

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดและรักษาระเบียบสังคม

บรรทัดฐานสังคมที่เป็นมาตรฐานการปฏิบัติตนตามบทบาทและสถานการณ์ที่บุคคลมีในขณะใดขณะหนึ่งนั้น และเป็นสิ่งที่บุคคลต้องได้รับคำแนะนำสั่งสอนจากสังคมจึงจะรู้ได้ บรรทัดฐานสังคมนั้น บุคคลจะรับรู้เพื่อปฏิบัติตามการกระทำตามระเบียบของสังคมได้ถูกต้อง จะได้รับการอบรมบ่มนิสัยจากผู้ที่เป็นตัวแทนของสังคม หรือกล่าวได้ว่าการอบรมบ่มนิสัยนี้ คือ วิธีการพื้นฐานที่ช่วยจัดระเบียบของสังคม

การอบรมบ่มนิสัยสังคมให้แก่บุคคลนี้ กระทำกันตั้งแต่วะที่บุคคลเกิด รู้ความและดำเนินต่อไปตลอดชีวิต แต่เมื่อมีบุคคลเข้ากลุ่มใหม่ก็จะมีกรอบรมใหม่ทันทีเกี่ยวกับบทบาทและสถานภาพใหม่ การอบรมบ่มนิสัยสังคมกระทำได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ เริ่มตั้งแต่ด้วยผละกำลังการบังคับ คำสั่งสอนแนะนำ หรือคำตำหนิล้อเลียน อาจด้วยแววตาหรืออากัปกิริยาท่าทางอื่น ๆ หรือแม้กระทั่งตำราข้อเขียนคติธรรมหรือตัวบทกฎหมายที่ว่าด้วยการลงโทษ และการให้รางวัลการกระทำที่ถูกต้องเป็นแบบอย่างที่ดีที่สุดตามบรรทัดฐาน ฯลฯ

จากที่กล่าวว่าการอบรมบ่มนิสัยสังคมนั้นเริ่มตั้งแต่เกิด จะเห็นได้จากการที่พ่อแม่ทำอะไรให้แก่เด็กทารกผู้เป็นลูก ซึ่งดูเผิน ๆ ก็คือการเลี้ยงดูให้รอดชีวิตเติบโตใหญ่ได้ แต่การกระทำต่างๆ ซึ่งเด็กเคยทำได้ตามประสาเด็ก เมื่อรู้ความ ผู้ใหญ่จะเริ่มขัดเกลาไม่ปล่อยให้ไปตามธรรมชาติล้วนๆ เช่น การห้ามปรามเด็กไม่ให้ทำสิ่งต่าง ๆ ในขณะที่เด็กยังพูดไม่ได้ ซึ่งก็ล้วนแต่เป็นวิธีการเริ่มอบรมบ่มนิสัยสังคมให้แก่เด็ก เนื่องจากนิสัยสังคมคือความเคยชินต่อการกระทำที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคม

วิธีการต่างๆ ที่สังคมได้ก็ตามใช้ในการรักษาระเบียบของสังคมนั้นพอจะจำแนกออกมาได้ กล่าวคือ วิธีการทั่วไปร่วมกันของทุกสังคมมนุษย์ คือ 1) เป็นการสอนให้รู้วาระเบียบของสังคมมีอะไรบ้าง 2) เป็นการควบคุมให้บุคคลกระทำตามที่สังคมได้สอนและบอกไว้แล้ว ซึ่งทั้งสองอย่างนี้มักเกิดจะควบคู่กันเสมอ ฉะนั้นเวลากล่าวถึงส่วนหนึ่งมักจะมีอีกส่วนหนึ่งแทรกอยู่เสมอ เช่น

วิธีการรักษาระเบียบของสังคมส่วนที่เป็นการสอนให้รู้วาระเบียบมีอยู่อย่างไหนั้น ที่เป็นหลักใหญ่ คือ

- 1) การอบรมบ่มนิสัยโดยพ่อแม่และผู้ใหญ่ที่ทำต่อเด็ก เพื่อนทำต่อเพื่อน และกลุ่มสมาคมทำต่อสมาชิกใหม่ เวลาที่ให้รู้ระเบียบวิธีการของการติดต่อสัมพันธ์กับผู้อื่น
- 2) การให้การศึกษาเล่าเรียน ซึ่งความจริงก็เป็นสิ่งเดียวกับเรื่องแรกที่กล่าวแล้ว คือ การอบรมบ่มนิสัยทั่วไป แต่มาแยกเน้นเป็นความรู้วิธีการที่นอกเหนือความสามารถของพ่อแม่ เพื่อนฝูง และให้ผู้เชี่ยวชาญสามารถเฉพาะที่เราเรียกว่าครูอาจารย์เป็นผู้ทำการอบรมสั่งสอนแทน ดังที่เราคุ้นเคยกันอยู่ในสังคมสมัยใหม่ปัจจุบัน

การที่คนไทยสมัยนี้มักบ่นว่าอารยธรรมต่างประเทศเข้ามารุกรานทำลายวัฒนธรรมหรืออารยธรรมประเพณีของไทย ทำให้ไม่เป็นที่พึงใจ โดยเฉพาะในเรื่องการกระทำความประพฤติของคนรุ่นใหม่ ถ้าพูดเป็นภาษาสังคมวิทยาก็ต้องว่าระเบียบสังคมไทยได้รับอิทธิพลของระเบียบสังคมต่างด้าวมาทำให้หันเหคลอนแคลนไป ทั้ง ๆ ที่เห็นได้ว่ามิได้มีผู้เจตนาเอาสิ่งเหล่านั้นมาสั่งสอนอบรมเป็นการศึกษาเล่าเรียนอะไรกันโดยตรงที่มุ่งหมายจะให้เป็นการอบรมบ่มนิสัยสังคมให้แก่สมาชิกของสังคมไทยเลย

การรักษาระเบียบสังคมให้คงเส้นคงวา จึงประสบอุปสรรคได้ตั้งแต่ตอนที่ถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจ เพราะเห็นได้ว่าตัวแทนของสังคมในการอบรมให้รู้ระเบียบนั้น มีอยู่มากหน้าหลายตา บางคนก็ตั้งใจเจตนาจริงจึ่งที่จะสั่งสอนอบรม บางคนก็ทำไปโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ทั้งนี้ยังไม่แนบบางรายที่ตั้งใจเป็นบ่อนทำลายระเบียบสังคมกันอย่างเป็นล่ำเป็นสันที่ต้องป้องกันปราบปรามกันวุ่นวาย

2.1.1 การควบคุมรักษาระเบียบสังคม

ระเบียบสังคมที่มีอยู่ และตัวแทนของสังคมตั้งแต่พ่อแม่ของเราเองไปจนถึงคนอื่น ๆ ทั้งหลายที่มีหน้าที่จัดการกับสมาชิกใหม่ให้รู้จักระเบียบของสังคมและหมู่คณะช่วยอบรมสั่งสอนให้บุคคลได้รู้จักและปฏิบัติตามได้ถูกต้องนั้น ไม่ใช่ว่าบุคคลที่ได้รับการอบรมบ่มนิสัยแล้วจะปฏิบัติตามโดยเต็มใจได้ทุกรายไป ระเบียบของสังคมเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นมานอกเหนือสภาพธรรมชาติและมักจะฝืนกับความพอใจในธรรมชาติของตัวบุคคลตามปกติ

เพราะการอบรมระเบียบสังคมนั้นมักจะเป็นการฝึกธรรมชาติความต้องการของบุคคล โอกาสที่บุคคลจะพยายามหลีกเลี่ยงกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ ของระเบียบนั้นก็ได้เสมอ และสังคมก็ต้องหาวิธีการมาคอยควบคุมบังคับให้บุคคลรักษาระเบียบให้ได้ วิธีต่าง ๆ ที่ช่วยรักษาระเบียบสังคมหลังจากที่บุคคลได้เรียนรู้และเข้าใจกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ แล้ว อาจลำดับได้ดังนี้

