให้ประพฤติกลับตนเป็นคนดีและสามารถกลับคืนสู่สังคมได้ตามปกติสุข ซึ่งในการบริหารงานเรือนจำให้เกิดผลดีต่อสังคมและประเทศชาตินั้น เป็นการบริหารงานที่ยุ่งยาก สลับซับซ้อนมาก เนื่องจากการบริหารงานเรือนจำเป็นการบริหารงานที่ต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นเจ้าพนักงานเรือนจำ ผู้ต้องขัง และบุคคลภายนอกที่จะต้องเกี่ยวข้องกับงานเรือนจำ นอกจากนี้การบริหารงานเรือนจำยังเป็นการบริหารงานที่จะต้องเกี่ยวข้องกับการบริหารด้านอื่นอีก ทั้งด้านการบริหารระบบงานของเรือนจำ และการบริหารที่เกี่ยวกับที่ดิน ทรัพย์สิน และอาคารสถานที่ของเรือนจำ ซึ่งมีรายละเอียดต่าง ๆ ดังนี้ (ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, 2545, หน้า 24-25)

1. การบริหารงานที่เกี่ยวกับตัวบุคคล ซึ่งจะมีอยู่ 3 กลุ่ม คือ เจ้าพนักงานเรือนจำ ผู้ต้องขัง และบุคคลภายนอกที่มาติดต่อเกี่ยวข้องกับเรือนจำ มีรายละเอียดดังนี้ (สมบุรณ์ ประสพเนตร, 2540, หน้า 4-9)

1.1 เจ้าพนักงานเรือนจำ นับเป็นตัวจักรสำคัญที่จะทำให้การบริหารงานเรือนจำประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว หากเรือนจำใดมีพนักงานที่มีคุณธรรม มีความซื่อสัตย์ สุจริต มีความรู้ความสามารถ มีความขยันหมั่นเพียรและกระตือรือร้นในการทำงาน ย่อมทำให้การบริหารงานเรือนจำประสบความสำเร็จและความเจริญก้าวหน้า ซึ่งกระบวนการในการบริหารงานบุคคลจะเริ่มตั้งแต่การสรรหาบุคคลเข้ามาทำงาน

การปฐมพยาบาลและการฝึกอบรม การส่งเสริมสนับสนุนให้เจริญก้าวหน้าในหน้าที่
 การงาน การปกครองบังคับบัญชาด้วยความยุติธรรม และการเอาใจใส่ดูแลในเรื่อง
 สวัสดิการ

1.2 ผู้ต้องขัง เป็นบุคคลอีกประเภทหนึ่งที่จะต้องเกี่ยวข้องกับการบริหารงาน
 เรือนจำ ซึ่งผู้บริหารงานเรือนจำจะต้องดูแลเอาใจใส่ให้ผู้ต้องขังได้รับปัจจัย 4 เป็น
 สำคัญ คือ ที่อยู่อาศัย อาหาร เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรค ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1.2.1 เรือนนอน ต้องมีการดูแลรักษาความสะอาดเรือนนอน และห้อง-
 สุขาทุกวัน ดัดมุ้งลวดบนเรือนนอนเพื่อป้องกันยุง และห้องนอนแต่ละห้องไม่ควรมี
 ผู้ต้องขังแน่นเกินไป

1.2.2 โรงงานฝึกอาชีพ ต้องมีอากาศปลอดโปร่งถ่ายเทได้สะดวกและ
 มีแสงสว่างเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน มีพัดลมระบายความร้อน นอกจากนี้จะต้องมี
 การแนะนำ หรือสอนผู้ต้องขังให้รู้ถึงการใช้เครื่องมืออย่างถูกวิธีและการดูแลรักษา
 เครื่องมือให้คงทนตามสภาพต่อไป ภายในโรงงานควรมีการจัดวางเครื่องมืออย่างเป็น
 ระเบียบ ไม่ให้มีมุมอับ เพื่อให้ง่ายต่อการควบคุมผู้ต้องขัง

1.2.3 โรงเลี้ยงและโรงครัว ต้องสะอาดปราศจากแมลงและสัตว์ที่เป็น
 พาหนะนำโรคติดต่อมาสู่ผู้ต้องขังได้

1.2.4 โรงเรียน ต้องมีแสงสว่างเพียงพอมีอุปกรณ์การเรียนการสอน
 ครบถ้วน อากาศถ่ายเทได้สะดวกและไม่อยู่ใกล้โรงงาน เนื่องจากจะทำลายสมาธิใน
 การเรียนการสอน

