

ปัญหาของการปฏิรูปกรมตำรวจ



ร้อยตำรวจตรี สันต์นที ประยูรรัตน์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ. ศ. 2532

ISBN 974-569-940-3

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

016137

i 10303583

ADMINISTRATIVE REFORM:  
PROBLEMS OF THAI POLICE DEPARTMENT

Police Lieutenant Sanatee Prayoonrat

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

For the Degree of Master of Arts

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1989



หัวข้อวิทยานิพนธ์

ปัญหาของการปฏิรูปกรมตำรวจ

โดย

สันต์นที ประยูรรัตน์

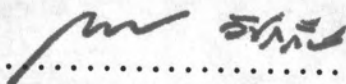
ภาควิชา

การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษา

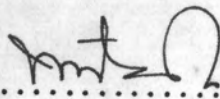
รองศาสตราจารย์ ดร.กนก วงศ์ตระหง่าน

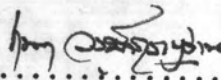
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้มหาวิทยาลัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

  
.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร Wacharapong)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
.....ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ)

  
.....กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว)

  
.....กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.กนก วงศ์ตระหง่าน)



# พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

สันติที่ ประยูรรัตน์ : ปัญหาของการปฏิรูปกรมตำรวจ (Administrative Reform : Problems of Thai Police Department) อ. ที่ปรึกษา :  
รศ.ดร.กนก วงศ์ตระหง่าน, 386 หน้า

การวิจัยนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาปรากฏการณ์การต่อสู้ ในกระบวนการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ ระหว่างกรมตำรวจ โดยคณะกรรมการปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานกรมตำรวจ (คกร.) คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ปรร.) โดยคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาข้อเสนอการปรับปรุงกรมตำรวจ (อฉก.เล็ก) และคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ (อฉก.ใหญ่) และองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

ผลการวิจัยพบว่า ในช่วงเวลาที่ทำการวิจัย (รัฐบาลเปรม-4 ; พ.ศ. 2526-2529) ได้มีสำเนาต่อแนวคิดในการปฏิรูปกรมตำรวจต่อจากรัฐบาลเปรม 1-3 โดยมี ปรร. เป็นองค์กรหลัก และมี อฉก.ใหญ่ และ อฉก.เล็ก เป็นคณะทำงานให้กับ ปรร. มีองค์กรหรือกลุ่มอยู่ 5 ฝ่ายที่เข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ คือ อฉก.เล็ก อฉก.ใหญ่ กรมตำรวจ (คกร.) ปรร. และคณะรัฐมนตรี ซึ่งจาก 6 กรณีศึกษา ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติตำรวจ ระบบตำรวจภูธร ระบบตำรวจนครบาล การปรับปรุงโครงสร้างกองตำรวจรถไฟ การปรับปรุงโครงสร้างกองตำรวจทางหลวง และระบบตำรวจตระเวนชายแดน พบว่าปัญหาของการปฏิรูปกรมตำรวจคือ การที่ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ มีการชี้ปัญหาและการหาทางเลือกในแนวทางที่แตกต่างกัน ทำให้ปัญหาอันเป็นบ่อเกิดของนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจถูกกำหนดและหาแนวทางเลือกแตกต่างกัน โดยมีเหตุผลสำคัญ คือ แต่ละฝ่ายได้อาศัยคุณค่า (value) ที่แตกต่างกันในการจัดการกับมิติของปัญหา ซึ่งในที่นี้คือ การเมืองในการชี้ปัญหา และการเมืองในการหาทางเลือก

สำหรับองค์กรหรือกลุ่มที่มีศักยภาพเกี่ยวข้องกับนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ จะเข้ามาทำหน้าที่ในการให้ข้อมูลสนับสนุนหรือคัดค้านต่อการปฏิรูปบางหน่วยงานในสังกัดกรมตำรวจเท่านั้น อันได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย กรมทางหลวง และกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

ภาควิชา ..... การปกครอง  
สาขาวิชา ..... การปกครอง  
ปีการศึกษา ..... ๒๕๓๑

ลายมือชื่อนิสิต .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....



พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

SANATEE PRAYOONRAT : Administrative Reform : Problems of Thai Police Department. Thesis Advisor : Asso. Prof. Kanok Wongtrangan, PH.D. 386 pp.

