วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 15 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2567): 29-66

การนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติ พ.ศ. 2563[1]

สุรศักดิ์ วงค์ษา[2] และสุวิชา เป้าอารีย์[3]

วันที่รับบทความ: 16 พฤศจิกายน 2566
วันที่แก้ไขครั้งล่าสุด: 1 มีนาคม 2567
วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 7 มีนาคม 2567

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติมีวัตถุประสงค์เพื่อทำความเข้าใจขั้นตอนของการนำนโยบายควบคุมการขอทานและศึกษาปัจจัยที่ก่อให้เกิดการปฏิบัติทางนโยบาย โดยอาศัยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ผ่านการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 15 คน กลุ่มผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญถูกแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ ตำรวจ นักสังคมสงเคราะห์ และนักพัฒนาสังคม โดยกลุ่มเหล่านี้ถูกเลือกด้วยวิธีแบบเฉพาะเจาะจง และการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา ถูกใช้เพื่ออธิบายผลการศึกษาเมื่อเก็บข้อมูลเสร็จสิ้น สำหรับผลการศึกษาพบว่า การนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติมี 5 ขั้นตอน ได้แก่ การยอมรับนโยบาย การระดมทรัพยากรทางนโยบาย การแปลงนโยบาย และการปฏิบัติการทางนโยบาย โดยแบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ต้องใช้เวลา 90 วัน เพื่อเตรียมความพร้อมก่อนการบังคับใช้กฎหมาย หลังจากนั้นจึงมีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม สำหรับปัจจัยที่นำไปสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติมี 5 ปัจจัย ได้แก่ คุณลักษณะของนโยบาย การสนับสนุนทรัพยากร การติดต่อสื่อสาร การบังคับใช้กฎหมาย และการปรับปรุงองค์การ โดยปัจจัยเหล่านี้เป็นส่วนสำคัญต่อการแปลงนโยบายให้เกิดแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนการควบคุมการขอทาน ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2562-2564) ทำให้กิจกรรมและโครงการถูกนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

คำสำคัญ การนำนโยบายไปปฏิบัติ, ขอทาน, นโยบายสาธารณะ

---

[1] บทความวิจัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของดุษฎีนิพนธ์เรื่อง “กระบวนการนโยบายควบคุมการขอทาน”

[2] นักศึกษาปริญญาเอกหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการพัฒนาสังคม คณะพัฒนาสังคมและยุทธศาสตร์การบริหาร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพฯ 10240 อีเมล: surasak_wongsa_uk@hotmail.com

[3] ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณะพัฒนาสังคมและยุทธศาสตร์การบริหาร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพฯ 10240 อีเมล: pouaree@yahoo.com.au

Implementation of the Beggar Control Policy in 2020[4]

Surasak Wongsa[5] and Suvicha Pouaree[6]

Received: 16 November 2023
Revised: 1 March 2024
Accepted: 7 March 2024

Abstract

This study aimed to gain a better understanding of the process for implementing the begging control policy as well as explore the factors contributing to the implementation of the policy. A qualitative research method was used to collect and analyze data from 15 key informants. The key informants were divided into three groups comprising police officers, social workers, and social developers who were selected by purposive sampling. After the completion of data collection, content analysis was used to describe the research findings. The results showed that the implementation of the begging control policy involves five stages including acceptance of the policy, construction of an advocacy coalition, and mobilization of policy resources, as well as deployment of the policy and implementation of the policy. These implementation stages are divided into 2 phases. The first phase took 90 days to prepare for the enforcement of the Beggar Control Act, B.E 2559 (2016) after it was enacted, and the second phase concerned the concrete actions taken. The factors that led to the implementation of the policy included 1) the characteristics of the policy,

[4] This research article is a part of dissertation entitled “The process of beggar control policy”

[5] Doctor of Philosophy Program in Social Development Administration, Graduate School of Social Development and Management Strategy, National Institute of Development Administration, Bangkok 10240. E-mail: surasak_wongsa_uk@hotmail.com

[6] Assistant Professor, Ph. D., Graduate School of Social Development and Management Strategy, National Institute of Development Administration, Bangkok 10240. E-mail: pouaree@yahoo.com.au

2) resource support, 3) communication, 4) law enforcement, and 5) organizational improvement. These factors played a vital part in translating the policy into the Beggar Control Action Plan No. 1 (2019-2021), allowing activities and projects to be put into practice.

Keywords Policy Implementation, Beggar, Public Policy

1. บทนำ

การขอทานถูกพบเห็นในประเทศไทยตั้งแต่สมัยอยุธยา โดยสามารถสืบค้นความเกี่ยวเนื่องจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ผ่านการบังคับใช้นโยบายพระอัยการตำแหน่งนาพลเรือน นาทหาร หัวเมือง พ.ศ. 1998 ตัวบทของนโยบายดังกล่าวระบุหน้าที่และสิทธิพลเมืองจำแนกตามศักดินา อาทิ วณิพกหรือขอทานกำหนดให้มีที่ดินครอบครองได้เพียง 5 ไร่ (ศศิธร มุสิกะสิริ, 2559) ปัจจุบันปัญหาขอทานกลายเป็นประเด็นสำคัญทั่วโลกทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา ดังจะพบว่า ประเทศอังกฤษพบเห็นคนขอทานเฉลี่ยทุกวัน จำนวน 498 คน โดยเฉพาะกรุงลอนดอนพบขอทาน จำนวน 248 คน ในปี ค.ศ. 2007 (Department for Communities and Local Government, 2007) ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกาพบเห็นคนขอทาน จำนวน 554,000 คน คิดเป็นร้อยละ 0.17 ของประชากรทั้งหมดในปี ค.ศ. 2017 (British Broadcasting Cooperation, 2017) สำหรับประเทศไทยช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2557-2561 พบจำนวนคนขอทานที่เข้าสู่กระบวนการจัดระเบียบของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจำนวน 5,053 คน (Department of Social Development and Welfare, 2018)

ความรุนแรงของปัญหาการขอทานทำให้ประเทศไทยได้กำหนดให้มีนโยบายควบคุมการขอทานขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2484 ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ ในช่วงเวลาดังกล่าวมีการดำเนินนโยบายควบคุมการขอทานเป็นไปอย่างเข้มงวด เนื่องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จภายใต้การบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 อย่างไรก็ตามแนวโน้มความรุนแรงของปัญหาการขอทานกลับเพิ่มสูงขึ้นโดยเฉพาะผู้กระทำการขอทานที่กลับมาขอทานซ้ำและยังมีผู้แสวงหาผลประโยชน์จากการขอทานนำบุคคลมาทำการขอทาน ปัญหาของการบังคับใช้นโยบายควบคุมการขอทานในอดีตยังเป็นผลมาจากการระบุนิยามของความเป็นขอทานมีความครอบคลุมถึงอาชีพนักแสดงอิสระซึ่งทำให้กระทบต่อการประกอบอาชีพ และยังไม่มีมาตรการจัดการกับผู้แสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทาน นอกจากนี้แล้วกฎหมายยังไม่เอื้ออำนวยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเพื่อป้องกันการอพยพเข้ามาทำการขอทานตั้งแต่ระดับชุมชน ดังนั้น นโยบายควบคุมการขอทานในอดีตจึงประสบความล้มเหลวจากการบังคับใช้ในเชิงปฏิบัติ ในเวลาต่อมาสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีจึงเสนอการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านการควบคุมการขอทาน เมื่อมีการนำประเด็นดังกล่าวกำหนดเป็นร่างนโยบายควบคุมการขอทานฉบับใหม่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. .... จนกระทั่งผ่านมติที่ประชุมสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยมีประเด็น

ที่มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายฉบับใหม่ ได้แก่ การกำหนดนิยามความแตกต่างระหว่างผู้ทำการขอทานและผู้แสดงความสามารถ การกำหนดบทลงโทษต่อผู้แสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทาน ผลดังกล่าวทำให้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ได้ผ่านกระบวนการตัดสินใจและถูกบังคับใช้ต่อไป (Department of Social Development and Welfare, 2018)

หลังจากมีการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติตั้งแต่ พ.ศ. 2559-2561 ผลการรายงานของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ พบจำนวนผู้กระทำการขอทานที่เข้าสู่การจัดระเบียบทั่วประเทศจำนวน 1,292 คนในปี พ.ศ. 2559 ลดลงเหลือจำนวน 380 คนในปี พ.ศ. 2561 (Department of Social Development and Welfare, 2018) อีกทั้งปริมาณการลดลงของจำนวนผู้กระทำการขอทานสอดคล้องกับผลการสำรวจการขอทานในเด็กของมูลนิธิกระจกเงาที่พบว่าปี พ.ศ. 2560 จนถึงปัจจุบันมีจำนวนการค้ามนุษย์ในกลุ่มเด็กขอทานลดลงจำนวน 300 คนต่อปี นอกจากนี้ สถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์ในอดีตพบว่า ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2550-2560) มีแนวโน้มแย่ลงและรุนแรง และโดยเฉพาะช่วงปี พ.ศ. 2553-2556 ระดับความรุนแรงของปัญหาอยู่ที่ Tier 2 Watch List และขยับลงมาที่ระดับวิกฤติ Tier 3 ในปี พ.ศ. 2557 จนกระทั่งปัจจุบันรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ พ.ศ. 2561 (TIP Report 2018) ได้ประกาศให้ประเทศไทยมีการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ดีขึ้นระดับที่ 2 (Tier 2) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าปัญหาการขอทานและปัญหาที่เกี่ยวเนื่องกันได้รับการป้องกันและแก้ไขจากการดำเนินนโยบายอย่างเข้มงวด (Department of Public Relations, 2017) จากสถิติดังกล่าวข้างต้นยังสะท้อนให้เห็นว่าปริมาณที่ลดลงของผู้ทำการขอทานส่วนหนึ่งมาจากการจำแนกความแตกต่างระหว่างผู้ทำการขอทานและผู้แสดงความสามารถ ซึ่งส่งผลให้บุคคลจำนวนหนึ่งถูกคัดกรองไม่ให้มีการปะปนกับผู้ทำขอทาน และการกำหนดบทลงโทษต่อผู้แสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทานจึงมีส่วนในการตัดวงจรของการค้ามนุษย์ในกลุ่มเด็กและการบังคับให้เป็นแรงงานขอทาน ความเกี่ยวพันของปัญหาดังกล่าวจึงดำเนินไปอย่างเป็นวงจรที่ส่งผลต่อการเพิ่มและลดลงของปริมาณผู้ทำการขอทานเมื่อมีการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญ (จิรวรรณ ทองพายัพ, 2561)

ดังนั้น งานศึกษาครั้งนี้จึงให้ความสนใจกับการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติว่ามีขั้นตอนอย่างไร อีกทั้งมีเงื่อนไขประการใดบ้างที่ส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดประสิทธิภาพต่อความคล่องตัวของการดำเนินนโยบายและประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาการขอทาน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการเข้าใจสถานการณ์ปัญหาการขอทานที่ดีขึ้นอันเกิดการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ และเป็นแนวทางในการทำความเข้าใจบริบทการนำนโยบายไปปฏิบัติอันเกี่ยวเนื่องกับการแก้ไขปัญหาการขอทาน

ซึ่งปัจจุบันมีความเกี่ยวเนื่องกับปัญหาหลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการค้ามนุษย์ ปัญหาคนไร้ที่พึ่ง และปัญหาการอพยพเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ผลดังกล่าวจะช่วยขยายองค์ความรู้ด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งเชิงวิชาการและเชิงปฏิบัติต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

(1) เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนของการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติ

(2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่ก่อให้เกิดการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติ

3. การทบทวนวรรณกรรม

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการขอทาน

การขอทาน (Bagging) เป็นคำภาษาไทยประสมกับคำบาลีและสันสกฤต โดยคำว่า “ขอ” เป็นคำในภาษาไทยประเภทคำกริยา หมายถึง การพูดให้ผู้อื่นมอบสิ่งของแบบอ้อนวอน และคำว่า “ทาน” เป็นคำในภาษาสันสกฤตประเภทคำนาม หมายถึง การให้โดยส่วนมากมักมีคำบุพบทเพื่อเสริมความ เช่น ธรรมทาน วิทยาทาน เป็นต้น ทั้งนี้ การให้จึงอาจหมายถึงการให้สิ่งของแบบรูปธรรมหรือนามธรรมก็ได้ (อนิสรา รัศมีเจริญ, 2561) สำหรับความหมายของการขอทานมีผู้ให้ความหมาย Royal Academy (2013) อธิบายว่าการขอทาน คือ การขอเงินหรือสิ่งของเพื่อเลี้ยงชีวิตจากสิ่งของที่ผู้อื่นมอบให้ นอกจากนี้ คำว่าขอทานยังสามารถใช้ในฐานะที่เป็นคำนามเกี่ยวกับบุคคล คือ บุคคลที่เลี้ยงชีพด้วยการขอเงินหรือสิ่งของจากผู้อื่น ในขณะที่พระราชบัญญัติควบคุมขอทาน พ.ศ. 2484 อธิบายว่า การขอทานเป็นการขอทรัพย์สินของผู้อื่นโดยมิได้ทำการงานอย่างใด หรือให้ทรัพย์สินสิ่งใดตอบแทน และมิใช่เป็นการขอกันในฐานะญาติหรือมิตร ในทำนองเดียวกันพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ได้ขยายความเพิ่มเติมว่าการขอทาน หมายถึง การขอทรัพย์สินจากผู้อื่นเพื่อเลี้ยงชีพและยังเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความสงสารและมีการส่งมอบเงินหรือทรัพย์สินให้

การขอทานมีรูปแบบที่แตกต่างหลากหลาย โดยในต่างประเทศ Relief Welfare Division (n.d.) ได้จำแนกประเภทของการขอทานออกเป็น 3 กลุ่ม โดยกลุ่มแรก คือ การขอทานชั่วคราว เป็นการกระทำเพื่อแก้ไขความอดอยากที่เกิดขึ้นเพียงชั่วคราว กลุ่มที่สอง คือ การขอทานเป็นอาชีพ เป็นการกระทำอันเกิดจากความไร้ศักยภาพ ขาดความรู้ ความด้อยโอกาสในสังคม การไร้อาชีพ รวมถึงขาดแคลนสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานเพื่อดำรงชีพจึงมาประกอบอาชีพขอทาน อนึ่ง คนขอทานในกลุ่มนี้มักพบว่ามีความบกพร่องทางร่างกายและจิตใจ เช่น

ความชรา ความพิการ เป็นต้น และกลุ่มที่สาม คือ การขอทานที่มีผู้ชักนำเบื้องหลัง เป็นรูปแบบของการขอทานที่มีพัฒนาการมาจากการขอทานเป็นอาชีพ โดยมีการประกอบธุรกิจและชักชวนให้มาทำการขอทาน นอกจากนี้ ยังมีระบบอำนวยความสะดวกระหว่างการขอทาน เช่น การจัดหาอาหาร สถานที่ขอทาน การรับส่ง เป็นต้น ส่วนสำหรับทัศนะของ Sally (2001) ได้จำแนกประเภทของการขอทานโดยประมวลความหมายจากภาษาอังกฤษจำนวน 7 ประเภท โดยบุคคลกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีความเกี่ยวข้องกับความเป็นขอทาน ได้แก่ 1) คำว่า Bagger หมายถึง การดำรงชีพโดยการไร้ที่อยู่อาศัยและการขอเงินหรืออาหารจากบุคคลอื่น 2) คำว่า Mendicant หมายถึง บุคคลที่ใช้ชีวิตด้วยการขอทานจากบุคคลอื่น 3) คำว่า Vagrant หมายถึง การเร่ร่อน ไร้บ้าน และไม่มีงานทำ 4) คำว่า Penniless หมายถึง การไร้ที่พึ่ง ยากจน และขัดสน 5) คำว่า Panhandler หมายถึง การวิงวอนร้องขอเงินตามท้องถนน และ 6) คำว่า Homeless หมายถึง การไร้ที่อยู่อาศัยและล้มละลาย

