

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ยอมรับกันว่าเด็กเป็นทรัพยากรที่มีค่าของสังคม และเป็นกำลังที่สำคัญของชาติ ในอนาคต เพราะเด็กย่อมจะเป็นผู้สืบทอดศิลปวัฒนธรรม ความรู้และคุณค่าต่างๆ ของสังคม ตลอดจนช่วยดำรงไว้ซึ่งความคงอยู่ของสังคมนั้นต่อไป นอกจากนี้ในแง่ของความรู้สึกทางจิตใจ เด็กเป็นศูนย์รวมแห่งความรักความอบอุ่นและความมุ่งหวังของครอบครัว ด้วยเหตุผลดังกล่าว สังคมทุกสังคมจึงพยายามที่จะให้การส่งเสริมและคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กตามสภาพทาง เศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรมในสังคมนั้น ๆ หากแต่ความเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคม อย่างรวดเร็วจากสังคมชนบทเป็นสังคมเมือง การพัฒนาประเทศที่ไม่สมดุล การกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม ความเหลื่อมล้ำของรายได้ ส่งผลให้มีการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของประชาชนจากชนบท สู่มืองหลวง สภาพครอบครัวเปลี่ยนแปลงจากครอบครัวขยายเป็นครอบครัวเดี่ยวมากขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในครอบครัวเปลี่ยนแปลงไป

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมดังที่ได้กล่าว ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา อาทิเช่น ชุมชนแออัด ปัญหาอาชญากรรม การใช้แรงงานเด็ก โสเภณีเด็ก เด็กได้รับการเลี้ยงดู ไม่เหมาะสม มีปัญหาความประพฤติ ถูกทำร้ายทารุณ ถูกใช้เป็นเครื่องมือแสวงหา ผลประโยชน์ เป็นต้น นอกจากนี้เด็กมีปัจจัยทางด้านสรีระเป็นตัวดึงดูดและผลักดันเป็นช่องทาง ทำให้เด็กถูกเอารัดเอาเปรียบมากขึ้น ปัจจุบันปัญหาความรุนแรงต่อเด็กมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงในลักษณะต่าง ๆ ดังที่ปรากฏข่าวตามหน้าหนังสือพิมพ์เสมอ นอกจากนี้เด็กเป็นวัยที่อยู่ ระหว่างการซึมซับเอาความรักความเอาใจใส่จากพ่อแม่หรือบุคคลใกล้ชิด เพื่อนำมาเป็นพื้นฐาน ความมั่นคงของชีวิต ให้พร้อมที่จะเติบโตเป็นสมาชิกของสังคม ที่มีความเข้าใจสามารถที่จะอยู่ร่วมกับบุคคลอื่นในสังคมอย่างมีความสุข แต่ปรากฏว่าเด็กในสังคมไทย ยังต้องเผชิญกับปัญหา

หลายรูปแบบในปริมาณที่แตกต่างกัน และตามสภาพความเสื่อมโทรมของสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศ จากเศรษฐกิจการเกษตรมาสู่ เศรษฐกิจอุตสาหกรรม เป็นเหตุให้สังคมไทยเริ่มเปลี่ยนแปลงจากสังคมชนบทมาสู่สังคมเมืองมากขึ้น ทำให้วิถีชีวิตและความเป็นอยู่แบบไทย ต้องปรับเปลี่ยนเป็นการดำเนินชีวิตในรูปแบบสมัยใหม่ อันมีผลกระทบต่อสภาพจิตใจวัฒนธรรม และวิถีชีวิตความเป็นอยู่โดยส่วนรวม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ ได้ก่อให้เกิดปัญหาสังคมเมืองในด้านต่างๆ โดยเฉพาะปัญหาอาชญากรรม ปัญหาชุมชนแออัด ความเหลื่อมล้ำระหว่างรายได้ของกลุ่มครัวเรือนระดับต่าง ๆ สถาบันครอบครัวนับเป็นหน่วยหนึ่งของสังคมชั้นพื้นฐานที่สำคัญในการคุ้มครองดูแลเด็ก และครอบครัวก็เป็นสถานที่แรกในการอบรมเลี้ยงดูเด็กให้เจริญเติบโต สามารถอยู่ร่วมกับบุคคลอื่นในสังคมได้ แต่ปัจจุบันปรากฏว่า ปัญหาส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นล้วนมีสาเหตุเบื้องต้นมาจากครอบครัวแทบทั้งสิ้น สังคมไทยในปัจจุบันการล่วงละเมิดสิทธิเด็กในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการล่วงละเมิดทางเพศ การทารุณกรรมเด็ก การใช้แรงงานเด็ก เป็นต้น¹ ได้ทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดกับเด็กมีสาเหตุสำคัญ มาจากความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสภาพเศรษฐกิจสังคม โดยเฉพาะการแพร่กระจายของค่านิยมเชิงวัตถุ²

