บทที่ 3

การปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจชั้นประทวนในสถานีตำรวจนครบาล

สถานีตำรวจนครบาลเป็นหน่วยงานขั้นพื้นฐานในการรักษาความสงบเรียบร้อย ให้บริการแก่ประชาชนในกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศ มีประชากรมากที่สุดและหนาแน่นที่สุด ตลอดจนมีปริมาณงานมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ มีสภาวะแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่กำหนดบทบาท สถานภาพของประชาชนอยู่ร่วมกันแบบอย่างชีวิตชาวเมือง (Urbanism)[1] ซึ่งเป็นศูนย์กลางทั้งทางการเมือง การปกครอง การบริหารของประเทศ

การศึกษาผลกระทบทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการบริหารต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจชั้นประทวนในสถานีตำรวจนครบาล นอกจากจะสะท้อนให้เห็นการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจชั้นประทวนในสถานีตำรวจนครบาลโดยส่วนรวมแล้ว ยังสามารถใช้เป็นพื้นฐานในการศึกษาถึงการปฏิบัติงานของสถานีตำรวจในจังหวัดอื่น ๆ เป็นการเปรียบเทียบได้อีกส่วนหนึ่งด้วย

ปัญหาการบริหารราชการในปัจจุบันนี้ยังไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควรนั้น สาเหตุประการหนึ่งน่าจะเกี่ยวกับปัญหาเกี่ยวกับตัวข้าราชการผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ยังมิได้ปฏิบัติราชการกันอย่างเต็มความสามารถ[2] และกองบัญชาการตำรวจนครบาลก็ได้ตระหนักถึงปัญหาในลักษณะเดียวกันคือ กำลังพลมีเพียงพอหากแต่ขาดการกระตุ้นให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้บังคับบัญชาชั้นสูงได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวนี้ และศึกษาหาวิธีกระตุ้นข้าราชการตำรวจดังกล่าวปฏิบัติงานได้ผลสูงสุด

---

[1]ประกิจ เปมกิตติ, "การปฏิบัติงานของตำรวจนครบาลระดับสถานีตำรวจ", (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสตร์มหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2515), หน้า 1.

[2]ไพโรจน์ สิคปรีชา, <u>การบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนไทย</u> (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2523) หน้า 119.

1. ประวัติความเป็นมาของตำรวจไทยโดยสังเขป

กรมตำรวจไทยมีประวัติความเป็นมาปรากฏในประวัติศาสตร์มาไม่น้อยกว่า 500 ปี [1] ซึ่งสันนิษฐานว่าเริ่มก่อตั้งในสมัยกรุงสุโขทัย [2] ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยา สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้โปรดเกล้าฯ จัดระเบียบการปกครองบ้านเมืองแบบ "จตุสดมภ์" ได้แก่ เวียง วัง คลัง และนา พร้อมกันนี้ได้โปรดเกล้าฯ จัดปรับปรุงกิจการตำรวจขึ้นในโอกาสนั้นด้วย โดยแบ่งงานตำรวจออกเป็นตำรวจพระนครบาล ตำรวจภูธร สังกัดอยู่ในกรมเวียง กับตำรวจหลวงให้สังกัดอยู่กับกรมวัง [3] และในปี 1998 สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราศักดินาของตำรวจขึ้นในทำนองเดียวกันกับข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ หน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การตำรวจไทยได้เปลี่ยนไปตามยุคสมัย การก่อตั้งในตอนแรกเพื่อเป็นราชองครักษ์ที่ใกล้ชิดแทบพระยุคลบาทของพระมหากษัตริย์ไทย เจ้ากรมตำรวจไม่อยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชาผู้ใด นอกจากองค์พระมหากษัตริย์[4]

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ในปี พ.ศ. 2403 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้สถาปนากิจการตำรวจตามแบบตะวันตกขึ้นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยขึ้นในกรุงเทพมหานครก่อนโดยมีหลวงรัฐยาธิบาลบัญชา (Captain Samuel Jeseph Bird Ames) เอมส์เป็นหัวหน้ากองตระเวนขึ้นกับกรมพระนครบาลเป็นผู้วาง

---

[1]ปรากฏหลักฐานใน พระอัยการตำแหน่งพลเรือน 1298 อักศักราชกฎหมายซึ่งตรงกับพุทธศักราช 1912 อ้างใน รายงานประจำปี 2522 กองบัญชาการตำรวจนครบาล.

[2]ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, การบริหารงานตำรวจ, (เอกสารประกอบการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ อันดับที่ 36 คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2525), หน้า 201.

[3]ประเสริฐ เมฆมณี, ตำรวจและขบวนการยุติธรรม, (พระนคร : บพิธการพิมพ์, 2523), หน้า 61.

[4]ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, การบริหารงานตำรวจ, หน้า 201.

รากฐาน ส่วนในต่างจังหวัดพลตรีพระยาวาสุเทพ (G . Shau) ได้เป็นผู้ก่อตั้งกรมตำรวจภูธรขึ้นตามมณฑลต่าง ๆ ทั่วประเทศ [1]

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวในรัชกาลที่ 6 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้โปรดเกล้าฯ ให้ตราเครื่องหมาย "โล่ห์กับดาบ" เป็นดวงตราสัญญาลักษณ์ประจำกรมพลตระเวน ในปี พ.ศ. 2457 และต่อมาพระองค์ได้โปรดเกล้าฯ ให้รวมกรมพลตระเวน สังกัดกรมพระนครบาลกับกรมตำรวจภูธร สังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรมเดียวกัน เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2458 โดยเรียกว่า "กรมตำรวจภูธรและกรมพลตระเวน" สังกัดกระทรวงนครบาล[2] ด้วยเหตุนี้จึงถือเอาวันที่ 13 ตุลาคม ของทุกปีเป็นวันตำรวจมาจนถึงปัจจุบันนี้ และในปลายปีเดียวกัน ได้เปลี่ยนชื่อเป็น "กรมตำรวจภูธรและกรมตำรวจนครบาล" จนกระทั่งปี พ.ศ. 2465 ได้มีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ รวมกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงนครบาลเป็นกระทรวงเดียวกันโดยใช้ชื่อว่า "กระทรวงมหาดไทย" กรมตำรวจภูธรและกรมตำรวจนครบาลจึงโอนกลับมาสังกัดกระทรวงมหาดไทยและได้เปลี่ยนชื่ออีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2469 เป็นชื่อ "กรมตำรวจภูธร" ซึ่งผลการรวมทั้งกรมตำรวจนครบาล มีภาระหน้าที่ในเขตกรุงเทพมหานคร และตำรวจภูธรซึ่งมีอำนาจหน้าที่นอกเขตกรุงเทพมหานคร เครื่องแบบของตำรวจทั้งสองประเภทเหมือนกัน แตกต่างกันเพียงผ้าพันหมวก ปลอกอินธนู และบั้งตำรวจภูธรใช้สีดำ ตำรวจนครบาลใช้สีเลือดหมู

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ปี พ.ศ. 2475 ได้เปลี่ยนชื่อจาก "กรมตำรวจภูธร" เป็น "กรมตำรวจ" สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาและมีรองอธิบดีเป็นผู้ช่วย แบ่งส่วนราชการออกเป็น 4 ส่วน คือ[3]

---

[1]พ.ต.อ. โสภณ ศิตะจิตต์, สายตรวจตำรวจนครบาล, (วิทยานิพนธ์วิทยาลัยการทัพบก สถาบันวิชาการทัพบกชั้นสูง, 29 มีนาคม 2516), หน้า 5-10.

[2]ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, การบริหารงานตำรวจ, หน้า 186.

[3]"ตามประกาศเสนาบดี กระทรวงมหาดไทย เรื่องจัดแบ่งแผนกงานย่อยในกรมตำรวจ" พระราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 ตอนที่ 4 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2475.

ส่วนที่ 1 เป็นหน่วยบริหารงานส่วนกลางและเป็นสำนักงานบริหารของอธิบดีกรมตำรวจ มีกองขึ้นตรง 6 กอง คือ กองกลาง กองบัญชี กองโรงเรียน กองคดี กองตรวจคนเข้าเมือง และกองทะเบียนกลาง แต่ละกองมีผู้กำกับการเป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบ โดยขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมตำรวจ

ส่วนที่ 2 ตำรวจนครบาลแบ่งออกเป็น 3 ภาค คือ ตำรวจนครบาลเหนือ ตำรวจนครบาลใต้ ตำรวจนครบาลธนบุรี แต่ละภาคมีผู้บังคับบัญชาควบคุมสายต่าง ๆ ซึ่งแต่ละสายมีผู้กำกับการเป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบ

ส่วนที่ 3 ตำรวจภูธรแบ่งออกเป็น 4 ภาค คือ ตำรวจภูธรภาคกลาง ตำรวจภูธรภาคตะวันออก ตำรวจภูธรภาคเหนือ และตำรวจภูธรภาคใต้ การควบคุมบังคับบัญชาแต่ละภาคอยู่ภายใต้ผู้บังคับการ ส่วนการรับผิดชอบแต่ละสายอยู่ภายใต้ผู้กำกับการ

ส่วนที่ 4 ตำรวจสันติบาล ซึ่งเป็นหน่วยตำรวจที่ตั้งขึ้นเพื่อรวมตำรวจนครบาล ตำรวจภูธรกลาง และตำรวจนครบาลพิเศษเข้าด้วยกัน ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บังคับการ ในภายหลังตำรวจสันติบาลได้ขยายงานออกเป็นกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง

กิจการตำรวจไทยในยุคแรกมุ่งก่อตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นราชองครักษ์ที่ใกล้ชิดแทบพระยุคลบาทของพระมหากษัตริย์ไทย ต่อมาได้ปรับปรุงกิจการตำรวจไทยตามแบบตะวันตกในยุคปฏิรูปการปกครอง โดยมีจุดมุ่งหมายคุ้มครองประชาชนและประเทศชาติเป็นหลัก การจัดองค์การของราชการตำรวจเป็นไปในลักษณะกระจายอำนาจ (Decentralization) กล่าวคือ แยกเป็นกรมพลตระเวนรับผิดชอบเฉพาะเขตกรุงเทพมหานคร และกรมตำรวจภูธรรับผิดชอบมณฑลในหัวเมือง จนกระทั่งได้ยุบให้เป็น "กรมตำรวจ" สังกัดกระทรวงมหาดไทยนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา โครงสร้างของกรมตำรวจและการบริหารงานจึงเป็นไปในลักษณะรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization) และมีลักษณะเป็นตำรวจแห่งชาติ (National Police System) กรมตำรวจได้มีการแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างเพื่อให้เอื้ออำนวยส่งเสริมการบริหารงานตำรวจ สามารถสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมและเหมาะสมกับสภาพความจำเป็นของบ้านเมืองนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลง

การปกครองปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมารวม 14 ครั้ง[1] ซึ่งปรากฏตามสภาพโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการในส่วนต่าง ๆ ตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ลักษณะโครงสร้างของกรมตำรวจและอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ มีอำนาจครอบคลุมทั่วประเทศเรื่องลักษณะโครงสร้างแบบตำรวจแห่งชาติและลักษณะการรวมอำนาจอยู่ส่วนกลางเช่นนี้ทำให้มีโอกาสที่จะถูกแทรกแซงจากอิทธิพลทางการเมือง 2 ประการ คือ การที่ฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงการบริหารงานตำรวจ ประการที่ 2 ผู้นำระดับสูงเข้าไปเป็นฐานอำนาจให้นักการเมืองและสร้างอิทธิพลทางการเมืองเองเป็นต้น อันมีผลกระทบต่อการบริหารงานภายในและประสิทธิภาพการทำงานของตำรวจ เช่น การมีฝ่ายการเมืองเข้ามาก้าวก่ายในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญต่อขวัญและกำลังใจของข้าราชการตำรวจผู้ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตอันจะส่งผลถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน[2] ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งของลักษณะโครงสร้างของกรมตำรวจคือ การจัดสายการบังคับบัญชา (chain of command) ของกองบัญชาการตำรวจภูธร 1-4 ตั้งแต่อธิบดีถึงลูกแถวยาวที่สุดหน่วยงานหนึ่งคือ 8 ชั้น ได้แก่ อธิบดี ผู้บัญชาการ ผู้บังคับการ ผู้กำกับการ สารวัตรใหญ่ สารวัตร รองสารวัตร ผู้บังคับหมู่ และลูกแถว การมีสายการบังคับบัญชามากชั้นนี้เป็นผลดีกรณีมีการกลั่นกรองงาน แต่ตามสภาพความเป็นจริงกลับเป็นเหตุให้เกิดความล่าช้า (Red Tape) เพราะระดับผู้ปฏิบัติงานในสถานีตำรวจคือรองสารวัตรและผู้บังคับหมู่และลูกแถวจะต้องรายงานชี้แจงในการทำงานมากขึ้น ซึ่งนับตั้งแต่ 13 ตุลาคม 2458 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน กรมตำรวจยังคงโครงสร้างรูปนัยแบบสูงนี้มาตลอด แม้ต่อมาเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2524 ประธานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อศึกษาปัญหาโครงสร้างของกรมตำรวจ

---

[1]โปรดดูรายละเอียดในการจัดองค์การตำรวจไทยและการแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจในภาคผนวก ก.1.

[2]พล.ต.ต.ประกอบ วีระพันธุ์, "อาชญากรรมในกรุงเทพมหานครมีผลต่อความมั่นคงของชาติ," (เอกสารวิจัยวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 22 ปีการศึกษา 2522-2523), หน้า 202.

ผลการศึกษาพิจารณาเสนอต่อประธานกรรมการฯ หฤษฎีการจัดองค์การยังเหมือนเดิม เพียงแต่ยกเลิกกองบัญชาการตำรวจและจัดตั้งสำนักงานผู้ช่วยอธิบดีฝ่ายต่าง ๆ ขึ้นแทน[1] แต่ทั้งนี้กรมตำรวจยังมิได้ถือปฏิบัติตามเสนอของคณะอนุกรรมการฯ แต่อย่างใด

การบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจได้มีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะโครงสร้าง เป็นต้น จากพระราชบัญญัติข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521[2] กำหนดให้ข้าราชการตำรวจไม่อยู่ในกฎหมายว่าด้วยข้าราชการพลเรือนต่อไป และได้รวมข้าราชการตำรวจไม่มียศเป็นข้าราชการตำรวจมียศเพียงประเภทเดียว[3] นอกจากนั้นได้กำหนดให้มี "คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ" (ก.ตร.) เพื่อควบคุมการบริหารงานบุคคลในกรมตำรวจ

กล่าวโดยสรุปโครงสร้างและประวัติวิวัฒนาการของตำรวจไทยภายหลังจากได้ปฏิรูประบบราชการและเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ลักษณะโครงสร้างขององค์การและสายการบังคับบัญชารวมอำนาจไว้ส่วนกลาง การจัดสายปกครองบังคับบัญชาอิงแบบการปกครองบังคับบัญชาแบบทหาร แม้จะมีการปรับปรุงแก้ไขหลายครั้งก็ยังคงรูปแบบโครงสร้างเดิมอยู่ พิจารณาแล้วน่าจะเป็นสาเหตุก่อให้เกิดปัญหาต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของบุคคลากรในองค์การและถูกแทรกแซงการบริหารงานจากอิทธิพลฝ่ายการเมืองเป็นอย่างยิ่ง

2. <u>การแบ่งส่วนราชการและเขตพื้นที่รับผิดชอบของกองบัญชาการตำรวจนครบาล</u>

กองบัญชาการตำรวจนครบาลมีเขตความรับผิดชอบครอบคลุมทั่วเขตของพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร มีพื้นที่ 1,568,737 ตารางกิโลเมตร ซึ่งมีแม่น้ำเจ้าพระยาแบ่งออกเป็น 2 ฝั่งคือ ฝั่งพระนครและฝั่งธนบุรี การแบ่งส่วนราชการกำหนดเขตอำนาจ

---

[1]ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, <u>การบริหารงานตำรวจ</u>, หน้า 9-10.

[2]พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พุทธศักราช 2521, <u>ราชกิจจานุเบกษา</u>, เล่ม 95 ตอน 65 ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2521.

[3]<u>เรื่องเดียวกัน</u>, มาตรา 13.

รับผิดชอบ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2520 ข้อ 15-ข้อ 66[1] กำหนดไว้ดังต่อไปนี้คือ

1) กองบังคับการตำรวจนครบาลเหนือ มีเขตพื้นที่รับผิดชอบฝั่งเหนือของคลองแสนแสบจนสุดเขตกรุงเทพมหานคร มีพื้นที่ 797,039 ตารางกิโลเมตร แบ่งเป็น 7 กองกำกับการและ 26 สถานีตามลำดับ

2) กองบังคับการตำรวจนครบาลใต้ มีเขตพื้นที่รับผิดชอบฝั่งใต้คลองแสนแสบ มีเขตพื้นที่รับผิดชอบประมาณ 321,579 ตารางกิโลเมตร แบ่งเป็น 5 กองกำกับการ และ 16 สถานีตามลำดับ

3) กองบังคับการตำรวจชนบุรี มีพื้นที่เขตรับผิดชอบฝั่งชนบุรีทั้งหมดมีพื้นที่ประมาณ 450,11 ตารางกิโลเมตร แบ่งเป็น 7 กองกำกับการและ 27 สถานีตามลำดับ

กองบัญชาการตำรวจนครบาล นอกจากแบ่งเขตพื้นที่รับผิดชอบควบคุมสถานีตำรวจนครบาลเพื่อดูแลรักษาความเรียบร้อยของกรุงเทพมหานครแต่ละเขตกองบังคับการทั้ง 3 กองบังคับการแล้ว ยังมีกองกำกับการสืบสวนสอบสวนประจำกองบังคับการแต่ละกองบังคับการทั้ง 3 เพื่อช่วยเหลือในการสืบสวนของสถานีตำรวจ และมีกองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ กองบังคับการจราจรกลาง ซึ่งช่วยในการปฏิบัติระดับสถานีในแต่ละเขตกองบังคับการอีกเช่นกัน กองบังคับการอำนวยการเป็นฝ่ายช่วยอำนวยการ (Staff) ของกองบัญชาการตำรวจนครบาลในการบริหารงานบุคคล ควบคุมสถิตินโยบายและแผนงานเป็นต้น[2]

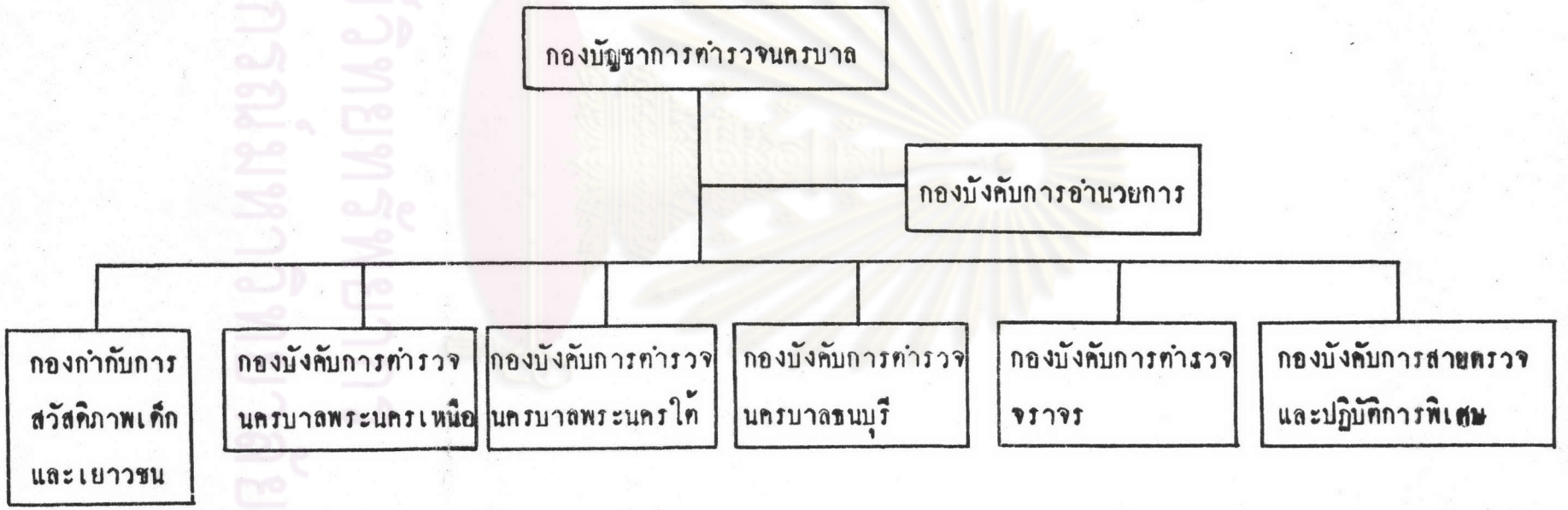
---

[1]"ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดหน่วยงาน เขตอำนาจรับผิดชอบและเขตพื้นที่การปกครองของหน่วยราชการในกรมตำรวจ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2520", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 94 ตอน 105 ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2520.

