



บทที่ 1

บทนำ

### ความนำ

ด้วยวิวัฒนาการของกรมตำราวจมีมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน แต่การปรับปรุง-เปลี่ยนแปลงหรือในแนวทาง "การปฏิรูป" ยังไม่ปรากฏชัดเจน โดยพบว่า กิจการของกรมตำราวจไทย ยังไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร ดังปรากฏต่อไปนี้

#### 1. ประวัติความเป็นมาของตำราวจ

กิจการตำราวจไทย ก่อนที่จะมีโครงสร้างดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ได้มีวิวัฒนาการ เรื่อยมา ซึ่งพอจะแบ่งออกได้เป็น 3 สมัย (อารีย์ รุ่งพรทวิวัฒน์ 2527 : 174/2-178) คือ 1) สมัยโบราณ 2) สมัยปฏิรูปรงานตำราวจ และ 3) ในสมัยเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงปัจจุบัน

##### 1) สมัยโบราณ

สันนิษฐานได้ว่า พระมหากษัตริย์ไทยในสมัยโบราณจะเป็นผู้ทำหน้าที่เกี่ยวกับกิจการของตำราวจด้วยพระองค์เอง หรือมอบหมายให้แก่บรรดาเจ้าหรือขุนนาง ซึ่งเป็นที่ไว้เนื้อเชื่อใจของพระองค์เองทำหน้าที่แทน ฉะนั้นหน้าที่ในการรักษา ความสงบเรียบร้อยของสังคมจึงไม่ได้อยู่ในมือของตำราวจ ซึ่งยังไม่มีควมจำเป็นที่จะต้องจัดขึ้นในสมัยนั้น

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น ก็ได้ปรากฏหลักฐานว่าได้มีการแต่งตั้งตำราวจหลวงและตำราวจวัง เพื่อคอยทำหน้าที่สอดส่องดูแลกิจการต่าง ๆ ในพระราชวัง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 1460 พระบรมไตรโลกนาถ จึงได้พยายามที่จะให้มีการบริหารแบบรวมอำนาจการปกครอง และพระองค์ทรงได้ จัดให้มีการตำราวจขึ้น โดยให้สังกัดอยู่กับเวียง หนึ่งในองค์กรของการปกครองแบบจตุสดมภ์และได้ทรงแบ่งออกเป็น 2 หน่วยใหญ่คือ ก) ตำราวจนครบาลซึ่งรับผิดชอบในการรักษาความสงบเรียบร้อยและกฎหมายภายในเมืองหลวง ข) ตำราวจภูธรซึ่งรับผิดชอบงานประเภทเดียวกันในเขตหัวเมืองต่าง ๆ และ ค) ตำราวจหลวงซึ่งรับผิดชอบในเขตพระราชวัง

## 2) สัมัยปฏิรูปงานตำรวจ

การก่อตั้งองคกรตำรวจไทยได้เริ่มกันอย่างจริงจังในสมัยรัชกาลที่ 4 ทั้งนี้เนื่องมาจากอิทธิพลของสนธิสัญญาที่ทำกับชาวตะวันตก และเพื่อล้มล้างระบบศักดินาที่คอยประหัตประหารประชาชนชาวไทย ในปี 2405 รัชกาลที่ 4 ได้ทรงจ้างกัปตัน เอส. เจ. เบ็ดเอมส์ (Capt. S.J. Bird Ames) (ซึ่งได้รับบรรดาศักดิ์เป็นหลวงรัฐยาภิบาลบัญชา) มาเป็นผู้วางโครงการก่อตั้งกองตำรวจสำหรับรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเขตเมืองหลวง ส่วนในเขตชนบทหรือตามหัวเมืองต่าง ๆ ก็ได้ขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบของสองกระทรวง ก็คือ กระทรวงมหาดไทย (ภาคเหนือไปจนเขตแดนพม่ากับลาว) กับกระทรวงกลาโหม (ภาคใต้ไปจนเขตแดนมาเลเซีย)

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 ก็ได้เริ่มปรับปรุงกิจการตำรวจให้ก้าวหน้าอย่างมาก ทั้งนี้โดยได้ว่าจ้างเจ้าหน้าที่ตำรวจชาวตะวันตกมาเข้ามาช่วยงานในกิจการตำรวจไทย จัดตั้งตำรวจภูธรขึ้นในรูปทหาร โปลิศ์ขึ้นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในส่วนภูมิภาค และได้ออกแบบฟอร์มชุดตำรวจขึ้น

กิจการตำรวจในรัชสมัยรัชกาลที่ 6 และที่ 7 นั้น หลักการใหญ่ที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงอะไรมากนัก คงดำเนินการตามแนวที่วางไว้ในรัชกาลที่ 5 มีการปรับปรุงบ้างก็เพียงเล็กน้อย กล่าวคือได้มีการตั้งสำนักเรตำรวจขึ้นเพื่อสอดส่องดูแล ความประพฤติของตำรวจ และตำรวจส่วนกลาง (ซึ่งเป็นที่มาของกองสืบส่วนกลางในปัจจุบันนี้) ในวันที่ 13 ตุลาคม 2458 กรมตำรวจภูธรและกรมพลตระเวนได้รวมเป็นกรมเดียวกัน เรียกว่า "กรมตำรวจภูธรและกรมพลตระเวน" และในปลายปีเดียวกันนี้เองได้เปลี่ยนแปลง "กรมตำรวจภูธรและกรมตำรวจนครบาล" ยกฐานะเจ้ากรมขึ้นเป็นอธิบดี ต่อมาในปี พ.ศ. 2465 ได้มีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้รวมกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงนครบาลเป็นกระทรวงเดียวกัน เรียกว่า กระทรวงมหาดไทย "กรมตำรวจภูธรและกรมตำรวจนครบาล" จึงโอนมาขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย จนกระทั่ง พ.ศ. 2475 จึงได้เปลี่ยนนามเป็น "กรมตำรวจ" ตลอดมาจนทุกวันนี้

## 3) สัมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กิจการของตำรวจก็ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง และได้เปลี่ยนชื่อขององคกรตำรวจมาเป็นกรมตำรวจ (The Royal Thai Police Department หรือ The Thai National Police)

## 2. โครงสร้างการบริหารงานตำรวจ

เลขาธิการกระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศเรื่องแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ พ.ศ.

2475 กิจการตำรวจสิงโตแบ่งออกเป็น 4 ส่วน (ประเสิร์ฐ เมฆมณี 2523 : 64) คือ

1. หน่วยบริหารงานส่วนกลาง และสำนักบริหารของอธิบดีกรมตำรวจ มีกองขึ้นตรง 6 กอง
2. ตำรวจนครบาล
3. ตำรวจภูธร
4. ตำรวจสันติบาล

หลังจากได้ปรับปรุงกิจการตำรวจ เพื่อวางรากฐานตำรวจในระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 แล้ว ได้มีการเปลี่ยนแปลงงานตำรวจอีกไม่น้อยกว่า 15 ครั้ง (รายละเอียดโปรดดูจาก ประวัติงานตำรวจไทย 2507:ไม่ทราบเลขหน้า) จนถึงปัจจุบันเพียงแต่ขยายมากขึ้นตามคุณภาพ ปริมาณงาน และความเจริญของบ้านเมือง ดังเช่น แผนกบางแผนกถูกยกขึ้นเป็นกอง กองบางกองถูกยกขึ้นเป็นกองบัญชาการ และกองที่ตั้งตั้งขึ้นใหม่ก็มีหลายกอง เป็นต้น

ปัจจุบันพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2508 แบ่งกิจการตำรวจออกเป็น 8 ส่วนใหญ่ ๆ (คณะทำงานเฉพาะกิจในการศึกษาในการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างและระบบบริหารงานของกรมตำรวจ 2526:1-2) คือ

1. สำนักกองเรตำรวจ มีฐานะเทียบเท่ากองบัญชาการ
2. กองบัญชาการตำรวจส่อบส่วนกลาง มีหน่วยงานระดับกองบังคับการรวม 10 หน่วยงาน
3. กองบัญชาการตำรวจนครบาล มีหน่วยงานระดับกองบังคับการรวม 6 หน่วยงาน
4. กองบัญชาการตำรวจภูธร 1 ถึง 4 แต่ละกองบัญชาการภูธร มีหน่วยงานระดับการบังคับการรวม 4 หน่วยงาน
5. กองบัญชาการตำรวจชายแดน มีหน่วยงานระดับกองบังคับการรวม 7 หน่วยงาน
6. กองบัญชาการศึกษา มีหน่วยงานระดับกองบังคับการรวม 3 หน่วยงาน
7. สำนักแพทย์ใหญ่ มีฐานะเทียบเท่ากองบัญชาการ มีหน่วยงานระดับกองบังคับการรวม 4 หน่วยงาน
8. หน่วยขึ้นตรงต่อกรม มีหน่วยงานระดับกองบังคับการรวม 14 หน่วยงาน



ปัจจุบันกรมตำรวจมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ขึ้นสังกัดตรงต่อกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน่วยราชการในสังกัด 14 กรม ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 19 กันยายน 2515 และฉบับที่ 319 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

3. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของตำรวจ

อำนาจหน้าที่ของตำรวจระบุไว้ในระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดีเล่ม 1 ภาค 1 ดังต่อไปนี้ (ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ 2524:1-2)

1. รักษาความสงบเรียบร้อย ทั้งภายในและภายนอกเพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชน
2. รักษากฎหมายที่เกี่ยวข้องแก่การกระทำผิดทางอาญา
3. ปราบทุกข์ปัดรังไล่ให้แก่ประชาชน
4. ดูแลรักษาผลประโยชน์สาธารณะ

จะเห็นได้ว่า ตำรวจจะต้องปฏิบัติภารกิจในอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน บทบาทในหน้าที่ สบยอมแตกต่างกันดังต่อไปนี้ (ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ 2524:2)

1. ในฐานะ ผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. ในฐานะ ผู้รักษากฎหมาย มีหน้าที่ ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม
3. ในฐานะ ข้าราชการกึ่งพลเรือนและกึ่งทหาร ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการ ตามที่

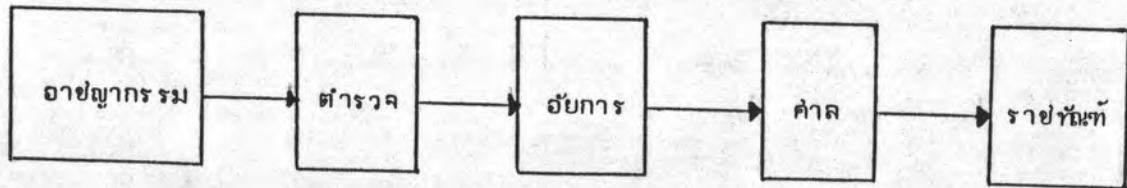
กระทรวงมหาดไทยกำหนดและมอบหมายรวมทั้ง รักษาความสามัคคีระหว่างทหารและพลเรือน

4. ในฐานะพนักงานฝ่ายปกครอง มีหน้าที่ ปราบทุกข์ปัดรังไล่ให้แก่ประชาชน
5. ในฐานะตำรวจล้นาม มีหน้าที่ ป้องกันและต่อสู้ข้าศึกศัตรูจากภายนอกประเทศ

ในลักษณะธุรการโดยสืบผล และการก่อการร้ายในรูปแบบต่าง ๆ

ด้วยความแตกต่างกันทั้งอำนาจหน้าที่อันเป็นภารกิจหลักของตำรวจและบทบาทในหน้าที่ ราชการตำรวจ ทำให้ขอบเขตแห่งโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของตำรวจกว้างขวาง โดยเฉพาะขอบเขต แห่งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอาญาหรือพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญานับจำนวนเป็นร้อย ๆ พระราช บัญญัติ รวมตลอดถึงการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่ถูกระบุไว้ เฉพาะในอำนาจหน้าที่ของตำรวจ กระบวนการในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมชัดได้ว่า "ตำรวจเป็นลายธารเบื้องต้นแห่งความ ยุติธรรม" (ประเสริฐ เมฆฉวี 2523:3) ตำรวจเป็นด่านแรกที่รับผิดชอบในการควบคุมและ สั่งเสริมบุคคล ให้ปฏิบัติตามอยู่ในกรอบหลักฐาน แบบอย่างความประพฤติ ของชุมชนหรือกฎเกณฑ์ทางสังคม

(social norms or regulations) ซึ่งรักษาไว้ซึ่งความเป็นระเบียบเรียบร้อย เล็กีรภาพของสังคม และความศักดิ์สิทธิ์แห่งกฎหมาย



ตั้งความสำคัญ ในตอนหนึ่งแห่งพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานแก่ข้าราชการตำรวจ ประจำปีการศึกษา 2515 ณ ห้องประชุมกระทรวงมหาดไทย วันที่ 6 เมษายน 2516 (ประเสริฐ เมฆมณี 2523:ปกหน้า (ด้านใน))

"ตำรวจเป็นผู้มีอำนาจที่จะลบล้างส่วนสับกมคุมขัง และปราบปรามเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ อำนาจเหล่านี้สามารถสร้างคุณและโทษให้ได้เท่า ๆ กันสุดแต่การใช้"

ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่และบทบาทของตำรวจที่แตกต่างกัน เป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้โครงสร้างทางการบริหารงานตำรวจ ซึ่งต้องกระจัดกระจายอยู่ทั่วพระราชอาณาจักร กรมตำรวจซึ่งมิใช่เป็นเพียงกรมที่มีองค์กรทางการบริหารในส่วนกลางเท่านั้น ยังมีในระดับภูมิภาคด้วย ส่วนภูมิภาคที่มีระดับขององค์กรทางการบริหารที่แตกต่างกันในทางการบริหาร ขณะเดียวกันมีองค์กรทางการบริหารหลายองค์กรในหน้าที่ที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะในบางพื้นที่ที่แตกต่างกันในหลายลักษณะ เช่น ความมั่นคงภายใน เป็นต้น

กรมตำรวจ มีส่วนราชการครอบคลุม พื้นที่ในระดับจังหวัดจำนวน 73 จังหวัด (รวมกรุงเทพมหานคร) ระดับอำเภอ 631 แห่ง และกิ่งอำเภอ 83 แห่ง ทั่วพระราชอาณาจักร อัตรากำลังข้าราชการตำรวจประมาณร้อยละ 17 ของข้าราชการทุกประเภท (ประมาณ 140,000 คน) เว้นข้าราชการกลาโหม (วรเดช สันทศร์ 2523:14) ฉะนั้น โครงสร้างทางการบริหารของรัฐขยายมากขึ้นเท่าใด โครงสร้างทางการบริหารงานตำรวจจะครอบคลุมพื้นที่มากขึ้นเท่านั้น ลักษณะเช่นนี้ แสดงให้เห็นว่า ภารกิจอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างในบทบาทต่าง ๆ ของตำรวจ โดยเฉพาะการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอาญาหรือเทียบเท่าทางอาญา (พระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญา จำนวน 457 ฉบับ) จะต้องเป็นส่วนหนึ่ง แห่งโครงสร้างทางการบริหารงานของรัฐ โดยเฉพาะในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม และการควบคุมสังคมจนมีการกล่าววว่า ตำรวจคือกระจกของสังคม (ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ 2528:21-22)

#### 4. งบประมาณที่รัฐจัดสรรให้แก่ตำรวจ

งบประมาณเป็นเรื่องทางการเมือง (politics) อย่างหนึ่ง กล่าวคือ ใครได้อะไร จากสิ่งที่มีรัฐบาลต้องให้ (Who gets what the government has to give) และเป็นเครื่อง เชื่อมระหว่างทรัพยากรทางการเงินกับพฤติกรรมของมนุษย์ในอันที่จะให้สัมฤทธิ์ผลซึ่งนโยบายและ ความมุ่งหมาย (ไพศาล ชัยมงคล 2517:19-22)

กรมตำรวจเป็นองค์กรหนึ่งในระบบราชการ ย่อมได้รับความช่วยเหลือด้านการเงินจาก งบประมาณแผ่นดินที่เรียกว่า งบประมาทรายจ่ายประจำปี เป็นประจำทุกปี งบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาล ให้แก่กรมตำรวจ ในช่วงระหว่างปี 2520-2530 แสดงไว้ในตารางที่ 1.1 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1.1 แสดงงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2520-2530 ที่ให้แก่กรมตำรวจ

กรมตำรวจ งบประมาทรายจ่ายประจำปี (พ.ศ.) ให้แก่กรมตำรวจ	งบประมาณ (บาท)	ลำดับในกระทรวงมหาดไทย
2520	3,365,690,400	รองจากกรมการปกครอง
2521	3,919,000,000	รองจากกรมการปกครอง
2522	4,381,702,000	รองจากกรมการปกครอง
2523	5,277,645,000	รองจากกรมการปกครอง
2524	6,336,630,000	รองจากกรมการปกครอง
2525	7,125,030,000	สูงที่สุด
2526	8,296,685,500	สูงที่สุด
2527	8,913,880,000	สูงที่สุด
2528	9,424,400,000	สูงที่สุด
2529	9,288,500,000	โดยเฉลี่ยสูงที่สุด
2530	9,338,500,000	โดยเฉลี่ยสูงที่สุด

แหล่งข้อมูล : งบประมาณโดยสังเขป ประจำปี พ.ศ. 2520-2530 (สำนักงานงบประมาณ 2520-2530 :  
ไม่ทราบเลขหน้า)



จะเห็นได้ว่า กรมตำรวจเป็นหน่วยงานระดับกรมได้รับงบประมาณแผ่นดินสูงสุดใน  
กระทรวงมหาดไทยในจำนวน 14 กรม ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2525 จนถึงปัจจุบัน วันแต่ช่วงก่อน  
พ.ศ. 2525 อันเนื่องมาจาก กรมการปกครองได้รับมอบหมายงานในภารกิจพิเศษหรือได้รับงาน  
ฝากมากขึ้นเท่านั้น เช่น การศึกษาของเทศบาล เป็นต้น

ลักษณะเช่นนี้ แสดงว่า รัฐบาลเล็งเห็นความสำคัญของงานในอำนาจหน้าที่ของตำรวจที่  
แสดงออกในบทบาทที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้านการ  
รักษาความสงบเรียบร้อยภายในหมู่ให้แก่อำนาจตำรวจเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานตำรวจและ  
สืบสวนสอบสวนและปราบปรามผู้กระทำความผิด อันเป็นยอดเงินประมาณร้อยละ 80 ของงบประมาณแผ่นดิน  
ที่กรมตำรวจได้รับในแต่ละปี ขณะเดียวกันช่วงระยะเวลา 11 ปี จนถึงปัจจุบัน กรมตำรวจได้รับงบ  
ประมาณ เพิ่มขึ้นประมาณ 3 เท่าตัว ให้นับสำคัญในระดับหนึ่งว่า รัฐบาลให้ความสำคัญในการขยาย  
ตัวของอำนาจหน้าที่ ตลอดจนโครงสร้างทางการบริหารของกรมตำรวจ อันเนื่องมาจากเหตุผลหลาย  
ประการ และเหตุผลประการหนึ่งคือบทบาทและหน้าที่ที่จำเป็นอย่างยิ่งในสังคมไทย

จากที่กล่าวแล้วข้างต้น คือ บทบาทและอำนาจหน้าที่ โครงสร้างทางการบริหาร ตลอดจน  
งบประมาณแผ่นดิน (งบประมาณรายจ่ายประจำปี) ที่รัฐบาลให้แก่กรมตำรวจ ประสภักดิ์ว่ากรมตำรวจ  
ในฐานะส่วนราชการหนึ่งของระบบราชการไทย เป็นกลไกสำคัญของรัฐในการรับนโยบายของรัฐไป  
ปฏิบัติเพื่อความมั่นคงภายในของประเทศ ตลอดจนทั้งเป็นองค์กรที่ทำกิจกรรมของรัฐเกี่ยวข้องกับความ  
สงบภายใน ระเบียบและสวัสดิการของสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เป็นเครื่องมือหลักของรัฐบาล  
ในการรักษากฎหมายบ้านเมือง เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในสังคมนั่นเอง

#### สภาพปัญหาและความสำคัญ

"ไม่ว่าบ้านเมืองใด ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะตั้งใจพัฒนาประเทศสักเท่าใดก็ตาม ถ้าปราศจาก  
ระบบราชการที่ดี ความหวังที่จะพัฒนาประเทศให้บรรลุเป้าหมายก็หาสำเร็จไม่" (สุธี สุทธิสมบูรณ์  
2521:53-57)

แนวคิดระบบราชการ (Bureaucracy) สดได้ว่าเป็นแนวคิดระบบบริหารงานที่สมบูรณ์  
แบบประเภทหนึ่ง ที่ Max Weber ได้คิดค้นไว้ ทั้งนี้เพราะเป็นรูปแบบการบริหารงานที่มีระบบและ  
กฎเกณฑ์ที่แน่นอน มีสายการบังคับบัญชาและมีรูปแบบเครือข่ายงานที่ชัดเจน สำหรับประเทศไทย กิจกรรม

ต่าง ๆ ของรัฐได้ส่งผ่านทางระบบราชการ ดังที่ ชัยอนันต์ สุ่มทวณิช (2526:6) กล่าวไว้ว่า "ระบบราชการเป็นกลไกสำคัญในการบริหารประเทศ การตัดสินใจของรัฐบาล และการสั่งการไปยังหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำการตัดสินใจไปปฏิบัติ ดังนั้น การตัดสินใจของรัฐบาล จะเกิดผลในทางปฏิบัติตรงตามเป้าหมายของรัฐบาลได้ ก็ต้องอาศัยระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาประเทศ จำเป็นต้องมีระบบราชการที่มีประสิทธิภาพในการเป็น เครื่องมือและกลไกของรัฐบาล ในการดำเนินงานตามนโยบาย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตอบสนอง ต่อความต้องการของประชาชน"

Fred W. Riggs กล่าวไว้ว่า (1966: ไม่ทราบเลขหน้า) ระบบการเมืองไทย มีลักษณะเป็นระบบรัฐข้าราชการ (Bureaucratic Policy) กล่าวคือ ระบบราชการทรงไว้ ซึ่งความแข็งแกร่งมากกว่าสถาบันการเมือง และมีอิทธิพลแผ่เข้าไปในตลอดระบบการเมือง ทำให้ระบบราชการมีพลังเหนือกว่าพรรคการเมืองหรือสถาบันการเมืองใด ๆ และเป็นสาเหตุประการ สำคัญที่ทำให้ระบบราชการขยายตัวทั้งในบทบาทและหน้าที่ ตลอดทั้งกลไกภายในระบบราชการให้ ใหญ่โตมากยิ่งขึ้น

William J. Siffin นักวิชาการชาวตะวันตก ที่เข้ามาศึกษาและวิพากษ์ต่อระบบ ราชการไทย กล่าวไว้ในหนังสือ Modern Thai Politics : From Village to Nation ว่า (1976: 387-405) "ลักษณะเด่นของระบบราชการไทย คือ การมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ แบบครอบงำรวบรัด มีความรับผิดชอบต่อกิจกรรมต่าง ๆ มากมาย"

รวี รัชชิตขันธ์ กล่าวไว้ว่า (2526:365) ระบบราชการไทย เปรียบเสมือน นางผีเสื้อสมุทร อันแสนน่าเกลียดน่ากลัว น่าเกลียดในความใหญ่โตของระบบ และน่ากลัวในการใช้อำนาจรัฐที่แทรกซึมเข้าไปในทุกชุมชนการดำรงชีวิตของมวลราษฎรไทยทั่วทุกตัวคน

เท่าที่ปรากฏตามความจริงในปัจจุบัน ระบบราชการของไทย ดูเสมือนว่าจะถูกมองในทางลบมาโดยตลอด โดยเฉพาะภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 ที่ประชาชนมีสิทธิ เสรีภาพและโอกาสแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่มากยิ่งขึ้น วารสารข้าราชการ ก็มีการระบุถึงระบบ ราชการไทยไว้ (ศักรินทร์ สุวรรณโรจน์ 2521:6-17) ว่าถ้าเปรียบเทียบระบบราชการเป็นเสมือน รถยนต์ หรือ เรือ ระบบราชการของเราคงจะเหมือน รถบัสหรือเรือสำเภาประเภทรุ่นเก่า

การศึกษา ระบบราชการไทยชัดได้ว่า ได้รับความสนใจในหมู่นักวิชาการ ตลอดจน ข้าราชการ และนักการเมืองมาโดยตลอด ดังเช่น ในการปาฐกถาและอภิปรายครบรอบ 30 ปี ของการก่อตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ หรือแม้กระทั่งการจัดสัมมนา



ปัญหาหลักของระบบราชการไทยที่พญา สังหวัดชลบุรี เป็นต้น ภาพของระบบราชการไทยในสายตา  
ของทุกฝ่ายจึงเห็นประจักษ์ชัดว่า ระบบราชการขาดประสิทธิภาพในการทำงาน มีการขยายตัวของ  
ระบบเกินความจำเป็น ลักษณะงานซ้ำซ้อนกัน (David Morell 1981 : 49) ไม่สนองต่อวัตถุประสงค์  
ขององค์กร และความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ตลอดทั้งทิศทางในการพัฒนาประเทศ

การศึกษาของวเร เดย์ สันทศร์ (2523:บทคัดย่อ) พบว่า นับตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการ  
ไทยในรัชกาลที่ 5 พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา จนกระทั่งปัจจุบัน (พ.ศ. 2523) ระบบราชการไทยยังไม่  
ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ทั้งระบบอีกเลย ทำให้เกิดการขยายตัวของระบบราชการ  
อย่างมหาศาลในลักษณะที่เป็นการสร้างอาณาจักรให้แก่ตนเอง มากกว่าที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่  
สังคมโดยรวม

