

บทที่ 2

แนวคิดและเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วย 3 แนวคิด คือ แนวคิดเกี่ยวกับบริการสังคม แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ และแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสังคม

2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับบริการสังคม

งานบริการสังคม (Social Services) เป็นสาขาหนึ่งของงานสวัสดิการสังคม (Social Welfare) ซึ่งได้มีผู้นิยามความหมายไว้มากมาย ดังได้แก่

นิคม จันทรวีฑูร (2512 : 17) อธิบายว่า บริการสังคม หมายถึง บริการหรือกิจกรรมทางสังคม ซึ่งอาจเป็นรัฐบาลหรือเอกชน หรือทั้งเอกชนและรัฐบาลร่วมกันจัดขึ้นโดยมุ่งต่อความผาสุกและสวัสดิภาพของประชากร ตลอดจนการป้องกันและบำบัดความเดือดร้อนต่าง ๆ ให้ประชากร

ศรีหัทธิม พานิชพันธ์ (2534 : 36) กล่าวว่า บริการสังคม หมายถึง กิจกรรมหรือบริการต่าง ๆ ที่รัฐบาลหรือเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจจัดขึ้นในสังคมก่อนยุคอุตสาหกรรมหรือสังคมอุตสาหกรรม เพื่อช่วยเหลือบุคคล ครอบครัว กลุ่มชน ชุมชน และสังคมโดยส่วนรวมในการแก้ไข บำบัด และป้องกันปัญหาในระดับต่าง ๆ ทั้งปัญหาส่วนตัว ปัญหาครอบครัว และปัญหาสังคม ตลอดจนในการฟื้นฟู เสริมสร้าง และพัฒนาบุคลิกภาพ ความสามารถหรือศักยภาพ จิตใจ ตลอดจนอาชีพของบุคคลทุกคน และพัฒนาสังคมและประเทศชาติในที่สุด

ศศิพัฒน์ ยอดเพชร (อ้างใน ผ่องพักตร์ พรหมช่วย, 2539 : 14) ได้ศึกษาเอกสารทางวิชาการ และสรุปว่า การจัดบริการสังคมนั้นคือ การที่ภาครัฐหรือภาคเอกชนได้ร่วมกันจัดบริการต่าง ๆ ขึ้นเพื่อให้บริการและตอบสนองต่อความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตแก่ประชาชนทั่วไป อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่พึงได้รับบริการสังคมอย่างเท่าเทียมกัน จุดมุ่งหมายของการจัดบริการสังคม ก็เพื่อช่วยให้ประชาชนสามารถใช้ชีวิตร่วมกันในสังคมอย่างปกติสุข กระทำบทบาทหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาสังคมโดยส่วนรวม

ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์ (2535 : 89) ได้รวบรวมแนวคิดของบราวน์ (Brown) เกี่ยวกับบริการสังคมไว้ดังนี้ บริการสังคม คือ หน้าที่ความรับผิดชอบหนึ่งของรัฐบาลต่อประชาชนใน

การจัดสรรบริการเพื่อการเสริมสร้างชีวิตความเป็นอยู่และสวัสดิภาพของประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันแก้ไขความเดือดร้อน การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมออย่างมีความสุขตามอัตภาพ โดยรัฐได้กำหนดความรับผิดชอบไว้ในนโยบายและแผนของประเทศ บริการสังคมแตกต่างจากบริการสาธารณะและบริการสาธารณสุขไปไกล เนื่องจากบริการสังคมเป็นบริการซึ่งมุ่งเน้นที่สวัสดิภาพของบุคคลมากกว่าการจัดสวัสดิการทางกายภาพแก่ชุมชน และโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ

สยาม รัตนวิจิตร (2523 : 28) ได้ให้ความหมายไว้ว่า บริการสังคมมักจะใช้ในระดับงานที่มีลักษณะการสงเคราะห์ หรือบริการผู้มีความทุกข์ หรือมีปัญหาหนัก ๆ ซึ่งบริการเหล่านี้ล้วนเป็นมาตรการเสริมให้ชีวิตมนุษย์ในสังคมมีค่า และมีความสุขมากขึ้น ยิ่งมีมากก็ยิ่งดี แสดงถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม แต่ต้องอยู่บนหลักการแห่งการช่วยตนเอง และมีส่วนรับผิดชอบของประชาชนด้วย จึงจะเป็นบริการสังคมที่ถูกต้องสมบูรณ์ตามหลักวิชาการ

กิตติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์ (2537 : 9) กล่าวว่า บริการสังคมเป็นการบริการที่ดำเนินงานโดยรัฐบาลหรือเอกชนเพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพของประชาชนในด้านการหน้าที่ทางสังคมให้สามารถปรับตัวอย่างเหมาะสม พื้นฟูสภาพจากการสูญเสียการหน้าที่ทางสังคมให้กลับมาปรับตัวอย่างเหมาะสม ตลอดจนพัฒนาให้บรรลุนิติภาวะหน้าที่ทางสังคมตามศักยภาพ สามารถใช้บริการเพื่อตอบสนองปัญหาความต้องการของตนเองได้อย่างเหมาะสม เช่น บริการปรึกษา บริการเฉพาะด้านอื่น ๆ เป็นต้น

องค์การสหประชาชาติ (อ้างใน ศรีทิพย์พิม พานิชพันธ์, 2534 : 34 - 35) ได้อธิบายว่า บริการสังคม หมายถึง กิจกรรมที่จัดขึ้นอย่างมีระเบียบเพื่อให้บุคคลแต่ละคนสามารถปรับตนเองให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมในสังคมได้ด้วยดี การที่จุดมุ่งหมายนี้จะสัมฤทธิ์ผลด้วยดีก็โดย (1) การใช้เทคนิคและวิธีการที่มุ่งช่วยให้บุคคล กลุ่ม และชุมชนต่าง ๆ สามารถได้รับบริการตามความต้องการ และสามารถแก้ปัญหาเกี่ยวกับการปรับตนให้เข้ากับลักษณะที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปทุกลักษณะในสังคมได้ด้วยดี และโดย (2) การดำเนินงานร่วมกันในการปรับปรุงสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมให้ดีขึ้น

Barker (1987 : 154) บริการสังคมเป็นกิจกรรมของนักสังคมสงเคราะห์และวิชาชีพอื่น ๆ ในการช่วยเหลือผู้คนให้เกิดศักยภาพในตนเอง และช่วยเหลือตัวเอง สัมพันธภาพในครอบครัวที่เข้มแข็ง ทั้งในบุคคล ครอบครัว กลุ่ม หรือชุมชน ให้มีหน้าที่ทางสังคมอย่างเหมาะสม

Williams and Anderson (อ้างใน มาริสสา ภูเพ็ชร, 2531 : 5) ได้ให้ทัศนะโดยสรุปว่า บริการสังคมเป็นบริการที่จัดขึ้น โดยมีการจัดลำดับความสำคัญของการใช้ทรัพยากรอย่างมีคุณค่าและเป็นบริการที่จัดขึ้นโดยมิได้มุ่งหวังกำไร

Dictionary of Social Services (อ้างใน ตรึงเนตร พรรณดวงเนตร, 2538 : 44) กล่าวว่า บริการสังคมเป็นบริการช่วยเหลือบุคคลที่มีความสามารถในการช่วยตนเองได้น้อยที่สุด เช่น เด็ก คนชรา คนเจ็บป่วย คนพิการ แตกต่างจากการให้บริการสาธารณะ หรือบริการอาสาสมัครเพราะเป็นการจัดบริการโดยมีวัตถุประสงค์เบื้องต้นในการส่งเสริมความเป็นอยู่ของบุคคล กลุ่มชน และชุมชนให้ดียิ่งขึ้น

หลักการของงานบริการสังคม

สุวรรณ รื่นยศ (2512 : 6) กล่าวถึงหลักการให้การสงเคราะห์ผู้ประสบความเดือดร้อนในงานบริการสังคมว่ามีหลักการสงเคราะห์ ดังนี้

1. ช่วยคนที่ไม่สามารถช่วยตัวเองได้ โดยคนนั้นได้รับความทุกข์ยากเดือดร้อน มีปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาทางร่างกาย จิตใจ เกิดความบกพร่องในการดำรงชีพ และไม่สามารถช่วยตนเองได้
2. ช่วยให้ตรงกับความต้องการของเขา เช่น อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค อาชีพ การศึกษา ฯลฯ ซึ่งเขาขาดแคลนโดยแท้จริง
3. ช่วยตามความจำเป็น เช่น ช่วยบรรเทาทุกข์ในกรณีไฟไหม้ น้ำท่วม วิกฤติ โรคระบาด ฯลฯ ตามความเหมาะสม หรือช่วยให้โครงการระยะยาว เช่น การจัดอาชีพให้ทำมาหากิน มีรายได้เลี้ยงตนเองและครอบครัว ทั้งนี้จะต้องมีการสอบสวน พิจารณาข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป มิใช่ช่วยเหลือแจกจ่ายไปให้โดยไม่จำเป็นหรือเกินความจำเป็น หรือมิได้สอบสวนข้อเท็จจริง นอกจากในกรณีฉุกเฉินรีบด่วน
4. ช่วยพัฒนาความสามารถให้คนมีความรู้ ความสามารถ มีกำลังใจ คิดต่อสู้กับความยากลำบาก และช่วยให้พัฒนาเปลี่ยนแปลงตัวเอง ปรับตัวเองให้เข้ากับสิ่งแวดล้อม เพื่อดำเนินชีวิตของตนเองให้มีความสุข ตลอดจนให้พยายามแก้ปัญหาต่าง ๆ ของตนเองให้ลุล่วงไปโดยไม่ทอดทิ้ง
5. ช่วยบุคคลดังกล่าวข้างต้นตามหน้าที่แห่งสมาชิกของสังคม โดยถือว่าทุกคนมีฐานะในสังคมเท่าเทียมกัน มิได้ถือว่าผู้รับมีฐานะต่ำกว่าผู้ให้ หากมีฐานะเป็นสมาชิกคนหนึ่งคนในสังคมเสมอ กัน มีเกียรติเท่าเทียมกัน เพื่อมุ่งหมายให้คนในสังคมเดียวกันอยู่ร่วมกันด้วยความผาสุก