This study was to describe the strife to determine the policy-making process to reform the Thai police department. Involved parties included the Thai police department, the Committee on Improving and Developing the Police Administrative Structure (CIDPA), the Administrative Reform Committee (ARC), the Special Sub-Committee on the Evaluation of Proposal to Reform Administrative Structure of the Police Department (SCEPRAS), Special Sub-Committee on the Study and Reform of Administrative Structure of the Police Department (SCSAS) and, other involved governmental bodies.

The research showed that, during the studying period (Prem-4 regime (1983-1986)), the direction had been consistent with the reform policy laid down previously. ARC was the central organization, while SCSAS and SCEPRAS were its working groups. The study revealed that they were five groups directly involved with the reform policy, ie SCSAS, SCEPRAS, the Police Department (CIDPA), ARC and the Ministerial Cabinet. From the detailed investigation of six case-studies, ie i) the Police Bill, ii) the Provincial Police Administrative System, iii) the Metropolitan Police Administrative System, iv) the Development of the Structure of the Train Police Division, v) the Development of the Structure of the High-way Police Division and, vi) the Development of the Structure of the Thai Border Police Division, it was found that the principal problem associated with the reform lied in the disagreements of problem Identification and option searching. Subsequently, this provided various resolutions to an exemplified problem. Each of the parties valued different criteria and impact dimensions while seeking for a resolution or an alternative. The viewing basis and criteria were normally associated with current politics.

Other organizations or potential groups which were directly related to the reform, such as the Thai Train organization, High-way Department or, the Bangkok Metropolitan Administration Office, could play rather limited roles in the reform. Mainly, information in a form of either support or contradiction could only be submitted.

ภาควิชา ..... ทร.ปกครอง  
สาขาวิชา ..... ทร.ปกครอง  
ปีการศึกษา ..... ๒๕๓๑

ลายมือชื่อนิสิต ..... *[Signature]*  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา ..... *[Signature]*



กิตติกรรมประกาศ

ความสำเร็จของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นเรื่องละเอียดอ่อน และไม่คาดฝันว่าจะยุ่งยากถึงขนาดนี้ ความบากบั่นและหมั่นเพียรอย่างมีมานะเท่านั้น ถึงเปิดโอกาสให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และเรียนยืนยันว่า ความสำเร็จในการเขียนทุก ๆ อย่างเกิดจากผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียว โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิ กอปรด้วย คณะจารย์ ซึ่งเป็นผู้ให้การชี้แนะ กำหนดแนวทาง และช่วยเหลือในการเขียนอยู่เสมอ และมีผู้อุปการะคุณซึ่งคอยให้กำลังใจสนับสนุน ตลอดทั้งปีบงคับให้ผู้เขียนตั้งใจและแน่วแน่ต่อความสำเร็จในงานวิจัยนี้ให้จงได้

ซึ่งทั้งหมดนี้ ผู้เขียนจะขอจดจำและปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ ดังต่อไปนี้

ขอกราบขอบคุณ คำสั่งตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ท่านเป็นบุคคลที่ให้ความช่วยเหลือในการจัดทำวิทยานิพนธ์อย่างดียิ่งตลอดมา ท่านเป็นประธานสภามหาวิทยาลัยและเป็นผู้ให้สัมภาษณ์ ซึ่งถือว่าเป็นข้อมูลที่มีอยู่อย่างจำกัดและหาได้ยากยิ่ง

ขอกราบขอบคุณ รองคำสั่งตราจารย์ ดร.กนก วงศ์ตระหง่าน ท่านเป็นบุคคลแรกที่แผ้วถางทางแห่งความสำเร็จ โดยเป็นผู้ชี้แนวทางในการจัดการกับงานวิจัยนี้ ท่านเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและพยายามให้กระผมจัดทำงานวิจัยนี้อย่างถูกต้องและมีระเบียบวิธีวิจัย การใช้เหตุผลและความมีสำมัญสำนึกอย่างสูงชัน ได้รับอย่างมากมายจากท่านผู้นี้ จึงขอกราบขอบคุณไว้อีกครั้งหนึ่ง

ขอกราบขอบคุณ รองคำสั่งตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ท่านเป็นบุคคลหนึ่งที่เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย และแนะแนวทางในการจัดทำวิทยานิพนธ์ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีตลอดมา

ขอกราบแทบเท้าคุณพ่อ พันตำรวจเอกล้อมชาย ประยูรรัตน์ ท่านเป็นบิดาของผู้เขียน ที่ขอรหัสลับและจดจำอยู่เสมอ เพราะท่านเป็นทั้งบิดาที่แสนประเสริฐ และยังเป็นผู้กระตุ้นเตือนเสมอ ๆ ให้งานวิจัยนี้สำเร็จลุล่วงได้โดยรวดเร็ว

ขอกราบแทบเท้าคุณแม่ นิตยา ประยูรรัตน์ ท่านเป็นมารดาของผู้เขียน ที่มีความเข้าใจและรู้จักผู้เขียนได้ดีที่สุด ท่านทำให้ผู้เขียน ซึ่งกำลังจะหมดกำลังใจ เริ่มมีแสงสว่างขึ้นมากกระตุ้นให้งานวิจัยนี้ลุล่วงลงได้อย่างรวดเร็ว

ขอขอบคุณอย่างสูง พี่ พันตำรวจตรี สนิหนาท ประยูรรัตน์ พี่ร้อยตำรวจเอก สันธนะ ประยูรรัตน์ เป็นพี่ชายทั้งสองของผู้เขียน ที่ให้ความอุปการะคุณทั้งสถานที่และปัจจัยต่าง ๆ ในงานวิจัยนี้ ซึ่งขอน้อมขอบคุณไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ขอขอบคุณอย่างสูงที่นางวาทรี ดร.แก้วตันทน์ ประยูรรัตน์ เป็นพี่ชายอีกคนหนึ่งของผู้เขียน ที่ช่วยเรียบเรียงบทคัดย่อภาษาอังกฤษของผู้เขียนให้สำเร็จลุล่วงโดยดี ตลอดทั้งรู้จักให้กำลังใจแก่ผู้เขียนอย่างดีเยี่ยมเสมอมา

ขอขอบคุณ คุณศุภานันท์ ประยูรรัตน์ น้องสาวของผู้เขียน ที่ได้ให้กำลังใจและช่วยวาดแผนภาพต่าง ๆ ในงานวิจัยนี้แก่ผู้เขียน

ขอกราบขอบคุณ ท่าน พลตำรวจตรี เรืองรงค์ ทวีโภค พลตำรวจตรีอิทธิศักดิ์ คณะเจริญ พลตำรวจตรี สุวรรณห เวโย พันตำรวจโท เกษียร วรศิริ พันตำรวจตรี ประยูร อ่วมฤต คุณมัลลิกา ผ่องพันธ์ และคุณมองชัย เกียรติกิตติรัตน์ ที่ได้อำนวยความสะดวกในการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการศึกษา ตลอดทั้งบุคคลอีกหลายท่านที่ไม่ขอเปิดเผยนามทางวิชาการในงานวิจัยนี้

ขอขอบคุณต่อที่บุญเกษม เสริมวัฒนากุล ที่กรุณาให้คำปรึกษาและเรียบเรียงหัวข้อเรื่องอย่าง เป็นลำดับขั้นตอน

ขอขอบคุณ คุณจุฑาทพร จิตตยานนท์และคุณवासนา บุญประสิทธิ์กุล ที่คอยให้กำลังใจและช่วยเหลือทุก ๆ อย่างให้งานวิจัยนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

และขาดเสียมิได้ ก็คือ พี่วิไล คุณาเหมรัตน์ ที่ช่วยคัดเรียงพิมพ์ให้งานวิจัยนี้สำเร็จออกมาเป็นรูปเล่ม และเป็นสื่อกลางในการศึกษาค้นคว้าทางวิชาการต่อไป

และสุดท้ายนี้ ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยเฉพาะพี่ลิ้ม และพี่อรทัย ที่ช่วยจัดหาและหยิบยืมให้ผู้เขียนนำมาใช้ศึกษาค้นคว้าได้อยู่เสมอ ๆ เจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัยทุกท่านที่ช่วยอำนวยความสะดวกให้งานวิจัยนี้สำเร็จลุล่วงได้โดยรวดเร็ว

พระคุณของท่านคณาจารย์ทุกท่าน ท่านบิดาและมารดา เป็นสิ่งสำคัญที่สุดที่ผู้เขียนมีวันลืมเลือน และจะขอจดจำไว้ตราบนานเท่านาน และขอประณตตัวรับใช้ทุกท่านตลอดไป