สำหรับประเทศไทย รัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาเด็ก ดังจะเห็นได้จากนโยบายการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก โดยรัฐได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 294 เมื่อปี พ.ศ. 2515 ในสมัยจอมพลจอมพลถนอม กิตติขจรเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ เป็นนโยบายที่กำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ซึ่งนโยบายดังกล่าวได้ระบุให้กรมประชาสงเคราะห์เป็นหน่วยงานหลัก ในการดูแลให้การสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก โดยเด็กที่จำเป็นต้องได้รับการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพ คือ เด็กที่ไม่มีบิดามารดา หรือผู้ปกครอง หรือทอดทิ้งไว้ หรือเป็นเด็กพลัดหลง หรือให้ความอุปการะเลี้ยงดูไม่เหมาะสม หรือไม่สามารให้ความอุปการะเลี้ยงดูได้ เพราะเหตุที่ถูกจำคุก กักขัง พิกการทุพพลภาพป่วยทางร่างกายหรือจิตใจ หรือตกอยู่ในภาวะอื่นใด อันอาจเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่เด็ก

¹ มาลีรัตน์ ทรัพย์คต, "ละเมิดสิทธิเด็ก ความยุติธรรมอยู่ตรงไหน," รัฐจักร (28 มีนาคม 2539) : 2.

² อนันต์ ภิรมย์แก้ว, "ห่วงใยปัญหาเด็ก-เยาวชน จากใจอนันต์ ภิรมย์แก้ว," มติชน (10 มีนาคม 2540) :

ทั้งทางร่างกาย จิตใจ และศีลธรรม หรือเด็กที่พิการทางร่างกาย สมอง สติปัญญาหรือจิตใจ รวมถึงเด็กซึ่งมีปัญหาทางความประพฤติ อันได้แก่ เด็กซึ่งบิดา มารดา หรือผู้ปกครองไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมได้ หรือเด็กซึ่งประพฤติตนไม่สมควร³

หากแต่สภาพสังคมปัจจุบันมีปัจจัยที่เปลี่ยนแปลง อาทิเช่น การใช้แรงงานเด็กในโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งส่งผลให้เด็กพิการ ทูพพลภาพ หรือประสาท การละเมิดทางเพศต่อเด็กโดยผู้ปกครองหรือผู้ใหญ่ ธุรกิจการนำเด็กมาค้าประเวณี เด็กถูกนำไปแสวงหาประโยชน์ในทางธุรกิจ การกระทำทารุณกรรมต่อเด็กในลักษณะที่รุนแรง สิ่งเหล่านี้เกี่ยวพันกับการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของเศรษฐกิจ สังคม การเมือง จึงเป็นเหตุให้มีเด็กที่ต้องได้รับการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพมีมากขึ้น ส่งผลเป็นความล้มเหลวในระดับนโยบาย (policy failure) อันเกิดจากปัญหาที่ว่าตวนโยบายไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่ได้เปลี่ยนแปลงไป กลายเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุไม่ใช่การแก้ปัญหาที่สาเหตุ ในกรณี กรมประชาสงเคราะห์เป็นหน่วยงานหลักในหน่วยงานราชการ ในการให้การสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ซึ่งต้องปฏิบัติภายใต้กรอบนี้ จึงประสบปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งน่าจะเกิดจากตวนโยบายซึ่งมีลักษณะที่จำกัดของนโยบาย ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ได้ นอกจากนั้นปัญหาด้านบุคลากร และงบประมาณที่ไม่เพียงพอ การประสานงาน หน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบปฏิบัติ นโยบายมีขนาดเล็กเกินไป ทั้งหมดส่งผลเป็นลบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัญหานโยบายและการนำนโยบายการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กไปปฏิบัติ จึงเป็นประเด็นนโยบายสาธารณะ ที่มีความสำคัญยิ่งขึ้นในสังคมไทยปัจจุบัน สมควรได้รับการศึกษาวิเคราะห์