สำหรับนักวิชาการในประเทศไทยในมุมมอง สมศักดิ์ ชินอรุณชัย (2537) จำแนกประเภทของการขอทานออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรก คือ การขอทานแบบสมบูรณ์ หมายถึง บุคคลที่มีพฤติกรรมการขอทานและมีลักษณะทางกายพิการซึ่งเป็นกลุ่มคนที่สร้างความเห็นอกเห็นใจต่อผู้อื่นให้บริจาคทรัพย์สิน และ 2) การขอทานลวง หมายถึง บุคคลที่มีการแอบอ้างเป็นคนขอทาน โดยกลุ่มคนเหล่านี้จะปกปิดหรืออำพรางอวัยวะร่างกายให้มีความพิการเพื่อเรียกร้องเงินและทรัพย์สิน ซึ่งอาจเรียกการขอทานประเภทนี้ว่า มิจฉาชีพ (Criminals) ในขณะที่ ศศิธร มุสิกะศิริ (2559) จำแนกประเภทการขอทานออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ 1) การขอทานด้วยตนเอง เป็นการกระทำโดยลำพังเพื่อกระตุ้นให้ผู้อื่นเกิดความสงสารเวทนา และยอมบริจาคเงินหรือสิ่งของให้ 2) การขอทานโดยใช้เด็กเป็นเครื่องมือ 3) การขอทานโดยใช้สัตว์เป็นเครื่องมือ และ 4) ขบวนการขอทาน เป็นกลุ่มของผู้แสวงหาผลประโยชน์จากผู้ขอทาน โดยใช้ผู้อื่นเป็นช่องทางให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินและสิ่งของ

ดังนั้น ในประเด็นเรื่องการนิยามความเป็นขอทานกับการศึกษาเรื่องการนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติมีความเกี่ยวข้องกันในฐานะที่ว่าวิธีการกำหนดนิยามความเป็นขอทานภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ที่ระบุว่าการขอทาน หมายถึง การขอทรัพย์สินจากผู้อื่นเพื่อเลี้ยงชีพและเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความสงสารและมีการส่งมอบเงินหรือทรัพย์สินให้ จึงนำมาสู่การจัดการปัญหาการขอทานที่มุ่งไปยังการควบคุมพฤติกรรมใดๆ ก็ตามของผู้ทำการขอทานและผู้แสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทานมิให้กระทำพฤติกรรมนั้น การปฏิบัติต่อผู้ทำการขอทานและผู้แสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทานด้วยวิธีการทางกฎหมาย และสังคมสงเคราะห์จึงเป็นการมองปัญหาการขอทานในฐานะที่เป็น

ภัยที่ต้องควบคุมและในขณะเดียวกันเป็นความเปราะบางที่ต้องได้รับความคุ้มครองในเวลาเดียวกัน

3.2 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายควบคุมการขอทาน

ปัจจุบันสังคมไทยมีความซับซ้อนของปัญหาสังคมหลายประการที่มีความเกี่ยวข้องกับการขอทาน เช่น ปัญหาการค้ามนุษย์ ปัญหาคนเร่ร่อนและไร้ที่พึ่ง ปัญหาความยากจน เป็นต้น มาตรการสำหรับการจัดการจึงเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทและสถานการณ์ ดังจะพบว่าในอดีตประเทศไทยมีการกำหนดนโยบายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยการตรวจสอบสถานประกอบการ การบังคับใช้กฎหมาย และการติดตามผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ยังมีการคัดกรองผู้เสียหายจากกระบวนการค้ามนุษย์และดำเนินการลงโทษอย่างเหมาะสม ในขณะที่ปัญหาขอทานได้มีการกำหนดนโยบายควบคุมขอทานขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2484 แต่เนื่องจากสภาพปัญหาขอทานได้มีการปรับเปลี่ยนวิธีการขอทานรูปแบบใหม่ด้วยอิทธิพลของผู้แสวงหาผลประโยชน์จากผู้กระทำการขอทาน จึงเป็นเหตุให้นโยบายควบคุมขอทานของไทยมีการกำหนดแนวทางการดำเนินนโยบายใหม่ นอกจากนี้ อิทธิพลของแนวคิดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพก็นับว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการนำมาพิจารณากำหนดนโยบายควบคุมขอทานเช่นกัน (นาวิก ตะนะคี, 2557) การกำหนดนโยบายควบคุมการขอทานของไทยปัจจุบันจึงอยู่บนพื้นฐานหลักคิด 3 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก คือ การใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายปกครอง การใช้อำนาจรัฐเพื่อจัดการปัญหาขอทานเป็นการป้องกัน ควบคุม และแก้ไขมิให้บุคคลเข้าสู่วงจรของการเป็นขอทานและผู้แสวงหาผลประโยชน์จากผู้กระทำการขอทาน เป็นบทบาทหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเสริมสร้างความเป็นอยู่ของประชาชน และตอบสนองความต้องการของประชาชนทุกด้านของการดำรงชีพ เช่น การศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น (ประยูร กาญจนดุล, 2538) ตามกฎหมายปกครองระบุแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยสรุปมีใจความสำคัญว่า รัฐต้องให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การสร้างโอกาสทางการศึกษา การรักษาพยาบาล การจัดหาอาชีพและคุ้มครองแรงงาน การประกันสังคม และการสงเคราะห์ทางสังคม เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี สำหรับการกำหนดนโยบายเพื่อจัดการปัญหาขอทาน รัฐจึงให้การคุ้มครองบุคคลผู้ประสบปัญหาความทุกข์ยากเหล่านี้โดยอาจใช้วิธีการประชาสงเคราะห์ (Social Welfare) ให้สามารถมีคุณภาพชีวิตได้เช่นเดียวกับบุคคลกลุ่มอื่นๆ

ประการถัดมา คือ สิทธิมนุษยชน (Human Rights) เป็นมโนทัศน์ที่ถูกยอมรับอย่างกว้างขวางในระดับนานาชาติ เนื่องจากเป็นคุณสมบัติพื้นฐานแห่งความชอบธรรมที่

มนุษย์ทุกคนควรได้รับและเป็นสิทธิแห่งการดำรงความเป็นมนุษย์เอาไว้ ดังนั้น มนุษย์ทุกคนจึงต้องได้รับการปกป้องสิทธิ แม้ว่าจะอยู่ ณ ที่แห่งใดก็ตาม สิทธิดังกล่าวหมายรวมถึง สิทธิเสรีภาพในร่างกาย ความมั่นคงปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน เสรีภายในการแสดงความคิดเห็นโดยปราศจากการถูกครอบงำ การมีส่วนร่วมทุกกิจกรรมการพัฒนา การได้รับการศึกษา การดูแลรักษาพยาบาล และสิทธิอื่นๆ ดังนั้น สิทธิมนุษย์ชนจึงประกอบด้วยสิทธิที่ครอบคลุมถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีพของมนุษย์ เช่นเดียวกันกับการเป็นผู้ทำการขอทานจะต้องได้รับสิทธิในการปกป้องให้ตนเองเกิดสวัสดิภาพในการดำรงชีวิตอย่างปกติสุขและไม่ถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมจากสังคม

และประการสุดท้าย คือ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ให้ความสำคัญต่อการเคารพมนุษย์ (Respect for Human Dignity) ดังนั้น คำสั่ง มาตรการ หรือข้อเรียกร้องทางกฎหมายจะต้องไม่ละเมิดต่อการเคารพต่อตนเองของปัจเจกบุคคล (Self-respecting Personality) สำหรับประเทศไทยได้มีการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยใจความสำคัญของหลักการดังกล่าวถูกระบุอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันความว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังให้ความสำคัญว่าหากบุคคลใดอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดแย้งต่อศีลธรรมอันดีงามของสังคม ดังนั้น ผู้ทำการขอทานจะต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม การดำเนินนโยบายควบคุมการขอทานของรัฐจะต้องไม่คุกคามต่อการประกอบอาชีพของวณิพกและนักแสดงอิสระด้วยเช่นกัน

ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้จึงมีมุมมองต่อการทำความเข้าในปรากฏการณ์การขอทานเชิงนโยบายในฐานะที่เป็นกฎหมายภายใต้แนวคิดพื้นฐานที่ว่าบุคคลขอทาน คือ กลุ่มบุคคลเช่นเดียวกับคนทั่วไปที่ต้องได้รับการดูแลในฐานะพลเมืองของรัฐ ทั้งการคุ้มครองโดยการส่งเสริมให้เข้าถึงสิทธิทางสังคมแม้เขาเหล่านั้นจะเป็นผู้ทำการขอทานก็ตาม เมื่อบุคคลได้รับสิทธิทางสังคม เช่น การสังคมสงเคราะห์ การประกอบอาชีพ และการรักษาพยาบาล จะทำให้เกิดหลักประกันต่อการดำรงฐานะในการเป็นบุคคลที่มีคุณภาพชีวิตพื้นฐานอันจำเป็นที่ป้องกันไม่ให้เกิดการเลือกการทำการขอทานเป็นเครื่องมือในการดำรงชีวิต เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วเขาย่อมได้รับสิทธิเช่นเดียวกับคนทั่วไปที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม นโยบายควบคุมการขอทานจึงอยู่บนพื้นฐานที่ว่าการมองผู้ขอทานเป็นบุคคลกลุ่มเสี่ยงซึ่งต้องได้รับการคุ้มครองและดูแลจากรัฐ ผู้ทำการขอทานมีสิทธิในการได้รับการฟื้นฟูและพัฒนาคุณภาพชีวิตเช่นเดียวกับเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ และผู้พิการ และในขณะเดียวกันผู้ทำการขอทานจะต้องไม่ถูกตีตราหรือถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

3.3 แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการนโยบาย โดยมีนักวิชาการได้ให้ความสนใจและกำหนดนิยามไว้อย่างหลากหลาย โดย Van Meter and Van Horn (1975) เสนอว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการทำงานของบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงานของรัฐ และเอกชน เพื่อมุ่งหวังให้นโยบายบรรลุตามเป้าหมายที่ระบุไว้ การตัดสินใจเลือกกระทำตามนโยบายเป็นความพยายามที่ทำให้การตัดสินใจของผู้บริหารเกิดการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม หากมีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปตามเป้าประสงค์ของนโยบาย นั่นหมายความว่า หากนโยบายได้รับการปฏิบัติมากเท่าใด ผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ก็จะเกิดขึ้นในปริมาณมากเท่านั้น ส่วน Ripley and Franklin (1986) มองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่กระทำขึ้นหลังจากที่มีกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานเพื่อจัดทำแผน แผนงาน และสร้างผลผลิตบางประการให้ปรากฏอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงครอบคลุมถึงกิจกรรมที่ถูกกระทำตามแผนงานที่วางไว้ นอกจากนี้ ความหมายของคำดังกล่าวยังเกี่ยวเนื่องกับการเลือกที่จะกระทำและไม่กระทำของบุคคลและกลุ่มบุคคลด้วย อย่างเช่น ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดนโยบายส่วนฝ่ายข้าราชการและเอกชนเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นต้น

สำหรับขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนสำคัญ โดย วรเดช จันทรศร (2554) มองว่า ขั้นตอนแรก คือ การนำไปปฏิบัติระดับมหภาค (Macro) ขั้นตอนนี้จะมีหน่วยงานระดับสูงเป็นหน่วยงานที่บังคับให้นโยบายเกิดการปฏิบัติ โดยอาศัยหน่วยงานระดับล่างเป็นกำลังทางนโยบายซึ่งเป็นส่วนหลังในการขับเคลื่อนนโยบายให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมทั้งการจัดกิจกรรมและโครงการ (Williams, 1975) อย่างไรก็ตาม ในขั้นตอนนี้มักเกิดปัญหาอยู่บ่อยครั้ง คือ การที่หน่วยงานระดับสูงไม่สามารถทำให้หน่วยงานระดับล่างกระทำการตามเนื้อหาสาระของนโยบาย (Policy Intent) แม้จะมีการปฏิบัติอาจก่อให้เกิดความล่าช้าและความไม่แน่นอนก็ย่อมได้ ซึ่งผลดังกล่าวอาจทำให้เกิดความล้มเหลวของนโยบาย (Worthen & Sanders, 1987) อย่างไรก็ตาม จากการประมวลเอกสารพบว่าการนำไปปฏิบัติระดับมหภาค จะเกี่ยวกับการสร้างการยอมรับนโยบาย ซึ่งจำเป็นจะต้องสร้างความรู้ความเข้าใจอย่างถูกต้องเกี่ยวกับนโยบายให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบ ทั้งผู้ปฏิบัติระดับบน (คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย) และผู้ปฏิบัติระดับล่าง (พนักงานเจ้าหน้าที่) เนื่องจากนโยบายเป็นอาจเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นใหม่หรือมีความคาบเกี่ยวกับนโยบายใกล้เคียง (Lynch, 1981; Sutton, 1999; Thissen & Walker, 2013) อันต่อมาจะเกี่ยวกับการสร้างพันธมิตรทางนโยบาย เนื่องจากนโยบายทางสังคมเป็นเนื้อหาที่คาบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานหลายองค์การ การสร้างความร่วมมือทางนโยบายจะช่วยให้การปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(Stokey & Zeckhauser, 1978; Sharkansky, 1970; Smith & Larimer, 2009) และสุดท้ายจะเกี่ยวกับการระดมทรัพยากรทางนโยบาย ซึ่งเป็นการแสวงหาหรือเตรียมความพร้อมของวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ และงบประมาณสำหรับการนำไปดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติ (Sabatier, 1986; Schofield & Sausman, 2004; Schouwstra & Ellman, 2006)