นอกจากนี้ ในส่วนของเครื่องนุ่งห่มของผู้ต้องขังต้องมีการซักทำความสะอาด-
 สะอาดบ่อย ๆ และจัดหาภาชนะและสถานที่ที่ผู้ต้องขังจะซักเสื้อผ้าไว้เป็นสัดส่วน
 ตลอดจนทำราวตากผ้าไว้ให้เพียงพอและเป็นระเบียบเรียบร้อย นอกจากนี้ผู้ต้องขังที่
 เจ็บป่วยจะต้องได้รับการรักษาพยาบาลที่สถานพยาบาลเรือนจำ รายใดที่ป่วยหนักจนเกิด
 จิตความสามารถของแพทย์หรือพยาบาลของเรือนจำจะต้องนำตัวไปรักษาพยาบาล
 ที่โรงพยาบาลภายนอก โดยต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบฯ หรือขออนุมัติ
 กรมราชทัณฑ์ส่งตัวมารับการรักษาที่โรงพยาบาลกลางกรมราชทัณฑ์ต่อไป

1.3 บุคคลอื่นที่ติดต่อเกี่ยวข้องกับเรือนจำนอกจากเจ้าพนักงานเรือนจำและผู้ต้องขังแล้วยังมีบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับเรือนจำต่าง ๆ ได้แก่ หนายความ เจ้าพนักงานตำรวจหรือเจ้าพนักงานสอบสวน พนักงานกงสุล ญาติมิตรของผู้ต้องขัง บุคคลภายนอกที่เข้ามาศึกษาดูงานกิจการเรือนจำ และบุคคลภายนอกที่มีกิจธุระเกี่ยวข้องกับเรือนจำ เช่น ผู้ประมูลส่งอาหารผู้ต้องขัง ผู้ที่จัดส่งสินค้าแก่ร้านสงเคราะห์ผู้ต้องขังในเรือนจำ ผู้ที่จัดส่งวัตถุดิบและวัสดุอุปกรณ์ในการฝึกวิชาชีพผู้ต้องขัง ผู้ว่าจ้างแรงงานผู้ต้องขังทำงานของตนอย่างใดอย่างหนึ่งภายในเรือนจำ และเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงานเรือนจำที่มีส่วนทำให้การบริหารงานเป็นไปด้วยความยากลำบากยิ่งขึ้น และการเข้าไปในเรือนจำบุคคลเหล่านี้จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานเสียก่อน

2. การบริหารระบบงานของเรือนจำ

การบริหารระบบงานของเรือนจำโดยทั่วไป ประกอบไปด้วยงานหลัก ๆ รวม 6 ด้านด้วยกัน กล่าวคือ งานด้านบริหารทั่วไป ด้านทัณฑปฏิบัติ ด้านควบคุมและรักษาการณ์ ด้านการฝึกวิชาชีพ ด้านการศึกษาอบรม และด้านสวัสดิการ ซึ่งในการบริหารงานด้านต่าง ๆ ดังกล่าวย่อมมีปัญหาและอุปสรรคที่แตกต่างกันออกไป ผู้บริหารเรือนจำจึงต้องเอาใจใส่ดูแลและหาทางแก้ไขปัญหาดัง ๆ ดังกล่าว เพื่อให้สามารถบริหารงานได้สำเร็จลุล่วงตามนโยบายของกรมราชทัณฑ์ ดังนั้นการบริหารที่เกี่ยวกับระบบของงานเรือนจำจะมีหน้าที่รับผิดชอบได้หลายประการ ดังนี้

2.1 การบริหารงานทั่วไปอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารทั่วไป ประกอบด้วย

2.1.1 งานธุรการ รับผิดชอบงานเลขานุการของผู้บริหาร การตอบรับ-ส่งหนังสือ และจัดเก็บหนังสือหรือเอกสารของทางราชการ รวมตลอดถึงการจัดทำแผนงานและโครงการต่าง ๆ ของเรือนจำ

2.1.2 งานการเงินและบัญชี รับผิดชอบในการจัดทำบัญชีการรับจ่ายและเก็บรักษาเงินงบประมาณแผ่นดิน

2.1.3 งานการเจ้าหน้าที่และสวัสดิการข้าราชการ รับผิดชอบในการประสานงาน กับกรมราชทัณฑ์ที่เกี่ยวกับการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการ การบรรจุ

แต่งตั้งโยกย้าย การเลื่อนระดับการศึกษาและการฝึกอบรม การพิจารณาความดีความชอบ การขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ และการจัดสวัสดิการในด้านต่าง ๆ