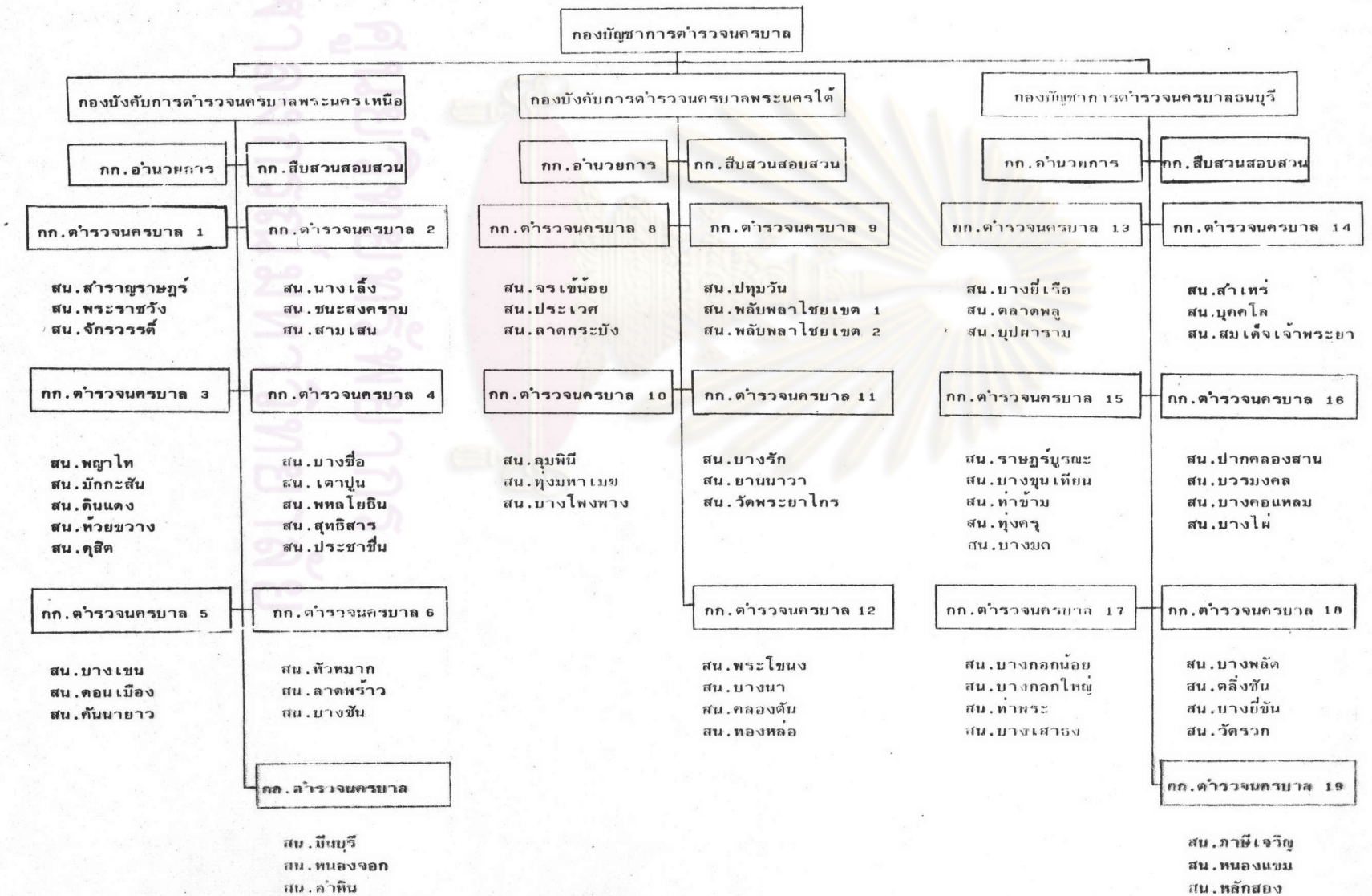
[2]โปรดดูรายละเอียดการจัดองค์การกรมตำรวจในภาคผนวก ก.1 และแผนภูมิที่ 2 และ 3.

แผนภูมิที่ 2

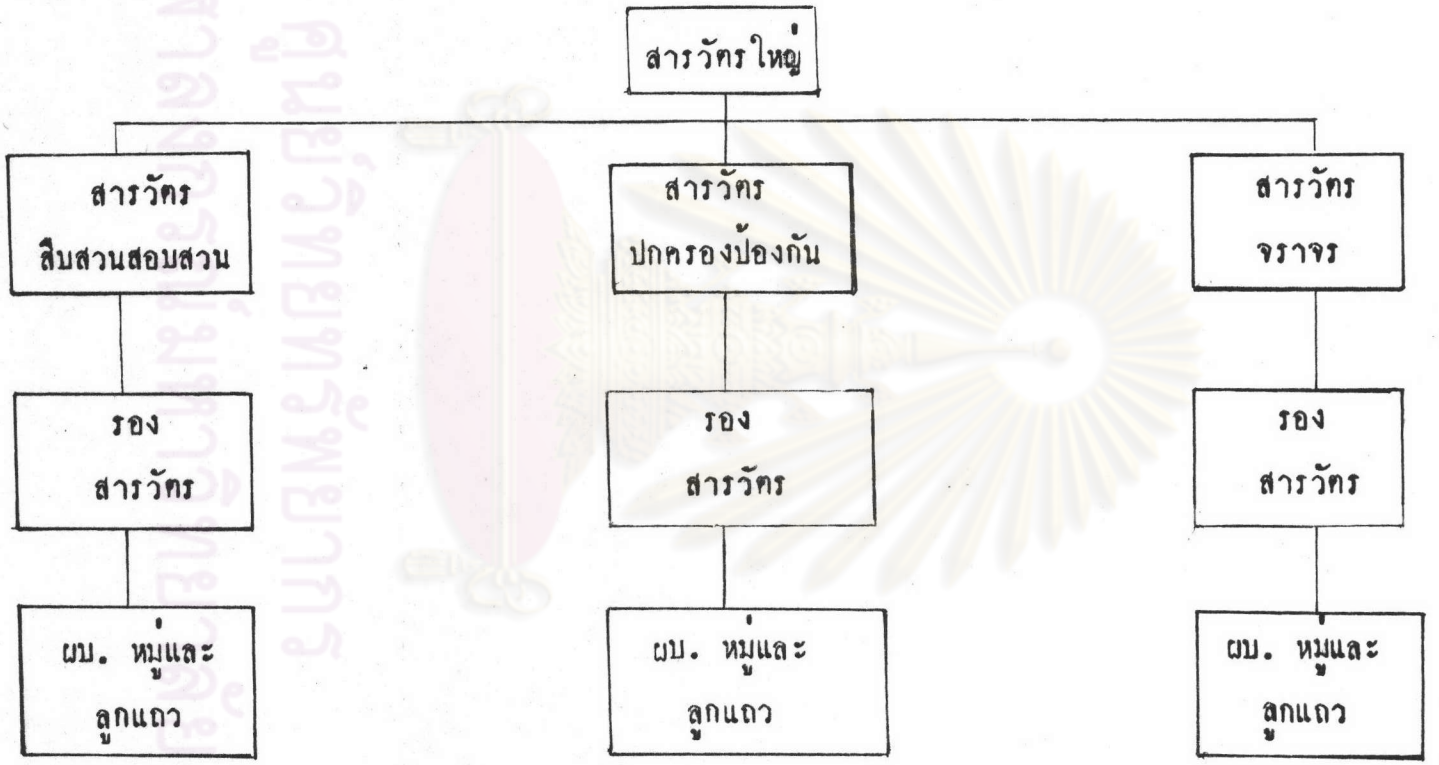
แผนภูมิแบ่งส่วนราชการของกองบัญชาการตำรวจนครบาล



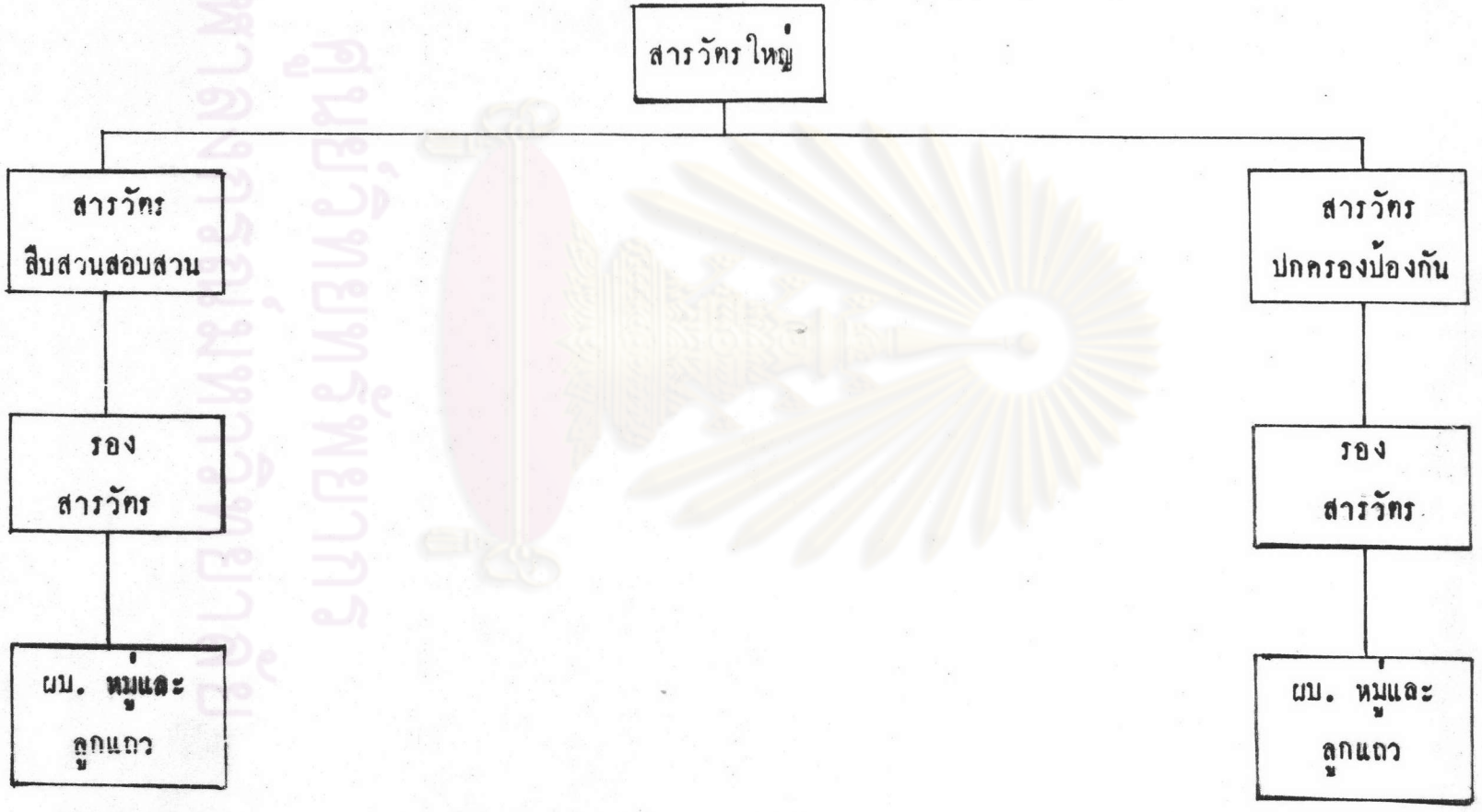
แผนภูมิที่ 3 แสดงการจัดแบ่งเขตสถานีตำรวจนครบาลของกองบัญชาการตำรวจนครบาล