1) พลังอำนาจที่เหนือกว่าของบุคคลที่เราต้องสัมพันธ์ด้วยในขณะนั้นวิธีนี้เห็นได้ในกรณีของพ่อแม่กับลูก เวลาที่สั่งให้ลูกทำอะไร ๆ หรือในครูกับนักเรียน ที่นักเรียนกลัวครูหักคะแนน หรือให้สอบไล่ตก หรือในหัวหน้ากับลูกน้อง ฯลฯ ที่ฝ่ายหนึ่งมีความสามารถให้คุณให้โทษได้

2) อำนาจของธรรมเนียมประเพณี คือ พลังอำนาจของคนอื่นในชุมชนที่มีจำนวนมากว่าตัวเราหรือครอบครัวเรา เวลาที่มีผู้อ้างธรรมเนียมประเพณีมาเป็นเครื่องมือ ชูบังคับให้เราทำอะไรบางอย่างนั้น เหตุผลที่ใช้มักเป็นทำนองว่า ถ้าไม่ทำชาวบ้านเขาจะว่า แล้วเราจะขายหน้าเขา แต่หากไม่ทำก็ไม่ถึงกับถูกฆ่า อย่างไรก็ตาม การกระทำที่ฝืนประเพณีที่คนส่วนใหญ่ยึดถือกันอย่างจริงจังจะทำให้อยู่ร่วมกันในสังคมนั้นๆ ไม่ได้ ซึ่งก็ถือว่าเป็นผลร้ายพอสมควร แต่บางทีประเพณีบางอย่างก็อาจรุนแรงถึงเจ็บตัวได้เหมือนกัน เช่น ประเพณีจับคนที่ฝ่าฝืนประเพณีโยนน้ำหรือโยนบก ซึ่งเท่ากับเป็นการทำร้ายร่างกายด้วยกำลังเหมือนกัน แต่ในสังคมปัจจุบัน การลงโทษถูกยกไว้ให้เป็นอำนาจของกฎหมาย

3) อำนาจของกฎหมาย กฎหมายก็คือระเบียบข้อบังคับของสังคมทำนองประเพณีที่อ้างบังคับกันได้เหมือนกัน คือ เป็นอำนาจของชุมชนหมู่มาหรือสังคมที่อยู่เหนือบุคคล แต่ที่มีน้ำหนักมากขึ้นอีกก็เพราะกฎหมายเป็นคำสั่งของตัวแทนผู้มีอำนาจเต็มของสังคมที่รู้ได้เป็นตัวตน และสังคมมอบอำนาจให้ใช้กำลังขู่เชิญบังคับสมาชิกผู้ละเมิดได้ ผิดกับสิ่งที่เรียกกันว่า “ประเพณี” โดยทั่วไปตรงที่ “ประเพณี” ทั้งหลายนั้นมักหาตัวผู้กำหนดวางกฎเกณฑ์ขึ้นมาไม่ได้ และไม่มีการมอบหมายอำนาจสิทธิในการควบคุมบังคับแก่บุคคลใดหรือกลุ่มใด ให้เป็นตัวแทนที่ชัดเจนของสังคมอย่างในกรณีของกฎหมายและผู้ปกครองของสังคม ทั้งนี้ก็มีข้อแม้ไว้อีกว่า “กฎหมาย” ในที่นี้แยกจาก “ประเพณี” ตามจำนวนที่ใช้กันในสมัยใหม่ปัจจุบัน ไม่นับกรณีของสังคมที่ไม่มีการแยกสองสิ่งนี้ออกจากกัน เช่น สังคมชาวบ้านที่ห่างไกลคมนาคมที่ไม่รู้จักและไม่สนใจกฎหมายของบ้านเมือง แต่ถือว่าประเพณีก็คือกฎหมาย ในอดีตจะใช้ “กฎหมาย” เป็นระเบียบสำคัญ ๆ ของสังคมที่มีผลบังคับใช้กว้างไกลตลอดทั่วทั้งสังคม ส่วนใหญ่เน้นหนักไปในทางการปกครองรักษาความสงบเรียบร้อย ไม่ให้มีการวิวาทเพราะขัดแย้งผลประโยชน์กันภายในสังคม แต่กฎหมายมิได้ครอบคลุมไปถึงทุกเรื่องของชีวิตสังคม ดังที่เห็นได้ว่าการกระทำมากมายหลายอย่างที่กฎหมายทิ้งไว้ให้เป็นเรื่องความพอใจตกลงกันเองของผู้ที่เกี่ยวข้องกันตราบไต่ที่

ไม่เกิดการขัดแย้งผลประโยชน์ถึงขั้นนำความฟ้องร้องต่อศาลให้ตัดสิน กฎหมายก็ปล่อยให้เป็นเรื่องกำหนดระเบียบปฏิบัติกันเองภายในกลุ่มที่สัมพันธ์กัน เช่น เรื่องความสัมพันธ์ในครอบครัว เครือญาติหรือเพื่อนฝูง เรื่องของความคิดความเชื่อทางศาสนาและปรัชญา เรื่องของความชอบพอ เสน่ห์ส่วนบุคคล ฯลฯ

4) อำนาจของสิ่งศักดิ์สิทธิ์ เช่น ศาสนาจะดลบันดาลผลตอบแทนการกระทำของบุคคลในทางลงโทษหรือให้รางวัลได้ไม่ว่าจะเป็นความเชื่อทางศาสนาหรือมายาการที่ยึดถืออำนาจเป็นตัวตน เช่นเทพเจ้า เทวดา เจ้าพ่อเจ้าแม่ ภูติผีปีศาจ หรือที่ได้อำนาจลึกลับเป็นตัวตนก็บุคคลเทพเจ้าอะไรเลย ความเชื่อเหล่านี้ก็เอามาเป็นพลังบังคับให้บุคคลปฏิบัติตนอยู่ในกรอบของระเบียบสังคมได้เช่นกัน ดังที่มีกพุดว่า “คนทำชั่วทำผิดนั้นถึงมนุษย์ด้วยกันไม่รู้ไม่เห็นแต่เทวดาก็เห็น” โดยปกติกลุ่มสังคมที่จะอยู่ร่วมกันก็มักจะร่วมระบบความเชื่อเดียวกัน และเมื่อเป็นเช่นนั้นก็อาศัยใช้อำนาจที่ยอมรับร่วมกันนี้ มาช่วยรักษาระเบียบสังคมอีกทีให้คนประพฤติปฏิบัติอยู่ในทำนองคลองธรรม คืออยู่ในกฎเกณฑ์ข้อบังคับร่วมกันนั่นเอง

5) อำนาจของมโนธรรม คือ ความรู้สึกผิดชอบชั่วดีในจิตใจของตนเองอำนาจอย่างนี้เหมาะสำหรับคนที่รักเสรีภาพส่วนบุคคล ไม่ยอมอยู่ใต้บังคับของอำนาจอื่นใดทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นอำนาจของคนหรืออำนาจของเทวดาสังค์กดิ์สิทธิ์ทั้งหลาย จะยอมให้ก็แต่อำนาจความคิดและเหตุผลของตนเอง ซึ่งบุคคลจะรู้จักมโนธรรมของตนเองได้ ก็ต้องมีวัยและวุฒิภาวะเจริญแล้วเต็มที่ สามารถคิดพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ออกมาให้กระจ่างจนไม่ต้องสงสัยหรือยอมตามคำพูดคำหลอกของใครอื่น แต่คนที่มาถึงขั้นนี้ได้ ก็ต้องผ่านการฝึกฝนอบรมของสังคมมามากพอดีกว่าจะถึงขั้นรู้จัก “มโนธรรม” ได้ และโดยทั่วไปมโนธรรมดังกล่าวจะไม่แตกต่างไปกว่าอุดมคติทั้งหลายของระเบียบสังคมที่มุ่งประโยชน์สุขของส่วนรวมร่วมกัน ถ้าจะเคยมีกรณีของคนที่ปฏิบัติตามมโนธรรมของตนแล้วฝืนกับกฎหมายหรือประเพณี หากพิจารณาให้ดีก็มักจะปรากฏว่าที่ฝืนนั้นก็เพราะว่ากฎหมายหรือประเพณีมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของสังคมจริงๆ แต่เป็นประโยชน์ของบุคคลบางคนหรือบางกลุ่มที่บิดเบือนกฎหมายหรือประเพณีมาเป็นประโยชน์ส่วนตัวมากกว่า เพราะฉะนั้นอาจอนุมโนให้ว่า อำนาจของ “มโนธรรม” ก็เป็นอีกมาตรการหนึ่งซึ่งช่วยรักษาระเบียบของสังคมเหมือนกัน