2.1.4 งานรับเรื่องราวร้องทุกข์ รับผิดชอบในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของผู้ต้องขัง ซึ่งเรือนจำจะต้องเปิดโอกาสให้ยื่นคำร้องทุกข์ หรือเรื่องราวใด ๆ ได้โดยเสรีตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

2.1.5 งานประชาสัมพันธ์ รับผิดชอบเกี่ยวกับการเผยแพร่ข่าวสารและข้อมูลต่าง ๆ เพื่อให้บุคคลภายนอกเข้าใจในการดำเนินงานของเรือนจำได้ดีขึ้น อันจะนำมาซึ่งการให้ความร่วมมือกับทางเรือนจำได้ในที่สุด

2.1.6 งานพัสดุและอาคารสถานที่ รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุ ครุภัณฑ์ด้วยเงินงบประมาณแผ่นดิน มาใช้ในราชการ จัดทำทะเบียนพัสดุ เก็บรักษา เบิกจ่ายซ่อมบำรุง จำหน่ายออกจากบัญชี ตลอดจนบำรุงรักษาอาคารสถานที่ให้มีความมั่นคงแข็งแรงและสะอาดเรียบร้อยอยู่เสมอ

2.2 การบริหารงานทัณฑ์ปฏิบัติ อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายทัณฑ์ปฏิบัติ ประกอบด้วย

2.2.1 งานทะเบียนประวัติผู้ต้องขัง รับผิดชอบในการตรวจสอบและปฏิบัติให้เป็นไปตามหมายศาล จัดทำทะเบียนประวัติผู้ต้องขัง คำนวณวันพ้นโทษ ประสานงานเกี่ยวกับการย้ายผู้ต้องขังไปยังเรือนจำอื่น ดำเนินการเกี่ยวกับผู้ต้องขังตาย ตลอดจนการปล่อยตัวและออกใบสุทธิหรือใบบริสุทธิแก่ผู้พ้นโทษ

2.2.2 งานทัณฑ์ปฏิบัติ รับผิดชอบเกี่ยวกับการเลื่อนและการลดชั้นผู้ต้องขัง การลดวันต้องโทษจำคุก การพักการลงโทษและการขอพระราชทานอภัยโทษตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

2.2.3 งานจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง รับผิดชอบในการศึกษาวิเคราะห์ผู้ต้องขัง เพื่อกำหนดแนวทางในการบำบัดรักษาหรือการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตามความเหมาะสมเป็นรายบุคคล

2.3 การบริหารงานควบคุมและรักษาการณ์ อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายควบคุม และฝ่ายรักษาการณ์ ประกอบด้วย

2.3.1 งานควบคุม รับผิดชอบในการปกครองดูแลและควบคุมผู้ต้องขังมิให้ก่อเหตุร้ายหรือแหกหักเรือนจำหลบหนี โดยให้ปฏิบัติตามระเบียบวินัยของเรือนจำ โดยเคร่งครัด การพิจารณาความดีความชอบของผู้ต้องขัง การเสนอความเห็นเกี่ยวกับการเลื่อนหรือลดชั้น การลงโทษทางวินัย การคัดเลือกผู้ต้องขังเพื่อจ่ายออกทำงานนอกเรือนจำหรือการนำผู้ต้องขังป่วยออกไปรักษาตัว ณ สถานพยาบาลภายนอก งานควบคุมนับเป็นงานหลักของเรือนจำต่าง ๆ และ

2.3.2 งานรักษาการณ์ รับผิดชอบดูแลรักษาความมั่นคงปลอดภัยของเรือนจำ จัดระบบการตรวจค้นและรักษาการณ์บริเวณเรือนจำ

2.4 การบริหารงานการฝึกอาชีพ อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายฝึกวิชาชีพ ประกอบด้วย

2.4.1 งานฝึกอาชีพ รับผิดชอบในการวางแผนและฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังให้สอดคล้องกับวัตถุดิบที่มีอยู่ในท้องถิ่น ความต้องการของตลาดและความถนัดของผู้ต้องขังแต่ละคน

2.4.2 งานเงินทุนผลประโยชน์ รับผิดชอบในการจัดทำบัญชีการรับ-จ่าย และเก็บรักษาเงินทุนผลประโยชน์จากการฝึกวิชาชีพของผู้ต้องขัง ตลอดจนเงินทุนสำรองเพื่อให้เรือนจำต่าง ๆ มีเงินทุนสำหรับการฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังอย่างต่อเนื่อง

