

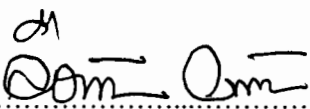
ปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง  
จังหวัดชลบุรี

ร.ต.อ.หญิงศรินรัตน์ รุจิฉนินศักดิ์

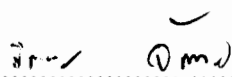
งานนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต  
กลุ่มวิชาการบริหารทั่วไป  
วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา  
พฤศจิกายน 2559  
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยบูรพา

อาจารย์ผู้ควบคุมงานนิพนธ์และคณะกรรมการสอบงานนิพนธ์ได้พิจารณางานนิพนธ์  
ของ ร้อยตำรวจเอก หญิง ศรีนรัตน์ รุจิรนิพนธ์ศักดิ์ ฉบับนี้แล้ว เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ของมหาวิทยาลัยบูรพาได้

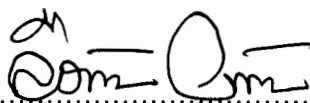
อาจารย์ผู้ควบคุมงานนิพนธ์

  
.....อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก  
(อาจารย์ ดร.ลือชัย วงษ์ทอง)

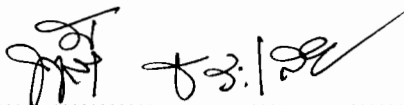
คณะกรรมการสอบงานนิพนธ์

  
.....ประธาน  
(อาจารย์ ดร.รชฎ จันทรน้อย)

  
.....กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นันทวัน อินทชาติ)

  
.....กรรมการ  
(อาจารย์ ดร.ลือชัย วงษ์ทอง)

วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจอนุมัติให้รับงานนิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ของมหาวิทยาลัยบูรพา

  
..... คณบดีวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พนีย์ ธารเสนา)  
วันที่...9...เดือน.....พฤศจิกายน.....พ.ศ....2559.....

## กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยเรื่อง ปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี เพราะได้รับความกรุณาอย่างยิ่งจาก ดร.ลือชัย วงษ์ทอง อาจารย์ที่ปรึกษา ที่เสียสละเวลาอันมีค่าให้คำปรึกษา เสนอแนะแนวทางแก้ไข ปรับปรุงข้อบกพร่องต่างๆ และเพิ่มเติมในสิ่งที่เป็ประโยชน์ต่อการวิจัย ครั้งนี้ ด้วยความละเอียดทุกขั้นตอน และด้วยความเอาใจใส่อย่างดียิ่งมาโดยตลอด ผู้ศึกษา จึงขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอบพระคุณ ดร.สุณี หงษ์วิเศษ ดร.รชฎ จันทร์น้อย และอาจารย์เอกกฤษณ์ ณ์ถฤทธิ ที่ให้ความกรุณาเป็นประธานและกรรมการในการสอบครั้งนี้ รวมทั้งให้คำปรึกษาดูแลการวิจัยในครั้งนี้ รวมทั้งบุคคลที่ผู้ทำการวิจัยได้อ้างอิงทางวิชาการตามที่ปรากฏในบรรณานุกรม

ขอบพระคุณ ดร.กฤษณา นันทเพ็ชร พันตำรวจเอกคชาธร คำเที่ยง และพันตำรวจโท นครรัฐ ปริพัฒนานานท์ ที่กรุณาเป็นผู้เชี่ยวชาญ ตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยและได้กรุณาปรับปรุง แก้ไขข้อบกพร่องและให้คำแนะนำในการสร้างเครื่องมือให้ถูกต้องสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้วิจัยซาบซึ้งในความเมตตา

ขอบคุณคณาจารย์และเจ้าหน้าที่ศูนย์บางแสนที่ให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกงานนี้เสร็จสมบูรณ์

ขอขอบคุณเพื่อนนิสิตสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ทุกท่านสำหรับมิตรภาพดี ๆ รวมทั้งคำแนะนำและการส่งเสริมกำลังใจตลอดมา รวมถึงบุคคลภายในครอบครัวที่ให้การสนับสนุนทำให้งานนิพนธ์ฉบับนี้เสร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี นอกจากนี้ยังมีผู้ที่ให้ความร่วมมือช่วยเหลืออีกหลายท่าน ซึ่งผู้ทำการวิจัยไม่สามารถกล่าวนามในที่นี้ได้หมด จึงขอขอบคุณทุกท่านเหล่านั้นไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

ขอขอบคุณผู้ตอบแบบสอบถามทุกท่านที่กรุณาให้ความอนุเคราะห์จนทำให้การศึกษาค้นคว้าสำเร็จได้ด้วยดี

คุณค่าและประโยชน์ของงานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยขอมอบเป็นกตัญญูกตเวทิตาแด่บุพการีบูรพาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่านทั้งในอดีตและปัจจุบัน ที่ทำให้ข้าพเจ้าเป็นผู้มีการศึกษา และประสบความสำเร็จมาจนตราบเท่าทุกวันนี้

ร.ต.อ.หญิงศรินรัตน์ รุจิธนินศักดิ์

57930275: กลุ่มวิชา: การบริหารทั่วไป; รป.ม. (การบริหารทั่วไป)

คำสำคัญ: นโยบาย/ ยุทธศาสตร์/ แรงงานต่างด้าว/ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี  
 ศรีนรินทร์ รุจิณินศักดิ์: ปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ  
 ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี (PROBLEMS IN IMPLEMENTING THE POLICY  
 ON CAMBODIAN LABORS OF CHONBURI IMMIGRATION OFFICE) อาจารย์ผู้ควบคุม  
 งานนิพนธ์: ลือชัย วงษ์ทอง, ปร.ค. 131 หน้า. ปี พ.ศ. 2559.

การวิจัยเรื่อง ปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ  
 ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี โดยมีวัตถุประสงค์ประการแรก เพื่อศึกษาถึงปัญหา  
 การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด  
 ชลบุรี ประการที่สอง เพื่อศึกษาถึงการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์การนำนโยบาย  
 แรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บังคับบัญชา  
 โดยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content analysis) จากข้อมูลในการ  
 สัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) ของผู้บังคับบัญชา และการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ  
 ใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive statistics) จากแบบสอบถามประชากร คือเจ้าหน้าที่ตรวจคน  
 เข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 80 คน โดยการศึกษาเชิงปริมาณ ใช้สถิติความถี่  
 (Frequency) ร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ยเลขคณิต ( $\mu$ ) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ( $\sigma$ ) นำข้อมูล  
 มาประมวลผล

ผลการศึกษา ปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ ของ  
 เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรีในส่วนของผู้บังคับบัญชา พบว่า ที่เป็นปัญหามาก คือ  
 1) ปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจในนโยบายของผู้ปฏิบัติ 2) ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณไม่เพียงพอ  
 3) ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ 4) ปัญหาเกี่ยวกับอุปกรณ์ เครื่องมือ 5) การที่  
 ทางราชการมีการผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชาที่ทำทะเบียนประวัติแล้ว สามารถ  
 ผ่อนผันให้ทำงานได้จะทำให้เกิดปัญหามาก 6) การตรวจสอบและกวดขันแรงงานชาวกัมพูชา ที่ไม่มี  
 บัตรประจำตัวสร้างปัญหาให้กับหน่วยงานมาก ในส่วนของการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/  
 ยุทธศาสตร์ พบว่า หน่วยงานสามารถนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์การจัดการแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ  
 ได้บรรลุตามเป้าประสงค์ในระดับมาก เป็นเพราะว่า 1) เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี  
 มีการจัดการแรงงานต่างด้าว ให้เป็นระบบได้ดี 2) สามารถลดปัญหาและความเสี่ยงจากการใช้  
 แรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาได้และ 3) มีการส่งเสริมสนับสนุนอัตรากำลังคนได้เพียงพอ  
 ต่อการปฏิบัติงาน

57930275: MAJOR: GENERAL ADMINISTRATION; M.P.A.

(GENERAL ADMINISTRATION)

KEYWORDS: POLICY/ STRATEGIES/ FOREIGN WORKERS/ CHONBURI  
IMMIGRATION OFFICERS

SARINRAT RUJITANINSAK: PROBLEMS IN IMPLEMENTING THE POLICY  
ON CAMBODIAN LABORS OF CHONBURI IMMIGRATION OFFICE. ADVISOR:  
LEUCHAI WONGTHONG, Ph.D. 131 P. 2016.

This study aimed to identify problems and the success concerning implementing the policy on Cambodian labors of Chonburi Immigration Office. The data were collected by in-depth interview of Immigration Executive Officers and the data were then processed with content analysis; and from the questionnaires on 80 Chonburi Immigration Officers and the data were then processed with descriptive statistics using frequency, percentage, mean, and standard deviation.

The study revealed the problems perceived and ranked from highest to lowest by the executives as followed: understanding of the policy, lack of budget, lack of personnel, lack of tools and equipment, flexible practice allowing Cambodian labors who have already had their personal records to work, the inspection of Cambodian labors with no personal identification cards. In term of the success of the policy, the study revealed a high level of success of the policy implementation due to the capacity of the Immigration Officers to systematically deal with the matter, capacity to reduce problem and risk concerning the use of Cambodian labors, and capacity to support and mobilize personnel for the work operation.

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
สารบัญ .....	ฉ
สารบัญตาราง .....	ช
สารบัญภาพ .....	ญ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
วัตถุประสงค์การวิจัย .....	3
ขอบเขตการวิจัย.....	3
ผลที่คาดว่าจะได้รับ .....	4
นิยามเชิงปฏิบัติการ .....	4
กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	6
2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง .....	7
ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ .....	7
ทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ .....	10
แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว.....	34
อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO).....	35
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	45
3 วิธีดำเนินการวิจัย .....	56
วิธีการวิจัย.....	56
การวิจัยเชิงคุณภาพ .....	56
การวิจัยเชิงปริมาณ .....	59
เกณฑ์การแปลความ .....	61
4 ผลการวิจัย .....	64
ผลการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์ผู้บังคับบัญชา.....	64

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
ผลการศึกษาข้อมูลเชิงปริมาณจากเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี (ผู้ได้บังคับบัญชา) .....	69
5 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ .....	91
สรุป .....	91
อภิปรายผล .....	95
ข้อเสนอแนะ .....	97
บรรณานุกรม .....	100
ภาคผนวก .....	105
ประวัติย่อของผู้วิจัย .....	131

## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2-1 แหล่งที่มาของตัวแปร .....	53
4-1 ค่าจำนวน ค่าร้อยละ เกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี..	69
4-2 ค่าจำนวน ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เกี่ยวกับปัญหาการนำนโยบาย แรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี ด้านสาระสำคัญของ นโยบาย/ ยุทธศาสตร์ .....	72
4-3 ค่าจำนวน ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เกี่ยวกับปัญหาการนำ นโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี ด้านการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ .....	74
4-4 ค่าจำนวน ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เกี่ยวกับปัญหา การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี ด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ .....	75
4-5 ค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เกี่ยวกับการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว ไปปฏิบัติในพื้นที่ เกี่ยวกับนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ .....	77
4-6 ค่าจำนวน ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เกี่ยวกับปัญหาการนำนโยบาย แรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี ด้านการกำหนด ภารกิจและมอบหมายงาน .....	78
4-7 ค่าจำนวน ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เกี่ยวกับปัญหา การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี ด้านศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานปฏิบัติ .....	80
4-8 ค่าจำนวน ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เกี่ยวกับปัญหาการนำ นโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี ด้านมาตรฐานการปฏิบัติงาน .....	83
4-9 ค่าจำนวน ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เกี่ยวกับปัญหา การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี ด้านระบบในการกำกับติดตามผลการปฏิบัติงาน .....	86
4-10 ค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เกี่ยวกับการแปลงนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ ไปสู่การปฏิบัติ .....	88



## สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่	หน้า
4-11	
ค่าจำนวน ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เกี่ยวกับระดับการบรรลุ เป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์.....	89

## สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1-1 กรอบแนวคิดในการวิจัย .....	6
2-1 ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล .....	30
2-2 ตัวแบบการจัดการ .....	31
2-3 ตัวแบบการพัฒนาองค์กร .....	32
2-4 ตัวแบบทางการเมือง.....	33
2-5 ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ.....	34

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถานการณ์การจ้างแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยยังคงมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากแรงงานต่างด้าวยังคงเป็นที่ต้องการของสถานประกอบการกิจการหลายแห่ง โดยเฉพาะสถานประกอบการกิจการในภาคอุตสาหกรรมบางประเภทที่แรงงานไทยส่วนใหญ่ปฏิเสธที่จะทำงานด้วย จึงทำให้นายจ้างว่าจ้างแรงงานต่างด้าวแทนแรงงานไทย โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดชลบุรีเป็นจังหวัดในภาคตะวันออกของประเทศไทยและตั้งอยู่ในเขตพื้นที่โครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern sea board development program: EBS) ทำให้พื้นที่ของจังหวัดชลบุรีกลายเป็นแหล่งจ้างงานที่สำคัญทั้งในภาคเกษตรกรรมที่มีอยู่เดิม ภาคการค้าและบริการและภาคการก่อสร้างที่มีความต้องการแรงงานเพิ่มสูงขึ้นตามการขยายตัวของเศรษฐกิจในพื้นที่ รวมไปถึงในภาคอุตสาหกรรมที่ภาคการผลิตซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญของโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ทำให้ในเขตพื้นที่จังหวัดชลบุรีมีความต้องการแรงงานสำหรับภาคการผลิตต่าง ๆ เหล่านี้เป็นจำนวนมาก ซึ่งมีทั้งแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายและหลบหนีเข้าเมือง ปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดทั้งโอกาสและภัยคุกคามต่อประเทศในระยะยาว อาชญากรรมรูปแบบใหม่ที่เป็นขบวนการและมีรูปแบบที่ซับซ้อน แอบแฝงเข้ามาพร้อมกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ เช่น อาชญากรรมข้ามชาติ การก่อการร้ายในรูปแบบต่าง ๆ ได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น ตลอดจนปัญหาคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองซึ่งเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งในด้านงบประมาณในการปราบปรามจับกุมและการผลักดัน ส่งกลับ รวมไปถึงความมั่นคงของประเทศ จากสถิติพบว่าในแต่ละปี สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ได้จับกุมคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและได้ดำเนินการผลักดัน ส่งกลับเป็นจำนวนมาก

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลได้มีนโยบายในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองและแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยมุ่งสกัดกั้นและป้องกันการเข้ามาใหม่ การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว และการปราบปรามการลักลอบเข้าเมืองอย่างเฉียบขาด โดยเฉพาะขบวนการที่มีผู้มีอิทธิพลสนับสนุนเพื่อลดขนาดและผลกระทบของปัญหาต่อความมั่นคงระยะยาวให้เหลือน้อยที่สุด ควบคู่ไปกับการจัดการกับปัญหา สถานะและสิทธิของบุคคลที่ยังไม่มีสถานภาพที่ชัดเจน และสร้างคุณประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสมภายใต้ความสมดุลระหว่างการดูแลด้านสิทธิ

ขึ้นพื้นฐานกับการรักษาความมั่นคงของชาติ

เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุและแรงจูงใจที่ทำให้แรงงานต่างด้าวต้องลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยกันเป็นจำนวนมากนั้น มีหลายประการด้วยกัน ทั้งสาเหตุที่เกิดจากภัยสงคราม ความอดอยาก แรงกระตุ้นทางด้านสื่อสารมวลชน ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้แรงงานต่างด้าวมุ่งหน้าเข้ามาสู่ประเทศไทยแม้ว่าจะต้องเสียเงินเป็นค่านำทางเป็นจำนวนมากก็ตาม โดยสาเหตุที่แรงงานต่างด้าวเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทย พอสรุปได้ดังนี้

1. ความแตกต่างในด้านความเจริญทางเศรษฐกิจทางด้านวัตถุของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากประเทศไทยมีเศรษฐกิจขยายตัวมาก การก่อสร้างสาธารณูปโภค อำนวยความสะดวกให้แก่คนไทยมีมากขึ้น ทำให้แรงงานต่างด้าวต้องการที่จะเข้ามาอยู่และใช้สาธารณูปโภคเหล่านั้น
2. ความแตกต่างของระดับค่าจ้างแรงงานระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากค่าแรงในประเทศไทยของไทยต่ำมาก ค่าจ้างแรงงานที่สูงจึงจูงใจให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยมากขึ้น
3. ปัญหาการสู้รบบริเวณชายแดน และความไม่สงบในประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากรัฐบาลในประเทศเพื่อนบ้านของไทยยังมีปัญหาความขัดแย้งกับชนกลุ่มน้อยและพวกที่ต่อต้านรัฐบาล ทำให้มีการสู้รบกันบริเวณชายแดน ดังนั้น จึงมีการหลบหนีภัยสงครามเข้ามาในประเทศไทยโดยการเข้ามาทำงาน
4. ความไม่สมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานของแรงงานในอุตสาหกรรมการผลิตบางประเภทของไทย เนื่องจากบางอุตสาหกรรมมีความต้องการแรงงานจำนวนมาก เช่น การผลิตเพื่อส่งออก การประมง การก่อสร้าง ทำสวนผลไม้ และกิจการโรงสีข้าว เป็นต้น แต่แรงงานไทยที่จะไปทำงานมีน้อย ดังนั้น จึงต้องพึ่งพาแรงงานจากต่างด้าวแทนเพราะขาดแคลนแรงงานไทยในบางสาขาอาชีพ เช่น ประมง โรงสี เป็นต้น
5. อิทธิพลของสื่อมวลชนทางโทรทัศน์และวิทยุทำให้ชาวต่างชาติต้องการเดินทางมาในประเทศไทย เนื่องจากการส่งกระจายเครือข่ายวิทยุ โทรทัศน์ ของประเทศไทย คลอบคลุมไปถึงประเทศเพื่อนบ้านของไทย มีผลทำให้แรงงานต่างด้าวสามารถรับรู้สภาพความเจริญก้าวหน้าของประเทศไทยและอยากเข้ามาเห็นจริง ๆ
6. เจ้าหน้าที่ของไทยที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องมีไม่เพียงพอ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ด่านตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) เจ้าหน้าที่ด่านแรงงาน เจ้าหน้าที่ทหาร และตำรวจมีไม่เพียงพอที่จะตรวจสอบการเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวบริเวณชายแดน มีผลทำให้แรงงานต่างด้าวสามารถลักลอบเข้าประเทศไทยได้โดยง่าย นอกจากนี้ยังมีเจ้าหน้าที่ราชการบางรายที่รู้เห็นเป็นใจหรือมีผลประโยชน์ในการ

ลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวด้วย

7. ขาดรั้วป้องกันชายแดน เนื่องจากพรมแดนของไทยที่เป็นพื้นดินติดกับประเทศเพื่อนบ้าน มีระยะทางยาวมากทำให้ไม่มีการสร้างรั้วป้องกันได้ทั้งหมด ประกอบกับพรมแดนบางส่วนเป็นเทือกเขา ป่าทึบ เป็นแม่น้ำ และลำธารสายเล็ก ๆ ทำให้ง่ายต่อการลักลอบเดินทางเข้ามาในประเทศไทย

จากสาเหตุที่กล่าวมาข้างต้นจึงทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาถึงปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี โดยศึกษาในประเด็นปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติตามกฎหมายของตรวจคนเข้าเมือง ได้แก่ นโยบาย/ ยุทธศาสตร์ โดยศึกษา 3 ด้าน ดังนี้ 1) ด้านสาระสำคัญของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ 2) ด้านการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ 3) ด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์, การนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ โดยศึกษา 4 ด้าน ดังนี้ 1) ด้านการกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน 2) ด้านศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานปฏิบัติ 3) ด้านมาตรฐานในการปฏิบัติงาน 4) ด้านระบบในการติดตามผลการปฏิบัติงาน, ปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ และการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) การส่งเสริมสนับสนุนอัตรากำลังคนให้เพียงพอ 2) การจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบ 3) การลดปัญหาและความเสี่ยงจากการใช้แรงงานต่างด้าว

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี
2. เพื่อศึกษาถึงการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ

### ขอบเขตการวิจัย

#### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

- 1.1 นโยบาย/ ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) ด้านสาระสำคัญของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ 2) ด้านการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ยุทธศาสตร์ 3) ด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์การนำนโยบายไปปฏิบัติตามกฎหมายตรวจคนเข้าเมือง ได้แก่ 1) ด้านการกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน 2) ด้านศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานปฏิบัติ 3) ด้านมาตรฐานในการปฏิบัติงาน 4) ด้านระบบในการติดตามผลการปฏิบัติงาน

1.2 ปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ ได้แก่ 1) ปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจในนโยบายของผู้ปฏิบัติ 2) ปัญหาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงาน 3) ปัญหาเกี่ยวกับปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ 4) ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณไม่เพียงพอ 5) ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ 6) ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายใน 7) ปัญหาเกี่ยวกับอุปกรณ์ เครื่องมือ 8) ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติ 9) ปัญหาจากการที่ทางราชการมีการผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติกัมพูชาที่ทำทะเบียนประวัติแล้ว สามารถผ่อนผันให้ทำงานได้ 10) ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบและกวดขันแรงงานสัญชาติกัมพูชาที่ไม่มีบัตรประจำตัว

1.3 การบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) การส่งเสริมสนับสนุนอัตรากำลังคนให้เพียงพอ 2) การจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบ 3) การลดปัญหาและความเสี่ยงจากการใช้แรงงานต่างด้าว

## 2. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรในการศึกษาครั้งนี้ศึกษาจาก ผู้กำกับการตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี รองผู้กำกับการตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี สารวัตรตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี และเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี

## 3. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ในการศึกษาครั้งนี้ทำการศึกษาตามนโยบายแรงงานต่างด้าวของแผนยุทธศาสตร์ในปี พ.ศ. 2559 ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองโดยทำการเก็บรวบรวมข้อมูล ระหว่างเดือนกรกฎาคม-ตุลาคม พ.ศ. 2559

## ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. สามารถนำผลการศึกษามาวิเคราะห์และเสนอต่อหน่วยงาน เพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจกำหนดนโยบาย มาตรการดำเนินงานที่เหมาะสม สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน
2. สามารถนำเอาข้อมูลไปใช้เป็นแนวทางป้องกันการเกิดปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

## นิยามเชิงปฏิบัติการ

นโยบาย หมายถึง แนวทางในการปฏิบัติงานตามนโยบาย และแผนยุทธศาสตร์ ปี พ.ศ. 2559 ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งกำหนดขึ้นตามนโยบายสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

โดยบังถึงเป้าหมายและวิธีการเพื่อให้บรรลุผล

แรงงานต่างด้าว หมายถึง แรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาซึ่งเป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้ามา โดยถูกกฎหมาย และแรงงานที่ลักลอบเข้ามาทำงานในสถานประกอบการต่าง ๆ โดยไม่มีเอกสาร เข้าเมือง โดยถูกต้องตามกฎหมาย และไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานจากเจ้าพนักงานกฎหมาย

เจ้าหน้าที่ หมายถึง ข้าราชการตำรวจตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี

การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การศึกษาถึงการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมด ปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้

สาระสำคัญของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ หมายถึง เนื้อหาสาระที่ให้รายละเอียดที่สำคัญของนโยบาย เพื่อสามารถนำไปปฏิบัติได้ โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รับนโยบายเกี่ยวกับการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวจึงได้มอบหมายความรับผิดชอบในการปฏิบัติให้กับสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายและข้อบังคับของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ในการนำไปปฏิบัติ

การปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ หมายถึง การปรับเปลี่ยนนโยบายให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่เพื่อสามารถนำไปปฏิบัติได้ โดยเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรีได้นำนโยบายเกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างด้าวมาปรับใช้ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับพื้นที่ที่ใช้ในการปฏิบัติ

ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ หมายถึง เนื้อหาสาระของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ ที่กำหนดถึงความชัดเจนของระเบียบ กฎหมาย ที่ว่าด้วยการจัดการแรงงานต่างด้าวมี

การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน หมายถึง การวางแผนและมอบหมายงานตามนโยบาย/ ยุทธศาสตร์เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ รวมไปถึงการควบคุมการปฏิบัติงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์

ศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานในการปฏิบัติ หมายถึง ศักยภาพของหน่วยงานในการแปลงนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ รวมถึงความพร้อมทางด้านบุคลากรที่มีความชำนาญ และมีงบประมาณที่เพียงพอในการนำไปใช้เพิ่มศักยภาพและความพร้อมในการปฏิบัติงาน

มาตรฐานในการปฏิบัติงาน หมายถึง มาตรฐานการปฏิบัติงานตามแผนงานที่ได้รับมอบหมาย

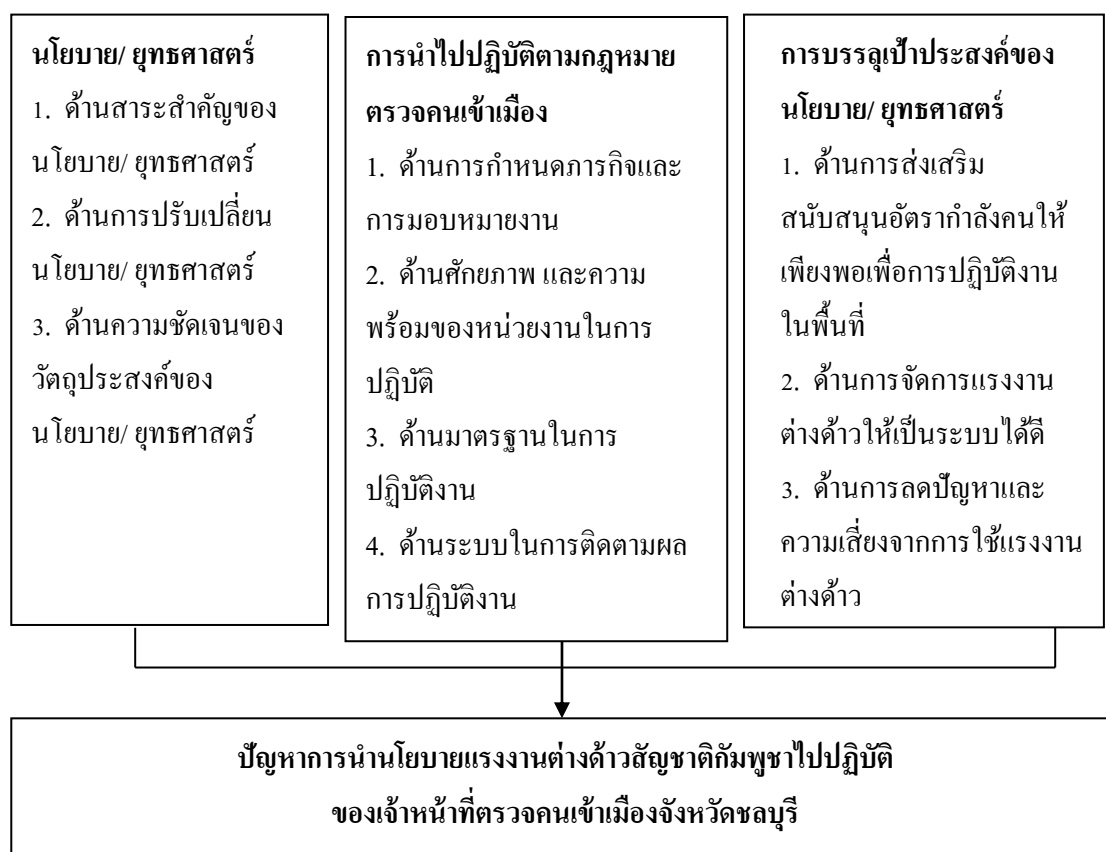
ระบบในการติดตามผลการปฏิบัติงาน หมายถึง การติดตามผลการปฏิบัติงานในการ

ควบคุม ตรวจสอบแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา

การบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ หมายถึง หน่วยงานมีการบริหารจัดการด้านอัตรากำลังพลที่ใช้ในการปฏิบัติงานด้านการจัดการแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาให้เป็นระบบ เพื่อการลดปัญหา และความเสี่ยงจากการใช้แรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการศึกษาปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี ในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้นำเอาทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอน โดยได้นำเอาตัวแปรจากการสังเคราะห์เนื้อหาของยุทธศาสตร์สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. 2559 และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาใช้ประยุกต์ในการสร้างกรอบความคิดในการศึกษาครั้งนี้



ภาพที่ 1-1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
2. ทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
3. แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว
4. อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

นิยามของคำว่า นโยบายสาธารณะ

สมบัติ ชำรงฉัตรวงศ์ (2543, หน้า 5-6) ในทัศนะของ Sharkansky คือ กิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล ซึ่งครอบคลุมกิจการทั้งหมดของรัฐบาล เช่น การจัดการศึกษา การจัดสวัสดิการ และการก่อสร้างทางหลวงโดยรัฐ รวมทั้งข้อกำหนดและระเบียบในการควบคุมและกำกับการค้าขายของปัจเจกบุคคลและ นิติบุคคลทั้งหมด ตลอดจนการดำเนินงานโดยหน่วยงานของรัฐ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของตำรวจ การตรวจสอบสินค้า การควบคุมการจำหน่ายยาและอาหาร เป็นต้น

นอกจากนี้ นโยบายสาธารณะ ยังหมายรวมถึง การเฉลิมฉลองของรัฐพิธีต่าง ๆ เช่น การเฉลิมฉลองวันชาติ วันกองทัพ วันเฉลิมพระชนมพรรษาขององค์พระประมุข เป็นต้น

นโยบายสาธารณะ นอกจากจะครอบคลุมกิจกรรมภายในประเทศทั้งหมดแล้ว ยังครอบคลุมกิจกรรมต่างประเทศทั้งหมดอีกด้วย เช่น นโยบายการค้าระหว่างประเทศ ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ การรวมตัวเป็นกลุ่มองค์การระหว่างประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น

สมบัติ ชำรงฉัตรวงศ์ (2543, หน้า 21) ได้ให้คำนิยามของนโยบายสาธารณะโดยจำแนกลักษณะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของนโยบายสาธารณะไว้ ดังนี้

1. เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ
2. เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม

3. ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการ และประมุขของประเทศ
4. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผนระบบและกระบวนการอย่างชัดเจน เป็นการกระทำที่มีการสอดคล้องอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง
5. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์ หรือจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก
6. เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์ หรือความตั้งใจที่จะกระทำด้วยคำพูดเท่านั้น
7. เป็นกิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาของสังคม ทั้งปัญหาความขัดแย้ง หรือความร่วมมือของประชาชน
8. เป็นการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่การตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะของบุคคล และเป็นชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบ มิใช่การตัดสินใจแบบเอกเทศ
9. เป็นการเลือกทางที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม
10. เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการต่อรองหรือประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง
11. เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในและระหว่างประเทศ
12. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำอาจก่อให้เกิดผลทั้งทางบวกและทางลบต่อสังคม เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย

Sharkansky (1970, p. 1) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลหรือองค์การของรัฐจัดทำขึ้น อาทิ การจัดบริการสาธารณะ การออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ และการจัดพิธีกรรมอันถือเป็นสัญลักษณ์ของสังคม เป็นต้น

อมร รักษาสัตย์ (2520, หน้า 2) ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะ ในความหมายกว้างว่า หมายถึง ความคิดของรัฐบาลที่จะทำอะไรหรือไม่ อย่างไร อย่างไรก็ดี เมื่อนำจะมีองค์ประกอบ 2 ประการ คือ 1) การกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องการกระทำ 2) การกำหนดแนวทางใหม่ ๆ และ 3) การกำหนดการสนับสนุนต่าง ๆ

นโยบายสังคมหรือนโยบายสาธารณะเป็นวิชาการที่มีขอบเขตกว้าง ซึ่ง Titmuss (1974, pp. 23-24 อ้างถึงใน กิติพัฒน์ นนทปัทมะคุณ, 2538, หน้า 1) อธิบายคำว่า “นโยบาย” มีองค์ประกอบที่สำคัญคือ

1. นโยบายเป็นสิ่งที่บอกถึงหนทางที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่ต้องการว่าจะกระทำได้อย่างไร
2. นโยบายต้องเป็นสิ่งที่มาจากพื้นฐานความเชื่อว่าสิ่งที่ต้องการให้บรรลุเป้าหมายนั้นต้องเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ แก้ไขได้ หรือทำให้มีสถานะที่ดีขึ้นได้
3. นโยบายเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจ (ตลอดจนอุดมการณ์) ที่ต้องการกระทำในสิ่งที่เป็นหนทางแก้ไขปัญญา เป็นการสะท้อนให้เห็นความรับผิดชอบของผู้ตั้งใจจะแก้ปัญหานั้น

นโยบายสาธารณะย่อมมีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดเช่นเดียวกับกิจกรรมในรูปแบบอื่นๆ จากจุดเริ่มต้นจนถึงจุดสิ้นสุดหรือแปรสภาพไปเป็นนโยบายอื่น หรือกิจกรรมอื่นนั้นนับรวมกันอาจเรียกได้ว่าเป็นวงจรชีวิต (Life cycle) ของนโยบายหรือเรียกได้โดยง่ายว่าขั้นตอนนโยบายซึ่งนักวิชาการแต่ละท่านมักจะจัดแบ่งในรายละเอียดแตกต่างกันไป ซึ่ง ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539, หน้า 35) ได้จำแนกลำดับขั้นตอนหรือช่วงวงจรของนโยบายสาธารณะไว้ ดังนี้

#### 1. ขั้นการก่อตัวของนโยบาย

การก่อตัวของนโยบายอาจจะมาจากการผลักดันหรือนำเสนอประเด็นปัญหาโดยบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอาจจะมาจากสภาพปัญหาและความต้องการในช่วงระยะเวลาต่าง ๆ รวมทั้งสภาพการณ์ต่าง ๆ อันเป็นปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบาย

#### 2. ขั้นการกำหนดนโยบาย (Policy formulation)

การกำหนดนโยบายเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการร่างข้อเสนอหรือทางเลือกเชิงนโยบายต่าง ๆ เพื่อทำการพิจารณาตัดสินใจและอนุมัติเห็นชอบในขั้นสุดท้ายโดยผู้กำหนดนโยบายมีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ ซึ่งบุคคลภายนอกมักจะไม่ได้รับทราบรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการตัดสินใจมากนัก

#### 3. การนํานโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation)

การนํานโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่า “องค์การที่รับผิดชอบสามารถกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งมวลปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่วางไว้หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด” (วรเดช จันทรศร, 2537, หน้า 535)

Jones (1970, p. 139) ได้ให้ความหมายของการนํานโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นกิจกรรมที่มุ่งให้แผนงาน (Program) บรรลุผล ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวมีอยู่สามประการด้วยกัน คือ ประการแรก ได้แก่ การตีความ (Interpretation) ซึ่งหมายถึง การแปลความหมายของแผนงานให้เป็นคำสั่งที่ปฏิบัติได้ ประการที่สอง ก็คือ องค์การ (Organization) ซึ่งหมายถึง การจัดตั้งองค์การและระเบียบวิธีการปฏิบัติเพื่อให้แผนงานบรรลุผล และประการสุดท้าย ก็คือ เรื่องของการปฏิบัติ (Application)

ซึ่งได้แก่ การให้บริการต่าง ๆ

#### 4. ขั้นการประเมินผล (Policy evaluation)

การประเมินผลนโยบายเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาถึงผลลัพธ์ที่ติดตามมาจากการนำเอานโยบายไปปฏิบัติว่าบรรลุผลตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่อย่างไร และยังคงครอบคลุมถึงการพิจารณาตรวจสอบถึงผลกระทบทั้งในเชิงบวก และเชิงลบที่เกิดขึ้นจริงรวมทั้งความคุ้มค่าด้านต่าง ๆ ของตัวนโยบาย

#### 5. ขั้นการต่อเนื่อง การทดแทน หรือการยุตินโยบายสาธารณะ

การต่อเนื่อง ทดแทน และสิ้นสุดนโยบายนี้จะเกี่ยวข้องกับการพิจารณาทบทวนเพื่อทำการคงสภาพหรือเปลี่ยนแปลงและยกเลิกสิ้นสุดตัวนโยบาย โดยการพิจารณาดังกล่าวมักจะอาศัยข้อเท็จจริงจากการประเมินนโยบาย ในกรณีที่มีการยกเลิกสิ้นสุดนโยบาย หมายความว่า วงจรชีวิตของนโยบายได้จบลง ส่วนในกรณีที่มีการทดแทนนโยบาย หมายความว่า วงจรชีวิตของนโยบายกำลังจะเริ่มต้นขึ้นใหม่ อย่างไรก็ตามนโยบายสาธารณะ โดยส่วนใหญ่แล้วจะมีความต่อเนื่องหรือแก้ไขเพิ่มเติมจากเดิมเพียงเล็กน้อย

นอกจากนี้ ศุภชัย ขวาระประภาส (2533, หน้า 34-35) ได้จำแนกวงจรนโยบายออกเป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ

ขั้นแรก การกำหนดนโยบาย (Policy formulation) เป็นขั้นตอนของการระบุประเด็นปัญหา การพัฒนาทางเลือก และการเสนอทางเลือก

ขั้นที่สอง การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation) เป็นการแปลความนโยบาย การรวบรวมทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง การวางแผนงาน การจัดองค์การและการดำเนินงาน

ขั้นที่สาม การประเมินผล (Policy evaluation) เป็นการตรวจสอบผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากไม่ได้ผลก็จะยกเลิก หรือมีข้อผิดพลาดหรือเกิดผลกระทบ (Impacts) ในด้านลบก็จะทำการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายเสียใหม่

### ทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่า “องค์การที่รับผิดชอบสามารถกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่วางไว้หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด (วรเดช จันทรศร, 2537, หน้า 535) Jones (1970, p. 139) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นกิจกรรมที่มุ่งให้แผนงาน (Program) บรรลุผล ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวมีอยู่สามประการด้วยกัน คือ ประการแรก ได้แก่ การตีความ (Interpretation) ซึ่งหมายถึง การแปลความหมายของแผนงานให้เป็นคำสั่งที่ปฏิบัติได้

ประการที่สอง ก็คือ องค์กร (Organization) ซึ่งหมายถึง การจัดตั้งองค์กรและระเบียบวิธีการปฏิบัติเพื่อให้แผนงานบรรลุผล และประการสุดท้าย ก็คือ เรื่องของการปฏิบัติ (Application) ซึ่งได้แก่ การให้บริการต่าง ๆ

### นียมการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เนื่องจากนโยบายสาธารณะ เป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่ผลิตออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศ ดังนั้น เพียงแต่กำหนดนโยบายยังไม่สามารถส่งผลต่อการแก้ปัญหาได้ถ้าขาดการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่สำคัญมากขึ้นตอนหนึ่ง ได้มีนักวิชาการให้คำนิยามของ คำว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” หลากหลายทัศนะ ดังนี้

Edwards and Sharkansky (1978, p. 293) กล่าวว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติครอบคลุมถึงกิจกรรมดังต่อไปนี้ คือ การทำสัญญา การหาข้อมูลข่าวสาร การกระจายข่าวสาร การมอบหมายบุคลากร การปฏิบัติหน้าที่ การจ้างบุคลากร การจัดตั้งองค์กร

Van Meter and Van Horn (1975, p. 447) ให้คำจำกัดความของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่า ครอบคลุมถึงการกระทำของแต่ละบุคคลหรือกลุ่ม ทั้งที่เป็นราชการหรือเอกชน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย

William (1971 อ้างถึงใน วิชาดา ไตรรัตน์, 2540, หน้า 13) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการคำนึงถึงความพร้อมขององค์กรที่จะนำเอาคนและวัสดุมารวบรวมเป็นหน่วย และจงใจให้คนนำเอาวัตถุประสงค์ขององค์กรไปปฏิบัติในทัศนะของวิลเลียมก็คือ ผู้ปฏิบัติงานควรจะมีการวิเคราะห์ความหมายที่ชัดเจนความเฉพาะเจาะจงและความสมเหตุสมผลของนโยบายอย่างถ่องแท้ เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติ นอกจากนี้ยังควรพิจารณาความพร้อมในเรื่องของบุคลากร องค์กร และการจัดการทั่วไป ตลอดจนการกำหนดรูปแบบของการบริหาร ปัจจัยที่เอื้ออำนวย การจัดระบบข้อมูล ข้อมูลป้อนกลับ และการประเมินผล

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2543, หน้า 398-399) ในทัศนะของ Walter Williams การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ความพยายามที่จะตัดสินใจความสามารถขององค์กรในการรวบรวมคน และทรัพยากรในหน่วยงานหนึ่ง (A cohesive organizational unit) และกระตุ้นบุคลากรให้ปฏิบัติงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรจากแนวความคิดของ Williams แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า Williams ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีองค์กร โดยถือว่าความสารถขององค์กร คือปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเป็นการศึกษาเกี่ยวกับสมรรถนะขององค์กร ในการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2543, หน้า 398-399) ในทัศนะของ Daniel A. Mazmanian and

Paul A. Sabatier ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติ และนโยบายสาธารณะ โดยชี้แจงว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยชี้แจงว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง การนำการตัดสินใจนโยบายที่ได้กระทำไว้ไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ โดยปกติเป็นการร่วมกันทำงานภายใต้กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร หรือคำพิพากษาของศาลสูง หรือศาลฎีกา โดยอุดมคติแล้วการตัดสินใจนโยบายคือ การบ่งชี้ปัญหา การกำหนดวัตถุประสงค์และการกำหนดโครงสร้างของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจประกอบด้วยขั้นตอนหลายขั้นตอน เริ่มต้นด้วยการกำหนดกฎพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติ การคาดหมายผลลัพธ์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ การยินยอมปฏิบัติตามของกลุ่มเป้าหมาย การพิจารณาผลกระทบจากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนา ผลกระทบจากการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติ และการปรับปรุงกฎระเบียบพื้นฐานที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสม

จากแนวคิดของ Mazmanian and Sabatier อาจจำแนกคุณลักษณะสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ ดังนี้

ประการแรก การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือการปฏิบัติภารกิจให้ประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ของนโยบายที่ผู้กำหนดนโยบายได้ตัดสินใจไว้แล้ว การปฏิบัติภารกิจดังกล่าว เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบ

ประการที่สอง นโยบายที่จะนำไปปฏิบัติ เป็นผลผลิตของกระบวนการทางการเมืองซึ่งอาจจะปรากฏในรูปของกฎหมายที่ได้ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร หรือมติคณะรัฐมนตรี หรือคำพิพากษาของศาลสูง หรือศาลฎีกา ซึ่งทั้งหมดนี้ ถือเป็นนโยบายที่หน่วยงานที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้องจะต้องนำไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์

ประการที่สาม ในการตัดสินใจนโยบายจะครอบคลุมประเด็นสำคัญต่าง ๆ ได้แก่ การบ่งชี้ปัญหาสังคมที่จะต้องแก้ไข การกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปตามความต้องการอย่างครบถ้วนและการกำหนดโครงสร้างของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้หน่วยงานรับผิดชอบชัดเจน เพื่อความพร้อมทั้งทางด้านบุคลากรและทรัพยากรที่จำเป็นรวมทั้งกฎระเบียบต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

ประการที่สี่ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ได้แก่ การกำหนดกฎระเบียบสำหรับการปฏิบัติ การคาดหมายผลลัพธ์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ การยินยอมปฏิบัติตามของกลุ่มเป้าหมาย การพิจารณาผลกระทบจากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนา การพิจารณาผลกระทบที่เกิดจากการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติ การพิจารณาขั้นตอนต่าง ๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวความคิดของ Mazmanian and Sabatier ดังกล่าว ทำให้

ผู้สนใจศึกษาสามารถมองเห็นภาพกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

### ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1. ปัจจัยทางด้านเนื้อหาของสาระของนโยบาย (Policy content) ได้แก่

1.1 ลักษณะของนโยบายนั้น ๆ และ

1.2 วัตถุประสงค์ของนโยบาย

### ลักษณะของนโยบาย

Van Horn and Van Meter (1975, pp. 445-448) เสนอว่า ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น บางส่วนจะขึ้นอยู่กับประเภทของนโยบาย นโยบายที่จะประสบความสำเร็จมากที่สุดก็คือ นโยบายที่เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ น้อยที่สุด และมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์ระดับสูง ในทางตรงกันข้าม ถ้านโยบายเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงมาก และมีความเห็นพ้องต้องการในวัตถุประสงค์น้อย โอกาสที่นโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติจะมีน้อย

Mazmanian and Paul (1989, pp. 20-35) ให้ข้อสรุปว่า นโยบายที่มุ่งวัตถุประสงค์ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยจะมีโอกาสในการประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่มุ่งหวังการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวง นอกจากนี้เขายังชี้ให้เห็นว่าความยากง่ายของปัญหาที่นโยบายมุ่งแก้ไขนั้นจะมีส่วนกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายด้วย ทั้งนี้ยังขึ้นอยู่กับนโยบายที่ร่างขึ้นในการกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยหลักการแล้วนโยบายที่ดีจะต้องสามารถกำหนดกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งลักษณะนโยบายจะประสบความสำเร็จได้จะต้องมีลักษณะดังนี้ คือ

1. มีวัตถุประสงค์ชัดเจนและแน่นอน และจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์นโยบายไว้อย่างดี ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการได้ยึดถือปฏิบัติตรงกัน
2. ความถูกต้องเหมาะสมของทฤษฎีที่เป็นพื้นฐานของนโยบาย
3. การจัดสรรเงินอย่างเพียงพอสำหรับหน่วยงานที่จะรับไปปฏิบัติ
4. การจัดสายงานการบังคับบัญชาและประสานงานภายในและระหว่างหน่วยงานปฏิบัติ
5. การกำหนดระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานเป็นต้น

Grindle (1980, pp. 3-34) มีความเห็นว่าเนื้อหาของสาระของนโยบายจะมีผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่แตกต่างกัน คือ

1. นโยบายหรือโครงการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมย่อมได้รับการต่อต้านจากกลุ่มที่เสียผลประโยชน์
2. นโยบายหรือโครงการที่นำผลประโยชน์อย่างกว้าง ๆ ไปสู่ชุมชนจะได้ผลในทาง

ปฏิบัติมากกว่านโยบายหรือโครงการที่แคบ

3. นโยบายหรือโครงการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคน อาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในทางปฏิบัติ

4. นโยบายหรือโครงการที่หวั่นผลในระยะยาว อาจยากแก่การปฏิบัติมากกว่านโยบายหรือโครงการที่หวังผลในระยะสั้น

5. ลักษณะของนโยบายหรือโครงการจะมีส่วนกำหนดความยากง่ายในการนำไปปฏิบัติ

6. เนื้อหาสาระของนโยบายที่กำหนดว่าใครหรือหน่วยงานใด จะรับผิดชอบดำเนินการ จะมีส่วนทำให้การปฏิบัติมีผลสำเร็จหรือล้มเหลวต่างกัน

Pressman and Wildavsky (1979, p. 147) ซึ่งศึกษาผลของการนำนโยบายสร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติที่นครโอ๊คแลนด์ (Oakland) มลรัฐแคลิฟอร์เนียประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1973 นักวิชาการทั้งสองได้ศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาสาเหตุหรือปัญหาในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ทำให้ นโยบายดังกล่าวล้มเหลว และได้ข้อกำหนดของนโยบายผิดพลาดไปด้วย เช่น การกำหนดกลุ่มเป้าหมายผิดพลาด ซึ่งอาจก่อให้เกิดความรุนแรงในปัญหาการดำเนินงานได้

#### วัตถุประสงค์ของนโยบาย

Van Horn and Van Meter (1975, pp. 464-465) ชี้ให้เห็นว่า วัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นสิ่งสำคัญประการแรกที่ต้องทำ คือ การแยกแยะให้ชัดเจนว่า วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายมีอะไรบ้าง เนื่องจากวัตถุประสงค์เป็นเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นกรอบกำหนดแนวการปฏิบัติต่าง ๆ ไว้ นอกจากนี้วัตถุประสงค์ยังเน้นส่วนขยายเป้าหมายรวมของนโยบายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

Grindle (1980, pp. 3-34) เห็นว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจนหรือคลุมเครือย่อมมีผลต่อการปฏิบัติที่แตกต่างกัน เช่นเดียวกับแมชเมเนียน และ ซาบาเทียร์ (Mazmanian & Paul, 1989, p. 25) ซึ่งเห็นว่า การที่นโยบายจะได้รับการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยแค่ไหน ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น และนอกจากวัตถุประสงค์ของนโยบายจะต้องกระจ่างแล้ว ยังจะต้องสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้วย

Vepa (1974 อ้างถึงใน Iglesias, 1976, pp. 124-151) ก็เป็นอีกผู้หนึ่งที่ได้ทำการศึกษาโครงการจัดโครงสร้างพื้นฐานทางอุตสาหกรรมของประเทศอินเดียในช่วงทศวรรษ 1960 พบว่าโครงการดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จก็เพราะว่า โครงการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้หลายด้าน แต่ไม่ได้จัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ที่จะบรรลุไว้ ทำให้เกิดความสับสนในการมอบหมาย ความรับผิดชอบ เกิดความขัดแย้งความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ขาดการควบคุมและการประเมินผล ความก้าวหน้าของโครงการ



Whang (1973, pp. 309-336) ได้ทำการศึกษาความสำเร็จของโครงการวางแผนครอบครัวในประเทศเกาหลีใต้ ในช่วงปี ค.ศ. 1962-1971 พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการประการหนึ่งเหมือนกับที่ แรม วีปา (Vepa) ก็คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการไว้แน่ชัด ในกรณีของโครงการวางแผนครอบครัวในประเทศเกาหลีใต้ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจนในแง่ของการมุ่งลดอัตราการเกิดของประชาชน ทำให้สามารถแปลงวัตถุประสงค์หลักของโครงการเป็นเป้าหมายย่อย ง่ายต่อการติดตามประเมินผล หน่วยงานและบุคลากรที่รับผิดชอบในแต่ละพื้นที่ทราบแน่ชัดว่าควรมีขอบเขตความรับผิดชอบต่อนโยบายมากน้อยแค่ไหนเพียงใด

ปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย (Policy context) ได้แก่

1. การติดต่อสื่อสาร
2. การสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
3. สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และ
4. ความสามารถของหน่วยปฏิบัติ

**การติดต่อสื่อสาร**

Edwards and Sharkansky (1978, pp. 295-297) ได้กล่าวว่า ปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จปัจจัยหนึ่งก็คือ การติดต่อสื่อสาร (Communication) การนำนโยบายไปปฏิบัติที่จะก่อให้เกิดผลดีนั้น ผู้กำหนดนโยบายจะต้องรู้ว่าควรทำอะไร จะสั่งการไปยังผู้ใดจึงจะได้ผลและคำสั่งจะต้องมีความชัดเจนแน่นอน เพราะถ้าคำสั่งไม่ชัดเจนจะทำให้ผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย การสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในการปฏิบัติ และระหว่างองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ด้วยกันเองจะต้องมีการสื่อสารที่ถูกต้อง รวดเร็ว ต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ การเปิดโอกาสให้มีการสร้างไยแห่งความสัมพันธ์ทั้งในแนวตั้งและแนวนอน และอื่น ๆ จะมีส่วนสำคัญในการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

**การสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง**

นโยบายที่ขาดการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากกลุ่มผลประโยชน์และบุคคลที่สำคัญ ๆ ในวงการบริหารและรัฐสภาจะมีโอกาสอย่างมากที่จะถูกโจมตีจากหลาย ๆ ฝ่าย เมื่อเสนอเข้ามาในกระบวนการทางนิติบัญญัติ และนโยบายนั้นมักจะถูกเปลี่ยนแปลงมักจะถูกแก้ไขให้ผิดไปจากจุดมุ่งหมายดั้งเดิมจนบางครั้งทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายที่วางไว้ เมื่อร่างนโยบายได้ ซึ่งแนวความคิดนี้มาจากการรวบรวมผลงานการวิจัยของ Mazmanian and Pual (1989, pp. 31-34) นอกจากนี้ Vepa (1974, pp. 147-148) ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการสนับสนุนจากชนชั้นนำในประเทศที่มีต่อนโยบาย เขากล่าวว่าในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย นโยบายที่ไม่ได้รับ

การสนับสนุนอย่างจริงจังจากชนชั้นนำแล้ว โอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จจะมีน้อย Van Horn and Van Meter (1975, pp. 471-472) ก็ได้กล่าวถึงความสำเร็จของนโยบายใด ๆ จะดูได้จากทรศนะของชนชั้นนำว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับนโยบายนั้น และกล่าวด้วยว่าการสนับสนุนจากสื่อมวลชนตลอดจนประชาชน โดยทั่วไปจะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ นโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนหรือประชาชนโดยทั่วไปมักประสบปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก

Mazmanian and Pual (1989, pp. 30-31) ก็ได้ชี้ให้เห็นเช่นเดียวกันว่า ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ก็เป็นปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว

### ความสามารถของหน่วยปฏิบัติ

1. ประเภทของหน่วยงาน นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้นมักจะเป็นนโยบายที่มอบหมายให้แก่หน่วยงานที่มีอยู่แล้ว และสนับสนุนนโยบายนั้น และก็เป็นหน่วยงานที่มีกำลังคนและทรัพยากรอื่น ๆ พร้อมอยู่แล้ว หรือไม่ก็ต้องเป็นหน่วยที่ตั้งขึ้นใหม่ โดยแรงผลักดันของกลุ่มการเมืองที่มีอำนาจขณะนั้น (Mazmanian & Pual, 1989, p.27)

2. ความเพียงพอของทรัพยากร การนำนโยบายปฏิบัติให้เกิดผลดีนั้นจะต้องมีทรัพยากรสนับสนุน อันได้แก่ จำนวนและคุณภาพของบุคลากร ข้อมูลที่ทันสมัย การมอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณ การให้คำแนะนำและความช่วยเหลือแก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง (Edwards, 1980, pp. 303-304)

### ทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

Edwards and Sharkansky (1978, pp. 303-304) กล่าวว่า ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เพียงแต่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายที่จะต้องปฏิบัติเท่านั้น แต่จะต้องเป็นผู้มีทัศนคติที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติให้บรรลุผลด้วย โดยปกติผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมักจะถูกครอบงำด้วยความคิดที่ว่า ตัวนโยบายจะมีผลกับหน่วยงานและจะให้ผลประโยชน์ส่วนตัวมากน้อยเพียงใด ดังนั้น ผู้ปฏิบัติจะไม่ต่อต้านหากเขามีส่วนร่วมหรือรับรู้ นโยบายตั้งแต่แรก ในประเด็น Van Horn and Van Meter (1975, pp. 472-474) ได้ย้ำว่า ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทิศทางของทัศนคติที่มีต่อนโยบาย รวมตลอดถึงความผูกพันที่มีต่อนโยบาย มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติได้ดีต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจ เห็นด้วย และมีความรู้สึกผูกพัน ซึ่ง Mazmanian and Pual (1989, p. 28) ก็มีความเห็นเช่นเดียวกับ Pressman and Wildavsky (1979, p. 147) มองว่า ความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญก็คือ การขาดความเชื่อมโยงกันระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

หากผู้กำหนดนโยบายมาจากส่วนกลาง ในขณะที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นบุคคลอีกกลุ่มหนึ่ง ดังนั้น ความรับผิดชอบ ความผูกพัน และความกระตือรือร้นที่จะทำให้นโยบายบรรลุก็ย่อมจะต่างกัน ดังนั้น จึงควรมอบหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติให้อยู่ในมือของกลุ่มบุคคล ซึ่งมีเจตนาารมณ์เช่นเดียวกับกลุ่มที่กำหนดนโยบาย

### การกำหนดกลยุทธ์และการประสานงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การกำหนดกลยุทธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติควรจะตั้งอยู่บนรากฐานของการปฏิบัติซึ่งง่าย ไม่ซับซ้อน ซึ่งหากให้กลยุทธ์ที่ยุ่งยากซับซ้อนมากเกินไป โอกาสที่จะประสบความสำเร็จยิ่งมีมาก (Pressman & Wildavsky, 1979, p. 142)

Vepa (1974, pp. 146-147) กล่าวว่า เทคโนโลยีจะนำไปใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้นั้น ต้องเป็นเทคโนโลยีที่สอดคล้องกับสถานการณ์หรือภาวะแวดล้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะข้อเสนอต่าง ๆ ของนักวิชาการหรือที่ปรึกษาชาวต่างประเทศจะต้องนำมาถกกันก่อนให้มีความเห็น เพราะข้อเสนอดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในประเทศกำลังพัฒนา

Mazmanian and Pual (1989, p. 27) มีความเห็นพ้องต้องกันว่า การมีผู้เกี่ยวข้องและหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาอยู่ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติจำนวนมาก ทำให้เกิดความยากลำบากที่จะประสานกิจกรรมการปฏิบัติต่าง ๆ ให้ไปในทิศทางเดียวกัน แม้ว่าหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้นจะเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายของนโยบายแต่ก็มีความขัดแย้งกันในด้านวิธีการ (Means) ที่จะบรรลุเป้าหมาย มีระดับความเร่งด่วนที่จะบรรลุเป้าหมาย ตลอดจนมีทัศนภาพและวัตถุประสงค์หลักของตนแตกต่างกันไป เมื่อโครงการต้องอาศัยผู้ปฏิบัติจำนวนมาก ความเป็นไปได้ที่จะเกิดความขัดแย้งและสร้างความล่าช้าทั้งโดยตรงและโดยอ้อมให้กับโครงการก็มีเป็นจำนวนมาก ยิ่งกว่านั้น โอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือไม่ก็ยังขึ้นอยู่กับจำนวนผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจยิ่งมีมากเท่าใด ปัญหาเกี่ยวกับความเห็นไม่ตรงกันและก่อความล่าช้าก็ยิ่งมีมากขึ้นเท่านั้น

Van Horn and Van Meter (1975, p. 471) ได้สรุปคุณสมบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง

1. จำนวนบุคลากร และความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานที่รับผิดชอบ
2. ระดับของการควบคุมตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา หน่วยงานย่อยต่าง ๆ ภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบ
3. ทรัพยากรทางการเงินของหน่วยงานที่รับผิดชอบ
4. ระดับของการสื่อสารในหน่วยงานที่รับผิดชอบ รวมถึงการติดต่ออย่างเสรีระหว่าง

บุคคลระดับเดียวกันและต่างระดับกัน และกับบุคคลภายนอกหน่วยงานนั้น

5. สัมพันธภาพที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของหน่วยงานที่รับผิดชอบกับผู้กำหนดนโยบายในระดับต่าง ๆ

ในส่วนของปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย Grindle (1980, pp. 3-34) ได้สรุปไว้ อย่างน่าฟังว่า นอกเหนือจากสถานที่ที่นโยบายหรือโครงการเข้าไปดำเนินการซึ่งมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลว ตัวผู้ปฏิบัติ (Implementers) เองจะสามารถหาฐานสนับสนุนให้การนำนโยบายหรือโครงการไปสู่ความสำเร็จได้มากน้อยเพียงไรที่จะทำงานให้สำเร็จ และที่สำคัญสภาพสังคมและการเมืองก็มีส่วนทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความแตกต่างเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ กรินเดิลยังชี้ให้เห็นอีกว่า ในประเทศโลกที่สามนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความยากลำบากมาก เนื่องจากมีเรื่องการเมืองเข้าเกี่ยวข้อง เป็นเรื่องการตัดสินใจว่าควรหรือไม่ควรทำอะไร ซึ่งจะมีผลประโยชน์เข้ามาทำให้มีการแย่งกันเพื่อให้ฝ่ายตนได้รับผลประโยชน์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น หัวใจการเมืองของประเทศโลกที่สามจะอยู่ในระดับของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะในประเทศโลกที่สามจึงขึ้นอยู่กับสาระของนโยบาย (Policy content) และบริบทของนโยบาย (Policy context)

#### **เครื่องชี้วัดประสิทธิผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ**

การชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีความแตกต่างอย่างน้อย 3 แนวทาง คือ (วรเดช จันทรศร, 2537, หน้า 195-200)

แนวทางแรก ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถวัดได้จากระดับของความร่วมมือที่ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติที่มีต่อผู้ออกคำสั่งหรือผู้กำหนดนโยบาย ถ้าระดับของความร่วมมือมีสูง ระดับของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีสูงตามไปด้วย และในทางกลับกัน ถ้าระดับของความร่วมมือมีต่ำก็ย่อมหมายความว่า ระดับความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีสูง

แนวทางที่สอง ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไขที่ว่า ได้มีการบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้นตามภาระหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบด้วยความราบรื่น และปราศจากปัญหา ถ้าการปฏิบัติตามนโยบายใดเต็มไปด้วยความขัดแย้งหรือมีอุปสรรคข้อขัดข้องเกิดมากขึ้นเท่าใด ระดับของความล้มเหลวก็น่าจะมีสูงขึ้นเท่านั้น

แนวทางที่สาม ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากการที่นโยบายนั้นได้ก่อให้เกิดผลการปฏิบัติในระยะสั้น (Short-run performance) และหรือก่อให้เกิดผลกระทบ (Impact) ตามที่พึงปรารถนาหรือไม่

หากวิเคราะห์เปรียบเทียบการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจาก 3 แนวทาง

ข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า ในแนวทางแรกนั้นเกี่ยวกับปัญหาพฤติกรรมของระบบราชการ ซึ่งอยู่ในความสนใจของนักทฤษฎีองค์การเป็นส่วนใหญ่ แต่นักรัฐศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์ นักรัฐประศาสนศาสตร์ อาจจะทำให้ความสนใจน้อย เพราะหากผู้ปฏิบัติให้ความร่วมมือแค่ไหนก็ตาม ย่อมจะไม่มี ความหมายเลย หากนโยบาย แผนงาน หรือ โครงการนั้น ๆ ไม่มีผลการปฏิบัติที่แน่ชัดออก สำหรับแนวทางที่สอง ในสภาพความเป็นจริงนโยบายที่ถูกนำไปปฏิบัติส่วนใหญ่ย่อมเผชิญปัญหาและ ความขัดแย้งแทบทั้งสิ้น ดังนั้น การบอกว่าการนำนโยบายใดไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จมาก หรือน้อยต่างกันเพราะการมีปัญหาหรือขัดแย้งนั้น อาจจะไม่ตรงกับข้อเท็จจริงนัก สำหรับแนวทาง ที่สามนั้นมีขอบข่ายที่กว้าง โดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติในระยะสั้นว่า มีความสอดคล้องกับ วัตถุประสงค์ของนโยบายเพียงใดและก็ต้องดูถึงผลกระทบของนโยบายในระยะยาวว่า สามารถ บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้เพียงใด ส่วนความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ การไม่ สามารถปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายตามที่ต้องการ ได้นั่นเอง

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการท่านอื่นๆ ทั้งไทยและต่างประเทศได้ศึกษาเกี่ยวกับการนำ นโยบายไปปฏิบัติ เช่น

กรณีทีหนึ่ง การวิเคราะห์วิกฤตการณ์กรณีปัญหาการติดตั้งขีปนาวุธในประเทศคิวบาของ สหภาพโซเวียต ศึกษาโดย อัลลิสัน (Allison, 1971) เขาได้ทดลองใช้ 3 ตัวแบบ (Model) เพื่อค้นหา คำอธิบายพฤติกรรมของรัฐบาลเกี่ยวกับการเผชิญหน้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพโซเวียต และในที่สุดสหภาพโซเวียตต้องตัดสินใจถอนขีปนาวุธออกจากคิวบา พบว่า

ตัวแบบแรก ที่เขาใช้ในการศึกษาคือ ตัวแบบผู้กระทำที่ใช้หลักเหตุผลหรือตัวแบบ คลาสสิก (The rational actor or classic model) ตัวแบบนี้ได้รับการพัฒนามาจากทฤษฎี เศรษฐศาสตร์ภายใต้แนวคิดพื้นฐานที่ว่าเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การจะได้รับการแปรให้เป็นผลสำเร็จเชิงอรรถประโยชน์หรือสิ่งที่พึงปรารถนา ซึ่งแสดงออกในแง่คุณค่า การเลือกชุดของ ผลลัพธ์หรือกลุ่มของทางเลือกใดหากจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ในระดับที่สูงที่สุด เขาจะเลือกทางเลือก นั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ตัวแบบสนใจศึกษาผลผลิตนโยบาย (Policy outputs) ในแง่ของคุณ ค่าสูงสุดจากการเลือกทางเลือกที่ชอบด้วยเหตุผล ภายใต้สถานการณ์เฉพาะ

ตัวแบบที่สอง ที่อัลลิสันนำมาใช้คือ ตัวแบบกระบวนการขององค์การ (Organizational process model) ตัวแบบนี้ได้รับการพัฒนามาจากตัวแบบทฤษฎีองค์การ (Organization theory) ซึ่งนักวิเคราะห์จะกำหนดปัญหาว่าอะไรคือ บริบท (Context) และแรงกดดันขององค์การจาก ปรากฏการณ์การตัดสินใจ การวิเคราะห์จะศึกษากระบวนการ โดยวิเคราะห์ว่าการตัดสินใจของ รัฐบาลเป็นผลจากการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำของระบบราชการตามกรรมวิธีปฏิบัติของ มาตรฐานงาน (Standard operation procedure) และความพร้อมของหน่วยงานหน่วยการวิเคราะห์

พื้นฐานก็คือ การปฏิบัติงานของรัฐบาล ซึ่งเป็นผลผลิตมาจากกระบวนการบริหารงานของระบบราชการ กรอบการวิเคราะห์เกี่ยวข้องกับตัวแปรการปฏิบัติงานภายในองค์การระบบราชการ จนกระทั่งส่งผลให้เกิดการตัดสินใจของผู้นำรัฐบาล

ตัวแบบที่สาม อัลลิสัน ได้นำตัวแบบการเมืองของรัฐบาล (Governmental political model) ซึ่งพัฒนามาจากทฤษฎีทางการเมืองเป็นเครื่องมือการวิเคราะห์ หน่วยการวิเคราะห์พื้นฐานคือ การปฏิบัติงานของรัฐบาลในฐานะที่เป็นผลรวมการเจรจาต่อรองทางการเมือง นั่นก็คือการตัดสินใจและการทำของรัฐบาลเป็นผลมาจากการเจรจาต่อรองทางการเมือง ตัวแบบนี้สนใจตัวแปรเกี่ยวกับว่าใครคือผู้เล่น (Players) เพื่อให้เกิดการเจรจา โดยศึกษาตัวแปรต่าง ๆ เช่น จุดยืนของนักเจรจา ข้อจำกัด การรับรู้ เป้าหมายและผลประโยชน์การกำหนดขอบเขตเส้นตาย เหตุการณ์ที่กำลังเผชิญหน้า อำนาจ ช่องทางของการปฏิบัติ เป็นต้น ซึ่งก็คือตัวแปรการปฏิบัติทางการเมืองนั่นเอง

จากการศึกษาของอัลลิสัน โดยอาศัยมุมมองจาก 3 ตัวแบบ เขาเห็นว่า ตัวแบบที่ 2 และ 3 เป็นตัวแบบที่มีประโยชน์ต่อการอธิบายวิกฤตการณ์ปัญหาคิวบา เพราะเป็นตัวแบบที่สามารถวิเคราะห์กระบวนการที่เน้นความสำคัญของผู้นำและกลไกการบริหารของรัฐการศึกษาผลงานของอัลลิสันได้ช่วยให้พบข้อสรุปว่า ในการศึกษา นโยบายมีความจำเป็นจะต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการทำงานของระบบราชการ และกระบวนการเจรจาต่อรองระหว่างผู้อยู่ในกระบวนการนโยบาย หรือจะกล่าวอย่างสั้น การวิเคราะห์นโยบายก็คือ การศึกษากระบวนการภายในระบบราชการและกระบวนการทางการเมืองนั่นเอง

กรณีที่สอง การศึกษาปัญหาการนำนโยบายการสร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติในนคร โอ๊คแลนด์ (Oakland) มลรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา ของเพรสแมน และวิลดาฟสกี ในปี 1973 เป็นผลงานชิ้นสำคัญในการกระตุ้นให้วงวิชาการทั่วไปเห็นความสำคัญของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ (วเรช จันทรศร, 2537, หน้า 490) ปัญหาการศึกษาของเพรสแมนและวิลดาฟสกี วเรช จันทรศร สรุปว่าเป็นการศึกษาเพื่อแสวงหาคำอธิบายว่า

“...นโยบายนี้แม้ประสบความสำเร็จในขั้นการยอมรับ (Adoption) และได้รับการจัดสรรงบประมาณ โดยเร็ว สามารถจูงใจให้หน่วยงานราชการเข้ามาร่วมโครงการมีความรวดเร็วในการสร้างงานในทันทีแต่เมื่อนานนโยบายนี้ไปปฏิบัติ เพราะเหตุใดโครงการนี้จึงประสบความสำเร็จล้มเหลว นั่นก็คือ งานที่จัดให้ทำมีจำนวนต่ำกว่าเป้าหมายมาก การดำเนินโครงการเกือบทั้งหมดล่าช้า มีการใช้จ่ายเงินสำหรับโครงการไปเพียงร้อยละ 13 นอกจากนี้เป้าหมายโครงการถูกเบี่ยงเบน (Distort) ออกไป.....” (วเรช จันทรศร, 2537, หน้า 490)

การศึกษาของเพรสแมน และวิลดาฟสกี เริ่มในปี 1969 ภายหลังจากที่โครงการนี้ได้ดำเนินการมาแล้ว 3 ปี และการศึกษาของเขาสิ้นสุดเมื่อปี 1971 แนวทางการศึกษาของนักวิชาการทั้ง

สอง วรเดช จันทรศร ประเมินว่า “เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โยยการเก็บรวบรวมข้อมูลจาก แหล่งที่มาหลากหลาย (Multiple source of evidence) โดยกรอบการวิเคราะห์ที่เชื่อมโยงโครงสร้าง จุดภาค (Micro-structure) ของระบบ สังคม และการเมืองเข้ากับค่านิยมและผลประโยชน์ เฉพาะเจาะจงของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง” (วรเดช จันทรศร, 2537, หน้า 491)

การศึกษาครั้งนี้พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายการ สร้างงานแก่ชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติคือ (1) จำนวนหน่วยงานที่เข้าร่วม การมีหน่วยงานเข้าร่วม ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจำนวนมากทำให้ยากลำบากในการประสานกิจกรรมให้ไป ในทิศทางเดียวกัน แม้หน่วยงานต่าง ๆ จะเห็นพ้องต้องกันในด้านเป้าหมายนโยบาย แต่ก็จะมี ความขัดแย้งกันในด้านวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมาย เพราะแต่ละหน่วยงานต่างมีทัศนภาพ วัตถุประสงค์หลัก และมีความรู้สึกถึงความเร่งด่วนของโครงการต่างกัน (2) ความชัดเจนของ โครงการ ซึ่งได้แก่ ความชัดเจนของเป้าหมาย (Clarify goals) กลยุทธ์ (Strategy) และแนวทาง ปฏิบัติ (Guidelines) ต่าง ๆ หากปัจจัยด้านนี้มีความคลุมเครือจะกลายเป็นเงื่อนไขให้กลุ่ม ผลประโยชน์มีโอกาสกระทำการ ให้การดำเนินตอบสนองวัตถุประสงค์ของพวกเขา (3) ผู้ปฏิบัติคน สำคัญ (Key actors) ผู้ปฏิบัติคนสำคัญมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับความสำเร็จของโครงการ เพราะ บุคคลสำคัญเป็นผู้ที่เข้าใจภาพรวม และกิจกรรมของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติชัดเจน และ พยายามผลักดันและสนับสนุนโครงการทุกวิถีทาง จำนวนผู้ปฏิบัติงานคนสำคัญคือ ปัจจัยส่งผลต่อ ความสำเร็จหรือล้มเหลวของโครงการ นอกจากปัจจัยเหล่านี้แล้วการศึกษาของ เพรสแมน และ วิลดาฟสกี ยังพบปัจจัยย่อยอื่น ๆ ที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการ เช่น ความชัดเจนของหน้าที่รับผิดชอบ ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ผลกระทบต่อการดำเนินงานของ หน่วยงานอื่น ๆ จำนวนประเด็นและจุดที่ต้องตัดสินใจ เป็นต้น

จากการสรุปของ วรเดช จันทรศร เกี่ยวกับบทเรียนจากการศึกษาของ เพรสแมน และ วิลดาฟสกี พบว่า “เงื่อนไขการประกันความสำเร็จของนโยบายก็คือ นโยบายนั้น ๆ ควรจะตั้ง อยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีที่เหมาะสม (Sound theory) เงื่อนไขที่นำความล้มเหลว มาสู่การนำ นโยบายไปปฏิบัติ คือการขาดความเชื่อมโยงกันระหว่างการกำหนดนโยบายกับการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติควรจะมีการเชื่อมโยงกับการกำหนดนโยบาย แนวทางการบรรลุเป้าหมายของนโยบายควรมีการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย ควรมีการเลือก วิธีการที่หลีกเลี่ยงความสลับซับซ้อน (Complexity) หรือวิธีการที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือ ประสานการปฏิบัติกับกลุ่มหรือองค์กรต่าง ๆ ให้น้อยลง กล่าวคือกลยุทธ์ของการนำนโยบาย ไปปฏิบัติควรตั้งอยู่บนรากฐานของวิธีการบรรลุที่ธรรมดา (Simple) เท่าที่จะเป็นไปได้ และการศึกษา การนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรเริ่มต้นด้วยการเน้นหนักในการวิเคราะห์ ซึ่งสะท้อนให้เห็น

ความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างบุคคลและกลุ่มบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในส่วนต่าง ๆ ของกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งหน่วยการวิเคราะห์นี้เรียกว่า โครงสร้างของการนำ

### แนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในช่วงเกือบ 2 ทศวรรษ ที่ผ่านมายังไม่มีทฤษฎีหรือตัวแบบใดเป็นที่ยอมรับร่วมกันในหมู่นักวิชาการด้านนี้ กระนั้นก็ตาม Majone and Wildavsky (1978 อ้างถึงใน มัชวาท สุวรรณเรือง, 2536, หน้า 14) ก็ได้สรุปแนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมี 3 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่ง ซึ่งแยกออกจากการกำหนดนโยบาย กล่าวคือ เป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นหลังจากการกำหนดนโยบาย ซึ่งอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำสั่ง หรือ โครงการที่ได้กำหนดเป้าหมายและข้อกำหนดอื่น ๆ ไว้แล้วไปดำเนินการให้บรรลุผล ซึ่ง Majone and Wildavsky เรียกการศึกษานี้ว่า “Implementation as control or rational model or classical model” แนวทางการศึกษานี้จะประกอบด้วย

1. เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน การระบุถึงรายละเอียดของแผนต่าง ๆ และเน้นการควบคุมอย่างมาก
2. การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีการกำหนดขอบเขตของแต่ละฝ่ายและแยกจากกัน
3. การกำหนดนโยบายเป็นเรื่องของการเมือง ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะไม่ใช่วiệcของการเมืองแต่จะเป็นเรื่องทางเทคนิค
4. เน้นในเรื่องการให้คำแนะนำ การออกคำสั่ง หรือการให้ความยินยอม
5. การดำเนินการตามนโยบายจะเป็นไปในแนวทางเดียว คือ จากข้างบนลงมาสู่ข้างล่าง (Top down) ตามลำดับขั้นตอนของการจัดโครงสร้างขององค์กร

แนวทางที่ 2 เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติกับการกำหนดนโยบายไม่สามารถแยกออกจากกันอย่างชัดเจน เนื่องจากนโยบายมักได้รับการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ในระหว่างการนำไปปฏิบัติ ซึ่งในแนวทางที่ 2 นี้ เรียกว่า แบบปฏิสัมพันธ์ หรือ The Interaction model เป็นแบบที่เน้นกระบวนการโดยพิจารณาว่า ในระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติผู้แสดง (Actors) ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะพยายามเข้าแทรกแซงนโยบาย มีการเจรจาต่อรองเพื่อปรับเป้าหมาย และวิธีการให้เป็นที่ยอมรับร่วมกันในระหว่าง Actor เหล่านั้น ซึ่งการศึกษาในแนวทางนี้จะมีลักษณะดังนี้ คือ

1. เน้นในเรื่องของการปฏิสัมพันธ์ (Interaction) การเจรจาต่อรอง (Bargaining) ความเห็นพ้องต้องกัน (Consensus) ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ
2. การปรับเปลี่ยนของแต่ละพรรคแต่ละกลุ่มเป็นไปภายใต้กระบวนการทางการเมือง



(ซึ่งรูปแบบนี้เห็นว่า กระบวนการ (Process) เป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญ)

3. การตัดสินใจตั้งอยู่บนพื้นฐานของทางเลือกซึ่งเป็นส่วนต่างมากกว่าจะพิจารณาทั้งหมด
4. วิธีการ-เป้าหมาย (Means-ends) และเป้าหมาย-วิธีการ (Ends-means) มีการปรับเปลี่ยนไปมาคงอยู่อย่างต่อเนื่องมิได้แยกจากกัน
5. การพิจารณาเฉพาะส่วนที่เพิ่มขึ้น (Incrementalism) เป็นการสร้างความพึงพอใจ (Satisfy) ให้แต่ละฝ่าย
6. ตัวแบบนี้มีข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรและความสามารถของมนุษย์ (เมื่อเปรียบเทียบกับความสลับซับซ้อนของปัญหาต่าง ๆ

นักวิชาการที่เน้นการศึกษาในแนวนี้ ได้แก่ บาร์ดซ์ (Bardach) เบอร์แมน (Berman) และแม็คคลาฟลิน (McLaughlin)

แนวทางที่ 3 แบบวิวัฒนาการ หรือ Implementation as evaluation เป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะของกระบวนการวิวัฒนาการที่ตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ไม่มีการกำหนดเป้าหมายของนโยบาย แต่เป้าหมาย และวิธีการต่าง ๆ จะปรับเปลี่ยนไปตามประสบการณ์และสถานการณ์ในการปฏิบัติ ตัวแบบนี้มีลักษณะดังนี้ คือ

1. นโยบายเป็นสมมติฐานที่ได้มาจากการทดสอบ
2. การกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการต่อเนื่องอันหนึ่งอันเดียวกันไม่สามารถแยกจากกันได้
3. รูปแบบนี้ให้ความสนใจกับการเปลี่ยนแปลงที่ได้มาจากการเรียนรู้และการค้นพบสิ่งใหม่
4. เมื่อเปรียบเทียบกับลักษณะปัญหาที่สลับซับซ้อนแล้ว ความรู้ของมนุษย์ก็ยังเป็นสิ่งที่มีย่อย่างจำกัด
5. ผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติจะเป็นตัวแสดง ที่มีบทบาทสำคัญที่สุดมากกว่าตัวแสดง (Actors) อื่น ๆ

นักวิชาการที่เน้นการอธิบายตามแนวทางนี้ ได้แก่ Majone and Wildavsky (1978) Harder and Palumbo (1981)

### **ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ**

ในการศึกษาว่าปัจจัยอะไรบ้างที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น เพื่อให้ทราบว่า ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ความสำเร็จหรือความล้มเหลวที่เกิดขึ้น เกิดจากปัจจัยอะไรบ้าง เพื่อผู้ที่เกี่ยวข้องจะได้นำปัจจัยต่าง ๆ มาคำนึงถึงและป้องกันมิให้เกิดความล้มเหลวใน

การนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย 6 ปัจจัย คือ แหล่งที่มาของนโยบาย ความชัดเจนของนโยบาย การสนับสนุนนโยบาย ความซับซ้อนในการบริหารงาน สิ่งจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติ การจัดสรรทรัพยากร

1. แหล่งที่มาของนโยบาย (Source of policy) โดยทั่วไปนโยบายอาจมีที่มา หรือผ่านกระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy formulation) จนกระทั่งปรากฏเป็นนโยบายในหลายลักษณะ เพื่อนำไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ปรารถนา โดยจำแนกให้เห็นชัดเจนได้ ดังนี้

ประการแรก การแถลงการณ์หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร ลักษณะนโยบายประเภทนี้อาจกระทำในรูปแบบของการประกาศแถลงการณ์ หรือมติของคณะรัฐมนตรี ซึ่งก่อนจะถึงขั้นตอนนี้ นโยบายจะต้องผ่านกระบวนการก่อรูปนโยบาย (Policy formation) การพัฒนาทางเลือกนโยบาย (Policy alternative development) และการตัดสินใจเลือกนโยบาย (Policy decision making) เรียบร้อยแล้ว ดังนั้น แถลงการณ์ ประกาศ หรือมติของคณะรัฐมนตรีที่มีต่อการแก้ไขปัญหาสาธารณะ (Public problems) จึงเป็นผลผลิต (Outputs) ของระบบการเมือง ซึ่งมีผลโดยชอบธรรมด้วยกฎหมาย (Legality) ในการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องนำไปปฏิบัติ ให้ปรากฏเป็นจริง

อย่างไรก็ตาม นโยบายของรัฐบาลแม้จะมีเงื่อนไขว่าจะต้องผ่านกระบวนการกำหนดนโยบาย และฝ่ายการตัดสินใจนโยบายตามกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว นโยบายที่ดีจะต้องมีความชอบธรรมด้วย (Legitimacy) กล่าวคือ จะต้องเป็นนโยบายที่มีความถูกต้อง (Rightness) สอดคล้องกับค่านิยมของสังคม (Social values) และเป็นที่ยอมรับของประชาชนส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพราะนโยบายที่ผู้กำหนดนโยบายคำนึงถึงเฉพาะความถูกต้องตามกฎหมาย แต่ไม่ได้คำนึงความชอบธรรมด้วย อาจประสบความล้มเหลวได้ง่ายเมื่อนำไปปฏิบัติเพราะอาจจะได้รับการคัดค้านจากประชาชนอย่างกว้างขวาง

ประการที่สอง เนื้อหาหรือรายละเอียดในกฎหมาย กฎหมาย คือ รูปธรรมของนโยบายที่ผ่านกระบวนการตัดสินใจนโยบายและได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ กฎหมายจึงเป็นผลผลิตจากกระบวนการทางการเมือง กล่าวคือ เป็นผลผลิตจากการประนีประนอม (Compromise) ระหว่างกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น เนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายอย่างน้อยที่สุดจะต้องครอบคลุมวัตถุประสงค์ของกลุ่มการเมือง หรือ กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกฎหมายนั้น เนื้อหาสาระสำคัญดังกล่าวมีความครอบคลุมต่อประเด็นปัญหา นโยบายต่าง ๆ ที่ต้องการจะแก้ไขการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้จะมีความเป็นไปได้สูงตรงกันข้าม ถ้าหากเนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายมีข้อบกพร่องมาก และไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขในการนำไปปฏิบัติ จะนำไปสู่ความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาได้มาก อาจกล่าวได้ว่าเนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายมีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จ

ของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง

ประการที่สาม ความร่วมมือระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในการประกาศใช้กฎหมายที่ถือว่าเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลนั้น โดยทั่วไปจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความร่วมมือกันตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ นโยบายใด ๆ ของฝ่ายบริหารที่จำเป็นจะต้องประกาศเป็นกฎหมาย จะกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อฝ่ายบริหารได้รับความร่วมมือหรือสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะเมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้ความร่วมมือร่างกฎหมาย ที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร มีโอกาสจะตกไปได้มาก ซึ่งจะทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถนำนโยบายที่ตนต้องการไปปฏิบัติได้