การรักษาระเบียบของสังคมด้วยวิธีการต่าง ๆ นี้จะเห็นได้ว่ามีอยู่ทุกเวลานาทีของชีวิตบุคคลที่อยู่ในสังคม จริงอยู่ถึงแม้ว่าทุกสังคมต้องมีระเบียบ แต่ต่างสังคมก็อาจคาดกันระเบียบเคร่งครัดต่างกันก็ได้ บางสังคมอาจเปิดโอกาสให้เสรีภาพตามใจปรารถนาได้มากไม่ควบคุมบังคับ ไปเสียทุกฝีก้าว แต่สุดท้ายแล้วจะมากหรือน้อยก็ต้องมีระเบียบที่วางไว้กันทั้งนั้น มิฉะนั้นชีวิตสังคมก็จะเกิดมีไม่ได้

2.1.2 การเสียระเบียบของสังคม

การเสียระเบียบของสังคม หมายถึง การที่สมาชิกของสังคมไม่ปฏิบัติตามระเบียบวิธีที่สังคมกำหนดไว้ให้ตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละบุคคล อาจเกิดจากการไม่รู้ไม่เข้าใจระเบียบ เพราะยังไม่ได้รับการอบรมสั่งสอนที่ถูกต้องสมบูรณ์ หรือเกิดจากการเกียจคร้าน ดื้อดึง ฝ่าฝืน ไม่ยอมเชื่อฟัง และรับเอาสิ่งที่สังคมอบรมสั่งสอนให้ หรือเกิดจากการหลีกเลี่ยงทั้ง ๆ ที่รู้และเข้าใจ แต่ไม่ปฏิบัติเพราะเห็นแก่ความสะดวก และประโยชน์ของตนเองเป็นสำคัญ หรือเกิดจากการปฏิเสธระเบียบเดิม เพราะต้องการเสนอให้ใช้ระเบียบใหม่ที่ตนเห็นว่าเหมาะสมกว่าแทน ซึ่งจะพิจารณาสเหตุที่ทำให้สังคมเสียระเบียบ ดังนี้

1) การเสียระเบียบเพราะความรู้ไม่เข้าใจ สมาชิกใหม่ของกลุ่มสังคมใดก็ตาม ย่อมไม่มีทางรู้และเข้าใจระเบียบกฎเกณฑ์ทุกอย่างของสังคมที่ตนเข้ามาอยู่ร่วมได้พร้อมมูลล่วงหน้า ซึ่งบางกรณีผู้ที่จะเป็นสมาชิกของสังคมบางสังคมอาจได้รับคำชี้แจงบอกเล่ามาก่อนว่ามีระเบียบปฏิบัติอะไรบ้างในสังคมนั้น เช่น ผู้ที่คิดจะบวชพระ ก็ต้องเรียนรู้ระเบียบจากสมภารที่วัดก่อนว่าชีวิตในสังคมของสงฆ์จะต้องทำอย่างไรบ้าง อย่างไรก็ตาม การเป็นสมาชิกใหม่ในสังคมใดไม่ว่าจะเป็นพระบวชใหม่ ทหารใหม่ นักเรียนใหม่ พนักงานใหม่ ฯลฯ ย่อมประสบปัญหาของความรู้ไม่เข้าใจในระเบียบของกลุ่มสังคมที่ตนเพิ่งเข้าร่วมทั้งนั้น สมาชิกเก่าของกลุ่มสังคมที่ตนเพิ่งเข้าร่วมทั้งนั้น สมาชิกเก่าของกลุ่มสังคมนั้นจึงมีหน้าที่ต้องชี้แจง อธิบาย อบรมสั่งสอน ส่วนวิธีป้องกันแก้ไขการเสียระเบียบเพราะเหตุนี้ก็คือการจัดอบรมระเบียบให้เป็นที่รู้จัก และเข้าใจกันชัดเจน

2) การเสียระเบียบเพราะความเกียจคร้าน ดื้อดึง ฝ่าฝืน ไม่ยอมเชื่อฟังและรับรู้อาการแสดงออกของความไม่สนใจที่จะรับรู้และกระทำตามระเบียบซึ่งสังคมต้องการให้ ส่วนความดื้อดึงเป็นอาการแสดงออกของความขัดใจที่ระเบียบนั้น ฝืนความต้องการของตนในขณะนั้น ผลของความเกียจคร้านและความดื้อดึงก็คือสิ่งเดียวกัน คือ ระเบียบนั้นไม่มีการปฏิบัติงานที่ต้องทำไม่ได้ทำ การเสียระเบียบเกิดขึ้นตรงที่ในชีวิตสังคมนั้น หน้าที่การงานของ

สมาชิกแต่ละคนที่อยู่รวมเป็นหมู่คณะกันต้องเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์ประสานเพื่อประโยชน์ที่จะเกิดร่วมกันแก่หมู่คณะและตัวสมาชิกเอง เมื่อสมาชิกคนหนึ่งไม่ปฏิบัติหน้าที่การงานของตนตามระเบียบที่กำหนดไว้ จะด้วยความเกียจคร้านหรือดื้อดึงก็ดี ผลเสียเกิดแก่หมู่คณะส่วนรวมและแก่ตัวบุคคลนั้นเองด้วย ถึงแม้ตนเองจะไม่คิดหรือรู้สึกถึงผลเสียเช่นนั้นก็ตาม

3) การเสียระเบียบเพราะเจตนาหลีกเลี่ยงโดยเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว นอกจากระเบียบของสังคมเป็นสิ่งที่อาจขึ้นความรู้สึกต้องการทางธรรมชาติชีววิทยาของตัวบุคคล ดังที่กล่าวมาแล้ว ทำให้มีการฝ่าฝืนเพราะความเกียจคร้านหรือดื้อดึง ระเบียบสังคมโดยทั่วไปยังมักจะทำจำกัดเสรีภาพและผลประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลเพื่อมุ่งผลประโยชน์ส่วนรวมอีกด้วย ทำให้บุคคลต้องการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตาม เพราะหวังรักษาผลประโยชน์ส่วนตัวเอาไว้ให้มากกว่าที่จะยอมสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เช่น ระเบียบของสังคมที่ให้คนเสียภาษีรายได้ และระเบียบที่ห้ามนำทรัพย์สินของทางราชการไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว บุคคลเหล่านี้หลีกเลี่ยงระเบียบทั้ง ๆ ที่รู้และเข้าใจ ไม่ใช่เพราะความโง่เขลาเกียจคร้านหรือดื้อดึงแต่อย่างใด เหตุนี้สังคมก็เสียระเบียบเกิดความวุ่นวายสับสนได้เหมือนกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าผู้ที่หลีกเลี่ยงระเบียบนั้นเพิกเฉยเป็นผู้กำหนดระเบียบขึ้นมาเองหรือมีหน้าที่รักษาระเบียบเหล่านั้นโดยตรง