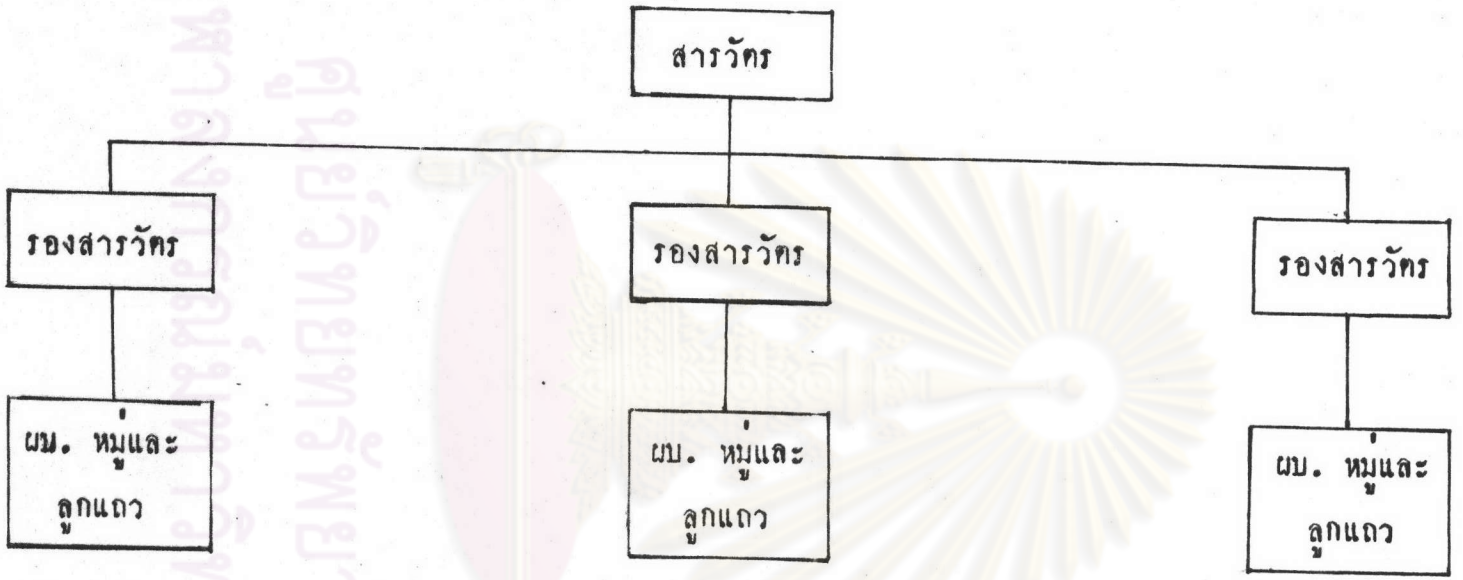
แผนภูมิที่ 4 แสดงการปกครองบังคับบัญชาในสถานีตำรวจนครบาล



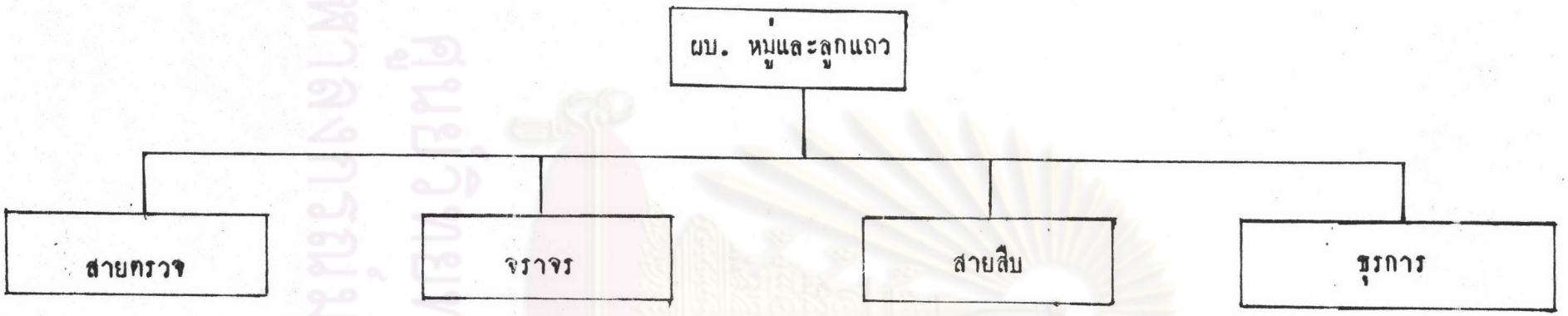
แผนภูมิที่ 5 แสดงการปกครองบังคับบัญชาในสถานีตำรวจนครบาล



แผนภูมิที่ 6 แสดงการปกครองบังคับบัญชาในสถานีตำรวจนครบาล



แผนภูมิที่ 7 แสดงการแบ่งหน้าที่ของข้าราชการตำรวจชั้นประทวนในสถานีตำรวจนครบาลโดยสังเขป



3. <u>การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจชั้นประทวนในระดับสถานีตำรวจนครบาล</u>

การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจชั้นประทวนในระดับสถานีตำรวจนครบาลนอกจากมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกำหนดไว้ในขอบเขตอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของตำรวจแล้ว ข้าราชการตำรวจชั้นประทวนบางหน้าที่ได้มีระเบียบการตำรวจกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง แต่บางหน้าที่ไม่มีกำหนดไว้ ซึ่งอยู่ในดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาระดับสารวัตรใหญ่หรือสารวัตรจะสั่งการซึ่งแยกขอบเขตอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) อำนาจหน้าที่ที่กำหนดขอบเขตและแนวทางปฏิบัติโดยชัดแจ้ง

กล่าวคือหน้าที่มีระเบียบกรมตำรวจว่าด้วยกำหนดหน้าที่การงานในกรมตำรวจได้กำหนดตำแหน่งและหน้าที่ในการปฏิบัติแยกเป็น 2 ประเภท คือ [1]

(1) ฝ่ายธุรการ ได้แก่ จ่ากองร้อย เสมียนพิเศษ เสมียนคดี พนักงานการพิมพ์ เสมียนประจำวัน และนายสิบตำรวจเวร

(2) ฝ่ายป้องกันและปราบปราม [2] หน้าที่เวรยามรักษาสถานที่ระวังเหตุ, สายตรวจป้องกันปราบปรามการกระทำผิด ช่วยเหลือและให้บริการประชาชน

2) หน้าที่ที่ผู้บังคับบัญชาระดับสารวัตรใหญ่หรือสารวัตรสั่งการให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยสารวัตรใหญ่หรือสารวัตร สารวัตรสืบสวนสอบสวน สารวัตรปกครองป้องกัน สารวัตรจราจร หัวหน้าสถานีตำรวจ ตลอดจนจ่ากองร้อย ในการปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาของตนมีขึ้นอยู่ตามที่ได้รับมอบหมาย แบ่งตามประเภทหน้าที่สำคัญ ๆ ได้ 3 ประเภท คือ

(1) หน้าที่ธุรการนอกเหนือจากกล่าวในข้อ 1) ได้แก่ เสมียนทะเบียนราษฎร ทะเบียนโรงแรม การทะเบียนคนต่างด้าว เจ้าหน้าที่เดินรายงาน เจ้าหน้าที่

---

[1] กรมตำรวจ , <u>ประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ภาค 1 เล่ม. 1</u> (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กรมตำรวจ , 2508) , หน้า 856 –958 .

[2] <u>เรื่องเดียวกัน</u>, หน้า 959– 960.

ทำคดีส่งศาลและส่งหมายเสมียนเปรียบเทียบปรับ และเสมียนการพนันเป็นต้น

(2) หน้าที่สายสืบ มีนายตำรวจสัญญาบัตรเป็นหัวหน้าชุดปฏิบัติหน้าที่ช่วยสารวัตรสืบสวนสอบสวน ในการสืบสวนติดตามจับกุมคนร้าย

(3) หน้าที่ควบคุมการจราจรปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจรช่วยเหลือรองสารวัตรจราจรโดยมีสารวัตรเป็นผู้ควบคุม

กล่าวโดยสรุป ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจชั้นประทวนในสถานีตำรวจนครบาล นอกจากจะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกำหนดไว้ในระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดีแล้ว ผู้บังคับบัญชาระดับชั้นสารวัตรใหญ่หรือสารวัตรซึ่งมีอำนาจสั่งการให้ปฏิบัติงานในหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย เป็นที่น่าสังเกตว่าขอบเขตอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจชั้นประทวนนอกจากจะมีกำหนดไว้ในระเบียบแล้ว ผู้บังคับบัญชาสั่งการเฉพาะกิจอีก แต่ก็ไม่มีขอบเขตกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานและควบคุมการทำงานให้ชัดเจนในบางหน้าที่เช่น สายสืบ จราจร ในการป้องกันปราบปรามจับกุมผู้กระทำผิด และการตัดสินใจเข้าทำการจับกุมผู้กระทำผิด หรือ การตัดสินใจเข้าทำการจับกุมผู้กระทำผิดกฎจราจร หรือผู้มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนหรือฐานะของข้าราชการตำรวจผู้นั้นเป็นต้น ซึ่งข้าราชการตำรวจชั้นประทวนจะเป็นผู้เลือกปฏิบัติตามวิจารณญาณของตน ซึ่งถ้าข้าราชการตำรวจชั้นประทวนนั้น ขาดสำนึกในหน้าที่และคุณธรรมเพียงพอแล้ว ราษฎรย่อมมีโอกาสได้รับความเดือนร้อนจากการปฏิบัติงานมากพอสมควร[1]

4. <u>สภาพการทำงานของข้าราชการตำรวจชั้นประทวนในสถานีตำรวจนครบาล</u>

การทำงานของข้าราชการตำรวจในระดับสถานีตำรวจ มีลักษณะงานและสภาพการทำงานแตกต่างไปจากการทำงานของบุคคลอาชีพอื่น ๆ กล่าวคือ ข้าราชการตำรวจระดับสถานีบางครั้งต้องใช้อาวุธในการปฏิบัติงานควบคู่ไปด้วย และมีระเบียบวินัยควบคุมคล้ายทหาร แต่ในอีกทางหนึ่งต้องให้บริการแก่ประชาชน ติดต่อประชาชนเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของบุคคลอีกอย่างหนึ่งคือ สภาพการทำงาน (working condition) สภาพการทำงานนั้นหมายถึงปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ที่ผู้ปฏิบัติงานประสบอยู่ในการทำงาน เช่น สภาพสถานที่ที่ทำงาน เครื่องมือเครื่องใช้

[1]โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ก.1 ตารางที่ 1-2 และแผนภูมิรูปแบบการปกครองของสถานีตำรวจนครบาลที่ 4,5และ 6.

ความลำบากตรากตรำ ปริมาณงาน และสวัสดิการต่าง ๆ มีผลโดยตรงต่อผู้ปฏิบัติงานนั้น [1] การศึกษาสภาพการทำงานของข้าราชการตำรวจชั้นประทวนในสถานีตำรวจนครบาลแยกพิจารณาดังต่อไปนี้คือ วันเวลาทำงาน ความลำบากตรากตรำและการเสี่ยงภัย

1) วันเวลาทำงานและเวรผลัด

ข้าราชการตำรวจชั้นประทวนในสถานีตำรวจนครบาล ต้องทำงานวันละ 24 ชั่วโมงและสัปดาห์ละ 7 วัน จึงต้องมีการจัดเปลี่ยนหมุนเวรในการทำงานให้เพียงพอ ผู้ไม่อยู่ในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ต้องอยู่ในสภาพพร้อมจะปฏิบัติหน้าที่ได้ทันที เมื่อจะออกจากสถานีต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบว่าจะไปที่ใด [2] กรณีข้าราชการตำรวจหน้าที่ธุรการในระดับสถานีมีวันเวลาในการทำงานเหมือนข้าราชการพลเรือนประเภทอื่นคือ เริ่มทำงาน 08.30 น. พักเที่ยง 1 ชั่วโมง เลิกงาน 16.30 น. ก็ตาม หากมีการเร่งรัดหรือระดมเจ้าหน้าที่ตำรวจป้องกันปราบปรามอาชญากรรมก็จะมักร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจส่วนป้องกันปราบปรามด้วยแม้จะเป็นวันหยุด จะเห็นได้ว่าการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นประทวนในระดับสถานีไม่อยู่ในระเบียบที่จะปฏิบัติงานเหมือนบุคคลอาชีพอื่น หากมีวันหยุดเนื่องจากวันนักขัตฤกษ์หรือมีพิธีการต่าง ๆ ในเขตท้องที่กลับเพิ่มวันเวลาในการทำงานให้ข้าราชการตำรวจเพิ่มขึ้นอีก

นอกจากนี้การจัดเวรผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนในการปฏิบัติหน้าที่ตลอด 24 ชั่วโมง ได้แก่ สายตรวจและตู้ยามแต่ละสถานีของแต่ละวันแบ่งออกเป็น 3 ผลัด ๆ ละ 8 ชั่วโมง พัก 12 ชั่วโมง เข้าครบ 3 ผลัด พัก 36 ชั่วโมง เริ่มผลัดแรกตั้งแต่เวลา 00.01 น.-08.00 น. เป็นต้นไป [3]

---

[1] Michael J.Jucius, Personnel Management, (Illinois; Richard D. Irvin , Inc.,1967), p.413-418.