ขอน้อมขอบคุณอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้และมิรู้ลืม

สันติ์นที ประยูรรัตน์



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ท
สารบัญแผนภาพ.....	ฒ
สารบัญภาคผนวก ก.....	ด
สารบัญภาคผนวก ข.....	ท
สารบัญภาคผนวก ค.....	ป
<b>บทที่</b>	
1. บทนำ.....	1
ความหมาย.....	1
สภาพปัญหาและความสำคัญ.....	7
กรอบความคิดในการศึกษา.....	12
กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (ของรัฐบาล).....	19
แนวคิดในการวิเคราะห์นโยบาย.....	22
สัมมนา.....	26
ขอบเขตและข้อจำกัดในการศึกษา.....	27
วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	28
ระเบียบวิธีการศึกษา.....	28
การนำเสนอ.....	33
ประโยชน์ที่จะได้รับ.....	34
2. ความเป็นมาในการปฏิรูปกรมตำรวจ.....	35
ช่วงเวลาที่ 1 : ช่วงภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง.....	36
ช่วงเวลาที่ 2 : ช่วงเวลาที่ทำการศึกษา.....	50



บทที่	ฉ หน้า
ยุคที่ 1 หรือยุคเริ่มต้นปฏิรูป	50
ยุคที่ 2 หรือยุคก่อตั้ง	54
ยุคที่ 3 หรือยุคพิจารณาทบทวน	69
สรุปผลการประชุมในยุคที่ 3	89
3. กระบวนการปฏิรูปกรมตำรวจ.....	93
ขั้นการพิจารณาร่างนโยบาย.....	95
ประวัติความเป็นมาของ พร. ....	96
อำนาจหน้าที่ของ พร.....	98
อำนาจหน้าที่ของ อจก.ใหญ่.....	101
อำนาจหน้าที่ของ อจก.เล็ก.....	101
ขั้นตอนการทำงานของ พร. อจก.ใหญ่ และ อจก.เล็ก.....	102
ขั้นการกำหนดเป็นนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ.....	107
การออกใช้เป็นกฎหมาย (นโยบาย) ในรูปของพระราชบัญญัติ.....	110
การออกใช้เป็นกฎหมาย (นโยบาย) ในรูปของพระราชกฤษฎีกา.....	112
การออกใช้เป็นกฎหมาย (นโยบาย) ในรูปของการกำหนดสายงานเป็นการภายใน กรมตำรวจ.....	113
4. การแก้ปัญหาในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ.....	119
กรอบความคิดทางการศึกษา.....	120
ใครเป็นผู้มีปัญหา ปัญหาเกี่ยวกับใคร.....	123
อจก.เล็ก.....	128
อจก.ใหญ่.....	132
กรมตำรวจ.....	137
สรุปผลของการศึกษา.....	140
5. บรรทัดฐานในการแก้ปัญหาในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ.....	141
ร่างพระราชบัญญัติตำรวจ พ.ศ.....	142
ระบบตำรวจภูธร.....	148
ระบบตำรวจนครบาล.....	158

บทที่	หน้า
การปรับปรุงโครงสร้างกองบังคับการตำรวจรถไฟ.....	1๖4
การปรับปรุงโครงสร้างกองบังคับการตำรวจทางหลวง.....	170
กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน.....	17๖
สรุปผลจากการศึกษา.....	1๙2
6. เป้าหมายของการแก้ไขปัญหาในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ.....	185
เป้าหมายในการแก้ไขปัญหา.....	185
อจก. เล็ก.....	186
อจก. ใหญ่.....	193
กรมตำรวจ.....	198
ปรร.....	203
คณะรัฐมนตรี.....	203
กระทรวงมหาดไทย.....	204
สรุปผลจากการศึกษา.....	208
สรุปผลการวิเคราะห์การแก้ไขปัญหาในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ.....	208
พู่ฉันทน์สัมมติฐานข้อที่ 1.....	211
7. การหาหรือกำหนดแนวทางเลือกในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ.....	213
กรอบความคิดทางการศึกษา.....	213
หลักเกณฑ์การหาทางเลือกของฝ่ายต่าง ๆ.....	214
ความสัมพันธ์ข้อขึ้นและยุ่งยากของสังคม.....	218
อจก. เล็ก.....	215
อจก. ใหญ่.....	216
กรมตำรวจ.....	219
กระทรวงมหาดไทย.....	222
ปรร. และคณะรัฐมนตรี.....	223
เป้าหมายในการเสนอทางเลือก.....	225
อจก. เล็ก.....	225
อจก. ใหญ่.....	227