4) การเสียระเบียบเพราะต้องการให้ใช้ระเบียบใหม่ นอกจากการที่บุคคลผู้เป็นสมาชิกของสังคมไม่ปฏิบัติตามระเบียบของสังคมเพราะสาเหตุต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วคือ โง่เขลาเกียจคร้าน ดื้อดึงและหลีกเลี่ยง อันสรุปความได้ว่ามีพื้นฐานเดียวกันเป็นที่มาคือความสะดวกสบาย ความต้องการปรารถนาและผลประโยชน์ของบุคคล เป็นสำคัญเหนือเหตุอื่นใด แต่ในบางกรณีการปฏิเสธและฝ่าฝืนระเบียบที่มีอยู่นั้น มิได้กระทำไปด้วยความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวเหนือประโยชน์ส่วนรวมของสังคม แต่ทำไปเพราะเห็นว่าระเบียบที่มีอยู่นั้นยังมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้จริงตามที่กล่าวอ้างไว้สมควรที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขใหม่เป็นอย่างอื่นจึงจะได้ผลตามเจตนารมณ์ที่ประกาศไว้มากขึ้น ผู้ซึ่งไม่เห็นด้วยกับระเบียบเดิมที่มีอยู่ย่อมแสดงความคิดเห็นคัดค้านระเบียบแบบแผนกฎเกณฑ์เดิม ชักชวนให้ผู้อื่นเห็นคล้อยตาม ชัดขึ้นระเบียบเดิมด้วยการกระทำของตนเองและพวกพ้อง และถ้าอยู่ในฐานะตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่พอเพียงที่จะล้มเลิกระเบียบเก่า จัดหาระเบียบใหม่มาแทนได้ก็คงจะกระทำไป การฝ่าฝืนระเบียบเดิมของสังคมเหล่านี้ย่อมทำให้เกิดการเสียระเบียบและวุ่นวายได้ โดยเฉพาะถ้ามีบุคคลและกลุ่มอีกฝ่ายหนึ่งไม่เห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงที่เสนอขึ้นมาใหม่ก็จะมี การขัดขวางปราบปรามเพื่อรักษาไว้ซึ่งระเบียบเดิม การชัดขึ้นระเบียบเดิมแล้วสร้างระเบียบใหม่ประเภทนี้อาจปรากฏได้ในหลายรูปลักษณะ และจะเกิดการเสียระเบียบของสังคมมากหรือน้อยก็แล้วแต่ว่าใครเป็นผู้เปลี่ยนแปลงไป

จากระเบียบเก่า เช่น การที่นักเรียนนักศึกษาเดินขบวนขอให้แก้ไขข้อบังคับบางอย่าง หรือ หน่วยงานกรมกษัตริย์ให้ยุบงานเพื่อเรียกร้องค่าจ้างแรงงาน หรือเงื่อนไขสวัสดิการทำงานให้ดีขึ้น หรือสมาชิกสภานิติบัญญัติหรือพรรคฝ่ายค้าน เสนอให้มีการแก้กฎหมายที่ล้าสมัยหรือไม่เป็นธรรม จนกระทั่งการตั้งศาสนาใหม่ของบรมศาสดาทั้งหลายในโลก ก็เข้าข่ายผู้คัดค้านระเบียบเดิมของ สังคมแล้วเสนอระเบียบใหม่ให้ใช้แทนทั้งสิ้น หากการเสนอเปลี่ยนแปลงนี้มีผู้เห็นชอบยอมรับเป็น ส่วนใหญ่ทันทีก็ไม่มีผลกระทบต่อด้านขัดแย้งจนปะทะกัน ถึงระเบียบเก่าจะเสียไป ก็มีระเบียบใหม่มาใช้ แทนได้ทันที ไม่มีช่องว่างหรือความขัดแย้งรุนแรงอะไร แต่ถ้าการเสนอเปลี่ยนแปลงนี้มีผู้ไม่เห็นชอบ ด้วยมาก เกิดการขัดขวางยับยั้งอย่างรุนแรงและฝ่ายระเบียบเก่าสามารถปราบปรามฝ่ายระเบียบ ใหม่ได้สำเร็จ ฝ่ายระเบียบใหม่ก็กลายเป็นพวกก่อความสงบและแทนที่จะได้ชื่อว่าเป็นนัก ปฏิวัติก็เลยกลายเป็นพวกกบฏไป ไม่มีการนิรโทษกรรมให้อภัยความผิดจากผู้มีอำนาจในสังคม

การฝ่าฝืนระเบียบของสังคมในรูปต่างๆ ที่กล่าวนี้เกิดอยู่ตลอดเวลาไม่มากก็น้อย แต่ไม่จำเป็นว่าจะทำให้สังคมเสียระเบียบเสมอไป สังคมสามารถรักษาระเบียบเดิมไว้ได้ด้วย ขนบธรรมเนียมประเพณีกลุ่มและสถาบันสังคมที่มั่นคงแน่นหนาไม่คลอนแคลนเสียระเบียบวุ่นวาย แต่เมื่อใดที่การฝ่าฝืนระเบียบ เช่นนี้เกิดมีมากและรุนแรงเกินไปจนสังคมหรือตัวแทนของสังคมไม่ สามารถควบคุมไว้ได้ เมื่อนั้นจึงจะเกิดความระส่ำระสายวุ่นวายในสังคมเกิดเป็นการเสียระเบียบ โดยแท้จริง

การไม่รู้ไม่เข้าใจ การหลงลืมละเลย การหลีกเลี่ยงละเมิด หรือการฝ่าฝืนขัดขึ้น เกิดได้เสมอด้วยเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ

1) ระเบียบของสังคมเป็นสิ่งที่สร้างขึ้นมาจากธรรมชาติชีวิตวิทยาของมนุษย์ ไม่ปล่อยให้ เป็นไปตามความรู้สึกต้องการโดยเสรีของบุคคล ความต้องการปรารถนาทางธรรมชาติของคนที่ไม่ ควบคุมบังคับตนเองจึงมักจะฝืนกับระเบียบของสังคมได้เสมอ

2) ระเบียบของสังคมเป็นสิ่งที่มนุษย์ด้วยกันเองสร้างขึ้น เพราะฉะนั้นจึงไม่จำเป็นที่ ผู้อื่นจะต้องเห็นคล้อยตามด้วยเสมอไป และย่อมจะเปลี่ยนแปลงได้ด้วยการกำหนดขึ้นใหม่ ถ้าหาก ไม่ฝืนธรรมชาติเสียจนสุดวิสัย แต่สังคมจะยอมให้สมาชิกฝ่าฝืนระเบียบที่วางไว้เสมอไปตามใจ ชอบไม่ได้ เพราะถ้ายอมเช่นนั้นสังคมก็จะอยู่ร่วมกันเป็นหมู่คณะไม่ได้ ไม่มีการยอมรับบทบาท หน้าที่แบ่งงานให้ประสานกันเป็นระเบียบเรียบร้อยได้ ไม่เกิดประโยชน์อะไรในการอยู่ร่วมกันเป็น หมู่คณะ เพราะฉะนั้นสังคมจะต้องพยายามป้องกันไม่ให้มีการเสียระเบียบที่วางไว้ได้ง่ายๆ วิธีการ ต่าง ๆ ที่สังคมใช้ป้องกันการเสียระเบียบได้แก่สิ่งเหล่านี้

2.1) การกำหนดระเบียบให้แน่นอนมั่นคง ด้วยการเรียกเป็นธรรมเนียมประเพณี หรือสถาบันอันศักดิ์สิทธิ์ อ้างอำนาจของศาสนาและเทพเจ้าว่าเป็นผู้บัญญัติกฎเกณฑ์บางประการไว้ หรือที่เรียกว่าตราขึ้นเป็นธรรมเนียมของรัฐ