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษานโยบายของรัฐบาลในเรื่องการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ว่านโยบายดังกล่าวมีความไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาในสังคมปัจจุบัน ส่งผลเป็นความล้มเหลวของนโยบายใช่หรือไม่
3. ความล้มเหลวของนโยบายส่งผลเป็นลบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติใช่หรือไม่

³ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515.

สมมติฐานในการวิจัย

นโยบายการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ไม่สอดคล้องกับปัญหาสวัสดิภาพเด็กในสังคมไทย ปัจจุบัน ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ก่อให้เกิดความล้มเหลวของนโยบาย (policy failure) ด้านความเป็นไปได้ทางการเมืองและทางเทคนิคหรือทฤษฎี ส่งผลเป็นลบต่อปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประชาสงเคราะห์ ด้านการสื่อความหมายของนโยบาย ทรัพยากร ลักษณะของหน่วยงาน ทักษะคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ การประสานงานกับหน่วยงานภายในและหน่วยงานภายนอกระบบราชการ และการสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

นิยามศัพท์ในการวิจัย

เด็ก หมายความว่า ผู้ซึ่งอายุไม่ครบสิบแปดปีบริบูรณ์ และยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วยการสมรส⁴

การสงเคราะห์ หมายความว่า การให้ความช่วยเหลือแก่เด็กที่มีปัญหาไม่ว่าจะอยู่ในรูปของเงิน เครื่องอุปโภคบริโภค หรือการให้บริการอื่น ๆ ซึ่งดำเนินการโดยกรมประชาสงเคราะห์

การคุ้มครองสวัสดิภาพ หมายความว่า การปกป้อง ดูแล พัฒนาและฟื้นฟูเด็กที่มีปัญหาซึ่งอยู่ในสภาวะที่จะต้องได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพ ซึ่งดำเนินการโดยกรมประชาสงเคราะห์

การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายความว่า การดำเนินงานของกรมประชาสงเคราะห์ในการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กที่มีปัญหาตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้จะทำการศึกษาใน 2 ประเด็น คือ ศึกษานโยบายและศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจากการศึกษาข้อมูลเบื้องต้น พบว่าการนำนโยบายการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กไปปฏิบัติ มีขอบเขตกว้างขวางมาก มีนโยบายหลากหลายที่นำมาใช้ในการ

⁴ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515

ดำเนินการ และมีหลายหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านนี้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงจำเป็นต้องจำกัดขอบเขตให้เหมาะสมกับการศึกษาวิจัย ดังต่อไปนี้

1. ศึกษานโยบาย

ผู้วิจัยจะศึกษานโยบายการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กเฉพาะประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 รายละเอียดตามที่ปรากฏใน พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นนโยบายที่กำหนดวิธีการให้การสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก

2. ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.1 ผู้วิจัยจะศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเฉพาะกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดำเนินนโยบายสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพ โดยจะศึกษาเฉพาะส่วนที่ปฏิบัติงานในกรุงเทพมหานครและกระบวนการปฏิบัตินโยบายในปี 2540 เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวมีหน้าที่หลักคือ รับผิดชอบในการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก

2.2 การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ จะศึกษาสภาพปัญหาสวัสดิภาพเด็กในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จนกระทั่งสิ้นสุดรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (พ.ศ. 2523-2540) เนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าว มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของระบบเศรษฐกิจ สังคม อุตสาหกรรม และเทคโนโลยี มีการเปลี่ยนแปลงในสังคมไทยที่เห็นได้อย่างชัดเจน ซึ่งส่งผลกระทบต่อเด็กในลักษณะต่าง ๆ

กรอบความคิดในการศึกษาวิจัย

การศึกษานโยบายนี้เป็นการศึกษาใน 2 ประเด็น คือ ศึกษานโยบายและศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นจึงอาศัยทฤษฎีกระบวนการนโยบายสาธารณะเป็นกรอบในการวิเคราะห์ โดยจะใช้ในส่วนการศึกษานโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อพิจารณาว่าตัวนโยบายการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาสวัสดิภาพเด็กในสังคมปัจจุบัน ทำให้นโยบายล้มเหลวหรือไม่ และนโยบายที่ล้มเหลวส่งผลกระทบต่อปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประชาสงเคราะห์เป็นอย่างไร ในการศึกษาวิจัยนี้ จึงใช้กรอบความคิดการศึกษานโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ มาศึกษาว่านโยบายที่ได้ดำเนินการมาเป็นเวลานานมีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาในปัจจุบันหรือไม่ และมีผลกระทบอย่างไรกับปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์เชิงพรรณนา (descriptive analysis) อาศัยการเก็บข้อมูลที่เน้นการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) โดยดำเนินการดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (documentary research)

1.1 ทำการศึกษาค้นคว้ารวบรวมแนวความคิด ทฤษฎี ผลงานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ (public policy) และการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) โดยนำมาใช้เป็นพื้นฐานในการอ้างอิงเพื่อวิเคราะห์ ยืนยัน และสรุปประเด็นต่างๆ เอกสารที่จะนำมาศึกษา ได้แก่ หนังสือ ตำราวิชาการ วิทยานิพนธ์ รวมถึงบทความต่าง ๆ

1.2 ทำการศึกษาค้นคว้ารวบรวมประวัติความเป็นมาของกฎหมายที่เกี่ยวกับเด็ก และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 รวมทั้งผลการวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวกับนโยบายการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับดังกล่าว

1.3 ทำการศึกษาวิเคราะห์ภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ แนวทางการดำเนินงาน กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประชาสงเคราะห์ จากเอกสารทางราชการของกรมประชาสงเคราะห์ และจากเอกสารขององค์การพัฒนาเอกชน

2. การวิจัยภาคสนาม (field research) โดยจะทำการศึกษาจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) ซึ่งจะศึกษาจากแหล่งข้อมูลเหล่านี้

2.1 ข้าราชการของกรมประชาสงเคราะห์ โดยศึกษาเฉพาะกองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กที่ปฏิบัติงานในกรุงเทพมหานคร แยกเป็น

2.1.1 ข้าราชการระดับบริหารของกรมประชาสงเคราะห์ ได้แก่ อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ ผู้อำนวยการกองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ซึ่งควบคุมดูแลการนำนโยบายการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กไปปฏิบัติ

2.1.2 ข้าราชการระดับปฏิบัติการของกรมประชาสงเคราะห์ ได้แก่ หัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ ภายในกองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก รวมทั้งข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน

2.2 ข้าราชการตำรวจระดับบริหารประจำกองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

2.3 เจ้าหน้าที่ขององค์กรเอกชน ที่ปฏิบัติงานสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก คือ มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก และมูลนิธิสร้างสรรค์เด็ก

