

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

จากการนำประเทศก้าวเข้าสู่การพัฒนาเศรษฐกิจแนวใหม่อย่างมีระบบภายใต้กรอบการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 ส่งผลให้ประเทศไทยเปลี่ยนจากประเทศด้อยพัฒนาไปสู่ประเทศกำลังพัฒนา จากการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาประเทศในบริบททางเศรษฐกิจและสังคมที่ดำเนินไปอย่างรวดเร็ว ทำให้สังคมไทยก้าวจากสังคมเกษตรไปสู่สังคมอุตสาหกรรมที่มีโครงสร้างและความสัมพันธ์ทั้งภายในและภายนอกที่ซับซ้อน สังคมไทยต้องปรับตัวจากสังคมชนบทไปสู่ความเป็นสังคมเมือง จากการดำเนินชีวิตในรูปแบบใหม่ส่งผลกระทบต่อสภาพจิตใจ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตโดยรวม ทำให้เกิดช่องว่างและความแตกต่างในเชิงพัฒนา ระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างชัดเจน

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้เกิดความแตกต่าง ความขัดแย้ง และปัญหาสังคมในรูปแบบใหม่ๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาอาชญากรรม ชุมชนแออัด ยาเสพติด สิ่งแวดล้อม การแย่งชิงทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด ตลอดจนการขาดแคลนบริการพื้นฐานทางสังคม ทั้งในด้านการศึกษา การสาธารณสุข หรือมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนซึ่งส่วนใหญ่ยังอยู่ในระดับต่ำ และในช่วง 64 ปีที่ผ่านมา การเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยของไทย มิได้ก่อให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองอย่างแท้จริง การเมืองไทยยังอยู่ในสภาพล้มลุกคลุกคลาน ขาดการพัฒนาที่ต่อเนื่อง และเกิดวิกฤติการณ์ทางการเมืองบ่อยครั้ง จะเห็นได้จากการปฏิวัติรัฐประหาร โดยมักจะมีสาเหตุมาจากความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองด้วยกันเอง การพัฒนาประเทศจากสังคมเกษตรไปสู่สังคมอุตสาหกรรมที่ก้าวหน้า แม้จะทำให้วิถีและมาตรฐานการดำรงชีพของประชาชนสูงขึ้น แต่ปัญหาต่างๆ ของสังคมก็เกิดมากขึ้นเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาคนจนที่มีจำนวนเพิ่มขึ้น ช่องว่างของรายได้ระหว่างภาคเศรษฐกิจและครัวเรือนกว้างยิ่งขึ้น ทรัพยากรธรรมชาติถูกแย่งชิงและเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว และปัญหาการขาดแคลนบริการพื้นฐาน

จากการประเมินผลการพัฒนาในช่วง 4 ทศวรรษที่ผ่านมาชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการพัฒนาที่ขาดความสมดุล โดยประสบความสำเร็จในด้านปริมาณ แต่ล้มเหลวในด้านคุณภาพ “จุดอ่อน” ของการพัฒนาที่สำคัญ คือ ระบบบริหารทางเศรษฐกิจ การเมือง และระบบราชการ ที่ยังเป็นการรวมศูนย์อำนาจและขาดประสิทธิภาพ ระบบกฎหมายล้าสมัย นำไปสู่ปัญหาเรื้อรังของประเทศ กล่าวคือ การทุจริตประพฤติมิชอบที่เกิดขึ้นทั้งในภาคราชการและภาคเอกชน คุณภาพการศึกษาของคนไทยยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร ไม่สามารถปรับตัวให้รู้เท่าทันวิทยาการสมัยใหม่ รวมทั้งความสามารถในการบริหารจัดการธุรกิจยังด้อยประสิทธิภาพ จึงส่งผลให้ขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยลดลงอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ ความยากจน และความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่รุนแรง ได้สร้างความขัดแย้งในสังคมมากขึ้น นอกจากนี้ ความอ่อนแอของสังคมไทยที่ตกอยู่ในกระแสวัตถุนิยมได้ก่อให้เกิดปัญหาทางศีลธรรมและปัญหาสังคมมากขึ้นด้วย (นงลักษณ์ เทพสวัสดิ์, 2543)