2.2) การปลูกฝังนิสัยความเคยชินในระเบียบนั้นด้วยการอบรมทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยเฉพาะตั้งแต่เยาว์วัย จนระเบียบของสังคมซึมซาบเข้าไปเป็นชีวิตจิตใจหรือธรรมชาติที่สองของบุคคล ปฏิบัติไปได้โดยอัตโนมัติไม่ต้องหยุดคิดพิจารณา ยิ่งปลูกฝังระเบียบของสังคมเข้าไว้ในการกระทำทุกอย่างของชีวิตได้เท่าไรก็ยิ่งรักษาสภาพของระเบียบไว้ได้มั่นคงเท่านั้น

2.3) การมีมาตรการควบคุมที่ได้ผลไม่ให้คนฝ่าฝืนระเบียบ โดยสามารถห้ามปรามลงโทษทัณฑ์ผู้ฝ่าฝืนละเมิดได้แต่ต้นในทุกโอกาสและสถานที่ ทำให้ไม่มีใครกล้าฝ่าฝืนระเบียบของสังคมได้จริงจัง

วิธีการทั้งสามนี้ไม่สามารถใช้ปฏิบัติได้เต็มที่ ก็จะมีการละเลยหลักเล็งหรือฝ่าฝืนระเบียบของสังคมได้เสมอ เช่นในสภาพของบางยุคบางสมัยที่ธรรมเนียมประเพณีหรือศาสนาหมดความสำคัญลงไป และไม่มีกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญที่แน่นอน ไว้สำหรับยืนยันระเบียบข้อบังคับถึงมีผู้ยึดจะคงไว้ซึ่งระเบียบของสังคมในเรื่องต่างๆ ก็ทำไม่ได้เพราะไม่มีหลักฐานแน่นอนให้ยึดถือ หรือในสภาพที่การอบรมสั่งสอนของทางบ้านทางโรงเรียนและหน่วยสังคมทั้งหลายไม่ได้ผลไม่สามารถปลูกฝังนิสัยของระเบียบสังคมอย่างใดให้แน่นอนได้ หรือในสภาพที่ระเบียบและกฎหมายไร้ความศักดิ์สิทธิ์ ผู้ใช้กฎหมายและผู้รักษากฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถห้ามปรามลงโทษผู้กระทำผิดได้ ในสภาพและยุคสมัยเช่นนั้น ก็จะไม่สามารถรักษาระเบียบของสังคมไว้ได้

การเสียระเบียบของสังคมนั้นจะเกิดขึ้นหรือไม่เกิด รุนแรงหรือไม่รุนแรงเป็นปัญหาให้ต้องหัดใจขบคิดหรือไม่เป็น ฯลฯ ก็ขึ้นอยู่กับว่า คนส่วนใหญ่ในสังคมนั้นรู้สึกเรื่องระเบียบมากน้อยเพียงใด ถ้าคนทั่วไปไม่มีระเบียบ ไม่สนใจเรื่องระเบียบ ก็จะไม่รู้สึกอะไรเท่าใดนัก เพราะเมื่อไม่ใส่ใจเรื่องระเบียบก็ไม่สนใจเรื่องการเสียระเบียบ คิดเทียบตัวอย่างง่ายๆ เหมือนคนในบ้านในครอบครัวถ้าพ่อก็ไม่พิถีพิถันเรื่องระเบียบ แม้มักไม่จู้จี้กวดขัน พี่ก็ไม่ติดใจ น้องก็ไม่คาดคั้น ลูกจ้างคนใช้จะมักง่ายอย่างไรก็ช่าง คนในบ้านนั้นก็คงไม่มีเรื่องระเบียบให้ต้องดูว่าดักเตือนกันเมื่อไม่มีระเบียบเสียแล้ว ก็ไม่มีการเสียระเบียบ

ปัญหาเรื่องการเสียระเบียบของสังคมนั้นจะเกิดขึ้นก็เมื่อสมาชิกส่วนใหญ่ของสังคมรู้สึกวาระระเบียบที่มีอยู่นั้นมีผู้ละเมิดฝ่าฝืนมากจนไม่สามารถควบคุมให้อยู่ภายในขอบเขตอันพออนุญาตได้ ทำให้เกิดสภาพความวุ่นวายรำคาญใจแก่คนส่วนใหญ่ของสังคม แต่ถ้าระเบียบมีวางไว้อย่างไรหรือไม่ก็ไม่มีใครสนใจจิตใจ หากมีผู้ฝ่าฝืนละเมิด ก็ไม่มีการควบคุมลงโทษกันแต่อย่างใดเช่นนั้นแล้วปัญหาเรื่องการเสียระเบียบของสังคมก็ไม่มี เพราะฉะนั้น ถ้าไม่ยากเผชิญปัญหาการเสียระเบียบก็อย่าสร้างระเบียบอะไรไว้

สังคมอยู่ได้ต้องอาศัยระเบียบ การมีระเบียบมาก คือ การควบคุมจำกัดเสรีภาพของบุคคลมาก แต่บางครั้งการมีระเบียบมากก็จำเป็นถ้ามีสมาชิกจำนวนมากและมีการแบ่งหน้าที่การทำงานกันมาก เพื่อว่าแต่ละบุคคลแต่ละส่วนของสังคมจะได้ทำหน้าที่ประสานสัมพันธ์กันได้สนิทเป็นประสิทธิภาพและผลงาน เปรียบเสมือนความซับซ้อนและมีระเบียบของชิ้นส่วนต่าง ๆ ในเครื่องยนต์ที่ขับเคลื่อนพาหนะไปได้ด้วยความสะดวกรวดเร็วและปลอดภัย เมื่อเทียบกับความไม่ต้องซับซ้อนอะไรของล้อและเพลากวียน (ซึ่งถึงอย่างนั้นก็ยังต้องมีระเบียบอยู่บ้างเหมือนกัน กวียนจึงจะเคลื่อนไปได้) ลักษณะที่น่าสนใจของสังคมสมัยใหม่ที่มีประชากรจำนวนมาก มีการค้าพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม มีระบบการบริหาร ปกครอง อันซับซ้อนพิสดาร เมื่อเทียบกับสังคมสมัยโบราณที่ผู้คนแยกย้ายกันอยู่เป็นหมู่บ้านลำพัง ไม่ค่อยมีการคมนาคมติดต่อค้าขายแลกเปลี่ยนกันเท่าใด ไม่มีเจ้าหน้าที่บริหารการปกครองเข้าไปถึง มีความสลับซับซ้อนน้อยกว่าสังคมสมัยใหม่เป็นอันมาก ระเบียบที่แน่นอนจึงน่าจะเป็นของจำเป็นมากขึ้นสำหรับสังคมขนาดใหญ่สมัยใหม่ มากกว่าในสังคมขนาดย่อม ๆ แบบสมัยโบราณเพราะฉะนั้นการอ้างเสรีภาพโดยสมบูรณ์ไม่ยอมมีการควบคุมที่เป็นระเบียบวินัยเลยที่เดียวก็ดีหรือการอ้างสิทธิสมบูรณ์แบบโดยไม่เอ่ยถึงหน้าที่และความรับผิดชอบเลยก็ดี อย่างที่คนสมัยใหม่มักชอบพูดกัน เสมือนเป็นคุณธรรมวิเศษสุดของสังคมที่ก้าวหน้าเจริญพัฒนา จึงน่าจะฟังขึ้นกับหลักความจริงของสังคมอยู่สักหน่อย การอ้างและการกระทำด้วยเสรีภาพและสิทธิ ที่ไม่คำนึงถึงระเบียบวินัยและหน้าที่รับผิดชอบ คือ การทำให้สังคมเสียระเบียบและขาดพลังเพราะแต่ละคนต่างทำตามใจชอบไปคนละทิศละทาง