ประการที่สี่ ข้าราชการระดับสูง โดยปกติหน่วยราชการต่าง ๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการประชาชน โดยนำนโยบายของรัฐบาล ไปปฏิบัติเพื่อการแก้ไขปัญหาสาธารณะให้ประสบความสำเร็จ แต่บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานราชการมิใช่มีเพียงแค่การนำนโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทสำคัญในการริเริ่มการก่อรูป นโยบายและการพัฒนาทางเลือกนโยบายอีกด้วย โดยเฉพาะข้าราชการระดับสูง หรือผู้นำองค์กรจะมีบทบาทมากในการกำหนดปัญหา นโยบายและการพิจารณาเสนอทางเลือกนโยบายและการพิจารณาเสนอทางเลือกนโยบายต่อฝ่ายการเมือง ในกรณีนี้ จึงกล่าวได้ว่าค่านิยมส่วนตัวของผู้นำองค์กรจึงมีอิทธิพลต่อการพิจารณาปัญหา นโยบาย และการนำเสนอทางเลือกนโยบายเพื่อการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายด้วย ดังนั้น ถ้าผู้นำของหน่วยงานราชการกำหนดนโยบายสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และการเสนอทางเลือกนโยบาย เป็นทางเลือกที่สามารถจะแก้ไขปัญหาได้ โอกาสที่ผู้กำหนดนโยบายจะผลักดันให้เป็นนโยบายโดยถูกต้องตามกฎหมายจะเป็นไปได้สูง และในทางปฏิบัติผู้นำของหน่วยงานราชการเป็นผู้ที่สัมผัสกับปัญหาของประชาชนที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเองตลอดเวลา ผู้นำของหน่วยงานราชการจะเป็นผู้มีบทบาทอย่างสำคัญในการนำเสนอ นโยบายที่ดีแก่ผู้กำหนดนโยบาย เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาให้แก่กลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้องได้อย่างแท้จริง

ประการสุดท้าย การพิจารณาและการวินิจฉัยของศาล โดยทั่วไปคำพิพากษาของศาลฎีกา ซึ่งเป็นศาลสูงสุดและถือเป็นที่สุด คือ นโยบายสาธารณะที่สำคัญของทุกสังคม เพราะคำพิพากษาดังกล่าวจะเป็นมาตรฐานสำหรับผู้เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติตาม โดยเฉพาะหน่วยงานที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติเมื่อมีปัญหาในทางกฎหมายและศาลฎีกาได้พิพากษาไว้อย่างไร คำพิพากษานั้น คือบรรทัดฐานที่หน่วยราชการจะต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลสูง หรือศาลฎีกาที่เกี่ยวข้องกับงานของตนด้วย และถือเป็นสิ่งที่จะต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด เพราะมิฉะนั้นอาจถูก

ฟ้องร้องจากผู้ที่เกี่ยวข้องที่สูญเสียประโยชน์เพราะการไม่ปฏิบัติตามของหน่วยราชการที่รับผิดชอบ การที่นักวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสำคัญกับแหล่งที่มาของนโยบายว่าเป็นปัจจัยกำหนด (Determinant factors) ที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็ เพราะว่าผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการริเริ่มการก่อรูปนโยบายและการกำหนดนโยบายมีความหลากหลายทั้งในด้านอำนาจและหน้าที่ ซึ่งมีผลต่อความสามารถในการกำหนด คัดเลือก และการบริหารนโยบายด้วย แม้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่มีอำนาจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการให้ความเห็นชอบนโยบายที่ต้องประกาศใช้เป็นกฎหมาย อำนาจดังกล่าวมีผลต่อการต้อรองให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติตามด้วย ส่วนฝ่ายบริหารซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการนำนโยบายโดยฝ่ายหน่วยงานราชการที่ตนรับผิดชอบ อาจใช้อำนาจส่วนตัวหรือใช้อำนาจผ่านระบบราชการที่ตนมีอิทธิพลในการรับผิดชอบอยู่โดยตรงก็ได้ การกระทำดังกล่าวของฝ่ายบริหารเป็นที่ปรากฏอยู่ทั่วไปในสังคมต่าง ๆ

อย่างไรก็ตามนักวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องตระหนักไว้ด้วยว่า มีความยุ่งยากเกี่ยวกับแหล่งที่มาของนโยบายอยู่ด้วย กล่าวคือ แหล่งที่มาต่าง ๆ ของนโยบายอาจมีความขัดแย้งกัน และไม่ส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติดำเนินไปได้ด้วยดี และในบางกรณี อาจเป็นปรปักษ์ต่อกันด้วย จนกลายเป็นอุปสรรคขัดขวางการนำนโยบายไปปฏิบัติ มิให้ประสบความสำเร็จ ซึ่งกรณีเช่นนี้ เป็นสิ่งที่นักวิเคราะห์เห็นนโยบายจะต้องพยายามมิให้เกิดขึ้นหรือหากหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็ต้องให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด มิฉะนั้นจะส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีโอกาสประสบความสำเร็จล้มเหลวมากกว่าความสำเร็จ ซึ่งจะทำให้เกิดความสูญเสียมากมายทั้งทรัพยากรที่ต้องใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เวลา และโอกาสของประชาชน ที่ปัญหาไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเหมาะสม

## 2. ความชัดเจนของนโยบาย (Clarity of policy)

เป็นรากฐานสำคัญของความมุ่งหมายของนโยบายทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในบางครั้งอาจพบว่า นโยบายมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน แต่มาตรการในการปฏิบัติไม่ชัดเจน หน่วยงานปฏิบัติที่รับผิดชอบอาจต้องใช้ดุลยพินิจของตนในการปฏิบัติ และอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้เช่นกัน ในกรณีที่วัตถุประสงค์ของนโยบายไม่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยแรกของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะผู้ปฏิบัติไม่ทราบแน่ชัดว่าวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายคืออะไร ภาระจึงต้องเป็นของผู้ปฏิบัติที่จะต้องตีความเอาเอง ซึ่งอาจถือโอกาสปฏิบัติได้มาก หากนโยบายใดก็ตามมีเป้าหมายประสงค์ (Goals) หรือวัตถุประสงค์ (Objectives) ที่ชัดเจนมากเพียงใด ก็จะยิ่งส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสอดคล้องประสานกัน และนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ที่พึงปรารถนาอย่างมีประสิทธิภาพ ที่เรียกว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติตามแผนงาน (Programmed implementation)”

การกำหนดนโยบายที่ดี จึงต้องคำนึงถึงความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายและรายละเอียดที่เหมาะสม หากปรากฏว่านโยบายมีรายละเอียดมากเกินไปหรือน้อยเกินไป อาจทำให้ผู้บริหารนโยบายไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบาย และอาจทำให้เกิดการบิดเบือนนโยบาย โดยการนำไปปฏิบัติอย่างไม่เหมาะสม ดังนั้น จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงความสำคัญเกี่ยวกับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายและกำหนดกลยุทธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับการบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ได้แก่ การระบุสภาพปัญหา นโยบายอย่างครอบคลุมครบถ้วน การกำหนดผู้เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจน การกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาและการประเมินทรัพยากรที่ต้องใช้ในการดำเนินการอย่างเหมาะสม ซึ่งจะมีบทบาทอย่างสำคัญในการส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ

### 3. การสนับสนุนนโยบาย (Support for policy)

เมื่อกำหนดนโยบายเรียบร้อยแล้ว นโยบายจะถูกนำไปปฏิบัติอย่างไร หรือจะได้รับการนำไปปฏิบัติจริงหรือไม่ คำตอบของคำถามเหล่านี้ขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนนโยบายจากผู้ปฏิบัติ และผู้ที่ได้รับผลจากการปฏิบัติตามนโยบายนั้น หรืออาจพิจารณาในแง่ของการเมือง ในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ว่ามีกลุ่มใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งกลุ่มในรัฐบาล ได้แก่ นักการเมืองที่เกี่ยวข้อง องค์การราชการที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือผู้มีอำนาจจัดสรรงบประมาณสนับสนุน เป็นต้น ส่วนกลุ่มภายนอกรัฐบาลอาจได้แก่ สมาชิกในเขตเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องกับปัญหา กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาและสาธารณชนทั่วไป เป็นต้น กลุ่มเหล่านี้เป็นกลุ่มที่สนับสนุนหรือคัดค้านนโยบาย จะมีการจัดสรรมาจากแหล่งใด จะต้องใช้จ่ายมากน้อยเท่าไร พันธะข้อตกลงมีความมั่นคงเพียงไร และมีระยะเวลาผูกพันที่จะต้องกระทำให้สำเร็จนานเท่าไร คำถามเหล่านี้ล้วนต้องการคำตอบในเชิงนโยบายและต้องพิจารณาทางเลือกในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสม

### 4. ความซับซ้อนในการบริหารงาน (Complexity of administration)

การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จมีความสำคัญอย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างการบริหารงานขององค์กร ดังนั้น ผู้บริหารควรจะพิจารณาการบริหารนโยบายทั้งในมิติของแนวนอน (Horizontally) และแนวตั้ง (Vertically) ควบคู่กันไป และจะเห็นได้ชัดเจนว่ายังมีจำนวนหน่วยงานหรือองค์กรเข้ามาเกี่ยวข้อง การนำนโยบายไปปฏิบัติมากเพียงใด (ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็จะมีผลคาดหวังมีผลประโยชน์และมีมุมมองที่แตกต่างกันออกไป) ก็จะทำให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้นตามไปด้วย

โดยปกติถ้าผู้กำหนดนโยบายยิ่งเห็นห่างจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และผู้ได้รับผลกระทบมากเพียงใด ทั้งในแนวราบ (ได้แก่ ตัวแทนฝ่ายต่าง ๆ ของรัฐบาลซึ่งแยกกันกำหนดนโยบาย) หรือในแนวตั้ง (ได้แก่ การควบคุม การติดตามและกำกับดูแลการทำงาน หรือการประสานงานภายในองค์กร เป็นต้น) โอกาสที่นโยบายนั้นจะเบี่ยงเบนไปจากความตั้งใจเดิมของผู้กำหนดนโยบายจะมีมากขึ้นตามไปด้วย

#### 5. สิ่งจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติ (Incentives for implementers)

การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ นอกจากจะขึ้นอยู่กับปัจจัยที่กล่าวมาแล้ว อาจจะมีปัจจัยการสร้างสิ่งจูงใจของฝ่ายบริหารต่อผู้ปฏิบัติอีกด้วย ประเด็นนี้จะเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับเรื่องการทำงานและปัจจัยกระตุ้นที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติมีความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ (Word and motivation) อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า ในระบบราชการเป็นระบบที่ขาดการรับรู้เรื่องข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสัญญาณด้านการตลาด (Market signals) ทำให้เกิดความยากลำบากที่จะเข้าใจว่า อะไรคือสิ่งจูงใจสำหรับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และอะไรคือรางวัลหรือการลงโทษที่ผู้ปฏิบัติจะได้รับสำหรับการให้บริการที่ดีและบริการที่ไม่ดี

เนื่องจากสิ่งจูงใจมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังได้กล่าวมาแล้ว จึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับองค์กรในการจัดสรรสิ่งจูงใจ (Organizational incentives) เพื่อส่งเสริมความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากขึ้น แนวทางการส่งเสริมความสำเร็จให้แผนงานประสบความสำเร็จอาจกระทำได้หลายกรณี รวมทั้งการปรับหรือโครงสร้างขององค์กร (Reengineering) ให้สอดคล้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด อย่างไรก็ตาม ในฐานของสิ่งจูงใจ หากการจัดสรรงบประมาณไม่มีการระบุอย่างชัดเจนเพียงพอ อาจส่งผลให้เกิดแผนงานที่ผิดพลาดได้ หรือถึงแม้ว่าจะมีเป้าหมายที่ดียังไงก็ตาม แต่ไม่มีการเปิดเผยเพราะทางราชการมักจะกลบเกลื่อนหรือปกปิดเป้าหมายที่แท้จริงไว้เพื่อเป็นการปกป้องตนเอง กรณีนี้อาจก่อให้เกิดผลทางลบต่อการกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติทำงานด้วยความมั่นใจ

#### 6. การจัดสรรทรัพยากร (Resource allocation)

ทรัพยากร เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าปัจจัยอื่น กล่าวคือ แผนงานหรือโครงการใด แม้จะมีปัจจัยอื่นครบถ้วน แต่ถ้าขาดปัจจัยเรื่องทรัพยากรในการสนับสนุนอาจกล่าวได้ว่าแผนงานและโครงการดังกล่าวได้ประสบความสำเร็จแล้วแต่ยังไม่สามารถเริ่มต้นลงมือปฏิบัติ

ทรัพยากรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายรวม ทั้งเงินทุน เวลา และบุคลากร ตลอดจนเทคโนโลยีและอุปกรณ์ที่จำเป็นต่าง ๆ แต่ในความเป็นจริงของสังคมทั่วไปนั้น มักพบว่าทรัพยากรไม่เพียงพอต่อการพัฒนาโครงการต่าง ๆ เพราะทุกสังคมล้วนมีทรัพยากรจำกัด ดังนั้น การใช้

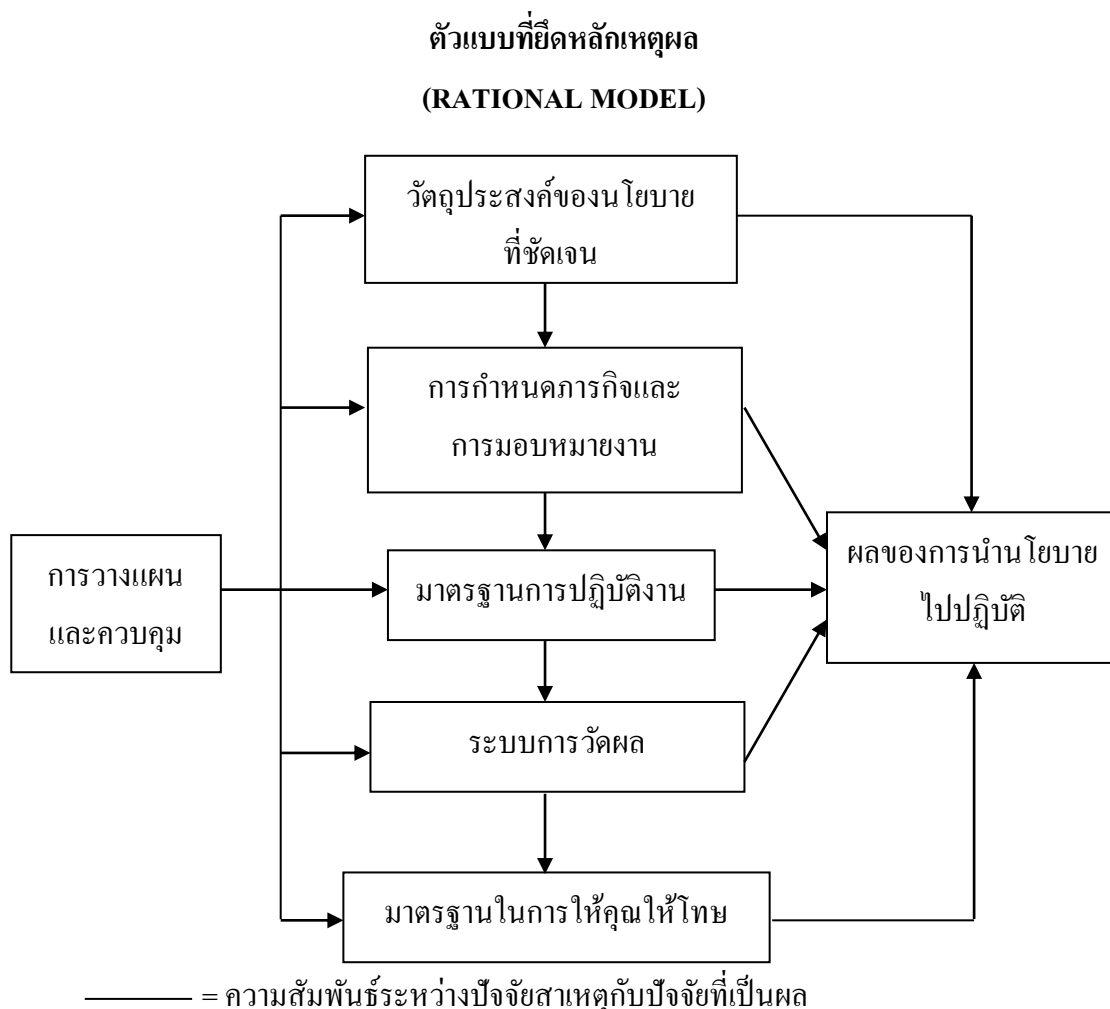
ทรัพยากรที่ถูกต้อง จึงต้องคำนึงถึงการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานและโครงการ รวมทั้งกลยุทธ์ในการใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ข้อจำกัดซึ่งเกิดจากมีทรัพยากรอย่างจำกัดนี้มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก ข้อจำกัดนี้จำนวนเงินและเวลาที่จะต้องจัดสรรสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการกระจายทรัพยากรดังกล่าวอย่างเหมาะสมด้วย

ในเรื่องการจัดสรรทรัพยากรนี้ ทั้งผู้กำหนดนโยบายและผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติควรตระหนักถึงผลประโยชน์หรือต้นทุนที่ไม่ได้คาดไว้ด้วย ซึ่งเรียกว่า “ผลกระทบจากภายนอก” (Externalities) อันเป็นผลจากการจัดสรรทรัพยากรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และต้องพิจารณาด้วยว่าจะมีผลกระทบต่อ การนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไร ถ้าเป็นผลกระทบทางลบจะมีแนวทางในการแก้ไขอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องประสบความล้มเหลว

### ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วเรช จันทรศร (2537) พบว่า การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติแม้ว่ากำลังได้รับความสนใจมากในการศึกษานโยบายสาธารณะปัจจุบัน แต่ปรากฏว่ายังไม่มีผลงานวิจัยมากเพียงพอที่จะช่วยให้เราแสวงหาข้อสรุปหรือยึดถือแนวทางการศึกษาโดยเฉพาะว่ามีความสมบูรณ์เพียงพอในการสร้างความเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการที่ให้ความสนใจสาขาวิชาด้านนี้ มี 5 ตัวแบบ ดังนี้

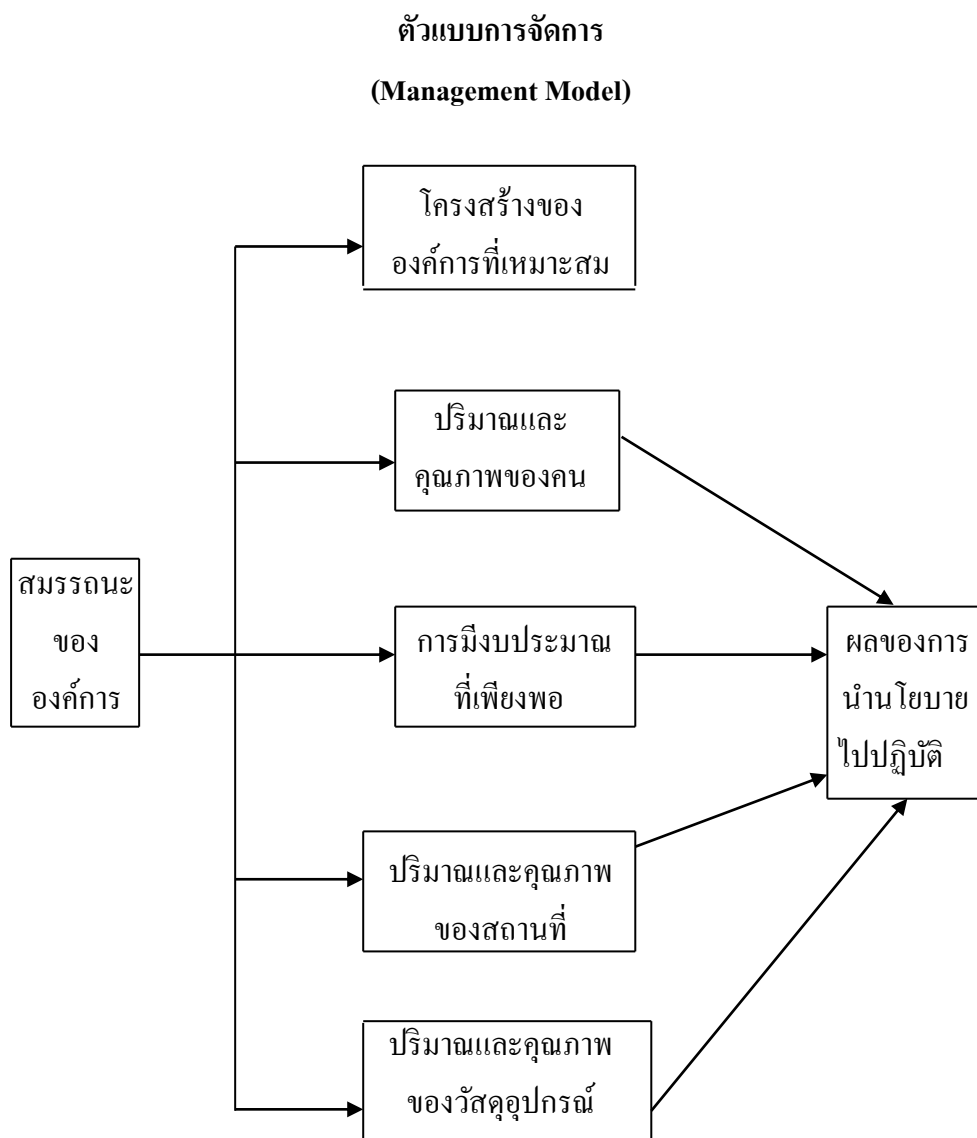
1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational model) เป็นตัวแบบที่ผู้ศึกษามีฐานคิดว่า นโยบาย แผนงานและโครงการที่ประสบความสำเร็จ จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจชัดเจน มีการมอบหมายการกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน มีระบบการวัดและประเมินผล และมีมาตรการให้คุณให้โทษ ดังแสดงในแผนภาพ



ภาพที่ 2-1 ตัวแบบที่ยืดหลักเหตุผล

2. ตัวแบบการจัดการ (Management model) ตัวแบบนี้ให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์กรเพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์กรที่รับผิดชอบ โครงการที่จะประสบความสำเร็จจะต้องอาศัยองค์กรที่มีโครงสร้างเหมาะสม บุคลากรในองค์กรมีความรู้ความสามารถทั้งด้านการบริหารและด้านเทคนิค มีความพร้อมในด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือและงบประมาณ

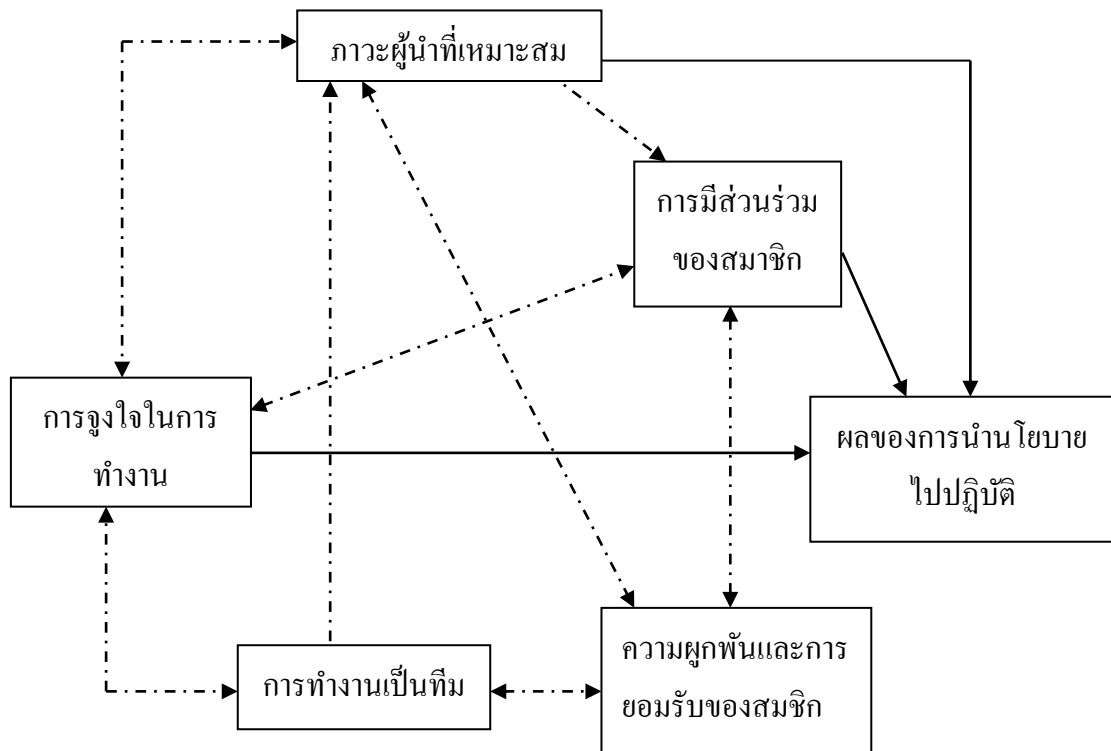




ภาพที่ 2-2 ตัวแบบการจัดการ

3. ตัวแบบการพัฒนาองค์กร (Organization development model) ตัวแบบนี้เน้นการมีส่วนร่วมในองค์กร โดยมีฐานคิดว่าการมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานเป็นทีม การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดผลสำเร็จน่าจะเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันและการสร้างการยอมรับของสมาชิกในองค์กร

**ตัวแบบการพัฒนาองค์กร**  
(ORGANIZATION DEVELOPMENT MODEL)



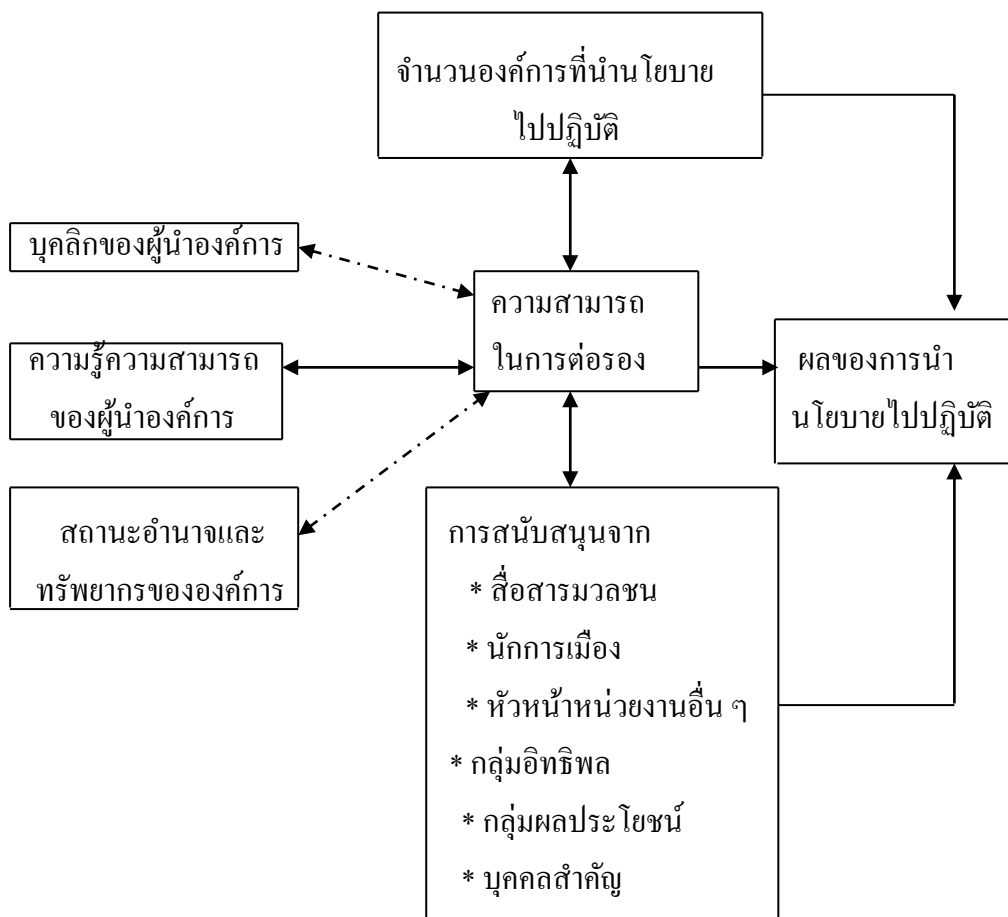
———— = ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยสาเหตุกับปัจจัยที่เป็นผล

- - - - - = ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยสาเหตุด้วยกัน

ภาพที่ 2-3 ตัวแบบการพัฒนาองค์กร

4. ตัวแบบทางการเมือง (Political model) ตัวแบบนี้เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดขึ้นจากความสามารถของผู้เล่น (Player) และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์กร การสร้างความสมานฉันท์ภายใต้วิธีการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งยากจะเกิดขึ้น ความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาที่เกิดขึ้นในองค์กรและระบบสังคม เพราะนโยบายก็คือการเมือง ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติตามตัวแบบนี้ จึงเป็นเรื่องของการเผชิญหน้าและความพยายามแสวงหาข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ในหน่วยงาน ในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการเจรจาต่อรอง นอกจากนั้นยังให้ความสนใจจำนวนหน่วยงานที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนจากสื่อมวลชน

ตัวแบบทางการเมือง  
(POLITICAL MODEL)



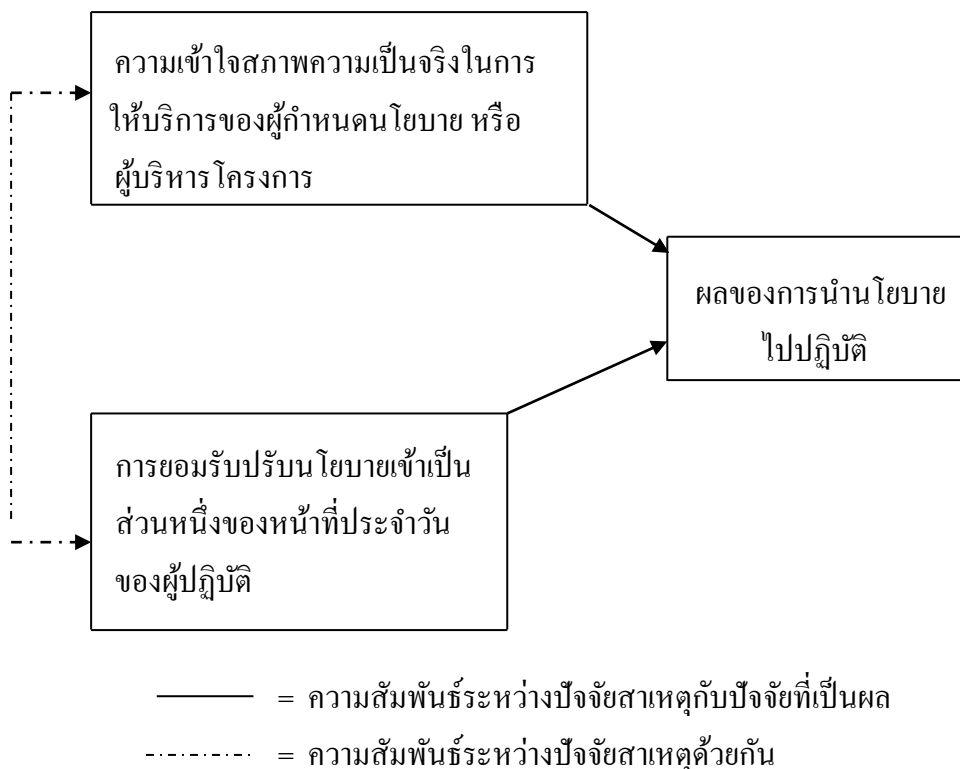
———— = ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยสาเหตุกับปัจจัยที่เป็นผล

----- = ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยสาเหตุด้วยกัน

ภาพที่ 2-4 ตัวแบบทางการเมือง

5. ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic process model) ตัวแบบนี้มีฐานคิดว่าอำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย (Formal positions) แต่อยู่ที่จริงอำนาจขององค์กรที่จะกระจายอยู่ทั่วไปในองค์กร ดังนั้นความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงขึ้นอยู่กับระดับความเข้าใจสภาพความเป็นจริงในการให้บริการของผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหาร โครงการ พัฒนาระดับการยอมรับและปรับนโยบายเข้าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติงาน

**ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ**  
(BUREAUCRATIC PROCESS MODEL)



ภาพที่ 2-5 ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ

### แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว

แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย หมายถึง แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาเพื่อประกอบอาชีพในประเทศไทยโดยฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวซึ่งอาจจำแนกออกได้ดังนี้

1. แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายที่เป็นแรงงานมีฝีมือหรือกึ่งฝีมือซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นประเภทที่เข้ามาในรูปแบบของนักท่องเที่ยว นักธุรกิจ ผู้ได้รับอนุญาตให้ผ่าน หรือแวะเข้าเมืองในระยะเวลาสั้น ๆ (Transit or entry visa) แล้วเข้ามาทำงาน โดยไม่ได้รับอนุญาต จากกระทรวงแรงงานหรือแรงงานจังหวัด

2. แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งส่วนใหญ่จะเข้ามาตามแนวชายแดนไทย โดยวิธีลักลอบเข้าเมือง (เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย) ซึ่งรวมถึงผู้อพยพลี้ภัยแล้วเข้ามาทำงานหรือประกอบอาชีพ (ทั้งอาชีพที่จำกัดไว้ให้คนไทยทำ หรืออาชีพที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำ

ได้เป็นการถาวร หรือชั่วคราว หรือทำงานในช่วงก่อนจะเดินทางไปประเทศที่ 3)

## อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นมาตรการที่ถูกร่างขึ้นมาเพื่อใช้เป็นมาตรฐานแรงงานสากลสำหรับการอ้างอิงให้กับแต่ละประเทศ ในการที่จะกำหนดนโยบายทางด้านแรงงานและสังคม โดยเฉพาะการตรากฎหมายแรงงานขึ้นมาบังคับใช้ ซึ่งจะสามารถนำมาเปรียบเทียบกับมาตรฐานแรงงานสากล เพื่อพิจารณาว่ากฎหมายที่ตราขึ้นมาใหม่นั้นเป็นไปตามมาตรฐานหรือไม่ โดยอนุสัญญาหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมี 8 ฉบับ ซึ่งเนื้อหาจะว่าด้วยเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานหรือสิทธิมนุษยชนในการทำงาน และสามารถแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มได้ดังนี้

กลุ่มที่ 1 อนุสัญญา ILO 29, 105 เป็นอนุสัญญาเกี่ยวกับการบังคับหรือเกณฑ์แรงงาน  
กลุ่มที่ 2 อนุสัญญา ILO 87, 98 เป็นอนุสัญญาเกี่ยวกับ เสรีภาพการรวมตัวและ

ร่วมต่อรอง

กลุ่มที่ 3 อนุสัญญา ILO 111 เป็นอนุสัญญาเกี่ยวกับการจ้างงานและอาชีพ

กลุ่มที่ 4 อนุสัญญา ILO 138 เป็นอนุสัญญาเกี่ยวกับการคุ้มครองอายุขั้นต่ำ

**อนุสัญญาฉบับที่ 29** ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ (Convention concerning forced or compulsory labour; 1930) (อนุสัญญาเกี่ยวกับการบังคับหรือแรงงานภาคบังคับ พ.ศ. 2477)

สาระสำคัญของอนุสัญญากำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องปราบปรามการใช้แรงงานบังคับหรือการเกณฑ์แรงงานทุกรูปแบบภายในระยะเวลาสั้นที่สุด โดยคำว่า “แรงงานบังคับหรือการเกณฑ์แรงงาน” ต้องหมายถึง งานหรือบริการทุกชนิด ซึ่งบีบบังคับเอาจากบุคคลใด ๆ โดยการใช้บทลงโทษ และบุคคลดังกล่าวนั้นมิได้สมัครใจที่จะทำเอง แต่ไม่รวมถึงงานหรือบริการที่

1. เกณฑ์โดยกฎหมายว่าด้วยการเกณฑ์ทหาร
2. เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่พลเมือง
3. เกณฑ์จากบุคคลใด ๆ อันเนื่องมาจากการถูกตัดสินลงโทษในศาลที่ดำเนินไปภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่
4. เกณฑ์ในกรณีฉุกเฉิน
5. ดำเนินงานโดยสมาชิกชุมชนของชนกลุ่มน้อย เพื่อประโยชน์โดยตรงของชุมชนนั้น

โดยมิเงินใจว่า

1. บุคคลนั้นไม่เป็นโรคติดต่อ หรือโรคติดเชื้อใด ๆ และมีสภาพร่างกายสมบูรณ์

เหมาะสม

2. ให้มีการยกเว้นกับครูและนักเรียนในโรงเรียน และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยทั่วไป

3. ให้เหลือจำนวนผู้ใหญ่ชายที่มีร่างกายสมประกอบสำหรับครอบครัว และสังคม

4. เคารพต่อความสัมพันธ์และความผูกพันในครอบครัว

อย่างไรก็ตาม ต้องไม่มีการอนุมัติให้สมาคม บริษัท หรือบุคคลซึ่งเป็นเอกชนใด ๆ เกี่ยวข้องกับรูปแบบใด ๆ ของเกณฑ์แรงงาน หรือแรงงานบังคับ เพื่อผลิตหรือสะสมผลผลิตต่าง ๆ ซึ่งสมาคม หรือบุคคลซึ่งเป็นเอกชนนั้นนำมาใช้ประโยชน์ หรือนำมาค้าขาย

**อนุสัญญาฉบับที่ 105** ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ (Convention concerning the abolition of forced labour)

สาระสำคัญของอนุสัญญากำหนดให้สมาชิกแต่ละประเทศต้องปราบปราม และไม่ใช้รูปแบบใด ๆ ของการเกณฑ์แรงงาน หรือแรงงานบังคับเพื่อ

1. การข่มขู่ทางการเมือง หรือเป็นการลงโทษต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมือง หรือการยึดถืออุดมการณ์ ซึ่งขัดกับระบบการเมือง สังคม หรือเศรษฐกิจที่มีอยู่
2. การระดม และใช้แรงงานเพื่อวัตถุประสงค์แห่งการพัฒนาทางเศรษฐกิจ
3. การลงโทษคนงานทางวินัย
4. การลงโทษต่อการมีส่วนร่วมในการนัดหยุดงาน
5. การเลือกปฏิบัติอันเนื่องจากเชื้อชาติ สังคม สัญชาติ หรือศาสนา

**อนุสัญญาฉบับที่ 87** ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ค.ศ. 1948 (กระทรวงแรงงาน, 2552)

ส่วนที่ 1 เสรีภาพในการสมาคม

#### มาตรา 1

รัฐสมาชิกแต่ละรัฐขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งอนุสัญญานี้มีผลใช้บังคับรับที่จะดำเนินการให้บทบัญญัติต่อไปนี้บังเกิดผล

#### มาตรา 2

คนงานและนายจ้าง ต้องมีสิทธิที่ไม่แตกต่างกันในการจัดตั้งและเข้าร่วมในองค์การใด ๆ ที่ตนคัดเลือก โดยไม่ต้องได้รับการอนุญาตล่วงหน้าแต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้กฎข้อบังคับขององค์การที่เกี่ยวข้อง

#### มาตรา 3

1. องค์การของนายจ้างและของคนงานต้องมีสิทธิยกร่างธรรมนูญและกฎข้อบังคับของ

ตนมีสิทธิคัดเลือกผู้แทนของตนได้อย่างเต็มที่ มีสิทธิในการจัดระบบการบริหารงานและกิจกรรมของตน และมีสิทธิกำหนดโครงการต่าง ๆ ของตนด้วย

2. เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องละเว้นจากการแทรกแซงใด ๆ ซึ่งจะเป็นการจำกัดสิทธิดังกล่าว หรือเป็นการขัดขวางการใช้สิทธิอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

#### มาตรา 4

องค์การของนายจ้างและของแรงงานต้องไม่ถูกยุบหรือถูกสั่งพักโดยอำนาจของฝ่ายบริหาร

#### มาตรา 5

องค์การของนายจ้างและของแรงงานต้องมีสิทธิก่อตั้ง และเข้าร่วมกับสหพันธ์และสมาพันธ์ได้ และองค์การสหพันธ์หรือสมาพันธ์ใด ๆ ดังกล่าวต้องมีสิทธิที่จะเข้าเป็นภาคีองค์การระหว่างประเทศของนายจ้างและของแรงงานได้

#### มาตรา 6

บทบัญญัติของมาตรา 2, 3 และ 4 ข้างต้น ให้ใช้บังคับกับสหพันธ์และสมาพันธ์ขององค์การของนายจ้างและของแรงงาน

#### มาตรา 7

การได้มาซึ่งการเป็นนิติบุคคลขององค์การของนายจ้างและของแรงงาน สหพันธ์สมาพันธ์นั้น ต้องไม่เป็นเงื่อนไขในลักษณะที่จำกัดการปฏิบัติตามบทบัญญัติของมาตรา 2, 3 และ 4 แห่งอนุสัญญาฉบับนี้

#### มาตรา 8

1. ในการใช้สิทธิตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้ นายจ้างและแรงงาน และองค์การนายจ้างและของแรงงานต้องเคารพต่อกฎหมายของรัฐ เช่นเดียวกับบุคคลหรือการรวมกลุ่มอื่น ๆ
2. กฎหมายของรัฐจะต้องไม่มีผลเสียหรือไม่นำไปใช้ให้เกิดผลเสียต่อหลักประกันที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้

#### มาตรา 9

1. ขอบเขตการใช้บังคับกองกำลังทหารและตำรวจ ต้องกำหนดไว้ในกฎหมายหรือกฎข้อบังคับข้ามชาติซึ่งเป็นหลักประกันตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้
2. เพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในวรรค 8 ของมาตรา 19 แห่งธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้โดยรัฐสมาชิกไม่ถือว่าเป็นผลกระทบต่อกฎหมาย คำชี้ขาด ประเพณีนิยม หรือข้อตกลงที่มีอยู่ด้วยเหตุที่สมาชิกในกองกำลังทหารหรือตำรวจซึ่งได้รับสิทธิใด ๆ ตามหลักประกันภายใต้อนุสัญญาฉบับนี้

**มาตรา 10**

ในอนุสัญญานี้ คำว่า “องค์กร” หมายถึง องค์กรของแรงงานหรือของนายจ้างที่ส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ของแรงงานหรือนายจ้าง

**ส่วนที่ 2 การคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน****มาตรา 11**

รัฐสมาชิกแต่ละรัฐขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งอนุสัญญานี้มีผลบังคับใช้ต้องดำเนินการใช้มาตรการที่จำเป็นและเหมาะสม คนงานและนายจ้างสามารถใช้สิทธิในการรวมตัวกันได้เต็มที่

**อนุสัญญานี้ 98** ว่าด้วยการปฏิบัติตามหลักการแห่งสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949 (กระทรวงแรงงาน, 2552)