ด้วยเหตุนี้ คำแถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 2 ซึ่งพระยามโนปกรณ โณนราดา เป็น  
นายกรัฐมนตรี (10 ธันวาคม 2475 ถึง 1 เมษายน 2476) (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณและจรัส  
สุวรรณมาลา 2518:2) ความว่า "คณะกรรมการราษฎร เห็นว่า ราชการทุกกระทรวงทบวงกรม  
ที่เป็นอยู่ยังมีการก้าวก้าวไม่ลุ่มแก่มาก สิ่งใดคิดหาโครงการเสียใหม่ ... "แสดงให้เห็นว่า นับแต่  
เปลี่ยนแปลงระบบอบการปกครอง เป็นประชาธิปไตย รัฐบาลได้สังเกตเห็นความสำคัญของระบบราชการ  
ตลอดจนค้นหาแนวทางแก้ไขและปรับปรุงระบบราชการตลอดมา วันแต่รัฐบาลสมัย ม.ร.ว. เส็นีย์  
ปราโมช และ ม.ร.ว. ศักดิ์ทิพย์ ปราโมช นอกนั้นรัฐบาลคณะต่าง ๆ ได้มีความพยายามอย่างต่อเนื่อง  
เพื่อที่จะแก้ไขและปรับปรุงระบบราชการให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่เดิม ดังจะเห็นได้จากการแต่งตั้ง  
คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารและองค์การของรัฐ เป็นต้น นอกจากนี้ หลักฐานอีกอย่างหนึ่งที่ยืนยัน  
ความจำเป็นในการปรับปรุงระบบราชการก็คือ เอกสารฉบับหนึ่งขององค์การสหประชาชาติ กล่าวไว้  
ว่า "ในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย สิ่งที่ต้องการมากที่สุดอย่างหนึ่งก็คือ การปฏิวัติทางการบริหาร  
หรือที่เรียกว่า Administrative revolution" (ปฐม มณีโรจน์ 2518:28)

สำหรับกรมตำรวจ ครั้นเมื่อ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี การปฏิบัติ  
งานของตำรวจถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนและสื่อมวลชนเป็นอย่างมาก คณะอนุกรรมการปรับปรุง  
โครงสร้างของส่วนราชการในคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี จึงได้มีการจัดตั้ง  
คณะทำงานศึกษาเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารงานของกรมตำรวจ (คณะอนุกรรมการ  
เฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ (คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ) 2526:7)  
แต่การศึกษายังไม่แล้วเสร็จ รัฐบาลชุดดังกล่าวก็สิ้นสภาพไป ต่อมาในสมัย พลเอกเปรม ติณสูลานนท์  
ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการและจัดตั้งรัฐบาลคณะที่ 43 (เปรม-1)

เมื่อวันศุกร์ที่ 8 มีนาคม 2523 คำแถลงนโยบายรัฐบาล (เลี่ยมจดหมายเหตุบันทึกข่าวสาร และ การณ์ 2523:366) ได้ประกาศอย่างแน่แน่ว่า "จะปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพในการ รับใช้ประชาชน" ตลอดจนมีการ สัตตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการ แผ่นดินเพื่อสนองต่อเจตนารมณ์ของนโยบายรัฐบาล กรมตำรวจในฐานะเครื่องมือหลักของรัฐบาล ในการรักษากฎหมายของบ้านเมือง เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในสังคม จึงถูกจัดเป็นส่วน หนึ่งที่จะต้องได้รับการปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารงาน ทั้งนี้เพื่อเชื่อมต่อการ ศึกษาที่แล้วใน สัมัยรัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และเนื่องจากภาพพจน์ในทางลบตลอดมา ดังจะเห็น ได้จากลุ่มบุรุษ วราพงษ์ ที่ปรึกษา บก.ไทยรัฐ กล่าวไว้ในวารสารข้าราชการ (2521:53-57) "จดหมายร้องเรียนในสายตาประชาชนมองข้าราชการผ่านทางหนังสือพิมพ์ ประเด็นหนึ่ง ใน 3 ประเด็นคือ ก่อนปี พ.ศ. 2516 จนปัจจุบัน (2521) เจ้าหน้าที่ไม่ให้ความเป็นธรรม ในกรณีต่าง ๆ คือ การบิดเบือนคดีของเจ้าหน้าที่ตำรวจ การสับและรีดไถ มีการสัดตั้งศาลเตี้ยของตำรวจ"

ขณะเดียวกัน ฝ่ายนิติบัญญัติได้ให้ความสนใจต่อการปรับปรุงกรมตำรวจ เช่นเดียวกันโดยใน การประชุมสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาเห็นว่า กิจกรรมตำรวจเป็นกิจกรรมที่มีการเกิดความรับผิดชอบ กว้างขวางยิ่งขึ้น ดังนั้นการปฏิบัติงานของกรมตำรวจจึงเกิดปัญหาและถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชน เป็นอย่างมาก เกี่ยวกับระบบบริหารงานตลอดจน โครงสร้างของกรมตำรวจ จึง เสนอแนวทาง ปรับปรุงกรมตำรวจไว้ในรายงานการประชุมบางตอน ของคณะกรรมการปกครองของสภาผู้แทน ราษฎร เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2523 เสนอรัฐบาล (คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ 2526:12) ระบุชัดเจนไว้ว่า "กรมตำรวจในปัจจุบันตกอยู่ในฐานะที่ถูกดูหมิ่นเกลียดชัง จากบุคคลภายนอก โดยทั่วไป ความเสียหายของบ้านเมืองมีสาเหตุมาจากความบกพร่องของกรมตำรวจด้วย และเป็น เหตุที่สำคัญยิ่ง กรมตำรวจเป็นองค์กรราชการที่ยิ่งใหญ่ที่สุด มีอิทธิพล อำนาจครอบคลุมทั่วประเทศ" อันทำให้เป็นแรงกระตุ้นที่สำคัญที่ส่งผลให้รัฐบาล พยายามศึกษาและกำหนดแนวทางปรับปรุงแก้ไข กรมตำรวจให้มีประสิทธิภาพในทุก ๆ ด้าน

นอกจากนี้การศึกษาของวร เดช สันตศร์ (2523:บทคัดย่อ) ได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่า "กรมตำรวจเป็นเพียงกรมเดียวในกระทรวงมหาดไทยที่มีการ สัตตั้งกองใหม่ขึ้นมากที่สุด และมีจำนวน มากกว่าอย่างน้อย 13.8 เท่าของจำนวนกองที่กรมอื่น ๆ ตั้งขึ้นใหม่ และการเพิ่มกองของกรมตำรวจ ส่วนใหญ่เป็นการขยายงานและทำหน้าที่ซับซ้อนกับกรมกระทรวงอื่น มีการเพิ่มขึ้นส่วนน้อยเท่านั้น เพื่อ ทำหน้าที่ใหม่อย่างแท้จริง"

ด้วยเหตุผลข้างต้น กรมตำรวจจึงเป็นส่วนราชการระดับกรมแห่งเดียวที่เป็นความพยายามของรัฐบาลในการแก้ไขและปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นอย่างชัดเจนจากคำแถลงของ นายอภัยภูเบศรเมื่อวันศุกร์ที่ 8 มีนาคม 2523 ในนโยบายการเมืองและการบริหาร (สลายจดหมาย เหตุ บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 2523:366) ว่า "1. คำ เนินการรักษาความสงบภายในสังคม เพื่อความปลอดภัยแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ทั้งจะปรับปรุงหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น"

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 2525 : หน้า ๖) มีหน้าที่สำรวจปัญหา การบริหารงานราชการ วางระเบียบการปฏิบัติราชการฝ่ายพลเรือน ตรวจสอบการบริหารราชการและ โครงสร้างส่วนราชการ เลื่อนความคิดเห็นในการรวมกิจการ สกัดตั้งใหม่ แยกหรือย้ายสังกัด แปลงรูป ตลอดจนยุบเลิกส่วนราชการ คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ จึงได้ถูกจัดตั้งขึ้น เพื่อสนองต่อหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปฯ (คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ 2526:12) เพื่อปรับปรุงให้ตำรวจมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ มีขวัญ และกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความ ภาคภูมิใจและมีเกียรติอันจะส่งผลให้ยัง เกิดความสงบสุข ปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็น ส่วนรวม การแก้ไขและปรับปรุงตำรวจ ได้เริ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดมา โดยเฉพาะรัฐบาลภายใต้ การนำของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ใช้ความพยายามอย่างต่อเนื่อง ในการจัดตั้งคณะกรรมการ เฉพาะกิจฯ ขึ้นมาหลายคณะ เพื่อร่วมมือปฏิบัติหน้าที่ให้สนองต่อเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่ตั้งไว้ คณะ อนุกรรมการเฉพาะกิจฯ ซึ่งอยู่ภายใต้คณะกรรมการปฏิรูปฯ ได้เพียรพยายามอย่างขมกั เข้มขันมีข้อ เสนอแนะและรูปแบบโครงสร้างทางการบริหารงาน ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากผู้มีประสบการณ์ทั้งในทาง วิชาการและหน้าที่ราชการ มีความพยายามในการนำเสนอนโยบายหมาย ระบบบริหารงานตำรวจ ตลอดจนการปรับโครงสร้างส่วนราชการตำรวจทั้งในระดับกว้างและแคบ ซึ่งเชื่อว่าจะนำมาซึ่งผล ดีทั้งต่อภาพพจน์และระบบการบริหารงานตำรวจ ในปัจจุบันและอนาคตอย่างแน่นอน ซึ่งจากข้อ เสนอของ คณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจฯ ที่ผ่านมา ในสมัยรัฐบาลเปรม-4 ซึ่งเป็นกรณีศึกษาได้มีการสกัดแยก พิจารณา เป็นกลุ่มตามหัวข้อ คือ

- |            |             |   |
|------------|-------------|---|
| กลุ่มที่ 1 | หัวข้อที่ 1 | เรื่องอำนาจหน้าที่ตำรวจ                                   |
|            | หัวข้อที่ 2 | เรื่องกฎหมายตำรวจ   |
|            | หัวข้อที่ 3 | เรื่องการแบ่งข้าราชการตำรวจออกเป็นประเภท ฝึบคและไม่มีฝึบค |



- |            |             |                                   |
|------------|-------------|-----------------------------------|
| กลุ่มที่ 2 | หัวข้อที่ 4 | เรื่องการยุบเลิกและตัดโอนหน่วยงาน |
|            | หัวข้อที่ 5 | เรื่องการสัดหน่วยงานเพิ่มเติม     |
|            | หัวข้อที่ 6 | เรื่องฝ่ายอำนวยการ                |
|            | หัวข้อที่ 7 | เรื่องวิทยาลัยตำรวจ               |
| กลุ่มที่ 3 | หัวข้อที่ 8 | เรื่องสถานีตำรวจและ               |
|            | หัวข้อที่ 9 | เรื่องการสัดแบ่งสายงาน            |

สำหรับในการพิจารณาโครงสร้างของกรมตำรวจ แบ่งออกเป็น 6 ระบบคือ

1. ระบบตำรวจภูธร
2. ระบบตำรวจนครบาล
3. ระบบลอบส่วนกลาง
4. ระบบการศึกษา
5. ระบบบริหารและอำนวยการ
6. ระบบตำรวจตระเวนชายแดน

หากพิจารณาสาเหตุที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปกรมตำรวจ นับได้ว่าความต่อเนื่อง  
ในทางการเมืองและนโยบายการบริหารและการเมืองของรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ยังมี  
ความต่อเนื่องอย่างไม่มีขาดสาย ความสำเร็จหรือผลงานในการปฏิรูปฯ นับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2523-2530  
เป็นเวลา รวม 8 ปี ซึ่งน่าจะประสพผลสำเร็จหรือใกล้จะประสพความสำเร็จ แต่หากพิจารณาตาม  
ข้อเสนอแนะและรูปแบบที่พิจารณาข้างต้นของคณะกรรมการ เฉพาะกิจฯ ข้อเท็จจริงประการหนึ่ง  
ปรากฏว่า ข้อเสนอแนะดังกล่าวเพิ่งอยู่ในระยะเริ่มต้น และยังไม่มียุทธศาสตร์แห่งความเป็นจริงที่แน่นอน  
การศึกษานี้ จึงเพียรพยายามที่จะค้นหาคำตอบอันเป็นสาเหตุประการสำคัญที่ทำให้  
งานการปฏิรูปกรมตำรวจ ไม่บรรลุเป้าหมายตามที่คณะกรรมการปฏิรูปฯ ตลอดจนคณะกรรมการ  
เฉพาะกิจฯ มุ่งหวังไว้ ให้เป็นผลงานที่สัมฤทธิ์ผลจริงในทางปฏิบัติ

#### กรอบความคิดในการศึกษา

แนวความคิดในการปฏิรูปกรมตำรวจ จะต้องเกี่ยวข้องกับการปรับโครงสร้างกิจกรรม  
ของตำรวจ ตลอดจนการบริหารงานของกรมตำรวจ เพราะฉะนั้นจึงต้องมีผลกระทบโดยตรงต่อ  
ข้าราชการตำรวจและอำนาจหน้าที่ของตำรวจโดยตรง ตลอดจนอาจกระทบกระเทือนถึงความมั่นคง

หรือเสถียรภาพของรัฐบาลได้ ในการศึกษาเพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนจำเป็นต้องศึกษาจากสิ่งที่เห็นจริง นั่นคือ นโยบายสาธารณะอันได้แก่ กระบวนการกำหนดนโยบายการปฏิรูปกรมตำรวจ โดยยึดพื้นฐาน การวิเคราะห์นโยบายด้วยปัจจัย "การเมือง" เป็นสำคัญ