คุณลักษณะทั่วไปของบริการสังคม

ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์ (2535 : 90) กล่าวถึงหลักในการพิจารณาคุณลักษณะของบริการสังคมไว้ดังนี้

1. ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์โดยตรง คือ ประชาชนได้รับประโยชน์โดยตรงจากบริการนั้น ๆ เพื่อการตอบสนองความต้องการอย่างใดอย่างหนึ่ง
2. เป็นการจัดสรรบริการอย่างมีมาตรฐานทั้งวิธีดำเนินการและสิทธิประโยชน์ที่ประชาชนพึงจะได้รับ
3. การจัดสรรบริการแก่กลุ่มประชากรที่ได้กำหนดไว้ชัดเจน โดยทั่วไปแล้วบริการแต่ละบริการจะสามารถกำหนดกลุ่มประชากรที่มีสิทธิได้รับการคุ้มครองไว้ เพื่อแสดงเจตนารมณ์ของรัฐต่อการให้การคุ้มครองดูแลประชากรกลุ่มนั้น ๆ
4. มีความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม คือ เป็นบริการที่จะบังเกิดผลในการให้ความคุ้มครองดูแลสังคมโดยส่วนรวม ทำให้เป็นสังคมที่ดีมีสวัสดิภาพแก่ประชากร
5. ไม่เป็นบริการที่ต้องซื้อขายได้แก่เงินทางธุรกิจ แต่มิได้หมายความว่าบริการสังคมทุกประเภทต้องเป็นบริการให้เปล่าทั้งหมด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดและหลักเกณฑ์ในการคิดค่าบริการซึ่งไม่เน้นต้นทุน กำไรสูงสุด

Summer (อ้างใน มาริสตา กูเพิร์, 2531 : 5) ได้เสนอแนวทางการพิจารณาบริการสังคมโดยใช้วิธีการต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. การใช้หลักการ (Doctrines) และแนวคิดพื้นฐาน (Embodying Ideas) ขององค์การผู้ให้บริการเป็นเกณฑ์ วิธีการนี้จะนำแนวคิดพื้นฐานที่ปรากฏในโครงสร้างขององค์การผู้ให้บริการมาพิจารณา องค์การที่ให้บริการสังคมก็คือ องค์การใดก็ตามที่มีแนวคิดพื้นฐาน (Embodying Ideas) ที่จะให้บริการเพื่อให้เกิดสวัสดิภาพแก่สังคมส่วนรวม
2. การใช้หน้าที่หลักหรือหน้าที่ประการแรก (Primary Function) ขององค์การผู้ให้บริการมาพิจารณา องค์การที่ให้บริการสังคมจะจัดบริการสังคมขึ้น โดยมีความมุ่งหมายที่การแก้ไขปัญหาสังคมที่เกิดขึ้น หรือการมีคุณภาพของชีวิตที่ดี หรือเพื่อให้เกิดมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดีแก่คนในสังคม
3. การพิจารณาโดยใช้วัตถุประสงค์หลักของการจัดบริการสังคม (Prime Beneficiary) บริการสังคมเป็นบริการที่มีขึ้นโดยมิได้มุ่งหวังกำไร เป็นบริการที่จัดขึ้นเพื่อให้บริการแก่ผู้ที่ต้องการเพื่อให้เกิดสวัสดิภาพแก่ประชาชนเป็นประการแรกและสังคมเป็นส่วนรวม

นอกจากการพิจารณาหลักการ หน้าที่ และวัตถุประสงค์หลักของการจัดบริการสังคม ตามที่ Summer เสนอแล้ว Warham (อ้างใน มาริสสา กูเพิร์, 2531 : 6) ยังได้เสนอคุณลักษณะรวมของ บริการสังคมที่จัดหรือดำเนินการโดยรัฐไว้เป็นแนวทางในการพิจารณาองค์ประกอบที่สำคัญของบริการ สังคม คือ

1. การจัดบริการสังคมใดจะเกิดขึ้นได้ต้องมีพระราชบัญญัติออกเป็นกฎหมายให้ดำเนินการได้ การออกพระราชบัญญัตินี้กระทำโดยผ่านขั้นตอนระบบนิติบัญญัติของประเทศนั้น ๆ
2. การดำเนินงานบริการสังคมจะใช้งบประมาณของรัฐที่จัดสรรให้ในรูปแบบต่าง ๆ
3. บริการสังคมที่มีอยู่ในสังคมใดจะสะท้อนให้เห็นการแบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐ องค์การ อาสาสมัคร และประชาชนโดยทั่วไปว่าจะมีบทบาทอย่างไรในการตอบสนองความต้องการพื้นฐานของ ประชาชน

ประเภทของบริการสังคม

ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์ (2535 : 91) กล่าวว่า iva การจำแนกประเภทของบริการ สังคมมีความแตกต่างกันออกไปเนื่องจากมีหลายกิจกรรมที่รวมวัตถุประสงค์หลายอย่างในแต่ละบริการ และการให้ความสำคัญของผู้กำหนดประเภทของบริการสังคม ซึ่งสามารถจำแนกประเภทของบริการ สังคมเป็น 3 กลุ่ม คือ

1. บริการหรือทรัพยากรซึ่งประชาชนแต่ละคนสามารถใช้ได้โดยเท่าเทียมกัน เช่น สวนสาธารณะ เป็นต้น
2. บริการหรือทรัพยากรซึ่งสามารถใช้ได้ตามสถานภาพที่กำหนด เช่น เด็ก คนชรา
3. บริการหรือทรัพยากรสำหรับบุคคลบางประเภทตามการวินิจฉัยทางวิชาการ เช่น คนพิการ เด็กปัญญาอ่อน

ศรีทัตติม พานิชพันธ์ (2525 : 20 - 23) ได้แบ่งประเภทบริการสังคมออกเป็น 6 ประเภทคือ

1. บริการด้านสุขภาพอนามัย (Health) ได้แก่ บริการด้านสุขภาพทั้งทางกายและทาง จิตใจ รวมทั้งการสาธารณสุข (Public Health) เช่น การให้ความรู้เกี่ยวกับยารักษาโรค การแนะนำการ วางแผนครอบครัว การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับสุขภาพจิต การควบคุมคุณภาพของอาหาร เป็นต้น
2. บริการด้านการศึกษา (Education) ได้แก่ การจัดการศึกษาในระดับต่าง ๆ เช่น การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา ซึ่งใน

ปัจจุบันนี้มีการศึกษาแบบเป็นทางการ คือ สอนกันในสถาบันการศึกษาโดยตรง และการศึกษาแบบไม่เป็นทางการ อันเป็นความรู้ที่ให้โดยผ่านทางองค์กรหรือหน่วยงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เช่น ทางสื่อมวลชน การอบรมความรู้พิเศษต่าง ๆ เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยจัดการบริหารการศึกษาในปัจจุบันออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารการศึกษาส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

3. บริการด้านที่อยู่อาศัยหรือการอาคารสงเคราะห์ (Housing) หมายถึง การที่รัฐบาลให้การสงเคราะห์แก่บุคคลในเรื่องที่อยู่อาศัย โดยมุ่งที่จะสนับสนุนช่วยให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยที่สะดวกสบาย เหมาะสมและถูกต้อง มีมาตรฐานเพียงพอในเรื่องอนามัยและความเป็นอยู่ โดยรัฐบาลจะดำเนินการก่อสร้างบ้านให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อย และไม่มีที่อยู่อาศัยได้เข้ามาอยู่อาศัย หรือเช่าซื้อในราคาถูก การให้กู้ยืมเงินในการสร้างบ้าน ตลอดจนการให้คำแนะนำเกี่ยวกับการก่อสร้างที่อยู่อาศัย

4. บริการด้านความมั่นคงของรายได้หรือการประกันรายได้ (Income Maintenance) เป็นบริการที่จัดขึ้น เพื่อชดเชยหรือทดแทนการสูญเสียรายได้ของครอบครัว เพื่อช่วยให้เกิดความมั่นคงทางด้านรายได้ เช่น การจัดประโยชน์ทดแทนให้ครอบครัว การจัดการช่วยเหลือกรณีคนงานได้รับอุบัติเหตุจากการทำงาน หรืออาจจัดทำในรูปของการจัดสรรรายได้ให้กับครอบครัวโดยเฉพาะครอบครัวที่มีรายได้ต่ำในภาวะที่ต้องสูญเสียรายได้ตามปกติไป เช่น หัวหน้าครอบครัวเจ็บป่วย ประสบอุบัติเหตุหรือถึงแก่กรรม เป็นต้น เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนให้สามารถแก้ปัญหาความยุ่งยากในด้านเศรษฐกิจของครอบครัวได้

5. บริการด้านการว่างงานและสวัสดิการแรงงาน (Employment and Labor Welfare) การจัดหางาน หมายถึง การดำเนินงานใด ๆ ในฐานะเป็นสื่อกลาง เพื่อจัดหางานให้กับผู้ต้องการจะทำงานโดยได้รับค่าจ้างที่เหมาะสม เป็นธรรม ด้านนายจ้างก็จะได้คนไปทำงานตามความต้องการ ส่วนสวัสดิการแรงงานเป็นการดำเนินการโดยรัฐบาลหรือสหภาพแรงงานหรือนายจ้าง เพื่อให้คนงาน ลูกจ้าง มีความเป็นอยู่ตามควรแก่สภาพ มีสุขภาพจิตและสุขภาพกายที่ดี มีความมั่นคงในการทำงานและการดำรงชีวิต ตัวอย่างของบริการประเภทนี้ เช่น การฝึกอบรมในการทำงาน การจัดหางานในคนพิการ ทุพพลภาพ เป็นต้น