การที่ผู้วิจัยได้กำหนดแหล่งข้อมูลข้างต้น เนื่องจากพิจารณาเห็นว่าเป็นกลุ่มบุคคลที่ปฏิบัติงานด้านเด็ก และเกี่ยวข้องกับนโยบายการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพโดยตรงย่อมมีความเข้าใจในนโยบาย ขั้นตอนการปฏิบัติงาน รวมทั้งปัญหาอุปสรรคในตัวนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีทั้งข้าราชการหน่วยงานราชการและเจ้าหน้าที่ขององค์กรเอกชน โดยจะมุ่งสอบถามความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงาน ในประเด็นนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงในเรื่องนโยบาย ว่ามีความเหมาะสมสอดคล้องกับปัญหาสวัสดิภาพเด็กในปัจจุบันอย่างไรหรือไม่ และเพื่อให้ทราบถึงผลกระทบจากนโยบายที่มีต่อปัจจัยต่าง ๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยว่าเป็นอย่างไร โดยศึกษาการปฏิบัติงานในช่วงปี 2540

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ได้ทราบว่านโยบายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมปัจจุบัน จะส่งผลเป็นความล้มเหลวของนโยบาย
2. มีข้อมูลในการพิจารณาปรับปรุงนโยบายให้มีความเหมาะสมชัดเจนตรงกับสภาพปัญหาซึ่งจะส่งผลให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
3. มีองค์ความรู้ด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานเพราะความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ย่อมก่อให้เกิดแนวความคิดใหม่ ๆ ในการปรับปรุงระบบการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น

รูปแบบการนำเสนอ

ในการศึกษาเรื่องการนำนโยบายการสงเคราะห์และการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กไปปฏิบัติ แบ่งออกเป็น 6 บท ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ

กล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย สมมติฐานของการวิจัย ขอบเขตของการศึกษา กรอบความคิดในการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และรูปแบบการนำเสนอ

บทที่ 2 กรอบความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

กล่าวถึงแนวความคิด และทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา โดยนำแนวคิดและทฤษฎีนโยบายสาธารณะมาเป็นกรอบในการศึกษา เน้นในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษานโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ การบูรณาการองค์ความรู้ และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา โดยเชื่อมโยงกับนโยบาย ปัจจัยการนำนโยบายการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กไปปฏิบัติ และสมมติฐานของการศึกษาวิจัย

บทที่ 3 นโยบายการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก

กล่าวถึงประวัติความเป็นมาของกฎหมายคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก และความเป็นมาของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 สภาพปัญหาสวัสดิภาพเด็กก่อนมีการกำหนดประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 รวมทั้งศึกษาเนื้อหาของนโยบาย หลักการ และวิธีการในการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก

บทที่ 4 ความไม่สอดคล้องระหว่างนโยบายการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กกับปัญหาสวัสดิภาพเด็กในสังคมปัจจุบัน

บทนี้จะกล่าวถึงการนำนโยบายการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กไปปฏิบัติของกรมประชาสงเคราะห์ โดยจะศึกษาภาระหน้าที่และความรับผิดชอบ แนวทางการดำเนินงาน กระบวนการปฏิบัติตามนโยบาย และวิเคราะห์ประเด็นความไม่สอดคล้องกันของนโยบายกับสภาพปัญหาสวัสดิภาพเด็กในปัจจุบัน ก่อให้เกิดความล้มเหลวของนโยบาย (policy failure) ด้านความเป็นไปได้ทางการเมืองและทางเทคนิคหรือทฤษฎี

บทที่ 5 การนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประชาสงเคราะห์

บทนี้จะกล่าวถึงการปฏิบัตินโยบายของกองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก กรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัตินโยบายประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 โดยจะศึกษาหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานในปี 2540 และวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ การสื่อสารความหมาย ทรัพยากร ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ลักษณะของหน่วยงาน การประสานงาน และการสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ว่ามีผลสืบเนื่องจากการศึกษานโยบายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาเป็นอย่างไรบ้าง

บทที่ 6 บทวิเคราะห์และบทสรุป

เป็นการวิเคราะห์และสรุปผลจากการศึกษาวิจัย