ฉะนั้นจึงขอเสนอขอบเขตและกรอบความคิดในการศึกษาดังต่อไปนี้

1. "การปฏิรูปการบริหาร"                      ความหมาย เหตุผลและความจำเป็น
2. "การเมือง"    ความหมาย และการสร้างความเข้าใจ
3. "นโยบายสาธารณะ"                              ความหมาย และกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ
4. "การวิเคราะห์นโยบาย"                        ความหมาย และวิธีการ

#### 1. "การปฏิรูปการบริหาร"

ระบบบริหารราชการ เป็นเครื่องมือหลักที่สำคัญและเป็นพาหะเดียวที่นำนโยบาย ของรัฐไปปฏิบัติให้บรรลุตามเป้าหมาย ขณะเดียวกันกิจกรรมต่าง ๆ ก็ถูกดำเนินงานโดยระบบบริหาร ราชการฝ่ายเดียว โดยที่สถาบันทางการเมืองและประชาชนมีส่วนร่วมน้อยมาก ดังที่ Fred W. Riggs (อ้างจาก ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2528:3-4) กล่าวไว้ว่า ระบบการเมืองเป็นระบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) กล่าวคือ ระบบราชการเป็นสถาบันที่แข็งแกร่งกว่าสถาบันอื่น ๆ ฉะนั้นในการพัฒนาประเทศจึงหันมาสนใจที่จะหาหนทางทำให้กลไกการบริหารราชการมีประสิทธิภาพ และสามารถสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

Sondang P. Siagan (อ้างจาก สร้อยตระกูล ดิทยานนท์ อรรถมานะ 2527:3) ได้ให้นิยามการปฏิรูปการบริหารคือ "การเปลี่ยนแปลงที่มีการวางแผนอย่างจงใจซึ่งให้ แล่งหาและนำมาใช้ในระบบบริหาร เพื่อความมุ่งหมายที่จะส่งเสริมการปฏิบัติว่า โหมการตามแผนพัฒนา ให้มีระดับความสามารถในการปฏิบัติงาน"

Gerald E. Caiden (อ้างจาก ปธาน สุวรรณมงคล 2523: 64) ให้ความหมายว่า "เป็นการจงใจชักนำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการบริหาร โดยเป็นพลังต่อต้านที่มีอยู่" ซึ่งในทัศนะของ Caiden เห็นว่าพลังต่อต้าน เป็นเงื่อนไขสำคัญของภาวะการปฏิรูปการบริหารราชการ จะเห็นได้ว่า ความหมาย "การปฏิรูปการบริหารราชการ" แสดงให้เห็นจุดร่วมกัน ประการหนึ่งคือ สภาพที่เป็นอยู่เดิม (status quo) ของการบริหารราชการยังไม่เป็นที่น่าพึงพอใจ และต้องมีการเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้นกว่าเดิม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้เป็นไปอย่างมีแผน (planned change)

ดังนั้น การปฏิรูปการบริหาร ก็คือ การเปลี่ยนแปลง สภาพที่เป็นอยู่เดิม (status quo) ของการบริหารราชการที่ยังไม่ เป็นที่น่าพึงพอใจ ให้เป็นไปในทางที่ดีขึ้น โดยมีแบบแผน (planned change) "การปฏิรูปการบริหาร" เป็นกระบวนการที่ซับซ้อน ซึ่งมีปัจจัยต่าง ๆ หลายประการเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน และจะแทรกซึมไปทั่วระบบบริหารในทุกๆ ระดับและทุกส่วนของระบบราชการ และ Caiden ได้เสนอแนะวิธีการใช้ในการปฏิรูป 2 สักขณะ (1969:35)

ก. การปฏิรูปด้านตัวบุคคล และกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่ อุดมการณ์ (ideology) แบบแผน (model) และการศึกษา (educational)

ข. การปฏิรูปด้านสถาบัน คือ การมุ่งเปลี่ยนแปลงในเรื่อง ระบบการตัดสินใจ (decision-making) การจัดโครงสร้าง (structural arrangements) กระบวนการทำงาน (Procedures) การสื่อสาร communication) และความสามารถในการปรับตัว (adaptability)

สำหรับความมุ่งหมายขั้นมูลฐานของการปฏิรูปการบริหารมีอยู่ 2 ด้านกว้าง ๆ (ปฐม มณีโรจน์ 2518: 30-36) คือ

1. การมุ่งขจัดสภาพบกพร่องหรือจุดอ่อนในการบริหารอย่างหนึ่ง เช่น อุปสรรคด้านการจัดองค์การและโครงสร้าง ความสับสนในภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยต่าง ๆ การฉ้อราษฎร์บังหลวง กระบวนการและกรรมวิธีดำเนินงานที่ปิดกั้นหมายตายตัว ล้ำช้าและลึกลับซับซ้อน (legalistic, delitory and complex) เป็นต้น

2. สัมรรถนะทางการบริหาร (administrative capacity หรือ administrative capability) หมายถึง "ความสามารถที่จะดำเนินการให้ได้ผลที่ตั้งใจไว้โดยใช้องค์การเป็นเครื่องมือ" เช่น สัมรรถนะในการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม (adaptation) เป็นต้น

ไม่มีใครปฏิเสธได้ว่า (สร้อยตระกูล ติวยานนท์ อรรถมานะ 2527:8) ช่องว่างอันใหญ่โตมหาคาล โดยเฉพาะระหว่างความต้องการของประชาชนทั่วไปกับความสามารถหรือสัมรรถนะของระบบราชการที่อาจเข้าหน่วยงานบริการต่าง ๆ แก่ประชาชน ก็เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้จำเป็นต้องปฏิรูปการบริหาร

นอกจากนี้ การได้รับความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ และความร่วมมือทางวิชาการจากองค์กรต่างประเทศและประเทศพัฒนาแล้ว ทำให้มีความสนใจ และเป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้จำเป็นต้องปรับปรุงระบบบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพตามไปด้วย (เปธาน สุวรรณมงคล 2523:65)



## 2. "การเมือง"

เป็นคำที่มีความหมายหลายประการ ในทางรัฐศาสตร์ นิยามการเมืองก็มีอยู่หลายระดับความเข้าใจซึ่งขึ้นอยู่กับผู้ใช้จะตีกรอบ และขอบเขตการศึกษา ไว้เป็นประการใด สำหรับแนวการศึกษานี้จะมีทิศทางการเมืองไปในแนวเดียวกัน กล่าวคือ

การเมือง (Lindblom 1968:3) คือ "กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ" (ของรัฐ)

ในความหมายที่กว้างเช่นนี้ การเมือง คือเวทีทั้งหมดของกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ

David Easton (1953:129) กล่าวไว้ว่า การเมือง คือ "การจัดสรรส่วนสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ ในสังคมหนึ่ง ๆ"

Harold D. Lasswell (1960 : ไม่ทราบเลขหน้า) กล่าวไว้ว่าการเมือง คือ "การให้ได้อิทธิพลและการมีอิทธิพล" ซึ่งอิทธิพลก็คือการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ ในกิจกรรมของมนุษย์

ในการศึกษานี้ จะต้องเกี่ยวข้องกับมิติทางการเมือง (political dimensions) ซึ่งหมายถึง "คุณค่า (value) ของผู้ตัดสินใจจะเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจในนโยบายอย่างมาก" และ Lasswell (อ้างจาก กนก วงศ์ตระหง่าน ไม่ทราบปีที่พิมพ์:12) สรุปว่าการกระทำหรือพฤติกรรมของคนล้วนแต่มุ่งที่จะสนองตอบต่อคุณค่าที่ตนต้องการในขณะนั้นทั้งสิ้น (maximization of values) ซึ่งคุณค่า (values) ที่เป็นปัจจัยกระตุ้นให้เกิดการกระทำอัน สามารถแบ่งออกได้เป็น 8 ประเภท คือ

1. Power (อำนาจ) เช่น ชัยชนะ หรือการต่อสู้ เป็นต้น
2. Enlightenment (ความกระจ่าง) เช่น การค้นพบทางวิชาการ การรู้ข่าวสาร ความเข้าใจในเหตุการณ์ เป็นต้น
3. Wealth (ความร่ำรวย) เช่น รายได้ ทรัพย์สิน กรรมสิทธิ์ เป็นต้น
4. Well-being (ความสมบูรณ์แข็งแรง) เช่น การได้รับการรักษาพยาบาล การได้รับความคุ้มครอง เป็นต้น
5. Skill (ความชำนาญหรือทักษะ) เช่น ค่าใช้จ่ายในการทำงาน การฝึกฝน การแสดงให้ดู เป็นต้น

6. Affection (ความรัก) เช่น มิตรภาพ ความรักดี ความใกล้ชิด เป็นต้น
7. Respect (ความเคารพ) เช่น เกียรติยศ ชื่อเสียง เป็นต้น
8. Rectitude (ความถูกต้อง) เช่น การได้รับการยอมรับว่าเป็นคนดี การได้เข้าเป็นสมาชิกสังคมหรือกลุ่มที่ตั้งงาม เป็นต้น

ดังนั้น ขอบเขตของการเมือง จึงรวมตลอดถึงกระบวนการต่าง ๆ ของการกำหนดนโยบายสาธารณะ (ของรัฐ) ซึ่งทฤษฎีการเมืองของการบริหารงาน (ดิน ประชุมพฤษ์ 2526:46) ให้ข้อสันนิษฐานไว้ว่า การเมือง "เป็นเส้นเลือดใหญ่ของข้าราชการ และองค์การ ข้าราชการก็ตั้งองค์การก็ดี ต่างก็พยายามที่จะแสวงหาอำนาจ พยายามรักษาอำนาจ และใช้อำนาจไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายตนมากที่สุด" และสีกลงมา (Miller 1962:4) การเมือง ก็คือ "การตกลงกันไม่ได้หรือขัดแย้งกัน" (กนก วงศ์ตระหง่าน 2527 : บทคัดย่อ) ทางออกที่ดีที่สุดก็คือ "การคัดสรรหรือต่อสู้ ต่อรอง และประนีประนอมกันทางผลประโยชน์" คือ อำนาจและความมั่นคงของชนชั้นนำ เพราะฉะนั้น "การเมือง" ก็คือ "การที่ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายสาธารณะ (ของรัฐ) ต่อสู้หรือต่อรอง ประนีประนอมและคัดสรรผลประโยชน์ เพื่อให้ได้มาซึ่งคุณค่า (Value) แก่ฝ่ายตนมากที่สุด"

กนก วงศ์ตระหง่าน (2529:225) กล่าวไว้ว่า การเมืองไทยเป็นเรื่องเฉพาะของชนชั้นนำเป็นส่วนใหญ่ และในการวิเคราะห์นโยบาย (policy analysis) ความเห็นพ้องต้องกันของผู้นำเป็นคุณค่าพื้นฐานที่สำคัญของระบบสังคมและการดูแลรักษาของระบบ นโยบายไม่ได้สะท้อนความต้องการของมวลชน แต่สะท้อนคุณค่าของผู้นำ นโยบายเป็นผลลัพธ์ที่ออกมาจากผู้นำเท่านั้น ตามทฤษฎีผู้นำ (Elite Theory: Policy as Elite Preferences อ้างจาก Dye 1968 :20-21)

กนก วงศ์ตระหง่าน (2529:225) กล่าวอีกว่า บทบาทขององค์การทางการเมือง แบ่งได้เป็น 2 มิติ คือ

1. การต่อสู้ทางการเมืองระหว่างองค์การหรือเรียกว่า การต่อสู้ระดับองค์การต่อองค์การ และ

2. การต่อสู้ทางการเมืองภายในองค์การหนึ่ง

สำหรับ การศึกษา การต่อสู้ทางการเมือง เป็นลักษณะการต่อสู้ระดับองค์การต่อองค์การ เป็นสำคัญ

### 3. "นโยบายสาธารณะ"

Charles E. Lindblom (1968:3) ให้ความเห็นว่า การกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการอย่างหนึ่งทางการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องของการขัดแย้ง การต่อสู้ การต่อรอง และการประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์หรือผู้มีอำนาจทรงอิทธิพลต่าง ๆ ของระบบการเมือง ต่อมา จึงเริ่มมีการศึกษานโยบายศาสตร์ (Policy Science) คือการตัดสินใจสืบนโยบาย (Policy decisions) ของผู้กำหนดนโยบายที่จะเลือกแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมที่สุดกับสภาวะการณ์ในขณะนั้น