ขั้นตอนที่สอง คือ การนำไปปฏิบัติระดับจุลภาค (Micro) จะเกิดจากการที่หน่วยงานระดับล่างยอมรับและแปลงนโยบายให้กลายเป็นแผน แผนงาน โครงการหรือกิจกรรม นอกจากนี้ อาจหมายรวมถึงแนวทางปฏิบัติงานก็ได้ อนึ่ง การทำให้เกิดขั้นตอนการทำงานอาจอาศัยองค์ความรู้จากนโยบายที่เคยปฏิบัติมาแล้วในอดีต หรือว่าที่กำลังปฏิบัติอยู่แล้วมาเป็นต้นแบบให้สามารถสร้างความสอดคล้องระหว่างงานประจำกับงานในภารกิจใหม่ ซึ่งสิ่งนี้เรียกว่า การปรับตัวเข้าหากันและกัน (Mutual Adaptation) อย่างไรก็ตาม ข้อกังวลอีกอย่างหนึ่งก็คือ หากนโยบายใหม่มีเนื้อหาสาระใกล้เคียงกับรูปแบบงานประจำแต่เดิม อาจเป็นอุปสรรคขัดขวางการปฏิบัติงานในนโยบายใหม่ก็ได้ เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานเข้าเนื้อหาสาระนโยบายเป็นเรื่องเดียวกันจึงไม่จำเป็นต้องแปลงนโยบายให้เกิดการปฏิบัติเสียใหม่ สำหรับขั้นตอนการนำไปปฏิบัติระดับล่างจากการประมวลเอกสารจะเกี่ยวกับการสร้างกิจกรรมหรือกระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้เป็นไปตามเป้าหมายของนโยบาย ทั้งนี้ การแปลงออกมาเป็นแผนงานอาจกำหนดเป็นแผนระยะกลาง ระยะสั้น ระยะยาวก็ย่อมได้ เนื่องจากบางโครงการหรือกิจกรรมที่ทำไปแล้วอาจไม่จำเป็นต้องกระทำอย่างต่อเนื่องและเปิดโอกาสให้กิจกรรมใหม่ถูกขับเคลื่อนไปตามความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์จะช่วยให้นโยบายดำเนินไปอย่างเท่าทัน อันต่อมาจะเกี่ยวกับการปฏิบัติการทางนโยบาย ในขั้นตอนนี้จะต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าแผน แผนงาน โครงการ และกิจกรรมที่ถูกแปลงมาจากนโยบายมีรูปแบบการปฏิบัติงานอย่างไรบ้างที่มีความละเอียดมากขึ้น โดยจะพบว่าความเกี่ยวข้องของผู้ปฏิบัติงานหลากหลายฝ่ายในขั้นตอนนี้มีความสัมพันธ์ในแต่ละกิจกรรมที่ตนเองปฏิบัติ (Van Meter & Van Horn, 1975)

ดังนั้น ในมุมมองของการขอทานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการนำพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ไปสู่การบังคับใช้ โดยการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับมหภาคจะเป็นการสร้างแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนการควบคุมการขอทาน ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2562-2564) โดยมีเป้าหมายเพื่อลดจำนวนผู้ทำการขอทานผ่านการคัดกรองผู้แสดงความสามารถ การกำหนดแนวทางการฟื้นฟูและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ทำการขอทาน การกำหนดบทลงโทษผู้ทำการขอทาน หลังจากนั้นจึงเป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับจุลภาค คือ การกำหนดให้มีโครงการและกิจกรรมภายใต้แผนปฏิบัติการขับเคลื่อนการควบคุมการขอทาน ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2562-2564) สำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกับผู้ทำ

การขอทาน ได้แก่ การคัดกรอง การคุ้มครอง และการประสานส่งต่อ ในกรณีผู้แสดงความสามารถก็จะมีการออกใบอนุญาตการเป็นผู้แสดงความสามารถ เป็นต้น ซึ่งแต่ละระดับของขั้นตอนการนำไปปฏิบัติจะมีผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติระดับมหภาค คือ คณะกรรมการควบคุมการขอทาน ในขณะที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติระดับจุลภาค คือ พนักงานเจ้าหน้าที่ (ทีมสหวิชาชีพ)

4. วิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ได้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Methodology) โดยเลือกผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) ทั้งนี้ ผู้ศึกษาพยายามมองหาและเลือกเฉพาะบุคคลและสถานที่ให้เหมาะสมกับปรากฏการณ์เพื่อให้ได้ข้อมูลในการวิเคราะห์หลากหลายแง่มุม ซึ่งเรียกว่า “ผู้รำรวยข้อมูล” (Information-rich Cases) โดยมีจำนวน 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) ตำรวจ จำนวน 5 คน 2) นักสังคมสงเคราะห์ จำนวน 5 คน และ 3) นักพัฒนาสังคม จำนวน 5 คน และผู้ศึกษาได้ใช้นามสมมุติเพื่อปกป้องสิทธิของผู้ให้ข้อมูล สำหรับความเกี่ยวข้องของผู้ให้ข้อมูลกับการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติจะมีความแตกต่างกัน เช่น ตำรวจจะมีความเชี่ยวชาญในการระบุพื้นที่พบเห็นผู้ทำการขอทานและมีหน้าที่เชิญมายังจุดคัดกรอง ในขณะที่วิธีการคัดกรองจะใช้นักสังคมสงเคราะห์ในการระบุสาเหตุของการมาทำการขอทานและส่งตัวผู้ทำการขอทานไปเข้ารับการคุ้มครองในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ส่วนนักพัฒนาสังคมจะมีบทบาทหลักในการจัดหากิจกรรมฟื้นฟูและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้เหมาะสำหรับผู้ทำการขอทานแต่ละประเภท เมื่อการกำหนดผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญแล้วเสร็จผู้ศึกษาได้ทำการลงพื้นที่ภาคสนามในพื้นที่กรุงเทพมหานครเพื่อทำการสัมภาษณ์ ช่วงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2563 แต่การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงเอกสารและการสังเกตได้ดำเนินการมาตั้งแต่เดือน มกราคม พ.ศ. 2563 รวมแล้วใช้เวลาประมาณ 1 ปีอนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติระดับมหภาคและระดับจุลภาคที่เป็นเหตุให้ผู้ศึกษาเลือกพื้นที่กรุงเทพมหานครเนื่องมาจากความชุกของปัญหาการขอทานจากการสังเกตและประมวลเอกสารพบว่าเกิดในพื้นที่เมืองหลวงเป็นสำคัญ ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ระดับจุลภาค คือ กรุงเทพมหานคร จึงโน้มน้าวให้ผู้ศึกษาเลือกใช้พื้นที่นี้ ในทำนองเดียวกันการนำไปปฏิบัติระดับมหภาคยังเกิดขึ้นในกรุงเทพมหานครด้วยเช่นเดียวกัน ในประเด็นที่ว่าภาพของเมืองหลวงได้กลายเป็นจุดสะท้อนให้เห็นถึงการจัดการปัญหาการขอทานในภาพรวมระดับประเทศ

สำหรับวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลมี 3 รูปแบบ ดังนี้ 1) การศึกษาจากเอกสาร ใช้เอกสารราชการ หนังสือ บทความวิจัย บทความวิชาการ สถิติ จากหลากหลายแหล่งที่

ปรากฏโดยทั่วไป โดยเอกสารสำคัญที่ใช้ในการเพื่อศึกษาเชิงเนื้อหา คือ พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 และพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 เป็นเอกสารหลัก ส่วนการสังเกตการณ์ใช้รูปแบบการมีส่วนร่วม โดยผู้ศึกษาเข้าร่วมกระทำในสิ่งที่ตนเองกำลังสังเกต ทั้งการสวมบทบาทเป็นเจ้าหน้าที่สนับสนุนปฏิบัติงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการซึ่งเป็นบุคลากรภายในของหน่วยงานและผู้วิจัย เช่น การลงพื้นที่จัดระเบียบการขอทานช่วงเทศกาลบริเวณสนามหลวง สถานีหัวลำโพง สวนลุมพินี ซึ่งมีหน่วยงานเจ้าภาพหลักคือ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการร่วมกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และการกำกับติดตามงานผลการดำเนินงานของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งร่วมกับคณะกรรมการตรวจประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี ผู้ศึกษาสวมบทบาทในการปฏิบัติงานเป็นผู้อำนวยความสะดวกแก่คณะกรรมการร่วมกับการสังเกตวิธีการปฏิบัติงานฟื้นฟูคุณภาพชีวิตในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งไปพร้อมกัน และการสัมภาษณ์ ผู้ศึกษาใช้การสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ ร่วมกับเครื่องมือสัมภาษณ์เชิงลึก จากนั้นจึงนำข้อมูลมาวิเคราะห์ 3 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การจัดหมวดหมู่ข้อมูล โดยอาศัยการทำดัชนีข้อมูล 2) การแสดงข้อมูล เป็นการเชื่อมโยงข้อมูลที่ถูกจัดระเบียบและพรรณนาความหมายผ่านการตีความ และการค้นหาข้อสรุปและการตรวจสอบความถูกต้องตรงประเด็น โดยวิธีการตรวจสอบแบบสามเส้า

5. ผลการศึกษา

5.1 กระบวนการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติ

นโยบายควบคุมการขอทาน (พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559) ถูกประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2559 ซึ่งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ทำหน้าที่ในการแปลงนโยบายให้อยู่ในรูปของวิธีการปฏิบัติงานสำหรับงานควบคุมผู้ทำการขอทาน แต่การปฏิบัติจริงหลังจากมีการประกาศใช้นโยบายจะใช้เวลา 90 วันก่อน ฉะนั้นในช่วงเวลาก่อนที่จะมีการบังคับใช้นโยบายควบคุมการขอทานจะต้องมีการเตรียมความพร้อมในด้านกำลังทางบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ สถานที่ และองค์ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการขอทานอย่างพร้อมเพรียง ในช่วงระหว่างนี้เราเรียกว่า “การนำร่องนโยบาย” โดยมีขั้นตอนย่อย 3 ขั้นตอน ได้แก่ การยอมรับนโยบาย การสร้างพันธมิตรทางนโยบาย และการระดมทรัพยากรทางนโยบาย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) การยอมรับนโยบาย โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการขอทานเพื่อให้มีบทบาทหน้าที่เสนอนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการขอทานและพัฒนาคุณภาพแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาการขอทาน รวมทั้งการดำเนินการกับผู้แสวงหาประโยชน์

จากผู้ทำการขอทาน เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดกรองผู้ทำการขอทาน การจำแนกลักษณะผู้ทำการขอทานกับผู้แสดงความสามารถ เป็นต้น นอกจากนี้แล้วยังมีการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจทั้งระหว่างภาครัฐและประชาชน โดยภาครัฐจะดำเนินการสร้างข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพื่อสร้างกระบวนการดำเนินงานควบคุมการขอทานให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมการจัดหางาน กรมการปกครอง กรมการแพทย์ กรมกิจการเด็กและเยาวชน กรมกิจการผู้สูงอายุ กรมควบคุมโรค กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ กรมส่งเสริมวัฒนธรรม กรมสุขภาพ เป็นต้น ส่วนการให้ความรู้ความเข้าใจประชาชนจะเน้นไปที่การประชาสัมพันธ์ก่อนการบังคับใช้กฎหมาย โดยสาระสำคัญที่พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 มีคือ การจำแนกความแตกต่างระหว่างผู้ทำการขอทานและผู้แสดงความสามารถ การกำหนดบทลงโทษผู้แสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทาน เป็นต้น นอกจากนี้ การสร้างการยอมรับนโยบายยังมีระดับของการเตรียมความพร้อมโดยหน่วยงานภายในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(2) การสร้างพันธมิตรทางนโยบาย แม้ว่าพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 จะกำหนดหน่วยปฏิบัติงานเฉพาะเพียงหน่วยงานภาครัฐ ในทางตรงกันข้ามผลการศึกษากลับพบว่ามีพันธมิตรทางนโยบายที่มากกว่าหน่วยงานที่ถูกระบุในกฎหมาย อันหมายรวมถึงหน่วยงานภาคประชาสังคมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มูลเหตุที่ต้องมีการสร้างความร่วมมือทางนโยบายก็เนื่องมาจากปัญหาการขอทาน โดยปัญหาการขอทานมักเกิดจากการอพยพย้ายถิ่นฐานของบุคคล 2 กลุ่ม โดยกลุ่มแรก คือ กลุ่มคนว่างเว้นจากการทำนาตามฤดูกาล และกลุ่มคนที่มีฐานะยากจน โดยกลุ่มคนทั้งสองเมื่อไม่ได้ประกอบอาชีพและไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้จากภาวะความยากจน ทางเลือกสุดท้ายของการดำรงชีวิตจึงนำไปสู่การอพยพเข้าสู่เมืองหลวงหรือเมืองท่องเที่ยวเพื่อทำการขอทาน การสร้างพันธมิตรทางนโยบายโดยอาศัยความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการให้กลุ่มคนในชุมชนให้สามารถมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ประกอบการการจัดตั้งเป็นศูนย์สวัสดิการสังคมในชุมชนเพื่อเป็นด่านตั้งรับและให้บริการกลุ่มเปราะบางทางสังคมไม่ให้อพยพเข้ามาทำการขอทาน ส่วนองค์กรภาคประชาสังคมมีหลายหน่วยงานที่มีขอบข่ายเนื้อหาสาระของนโยบายครอบคลุมถึงพันธกิจของหน่วยงานที่ปฏิบัติอยู่ ทั้งมูลนิธิกระจกเงา มูลนิธิอิสรชน องค์การเฟรนด์อินเตอร์เนชั่นแนล เป็นต้น หน่วยงานภาคประชาสังคมเหล่านี้จะดำเนินงานในการประสานส่งตัวผู้ทำการขอทานมาไว้ในความดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และยังทำหน้าที่นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ของกฎหมาย

ซึ่งหมายถึงการดำเนินการระหว่างประเทศโดยการป้องกันการเข้ามาของคนขอทานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านและดำเนินการส่งตัวกลับไปยังภูมิลำเนาด้วยเช่นกัน

(3) การระดมทรัพยากรทางนโยบาย เมื่อนโยบายถูกบังคับใช้หลังจากผ่าน 90 วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ภารกิจต่อไป คือ การเตรียมทรัพยากรในการรองรับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยอาศัยทรัพยากรที่มีอยู่แต่เดิมจากงานที่ทำเป็นประจำจึงมีความได้เปรียบในแง่ของการปฏิบัติงานร่วมกับนโยบายที่มีความเกี่ยวข้องกัน โดยทรัพยากรทางนโยบายในที่นี้หมายรวมถึงสถานที่และบุคลากร สำหรับสถานที่ที่ถูกใช้เป็นหน่วยให้บริการแก้ไขปัญหาการขอทานตั้งแต่ระดับการป้องกันจะอาศัยศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 หากแต่มีขอบข่ายงานที่ปฏิบัติเกี่ยวข้องกับคนขอทาน ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจึงถูกอาศัยเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองผู้ทำการขอทานด้วยเช่นกัน ซึ่งทำหน้าที่ลงพื้นที่ร่วมกับชุดปฏิบัติงานเมื่อมีงานเทศกาลในวันสำคัญต่างๆ ในสถานที่ที่เสี่ยงต่อการพบเห็นคนขอทาน เช่น ตลาดนัด ป้ายรถเมล์ สะพานลอย หน้าห้างสรรพสินค้า เป็นต้น ถัดมา คือ สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ซึ่งเป็นหน่วยบริการที่มีอำนาจคล้ายคลึงกับศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจะแตกต่างกันตรงที่สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งมีหน้าที่ในการรับคนทำการขอทานไว้ในความดูแลในฐานที่พบว่าเป็นกลุ่มคนคล้ายคลึงกับคนไร้ที่พึ่ง เช่นในกรณีของผู้สูงอายุที่มาทำการขอทานเนื่องจากไม่มีครอบครัวอุปถัมภ์และยังไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ สำหรับกระบวนการคัดกรองเพื่อเข้าสู่สถานคุ้มครองคนไร้ทีพึ่งจะอาศัยทีมสหวิชาชีพในการลงพื้นที่ร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นบุคคลที่รัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามนโยบายควบคุมการขอทาน หากเป็นคนขอทานโดยสมบูรณ์จะถูกดำเนินการเปรียบเทียบปรับตามกฎหมาย แต่หากเป็นกลุ่มคนขอทานที่เป็นกลุ่มเปราะบางจะถูกประเมินจากทีมสหวิชาชีพก่อนนำเข้าสู่สถานคุ้มครองต่อไป