2.4.3 งานพาณิชย์ รับผิดชอบในการหาตลาดและการจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์เรือนจำ ซึ่งในปัจจุบันได้มีการจำหน่ายทั้งในงานนิทรรศการผลิตภัณฑ์ราชทัณฑ์และงานวันพบญาติ

2.4.4 งานพัสดุฝึกวิชาชีพ รับผิดชอบในการจัดหาพัสดุ ครุภัณฑ์ ด้วยเงินทุนผลประโยชน์ของเรือนจำมาใช้ในการฝึกวิชาชีพผู้ต้องขัง จัดทำทะเบียนพัสดุ เก็บรักษาเบิกจ่าย ซ่อมบำรุง ตลอดจนการจำหน่ายพัสดุดังกล่าวจากบัญชี

2.4.5 งานยานพาหนะ รับผิดชอบในการจัดทำจัดหาทะเบียนควบคุมดูแลการใช้ซ่อมบำรุง และจำหน่ายพาหนะ

2.4.6 งานสาธารณชนนอกเรือนจำ รับผิดชอบเกี่ยวกับการขออนุมัติกรมราชทัณฑ์จัดส่งนักโทษเด็ดขาดออกไปทำงานสาธารณะภายนอกเรือนจำได้ตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้

2.5 การบริหารงานการศึกษาอบรม อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายการศึกษาและพัฒนาจิตใจ ประกอบด้วย

2.5.1 งานการศึกษา รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารและจัดการศึกษาวิชาสามัญและวิชาชีพ ตลอดจนการจัดกิจกรรมต่าง ๆ เสริมการศึกษา อาทิ ห้องสมุด โสตทัศนูปกรณ์และการศึกษาทางไกลแก่ผู้ต้องขัง

2.5.2 งานอบรมผู้ต้องขัง รับผิดชอบเกี่ยวกับการอบรมและพัฒนาจิตใจผู้ต้องขัง จัดให้มีการปฐมนิเทศผู้ต้องขังเข้าใหม่ เพื่อแนะนำอบรมเกี่ยวกับระเบียบวินัย และการปฏิบัติตัวประจำวันภายในเรือนจำ จัดกิจกรรมเพื่อสนับสนุนส่งเสริม ปลุกฝังปรับเปลี่ยนทัศนคติจิตสำนึก ค่านิยม และพฤติกรรมของผู้ต้องขังให้เป็นไปในทางที่ดี

2.6 การบริหารงานสวัสดิการ อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายสวัสดิการผู้ต้องขัง ประกอบด้วย

2.6.1 งานสุทธารม รับผิดชอบเกี่ยวกับการประกอบอาหารและจัดเลี้ยงผู้ต้องขังด้วยเงินงบประมาณที่ได้รับจากทางราชการสำหรับเป็นค่าอาหารผู้ต้องขัง

2.6.2 งานเยี่ยมญาติ รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการจัดให้ผู้ต้องขังได้รับการเยี่ยมจากครอบครัวและญาติมิตร

2.6.3 งานเงินฝากผู้ต้องขัง รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำบัญชีรับ-จ่ายเงินสด ธนาณัติ ตัวเงิน หรือเอกสารอื่นใดอันแทนตัวเงินที่บุคคลภายนอกหรือญาติผู้ต้องขังฝากไว้ให้ผู้ต้องขัง

2.6.4 งานร้านสงเคราะห์ผู้ต้องขัง รับผิดชอบการดำเนินงานร้าน-สงเคราะห์ผู้ต้องขัง ซึ่งกรมราชทัณฑ์ได้สั่งการให้เรือนจำและทัณฑสถานทุกแห่งจัดให้มีขึ้นภายในเรือนจำ เพื่อเป็นการให้สวัสดิการแก่ผู้ต้องขังและเจ้าพนักงานเรือนจำที่จะซื้อหาเครื่องอุปโภคที่จำเป็นแก่การครองชีพได้โดยสะดวกในราคาที่ไม่แพงกว่าท้องตลาด อีกทั้งยังเป็นเครื่องสกดกันมิให้มีการลักลอบนำสิ่งของต้องห้ามต่าง ๆ เข้ามาภายในเรือนจำด้วย

2.6.5 งานสังคมสงเคราะห์ รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการให้ดำเนินการสงเคราะห์แก่ผู้ต้องขังในด้านต่าง ๆ อาทิ การดำเนินการเกี่ยวกับเด็กเป็นผู้ต้องขัง การให้คำแนะนำและความช่วยเหลือแก่ผู้ต้องขังที่มีปัญหา เป็นต้น