**มาตรา 1**

1. คนงานต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอจากการกระทำใด ๆ อันเป็นการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานเพื่อเป็นการต่อต้านสหภาพแรงงาน
2. การคุ้มครองเช่นว่านั้นต้องใช้บังคับโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการกระทำที่
  - ก. ทำให้การจ้างงานของคนงานอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่คนงานต้องไม่เข้าร่วมสหภาพแรงงาน หรือต้องสละการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน
  - ข. เป็นเหตุไล่ออกจากงานหรือมีอคติต่อคนงานโดยอ้างเหตุผลถึงการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานหรือเพราะการเข้าร่วมในกิจกรรมของสหภาพแรงงานนอกเวลาทำงานหรือแม้แต่ในเวลาทำงานตามความยินยอมของนายจ้าง

**มาตรา 2**

1. องค์กรของแรงงานและของนายจ้างต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอจากการกระทำใด ๆ ที่แทรกแซงซึ่งกันและกัน หรือโดยตัวแทนหรือสมาชิกของแต่ละฝ่ายในการก่อตั้งองค์กรในการปฏิบัติหน้าที่หรือในการบริหาร
2. การกระทำโดยเฉพาะที่มุ่งส่งเสริมการก่อตั้งองค์กรของคนงานภายใต้การควบคุมของนายจ้างหรือองค์กรของนายจ้าง หรือสนับสนุนองค์กรของคนงานโดยทางการเงิน หรือโดยวิธีอื่นด้วยวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้องค์กรของคนงานนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมของนายจ้างหรือองค์กรของนายจ้าง ให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อแทรกแซงตามความหมายของมาตรานี้

**มาตรา 3**

กลไกต้องสร้างให้เหมาะสมกับเงื่อนไขแห่งชาติตามความจำเป็น เพื่อวัตถุประสงค์ของการให้หลักประกันในการเคารพสิทธิในการรวมตัวตามที่กำหนดไว้ในมาตราก่อนหน้านี้



#### มาตรา 4

มาตราต่าง ๆ ที่ดำเนินการต้องเหมาะสมกับเงื่อนไขแห่งชาติตามความจำเป็น เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการพัฒนา และการใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ โดยกลไกการเจรจาโดยสมัครใจระหว่างนายจ้างหรือองค์กรของนายจ้างและองค์กรของแรงงาน เพื่อให้ได้ข้อกำหนดของข้อตกลงและเงื่อนไขการทำงานด้วยข้อตกลงร่วมเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

#### มาตรา 5

1. ขอบเขตซึ่งเป็นหลักประกันตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้นั้น ในการใช้บังคับกองกำลังทหารและตำรวจต้องกำหนดไว้ในกฎหมายหรือกฎข้อบังคับแห่งชาติ
2. เพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในวรรค 8 ของมาตรา 19 แห่งธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ การให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฉบับนี้โดยรัฐสมาชิก ไม่ถือว่ามีผลกระทบต่อกฎหมาย คำพิพากษา ประเพณีนิยม หรือข้อตกลงที่มีอยู่ ด้วยเหตุนี้สมาชิกในกองกำลังทหารหรือตำรวจได้สิทธิใด ๆ ตามหลักประกันภายใต้อนุสัญญาฉบับนี้

#### มาตรา 6

อนุสัญญาฉบับนี้ไม่ใช่บังคับกับข้าราชการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารของรัฐ และต้องไม่ใช่วิธีการใด ๆ ในทางที่เป็นอคติต่อสิทธิ หรือสถานะของข้าราชการเหล่านี้

**อนุสัญญาฉบับที่ 111** ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ.1958

(กระทรวงแรงงาน, 2552)

#### มาตรา 1

1. เพื่อวัตถุประสงค์แห่งอนุสัญญานี้ คำว่า “การเลือกปฏิบัติ” หมายความว่ารวมถึง
  - (ก) การแบ่งแยก การกีดกัน หรือการลำเอียงใด ๆ ที่กระทำบนพื้นฐานของเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง การแบ่งแยกชาติ สัญชาติ หรือพื้นฐานทางสังคม ซึ่งมีผลลบล้างหรือทำความเสียหายต่อความเสมอภาคในโอกาส หรือในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงานหรืออาชีพ
  - (ข) การแบ่งแยก การกีดกัน หรือการลำเอียงอื่นใดที่มีผลลบล้างหรือทำความเสียหายแก่ความเสมอภาคในโอกาสหรือในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงานหรืออาชีพนั้น ซึ่งรัฐสมาชิกที่เกี่ยวข้องสามารถพิจารณากำหนดได้ ทั้งนี้ ภายหลังจากการได้ปรึกษาหารือกับองค์กรผู้แทนของนายจ้างและของแรงงานในกรณีที่มีองค์กรเช่นนั้น และกับคณะบุคคลอื่น ๆ ที่เหมาะสม
2. การแบ่งแยก การกีดกัน หรือการลำเอียงใด ๆ เฉพาะในงานบางประเภท ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของความต้องการอย่างแท้จริงของงานนั้น ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ
3. เพื่อวัตถุประสงค์แห่งอนุสัญญานี้ คำว่า “การจ้างงาน” และ “อาชีพ” หมายความว่า

รวมถึงการเข้ารับการฝึกอาชีพ การเข้าทำงาน การประกอบอาชีพเฉพาะบางประเภท และข้อกำหนด และเงื่อนไขต่าง ๆ ของการจ้างงาน

#### มาตรา 2

รัฐสมาชิกแต่ละรัฐซึ่งอนุสัญญานี้ใช้บังคับ รับรองที่จะประกาศและดำเนินนโยบาย แห่งชาติ โดยมีมุ่งหมายที่จะส่งเสริมความเสมอภาคของโอกาสและการปฏิบัติในการจ้างงานและ อาชีพ เพื่อจัดการเลือกปฏิบัติใด ๆ เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ด้วยวิธีการที่เหมาะสมกับแนวปฏิบัติและ สภาพการณ์ภายในประเทศ

#### มาตรา 3

รัฐสมาชิกแต่ละรัฐซึ่งอนุสัญญานี้ใช้บังคับ รับรองที่จะดำเนินการโดยคำนึงถึง วิธีการที่ เหมาะสมกับแนวปฏิบัติและสภาพการณ์ภายในประเทศ ดังนี้

(ก) แสวงหาความร่วมมือจากองค์การของนายจ้าง และองค์การของคนงาน และคณะ บุคคลอื่น ๆ ที่เหมาะสมในการส่งเสริมการยอมรับและการปฏิบัติตามนโยบายนี้

(ข) ตรากฎหมายดังกล่าว และส่งเสริมโครงการทางการศึกษา เพื่อที่จะเป็น หลักประกันว่าจะได้รับการยอมรับและการปฏิบัติตามนโยบายนี้

(ค) ยกเลิกบทบัญญัติตามกฎหมายใด ๆ และแก้ไขเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติหรือคำสั่ง ทางการบริหารใด ๆ ซึ่งขัดกับนโยบายนี้

(ง) ดำเนินนโยบายในเรื่องการจ้างงานภายใต้การควบคุมโดยตรงของหน่วยงานที่มี อำนาจในประเทศ

(จ) ประกันการปฏิบัติตามนโยบายในกิจกรรมเกี่ยวกับการแนะแนวอาชีพ การฝึก อาชีพ และการบริการจัดหางาน ภายใต้การอำนาจการของหน่วยงานที่มีอำนาจในประเทศนี้

(ฉ) ระบุเรื่องที่ได้ดำเนินการแล้วตามนโยบายและผลที่ได้รับจากการดำเนินการ ดังกล่าว ไว้ในรายงานประจำปีเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอนุสัญญานี้

#### มาตรา 4

มาตรการใด ๆ ที่ส่งผลต่อปัจเจกบุคคลผู้ซึ่งต้องสงสัยหรือเกี่ยวข้องในกิจกรรมที่ทำให้ เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของรัฐ ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยมีเงื่อนไขว่าปัจเจกบุคคล ที่เกี่ยวข้องผู้นั้น ย่อมมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อหน่วยงานที่ทรงอำนาจซึ่งจัดตั้งขึ้นตามแนวปฏิบัติ แห่งชาติ

#### มาตรา 5

1. มาตรการพิเศษต่าง ๆ ในการคุ้มครองหรือในการช่วยเหลือซึ่งกำหนดไว้ในอนุสัญญา หรือข้อแนะนำอื่น ๆ ซึ่งรับรองโดยที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ ไม่ถือว่าเป็นการเลือก

## ปฏิบัติ

2. รัฐสมาชิกใด ๆ สามารถกำหนด มาตรการพิเศษอื่น ๆ ซึ่งมุ่งหมายที่จะสนองตอบต่อความจำเป็นพิเศษของบุคคลต่าง ๆ ผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า ต้องการความคุ้มครองหรือความช่วยเหลือเป็นพิเศษ โดยเหตุผลทางเพศ อายุ ความพิการ ความรับผิดชอบทางครอบครัว หรือฐานะทางสังคม หรือวัฒนธรรม ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ ทั้งนี้ ภายหลังจากได้ปรึกษาหารือกับองค์การผู้แทนของนายจ้างและของแรงงานในกรณีที่มีองค์การเช่นว่านี้

### มาตรา 6

รัฐสมาชิกแต่ละรัฐซึ่งให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ รับรองที่จะใช้อนุสัญญานี้กับดินแดนต่าง ๆ ที่มีโซ่มหานคร ตามบทบัญญัติแห่งธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

**อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่ให้งานได้ ค.ศ. 1973**

(กระทรวงแรงงาน, 2552)

### มาตรา 1

สมาชิกแต่ละประเทศซึ่งอนุสัญญานี้ใช้บังคับ ต้องรับรองที่จะดำเนินนโยบายแห่งชาติที่กำหนดขึ้นมาเพื่อประกันการยกเลิกการใช้แรงงานเด็กอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อเพิ่มอายุขั้นต่ำที่ยอมให้งานหรือทำงานได้ ให้สูงขึ้นจนถึงระดับที่สอดคล้องกับการพัฒนาทางร่างกายและจิตใจอย่างสมบูรณ์ที่สุดของผู้เยาว์

### มาตรา 2

1. สมาชิกแต่ละประเทศซึ่งให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ ต้องกำหนดอายุขั้นต่ำที่ให้งานหรือทำงานได้ภายในอาณาเขตของประเทศและบนยานพาหนะขนส่งที่จดทะเบียนในอาณาเขตของประเทศตน โดยระบุไว้ในคำประกาศแนบท้ายการให้สัตยาบันของประเทศตน ภายใต้งบบังคับตามมาตรา 4 ถึง 8 ของอนุสัญญานี้ ห้ามมิให้รับผู้ที่มีอายุต่ำกว่านั้นในการจ้างงานหรือทำงานในอาชีพใด ๆ

2. สมาชิกแต่ละประเทศซึ่งได้ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ อาจแจ้งต่อผู้อำนวยการใหญ่ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศทราบในภายหลังในคำประกาศฉบับต่อ ๆ ไปว่าได้กำหนดอายุขั้นต่ำสูงกว่าที่ได้กำหนดไว้แต่ครั้งก่อน

3. อายุขั้นต่ำที่กำหนดไว้ตามความในวรรค 1 ของมาตรานี้ ต้องไม่ต่ำกว่าอายุที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ และในกรณีใด ๆ ก็ตาม ต้องไม่ต่ำกว่า 15 ปี

4. แม้จะมีบทบัญญัติของวรรค 3 ของมาตรานี้ ประเทศสมาชิกซึ่งเศรษฐกิจและการจัดการศึกษาของตนยังพัฒนาไม่เพียงพอ นั้น ในตอนแรกอาจกำหนดอายุขั้นต่ำเป็น 14 ปีได้ ทั้งนี้ ภายหลังจากปรึกษาหารือกับองค์การของนายจ้างและของแรงงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ในกรณีที่องค์การ

ดังกล่าวมีอยู่

5. ตามความในบทบัญญัติของวรรคข้างต้น ในรายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญา ซึ่งจัดทำตามมาตรา 22 ของธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมาชิกแต่ละประเทศซึ่งได้ระบุอายุขั้นต่ำไว้ 14 ปี ต้องกล่าวถึง

(ก) เหตุผลของประเทศตนในการยังคงอายุขั้นต่ำไว้เช่นเดิม หรือ

(ข) การสละสิทธิในการถือปฏิบัติตามบทบัญญัตินี้ นับแต่วันที่ระบุไว้

### มาตรา 3

1. อายุขั้นต่ำที่ให้จ้างงานหรือทำงานชนิดใดชนิดหนึ่ง ซึ่งโดยลักษณะหรือสภาพการณ์ของงานนั้นเมื่อปฏิบัติอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของผู้เยาว์ ต้องไม่ต่ำกว่า 18 ปี

2. ชนิดของการจ้างงานหรืองานตามวรรค 1 ของมาตรานี้ ต้องกำหนดขึ้นโดยกฎหมายหรือกฎระเบียบภายในประเทศ หรือโดยหน่วยงานที่มีอำนาจ ภายหลังจากการปรึกษาหารือกับองค์การของนายจ้างและของคณงานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่ต้องมีการดังกล่าวมีอยู่

3. แม้จะมีบทบัญญัติของวรรค 1 ของมาตรานี้ กฎหมายหรือกฎระเบียบภายในประเทศ หรือหน่วยงานที่มีอำนาจอาจอนุญาตให้มีการจ้างงานหรือการทำงานตั้งแต่อายุ 16 ปีได้ โดยมีเงื่อนไขว่า สุขภาพความปลอดภัย และศีลธรรมของผู้เยาว์ที่เกี่ยวข้องต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่ และผู้เยาว์ได้รับการสอนหรือได้รับการฝึกอาชีพเฉพาะด้าน ในสาขางานที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ ภายหลังจากการปรึกษาหารือกับองค์การของนายจ้างและของคณงานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่ต้องมีการดังกล่าวมีอยู่

### มาตรา 4

1. トラบเท่าที่จำเป็น หน่วยงานที่มีอำนาจอาจยกเว้นการปฏิบัติตามอนุสัญญานี้กับการจ้างงานหรือการทำงานบางประเภท ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาพิเศษเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอนุสัญญานี้ได้ ภายหลังจากการปรึกษาหารือกับองค์การของนายจ้างและของคณงานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่ต้องมีการดังกล่าวมีอยู่

2. สมาชิกแต่ละประเทศซึ่งให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ ต้องจัดทำรายการประเภทของการจ้างงานหรืองานใด ๆ ที่อาจได้รับยกเว้นตามความในวรรคที่ 1 ของมาตรานี้ เหตุผลของการยกเว้นดังกล่าวในรายงานฉบับแรกเรื่อง การปฏิบัติตามอนุสัญญานี้ ซึ่งจัดทำตามมาตรา 22 ของธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และต้องแจ้งในรายงานฉบับต่อ ๆ ไปถึงฐานะของกฎหมายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับประเภทของการจ้างงานหรืองานที่ได้รับการยกเว้นนั้น และขอบเขตที่อนุสัญญานี้มีผลหรือคาดหวังให้มีผลต่อประเภทของการจ้างงานหรืองานดังกล่าว

3. การจ้างงานหรืองานที่อยู่ภายใต้มาตรา 3 ของอนุสัญญาฯ นี้ ต้องไม่ได้รับการยกเว้นจากการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ โดยความของมาตรานี้

#### มาตรา 5

1. ประเทศสมาชิกซึ่งเศรษฐกิจและการจัดการทางการบริหารยังพัฒนาไม่เพียงพอ อาจจำกัดขอบเขตการบังคับใช้อนุสัญญาฯ นี้ได้ในตอนต้น ภายหลังจากปรึกษาหารือกับองค์การของนายจ้างและของแรงงานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่ต้องมีการดังกล่าวมีอยู่

2. สมาชิกแต่ละประเทศซึ่งถือปฏิบัติตามบทบัญญัติของวรรค 1 ในมาตรานี้ ต้องระบุไว้ในคำประกาศผนวกท้ายการให้สัตยาบันของประเทศตน ถึงสาขาของกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือประเภทของกิจการที่จะนำบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ นี้ไปใช้บังคับ

3. บทบัญญัติของอนุสัญญาฯ ต้องนำมาใช้บังคับอย่างน้อยที่สุดกับกิจกรรมต่อไปนี้ ได้แก่ การทำเหมืองแร่และการทำเหมืองหิน การผลิต การก่อสร้าง การไฟฟ้า แก๊สและน้ำ บริการสุขภาพ การขนส่ง คลังสินค้า การสื่อสาร การเพาะปลูกและกิจการทางการเกษตรอื่น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่ทำการผลิตเพื่อจุดประสงค์ทางการค้าแต่ยกเว้นการผลิตภายในครอบครัว และการผลิตขนาดเล็กเพื่อการบริโภคในท้องถิ่นและไม่มีกรจ้างคนงานเป็นประจำ

4. ประเทศสมาชิกใดซึ่งได้จำกัดขอบเขตของการใช้อนุสัญญาฯ นี้ตามความแห่งมาตรานี้

(ก) ต้องระบุไว้ในรายงานของประเทศตนตามมาตรา 22 ของธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศถึง สถานะทั่วไปเกี่ยวกับการจ้างงานหรืองานของผู้เยาว์และเด็กในสาขาต่าง ๆ ของกิจกรรมที่ได้รับการยกเว้นจากขอบเขตการบังคับใช้อนุสัญญาฯ นี้ และความคืบหน้าใด ๆ ซึ่งอาจดำเนินการไปเพื่อให้มีการบังคับใช้บทบัญญัติของอนุสัญญาฯ กว้างขวางยิ่งขึ้น

(ข) อาจขยายขอบเขตการบังคับใช้อย่างเป็นทางการ โดยจัดทำคำประกาศส่งไปยังผู้อำนวยการใหญ่ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ในเวลาใดก็ได้

#### มาตรา 6

ภายหลังจากปรึกษาหารือกับองค์การของนายจ้างหรือของแรงงานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่ต้องมีการดังกล่าวมีอยู่ อนุสัญญาฯ นี้ไม่ใช้บังคับกับงานที่เด็กและผู้เยาว์กระทำในโรงเรียนเพื่อการศึกษาทั่วไป การศึกษาทางอาชีพหรือทางเทคนิค หรือในสถาบันการฝึกอบรมอื่น ๆ หรือไม่ใช้บังคับกับงานที่กระทำโดยบุคคลที่มีอายุอย่างน้อยที่สุด 14 ปีในกิจการต่าง ๆ ซึ่งดำเนินการไปตามเงื่อนไขที่กำหนดโดยหน่วยงานที่มีอำนาจ และเป็นส่วนหนึ่งของ

(ก) หลักสูตรการศึกษา หรือการฝึกอบรมซึ่งโรงเรียนหรือสถาบันฝึกอบรมเป็นผู้รับผิดชอบในเบื้องต้น

(ข) โครงการฝึกอบรมโดยส่วนใหญ่หรือทั้งหมดในกิจการหนึ่ง ซึ่งหน่วยงานที่มี

อำนาจได้อนุมัติแล้วหรือ

(ค) โครงการแนะแนวหรือปฐมนิเทศที่กำหนดขึ้นเพื่อ อำนวยความสะดวกในการเลือกงานอาชีพหรือแนวทางการฝึกอบรมง่ายขึ้น

#### มาตรา 7

1. กฎหมายหรือกฎระเบียบภายในประเทศสามารถอนุญาตให้มีการจ้างงานหรือการทำงานของบุคคลอายุ 13 ถึง 15 ปีในงานเบาได้ ซึ่งเป็นงานที่

(ก) ไม่น่าจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือการพัฒนา และ

(ข) ไม่ส่งผลเสียหายต่อการเข้าเรียนในโรงเรียน การเข้าร่วมในโครงการปฐมนิเทศหรือโครงการฝึกอบรมเกี่ยวกับการทำงานซึ่งอนุมัติโดยหน่วยงานที่มีอำนาจ หรือไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประสิทธิภาพในการรับประโยชน์จากคำสอน

2. กฎหมายหรือระเบียบภายในประเทศอาจอนุญาตให้มีการจ้างงานหรือการทำงานของบุคคลซึ่งมีอายุน้อยที่สุด 15 ปี แต่ยังไม่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับได้ ในงานซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดที่ระบุไว้ในอนุวรรค (ก) และ (ข) ของวรรค 1 ในมาตรานี้

3. หน่วยงานที่มีอำนาจต้องพิจารณากำหนดบรรดากิจกรรมซึ่งการจ้างงานหรือการทำงานนั้น ๆ อาจได้รับอนุญาตตามวรรค 1 และ 2 ของมาตรานี้ได้ และต้องกำหนดจำนวนชั่วโมงและเงื่อนไขของการจ้างงานหรือการทำงานดังกล่าว

4. แม้จะมีบทบัญญัติของวรรค 1 และ 2 ของข้อนี้ ประเทศสมาชิกซึ่งถือปฏิบัติตามบทบัญญัติของวรรค 4 ในมาตรา 2 อาจกำหนดอายุ 12 ปี และ 14 ปี แทนอายุ 13 ปี และ 15 ปี ในวรรค 1 และกำหนดอายุ 14 ปี แทนอายุ 15 ปี ในวรรค 2 ของมาตรานี้ก็ได้ ตราบเท่าที่ตนยังถือปฏิบัติตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวอยู่

#### มาตรา 8

1. หลังจากการปรึกษาหารือกับองค์การของนายจ้างและของคนงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ในกรณีที่องค์การดังกล่าวมีอยู่ หน่วยงานที่มีอำนาจอาจยอมให้มีข้อยกเว้นสำหรับการห้ามเกี่ยวกับการจ้างงานหรือการทำงานที่กำหนดไว้ในมาตรา 2 ของอนุสัญญานี้ได้ เพื่อการเข้าร่วมในการแสดงทางศิลปะ โดยได้รับใบอนุญาตเป็นรายรายไป

2. ใบอนุญาตที่ออกให้ต้องจำกัดจำนวนชั่วโมงทำงาน และกำหนดเงื่อนไขซึ่งการจ้างงานหรือการทำงานนั้นได้รับอนุญาต

#### มาตรา 9

1. หน่วยงานที่มีอำนาจใช้มาตรการที่จำเป็นทั้งปวง รวมทั้งบทลงโทษที่เหมาะสมเพื่อประกันให้มีการใช้บังคับบทบัญญัติของอนุสัญญานี้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. กฎหมายหรือกฎระเบียบภายในประเทศ หรือหน่วยงานที่มีอำนาจต้องกำหนดตัวบุคคลผู้รับผิดชอบการปฏิบัติตามบทบัญญัติ เพื่อให้อนุสัญญานี้บังเกิดผล

3. กฎหมายหรือกฎระเบียบภายในประเทศหรือหน่วยงานที่มีอำนาจต้องกำหนดให้มีการจดทะเบียนหรือเอกสารอื่น ๆ ซึ่งนายจ้างต้องเก็บรักษาและเตรียมไว้ให้พร้อม ทะเบียนหรือเอกสารดังกล่าวต้องระบุชื่อและอายุหรือวันเกิดของบุคคลซึ่งนายจ้างว่าจ้างหรือผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้าง และเป็นผู้อยู่ต่ำกว่า 18 ปี โดยรับรองความถูกต้อง หากกระทำได้

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ประเสริฐ รักไทยดี และลือชัย วงษ์ทอง (2547) ศึกษาเรื่อง การศึกษาวิถีชีวิตของชาวพม่าที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในจังหวัดระนอง พบว่า ปัญหาและอุปสรรคขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ 1) การขาดการประสานงาน 2) การขาดความต่อเนื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 3) การขาดความตระหนักของผู้บริหารระดับสูงในการนำนโยบายไปปฏิบัติ 4) การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และมูลเหตุที่ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายเนื่องจาก 1) นโยบายขาดความชัดเจน ทำให้เกิดความผิดพลาด ไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดระนอง นโยบายขาดความสมเหตุสมผล มีวัตถุประสงค์หลายอย่างและมีความขัดแย้งกันในตัวเอง สร้างความสับสนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ 2) กระบวนการติดต่อสื่อสารเน้นรูปแบบทางการมากเกินไป การประสานงานขาดเอกภาพ เพราะศูนย์ควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับจังหวัด ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร 3) กิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล เช่น การออกกฎหมาย ระเบียบรองรับ มีความล่าช้า การประชาสัมพันธ์มีน้อย 4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหลายหน่วย แต่ละหน่วยมีอัตรากำลัง ยานพาหนะ/ วัสดุไม่เพียงพอ การมอบอำนาจจากส่วนกลางยังมีน้อย 5) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติยังมีระดับความเห็นต่อความเหมาะสมของมาตรการแตกต่างกัน เจ้าหน้าที่บางส่วนยังมีการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานพม่า 6) งบประมาณและสิ่งจูงใจยังมีน้อย 7) สถานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ยังไม่เอื้ออำนวยให้มีการปฏิบัติตามมาตรการตามมติกรม. อย่างจริงจัง

ทักษิณ เห็นชอบดี (2546, บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง แนวทางการจัดแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง กรณีศึกษาสัญชาติลาว พม่า และกัมพูชา ผลการศึกษาพบว่า ประเทศไทยประสบปัญหาต่างด้าวเข้ามาแย่งงานคนไทยซึ่งติดตามมาด้วยปัญหาอาชญากรรมปัญหา ด้านความมั่นคงของประเทศและปัญหาทางด้านสาธารณสุข รัฐบาลไทยเคยมีนโยบายในการผลักดันและส่งกลับอย่างเข้มงวด แต่กลุ่มผู้ประกอบการต่าง ๆ ขอให้รัฐบาลอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวทำงานได้ เนื่องจากคนไทยไม่นิยมทำงานประเภทงานหนัก หรือเสี่ยงต่ออันตรายรัฐบาลจึงจำเป็นต้องผ่อนผัน

ให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้โดยไม่ต้องลงทะเบียนแรงงานต่างด้าว กำหนดประเภทของการทำงาน กำหนดระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวให้สามารถทำงานได้โดยสงบสุข ความเห็นของกลุ่มข้าราชการที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายผ่อนปรนดังกล่าวเห็นว่าแรงงานต่างด้าวทั้ง 3 สัญชาติ เป็นภัยต่อความมั่นคงทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม รัฐบาลไม่สามารถควบคุมแรงงานต่างด้าวทุกคนได้ เนื่องจากนายจ้างบีบบังคับจิตใจของแรงงานต่างด้าว จนเกิดภาวะเครียดแค้นทำร้ายนายจ้างซึ่งสอดคล้องกับกลุ่มนายจ้างที่จะต้องเฝ้าระวังในเรื่องนี้เช่นเดียวกัน ในส่วนของแรงงานต่างด้าวบอกว่ามีความต้องการที่จะทำงานหาเลี้ยงตนเองและครอบครัวจริง ต้องการความเอื้ออาทรความเข้าใจและการให้เกียรติจากนายจ้างขณะเดียวกันนายจ้างก็ต้องการความซื่อสัตย์และความขยันขันแข็ง ประชากรทั้ง 3 กลุ่ม เห็นด้วยกับนโยบายผ่อนปรนแรงงานต่างด้าวของรัฐบาล โดยมีข้อเสนอแนะว่า ควรให้แรงงานต่างด้าวทั้ง 3 สัญชาติทำงานเฉพาะแรงงานที่ขาดแคลนเท่านั้น เช่น กิจการประมง นอกนั้น ควรผลักดันออกไปโดยใช้มาตรการที่เด็ดขาดเพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐบาลบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ และประสบความสำเร็จสามารถแก้ไขปัญหาของชาติได้อย่างเป็นรูปธรรม

สภาพปัญหาความต้องการของแรงงานต่างด้าว

อาชีพประมงซึ่งในจังหวัดสมุทรปราการ เป็นอาชีพที่แรงงานต่างด้าวทำกันมาก รองลงมาจากกิจกรรมพิเศษที่มีนายจ้าง (มีหลายอาชีพ) และมีปัญหาด้านความปลอดภัยมากที่สุด ทั้งแรงงานต่างด้าวและนายจ้างซึ่งหมายถึงผู้ควบคุมเรือประมงด้วย

การประมง คือ การนำเรือไปจับปลาตามน่านน้ำไทยและบางครั้งออกไปนอกลำน้ำไทย ซึ่งห่างไกลกฎหมายบ้านเมืองจะคุ้มครอง ห่างไกลผู้คนที่ทำการช่วยเหลือ แรงงานต่างด้าวจะถูกกดขี่ ข่มเหง หรืออาจถูกฆ่าโยนลงแม่น้ำ เป็นสิ่งที่อาจเกิดขึ้นได้หากคนในเรือโดยเฉพาะผู้ควบคุมเรือไร้จริยธรรม และแรงงานต่างด้าวบางคนไร้จริยธรรม ปล้นสินค้านำเรือหนีออกนอกประเทศไปประเทศอื่นก็ได้ ทุกสิ่งเกิดขึ้นได้ทั้งหมด จึงกล่าวได้ว่าทุกผู้คนในเรือเสี่ยงต่ออันตรายเท่า ๆ กัน แรงงานต่างด้าวพิเศษและนายจ้างให้สัมภาษณ์ทำนองนี้ไว้คล้ายกัน แตกต่างกันตรงที่ว่า ผู้พูดเสี่ยงต่ออันตรายมากกว่าเท่านั้น การรีดไถ หาผลประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีประจำทุกที่ที่มีแรงงานต่างด้าวและโดยปกติแรงงานต่างด้าวที่ก่อนจะขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวก็ถูกรีดไถอยู่แล้ว แต่บัดนี้ถูกรีดไถในข้อหาอื่น ๆ แทนบุตร ธิดา ภรรยา ของแรงงานต่างด้าว ถ้านำขึ้นทะเบียนต้องเป็นแรงงานบางครั้ง บุตร ธิดา ยังเป็นเด็กไม่สามารถทำงานได้ หรือภรรยาไม่ได้ทำงาน (ซึ่งต้องระบุไว้การจดทะเบียนว่า ประกอบกิจการประเภทใด) ดังนั้นจึงขึ้นทะเบียนตามกฎหมายไม่ได้ทำให้อยู่อย่างผิดกฎหมาย และเป็นข้ออ้างในการรีดไถของเจ้าหน้าที่ตำรวจ คนไทยที่เป็นนายจ้างหรือบุคคลทั่วไปมีทัศนคติไม่ดีต่อแรงงานต่างด้าว ไม่ให้ความไว้วางใจเกรงว่าจะนำ



โรคติดต่อมาให้ ฉกชิง วิ่งราว หรือก่อการร้าย การปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวจึงไม่ให้เป็นเป็นการเดินทางไปทำธุรกิจหรือส่วนตัวไม่เป็นอิสระต้องขออนุญาตทุกครั้ง การเดินทางเข้าออกประเทศต้องลักลอบหลบหนี แม้จะมีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวแล้ว

แรงงานต่างด้าวมีความผูกพันประเทศไทย บางคนต้องการขอเป็นคนสัญชาติไทยแต่กฎหมายไม่เปิดโอกาสให้เหมือนกับแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมาย สภาพปัญหาความต้องการของนายจ้างที่ใช้แรงงานต่างด้าวพฤติกรรมของแรงงานต่างด้าวเปลี่ยนแปลงจากเดิมเนื่องด้วยได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายได้รับการคุ้มครองสิทธิเท่าเทียมกับแรงงานไทยทุกประการ การเปลี่ยนแปลงส่วนมากจะไปในทางไม่ดี คือ เริ่มกระด้างกระเดื่อง ไม่เชื่อฟัง มีการประท้วงร่วมกับแรงงานไทย ขอใช้สิทธิค่าแรงขั้นต่ำ เป็นต้น มีการรวมกลุ่มหาข่าวระหว่างแรงงานต่างด้าวด้วยกัน

แรงงานต่างด้าวหลบหนีหลังจากขึ้นทะเบียน ฯ แล้ว บ้างก็อยู่กับนายจ้างคนใหม่ที่ให้ค่าแรงสูงหรือไปรวมกลุ่มกับเพื่อนที่รู้จักกัน ทำให้นายจ้างสูญเสียเงินที่เป็นค่าขึ้นทะเบียน ฯ โดยไม่ได้รับสิ่งตอบแทน หรือไม่คุ้มกับเงินที่ลงทุน ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น เพราะแรงงานต่างด้าวขอขึ้นค่าแรง ทำให้ต้องขายสินค้าราคาสูง ศักยภาพในการแข่งขันกับตลาดลดต่ำลง สืบเนื่องจากปัญหาข้อ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างห่างกันไม่สนิทดังเช่นที่ผ่านมาลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าวมุ่งผลประโยชน์มากกว่าด้านจิตใจ ซึ่งเกิดขึ้นส่วนมากในสถานประกอบการขนาดใหญ่ และกลาง ส่วนสถานประกอบการขนาดเล็กยังคงเดิม นายจ้างไม่มีความรู้ด้านกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าว ขั้นตอนการขึ้นทะเบียน ฯ หรือต่ออายุการทำงานยุ่งยาก ซับซ้อน และค่าใช้จ่ายสูงสภาพปัญหาการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลสำหรับข้าราชการมีดังนี้

1. รัฐบาลมิได้จัดทำแผนระยะยาว ในดำเนินการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายให้ชัดเจน สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างต่อเนื่อง แน่นนอน และสามารถจัดทำโครงการส่งเสริมนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. นายจ้างและแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมือง พม่า ลาว กัมพูชาบางกลุ่มบางกิจการไม่เข้ามารายงานตัวขึ้นทะเบียน แต่ยังคงทำงานที่ประเทศไทยเหมือนเดิม เนื่องจากค่าลงทะเบียนสูง ขั้นตอนยุ่งยาก และการริดิไถของเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงมีเหมือนเดิม
3. การร่วมมือประสานงานกันยังไม่ดีเท่าที่ควรยังไม่เอื้อต่อการดำเนินการจับกุมและควบคุมแรงงานต่างด้าวอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ ความเข้าใจในวิธีปฏิบัติ และข้อกฎหมาย
4. การดำเนินการจับกุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่เข้มงวดกวัดขัน ผู้ใดให้ประโยชน์ก็ไม่จับ ทำให้การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวไม่บรรลุวัตถุประสงค์

5. บัณฑิตแรงงานต่างด้าวพลอมมีมากขึ้น ยากแก่การตรวจสอบ

6. การออกนอกพื้นที่ของลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าวไม่คล่องตัว ไม่เอื้อต่อการประกอบกิจการของนายจ้าง เพราะกฎหมายห้ามออกนอกพื้นที่จะทะเบียนโดยไม่ได้รับอนุญาตการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวประเภทกิจกรรมประมงขาดความยืดหยุ่น ทำให้ขาดแรงงานประเภทนี้สาเหตุจากการเปลี่ยนงานและเรือประมงเพิ่มขึ้น

ธิดารัตน์ ช่วงสวรรค์ (2546) ศึกษาเรื่อง การจัดการแรงงานต่างด้าว เฉพาะกรณีศึกษาพม่า กัมพูชา ลาว ในจังหวัดจันทบุรี จากการศึกษาสรุปได้ดังนี้

เหตุผลสำคัญที่แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยก็คือ

1. ที่ประเทศของตนเองหางานทำยากเพราะแรงงานเหล่านี้จะเป็นแรงงานที่ไม่ค่อยมีความรู้ ดังนั้นงานที่พอจะทำได้จะเป็นงานประเภทที่ต้องใช้แรงกายมาก เช่น งานก่อสร้าง งานรับจ้างแบกของ เป็นต้น ซึ่งเขาระบุว่าเมื่อเปรียบเทียบกับงานที่เป็นอาชีพเดียวกันนั้น ประเทศไทยยังมีลักษณะงานที่ไม่เหน็ดเหนื่อยและหนักจนเกินไป เมื่อเปรียบเทียบกับงานในประเทศของตนเอง

2. ค่าจ้างแรงงานของประเทศไทยก็เป็นเหตุผลหนึ่งที่สำคัญที่พวกเขาต้องการมาทำงานในประเทศไทย ซึ่งแรงงานระบุว่าประเทศไทยมีอัตราค่าจ้างที่สูงกว่าประเทศของตนเมื่อเปรียบเทียบเป็นเงิน คือ ถ้าเงิน 1 บาท จะมีค่าเป็น 6 เท่าของพม่า หรือ เงิน 1 บาทไทย จะมีค่าเป็น 100 เท่าของเงินกัมพูชา

3. สภาพการดำรงชีวิตของแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ก่อนเข้ามาทำงานในประเทศไทยจะมีสภาพความเป็นอยู่ที่ลำบากยากจนมาก เพราะรายได้จากการทำงานไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในแต่ละวัน และมีบางคนที่ทำไม่ได้อยู่ไปวัน ๆ โดยบางครั้งก็ไม่มีอะไรจะกิน คนที่มีรายได้ดีขึ้นมาน้อยก็ต้องเลี้ยงดูสมาชิกในครอบครัวเป็นจำนวนมากเพราะในประเทศของเรายังมีการดำรงชีวิตเป็นแบบครอบครัวใหญ่ ซึ่งจะมีหัวหน้าครอบครัวไม่กี่คนที่ต้องรับภาระเลี้ยงดูสมาชิกทั้งหมด ดังนั้นเงินที่หามาได้จึงไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายที่ใช้ในครอบครัว เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วประเทศไทยก็คือจุดหมายปลายทางประเทศเดียวที่พวกเขาคิดว่าจะเป็แหล่งรายได้อันมหาศาลที่จะสามารถนำไปเลี้ยงครอบครัวและสร้างฐานะให้ดีขึ้นมาได้ ดังนั้นไม่ว่าวิธีใด ๆ ก็ตามที่จะเป็นหนทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยพวกเขาก็จะพยายามเข้ามาทำงานให้ได้ แต่พอเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้สักระยะหนึ่งสภาพการดำรงชีวิตของแรงงานต่างด้าวก็จะเปลี่ยนไปในทางที่ดีขึ้นคือ จะมีเงินพอเหลือเก็บกลับบ้านเพื่อ ไปสร้างบ้านใหม่ หรือ ไปซื้อเครื่องอำนวยความสะดวกเข้าบ้าน เช่น โทรทัศน์ วิทยุ ตู้เย็น เป็นต้น

4. และจากการที่เข้ามาทำงานหรืออาศัยในประเทศไทยเป็นเวลานานจึงทำให้คนต่างด้าวสามารถฟังและพูดภาษาไทยได้เป็นอย่างดี ทำให้การหลบหนีการจับกุมของเจ้าหน้าที่เป็นไปได้ด้วย

ความยากลำบาก ประกอบกับเส้นทางในการหลบหนีเข้าเมืองจันทบุรีมีหลายเส้นทาง

5. แรงงานต่างด้าวมีความต้องการหางานทำเพื่อเลี้ยงปากท้องของตนเองและส่งกลับบ้าน เมื่อถามว่านอกจากประเทศไทย ยังมีความหวังอยากไปทำงานในประเทศ มาเลเซีย สิงคโปร์ ใต้หวัน สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และจีน ตามลำดับ แต่ทุกคนที่เดินทางมาทำงานก็ต้องยอมใช้เวลา นานสักระยะ เพื่อเก็บเงินให้ได้มาก ๆ ก่อนกลับประเทศ ส่วนคนที่ไม่ต้องการกลับประเทศเดิม เหตุผล คือ อยู่ที่ประเทศไทยนายจ้างก็ได้อยู่แล้วมีทั้งเงิน งาน ที่สบายไม่อยากจะกลับไปลำบากเหมือนเช่นอดีตที่ผ่านมาอีก

6. แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่จะเข้ามาประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรม ด้านการประมง เพราะนายจ้างยังมีความต้องการแรงงานต่างด้าวมาทดแทนแรงงานไทยอีกจำนวนมาก โดยเฉพาะอาชีพที่แรงงานไทยไม่ค่อยทำ เพราะเนื่องจากผู้ประกอบการเหล่านี้ยังขาดแรงงานอยู่มาก จึงเป็นอาชีพที่แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำมากในจังหวัดจันทบุรี

นักวิชาการหลายท่านกล่าวว่า สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยก็คือ การเข้ามาทดแทนแรงงานไทยในสาขาที่ขาดแคลน

อนุสรณ์ นุชนนท์ (2546) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการป้องกันและปราบปรามการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาด้านจังหวัดจันทบุรี ผลการศึกษาสรุปปัญหาในการป้องกันและปราบปรามการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชา ด้านจังหวัดจันทบุรี พบว่า

1. มีหลายหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องข้องในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าว ที่ซ้ำซ้อนกัน ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีวิธีการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันไป และมีการแบ่งพื้นที่ความรับผิดชอบ จะไม่เข้าไปแทรกแซงการทำงานระหว่างกัน ทำให้การทำงานของแต่ละหน่วยงานทำในลักษณะต่างฝ่ายต่างทำงานของตน ขาดการประสานงาน การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงาน

2. ขาดการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานจากหน่วยงานส่วนกลาง ทำให้แต่ละหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในด้านนี้ ปฏิบัติงานกันอย่างไม่จริงจัง ขาดความกระตือรือร้นและความต่อเนื่อง ซึ่งเป็นไปตามกระแสของรัฐบาล ถ้ามีนโยบายการปราบปรามแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายอย่างจริงจัง หน่วยงานปฏิบัติที่เกี่ยวข้องก็จะปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ เพื่อเป็นการสร้างผลงาน เอาความดีความชอบ

3. งบประมาณที่ใช้ในการปฏิบัติการมีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีภารกิจทางด้านความมั่นคงตามพื้นที่ชายแดนในการป้องกันและปราบปรามหลายด้าน เช่น ด้านยาเสพติด การโจรกรรมรถยนต์-รถจักรยานยนต์ แรงงานต่างด้าว สินค้าหนีภาษี ปัญหาทางด้านอาชญากรรมต่าง ๆ ยังขาดการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานส่วนกลาง ซึ่งการสืบหาข่าว การติดตาม

จับกุม บางครั้งต้องอาศัยงบประมาณส่วนตัว ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่