(4) การแปลงนโยบาย เมื่อนโยบายควบคุมการขอทานถูกบังคับใช้แล้วหน่วยงานที่มีบทบาทหลักในการรับพระราชบัญญัติควบคุมการขอทานมาไว้ในการปฏิบัติงาน คือ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งได้จัดทำเป็นแผนปฏิบัติการตามแผนขับเคลื่อนการควบคุมการขอทาน ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2562-2564) ซึ่งประมวลได้ว่ามีโครงการและกิจกรรมจำนวน 5 ยุทธศาสตร์ สำหรับยุทธศาสตร์ที่ 1 มีเป้าประสงค์เพื่อลดจำนวนผู้ทำการขอทานด้วยการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ทำการขอทาน 1) จัดการรายกรณี (Case Management) และการจัดทำแผนฟื้นฟูสมรรถภาพรายบุคคลจากการประเมินของทีมสหวิชาชีพ 2) สร้างทางเลือกให้แก่ผู้ทำการขอทานให้กลายเป็นผู้แสดงความสามารถ 3) เพิ่มช่องทางในการให้บริการระดับชุมชนเพื่อให้เข้าถึงการบริการโดยเร่งด่วน 4) สร้างความตระหนักรู้แก่ผู้ใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ยุทธศาสตร์ที่ 2 เป็นการพัฒนาระบบ

และกลไกการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ 1) พัฒนากลไกสนับสนุนในทิศทางเดียวกับระดับชาติ และประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ 2) พัฒนากลไกสนับสนุนการแก้ไขปัญหาในระดับจังหวัด โดยอาศัยคณะอนุกรรมการระดับจังหวัดเป็นผู้กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหา 3) พัฒนาเทคนิคของพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะภาษาเขมร 4) จัดทำคู่มือปฏิบัติงานร่วมกันอย่างเป็นมาตรฐาน ยุทธศาสตร์ที่ 3 คือ การผสานความร่วมมือ โดยยกระดับความร่วมมือจากหน่วยงานภายในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จากนั้นจึงนำไปสู่ความร่วมมือของหน่วยงานภาคเอกชน ยุทธศาสตร์ที่ 4 คือ การสร้างความตระหนักรู้ต่อการให้ทานถูกวิธี ลดวิถีการขอทาน ผ่านการรณรงค์ทางสื่อออนไลน์ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศเพื่อลดการให้ทานจากนักท่องเที่ยวต่างชาติ และยุทธศาสตร์ที่ 5 คือ การบริหารจัดการที่ยั่งยืน โดยการสร้างฐานข้อมูลออนไลน์เกี่ยวกับผู้ทำการขอทานและผู้แสดงความสามารถ และรวมถึงการสร้างแอปพลิเคชันให้เครือข่ายปฏิบัติงานในชุมชน และพัฒนาระบบติดตามการส่งกลับคืนสู่สังคมเพื่อป้องกันการกลับมาขอทานซ้ำ

(5) การปฏิบัติการทางนโยบาย สำหรับปฏิบัติงานทางนโยบายจะเป็นการนำแผนไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในที่นี้จะมีบุคคล 2 กลุ่มที่ปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่ กลุ่มแรก คือ พนักงานเจ้าหน้าที่ จะทำหน้าที่รับแจ้งเมื่อมีการพบเห็นการขอทาน และลงพื้นที่ตรวจสอบโดยการเชิญตัวผู้ทำการขอทานไปยังสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง 11 แห่ง ทั่วประเทศเพื่อทำการคัดกรอง โดยทำการคัดกรองร่วมกับทีมสหวิชาชีพ เช่น ตำรวจ นักสังคมสงเคราะห์ นักพัฒนาสังคม เป็นต้น และให้การช่วยเหลือผ่านกิจกรรมการฟื้นฟูและพัฒนาคุณภาพชีวิต เช่น โครงการธัญบุรีโมเดลเป็นโครงการที่นำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้เพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพ โดยการทำการเกษตรและการจัดสรรพื้นที่ให้เกิดประโยชน์ต่อการดำรงชีพให้มากที่สุด และโครงการบ้านน้อยในนิคม เป็นการจัดสรรพื้นที่ให้ผู้ทำการขอทานได้ออกใช้ชีวิตในสังคมได้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เป็นต้น หลังจากนั้นทำการวินิจฉัยเพื่อส่งต่อผู้ทำการขอทานไปเข้ารับการคุ้มครองในกรณีที่มีผู้ทำการขอทานเป็นบุคคลกลุ่มเปราะบาง กลุ่มที่สอง คือ เจ้าพนักงาน จะดำเนินการกับผู้แสดงความสามารถ โดยเชิญตัวผู้แสดงความสามารถไปขึ้นทะเบียนเป็นผู้แสดงความสามารถที่พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง กรุงเทพมหานคร ดำเนินการออกประกาศพื้นที่ให้เป็นพื้นที่สามารถแสดงได้ โดยออกประกาศเมื่อได้รับแจ้งว่าจะมีการแสดงความสามารถเกิดขึ้นในพื้นที่แห่งนั้น

5.2 ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติ

กระบวนการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติเป็นรูปแบบของการแปลงพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ให้เกิดการดำเนินการตามแนวทางที่ได้ระบุไว้ให้เกิดเป็นผลตามเป้าประสงค์ของนโยบายในที่นี้ คือ การลดจำนวนคนขอทานให้น้อยลงมากที่สุด ดังนั้น กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเกี่ยวกับการกำหนดและบังคับทิศทางของการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้โดยกิจกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุเป้าหมายของนโยบายได้จะต้องอาศัยเงื่อนไขของการไปปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) คุณลักษณะของนโยบาย เนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะต้องระบุวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างชัดเจน ซึ่งวัตถุประสงค์นั้นจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอย่างถูกต้อง เมื่อใดก็ตามวัตถุประสงค์ของการกำหนดนโยบายที่มีความชัดเจนจะก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสมและเพียงพอ ทั้งนี้ คุณลักษณะของนโยบายที่เอื้ออำนวยให้เกิดการนำไปปฏิบัติมีอย่างน้อย 2 ประเด็น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก คือ ความชัดเจนของนโยบาย โดยเนื้อหาสาระของนโยบายจะต้องถูกกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการขอทานอย่างมีทิศทาง เมื่อเป็นเช่นนี้การนำนโยบายไปปฏิบัติจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจต่อเนื้อหาสาระของนโยบายเป็นไปในทิศทางเดียวกัน คุณลักษณะของนโยบายที่ชัดเจนจึงก่อให้เกิดการแปลงนโยบายควบคุมการขอทานไปเป็นแผนขับเคลื่อนการควบคุมการขอทานฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2562-2564) ซึ่งมีวิสัยทัศน์ คือ สังคมลดขอทานบนฐานความร่วมมือในแต่ละพันธกิจจะมีการดึงเอาประเด็นสำคัญที่เป็นแก่นของพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ออกมาเป็นขอบข่ายของงานที่จะต้องปฏิบัติซึ่งจำแนกออกเป็น 3 วัตถุประสงค์สำคัญที่จะช่วยให้การนำไปปฏิบัติเป็นไปตามเป้าหมายของนโยบาย โดยวัตถุประสงค์แรก คือ การควบคุมการขอทานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มเป้าหมาย สำหรับวัตถุประสงค์นี้มีเป้าหมายเพื่อลดจำนวนผู้ทำการขอทานและสร้างเสริมคุณภาพชีวิตที่ดี ผ่านการสนับสนุนการประกอบอาชีพให้คนขอทาน ภายใต้วัตถุประสงค์นี้เป็นไปตามมาตรา 13 ไปจนถึงมาตรา 16 ส่วนวัตถุประสงค์ที่สอง คือ ส่งเสริมความร่วมมือทุกภาคส่วน ซึ่งวัตถุประสงค์ของนโยบายนี้เป็นไปเพื่อผสานพลังคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตจากหลายหน่วยงาน และสร้างความตระหนักรู้และสื่อสารสังคมเพื่อลดการขอทาน และวัตถุประสงค์ของนโยบายประการที่สาม คือ พัฒนาระบบและกลไกสนับสนุนการขับเคลื่อนงานซึ่งมีเป้าหมายเพื่อสร้างระบบฐานข้อมูลที่เชื่อมโยงเป็นปัจจุบันและมีกลไกที่มีประสิทธิภาพซึ่งทั้งสองเป็นไปตามจุดมุ่งหมายของนโยบายในมาตรา 12 ทั้งคู่

จากการสัมภาษณ์พบว่าการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติสามารถเข้าใจได้ง่ายเนื่องจากว่ามีความชัดเจน โดยความชัดเจนจะเกี่ยวกับการระบุวิธีการจัดการคนขอทาน

ผ่านการจัดทำแผนฟื้นฟูสมรรถภาพรายบุคคล (Individual Rehabilitation Plan: IRP) อีกทั้งความชัดเจนของนโยบายควบคุมการขอทานปัจจุบันยังแตกต่างกับนโยบายในอดีต ตรงที่ว่านโยบายแต่เดิมไม่ได้ระบุวิธีการจัดการกับคนขอทาน แต่ระบุเพียงว่านำตัวผู้ทำการขอทานไปเข้ารับการสงเคราะห์ในสถานสงเคราะห์ของกรมประชาสงเคราะห์ เมื่อนโยบายไม่ชัดเจนแล้วการปฏิบัติงานในการคุ้มครองผู้ทำการขอทานจึงมีทิศทางที่หลากหลายและไม่เหมือนกัน นอกจากนี้ นโยบายควบคุมการขอทานฉบับปัจจุบันยังมีความชัดเจนตรงที่มีวิธีการจำแนกว่าผู้ใดเป็นคนขอทานแท้จริงและผู้ใดไม่เข้าข่ายการเป็นคนขอทาน หลังจากจำแนกเสร็จยังบอกวิธีการจัดการกับบุคคลทั้งสองกลุ่มด้วยเช่นกัน ดังนั้น ความชัดเจนจึงเป็นมูลเหตุของการตีความที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจเนื้อหาสาระของนโยบาย เมื่อบุคคลจะปฏิบัติงานในขอบข่ายงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแก้ไขปัญหาการขอทานและเข้าใจต่อนโยบายย่อมตระหนักและให้ความสำคัญต่อการรับนโยบายมาใช้ในการปฏิบัติงานในขอบข่ายและอำนาจหน้าที่ตามภารงานของตนเอง

ประการที่สอง คือ ความสอดคล้องของนโยบายควบคุมการขอทานกับงานประจำตามที่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่แปลงนโยบายควบคุมการขอทานไปสู่การปฏิบัติ โดยพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 นั้นได้กลายเป็นมาตรฐานการปฏิบัติงานของหน่วยงานซึ่งปัญหาการขอทานและปัญหาคนไร้ที่พึ่งมีความเกี่ยวเนื่องกันมาก ดังนั้น ลักษณะของการปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจึงเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ทำการขอทาน ความเกี่ยวพันกันดังกล่าวจึงเปิดโอกาสให้เกิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ สำหรับลักษณะความสอดคล้องของนโยบายกับงานประจำมีอย่างน้อย 3 ประเด็น ได้แก่ ประเด็นแรก คือ การคุ้มครองตามกระบวนการให้ความช่วยเหลือทางสังคมสงเคราะห์ โดยทั่วไปผู้เข้ารับการคุ้มครองต้องผ่านกระบวนการคัดแยก เพื่อจำแนกบุคคลออกตามสิทธิของการคุ้มครองทางกฎหมายในกรณีที่เป็นผู้ทำการขอทานต้องเข้ารับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ในทางกลับกันหากเป็นบุคคลไร้ที่พึ่งก็จะได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 นอกจากการจำแนกลักษณะบุคคลตามการคุ้มครองทางกฎหมายยังรวมถึงการประเมินสภาวะเบื้องต้น โดยอาศัยแบบบันทึกการคัดกรองเพื่อวิเคราะห์วางแผนคุ้มครองและประสานส่งต่อตามกลุ่มเป้าหมายที่มีกฎหมายเฉพาะให้การคุ้มครองอยู่แล้ว โดยกลุ่มเป้าหมายเหล่านี้มิได้เป็นบุคคลที่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการให้ความช่วยเหลือโดยตรง เพียงแต่รับไว้เพื่อช่วยเหลือเบื้องต้นจนอยู่ในระหว่างการประสานส่งตัวไปยังหน่วยงานอื่น เช่น เด็ก คนพิการ ผู้สูงอายุ ผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงในครอบครัว ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ผู้ป่วยทางจิตเวช คนต่างด้าว เป็นต้น จะเห็นได้ว่ามีเพียงบุคคลสองกลุ่มเท่านั้น คือ ผู้ทำการขอทานและบุคคลไร้ที่พึ่งที่อยู่ในขอบข่ายของ

การคุ้มครองของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ บุคคลกลุ่มดังกล่าวจะต้องถูกคัดกรอง ตรวจเอกสาร ตรวจร่างกาย จัดทำบัญชีทรัพย์สิน ถ่ายภาพ ทำทะเบียนประวัติและถูกประเมินโดยทีมสหวิชาชีพเพื่อวางแผนในการให้ความช่วยเหลือ หากแต่ถ้าการคัดกรองถูกพบว่าเป็นผู้ทำการขอทานก็จะมีบทลงโทษทางกฎหมาย ส่วนถ้าเป็นผู้แสดงความสามารถก็จะถูกผลักดันให้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้แสดงความสามารถต่อไป

> *"...การคัดกรองนับว่าเป็นหัวใจสำคัญของงานด้านสังคมสงเคราะห์ซึ่งเป็นทั้งการป้องกันและควบคุมการเป็นผู้ทำการขอทานในเวลาเดียวกันเนื่องจากวิธีการคัดกรองที่ดีจะช่วยแยกบุคคลกลุ่มหนึ่งออกไปได้ การแยกคนออกไปจากความเป็นขอทานจะต้องทำให้ปริมาณคนจำนวนนี้มีมาก ส่วนการคัดกรองผู้ทำการขอทานจะต้องทำให้ปริมาณคนที่ถูกคัดกรองในกลุ่มนี้มีจำนวนน้อยที่สุด..."* (นักพัฒนาสังคมคนที่ 1 และนักพัฒนาสังคมคนที่ 3, การสื่อสารส่วนบุคคล, 21 ธันวาคม 2563)

ประเด็นที่สอง คือ การฟื้นฟูและพัฒนา การดำเนินนโยบายควบคุมการขอทานหลังจากผู้ทำการขอทานผ่านขั้นตอนการคัดกรองแล้วเสร็จจะเข้าสู่กระบวนการให้ความช่วยเหลือตามแผนฟื้นฟูสมรรถนะรายบุคคล ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ระบุว่าการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตจะเป็นการช่วยเหลือ การบำบัดรักษาการฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจ ตลอดจนการฝึกอาชีพให้แก่ผู้ทำการขอทาน ซึ่งผลดังกล่าวสอดคล้องกับการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 ที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม การส่งเสริมสมรรถภาพทางกายและจิตใจ การรักษาพยาบาล การส่งเสริมการศึกษาและอาชีพ การส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างโอกาสในสังคม การพัฒนาคุณภาพชีวิต การสนับสนุนให้มีงานทำ การสนับสนุนให้มีที่พักอาศัยและป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมแก่คนไร้ที่พึ่ง จะเห็นได้ว่าขอบข่ายการปฏิบัติงานตามนโยบายควบคุมการขอทานและการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง มีเนื้อหาสาระใกล้เคียงและสอดคล้องกันมาก ทำให้คุณลักษณะของนโยบายควบคุมการขอทานถูกนำไปปฏิบัติตามมา จากบทสัมภาษณ์พบว่า การคุ้มครอง จะถูกใช้วิธีการฟื้นฟูและพัฒนาคุณภาพชีวิตที่เป็นแนวทางสำหรับการคุ้มครองทั้งคนไร้ที่พึ่งและคนขอทาน โดยทีมสหวิชาชีพจะทำหน้าที่ประเมินว่าบุคคลทั้งสองกลุ่มเหมาะสมที่จะใช้วิธีการฟื้นฟูและพัฒนาคุณภาพชีวิตแบบใด เพื่อให้สามารถกลับเข้าสู่สังคมและใช้ชีวิตอย่างปกติได้ บุคคลทั้งสองกลุ่มเมื่อเข้าสู่สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งแล้วจะต้องผ่านกระบวนการนี้ทุกคน