บทที่	หน้า
กรมตำรวจ.....	229
กระทรวงมหาดไทย.....	231
ปรร. และคณะรัฐมนตรี.....	232
วิธีพิจารณาทางเสือก.....	233
ออกเล็ก.....	233
ออกใหญ่.....	235
กรมตำรวจ.....	237
กระทรวงมหาดไทย.....	239
ปรร. และคณะรัฐมนตรี.....	239
พิสูจน์สัมติฐานข้อที่ 2.....	242
พิสูจน์สัมติฐานข้อที่ 3.....	246
8. บทสรุปและข้อ เสนอแนะ.....	251
ระเบียบวิธีวิจัย.....	251
บทสรุปผลการวิจัย.....	252
อุปสรรคในการวิจัย.....	257
ข้อ เสนอแนะ.....	257
บรรณานุกรม.....	261
ภาคผนวก ก. ....	273
ภาคผนวก ข. ....	320
ภาคผนวก ค. ....	373
ประวัติผู้เขียน .....	386



## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
บทที่ 1		
1.1	แสดงงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2520-2530 ที่ให้แก่งกรมตำรวจ..	6
บทที่ 2		
2.1	รายการงบประมาณประจำปีสำหรับสหรัฐอเมริกาให้แก่ประเทศไทยในสมัย จอมพล ป.พิบูลย์สงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี.....	43
2.2	สรุปผลการดำเนินงานของ อจก.ใหญ่ และ อจก.เล็ก ในยุคพิจารณาทบทวน (รัฐบาลเปรม-4).....	90
บทที่ 3		
3.1	แสดงปริมาณงานที่ผ่านการพิจารณาจาก พรร. และเป็นเรื่องเสนอเพื่อให้ คณะรัฐมนตรี (ครม.) พิจารณา.....	108
บทที่ 4		
4.1	องค์กรหรือกลุ่มที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ ในยุคพิจารณาทบทวน (สมัยรัฐบาลเปรม-4).....	124
บทที่ 7		
7.1	แสดงทิศทาง การหา หรือกำหนดทางเลือกในการกำหนดนโยบายปฏิรูป กรมตำรวจขององค์กรหรือฝ่ายที่เกี่ยวข้อง.....	247
บทที่ 8		
8.1	แสดงหลักเกณฑ์การชี้ปัญหาและการหาทางเลือกระหว่างองค์กรหรือฝ่ายต่างๆ...	255-256



## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า
บทที่ 1	
1.1 แสดงกระบวนการกำหนดนโยบายปฏิรูประบบราชการ . . . . .	18
1.2 แสดงกระบวนการกำหนดนโยบายสำราณ (ของรัฐ) . . . . .	21
บทที่ 2	
2.1 การเปรียบเทียบสถานการณ์ของกรมตำรวจระหว่างสมัยพลตำรวจเอก หลวงอดุลยเดชจรัสและสมัยพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ . . . . .	46
2.2 การเปรียบเทียบสถานการณ์ของกรมตำรวจสมัย พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ . . . . .	48
2.3 ลำดับขั้นการทำงานในยุคเริ่มต้นปฏิรูป . . . . .	53
2.4 การแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจที่คณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุง การบริหารงานของกรมตำรวจพิจารณา เสนอแนะ . . . . .	62
2.5 การจัดองค์การตำรวจในรูปแบบที่ล่อง . . . . .	64
2.6 รูปแบบราชการบริหารส่วนกลางตามการองค์การตำรวจในรูปแบบที่ล่อง . . . . .	65
2.7 การเทียบตำแหน่งของข้าราชการตำรวจตามการองค์การในรูปแบบที่ล่อง . . . . .	66
2.8 ลำดับขั้นการทำงานในยุคจัดตั้ง . . . . .	68
2.9 ลำดับขั้นการทำงานในยุคพิจารณาทบทวน . . . . .	76
บทที่ 3	
3.1 แสดงขั้นตอนการพิจารณาของ พรร . . . . .	102
3.2 ลำดับขั้นการทำงานของ อจก. เล็ก และ อจก.ใหญ่ . . . . .	104
3.3 แสดงปริมาณงานจากการประชุมของ พรร. จำแนกตามลักษณะงาน . . . . .	107
3.4 แสดงขั้นตอนการกำหนดเป็นนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ . . . . .	110