6. บริการสังคมทั่วไป (General Social Services) หรือบริการสังคมที่มุ่งที่บุคคล (General or Personal Social Services) ซึ่งต้องใช้งานสังคมสงเคราะห์เป็นหลักหรือแม่บท (Host) และเป็นบริการให้เปล่า เป็นบริการที่จัดให้แต่ละบุคคลให้สามารถใช้ชีวิตร่วมกันเป็นกลุ่ม สามารถปรับตนเองให้เข้ากับสิ่งแวดล้อม และสนับสนุนการทำหน้าที่ของแต่ละคนให้ดีขึ้น มุ่งช่วยให้บุคคล กลุ่ม และ

ชุมชน สามารถได้รับบริการตรงตามความต้องการ บริการนี้ประกอบด้วยบริการสำคัญ ๆ คือ บริการสวัสดิการครอบครัวและสวัสดิการเด็ก บริการสำหรับผู้สูงอายุหรือคนชรา บริการสำหรับคนพิการและทุพพลภาพ บริการชุมชน บริการข่าวสารที่เกี่ยวกับสังคมต่าง ๆ บริการวางแผนครอบครัว เป็นต้น

ผู้รับบริการสังคมทั่วไป (Personal Social Services) มี 2 แบบ คือ

ก. แบบ Public Social Utilities ซึ่งถือว่าผู้ใช้บริการเป็นผู้บริโภค (Consumers) มิใช่ผู้รับบริการ (Client) เป็นการส่งเสริมให้มีพัฒนาการและการเรียนรู้ทางสังคมที่ดี หรือการให้ข่าวสารและการเข้าถึงบริการ อาทิ บริการวางแผนครอบครัว บริการอุปการะเลี้ยงดูเด็ก ศูนย์ผู้สูงอายุ เป็นต้น

ข. แบบ Case Services ผู้มาใช้บริการถือว่าเป็นผู้รับบริการ (Client) ดังนั้นผู้รับบริการจะเป็นประชาชนที่ไม่สามารถปรับตัวได้ มีปัญหาต่าง ๆ เจ็บป่วย หรือประสบความยุ่งยากเดือดร้อนนานัปการ เมื่อรับบริการจะต้องมีการวินิจฉัย ประเมินปัญหา หรือการรับรองว่าเป็นผู้มีความต้องการและมีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะรับบริการได้

2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

สுகซึย ฮาเวประภาส (2538 : 1) กล่าวว่า กิจกรรมทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นระดับใดหรือดำเนินการโดยหน่วยงานใด ล้วนมาจากความคิดอันเป็นกรอบนำทางว่า ควรทำอะไร เมื่อใด ที่ไหน โดยใคร การดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลเช่นกัน เริ่มมาจากความคิดหรือเจตนารมณ์ แล้วค่อย ๆ พัฒนาชัดเจนขึ้นจนกลายเป็นกรอบกำหนดทิศทางและแนวการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล ซึ่งในความหมายกว้างก็คือนโยบายของรัฐบาลหรือนโยบายสาธารณะ (Public Policy) นั่นเอง

คำว่า “นโยบายสาธารณะ” มีนักวิชาการบางส่วนได้ให้คำนิยามไว้ในความหมายที่คล้ายคลึงกัน แต่บางส่วนได้เน้นจุดเน้นที่แตกต่างกันออกไป ได้แก่

Dye (อ้างใน สมพร เพื่องจันทร์, 2539 : 5) ให้คำอธิบายว่า นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ หรือเลือกที่จะไม่กระทำ

Lasswell and Kaplan (อ้างใน สมพร เพื่องจันทร์, 2539 : 5) เสนอว่า นโยบายสาธารณะ คือ แผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้น อันประกอบด้วย เป้าหมายปลายทาง คุณค่า และการปฏิบัติต่าง ๆ

Easton (อ้างใน สุกซึย ฮาเวประภาส, 2538 : 2) ให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง การจัดสรรผลประโยชน์ หรือสิ่งที่มีคุณค่าระหว่างปัจเจกชน และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในระบบสังคมการเมือง

Anderson (อ้างใน สมพร เพื่องจันทร์, 2539 : 3) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นการกระทำบางอย่างที่มีการวางวัตถุประสงค์ เพื่อแก้ไขปัญหา หรือเกี่ยวข้องกับเรื่องหนึ่งเรื่องใด โดยจะมีการนำไปปฏิบัติโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่าง ๆ

Anderson (อ้างใน สมพร เพื่องจันทร์, 2539 : 5) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ เป็นแนวทางปฏิบัติที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ปัญหา หรือประเด็นที่สาธารณชนให้ความสนใจ เช่นภาวะการว่างงาน การขาดแคลนที่อยู่อาศัย เป็นต้น

อมร รักษาศักดิ์ (2520 : 2) กล่าวว่า นโยบายตามความหมายอย่างกว้าง คือ ความคิดของรัฐบาลที่จะทำอะไรหรือไม่ อย่างไร อย่างไร เมื่อใด โดยน่าจะมียอดประกอบ 3 ประการคือ (1) การกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องการกระทำ (2) การกำหนดแนวทางใหม่ ๆ และ (3) การกำหนดการสนับสนุนต่าง ๆ

กุลธร ธนาพงศธร (อ้างใน สมพร เพื่องจันทร์, 2539 : 3) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ น่าจะหมายถึง แนวทางกว้างที่รัฐบาล (แนวทางใดก็ตาม) ได้กำหนดขึ้นล่วงหน้า เพื่อเป็นหนทางชี้แนะ ให้มีการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้นั่นเอง

กล่าวโดยสรุป นโยบายสาธารณะ คือ นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาล ซึ่งอาจจะเป็นองค์กรหรือตัวบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมาย ภายใต้ระบบการเมืองนั้น ๆ ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะจะครอบคลุมตั้งแต่สิ่งที่รัฐบาลตั้งใจว่าจะกระทำหรือไม่กระทำ การตัดสินใจของรัฐบาลในการแบ่งสรรทรัพยากรหรือคุณค่าต่าง ๆ ในสังคม กิจกรรมหรือการกระทำต่าง ๆ ของรัฐบาล รวมถึงผลผลิต และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงอันเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นติดตามมาจากการดำเนินงานของรัฐบาล

องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

Lineburry (อ้างใน สมพร เพื่องจันทร์, 2539 : 16) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางปฏิบัติที่มีขอบเขตครอบคลุมอย่างกว้างขวาง ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ จนถึงการประเมินผลสำเร็จที่เกิดขึ้น Lineburry กล่าวว่ามีการจำแนกออกเป็น 5 ประการ ดังนี้

1. นโยบายต้องมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอน วัตถุประสงค์นี้จำเป็นจะต้องมีอยู่เสมอ และมุ่งก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติเป็นส่วนรวม
2. ต้องมุ่งเสนอขั้นตอนของพฤติกรรม อันเป็นส่วนหนึ่งของแผนงานที่ต้องการให้เกิดขึ้น

3. นโยบายนั้น ๆ ต้องกำหนดการกระทำต่าง ๆ ที่ต้องเลือกนำมาปฏิบัติ และการปฏิบัติดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องให้สอดคล้องทั้งเงื่อนไขเวลา และสถานที่

4. นโยบายต้องมีการประกาศให้บุคคลทั่วไปรับรู้หรือรับทราบ ซึ่งการประกาศดังกล่าว อาจออกมาในรูปจัดการพิมพ์อย่างเป็นทางการเป็นการแถลงต่อรัฐสภา หรือการแถลงข่าวผ่านสื่อมวลชน เป็นต้น

5. นโยบายต้องมีการดำเนินการปฏิบัติตามลำดับขั้นตอนของการกระทำที่ได้ตัดสินใจไว้แล้ว

สำหรับ Lasswell และ Kaplan (อ้างใน สมพร เพ็ญจันทร์, 2539 : 17) อธิบายว่า องค์ประกอบของนโยบายเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐบาลและเกี่ยวข้องกับปัจจัยอื่น ๆ ของสังคม คือ

1. องค์ประกอบแรกต้องเป็นแผนงานของรัฐบาลที่ได้กำหนดไว้ กล่าวคือ เป็นแผนงานของรัฐบาลในขณะนั้น ซึ่งแผนงานดังกล่าวนี้ อาจเป็นแผนที่กำหนดขึ้นมาใหม่ในรัฐบาลนั้น หรืออาจเป็นแผนงานของรัฐบาลชุดก่อนที่ชุดปัจจุบันยอมรับนำมาใช้มาสานต่อ

2. นอกจากจะเป็นงานของรัฐบาลที่ดำรงตำแหน่งในขณะนั้นแล้ว ยังเป็นโครงการที่ระบุกิจกรรมไว้อย่างชัดเจนและระบุไว้ล่วงหน้าด้วย การกระทำเช่นนี้ก็เพื่อแยกแยะให้เห็นความแตกต่างกับการระบุแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ทั้งนี้เพราะว่า การกำหนดเป็นแผนงานและโครงการนั้นจะต้องมีการศึกษาพิจารณาอย่างมีระเบียบรอบคอบทุกแง่มุมมาก่อน

3. แผนงานดังกล่าวนี้จำเป็นต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอุดมการณ์ของชาติ คุณค่าอย่างใดอย่างหนึ่ง และการปฏิบัติของรัฐบาลในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง องค์ประกอบข้อนี้ชี้ให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายนั้นเป็นกิจกรรมที่ต้องการกระทำ มิใช่เกิดขึ้นโดยมีทิศทางกำหนดไว้ชัดเจน และมุ่งหวังผลสำเร็จของการนำนโยบายนั้น ๆ ไปปฏิบัติด้วย

แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ

Hogwood และ Gunn (อ้างใน สมพร เพ็ญจันทร์, 2539 : 7 - 8) ได้อธิบายการศึกษา นโยบายสาธารณะว่ามีแนวทางการศึกษา 6 แนวทาง ดังนี้

1. การศึกษาเนื้อหาของนโยบาย (Studies of Policy Content) เป็นลักษณะพิเศษของการศึกษานโยบายทางสังคมและการบริหาร จุดเน้นคือ ดูที่มา อุดมการณ์ และการดำเนินงานของนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น การเคหะ การศึกษา สาธารณสุข เป็นต้น การศึกษาแบบนี้ช่วยให้ผู้

กำหนดนโยบายมีข้อมูลในแต่ละด้านได้สมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม การศึกษาเช่นนี้มักจะเป็นการศึกษารายกรณีและเป็นการศึกษาในแบบพรรณนาความเป็นหลัก