ภายใต้สถานการณ์และแนวโน้มในอนาคต ที่จะมีผลต่อการพัฒนาประเทศดังกล่าว แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 จึงเป็นแผนที่ดำเนินการในช่วงเปลี่ยนผ่านที่สำคัญที่สุดช่วงหนึ่งของประเทศ ที่จำเป็นต้องเร่งรัดการปฏิรูประบบเศรษฐกิจและสังคมให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติให้มากยิ่งขึ้น และมุ่งฟื้นฟูเศรษฐกิจให้หลุดพ้นจากภาวะวิกฤต พร้อมทั้งวางรากฐานการพัฒนากระบวนเศรษฐกิจภายในประเทศให้มีความเข้มแข็ง มีเสถียรภาพ มีภูมิคุ้มกันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก และสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น ขณะเดียวกันจะต้องให้ความสำคัญลำดับสูงกับการบริหารการเปลี่ยนแปลง เพื่อสร้างสภาวะผู้นำร่วมกันในทุกระดับ ในอันที่จะสร้างพลังร่วมกันให้เกิดค่านิยมใหม่ในสังคม ที่จะผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการประเทศใหม่ที่จะพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงของโลก

และการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศไทยในอนาคต 20 ปี มีจุดมุ่งหมายเน้นการแก้ปัญหาความยากจนและยกระดับคุณภาพชีวิตของคนส่วนใหญ่ของประเทศให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย สร้างค่านิยมให้คนไทยตระหนักถึงความจำเป็นและปรับเปลี่ยนกระบวนความคิด ทักษะ และกระบวนการทำงานโดยยึดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นสิ่งนำทางให้เชื้อต่อการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารจัดการประเทศแนวใหม่เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและสร้างคุณค่าที่ดีในสังคมไทยบนพื้นฐานของการอนุรักษ์วัฒนธรรมและเอกลักษณ์ของความเป็นไทย โดยสภาพสังคมไทยที่พึงประสงค์และมุ่งพัฒนาสู่สังคมที่เข้มแข็ง มีคุณภาพ ใน 3 ด้าน คือ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2543)

1) สังคมคุณภาพที่ยึดหลักความสมดุล ความพอดี สามารถสร้างคนทุกคนให้เป็น คนดี คนเก่ง พร้อมด้วยคุณธรรม จริยธรรม มีวินัย มีความรับผิดชอบ มีจิตสำนึกสาธารณะ ฟังตนเองได้ คนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความสุข อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี มีระบบสาธารณูปโภคดี มีประสิทธิภาพ ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพ มีความเข้มแข็งและสามารถแข่งขันได้ ตลอดจน มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนและสมดุลกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระบบการเมืองการ ปกครองโปร่งใสเป็นประชาธิปไตยที่ตรวจสอบได้และมีความเป็นธรรมในสังคมไทย

2) สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ที่เปิดโอกาสให้คนไทยทุกคนสามารถคิดเป็น ทำเป็น มีเหตุผล มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ สามารถเรียนรู้ได้ตลอดชีวิต รู้เท่าทันโลก เพื่อพร้อม รับกับการเปลี่ยนแปลง สามารถสั่งสมทุนทางปัญญา รักษาและต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่นได้อย่าง เหมาะสม

3) สังคมสมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกันที่ดำรงไว้ซึ่งคุณธรรมและคุณค่าของเอกลักษณ์ สังคมไทยที่พึ่งพาเกื้อกูลกัน รู้รักสามัคคี มีจารีตประเพณีดีงาม มีความเอื้ออาทร รักภูมิใจในชาติ และท้องถิ่น มีสถาบันครอบครัวที่เข้มแข็ง ตลอดจนเครือข่ายชุมชนทั่วประเทศ

ปัจจุบันบุคคลหลายฝ่ายได้ตระหนักร่วมกันว่า สังคมไทยเข้าสู่ภาวะวิกฤติอย่างร้ายแรง ในขณะที่สังคมกำลังมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มีหลายสิ่งหลายอย่างที่เปลี่ยนไป บางอย่าง ก็เป็นไปในทางที่ดี บางอย่างก็เป็นไปในทางที่ไม่เหมาะสม เช่น ค่านิยมเลียนแบบการแต่งกาย ล่อแหลมของชาติตะวันตก ค่านิยมการใช้ชีวิตสมัยใหม่ของวัยรุ่นไทย การเที่ยวกลางคืนของเด็ก ผู้หญิง ล้วนแต่ขัดแย้งกับวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และประเพณีอันดีงามของคนไทย โดย สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากสถาบันเทิงหรือสถานบริการ

สถานบันเทิงหรือสถานบริการในปัจจุบันได้กลายเป็นแหล่งมั่วสุม สถานที่ประพฤติผิด ศีลธรรม แหล่งค้าประเวณี ค้ายาเสพติด หรือการพนัน และในจังหวัดเชียงใหม่ก็เป็นจังหวัด หนึ่งที่ได้เกิดปัญหาดังที่กล่าวมาข้างต้น เนื่องจากในปัจจุบัน สถานบริการในจังหวัดเชียงใหม่ มีจำนวนมากกว่า 400 แห่ง แต่ที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งถูกต้องตามกฎหมายมีไม่ถึง 200 แห่ง กล่าวคือ สถานบริการในจังหวัดเชียงใหม่ที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งถูกต้องตามกฎหมายแบ่งออกได้ ดังนี้ (ที่ทำการปกครองอำเภอเมืองเชียงใหม่, 2545)

- 1) สถานบริการตามมาตรา 3(1) ได้แก่ ไนท์คลับหรือดิสโก้เทค มีจำนวน 13 แห่ง
- 2) สถานบริการตามมาตรา 3(2) ได้แก่ คอกเทลเลาจน์ มีจำนวน 1 แห่ง
- 3) สถานบริการตามมาตรา 3(3) ได้แก่ อาบ อบ นวด มีจำนวน 6 แห่ง
- 4) สถานบริการตามมาตรา 3(4) ได้แก่ ร้านอาหารที่มีการแสดงเพื่อการบันเทิง มีจำนวน 159 แห่ง

ซึ่งจะเห็นได้ว่าอัตราของสถานบริการตามมาตรา 3(4) หรือร้านอาหารที่มีการแสดงเพื่อการบันเทิงที่มีอยู่จริงในปัจจุบัน มีจำนวนมากมาย แต่กลับมีการยื่นขออนุญาตที่ถูกต้องตามกฎหมายเพียงจำนวนน้อย อันเป็นการแสดงว่ามีสถานบริการอีกจำนวนมากที่ฝ่าฝืนการบังคับใช้ของกฎหมายสถานบริการ

จากที่กล่าวมา ปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดจากตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้มีหน้าที่เป็นกลไกของรัฐในการบังคับใช้กฎหมาย ที่ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ มีการเลือกปฏิบัติ ไม่ศึกษาระเบียบกฎหมาย มีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ตลอดจนมีพฤติกรรมที่เป็นการส่งเสริมให้มีการกระทำผิดกฎหมาย รวมทั้งตัวเจ้าของสถานบริการซึ่งเป็นผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย ก็ไม่สนใจที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย ประกอบกับตัวบทกฎหมายที่ใช้บังคับ และไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ของสังคมปัจจุบันซึ่งเปลี่ยนผ่านไปอย่างมากมาย อีกประการหนึ่งคือ ผู้ใช้บริการบางคน ก็ไม่ทำความเข้าใจในกฎหมาย มักสร้างปัญหาและความลำบากใจให้แก่สถานบริการ เมื่อถึงเวลาที่สถานบริการจะต้องปิดการให้บริการ ก็ไม่ยอมให้ปิด ถือว่าตนเป็นผู้ใช้บริการ มีเงินที่จะจ่ายค่าบริการ ดังนั้น สถานบริการจะต้องมีหน้าที่ให้บริการอย่างเต็มที่ การกระทำดังกล่าว ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่เคารพกฎหมายและกติกาสังคม

ที่ผ่านมา ผู้บริหารประเทศไม่เคยสนใจในปัญหาดังกล่าว และในบางครั้งผู้บริหารเหล่านั้น กลับทำตัวเป็นผู้มีอิทธิพล ให้การสนับสนุนผู้ประกอบการรายใหญ่ให้กระทำความผิดได้อย่างไม่ต้องเกรงกลัวกฎหมายบ้านเมือง ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติมากมาย แต่ในปัจจุบันได้มีนโยบายในการจัดระเบียบสังคมใหม่ โดยกำหนดให้สถานบันเทิงเรีงรมย์ ทั่วประเทศปฏิบัติตามกฎหมายสถานบริการอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ เปิดสถานบริการได้ไม่เกิน 02.00 น. และกำหนดห้ามมิให้บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปี เข้าไปใช้บริการในสถานบริการ ตลอดจนได้กำหนดแนวทางในการจัดโซนนิ่งสถานบริการ โดยมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมเร่งรัดการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ของรัฐและสถานบริการให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามที่นโยบายของรัฐและกฎหมายกำหนดเพื่อให้อยู่ในกรอบที่พึงประสงค์ของสังคมไทยอย่างเต็มที่และต่อเนื่อง

แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับว่ารัฐบาลจะดำเนินการดังที่ได้ประกาศนโยบายอย่างจริงจังหรือไม่ จะทนต่อความกดดันของกระแสของบุคคลที่ต่อต้านนโยบายดังกล่าวได้มากเพียงใด และหากถือปฏิบัติได้อย่างจริงจัง สังคมไทยก็จะเป็นสังคมที่มีคุณภาพ มีความปลอดภัยในวิถีชีวิตประจำวัน อันเป็นเจตนารมณ์ของชนทั้งชาติ เป็นไปตามกฎหมายและวัฒนธรรมประเพณีที่งดงามของไทย เป็นสังคมที่มีความสุข อีกทั้งยังเป็นการป้องกันและช่วยเหลือ เยาวชนของชาติ อันเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณค่าในอนาคตมิให้หลงผิดในยามวิกาล มั่วเมาในกามารมณ์ การดื่มสุรา มั่วสุมกับ ยาเสพติด ตลอดจนอบายมุขต่าง ๆ

การดำเนินการจัดระเบียบสังคม โดยเริ่มต้นที่สถานบริการนั้น จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้หรือไม่ สิ่งจำเป็นที่สุด คือ การมีวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าของสถานบริการ ตลอดจนประชาชน โดยไม่มีการเอารัดเอาเปรียบโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย หรือให้สินบนเจ้าพนักงาน แต่จะต้องมีวินัยในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย และกฎเกณฑ์ของสังคม จึงจะสามารถทำให้สังคมอยู่ได้อย่างมีระเบียบแบบแผนและมีความสุข ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจใคร่ศึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติการจัดระเบียบสังคมของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า จะมีความจริงจังในการปฏิบัติมากน้อยเพียงใด ตลอดจนศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการจัดระเบียบสังคมในเรื่องสถานบริการของจังหวัดเชียงใหม่

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

- 1) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินกิจการของสถานบริการในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่
- 2) เพื่อศึกษาการดำเนินการจัดระเบียบสถานบริการในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

สมมติฐานของการศึกษาในครั้งนี้ คือ การดำเนินกิจการของสถานบริการก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม กล่าวคือ

- 1) ปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นในสถานบริการ เกิดจากการจงใจหลอกลวงกฎหมายของผู้ประกอบการ
- 2) ปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นในสถานบริการ เกิดจากการเลือกปฏิบัติและการละเว้นการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ
- 3) ปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นในสถานบริการ เกิดจากผู้ใช้บริการมีค่านิยมในวัฒนธรรมตะวันตกและความไม่สนใจปฏิบัติตามกฎหมาย

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดศึกษาการดำเนินการจัดระเบียบสังคมของ จังหวัดเชียงใหม่ โดยกำหนดพื้นที่ในการศึกษาเฉพาะสถานบริการในอำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) เพื่อทราบปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการสถานบริการ
- 2) เพื่อทราบถึงการดำเนินการของรัฐในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมไทย

1.6 นิยามศัพท์ทั่วไป

- 1) สถานบริการ คือ สถานบริการตาม พ.ร.บ. สถานบริการ พ.ศ. 2547 และสถาน บันเทิงต่างๆ ตลอดจนร้านอาหารที่มีการแสดงดนตรีหรือการแสดงอื่นใด
- 2) เจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ในการควบคุม กำกับ และดูแล การดำเนินกิจการสถานบริการ ซึ่งได้แก่ เจ้าพนักงานปกครองและเจ้าหน้าที่ตำรวจ
- 3) ผู้ประกอบการ คือ เจ้าของสถานบริการ
- 4) ผู้ใช้บริการ คือ ประชาชนทั่วไปที่มาใช้บริการในสถานบริการ