3.2 ทรัพย์สิน ทรัพย์สินของเรือนจำ หมายความว่ารวมถึง เงิน และพัสดุสิ่งของต่าง ๆ ที่ใช้ในราชการเรือนจำแต่ละแห่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

3.2.1 ทรัพย์สินที่เกิดจากเงินงบประมาณแผ่นดิน จะแยกพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน คือ พัสดุและเงิน เช่นเดียวกับทรัพย์สินของเงินงบประมาณแผ่นดิน

3.2.2 ทรัพย์สินที่เกิดจากเงินนอกงบประมาณแผ่นดิน จะแยกพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน คือ พัสดุและเงินเช่นเดียวกับทรัพย์สินของเงินงบประมาณแผ่นดิน การบริหารเกี่ยวกับทรัพย์สินของเรือนจำนับว่ามีความสำคัญมากเช่นเดียวกัน ผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญาด้วย จึงควรที่จะได้ศึกษาถึงระเบียบที่เกี่ยวข้องให้เข้าใจเป็นอย่างดี

3.3 อาคารสถานที่ การบริหารงานเรือนจำที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ได้แก่ การบริหารหรือการควบคุมดูแลเกี่ยวกับการปรับปรุง บำรุงรักษา ตลอดจนการก่อสร้างอาคารสถานที่ต่าง ๆ ของเรือนจำ ได้แก่

3.3.1 การบำรุงรักษาอาคารสถานที่ของเรือนจำและทัณฑสถาน ผู้บริหารเรือนจำ ต้องดูแลเอาใจใส่เรื่องการบำรุงรักษาอาคารสถานที่ของเรือนจำให้อยู่ในสภาพที่เรียบร้อย มั่นคงแข็งแรง อยู่เสมอ

3.3.2 การปรับปรุงซ่อมแซมอาคารสถานที่ที่มีอยู่เดิม ผู้บริหารต้องดูแลซ่อมแซมให้เรียบร้อยมั่นคงเสมอ

3.3.3 การก่อสร้างอาคารสถานที่เพิ่มเติมตามความจำเป็น การบริหารงานเรือนจำเป็นงานที่ยุ่งยากสลับซับซ้อน เนื่องจากต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่ายและระบบงานที่มีหลายด้านด้วยกัน นอกจากนี้งานเรือนจำยังเกี่ยวข้องกับที่ดิน ทรัพย์สิน และอาคารสถานที่ของเรือนจำด้วย ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงานเรือนจำได้ ถ้าผู้บริหารงานเรือนจำไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวดีพอ

สรุป การบริหารงานเรือนจำซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมที่สำคัญในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เป็นการบริหารงานที่ยุ่งยากสลับซับซ้อนเป็นอย่างมาก เนื่องจากการบริหารเรือนจำจะต้องเกี่ยวข้องกับการบริหารงานถึง 3 ด้าน ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานเรือนจำอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้นั่นเอง ดังนั้น ผู้บริหาร

เรือนจำ จึงควรเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และมีความเข้าใจในการบริหารงาน- เรือนจำในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานเรือนจำที่เกี่ยวกับตัวบุคคล การบริหารงานเรือนจำที่เกี่ยวกับระบบงาน และการบริหารงานเรือนจำที่เกี่ยวกับที่ดิน ทรัพย์สิน และอาคารสถานที่ของเรือนจำ นอกจากนี้แล้วผู้บริหารเรือนจำจะต้องปกครองผู้ได้บังคับบัญชา และให้การดูแลเอาใจใส่ผู้ต้องขังด้วยความเป็นธรรมตามหลักของการบริหารงานเรือนจำที่ถูกต้องอีกด้วย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทัศนีย์ โฉมประดิษฐ์ (2545) ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของแผนการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในเรือนจำ: ศึกษาเฉพาะกรณีทัณฑสถานบำบัดพิเศษ-กลาง ผลการศึกษาพบว่า

1. ความสำเร็จของแผนการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในเรือนจำอยู่ในระดับปานกลาง โครงการที่มีความสำเร็จมากที่สุด ได้แก่ โครงการตรวจค้นจุดโจมตีพิเศษจากส่วนกลาง สำหรับโครงการที่มีความสำเร็จน้อยที่สุด ได้แก่ โครงการวิจัยเรื่องโทษประหารชีวิตมีผลต่อการยับยั้งมิให้กระทำผิดหรือไม่

2. ปัจจัยด้านอุปกรณ์ ปัจจัยด้านบุคคล ปัจจัยด้านงบประมาณ และปัจจัยด้านการประสานงานขอความร่วมมือ มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของแผนการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในเรือนจำ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ซึ่งปัจจัยทั้ง 4 ตัวนี้ สามารถพยากรณ์ความสำเร็จได้ ร้อยละ 62.7

3. แนวทางในการปรับปรุงแผนการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในเรือนจำนั้น ควรมีการจัดหาเครื่องมืออุปกรณ์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการปฏิบัติงานให้เพิ่มมากขึ้น ควรพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ โดยส่งเสริมการจัดฝึกอบรมสัมมนาให้ความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอย่างต่อเนื่อง ควรจัดหางบประมาณให้มากขึ้น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนการป้องกันและ-ปราบปรามยาเสพติดในเรือนจำ รวมทั้งควรมีการประสานงานกับหน่วยงานภายนอก

ที่เกี่ยวข้องกับงานด้านยาเสพติดให้มากขึ้น เพื่อความร่วมมือในด้านข้อมูลข่าวสาร การตรวจค้นและพิสูจน์สารเสพติด

สมนทิพย์ ใจเหล็ก (2545) ศึกษาเรื่อง ปัญหาในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในคดียา-
เสพติด ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย อายุระหว่าง 31-40 ปี
นอกจากนี้ ส่วนใหญ่ปฏิบัติงานในตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานราชทัณฑ์ในระดับ 5
มีอายุการทำงานระหว่าง 1-5 ปี และส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี

สำหรับปัญหาในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในคดียาเสพติด ปรากฏว่า กลุ่มตัวอย่าง
ส่วนใหญ่ เห็นว่า ผู้เสพมักจะกระทำผิดระเบียบวินัยของทางเรือนจำเสมอ การประสบ-
ปัญหาไม่มีญาติมาเยี่ยม และการกระทำผิดซ้ำ ส่วนปัญหาที่เกิดจากผู้ค้า ได้แก่
การกระทำผิดซ้ำ และผู้ค้ามักจะพยายามขยายเครือข่ายขณะถูกจำคุกอยู่ในเรือนจำ
นอกจากนี้ กลุ่มตัวอย่างประมาณครึ่งหนึ่ง เห็นว่า กำหนดโทษที่ผู้ต้องขังในคดียาเสพติด
ได้รับเป็นอุปสรรคสำคัญในการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังในคดียาเสพติด กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่
เห็นว่า เจ้าหน้าที่ขาดการฝึกอบรมให้มีความชำนาญในการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังในคดียา-
เสพติด นอกจากนี้ยัง เห็นว่า เจ้าหน้าที่ประสบความเครียดเนื่องจากจำนวนผู้ต้องขังใน
คดียาเสพติดที่เพิ่มจำนวนมากขึ้น ตลอดจนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีความเสี่ยงภัยสูงใน
การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในคดียาเสพติด นอกจากนี้กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ เห็นว่า
เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้รับค่าตอบแทนจากการทำงานที่ไม่มีความเหมาะสม ประสบ-
ปัญหาในการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังในคดียาเสพติด เนื่องจากสถานที่ไม่มีความเหมาะสม
แออัดเกินไป การขาดโปรแกรมการแก้ไขเฉพาะสำหรับผู้ต้องขังในคดียาเสพติด
โดยกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ เห็นว่า กิจกรรมที่จัดให้แก่ผู้ต้องขังในคดียาเสพติดมีความไม่
เหมาะสมไม่สามารถแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังในคดียาเสพติด นอกจากนี้ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่
เห็นว่า งบประมาณในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในคดี ยาเสพติดไม่เพียงพอ ขาดเทคโนโลยี
ที่ทันสมัย กฎหมายราชทัณฑ์และรัฐธรรมนูญไม่เอื้ออำนวยต่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง
ในคดียาเสพติด กลุ่มตัวอย่างประมาณครึ่งหนึ่งเห็นว่า องค์การภายนอกไม่ให้ความสำคัญ
ต่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังในคดียาเสพติด โดยกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่า การแก้ไข
ฟื้นฟูผู้ต้องขังในคดียาเสพติดจะประสบความสำเร็จมากขึ้น ถ้ามีองค์กรภายนอกเข้ามามี
ส่วนร่วมในการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังในคดียาเสพติด นอกจากกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่