2. การศึกษากระบวนการของนโยบาย (Studies of Policy Process) เป็นการศึกษาเพื่อดูว่าแท้ที่จริงแล้ว การกำหนดนโยบายนั้นมีกระบวนการจัดทำอย่างไร ใครเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอน แต่ละขั้นตอนนั้นต้องทำอะไรบ้าง ไปเกี่ยวข้องกับส่วนใดของสังคมนั้น ๆ บ้าง รวมทั้งผลสำเร็จที่ต้องการมีอะไรบ้าง การศึกษาในแนวนี้อาจความพยายามให้ได้ข้อสรุปที่ใช้เป็นการอธิบายโดยทั่วไป (Generalization) แต่ส่วนมากจะเป็นการศึกษาแบบพรรณนาเป็นหลัก นั่นคือ มุ่งอธิบายธรรมชาติของการกำหนดนโยบายสาธารณะว่าเป็นอย่างไร

3. การศึกษาผลผลิตของนโยบาย (Studies of Policy Output) คือ ความพยายามแสวงหากำหนดแบบแผนของการใช้จ่ายหรือดัชนีของผลผลิตของนโยบาย โดยทั่วไปการศึกษานี้มักนำเอาเครื่องมือทางสถิติต่าง ๆ มาใช้กับตัวแปรทางนโยบาย ไม่ว่าตัวแปรนั้น ๆ จะเป็นตัวแปรทางด้านเศรษฐกิจทางสังคม หรือทางการเมืองก็ตาม

4. การศึกษาด้านการประเมินนโยบาย (Policy Evaluation) กล่าวคือ เพื่อประเมินแต่ละนโยบายนั้นได้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดหรือที่วางไว้เพียงใด การประเมินนโยบายนับว่าเป็นสาขาหนึ่งของการศึกษานโยบายสาธารณะที่ได้รับความสนใจและศึกษาอย่างกว้างขวาง จุดหมายหลักก็คือความพยายามที่จะปรับปรุงความเข้าใจของคนเราต่อปัจจัยที่เป็นตัวก่อรูปของนโยบาย รวมทั้งข้อมูลอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการกำหนดนโยบายในอนาคต ดังนั้นการผลิตข้อมูลและข่าวสารที่ได้จากการประเมินนโยบายจึงเป็นส่วนสำคัญในกระบวนการนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดนโยบายใหม่ ๆ นอกจากนี้ การประเมินนโยบายยังแตกต่างจากการศึกษาเนื้อหาของนโยบายอยู่หลายมุม เช่น ประเมินเพื่อประมวลข้อมูลและข่าวสารสำหรับการกำหนดนโยบายใหม่ ข้อมูลสำหรับการตัดสินใจ และข้อเสนอแนะนโยบายเพื่อเลือก ในขณะที่การดูเนื้อหาของนโยบายนั้นมุ่งอธิบายนโยบายที่เป็นอยู่หรือใช้อยู่เป็นหลัก

5. การศึกษาการผลักดันกระบวนการกำหนดนโยบาย (Process Advocacy) ในส่วนนี้นักวิชาการไม่เพียงแต่จะทำความเข้าใจกระบวนการกำหนดนโยบายเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงอีกด้วย โดยเน้นให้กระบวนการกำหนดนโยบายเป็นไปในด้านนำเอาแนวทางแบบใดแบบหนึ่งมาใช้ รวมถึงวิธีการและเทคนิคที่ใช้ด้วย นั่นคือ มุ่งไปที่คำถามว่า จะสมควรกำหนดนโยบายอย่างไร (how) มากกว่าการที่กำหนดควรเป็นแบบใด

6. การผลักดันนโยบาย (Policy Advocacy) คือ การใช้พลังต่างๆ เพื่อให้ปัญหานโยบายนั้นๆ ได้รับการบรรจุเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย อาจเป็นนักวิชาการที่สวมบทบาทนี้ หรือไม่ก็นักการเมืองมาสวมบทบาทนักวิเคราะห์นโยบาย เน้นอนที่วาทะของทั้งสองกลุ่มนี้ค่อนข้างจะถูกโต้แย้งได้มาก เพราะอาจชี้ว่าเขาเข้ามาผลักดันนโยบายที่มีการวางแนวทางไว้ล่วงหน้ามาแล้ว

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539 : 29 – 30) กล่าวสรุปแนวทางการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะจากวิวัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะว่ามี 2 แนวทาง คือ

ก. แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะในเชิงพรรณนา (Descriptive Approach)

1. การศึกษาเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของตัวนโยบาย (Policy Content) ซึ่งมักจะครอบคลุมเรื่องของความเป็นมา เจตนารมณ์ ลักษณะ และการดำเนินงานของนโยบายด้านใดด้านหนึ่ง

2. การศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการนโยบาย (Policy Process) ซึ่งมักจะพยายามอธิบายว่านโยบายถูกกำหนดขึ้นอย่างไร มีใครเข้ามาเกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนและได้พยายามเข้ามามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในขั้นตอนดังกล่าวนี้ได้อย่างไร โดยอาศัยวิธีการกรณีศึกษา (Case Studies) เป็นการเฉพาะของแต่ละนโยบาย

3. การศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบาย (Policy Determinants) และผลผลิตของนโยบาย (Policy Outputs) ซึ่งจะเป็นเรื่องของกรอบอธิบายรูปแบบความสัมพันธ์เชิงเหตุผล (Causal Model) ระหว่างตัวแปรปัจจัยสภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และเครื่องบ่งชี้ต่าง ๆ (Indicators) อันเป็นผลของตัวนโยบาย เช่น จำนวนเงินงบประมาณ เป็นต้น โดยอาศัยวิธีการทางด้านสถิติที่สลับซับซ้อนเป็นเครื่องมือ เช่น วิธีเศรษฐมิติ เป็นต้น

4. การศึกษาเกี่ยวกับผลลัพธ์หรือผลกระทบของตัวนโยบาย (Policy Outcomes/Impact) ซึ่งจะเป็นการอธิบายถึงผลที่เกิดขึ้นของนโยบายต่อสังคมส่วนรวม ทั้งในส่วนที่ตั้งใจคาดหวังไว้ และผลพลอยได้ที่ไม่ได้ตั้งใจคาดหวังไว้ ในรูปของการศึกษาวิจัยประเมินผล (Evaluation Studies) ที่อาศัยระเบียบวิธีการวิจัยและสถิติ เพื่อเปรียบเทียบสถานภาพก่อนและหลังมีนโยบาย เช่น แบบการทดลอง (Experimentation) แบบกึ่งทดลอง (Quasi-Experimentation) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ผลที่ได้รับจากการศึกษาดังกล่าวยังสามารถนำไปใช้ประโยชน์เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการตัดสินใจทบทวนและเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือการกำหนดนโยบายใหม่ในอนาคต

ข. แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะในเชิงเสนอแนะ (Prescriptive Approach)

แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะดังกล่าวนี้ ได้รับอิทธิพลจากวิทยาการจัดการสมัยใหม่ซึ่งเป็นรูปแบบการศึกษาวิจัยเพื่อหาความรู้ในกระบวนการนโยบาย (Knowledge in the Policy

Process) หรือตอบคำถามว่านโยบายควรจะถูกกำหนดอย่างไร (how policies should be model) โดยอาจจะเป็นในลักษณะต่าง ๆ คือ

1. การให้สารสนเทศสำหรับการกำหนดนโยบาย (Information for Policy-Making) เช่น การเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบาย การให้คำแนะนำเกี่ยวกับนโยบายของทางเลือกเชิงนโยบายในแง่มุมต่าง ๆ เป็นต้น โดยอาศัยเทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบายต่าง ๆ เข้าช่วย

2. การให้การสนับสนุนนโยบาย (Policy Advocacy) ซึ่งจะเป็นเรื่องของการประยุกต์เทคนิควิธีการวิเคราะห์ต่าง ๆ เพื่ออ้างเหตุผลสนับสนุนนโยบายใดนโยบายหนึ่ง หรือทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งที่คิดว่าเหมาะสมที่สุดในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของสังคม

การศึกษานโยบายสาธารณะ อาจพิจารณาในเชิงของกระบวนการซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ที่นโยบายสาธารณะต้องดำเนินไปตามลำดับได้เป็น 5 ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ (อ้างใน ทศพร สิริสัมพันธ์, 2539 : 122-124)

1. ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation)

การก่อตัวของนโยบายเป็นเรื่องของการที่ประเด็นปัญหาบางประการได้รับการหยิบยกขึ้นมาสู่ความสนใจของผู้กำหนดนโยบายเพื่อนำไปสู่การพิจารณาการตัดสินใจต่อไป ทั้งนี้การก่อตัวของนโยบายอาจจะมาจากการผลักดันหรือนำเสนอประเด็นปัญหาโดยบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งสภาพการณ์ต่าง ๆ อันเป็นปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบาย (Policy Determinants)

2. ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)

การกำหนดนโยบายเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการยกร่างข้อเสนอหรือทางเลือกเชิงนโยบายต่าง ๆ (Policy Alternatives) เพื่อทำการพิจารณาตัดสินใจและอนุมัติเห็นชอบในขั้นสุดท้ายโดยผู้กำหนดนโยบายที่มีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ ซึ่งจะพบอยู่เสมอว่าในช่วงของการกำหนดนโยบายนี้บุคคลภายนอกมักจะไม่ได้รับทราบรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการตัดสินใจมากนัก ต่อมาภายหลังเมื่อได้มีการประกาศใช้นโยบาย บุคคลทั่วไปจึงจะได้รับทราบและสามารถวิเคราะห์รายละเอียดเนื้อหาสาระว่าใครได้อะไร เมื่อใด และอย่างไร

3. ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแปลงตัวนโยบายออกสู่ภาคปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ และได้รับผลผลิตออกมาตรงตามเป้าหมายที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ

ในทางปฏิบัติ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมักจะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น สภาพแวดล้อมของการดำเนินงาน ชีวสมรรถนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบ การสนับสนุนและแรงต่อต้านจากบุคคล ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสียกับการนำนโยบาย นโยบายไปปฏิบัติ เป็นต้น

4. ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

การประเมินผลนโยบายเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาถึงผลลัพธ์ที่ติดตามมาจากการนำเอานโยบายไปปฏิบัติว่าบรรลุผลตรงตามประสงค์ที่วางไว้หรือไม่ อย่างไร และยังครอบคลุมถึงการพิจารณาตรวจสอบถึงผลกระทบ (Impact) ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบที่เกิดขึ้นจริง รวมทั้งความคุ้มค่าด้านต่าง ๆ (Cost-Effectiveness) ของตัวนโยบาย

5. ขั้นตอนการต่อเนื่อง การทดแทน และการสิ้นสุดนโยบาย (Policy Maintenance, Succession & Termination)

การต่อเนื่อง ทดแทน และสิ้นสุดนโยบายนี้จะเกี่ยวข้องกับการพิจารณาบทวนเพื่อทำการคงสภาพหรือเปลี่ยนแปลง และยกเลิกสิ้นสุดตัวนโยบาย โดยการพิจารณาดังกล่าวนี้นี้มักจะอาศัยข้อเท็จจริงจากการประเมินผลนโยบาย ในกรณีที่มีการยกเลิกสิ้นสุดนโยบายหมายความว่าวงจรชีวิตของนโยบายได้จบลง ส่วนในกรณีที่มีการทดแทนนโยบายหมายความว่าวงจรชีวิตของนโยบายกำลังจะเริ่มต้นขึ้นใหม่ อย่างไรก็ดี นโยบายสาธารณะโดยส่วนใหญ่มักจะได้รับการต่อเนื่องหรือแก้ไขเพิ่มเติมจากเดิมเพียงเล็กน้อย

2.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสังคม

นโยบายสังคม มีความหมายและแนวความคิดเบื้องต้นที่หลากหลายเปลี่ยนแปลงไปตามสังคม ความเชื่อของนักวิชาการ ตลอดจนองค์ประกอบพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นนักวิชาการได้ให้คำจำกัดความไว้ ดังนี้

Hagenbuch (อ้างใน มาริสสา ภูเพ็ชร, 2531 : 10) ได้ให้ความหมายของนโยบายสังคมว่าเป็นการให้หลักประกันแก่สมาชิกในสังคมในเรื่องมาตรฐานขั้นต่ำในการดำรงชีวิตและการให้โอกาสแก่สมาชิกที่เท่าเทียมกัน

Lafitte (อ้างใน มาริสสา ภูเพ็ชร, 2524 : 10) กล่าวว่า นโยบายสังคมเป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมทางสังคมให้ดีขึ้น เช่น การจัดให้มีบริการด้านนันทนาการ การดูแลป้องกันปัญหาสภาวะต่าง ๆ บริการเหล่านี้ถ้าพึ่งแต่บุคคลไม่สามารถซื้อหาได้ สำคัญของ

นโยบายสังคม คือการไม่เพิกเฉยต่อสังคม การไม่ปล่อยให้สังคมคลั่งคลาญสภาพของสังคมไปตามยถากรรม แต่เป็นความพยายามที่ไปดำเนินการให้สังคมเปลี่ยนแปลงไปตามครรลองที่พึงประสงค์

Harris (อ้างใน กิตติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์, 2528 : 2) เห็นว่านโยบายสังคมจะต้องเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันในการให้โอกาสแห่งชีวิตได้แก่โอกาสที่ประชาชนพลเมืองจะได้รับการคุ้มครองในฐานะสมาชิกของชุมชนอย่างเต็มที่ ดังนั้น นโยบายสังคมต้องเป็นสิ่งที่เอื้อให้ประชาชนเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของสังคม สิ่งใดที่ประชาชนขาดแคลนอันเป็นเหตุทำให้เขาขาดการมีส่วนร่วมกับสังคม ไม่ว่าจะเป็นการขาดแคลนทางวัตถุ หรือความรู้ การศึกษา อาชีพ การมีรายได้ ตลอดจนการบริการสังคมต่างๆ นโยบายสังคมต้องจัดหามาให้บริการอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการ เพื่อว่าประชาชนทุกคนได้มีโอกาสเป็นส่วนหนึ่งของสังคมอย่างเต็มที่

Doyal and Gongh (อ้างใน กิตติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์, 2538 : 2) เห็นว่าในยุคที่มีวัฒนธรรมการแข่งขันและเศรษฐกิจแข่งขันเป็นกระแสหลักที่รุนแรง นโยบายสังคมควรจะเป็นสิ่งที่ช่วยพิทักษ์สิทธิและประโยชน์ (Advocate) ของประชาชนในการเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพสูงด้านต่างๆ อย่างทัดเทียมกัน เช่น บริการด้านการสาธารณสุข และสวัสดิการสังคมอื่น ๆ นโยบายสังคมในยุคปัจจุบันต้องคำนึงถึงการตอบสนองความพึงพอใจขั้นสูง (Optimis Need-Satisfaction) ของประชาชนด้วย

Spicker (1995 : 31) กล่าวถึงนโยบายสังคมว่า เป็นการศึกษาเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและบริการสังคมต่าง ๆ โดยมีขอบเขตสำคัญในการศึกษา คือ การศึกษานโยบายและการบริหารด้านสาธารณสุข ความมั่นคงทางสังคม การศึกษา บริการด้านการจ้างงาน สวัสดิการชุมชน และการจัดการด้านที่อยู่อาศัย

Macbeath (อ้างใน Titmuss, 1967 : 188) กล่าวว่า นโยบายสังคมเกี่ยวข้องกับกำหนดความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างคนในสังคม หรือเกี่ยวข้องกับหลักการที่ควรจะควบคุมการกระทำของบุคคลและกลุ่มที่จะไปกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่และสิทธิประโยชน์ของบุคคลอื่น

Marshall (1970 : 87) ได้ให้คำจำกัดความว่า นโยบายสังคม หมายถึง นโยบายของรัฐบาลที่มีขึ้นเพื่อก่อให้เกิดผลโดยตรงต่อสวัสดิการของประชาชน โดยให้ประชาชนมีรายได้และได้รับบริการด้านต่าง ๆ ดังนั้นนโยบายสังคมจึงต้องประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ การประกันสังคม การให้ความช่วยเหลือสาธารณสุข การให้บริการด้านสุขภาพอนามัยและสวัสดิการ และนโยบายด้านที่อยู่อาศัย

ส่วน Timmuss (อ้างใน มาริสตา กูเพิร์, 2531 : 11) กล่าวโดยสรุป คือ

1. นโยบายสังคม คือ นโยบายที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดสวัสดิภาพแก่ประชาชน
2. นโยบายสังคมมีขอบเขตรวมถึงนโยบายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งทางด้านการเศรษฐกิจและมีใช้ทางด้านการเศรษฐกิจด้วย เช่น นโยบายด้านค่าจ้าง นโยบายเกี่ยวกับรายได้ขั้นต่ำในการดำรงชีวิต เป็นต้น
3. นโยบายสังคม หมายถึง การมีมาตรการต่าง ๆ ที่จะให้มีการกระจายทรัพยากรจากผู้ที่มีไปสู่ผู้ที่ยากจนหรือด้อยโอกาสในสังคม

องค์ประกอบ 3 ประการของนโยบายสังคมนี้ จะใช้เป็นข้อที่จะพิจารณาว่านโยบายใดจะเป็นนโยบายสังคมหรือไม่

มาริสตา กูเพิร์ (อ้างใน กิตติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์, 2538 : 3) ได้ให้ข้อสังเกตที่น่าสนใจเกี่ยวกับการพิจารณาคำว่า นโยบายสังคม โดยกล่าวว่า การให้คำนิยามนโยบายสังคมมักเป็นไปในด้านดี แต่ในสภาพความเป็นจริง เราไม่ควรด่วนสรุปว่า นโยบายสังคมจะเป็นแต่สิ่งที่ดีงามมุ่งหวังแต่การช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในสังคม หรือเพื่อความเป็นธรรมทางสังคม เพราะจากหลักฐานการศึกษาและเอกสารต่าง ๆ นโยบายสังคมในบางประเทศไม่ได้กระจายทรัพยากรและรายได้จากคนร่ำรวยสู่คนยากจน ตรงกันข้ามกลับเป็นการสนับสนุนให้คนยากจนเสียเปรียบ นโยบายสังคมบางประเทศอาจคอยขยายช่องว่างระหว่างคนมั่งมี ยากจนให้ห่างห่างออกไปอีก และนโยบายสังคมบางด้านของบางประเทศอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมทางสังคมก็ได้ ดังนั้น นโยบายสังคมจึงเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการให้คุณค่าที่แตกต่างกันไปตาม (1) ค่านิยมของแต่ละบุคคลที่เกี่ยวข้อง (2) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของแต่ละประเทศ และ (3) วิวัฒนาการของสังคมและวัฒนธรรมของประเทศนั้น ๆ

องค์ประกอบของความรู้พื้นฐานเพื่อการเข้าถึงนโยบายสังคม

Tismuss (อ้างใน มาริสตา กูเพิร์, 2524 : 12) กล่าวว่า การศึกษานโยบายสังคมของประเทศใดไม่สามารถจะพิจารณาเฉพาะเนื้อหาของนโยบายโดยลำพังได้ แต่จำเป็นต้องพิจารณาองค์ประกอบพื้นฐาน ดังต่อไปนี้

1. ความรู้ในเรื่องประชากร การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรทั้งในอดีตและปัจจุบัน รวมถึงการคาดการณ์จำนวนประชากรในอนาคต
2. สถาบันครอบครัว บทบาท และสถานภาพของสตรีในสังคมนั้น