> *"...ขั้นตอนการฟื้นฟูและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ทำการขอทานในฐานะผู้ไร้ที่พึ่งในคราวเดียวกันนั้น นอกจากจะช่วยให้ผู้ทำการขอทานมีทักษะในการประกอบอาชีพ*

เพื่อป้องกันการกลับไปขอทานซ้ำ และยังมีการสร้างความสามารถโดยกิจกรรมบำบัดตามความสนใจเฉพาะบุคคล ซึ่งมีผู้ทำการขอทานบางรายถูกพัฒนาศักยภาพให้กลายเป็นผู้แสดงความสามารถด้วยเช่นกัน...” (นักพัฒนาสังคมคนที่ 2 และนักสังคมสงเคราะห์คนที่ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 25 ธันวาคม 2563)

ประเด็นสุดท้าย คือ การคืนสู่สังคม ภายหลังจากกระบวนการคุ้มครองดำเนินการเสร็จสิ้นตามแผนฟื้นฟูสมรรถภาพรายบุคคล ทีมสหวิชาชีพจะเป็นผู้ทำการประเมินความพร้อมผู้ทำการขอทานเพื่อให้แน่ใจว่าสามารถส่งกลับคืนสู่สังคมได้ โดยรูปแบบการส่งกลับคืนสู่สังคมได้แก่ การส่งสู่สถานประกอบการโดยประสานกรมการจัดหางานให้เข้าสู่ตลาดแรงงาน การอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับแนวทางการประกอบอาชีพ การสนับสนุนให้มีที่อยู่อาศัยโดยส่งตัวไปเข้าโครงการบ้านน้อยในนิคมของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หรือมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย และการส่งกลับสู่ภูมิลำเนา โดยการส่งกลับคนขอทานให้ครอบครัวหรือผู้อุปถัมภ์ดูแลอย่างใกล้ชิดต่อไป เมื่อผู้ทำการขอทานและคนไร้ที่พึ่งพร้อมต่อการส่งคืนสู่สังคมภายหลังจากการได้รับการบำบัดรักษาก็นับว่าสิ้นสุดกระบวนการคุ้มครอง กระบวนการนี้จึงมีความคล้ายคลึงกับรูปแบบงานประจำที่เคยปฏิบัติและงานรูปแบบใหม่เช่นเดียวกัน ดังนั้น คุณลักษณะของนโยบายหากมีความสอดคล้องกับงานประจำที่เคยปฏิบัติอยู่แล้วจะเป็นเงื่อนไขเอื้ออำนวยให้เกิดการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างง่าย เนื่องจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมักจะมีความคุ้นเคยกับการปฏิบัติงานประจำอยู่แล้ว นโยบายจึงไม่ถูกปฏิเสธหรือเพิกเฉยต่อการทำงาน ในทำนองเดียวกันการกำหนดเนื้อหาสาระของนโยบายหากมีความสอดคล้องกับงานประจำจะทำให้เกิดความเข้าใจที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันและไม่มีความซับซ้อนจนก่อให้เกิดความสับสนต่อการปฏิบัติงาน

(2) การสนับสนุนทรัพยากร มีความจำเป็นต่อการดำเนินนโยบายทั้งงบประมาณ บุคลากร เทคโนโลยี และองค์ความรู้ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเกี่ยวข้องการบริหารจัดการทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดในกิจกรรมหรือโครงการของนโยบายนั้นๆ สำหรับการสนับสนุนทรัพยากรที่เอื้ออำนวยให้เกิดการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติมี 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก คือ ทรัพยากรทางการเงิน ซึ่งเป็นงบประมาณในการดำเนินนโยบาย จากการศึกษาเชิงเอกสารพบว่ากองคุ้มครองสวัสดิภาพและเสริมสร้างคุณภาพชีวิต กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักในการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ประจำปี พ.ศ. 2562 จำนวน 568,019,100 บาท ซึ่งได้รับการถ่ายโอนจากสำนักงบประมาณ อย่างไรก็ตาม การสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐมีปริมาณเพียงพอสำหรับการดำเนินงานควบคุมการขอทานในปัจจุบัน

แต่มีข้อจำกัดบางประการทำให้ขีดความสามารถในการรองรับปัญหาการขอทานในอนาคตอาจน้อยลง เนื่องจากจำนวนอัตราการจัดสรรบุคลากรคงที่ งบประมาณมีแนวโน้มลดลง ดังนั้น หน่วยภาคปฏิบัติจึงมีการบริหารจัดการโดยขอความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำศูนย์คุ้มครองระดับชุมชน การควบคุมค่าใช้จ่ายคงที่ให้ลดลงอย่างต่อเนื่อง การเร่งรัดส่งต่อผู้ทำการขอทานให้กลับสู่ชุมชนให้รวดเร็วขึ้นเพื่อลดค่าใช้จ่ายในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ดังนั้น การสนับสนุนทรัพยากรจากสำนักงบประมาณ สำหรับแต่ละโครงการและกิจกรรมประจำปี พ.ศ. 2562 มีการจัดสรรงบประมาณดังนี้

ตารางที่ 1 สรุปการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ประจำปี พ.ศ. 2562 สำหรับการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติ

รายการ	งบประมาณ (บาท)	กลุ่มเป้าหมาย
1) จัดบริการเพื่อการช่วยเหลือและคุ้มครอง		
1.1) ส่งเคราะห์ผู้ตกทุกข์ได้ยากกลับภูมิลำเนาเดิม	4,651,900	3,500 คน
1.2) ส่งเคราะห์แก่ผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง	498,981,700	106,000 ตน
รวม	**503,633,600**	
2) ป้องกันและพัฒนาศักยภาพแก่กลุ่มเป้าหมาย		
2.1) ให้บริการโดยสถานีสวัสดิการ	1,831,000	1,200 ชุมชน
2.2) สร้างชีวิตให้คนขอทาน คนเร่ร่อน คนไร้ที่พึ่ง	19,952,600	347 คน
2.3) การสร้างความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคนไร้ที่พึ่งและขอทาน	1,651,000	77 ตำบล
2.4) ส่งเสริมเครือข่ายในการพัฒนาศักยภาพ การพึ่งตนเองของเป้าหมาย	1,390,000	350 องค์กร
2.6) ส่งเสริมทักษะอาชีพแก่คนไร้ที่พึ่งและขอทานในสถานคุ้มครอง	1,000,000	1,591,600 คน
รวม	**25,824,600**	

ประการถัดมาคือ ทรัพยากรทางเทคนิค โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้สร้างความร่วมมือกับองค์กรมินด้า ประเทศออสเตรเลีย เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนความรู้

ในการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ทำการขอทาน ความโดดเด่นขององค์กรมินด้า คือ การเป็นหน่วยงานที่มีความเก่าแก่ในการจัดบริการสังคมแก่กลุ่มเป้าหมายที่มีลักษณะพิเศษในประเทศออสเตรเลีย จากการสนับสนุนงบประมาณของรัฐบาลได้ดำเนินการมาแล้ว 118 ปี ซึ่งเป็นหน่วยงานแรกที่เริ่มให้บริการดูแลความเป็นอยู่พร้อมให้คำแนะนำและฝึกทักษะโดยเฉพาะกลุ่มผู้พิการทางสมองและปัญญา ผ่านการจัดให้เช่าที่อยู่อาศัย การพัฒนาทักษะอาชีพ การจ้างงาน การส่งเสริมช่วยเหลือตนเอง นอกจากนี้ องค์กรมินด้ายังมีการสร้างแบรนด์สินค้าที่เกิดจากการส่งเสริมศักยภาพให้มีทักษะในการประกอบอาชีพ สำหรับขอบข่ายการปฏิบัติงานระหว่างกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการและองค์กรมินด้า ที่มีความสัมพันธ์กับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ทำการขอทาน โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจะดำเนินการจัดฝึกอบรมบุคลากร ให้สอดคล้องกับรูปแบบวัฒนธรรมการทำงานที่ต้องรองรับการดำเนินนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติ เนื่องจากสถานการณ์หลายประการที่เกี่ยวข้องมีความเปลี่ยนแปลงจึงต้องสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่บุคลากรอย่างทั่วถึงเพื่อเป็นผลลัพธ์ในการคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ทำการขอทานต้องการการสนับสนุนองค์ความรู้จากหน่วยงานที่ประสบความสำเร็จมาเป็นแนวทางในการจัดทำแผนการฟื้นฟูรายบุคคลและฐานข้อมูลของกลุ่มเป้าหมายดังกล่าว และยังรวมถึงการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้และพัฒนาคนขอทานในประเทศไทยด้วยเช่นกัน

> *"...แม้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจะได้รับการสนับสนุนงบประมาณที่ไม่มากจากรัฐบาล แต่เนื่องจากความช่วยเหลือผ่านภาคประชาสังคมทำให้ทำงานง่ายขึ้น เนื่องจากมีการส่งเสริมให้เกิดการทำงานระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ยังมีส่วนร่วมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นกัน การปฏิบัติงานที่อาศัยกฎหมายเป็นหลักในเชิงปฏิบัติอาจมีข้อจำกัดบางกรณี เนื่องจากมีความเกี่ยวพันกับเรื่องการบังคับใช้ข้ามรัฐ การประสานความร่วมมือเพื่อสนับสนุนจากองค์การระหว่างประเทศจึงช่วยเพิ่มสมรรถนะของการปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี..."* (นักพัฒนาสังคมคนที่ 4 และนักสังคมสงเคราะห์คนที่ 5, การสื่อสารส่วนบุคคล, 17 ธันวาคม 2563)

ในขณะเดียวกันองค์กรมินด้ายังมีจุดประสงค์ในการส่งเสริมให้ความรู้แก่บุคลากรที่เกี่ยวกับการให้บริการสำหรับคนขอทาน ตลอดจนกำกับการดูแลศูนย์การเรียนรู้และพัฒนาคนขอทานที่มีอยู่ในความดูแลของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ด้วยความเกี่ยวข้องระหว่าง 2 หน่วยงานที่สัมพันธ์กับการส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรในการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติจึงนำไปสู่การจัดโครงการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรเกี่ยวกับการดูแลคุ้มครอง

ช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ทำการขอทานและยังรวมถึงคนไร้ที่พึ่งด้วยเช่นกัน โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจะสนับสนุนค่าอาหาร ค่าที่พัก ค่าวิทยากร ค่าเดินทางกรณีไปศึกษาที่ประเทศออสเตรเลีย ทั้งสองหน่วยงานจึงได้จัดทำบันทึกความเข้าใจ (Record of Understanding: ROU) เพื่อประโยชน์สำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดบริการแก่ผู้ทำการขอทานให้สามารถนำความรู้มาปรับใช้กับการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ยังมีองค์การเฟรนด์อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย ที่มีความร่วมมือในการสนับสนุนทรัพยากรทางเทคนิคด้วยเช่นกัน โดยเงื่อนไขที่ผลักดันให้เกิดความต้องการสนับสนุนทรัพยากร เนื่องมาจากการบังคับใช้นโยบายควบคุมการขอทานทำให้จำนวนคนขอทานไทยลดลงอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่จำนวนคนขอทานต่างด้าวยังคงอยู่ในอัตราคงที่ โดยเฉพาะคนขอทานต่างด้าวจากประเทศกัมพูชากลับมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น แม้จะมีการผลักดันโดยการส่งกลับประเทศภูมิลำเนาก็ตาม แต่ยังคงมีการกลับมาขอทานซ้ำอีก ประกอบกับการขอทานยังมีความเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการแสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทาน สำหรับคนขอทานต่างด้าวส่วนใหญ่เป็นชาวกัมพูชาแบบคู่แม่ลูกได้เดินทางผ่านด่านชายแดนอรัญประเทศ สระแก้ว บางกรณีเดินทางผ่านตะเข็บชายแดนมาได้เนื่องจากได้รับความช่วยเหลือจากนายหน้า ดังนั้น เพื่อดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงทำให้กลุ่มพัฒนาสังคมและสวัสดิการประสานความร่วมมือกับองค์การเฟรนด์อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย กับภาคีเครือข่ายจำนวนมากในประเทศกัมพูชาเพื่อการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาการขอทาน โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจะมอบเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ที่องค์การเฟรนด์อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย ในการบริหารจัดการรายกรณี (Case Management) โดยเฉพาะคนขอทานเด็กและครอบครัวในการส่งกลับภูมิลำเนา ตลอดจนการประชุมหารือเพื่อแลกเปลี่ยนสถานการณ์ข้อมูลข่าวสารการวางแผนยุทธศาสตร์และการติดตามผลการดำเนินงานเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมการขอทาน รวมถึงการประสานงานร่วมกับหน่วยงานราชการภายในให้มีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายควบคุมการขอทาน

ความชัดเจนของการสนับสนุนทรัพยากรทางเทคนิคที่เกิดขึ้นร่วมกันจะสะท้อนให้เห็นได้จากการสนับสนุนในการจัดกิจกรรมรณรงค์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติภายใต้แนวคิด “ให้ทานถูกวิธี ลดวิธีคนขอทาน” โดยมุ่งหวังให้เกิดความตระหนักและเปลี่ยนทัศนคติสาธารณะให้เกิดการให้ทานแก่คนขอทานอย่างถูกต้อง อีกทั้งยังร่วมกันศึกษาปัญหาการขอทานต่างด้าวโดยมีการวิเคราะห์สถานการณ์อย่างต่อเนื่องผ่านการจัดประชุมร่วมกับองค์กรเครือข่ายเพื่อกำหนดแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาการขอทานพร้อมกันนี้ยังมีการพัฒนาองค์ความรู้ให้แก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน

ให้เท่าทันสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงของปัญหาการขอทานผ่านการจัดวิธีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการขอทาน นอกจากนี้ยังร่วมกันประสานงานระดับไตรภาคีระหว่างรัฐบาลไทย รัฐบาลกัมพูชาและองค์การเฟรนด์อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย

(3) การบังคับใช้กฎหมาย เป็นการควบคุมพฤติกรรมที่อาจนำไปสู่ความผิดหรือความเสียหาย โดยรัฐจะเป็นผู้ใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมประชาชนให้อยู่ในขอบเขตที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสังคมเกินกว่าที่จะยอมรับได้ สำหรับการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมพฤติกรรมของประชาชนที่อาจนำไปสู่อันตรายมีอย่างน้อย 3 ประการ ดังต่อไปนี้ ประการแรก คือ การควบคุมผู้ทำการขอทานตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 มาตรา 19 ที่ระบุว่า ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 13 วรรคหนึ่ง (ผู้ทำการขอทาน) ต้องระวังโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นั่นหมายความว่าผู้ใดทำการขอทานต้องได้รับโทษตามพระราชบัญญัติดังกล่าว อย่างไรก็ตาม หากบุคคลนั้นยินยอมเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตตามมาตรา 18 ระบุว่า ในกรณีผู้ทำการขอทานยอมปฏิบัติตามการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะหรือยอมอยู่ในสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ผู้ทำการขอทานผู้นั้นพ้นจากความผิดมาตรา 19 นั่นก็คือไม่มีความผิดฐานเป็นผู้ทำการขอทาน ทั้งนี้ ในระหว่างที่บุคคลนั้นเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนา คุณภาพชีวิตและได้ทำการหลบหนีออกจากสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งออกไปไม่ว่าจะด้วยวิธีใดก็ตามจะถือว่าผู้นั้นมีความผิดตามมาตรา 20 ที่ระบุว่า กรณีผู้ทำการขอทานได้ยอมเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตแล้ว ต่อมาผู้ทำการขอทานผู้นั้นไม่ยอมรับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต และได้ออกจากสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยไม่ได้รับอนุญาตต้องระวังโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกิน 10,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ลักษณะเช่นนี้จึงเท่ากับว่าผู้ทำการขอทานมีความผิดในฐานทำการขอทานเช่นเดิม

> *“...สาเหตุที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายควบคุมการขอทานเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตเนื่องมาจากค่าปรับไม่สูงมากทำให้ผู้ทำการขอทานยินยอมเสียค่าปรับและกลับเข้าสู่วงจรของการขอทานซ้ำ การปรับปรุงกฎหมายควบคุมการขอทานใหม่สร้างเงื่อนไขที่ไม่เอื้อต่อการกลับไปขอทานซ้ำคือ ค่าปรับสูง และหากไม่มีจ่ายจะต้องเข้ารับการคุ้มครอง นั้นหมายความว่าแม้ผู้ทำการขอทานจะยินยอมจะจ่ายในราคาที่สูง แต่การกลับมาขอทานซ้ำรอบสองก็อาจน้อยลงเนื่องจากอาจจะต้องเข้ารับ*

การคุ้มครองเพราะความสามารถในการจ่ายมีน้อยลง...” (ตำรวจคนที่ 1 และตำรวจคนที่ 5, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 ธันวาคม 2563)

ประการที่สอง คือ การลงโทษผู้ช่วยเหลือผู้ทำการขอทานในกรณีที่ผู้ทำการขอทานเข้ารับการ คุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งและในระหว่างนั้นมีบุคคลใดก็ตามให้ความช่วยเหลือเพื่อหลบหนีออกจากสถานคุ้มครองจะถือว่าบุคคลนั้นมีความผิดตามมาตรา 21 ที่ระบุว่าผู้ใดกระทำด้วยประการใดอันเป็นการช่วยเหลือหรือสนับสนุนให้มีการฝ่าฝืนมาตรา 20 (การหลบหนีออกจากสถานคุ้มครอง) ต้องระวังโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกิน 20,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ในกรณีที่ผู้ช่วยเหลือหรือสนับสนุนให้มีการหลบหนีออกจากสถานคุ้มครองโดยใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายโดยมีหรือใช้อาวุธผู้กระทำการดังกล่าวต้องระวังโทษจำคุกไม่เกินสี่ปีหรือปรับไม่เกิน 40,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ นั่นหมายความว่าหากมีผู้ช่วยเหลือให้ผู้ทำการขอทานหลบหนีออกจากสถานคุ้มครองก็จะถือว่ามีความผิด และความผิดจะรุนแรงมากขึ้นหากมีการใช้กำลังเพื่อประทุษร้ายต่อเจ้าหน้าที่ด้วยเช่นกัน

“...กรณีการช่วยเหลือให้มีการหลบหนีออกจากสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งในอีกแง่หนึ่งยังถูกมองว่าส่งเสริมให้มีการกลับไปสู่กระบวนการขอทานซ้ำ บุคคลกลุ่มที่ช่วยเหลือให้มีการหลบหนีออกจากสถานคุ้มครองอาจมีความพัวพันกลับผู้แสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทานซึ่งความสัมพันธ์นี้แสดงให้เห็นได้ในความรุนแรงของบทลงโทษทางกฎหมายที่ใกล้เคียงกัน...” (ตำรวจคนที่ 4, การสื่อสารส่วนบุคคล, 17 ธันวาคม 2563)

ประการที่สาม คือ การลงโทษผู้แสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทาน ในบางกรณีปรากฏการณ์ขอทานมิใช่เพียงผู้ทำการขอทานแต่เพียงบุคคลกลุ่มเดียวที่มีส่วนร่วมสร้างปรากฏการณ์ ในทำนองเดียวกันนี้ผู้แสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทานก็นับว่าเป็นบุคคลสำคัญในการสร้างปรากฏการณ์ดังกล่าว เนื่องจากบุคคลกลุ่มเหล่านี้มีเครือข่ายการดำเนินงานอย่างเป็นกระบวนการและกว้างขวาง ปัจจุบันเทคโนโลยีการสื่อสารที่ทันสมัยยังเป็นแรงสนับสนุนให้บุคคลกลุ่มนี้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น หัวใจสำคัญของพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 จึงมีเป้าหมายเพื่อควบคุมและจัดการกับบุคคลกลุ่มนี้อันจะเป็นการตัดวงจรของการขอทานด้วยเช่นกันโดยมาตรา 22 ระบุว่าผู้ใดแสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทาน โดยการใช้ จ้างวาน สนับสนุน ยุยง ส่งเสริม หรือกระทำด้วยวิธีการอื่นใดให้ผู้อื่นทำการขอทานต้องระวังโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกิน 30,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ยิ่งกว่านั้นหากมีการกระทำต่อหญิงมีครรภ์ ผู้สูงอายุ คนวิกลจริต

คนพิการ หรือทุพลภาพหรือเจ็บป่วยและใช้กลุ่มบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป รวมถึงนำผู้อื่นภายนอกราชอาณาจักรให้มาขอทานในราชอาณาจักร และกระทำโดยผู้ปกครองของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลให้คำปรึกษา ผลดังกล่าวทำให้ผู้กระทำต้องระวังโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ (ตำรวจคนที่ 3, การสื่อสารส่วนบุคคล, 17 ธันวาคม 2563)

(4) การติดต่อสื่อสาร นับว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งที่ก่อให้เกิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ การสื่อสารที่ดีจะเป็นคุณประโยชน์ต่อการสร้างความเข้าใจระหว่างผู้ปฏิบัติงานและหน่วยงานการสร้างช่องทางการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลทั้งในระดับสูงและระดับล่าง จะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานระดับล่างทราบวัตถุประสงค์ที่ผู้บริหารระดับสูงต้องการ ในขณะเดียวกันการสื่อสารระหว่างบุคคลสองกลุ่มนี้จะช่วยลดช่องว่างของการปฏิบัติงานอันเกิดจากความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนของการดำเนินงานที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมายขององค์การ โดยรูปแบบของการติดต่อสื่อสารที่เอื้ออำนวยให้เกิดการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติ ประการแรก คือ การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน หรือการติดต่อสื่อสารแนวดิ่ง สำหรับผู้บริหารในที่นี้หมายถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเป็นผู้บริหารระดับสูงในการควบคุมดูแลการบริหารนโยบายและยังเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ทั้งนี้ระดับการบังคับบัญชาในระบบราชการจะลดหลั่นลงมาตามลำดับความสำคัญ ตั้งแต่ระดับอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากลุ่มงานและผู้ปฏิบัติงาน

สำหรับรูปแบบการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลตั้งแต่ระดับสูงสุดไปจนถึงล่างสุดจะถูกดำเนินการผ่านกิจกรรมที่เรียกว่า “การมอบนโยบาย” ภายหลังจากการมอบนโยบายของรัฐมนตรีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จึงนำมาสู่ผู้บริหารระดับสูงในการยอมรับนโยบาย และนำมาสู่การกำหนดนโยบายระดับหน่วยงานให้สอดคล้องกับนโยบายระดับสูงในที่นี้ คือ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ตามมาด้วยหน่วยงานระดับกอง โดยกองที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินนโยบายควบคุมการขอทานโดยตรง คือ กองคุ้มครองสวัสดิภาพและเสริมสร้างคุณภาพชีวิต จากคำสัมภาษณ์การประชุมเพื่อมอบนโยบายของกองคุ้มครองสวัสดิภาพและเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของผู้อำนวยการ นอกจากจะเป็นการสื่อสารและสร้างความรู้ความเข้าใจจากการรับนโยบายมาจากอธิบดี และยังเป็นการตรวจสอบว่าในแต่ละปีงบประมาณจะให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนงานที่เกี่ยวข้องอย่างไร นอกจากนี้ การประชุมประจำปีจะมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างหน่วยงานทั้งที่เป็นปัญหาอุปสรรค ข้อเสนอและวิธีการแก้ไข เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องนำไปปรับใช้ ในบางกรณีหากปัญหาการปฏิบัติงาน

มีความสำคัญจะถูกนำเสนอให้ผู้บริหารระดับสูงขึ้นไป เพื่อหาแนวทางแก้ไขโดยส่วนมากมักเป็นเรื่องของการขาดแคลนงบประมาณและบุคลากร

> *“...ระบบราชการมีภารกิจที่ต้องปฏิบัติหลัก 2 ประเด็นคือ การปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการประจำปี และการปฏิบัติงานตามภารกิจใหม่ ส่วนหนึ่งคือการปฏิบัติงานประจำปีจะเป็นงานประจำ ในขณะที่ภารกิจใหม่จะเป็นเรื่องเฉพาะผู้บริหารให้ความสนใจหรือจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องปฏิบัติ การมอบนโยบายจึงเป็นการกำหนดภาระงานทั้งงานประจำและงานใหม่ในเวลาเดียวกัน...”* (นักพัฒนาสังคมคนที่ 3 และนักสังคมสงเคราะห์คนที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 24 ธันวาคม 2563)

นอกจากนี้ ยังมีการติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินนโยบายควบคุมการขอทาน เช่น แนวโน้มของสถิติผู้ทำการขอทานที่เข้ารับการคุ้มครองในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งทั้งเพิ่มขึ้นหรือลดลง การลงพื้นที่จัดระเบียบคนขอทานในช่วงเทศกาลหรืองานพิธีที่สำคัญว่าเป็นอย่างไร ในการจัดประชุมมอบนโยบายจะมีรูปแบบเป็นไม่ทางการ เนื่องจากการสื่อสารที่ง่ายมักจะนำไปสู่ความเข้าใจได้ไม่ยากนักของผู้ปฏิบัติงานทุกระดับตั้งแต่ระดับสูงถึงระดับล่าง

> *“...การประชุมเพื่อมอบนโยบายเป็นการติดต่อสื่อสารที่แตกต่างไปจากการสื่อสารด้วยบันทึกข้อความ ซึ่งมีความยืดหยุ่นน้อยและโอกาสในการเข้าใจนโยบายมีความคลาดเคลื่อนสูง นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดความเหินห่างระหว่างผู้มอบนโยบายและผู้ปฏิบัติงานซึ่งไม่จูงใจต่อการปฏิบัติมากนัก การประชุมเพื่อมอบนโยบายเป็นการลดช่องว่างดังกล่าวทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างราบรื่นก่อให้เกิดทัศนคติที่ดีระหว่างงานกับผู้บริการ งานกับผู้ปฏิบัติงาน แม้จะมีภาระงานเพิ่มขึ้นจากภารกิจใหม่ๆ ก็ตาม...”* (นักสังคมสงเคราะห์คนที่ 2 และนักพัฒนาสังคมคนที่ 5, การสื่อสารส่วนบุคคล, 19 ธันวาคม 2563)

ประการที่สอง คือ การติดต่อสื่อสารแนวนอน โดยการติดต่อสื่อสารประเภทนี้จะอาศัยเทคโนโลยีการสื่อสารแบบสมัยใหม่เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนข้อมูลร่วมกัน โดยประเด็นที่มีการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้สื่อสารและผู้รับสารสามารถเป็นได้ทั้งประเด็นทั่วไปและประเด็นเฉพาะด้าน ในช่องทางการสื่อสารหนึ่งๆ สามารถมีผู้รับและผู้ส่งสารได้มากกว่าหนึ่งบุคคล ลักษณะเด่นของการติดต่อสื่อสารแบบแนวนอนต้องการความสะดวกและรวดเร็ว โดยการติดต่อสื่อสารแบบแนวนอนที่เอื้ออำนวยให้เกิดการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติ คือ การใช้แอปพลิเคชัน LINE ซึ่งเป็นการติดต่อสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่กับเจ้าหน้าที่ และการติดต่อสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่กับประชาชน สำหรับการติดต่อสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่

กับเจ้าหน้าที่ จะอาศัยมีการสร้างกลุ่มการสนทนาตามวัตถุประสงค์เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับงานควบคุมการขอทาน เช่น กลุ่มจัดระเบียบลงพื้นที่ในงานเทศกาล กลุ่มบ้านมิตรไมตรี เป็นต้น การสร้างกลุ่มสนทนาแอปพลิเคชันทาง LINE จะช่วยเป็นเครื่องมือในการติดต่อสื่อสารอย่างรวดเร็ว เนื่องจากข้อมูลข่าวสารจะไหลเวียนภายในกลุ่มอย่างต่อเนื่อง จากบทสัมภาษณ์พบว่า กลุ่มสนทนาสามารถส่งได้ทั้งข้อความ เสียง ไฟล์งาน ซึ่งสามารถทำงานได้สะดวก ผู้ใช้งานสามารถเข้าถึงข้อมูลได้หลายคนภายในเวลาเดียวกัน อีกทั้งไม่เสียค่าบริการ และโต้ตอบกันได้อย่างรวดเร็วกว่าการส่งอีเมล

> *"...การติดต่อสื่อสารที่เกี่ยวกับการดำเนินงานควบคุมการขอทาน ทางกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้จัดทำ Line official สำหรับการรับแจ้งเบาะแสการพบเห็นการขอทานและมีการส่งเจ้าหน้าที่จากศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งทั่วประเทศลงพื้นที่ และการติดต่อสื่อสารภายในยังใช้ช่องทางเดียวกันทำให้มีความสะดวกเนื่องจากเป็นที่นิยมสำหรับคนไทยจึงทำให้หน่วยงานเข้าถึงผู้ปฏิบัติและผู้รับบริการได้ง่ายขึ้น..."*
> (นักสังคมสงเคราะห์คนที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 ธันวาคม 2563)

ส่วนการติดต่อสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่กับประชาชน จะเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสและประสานงานที่เกี่ยวข้องกับการพบเห็นคนขอทาน โดยต้องแจ้งสถานที่พบเห็นบุคคลขอทาน ภาพถ่ายขณะทำการขอทาน และเบอร์โทรศัพท์ที่ติดต่อกลับ หลังจากคัดกรองและพูดคุยในรายละเอียดเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสให้เจ้าหน้าที่ทราบจะทำการส่งต่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อลงพื้นที่สอบข้อเท็จจริงตามที่มีการร้องเรียนเข้ามา ซึ่งปัจจุบันได้พัฒนาเป็นระบบการรับแจ้งพบเห็นการขอทานอย่างเป็นทางการบนแอปพลิเคชัน LINE