บทที่ 7	หน้า
7.1 แสดงหลักเกณฑ์การกำหนดหรือหาทางเลือกในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ ขององค์กรหรือฝ่ายที่เกี่ยวข้อง.....	244
7.2 แสดงขั้นตอนการหาทางเลือกใน 4 กรณีศึกษา.....	243
บทที่ 8	
8.1 แสดงภาพการเมืองในการแก้ปัญหาและการเมืองในการหาทางเลือกในกรณีศึกษา...	255-256/1



## สารบัญภาคผนวก ก.

	หน้า
1. คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 140/2522 ถึงวันที่ 6 สิงหาคม 2522 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี .....	273
2. คำสั่งคณะกรรมการระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี ที่ 1/2522 ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2522 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงการบริหาร ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น .....	275
3. คำสั่งคณะกรรมการระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2522 ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2522 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงแก้ไข ระเบียบปฏิบัติราชการพลเรือน.....	276
4. คำสั่งคณะกรรมการระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี ที่ 3/2522 ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2522 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณา แบ่งส่วนราชการ .....	277
5. คำสั่งคณะกรรมการระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2522 ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2522 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการฝ่ายกฎหมาย.....	279
6. คำสั่งคณะกรรมการระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี ที่ 5/2522 ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2522 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุง โครงสร้างของส่วนราชการ.....	280
7. คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 80/2523 ลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2523 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน .....	282
8. คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่ 23/2524 ลงวันที่ 27 เมษายน 2524 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการ เลขาธิการเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ .....	284
9. คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	

- ที่ 30/2524 ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2524 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการ  
เฉพาะกิจเพื่อศึกษาปัญหาโครงสร้างของกรมตำรวจ ..... 285
10. คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน  
ที่ 31/2524 ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2524 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ  
เพื่อศึกษาปัญหาความร่วมมือระหว่างตำรวจกับประชาชน ..... 286
11. คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน  
ที่ 32/2524 ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2524 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการ  
เฉพาะกิจเพื่อศึกษาปัญหาการบริหารงานภายในของกรมตำรวจ ..... 287
12. คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน  
ที่ 12/2525 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2525 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ  
เพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ ..... 288
13. คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน  
ที่ 19/2525 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2525 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการ  
เฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ ..... 290
14. คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน  
ที่ 8/2526 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2526 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการ  
เฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ ..... 292
15. คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน  
ที่ 11/2526 ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2526 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการ  
เฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจเพิ่มเติม ..... 294
16. คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน  
ที่ 22/2527 ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2527 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการ  
เฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ ..... 295
17. คำสั่ง สำนักราชเลขาธิการที่ 74/2526 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2526  
เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ..... 297



18.	คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่ 1/2529 ลงวันที่ 22 มกราคม 2529 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการ เฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ .....	หน้า 300
19.	คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่ 18/2526 ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2526 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ พิจารณาข้อเสนอการปรับปรุงกรมตำรวจ .....	302
20.	คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่ 4/2527 ลงวันที่ 20 เมษายน 2527 เรื่อง ปรับปรุงคณะกรรมการ เฉพาะกิจพิจารณาข้อเสนอการปรับปรุงกรมตำรวจ.....	304
21.	คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่ 6/2528 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2528 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการเพิ่มเติม ...	306
22.	คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่ 15/2528 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2528 เรื่อง ปรับปรุงคณะกรรมการ เฉพาะกิจพิจารณาข้อเสนอการปรับปรุงกรมตำรวจ.....	307
23.	คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่ 3/2529 ลงวันที่ 6 พฤษภาคม 2529 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการ เฉพาะกิจพิจารณา ข้อเสนอการปรับปรุงกรมตำรวจ .....	309
24.	คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 157/2529 ลงวันที่ 30 กันยายน 2529 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	311
25.	คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 103/2530 ลงวันที่ 5 สิงหาคม 2530 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	314
26.	คำสั่งกรมตำรวจ ที่ 456/2528 ลงวันที่ 17 เมษายน 2528 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงจัดหาโครงสร้างและระบบการบริหารงานของ กรมตำรวจ .....	317