2.1.3 ปัญหาสังคม

การเสียระเบียบที่สังคมส่วนใหญ่ยังไม่อนุญาต เป็นปัญหาสังคมเพราะทำให้คนส่วนมากเกิดความขัดใจ ไม่พอใจต่อการที่คนบางคนละเมิดระเบียบที่มีอยู่ และการละเมิดนี้กว้างขวางจนสังคมส่วนใหญ่ไม่สามารถควบคุมแก้ไขได้ทันที เช่น ที่กล่าวแล้วว่าคนลักขโมยยืมมีอยู่ในทุกสังคม แต่ถ้าสังคมสามารถควบคุมปราบปรามได้ทันทีทุกครั้งที่มีผู้ละเมิดเช่นนี้ การลักขโมยก็ไม่ถึงกับทำให้ระเบียบของสังคมโดยทั่วไปต้องเสียหาย และไม่มีใครรู้สึกเป็นปัญหาของสังคม แต่ถ้าการลักขโมยมีแพร่หลายขึ้น และเลยเถิดไปจนเป็นการชิงทรัพย์ปล้นระดมฆ่าเจ้าทรัพย์ทุกแห่งหนและเจ้าหน้าที่ที่ซึ่งสังคมมอบหมายอำนาจหน้าที่ไว้ให้คอยควบคุมปราบปรามผู้ละเมิดระเบียบของสังคมเหล่านี้ไม่สามารถควบคุมปราบปรามได้สำเร็จ ความวุ่นวายที่เกิดจากการลักขโมยปล้นระดมนี้ เป็นที่รู้สึกอึดอัดใจของคนส่วนใหญ่ในสังคมก็กลายเป็นปัญหาสังคม

สิ่งที่จะเป็นปัญหาสังคมได้ จึงต้องเป็นเรื่องที่ทำลายระเบียบความเรียบร้อยของสังคมที่สมาชิกส่วนใหญ่ในสังคมรู้สึกเดือดร้อนและต้องการแก้ไข ถ้าคนส่วนใหญ่ไม่เดือดร้อน และไม่รู้สึกราวจะต้องแก้ไขอะไรสิ่งนั้นก็ไม่ใช่ปัญหาสังคม

ปัญหาสังคมส่วนใหญ่เป็นเรื่องของสังคมเมือง หรือสังคมสมัยใหม่ที่วางขอบเขตสังคมไว้กว้างขวางจนสุดอาณาเขตประเทศชาติหรือกินแดนไปตลอดภูมิภาคหรือทั่วทั้งโลก สังคมชนบทแบบที่อยู่ตามลำพังหรือสังคมชนบทที่ถูกทอดทิ้งให้อยู่ตามลำพัง ไม่ค่อยมีปัญหาเดือดร้อนอะไร ที่จะมีใครเป็นตัวแทนของสังคมทั้งหมดเข้ามาแก้ไข และถึงมีบ้างสังคมเมืองกับเจ้าหน้าที่ของทางราชการที่มีได้วางเขตปฏิบัติบริการไว้ทั่วถึง ก็อาจไม่รู้ความเดือดร้อน แล้วกลับมาเป็นภาระแก้ไข ทำให้ดูเหมือนไม่เคยมีปัญหาอะไรในสังคมชนบท เพิ่งจะมายอมรับนับกันในยุคสมัยหลังนี้เองที่คติปรัชญาของการปกครองได้ขยายออกไปกว้างกว่าการรักษาความสงบเรียบร้อยมารวมเรื่องบริการและสวัสดิการอื่นๆ ที่ประชาชนพึงจะได้ด้วยตามสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองไม่ว่าจะอยู่ห่างไกลแค่ไหนเพียงใด แต่ถึงกระนั้นแล้วก็ยังมักกล่าวได้ว่า ลักษณะของสังคมชนบทไม่ก่อให้เกิดปัญหาของสังคมได้อย่างเดียวกับลักษณะของสังคมเมืองเพราะขนาดของสังคมและแบบอย่างความสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชนชนบทและชุมชนเมืองนั้นต่างกันมาก เพราะฉะนั้นเมื่อพูดถึงปัญหาของสังคมจึงมักต้องเริ่มที่สังคมเมืองก่อน

เหตุที่ปัญหาสังคมพบอยู่ในเมืองมากกว่าชนบท และโดยเฉพาะในเมืองสมัยใหม่ที่มี พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม อาจลองอธิบายได้ด้วยสาเหตุต่าง ๆ ดังนี้

1) เมืองเป็นที่อยู่อาศัยของคนจำนวนมาก ซึ่งมีได้เป็นญาติพี่น้องสนิทชิดชอบกัน เสมอไป ความรักใคร่ไยดีที่จะมีต่อกันก็ไม่มีอะไรแน่นแฟ้นนัก คนในเมืองมิได้เพาะปลูกอาหารเอง ต้องเลี้ยงชีพด้วยการทำงานรับจ้างคือขายบริการ หรือด้วยการค้าคือขายผลผลิตที่ตนทำเอง หรือไปซื้อหามาแลกเปลี่ยน ต้องแสวงหารายได้และกำไรจากการแลกเปลี่ยนประโยชน์กับผู้อื่น ต่างคนต่างพยายามให้ตนเองได้ประโยชน์มากที่สุด ถึงแม้มีระเบียบกติกาสังคมกำหนดไว้ในเรื่องเหล่านี้ แต่ถ้ามีโอกาสที่จะฝ่าฝืนหลักเลิจะระเบียบแล้วเป็นประโยชน์แก่ตนได้ก็จะพยายามทำ ซึ่งจะไปสู่การเสียระเบียบของสังคมได้ หากสังคมไม่มีมาตรการควบคุมที่รัดกุม

2) เนื่องจากผู้คนที่อยู่ร่วมกันในเมืองมีมากหน้าหลายตา มาจากหลายกลุ่มหลายแบบอย่างธรรมเนียม ทำให้ระเบียบต่างๆ ของสังคมเมืองมิได้ลงรอยกันสนิทเป็นเนื้อเดียว คนเลือก ระเบียบปฏิบัติได้ต่าง ๆ กัน แล้วแต่กลุ่มสังคมที่ตนเกี่ยวข้อง และสามารถแยกกลุ่มย้ายกลุ่มได้ ง่ายกว่าคนที่อยู่ในสังคมหมู่บ้านชนบท ทำให้การควบคุมระเบียบทำได้ยากขึ้น เพราะบุคคลอาจ อ้าระเบียบที่ขัดแย้งกัน แม้แต่เด็ก ๆ ซึ่งมีระเบียบของครอบครัวทางบ้านอย่างหนึ่งไปโรงเรียนพบ ระเบียบอีกอย่างหนึ่ง อยู่ในกลุ่มเพื่อนก็มีระเบียบอีกอย่างหนึ่ง ฯลฯ ความผิดพลาดในการใช้ระเบียบ ข้ามกลุ่มกันอาจเกิดขึ้นได้เพราะความพลั้งเผลอ หรือเพราะเจตนาจงใจก็ได้

การควบคุมระเบียบในสังคมเมืองทำไมทั่วถึง เพราะเจ้าหน้าที่ตัวแทนของสังคมที่จะ รักษาระเบียบไม่สามารถติดตามดูแลบุคคลได้ตลอดเวลา โอกาสที่บุคคลจะหลบให้พ้นหูพ้นตา ผู้รักษาระเบียบของสังคมนั้นมีมาก ไม่ว่าจะยกเอาตัวแทนของสังคมระดับใดมาพิจารณา ก็จะพบ ปัญหาเดียวกัน นับตั้งแต่พ่อแม่ในระดับครอบครัวไปจนถึงเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายบ้านเมือง นอกจากความไม่สามารถดูแลควบคุมได้ทั่วถึงแล้ว ยังอาจมีสาเหตุที่เกิดจากการละเลยเผอเรอ ในหน้าที่ หรือการเจตนาสมรู้ร่วมคิดกับผู้กระทำผิดด้วยเพราะผลประโยชน์ส่วนตัวที่ผู้มีหน้าที่ รักษาระเบียบได้รับจากผู้ละเมิด