(5) การปรับปรุงองค์การ นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขโครงสร้างองค์การที่มีอยู่เดิมให้มีสภาพที่ดีขึ้นเพื่อให้สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ขององค์การและส่งเสริมให้เกิดความคล่องตัวต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งแต่เดิมกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีโครงสร้างการบริหารงานที่ก่อให้เกิดปัญหาต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประการแรก คือ การแบ่งแยกรูปแบบการปฏิบัติงานออกจากกัน โดยงานด้านการบริหารงาน ด้านวิชาการ และงานด้านปฏิบัติ จะถูกแบ่งแยกกันอย่างชัดเจนทำให้การปฏิบัติงานในการป้องกันแก้ไขปัญหาในด้านใดด้านหนึ่งถูกแบ่งไปสู่ความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน นอกจากนี้แล้วยังรวมถึงความเปลี่ยนแปลงคุณลักษณะของงาน โดยหลังจากที่มีการกำหนดพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 ขึ้นมาโดยมีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายทำให้คุณลักษณะของงานเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก นั่นคือ เป็นการกำหนดกลุ่มเสี่ยงหรือผู้ประสบปัญหาสังคมขึ้นมาเพื่อให้สอดคล้องกับคุณลักษณะของการปฏิบัติงานของหน่วยงานเดียวกัน

ภายในกระทรวง เช่น กรมกิจการผู้สูงอายุจะดูแลด้านผู้สูงอายุ กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวจะดูแลเกี่ยวกับผู้หญิงและความรุนแรงในครอบครัว กรมกิจการเด็กและเยาวชนจะดูแลเกี่ยวกับกลุ่มเด็กและเยาวชนกลุ่มเสี่ยง เป็นต้น ในขณะที่แต่เดิมกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีขอบข่ายของการปฏิบัติงานหลากหลายกลุ่มเป้าหมายมากมีทั้งเรื่องการค้าหญิงและเด็ก การรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมรวมถึงกลุ่มชาติพันธุ์ ยิ่งกว่านั้นยังมีความคาบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นจนการปฏิบัติหน้าที่ไม่มีความเป็นเอกภาพและซับซ้อน

เงื่อนไขดังกล่าวทำให้มีความสำคัญและมีความจำเป็นต่อการปรับปรุงโครงสร้างองค์การใหม่ให้สามารถรองรับคุณลักษณะของงานที่เปลี่ยนแปลงไปในอนาคต เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้นหลังจากนั้นในเวลาต่อมาจึงมีการกำหนดพระราชบัญญัติ ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2558 ซึ่งมีผลให้เกิดการปรับปรุงโครงสร้างองค์การของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการใหม่ โดยถ่ายโอนภาระงานที่ซับซ้อนกันไปยังหน่วยงานอื่น เพื่อให้การปฏิบัติงานมีความเป็นเอกภาพและเบ็ดเสร็จมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โครงสร้างขององค์การภายในกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ สำหรับการปรับปรุงโครงสร้างองค์การที่มีผลต่อการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติ โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้กำหนดบทบาทให้กองคุ้มครองสวัสดิภาพและเสริมสร้างคุณภาพชีวิตเป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบาย

> *“...แต่เดิมภารกิจของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจะมีกลุ่มเป้าหมายหลากหลายและบางส่วนมีความคล้ายคลึงกับหน่วยงานอื่นภายในกระทรวงเดียวกัน ทำให้การดำเนินงานซับซ้อน แต่ภายหลังการโอนหน่วยงานและจัดระเบียบใหม่ ทำให้ทำงานชัดเจนและอำนาจหน้าที่ก็ชัดเจนตามไปด้วย...”* (นักพัฒนาสังคมคนที่ 1 และนักสังคมสงเคราะห์คนที่ 5, การสื่อสารส่วนบุคคล, 21 ธันวาคม 2563)

ภายใต้หน่วยงานเดียวกันนี้ได้แบ่งภาระความรับผิดชอบไว้ในการกำกับดูแลได้อย่างเบ็ดเสร็จ โดยมี 4 กลุ่มงานหลักในการขับเคลื่อนนโยบายควบคุมการขอทาน ได้แก่ กลุ่มมาตรการและกลไก (งานด้านนโยบายและยุทธศาสตร์) กลุ่มการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ (งานด้านการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ทำการขอทาน) กลุ่มการส่งเสริมและพัฒนางานด้านการส่งเสริมและพัฒนา (งานด้านการป้องกัน) และกลุ่มการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพ (งานด้านการป้องกัน) โดยการทำงานแต่ละกลุ่มจะแบ่งฝ่ายกันอย่างชัดเจนภายในกองเดียวกัน มีทั้งฝ่ายวางกลยุทธ์ทำให้การควบคุมการขอทานมีประสิทธิภาพมาก โดยไม่ต้องทำงานข้ามหน่วยงาน สามารถทำแบบเบ็ดเสร็จในกองเดียวกัน เช่น ต้นทาง คือ กลุ่มมาตรการและกลไกจะเป็นผู้กำหนดแผนการควบคุมการขอทานภายใต้คณะอนุกรรมการ ในขณะที่

ระหว่างทางจะมีฝ่ายปฏิบัติ คือ กลุ่มการช่วยเหลือเน้นการป้องกัน ส่วนปลายทางจะเป็นกลุ่มการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิกับกลุ่มส่งเสริมและพัฒนาจะดูแลเรื่องการส่งคนขอทานไปสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเพื่อบำบัดและดูแลติดตามหลังจากส่งคืนกลับสู่สังคมแล้ว ดังนั้นเงื่อนไขของการปรับปรุงองค์การโดยการปรับโครงสร้างของการปฏิบัติงานใหม่จริงช่วยให้เกิดการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

6. อภิปรายผลการศึกษา

การศึกษาเรื่องการนำนโยบายควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2563 ไปปฏิบัติพบว่ามีขั้นตอน 5 ขั้นตอน โดยขั้นแรกเป็นการยอมรับนโยบาย ซึ่งแต่เดิมประเทศไทยมีการประกาศใช้นโยบายควบคุมการขอทานขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. 2484 แต่ทว่าเนื้อหาสาระของกฎหมายเกิดปัญหาต่อการบังคับใช้ที่ไม่เท่าทันกับสถานการณ์ปัญหาการขอทานที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติร่วมกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จึงเสนอร่างนโยบายควบคุมการขอทานเสียใหม่ โดยมีใจความสำคัญเพื่อจำแนกความแตกต่างระหว่างผู้ทำการขอทานและผู้แสดงความสามารถ การกำหนดแนวทางการบำบัดและฟื้นฟูคุณภาพชีวิตผู้ทำการขอทาน และการกำหนดบทลงโทษผู้แสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทาน เมื่อหลักการทางกฎหมายผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมาธิการจึงถูกกำหนดเป็นพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ซึ่งก่อนจะถูกนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในช่วงระยะเวลา 90 วันจึงเป็นการเตรียมความพร้อมขององค์การโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการขอทานขึ้นซึ่งมาจากหลากหลายหน่วยงานเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางนโยบาย การสร้างการยอมรับทางนโยบายจึงมีส่วนช่วยให้เกิดการบูรณาการระหว่างขอบเขตเชิงนโยบายกับขอบเขตงานประจำ นั่นจึงเท่ากับการเกิดขึ้นของนโยบายใหม่ย่อมนำไปสู่การกำหนดแนวทางปฏิบัติงานใหม่ อย่างไรก็ตามงานศึกษา มธุลีห์ โยคี และประพนธ์ สหพัฒนา (2564) พบว่าการเกิดนโยบายใหม่บางกรณีอาจสร้างแรงต่อต้านจากผู้ปฏิบัติงาน เนื่องจากเป็นการเพิ่มภาระงานที่มากขึ้น และความซับซ้อนของการปฏิบัติงานที่อาจเกิดขึ้นจากผู้ปฏิบัติงานที่ไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ซึ่งข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษามีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่า หากคุณลักษณะของนโยบายใหม่สอดคล้องกับงานประจำที่ผู้ปฏิบัติงานกระทำอยู่และการกำหนดเป็นกฎหมายควบคู่กันจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยากที่ผู้ปฏิบัติงานจะเพิกเฉยต่อนโยบาย เนื่องจากเป็นภาระหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติงานตามกฎหมายอันเป็นหน้าที่ของหน่วยงานราชการ และความสอดคล้องกับงานประจำจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจและเลือกสรรมากำหนดไว้เป็นอีกหนึ่งภาระหน้าที่ซึ่งกระบวนการนี้

เป็นการยอมรับนโยบาย นอกจากนี้ งานศึกษาของ Bullock, Lavis, Wilson, Mulvale, and Miatello (2021) ระบุเพิ่มเติมว่าการยอมรับนโยบายยังอยู่บนพื้นฐานทัศนคติเชิงบวกของผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติร่วมด้วย แม้ว่าขั้นตอนความเกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบายของบุคคลดังกล่าวแตกต่างกัน แต่ความสัมพันธ์อยู่ตรงที่การยอมรับการนำนโยบายไปปฏิบัติได้นั้นมาจากการกำหนดนโยบายที่มีความเป็นไปได้ในเวลาเดียวกัน

สำหรับขั้นตอนที่สอง คือ การสร้างพันธมิตรทางนโยบาย เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ในฐานะที่หน่วยงานเจ้าภาพหลักซึ่งมีเพียงส่วนราชการเท่านั้น การสร้างพันธมิตรจะช่วยให้เกิดการขยายบริบทของการนำไปปฏิบัติในหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และเอกชน ในขณะเดียวกันก็อาศัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องร่วมด้วย ดังจะพบว่ามีการดำเนินการกับคนขอทานที่เป็นคนต่างด้าวจะดำเนินการภายในนโยบายควบคุมการขอทาน (ทีมสหวิชาชีพ) และนโยบายตรวจคนเข้าเมือง (องค์การเฟรนด์อินเตอร์เนชั่นแนล) ในการผลักดันเข้าสู่ภูมิลำเนาในประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเน้นการจัดการเพื่อป้องกันปัญหาการขอทานระดับชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษา นิภาพรรณ เจนสันติกุล (2566) ที่พบว่าการสร้างเครือข่ายการดำเนินงานร่วมกันจะช่วยก่อให้เกิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ แม้จะเป็นนโยบาย โครงการ หรือกิจกรรมประเภทเดียวกัน แต่คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติที่มีความแตกต่างกันสามารถทำให้รูปแบบและผลลัพธ์จากการปฏิบัติงานที่ได้แตกต่างกัน นอกจากนี้ งานศึกษาครั้งนี้ยังชี้ให้เห็นเพิ่มเติมว่าความหลากหลายของพันธมิตรทางนโยบายยังมีส่วนหลักในการเติมแต่งเนื้อหาของนโยบาย เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานในฐานะชุมชนทางนโยบายจะมีบทบาทหน้าที่หลักแตกต่างกัน แต่ผลลัพธ์การปฏิบัติงานมุ่งไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งมีส่วนเกี่ยวพันกับผลการศึกษาของ Petridou, Becker, and Sparf (2021) ที่มีมุมมองต่อพันธมิตรทางนโยบายในฐานะที่เป็นกลุ่มของผู้ประกอบการทางนโยบาย (Policy Entrepreneur) ซึ่งมีผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่หลากหลายในทำนองเดียวกันเครือข่ายทางนโยบายยังเกี่ยวเนื่องกับความหลากหลายของนโยบายในเรื่องเดียวกันที่สัมพันธ์กับนโยบายประเภทอื่น

ขั้นตอนที่สาม คือ การระดมทรัพยากรทางนโยบาย โดยทรัพยากรในที่นี้จะเกี่ยวกับงบประมาณ สถานที่ และบุคลากร รวมถึงองค์ความรู้ สิ่งเหล่านี้มีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของ เก็จกนก เอื้อวงศ์ (2565) พบว่าทรัพยากรเป็นส่วนสำคัญต่อการดำเนินการให้นโยบายเกิดผลจากการกระทำอย่างเป็นรูปธรรม เมื่อมีการแปลงนโยบายไปสู่ แผน แผนงาน โครงการ และกิจกรรม ทรัพยากรนโยบายจะถูกใช้โดยผู้ปฏิบัติงานนำไปสร้างปัจจัยนำเข้า (Input) ผลลัพธ์ (Output) จะปรากฏออกมาเป็นกิจกรรม อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบจากการศึกษาพบว่าการเกิดขึ้นของ

ทรัพยากรทางนโยบายมักไม่ได้มาจากการสนับสนุนจากภาครัฐแต่เพียงอย่างเดียว นโยบายด้านสังคมมักมีทรัพยากรทางนโยบายในปริมาณสูงในแง่ของด้านเทคนิคมากกว่านโยบายด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากมีลักษณะการเป็นเครือข่ายทางนโยบายกว้างขวาง นอกจากนี้ ผลการศึกษายังระบุให้เห็นว่าแม้มีการจัดสรรงบประมาณจากสำนักงบประมาณเป็นประจำทุกปี แต่แนวโน้มในอนาคตมีความเป็นไปได้ต่อการลดลง ดังนั้น การปรับกลยุทธ์เพื่อขับเคลื่อนงานควบคุมการขอทานจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างมาก โดยการแสวงหารายได้เพิ่มเติมสนับสนุนงบประมาณลงทุนและงบดำเนินการเพิ่มเติม นอกจากนี้ งานศึกษาของ Chia and Grant (2021) ยังระบุเพิ่มเติมด้วยว่าการสนับสนุนงบประมาณมีความเชื่อมโยงกับการกระตุ้นให้เกิดการปฏิบัติงานไปในเวลาเดียวกัน การกระตุ้นให้เกิดการดำเนินงานในทำนองที่ว่านี้จะครอบคลุมถึงโครงการและกิจกรรมเร่งด่วน นอกเหนือไปกว่าโครงการหรือกิจกรรมที่ระบุไว้เฉพาะแผนงานเพียงอย่างเดียว

ส่วนขั้นตอนที่สี่ คือ การแปลงนโยบาย เป็นการกำหนดแผนปฏิบัติการตามแผนขับเคลื่อนการควบคุมการขอทาน ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2562-2564) ให้เกิดการดำเนินงานออกมาเป็นกิจกรรมและโครงการในการแก้ไขปัญหาการขอทาน ซึ่งจะเน้นไปที่การสร้างระบบการคัดกรองเพื่อคัดแยกความแตกต่างระหว่างผู้ทำการขอทานกับผู้แสดงความสามารถ การกำหนดแนวทางการฟื้นฟูและพัฒนา การสร้างมาตรการและกลไกการปฏิบัติงาน จะเห็นได้ว่าการแปลงนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติจะให้ความสำคัญในการกำหนดกิจกรรมและโครงการออกเป็นหลายส่วน โดยแต่ละส่วนมีเป้าประสงค์เพื่อบรรลุตามเป้าหมายของนโยบายและอีกส่วนหนึ่งเป็นการบรรลุเป้าหมายขององค์การด้วย ซึ่งเป็นไปตามทัศนะของ Williams (1971) และ Dye (1976) ที่ระบุว่าการแปลงนโยบายที่มีความกว้างขวางออกมาเป็นกิจกรรมซึ่งแต่ละกิจกรรมจะอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์เรื่องใดเรื่องหนึ่ง นโยบายอาจมีหลายยุทธศาสตร์ที่ต้องการการบรรลุ การกำหนดกิจกรรมภายใต้แต่ละยุทธศาสตร์นอกจากจะสอดคล้องระหว่างแต่ละกิจกรรมแล้วยุทธศาสตร์ต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันด้วย อนึ่ง จุดที่น่าสนใจอีกประการหนึ่ง คือ การแปลงนโยบายเป็นกิจกรรมนอกจากจะมีจุดมุ่งหมายเพื่อบรรลุนโยบายแล้วยังเป็นการกำหนดเพื่อบรรลุเป้าหมายของหน่วยงานด้วยเช่นกัน ซึ่งเมื่อมีนโยบายใหม่เกิดขึ้นจะมีการประชุมประจำปีเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ของหน่วยงานซึ่งจำเป็นต้องมีการทบทวนอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดความเท่าทันต่อการติดตามผลการปฏิบัติงาน ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในเชิงปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับงานควบคุมการขอทานจะมีการดำเนินงานตามแผนประจำปี เมื่อเปลี่ยนแผนจะทำให้ขอบข่ายโครงการและกิจกรรมเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย (ระดับของแผนในการนำไปปฏิบัติ) แต่ประเด็นที่ไม่เปลี่ยนแปลงคือการบังคับระดับมหภาคผ่านพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 (ระดับของนโยบายในการนำไปปฏิบัติ)