เห็นว่า ผู้ต้องขังในคดียาเสพติดกระทำผิดซ้ำ เพราะสังคมไม่ให้โอกาส รวมทั้งสภาพแวดล้อม ที่ต้องเผชิญหลังพ้นโทษ การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในคดียาเสพติดจะมีประสิทธิภาพมากกว่านี้หากมีการติดตามดูแลหลังพ้นโทษ การคุมประพฤติ สามารถช่วยแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังในคดียาเสพติด และเห็นว่าควรมีการเลี้ยงโทษจำคุกสำหรับผู้เสพ นอกจากนี้กลุ่มตัวอย่างประมาณครึ่งหนึ่ง เห็นว่า การบริหารงานในกระบวนการยุติธรรม (ตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์) ไม่เอื้ออำนวยต่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังในคดียาเสพติด และเห็นว่านโยบายในการแก้ไขปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาสำคัญต่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังในคดียาเสพติด และกลุ่มตัวอย่างเกือบทั้งหมด เห็นว่า การแก้ไขปัญหามุขผู้ต้องขังในคดียาเสพติดควรเป็นหน้าที่ของทุกฝ่ายในสังคม

สำหรับปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อปัญหาในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในคดียาเสพติด ปรากฏว่า กลุ่มตัวอย่างที่มีเพศแตกต่างกัน มีความเห็นต่อปัญหาเจ้าหน้าที่ ขาดการฝึกอบรมให้มีความชำนาญในการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังในคดียาเสพติด และปัญหาความเสี่ยงภัยแตกต่างกัน นอกจากนี้ กลุ่มตัวอย่างที่มีอายุแตกต่างกัน มีความเห็นต่อ การเลี้ยงโทษจำคุกและสภาพแวดล้อมที่ผู้ต้องขังในคดียาเสพติดต้องกลับไปเผชิญภายหลังพ้นโทษแตกต่างกัน ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่มีตำแหน่งงานแตกต่างกันมีความเห็นต่อกำหนดโทษแตกต่างกัน ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่มีตำแหน่งงานแตกต่างกันมีความเห็นต่อกำหนดโทษแตกต่างกัน นอกจากนี้กลุ่มตัวอย่างที่มีระดับงานแตกต่างกันมีความเห็นต่อการประสบปัญหาในการปฏิบัติงาน เนื่องจากข้อกำหนดของกฎหมายราชทัณฑ์ ไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในคดียาเสพติด และความเห็นต่อการคุมประพฤติผู้ต้องขังแตกต่างกัน และกลุ่มตัวอย่างที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความเห็นต่อค่าตอบแทนจากการทำงานแตกต่างกัน

สำหรับผลการศึกษาผู้บริหารสูงสุดในทัศนสถาน ปรากฏว่า กลุ่มตัวอย่างเห็นว่า ปัญหาในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในคดียาเสพติดที่ทางทัศนสถานประสบ ได้แก่ ปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ผู้มีทักษะ ความชำนาญ และการขาดความตั้งใจ นอกจากนี้ ยังประสบปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ปัญหาการนำผู้ต้องขังที่เป็นผู้เสพควบคุมรวมกับผู้ค้า ความไม่เหมาะสมของสถานที่ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในคดียาเสพติด

การขาดแคลนงบประมาณ ปัญหาจากตัวผู้ต้องขัง ปัญหาที่เกิดจากระบบการทำงาน และ ปัญหาการขาดความร่วมมือในการแก้ปัญหาจากสังคม