## สารบัญภาคผนวก ข.

หน้า

1. หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0108 (พิเศษ) 468/2527  
ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2527 เรื่อง ขอลี้ข่างพระราชบัญญัติตำรวจ พ.ศ.....  
มาเพื่อพิจารณา ถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ..... 320
2. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0207/11057 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2528  
เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติตำรวจ พ.ศ.....ถึง ประธานคณะอนุกรรมการ  
เฉพาะกิจเพื่อพิจารณาปรับปรุงการบริหารงานของตำรวจ ..... 321
3. หนังสือกรมตำรวจ ที่ มท 0615/10393 ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2527  
เรื่อง การปรับภารกิจและเปลี่ยนชื่อโรงเรียนสืบสวนเป็นวิทยาลัยการตำรวจ  
ถึง ประธานอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาข้อเสนอการปรับปรุงกรมตำรวจ ..... 322
4. หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0108 (พิเศษ) 1448/2528  
ลงวันที่ 29 มีนาคม 2528 เรื่อง การปรับปรุงงานอำนวยการกรมตำรวจ  
ถึง พลตำรวจโท รุจิเรก สุนทรพิธานนท์ หัวหน้าอำนวยการ กรมตำรวจ ..... 323
5. หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0108 (พิเศษ) 1495/2528  
ลงวันที่ 12 เมษายน 2528 เรื่อง การปรับกองทะเบียนคนต่างด้าวและภาษีอากร  
ถึง อธิบดีกรมตำรวจ ..... 324
6. บันทึกข้อความของกรมตำรวจ ที่ มท. 0601 (คคร.)/3973 ลงวันที่ 11 มิถุนายน  
2529 เรื่อง การปรึกษาทะเบียนคนต่างด้าวและภาษีอากร ถึงประธานคณะกรรมการ  
ปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ..... 325
7. หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0108 (พิเศษ) 1591/2528  
ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2528 เรื่อง การพิจารณาปรับปรุงกองตำรวจทางหลวง  
ถึง อธิบดีกรมตำรวจ ..... 328
8. หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0108 (พิเศษ) 1803/2528  
ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2528 เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างของกองกำกับการ  
สวัสดิภาพเด็กและเยาวชน กองบัญชาการตำรวจนครบาล ถึง อธิบดีกรมตำรวจ ..... 329

9. หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0108 (พิเศษ) 1802/2528  
ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2528 เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างของกอง ตำรวจ  
รถไฟ ถึง อธิบดีกรมตำรวจ ..... 331
10. บันทึกข้อความ เรื่อง การปรับปรุงระบบงานจราจรและวิทยาการในกองบัญชาการ  
ตำรวจนครบาล ลงวันที่ 21 มกราคม 2528 ถึง ประธานคณะกรรมการ  
เฉพาะกิจพิจารณาข้อเสนอปรับปรุงกรมตำรวจ (นายอมร รักษาสัตย์) ..... 333
11. บันทึกข้อความ เรื่อง ขอสิ่งผลการประชุมคณะกรรมการเฉพาะกิจพิจารณา  
ข้อเสนอการปรับปรุงกรมตำรวจ ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2529 ถึง  
พล.อ.ประจวบ สุนทรางกูร รองนายกรัฐมนตรี ประธานคณะกรรมการ  
เฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ ..... 332
12. หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ ปตร. 001/2527 ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน  
2527 เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างของตำรวจภูธร ถึง อธิบดีกรมตำรวจ ..... 324
13. หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ ปตร. 001/2528 ลงวันที่ 14 มีนาคม  
2528 เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างของตำรวจนครบาล ถึง อธิบดีกรมตำรวจ ..... 335
14. บันทึกข้อความ เรื่อง รายงานการดำเนินงานของคณะกรรมการเฉพาะกิจพิจารณา  
ข้อเสนอการปรับปรุงกรมตำรวจ ลงวันที่ 23 มกราคม 2527 ถึง  
พลตำรวจตรี รุจิ เรวก สุนทรพิदानนท์ ..... 336
15. หนังสือกรมตำรวจ ที่ มท 0601/ (ฉ: 1)/158 ลงวันที่ 7 ธันวาคม 2526  
เรื่อง ส่งร่างพระราชบัญญัติตำรวจ (แก้ไข ครั้งที่ 1) ถึง ประธานคณะกรรมการ  
เฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ ..... 337
16. หนังสือการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ 1/5323/2521 ลงวันที่ 27 ตุลาคม 2521  
เรื่อง การปรับปรุงกองตำรวจรถไฟ ถึง อธิบดีกรมตำรวจ ..... 339
17. หนังสือการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ 1/6872/2527 ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2527  
เรื่อง ขอให้พิจารณาวิเคราะห์งานเพื่อกำหนดตำแหน่งเพิ่มอัตรากำลังให้ตำรวจ  
รถไฟ ถึง อธิบดีกรมตำรวจ ..... 341