3. การจัดลำดับช่วงชั้นทางสังคม (Social stratification) แนวคิดในเรื่องชนชั้น
ฐานันดร สถานภาพ และการเคลื่อนย้ายระหว่างชนชั้น
 4. การเปลี่ยนแปลงทางสังคม และผลการพัฒนาอุตสาหกรรมที่มีต่อครอบครัว
 5. การขยายตัวของเมืองและการพัฒนามาเป็นเมือง ที่จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่
ของคนโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อสถาบันครอบครัว รวมตลอดถึงสภาวะการณ์ทางสังคมด้วย
 6. โครงสร้างการเมือง
 7. ระเบียบข้อบังคับ กฎหมาย และจรรยาบรรณของงานอาชีพต่าง ๆ ความสัมพันธ์
ของระบบอุตสาหกรรมกับการดำรงชีวิตของประชาชน
 8. ชนกลุ่มน้อย และการเหยียดผิว
 9. การควบคุมทางสังคม การปฏิบัติตามบรรทัดฐานของสังคม พฤติกรรมเบี่ยง
เบน และการใช้อำนาจของผู้นำทางการเมือง
- องค์ประกอบทั้ง 9 ประการดังกล่าว เป็นองค์ประกอบของความรู้พื้นฐาน เพื่อ
ความเข้าใจถึงที่มาและภูมิหลังของนโยบายสังคมและประเทศนั้น ๆ ซึ่งเท่ากับเป็นการทำความเข้าใจ
ในนโยบายที่ปรากฏออกมาว่านโยบายสังคมนั้นมีเพื่อใคร และเพราะเหตุใด

รูปแบบของนโยบายสังคม

การศึกษานโยบายสังคม พบว่าแต่ละประเทศจะมีรูปแบบที่แตกต่างกัน ซึ่งจากการ
ศึกษานโยบายสังคมของประเทศต่าง ๆ Titmuss (อ้างใน มาริสสา ภูเพ็ชร, 2524 : 12-13) พบว่า
นโยบายสังคมที่ปรากฏมีอยู่ 3 รูปแบบ คือ

1. นโยบายสังคมแบบชั่วคราว (The Residual Welfare Model of Social Policy)

รูปแบบของนโยบายสังคมนี้นี้เชื่อในหลักความจริงว่า ความต้องการของบุคคลจะ
ได้รับการตอบสนองได้ 2 ทาง คือ 1) จากการซื้อหาบริการที่มีอยู่ (ในตลาดสินค้าและบริการ) กับ 2) การ
จัดหาให้โดยครอบครัว เมื่อใดก็ตามที่ความต้องการของบุคคลไม่สมารถได้รับการตอบสนองจากสอง
ช่องทางนี้แล้ว เมื่อนั้นรัฐควรเข้ามาดำเนินการให้ความช่วยเหลือ กล่าวคือ รัฐจะจัดบริการเพื่อสวัสดิ
ภาพแก่ประชาชนที่ไม่สามารถช่วยตัวเองได้ เพราะ (1) ขาดอำนาจซื้อ (Purchasing Power) และ (2)
ประชาชนที่ครอบครัวของเขาไม่สามารถให้ความช่วยเหลือได้

2. นโยบายสังคมแบบสัมฤทธิ์ผลทางอุตสาหกรรม (The Industrial Achievement
Performance Model of Social Policy)

รูปแบบนี้ มีความคิดที่แตกต่างไปจากรูปแบบแรก โดยมีความเชื่อว่า คนควรได้รับสวัสดิการตามคุณความดีตามผลงานและตามผลผลิตที่เขากระทำได้ รูปแบบนี้ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดทางด้านเศรษฐศาสตร์และทางด้านจิตวิทยาที่ว่าควรมีรางวัลและการให้คุณโทษ เพื่อเป็นสิ่งจูงใจให้คนปฏิบัติงาน ดังนั้น สวัสดิการหรือบริการที่บุคคลควรจะได้รับในนโยบายสังคมที่ปรากฏนั้น ควรพิจารณาจากคุณความดีผลผลิตและการกระทำของบุคคลในลักษณะงานนั้น ๆ เพื่อให้เกิดทั้งแรงจูงใจในการพิจารณาและความจงรักภักดีต่อกลุ่มต่อหน่วยงานนั้น ๆ รูปแบบนี้บางครั้งเรียกว่า “Handmaiden Model”

3. นโยบายสังคมแบบสถาบัน (The Institutional Redistributive Model of Social Policy)

รูปแบบนี้มีแนวคิดที่ว่า นโยบายสังคมหรือบริการสวัสดิการสังคมควรจะเป็นในรูปแบบของสถาบันที่รัฐพึงจัดให้มีขึ้น เพื่อให้บริการแก่ประชาชนโดยทั่วไปให้ทั่วถึง โดยยึดหลักการของความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ แนวคิดนี้ได้รับอิทธิพลมาจากทฤษฎีเกี่ยวกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีต่อรูปแบบการดำรงชีวิตของคนในสังคม และแนวคิดในเรื่องของความยุติธรรมทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการกระจายและแบ่งปันทรัพยากรของสังคม

2.2 สรุปสาระสำคัญจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2537) ได้ดำเนินการสำรวจลักษณะทางประชากรและสังคมของชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร ระหว่างวันที่ 1-31 มีนาคม 2537 โดยได้รวบรวมข้อมูลที่สำคัญของชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร ทั้งในระดับครัวเรือนและชุมชน ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนความช่วยเหลือที่ประชาชนในชุมชนแออัดต้องการ อันจะเป็นข้อมูลพื้นฐานในการวางแผนพัฒนาและปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชากรในชุมชนแออัด ผลการสำรวจพบว่า สภาพปัญหาที่ชุมชนประสบอยู่ ส่วนใหญ่เป็นปัญหาในระดับชุมชนมากกว่าปัญหาของแต่ละบุคคลหรือครัวเรือน ปัญหาเหล่านั้น ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับยุงและเชื้อโรค ปัญหาน้ำเสีย และยาเสพติด ตามลำดับ สำหรับความช่วยเหลือที่ครัวเรือนในชุมชนแออัดต้องการ มีความสอดคล้องกับปัญหาที่ประสบอยู่ กล่าวคือ ต้องการให้แก้ไขปัญหาน้ำขัง น้ำครำ ช่วยลดปัญหายาเสพติด และช่วยลดการเก็บขยะ ตามลำดับ

สำหรับลักษณะทางกายภาพของชุมชนที่พบเห็นทั่วไป มีสภาพที่อยู่อาศัยหนาแน่นไม่เป็นระเบียบและมีสภาพแวดล้อมไม่ดีนัก เช่น ทางเดินเท้าแคบ ๆ ไม่มีทางระบายน้ำก่อให้เกิดน้ำท่วมขัง การขาดแคลนสาธารณูปโภคด้านต่าง ๆ

ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับองค์กรเอกชน 10 องค์กร (อ้างใน คณะอนุกรรมการที่อยู่อาศัย คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2537 : 113 - 115) ได้สำรวจบ้านได้สะพานเมื่อปี 2536 ในเรื่องของที่ตั้ง จำนวนบ้าน ลักษณะ และขนาดของประชากร ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ลักษณะการอพยพโยกย้ายของประชากรและแนวนโยบายของรัฐต่อปัญหาบ้านได้สะพาน ผลการสำรวจสรุปได้ดังนี้ พบบ้านได้สะพานในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 65 สะพาน ตั้งอยู่ในเขตต่าง ๆ จำนวน 21 เขตการปกครอง โดยมีจำนวนครอบครัวทั้งสิ้น 620 ครอบครัว 581 หลังคาเรือน ประชากร 2,165 คน ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป ค้าขายเล็ก ๆ น้อย ๆ และรับซื้อของเก่า รายได้เฉลี่ยทั้งครอบครัวไม่เกินเดือนละ 3,000 บาท หัวหน้าครอบครัวส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา มีอายุระหว่าง 20 - 59 ปี สถานที่ทำงานอยู่ห่างจากที่พักในรัศมีไม่เกิน 5 กิโลเมตร

ผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่ใช้น้ำประปาและไฟฟ้าโดยขอพ่วงจากเพื่อนบ้านซึ่งต้องจ่ายค่าน้ำ-ไฟฟ้า ในอัตราที่แพงกว่าบ้านทั่ว ๆ ไป ภูมิลำเนาเดิมของผู้อยู่อาศัย ส่วนใหญ่อยู่ในกรุงเทพมหานคร และจังหวัดภาคกลาง เคยโยกย้ายที่อยู่มาแล้วอย่างน้อย 1 ครั้ง โดยมาจากชุมชนแออัดในกรุงเทพฯ สาเหตุการย้ายเข้ามาอยู่ได้สะพาน เพราะญาติชวนมามากที่สุด ส่วนใหญ่อยู่มาประมาณ 5 - 10 ปี มากที่สุด 40 ปีเศษ นอกจากนี้ผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่ยังมีความคิดว่าตนมีสิทธิอาศัยอยู่ได้สะพานได้และจะอยู่ต่อไป จะย้ายออกก็ต่อเมื่อมีข้อเสนอที่ดีจากหน่วยงานที่ให้อาศัย ซึ่งส่วนใหญ่ต้องการให้รัฐจัดหาที่ดินให้เช่าในระยะยาว แต่มีความกังวลใจในเรื่องอาชีพ หากต้องย้ายไปอยู่ที่อื่นที่ไกลออกไป

สำนักพัฒนาชุมชน กรุงเทพมหานคร (อ้างใน คณะอนุกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัย คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539 : 204 - 209.) ได้ดำเนินการสำรวจข้อมูลชุมชนปี 2539 พบว่า มีชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร รวม 38 เขตการปกครอง และ 2 เขตการปกครองสาขาทั้งสิ้น 843 ชุมชน 145,943 หลังคาเรือน 207,948 ครัวเรือน มีประชากรประมาณ 1,164,509 คน สภาพการถือครองที่ดินส่วนใหญ่ถูกต้องตามกฎหมายโดยมีสัญญาการอยู่อาศัยกับเจ้าของที่ดินในลักษณะต่าง ๆ เช่น เช่าที่ดิน เช่าบ้าน ส่วนการอยู่อาศัยในลักษณะการบุกรุกพบประมาณร้อยละ 18.1 เจ้าของที่ดินที่ชุมชนแออัดตั้งอยู่ร้อยละ 52.3 เป็นเอกชน อีกร้อยละ 29.6 เป็นที่ดินของรัฐ สำหรับระบบสาธารณูปโภค ชุมชนแออัดร้อยละ 98.9 ใช้น้ำประปาที่มีมิเตอร์เป็นของตนเอง ที่เหลือซื้อน้ำใช้หรือต่อเชื่อมจากบ้านอื่น ส่วนไฟฟ้ามีมิเตอร์เป็นของตนเองร้อยละ 99.8 และต่อจากบ้านอื่นร้อยละ 0.2 ปัญหาหลักของชุมชนแออัด ได้แก่ ความไม่มั่นคงในการอยู่อาศัย การไล่รื้อจากเอกชน และการเวนคืนที่ดิน ซึ่งปัญหาความไม่มั่นคงด้านการอยู่อาศัย ได้ส่งผลกระทบไปยังการพัฒนาชุมชนที่

ขาดความต่อเนื่อง ทำให้เกิดปัญหาความทรุดโทรมทางกายภาพของชุมชน ปัญหาความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน ปัญหายาเสพติด เป็นต้น

ธนา วสวนนท์ (2522) ได้ศึกษาเรื่อง แนวทางในการจัดสวัสดิการให้แก่ชนกลุ่มน้อย ในจังหวัดภาคใต้: จากกรณีศึกษาเรื่องของชาวเลในจังหวัดภูเก็ตและจังหวัดพังงามีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพความเป็นอยู่และวิเคราะห์ปัญหาความต้องการของชาวเล ตลอดจนเพื่อเสนอแนวทางจัดสวัสดิการให้แก่ชาวเล โดยข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถาม หัวหน้าครอบครัวชาวเล 260 คน ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาที่สำคัญของชาวเลคือความยากจน ชาวเลส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 77.5 มีรายได้ต่ำกว่า 1,500 บาทต่อเดือน ซึ่งเป็นรายได้ที่ต่ำมาก เมื่อเปรียบเทียบกับค่าครองชีพที่สูงมากของจังหวัดภูเก็ตและจังหวัดพังงา ความยากจนและขาดแคลนอย่างมากนี้ควรได้รับการแก้ไขโดยการส่งเสริมอาชีพเพื่อให้ชาวเลมีรายได้เพิ่มขึ้น การที่ชาวเลยอมรับบริการคุมกำเนิดเพียงร้อยละ 25.44 ทำให้ชาวเลมีประชากรเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แม้ว่าจะมีอัตราการตายของทารกสูงก็ตาม ในกรณีที่ชาวเลมีบุตรมากจะมีผลกระทบต่อความยากจนและขาดแคลนที่มีอยู่แล้วให้เพิ่มขึ้นอีก นอกจากนี้ ชาวเลอ่านหนังสือภาษาไทยได้เพียงร้อยละ 31.69 เท่านั้น ดังนั้น ความยากจน การมีบุตรมาก ความไม่รู้หรือขาดการศึกษาจึงเป็นปัญหาที่ชาวเลจะต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยความร่วมมือจากหน่วยราชการและองค์กรเอกชน หลาย ๆ หน่วยงาน

ผู้วิจัยได้เสนอแนะว่า การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับชาวเลโดยการตั้งศูนย์วิจัยชาวเลจะทำให้หน่วยราชการที่ทำงานเกี่ยวข้องกับชาวเลได้ทราบข้อมูลที่แท้จริงเพื่อนำไปวางแผนปฏิบัติงานกับชาวเล และจะทำให้ประชาชนมีความเข้าใจชาวเลมากขึ้นด้วย

ทัศนีย์ พรหมไพจิตร (2524) ได้ทำการวิจัยเรื่อง แนวทางการจัดสวัสดิการแก่ชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษาเฉพาะกรณีหมู่บ้านสามยอด ตำบลโคกโพธิ์ อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะประมวลปัญหาและความต้องการของชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อแนวทางการจัดสวัสดิการที่รัฐบาลจัดให้ว่าสอดคล้องกับความต้องการมากน้อยเพียงใด ตัวอย่างประชากร คือ ชาวไทยมุสลิมจำนวน 200 คน ในหมู่บ้านสามยอด ตำบลโคกโพธิ์ อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์และการสังเกตควบคู่กัน ผลการวิจัย พบว่าสวัสดิการที่รัฐบาลจัดให้ มีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ในด้านการสร้างงานในชนบทมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ แต่การดำเนินงานของโครงการทุกขั้นตอน ควรให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุด ด้านสุขภาพอนามัย ประชาชนมีความพอ

ใจต่อบริการของรัฐบาลเป็นอย่างมากเพราะทำให้การเจ็บป่วยหายได้ แต่ให้เพิ่มอัตราเจ้าหน้าที่ทางสาธารณสุขให้มากขึ้นกว่าเดิม

ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังนี้ ด้านสวัสดิการทางการศึกษา ควรลดชั้นการเข้าเรียนหนังสือของเด็กในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ พร้อมทั้งขยายการศึกษาภาคบังคับจนถึงระดับมัธยม โดยมีหลักสูตรการสอนวิชาสามัญควบคู่ไปกับวิชาชีพ นอกจากนี้ ควรมีการสอนวิชาชีพในโรงเรียนสอนศาสนาอิสลาม ตลอดจนควรจัดให้มีการสอนศาสนาควบคู่ไปกับวิชาชีพ โดยกำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการทั้งด้านบริหารและวิชาการ รวมทั้งการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาในท้องถิ่นให้เป็นประโยชน์ ด้านการสร้างงานในชนบท รัฐบาลควรเน้นความเป็นเจ้าของของประชาชนในท้องถิ่นต่อสาธารณสมบัติอันได้จากการสร้างงานในชนบท อย่างไรก็ตาม โครงการสร้างงานสาธารณะเช่นนี้ไม่จำเป็นต้องทำพร้อมกันทั่วประเทศ แต่ควรพิจารณาจัดทำเฉพาะในพื้นที่ที่ได้รับความเดือดร้อนมากที่สุดก่อนและเลือกระยะเวลาที่ประชาชนว่างจากงานส่วนตัวจริง ๆ ด้านสวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย รัฐบาลควรร่วมมือกับประชาชนในท้องถิ่นปรับปรุงสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี จะทำให้ประชาชนเปลี่ยนความคิด ทัศนคติ และค่านิยมอันเป็นผลดีต่อสุขภาพอนามัย และเพื่อเป็นการป้องกัน ส่งเสริม และพัฒนาด้านสุขภาพอนามัย ควรเผยแพร่ข่าวสารด้านนี้โดยใช้วิทยุควบคู่ไปกับการสอนสุศึกษาตัวต่อตัว และหากเป็นไปได้ควรจัดตั้งสถานบริการด้านสาธารณสุขให้ครบทุกหมู่บ้าน

โสภา ชปิลมันน์และคณะ (2534) ได้ทำการศึกษารูปแบบของชุมชนที่พึงปรารถนาของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหา และรูปแบบของชุมชนที่พึงปรารถนาของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด โดยการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายซึ่งได้แก่หัวหน้าครัวเรือนในชุมชนแออัด 10 ชุมชน ด้วยการสุ่มรายชื่อเขตการปกครองในกรุงเทพมหานคร 10 เขต แล้วเลือกชุมชนที่มีจำนวนครัวเรือนมากที่สุดในแต่ละเขตออกมารวมประชากรเป้าหมายที่ใช้ในการศึกษาทั้งสิ้น 720 ครัวเรือน ผลการศึกษาสรุปได้ว่า หัวหน้าครัวเรือนส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาเดิมอยู่ต่างจังหวัด สาเหตุหลักที่ย้ายเข้ามาอยู่กรุงเทพฯ คือ เพื่อมาหางานทำที่ดีกว่า และการย้ายตามคู่สมรส สภาพปัญหาของครอบครัวและชุมชน ได้แก่ การขาดแคลนสิ่งของเครื่องใช้ที่จำเป็นแก่การยังชีพ รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย ปัญหาการพนัน ยาเสพติด การไม่สามารถส่งเสียบุตรเรียนหนังสือ ขาดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปัญหาเด็กและคนชราถูกทอดทิ้ง เป็นต้น

สำหรับสภาพชุมชนที่พึงปรารถนาและต้องการให้เกิดโดยเร่งด่วน คือ ต้องการให้มีการแก้ปัญหายาเสพติดในชุมชน การตั้งสหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์ออมทรัพย์ในชุมชน การปรับปรุง

สภาพแวดล้อม การเพิ่มความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีโรงเรียนของชุมชน มีสถานรับเลี้ยงเด็ก ไกล่บ้าน การรวมกลุ่มป้องกันอัคคีภัยและน้ำท่วมขัง เป็นต้น ในส่วนที่มีอยู่แล้วในชุมชนแต่ต้องการให้มีการปรับปรุงให้ดีขึ้น ได้แก่ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การร่วมมือกันในชุมชน มีผู้ดูแล ที่ใกล้ชิดและเข้าใจความต้องการของสมาชิกในชุมชน การจัดตั้งกลุ่มช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ฯลฯ

ด้านความช่วยเหลือเร่งด่วนที่ต้องการจากส่วนราชการและเอกชน พบว่า ส่วนใหญ่ ต้องการให้มีการแก้ไขปัญหาน้ำขัง น้ำเน่า และขุย ต้องการป้อมยามหรือป้อมตำรวจประจำชุมชน ความช่วยเหลือในเรื่องที่ดินให้เช่าหรือให้เช่าซื้อในที่ดินเดิม ต้องการห้องสมุดและหน่วยงานฝึกอาชีพ ในชุมชน มีการจำหน่ายสินค้าราคาถูก มีคลินิกรักษาพยาบาลของรัฐและสนามเด็กเล่นในชุมชน มีสภาพแวดล้อมที่ถูกสุขลักษณะ มีโทรศัพท์สาธารณะ มีไฟฟ้าตามทางเดิน และการดูแลเรื่องการเก็บขยะ เป็นต้น