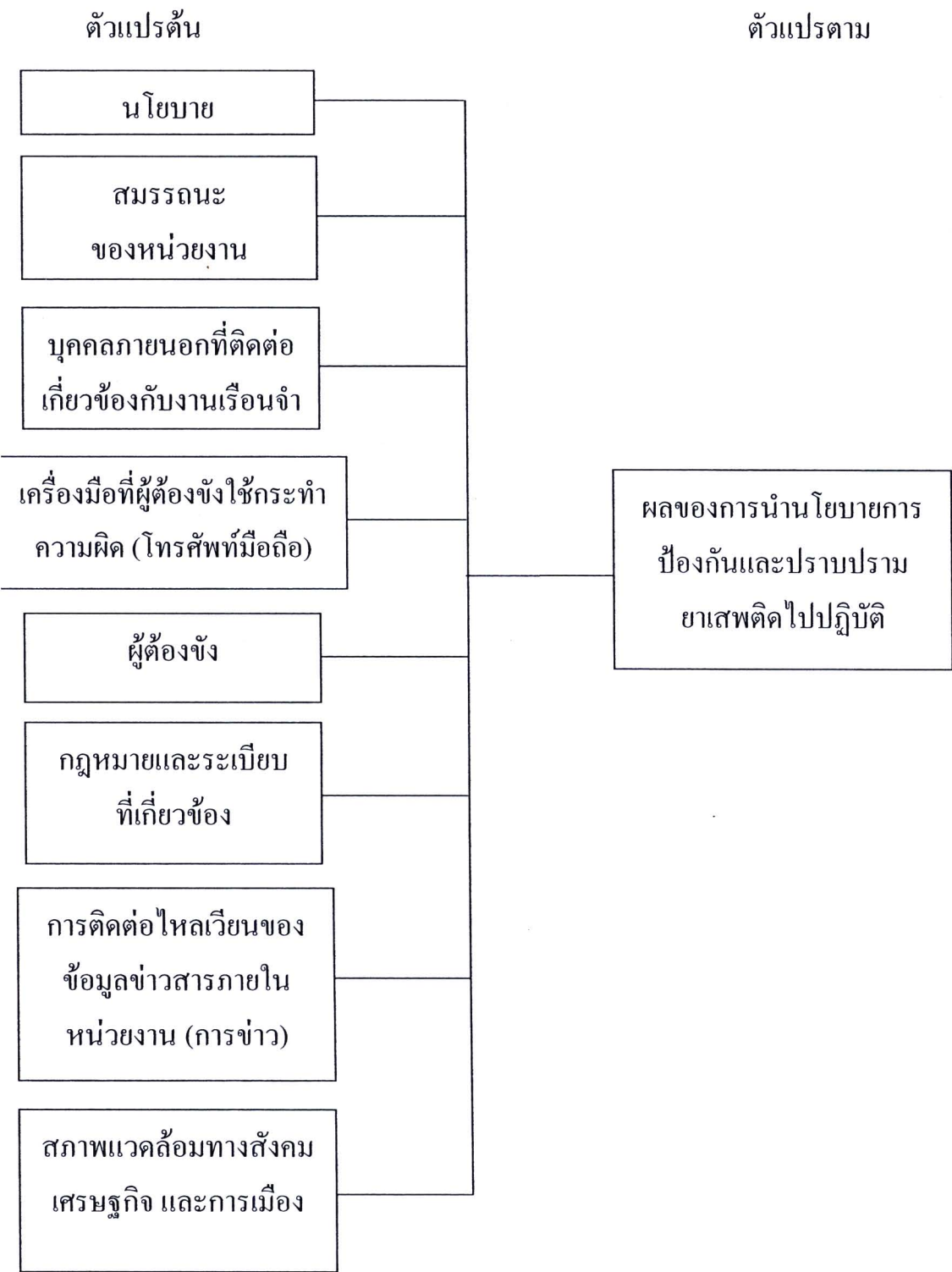
ธนรัชต์ แจ่มสุวรรณ (2540) ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายการพัฒนาสิ่งแวดล้อม ไปปฏิบัติ: ศึกษาเฉพาะกรณีนโยบายการรักษาความสะอาดของกรุงเทพมหานคร ผลการศึกษาพบว่า การนำนโยบายการรักษาความสะอาดของกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ ยังไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นผลมาจากสาเหตุต่าง ๆ ดังนี้ คือ

1. นโยบายการรักษาความสะอาดของกรุงเทพมหานครขาดความเอาใจจริงเอาใจ ในการปฏิบัติของผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง
2. ประชาชนส่วนมากขาดวินัยและขาดความร่วมมือในการช่วยกันรักษา สิ่งแวดล้อม
3. ขาดแคลนทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการบริหาร โครงการภายใต้ นโยบายนี้ ซึ่งได้แก่ งบประมาณ อัตราค่าจ้างและคุณภาพของบุคลากร
4. ข้าราชการระดับล่างมีขวัญและกำลังใจต่ำ

กรอบแนวความคิดในการศึกษาวิจัย

จากกรอบแนวคิดและทฤษฎี ผลการศึกษาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทำให้ทราบได้ ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมีปัจจัยหลายอย่างที่เข้ามาเกี่ยวข้องซึ่งอาจเปลี่ยนไปตาม สถานการณ์ และเวลาได้เสมอ ผู้วิจัยจึงได้ทำให้กำหนดตัวแบบปัจจัยที่ใช้ในการศึกษา วิจัยการนำนโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของเรือนจำกลางคลองเปรม ไปปฏิบัติ โดยเป็นการใช้ตัวแบบที่ได้มาจากการประยุกต์ตามตัวแบบและทฤษฎี ผลการศึกษา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถสรุปได้ดังตัวแบบด้านล่างนี้

กรอบแนวความคิดในการศึกษาวิจัย



ภาพ 10 กรอบแนวความคิดในการศึกษาวิจัย