4. บุคลากรของแต่ละหน่วยงานมีอยู่อย่างจำกัด และจะต้องปฏิบัติภารกิจหลายด้าน ซึ่งแนวชายแดนไทย-กัมพูชา ด้านจังหวัดจันทบุรี มีระยะทาง 86 กิโลเมตร เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองจะต้องอยู่ประจำหน้าด่านจุดผ่อนปรนทั้ง 5 จุด กำลังเจ้าหน้าที่มีอยู่ 9 คน จึงไม่สามารถปฏิบัติงานให้ครอบคลุมพื้นที่ชายแดนได้อย่างทั่วถึง และเจ้าหน้าที่ทหารที่ดูแลพื้นที่ชายแดนมีการจัดอัตรากำลังตามภารกิจหลัก เรื่องความมั่นคงของประเทศ ต้องมีการสับเปลี่ยนกำลังอยู่เสมอ เจ้าหน้าที่ที่มาอยู่ใหม่ยังไม่คุ้นเคยพื้นที่ จึงเป็น โอกาสให้ขบวนการค้าแรงงานต่างด้าว นำพาแรงงานชาวกัมพูชาลักลอบเข้ามาฝั่งประเทศไทยได้ง่ายยิ่งขึ้น

5. เจ้าหน้าที่บางหน่วยงานรับรู้และมีผลประโยชน์จากการลักลอบนำพาแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาเข้าเมือง ซึ่งมีผู้นำชุมชนในพื้นที่ชายแดน และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติบางส่วน อาศัยอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ โดยร่วมมือกับขบวนการค้าแรงงานเถื่อน หรือมีการกระทำการเองโดยใช้รถยนต์ทางราชการเป็นพาหนะในการขนส่งแรงงานต่างด้าวเข้ามาในเขตเมือง ทำให้ไม่เป็นที่ต้องสงสัยของเจ้าหน้าที่ที่ตรวจอยู่ประจำด่านต่าง ๆ

6. มีการทุจริต คอร์รัปชัน ของเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องบางส่วน ซึ่งขบวนการที่นำพาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองจะมีการเคลียร์ค่าผ่านด่านต่าง ๆ ตามเส้นทางที่รถวิ่งผ่าน ให้กับเจ้าหน้าที่ประจำอยู่หน้าด่านเป็นรายเดือน ทำให้การตรวจสอบเป็นไปอย่างหละหลวม และรถที่ขนส่งแรงงานเถื่อนผ่านด่านไปได้โดยง่าย

7. เจ้าหน้าที่ภาครัฐของประเทศกัมพูชาไม่ได้ให้ความร่วมมืออย่างจริงจัง ได้แต่มีการรับปากว่าจะให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้ให้ความสนใจเท่าที่ควร และมีเจ้าหน้าที่บางส่วนร่วมมือกับคนไทยทำการลักลอบขนแรงงานชาวกัมพูชาเข้ามาในเขตแดนไทยอย่างเป็นทางการ

8. ประชาชนในพื้นที่ชายแดนให้ความร่วมมือในการสอดส่อง แจ้งเบาะแสน้อย นอกจากประชาชนที่มีการปลูกพืชไร่อยู่ตามแนวชายแดนที่โดนแรงงานชาวกัมพูชาที่ลักลอบเข้ามาในเวลากลางคืน ทำลายพืชไร่จนได้รับความเสียหาย ถึงจะเข้าแจ้งเบาะแสดกับเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นทหารและตำรวจที่ดูแลพื้นที่ชายแดนกับประชาชนในพื้นที่ว่ามีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันมากน้อยแค่ไหน ที่ประชาชนจะให้ความร่วมมือด้วย

สายพิณ สิริหงส์ (2543, บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง ศึกษาสภาพข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในพื้นที่จังหวัดตาก จากการศึกษาเรื่องดังกล่าว พบว่า จังหวัดชายแดนเป็นพื้นที่ที่มีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก โดยมีผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. 2519 และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลได้กำหนดพื้นที่ควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมือง และ

อนุญาตให้คนต่างด้าวดังกล่าวทำงานได้ โดยจังหวัดตากเป็นจังหวัดหนึ่งที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทำงานโดยตลอด จนถึงปี พ.ศ. 2542 นโยบายรัฐบาลเน้นในเรื่องการผลักดันและจำกัดจำนวนพื้นที่และกิจการให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทำงานได้บางส่วนที่จำเป็นตามมาตรการแก้ไขแรงงานต่างด้าว ซึ่งภาคเอกชนของจังหวัดตากเห็นว่า การผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ. 2542 ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง เพราะมีการใช้แรงงานต่างด้าวในกิจการหลายประเภท แต่จากสภาพพื้นที่ของจังหวัดที่มีชายแดนติดต่อกับประเทศสหภาพพม่า มีจุดนำเข้า-ส่งออกสินค้าชายแดน และรัฐบาลมีแผนจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน โดยกำหนดพื้นที่ดำเนินการในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เป็นเมืองชายแดนที่มีศักยภาพพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาคราชการและเอกชนที่จะดำเนินการจัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวให้ตรวจสอบได้และควบคุมอยู่เฉพาะในอำเภอชายแดน โดยภาคเอกชนจะปรับปรุงสภาพการจ้างสภาพการทำงาน และมาตรฐานสินค้า เพื่อรองรับแรงงานไทยที่ว่างงานทั้งในและนอกพื้นที่ เข้าไปทำงานในอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออก ซึ่งไม่สามารถดำเนินการได้ในจังหวัดชั้นใน ซึ่งเท่าที่ผู้เขียนเข้าไปสำรวจสถานประกอบการในพื้นที่พบว่า ส่วนใหญ่สภาพการทำงานอยู่ในเกณฑ์ดี แต่สภาพที่พักอาศัยและสุขอนามัยของแรงงานต่างด้าวยังต้องปรับปรุงแก้ไข อย่างไรก็ตาม แรงงานต่างด้าวพม่าซึ่งทำงานอยู่ตามแนวตะเข็บชายแดน เป็นกลไกหนึ่งในการดูดซับแรงงานพม่าไม่ให้หลบหนีเข้าสู่จังหวัดชั้นในของประเทศ และเป็นประเพณีของเมืองชายแดนที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวแบบถือฤกษ์เป็นเวลาหลายสิบปี

ภาคราชการและเอกชนมีข้อคิดเห็นว่า ควรกำหนดพื้นที่ผ่อนผันใช้แรงงานต่างด้าวโดยเน้นในจังหวัดชายแดนและพื้นที่จังหวัดที่ขาดแคลนแรงงานไทยเฉพาะกิจการทำสัญญาประกันตัวแรงงานต่างด้าว ลดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน กำหนดค่าตรวจโรคในการออกไปรับรองแพทย์ ให้นำจ้างนำแรงงานต่างด้าวเข้าสู่กองทุนเงินสวดแทนและกองทุนประกันสังคม จัดตั้งศูนย์ทะเบียนกลางควบคุมประวัติแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานได้ กำหนดอัตราส่วนคนงานไทยต่อแรงงานต่างด้าวตามมติคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวระดับจังหวัด และวางแผนผลักดันแรงงานต่างด้าวออกจากจังหวัดชั้นในมาอยู่พื้นที่ชายแดนเพื่อรอการส่งกลับอย่างเป็นระบบ ภาคราชการเห็นว่าหากจำเป็นต้องนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานเพื่อให้สถานประกอบการสามารถดำเนินการได้ จะต้องเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย และสามารถควบคุมได้ เพื่อให้เกิดความมั่นคงของชาติ

จังหวัดตากยังมีความจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาให้คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัด สามารถตัดสินใจกำหนดกกหรือระเบียบการจ้างงานให้สอดคล้องกับความจำเป็นในท้องถิ่นได้ ประกาศเขตอนุญาตใช้แรงงานชาว

พม่าในพื้นที่ชายแดนจังหวัดตากกำหนดอำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการจังหวัดตากเพิ่มเติม กำหนด มาตรการควบคุมอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวโดยมีเงื่อนไข การดำเนินการแก้ไขปัญหาต้องได้รับความร่วมมือและประสานงานอย่างจริงจังจากกระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงมหาดไทย และ กระทรวงสาธารณสุข

ส่งศรี บุญบา (2544, บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง แก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี พ.ศ. 2544 นโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี พ.ศ. 2544 ยังส่งผลดีต่อ ทั้งประเทศไทย และตัวแรงงานต่างด้าวเอง กล่าวคือ แรงงานต่างด้าว ได้รับสวัสดิการเกี่ยวกับ เรื่องการรักษาพยาบาล เพราะได้จ่ายค่าประกันสุขภาพไว้รายละ 1,200 บาท รัฐบาลก็สามารถให้การ รักษาบุคคลเหล่านี้ โดยไม่ต้องเสียงบประมาณของประเทศ ซึ่งได้มาจากภาษีอากรของประชาชน คนไทย นอกจากนี้ ยังสามารถควบคุมและป้องกัน โรคระบาด/ โรคติดต่อร้ายแรงได้ง่ายขึ้น ในส่วน ของค่าใช้จ่ายในการผลักดันหรือส่งกลับแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ ในระยะที่ผ่านมารัฐต้องจัดสรร งบประมาณเป็นค่าใช้จ่าย แต่่นโยบายปี พ.ศ. 2544 นี้ กำหนดให้ผู้มีรายงานตัวขึ้นทะเบียน ต้อง จ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการส่งกลับไว้ รายละ 1,000 บาท ซึ่งนำส่งเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดินที่สามารถ เบิกมาเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งแรงงานเหล่านี้กลับ ไปประเทศต้นทางได้ ถ้ามีการเลิกจ้างหรือแรงงาน เหล่านี้ไม่ต้องการทำงานต่อไป และประสงค์จะเดินทางกลับประเทศของตน ทำให้หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการในเรื่องการผลักดัน และส่งกลับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ได้คล่องตัวขึ้น

นโยบายดังกล่าวมีข้อดีหลายประการ แต่มีข้อเสียในแง่ที่อาจจะเป็นการลดโอกาสมีงาน ทำของแรงงานไทยในบางประเภทกิจการ ที่ยังไม่ถึงขั้นวิกฤต คือ ยังมีแรงงานไทยที่ทำได้และ ต้องการทำ ซึ่งในกรณีนี้รัฐบาลต้องทำการศึกษาวิจัยให้แน่ชัด ถึงความจำเป็นในการจ้างแรงงาน ต่างด้าว ในแต่ละประเภทกิจการ และพิจารณาลดจำนวนแรงงานต่างด้าวในกิจการนั้น ๆ ลง รวมทั้ง กำหนดวิธีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมายต่อไป

เจตน์ ธนวัฒน์ (2539) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการนำนโยบายของผู้หลบหนีเข้าเมืองไปปฏิบัติ ในจังหวัดระนอง พบว่า มูลเหตุที่ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายเนื่องจาก (1) นโยบาย ขาดความชัดเจน ทำให้ตีความผิดพลาด ไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดระนอง นโยบาย ขาดความสมเหตุสมผล มีวัตถุประสงค์หลายอย่างและมีความขัดแย้งกันในตัวเอง สร้างความสับสน ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ (2) กระบวนการติดต่อสื่อสารเน้นรูปแบบทางการมากเกินไป การ ประสานงานขาดเอกภาพ เพราะศูนย์ควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับจังหวัดไม่มี ประสิทธิภาพเท่าที่ควร (3) กิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล เช่น การออกกฎหมาย ระเบียบรองรับ มีความล่าช้า การประชาสัมพันธ์มีน้อย (4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหลายหน่วย แต่ละหน่วยมี

อัตรากำลัง ยานพาหนะ/ วัสดุไม่เพียงพอ การมอบอำนาจจากส่วนกลางยังมีน้อย (5) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติยังมีระดับความเห็นต่อความเหมาะสมของมาตรการแตกต่างกัน เจ้าหน้าที่บางส่วนยังมีการแสวงหาประโยชน์จากแรงงาน (6) งบประมาณและสิ่งจูงใจยังมีน้อย (7) สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ยังไม่เอื้ออำนวยให้มีการปฏิบัติตามมาตรการตามมติ คณะรัฐมนตรีอย่างจริงจัง

สว่างศรี สว่างไพโร (2539) ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายไปปฏิบัติ ศึกษากรณีชาวพม่า หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในจังหวัดระนอง พบว่า นโยบายการปฏิบัติต่อชาวพม่าที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเป็นนโยบายที่ก่อเกิดขึ้นมาครั้งแรกในปี พ.ศ. 2524 โดยสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้กำหนดขึ้น มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาชาวแดนไทย-พม่า โดยเน้นเรื่องความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทย-พม่า และความมั่นคงของชาติควบคู่กันไป และได้มีการพัฒนานโยบายโดยการเพิ่มเติมเนื้อหาสาระให้สอดคล้องกับสภาพการณ์และปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ในขณะนั้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อชาวพม่าที่หลบหนีเข้าเมือง ฯ ตามโครงสร้างของกฎหมาย มี 2 องค์การ คือ คณะกรรมการศูนย์อำนาจการควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองอำเภอ/กิ่งอำเภอ แต่แนวทางปฏิบัติที่เป็นจริงในปัจจุบันมี 2 องค์การ คือ คณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่นไทย-พม่า (จังหวัดระนอง) และคณะกรรมการปฏิบัติการตามนโยบายและแผนร่วมชายแดนระนอง-เกาะสอง ซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้โครงสร้างของกฎหมายและ ปัญหาและอุปสรรคขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ การขาดการประสานงาน การขาดความต่อเนื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติ การขาดความตระหนักของผู้บริหารระดับสูงในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ

## แหล่งที่มาของตัวแปร

ตารางที่ 2-1 แหล่งที่มาของตัวแปร

ตัวแปร	แหล่งที่มา
นโยบายแรงงานต่างด้าว	ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational model) วรเดช จันทรศร (2537) เป็นตัวแบบที่ผู้ศึกษามีฐานคิดว่านโยบายแผนงานและโครงการที่ประสบความสำเร็จ จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจชัดเจนมีการมอบหมายการกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน มีระบบการวัดและประเมินผล และมีมาตรการให้คนให้โทษ

ตารางที่ 2-1 (ต่อ)

ตัวแปร	แหล่งที่มา
ด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน	ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational model) วรเดช จันทรศร (2537) เป็นตัวแบบที่ผู้ศึกษามีฐานคิดว่านโยบายแผนงานและโครงการที่ประสบความสำเร็จ จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจชัดเจนมีการมอบหมายการกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน มีระบบการวัดและประเมินผล และมีมาตรการให้คุณให้โทษ
ด้านศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานในการปฏิบัติ	ตัวแบบการจัดการ (Management model) วรเดช จันทรศร (2537) ตัวแบบนี้ให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์กร เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ย่อมขึ้นอยู่กับองค์กรที่รับผิดชอบโครงการที่จะประสบความสำเร็จจะต้องอาศัยองค์กรที่มีโครงสร้างเหมาะสม บุคลากรในองค์กรมีความรู้ความสามารถทั้งด้านการบริหารและด้านเทคนิค มีความพร้อมในด้านวัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือและงบประมาณ
ด้านมาตรฐานในการปฏิบัติงาน	ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational model) วรเดช จันทรศร (2537) เป็นตัวแบบที่ผู้ศึกษามีฐานคิดว่านโยบายแผนงานและโครงการที่ประสบความสำเร็จ จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจชัดเจนมีการมอบหมายการกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน มีระบบการวัดและประเมินผล และมีมาตรการให้คุณให้โทษ
ด้านระบบในการติดตามผลการปฏิบัติงาน	ทศพร สิริสัมพันธ์ (2539, หน้า 35) การประเมินผลนโยบาย เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาถึงผลลัพธ์ที่ติดตามมาจากการนำเอานโยบายไปปฏิบัติว่าบรรลุผลตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่อย่างไร และยังครอบคลุมถึงการพิจารณาตรวจสอบถึงผลกระทบทั้งในเชิงบวก และเชิงลบที่เกิดขึ้นจริง รวมทั้งความคุ้มค่าด้านต่าง ๆ ของตัวนโยบาย



ตารางที่ 2-1 (ต่อ)

ตัวแปร	แหล่งที่มา
ผลกระทบจากแรงงานต่างด้าว สัญชาติกัมพูชาที่มีต่อ โครงสร้างสังคม	Van Horn and Van Meter (1975, p. 472) ซึ่งชี้ให้เห็นถึง การปฏิสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ

## บทที่ 3

### วิธีดำเนินการวิจัย

#### วิธีการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed methods research) โดยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ และข้อมูลเชิงปริมาณ แล้วนำผลการศึกษาที่ได้มาทำการวิเคราะห์ข้อมูล และสรุปผลจากการศึกษา โดยสามารถจำแนกวิธีการศึกษาเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) เป็นการศึกษาโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) จะทำการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการสัมภาษณ์ผู้บังคับบัญชา ผู้มอบหมายงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ผู้กำกับการตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี รองผู้กำกับการตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี และสารวัตรตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี
2. การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research) เป็นการศึกษาโดยลงในพื้นที่และเก็บข้อมูลจากการแจกแบบสอบถามประชากรระดับเจ้าหน้าที่ที่นำนโยบายไปปฏิบัติจริงในพื้นที่ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี

#### การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research)

##### 1. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants)

ในการศึกษาครั้งนี้ มีเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ผู้บังคับบัญชาของตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี ได้แก่ ผู้กำกับการตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรีจำนวน 1 คน, รองผู้กำกับการตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรีจำนวน 2 คน, สารวัตรตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี จำนวน 3 คน รวมผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งสิ้นจำนวน 6 คน

##### 2. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

1. เครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) ระดับผู้บังคับบัญชาผู้มอบหมายงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ผู้กำกับการตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี, รองผู้กำกับการตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี และ สารวัตรตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี ซึ่งมีประเด็นในการสัมภาษณ์ ดังนี้ การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่ เกี่ยวกับนโยบาย/ยุทธศาสตร์ โดยศึกษา 3 ด้าน ดังนี้ 1) ด้านสาระสำคัญของนโยบาย/ยุทธศาสตร์ 2) ด้านการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ยุทธศาสตร์ 3) ด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย/ยุทธศาสตร์, การแปลงนโยบาย/ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ โดยศึกษา

4 ด้าน ดังนี้ 1) ด้านการกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน 2) ด้านศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานปฏิบัติ 3) ด้านมาตรฐานในการปฏิบัติงาน 4) ด้านระบบในการติดตามผลการปฏิบัติงาน, ปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ ได้แก่ 1) ปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจในนโยบายของผู้ปฏิบัติ 2) ปัญหาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงาน 3) ปัญหาเกี่ยวกับปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ 4) ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณไม่เพียงพอ 5) ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ 6) ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายใน 7) ปัญหาเกี่ยวกับอุปกรณ์ เครื่องมือ 8) ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติ 9) ปัญหาจากการที่ทางราชการมีการผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติกัมพูชาที่ทำทะเบียนประวัติแล้วสามารถผ่อนผันให้ทำงานได้ 10) ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบและกวดขันแรงงานสัญชาติกัมพูชาที่ไม่มีบัตรประจำตัว และการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) การส่งเสริมสนับสนุนอัตราค่าจ้างคนให้เพียงพอ 2) การจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบ 3) การลดปัญหาและความเสี่ยงจากการใช้แรงงานต่างด้าว

### 3. การพิทักษ์สิทธิของผู้ให้ข้อมูล

ผู้วิจัยมีการพิทักษ์สิทธิของผู้ให้ข้อมูล ดังต่อไปนี้

3.1 ระยะเวลาการวิจัย ผู้วิจัยเสนอเค้าโครงงานนิพนธ์และเครื่องมือวิจัยที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลต่อคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา เพื่อพิจารณา และได้รับการอนุมัติให้ศึกษาวิจัยได้

3.2 ระยะเวลาในการวิจัย ผู้วิจัยพิทักษ์สิทธิของผู้ให้ข้อมูลตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลจนกระทั่งนำเสนอผลการวิจัย โดยผู้วิจัยปฏิบัติดังนี้

3.2.1 แนะนำตัวกับผู้ให้ข้อมูลแต่ละรายว่า เป็นนิสิตรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาการบริหารทั่วไป มาขอสัมภาษณ์ เพื่อศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี

3.2.2 อธิบายถึงวัตถุประสงค์ของการวิจัยขั้นตอนต่าง ๆ ในการเก็บรวบรวมข้อมูล อธิบายให้ผู้ให้ข้อมูลทราบถึงลักษณะการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก สถานที่ที่จะใช้ในการสัมภาษณ์ และเวลาที่จะใช้ในการสัมภาษณ์

3.2.3 เปิดโอกาสให้ผู้ให้ข้อมูลตัดสินใจเข้าร่วมการวิจัย พร้อมแจ้งให้ผู้ให้ข้อมูลทราบว่า จะไม่ส่งผลกระทบต่อใด ๆ ต่อการปฏิบัติงานเมื่อเข้าร่วมการวิจัย มีสิทธิยกเลิกการเข้าร่วมวิจัยเมื่อไหร่ก็ได้ นอกจากนี้มีสิทธิขอข้อมูลจากการบันทึกเสียงคืนได้ตลอดเวลา โดยไม่ต้องระบุเหตุผล

3.2.4 เมื่อผู้ให้ข้อมูลยินยอมให้ข้อมูล ผู้วิจัยดำเนินการขออนุญาตผู้ให้ข้อมูลด้วย วาจาและลงนามหรือพิมพ์ลายนิ้วมือยินยอมเป็นผู้เข้าร่วมวิจัยอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรก่อน ดำเนินการสัมภาษณ์และเก็บรวบรวมข้อมูล

3.2.5 หลังการวิจัยผู้วิจัยนำผลการวิจัยไปเผยแพร่ในภาพรวม เพื่อจุดมุ่งหมายใน วิชาการภายใต้ขอบเขตที่ได้รับอนุญาตจากผู้ให้ข้อมูลเท่านั้น โดยไม่เปิดเผยชื่อของผู้ให้ข้อมูล รวมทั้งผู้วิจัยได้เก็บรักษาข้อมูลไว้ในสถานที่ที่มีความปลอดภัย ซึ่งบุคคลภายนอกไม่สามารถเข้าถึง ข้อมูลได้เป็นระยะเวลา 1 ปี แล้วจึงทำลายข้อมูล

#### 4. การเก็บรวบรวมข้อมูล

เก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) จากการสัมภาษณ์ ผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีขั้นตอน ดังนี้

1. ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นัดหมายผู้บังคับบัญชา
2. ลงพื้นที่ เก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บังคับบัญชา
3. สรุปข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ นำไปจัดหมวดหมู่ข้อมูลเพื่อนำเสนอข้อค้นพบ การเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ จะใช้เวลาในการเก็บข้อมูลภาคสนามรวมทั้งสิ้น

20 วัน คือภายในเดือน ตุลาคม พ.ศ. 2559

#### 5. การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ

การสร้างและตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือมีขั้นตอนดังนี้

1. ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยการศึกษาแนวคิดทฤษฎี ผลงานวิจัย วิทยานิพนธ์ ตลอดจนเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อทำการกำหนดเป็นเนื้อหาของแบบสัมภาษณ์
2. กำหนดเนื้อหา ประเด็นคำถามและแนวคำถามตามลำดับ ตามวัตถุประสงค์ของ งานวิจัย

3. นำแนวคำถามที่สร้างขึ้นไปให้อาจารย์ที่ปรึกษาผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญ 3 ท่าน ตรวจสอบความตรงของเนื้อหา (Content validity) และให้คำแนะนำในการปรับแก้ไข คือ

1. ดร.กฤษฎา นันทเพ็ชร อาจารย์ประจำวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ
2. ผู้กำกับตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี
3. รองผู้กำกับตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี

#### 6. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative research)

ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content analysis) โดย วิเคราะห์จากข้อมูลเชิงคุณภาพที่เก็บรวบรวมได้จากเครื่องมือแนวคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์แบบ เจาะลึก (In-depth interview) ซึ่งเมื่อทำการเก็บรวบรวมข้อมูลได้ครบตามจำนวนที่ได้กำหนดไว้

แล้วจะทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการดังนี้

1. การจำแนกประเภทของข้อมูล (Typological analysis) โดยการกำหนดประเภทข้อมูล และจัดข้อมูลเป็นหมวดหมู่หรือประเภท ตามลักษณะที่ข้อมูลนั้นมีอยู่ร่วมกันเป็นตัวจำแนก
2. การเปรียบเทียบข้อมูล (Comparative analysis) โดยการเปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างที่มีอยู่ในคุณลักษณะ (Qualities) หรือคุณสมบัติ (Attributes) ของข้อมูล

## การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research)

### 1. ประชากร (Population)

ใช้ในการศึกษาวิจัยข้อมูลเชิงปริมาณ โดยกลุ่มเจ้าหน้าที่ที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี ทั้งสิ้น 80 คน (สิงหาคม พ.ศ. 2559) ทำการเก็บข้อมูลประชากรในพื้นที่ของตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดชลบุรี

### 2. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ (Quantitative research)

เครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยเป็นแบบสอบถาม (Questionnaire) ที่ใช้ประกอบการวิจัยเชิงปริมาณ โดยการตอบแบบสอบถามของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี ดังนี้

แบบสอบถามเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีประเด็นคำถามเกี่ยวกับ การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่ ที่เกี่ยวกับนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ โดยศึกษา 3 ด้าน ดังนี้

- 1) ด้านสาระสำคัญของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์
- 2) ด้านการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์
- 3) ด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์, การนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ โดยศึกษา 4 ด้าน ดังนี้

- 1) ด้านการกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน
- 2) ด้านศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานปฏิบัติ
- 3) ด้านมาตรฐานในการปฏิบัติงาน
- 4) ด้านระบบในการติดตามผลการปฏิบัติงาน และการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ ได้แก่

- 1) การส่งเสริมสนับสนุนอัตรากำลังคนให้เพียงพอ
- 2) การจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบ
- 3) การลดปัญหาและความเสี่ยงจากการใช้แรงงานต่างด้าว

### 3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

เก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี ซึ่งมีขั้นตอน ดังนี้

1. ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้วิจัย นัดหมายเจ้าหน้าที่ในการตอบแบบสอบถาม
2. กำหนดพื้นที่เป้าหมายและเจ้าหน้าที่เพื่อทำการสำรวจด้วยแบบสอบถาม
3. ลงพื้นที่ เก็บข้อมูลจากแบบสอบถามเจ้าหน้าที่

4. สรุปข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถาม นำไปจัดหมวดหมู่ข้อมูลเพื่อนำเสนอข้อค้นพบ
5. คัดเลือกและแยกแบบสอบถามที่มีความสมบูรณ์ ครบถ้วน
6. ลงรหัสข้อมูลแบบสอบถามในเครื่องคอมพิวเตอร์ รอการวิเคราะห์ผลด้วยโปรแกรม

สำเร็จรูปเพื่อการวิจัย

การเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ จะใช้เวลาในการเก็บข้อมูลภาคสนาม รวมทั้งสิ้น 20 วัน คือภายในเดือน ตุลาคม พ.ศ. 2559

#### 4. การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ

เครื่องมือแบบสอบถามสำหรับการวิจัยเชิงปริมาณมีขั้นตอนและรายละเอียดในการสร้าง และตรวจสอบดังนี้

1. ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยการศึกษาแนวคิดทฤษฎี ผลงานวิจัย วิทยานิพนธ์ ตลอดจนเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดประเด็นคำถามตามวัตถุประสงค์ของงานวิจัย

2. นำประเด็นคำถามที่ได้สร้างเป็นแบบสอบถาม (Questionnaire) ในการศึกษาปัญหา การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด ชลบุรี

3. นำเครื่องมือแบบสอบถามที่สร้างขึ้นไปให้อาจารย์ที่ปรึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้เชี่ยวชาญ 3 ท่าน ตรวจสอบความตรงของเนื้อหา (Content validity) และให้คำแนะนำในการ ปรับแก้ไข คือ

1. ดร.กฤษฎา นันทเพ็ชร อาจารย์ประจำวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ
2. ผู้กำกับการตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี
3. รองผู้กำกับการตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี

4. นำแบบสอบถามที่แก้ไขปรับปรุงแล้วไปหาค่าความเชื่อมั่น (Reliability) และ ทำการทดสอบเครื่องมือ (Try out) โดยทดลองเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับ ประชากรที่ต้องการศึกษา

5. ปรับแก้ไขแบบสอบถามให้สมบูรณ์อีกครั้ง จากนั้นนำแบบสอบถามไปเก็บ รวบรวมข้อมูลต่อไป

#### 5. วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ

หลังจากได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลเรียบร้อยแล้ว ผู้ศึกษาวิจัยได้ตรวจสอบความถูกต้อง และความสมบูรณ์ของแบบสอบถาม จากนั้นจึงได้ลงรหัสข้อมูลเพื่อนำมาประมวลผลและวิเคราะห์ ผลด้วยการใช้คอมพิวเตอร์ในการประมวลผลค่าทางสถิติ สำหรับสถิติที่ใช้วิเคราะห์ มีดังนี้

1. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ ใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive statistics) โดยนำ

ข้อมูลมาประมวลผล และใช้สถิติในการวิเคราะห์ คือ ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ยเลขคณิต (Arithmetic mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard deviation) ในการอธิบายลักษณะข้อมูลทั่วไปของประชากรเสนอในรูปแบบตารางประกอบการบรรยาย

2. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ ใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive statistics) ในการวิเคราะห์ การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่ เกี่ยวกับนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ โดยศึกษา 3 ด้าน ดังนี้ 1) ด้านสาระสำคัญของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ 2) ด้านการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ 3) ด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์, การนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ โดยศึกษา 4 ด้าน ดังนี้ 1) ด้านการกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน 2) ด้านศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานปฏิบัติ 3) ด้านมาตรฐานในการปฏิบัติงาน 4) ด้านระบบในการติดตามผลการปฏิบัติงาน และการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) การส่งเสริมสนับสนุนอัตรากำลังคนให้เพียงพอ 2) การจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบ 3) การลดปัญหาและความเสี่ยงจากการใช้แรงงานต่างด้าว ใช้สถิติในการวิเคราะห์ คือ ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ยเลขคณิต (Arithmetic mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard deviation) ในการอธิบายลักษณะข้อมูลเสนอในรูปแบบตารางประกอบการบรรยาย

### เกณฑ์การแปลความ

ในการศึกษาครั้งนี้ กำหนดเกณฑ์ในการแปลความใช้สูตรอันตรภาคชั้นข้อมูลระดับความสำคัญด้านสาระสำคัญของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ ระดับการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ ระดับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ ระดับศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานปฏิบัติ ระดับการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ และระดับการปฏิบัติงานของหน่วยงานในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี โดยใช้สูตรหาอันตรภาคชั้น (ลือชัย วงษ์ทอง, 2555, หน้า 69)

$$\begin{aligned} \text{อันตรภาคชั้น} &= \frac{\text{คะแนนสูงสุด}-\text{คะแนนต่ำสุด}}{\text{จำนวนช่วงชั้น}} \\ &= (4-1)/4 = 3/4 \\ &= 0.75 \end{aligned}$$

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงกำหนดแบ่งระดับด้านต่าง ๆ ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ โดยพิจารณาคะแนนเฉลี่ยของคะแนนแต่ละข้อเป็น 4 ระดับ ดังนี้

### 1. ด้านสาระสำคัญของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

นโยบาย/ ยุทธศาสตร์ น้อยที่สุด	ค่าคะแนนเฉลี่ย 1.00-1.75	หมายถึง มีระดับความสำคัญด้านสาระสำคัญของ
นโยบาย/ ยุทธศาสตร์ น้อย	ค่าคะแนนเฉลี่ย 1.76-2.50	หมายถึง มีระดับความสำคัญด้านสาระสำคัญของ
นโยบาย/ ยุทธศาสตร์ มาก	ค่าคะแนนเฉลี่ย 2.51-3.25	หมายถึง มีระดับความสำคัญด้านสาระสำคัญของ
นโยบาย/ ยุทธศาสตร์ มากที่สุด	ค่าคะแนนเฉลี่ย 3.26-4.00	หมายถึง มีระดับความสำคัญด้านสาระสำคัญของ

### 2. ด้านการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

น้อยที่สุด	ค่าคะแนนเฉลี่ย 1.00-1.75	หมายถึง มีระดับการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์
น้อย	ค่าคะแนนเฉลี่ย 1.76-2.50	หมายถึง มีระดับการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์
มาก	ค่าคะแนนเฉลี่ย 2.51-3.25	หมายถึง มีระดับการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์
มากที่สุด	ค่าคะแนนเฉลี่ย 3.26-4.00	หมายถึง มีระดับการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

### 3. ด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

นโยบาย/ ยุทธศาสตร์ น้อยที่สุด	ค่าคะแนนเฉลี่ย 1.00-1.75	หมายถึง มีระดับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของ
นโยบาย/ ยุทธศาสตร์ น้อย	ค่าคะแนนเฉลี่ย 1.76-2.50	หมายถึง มีระดับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของ
นโยบาย/ ยุทธศาสตร์ มาก	ค่าคะแนนเฉลี่ย 2.51-3.25	หมายถึง มีระดับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของ
นโยบาย/ ยุทธศาสตร์ มากที่สุด	ค่าคะแนนเฉลี่ย 3.26-4.00	หมายถึง มีระดับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของ

### 4. ด้านศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานปฏิบัติ

หน่วยงานปฏิบัติ น้อยที่สุด	ค่าคะแนนเฉลี่ย 1.00-1.75	หมายถึง มีระดับศักยภาพและความพร้อมของ
----------------------------	--------------------------	---------------------------------------



ค่าคะแนนเฉลี่ย 1.76-2.50 หมายถึง มีระดับศักยภาพและความพร้อมของ  
หน่วยงานปฏิบัติน้อย

ค่าคะแนนเฉลี่ย 2.51-3.25 หมายถึง มีระดับศักยภาพและความพร้อมของ  
หน่วยงานปฏิบัติมาก

ค่าคะแนนเฉลี่ย 3.26-4.00 หมายถึง มีระดับศักยภาพและความพร้อมของ  
หน่วยงานปฏิบัติมากที่สุด

#### 5. ด้านการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

ค่าคะแนนเฉลี่ย 1.00-1.75 หมายถึง มีระดับการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/  
ยุทธศาสตร์น้อยที่สุด

ค่าคะแนนเฉลี่ย 1.76-2.50 หมายถึง มีระดับการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/  
ยุทธศาสตร์น้อย

ค่าคะแนนเฉลี่ย 2.51-3.25 หมายถึง มีระดับการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/  
ยุทธศาสตร์มาก

ค่าคะแนนเฉลี่ย 3.26-4.00 หมายถึง มีระดับการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/  
ยุทธศาสตร์มากที่สุด

#### 6. ด้านการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่

ค่าคะแนนเฉลี่ย 1.00-1.75 หมายถึง มีระดับการปฏิบัติงานได้น้อยที่สุด

ค่าคะแนนเฉลี่ย 1.76-2.50 หมายถึง มีระดับการปฏิบัติงานได้น้อย

ค่าคะแนนเฉลี่ย 2.51-3.25 หมายถึง มีระดับการปฏิบัติงานได้มาก

ค่าคะแนนเฉลี่ย 3.26-4.00 หมายถึง มีระดับการปฏิบัติงานได้มากที่สุด

## บทที่ 4

### ผลการวิจัย

ในการศึกษาเรื่อง ปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี โดยมีวัตถุประสงค์ประการแรก เพื่อศึกษาถึงปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี ประการที่สอง เพื่อศึกษาถึงการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ โดยเก็บรวบรวม ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บังคับบัญชา โดยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content analysis) จากข้อมูลในการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) ของผู้บังคับบัญชา และการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ ใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive statistics) จากแบบสอบถามประชากร คือเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี จำนวน 80 คน โดยการศึกษาเชิงปริมาณใช้สถิติความถี่ (Frequency) ร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ยเลขคณิต ( $\mu$ ) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ( $\sigma$ ) นำข้อมูลมาประมวลผล

#### ผลการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์ผู้บังคับบัญชา

##### ส่วนที่ 1 การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่ เกี่ยวกับนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

###### 1. ด้านสาระสำคัญของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาหน่วยงานด้านสาระสำคัญของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ พบว่า นโยบายมีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ ตามภารกิจของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งมีการปฏิบัติงานตรวจบุคคลและยานพาหนะที่เดินทางเข้ามาในและออกไปนอกราชอาณาจักร รวมถึงการให้บริการคนต่างด้าวขณะพำนักอยู่ และเป็นแนวหน้าในการรักษาความมั่นคงของประเทศ ซึ่ง สดม. ได้กำหนดแนวทางในการขับเคลื่อนนโยบายทั้งในด้านของการพัฒนากลไกระบบการทำงาน ด้านต่าง ๆ กฎหมาย ระบบเทคโนโลยีและด้านการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด มีการจัดทำแผนปฏิบัติการ โดยให้มีโครงการ/ แผนงาน/ กิจกรรม และงบประมาณรองรับ และกำหนดระยะเวลา มอบหมายงานให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ โดยสาระสำคัญของนโยบายเน้นความเชื่อมโยงนโยบายของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ให้สอดคล้องรองรับกับนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติ ให้ความสำคัญกับงานความมั่นคงเป็นหลัก เช่น การกำหนดกลยุทธ์/ แนวทางดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ตามยุทธศาสตร์สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ยุทธศาสตร์ที่ 1 การยกขีดความสามารถในการปฏิบัติการหลักเพื่อตอบสนองนโยบาย

รัฐบาล โดยมีแผนงานสกัดกั้นการเดินทางเข้า และหลบหนีออกนอกราชอาณาจักรของกลุ่มขบวนการ และอาชญากรข้ามชาติที่จะเป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ (ผู้บังคับบัญชา คนที่ 1, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 2, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 3, สัมภาษณ์, 21 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 4, สัมภาษณ์, 21 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 5, สัมภาษณ์, 22 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 6, สัมภาษณ์, 22 กันยายน 2559)

## 2. ด้านการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

ผลการศึกษานโยบายด้านการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ พบว่า หน่วยงานมีการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ ตามกฎหมาย ข้อบังคับ โดยมีข้อกำหนดแผนงานตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลเป็นหลัก (แผนปฏิบัติการราชการของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง) สามารถทำการปรับเปลี่ยนให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่ที่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ผู้บังคับบัญชา คนที่ 1, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 2, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 3, สัมภาษณ์, 21 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 4, สัมภาษณ์, 21 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 5, สัมภาษณ์, 22 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 6, สัมภาษณ์, 22 กันยายน 2559)

## 3. ด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

ผลการศึกษานโยบายด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ พบว่า วัตถุประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน เช่น ยุทธศาสตร์การยกขีดความสามารถในการปฏิบัติการหลักเพื่อตอบสนองนโยบายรัฐบาล ของสตม. มีการกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อมีระบบและกระบวนการที่ตอบสนองนโยบายรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ และมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานมีเทคโนโลยี อุปกรณ์ และเครื่องมือพิเศษ รวมทั้งระบบสารสนเทศอัจฉริยะ โดยมีแผนการดำเนินงานที่ชัดเจน สามารถนำไปปฏิบัติได้ และมีการกำหนดแผนงานแยกออกเป็นด้าน ๆ เช่น ด้านการพัฒนางานตำรวจให้โปร่งใส มีมาตรฐาน ด้านการสร้างความเข้มแข็งในการบริหาร โดยแต่ละด้านได้กำหนดเป้าประสงค์และแนวทางปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนตามกลยุทธ์/ แนวทางดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ตามยุทธศาสตร์สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. 2559 (ผู้บังคับบัญชา คนที่ 1, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 2, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 3, สัมภาษณ์, 21 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 4, สัมภาษณ์, 21 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 5, สัมภาษณ์, 22 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 6, สัมภาษณ์, 22 กันยายน 2559)

## ส่วนที่ 2 การแปลงนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

### 1. ด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน

ผลการศึกษานโยบายด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน พบว่ามีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามแผนงานที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน สามารถนำไปปฏิบัติได้ โดยหน่วยงานมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามกลยุทธ์/ แนวทางดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ตามยุทธศาสตร์สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. 2559 ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว ได้กำหนดให้มีการควบคุมคนต่างด้าวในกระบวนการคนเข้าเมืองทั้งหมด มอบหมายงานตามความรับผิดชอบของแต่ละลักษณะงาน โดยหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งเป็นส่วนของงานอำนวยการ จะมอบหมายให้กองบังคับการอำนวยการ เป็นหน่วยรับผิดชอบ ส่วนหน่วยปฏิบัติทางด้านปราบปรามจะมอบหมายให้ กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 1-6 และกองบังคับการสืบสวน เป็นหน่วยรับผิดชอบ ส่วนงานทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ มอบหมายให้ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เป็นหน่วยรับผิดชอบ เป็นการมอบหมายงานตามลักษณะของภารกิจ ทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบมีความเข้าใจ และมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ผู้บังคับบัญชา คนที่ 1, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 2, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 3, สัมภาษณ์, 21 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 4, สัมภาษณ์, 21 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 5, สัมภาษณ์, 22 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 6, สัมภาษณ์, 22 กันยายน 2559)

### 2. ด้านศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานในการปฏิบัติงาน

ผลการศึกษานโยบายด้านศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานในการปฏิบัติงาน พบว่า หน่วยงานมีศักยภาพและความพร้อมในการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก โดยหน่วยงานได้นำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้กับงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อให้สามารถควบคุมและตรวจสอบได้จากส่วนกลาง (ระบบ Pibics) ช่วยลดภาระงาน ลดการใช้ดุลยพินิจ ทำให้การปฏิบัติงานรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มีการประสานงานกับประชาชนผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว มีการทำประชาคมข่าว เช่น ตม.อาสา ล่ามอาสา คอยช่วยเหลือ ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารให้กับหน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานมีจำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติไม่เพียงพอ เมื่อเทียบกับจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เพิ่มขึ้นจากนโยบายของรัฐบาลที่มีการผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ทำทะเบียนประวัติแล้ว สามารถผ่อนผันให้ทำงานได้ ทำให้แรงงานเหล่านี้กลายเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมาย สามารถทำงานได้ซึ่งบางกลุ่มสร้างความเดือดร้อนให้แก่คนในพื้นที่ เช่น การลักขโมย การก่ออาชญากรรมในรูปแบบต่าง ๆ และหน่วยงานได้มีการประสานงานทำงานแบบ

บูรณาการร่วมกับหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่เมืองพัทยา สถานีตำรวจ เพื่อเพิ่มศักยภาพและความพร้อมในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน (ผู้บังคับบัญชา คนที่ 1, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 2, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 3, สัมภาษณ์, 21 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 4, สัมภาษณ์, 21 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 5, สัมภาษณ์, 22 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 6, สัมภาษณ์, 22 กันยายน 2559)