18. บันทึกข้อความ เรื่อง รายงานผลการประชุมพิจารณาความเหมาะสมในการแบ่ง  
ส่วนราชการของกรมตำรวจ ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2528 ถึง ประธานอนุกรรมการ  
เฉพาะกิจพิจารณาข้อเสนอการปรับปรุงกรมตำรวจ..... 344
19. หนังสือกองตำรวจทางหลวง ที่ มท 0614.101/10616 ลงวันที่ 17 ธันวาคม 2527  
เรื่อง ข้อย้ำแจ้งเหตุผลประกอบการพิจารณาระบบงานตำรวจทางหลวง ถึง  
ประธานคณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจพิจารณา ข้อเสนอการปรับปรุงกรมตำรวจ ..... 346
20. หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0108 (พิเศษ) 1591/2528  
ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2528 เรื่อง การพิจารณาปรับปรุงกองตำรวจทางหลวง  
ถึง อธิบดีกรมตำรวจ ..... 355
21. หนังสือกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ที่ มท.0620/7011  
ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2527 เรื่อง การปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการ  
ของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ถึง ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ..... 356
22. หนังสือกองบัญชาการทหารสูงสุด ที่ กท 0305/985 ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 2527  
เรื่อง การปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน  
ถึง อธิบดีกรมตำรวจ ..... 358
23. หนังสือกรมตำรวจ ที่ มท 0621.32/6815 ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2527  
เรื่อง การปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน  
ถึง เลขาธิการทหาร กองบัญชาการทหารสูงสุด ..... 361
24. บันทึกข้อความของกรมพุทธการทหาร ที่ กท 0305/815 ลงวันที่ 10 เมษายน  
2528 เรื่อง การประชุมพิจารณาปรับปรุงการจัดส่วนราชการ บย.ตยต. ถึง  
ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ..... 362
25. หนังสือ กระทรวงมหาดไทย ที่ 0203/7957 ลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2528  
เรื่อง การแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ถึงประธาน  
คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ..... 364
26. บันทึกข้อความ ของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการ  
แผ่นดิน ที่ 199/2529 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2529 เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้าง

การแบ่งส่วนราชการ กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ถึง เลขาธิการนายกรัฐมนตรี .....	365
27. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0203/22536 ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2529 เรื่อง พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2529 ถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย .....	367
28. หนังสือกรมตำรวจ ที่ มท 0601 (คคร.)/2542 ลงวันที่ 18 เมษายน 2529 เรื่อง การพิจารณาปรับปรุงกองตำรวจทางหลวง ถึง ประธานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน .....	368
29. บันทึกข้อความ เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2529 ถึง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี .....	369
30. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0203/14333 ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2529 เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย .....	371
31. หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0108 (พิเศษ) 1647/2528 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2528 เรื่อง ขอเชิญเข้าร่วมประชุมเพื่อปรึกษาหารือ ถึง เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ .....	372



สารบัญภาคผนวก ค.

ป

หน้า

1. สารบัญปฏิบัติงานของคณะกรรมการปรับปรุงพัฒนา โครงสร้างและระบบการ บริหารงาน  
ของกรมตำรวจ (คคร.) : หลักการและเหตุผลประกอบการพิจารณา ร่าง พ.ร.บ.  
ตำรวจ พ.ศ..... 373
2. สารบัญปฏิบัติงานของคณะกรรมการปรับปรุงพัฒนา โครงสร้างและระบบการ บริหารงาน  
ของกรมตำรวจ (คคร.) : การปรับปรุง โครงสร้างของตำรวจภูธร 376
3. สารบัญปฏิบัติงานของคณะกรรมการปรับปรุงพัฒนา โครงสร้างและระบบการ บริหารงาน  
ของกรมตำรวจ (คคร.) : การปรับปรุง โครงสร้างของตำรวจนครบาล 379
4. สารบัญปฏิบัติงานของคณะกรรมการปรับปรุงพัฒนา โครงสร้างและระบบการ บริหารงาน  
ของกรมตำรวจ (คคร.) : การปรับปรุง โครงสร้างของตำรวจรถไฟ 382
5. สารบัญปฏิบัติงานของคณะกรรมการปรับปรุงพัฒนา โครงสร้างและระบบการ บริหารงาน  
ของ กรมตำรวจ (คคร.) : การพิจารณาปรับปรุง กองตำรวจทางหลวง 384