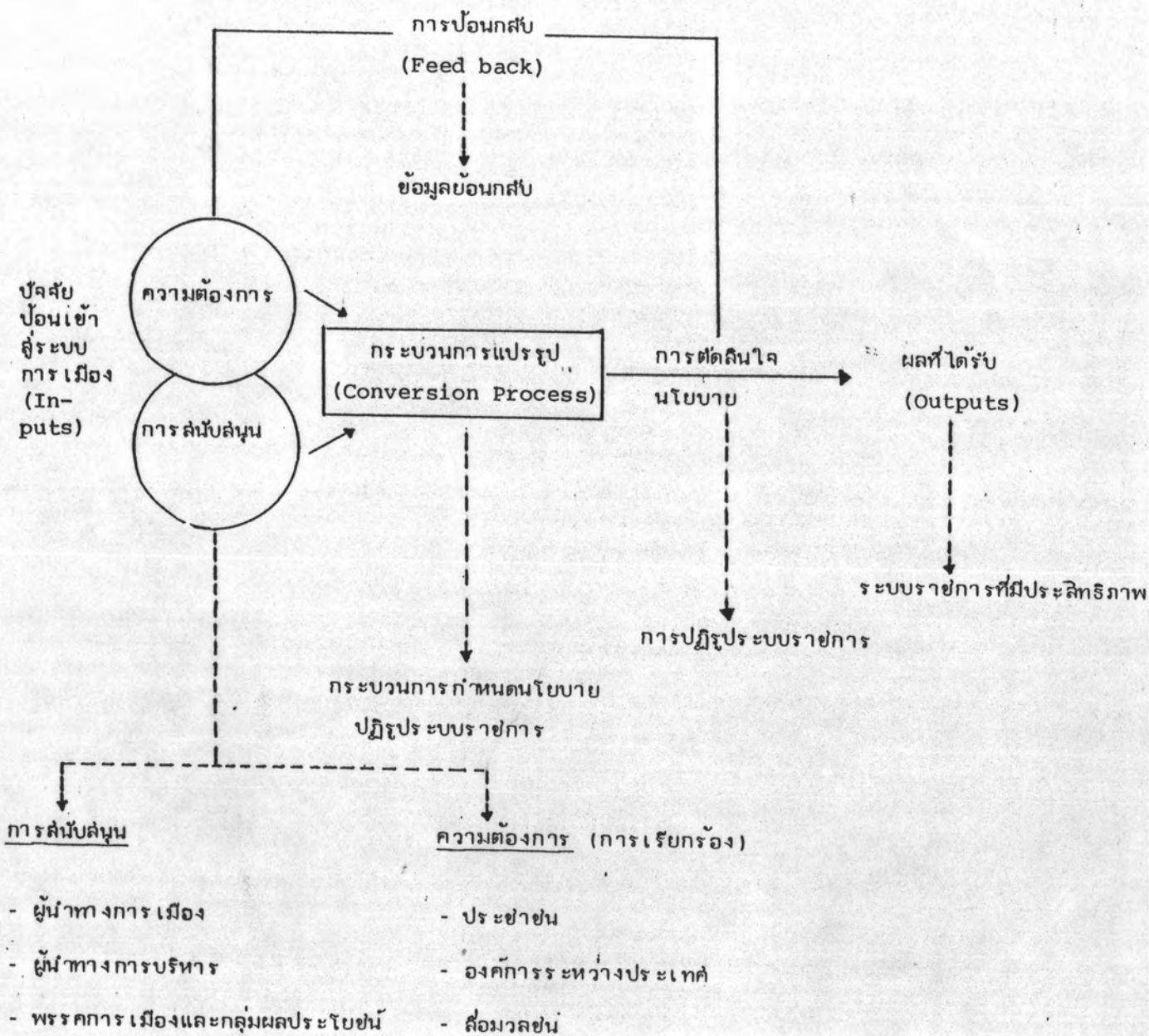
Thomas R. Dye (1972:1) ให้นิยามนโยบายสาธารณะ (ของรัฐ) "เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับว่ารัฐบาลจะต้องทำอะไร ทำไมจึงกระทำเช่นนี้และอะไรเป็นความแตกต่างที่รัฐบาลกระทำอื่น" โดยกล่าวว่า การศึกษานโยบายสาธารณะเป็นเรื่องเกี่ยวกับ "ใครได้รับอะไร" และ "อะไรทำให้ต่างกันในการได้รับ"

กรมพล ทองธรรมชาติ (2526:75) ให้ความหมายนโยบายสาธารณะ (ของรัฐ) "เป็นแนวทางที่แต่ละประเทศได้เลือกปฏิบัติไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งที่กำหนดไว้ อันเป็นวัตถุประสงค์ที่เชื่อกันว่าถ้าทำได้สำเร็จก็จะเป็นผลดีต่อประเทศของตน"

เป็นที่ยอมรับกันว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติในโลกแห่งความเป็นจริง จะต้องเผชิญผลกระทบที่ค่อนข้างมากกับเป้าหมายที่นโยบายกำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นการโต้ประนีประนอมหรือเสียประนีประนอมก็ตาม ลักษณะเช่นนี้ การก่อตัวของนโยบายตลอดจนการกำหนดเป็นนโยบายและนำไปปฏิบัติจึงต้องเกี่ยวพันโดยตรงต่อการต่อสู้หรือต่อรอง ประนีประนอม และคัดสรรโดยทรัพยากรอันมีค่าของฝ่ายต่าง ๆ เพราะฉะนั้นการกำหนดนโยบายจะเป็นผลสำเร็จหรือไม่ประการใด ปัจจัยต่าง ๆ ล้อมรอบกระบวนการกำหนดนโยบาย จึงต้องมีความสัมพันธ์และทิศทางเดียวกัน ทฤษฎี "ระบบ" จึงเป็นตัวชี้ได้ในระดับหนึ่ง ถึงความเป็นจริงในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (ของรัฐ) ปรากฏตามแผนภาพที่ 1.1 ดังต่อไปนี้



แผนภาพที่ 1.1 แสดงกระบวนการกำหนดนโยบายปฏิรูประบบราชการ



แหล่งข้อมูล : ตัดแปลงจาก การปฏิรูปการบริหารราชการ (ปราน สุวรรณมงคล 2523 : 72)

กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (ของรัฐ) หัวใจของรัฐบาล ไม่ว่าจะจะเป็นประเทศใดก็ตาม ก็คือนโยบายสาธารณะ (ของรัฐ) และเส้นเลือดชีวิตของรัฐบาลก็คือ กระบวนการกำหนดนโยบาย ดังนั้นการกำหนดนโยบายสาธารณะ (ของรัฐ) จึงเป็นพฤติกรรมทางการเมืองที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของทุก ๆ ระบบการเมือง การกำหนดนโยบายจึงต้องกระทำอย่างรอบคอบและละเอียดถี่ถ้วน เพื่อความสละสลวยแก่การทำความเข้าใจ จึงมีกระบวนการกำหนดนโยบายไว้โดยนักวิชาการหลายท่าน สำหรับการศึกษานี้ วิลเลียม แอล. แอชเชอร์ (William L. Ascher) เป็นผู้เขียนโดยมีหลักการคล้ายคลึงกับ แกลารี ดี เบรอเวอร์ และเดลอน (Garry D. Brewer & Delon) ในหนังสือ The Foundation of Policy Analysis

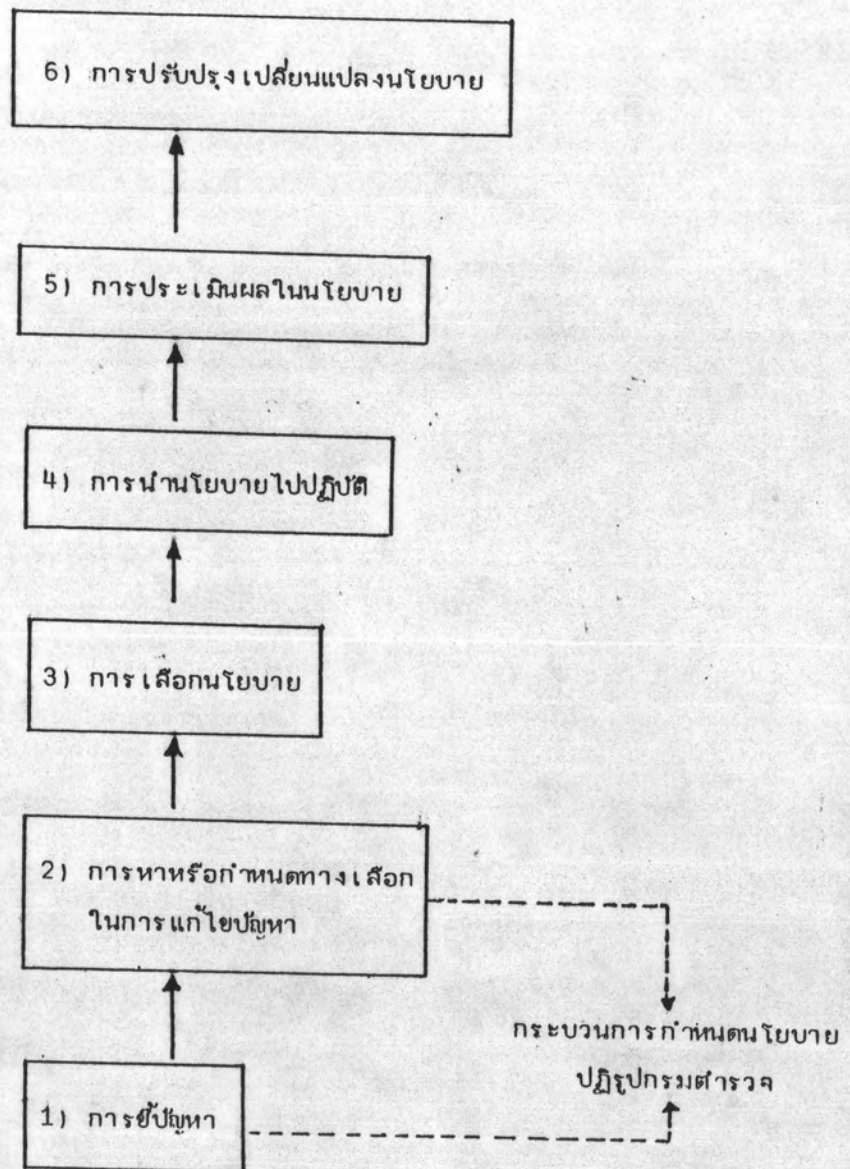
การศึกษานี้แบ่งกระบวนการกำหนดนโยบาย ออกเป็น 6 ขั้นตอน (แนก วงศ์ตระหง่าน ไม่ทราบปีที่พิมพ์ :24)

1. การชี้ปัญหา (Problem Identification) เป็นจุดเริ่มต้นของนโยบาย กล่าวคือ นโยบายจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อผู้กำหนดนโยบายมองเห็นปัญหาที่เกิดขึ้นหรือคาดว่าจะเกิดขึ้น การมองเห็นปัญหานับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อขั้นตอนต่อมาของกระบวนการกำหนดนโยบาย กล่าวอย่างง่าย ๆ จะเห็นได้ว่านโยบายไม่มีทางจะประสบความสำเร็จได้ถ้านโยบายนั้นวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นผิดไปหรือไม่เป็นจริง การชี้ปัญหานับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบาย
2. การหาหรือกำหนดทางเลือกในการแก้ไขปัญหา (Option Searching) เป็นการศึกษาดูทางเลือกต่าง ๆ ที่เป็นไปได้ ตามการชี้และการวิเคราะห์ปัญหาย่างถี่ถ้วน โดยจะต้องพยายามหาทางเลือกต่าง ๆ ให้กว้างขวางมากที่สุด ทั้งนี้เพื่อขยายแนวคิดเกี่ยวกับปัญหาในแง่มุมต่าง ๆ ให้ได้มากที่สุด เพื่อประโยชน์ต่อการเปรียบเทียบทางเลือกต่าง ๆ ได้อย่างชัดเจน
3. การเลือกนโยบาย (Selection) เป็นขั้นตอนที่ผู้กำหนดนโยบาย จะตัดสินใจเลือกทางเลือกหนึ่ง เพื่อกำหนดเป็นนโยบายและนำไปปฏิบัติ ขั้นตอนนี้นับได้ว่า มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นแนวทางแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น ขณะเดียวกันก็ทำให้ทราบว่า ผู้ตัดสินใจในนโยบายให้ความสำคัญต่อการมองและชี้ปัญหาใด
4. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation) เป็นขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สอดคล้องต่อหลักการ วิธีการและขั้นตอนของนโยบายอย่างแท้จริง
5. การประเมินผลในนโยบาย (Evaluation) คือการประเมินประสิทธิภาพของนโยบาย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการปรับนโยบายให้บรรลุจุดมุ่งหมายแห่งนโยบายนั่นเอง

6. การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบาย (Termination) เป็นขั้นตอนที่พิจารณาว่านโยบายที่ปฏิบัติมานั้นควรจะยกเลิกเลิกล้างหรือดำเนินการต่อไป ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในนโยบายเป็นสำคัญ สำหรับการศึกษาี้ ตามความเป็นจริงแล้ว ยังไม่ได้มีนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ แต่มี การศึกษาถึงการชี้ปัญหาซึ่งอยู่ในขั้นตอนที่ 1 และเล่นรูปแบบ (model) ของการปฏิรูปกรมตำรวจ เป็นแนวทางเลือกในการกำหนดนโยบายการปฏิรูปกรมตำรวจไว้ ซึ่งยังอยู่ในขั้นตอนที่ 2 ซึ่งก็คือ การหาหรือกำหนดทางเลือกในการแก้ไขปัญหา ดังนั้น งานการศึกษาี้ จึงจำกัดขอบเขตปัญหาของการ ปฏิรูปกรมตำรวจ ด้วยขั้นตอนที่ 1 และขั้นตอนที่ 2 ของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (ของรัฐ) ตามแผนภาพที่ 1.2 ดังต่อไปนี้



แผนภาพที่ 1.2 แสดงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (ของรัฐ)



แหล่งข้อมูล : การวิเคราะห์นโยบาย (กนก วงศ์ตระหง่าน ไม้ทราบศัพท์พิมพ์ : 24)

#### 4. การวิเคราะห์นโยบาย

การวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis) ถือได้ว่าเป็นประโยชน์อย่างหนึ่งในการศึกษานโยบายของรัฐ (สาธารณะ) เพราะเป็นการใช้เหตุผลและผล มีหลักเกณฑ์ จนนักวิชาการบางคนเรียกว่า นโยบายศาสตร์ (Policy Science) ทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้แปลก ๆ ใหม่ตลอดจนเข้าใจเรื่องราวนั้น ๆ ได้อย่างละเอียดลึกซึ้งและอย่างแท้จริง

การวิเคราะห์นโยบาย อาจจะเป็นการวิเคราะห์เนื้อหาหรือนโยบาย มูลเหตุที่ทำให้เกิดเนื้อหาเช่นนั้น วิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบาย ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้นหรือ คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบายเช่นนั้น หรือผลอื่น ๆ ที่เกิดติดผลมาจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แนวคิดในการวิเคราะห์นโยบาย การศึกษาการวิเคราะห์นโยบายในที่นี้ (รายละเอียดโปรดดูจาก กนก วงศ์ตระหง่าน, ไม้ทราบปีที่พิมพ์ ก.) หมายถึง การศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลทั้งทางกระตุ้นหรือคัดค้านในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการกำหนดนโยบาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การศึกษาถึงความหลากหลายและระดับของตัวแปรต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการก่อกำเนิดนโยบายนั่นเอง

สำหรับรูปแบบการวิเคราะห์นโยบายในการศึกษานี้ จึงพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อให้การพิจารณาความเป็นไปอย่างมีระบบและเป็นวิทยาศาสตร์

Lasswell (1979: ไม้ทราบเลขหน้า อ้างจาก กนก วงศ์ตระหง่าน ไม้ทราบปีที่พิมพ์ ก. : 5-6) กล่าวถึงหลักการสำคัญเบื้องต้นในการกำหนดนโยบายไว้ว่า

1. Contextuality หมายความว่า การตัดสินใจหรือการกำหนดนโยบายเป็นกิจกรรมหนึ่งที่อยู่ภายใต้กระบวนการทางสังคม (Social process)
  2. Problem-orientation หมายความว่า การกำหนดนโยบาย จะต้องคำนึงถึงการแก้ไขปัญหานั้นเป็นสิ่งสำคัญ และสามารถแก้ไขปัญหาได้
  3. Diversity หมายความว่า การกำหนดนโยบายจะต้องศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหานั้นให้กว้างขวางที่สุดหรืออีกนัยหนึ่ง การใช้สหวิชา (interdiscipline) ในการแก้ไขปัญหา
- นั่นเอง

ดังนั้น การศึกษาการวิเคราะห์นโยบาย สิ่งจำเป็นจะต้องค้นหาและศึกษาถึงความเป็นมา ทั้งในอดีตปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต

ปัญหาเป็นบ่อเกิดของนโยบาย การศึกษาการวิเคราะห์นโยบาย สิ่งจะต้องศึกษาถึงลักษณะ ปัญหาต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบาย และสามารถแยกได้เป็น 2 มิติ(แกน วงศ์ตระกูลแห่งงาน ไม่ทราบ ปีพิมพ์:18-21) คือ

1. มิติทางเทคนิค (Technical dimension) หมายความว่า การแก้ไขปัญหา ทางเทคนิคกระทำอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ หลักการและทฤษฎีทางเทคนิคของเรื่องนั้น ๆ
2. มิติทางการเมือง (Political dimension) หมายความว่า การแก้ไขปัญหา จะต้องมิตคุณค่า (values) ของผู้ตัดสินใจเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจ หรือที่เรียกว่า "เหตุผลทางการเมือง" นั้นเอง

ในความเป็นจริงของการกำหนดนโยบาย พบว่า มิติทางการเมือง มีความหมายและสำคัญ อย่างยิ่งต่อกระบวนการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบาย ด้วยเหตุผลนี้เอง ผู้ศึกษาจึงใช้กรอบเฉพาะ มิติทางการเมืองหรือที่เรียกว่า "การเมืองในการกำหนดนโยบาย" อันมีความหมายตามกรอบนิยามทางการเมือง เป็นขอบเขตพื้นฐานในการวิเคราะห์นโยบาย ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบาย แต่เนื่องจากในความเป็นจริง นโยบายการปฏิรูปกรมตำรวจ ยังอยู่ระหว่างการชี้ปัญหา (problem-identification) และการหาทางเลือก (option searching) เท่านั้น ดังนั้น การศึกษาจึงจำเป็นต้องรอบการวิเคราะห์เฉพาะบางขั้นตอน ของกระบวนการกำหนดนโยบาย (แกน วงศ์ตระกูลแห่งงาน ไม่ทราบปีพิมพ์ ข. : 1-21)คือ

1. การชี้ปัญหา การกำหนดหรือการก่อกำเนิดนโยบายของรัฐ เพื่อต้องการที่จะตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหา เพราะฉะนั้นการชี้ปัญหาจึงสอดคล้องได้ว่าเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการกำหนดนโยบาย

- 1.1 การมองปัญหาสอดคล้องได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการกำหนดนโยบาย ระดับของการมองปัญหา แบ่งได้เป็น 2 ระดับที่สำคัญคือ

- 1.1.1 การมองปัญหาในระดับบุคคล ได้แก่ การศึกษาวิเคราะห์ถึงจิตวิทยาบุคคล ตลอดทั้งการได้รับข้อมูลข่าวสารของผู้กำหนดหรือผู้ตัดสินใจในนโยบาย เป็นปัจจัยสำคัญต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย



1.1.2 การมองปัญหาในระดับองค์กร ได้แก่ การศึกษาวิเคราะห์ถึงลักษณะขององค์กรตลอดจนบุคคลชั้นนำขององค์กร อันสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะและขอบเขตที่สำคัญของปัญหา

1.2 การชี้ปัญหาที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการกำหนดนโยบาย และมีปัจจัยสำคัญที่จะต้องคำนึงถึง 3 ประการคือ

1.2.1 ใคร เป็นผู้ชี้ปัญหาและปัญหาเกี่ยวข้องกับใคร

ปัญหาจะมีความหมายและนัยสำคัญต่อ เมื่อมีการมองปัญหา และการมองปัญหาจะเกิดขึ้นได้ต้องมีบุคคลเข้ามาเป็นผู้ชี้ปัญหา เสมอ การที่บุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องกับมหัศจรรย์เสี่ยงไม่ได้จากการมีทัศนคติ ค่านิยม ความเชื่อ ความคิดตลอดจนผลประโยชน์ส่วนตัว เข้ามามีอิทธิพลกับการชี้ปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าบุคคลเข้ามาชี้ปัญหาร่วมกันและต่างองค์กรกัน ผลประโยชน์และเป้าหมายขององค์กรทั้งสอง จะเข้ามามีส่วนในการกำหนดการชี้ปัญหาด้วย

ดังนั้น ผู้ชี้ปัญหาจึงมีความสำคัญมากต่อการชี้ปัญหา จนแต่ละคนสามารถจะชี้ปัญหาเดียวกันไปคนละทางได้ ด้วยเหตุนี้ การชี้ปัญหาอย่างหนึ่ง สามารถทำให้บางคนหรือบางองค์กรได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์จากการชี้ปัญหานั้นได้ การต่อสู้ในการชี้ปัญหาระหว่างบุคคลหรือองค์กรจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ การต่อสู้เช่นนี้เรียกว่า "การเมืองในการชี้ปัญหา"

นอกจากนี้ จะต้องคำนึงด้วยว่า ปัญหาที่ยืดงกล่าว เกี่ยวข้องกับใครบ้าง เพราะการแก้ไขปัญหาลึกเสี่ยงไม่ได้ต้องส่งผลกระทบต่อคนจำนวนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้น บางคนบางกลุ่มได้ประโยชน์ก็จะสนับสนุน บางคนบางกลุ่มสูญเสียประโยชน์ก็จะคัดค้านและต่อสู้ตั้งนี้แล้วหมายความว่า การแก้ไขปัญหาคงต้องมีอำนาจและกำลังในด้านต่าง ๆ เพียงพอ การชี้ปัญหาจึงต้องพิจารณาปัญหาเกี่ยวข้องกับใครด้วยเป็นสำคัญ

1.2.2 บรรทัดฐานในการชี้ปัญหา

ในการชี้ปัญหา จำเป็นจะต้องกำหนดบรรทัดฐานของการชี้ปัญหา การอ้างคำถามหรือประเด็นของการศึกษาปัญหาที่ดีและเหมาะสมจะเกิดขึ้นไม่ได้ ถ้าผู้วิเคราะห์ไม่ได้กำหนดบรรทัดฐานของการชี้ปัญหาที่ดีไว้ก่อน ถ้าไม่สามารถตั้งคำถามหรือประเด็นของการศึกษาที่ดีย่อมจะทำให้คำตอบที่จะมีให้ถึงการแก้ไขปัญหาคือคำตอบที่ดีไม่ได้ นั้นหมายความว่า จะส่งผลโดยตรงให้หนทางเลือกที่นำไปสู่การแก้ไขที่ดีไม่เกิดขึ้น เพราะฉะนั้น การกำหนดบรรทัดฐานของปัญหา เช่น วัตถุประสงค์ของปัญหา ขอบเขตของปัญหา ปัจจัยสำคัญของปัญหา เป็นต้น จึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการวิเคราะห์เพื่อชี้ปัญหาของนโยบาย

### 1.2.3 เป้าหมายของการแก้ปัญหา

เป้าหมายเป็นบรรทัดฐานเบื้องต้นที่ใช้ในการ กำหนดลำดับความสำคัญหรือความก่อนหลังของปัญหาต่าง ๆ การกำหนดเป้าหมายของการแก้ปัญหาจะต้อง เป็นการ กำหนด เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาโดยตนเอง หรือในอีกด้านหนึ่ง การกำหนดเป้าหมายของการแก้ปัญหาจะต้อง เป็นการกำหนด เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาแบบค่อยเป็นค่อยไป (incremental) ขณะเดียวกัน การกำหนดเป้าหมายดังกล่าวก็จะสะท้อนให้เห็นถึงมิติทางเทคนิคและมิติทางการเมืองที่ผู้กำหนดใช้ เป็นหลักด้วย

2. การหาทางเลือก หรือกำหนดทางเลือกในการแก้ไขปัญหา (option searching) ในการค้นหาทางเลือกหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในความไม่แน่นอน (uncertainties) ความสำคัญของการหาทางเลือก ก็คือการลดความไม่แน่นอน เกี่ยวกับการเลือกต่าง ๆ ดังนั้นการ วิเคราะห์นโยบายในขั้นตอนนี้จึงต้องคำนึงถึงปัจจัย 5 ประการ (Brewer and Deleon 1983:83 อ้างจาก กนก วงศ์ตระหง่าน ไม่ทราบปีที่พิมพ์ ค. :1-20) ดังต่อไปนี้คือ

2.1 ความซับซ้อนและยุ่งยากของสังคม ได้แก่ การศึกษาวิเคราะห์ถึงความ สลับซับซ้อนและยุ่งยากของความเป็นจริงให้อยู่ในระดับที่เข้าใจและวิเคราะห์ได้

Brewer และ Deleon ยืนยันว่า ความซับซ้อนและยุ่งยากของสังคม เป็น เรืองไขสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาแก่การวิเคราะห์นโยบาย คือ 1) ปัญหาอันเกิดจากความซับซ้อน (complexity) ของปัญหา 2) ปัญหาอันเกิดจากความไม่แน่นอน (uncertainly) ของปัญหา และ 3) ปัญหาอันเกิดจากความขัดแย้ง (conflict) ของผู้เกี่ยวข้องกับปัญหา

2.2 เป้าหมายของการเสนอทางเลือก ได้แก่ การศึกษาวิเคราะห์ถึงการกำหนด เป้าหมายของการแก้ไขปัญหามองในทางเลือกต่าง ๆ กล่าวคือ การศึกษาถึงจุดมุ่งหมายของนโยบาย อันเป็นตัวกำหนดสำคัญในการกำหนดรูปแบบหรือโครงสร้างของการแก้ไขปัญหานั้นที่สะท้อนให้เห็นถึง ผู้ตัดสินใจในนโยบายมีความตั้งใจที่จะแก้ปัญหานั้นเพียงใด

2.3 แนวทางการกำหนดทางเลือก ได้แก่ การศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวทางเลือก การกำหนดนโยบายอันสะท้อนให้เห็นถึงการมองและแก้ปัญหา ตลอดจนการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบาย

2.4 วิธีพิจารณาทางเลือก ได้แก่ การศึกษาวิเคราะห์ถึงการพิจารณาและหาทางเลือกที่ดีที่สุด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การศึกษาวิเคราะห์ถึงการหาความพอดีให้แก่ทุกฝ่าย ที่เกี่ยวข้องกับ ปัญหาที่จะแก้ไข ซึ่งจะช่วยให้ทราบและเข้าใจในคุณค่า (values) ของผู้กำหนดและตัดสินใจใน นโยบาย

2.5 การเมืองในการเลือกทางเลือก ได้แก่ การศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวทางการพัฒนาทางเลือกแต่ละทางเลือกของการแก้ไขปัญหา อันจะสะท้อนให้เห็นถึงคุณค่าของผู้กำหนดและตัดสินใจในนโยบาย

#### ลัทธิมตราน

ข้อเท็จจริงประการหนึ่งชี้ให้เห็นว่า นับตั้งแต่ พ.ศ. 2522 เป็นต้นมาจนปัจจุบันเป็นเวลา 9 ปี โดยภาครัฐบาลได้สังเกตเห็นความสำคัญของการปรับปรุงและแก้ไขกรมตำรวจ และริเริ่มให้มีการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ ซึ่งมีขั้นตอนในกระบวนการกำหนดนโยบาย ทั้งหมด 6 ขั้นตอนคือ

1. การชี้ปัญหา คือ การกำหนดปัญหาซึ่งชี้ให้เห็นถึงแนวทางแก้ไขปัญหาในการกำหนดนโยบาย
2. การหาหรือกำหนดทางเลือกในการแก้ไขปัญหาคือ การเสนอแนวทางกำหนดนโยบายไว้หลายรูปแบบเพื่อแก้ไขปัญหาคือ การเลือกนโยบายที่เสนอไว้ เป็นนโยบายในการแก้ไขปัญหาคือ การเลือกรูปแบบนโยบายที่เสนอไว้ เป็นนโยบายในการแก้ไขปัญหาคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ
3. การประเมินผลในนโยบาย
4. การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบาย

จากสภาพปัญหาแสดงให้เห็นว่า ยังไม่มีการกำหนดเป็นนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจและนำออกปฏิบัติได้ ด้วยเหตุนี้ จึงกำหนดลัทธิมตรานภายใต้ระบบความคิดทางการศึกษาตั้งต่อไปนี้ ปัญหาของการปฏิรูปกรมตำรวจ คือ ปัญหาที่เป็นอุปสรรคหรือทำให้เกิดความล้มเหลวในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ ซึ่งในที่นี้กล่าวถึงขอบเขตเฉพาะกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ กล่าวคือ

- 1) การชี้ปัญหาที่แตกต่างกันระหว่าง กรมตำรวจ โดยคณะกรรมการปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารงานของกรมตำรวจ คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาข้อ เสนอการปรับปรุงกรมตำรวจ คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ และองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำให้ไม่สามารถกำหนดปัญหาเบื้องต้นเป็นไปในแนวทางเดียวกันได้ ลักษณะเช่นนี้ จึงนำไปสู่การต่อสู้ในการชี้ปัญหาเบื้องต้นระหว่างฝ่ายต่าง ๆ อย่างต้น



2) เมื่อเกิดการต่อสู้กันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ เพื่อแย่งชิงการชี้ปัญหาให้ออกมาในรูปแบบใด รูปแบบหนึ่งทำให้กรมตำรวจโดยคณะกรรมการปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารงานของกรมตำรวจ คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาข้อเสนอกการปรับปรุงกรมตำรวจ คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจและองค์กรฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กำหนดหรือหาทางเลือกในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจในแนวทางที่แตกต่างกัน ลักษณะเช่นนี้จึงนำไปสู่การต่อสู้ในการกำหนดหรือหาทางเลือกระหว่างฝ่ายต่าง ๆ

3) เมื่อเกิดการต่อสู้กันในการชี้ปัญหาและหาทางเลือกระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ทำให้ไม่สามารถได้ข้อสรุปที่ตรงกัน คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ จึงไม่ตัดสินใจที่จะเสนอทางเลือกในการกำหนดนโยบายไปยังคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อกำหนดเป็นนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ และในที่สุดจึงนำไปสู่ความล้มเหลวในการกำหนดเป็นนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ

#### ขอบเขตและข้อจำกัดในการศึกษา

ปัญหาของการปฏิรูปกรมตำรวจ หมายถึง ปัญหาที่เป็นอุปสรรคหรือทำให้เกิดความล้มเหลวในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ ซึ่งในที่นี้ หมายความเฉพาะในขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งได้แก่ ปัญหาของการชี้ปัญหา และปัญหาของการหาทางเลือก อันเป็นขั้นตอนที่ 1 และ 2 ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (ของรัฐ) โดยพิจารณาปัญหาด้วยมิติทางการเมือง ตามกรอบความคิดทางการศึกษาเท่านั้น

การศึกษานี้มุ่งศึกษา การก่อตัวของนโยบายการปฏิรูปกรมตำรวจเฉพาะช่วงรัฐบาล เปรม-4 (พ.ศ. 2526-2529) เท่านั้น แต่เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ชัดเจนและต่อเนื่อง จึงรวบรวมข้อมูลช่วงก่อนปี 2526 กล่าวคือ พ.ศ. 2522 เป็นต้นมาเพื่อประกอบการพิจารณาในการวิเคราะห์เพิ่มเติมด้วย

อนึ่ง การศึกษานโยบายการปฏิรูปกรมตำรวจ จะจำกัดเฉพาะแนวทางปฏิรูประบบราชการ โดยฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เนื่องจาก "แม้ว่าการออกกฎหมายหรือนโยบาย ส่วนใหญ่หนึ่งนั้นจะต้องผ่านการอนุมัติของฝ่ายนิติบัญญัติก็ตาม แต่การสกัดร่างกฎหมาย ส่วนใหญ่กระทำโดยเครื่องมือของฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่ออนุมัติให้" (ชัชวาลย์ สุ่มทวณิช 2529 : (1-24) - (1-26) และในโลกปัจจุบัน บทบาทและอำนาจ

ของฝ่ายนิติบัญญัติลดลงมาก เนื่องจากการขยายตัวของฝ่ายบริหารและความเชี่ยวชาญพิเศษอีกด้วย ดังนั้นการ เลื่อนนโยบายการปฏิรูประบบบริหาร งานตำรวจจึงจำกัดอยู่ที่กลไกของรัฐบาลอันได้แก่ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น

ข้อจำกัดที่สำคัญของการศึกษานี้คือ ข้อมูลที่เป็นเอกสารราชการ ในช่วงปี 2526-2529 อันเป็นข้อมูลที่ไม่ได้เก็บรวบรวมไว้และยากแก่การค้นคว้า อาทิรายงานการประชุมของคณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจ เพื่อศึกษาและปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจและคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ และระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนรายงานการประชุมของกรมตำรวจโดยคณะกรรมการ ปรับปรุงพัฒนา โครงสร้าง และระบบบริหารงานกรมตำรวจ เป็นต้น เป็นเหตุผลอย่างหนึ่งที่ทำให้ผลการ วิเคราะห์และข้อสรุปไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร ทางแก้ไขจะดำเนินการด้วยการสืบค้นข้อมูลดังกล่าว ด้วยการ สัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องหรือแหล่งข้อมูลที่ไม่เปิดเผย เพื่อให้ได้สาระที่สำคัญครบถ้วน

อย่างไรก็ตาม การสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรง อาจได้ข้อมูลที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงได้ เพราะผู้ถูกสัมภาษณ์อาจใช้วิธีหลีกเลี่ยง ตลอดจนอารมณ์ความรู้สึกนึกคิดของตนเอง สัมภาษณ์มากกว่า การจดจำและอธิบายเหตุการณ์ที่ผู้สัมภาษณ์สอบถามก็ได้ ซึ่งวิธีดังกล่าวเป็นแบบ Non-experimental Design และเป็นแบบ after-only คือวัดผู้ถูกสัมภาษณ์เพียงครั้งเดียว หลังจากเข้าร่วมงานปฏิรูปเท่านั้น (เนิ่นทวิน ลู่ฮาโต, สัมภาษณ์) ซึ่งนับว่าเป็นข้อจำกัดประการหนึ่ง ที่ ละเลยไปไม่ได้

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาปรากฏการณ์ การต่อสู้ทางการเมือง ในกระบวนการกำหนดนโยบายปฏิรูป กรมตำรวจระหว่างกรมตำรวจ โดยคณะกรรมการปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารงานกรมตำรวจ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยคณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจ พิจารณาข้อเสนอในการปรับปรุงกรมตำรวจและคณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงาน ของกรมตำรวจ และองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

### ระเบียบวิธีการศึกษา

1. การศึกษานี้ มุ่งอธิบายปรากฏการณ์การต่อสู้ทางการเมือง ในการริเริ่มหรือก่อตัว

ของนโยบายการปฏิรูปกรมตำรวจ โดยแสดงให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้อง การต่อสู้หรือ ต่อรองและประนีประนอมใน ทางการเมือง ของการคัดสรรสิ่งที่มีคุณค่า โดยปรากฏเด่นชัดในกระบวนการกำหนดนโยบายตลอดทั้ง เหตุผลข้อเท็จจริง ที่ชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวในการปฏิรูประบบบริหารงาน ตำรวจ

วิธีการศึกษาใช้ลักษณะการพรรณนา (บรรยาย) และวิเคราะห์ (descriptive and analytical Study) โดยใช้การศึกษาในเชิงเอกสาร และวิธีวิจัยเชิงประวัติศาสตร์ควบคู่ไปด้วย บทสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่ออธิบายและพรรณนาไปได้อย่างดี

อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ในลักษณะนี้ อาจมีข้อผิดพลาดเกิดขึ้นได้จากอคติ (bias) ของผู้วิจัย (บุญเกษม เสริมวัฒนาภูล 2528 : 36-38, 48) แต่การวิเคราะห์ใน ลักษณะนี้ อาจทำให้ มองประเด็นได้กว้างและลึกซึ้งกว่า การวิเคราะห์เชิงประจักษ์ที่อาศัยเพียงข้อมูล ตัวเลขในการคำนวณ และเพื่อเป็นการลดอคติในการวิเคราะห์ลักษณะนี้ ผู้วิจัยได้ยึดแนวความคิด ของข้อผิดพลาดต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ดังต่อไปนี้ (Merit 1970 : 36-44) เป็นหลักในการ วิเคราะห์ เพื่อให้การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้มีอคติน้อยที่สุดเท่าที่จะหาได้

- ข้อผิดพลาดจากตัวคน ถึงแม้ว่าจะไม่ได้ตั้งใจ แต่ก็อาจเกิดขึ้นได้บ่อย ๆ อย่าง เช่น พิมพ์ผิด เป็นต้น อคติจากการสัมภาษณ์ ถึงแม้ว่าจะไม่ได้ตั้งใจ แต่ก็มีผลต่อการสำรวจข้อมูลได้
- ข้อผิดพลาดจากรายงานหรือเอกสารต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดขึ้นในหลายลักษณะ ดังต่อไปนี้
  - ก. เกิดจากคำจำกัดความของตัวแปร องค์การแต่ละแห่งก็จะตีความหมายของข้อมูล เดียวกันแตกต่างกันไปได้ตามลักษณะของงานหรือการใช้ข้อมูลที่แตกต่างกัน
  - ข. เวลาที่เปลี่ยนแปลงไป อาจทำให้ข้อมูลนั้นใช้ไม่ได้ ไม่ทันสมัย หรือไม่ตรงกับ ข้อเท็จจริง
  - ค. หน่วยงาน ที่เก็บข้อมูลนั้นขยายใหญ่มากขึ้น หน่วยงานเก็บข้อมูลมากขึ้น ทำให้ข้อมูล ไม่ละเอียดพอ
- ข้อผิดพลาดจากการสูงใจ โดยองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบในการ เก็บรวบรวมข้อมูลนั้นต้องการ เล่นข้อมูลให้ดูว่า มีความถูกต้องและสมบูรณ์มากที่สุด ก็เลยมีการปรับ แต่งข้อมูล ทำให้ขาดความเที่ยงตรง ข้อมูลนั้นก็ไม้อาจนำมาใช้ในการวิเคราะห์ได้

นอกจากนี้แล้ว ผู้วิจัยยังระมัดระวัง เกี่ยวกับการตีความหมายหรือแปลความหมาย



ของข้อมูลด้วย ซึ่งอาจเกิดข้อผิดพลาดในการตีความหมายข้อมูลได้ 7 ประการ (Alker 1965 : 102-105) คือ