### 3. ด้านมาตรฐานในการปฏิบัติงาน

ผลการศึกษาหน่วยงานด้านมาตรฐานในการปฏิบัติงาน พบว่า หน่วยงานมีการสร้างมาตรฐานและคู่มือการปฏิบัติงาน พัฒนาขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล จัดทำแผนการศึกษาและฝึกอบรมให้ตรงกับความจำเป็นและความต้องการของแต่ละสายงานให้สอดคล้องกับนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ มีมาตรการแจ้งเตือน ผลักดัน ส่งกลับ ออกกวดขัน ตามช่องทางต่างๆและออกตรวจตามสถานที่บริการ โรงแรม ห้างร้าน ประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการและมีการพัฒนาระบบความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ยึดหลักสมรรถนะความรู้ ความสามารถ ความโปร่งใสและเป็นธรรม (ผู้บังคับบัญชา คนที่ 1, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 2, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 3, สัมภาษณ์, 21 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 4, สัมภาษณ์, 21 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 5, สัมภาษณ์, 22 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 6, สัมภาษณ์, 22 กันยายน 2559)

### 4. ด้านระบบในการติดตามผลการปฏิบัติงาน

ผลการศึกษาหน่วยงานด้านระบบในการติดตามผลการปฏิบัติงาน พบว่า มีระบบในการติดตามผลการปฏิบัติงาน ควบคุมแรงงานต่างด้าวอย่างมีประสิทธิภาพ มีการติดตามผลงาน ตามสถิติในการจับกุม ผลักดัน ส่งกลับ และตรวจสอบ กวดขันผู้ประกอบการที่ใช้แรงงานต่างด้าว นำสถิติของแต่ละปีมาเปรียบเทียบ เพื่อวางแผนทางการปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมถึงการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์กรอบมาตรฐาน ขั้นตอน กระบวนการ และระยะเวลาในการปฏิบัติงาน ให้ประชาชนรับรู้โดยใช้สื่อต่าง ๆ (ผู้บังคับบัญชา บุคคลที่ 1-6, สัมภาษณ์, 20-22 กันยายน 2559)

**ส่วนที่ 3 ปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดชลบุรี**

จากการสัมภาษณ์ผู้บังคับบัญชาตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรีพบว่าปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นปัญหามาก คือ 1) ปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจในนโยบายของผู้ปฏิบัติ 2) ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณไม่เพียงพอ 3) ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ 4) ปัญหาเกี่ยวกับอุปกรณ์เครื่องมือ 5) การที่ทางราชการมีการผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชาที่ทำ

ทะเบียนประวัติแล้ว สามารถผ่อนผันให้ทำงานได้จะทำให้เกิดปัญหามาก 6) การตรวจสอบและ  
 กวดขันแรงงานชาวกัมพูชาที่ไม่มีบัตรประจำตัวสร้างปัญหาให้กับหน่วยงานมาก ส่วนปัญหาที่พบ  
 น้อยคือ 1) ปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนของนโยบาย 2) ปัญหาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงาน  
 3) ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายใน 4) ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ขาดความรู้  
 ความเข้าใจในการปฏิบัติ (ผู้บังคับบัญชา คนที่ 1, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่  
 2, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 3, สัมภาษณ์, 21 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา  
 คนที่ 4, สัมภาษณ์, 21 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 5, สัมภาษณ์, 22 กันยายน 2559;  
 ผู้บังคับบัญชา คนที่ 6, สัมภาษณ์, 22 กันยายน 2559)

#### ส่วนที่ 4 ระดับการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

1. หน่วยงานของท่านได้นำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปกำหนดในการส่งเสริมสนับสนุน  
 อัตรากำลังคนให้เพียงพอ เพื่อการปฏิบัติงานในพื้นที่เพียงใด ผลการศึกษาหน่วยงานได้นำนโยบาย/  
 ยุทธศาสตร์ไปกำหนดในการส่งเสริมสนับสนุนอัตรากำลังคน พบว่า สดม.ยังขาดนโยบาย/  
 ยุทธศาสตร์ที่นำไปส่งเสริมสนับสนุนอัตรากำลังคนให้เพียงพอเพื่อการปฏิบัติงานในพื้นที่ ซึ่งการ  
 ปฏิบัติงานจริง แรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชามีจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือมีมากถึง  
 239,602 คน (ข้อมูลจากกรมการจัดหางาน วารสารสถิติจำนวนคนต่างด้าวกลุ่มประเทศอาเซียน  
 ได้รับอนุญาตทำงานประจำเดือน มี.ค. พ.ศ. 2559) ทำให้การสอดส่อง ดูแล ทำได้ไม่ทั่วถึงทุกพื้นที่

2. หน่วยงานของท่านได้นำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปทำการจัดการแรงงานต่างด้าว  
 ให้เป็นระบบได้ดีเพียงใด

ผลการศึกษาหน่วยงานได้นำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปทำการจัดการแรงงานต่างด้าว  
 ให้เป็นระบบได้ พบว่า หน่วยงานได้นำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปทำการจัดการแรงงานต่างด้าว  
 ให้เป็นระบบได้ดีมีการควบคุมคนต่างด้าวในกระบวนการคนเข้าเมืองทั้งระบบ โดยมีการสกัดกั้น  
 สืบสวนปราบปราม จับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย หลบหนีเข้าเมืองหรือผิดเงื่อนไขการได้รับ  
 อนุญาต รวมไปถึงการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้กับงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อให้สามารถควบคุม  
 ตรวจสอบได้จากส่วนกลาง ให้ความสำคัญกับงานความมั่นคง ดูแลช่องทางเข้าออกของประเทศ  
 ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ด้วยความรอบคอบ มีการพัฒนาระบบการตรวจสอบบุคคลเข้า-  
 ออกราชอาณาจักรให้มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันภัยคุกคามต่อความมั่นคง การก่อการร้ายและ  
 อาชญากรรมข้ามชาติในรูปแบบต่าง ๆ

3. จากการนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์แรงงานต่างด้าวไปใช้ในการปฏิบัติหน่วยงานของ  
 ท่านได้ทำให้การลดปัญหาและความเสี่ยงจากการใช้แรงงานต่างด้าวได้ดีเพียงใด

ผลการศึกษานี้หน่วยงานได้นำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์แรงงานต่างด้าวไปใช้ในการปฏิบัติ หน่วยงานของท่านได้ทำให้การลดปัญหาและความเสี่ยงจากการใช้แรงงานต่างด้าวได้ พบว่า หน่วยงานนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์แรงงานต่างด้าวไปใช้ในการปฏิบัติได้ดี ไม่ว่าจะเป็น ด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ด้านศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานในการ ปฏิบัติงาน ด้านมาตรฐานในการปฏิบัติงาน และด้านระบบในการติดตามผลการปฏิบัติ จากที่กล่าว ไปแล้วข้างต้นทำให้ปัญหาและความเสี่ยงจากการใช้แรงงานต่างด้าวลดลง ซึ่งคูได้จากสถิติการ จับกุมแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาที่กระทำผิดตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 กระทำ ผิดตามประมวลกฎหมายอาญา กระทำผิดตามพระราชบัญญัติอื่น ๆ เช่น พ.ร.บ.อาวุธปืน, พ.ร.บ. การพนัน ฯลฯ จากสถิติปี พ.ศ. 2558 จับกุมแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาที่กระทำผิดทั้งหมด 90,139 ราย สถิติปี พ.ศ. 2559 จับกุมแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาที่กระทำผิดทั้งหมด 83,405 ราย ลดลง 6,734 ราย (สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, 2559 จ) (ผู้บังคับบัญชา คนที่ 1, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 2, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 3, สัมภาษณ์, 21 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 4, สัมภาษณ์, 21 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 5, สัมภาษณ์, 22 กันยายน 2559; ผู้บังคับบัญชา คนที่ 6, สัมภาษณ์, 22 กันยายน 2559)

### ผลการศึกษาข้อมูลเชิงปริมาณจากเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี

#### (ผู้บังคับบัญชา)

#### ส่วนที่ 1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไป

ตารางที่ 4-1 ค่าจำนวน ค่าร้อยละ เกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี

ข้อมูลทั่วไป	จำนวนประชากร (80)	ร้อยละ (100.00)
เพศ		
ชาย	48	60
หญิง	32	40
รวม	80	100.00
อายุ		
21-30 ปี	16	20.00
31-40 ปี	18	22.00
41-50 ปี	34	42.50

ตารางที่ 4-1 (ต่อ)

ข้อมูลทั่วไป	จำนวนประชากร (80)	ร้อยละ (100.00)
51 ปีขึ้นไป	12	15.00
รวม	80	100.00
สถานภาพ		
โสด	29	36.25
สมรส	48	60.00
หย่า/ หม้าย	3	3.75
รวม	80	100.00
ระดับการศึกษา		
ต่ำกว่าอนุปริญญา/ ปวส.	10	12.50
อนุปริญญา/ ปวส.	7	8.75
ปริญญาตรี	52	65.00
สูงกว่าปริญญาตรี	11	13.75
รวม	80	100.00
ตำแหน่ง		
รองสารวัตร	30	37.50
ผู้บังคับหมู่	50	62.50
รวม	80	100.00
ระยะเวลาทำงาน		
1 ปี	15	18.75
2-3 ปี	19	23.75
4-5 ปี	15	18.75
มากกว่า 5 ปีขึ้นไป	31	38.75
รวม	80	100.00

จากตารางที่ 4-1 ผลการศึกษาข้อมูลทั่วไป มีดังนี้  
 เพศ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรีส่วนใหญ่เป็นเพศชาย คิดเป็น  
 ร้อยละ 60 เป็นเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 40



อายุ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรีส่วนใหญ่ มีอายุระหว่าง 41-50 ปี คิดเป็นร้อยละ 42.50 รองลงมาคืออายุระหว่าง 31-40 ปี คิดเป็นร้อยละ 22.50 อายุระหว่าง 21-30 ปี คิดเป็นร้อยละ 20 และที่มีจำนวนน้อยที่สุด คืออายุ 51 ปีขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 15 ตามลำดับ

สถานภาพ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรีส่วนใหญ่มีสถานภาพสมรส คิดเป็นร้อยละ 60 รองลงมาคือสถานภาพโสด คิดเป็นร้อยละ 36.25 และที่มีจำนวนน้อยที่สุดคือ สถานภาพหย่า/ หม้าย คิดเป็นร้อยละ 3.75 ตามลำดับ

ระดับการศึกษา พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรีส่วนใหญ่มีระดับ การศึกษาปริญญาตรี คิดเป็นร้อยละ 65 รองลงมาคือ สูงกว่าปริญญาตรี คิดเป็นร้อยละ 13.75 ต่ำกว่า อนุปริญญา/ ปวส. คิดเป็นร้อยละ 12.50 และที่มีจำนวนน้อยที่สุดคือ อนุปริญญา/ ปวส. คิดเป็น ร้อยละ 7 ตามลำดับ

ตำแหน่ง พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรีส่วนใหญ่ดำรงตำแหน่งผู้บังคับ หมู่ คิดเป็นร้อยละ 62.50 ดำรงตำแหน่งรองสารวัตร คิดเป็นร้อยละ 37.50

ระยะเวลาทำงาน พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรีส่วนใหญ่มีระยะเวลาใน การทำงานในสังกัดตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรีมากกว่า 5 ปีขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 38.75 รองลงมาคือ ระยะเวลา 2-3 ปี คิดเป็นร้อยละ 23.75 ระยะเวลาที่น้อยที่สุดคือ 1 ปี และ 4-5 ปี มีจำนวนเท่ากัน คิดเป็นร้อยละ 18.75

## ส่วนที่ 2 การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่ ที่เกี่ยวกับนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

ตารางที่ 4-2 ค่าจำนวน ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เกี่ยวกับปัญหาการนำนโยบาย  
แรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี ด้านสาระสำคัญของ  
นโยบาย/ ยุทธศาสตร์

ด้านสาระสำคัญของ นโยบาย/ ยุทธศาสตร์	ระดับความสำคัญด้านสาระสำคัญของ นโยบาย/ ยุทธศาสตร์				$(\mu)$	$(\sigma)$	ระดับความ สำคัญ	อันดับ
	มาก		น้อย					
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด				
1. นโยบายมีเนื้อหาสาระ ที่ให้รายละเอียดที่สำคัญ ไว้เพื่อสามารถนำไป ปฏิบัติได้	15 (18.75)	53 (66.25)	11 (13.75)	1 (1.25)	3.03	0.62	มาก	2
2. ยุทธศาสตร์มีเนื้อหา สาระที่ให้รายละเอียดที่ สำคัญไว้เพื่อสามารถ นำไปปฏิบัติได้	9 (11.25)	61 (76.25)	10 (12.50)	-	2.99	0.49	มาก	3
3. พันธกิจที่กำหนดมา ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ สามารถนำไปปฏิบัติให้ เกิดประโยชน์ได้	9 (11.25)	56 (70.00)	15 (18.75)	-	2.93	0.55	มาก	5
4. วัตถุประสงค์ที่กำหนดมา ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ สามารถนำไปปฏิบัติให้ เกิดประโยชน์ได้	13 (16.25)	62 (77.50)	5 (6.25)	-	3.10	0.47	มาก	1
5. เป้าหมายที่กำหนดมา ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ สามารถนำไปปฏิบัติให้ เกิดประโยชน์ได้	11 (13.75)	56 (70.00)	13 (16.25)	-	2.98	0.55	มาก	4
ภาพรวมด้านสาระสำคัญของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์					3.00	0.39	มาก	

จากตารางที่ 4-2 ผลการศึกษาด้านสาระสำคัญของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี พบว่า โดยภาพรวมด้านสาระสำคัญของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ โดยเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรีได้ให้ความสำคัญกับเนื้อหาสาระของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ในการจัดการแรงงานต่างด้าว ต่อการนำไปใช้ในการปฏิบัติโดยให้ความสำคัญในด้านสาระสำคัญของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์อยู่ในระดับมาก ( $\mu = 3.00, \sigma = 0.39$ ) เพื่อพิจารณาตามรายชื่อ สรุปได้ดังนี้

วิสัยทัศน์ที่กำหนดมาของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์สามารถนำไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ได้ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรีได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ที่กำหนดมาของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ เพื่อนำไปใช้ในการปฏิบัติโดยให้ความสำคัญของวิสัยทัศน์อยู่ในระดับมาก ( $\mu = 3.10, \sigma = 0.47$ ) เป็นอันดับ 1

นโยบายมีเนื้อหาสาระที่ให้รายละเอียดที่สำคัญไว้เพื่อสามารถนำไปปฏิบัติได้ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรีได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับนโยบายมีเนื้อหาสาระที่ให้รายละเอียดที่สำคัญไว้ เพื่อนำไปใช้ในการปฏิบัติโดยให้ความสำคัญของนโยบายมีเนื้อหาสาระที่ให้รายละเอียดที่สำคัญไว้ อยู่ในระดับมาก ( $\mu = 3.03, \sigma = 0.62$ ) เป็นอันดับ 2

ยุทธศาสตร์มีเนื้อหาสาระที่ให้รายละเอียดที่สำคัญไว้เพื่อสามารถนำไปปฏิบัติได้ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรีได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับยุทธศาสตร์มีเนื้อหาสาระที่ให้รายละเอียดที่สำคัญไว้ เพื่อนำไปใช้ในการปฏิบัติโดยให้ความสำคัญของยุทธศาสตร์มีเนื้อหาสาระที่ให้รายละเอียดที่สำคัญไว้ อยู่ในระดับมาก ( $\mu = 2.99, \sigma = 0.49$ ) เป็นอันดับ 3

เป้าหมาย ที่กำหนดมาของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์สามารถนำไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ได้ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรีได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับเป้าหมายที่กำหนดมาของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ เพื่อนำไปใช้ในการปฏิบัติโดยให้ความสำคัญของเป้าหมายของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ อยู่ในระดับมาก ( $\mu = 2.98, \sigma = 0.55$ ) เป็นอันดับ 4

พันธกิจที่กำหนดมาของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์สามารถนำไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ได้ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรีได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับพันธกิจที่กำหนดมาของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ เพื่อนำไปใช้ในการปฏิบัติโดยให้ความสำคัญของพันธกิจของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ อยู่ในระดับมาก ( $\mu = 2.93, \sigma = 0.55$ ) เป็นอันดับ 5

ตารางที่ 4-3 ค่าจำนวน ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เกี่ยวกับปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี ด้านการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

ด้านกาปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์	ระดับการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์				$(\mu)$	$(\sigma)$	ระดับการปรับเปลี่ยน	อันดับ
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด				
1. นโยบายสามารถทำการปรับเปลี่ยนให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่ เพื่อนำไปปฏิบัติได้	14 (17.50)	49 (61.25)	17 (21.25)	-	2.96	0.63	มาก	2
2. ยุทธศาสตร์สามารถทำการปรับเปลี่ยนให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่ เพื่อนำไปปฏิบัติได้	8 (10.00)	55 (68.75)	17 (21.25)	-	2.89	0.55	มาก	4
3. นโยบายที่กำหนดจากรัฐบาลสามารถนำไปปฏิบัติในพื้นที่ได้	12 (15.00)	52 (65.00)	16 (20.00)	-	2.95	0.59	มาก	3
4. ยุทธศาสตร์ที่กำหนดจากรัฐบาลสามารถนำไปปฏิบัติในทุกพื้นที่ได้	15 (18.75)	50 (62.50)	15 (18.75)	-	3.00	0.62	มาก	1
ภาพรวมด้านการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์					2.95	0.50	มาก	

จากตารางที่ 4-3 ผลการศึกษาด้านการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี พบว่า โดยภาพรวมด้านการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี ได้มีการปรับเปลี่ยนให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องในการนำไปปฏิบัติ อยู่ในระดับมาก ( $\mu = 2.95$ ,  $\sigma = 0.50$ ) เพื่อพิจารณาตามรายชื่อ สรุปได้ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่กำหนดจากรัฐบาลสามารถนำไปปฏิบัติในทุกพื้นที่ได้ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี ได้มีการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์เพื่อนำไปปฏิบัติในทุกพื้นที่ได้โดยมีการปรับเปลี่ยน อยู่ในระดับมาก ( $\mu = 3.00$ ,  $\sigma = 0.62$ ) เป็นอันดับ 1

นโยบายสามารถทำการปรับเปลี่ยนให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่ เพื่อสามารถนำไปปฏิบัติได้ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี ได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่ เพื่อสามารถนำไปปฏิบัติได้ โดยมีการปรับเปลี่ยน อยู่ในระดับมาก ( $\mu = 2.96$ ,  $\sigma = 0.63$ ) เป็นอันดับ 2

นโยบายที่กำหนดจากรัฐบาลสามารถนำไปปฏิบัติในทุกพื้นที่ได้ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี ได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัติในทุกพื้นที่ได้ โดยมีการปรับเปลี่ยน อยู่ในระดับมาก ( $\mu = 2.95$ ,  $\sigma = 0.59$ ) เป็นอันดับ 3

ยุทธศาสตร์สามารถทำการปรับเปลี่ยนให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่ เพื่อสามารถนำไปปฏิบัติได้ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี ได้มีการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่ เพื่อสามารถนำไปปฏิบัติได้ โดยมีการปรับเปลี่ยน อยู่ในระดับมาก ( $\mu = 2.89$ ,  $\sigma = 0.55$ ) เป็นอันดับ 4

ตารางที่ 4-4 ค่าจำนวน ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เกี่ยวกับปัญหา

การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี  
ด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

ด้านความชัดเจนของ วัตถุประสงค์ของ นโยบาย/ ยุทธศาสตร์	ระดับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของ นโยบาย/ ยุทธศาสตร์				$(\mu)$	$(\sigma)$	ระดับ ความ ชัดเจน	อันดับ
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อย ที่สุด				
1. วัตถุประสงค์ของ นโยบายมีความ ชัดเจน สามารถนำไป ปฏิบัติได้	17 (21.25)	45 (56.25)	18 (22.50)	-	2.99	0.67	มาก	2
2. วัตถุประสงค์ของ ยุทธศาสตร์มีความ ชัดเจนสามารถนำไป ปฏิบัติได้	14 (17.50)	46 (57.50)	20 (25.00)	-	2.93	0.65	มาก	3

ตารางที่ 4-4 (ต่อ)

ด้านความชัดเจนของ วัตถุประสงค์ของ นโยบาย/ ยุทธศาสตร์	ระดับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของ นโยบาย/ ยุทธศาสตร์				$(\mu)$	$(\sigma)$	ระดับ ความ ชัดเจน	อันดับ
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อย ที่สุด				
3. วัตถุประสงค์ของ นโยบายที่กำหนด จากรัฐบาลสามารถ นำไปปฏิบัติในทุก พื้นที่ได้	8 (10.00)	56 (70.00)	14 (17.50)	2 (2.50)	2.88	0.60	มาก	4
4. วัตถุประสงค์ของ ยุทธศาสตร์ที่กำหนด จากรัฐบาลสามารถ นำไปปฏิบัติในทุก พื้นที่ได้	17 (21.25)	48 (60.00)	15 (18.75)	-	3.03	0.64	มาก	1
ภาพรวมด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์					2.95	0.55	มาก	

จากตารางที่ 4-4 ผลการศึกษาด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย/ยุทธศาสตร์ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรีในการนำไปปฏิบัติ พบว่า โดยภาพรวมด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี สามารถนำไปปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ได้ ในระดับมาก ( $\mu = 2.95$ ,  $\sigma = 0.55$ ) เพื่อพิจารณาตามรายชื่อ สรุปได้ดังนี้

วัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ที่กำหนดจากรัฐบาลสามารถนำไปปฏิบัติในทุกพื้นที่ได้ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี สามารถนำไปปฏิบัติในทุกพื้นที่ตามวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ได้ ในระดับมาก ( $\mu = 3.03$ ,  $\sigma = 0.64$ ) เป็นอันดับ 1

วัตถุประสงค์ของนโยบายมีความชัดเจน สามารถนำไปปฏิบัติได้ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี สามารถนำไปปฏิบัติตามตามความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบายได้ ในระดับมาก ( $\mu = 2.99$ ,  $\sigma = 0.67$ ) เป็นอันดับ 2

วัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์มีความชัดเจนสามารถนำไปปฏิบัติได้ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี สามารถนำไปปฏิบัติตามความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของ

ยุทธศาสตร์ได้ ในระดับมาก ( $\mu = 2.93, \sigma = 0.65$ ) เป็นอันดับ 3

วัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดจากรัฐบาลสามารถนำไปปฏิบัติในทุกพื้นที่ได้ พบว่าเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี สามารถนำไปปฏิบัติในทุกพื้นที่ตามวัตถุประสงค์ของนโยบายได้ ในระดับมาก ( $\mu = 2.88, \sigma = 0.60$ ) เป็นอันดับ 4

ตารางที่ 4-5 ค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เกี่ยวกับการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่ เกี่ยวกับนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

นโยบาย/ ยุทธศาสตร์	( $\mu$ )	( $\sigma$ )	การ แปลผล	อันดับ
ด้านสาระสำคัญของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์	3.00	0.39	มาก	1
ด้านการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์	2.95	0.50	มาก	2
ด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์	2.95	0.55	มาก	3
ภาพรวมการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี	2.97	0.48	มาก	

จากตารางที่ 4-5 ผลการศึกษาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่เกี่ยวกับนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ พบว่า โดยภาพรวมการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่เกี่ยวกับนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรีอยู่ในระดับมาก ( $\mu = 2.97, \sigma = 0.48$ ) เมื่อจำแนกตามรายชื่อ ได้ดังนี้

ด้านสาระสำคัญของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี ได้ให้ความสำคัญกับเนื้อหาสาระของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ในการจัดการแรงงานต่างด้าวต่อการนำไปใช้ในการปฏิบัติโดยให้ความสำคัญในด้านสาระสำคัญของนโยบาย/ยุทธศาสตร์อยู่ในระดับมาก ( $\mu = 3.00, \sigma = 0.39$ ) เป็นอันดับที่ 1

ด้านการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ยุทธศาสตร์ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี ได้มีการปรับเปลี่ยนให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องในการนำไปปฏิบัติ อยู่ในระดับมาก ( $\mu = 2.95, \sigma = 0.50$ ) เป็นอันดับที่ 2

ด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรีสามารถนำไปปฏิบัติตามความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ได้ อยู่ในระดับมาก ( $\mu = 2.95$ ,  $\sigma = 0.55$ ) เป็นอันดับที่ 3 ส่วนที่ 3 ด้านการแปลงนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

ตารางที่ 4-6 ค่าจำนวน ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เกี่ยวกับปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว ไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี ด้านการกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน

ด้านการกำหนดภารกิจ และมอบหมายงาน	ระดับการนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ ไปปฏิบัติ				$(\mu)$	$(\sigma)$	ระดับการ ปฏิบัติ	อันดับ
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อย ที่สุด				
1. ท่านสามารถนำ นโยบาย/ ยุทธศาสตร์ ไปทำการวางแผนไปสู่ การปฏิบัติได้	12 (15.00)	57 (71.25)	11 (13.75)	-	3.01	0.54	มาก	2
2. ท่านได้มีกรนำ นโยบาย/ ยุทธศาสตร์ ไปสู่การแปลงแผนที่ สามารถนำไปปฏิบัติได้	9 (11.25)	57 (71.25)	14 (17.50)	-	2.94	0.54	มาก	5
3. ท่านสามารถทำการ ควบคุมการปฏิบัติ หน้าที่ได้ตามแผนงานที่ วางไว้ได้	10 (12.50)	55 (68.75)	15 (18.75)	-	2.94	0.56	มาก	4
4. ท่านมีความเข้าใจใน แผนที่สามารถนำไปใช้ ในการปฏิบัติงานได้	12 (15.00)	53 (66.25)	14 (17.50)	1 (1.25)	2.95	0.61	มาก	3
5. ท่านสามารถปฏิบัติ หน้าที่ในภารกิจและ งานที่ได้รับมอบหมาย ได้	13 (16.25)	59 (73.75)	7 (8.75)	1 (1.25)	3.05	0.55	มาก	1



ตารางที่ 4-6 (ต่อ)

ด้านการกำหนดภารกิจ และมอบหมายงาน	ระดับการนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ ไปปฏิบัติ				$(\mu)$	$(\sigma)$	ระดับการ ปฏิบัติ	อันดับ
	มาก	มาก	น้อย	น้อย				
	ที่สุด			ที่สุด				
6. หน่วยงานท่านได้มี การตั้งจุดตรวจหรือมี หน่วยเคลื่อนที่เร็วใน การป้องกันชาวกัมพูชา หลบหนีเข้าเมืองออก นอกพื้นที่ควบคุมได้	9 (11.25)	57 (71.25)	12 (15.00)	2 (2.50)	2.91	0.60	มาก	6
ภาพรวมด้านการกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน					2.97	0.44	มาก	

จากตารางที่ 4-6 ผลการศึกษาด้านการกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน ของเจ้าหน้าที่  
ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี พบว่า โดยภาพรวมด้านการกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน  
เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ( $\mu = 2.97, \sigma = 0.44$ )  
เพื่อพิจารณาตามรายชื่อ สรุปได้ดังนี้

ความสามารถปฏิบัติหน้าที่ในภารกิจและงานที่ได้รับมอบหมายได้ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจ  
คนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ( $\mu = 3.05, \sigma = 0.55$ ) เป็นอันดับ 1

ความสามารถนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปทำการวางแผนไปสู่การปฏิบัติได้ พบว่า  
เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ( $\mu = 3.01, \sigma = 0.54$ )  
เป็นอันดับ 2

ความมีความเข้าใจในแผนที่สามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติงานได้ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจ  
คนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ( $\mu = 2.95, \sigma = 0.61$ ) เป็นอันดับ 3

ความสามารถทำการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ได้ตามแผนงานที่วางไว้ได้ พบว่า  
เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ( $\mu = 2.94, \sigma = 0.56$ )  
เป็นอันดับ 4

ความได้มีการนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปสู่การแปลงแผนที่สามารถนำไปปฏิบัติได้  
พบว่าเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ( $\mu = 2.94,$   
 $\sigma = 0.54$ ) เป็นอันดับ 5

หน่วยงานได้มีการตั้งจุดตรวจหรือมีหน่วยเคลื่อนที่เร็วในการป้องกันชาวแกมพูชา หลบหนีเข้าเมืองออกนอกพื้นที่ควบคุมได้ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ( $\mu = 2.91$ ,  $\sigma = 0.60$ ) เป็นอันดับ 6

ตารางที่ 4-7 ค่าจำนวน ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เกี่ยวกับปัญหา การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี ด้านศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานปฏิบัติ

ด้านศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานปฏิบัติ	ระดับศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานปฏิบัติ				$(\mu)$	$(\sigma)$	ระดับศักยภาพและความพร้อมในกรปฏิบัติ	อันดับ
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด				
1. หน่วยงานท่านมีศักยภาพในการเปลี่ยนนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้	15 (18.75)	54 (67.50)	11 (13.75)	-	3.05	0.57	มาก	6
2. หน่วยงานท่านมีความพร้อมในการเปลี่ยนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติได้	14 (17.50)	58 (72.50)	7 (8.75)	1 (1.25)	3.06	0.56	มาก	3
3. หน่วยงานท่านมีศักยภาพและความพร้อมในการปฏิบัติงานเพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ได้	16 (20.00)	52 (65.00)	12 (15.00)	-	3.05	0.59	มาก	5

ตารางที่ 4-7 (ต่อ)

ด้านศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานปฏิบัติ	ระดับศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานปฏิบัติ				$(\mu)$	$(\sigma)$	ระดับศักยภาพและความพร้อมในกรปฏิบัติ	อันดับ
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด				
4. หน่วยงานของท่านมีศักยภาพในการประสานงานกับประชาชนที่จะให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมแรงงานต่างด้าวได้	19 (23.75)	54 (67.50)	7 (8.75)	-	3.15	0.55	มาก	1
5. หน่วยงานของท่านได้มีการเพิ่มบุคลากรที่มีความชำนาญในพื้นที่เพื่อความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมแรงงานต่างด้าวได้	17 (21.25)	52 (65.00)	11 (13.75)	-	3.06	0.59	มาก	2
6. หน่วยงานของท่านได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ เดิมในการนำไปใช้เพื่อเพิ่มศักยภาพและความพร้อมในการปฏิบัติงานในพื้นที่	19 (23.75)	47 (58.75)	13 (16.25)	1 (1.25)	3.05	0.67	มาก	4
ภาพรวมด้านศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานปฏิบัติ					3.07	0.45	มาก	

จากตารางที่ 4-7 ผลการศึกษาด้านศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี พบว่า โดยภาพรวมด้านศักยภาพและความพร้อมของ

หน่วยงานปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีศักยภาพและความพร้อมในการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ( $\mu = 3.07$ ,  $\sigma = 0.45$ ) เพื่อพิจารณาตามรายชื่อ สรุปได้ดังนี้

หน่วยงานมีศักยภาพในการประสานงานกับประชาชนที่จะให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ควบคุม พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีศักยภาพและความพร้อมในการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ( $\mu = 3.15$ ,  $\sigma = 0.55$ ) เป็นอันดับ 1

หน่วยงานได้มีการเพิ่มบุคลากรที่มีความชำนาญในพื้นที่เพื่อความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมแรงงานต่างด้าวได้ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีศักยภาพและความพร้อมในการนำไปปฏิบัติ อยู่ในระดับมาก ( $\mu = 3.06$ ,  $\sigma = 0.59$ ) เป็นอันดับ 2

หน่วยงานมีความพร้อมในการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติได้ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีศักยภาพและความพร้อมในการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ( $\mu = 3.06$ ,  $\sigma = 0.56$ ) เป็นอันดับ 3

หน่วยงานได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณเดิมในการนำไปใช้เพื่อเพิ่มศักยภาพและความพร้อมในการปฏิบัติงานในพื้นที่ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีศักยภาพและความพร้อมในการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ( $\mu = 3.05$ ,  $\sigma = 0.67$ ) เป็นอันดับ 4

หน่วยงานมีศักยภาพและความพร้อมในการปฏิบัติงานเพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ได้ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีศักยภาพและความพร้อมในการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ( $\mu = 3.05$ ,  $\sigma = 0.59$ ) เป็นอันดับ 5

หน่วยงานมีศักยภาพในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีศักยภาพและความพร้อมในการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ( $\mu = 3.05$ ,  $\sigma = 0.57$ ) เป็นอันดับ 6

ตารางที่ 4-8 ค่าจำนวน ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เกี่ยวกับปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี  
ด้านมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ด้านมาตรฐานการ ปฏิบัติงาน	ระดับการปฏิบัติงาน				(μ)	(σ)	ระดับ การ ปฏิบัติ	อันดับ
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อย ที่สุด				
1. หน่วยงานของท่านได้มี การสร้างควมเข้าใจให้กับ บุคลากรในมาตรฐานของ การปฏิบัติงานให้ได้ตาม แผนงานที่ได้รับมอบหมาย	18 (22.50)	52 (65.00)	10 (12.50)	-	3.10	0.59	มาก	6
2. หน่วยงานของท่านได้มี มาตรการแจ้งเตือน สกั กัันและผลักคัันเกี่ยวกับ แรงงานต่างด้าว	19 (23.75)	54 (67.50)	6 (7.50)	1 (1.25)	3.14	0.59	มาก	4
3. หน่วยงานท่านได้มี มาตรการในการเฝ้าระวัง ตามจุดผ่อนผันในการเข้า มาในประเทศไทยบางจุด โดยมีเงื่อนไข และเข้าออก ตามช่องทางและพื้นที่ ควบคุมที่กำหนดไว้ได้	22 (27.50)	53 (66.25)	5 (6.25)	-	3.21	0.54	มาก	3
4. หน่วยงานท่านได้มี มาตรการป้องกันแรงงาน ต่างด้าวในการหลบหนีออก จากพื้นที่ชายแดน โดยมี การเพิ่มโทษและการ ติดตามตรวจสอบได้	19 (23.75)	52 (65.00)	9 (11.25)	-	3.13	0.58	มาก	5

## ตารางที่ 4-8 (ต่อ)

ด้านมาตรฐานการ ปฏิบัติงาน	ระดับการปฏิบัติงาน				$(\mu)$	$(\sigma)$	ระดับ การ ปฏิบัติ	อันดับ
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อย ที่สุด				
5. หน่วยงานท่านได้มี มาตรการในการจัดทำ ทะเบียนประวัติและบัตร ประจำตัวของแรงงานต่าง ด้าวไว้	14 (17.50)	55 (68.75)	11 (13.75)	-	3.04	0.56	มาก	7
6. หน่วยงานท่านได้มีการ ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรการ ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว ทำงานโดยมีเงื่อนไขและ การกวดขันการจ้างแรงงาน ต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย	23 (28.75)	53 (66.25)	4 (5.00)	-	3.24	0.53	มาก	2
7. หน่วยงานท่านได้มีการ ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรการ ในการดำเนินการตาม กฎหมายแก่ผู้ที่ให้ที่พัก อาศัย หรือช่วยเหลือ แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้า เมืองโดยผิดกฎหมาย	26 (32.50)	47 (58.75)	7 (8.75)	-	3.24	0.60	มาก	1
ภาพรวมด้านมาตรฐานการปฏิบัติงาน					3.16	0.43	มาก	

จากตารางที่ 4-8 ผลการศึกษาด้านมาตรฐานการปฏิบัติงาน ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี พบว่า โดยภาพรวมด้านมาตรฐานการปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ( $\mu = 3.16$ ,  $\sigma = 0.43$ ) เพื่อพิจารณาตามรายชื่อ สรุปได้ดังนี้

หน่วยงานได้มีการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรการในการดำเนินการตามกฎหมายแก่ผู้ที่ให้ที่พักอาศัย หรือช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรีมีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ( $\mu = 3.24$ ,  $\sigma = 0.60$ ) เป็นอันดับ 1

หน่วยงานได้มีการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวทำงาน โดยมี

เงื่อนไขและการกวาดขันการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรีมีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ( $\mu = 3.24, \sigma = 0.53$ ) เป็นอันดับ 2

หน่วยงานได้มีมาตรการในการเฝ้าระวังตามจุดผ่อนผันในการเข้ามาในประเทศไทยบางจุด โดยมีเงื่อนไข และเข้าออกตามช่องทางและพื้นที่ควบคุมที่กำหนดไว้ได้ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ( $\mu = 3.21, \sigma = 0.54$ )

เป็นอันดับ 3

หน่วยงานได้มีมาตรการแจ้งเตือน สกัดกั้นและผลักดันเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ( $\mu = 3.14, \sigma = 0.59$ )

เป็นอันดับ 4

หน่วยงานได้มีมาตรการป้องกันแรงงานต่างด้าวในการหลบหนีออกจากพื้นที่ชายแดน โดยมีการเพิ่มโทษและการติดตามตรวจสอบได้ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ( $\mu = 3.13, \sigma = 0.58$ ) เป็นอันดับ 5

หน่วยงานได้มีการสร้างความเข้าใจให้กับบุคลากรในมาตรฐานของการปฏิบัติงานให้ได้ตามแผนงานที่ได้รับมอบหมาย พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรีมีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ( $\mu = 3.10, \sigma = 0.59$ ) เป็นอันดับ 6

หน่วยงานได้มีมาตรการในการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวของแรงงานต่างด้าวไว้ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรีมีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ( $\mu = 3.04, \sigma = 0.56$ ) เป็นอันดับ 7

ตารางที่ 4-9 ค่าจำนวน ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เกี่ยวกับปัญหา  
การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี  
ด้านระบบในการกำกับติดตามผลการปฏิบัติงาน

ด้านระบบในการกำกับติดตาม ผลการปฏิบัติงาน	ระดับการนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ ไปปฏิบัติ				(μ)	(σ)	ระดับ การ ปฏิบัติ	อันดับ
	มาก ที่สุด	มาก	น้อย	น้อย ที่สุด				
	1. หน่วยงานของท่านได้มี ระบบในการติดตามผลการ ปฏิบัติงานควบคุมแรงงาน ต่างด้าวอย่างมีประสิทธิภาพ	27 (33.75)	47 (58.75)	6 (7.50)				
2. หน่วยงานของท่านได้มี ประสานงานเพื่อการติดตามและ การตรวจสอบแรงงานหลบหนี เข้าเมืองชาวกัมพูชาจากฝ่าย ปกครองและหน่วยงานอื่น ๆ	21 (26.25)	50 (62.50)	8 (10.00)	1 (1.25)	3.14	0.63	มาก	5
3. หน่วยงานท่านได้มีระบบใน การตรวจสอบแรงงานต่างด้าวที่ ทำงานในสถานประกอบการ ต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ	20 (25.00)	53 (66.25)	7 (8.75)	-	3.16	0.56	มาก	3
4. หน่วยงานท่านได้มีระบบใน การตรวจสอบและกวดขัน ผู้ประกอบการที่ใช้แรงงาน ต่างด้าวโดยผู้ประกอบการได้ให้ ความร่วมมือเป็นอย่างดี	24 (30.00)	50 (62.50)	6 (7.50)	-	3.23	0.57	มาก	2
5. หน่วยงานท่านได้มีระบบการ ตรวจสอบข่าวสารข้อมูล เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว ที่ได้รับ ความร่วมมือจากประชาชน	20 (25.00)	52 (65.00)	8 (10.00)	-	3.15	0.58	มาก	4



ตารางที่ 4-9 (ต่อ)

ด้านระบบในการกำกับติดตาม ผลการปฏิบัติงาน	ระดับการนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ ไปปฏิบัติ				$(\mu)$	$(\sigma)$	ระดับ การ ปฏิบัติ	อันดับ
	มาก ที่สุด	มาก	น้อย	น้อย ที่สุด				
	6. หน่วยงานท่านได้มีการทำ ทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว เพื่อสามารถใช้เป็นเครื่องมือใน การตรวจสอบ จำนวนผู้แรงงาน ต่างด้าวได้	20 (25.00)	48 (60.00)	12 (15.00)				
7. หน่วยงานท่านได้มีการ ติดตามผลการส่งฟ้องศาล แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีออก นอกเขตพื้นที่ควบคุม	19 (23.75)	55 (68.75)	5 (6.25)	1 (1.25)	3.15	0.58	มาก	4
ภาพรวมด้านระบบในการติดตามผลการปฏิบัติงาน					3.16	0.46	มาก	

จากตารางที่ 4-9 ผลการศึกษาด้านระบบในการติดตามผลการปฏิบัติงาน ของเจ้าหน้าที่  
ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี พบว่า โดยภาพรวมด้านระบบในการติดตามผลการปฏิบัติงาน  
เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ( $\mu = 3.16, \sigma = 0.46$ )  
เพื่อพิจารณาตามรายชื่อ สรุปได้ดังนี้

หน่วยงานได้มีระบบในการติดตามผลการปฏิบัติงานควบคุมแรงงานต่างด้าวอย่างมี  
ประสิทธิภาพ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับ  
มากที่สุด ( $\mu = 3.26, \sigma = 0.59$ ) เป็นอันดับ 1

หน่วยงานได้มีระบบในการตรวจสอบและกวดขันผู้ประกอบการที่ใช้แรงงานต่างด้าว  
โดยผู้ประกอบการได้ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี  
มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ( $\mu = 3.23, \sigma = 0.57$ ) เป็นอันดับ 2

หน่วยงานได้มีระบบในการตรวจสอบแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในสถานประกอบการต่าง  
ๆ อย่างมีประสิทธิภาพพบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ใน  
ระดับมาก ( $\mu = 3.16, \sigma = 0.56$ ) เป็นอันดับ 3

หน่วยงานได้มีระบบการตรวจสอบข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว ที่ได้รับความ  
ร่วมมือจากประชาชน และได้มีการติดตามผลการส่งฟ้องศาลแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีออกนอก

เขตพื้นที่ควบคุม พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เท่ากัน ( $\mu = 3.15$ ,  $\sigma = 0.58$ ) เป็นอันดับ 4

หน่วยงานได้มีประสานงานเพื่อการติดตามและการตรวจสอบแรงงานหลบหนีเข้าเมือง ชาวแกมพูชาจากฝ่ายปกครองและหน่วยงานอื่น ๆ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ( $\mu = 3.14$ ,  $\sigma = 0.63$ ) เป็นอันดับ 5

หน่วยงานได้มีการทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวเพื่อสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการ ตรวจสอบ จำนวนผู้แรงงานต่างด้าวได้ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไป ปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ( $\mu = 3.10$ ,  $\sigma = 0.63$ ) เป็นอันดับ 6

ตารางที่ 4-10 ค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เกี่ยวกับการแปลงนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ ไปสู่การปฏิบัติ

การแปลงนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ	( $\mu$ )	( $\sigma$ )	การแปลผล	อันดับ
ด้านการกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน	2.97	0.44	มาก	4
ด้านศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานปฏิบัติ	3.07	0.45	มาก	3
ด้านมาตรฐานการปฏิบัติงาน	3.16	0.43	มาก	1
ด้านระบบในการติดตามผลการปฏิบัติงาน	3.16	0.46	มาก	2
ภาพรวมการแปลงนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ	3.09	1.44	มาก	

จากตารางที่ 4-10 ผลการศึกษาการแปลงนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ พบว่า โดยภาพรวมการการแปลงนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดชลบุรีอยู่ในระดับมาก ( $\mu = 3.09$ ,  $\sigma = 1.44$ ) เมื่อจำแนกตามรายชื่อ ได้ดังนี้

ด้านมาตรฐานการปฏิบัติงาน พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรีมีการแปลง นโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ อยู่ในระดับมาก ( $\mu = 3.16$ ,  $\sigma = 0.46$ ) เป็นอันดับที่ 1

ด้านระบบในการติดตามผลการปฏิบัติงาน พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด ชลบุรีมีการการแปลงนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ อยู่ในระดับมาก ( $\mu = 3.16$ ,  $\sigma = 0.46$ ) เป็นอันดับที่ 2

ด้านศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานปฏิบัติ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดชลบุรีมีการการแปลงนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ อยู่ในระดับมาก ( $\mu = 3.07$ ,  $\sigma = 0.45$ ) เป็นอันดับที่ 3

ด้านการกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด

ชลบุรี มีการการแปลงนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ อยู่ในระดับมาก ( $\mu = 2.97, \sigma = 0.44$ )  
เป็นอันดับที่ 4

#### ส่วนที่ 4 ผลการวิเคราะห์ระดับการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

ตารางที่ 4-11 ค่าจำนวน ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เกี่ยวกับระดับการบรรลุ  
เป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

ระดับการบรรลุ เป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์	ระดับการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์				$(\mu)$	$(\sigma)$	ระดับ การ บรรลุเป้า ประสงค์	อันดับ
	มาก ที่สุด	มาก	น้อย	น้อย ที่สุด				
1. ส่งเสริมสนับสนุนอัตรา กำลังคนให้เพียงพอต่อการ ปฏิบัติหน้าที่	11 (13.75)	47 (58.75)	16 (20.00)	6 (7.50)	2.78	0.77	มาก	3
2. จัดการแรงงานต่างด้าว ให้เป็นระบบได้ดี	11 (13.75)	57 (71.25)	12 (15.00)	-	2.98	0.54	มาก	1
3. การลดปัญหาและความ เสี่ยงจากการใช้แรงงาน ต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา	6 (7.50)	62 (77.50)	10 (12.50)	2 (2.50)	2.90	0.54	มาก	2
ภาพรวมระดับการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์					2.89	0.62	มาก	

จากตารางที่ 4-11 ผลการศึกษาระดับการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ พบว่า โดยภาพรวมการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ยุทธศาสตร์ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดชลบุรี ได้มีการนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติโดยภาพรวมสามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์ได้ในระดับมาก ( $\mu = 2.98, \sigma = 0.62$ ) เพื่อพิจารณาตามรายชื่อได้ดังนี้

การจัดการแรงงานต่างด้าว ให้เป็นระบบได้ดี พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด ชลบุรี ได้มีการนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ในการจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบไปปฏิบัติโดย สามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์ อยู่ในระดับมาก ( $\mu = 2.98, \sigma = 0.54$ ) เป็นอันดับที่ 1

การลดปัญหาและความเสี่ยงจากการใช้แรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา พบว่า เจ้าหน้าที่ ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี ได้มีการนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ในการลดปัญหาและความเสี่ยงจาก การใช้แรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติโดยสามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์ อยู่ในระดับมาก ( $\mu = 2.90, \sigma = 0.54$ ) เป็นอันดับที่ 2

การส่งเสริมสนับสนุนอัตรากำลังคนให้เพียงพอ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดชลบุรี ได้มีการนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมสนับสนุนอัตรากำลังคนให้เพียงพอ ต่อการปฏิบัติหน้าที่ โดยสามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์ อยู่ในระดับมาก ( $\mu = 2.78$ ,  $\sigma = 0.77$ ) เป็นอันดับที่ 3

จากการศึกษาสามารถสรุปผลได้ว่า หน่วยงานได้นำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ในการจัดการ แรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบไปปฏิบัติโดยสามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์ได้ในระดับ มาก เพราะเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรีปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกฎหมายที่มีใช้เฉพาะ เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวทำให้เกิดปัญหาและความเสี่ยง จากการก่ออาชญากรรมที่เป็นอันตรายทั้งชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่ลดลง ในส่วนของ การส่งเสริมสนับสนุนอัตรากำลังคนต่อการ ปฏิบัติงานในพื้นที่ยังมีอัตรากำลังคนที่ค่อนข้างยังไม่เพียงพอ กับพื้นที่ที่มีผู้ประกอบการที่ใช้ แรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาเป็นจำนวนมาก

## บทที่ 5

### สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

ในการศึกษาเรื่อง ปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี โดยมีวัตถุประสงค์ประการแรก เพื่อศึกษาถึงปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี ประการที่สอง เพื่อศึกษาถึงการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บังคับบัญชา โดยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content analysis) จากข้อมูลในการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) ของผู้บังคับบัญชา และการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ ใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive statistics) จากแบบสอบถามประชากร คือเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี จำนวน 80 คน โดยการศึกษาเชิงปริมาณ ใช้สถิติความถี่ (Frequency) ร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ยเลขคณิต ( $\mu$ ) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ( $\sigma$ ) นำข้อมูลมาประมวลผล

#### สรุป

จากผลการศึกษาเรื่อง ปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี สามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

**ผลการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์ผู้บังคับบัญชา โดยผู้วิจัย**  
**ทำการศึกษาทั้งหมด 4 ส่วน ดังนี้**

**ส่วนที่ 1 การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่ เกี่ยวกับนโยบาย/ ยุทธศาสตร์** โดยผู้วิจัยทำการศึกษาทั้งหมด 3 ด้าน พบว่า 1) ด้านสาระสำคัญของนโยบาย/ยุทธศาสตร์หน่วยงาน มีการกำหนดแผนงานเป็นขั้นตอนสามารถนำไปปฏิบัติได้ 2) ด้านการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ยุทธศาสตร์ หน่วยงานมีการปรับเปลี่ยนโดยมีการกำหนดแผนงานตามยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับนโยบาย สามารถทำการปรับเปลี่ยนให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่ที่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ 3) ด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ มีความชัดเจนสามารถนำไปปฏิบัติได้ในพื้นที่จริง

**ส่วนที่ 2 การแปลงนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ** โดยผู้วิจัยทำการศึกษาทั้งหมด 4 ด้าน พบว่า 1) ด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามแผนงานที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน สามารถนำไปปฏิบัติได้ 2) ด้านศักยภาพและความ

พร้อมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานมีความพร้อมในด้านบุคลากร มีการประสานงานกับประชาชนในการให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ 3) ด้านมาตรฐานในการปฏิบัติงาน มีการอบรมเพิ่มความรู้ความสามารถให้กับบุคลากรในหน่วยงาน มีมาตรการป้องกัน เผื่อระวังตามจุดเสี่ยง กวดขัน จับกุม แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย 4) ด้านระบบในการติดตามผลการปฏิบัติงาน มีระบบควบคุมแรงงานต่างด้าวอย่างมีประสิทธิภาพ โดยทำสถิติในการจับกุม ผลักดัน ส่งกลับ และตรวจสอบ กวดขันผู้ประกอบการที่ใช้แรงงานต่างด้าว ทำงานแบบบูรณาการร่วมกับหน่วยงานข้างเคียงที่เกี่ยวข้อง

**ส่วนที่ 3 ปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ** ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี พบว่าปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นปัญหาอยู่ในระดับมาก คือ 1) ปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจในนโยบายของผู้ปฏิบัติ 2) ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณไม่เพียงพอ 3) ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ 4) ปัญหาเกี่ยวกับอุปกรณ์เครื่องมือ 5) การที่ทางราชการมีการผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชาที่ทำทะเบียนประวัติแล้วสามารถผ่อนผันให้ทำงานได้จะทำให้เกิดปัญหามาก 6) การตรวจสอบและกวดขันแรงงานชาวกัมพูชา ที่ไม่มีบัตรประจำตัวสร้างปัญหาให้กับหน่วยงานมาก และปัญหาที่พบในระดับน้อยคือ 1) ปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนของนโยบาย 2) ปัญหาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงาน 3) ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายใน 4) ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติ

**สรุปผลการศึกษาส่วนที่ 4 ระดับการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์** พบว่าหน่วยงานได้นำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปทำการจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบได้ดีมาก เพราะเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรีปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกฎหมายที่มีใช้เฉพาะเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวทำให้ปัญหาและความเสี่ยง จากการก่ออาชญากรรมที่เป็นอันตรายทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่ลดลง ในส่วนของ การส่งเสริมสนับสนุนอัตรากำลังคนต่อการปฏิบัติงานในพื้นที่ยังมีอัตรากำลังคนที่ค่อนข้างยังไม่เพียงพอ กับพื้นที่ที่มีผู้ประกอบการที่ใช้แรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาเป็นจำนวนมาก

**ผลการศึกษาข้อมูลเชิงปริมาณจากเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี**  
(ผู้ได้บังคับบัญชา) โดยผู้วิจัยทำการศึกษาทั้งหมด 4 ส่วน ดังนี้

**ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป** พบว่า ส่วนใหญ่เป็นเพศชายมากกว่าเพศหญิง อายุระหว่าง 41-50 ปี มีจำนวนมากที่สุดและอายุ 51 ปีขึ้นไปมีจำนวนน้อยที่สุด สถานภาพส่วนใหญ่มีสถานภาพสมรส และสถานภาพหย่า/ หม้ายมีจำนวนน้อยที่สุด ระดับการศึกษาปริญญาตรีมีจำนวนมากที่สุด และระดับอนุปริญญา/ ปวส. มีจำนวนน้อยที่สุดตำแหน่งส่วนใหญ่ดำรงตำแหน่งผู้บังคับหมู่มากกว่า

ตำแหน่งรองสารวัตร ระยะเวลาทำงานส่วนใหญ่มากกว่า 5 ปีขึ้นไป และน้อยที่สุดคือ 1 ปี และ 4-5 ปี มีจำนวนเท่ากัน

**ส่วนที่ 2 การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่ เกี่ยวกับนโยบาย/ ยุทธศาสตร์**  
โดยผู้วิจัยทำการศึกษาทั้งหมด 3 ด้าน ดังนี้

1. ด้านสาระสำคัญของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ พบว่า โดยภาพรวมด้านสาระสำคัญของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เพื่อพิจารณาตามรายชื่อ สรุปได้ดังนี้

วิสัยทัศน์ที่กำหนดคมานโยบาย/ ยุทธศาสตร์สามารถนำไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ได้ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เป็นอันดับ 1

นโยบายมีเนื้อหาสาระที่ให้รายละเอียดที่สำคัญไว้เพื่อสามารถนำไปปฏิบัติได้ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เป็นอันดับ 2

2. ด้านการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี โดยภาพรวมด้านการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ยุทธศาสตร์ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เพื่อพิจารณาตามรายชื่อ สรุปได้ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่กำหนดจากรัฐบาลสามารถนำไปปฏิบัติในทุกพื้นที่ได้ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เป็นอันดับ 1

นโยบายสามารถทำการปรับเปลี่ยนให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่ เพื่อสามารถนำไปปฏิบัติได้ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เป็นอันดับ 2

3. ด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี โดยภาพรวมด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย/ยุทธศาสตร์ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เพื่อพิจารณาตามรายชื่อ สรุปได้ดังนี้

วัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ที่กำหนดจากรัฐบาลสามารถนำไปปฏิบัติในทุกพื้นที่ได้ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เป็นอันดับ 1

วัตถุประสงค์ของนโยบายมีความชัดเจน สามารถนำไปปฏิบัติได้ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เป็นอันดับ 2

**ส่วนที่ 3 การแปลงนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ** โดยผู้วิจัยทำการศึกษาทั้งหมด 4 ด้าน ดังนี้

1. ด้านการกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดชลบุรี โดยภาพรวมด้านการกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เพื่อพิจารณาตามรายชื่อ สรุปได้ดังนี้
 

ความสามารถปฏิบัติหน้าที่ในภารกิจและงานที่ได้รับมอบหมายได้ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เป็นอันดับ 1

ความสามารถนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปทำการวางแผน ไปสู่การปฏิบัติได้ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เป็นอันดับ 2
2. ด้านศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดชลบุรี โดยภาพรวมด้านศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานปฏิบัติ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เพื่อพิจารณาตามรายชื่อ สรุปได้ดังนี้
 

หน่วยงานมีศักยภาพในการประสานงานกับประชาชนที่จะให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ควบคุม พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เป็นอันดับ 1

หน่วยงานได้มีการเพิ่มบุคลากรที่มีความชำนาญในพื้นที่เพื่อความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมแรงงานต่างด้าวได้ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เป็นอันดับ 2
3. ด้านมาตรฐานการปฏิบัติงาน ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี โดยภาพรวมด้านมาตรฐานการปฏิบัติงาน พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เพื่อพิจารณาตามรายชื่อ สรุปได้ดังนี้
 

หน่วยงานได้มีการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรการในการดำเนินการตามกฎหมายแก่ผู้ที่ให้ที่พักอาศัย หรือช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เป็นอันดับ 1

หน่วยงานได้มีการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวทำงาน โดยมีเงื่อนไขและการกวดขันการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เป็นอันดับ 2
4. ด้านระบบในการติดตามผลการปฏิบัติงาน ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี โดยภาพรวมด้านระบบในการติดตามผลการปฏิบัติงาน พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เพื่อพิจารณาตามรายชื่อ สรุปได้ดังนี้
 

หน่วยงานได้มีการระบบในการติดตามผลการปฏิบัติงานควบคุมแรงงานต่างด้าวอย่างมี



ประสิทธิภาพ พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมากที่สุด เป็นอันดับ 1

หน่วยงานได้มีระบบในการตรวจสอบและกวดขันผู้ประกอบการที่ใช้แรงงานต่างด้าว โดยผู้ประกอบการ ได้ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เป็นอันดับ 2

**ส่วนที่ 4 การบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์** พบว่า โดยภาพรวมการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรีมีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เพื่อพิจารณาตามรายชื่อได้ดังนี้

การจัดการแรงงานต่างด้าว ให้เป็นระบบได้ดี พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรีมีการนำไปปฏิบัติ อยู่ในระดับมาก เป็นอันดับที่ 1

การลดปัญหาและความเสี่ยงจากการใช้แรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา พบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรีมีการนำไปปฏิบัติ อยู่ในระดับมาก เป็นอันดับที่ 2

## อภิปรายผล

ผลการศึกษาปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี พบว่า ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นปัญหาอยู่ในระดับมาก คือ 1) ปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจในนโยบายของผู้ปฏิบัติ 2) ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณไม่เพียงพอ 3) ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ 4) ปัญหาเกี่ยวกับอุปกรณ์เครื่องมือ 5) การที่ทางราชการมีการผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชาที่ทำทะเบียนประวัติแล้ว สามารถผ่อนผันให้ทำงานได้จะทำให้เกิดปัญหามาก 6) การตรวจสอบและกวดขันแรงงานชาว กัมพูชา ที่ไม่มีบัตรประจำตัวสร้างปัญหาให้กับหน่วยงานมาก เป็นเพราะว่า สตม.ยังขาดนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ที่นำไปส่งเสริมสนับสนุนอัตรากำลังคนให้เพียงพอเพื่อการปฏิบัติงานในพื้นที่ ซึ่งการปฏิบัติงานจริง แรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชามีจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือมีมากถึง 239,602 คน (กรมการจัดหางาน, 2559) ทำให้การสอดส่องดูแล ทำได้ไม่ทั่วถึงทุกพื้นที่

แต่ปัญหาที่พบในระดับน้อยคือ 1) ปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนของนโยบาย 2) ปัญหาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงาน 3) ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายใน 4) ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติ เป็นเพราะว่า หน่วยงานมีการกำหนดแผนงานเป็นขั้นตอนทำให้เจ้าหน้าที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ในระดับมาก โดยได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่ เพื่อสามารถนำไปปฏิบัติได้ มีการนำไปปฏิบัติในระดับมาก และอีกทั้งวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ที่กำหนดจากรัฐบาลสามารถ

นำไปปฏิบัติในทุกพื้นที่ได้และมีความชัดเจน สามารถนำไปปฏิบัติได้มีการนำไปปฏิบัติในระดับมาก โดยมีความสอดคล้องกับทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของสมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2543, หน้า 398-399) ตามแนวความคิดของ Mazmanian and Pual ได้กล่าวไว้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องตระหนักไว้ด้วยว่า มีความยุ่งยากเกี่ยวกับแหล่งที่มาของนโยบายอยู่ด้วย กล่าวคือ แหล่งที่มาต่าง ๆ ของนโยบายอาจมีความขัดแย้งกัน และไม่ส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติดำเนินไปได้ด้วยดี และในบางกรณี อาจเป็นปรปักษ์ต่อกันด้วย จนกลายเป็นอุปสรรคขัดขวางการนำนโยบายไปปฏิบัติ มิให้ประสบความสำเร็จ ซึ่งกรณีเช่นนี้ เป็นสิ่งที่นักวิเคราะห์เห็นนโยบายจะต้องพยายามมิให้เกิดขึ้นหรือหากหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็ต้องให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด มิฉะนั้นจะส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีโอกาสประสบความสำเร็จล้มเหลวมากกว่าความสำเร็จ ซึ่งจะทำให้เกิดความสูญเสียมากมายทั้งทรัพยากรที่ต้องใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เวลา และโอกาสของประชาชน ที่ปัญหาไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเหมาะสม

ผลการศึกษาระดับการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ พบว่า โดยภาพรวมการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี ได้มีการนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติโดยภาพรวมสามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์ได้ในระดับมาก เป็นเพราะว่าหน่วยงานได้นำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปทำการจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบได้ดีมีการควบคุมคนต่างด้าวในกระบวนการคนเข้าเมืองทั้งระบบ โดยมีการสกัดกั้นสืบสวนปราบปราม จับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย หลบหนีเข้าเมืองหรือผิดเงื่อนไขการได้รับอนุญาต รวมไปถึงการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้กับงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อให้สามารถควบคุมตรวจสอบได้จากส่วนกลาง ให้ความสำคัญกับงานความมั่นคง คูแฉ่องทางเข้าออกของประเทศ ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ด้วยความรอบคอบ มีการพัฒนาระบบการตรวจสอบบุคคลเข้า-ออกราชอาณาจักรให้มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันภัยคุกคามต่อความมั่นคง การก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติในรูปแบบต่าง ๆ และหน่วยงานนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์แรงงานต่างด้าวไปใช้ในการปฏิบัติได้ดี ไม่ว่าจะเป็นเรื่องด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ด้านศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานในการปฏิบัติงาน ด้านมาตรฐานในการปฏิบัติงาน และด้านระบบในการติดตามผลการปฏิบัติ จากที่กล่าวไปแล้วข้างต้นทำให้ปัญหาและความเสี่ยงจากการใช้แรงงานต่างด้าวลดลง ซึ่งดูได้จากสถิติการจับกุมแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาที่กระทำผิดตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 กระทำผิดตามประมวลกฎหมายอาญา กระทำผิดตามพระราชบัญญัติอื่น ๆ เช่น พ.ร.บ.อาวุธปืน, พ.ร.บ.การพนัน ฯลฯ จากสถิติปี พ.ศ. 2558 จับกุมแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาที่กระทำผิดทั้งหมด 90,139 ราย สถิติปี พ.ศ. 2559 จับกุมแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาที่กระทำผิดทั้งหมด 83,405 ราย ลดลง 6,734 ราย

(สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, 2559 จ) โดยมีความสอดคล้องกับทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Horn and Van Meter (1975, p. 447) ให้คำจำกัดความของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่า ครอบคลุมถึงการกระทำของแต่ละบุคคลหรือกลุ่ม ทั้งที่เป็นราชการหรือเอกชน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย

สรุปโดยภาพรวมการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่ ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรีอยู่ในระดับมาก โดยมีความสอดคล้องกับทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรสร (2537, หน้า 535) ได้กล่าวไว้ว่า “องค์การที่รับผิดชอบสามารถกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่วางไว้หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด และของ Jones (1970, p. 139) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นกิจกรรมที่มุ่งให้แผนงาน (Program) บรรลุผล ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวมีอยู่สามประการด้วยกัน คือ ประการแรก ได้แก่ การตีความ (Interpretation) ซึ่งหมายถึง การแปลความหมายของแผนงานให้เป็นคำสั่งที่ปฏิบัติได้ ประการที่สอง ก็คือ องค์การ (Organization) ซึ่งหมายถึง การจัดตั้งองค์การและระเบียบวิธีการปฏิบัติเพื่อให้แผนงานบรรลุผล และประการสุดท้ายก็คือ เรื่องของการปฏิบัติ (Application) ซึ่งได้แก่ การให้บริการต่าง ๆ

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการศึกษา จากการศึกษาที่รัฐบาล มีนโยบายแก้ไขปัญหา แรงงานต่างด้าว โดยการเปิดจดทะเบียนผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร และอนุญาตให้ทำงานนั้น ทำให้ประเทศมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมาก ส่งผลทำให้ต้องใช้งบประมาณที่เกี่ยวเนื่องเป็นจำนวนมากในการจัดการระบบแรงงานต่างด้าว หน่วยงานควรปรับให้มีกำลังพลที่เพียงพอและเหมาะสมกับในแต่ละพื้นที่ รวมไปถึงการสนับสนุนทางด้านงบประมาณ เพื่อนำมาพัฒนาคุณภาพของระบบฐานข้อมูลสารสนเทศให้ครบถ้วนทันสมัย มีการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานทั้งภายในและภายนอก รวมถึงเทคโนโลยี อุปกรณ์ และเครื่องมือพิเศษ ที่เป็นประโยชน์ต่อการควบคุมและตรวจสอบ แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาก่ออาชญากรรมในรูปแบบต่าง ๆ

### ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

จากการศึกษาผู้วิจัยได้ค้นพบ ปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี ซึ่งผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ผลการศึกษาพบว่า พันธกิจที่กำหนดมาของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์สามารถนำไป

ปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ได้ มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับน้อยสุด ดังนั้น หน่วยงานควรมีการกำหนดพันธกิจให้ชัดเจนพัฒนาขั้นตอน และวิธีการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล ควรมีการจัดทำและพัฒนาคู่มือการปฏิบัติงานตามพันธกิจของหน่วยงาน

2. ผลการศึกษาพบว่า ยุทธศาสตร์สามารถทำการปรับเปลี่ยนให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่ เพื่อสามารถนำไปปฏิบัติได้ มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับน้อยสุด ดังนั้น ควรมีการปรับยุทธศาสตร์ให้เหมาะสมกับพื้นที่ และสภาพปัญหาที่แท้จริงในพื้นที่ รวมทั้งการปรับแก้ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับนานาอารยประเทศ

3. ผลการศึกษาพบว่า การตั้งจุดตรวจหรือมีหน่วยเคลื่อนที่เร็วในการป้องกันชาวกัมพูชาหลบหนีเข้าเมืองออกนอกพื้นที่ควบคุมได้ มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับน้อยสุด ดังนั้น ควรมีการสกัดกั้นสืบสวนปราบปราม จับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย หลบหนีเข้าเมืองหรือผิดเงื่อนไขการได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร ผลักดัน ส่งกลับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายออกนอกราชอาณาจักร โดยแสวงหาความร่วมมือกับนานาชาติในการป้องกันปราบปรามภัยคุกคามต่อประเทศ ทั้งในเรื่องการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ประชาคมข่าวคม.อาสา ล่ามอาสา เป็นต้น

4. ผลการศึกษาพบว่า ศักยภาพในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับน้อยสุด ดังนั้น ควรมีการสร้างมาตรฐานและคู่มือการปฏิบัติ มีการจัดทำแผนการศึกษาและฝึกอบรมให้ตรงกับความต้องการของแต่ละสายงานให้สอดคล้องกับพันธกิจ ส่งเสริมให้บุคลากรมีการพัฒนาความรู้อย่างต่อเนื่อง

5. ผลการศึกษาพบว่า มาตรการในการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวของแรงงานต่างด้าวไว้ เพื่อสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบ จำนวนแรงงานต่างด้าว มีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับน้อยสุด ดังนั้น ควรมีการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้กับงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อสามารถควบคุมและตรวจสอบได้จากส่วนกลาง หรือมีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการควบคุมและกำกับดูแลการบริหารข้อมูลคนต่างด้าว รวมไปถึงการควบคุมการพำนัก การจัดทำแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศการพำนัก/ ที่พัก

#### ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

1. ควรทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่เป็นปัญหาและอุปสรรค ในการปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เพื่อนำผลการวิจัย มาพัฒนา ปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ ให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงาน

2. ควรทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อความต้องการใช้แรงงานต่างด้าวของผู้ประกอบการ เพื่อนำผลการวิจัย มาพัฒนาด้านการกำหนดนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ ให้สอดคล้องกับ

สภาพความเป็นจริง เพื่อเอื้อต่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ และการรักษาความมั่นคงของประเทศ

## บรรณานุกรม

กระทรวงแรงงาน. (2552). อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่ไทยให้สัตยาบัน.

เข้าถึงได้จาก <http://www.mol.go.th/en/node/3422>

กรมการจัดหางาน. (2559). สถานการณ์แรงงานต่างด้าว กลุ่มประเทศอาเซียน (9 ประเทศ).

เข้าถึงได้จาก [http://wp.doe.go.th/wp/images/statistic/aec/59/aec\\_mar59.pdf](http://wp.doe.go.th/wp/images/statistic/aec/59/aec_mar59.pdf)

กิตติพัฒน์ นนทปัทคุลย์. (2538). นโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม. กรุงเทพฯ:

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวาณิชย์. (2542). กระบวนการจ้างแรงงานที่ลักลอบ

เข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง. นครปฐม: สถาบันวิจัย

ประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

เงิน ศรีสุรภัย. (ม.ป.ป.). แรงงานในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

จี๊ด เศรษฐบุตร. (2479). เศรษฐศาสตร์พิศดารงานบุคคล. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เจตน์ ธนวัฒน์. (2539). ปัญหาการนำนโยบายของผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าในจังหวัดระยอง.

วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาพัฒนาสังคม, คณะพัฒนาสังคม,

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ทักษิณ เห็นชอบดี. (2546). แนวทางการจัดแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง กรณีศึกษา: สัญชาติ

ลาว พม่า และกัมพูชา ในจังหวัดสมุทรปราการ. ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตร์

มหาบัณฑิต, สาขาวิชานโยบายสาธารณะ, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ, มหาวิทยาลัยบูรพา.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2539). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย.

ธิดารัตน์ ช่วงสวรรค์. (2546). การจัดการแรงงานต่างด้าว เฉพาะกรณีศึกษา: พม่า กัมพูชา ลาว

ในจังหวัดจันทบุรี. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์,

บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ผู้บังคับบัญชา คนที่ 1. (2559, 20 กันยายน). สัมภาษณ์.

ผู้บังคับบัญชา คนที่ 2. (2559, 20 กันยายน). สัมภาษณ์.

ผู้บังคับบัญชา คนที่ 3. (2559, 21 กันยายน). สัมภาษณ์.

ผู้บังคับบัญชา คนที่ 4. (2559, 21 กันยายน). สัมภาษณ์.

- ผู้บังคับบัญชา คนที่ 5. (2559, 22 กันยายน). สัมภาษณ์.
- ผู้บังคับบัญชา คนที่ 6. (2559, 22 กันยายน). สัมภาษณ์.
- ประเสริฐ รักไทยดี และลือชัย วงษ์ทอง. (2547). การศึกษาวิถีชีวิตชาวพม่าที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในจังหวัดระนอง. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- มัทฉวาพ สุวรรณเรือง. (2536). ประสิทธิภาพของการนำนโยบายป้องกันปราบปรามทุจริตเลือกตั้งของโครงการ ท.ม.ก. ไปปฏิบัติ: กรณีวิจัยปฏิบัติการเขตเลือกตั้ง ก. จังหวัดนครราชสีมา. วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาพัฒนาสังคม, คณะพัฒนาสังคม, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- รัชนิกร เศรษฐโช. (2528). สังคมวิทยาชนบท. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ลือชัย วงษ์ทอง. (2555). เอกสารประกอบการสอนวิชาการระเบียบวิธีวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์. ชลบุรี: วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- วรเดช จันทรศร. (2537). การนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบและคุณค่า. วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, 24(4), 534-537.
- วรเดช จันทรศร. (2541). การนำนโยบายไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: สหાયบล็อกรและการพิมพ์.
- วรวิทย์ เจริญเลิศ และบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ. (2540). นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐกับการจ้างแรงงานข้ามชาติ. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- วันเพ็ญ วอกลาง. (2541). กระบวนการปรับตัวและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความตั้งใจที่จะอยู่ถาวรของแรงงานอพยพจากประเทศพม่า กรณีศึกษาจังหวัดเชียงราย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- วิชาดา ไตรรัตน์. (2540). ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายไปปฏิบัติ, วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาพัฒนาสังคม, คณะพัฒนาสังคม, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ศุภชัย ยาวะประภาส. (2533). นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สังศรี บุญบา. (2544). การศึกษาวิเคราะห์นโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี 2544. กรุงเทพฯ: กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.
- สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. (2543). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

- สายพิน สิริหงส์. (2543 ). *การศึกษาสภาพข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในพื้นที่จังหวัดตาก*. กรุงเทพฯ: กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.
- สว่างศรี สว่างไพโร. (2539). *การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีชาวพม่าที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในจังหวัดระนอง*. วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาพัฒนาสังคม, คณะพัฒนาสังคม, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง. (2559 ก). *การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย*. ชลบุรี: สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง.
- สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง. (2559 ข). *การปฏิบัติเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย*. ชลบุรี: สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง.
- สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง.(2559 ค). *นโยบายการบริหารราชการของผู้บัญชาการตรวจคนเข้าเมือง ประจำปีงบประมาณ 2559*. ชลบุรี: สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง.
- สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง. (2559 ง). *นโยบายและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ประจำปีงบประมาณ 2559*. ชลบุรี: สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง.
- สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง. (2559 จ). *แผนปฏิบัติการราชการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ประจำปีงบประมาณ 2559*. ชลบุรี: สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง.
- สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง. (2559 ฉ). *สถิติการจับกุมบุคคลที่กระทำผิดสัญญาติกัมพูชา*. ชลบุรี: สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง.
- สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี. (2559 ช). *เอกสารสรุปสถานภาพกำลังพลและเอกสารเกี่ยวกับการมอบหมายหน้าที่ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี*. ชลบุรี: สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง.
- สุมาลี กาญจนพิศ. (2538). *แรงงานต่างชาติดผิดกฎหมายกับความมั่นคงของไทย: ศึกษากรณีแรงงานต่างชาติดผิดกฎหมายจากประเทศพม่า*. วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาพัฒนาสังคม, คณะพัฒนาสังคม, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สุภางค์ จันทวานิช. (2540). *การศึกษานโยบายเรื่องการเคลื่อนย้ายประชากรและผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อมร รักษาสัตย์. (2520). *การพัฒนานโยบาย (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.



- อนุสรณ์ นุชนนท์. (2546). *ปัญหาการป้องกันและปราบปรามการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาด้านจังหวัดจันทบุรี*. ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานโยบายสาธารณะ, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ, มหาวิทยาลัยบูรพา.
- เอมอร ชัยบัวแดง. (2539). *ประสิทธิผลของการปฏิบัติตามนโยบายการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ: ด้านสังคม*. วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาพัฒนาสังคม, คณะพัฒนาสังคม, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- Allison, G. (1971). *Essence of decision*. Boston little: Brown and Company.
- Anderson, J. (1970). *Politics and economic policy-making: Selected readings*. New York: Addison-Wesley.
- Jones, C. O. (1970). *An introduction to the study of public policy*. Belmont, Calif: Wadsworth.
- Edwards, G. C. (1980). *Implementing public policy*. Washington, D. C.: Congressional Quarterly Press.
- Edwards, G. C. & Sharkansky, I. (1978). *The policy predicament: Making and implementing public policy*. San Francisco: Freeman.
- Grindle, M. S. (1980). *Politics and policy implementation in the third world*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Harder, M. & Palumbo, D. (1981). *Implementing public policy*. Toronto: Lexington.
- Iglesias, G. U. (1976). *Implementation: The problem of achieving results*. Manila, Philippines: EROPA.
- Majone & wildavsky. (1978). *Implementation as evolution, in policy studies review annual*. Calif: Sage.
- Mazmanian, D. A. & Paul, A. S. (1989). *Implement and public policy*. Sott: Foresman and company.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1979). *Implementttation* (2<sup>nd</sup> ed.). Berkeley, California: University of California Press.
- Sharkansky, I. (1970). *Policy analysis in political science*. Chicago: Markham.
- Titmuss, R. M. (1974). *Social policy: An introduction*. London: George Allen & Unwin.
- Van Horn, C. E. & Van Meter, D. S. (1975). Administration and society. The policy implementation and process: A conceptual Framework. *Administration and Society*, (Feb), 440, 445-487.

Vepa, R. K. (1974). Implementation: The problem of achieving result. *The Indian Journal of Public Administration*, XX(2), 257.

Wang, In-Jung. (1986). *Delivery of public service in asian countries: Case in development Administration*. Bangkok: Thammasart University Press.

William, W. (1975). Implementation analysis and assessment. *Policy Analysis*, (Summer), 531.

ภาคผนวก

**แบบสอบถามเพื่อการวิจัย**  
**เรื่อง การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ**  
**ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี**

**คำชี้แจง**

1. แบบสอบถามฉบับนี้มีจุดมุ่งหมาย เพื่อศึกษาถึงปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี และเพื่อศึกษาถึงการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ
2. แบบสอบถามฉบับนี้ แบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ 1) ข้อมูลทั่วไป 2) การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่ เกี่ยวกับนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ 3) การแปลงนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ 4) การบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

**ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป**

คำชี้แจง โปรดทำเครื่องหมาย ✓ ลงในช่อง ( ) ที่ตรงกับสภาพเป็นจริงของท่าน

1. เพศ

- ( ) 1. ชาย ( ) 2. หญิง

2. อายุ

- ( ) 1. 21-30 ปี ( ) 2. 31-40 ปี  
 ( ) 3. 41-50 ปี ( ) 4. 51 ปีขึ้นไป

3. สถานภาพ

- ( ) 1. โสด ( ) 2. สมรส ( ) 3. หย่า/ หม้าย

4. ระดับการศึกษา

- ( ) 1. ต่ำกว่าอนุปริญญา/ ปวส. ( ) 2. อนุปริญญา/ ปวส.  
 ( ) 3. ปริญญาตรี ( ) 4. สูงกว่าปริญญาตรี

5. ตำแหน่งหน้าที่ของท่าน (ระบุ) .....

6. ระยะเวลาในการทำงานในสังกัดตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี

- ( ) 1. 1 ปี ( ) 2. 2-3 ปี  
 ( ) 3. 4-5 ปี ( ) 4. มากกว่า 5 ปีขึ้นไป

ส่วนที่ 2 การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่เกี่ยวกับนโยบาย/ ยุทธศาสตร์  
คำชี้แจง โปรดทำเครื่องหมาย ✓ ลงในช่องที่ตรงกับความคิดเห็นของท่านมากที่สุด

นโยบาย/ ยุทธศาสตร์	ระดับความสำคัญ			
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด
<b>1.ด้านสาระสำคัญของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง</b>				
1. นโยบายมีเนื้อหาสาระที่ให้รายละเอียดที่สำคัญไว้เพื่อสามารถนำไปปฏิบัติได้				
2. ยุทธศาสตร์มีเนื้อหาสาระที่ให้รายละเอียดที่สำคัญไว้เพื่อสามารถนำไปปฏิบัติได้				
3. พันธกิจ ที่กำหนดมาของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์สามารถนำไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ได้				
4. วัตถุประสงค์ ที่กำหนดมาของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์สามารถนำไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ได้				
5. เป้าหมาย ที่กำหนดมาของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์สามารถนำไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ได้				
นโยบาย/ ยุทธศาสตร์	ระดับการปรับเปลี่ยน			
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด
<b>2. ด้านการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์</b>				
1. นโยบายสามารถทำการปรับเปลี่ยนให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่ เพื่อสามารถนำไปปฏิบัติได้				
2. ยุทธศาสตร์สามารถทำการปรับเปลี่ยนให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่ เพื่อสามารถนำไปปฏิบัติได้				
3. นโยบายที่กำหนดจากรัฐบาลสามารถนำไปปฏิบัติในทุกพื้นที่ได้				
4. ยุทธศาสตร์ที่กำหนดจากรัฐบาลสามารถนำไปปฏิบัติในทุกพื้นที่ได้				

นโยบาย/ ยุทธศาสตร์	ระดับความชัดเจน			
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด
<b>3. ด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์</b>				
1. วัตถุประสงค์ของนโยบายมีความชัดเจน สามารถนำไปปฏิบัติได้				
2. วัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์มีความชัดเจนสามารถนำไปปฏิบัติได้				
3. วัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดจากรัฐบาลสามารถนำไปปฏิบัติในทุกพื้นที่ได้				
4. วัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ที่กำหนดจากรัฐบาลสามารถนำไปปฏิบัติในทุกพื้นที่ได้				

### ส่วนที่ 3 การเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

คำชี้แจง โปรดทำเครื่องหมาย ✓ ลงในช่องที่ตรงกับความคิดเห็นของท่านมากที่สุด

การเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ	ระดับการปฏิบัติ			
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด
<b>1. ด้านการกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน</b>				
1. ท่านสามารถนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปทำการวางแผนไปสู่การปฏิบัติได้				
2. ท่านได้มีการนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปสู่การแปลงแผนที่สามารถนำไปปฏิบัติได้				
3. ท่านสามารถทำการควบคุมการปฏิบัติหน้าได้ตามแผนงานที่วางไว้ได้				
4. ท่านมีความเข้าใจในแผนที่สามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติงานได้				
5. ท่านสามารถปฏิบัติหน้าที่ในภารกิจและงานที่ได้รับมอบหมายได้				

การเปลงนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ	ระดับการปฏิบัติ			
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด
6. หน่วยงานท่านได้มีการตั้งจุดตรวจหรือมีหน่วยเคลื่อนที่เร็วในการป้องกันชาวแกมพูชาหลบหนีเข้าเมืองออกนอกพื้นที่ควบคุมได้				
การเปลงนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ	ระดับศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานปฏิบัติ			
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด
<b>2. ด้านศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานปฏิบัติ</b>				
1. หน่วยงานท่านมีศักยภาพในการเปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้				
2. หน่วยงานท่านมีความพร้อมในการเปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติได้				
3. หน่วยงานท่านมีศักยภาพและความพร้อมในการปฏิบัติงานเพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ได้				
4. หน่วยงานของท่านมีศักยภาพในการประสานงานกับประชาชนที่จะให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมแรงงานต่างด้าวได้				
5. หน่วยงานของท่านได้มีการเพิ่มบุคลากรที่มีความชำนาญในพื้นที่เพื่อความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมแรงงานต่างด้าวได้				
6. หน่วยงานของท่านได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณเดิมในการนำไปใช้เพื่อเพิ่มศักยภาพและความพร้อมในการปฏิบัติงานในพื้นที่				

การแปลงนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ	ระดับการปฏิบัติ			
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด
<b>3. ด้านมาตรฐานการปฏิบัติงาน</b>				
1. หน่วยงานท่านได้มีการสร้างความเข้าใจให้กับบุคลากรในมาตรฐานของการปฏิบัติงานให้ได้ตามแผนงานที่ได้รับมอบหมาย				
2. หน่วยงานท่านได้มีมาตรการแจ้งเตือน สกักกันและผลักค้นเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว				
3. หน่วยงานท่านได้มีมาตรการในการเฝ้าระวังตามจุดผ่อนผันในการเข้ามาในประเทศไทยบางจุดโดยมีเงื่อนไข และเข้าออกตามช่องทางและ พื้นที่ควบคุมที่กำหนดไว้ได้				
4. หน่วยงานท่านได้มีมาตรการป้องกันแรงงานต่างด้าวในการหลบหนีออกจากพื้นที่ชายแดน โดยมีการเพิ่มโทษและการติดตามตรวจสอบได้				
5. หน่วยงานท่านได้มีมาตรการในการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวของแรงงานต่างด้าวไว้				
6. หน่วยงานท่านได้มีการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวทำงาน โดยมีเงื่อนไขและการกวดขันการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย				
7. หน่วยงานท่านได้มีการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรการในการดำเนินการตามกฎหมายแก่ผู้ที่ให้ที่พักอาศัย หรือช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย				
<b>4. ด้านระบบในการกำกับติดตามผลการปฏิบัติงาน</b>				
1. หน่วยงานท่านได้มีระบบในการติดตามผลการปฏิบัติงานควบคุมแรงงานต่างด้าวอย่างมีประสิทธิภาพ				
2. หน่วยงานท่านได้มีประสานงานเพื่อการติดตามและการตรวจสอบแรงงานหลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชาจากฝ่ายปกครองและหน่วยงานอื่น ๆ				
3. หน่วยงานของท่านได้มีระบบในการตรวจสอบแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในสถานประกอบการต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ				



การแปลงนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ	ระดับการปฏิบัติ			
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด
4. หน่วยงานของท่านได้มีระบบในการตรวจสอบและกวดขันผู้ประกอบการที่ใช้แรงงานต่างด้าว โดยผู้ประกอบการได้ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี				
5. หน่วยงานของท่านได้มีระบบการตรวจสอบข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว ที่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน				
6. หน่วยงานของท่านได้มีการทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวเพื่อสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบ จำนวนผู้แรงงานต่างด้าวได้				
7. หน่วยงานท่านได้มีการติดตามผลการส่งฟ้องศาลแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีออกนอกเขตพื้นที่ควบคุม				

#### ส่วนที่ 4 ระดับการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

คำชี้แจง โปรดทำเครื่องหมาย ✓ ลงในช่องที่ตรงกับความคิดเห็นของท่านมากที่สุด

การบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์	ระดับการบรรลุเป้าประสงค์			
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด
1. หน่วยงานของท่านได้นำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปกำหนดในการส่งเสริมสนับสนุนอัตรากำลังคนให้เพียงพอ เพื่อการปฏิบัติงานในพื้นที่เพียงใด				
2. หน่วยงานของท่านได้นำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปทำการจัดการแรงงานต่างด้าว ให้เป็นระบบได้ดีเพียงใด				
3. จากการนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์แรงงานต่างด้าวไปใช้ในการปฏิบัติหน่วยงานของท่านได้ทำให้การลดปัญหาและความเสี่ยงจากการใช้แรงงานต่างด้าวได้ดีเพียงใด				

ขอขอบพระคุณที่กรุณาตอบแบบสอบถาม

**ประเด็นการสัมภาษณ์ผู้บังคับบัญชา**  
**ปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง**  
**จังหวัดชลบุรี**

หน่วยงานราชการ ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี

ผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้บังคับบัญชาคนที่ 1 ชื่อสถานที่ ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี

ชื่อผู้สัมภาษณ์ ร.ต.อ.หญิง ศรีนรัตน์ รุจิณินศักดิ์ วันที่ทำการสัมภาษณ์ 20 ก.ย. 2559

เวลา 09.30-11.00 น.

**ส่วนที่ 1 การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่ เกี่ยวกับนโยบาย/ยุทธศาสตร์**

1.1 ด้านสาระสำคัญของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง

“สดม.จึงได้กำหนดแนวทางในการขับเคลื่อนนโยบายทั้งในด้านของการพัฒนากรอบระบบการทำงานด้านต่าง ๆ กฎหมาย ระบบเทคโนโลยีและด้านการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด”

1.2 ด้านการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

“มีการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล”

1.3 ด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

“วัตถุประสงค์ของนโยบาย/ยุทธศาสตร์ มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน เช่น ยุทธศาสตร์การยกขีดความสามารถในการปฏิบัติการหลักเพื่อตอบสนองนโยบายรัฐบาล ของสดม. มีการกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อมีระบบและกระบวนการที่ตอบสนองนโยบายรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ และมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานมีเทคโนโลยี อุปกรณ์ และเครื่องมือพิเศษ รวมทั้งระบบสารสนเทศอัจฉริยะ โดยมีแผนการดำเนินงานที่ชัดเจน สามารถนำไปปฏิบัติได้”

**ส่วนที่ 2 การแปลงนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ**

2.1 ด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน

“หน่วยงานมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมคนต่างด้าวในกระบวนการคนเข้าเมืองทั้งหมดได้มีการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบ โดยหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ จะมอบหมายให้กองบังคับการอำนวยการเป็นหน่วยรับผิดชอบส่วนหน่วยปฏิบัติจะมอบหมายให้

กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 1-6 และกองบังคับการสืบสวน เป็นหน่วยรับผิดชอบ”

#### 2.2 ด้านศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานในการปฏิบัติงาน

“หน่วยงานได้นำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้กับงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อให้สามารถควบคุมและตรวจสอบได้จากส่วนกลาง (ระบบ Pibics) ทำให้ช่วยลดภาระงาน ลดการใช้ดุลยพินิจ ทำให้การปฏิบัติงานรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น”

#### 2.3 ด้านมาตรฐานในการปฏิบัติงาน

“มีการอบรม และสร้างความเข้าใจให้กับบุคลากรถึงแผนงานที่ได้รับมอบหมาย และอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงาน มีมาตรการป้องกัน ฝ้าระวัง กวดขัน จับกุม แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเข้มงวด”

#### 2.4 ด้านระบบในการติดตามผลการปฏิบัติงาน

“มีการติดตามผลงาน ตามสถิติในการจับกุม ผลักดัน ส่งกลับ และตรวจสอบ กวดขัน ผู้ประกอบการที่ใช้แรงงานต่างด้าว”

### ส่วนที่ 3 ปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดชลบุรี

ปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดชลบุรี
1. ปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนของนโยบาย
2. ปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจในนโยบายของผู้ปฏิบัติ
3. ปัญหาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงาน
4. ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณไม่เพียงพอ
5. ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ
6. ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายใน
7. ปัญหาเกี่ยวกับอุปกรณ์เครื่องมือ
8. ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติ
9. ท่านคิดว่ากรณีที่ทางราชการมีการผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชาที่ทำทะเบียนประวัติแล้ว สามารถผ่อนผันให้ทำงานได้จะทำให้เกิดปัญหาเพียงใด
10. การตรวจสอบและกวดขันแรงงานชาวกัมพูชา ที่ไม่มีบัตรประจำตัวสร้างปัญหาให้กับหน่วยงานของท่านเพียงใด

“ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นปัญหามาก คือ 1) ปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจในนโยบายของผู้ปฏิบัติ 2) ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณไม่เพียงพอ 3) ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ 4) ปัญหาเกี่ยวกับอุปกรณ์เครื่องมือ 5) การที่ทางราชการมีการผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชาที่ทำทะเบียนประวัติแล้ว สามารถผ่อนผันให้ทำงานได้จะทำให้เกิดปัญหามาก 6) การตรวจสอบและกวดขันแรงงานชาวกัมพูชาที่ไม่มีบัตรประจำตัวสร้างปัญหาให้กับหน่วยงานมาก ส่วนปัญหาที่พบน้อยคือ 1) ปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนของนโยบาย 2) ปัญหาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงาน 3) ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายใน 4) ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติ

#### ส่วนที่ 4 ระดับการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

1. หน่วยงานของท่านได้นำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปกำหนดในการส่งเสริมสนับสนุนอัตรากำลังคนให้เพียงพอ เพื่อการปฏิบัติงานในพื้นที่เพียงใด

“สดม.ยังขาดคนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ที่นำไปส่งเสริมสนับสนุนอัตรากำลังคนให้เพียงพอเพื่อการปฏิบัติงานในพื้นที่ ซึ่งการปฏิบัติงานจริง แรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชามีจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือสัญชาติกัมพูชามีมากถึง 239,602 คน (กรมการจัดหางาน, 2559) ทำให้การสอดส่อง ดูแล ทำได้ไม่ทั่วถึงทุกพื้นที่”

2. หน่วยงานของท่านได้นำนโยบาย/ยุทธศาสตร์ไปทำการจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบได้ดีเพียงใด

“หน่วยงานได้นำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปทำการจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบได้ดีมีการควบคุมคนต่างด้าวในกระบวนการคนเข้าเมืองทั้งระบบ โดยมีการสกัดกั้น สืบสวนปราบปราม จับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย หลบหนีเข้าเมืองหรือผิดเงื่อนไขการได้รับอนุญาตมีการทำงานแบบบูรณาการร่วมกับหน่วยงานข้างเคียง”

3. จากการนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์แรงงานต่างด้าวไปใช้ในการปฏิบัติหน่วยงานของท่านได้ทำให้การลดปัญหาและความเสี่ยงจากการใช้แรงงานต่างด้าวได้ดีเพียงใด

“หน่วยงานนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์แรงงานต่างด้าวไปใช้ในการปฏิบัติได้ดี ไม่ว่าจะเป็นเรื่องด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ด้านศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงาน ส่วนการปฏิบัติงาน ด้านมาตรฐานในการปฏิบัติงาน และด้านระบบในการติดตามผลการปฏิบัติ จากที่กล่าวไปแล้วข้างต้นทำให้ปัญหาและความเสี่ยงจากการใช้แรงงานต่างด้าวลดลง”

## ประเด็นการสัมภาษณ์ผู้บังคับบัญชา

ปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง  
จังหวัดชลบุรี

หน่วยงานราชการ ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี

ผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้บังคับบัญชาคนที่ 2 ชื่อสถานที่ ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี

ชื่อผู้สัมภาษณ์ ร.ต.อ.หญิง ศรีนรินทร์ รุจิธินันต์ วันที่ทำการสัมภาษณ์ 20 ก.ย. 2559

เวลา 13.30-15.00 น.

ส่วนที่ 1 การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ในพื้นที่ เกี่ยวกับนโยบาย/ยุทธศาสตร์

1.1 ด้านสาระสำคัญของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง

“มีการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ โดยให้มีโครงการ/ แผนงาน/ กิจกรรม และงบประมาณรองรับ และกำหนดระยะเวลา มอบหมายงานให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ”

1.2 ด้านการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

“นโยบาย/ ยุทธศาสตร์สามารถทำการปรับเปลี่ยนให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

1.3 ด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

“วัตถุประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์มีความชัดเจนสามารถนำไปปฏิบัติได้ มีการกำหนดแยกออกเป็นด้าน ๆ เช่น ด้านการพัฒนางานตำรวจให้โปร่งใส มีมาตรฐาน ด้านการสร้าง ความเข้มแข็งในการบริหาร โดยแต่ละด้านได้กำหนดเป้าประสงค์ และแนวทางปฏิบัติไว้ อย่างชัดเจน”

ส่วนที่ 2 การแปลงนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

2.1 ด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน

“สดม.มีการกำหนดภารกิจและมอบหมายงานตามความรับผิดชอบของแต่ละ ลักษณะงาน งานอำนวยการมอบหมายให้ บก.อก.สดม. เป็นหน่วยรับผิดชอบ งานปราบปราม มอบหมายให้ บก.ตม.1-6 และ บก.สส.สดม. เป็นหน่วยรับผิดชอบ ส่วนงานทางด้านเทคโนโลยี สารสนเทศ มอบหมายให้ สทส.ตม. เป็นหน่วยรับผิดชอบ เป็นการมอบหมายงานตามลักษณะ ของภารกิจ”

2.2. ด้านศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานในการปฏิบัติงาน

“หน่วยงานมีความพร้อมและความชำนาญงานในเรื่องบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมแรงงานต่างด้าว มีการประสานงานกับประชาชนผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว มีการทำประชาคมข่าว เช่น ตม.อาสา ล่ามอาสา คอยช่วยเหลือประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารให้กับตม.”

### 2.3 ด้านมาตรฐานในการปฏิบัติงาน

“มีมาตรการแจ้งเตือน ผลักดัน ส่งกลับ ออกกวดขันตามช่องทางต่างๆและออกตรวจตามสถานที่บริการ โรงแรม ห้างร้าน ประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการ”

### 2.4 ด้านระบบในการติดตามผลการปฏิบัติงาน

“มีระบบในการติดตามผลการปฏิบัติงาน ควบคุมแรงงานต่างด้าวอย่างมีประสิทธิภาพ มีระบบในการตรวจสอบและกวดขันผู้ประกอบการที่ใช้แรงงานต่างด้าว”

## ส่วนที่ 3 ปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดชลบุรี

ปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดชลบุรี
1. ปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนของนโยบาย
2. ปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจในนโยบายของผู้ปฏิบัติ
3. ปัญหาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงาน
4. ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณไม่เพียงพอ
5. ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ
6. ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายใน
7. ปัญหาเกี่ยวกับอุปกรณ์เครื่องมือ
8. ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติ
9. ท่านคิดว่ากรณีที่ทางราชการมีการผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชาที่ทำทะเบียนประวัติแล้ว สามารถผ่อนผันให้ทำงานได้จะทำให้เกิดปัญหาเพียงใด
10. การตรวจสอบและกวดขันแรงงานชาวกัมพูชา ที่ไม่มีบัตรประจำตัวสร้างปัญหาให้กับหน่วยงานของท่านเพียงใด

“ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นปัญหามาก คือ 1) ปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจในนโยบายของผู้ปฏิบัติ 2) ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณไม่เพียงพอ 3) ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรเจ้าหน้าที่

ไม่เพียงพอ 4) ปัญหาเกี่ยวกับอุปกรณ์เครื่องมือ 5) การที่ทางราชการมีการผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชาที่ทำทะเบียนประวัติแล้ว สามารถผ่อนผันให้ทำงานได้จะทำให้เกิดปัญหามาก 6) การตรวจสอบและกดดันแรงงานชาวกัมพูชา ที่ไม่มีบัตรประจำตัวสร้างปัญหาให้กับหน่วยงานมาก ส่วนปัญหาที่พบน้อย คือ 1) ปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนของนโยบาย 2) ปัญหาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงาน 3) ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายใน 4) ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติ

#### ส่วนที่ 4 ระดับการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

1. หน่วยงานของท่านได้นำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปกำหนดในการส่งเสริมสนับสนุนอัตรากำลังคนให้เพียงพอ เพื่อการปฏิบัติงานในพื้นที่เพียงใด

“สดม. เน้นการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล และแนวทางในการปฏิบัติมากกว่าที่จะคำนึงถึงอัตรากำลังพลในการปฏิบัติงาน ทำให้การสอดคล้อง ดูแลทำได้ไม่ทั่วไปเท่าที่ควร”

2. หน่วยงานของท่านได้นำนโยบาย/ยุทธศาสตร์ไปทำการจัดการแรงงานต่างด้าว ให้เป็นระบบได้ดีเพียงใด

“หน่วยงานมีการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้กับงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อให้สามารถควบคุมตรวจสอบได้จากส่วนกลาง ให้ความสำคัญกับงานความมั่นคง ดูแลช่องทางเข้าออกของประเทศ ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ด้วยความรอบคอบ มีการพัฒนาระบบการตรวจสอบบุคคลเข้า-ออกราชอาณาจักรให้มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันภัยคุกคามต่อความมั่นคง การก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติในรูปแบบต่าง ๆ ”

3. จากการนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์แรงงานต่างด้าวไปใช้ในการปฏิบัติหน่วยงานของท่านได้ทำให้การลดปัญหาและความเสี่ยงจากการใช้แรงงานต่างด้าวได้ดีเพียงใด

“หน่วยงานนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์แรงงานต่างด้าวไปใช้ในการปฏิบัติได้ดี ไม่ว่าจะเป็นเรื่องด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ด้านศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงาน สนการปฏิบัติงาน ด้านมาตรฐานในการปฏิบัติงาน และด้านระบบในการติดตามผลการปฏิบัติ จากที่กล่าวไปแล้วข้างต้นทำให้ปัญหาและความเสี่ยงจากการใช้แรงงานต่างด้าว ลดลง”

**ประเด็นการสัมภาษณ์ผู้บังคับบัญชา**  
**ปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง**  
**จังหวัดชลบุรี**

หน่วยงานราชการ ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี

ผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้บังคับบัญชาคนที่ 3 ชื่อสถานที่ ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี

ชื่อผู้สัมภาษณ์ ร.ต.อ.หญิง ศรีนรัตน์ รุจิณินศักดิ์ วันที่ทำการสัมภาษณ์ 21 ก.ย. 2559

เวลา 09.00-10.30 น.

**ส่วนที่ 1 การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ในพื้นที่ เกี่ยวกับนโยบาย/ ยุทธศาสตร์**

1.1 ด้านสาระสำคัญของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง

“สาระสำคัญของนโยบายเน้นความเชื่อมโยงนโยบายของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองให้สอดคล้องรองรับกับนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติ”

1.2 ด้านการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

“การปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ของตรวจคนเข้าเมืองมีการปรับเปลี่ยนตามกฎหมายและสถานการณ์ปัจจุบันโดยสอดคล้องกับแนวทางของนโยบายรัฐบาลเป็นหลักเพื่อให้มีความเหมาะสมสามารถนำไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด”

1.3 ด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

“สทม. มีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ตามนโยบาย/ ยุทธศาสตร์”

**ส่วนที่ 2 การแปลงนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ**

2.1 ด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน

“หน่วยงานมีการมอบหมายงานตามลักษณะของภารกิจ ที่กำหนดจากนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ ซึ่งการมอบหมายงานตามลักษณะของภารกิจทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบมีความเข้าใจและมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ทำให้สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

2.2 ด้านศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานในการปฏิบัติงาน

“หน่วยงานยังขาดบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน จำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมีไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เพิ่มขึ้นจากนโยบายของรัฐบาลที่มีการผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ทำทะเบียนประวัติแล้ว สามารถผ่อนผันให้ทำงานได้ ทำให้แรงงานเหล่านี้กลายเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมาย สามารถทำงานได้ซึ่งบางกลุ่มสร้างความเดือดร้อนให้แก่คน



ในพื้นที่ เช่น การลักขโมย การก่ออาชญากรรม”

### 2.3 ด้านมาตรฐานในการปฏิบัติงาน

“มีมาตรการแจ้งเตือน ผลักดัน ส่งกลับ ออกกวดขันตามช่องทางต่าง ๆ และออกตรวจตามสถานที่บริการ โรงแรม ห้างร้าน ประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการ”

### 2.4 ด้านระบบในการติดตามผลการปฏิบัติงาน

“มีระบบติดตาม ตรวจสอบ ทำงานแบบบูรณาการร่วมกับหน่วยงานข้างเคียงที่เกี่ยวข้อง

## ส่วนที่ 3 ปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ ตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดชลบุรี

ปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดชลบุรี
1. ปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนของนโยบาย
2. ปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจในนโยบายของผู้ปฏิบัติ
3. ปัญหาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงาน
4. ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณไม่เพียงพอ
5. ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ
6. ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายใน
7. ปัญหาเกี่ยวกับอุปกรณ์เครื่องมือ
8. ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติ
9. ท่านคิดว่ากรณีที่ทางราชการมีการผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชาที่ทำทะเบียนประวัติแล้ว สามารถผ่อนผันให้ทำงานได้จะทำให้เกิดปัญหาเพียงใด
10. การตรวจสอบและกวดขันแรงงานชาวกัมพูชา ที่ไม่มีบัตรประจำตัวสร้างปัญหาให้กับหน่วยงานของท่านเพียงใด

“ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นปัญหามาก คือ 1) ปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจในนโยบายของผู้ปฏิบัติ 2) ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณไม่เพียงพอ 3) ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ 4) ปัญหาเกี่ยวกับอุปกรณ์เครื่องมือ 5) การที่ทางราชการมีการผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชาที่ทำทะเบียนประวัติแล้ว สามารถผ่อนผันให้ทำงานได้จะทำให้เกิดปัญหามาก 6) การตรวจสอบและกวดขันแรงงานชาวกัมพูชา ที่ไม่มีบัตรประจำตัวสร้างปัญหาให้กับ

หน่วยงานมาก ส่วนปัญหาที่พบน้อยคือ 1) ปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนของนโยบาย 2) ปัญหาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงาน 3) ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายใน 4) ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติ

ส่วนที่ 4 ระดับการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

1. หน่วยงานของท่านได้นำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปกำหนดในการส่งเสริมสนับสนุน อัตรากำลังคนให้เพียงพอ เพื่อการปฏิบัติงานในพื้นที่เพียงใด

“สดม.ยังขาดคนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ที่นำไปส่งเสริมสนับสนุนอัตรากำลังคนให้เพียงพอ เพื่อการปฏิบัติงานในพื้นที่ ซึ่งการปฏิบัติงานจริง แรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชามีจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือมีมากถึง 239,602 คน (กรมการจัดหางาน, 2559) ทำให้การสอดส่อง ดูแล ทำได้ไม่ทั่วถึงทุกพื้นที่”

2. หน่วยงานของท่านได้นำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปทำการจัดการแรงงานต่างด้าว ให้เป็นระบบได้ดีเพียงใด

“หน่วยงานได้นำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปทำการจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบได้ดี มีการควบคุมคนต่างด้าวในกระบวนการคนเข้าเมืองทั้งระบบ โดยมีการสกัดกั้น สืบสวนปราบปราม จับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย หลบหนีเข้าเมืองหรือผิดเงื่อนไขการได้รับอนุญาต รวมไปถึงการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้กับงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อให้สามารถควบคุม ตรวจสอบได้จากส่วนกลาง ให้มีความสำคัญกับงานความมั่นคง ดูแลช่องทางเข้าออกของประเทศ ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ด้วยความรอบคอบ มีการพัฒนาระบบการตรวจสอบบุคคลเข้า ออกราชอาณาจักรให้มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันภัยคุกคามต่อความมั่นคง การก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติในรูปแบบต่าง ๆ ”

3. จากการนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์แรงงานต่างด้าวไปใช้ในการปฏิบัติหน่วยงานของท่านได้ทำให้การลดปัญหาและความเสี่ยงจากการใช้แรงงานต่างด้าวได้ดีเพียงใด

“หน่วยงานนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์แรงงานต่างด้าวไปใช้ในการปฏิบัติได้ดี ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง ด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ด้านศักยภาพ และความพร้อมของหน่วยงาน สนการปฏิบัติงาน ด้านมาตรฐานในการปฏิบัติงาน และด้านระบบในการติดตามผลการปฏิบัติ จากที่กล่าวไปแล้วข้างต้นทำให้ปัญหา และความเสี่ยงจากการใช้แรงงานต่างด้าว ลดลง”

## ประเด็นการสัมภาษณ์ผู้บังคับบัญชา

ปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง  
จังหวัดชลบุรี

หน่วยงานราชการ ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี

ผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้บังคับบัญชาคนที่ 4 ชื่อสถานที่ ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี

ชื่อผู้สัมภาษณ์ ร.ต.อ.หญิง ศรีนรินทร์ รุจิณนิตศักดิ์ วันที่ทำการสัมภาษณ์ 21 ก.ย. 2559

เวลา 14.30-16.00 น.

ส่วนที่ 1 การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ในพื้นที่ เกี่ยวกับนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

1.1 ด้านสาระสำคัญของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง

“นโยบายการบริหารราชการของผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ได้กำหนดวิสัยทัศน์ คือ บริการด้วยมาตรฐานสากล ดูแลความมั่นคงด้วยใจ เพื่อให้ไทยเป็นมาตุภูมิที่มั่นคงปลอดภัย จากวิสัยทัศน์ทำให้การกำหนดนโยบายให้ความสำคัญกับงานความมั่นคงเป็นหลัก เช่น การกำหนดกลยุทธ์/ แนวทางดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ตามยุทธศาสตร์สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ยุทธศาสตร์ที่ 1 การยกขีดความสามารถในการปฏิบัติการหลักเพื่อตอบสนองนโยบายรัฐบาล โดยมีแผนงานสกัดกั้นการเดินทางเข้า และหลบหนีออกนอกราชอาณาจักรของกลุ่มขบวนการและอาชญากรต่างชาติที่จะเป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ”

1.2 ด้านการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

“มีการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์อย่างเหมาะสมกับเหตุการณ์บ้านเมืองในปัจจุบันตามนโยบายของรัฐบาล”

1.3 ด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

“วัตถุประสงค์มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนสามารถนำไปปฏิบัติได้ตามแผนงาน/ โครงการที่กำหนดขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล”

ส่วนที่ 2 การแปลงนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

2.1 ด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน

“มีการกำหนดแผนงาน ทำความเข้าใจและมอบหมายงานไว้อย่างชัดเจน มีหน่วยงานรับผิดชอบตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้”

2.2 ด้านศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานในการปฏิบัติงาน

“หน่วยงานมีศักยภาพและความพร้อมในการปฏิบัติงานพอสมควร มีการประสานงานกับหน่วยงานข้างเคียงที่เกี่ยวข้อง แต่ยังคงงบประมาณในการจัดหาเครื่องมือ เทคโนโลยีที่ทันสมัยเพื่อนำมาใช้ในการจัดการระบบแรงงานต่างด้าว”

### 2.3 ด้านมาตรฐานในการปฏิบัติงาน

“มีการจัดทำแผนการศึกษาและฝึกอบรมให้ตรงกับความจำเป็นและความต้องการของแต่ละสายงานให้สอดคล้องกับพันธกิจ และมีการพัฒนาระบบความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ซึ่งหลักสมรรถนะความรู้ความสามารถความโปร่งใสและเป็นธรรม”

### 2.4 ด้านระบบในการติดตามผลการปฏิบัติงาน

“มีการติดตาม ตรวจสอบ สืบจับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย มีการทำสถิติจับกุม รวมถึงการประเมินการปฏิบัติงานของหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ”

## ส่วนที่ 3 ปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดชลบุรี

ปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี
1. ปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนของนโยบาย
2. ปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจในนโยบายของผู้ปฏิบัติ
3. ปัญหาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงาน
4. ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณไม่เพียงพอ
5. ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ
6. ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายใน
7. ปัญหาเกี่ยวกับอุปกรณ์เครื่องมือ
8. ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติ
9. ท่านคิดว่ากรณีที่ทางราชการมีการผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชาที่ทำทะเบียนประวัติแล้ว สามารถผ่อนผันให้ทำงานได้จะทำให้เกิดปัญหาเพียงใด
10. การตรวจสอบและกวดขันแรงงานชาวกัมพูชา ที่ไม่มีบัตรประจำตัวสร้างปัญหาให้กับหน่วยงานของท่านเพียงใด

“ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นปัญหามาก คือ 1) ปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจในนโยบายของผู้ปฏิบัติ 2) ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณไม่เพียงพอ 3) ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ 4) ปัญหาเกี่ยวกับอุปกรณ์เครื่องมือ 5) การที่ทางราชการมีการผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชาที่ทำทะเบียนประวัติแล้ว สามารถผ่อนผันให้ทำงานได้จะทำให้เกิดปัญหามาก 6) การตรวจสอบและกวดขันแรงงานชาวกัมพูชา ที่ไม่มีบัตรประจำตัวสร้างปัญหาให้กับหน่วยงานมาก ส่วนปัญหาที่พบน้อยคือ 1) ปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนของนโยบาย 2) ปัญหาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงาน 3) ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายใน 4) ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติ

#### ส่วนที่ 4 ระดับการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

1. หน่วยงานของท่านได้นำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปกำหนดในการส่งเสริมสนับสนุน อัตรากำลังคนให้เพียงพอ เพื่อการปฏิบัติงานในพื้นที่เพียงใด

“สดม.ยังขาดคนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ที่นำไปส่งเสริมสนับสนุนอัตรากำลังคนให้เพียงพอ เพื่อการปฏิบัติงานในพื้นที่ ซึ่งการปฏิบัติงานจริง แรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชามีจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือมีมากถึง 239,602 คน (กรมการจัดหางาน, 2559) ทำให้การสอดส่อง ดูแล ทำได้ไม่ทั่วถึงทุกพื้นที่”

2. หน่วยงานของท่านได้นำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปทำการจัดการแรงงานต่างด้าว ให้เป็นระบบได้ดีเพียงใด

“หน่วยงานได้นำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปทำการจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบได้ดีมีการควบคุมคนต่างด้าวในกระบวนการคนเข้าเมืองทั้งระบบ โดยมีการสกัดกั้น สืบสวนปราบปราม จับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย หลบหนีเข้าเมืองหรือผิดเงื่อนไขการได้รับอนุญาต รวมไปถึงการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้กับงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อให้สามารถควบคุม ตรวจสอบได้จากส่วนกลาง ให้ความสำคัญกับงานความมั่นคง ดูแลช่องทางเข้าออกของประเทศ ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ด้วยความรอบคอบ มีการพัฒนาระบบการตรวจสอบบุคคลเข้า ออก ราชอาณาจักรให้มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันภัยคุกคามต่อความมั่นคง การก่อการร้ายและ อาชญากรรมข้ามชาติในรูปแบบต่าง ๆ ”

3. จากการนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์แรงงานต่างด้าวไปใช้ในการปฏิบัติหน่วยงานของท่านได้ทำให้การลดปัญหาและความเสี่ยงจากการใช้แรงงานต่างด้าวได้ดีเพียงใด

“หน่วยงานนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์แรงงานต่างด้าวไปใช้ในการปฏิบัติได้ดี ไม่ว่าจะเป็นเรื่องด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ด้านศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงาน

สนธิสัญญาปฏิบัติงาน ด้านมาตรฐานในการปฏิบัติงาน และด้านระบบในการติดตามผลการปฏิบัติ  
จากที่กล่าวไปแล้วข้างต้นทำให้ปัญหาและความเสี่ยงจากการใช้แรงงานต่างด้าว ลดลง”

## ประเด็นการสัมภาษณ์ผู้บังคับบัญชา

ปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง  
จังหวัดชลบุรี

หน่วยงานราชการ ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี

ผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้บังคับบัญชาคนที่ 5 ชื่อสถานที่ ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี

ชื่อผู้สัมภาษณ์ ร.ต.อ.หญิง ศรีนรินทร์ รุจิณนิตศักดิ์ วันที่ทำการสัมภาษณ์ 22 ก.ย. 2559

เวลา 10.00-11.45 น.

ส่วนที่ 1 การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ในพื้นที่ เกี่ยวกับนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

1.1 ด้านสาระสำคัญของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง

“นโยบายมีการกำหนดกลยุทธ์เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ในด้านการควบคุมคนต่างด้าว  
ในกระบวนการคนเข้าเมืองทั้งระบบ โดยได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานคือ สกัดกั้น สืบสวน  
ปราบปราม จับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย หลบหนีเข้าเมืองหรือผิดเงื่อนไขการได้รับอนุญาต  
ให้อยู่ในราชอาณาจักร ผลักดัน ส่งกลับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายออกนอกราชอาณาจักร”

1.2 ด้านการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

“นโยบาย/ ยุทธศาสตร์ มีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและ  
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และมีการกำหนดแผนงานตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดให้สอดคล้องกับนโยบาย  
ของรัฐบาลเป็นหลัก”

1.3 ด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

“มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนและสามารถนำไปปฏิบัติได้  
ในทุกพื้นที่”

ส่วนที่ 2 การแปลงนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

2.1 ด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน

“มีการวางแผนงานจากยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ไปสู่การปฏิบัติได้ดี มีการแบ่งมอบหมาย  
งานอย่างชัดเจน มีสายการควบคุม บังคับบัญชาให้ความเข้าใจในแผนงาน สามารถนำไปปฏิบัติได้  
ตรงตามวัตถุประสงค์”

2.2 ด้านศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานในการปฏิบัติงาน

“หน่วยงานมีศักยภาพและความพร้อมในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ดี มีการ

ประสานงานทำงานแบบบูรณาการร่วมกับหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่เมืองพัทยา สถานีตำรวจ”

### 2.3 ด้านมาตรฐานในการปฏิบัติงาน

“มีการสร้างความเข้าใจให้กับบุคลากรในหน่วยงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีการเฝ้าระวังตามจุดเสี่ยงและมีการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรการในการดำเนินการตามกฎหมายแก่ผู้ที่ให้ที่พักอาศัย”

### 2.4 ด้านระบบในการติดตามผลการปฏิบัติงาน

“มีระบบการติดตามผลการปฏิบัติงาน ควบคุม ตรวจสอบ ทำสถิติแรงงานต่างด้าว เพื่อเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงาน”

## ส่วนที่ 3 ปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดชลบุรี

ปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดชลบุรี
1. ปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนของนโยบาย
2. ปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจในนโยบายของผู้ปฏิบัติ
3. ปัญหาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงาน
4. ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณไม่เพียงพอ
5. ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ
6. ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายใน
7. ปัญหาเกี่ยวกับอุปกรณ์เครื่องมือ
8. ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติ
9. ท่านคิดว่ากรณีที่ทางราชการมีการผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชาที่ทำทะเบียนประวัติแล้ว สามารถผ่อนผันให้ทำงานได้จะทำให้เกิดปัญหาเพียงใด
10. การตรวจสอบและกวดขันแรงงานชาวกัมพูชา ที่ไม่มีบัตรประจำตัวสร้างปัญหาให้กับหน่วยงานของท่านเพียงใด

“ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นปัญหามาก คือ 1) ปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจในนโยบายของผู้ปฏิบัติ 2) ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณไม่เพียงพอ 3) ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรเจ้าหน้าที่



ไม่เพียงพอ 4) ปัญหาเกี่ยวกับอุปกรณ์เครื่องมือ 5) การที่ทางราชการมีการผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชาที่ทำทะเบียนประวัติแล้ว สามารถผ่อนผันให้ทำงานได้จะทำให้เกิดปัญหา  
 6) การตรวจสอบและกวดขันแรงงานชาวกัมพูชาที่ไม่มีบัตรประจำตัวสร้างปัญหาให้กับหน่วยงาน  
 มาก ส่วนปัญหาที่พบน้อยคือ 1) ปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนของนโยบาย 2) ปัญหาเกี่ยวกับ  
 ยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงาน 3) ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายใน 4) ปัญหา  
 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติ

#### ส่วนที่ 4 ระดับการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

1. หน่วยงานของท่านได้นำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปกำหนดในการส่งเสริมสนับสนุน  
 อัตรากำลังคนให้เพียงพอ เพื่อการปฏิบัติงานในพื้นที่เพียงใด

“สดม.ยังขาดคนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ที่นำไปส่งเสริมสนับสนุนอัตรากำลังคนให้เพียงพอ  
 เพื่อการปฏิบัติงานในพื้นที่ ซึ่งการปฏิบัติงานจริง แรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชามีจำนวนมาก  
 โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือมีมากถึง 239,602 คน (กรมการจัดหางาน, 2559) ทำให้การสอดส่อง ดูแล  
 ทำได้ไม่ทั่วถึงทุกพื้นที่”

2. หน่วยงานของท่านได้นำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปทำการจัดการแรงงานต่างด้าว  
 ให้เป็นระบบได้ดีเพียงใด

“หน่วยงานได้นำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปทำการจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบได้  
 ดีมีการควบคุมคนต่างด้าวในกระบวนการคนเข้าเมืองทั้งระบบ โดยมีการสกัดกั้น สืบสวน  
 ปราบปราม จับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย หลบหนีเข้าเมืองหรือผิดเงื่อนไขการได้รับอนุญาต  
 รวมไปถึงการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้กับงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อให้สามารถควบคุม  
 ตรวจสอบได้จากส่วนกลาง ให้ความสำคัญกับงานความมั่นคง ดูแลช่องทางเข้าออกของประเทศ  
 ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ด้วยความรอบคอบ มีการพัฒนาระบบการตรวจสอบบุคคลเข้า  
 ออกราชอาณาจักรให้มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันภัยคุกคามต่อความมั่นคง การก่อการร้ายและ  
 อาชญากรรมข้ามชาติในรูปแบบต่าง ๆ ”

3. จากการนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์แรงงานต่างด้าวไปใช้ในการปฏิบัติหน่วยงานของ  
 ท่านได้ทำให้การลดปัญหาและความเสี่ยงจากการใช้แรงงานต่างด้าวได้ดีเพียงใด

“หน่วยงานนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์แรงงานต่างด้าวไปใช้ในการปฏิบัติได้ดี ไม่ว่าจะเป็น  
 เรื่องด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ด้านศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานสน  
 การปฏิบัติงาน ด้านมาตรฐานในการปฏิบัติงาน และด้านระบบในการติดตามผลการปฏิบัติ จากที่  
 กล่าวไปแล้วข้างต้น ทำให้ปัญหาและความเสี่ยงจากการใช้แรงงานต่างด้าว ลดลง”

**ประเด็นการสัมภาษณ์ผู้บังคับบัญชา**  
**ปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง**  
**จังหวัดชลบุรี**

หน่วยงานราชการ ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี

ผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้บังคับบัญชาคนที่ 6 ชื่อสถานที่ ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี

ชื่อผู้สัมภาษณ์ ร.ต.อ.หญิง ศรีนรัตน์ รุจิณินศักดิ์ วันที่ทำการสัมภาษณ์ 22 ก.ย. 2559

เวลา 16.30-18.00 น.

**ส่วนที่ 1 การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ในพื้นที่ เกี่ยวกับนโยบาย/ ยุทธศาสตร์**

1.1 ด้านสาระสำคัญของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง

“นโยบายมีการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ โดยให้มีโครงการ/แผนงาน/กิจกรรม รวมถึงมอบหมายผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแลการขับเคลื่อนนโยบายทุกระดับ แสวงหาแนวร่วมในลักษณะของการบูรณาการร่วมกัน”

1.2 ด้านการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

“มีการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ ตามนโยบายของรัฐบาลสามารถนำไปปฏิบัติได้ดีในทุกพื้นที่”

1.3 ด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

“วัตถุประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์มีการกำหนดและแบ่งขอบเขตไว้อย่างชัดเจนสามารถนำไปปฏิบัติได้ดี”

**ส่วนที่ 2 การแปลงนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ**

2.1 ด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน

“มีการวางแผนงาน และมอบหมายภารกิจให้แก่หน่วย นำไปปฏิบัติ โดยออกหนังสือกำชับแนวทางการปฏิบัติให้ผู้ปฏิบัติทราบก่อนทุกครั้ง มีการจัดประชุมสัมมนา แลกเปลี่ยนความคิดเห็น เพื่อให้การนำไปปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน มาตรฐานเดียวกัน”

2.2 ด้านศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานในการปฏิบัติงาน

“หน่วยงานมีศักยภาพและความพร้อมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ยังขาดแคลนด้านอุปกรณ์ เทคโนโลยีที่ทันสมัย และงบประมาณในการนำไปใช้เพิ่มศักยภาพในการปฏิบัติงาน”

2.3. ด้านมาตรฐานในการปฏิบัติงาน

“มีการสร้างความเข้าใจให้กับบุคลากรในหน่วยงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีการเฝ้าระวังตามจุดเสี่ยงและมีการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรการในการดำเนินการตามกฎหมายแก่ผู้ที่ให้ที่พักอาศัย”

#### 2.4 ด้านระบบในการติดตามผลการปฏิบัติงาน

“มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์กรอบมาตรฐาน ขั้นตอน กระบวนการ และระยะเวลาในการปฏิบัติงานให้ประชาชนรับรู้โดยใช้สื่อต่าง ๆ ”

### ส่วนที่ 3 ปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ ตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดชลบุรี

ปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดชลบุรี
1. ปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนของนโยบาย
2. ปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจในนโยบายของผู้ปฏิบัติ
3. ปัญหาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงาน
4. ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณไม่เพียงพอ
5. ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ
6. ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายใน
7. ปัญหาเกี่ยวกับอุปกรณ์เครื่องมือ
8. ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติ
9. ท่านคิดว่ากรณีที่ทางราชการมีการผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชาที่ทำทะเบียนประวัติแล้ว สามารถผ่อนผันให้ทำงานได้จะทำให้เกิดปัญหาเพียงใด
10. การตรวจสอบและกวดขันแรงงานชาวกัมพูชา ที่ไม่มีบัตรประจำตัวสร้างปัญหาให้กับหน่วยงานของท่านเพียงใด

“ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นปัญหามาก คือ 1) ปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจในนโยบายของผู้ปฏิบัติ 2) ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณไม่เพียงพอ 3) ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ 4) ปัญหาเกี่ยวกับอุปกรณ์เครื่องมือ 5) การที่ทางราชการมีการผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชาที่ทำทะเบียนประวัติแล้ว สามารถผ่อนผันให้ทำงานได้จะทำให้เกิดปัญหามาก 6) การตรวจสอบและกวดขันแรงงานชาวกัมพูชา ที่ไม่มีบัตรประจำตัวสร้างปัญหาให้กับหน่วยงาน

มาก ส่วนปัญหาที่พบน้อยคือ 1) ปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนของนโยบาย 2) ปัญหาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงาน 3) ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายใน 4) ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติ

#### ส่วนที่ 4 ระดับการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

1. หน่วยงานของท่านได้นำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปกำหนดในการส่งเสริมสนับสนุนอัตรากำลังคนให้เพียงพอ เพื่อการปฏิบัติงานในพื้นที่เพียงใด

“สดม.ยังขาดคนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ที่นำไปส่งเสริมสนับสนุนอัตรากำลังคนให้เพียงพอเพื่อการปฏิบัติงานในพื้นที่ ซึ่งการปฏิบัติงานจริง แรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชามีจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือมีมากถึง 239,602 คน (กรมการจัดหางาน, 2559) ทำให้การสอดส่อง ดูแลทำได้ไม่ทั่วถึงทุกพื้นที่”

2. หน่วยงานของท่านได้นำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปทำการจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบได้ดีเพียงใด

“หน่วยงานได้นำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปทำการจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบได้ดีมีการควบคุมคนต่างด้าวในกระบวนการคนเข้าเมืองทั้งระบบ โดยมีการสกัดกั้น สืบสวนปราบปราม จับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย หลบหนีเข้าเมืองหรือผิดเงื่อนไขการได้รับอนุญาต รวมไปถึงการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้กับงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อให้สามารถควบคุมตรวจสอบได้จากส่วนกลาง ให้ความสำคัญกับงานความมั่นคง ดูแลช่องทางเข้าออกของประเทศ ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ด้วยความรอบคอบ มีการพัฒนาระบบการตรวจสอบบุคคลเข้าออกราชอาณาจักรให้มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันภัยคุกคามต่อความมั่นคง การก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติในรูปแบบต่าง ๆ ”

3. จากการนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์แรงงานต่างด้าวไปใช้ในการปฏิบัติหน่วยงานของท่านได้ทำให้การลดปัญหาและความเสี่ยงจากการใช้แรงงานต่างด้าวได้ดีเพียงใด

“หน่วยงานนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์แรงงานต่างด้าวไปใช้ในการปฏิบัติได้ดี ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง ด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ด้านศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงาน สนการปฏิบัติงาน ด้านมาตรฐานในการปฏิบัติงาน และด้านระบบในการติดตามผลการปฏิบัติ จากที่กล่าวไปแล้วข้างต้นทำให้ปัญหาและความเสี่ยงจากการใช้แรงงานต่างด้าว ลดลง”