ซึ่งในทำนองเดียวกันงานศึกษาของ Abdullahi and Othman (2020) ยังแสดงให้เห็นว่า การแปลงนโยบายให้เกิดเป็นแผนหรือโครงการ ซึ่งช่วงเวลาแตกต่างกันทำให้ผลลัพธ์ของการแปลงนโยบายมีเนื้อหาสาระไม่เหมือนกัน

และขั้นตอนที่ห้า คือ การปฏิบัติการทางนโยบาย ในขั้นตอนนี้จะเป็นการนำกิจกรรมหรือโครงการไปสู่การปฏิบัติหรือการกระทำโดยมีผู้รับผิดชอบในประเด็นที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนนี้นอกจากจะต้องอาศัยการสร้างความรู้ความเข้าใจ การติดต่อสื่อสาร และการเตรียมความพร้อมเพื่อก่อให้เกิดการทำงานผู้ปฏิบัติงานยังต้องตระหนักถึงบทบาทหน้าที่และความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาด้วยเช่นกัน ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของ สัญญา เคณาภูมิ (2559) ที่ระบุว่าการดำเนินการทางนโยบายในอีกแง่หนึ่งคือการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบอีกประการหนึ่งซึ่งจำแนกความแตกต่างระหว่างการบังคับใช้กฎหมายกับการปฏิบัติการเชิงนโยบาย คือ การบังคับใช้กฎหมายจะหมายรวมถึงเฉพาะเพียงเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ แต่ปฏิบัติการทางนโยบายยังหมายรวมถึงภาคประชาสังคมและประชาชนร่วมด้วยจะเห็นได้ว่าการควบคุมการขอทานเน้นการให้ทานอย่างถูกวิธีเพื่อลดการขอทาน ดังนั้น การนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติในอีกแง่มุมหนึ่งอาจมีความหมายครอบคลุมมากกว่ากลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ยังหมายรวมถึงประชาชนทุกคนด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ งานศึกษายังมีประเด็นที่เป็นจุดน่าสนใจที่ว่าบางภารกิจโดยเฉพาะภารกิจที่จำเป็นต้องมีการลงพื้นที่แก้ไขการขอทานภายหลังปรากฏบนข่าวการมอบนโยบายเร่งด่วนจากผู้บริหาร ทำให้การปฏิบัติการทางนโยบายส่วนหนึ่งที่เป็นการเติมเต็มผลลัพธ์ของการนโยบายไปปฏิบัติมีส่วนส่งเสริมให้เกิดการบรรลุผลตามเป้าหมายของนโยบายไปในเวลาเดียว ผลลัพธ์การดำเนินนโยบายควบคุมการขอทานมีจำนวนลดลง โดยเปรียบเทียบระหว่างปี พ.ศ. 2563 มีจำนวน 227 คน และปี พ.ศ. 2564 มีจำนวน 220 คน สำหรับกลุ่มคนขอทานไทย ในขณะที่กลุ่มขอทานต่างด้าวในระหว่างปีเดียวกันพบว่าลดลงเช่นเดียวกัน จำนวน 115 คน และจำนวน 86 คน ปริมาณของผู้ทำการขอทานจึงเป็นตัวสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานภายใต้พันธกิจที่เน้นการควบคุมการขอทานโดยการลงโทษผู้ทำการขอทาน การส่งเสริมผู้แสดงความสามารถ และการฟื้นฟูและพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อป้องกันกลุ่มเสี่ยงไม่ให้เข้าสู่วงจรของการขอทาน ซึ่งมุ่งไปสู่เป้าหมายหลักของการลดลงในจำนวนผู้ทำการขอทานอย่างต่อเนื่อง

7. ข้อเสนอแนะ

(1) ควรสนับสนุนให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในฐานะหน่วยงานเจ้าภาพในการบังคับใช้นโยบายควบคุมการขอทานได้การจัดสรรทรัพยากรเพิ่มเติมทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ทั้งงบประมาณ บุคลากร และสถานที่ เนื่องจากศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งบางแห่งยังเป็นสถานที่ทำการที่เช่าจากแหล่งที่อื่น ประกอบกับการเพิ่มอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ชุดปฏิบัติการในการลงพื้นที่อย่างรวดเร็วมากขึ้น ประกอบกับเสริมสร้างทักษะด้านภาษาต่างประเทศนอกเหนือจากภาษาอังกฤษ นั่นคือ ภาษาเขมร เพราะผู้ทำการขอทานบางกรณีมาจากประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้น การเพิ่มศักยภาพของทรัพยากรจะช่วยลดข้อจำกัดของการปฏิบัติงานที่ต้องเน้นการบริหารงบประมาณแบบรัดเข็มขัด นอกจากนี้ ผลการศึกษายังระบุว่าการสนับสนุนทรัพยากรจะช่วยให้เกิดการบริหารจัดการปัญหาการขอทานในเชิงก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น โดยมีการนำงบประมาณไปใช้ในการพัฒนากิจกรรมการบำบัดฟื้นฟูรูปแบบใหม่ที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(2) ควรสนับสนุนให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการร่วมกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันเพื่อบริหารจัดการรายได้ที่มาจากการขอทาน โดยที่มาจากผู้ทำการขอทานและผู้แสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทาน เช่น เมื่อหักค่าปรับแล้วจัดตั้งเป็นกองทุนส่วนกลางเพื่อใช้ในกรณีฉุกเฉินหรือนำไปใช้ในกิจกรรมฟื้นฟูและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ทำการขอทาน เป็นต้น ซึ่งผลดังกล่าวจะช่วยเสริมประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเด็นที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากเป็นการบริหารจัดการปัญหาการขอทานทั้งบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการขอทานและทรัพย์สินเหล่านั้นด้วย

(3) ควรกระตุ้นให้มีการบูรณาการความร่วมมือกับภาคประชาสังคมให้มากยิ่งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาผู้ทำการขอทาน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนในการป้องกันการเข้ามาทำการขอทานในพื้นที่เมือง โดยอาจจัดทำเป็นศูนย์พักพิงเพื่อช่วยเหลือให้สวัสดิการเฉพาะการและร่วมติดตามการส่งกลับคืนสู่สังคมของผู้ทำการขอทานมิให้ถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม สำหรับองค์การที่ไม่แสวงหาผลกำไรสามารถเป็นภาคีเครือข่ายในการกำหนดยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศเพื่อป้องกันการอพยพเข้ามายังประเทศไทยเพื่อทำการขอทาน และการประสานส่งตัวกลับไปยังประเทศภูมิลำเนา โดยทำงานร่วมกับกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ สำนักตรวจคนเข้าเมือง และหน่วยงานประเทศต้นสังกัด การมีส่วนร่วมจากหลากหลายภาคส่วนจะช่วยก่อให้เกิดการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับจุลภาคและลดช่องว่างของการมีบุคลากรและงบประมาณอันจำกัด

(4) เนื่องจากผู้ทำการขอทานมีกลวิธีในการปรับรูปแบบการขอทาน เช่น การใช้แอปพลิเคชัน Line เพื่อติดตามการเคลื่อนไหวของพนักงานเจ้าหน้าที่ ทำให้ยังไม่สามารถเข้าถึงตัวผู้แสวงหาประโยชน์ได้ ฉะนั้นการติดต่อสื่อสารของพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องมีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้นในการลงพื้นที่ติดตามหลังจากได้รับการแจ้งเหตุ ประกอบการการพัฒนาขีดความสามารถด้านเทคโนโลยีและเครือข่ายทางสังคมให้มากขึ้น เพื่อเท่าทันกับความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ปัญหาการขอทาน นอกจากนี้ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการอาจเปิดช่องทางในการเข้าถึงการสื่อสารให้หน่วยงานในพันธกิจเดียวกัน เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น สามารถติดตามสถานะการแจ้งเบาะแสการพบเห็นผู้ทำการขอทานและประสานงานเพื่อลงพื้นที่ให้รวดเร็วยิ่งขึ้น

(5) การนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติมีความเกี่ยวพันกับปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาการอพยพเข้าเมืองผิดกฎหมาย ปัญหาการบังคับให้เป็นแรงงานขอทานในเด็ก ปัญหาความพิการและไม่สามารถประกอบอาชีพได้ ปัญหาการค้ามนุษย์รูปแบบการแสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทาน ผลดังกล่าวทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยอาศัยพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ยังคงมีช่องว่างในการนำไปปฏิบัติบางประการ ตัวอย่างเช่น การขอทานเป็นประเด็นเชิงวัฒนธรรมที่เป็นสิ่งที่ไม่สามารถจับต้องได้ (วัฒนธรรมการให้และการรับ) ในขณะที่พฤติกรรมการขอทานที่ระบุไว้ในกฎหมายเป็นสิ่งที่จับต้องได้ ช่องว่างเหล่านี้ทำให้การกำหนดนโยบายควบคุมการขอทานละเลยต่อประเด็นเชิงวัฒนธรรม จึงมีผลทำให้ขาดการมุ่งเน้นไปที่ผู้ให้ทานด้วยเช่นกัน ดังนั้น การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในอนาคตอาจเน้นมิติเชิงวัฒนธรรมเพิ่มเติมมากยิ่งขึ้น อันจะมีผลต่อการพัฒนานโยบายควบคุมการขอทานเพิ่มเติม

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

เก็จกนก เอื้อวงศ์. (2565). การนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้บริหารสถานศึกษา: สมรรถภาพและแนวทางการพัฒนา. *ครุศาสตร์สาร, 16*(1), 77-92.

จิรวรรณ ทองพายัพ. (2561). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559. *วารสารดุษฎีบัณฑิตทางสังคมศาสตร์, 8*(1), 177-190.

นาวิก ตะนะคี. (2557). *ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ.2484: ศึกษากรณีกระบวนการสงเคราะห์คนขอทาน* (การค้นคว้าอิสระนิติศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.

นิภาพรรณ เจนสันติกุล. (2566). เครือข่ายนโยบายสาธารณะ: ความหมาย การวิเคราะห์เครือข่าย และกรณีศึกษา. *วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา, 11*(1), 115-136.

ประยูร กาญจนดุล. (2538). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มธุลีห์ โยคี, และประพนธ์ สหพัฒนา. (2564). ความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบาย “โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง”. *วารสารชุมชนวิจัย มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา, 15*(4), 13-27.

วรเดช จันทรศร. (2554). *ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: บริษัทพริกหวานกราฟฟิค จำกัด.

ศศิธร มุสิกะศิริ. (2559). *ความรับผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับขอทาน* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมศักดิ์ ชินอรุณชัย. (2537). *มาตรการทางกฎหมายต่อคนขอทานและผู้ถือประโยชน์จากคนขอทานในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สัญญา เคณาภูมิ. (2559). การกำหนดนโยบายสาธารณะ: ทฤษฎี และกระบวนการ. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี, 7*(2), 103-126.

อนิสรา รัศมีเจริญ. (2561). ขอทานในภารตนิยาย. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, 10*(1), 173-207.

ภาษาอังกฤษ

Abdullahi, M., & Othman, N. (2020). Bridging the Gap Between Policy Intent and Implementation. *JOSTIP, 6*(1), 1-10.

British Broadcasting Cooperation. (2017). *US Homeless People Numbers Rise for First Time in Seven Years*. Retrieved June 11, 2019, from https://www.bbc.com/news/world-us-canada-42248999

Bullock, H. L., Lavis, J. N., Wilson, M. G., Mulvale, G., & Miatello, A. (2021). Understanding The Implementation of Evidence-Informed Policies and Practices from a Policy Perspective: A Critical Interpretive Synthesis. *Implementation Science, 1*(1), 1-24.

Chia, Y, M., & Grant, L. (2021). Budget Participation: Interaction Effects of Work Engagement and Empowerment. *Jurnal Akuntansi dan Keuangan Indonesia, 2*(1), 43-65.

Department for Communities and Local Government. (2007). *Homelessness Statistics September 2007 and Rough Sleeping – 10 Years on from the Target.* London: Department for Communities and Local Government.

Department of Public Relations. (2017). *Thailand is Ranked at Tier 2*. Retrieved October 18, 2018, from http://www.aseanthai.net/ewt_news.php?nid=8361&filename=index

Department of Social Development and Welfare. (2018). *Operational Handbook for Competent Actors in the Begging Control Act, 2016.* Bangkok: Department of Social Development and Welfare.

Dye, T. R. (1976). *Policy Analysis: What Governments Do, Why They Do It, and What Difference It Makes.* Alabama: University of Alabama Press.

Lynch, T. D. (1981). *Policy Analysis in Public Policy-making.* Lexington, MA: Lexington Books.

Petridou, E., Becker, P., & Sparf, J. (2021). Policy Entrepreneurs in Public Administration: A Social Network Analysis. *P&P Politics & Policy, 49*(2), 414-445.

Relief Welfare Division. (n.d.). *Actions on Problems of Beggars.* Bangkok: Department of Public Welfare.

Ripley, R. B., & Franklin, G. A. (1986). *Policy Implementation and Bureaucracy.* USA: Brooks/Cole.

Royal Academy. (2013). *Royal Academy Dictionary 2011*. Bangkok: Nanmee Book Publishing.

Sabatier, P. (1986). Top-down and Bottom-Up Models of Policy Implementation: A Critical and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy, 6*(1), 21-48.

Sally, W. (2001). *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English.* New York: Oxford University.

Schofield, J., & Sausman, C. (2004). Symposium on Implementing Public Policy: Learning from Theory and Practice: Introduction. *Public Administration, 82*(2), 235-248.

Schouwstra, M., & Ellman, M. (2006). *A New Exploratory Model for Policy Analysis and Evaluation*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Sharkansky, I. (1970). *The Policy Analysis in the Political Science.* Chicago: Markham Publishing.

Smith, K. B., & Larimer, C. W. (2009). *The Public Policy Theory Primer.* Philadelphia: Westview press.

Stokey, E., & Zeckhauser, R. (1978). *Primer for Policy Analysis*. New York: W.W. Norton.

Sutton, R. (1999). *The Policy Process: An Overview*. London: Chameleon Press Ltd.

Thissen, W. A., & Walker, W. E. (2013). *Public Policy Analysis*. New York: springer.

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society, 6*(4), 445-488.

Williams, W. (1971). *Social Policy Research and Analysis: The Experience in the Federal Social Agencies.* New York: American Elsevier Publishing Co.th.

Williams, W. (1975). Implementation Analysis and Assessment. *Policy Analysis, 1*, 531-566.

Worthen, B. R., & Sanders, J. R. (1987). *Educational Evaluation: Alternative Approaches and Practical Guidelines*. USA: Longman Pub Group.