- ข้อผิดพลาดจากข้อมูลกลุ่ม คือการนำเอาข้อมูลของกลุ่ม มาอธิบายลักษณะของบุคคล
  - ข้อผิดพลาดจากข้อมูลบุคคล คือการนำเอาข้อมูลบุคคลมาอธิบายลักษณะของกลุ่ม
  - ข้อผิดพลาดเรื่องข้อมูลย่อย หรือข้อมูลย่อยไม่อาจอธิบายข้อมูลรวมได้ เพราะไม่มีลักษณะทั่วไป ข้อผิดพลาดจึงเกิดขึ้น เมื่อนำเอาข้อมูลย่อยไปอธิบายข้อมูลรวม
  - ข้อผิดพลาดจากสถานการณ์ เกิดขึ้นจากการนำเอาสถานการณ์มาเป็นหลัก ในการตีความหมาย ความหมายในสถานการณ์ที่คล้ายคลึงกันหรือเหมือนกัน อาจจะไม่เหมือนกันได้ เพราะว่ามีปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อ การตีความหมาย ดังนั้น จึงไม่อาจใช้สถานการณ์เป็นหลักในการตีความหมายได้เสมอไป
  - ข้อผิดพลาดจากการอ้างสิ่งที่เคยเกิดขึ้นในอดีต ในเรื่องเดียวกัน แต่เวลาต่างกัน ก็อาจมีความหมายที่แตกต่างกันได้ จึงไม่อาจใช้การอ้างว่า สิ่งที่เคยเกิดขึ้นแล้วในอดีต แสดงให้เห็นว่า.....เป็นการตีความหมายของข้อมูลได้เพียงจากเวลาที่แตกต่างกัน
  - ข้อผิดพลาด จากเรื่องที่เกิดขึ้นในเวลาเดียวกัน เรื่องหลาย ๆ เรื่องที่เกิดขึ้นในเวลาเดียวกันนั้น ไม่อาจสรุปโดยยึดเวลาเป็นหลักได้ เพราะแต่ละเรื่องก็อาจมีปัจจัย หรือสาเหตุที่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงไม่อาจใช้เรื่อง ๆ หนึ่ง ตีความอีกเรื่องหนึ่งได้
- ดังนั้น ข้อผิดพลาดในการเก็บรวบรวมข้อมูลและการตีความข้อมูลนี้ ได้ใช้เป็นแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูล และตีความข้อมูลในการศึกษาวิจัยนี้ด้วย

## 2. ระดับของการวิเคราะห์ (Level of Analysis)

จากกรอบความคิด ซึ่งมุ่งศึกษาเฉพาะบทบาทของชนชั้นนำทั้งทางการเมืองและทางการบริหารที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิรูปกรมตำรวจ โดยศึกษาเฉพาะคุณสมบัติในระดับองค์กร เป็นสำคัญแต่ทั้งนี้เพื่อให้เสริมความเข้าใจได้มากยิ่งขึ้น จึงศึกษาคุณสมบัติโดยทั่ว ๆ ไปของระดับบุคคลที่ทรงอิทธิพลต่อการตัดสินใจในระดับนโยบายอีกด้วย ทั้งนี้เพราะระดับขององค์กรย่อมเป็นตัวแทนขององค์กรได้ ขณะเดียวกัน ระดับบุคคลย่อมเป็นตัวแทนขององค์กรได้ กล่าวคือ ระดับบุคคลย่อมเสริมความเข้าใจในช่องว่างที่องค์กร เข้าไปไม่ถึงได้

## 3. หน่วยของการศึกษา (Units of Analysis)

หน่วยที่เป็นจุดรวมของการศึกษา แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะคือ ส่วนที่เป็นองค์กร อันเป็นวัตถุประสงค์ในการศึกษา (objects units of analysis) และส่วนที่เป็นเนื้อหาสาระในการศึกษา (subjects units of analysis)

องค์กรที่อยู่ในขอบเขตของการศึกษา ได้แก่ องค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนที่จะได้ประโยชน์ เสียประโยชน์จากนโยบายนี้ซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็นองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงและองค์กรที่มีศักยภาพซึ่งอาจมีเงื่อนไขที่จะเกี่ยวข้องได้

อนึ่ง อาจมีองค์กรที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์โดยตรง แต่มีข้อบ่งชี้ด้วยกฎหมาย สิ่งนี้อาจนำมาเล่นและถือว่าไม่มีความสำคัญในการศึกษานี้ เพราะการจัดทำนโยบายจะต้องกระทำโดยมีกติกา กฎเกณฑ์และถูกต้องตามกฎหมายเป็นสำคัญ

องค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจได้แก่

3.1 คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ พิจารณาข้อเสนอการปรับปรุงกรมตำรวจ มีหน้าที่ศึกษาพิจารณาและจัดทำข้อเสนอแนะในรายละเอียดการปฏิรูปกรมตำรวจ แก่คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ

3.2 คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ มีหน้าที่พิจารณาและมีข้อเสนอแนะการปฏิรูปกรมตำรวจ แก่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

3.3 คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ และระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นรูปคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้ทำหน้าที่ในการพิจารณากำหนดแนวนโยบายปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดิน และเกี่ยวกับการกำหนดแนวนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ โดย 3.1 และ 3.2

3.4 คณะรัฐมนตรี ในฐานะที่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจบริหารในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในนโยบายการปฏิรูปกรมตำรวจ เว้นแต่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้อกฎหมาย มีหน้าที่สำคัญในการเสนอไปยังฝ่ายนิติบัญญัติต่อไป

3.5 กรมตำรวจโดยคณะกรรมการปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารงานของกรมตำรวจ เป็นรูปคณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งจากกรมตำรวจให้ทำหน้าที่พิจารณาปรับปรุงโครงสร้างและพัฒนา ระบบงานด้านต่าง ๆ ตลอดจนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปกรมตำรวจที่ได้มอบหมาย

ให้กรมตำรวจพิจารณา

องค์การที่มีศักยภาพ ซึ่งอาจเป็นเงื่อนไขเกี่ยวข้องกับนโยบายการปฏิรูป กรมตำรวจ  
ได้แก่

กระทรวงมหาดไทย ในฐานะกระทรวงที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการรักษา  
ความสงบเรียบร้อยภายในประเทศและกรมตำรวจขึ้นสังกัดต่อกระทรวงมหาดไทย

องค์การที่ได้รับผลกระทบกระเทือนโดยตรง กล่าวคือองค์การหรือกลุ่มที่ได้รับผล  
กระทบโดยตรง ไม่ว่าจะได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์ จากการปฏิรูปกรมตำรวจ เช่น การปรับหน่วยงาน  
ตำรวจทางหลวง กรมทางหลวง ถือได้ว่าเป็นองค์การที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการปรับหน่วยงาน  
ดังกล่าว เป็นต้น

#### 4. การเก็บข้อมูล

ข้อมูลที่ใช้มีอยู่ 2 ประเภทได้แก่ ข้อมูลชั้นแรก (primary sources) และข้อมูล  
ชั้นสอง (secondary sources)

ข้อมูลชั้นแรก รวบรวมข้อมูลได้จากเอกสารอันได้แก่ รายงานการปฏิรูปและราย  
งานผลการประชุมตลอดจนหนังสือโต้ตอบระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ ขณะเดียวกัน หากไม่สามารถ  
เข้าถึงข้อมูลทางราชการได้ ก็อาศัยวิธีสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูป กรมตำรวจ อันได้แก่  
นักการเมือง ข้าราชการประจำ และนักวิชาการ เป็นต้น

ข้อมูลชั้นสอง รวบรวมข้อมูลได้จากงานวิจัยและการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูป  
ระบบราชการตลอดทั้งหนังสือพิมพ์ วารสาร และเอกสารสิ่งพิมพ์

5. การวิเคราะห์ข้อมูล เมื่อรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องไว้เพียงพอแล้ว สดลำดับข้อมูล  
ตามเวลาเป็นสำคัญและจัดแยกประเภทข้อมูลตามแหล่งที่มา และวัดความแตกต่างโดยใช้วิธีการจัดพวง  
ข้อมูล (Classificatory) วิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ด้วยกรอบความคิดทางการศึกษาตามทิศทาง  
ของสัมมตฐานที่ตั้งไว้ อันจะทำให้เห็นภาพอธิบายว่าสอดคล้องและเป็นไปได้เพียงใด ทั้งนี้จะอาศัย  
ข้อผิดพลาดจาก ระเบียบวิธีวิจัยข้างต้นเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ข้อมูลด้วย

อย่างไรก็ตาม การวิจัยเชิงพรรณนา ก็ต้องอาศัยหลักตรรกวิทยาเป็นสำคัญ ตลอดจนอ้างอิง  
กรอบความคิดทางการศึกษาให้มากที่สุด หากปราศจากกรอบความคิดทางการศึกษา จะไม่สามารถอธิบาย  
ปรากฏการณ์นั้น ๆ อย่างแน่นอน



## การนำเสนอ

การศึกษาี้ แบ่งออกเป็นส่วน ๆ ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ เล่นอความนำ สภาพปัญหาและความสำคัญ กรอบความคิด สัมมตฐาน วัตถุประสงค์ ระเบียบวิธีการ ศึกษาและประโยชน์ที่จะได้รับ

บทที่ 2 ความเป็นมาของการปฏิรูประบบบริหารงานตำรวจ เล่นอความนำ กระแสดความคิดของตำรวจในยุคสมัยพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ อันทำให้เห็นภาพของตำรวจในยุคต่อ ๆ มา วัฒนาการของการริเริ่มนโยบายนี้ ตั้งแต่อดีตนับแต่ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 กล่าวคือในยุคสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จนกระทั่งรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (เปรม-4) เมื่อปี พ.ศ. 2529 ตลอดจน รูปแบบและโครงสร้างทางการบริหารที่นำเสนอแนะในแต่ละยุคสมัย

บทที่ 3 กระบวนการปฏิรูปกรมตำรวจ เล่นอ วัตถุประสงค์ของการปฏิรูป ขั้นตอนและกระบวนการในการปฏิรูป ตลอดจนบทบาทและหน้าที่ขององค์การต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 4 การชี้ปัญหาในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ เล่นอกรอบความคิดทางการศึกษา และแสดงภาพให้เห็นว่า มีฝ่ายใดบ้างที่เข้ามา เกี่ยวข้องในการชี้ปัญหา โดยแต่ละฝ่าย มีการมองและชี้ปัญหา เป็นไปในลักษณะและรูปแบบใด

บทที่ 5 บรรทัดฐานในการชี้ปัญหาในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ เล่นอภาพของฝ่ายต่าง ๆ ที่เข้ามาทำหน้าที่ในการชี้ปัญหา ว่า มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา เป็นไปในทิศทาง และรูปแบบใด และมีความสอดคล้องในทิศทางเดียวกันหรือไม่

บทที่ 6 เป้าหมายของการชี้ปัญหาในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ เล่นอภาพเป้าหมายหลักในการแก้ไข้ปัญหาของฝ่ายต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ในการชี้ปัญหา ว่า มีลักษณะอย่างไร และสอดคล้อง เป็นไปในทิศทางเดียวกันหรือไม่ สรุปผลจากการชี้ปัญหาทั้งหมดว่า แต่ละฝ่ายมีการมอง และชี้ปัญหา ในลักษณะอย่างไร และสอดคล้องสัมมตฐานข้อ 1 ที่ตั้งไว้

บทที่ 7 การหาทางหรือกำหนดทางเลือกในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ เล่นอภาพของกระบวนการกำหนดนโยบายในขั้นตอนของการหาหรือกำหนดทางเลือก ในการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ข้อเท็จจริงที่ได้จากงานการปฏิรูปในสมัยรัฐบาลเปรม-4 ซึ่งทำให้ คณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจ เพื่อศึกษาและปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ ไม่ตัดสินใจเล่นอ

ทางเลือกต่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และทดสอบสมมติฐาน  
ข้อที่ 2 และข้อที่ 3 ที่ตั้งไว้

บทที่ 8 บทสรุปและข้อเสนอแนะโดยอาศัยข้อมูลและผลการวิเคราะห์จากบทที่ 4 ถึง  
บทที่ 7

### ประโยชน์ที่จะได้รับ

การศึกษาในระบบย่อยของระบบการเมือง ย่อมให้ภาพชัดเจนในการศึกษาปรากฏการณ์  
หนึ่ง ๆ เท่านั้น ทั้งนี้จะเป็นตัวแทนของระบบการเมืองได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับจะมีคุณสมบัติในการเป็น  
ปรากฏการณ์ที่ใกล้เคียงกันเพียงใด อย่างไรก็ตามการศึกษาถึงการปฏิรูปกรมตำรวจอาจจะไม่ทำให้  
ประโยชน์ในแง่เชิงสร้างสรรมากนัก แต่ก็เป็นการให้รายละเอียดที่แท้จริงของปรากฏการณ์อย่างหนึ่งใน  
ระบบการเมืองได้ การศึกษานี้เกี่ยวข้องโดยตรงต่อความเป็นจริงในช่วงเวลาหนึ่ง แต่อาจจะคลาด  
เคลื่อนต่อความเป็นจริงในอีกช่วงเวลาหนึ่งได้ (Alker 1965 : 102-105) ดังนั้นจึงเชื่อว่า  
การศึกษานี้คงมีประโยชน์ในการอธิบายสาเหตุที่ทำให้การปฏิรูปกรมตำรวจไม่ประสบผลสำเร็จได้  
ระดับหนึ่ง ขณะเดียวกันอาจจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาพัฒนาแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ  
ที่มีผู้น้อยนักในปัจจุบันด้วย