[2] กรมตำรวจ, ประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี, หน้า 931-932 .

[3] กองกำกับการนโยบายและวางแผน กองบัญชาการตำรวจนครบาล, ข้อมูลการจัดอัตรากำลังสายตรวจในสถานีตำรวจนครบาล, หน้า 4. (เอกสารอัดสำเนา).

2) ปริมาณงาน

ปริมาณงานของสถานีตำรวจนครบาลย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการทำงานของตำรวจ กล่าวคือ จำนวนความหนาแน่นของประชากร สภาพความกว้างขวางของพื้นที่รับผิดชอบที่ครอบคลุมสถานที่ราชการ สถานบริการ แหล่งธุรกิจ หรือแหล่งเสื่อมโทรมเป็นต้น ย่อมเป็นสาเหตุที่จะทำให้ปริมาณงานของตำรวจสูงขึ้นเพราะต้องปฏิบัติหน้าที่ป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและให้บริการแก่ประชาชนในชุมชนต่าง ๆ นั้น ปริมาณงานของสถานีตำรวจนครบาลน่าจะพิจารณาได้จากจำนวนประชากร จำนวนประชากร จำนวนคดีอาญาที่เกิดขึ้น และพื้นที่รับผิดชอบ [1] เพื่อเป็นดัชนีชี้ถึงปริมาณงานของตำรวจแต่ละสถานีกล่าวคือ

(1) จำนวนความหนาแน่นของประชากร

จำนวนประชากรเป็นดัชนีชี้ให้เห็นปริมาณงานของตำรวจที่สำคัญอย่างหนึ่ง เพราะงานตำรวจเป็นงานให้การบริการแก่ประชาชนและการรักษาความสงบ เมื่อจำนวนประชากรสูงปริมาณงานย่อมสูงตามไปด้วย ความหนาแน่นของประชากรย่อมก่อให้เกิดปัญหาคุณภาพของประชากร ปัญหาการจราจร ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม ปัญหาวัยรุ่น ปรากฏว่าความสัมพันธ์ของอาชญากรรมมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับปัญหาอาชญากรรม [2]

ปริมาณงานของสถานีตำรวจนครบาลพิจารณาจากด้านประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร มี 5,018,327 คน อัตรากำลังตำรวจนครบาล 11,617 นาย เฉลี่ยมีอัตราข้าราชการตำรวจ 1 คนต่อประชาชน 432 คน ดังรายละเอียดปรากฏอยู่ในตารางที่ 1 ภาคผนวก ก. 1

---

[1] พ.ต.อ.ประกิจ เปมกิตติ, การบริหารงานตำรวจ, หน้า 126.

[2] เรื่องเดียวกัน, หน้า 126-127.

[3] กองกำกับการนโยบายและแผน กองบัญชาการตำรวจนครบาล, ข้อมูลการจัดอัตรากำลังกองบัญชาการตำรวจนครบาล, 2526.

(2) เขตพื้นที่รับผิดชอบ

เขตพื้นที่รับผิดชอบหมายความถึงสภาพชุมชนและความกว้างขวางของเขตพื้นที่ เช่น สภาพชุมชนที่มีส่วนราชการ สถานฑูต ย่านธุรกิจ ธนาคาร ร้านค้าทอง และย่านสถานเริงรมย์ การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดย่อมแตกต่างกันออกไป ซึ่งอาชญากรรม ในเขตเมืองจะสูงกว่าเขตชานเมืองและอาชญากรรมแต่ละประเภทจะมีความสัมพันธ์กับสภาพทางกายภาพของเขตพื้นที่รับผิดชอบ[1] พิจารณาจากตารางที่ 2,3 จะเห็นได้ว่าในย่านธุรกิจ เช่น สำเพ็ง บางรัก ชนะสงคราม จะเป็นย่านที่ธนาคารและร้านค้าทองมากเป็น (ตารางภาคผนวก ก.1) ย่อมจะต้องเพิ่มปริมาณงานให้แก่ตำรวจที่รับผิดชอบในเขตสถานีต่าง ๆ นั้น ตามสภาพทางกายภาพของสภาพเขตรับผิดชอบ

(3) จำนวนคดีอาญาที่เกิดขึ้น

ปัจจุบันอาชญากรรมได้ทวีความรุนแรงขึ้นอย่างมากจนเป็นปัญหาก่อให้เกิดความหวาดผวาแก่ประชาชนทั่วไป รัฐบาลได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525–2529 ได้ระบุให้ลดอัตราการกระทำผิดแก่ชีวิตในแต่ละปี 75 รายต่อประชากรแสนคน ลดอัตราการกระทำผิดต่อทรัพย์ในแต่ละปีไม่เกินกว่า 100 รายต่อประชากรแสนคน[2] ซึ่งจะเห็นได้ว่าปริมาณการกระทำผิดทางอาญามีแนวโน้มสูงขึ้นและสังคม ทั้งนี้นอกจากปัญหาอาชญากรรมจะก่อให้เกิดความไม่สงบในสังคมเท่านั้น ตัวข้าราชการตำรวจที่อยู่ในเขตสถานีตำรวจนครบาลที่มีอาชญากรรมสูง ก็มีความพึงพอใจในสภาพทำงานต่ำด้วย แต่เป็นการยากที่จะนำเอาสถิติอาชญากรรมมาวัดปริมาณงาน ของ

---

[1] ร.ต.ท. ฌาณพล ยั่งยืน, "การศึกษาทางนิเวศน์วิทยาเพื่อวางแผนป้องกันอาชญากรรมในเขตกรุงเทพมหานคร (ฝั่งพระนคร)" (วิทยานิพนธ์ ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาผังเมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), หน้า 220–224.

[2] สำนักนายกรัฐมนตรี, คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525–2529 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2525), หน้า 304 – 308.

ตำรวจ เพราะจำนวนสถิติที่ใช้อยู่ยังไม่สมบูรณ์กล่าวคือมีความเชื่อว่าคดีที่เกิดขึ้นทั้งหมดนี้เกือบครึ่งหนึ่งไม่ได้รับการแจ้งความ เช่น คดีทำร้ายร่างกายกันเกือบครึ่งหนึ่งไม่ได้รับแจ้งความ [1] แต่อย่างไรก็ตามการพิจารณาปริมาณของตำรวจยังต้องทำสถิติคดีอาญาของสถานีต่าง ๆ ไปประกอบการพิจารณากับสภาพปัญหาอย่างอื่นด้วย เพื่อกำหนดอัตรากำลังและยุทธวิธีในการปราบปราม พิจารณาจากสถิติคดีอาญาในเขตกรุงเทพฯ ในรอบ 5 ปี สถิติคดีอาญาลดลงต่อจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ต่ำกว่าร้อยละ 75 ต่อประชากรที่เพิ่มขึ้นแสนคน (ตารางภาคผนวก ก. 1 ตารางที่ 1)

5. <u>สิทธิและผลประโยชน์ตอบแทนข้าราชการตำรวจชั้นประทวนในสถานีตำรวจนครบาล</u>

การจัดสวัสดิการและผลประโยชน์ตอบแทนแก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การนับว่าเป็นสิ่งสำคัญ อีกประการหนึ่งของนักบริหารงานบุคคลในปัจจุบัน [2] เพื่อที่จะพยายามจูงใจให้ผู้มีฝีมือในการปฏิบัติงานอยู่ปฏิบัติงานกับองค์การ และที่ปฏิบัติงานอยู่แล้วก็ให้คงอยู่กับองค์การนานที่สุดเท่าที่จะนานได้ [3] ข้าราชการตำรวจในสถานีตำรวจนครบาลได้รับสิทธิและประโยชน์ตอบแทนที่เป็นในรูปเงินค่าตอบแทนการบริการสวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ สิทธิและประโยชน์ตอบแทนของข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติงานในสถานีตำรวจนครบาล แยกได้ 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

---

[1] สมเกียรติ อัศวิษณุ, <u>ปัญหาการบริหารงานตำรวจ</u>, (พระนคร : 68 การพิมพ์, 2525), หน้า 38.

[2] ไพโรจน์ ลิคปรีชา, <u>การบริหารงานเรือนในราชการไทย</u> หน้า 91.

[3] สมพงศ์ เกษมสิน, <u>การบริหารงานบุคคลแผนใหม่</u> (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2523), พิมพ์ครั้งที่ 4, หน้า 245.

1. สิทธิและประโยชน์ตอบแทนในรูปของเงินค่าตอบแทน

สิทธิประโยชน์ตอบแทนในรูปของเงินค่าตอบแทนนี้ รวมทั้งในระหว่างรับราชการและเมื่อพ้นจากการรับราชการ ตลอดกระทั่งถึงแก่ความตาย เช่น เงินเดือน เงินบำนาญ และเงินบำเหน็จตกทอดเป็นต้น แยกพิจารณาได้ตามประเภทได้ดังต่อไปนี้

1) สิทธิได้รับค่าตอบแทนระหว่างรับราชการ

ข้าราชการตำรวจจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในรูปของเงินค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินในกฎเกณฑ์และระเบียบเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนคือ เงินเดือน เงินเพิ่ม ค่าครองชีพชั่วคราว เงินค่าอาหารทำนอกเวลา เงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ เงินค่าทดแทนในการทำหน้าที่ป้องกันอธิปไตยและรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ และเงินเพิ่มพิเศษในการทำหน้าที่ปราบปรามผู้กระทำผิดด้วยความกล้าหาญจนเป็นผลดีต่อทางราชการ นอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้นข้าราชการตำรวจนครบาลจะได้รับประโยชน์ตอบแทนในรูปเงินดังต่อไปนี้ [1]

(1) เงินวีรกรรมตำรวจ เป็นเงินของสมาคมสตรีอาสาสมัครรักษาดินแดนให้กับข้าราชการตำรวจที่ได้สร้างวีรกรรมในการปะทะต่อสู้กับผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์หรือโจรผู้ร้ายจนเป็นเหตุให้เสียชีวิต ทุพพลภาพหรือได้รับบาดเจ็บ

(2) เงินรางวัลปราบปรามโจรผู้ร้ายและค่าป้องกันแก่ผู้เสียชีวิต เนื่องจากการปราบปรามโจรผู้ร้าย หมายถึง เงินรางวัล เงินสินบน เงินค่าใช้จ่ายในการสืบจับ

2) สิทธิได้รับเงินค่าตอบแทนเมื่อพ้นจากราชการแล้วและเมื่อถึงแก่ความตาย

ข้าราชการตำรวจเมื่อออกจากราชการไปแล้ว หรือเมื่อเสียชีวิตจะได้รับประโยชน์ตอบแทนหรือการช่วยเหลือจากทางราชการ เช่น ข้าราชการพลเรือน [2]

---

[1] กองบัญชาการตำรวจนครบาล, สิทธิของข้าราชการตำรวจที่ได้รับความช่วยเหลือจากทางราชการ, ในรายงานประจำปี 2526 .(เอกสารอัดสำเนา).