2.2 นโยบายการจัดระเบียบสังคม

จากสภาพของสังคมปัจจุบันที่ประสบกับปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดและสถานที่ที่ล่อแหลมต่อการแพร่ระบาดของยาเสพติดแห่งหนึ่ง ได้แก่ สถานบริการต่างๆ ซึ่งปัญหาเสพติด ร.ต.อ. ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (2543) ได้เสนอแนวคิดไว้ว่า แม้ปัญหายาเสพติดจะหยั่งรากลึกกลงจนกลายเป็นปัญหาสังคมมาหลายทศวรรษ แต่นโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดกลับขาดทิศทาง ขาดการประสานการปฏิบัติ ขาดการประเมินผลอย่างต่อเนื่องและขาดการปรับใช้ให้สอดคล้องกับสถานการณ์

รัฐบาลโดย ฯ พณ ฯ นายกรัฐมนตรี (พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร) ได้จัดประชุมระดมความคิดเห็นการแก้ไขปัญหายาเสพติดเมื่อวันที่ 10 - 11 มีนาคม 2544 ณ จังหวัดเชียงราย และได้สั่งกำชับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำกับ ควบคุม ดูแลสถานบริการ และแหล่งบันเทิงเรีงมย์ต่างๆ ซึ่งเป็นแหล่งแพร่กระจายยาเสพติดสำคัญต้องมีการจัดระบบควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด โดยให้กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงศึกษาธิการ และทบวงมหาวิทยาลัย ร่วมกันพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหายาเสพติด ปัจจุบันสถานบริการหลายแห่งยังตั้งอยู่อย่างกระจัดกระจายไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดปัญหาความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่มีบ้านเรือนอยู่ใกล้เคียง นอกจากนั้นยังเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหายาเสพติด และปัญหาสังคมอื่นๆ ตามมา ดังนั้น การเข้าไปควบคุมกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด จึงเป็นการแก้ปัญหายาเสพติดและปัญหาสังคมอีกทางหนึ่งด้วย

และในการประชุมกระทรวงมหาดไทย ครั้งที่ 9 วันที่ 10 กันยายน 2544 กระทรวงมหาดไทยได้ออกหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเกี่ยวกับเรื่องการจัดระเบียบสังคมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานบริการ (หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0208.3/ว2547 ลงวันที่ 11 กันยายน 2544) โดยกล่าวถึงสาระสำคัญในการประชุมกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ได้แก่

- 1) ขอให้จังหวัดร่วมกับตำรวจหมั่นออกตรวจตราสถานบริการเป็นประจำ
- 2) สถานบริการใดมีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนในเรื่อง
 - (1) ปลอมให้มีผู้อายุต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ เข้าไปใช้บริการในสถานบริการ
 - (2) ปลอมให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหรือวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท
 - (3) ปลอมให้มีการแสดงลามกอนาจาร

หากมีกรณีดังกล่าวให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมายสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือสั่งหยุดกิจการสถานบริการแล้วแต่กรณีมีกำหนด 30 วัน และหากยังมีการฝ่าฝืนอีกให้สั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือสั่งให้หยุดกิจการโดยไม่มีกำหนดระยะเวลาแล้วแต่กรณี สถานบริการดังกล่าวให้จังหวัดตรวจสอบรายชื่อเจ้าของหรือผู้ลงทุนแล้วจัดทำบัญชีรายชื่อเอาไว้เพื่อที่จะได้ติดตามพฤติกรรมว่าไปเปิดที่ใด ผู้ประกอบการรายใดไม่ให้ความร่วมมือกับรัฐบาลก็จะไม่อนุญาตให้เป็นผู้ประกอบการสถานบริการอีกต่อไป

3) การพิจารณากำหนดเขตพื้นที่ตั้งสถานบริการ (Zoning) ขอให้เชิญผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เช่น ผู้นำทางศาสนา ครู อาจารย์ นักธุรกิจ เป็นต้น มารับฟังความคิดเห็นว่า ต้องการให้มีสถานบริการหรือไม่ ขณะนี้ถ้าจังหวัดใดจะขอปรับเปลี่ยนแก้ไขก็ยังทำได้ ในหลักการสำคัญพื้นที่ไหนไม่จำเป็นต้องมีก็ไม่ต้องมี แต่พื้นที่ตรงไหนจะมีขอให้ดูรายละเอียดคือขอให้ดูข้อมูลเชิงประจักษ์และให้ไปตรวจสอบสภาพความเป็นจริงของพื้นที่จริงทั้งเวลากลางวันและกลางคืนด้วย

สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานบริการโดยตรง ได้แก่ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2547 ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับข้อปฏิบัติของผู้ประกอบกิจการสถานบริการ คือ

- 1) การห้ามมิให้ผู้มีอายุต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ เข้าไปในสถานบริการในเวลาทำการ
- 2) การห้ามมิให้มีการดำเนินกิจการสถานบริการในทางที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

3) การควบคุมมิให้มีการแสดงลามกหรืออนาจาร

4) พื้นที่ตั้งสถานบริการและอาคารหรือสถานที่ที่ขออนุญาตตั้งเป็นสถานบริการต้องไม่อยู่ใกล้วัด สถานที่สำหรับปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนา โรงเรียนหรือสถานศึกษา โรงพยาบาล สถานพยาบาลที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน สโมสรเยาวชน หรือหอพัก ตามกฎหมายว่าด้วยหอพักในขนาดที่เห็นได้ว่าจะก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่สถานที่ดังกล่าว และไม่อยู่ในย่านที่ประชาชนอยู่อาศัย อันจะก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง รวมถึงสถานบริการจะต้องมีทางถ่ายเทอากาศสะดวกด้วย

จะเห็นได้ว่านโยบายการจัดระเบียบสังคมซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดนั้น มีการปฏิบัติในหลายด้านและเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้นซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานบริการมีแนวทางปฏิบัติที่สำคัญ ได้แก่ การประกาศกำหนดเขตเพื่อการอนุญาตหรืองดอนุญาตตั้งสถานบริการ (Zoning) การเข้มงวด กวดขันเกี่ยวกับอายุของผู้เข้าไปใช้บริการ (20 ปีบริบูรณ์) การให้สถานบริการเปิด - ปิดตามเวลาที่กฎหมายกำหนด และการขจัดมิให้มียาเสพติดในสถานบริการ

2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ชัยพฤกษ์ ลาภหลาย (2541) ทำการศึกษาทัศนคติของเจ้าหน้าที่ตำรวจกองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและเยาวชนต่อการเที่ยวเตร่ในสถานบริการดิสโก้เทคของวัยรุ่น จากการศึกษาพบว่าประชากรส่วนใหญ่มีทัศนคติต่อสถานบริการดิสโก้เทคว่าเป็นสิ่งที่ไม่ดี เพราะเป็นแหล่งมั่วสุมอบายมุขต่างๆ อย่างไรก็ดีตาม สถานบริการดิสโก้เทคสามารถดำรงอยู่ได้ในสังคมไทยเป็นเวลานาน เพราะเป็นธุรกิจที่ให้ผลประโยชน์แก่ผู้ประกอบการมาก กลุ่มที่จะมีบทบาทในการแก้ไขและป้องกันปัญหาที่สำคัญที่สุดคือ สถาบันครอบครัวซึ่งเป็นสถาบันที่ใกล้ชิดกับเด็กมากที่สุด โดยครอบครัวจะต้องให้ความอบอุ่น ดูแลเอาใจใส่เด็ก เปิดใจให้กว้างต่อสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงโดยการยอมรับแล้วนำมาปรับใช้อย่างมีเหตุผล เนื่องจากสถานบริการดิสโก้เทคในปัจจุบัน เป็นสถานที่ที่เด็กวัยรุ่นอาจจะถูกชักจูงและล่อลวงไปในทางมิชอบ และเป็นมูลเหตุให้เกิดคดีอาชญากรรมได้ง่าย อีกทั้งสถานบริการดิสโก้เทคเป็นสิ่งที่ขัดต่อศีลธรรมและวัฒนธรรมอันดีงามของชาติไทย เพราะทำให้เด็กที่ไปเที่ยวมีพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไป

วรวิติ คุณเกษม (2543) ได้ทำการศึกษาเรื่องตำรวจกับการฝ่าฝืนกฎหมายของสถานบริการเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร โดยผลการศึกษา พบว่า การฝ่าฝืนกฎหมายของสถานบริการ มีสาเหตุมาจากความสัมพันธ์ของตำรวจกับสถานบริการ และผลของกฎหมายของนโยบายที่มีต่อตำรวจและสถานบริการ โดยความสัมพันธ์ของตำรวจกับสถานบริการมี 2 รูปแบบคือ ความสัมพันธ์ในเชิงกฎหมาย และความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นสาเหตุหลักของการฝ่าฝืนกฎหมายของสถานบริการ สำหรับกฎหมายที่ใช้ควบคุมสถานบริการก็ไม่มีผลในการใช้บังคับได้ดีเพียงพอ ประกอบกับนโยบายในเรื่องการผ่านพ้นเวลาการเปิด - ปิดสถานบริการ ก็เป็นส่วนเสริมทำให้การฝ่าฝืนกฎหมายเป็นไปได้ง่ายขึ้น และทำให้ความสัมพันธ์ในเชิงกฎหมายและความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ดำรงอยู่ต่อไป

ลภัสรดา พละภิญโญ (2545) ทำการวิจัยเรื่องบทบาทของเจ้าหน้าที่ตำรวจต่อการควบคุมและป้องกันปัญหาสังคมไทยในสถานบันเทิง 12 ห้วยแก้ว โดยการสำรวจทัศนคติที่มีต่อสถานบันเทิงและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ผลการศึกษาพบว่า 1) การเพิ่มขึ้นของสถานบันเทิงทำให้เกิดปัญหาสังคมเพิ่มมากขึ้น 2) เจ้าหน้าที่ตำรวจยังขาดความเข้มงวดในการควบคุมธุรกิจสถานบันเทิงที่เป็นสาเหตุของปัญหาสังคม 3) นอกจากนี้ ในเรื่องระเบียบกฎหมายที่ใช้ควบคุมสถานบันเทิงยังไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งทำให้การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

รุ่งโรจน์ รอดสิน (2545) ได้ศึกษาเรื่อง ความสามารถของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีแอบแฝง ในสถานบริการอาบ อบ นวด ในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า นโยบาย กฎหมาย และการปฏิบัติงานของภาครัฐ นับเป็นปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาโสเภณีได้อย่างเต็มที่ เจ้าหน้าที่ภาครัฐขาดความเอาใจใส่ต่อการแก้ไขปัญหาโสเภณีอย่างจริงจัง

นอกจากนี้ยังมีปัญหาจากอิทธิพลของผู้ประกอบธุรกิจทางเพศและผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกื้อกูล ทำให้ปัญหาโสเภณีไม่สามารถแก้ไขให้หมดสิ้นไปได้ ปัจจัยภายในที่เป็นแรงผลักดันให้หญิงสาวตัดสินใจเข้าสู่อาชีพการขายบริการทางเพศ ได้แก่ ครอบครัวแตกแยก ครอบครัวมีค่านิยมไม่ต่อต้านการประกอบอาชีพค้าประเวณี และครอบครัวที่มีสมาชิกในครอบครัวเคยไปประกอบอาชีพค้าประเวณีมาก่อน ส่วนหญิงสาวที่ตัดสินใจมาประกอบอาชีพหญิงบริการมาจากหญิงสาว 2 กลุ่มคือ กลุ่มที่มีฐานะยากจน มีหนี้สินมาก กับกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจจำกัด ซึ่งเป็นผู้บริโภคนิยม โดยปัจจัยภายในครอบครัวที่ผลักดันให้หญิงสาวตัดสินใจก้าวมาสู่อาชีพหญิงบริการ ได้แก่ ปัจจัยจากครอบครัว (พ่อแม่) ยากจน ปัจจัยจากครอบครัว (แต่งงานแล้วยากจน) ปัจจัยจากตนเองมีค่าใช้จ่ายสูง ปัจจัยจากการที่ไม่ต้องการบวชทางบ้าน และปัจจัยจากปัญหานี้สินของตนเอง อย่างไรก็ตามหญิงสาวซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดที่มาประกอบอาชีพเป็นหญิงบริการ ล้วนแล้วเกิดจากความสมัครใจและความยินยอมพร้อมใจ

สำหรับแนวคิดการจดทะเบียนหญิงบริการ เจ้าหน้าที่ภาครัฐและหญิงบริการเห็นด้วยกับแนวคิดที่จะให้มีการจดทะเบียนหญิงบริการในสถานบริการอาบ อบ นวด และหญิงบริการประเภทอื่นๆให้ถูกต้องตามกฎหมาย ตลอดจนให้มีการออกกฎหมายที่เหมาะสมมาควบคุมและรองรับ ส่วนผู้ให้บริการไม่เห็นด้วยกับแนวคิดนี้ เนื่องจากสังคมยังไม่ยอมรับในอาชีพนี้

สิทธิวรรณ สาตร์ภักดี (2546) ทำการศึกษาเรื่องสัมฤทธิ์ผลของการนำนโยบายจัดระเบียบสังคมไปปฏิบัติต่อสถานบันเทิงในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งพบว่าเจ้าหน้าที่รัฐยังขาดความเข้มงวดในการปฏิบัติตามนโยบายจัดระเบียบสังคม เนื่องจากยังพบสถานบันเทิงที่ฝ่าฝืนกฎหมายและนโยบายอยู่ และสถิติการดำเนินคดีเกี่ยวกับสถานบันเทิงมีจำนวนน้อยกว่าการกระทำผิดของสถานบันเทิง รวมไปถึงการรับค่าอำนาจความสะดวกในการประกอบการของสถานบันเทิง ส่วนผู้ให้บริการ ผู้ประกอบการและพนักงานในสถานบันเทิงก็ยังไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบายจัดระเบียบสังคม ซึ่งเห็นได้จากการที่มีสถานบันเทิงที่ดำเนินกิจการไม่ตรงตามประเภทที่ได้ขออนุญาตหรือที่ได้แจ้งการจัดตั้งไว้ การอนุญาตให้ผู้ที่ไม่อายุไม่ถึง 20 ปีเข้าใช้บริการ การทุจริตในการแสดงบัตรประชาชนก่อนใช้บริการสถานบันเทิง การที่สถานบันเทิงเปิดให้บริการเกินเวลาที่กฎหมายกำหนด การใช้ยาเสพติดและการค้าประเวณีในสถานบันเทิง หรือแม้กระทั่งการจ่ายค่าอำนาจความสะดวกในการประกอบการให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

สำหรับปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามนโยบายจัดระเบียบสังคมจะเกิดจากกฎหมาย นโยบาย หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการละเมิดกฎหมายของผู้ประกอบการเป็นสำคัญ เช่น ปัญหาการใช้ช่องว่างของกฎหมาย ปัญหารายได้จากการประกอบการลดลง ปัญหาความไม่พอเพียงของทรัพยากรในหน่วยงานรัฐ ปัญหาความยุติธรรมในการปฏิบัติต่อสถานบันเทิงของเจ้าหน้าที่รัฐในเรื่องการบิดเบือนข้อหาเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการ ปัญหาความไม่เอาจริงเอาจังของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมไปถึงการเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐด้วย และปัญหาในเรื่องการดำเนินการผิดประเภทของสถานบริการและปัญหาการไม่แจ้งการจัดตั้งสถานบริการ

2.4 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