อัจฉรา โพธิยานนท์ (อ้างใน นิภา ส.ตุมรสุนทรและคณะ, 2534 : 75 - 76) ได้ทำวิจัย เรื่อง การศึกษาวิถีชีวิตปัญหาและความต้องการของคนในชุมชนแออัดเขตกรุงเทพมหานคร วัตถุประสงค์ของการวิจัย คือ เพื่อศึกษาโครงสร้างของชุมชนประกอบด้วยโครงสร้างทางประชากร โครงสร้างทางสังคม โครงสร้างทางเศรษฐกิจและการศึกษา เพื่อศึกษาสภาพของปัญหาและความต้องการของชุมชนด้านการศึกษา ด้านอาชีพ ความคาดหวังทางการศึกษาและการประกอบอาชีพ กลุ่มประชากร คือ คนในชุมชนแออัดเขตกรุงเทพมหานคร กลุ่มตัวอย่าง คือ คนในชุมชนมักกะสัน เขตพญาไท 100 ครั้วเรือน ชุมชนสุขสวัสดิ์ เขตพญาไท 100 ครั้วเรือน และชุมชนซอยโรงปูน เขตห้วยขวาง 100 ครั้วเรือน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือ แบบสัมภาษณ์อย่างเป็นทางการ สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ ได้แก่ ค่าร้อยละ และค่าเฉลี่ย

ผลการวิจัยพบว่า สภาพทั่วไปของชุมชนพักอยู่ในที่ที่มีการคมนาคมสะดวก แต่สภาพแวดล้อมของชุมชนไม่ได้รับการพัฒนาและอยู่ในสภาพทรุดโทรม มีบ้านเรือนตั้งอยู่อย่างแออัด

การศึกษาเฉลี่ยในชุมชนคือ ชั้นประถมปีที่ 4 และร้อยละ 10 ไม่เคยเรียนหนังสือ

รายได้เฉลี่ยครอบครัวละ 3,700 บาทต่อเดือน ประชาชนมีอาชีพรับจ้างทั่วไปและกรรมกร มักใช้บริการด้านสุขภาพอนามัยจากรัฐมากที่สุดถึงร้อยละ 43.06 ส่วนอีกร้อยละ 26.93 ซื้อยามาทานเอง

ปัญหาที่พบในชุมชนคือ กลัวการถูกไล่ที่และสภาพแวดล้อมในชุมชนไม่เหมาะสม ส่วนความคาดหวังทางการศึกษาพบว่า ส่วนใหญ่ต้องการให้ลูกหลานเรียนถึงระดับอุดมศึกษา ร้อยละ 95.7 ทั้งนี้ขึ้นกับความสามารถทางด้านการเงินด้วย

ความต้องการของคนในชุมชนคือ ต้องการให้มีโรงเรียนอนุบาลในชุมชน ต้องการให้รัฐช่วยเหลือค่าเล่าเรียนบุตรหลาน ต้องการความรู้เพิ่มเติม โดยเฉพาะการอบรมอาชีพตามที่ตนประกอบอยู่หรือเป็นอาชีพที่ต้องการของสังคม

ผ่องพักรัตน์ พรหมช่วย (2539) ได้ศึกษาเรื่อง ความต้องการบริการสังคมของแรงงานสตรีในอุตสาหกรรมก่อสร้าง : ศึกษาเฉพาะกรณีแหล่งก่อสร้างที่มีบริการศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพความเป็นอยู่ ปัญหาความต้องการสังคม รวมทั้งบทบาทหน้าที่ของนักสังคมสงเคราะห์ในการจัดบริการสังคมสำหรับสตรีที่ใช้แรงงานในอุตสาหกรรมก่อสร้าง กลุ่มตัวอย่างได้แก่ สตรีผู้ใช้แรงงานก่อสร้างที่มีบุตรในวัยก่อนเรียนถึงวัยเรียนจำนวน 100 คน ผู้เกี่ยวข้องในการให้บริการ ได้แก่ นายจ้างจากสถานประกอบการก่อสร้าง 5 แห่ง ละคร 1 คน และเจ้าหน้าที่จำนวน 11 คน รวมทั้งสิ้น 116 คน

ผลการศึกษาพบว่า สตรีผู้ใช้แรงงานก่อสร้างอาศัยอยู่ในที่พักชั่วคราวที่นายจ้างจัดให้ ซึ่งบางแห่งตั้งอยู่ในชุมชนที่มีสภาพแวดล้อมไม่ถูกสุขลักษณะ สำหรับปัญหาเกี่ยวกับบริการสังคมคือ ด้านการศึกษา ซึ่งผู้ใช้แรงงานสตรีเกือบ 1 ใน 4 ระบุว่า ไม่ได้เรียนหนังสือหรือเรียนไม่จบ การศึกษาภาคบังคับ นอกจากนี้ยังไม่ได้รับการฝึกวิชาชีพด้านช่างก่อสร้าง จึงเป็นแรงงานไม่มีฝีมือและขาดความมั่นคงในอาชีพ ได้รับค่าจ้างจากการทำงานในอัตราที่ต่ำกว่ากฎหมายกำหนด สวัสดิการที่ได้รับค่อนข้างน้อย การรับรู้เกี่ยวกับบริการสังคมและสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานสำหรับตนเองและครอบครัวอยู่ในระดับที่ต่ำมาก สำหรับความต้องการด้านบริการสังคมนั้น พบว่า กลุ่มแรงงานสตรีมีความต้องการความมั่นคงในการทำงานความมั่นคงด้านรายได้ การได้รับคำแนะนำปรึกษาเกี่ยวกับอาชีพและการดูแลสุขภาพ บริการตรวจรักษาสุขภาพประจำปี ได้รับคำแนะนำวิธีการป้องกันอันตรายจากการทำงาน และต้องการความก้าวหน้าในอาชีพรวมทั้งการมีโอกาสศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น

ปิยนฎ เสี่ยมศักดิ์ (2539) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการจัดบริการสังคมแก่ราษฎรแนวชายแดนไทย-กัมพูชา ศึกษาเฉพาะกรณี ตำบลตาเมียง กิ่งอำเภอพนมดง จังหวัดสุรินทร์ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบริการสังคมที่ราษฎรตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา ได้รับจากรัฐในปัจจุบัน รวมทั้งเพื่อสำรวจความคิดเห็น ปัญหาและความต้องการด้านบริการสังคมที่แท้จริงของราษฎรเพื่อพัฒนาการจัดบริการสังคมให้ตรงกับความต้องการและสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน อันจะนำไปสู่การแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมในการจัดบริการสังคม การพัฒนาคุณภาพชีวิต และการพัฒนาประเทศในที่สุด งานวิจัยได้พิจารณาจากบริการสังคม 6 ด้าน คือ การศึกษา สาธารณสุข ที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน การรักษาระดับของรายได้ การจ้างงาน และบริการสังคมทั่วไป ซึ่งกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ ได้แก่

บริการสำหรับผู้สูงอายุ บริการสำหรับเด็กและเยาวชน และบริการสำหรับคนพิการ กลุ่มตัวอย่างเป็นราษฎรใน 8 หมู่บ้านของตำบลตาเมียง จำนวน 151 ครัวเรือน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือ แบบสอบถาม และการสัมภาษณ์ โดยใช้สถิติค่าร้อยละ และนำเสนอข้อมูลในเชิงพรรณนา

ผลการศึกษา พบว่า ราษฎรมีปัญหาและความต้องการสรุปได้ดังนี้ ด้านการศึกษา ได้แก่ เรื่องไม่มีค่าเล่าเรียนของบุตรหลานและทุนการศึกษา อุปสรรคการเรียนรู้ไม่เพียงพอ ได้เสนอให้เพิ่มจำนวนทุนการศึกษา การส่งเสริมการศึกษาสายอาชีพ และการฝึกอบรมให้แก่ราษฎร ด้านสาธารณสุข ประสบปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลมากที่สุด รองลงมาคือปัญหาบุคลากรทางการแพทย์มีน้อย โดยมีการเสนอให้เพิ่มเจ้าหน้าที่และบุคลากรทางการแพทย์ให้เพียงพอ มีเครื่องมือ อุปสรรคการแพทย์ที่ทันสมัย ด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน พบปัญหาไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินทำกินมากที่สุด รองลงมาคือเรื่องที่ดินทำกินไม่เพียงพอและสภาพที่ดินไม่ดี ได้มีการเสนอให้มีการจัดสรรที่ดินทำกินเพิ่มขึ้น ตลอดจนการออกเอกสารสิทธิให้ถูกต้องตามกฎหมายและส่งเสริมให้มีการปรับปรุงคุณภาพดินให้ดีขึ้น ด้านการรักษาระดับของรายได้ พบว่ามีปัญหาเรื่องรายได้ไม่แน่นอน ปัญหาการส่งเสริมอาชีพที่ไม่ต่อเนื่อง ทำให้ไม่สามารถนำไปประกอบอาชีพได้จริง ได้ขอให้มีการประกันราคาข้าวและผลผลิตทางการเกษตร รวมทั้งจัดให้มีการจัดสรรทรัพยากรน้ำให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ด้านการจ้างงาน มีปัญหาการจ้างงานในชุมชนต่ำมาก การสร้างงานโดยรัฐบาลไม่เพียงพอ มีการเสนอให้มีโครงการสร้างอาชีพเสริมและการสร้างงานในชนบทให้มากขึ้น ด้านบริการสังคมทั่วไป พบว่ามีปัญหาในการดูแลคนพิการและคนชรา เนื่องจากครอบครัวมีรายได้น้อย ได้เสนอให้รัฐช่วยเหลือในด้านค่ารักษาพยาบาล อุปกรณ์ สิ่งของ การฝึกอบรมอาชีพ การรักษาพยาบาลแบบให้เปล่า และเงินช่วยเหลือ ในส่วนของเด็กและเยาวชน มีปัญหาความไม่พอเพียงของกิจกรรม มีการเสนอให้รัฐส่งเสริมโอกาสในการศึกษาต่อการจัดโครงการอาหารกลางวัน ตลอดจนการสนับสนุนด้านการเงินแก่ครอบครัวที่มีรายได้น้อย

กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดการเข้าถึงบริการสังคม

ตัวแปรอิสระ

ตัวแปรตาม