[2] ไพโรจน์ สิคปรีชา, การบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนไทย, หน้า 98-120.

กล่าวคือเงินบำเหน็จบำนาญ เงินบำนาญพิเศษ บำเหน็จตกทอด เงินช่วยเหลือเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล เงินช่วยเหลือเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร

กรณีได้ปฏิบัติหน้าที่ป้องกันอธิปไตยและรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศหรือปราบผู้กระทำผิดจนถึงแก่ความตายหรือทุพลภาพจะได้รับพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ได้รับเงินตอบแทน และค่าจัดการศพ และเงินช่วยพิเศษในการช่วยเหลือค่าทำศพพิเศษ 3 เท่าเงินเดือน นอกจากนั้นจะได้รับเงินบูลนิธิสงเคราะห์ข้าราชการตำรวจและครอบครัว เงินสงเคราะห์และบำรุงขวัญ นอกเหนือจากสิทธิได้รับค่าตอบแทนจากทางราชการเหมือนข้าราชการตำรวจทั่วไป

2. <u>สิทธิและประโยชน์ตอบแทนในรูปสวัสดิการ</u>

สิทธิและประโยชน์ตอบแทนประเภทนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับสุขภาพ อนามัย และความผาสุขสะดวกสบายของผู้ปฏิบัติงานและรวมทั้งครอบครัว ซึ่งครอบคลุมที่เป็นรูปการช่วยเหลือสวัสดิการต่าง ๆ [1] แยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1) สิทธิในการลาของข้าราชการตำรวจ

ข้าราชการตำรวจมีสิทธิลาโดยได้รับเงินเดือน [2] เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน แต่กรณีการลาศึกษาต่อในสถาบันการศึกษาภายในประเทศ [3] เมื่อได้รับอนุมัติในโครงการลาเรียนจะได้รับการปรับคุณวุฒิในการลาศึกษาต่อ หากไม่ได้รับอนุมัติโครงการ

---

[1] เรื่องเดียวกัน, หน้า 101.

[2] สำนักงาน ก.พ., <u>สิทธิและประโยชน์ตอบแทนข้าราชการได้รับจากทางราชการ</u>, อ้างใน ไพโรจน์ สิคปรีชา, <u>เรื่องเดียวกัน</u>, หน้า 101.

[3] กรมตำรวจ, <u>ประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดีภาค 2</u>, (พระนคร : โรงพิมพ์กรมตำรวจ, 2521) หน้า 416.

ลาเรียนจะไม่ได้รับการปรับคุณวุฒิให้ตามวุฒิที่เรียนมา

2) สวัสดิการในด้านต่าง ๆ

สวัสดิการที่ข้าราชการตำรวจได้รับในส่วนนี้ประกอบด้วย

(1) เกี่ยวกับบุตร คือค่าเล่าเรียนบุตรไม่เกินอนุปริญญาหรือเทียบเท่า เงินช่วยเหลือบุตรอายุไม่เกิน 18 ปีบริบูรณ์ และ

(2) สวัสดิการในด้านที่พักอาศัย คือ สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านของข้าราชการ นอกจากนั้นกรมตำรวจได้รับอนุมัติให้สร้างที่พักอาศัยให้แก่ข้าราชการตำรวจนครบาลเพื่อพักอาศัยในปัจจุบันรวม 6,864 ยูนิต [1]

สิทธิและประโยชน์ตอบแทนที่ข้าราชการตำรวจนครบาลได้รับจะอยู่ในกฎเกณฑ์ทั่ว ๆ ไป กับข้าราชการพลเรือน แต่มีลักษณะพิเศษเพิ่มขึ้นมาคือ สวัสดิการในเรื่องที่พักอาศัย แม้จะไม่พอเพียงกับความจำเป็นก็ยังบรรเทาความเดือดร้อนและได้เพิ่มขวัญและความพึงพอใจในการทำงานของข้าราชการตำรวจชั้นผู้น้อย

โดยสรุปข้าราชการตำรวจชั้นประทวนมีอำนาจหน้าที่ในแต่ละเขตสถานีตำรวจนครบาลจะได้รับการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการทำงานตามสภาพและปริมาณงานกับความกว้างขวางและปริมาณงานน่าจะมากกว่าข้าราชการอื่น ๆ กรมตำรวจไม่ได้กำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานให้ชัดเจน เช่น การปฏิบัติหน้าที่จราจร ไม่ได้กำหนดให้ว่าผู้ปฏิบัติจะต้องใช้หลักในการทำงานอย่างไรเป็นการตายตัว เป็นเหตุให้ข้าราชการตำรวจชั้นประทวนเลือกใช้วิจารณญาณในการตัดสินใจเอง ซึ่งหากข้าราชการตำรวจชั้นผู้น้อยเหล่านี้ขาดความสำนึกในหน้าที่ก็จะเป็นช่องทางในการก่อความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

[1] ข้อมูลจากเอกสารของกองบัญชาการตำรวจนครบาล กรมตำรวจ (เอกสารอัดสำเนา) (กรุงเทพฯ : กรมตำรวจ, 2526).

6. ลักษณะทางนิเวศน์วิทยาของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีลักษณะทางนิเวศน์วิทยาที่ตั้งทางกายภาพสูงจากระดับน้ำทะเลประมาณ 1 เมตร เดิมมีคูคลองช่วยในการระบายน้ำ ปัจจุบันได้ถมเพื่อทำถนนมีปัญหาน้ำท่วมอยู่เสมอ นอกจากนั้นการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมเป็นผลให้ลักษณะทางสังคมและประชากรกรุงเทพฯมีลักษณะแบบอย่างการดำเนินชีวิตแบบชาวเมือง ดังรายละเอียดดังต่อไปนี้

ความสำคัญของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นที่ตั้งเมืองหลวงของประเทศไทย ซึ่งเป็นศูนย์รวมทุกสิ่งทุกอย่างของประเทศ กรุงเทพฯเป็นศูนย์กลางทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ การศึกษา การศาสนา วัฒนธรรม การพาณิชยกรรม และคมนาคม ฯลฯ ลักษณะของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันเป็นศูนย์รวมความเจริญแทบทุกอย่างจนเป็นที่กล่าวกันว่า กรุงเทพฯคือประเทศไทย ซึ่งได้รวบรวมเอาความเจริญและความสำคัญต่าง ๆ ไว้ในเมือง ๆ เดียว จึงมีลักษณะเป็น "The Primate City" เนื่องจากการปกครองแบบดึงอำนาจเข้าสู่จุดศูนย์กลาง

กรุงเทพมหานครและภาคกลางได้รับการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอย่างยิ่ง จะสังเกตได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 3-4 (2520-2524) กิจการอุตสาหกรรมภาคเอกชนได้ขยายตัวอย่างกว้างขวาง ภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม กรุงเทพฯ ได้เปลี่ยนจากสังคมเกษตรกรรม (Agaria) สู่สังคมอุตสาหกรรม (Industria) ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจที่พัฒนาเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบผลิตเพื่อซื้อของแลกเปลี่ยน (Exchange Economy) อันเป็นผลกระทบก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในรูปแบบของการใช้จ่ายเพื่อบริโภค การผลิตและการจำหน่าย การเปลี่ยนแปลงความเชื่อและความรู้สึกนึกคิดของคน ทำให้ภาวะทางสังคมของกรุงเทพฯมีลักษณะเป็นสังคมในเมือง (Uban Sociology) กรุงเทพฯได้เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว แต่เติบโตตามยถากรรม (haphazard growth) แบบนิ้วมือพุ่งออกจากแหล่งชุมชนหนาแน่นกว่าสู่ชุมชนที่หนาแน่นน้อยกว่า ก่อให้ต้องประสบกับปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม ประชากร การจราจร การก่ออาชญากรรม อันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจบีบ รัดและสภาพไร้ระเบียบทางสังคม (social disogamization) ฯลฯ ปัญหาต่าง ๆ

เหล่านี้ นักการเมือง นักบริหารได้พยายามแก้ไขแต่ก็ไม่ได้หมดไปยังเกิดเป็นลูกโซ่จนถึงปัจจุบัน

ลักษณะสังคมในเมือง (Uban Sociology) ของกรุงเทพมหานครเป็นลักษณะเฉพาะ เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงภาวะเศรษฐกิจ สังคม ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นท้าทายความสามารถของนักการเมือง นักบริหารที่จะต้องแก้ไขต่อไป

1. สภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์

กรุงเทพมหานครตั้งอยู่บนเส้นรุ้งที่ 13 องศา 45 ลิบดาเหนือ และอยู่บนเส้นแวง 100 องศา 12 ลิบดาตะวันออก[1] พื้นที่ 1,568.737 ตารางกิโลเมตร แบ่งการปกครองออกเป็น 24 เขต 151 แขวง มีประชากร 5,219,981 คน[2] อยู่ห่างจากชายฝั่งทะเลประมาณ 20 ไมล์ และส่วนที่ใกล้ที่สุดห่างทะเลประมาณ 50 ไมล์ สูงจากระดับน้ำทะเลประมาณ 1 เมตร เนื่องจากอยู่ใกล้ปากน้ำและเป็นที่ลุ่ม มีระดับน้ำใต้ดินตื้น จึงมีน้ำอุดมสมบูรณ์ ภูมิประเทศเหมาะสำหรับเพาะปลูก การขุดคลองและขนส่งทางเรือ กรุงเทพมหานครในตอนต้นจึงเต็มไปด้วยคูคลองจนได้ชื่อว่าเป็น "เวนิสแห่งภาคตะวันออก"

ทิศเหนือจดเขตจังหวัดนนทบุรีและปทุมธานี
ทิศใต้จดเขตจังหวัดสมุทรปราการและสมุทรสาคร
ทิศตะวันออกจดจังหวัดฉะเชิงเทรา
ทิศตะวันตกจดเขตจังหวัดนนทบุรีและจังหวัดสมุทรสาคร

1) ลักษณะที่ตั้งและการแบ่งกลุ่มเขตของกรุงเทพฯ

ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 พระนครเป็นชุมชนที่เป็นระเบียบเรียบร้อยสวยงาม และมีชื่อว่าเป็นเมืองที่สะอาดสะอ้านที่สุดแห่งหนึ่งในภาคเอเชีย

---

[1]หน่วยวิจัยสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศ, การเติบโตของเขตชุมชน ภาคกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สมาคมสังคมแห่งประเทศไทย, 2519), หน้า 49.

[2]กองผังเมือง, สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร, (เมษายน 2526).

ในด้านผังเมืองมีถนนกว้างขวางอยู่หลายสาย ไม่มีปัญหาการจราจรคับคั่ง ทั้งสถานีรถไฟหัวลำโพงก็ตั้งอยู่นอกเมือง ซึ่งขณะนั้นมีประชากรประมาณ 700,000 คน มีพื้นที่ 40 ตารางกิโลเมตร [1] ปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีประชากร 5,219,981 คน พื้นที่ 1,569 ตารางกิโลเมตร กล่าวคือระยะ 50 ปี นี้กรุงเทพฯ ขยายออก 40 เท่า จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นกว่า 7 เท่า

กรุงเทพมหานครได้จัดระเบียบการปกครองเป็นรูปแบบ"มหานคร" (Metroprolitan Government) เพื่อรับการขยายตัวและเติบโตของกรุงเทพฯ ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่จะกระจายความเจริญออกไปยังชนบท ควบคุมการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520–2524) ได้มีการกำหนดบทเฉพาะว่าด้วยการพัฒนาเมืองหลักและการปรับปรุงกรุงเทพมหานคร กำหนดแผนปฏิบัติการ (Action plans) เพื่อเป็นแม่บทในการพัฒนากรุงเทพฯ ทุกช่วง 5 ปี [2] ในด้านต่าง ๆ เช่น นโยบายการใช้ที่ดิน (Land Use Policy) ในพื้นที่ การกำหนดย่าน (Zones) และบริเวณ (Districts) เพื่อควบคุมการใช้ที่ดิน การใช้อาคาร กำหนดเส้นทางจตุมณฑลและขนส่ง และการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม เป็นต้น

นโยบายการใช้ที่ดินในพื้นที่แบ่งส่วนควบคุมการใช้ที่ดินในกรุงเทพมหานครออกเป็น 3 กลุ่มเขต คือ ตามหลักผังเมืองคือยึดทรัพยากรและระดับความเป็นเมือง

---

[1] อัน นิมมานเหมินท์, "การวางผังเมืองระบบขยายความเจริญของนครหลวง" , ใน รายงานการสัมนาเรื่องปัญหานครหลวง, อิสระ สุวรรณบล, และคณะ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์, 2515), หน้า 251–253.

[2] ชลิตภากร วีรพลิน, การวางและจัดทำผังเมือง เฉพาะของกรุงเทพมหานคร ใน ปัญหาของกรุงเทพฯ (กรุงเทพฯ : วัชรินทร์การพิมพ์, 2520), หน้า 110–118.

(Level of Urbanization) แบ่งออกเป็น 3 เขต

(1) กลุ่มเขตชั้นใน 12 เขต คือ

เขตพระนคร เขตป้อมปราบ เขตสัมพันธวงศ์ เขตดุสิต เขตบางรัก เขตปทุมวัน เขตพญาไท เขตดุสิต เขตห้วยขวาง เขตยานนาวา เขตธนบุรี เขตบางกอกใหญ่

(2) กลุ่มเขตชั้นกลาง 6 เขต คือ

เขตพระโขนง เขตบางกะปิ เขตบางเขน เขตภาษีเจริญ เขตราษฎร์บูรณะ เขตบางกอกน้อย

(3) กลุ่มเขตชั้นนอก 6 เขต คือ

เขตหนองจอก เขตมีนบุรี เขตลาดกระบัง เขตบางขุนเทียน เขตหนองแขม และเขตคลองสามวา

การกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินในกลุ่มเขตชั้นใน ชั้นกลาง และชั้นนอกให้ชัดเจน ใช้พื้นที่เพื่อกิจการต่าง ๆ เช่น กลุ่มเขตชั้นใน ใช้เพื่อเป็นที่ตั้งสถานที่ราชการ สถาบันการศึกษา เพื่อสวนสาธารณะ กลุ่มเขตชั้นนอก และชั้นกลางบางส่วน ใช้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัย การพานิชย์ เพื่อการเกษตรกรรม เป็นต้น

2) ลักษณะการกระจายชุมชนในกรุงเทพมหานคร

การขยายตัวของกรุงเทพมหานครเชิงมนุษย์นิเวศน์ภายในเขตเมืองโดยทั่วไป การขยายตัวของชุมชนมีศูนย์กลางอยู่หลายแห่งตามจำนวนประชากร อาจกล่าวได้ว่า ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การขยายตัวส่วนใหญ่เป็นไปแบบยถากรรม[1] (haphzard growth) ต่อมาได้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

---

[1] อัน นินมานเหมินท์, "การวางผังเมือง.....", หน้า 241.

ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ และเป็นไปตามพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2518 [1] เพื่อควบคุมการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร

การกระจายของชุมชนในกรุงเทพมหานครเชิงมนุษย์นิเวศน์ภายในการเมืองมีลักษณะเป็นไปตามทฤษฎี (Multipal Nuclear Theory) กล่าวคือ มีศูนย์กลางอยู่หลายแห่ง [2] คือ ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมามีศูนย์กลางอยู่บริเวณบางลำพู สะพานหัน วังบูรพา และบางรัก ทศวรรษปัจจุบันได้เกิดศูนย์กลางอีกหลายแห่ง เช่น พัฒน์พงศ์ ราชประสงค์ ประตูน้ำ สะพานควาย เป็นต้น เป็นที่น่าสังเกตว่ากรุงเทพฯ ได้ขยายจุดศูนย์กลางชุมชนออกไปตามการสร้างถนน เพราะปัจจุบันคมนาคมทางบกเป็นปัจจัยสำคัญในการติดต่อถึงกัน ในการประกอบธุรกิจต่าง ๆ จะเห็นได้ว่า หมู่บ้านจัดสรรและศูนย์การค้าจะขยายตัวตามไป ซึ่งจะกลายเป็นศูนย์กลางของชุมชนใหม่ที่เกิดขึ้น แต่การใช้ประโยชน์ของที่ดินไม่เต็มที่เพราะการสร้างตึกแถวริมถนนทำให้ที่ดินส่วนนั้นราคาสูง แต่ลึกเข้าไปจะเป็นแหล่งเสื่อมโทรมหรือตรอก ซอยเล็ก ๆ สร้างปัญหาการจราจรและสาธารณูปโภค

กล่าวได้ว่าลักษณะการกระจายของชุมชนในกรุงเทพฯ เป็นแบบมีศูนย์กลางหลาย ๆ แห่ง ตามเส้นทางของถนนที่ตัดผ่านและไม่มีการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์เต็มที่เพราะการปลูกสร้างตึกแถวริมทาง.

2. สภาวะเศรษฐกิจและสังคมของกรุงเทพมหานคร.

กรุงเทพมหานครได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ชีวิตความเป็นอยู่แบบชาวเมือง (Urbanism) ในสภาวะการเปลี่ยนแปลงแยกประเด็น

---

[1] ชลิตภากร วีรพลิน, "การวางและจัดทำผังเมือง.....", หน้า 110.

[2] ทองสุข ขันทอง, "นิเวศนวิทยาของเมือง" ในสัมนาปัญหาของกรุงเทพฯ, หน้า 125.

พิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1) การเปลี่ยนแปลงทางสภาวะเศรษฐกิจและสังคม

ผลการพัฒนาประเทศในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าระบบเศรษฐกิจและสังคมไทยได้เปลี่ยนโฉมหน้าไปเป็นอย่างมาก ทั้งในแง่โครงสร้าง การผลิตและรายได้ ลักษณะการบริโภค ค่านิยม และมาตรฐานความเป็นอยู่มีความซับซ้อนมากขึ้น[1] และการขยายตัวทางของกิจกรรมเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมหลายอย่างมารวมตัวอยู่กรุงเทพมหานคร ก่อให้เกิดกลุ่มอาชีพหลายประเภทขึ้น แต่ก็ทำให้ค่านิยม ระเบียบวินัยความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคม วัฒนธรรม สุขภาพจิต ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเปลี่ยนแปลงไป การจัดการบริการทางสังคมต่าง ๆ ของรัฐให้แก่ประชาชน ก็ทำได้ยากและไม่ทั่วถึง[2]

2) คุณสมบัติทางชนชั้น[3] และความเป็นสมาชิกทางสังคม

ก. สมาชิกของสังคมเมือง สามารถแสดงออกในพฤติกรรมอดกลั้นต่อระเบียบแบบแผนหรือประเพณีต่างออกไป แสดงให้เห็นว่าสมาชิกของสังคมมีความคิดกว้างขวาง ยอมรับสิทธิของผู้อื่น ที่จะยอมรับพฤติกรรมและความคิดที่แตกต่างกันได้

ข. การเลื่อนชั้นทางสังคมจะมีทั้งการแข่งขันและแบ่งแรงงาน จึงยึดหลักสถานภาพความสามารถของแต่ละบุคคลในการทำงาน เมื่อสมาชิกในสังคมทำงานดีจะมีความก้าวหน้าในการทำงานและตำแหน่งหน้าที่หรืออาจเลื่อนขั้นในทางลบเพราะไม่มีความสามารถในการทำงาน กล่าวคือในลักษณะการเลื่อนชั้นและเป็นสมาชิก สังคมในกรุงเทพฯจะคำนึงถึง ครอบครัว วงศ์ตระกูล การศึกษา ความมีอิทธิพลเกี่ยวกับเงินจะได้

---

[1] คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี, <u>แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2515-2519</u>, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2525) หน้า 5.

[2] <u>เรื่องเดิม</u>, หน้า 6.

[3] Kingsley Davis, <u>Human Society</u> (New York : The Macmillan company, 1964), pp. 329-336.

รับการยกย่อง และประการสุดท้ายการอยู่ในตำแหน่งนี้มีอำนาจให้คุณให้โทษผู้อื่นได้

ค. โครงสร้างการจัดลำดับชั้นทางสังคม

โครงสร้างของชนชั้นบุคคลได้มีการแบ่งหลายลักษณะบางลัทธิว่าไม่น่าจะแบ่งชนชั้นเพราะทุกคนเท่าเทียมกัน แต่ในสังคมกรุงเทพมหานครได้มีการจัดชนชั้นทางสังคม 5 ระดับคือ[1]

(1) ชนชั้นผู้ดีตระกูลสูง (Aristocracy) ซึ่งประกอบด้วยพระบรมวงศานุวงศ์ต่างๆหรือพวกขุนนางชั้นสูงได้รับมรดกตกทอดกันมาทั้งตำแหน่งและอำนาจต่อ ๆ กันมา

(2) ชนชั้นนำ (Elite) ประกอบด้วยผู้นำทางการเมือง ธุรกิจหรือผู้นำในด้านความชำนาญพิเศษ

(3) ชนชั้นกลางค่อนข้างสูง ได้แก่พวกพ่อค้า หรือพวกที่รับราชการระดับค่อนข้างสูง (white-collar-workers)

(4) ชนชั้นกลางค่อนข้างต่ำ ได้แก่พวกคนงานที่มีฝีมือหรือพวกช่างฝีมือโดยตรง

(5) พวกชนชั้นต่ำ ได้แก่ พวกผู้ที่เป็นแรงงานไม่มีฝีมือ หรือพวกมีอาชีพเป็นลูกจ้างตามร้าน และพวกย้ายถิ่นมาทำงานรับจ้าง เมื่อพ้นระยะว่างจากการประกอบอาชีพประจำ

3) การเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคม

ในสังคมเมืองจะมีระเบียบข้อบังคับขององค์การต่าง ๆ คอยควบคุมสมาชิกของสังคม[2] กรุงเทพมหานคร

---

[1]บุญมา นครอินทร์, "การจัดลำดับชั้นทางสังคม" (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 101.

[2]Davis, Human Society, p.336.

เป็นที่รวมขององค์การและสมาคมทั้งในรูปองค์การของรัฐ องค์การเพื่อบริการสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ อาจเป็นรูปมูลนิธิ สมาคมต่าง ๆ เป็นต้น แต่ปรากฏว่าประชาชนในกรุงเทพฯเข้าไปร่วมกิจกรรมในทางสังคมน้อยมาก ไม่ถึงร้อยละ 20 ของจำนวนประชากรในกรุงเทพฯ[1] กล่าวคือ ร่วมสหกรณ์ร้อยละ 14.6, ร่วมกิจกรรมสโมสรร้อยละ 2.7, และร่วมกิจกรรมมูลนิธิร้อยละ 0.5 เป็นต้น คนในกรุงเทพฯมีความสัมพันธ์ไม่รู้จักสนิทคุ้นเคยเหมือนกับเป็นคนแปลกหน้าซึ่งกันและกัน มีการติดต่อกันแบบชั่วคราว ไม่เหมือนชนบทมีความใกล้ชิดสนิทสนมกัน นอกจากนั้นพร้อมที่จะยอมรับของใหม่และการเปลี่ยนแปลงหรือความหมายในการเปลี่ยนแปลงตลอดจนการริเริ่มที่จะทำให้มีการเปลี่ยนแปลง

4) ลักษณะระบบเศรษฐกิจ

ลักษณะระบบเศรษฐกิจและการประกอบอาชีพแบ่งออกได้ดังนี้[2]

(1) ระบบเศรษฐกิจเป็นระบบตลาด เงินเป็นเครื่องช่วยกำหนดค่านิยม มีการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจจากระบบเศรษฐกิจแบบครอบครัวเป็นเศรษฐกิจที่ใช้เงินตรา

(2) การแบ่งงานจะใช้ความชำนาญเฉพาะอย่างในการประกอบอาชีพ ซึ่งเป็นผลจากการแข่งขันทางเศรษฐกิจและการประดิษฐ์คิดค้น

(3) การประกอบอาชีพ ส่วนใหญ่จะเป็นการผลิตสินค้าและบริการ

4. ลักษณะทางประชากร

จำนวนประชากรในกรุงเทพฯ มีเกือบ 6 ล้านคน ซึ่งประเด็นสำคัญที่จะศึกษาลักษณะประชากรของกรุงเทพฯ แบ่งเป็น 2 ลักษณะคือ

---

[1] คณะกรรมการปฏิบัติภารกิจการวิจัยเกี่ยวกับกรุงเทพมหานคร, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานการสำรวจสภาวะเศรษฐกิจ สังคม และประชากรของกรุงเทพมหานคร. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 175.

[2] Niels Anderson, The Industrial Urban Community: Historical and Comparative Perspectives, (New York: Appleton-Century-Crofts, 1976), pp. 6-9.

(1) การย้ายถิ่น การย้ายถิ่นนี้เชื่อกันว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่สุด ที่มีผลกระทบต่อการขยายตัวของกรุงเทพฯ อย่างรวดเร็ว ซึ่งมูลเหตุการย้ายถิ่นเข้ามาอยู่ในกรุงเทพฯเพื่อการศึกษาและประกอบอาชีพ และการย้ายถิ่นเข้ามาด้วยเหตุผลอื่น ๆ อีก เช่น หลบหนีภัยจากโจรผู้ร้าย เป็นต้น ส่วนการเพิ่มประชากรโดยธรรมชาติ จำนวนผู้ตายน้อยลงและจำนวนผู้เกิดเพิ่มขึ้น

(2) ภาวะเจริญพันธุ์ และลักษณะครอบครัว

ลักษณะภาวะเจริญพันธุ์ของประชาชนในกรุงเทพฯ จะมีบุตรไม่เกิน 4 คน และในเขตชั้นในจะมีบุตรน้อยที่สุด ลักษณะครอบครัวเป็นครอบครัวเดียวเป็นส่วนใหญ่และภรรยาจะเข้ามีส่วนในการตัดสินใจในปัญหาภายในครอบครัว และการประกอบอาชีพให้แก่ครอบครัว[1]

จากการเปลี่ยนแปลงภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมอันเนื่องมาจากการพัฒนาประเทศในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา กรุงเทพมหานครได้เป็นศูนย์กลางด้านต่าง ๆ ของประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขยายการอุตสาหกรรมและการบริการอย่างรวดเร็ว กรุงเทพฯ ได้เป็นเมืองที่มีความเจริญทางวัตถุและการมีงานทำก่อให้เกิดกลุ่มอาชีพใหม่ ๆ ขึ้นหลายประเภท ลักษณะการบริโภค ค่านิยม และมาตรฐานความเป็นอยู่ มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น แต่ก็ทำให้ค่านิยม ระเบียบวินัย ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มภายในสังคม วัฒนธรรม สุขภาพจิต ความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินเปลี่ยนแปลงไป การจัดหาบริการทางสังคมต่าง ๆ ของรัฐให้แก่ประชาชน ก็ทำได้ยากขึ้น และไม่ค่อยทั่วถึง[2]

ลักษณะทางนิเวศน์วิทยาของกรุงเทพมหานครตามที่กล่าวข้างต้นย่อมก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาการใช้ที่ดิน ปัญหาการจราจร ปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น น่าจะมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของตำรวจนครบาลเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งจะได้ศึกษาผลกระทบดังกล่าวต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจชั้นประทวนในสถานีตำรวจนครบาลตามแนวทางนิเวศน์วิทยาต่อไป

---

[1] รุ่งพันธ์ เธงรัศมี, "พฤติกรรมตามบทบาทเครือญาติในครัวเรือน ในเขตชานเมืองกรุงเทพมหานคร", (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชาสังคมวิทยา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า ค-จ.

[2] สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2525-2529, หน้า 3-4.

<u>ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจชั้นประทวนในสถานีตำรวจนครบาล</u>

การบริหารงานนอกจากจะได้มีการดำเนินงานตามขบวนการบริหารแล้ว ต้องคำนึงถึงบุคคลากรในองค์การด้วยว่ามีปัจจัยทางการบริหารใดจะเป็นปัจจัยส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อขวัญและแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน

ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจชั้นประทวนในสถานีตำรวจนครบาลซึ่งผู้วิจัยได้สังเกตการณ์และสัมภาษณ์ข้าราชการตำรวจชั้นประทวนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524-2527 ได้ข้อสรุปดังต่อไปนี้

1. เงินเดือนของข้าราชการตำรวจชั้นประทวนต่ำกว่ามาตรฐานการครองชีพ อัตราเงินเดือนเพิ่มหรือการเปลี่ยนแปลงอัตราเงินเดือนไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าหรือค่าครองชีพ การกำหนดอัตราเงินเดือนไม่เหมาะสมกับสภาพการทำงานที่ลำบากตรากตรำและเสี่ยงภัยอันตราย

2. ประโยชน์เกื้อกูลหรือเงินค่าตอบแทนต่าง ๆ ไม่เหมาะสมและเพียงพอ เช่น เงินค่าทำงานล่วงเวลา ค่ารักษาพยาบาล ค่าช่วยเหลือบุตร ค่าเดินทางและที่พักเมื่อไปราชการเป็นต้น

3. ข้าราชการตำรวจส่วนมากขาดแคลนที่พักอาศัย ที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่พอกับจำนวนของข้าราชการตำรวจ

4. ขาดหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพในการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต เช่นมีคดีเกิดขึ้นเมื่อข้าราชการตำรวจได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตและมุ่งต่อผลงานได้ถูกฟ้องร้องดำเนินคดี ต้องหาหลักทรัพย์มาประกันตัวเองแม้จะมีอัยการเป็นทนายแก้ต่าง แต่ก็ต้องหาทนายของตัวเองมาสมทบด้วยเพื่อความมั่นใจในผลคดี

5. การแทรกแซงการบริหารงานระดับสูงของกรมตำรวจจากอิทธิพลทางการเมือง กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจชั้นประทวน เป็นสาเหตุให้ข้าราชการตำรวจชั้นประทวนบางนายต้องเข้าหาผู้ที่สามารถให้คุณแก่ตัวเองหรือกล่าวได้ว่าเป็นบ่อเกิดแห่งระบบอุปถัมภ์

6. การกำหนดตำแหน่งของข้าราชการตำรวจชั้นประทวนไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงาน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจได้กำหนดชื่อตำแหน่งแบบทหาร เช่น ผู้บังคับหมู่และลูกแถว[1] โดยข้อเท็จจริงนั้นการปราบปรามและป้องกัน กำลังของเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นประทวนเป็นกำลังหลักในการปฏิบัติหน้าที่ มีอำนาจหน้าที่ไม่ต่างกับนายตำรวจชั้นสัญญาบัตร ซึ่งแตกต่างจากทหารในระดับเดียวกันเป็นเหตุให้ตำรวจเหล่านี้สับสนในบทบาทและสถานภาพของตน

7. การกำหนดคุณสมบัติการสอบเลื่อนชั้นจากจ่าสิบตำรวจเป็นนายตำรวจชั้นสัญญาบัตร กำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยระดับการศึกษา อายุราชการ อายุปัจจุบัน เป็นหลัก[2] ไม่ได้พิจารณาถึงผู้ซึ่งตั้งใจในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามที่เป็นผลดีต่อทางราชการแต่ขาดคุณวุฒิทางการศึกษา เป็นต้น

8. การลงทัณฑ์ขาดมาตรการที่มีหลักเกณฑ์เดียวกันในการพิจารณาทัณฑ์ตามบทกำหนดโทษ โดยเปิดโอกาสให้คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการพิจารณาทัณฑ์ในข้อกล่าวหาเดียวกันซึ่งอาจจะได้รับผลการลงทัณฑ์แตกต่างกัน เช่นคำว่า "การประพฤติตนไม่สมควร"[3] "มลทินมัวหมอง"[4] และ"ประพฤติชั่ว"[5] เป็นต้น ตัวบทกำหนดซึ่งลักษณะความผิดไม่มีขอบเขตว่า การกระทำในลักษณะใดเป็นความผิดดังกล่าวโดยชัดแจ้ง

9. ผู้บังคับบัญชาบางนายขาดความเป็นธรรมในการพิจารณาความดีความชอบและการเลื่อนชั้น จะพิจารณาให้คุณแก่ผู้ใกล้ชิดหรือผู้หาผลประโยชน์ตอบแทนแก่ตน.

---

[1] "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.2521", มาตรา 3 และ 5.

[2] คำสั่งกรมตำรวจที่ 343/2527 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2527.

[3] "พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช 2477," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 52 ตอนที่ 4 ลงวันที่ 14 ตุลาคม 2477, มาตรา 7.

[4] "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.2521", มาตรา 52.

[5] "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2518," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 1 ตอนที่ 26 ฉบับลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2518, มาตรา 81.

10. การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจกว้าง ๆ ไม่จัดลำดับความสำคัญให้ชัดเจนและแน่นอน เพื่อชี้ให้ประชาชนทราบว่างานใดเป็นภารกิจหลักของกรมตำรวจ งานใดไม่ควรเป็นภารกิจรับผิดชอบของตำรวจ เพราะตามสภาพที่เป็นอยู่ทำให้ปริมาณงานในระดับสถานีตำรวจต้องรับผิดชอบสูง จนไม่อาจปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

กล่าวโดยสรุป ในบทที่ 3 นี้ เป็นการเสนอสภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจชั้นประทวนในสถานีตำรวจนครบาล ประกอบกับลักษณะทางนิเวศน์วิทยาของกรุงเทพ–มหานคร เพื่อให้เห็นถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ปัญหาต่อไปในบทที่ 5 และ 6.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย