

การปฏิรูปงานตำรวจไทย

วรเดช จันทรศร

กิจการตำรวจไทยได้รับการวางรากฐาน พัฒนาขอบข่ายอำนาจหน้าที่และทวีความสำคัญมาโดยลำดับนับตั้งแต่โบราณกาลมาจนถึงปัจจุบัน จากหลักฐานที่ได้มีผู้รวบรวมวิเคราะห์เผยแพร่ไว้อาจสรุปได้ว่า ในสมัยโบราณนับแต่กรุงสุโขทัยเป็นราชธานีภารกิจหลักของตำรวจได้รับการสนับสนุนว่าได้เริ่มต้น จากการเป็นองครักษ์ใกล้ชิดเพื่ออารักขาและสนองพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ตำรวจยังทำหน้าที่หลักเช่นเดิมเพียงแต่ถูกจัดให้อยู่ภายในองค์กรเฉพาะที่เรียกว่า กรมเวียง ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งในระบบจตุสดมภ์ งานตำรวจมีการขยายหน้าที่ความรับผิดชอบมากยิ่งขึ้นทั้งในแง่ของการระงับเหตุร้ายและจับกุมผู้กระทำผิด โดยมีการจัดตั้ง กองจับ ขึ้นรับผิดชอบโดยเฉพาะเป็นเขต ๆ ของพื้นที่ในกรุงรัตนโกสินทร์ ในสมัยสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ต่อมากิจการของตำรวจเริ่มประสบความยุ่งยากและทวีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นเนื่องจาก การแผ่อิทธิพลของชาติตะวันตก ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ปัญหาอาชญากรรมและการก่อความไม่สงบที่รุนแรงและเพิ่มมากขึ้นทั้งในเขตเมืองหลวงและภายในราชอาณาจักรที่ห่างไกล ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้เริ่มมีการจัดตั้งกองตระเวนขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจท้องที่ เพื่อลตช่องโอกาสของการประกอบอาชญากรรมในเขตพระนครบาล ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้มีการจัดตั้ง กรมตำรวจภูบาลเพื่อทำหน้าที่ตรวจตราหัวเมืองในแต่ละมณฑล และจัดตั้งกรมตำรวจภูธรขึ้น พร้อมกันในปี พ.ศ. 2440 และต่อมางานตำรวจภูธรได้รับการขยายให้ครบทุกมณฑลในปี พ.ศ. 2451 กล่าวได้ว่า ระบบงานตำรวจได้รับการวางราก

ฐานอย่างเป็นทางการเป็นปีกแผ่นในสมัยรัชกาลที่ 5 มีการก่อตั้งโรงเรียนนายร้อยตำรวจขึ้นเพื่อผลิตบุคลากรตำรวจเข้ามาปฏิบัติงานโดยเฉพาะ มีการกำหนดเครื่องแบบตำรวจ วางระเบียบการลงโทษ วางระเบียบการเกณฑ์บุคคลเข้าเป็นตำรวจ ทดสอบจนขยายขอบข่ายการดำเนินงานออกไปทั้งในส่วนกลางส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น กิจการตำรวจในระยะต่อมา นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน ได้รับการปรับปรุง และขยายตัวอย่างไม่หยุดยั้ง จนอาจกล่าวได้ว่า งานตำรวจที่มีความสำคัญและมีความสลับซับซ้อนถึงขีดสุดทั้งนี้ เพราะแม้ว่าตำรวจจะมีหน้าที่หลักในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และรักษาความสงบเรียบร้อย แต่งานตำรวจก็ได้แผ่ขยายเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมหลักที่สำคัญของรัฐแทบทุกด้าน นับตั้งแต่ การทหาร การจัดเก็บภาษี การศุลกากร การทะเบียน การรถไฟ การท่าเรือ การทางหลวง การป่าไม้ การสื่อสาร การบิน การศึกษา การพัฒนาชุมชน การสังคมสงเคราะห์ และแม้แต่กระทั่งการแพทย์และมหรสพ ในปัจจุบันกรมตำรวจมีหน่วยงานระดับกองบัญชาการ 10 หน่วยงาน ระดับกองบังคับการ 60 หน่วยงาน และระดับกองกำกับการอีกไม่น้อยกว่า 295 หน่วยงาน⁸

ความสลับซับซ้อนของงานตำรวจและการแผ่ขยายเข้าไปเกี่ยวพันกับกิจกรรมหลักของรัฐในต่าง ๆ ดังกล่าว ได้ส่งผลทำให้กรมตำรวจได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ต่าง ๆ ในด้านลบมาเป็นเวลาช้านาน ทั้งในด้านปัญหาเกี่ยวกับบุคลากร ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารงาน ความไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน รวมถึงตลอดถึงความไม่สามารถในการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน แม้กระทั่งในรายงานการประชุมของคณะกรรมการการปกครองของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2523 ก็ยังได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า “กรมตำรวจในปัจจุบันตกอยู่ในฐานะที่ถูกดูหมิ่นเกลียดชังจากบุคคลภายนอกทั่วไป...”⁹ จวบจนถึงขณะนี้การวิพากษ์วิจารณ์ในด้านลบดูเหมือนจะมีมากขึ้น จนถึงกับมีเสียงเรียกร้องจากพรรคการเมืองทั้งที่เป็นฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน ให้มีการปรับปรุงกรมตำรวจโดยเร่งด่วนภายใต้เหตุผลที่แทบจะคล้ายคลึงกัน เช่น

“เจ้าหน้าที่ตำรวจปัจจุบันทำงานและทะเล... การทำงานของกรมตำรวจน่าจะดีขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจปัจจุบันแต่ละโรงพักต้องทำงานด้านธุรการ 60 – 70% ส่วนที่เหลืออีก 30% ไปทำงานด้านการปราบปรามซึ่งไม่ได้ผล และเมื่อมียศสูงขึ้นก็ไปอึดกันในกองบังคับการและไม่มิงานทำ... การปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจครั้งนี้ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ๖ ก็เห็นด้วย ซึ่ง ม.ร.ว. คึกฤทธิ์เรียกกรมตำรวจว่า กรมทศกรีธา คือ วิ่งกันจ้ง วิ่งกันทั้งสิบทิศ...”⁴

“โครงสร้างกรมตำรวจ และการบริหารงานตำรวจในปัจจุบัน ไม่สนองตอบนโยบายรัฐบาล และความต้องการประชาชน เนื่องจากภารกิจหน้าที่ของตำรวจมีมากมายหลายประเภทและไม่เหมือนกัน งานของข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ ต้องการผู้มีความรู้ความสามารถพิเศษหลายสาขาหลายสายงานมารับผิดชอบ งานการบังคับบัญชาการแบ่งมอบหน้าที่ความรับผิดชอบ การกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือนและสายงานทำได้ยาก เพราะเป็นกรมใหญ่มีกำลังพลมาก พื้นที่รับผิดชอบมีมาก ประชาชนเพิ่มมากขึ้น....”⁵

จากวิวัฒนาการและสภาพปัญหาดังกล่าว ข้อเขียนในบทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาถึงความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้แนวทางต่าง ๆ ที่ถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปงานตำรวจ⁶ ทั้งในส่วนของรัฐบาลและของกรมตำรวจ รวมตลอดถึง การวิเคราะห์ประเด็นของการปฏิรูปในแต่ละด้านในแง่ของ ประโยชน์ ข้อจำกัด อุปสรรค และผลกระทบในทางลบที่อาจจะเกิดขึ้น โดยเน้นการเสนอเรื่องเพื่อเป็นกรอบของแนว

ทางศึกษาในบทความนี้ จึงสามารถแยกออกได้เป็น 4 หัวข้อ คือ (ก) การสนองตอบของรัฐบาลต่อการปฏิรูปงานตำรวจ (ข) การสนองตอบของกรมตำรวจ (ค) การปฏิรูปงานตำรวจ : ค่าตอบแทน หรือความหวังใหม่ และ (ง) ความส่งท้าย

การสนองตอบของรัฐบาลต่อการปฏิรูปงานตำรวจ

ไม่ว่าปฏิภริยาที่มีต่อการปฏิบัติงานของตำรวจจะเป็นเช่นไร ความจริงแล้วเป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐบาลในระยะหลังโดยเฉพาะในรอบ 4 ปีที่ผ่านมาได้ให้ความสนใจที่จะหาทางปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารงานของตำรวจอย่างจริงจังมากยิ่งขึ้น จุดเริ่มต้นของการพิจารณาปรับปรุงมีขึ้นในสมัยที่ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นหัวหน้ารัฐบาล ได้มีคำสั่งที่ 140/2522 ลงวันที่ 6 สิงหาคม 2522 แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีขึ้นเพื่อพิจารณาตรวจสอบการบริหารและโครงสร้างหรือ ย้ายของส่วนราชการต่างๆ เพื่อเสนอความคิดเห็นในการรวมกิจการต่างๆ เข้าด้วยกัน แยกหรือย้ายสังกัด หรือแปลงรูป หรือยุบเลิกส่วนราชการบางส่วนเพื่อเหตุผลทางประสิทธิภาพและประหยัด และคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นเพื่อปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยมอบหมายให้ พลเรือเอก เป็นชุดๆ เกิดุกันทีละชุด เป็นประธานคณะทำงานเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารงานของกรมตำรวจ ผลการศึกษาของคณะทำงานพบว่า

“ปัญหาใหญ่ของกรมตำรวจคือ การกำหนดหน้าที่ของกรมตำรวจยังไม่ชัดเจนและมีลักษณะกว้างเกินไป หากจะพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจให้เหมาะสม ควรจะได้พิจารณากำหนดหน้าที่การงานของกรมตำรวจก่อนเป็นเบื้องต้น เพื่อจะได้เป็นแม่บทหรือหลักในการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างการจัดส่วนราชการของกรมตำรวจในขั้นต่อไป โดยตั้งเป้าหมายว่าการพิจารณาหน้าที่

ของกรมตำรวจนั้นควรจะพิจารณาให้กรมตำรวจมีหน้าที่ชัดเจนในลักษณะที่ไม่กว้างขวางครอบคลุมแบบครอบคลุมจักรวาลเหมือนที่เป็นอยู่ หรือแคบจนละเลยกิจกรรมที่ควรปฏิบัติไป”⁷

การดำเนินงานของคณะกรรมการชุดนี้ แม้จะไม่สามารถพิจารณาศึกษาให้แล้วเสร็จลงในรายละเอียดได้ เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดย พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่ก็ได้รับการสานต่อโดย พลตรี ประमाण อติเรกสาร รองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นในฐานะประธานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้มีคำสั่งจัดตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจขึ้น⁸ พร้อมทั้งได้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการย่อยขึ้นอีก 3 ชุด⁹ เพื่อศึกษาปัญหาในด้านความร่วมมือระหว่างตำรวจกับประชาชน ปัญหาการบริหารงานภายในของกรมตำรวจ และปัญหาทางด้านโครงสร้างของกรมตำรวจตามลำดับ

ผลการศึกษาของคณะอนุกรรมการย่อยทั้ง 3 ด้าน ได้ข้อสรุปว่า ระบบงานตำรวจประสบปัญหาใหญ่อยู่ 7 ประการด้วยกัน¹⁰ กล่าวคือปัญหาในประการแรกได้แก่ การกำหนดหน้าที่ของกรมตำรวจยังมีลักษณะไม่ชัดเจน และไม่เหมาะสมทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องถูกใช้ไปปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ที่มีใช้เป็นที่หลักในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ในประการที่สอง การบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจยังไม่ได้มีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับขนาดและปริมาณงาน ประการที่สาม ระบบข้อมูลข่าวสารของกรมตำรวจยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ประการที่สี่ การให้บริการประชาชนยังไม่ได้ผลเป็นที่น่าพอใจ เนื่องจากความไม่เหมาะสมในการจัดองค์การ ความสับสนในระเบียบและขั้นตอนในการปฏิบัติงาน รวมถึงตลอดถึง ความประพฤติในทางที่เสื่อมเสียของข้าราชการตำรวจบางส่วน ประการที่ห้า ปัญหาการขาดความร่วมมือ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานจากประชาชน ประการที่หก ปัญหาการจัดองค์การในระดับกองบัญชาการและกอง

บังคับการที่ขัดต่อเอกภาพในการให้จังหวัดเป็นศูนย์กลางของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และในประการสุดท้ายได้แก่ ปัญหาทางด้านค่าตอบแทน และสวัสดิการตำรวจที่อยู่ในระดับต่ำเกินไปและไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรมในการพิจารณาค่าตอบแทน

จากปัญหาของระบบงานตำรวจดังกล่าว คณะอนุกรรมการทั้ง 3 ชุด ได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหามาออกเป็นแนวทางต่างๆ หลายแนวทางด้วยกัน อาทิเช่น¹¹ การเสนอให้มีกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมตำรวจโดยเฉพาะ การกำหนดสายงานในกระบวนการบริหารงานบุคคลเสียใหม่ โดยใช้หลักการแบ่งงานออกเป็นงานหลัก (line) งานช่วยอำนาจการ (staff) และงานสนับสนุน (auxiliary) ตลอดจนการแยกประเภทข้าราชการตำรวจออกเป็นประเภทมียศและไม่มียศ การเสนอจัดระบบข่าวสารเสียใหม่โดยให้มีหน่วยงานรับผิดชอบเฉพาะทางด้านข่าวสารอาชญากรรม ด้านความมั่นคง และด้านการบริหาร การจัดตั้งวิทยาลัยการตำรวจเพื่อทำการฝึกอบรมเพิ่มพูนคุณภาพของตำรวจให้สูงขึ้น และประเด็นที่สำคัญที่สุดได้แก่ การเสนอให้มีการปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจเสียใหม่ภายใต้ทางเลือก 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่กรมตำรวจยังคงเป็นกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทย และรูปแบบที่ให้การบริหารงานตำรวจอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

การปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจเสียใหม่ตามรูปแบบแรก ซึ่งหมายถึงกรมตำรวจยังคงเป็นกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทยนั้น¹² ในแง่ของรายละเอียดอาจแยกลักษณะการปรับปรุงออกได้เป็น 4 ประเด็นใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ ในประเด็นแรก เป็นการปรับปรุงโครงสร้างส่วนบน โดยยุบเลิกหน่วยงานระดับกองบัญชาการแล้วจัดตั้งสำนักงานผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจฝ่ายต่างๆ รวม 13 ฝ่าย ขึ้น* มารองรับงานจากกอง

* ได้แก่ ฝ่ายกำลังพล ฝ่ายกฎหมาย ฝ่ายบริหาร ฝ่ายสอบสวนกลาง ฝ่ายความมั่นคงภายใน ฝ่ายวิทยาการ ฝ่ายการศึกษา ฝ่ายนศรบต ฝ่ายยุทธ 1,2,3,4 และฝ่ายตระเวนชายแดน สำนักงานผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจฝ่ายต่างๆ เหล่านี้เป็นหน่วยงานที่อยู่ในระดับสูงกว่ากองบัญชาการ มองอีกแง่หนึ่งก็คือ การขยายและยกระดับหน่วยงานจากฐานะกองบัญชาการซึ่งเดิมมี 10 หน่วยงานขึ้นเป็น 13 หน่วยงาน

กำกับกับการตำรวจท้องที่ มีการเปลี่ยนแปลงหน้าที่ของกองบังคับการตำรวจภูธรเขต โดยให้ทำหน้าที่ใหม่เหมือนกองปราบปราม แต่ปฏิบัติงานเฉพาะในเขตพื้นที่รับผิดชอบ การปรับปรุงตามประเด็นแรกนี้ เป็นการมุ่งลดขั้นตอนของสายการบังคับบัญชา เพื่อให้การควบคุมการสั่งการและการรายงานเป็นไปโดยความรวดเร็ว ในประเด็นที่สองเป็นการเน้นการแบ่งหน่วยงานและสายงานตามความชำนาญและความจำเป็นเฉพาะด้าน โดยมี การจัดตั้งและขยายหน่วยงานใหม่ในระดับกองบังคับการขึ้นประมาณ 13 หน่วยงาน* มีการขยับตัวจากหน่วยงานระดับกองบังคับการขึ้นเป็นกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทย 1 หน่วยงาน** มีการยุบหน่วยงานในระดับกองบังคับการลง 4 หน่วยงาน*** และลดฐานะ

* ได้แก่ 1. กองบังคับการธุรกิจอาชญากรรม (ตั้งขึ้นใหม่เพื่อทำหน้าที่ปราบปราม ผู้กระทำความผิดในอาชญากรรมเกี่ยวกับธุรกิจ การค้าหรือเศรษฐกิจ) 2. กองบังคับการสอบสวนคดีทุจริต ในส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ (ตั้งขึ้นใหม่เพื่อทำหน้าที่ร่วมกับ ปปป.) 3. กองบังคับการอารักขาและ ตีคดีตาม (ตั้งขึ้นใหม่โดยโอนงานมาจากกองกำกับการ 4 กองตำรวจสันติบาล) 4. กองบังคับการปฏิบัติการ พิเศษ (ตั้งขึ้นใหม่เพื่อทำงานเกี่ยวกับความมั่นคงภายใน) 5. สำนักงานวางแผนจราจร (ตั้งขึ้นใหม่ โดยโอนงานของสำนักงานวางแผนจราจร สำนักนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย) 6. ศูนย์ ประมวลข่าวสารกรมตำรวจ (ตั้งขึ้นใหม่เพื่อเป็นศูนย์รวบรวมข้อมูลสถิติเกี่ยวกับอาชญากรรม การบริหารและ อื่น ๆ) 7. วิทยาลัยการตำรวจ (ตั้งขึ้นใหม่เพื่อให้การฝึกอบรมแก่ข้าราชการตำรวจระดับต่าง ๆ) 8. กอง บังคับการสืบสวนสอบสวน (ขยายตัวจากกองกำกับการสืบสวนสอบสวน) 9. กองบังคับการสายตรวจ (ขยายตัวจากกองกำกับการสายตรวจ กองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ) 10. กองบังคับ การเด็กเยาวชน และอาสาสมัคร (ขยายตัวจากกองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน) 11. กอง บังคับการควบคุมอบายมุขและยาเสพติด (ตั้งขึ้นใหม่) 12. กองบังคับการวิทยาการและพิสูจน์หลักฐาน (ตั้งขึ้นใหม่เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านวิทยาการแก่ตำรวจท้องที่) 13. สำนักงานตรวจสอบการเงินภายใน (ตั้งขึ้นใหม่เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการเงินภายในกรมตำรวจ)

** ได้แก่ กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง ขยายเป็นกรมตรวจคนเข้าเมือง สังกัด กระทรวงมหาดไทย

*** ได้แก่ “กองการต่างประเทศ(ยุบเลิกโดยโอนงานด้านต่างประเทศไปไว้กับสำนักงาน เลขาธิการกรม และแยกงานตำรวจสากลไปรวมไว้กับกองบังคับการปราบปรามอาชญากรรม) 2. กอง ทะเบียนคนต่างถิ่นและภาษีอากร (ยุบเลิก โดย โอนงานทะเบียนคนต่างถิ่นไป ให้กับกรมตรวจคน เข้าเมือง) 3. กองตำรวจรถไฟ (ยุบเลิกและให้ตำรวจรถไฟแห่งประเทศไทยตั้งหน่วยรักษาของตนเองขึ้น) และ 4. กองตำรวจป่าไม้ (ยุบเลิกและให้กรมป่าไม้จัดพนักงานเข้ารับผิดชอบแทน)

จากหน่วยงานระดับกองบังคับการลงมาเป็นระดับ กองกำกับการ 1 หน่วยงาน* ใน ประเด็นที่สาม มีการจัดให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานจากกองบังคับการสืบสวนสอบสวน และกองบังคับการสายตรวจไปประจำอยู่ตามสถานีตำรวจ โดยมีการบังคับบัญชาขึ้นตรงกับกองบังคับการต้นสังกัด เป็นการแบ่งงานตามสายงานเฉพาะด้านเพื่อมุ่งหวังให้งาน แต่ละด้านเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และในประเด็นสุดท้าย มีการจัดโครงสร้าง ของกองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัดให้มีฝ่ายอำนวยการและปรับปรุงโครงสร้างของสถานี ตำรวจให้มี 4 รูปแบบตามลักษณะและสภาพของปัญหา มีการจัดงานหลักของสถานี ตำรวจภูธรอำเภอและนครบาลออกเป็น 4 ด้าน ซึ่งได้แก่งานสายตรวจ งานสืบสวน สอบสวน งานเด็กเยาวชนและอาสาสมัครตำรวจ และงานอำนวยการ ตลอดจนมีการ เปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าหน่วยงานระดับสถานีตำรวจ คือ สารวัตรใหญ่ สถานีตำรวจนครบาลเสียใหม่โดยให้มีฐานะเป็นผู้ประสานงานและให้การควบคุมสั่งการ งานแต่ละสายในสถานีตำรวจอยู่ในความรับผิดชอบของรองผู้กำกับกำกับการด้านสายตรวจ และ สืบสวนสอบสวน ฯลฯ แทน

สำหรับการปรับปรุงโครงสร้างในรูปแบบที่สอง ซึ่งเป็นรูปแบบที่ให้การ บริหารงานตำรวจอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีนั้น มี การจัดหน่วยงานในระดับสำนักงานผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจฝ่ายต่างๆ (เปลี่ยนเรียกเป็น สำนักงานผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่าย) ลงไปถึงระดับสถานีตำรวจเหมือนกับการจัดโครงสร้าง ในรูปแบบแรก แต่ได้นำระบบบริหารงานตำรวจในรูปแบบของคณะกรรมการเข้ามา เสริม โดยในส่วนกลางจัดให้มีคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ มีผู้อำนวยการ ตำรวจแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบ- ร้อยแห่งชาติ (เทียบเท่าปลัดกระทรวง) และทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการ

* ได้แก่ กองบังคับการตำรวจทางหลวง ยูนจากฐานะกองบังคับการเหลือเป็นกอง กำกับการ แต่แยกเป็น 4 กองกำกับการ แต่ละกองกำกับทำหน้าที่รับผิดชอบในเขตตำรวจภูธร 1-4

รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติอีกตำแหน่งหนึ่ง สำหรับในส่วนภูมิภาคจัดให้มีคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยประจำจังหวัดขึ้นทุกจังหวัด โดยมีหัวหน้าตำรวจประจำจังหวัด เป็นเลขานุการคณะกรรมการรับผิดชอบเป็นหัวหน้าส่วนราชการตำรวจประจำจังหวัด และมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการ ฯ มีสายงานขึ้นตรงกับคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ¹⁸ เหตุผลของการปรับปรุงโครงสร้างในลักษณะนี้¹⁴ ก็เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร และกำหนดนโยบายในกิจการตำรวจ และการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในรูปของคณะกรรมการระดับจังหวัดทุกจังหวัด ทำให้คณะกรรมการ ฯ บางส่วนที่รู้ความต้องการของประชาชนสามารถช่วยกำหนดนโยบายแผนงาน และโครงการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมยังน่าจะทำให้การตัดสินใจ การตกลงใจในปัญหาต่างๆ เป็นไปอย่างรอบคอบ การควบคุมการดำเนินงานของตำรวจจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และในประการสำคัญ การมีส่วนร่วมจะช่วยก่อให้เกิดความร่วมมือและความสัมพันธ์ โดยใกล้ชิด ระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ

กล่าวโดยสรุป การสนองตอบของรัฐบาลภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการเฉพาะกิจดังกล่าวข้างต้นนี้ ถือได้ว่าเป็นความพยายามที่จะหาทางปฏิรูปงานตำรวจทั้งระบบในลักษณะของการมีข้อเสนอหรือแนวทางในการแก้ไขที่เด่นชัดอย่างไม่เคยมีมาก่อน แต่อย่างไรก็ตามแนวทางในการปฏิรูปงานตำรวจดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการริเริ่มที่เกิดขึ้นภายนอกกรมตำรวจ ความริเริ่มเช่นนี้จะประสบความสำเร็จหรือมีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับ สภาพปัญหา ความต้องการ ความร่วมมือ การยอมรับ ความพร้อมที่จะรับการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหานั้น ส่วนของกรมตำรวจและข้าราชการตำรวจทั้งหลายเองอีกด้วย โดยนัยนี้ การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการสนองตอบของกรมตำรวจต่อแนวทางในการปฏิรูปงานตำรวจดังกล่าว จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยทำให้เราสามารถประเมินได้อย่างเชื่อมั่นภายใต้หลักเหตุผลว่า การปฏิรูปงานตำรวจ จะประสบความสำเร็จ ล้มเหลว หรือจะสามารถช่วยอำนวยความสะดวกให้เกิดแก่ประชาชนและสังคมส่วนรวมได้มากน้อยเพียงใด

การสนองตอบของกรมตำรวจ

กรมตำรวจได้เริ่มมีการพิจารณาข้อเสนอในการปฏิรูปร่างตำรวจ ตามผลการศึกษาของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ ภายหลังจากประธานคณะอนุกรรมการฯ ได้ส่งเรื่องสอบถามข้อคิดเห็นมาอย่างเป็นทางการ เมื่อประมาณ มีนาคม 2525 โดยได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการและคณะเจ้าหน้าที่ทำงานขึ้นหลายชุดเพื่อศึกษาประเด็นปัญหาต่างๆ โดยละเอียด การพิจารณาแล้วเสร็จเมื่อประมาณเดือนกรกฎาคม 2526 ผลการพิจารณา นอกจากจะได้เน้นหนักไปในการวิเคราะห์ผลดีผลเสียของรูปแบบตามโครงสร้างคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติและสำนักงานผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ 13 ฝ่าย ตามข้อเสนอของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ แล้ว ยังได้มีการวิเคราะห์ไปถึงความเป็นไปได้ของรูปแบบโครงสร้างอื่น ๆ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีการเสนอข้อเสนอในการปรับปรุงงานตำรวจ ตามความต้องการของกรมตำรวจเองอีกด้วย

ในทำนรูปแบบองค์การตำรวจภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ แม้ว่าจะมีผลดีอยู่บ้าง ในแง่การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร ทำให้การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และความประพฤติของข้าราชการตำรวจอยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม การตัดสินใจต่างๆ น่าจะมีความรอบคอบมากขึ้น แต่กรมตำรวจก็ยังเห็นว่า มีความไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ภายใต้เหตุผลหลายประการ ทั้งในแง่การเมืองและการบริหาร¹⁶ ในแง่ของเหตุผลทางด้านการเมือง คณะกรรมการฯ ระดับชาติอาจได้รับการแต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจและเหตุผลทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ตำรวจซึ่งเป็นองค์กรแรกของกระบวนการยุติธรรมต้องตกอยู่ภายใต้ผู้มีอิทธิพลที่มุ่งถึงผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม ยิ่งกว่านั้น ในระดับคณะกรรมการท้องถิ่น การตัดสินใจตกใจในการรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายย่อมจะหลีกเลี่ยงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในท้องถิ่นไปไม่พ้น การตัดสินใจย่อมจะออกมาในลักษณะของการประนีประนอม ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดผลเสียทางด้านการรักษากฎหมายและให้ความยุติธรรมต่อส่วนรวม ทางด้านของนโยบายการดำเนินงานก็เช่นกัน นโยบาย

คณะกรรมการ ฯ ในระดับท้องถิ่นแต่ละแห่งนอกจากจะไม่เหมือนกันแล้วยังอาจขัดกันเอง ซึ่งอาจทำให้ไม่สอดคล้องกับนโยบายของคณะกรรมการ ฯ ระดับชาติ เพราะอนุกรรมการ ฯ แต่ละแห่งย่อมจะพยายามปกป้องหรือรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นหลัก ในแง่ของเหตุผลทางด้านการบริหาร ความไม่เหมาะสมอยู่ที่รูปแบบของคณะกรรมการ การตัดสินใจและสั่งการในรูปลักษณะของกรรมการมักจะล่าช้า ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ทันต่อเหตุการณ์ เพราะงานตำรวจต้องเผชิญกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างไม่คาดคิด ซึ่งต้องมีการแก้ไขเหตุการณ์อย่างฉับพลัน นอกจากนี้ การระดมสรรพกำลังจากหน่วยกำลังตำรวจจังหวัดต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาระงับด่วน ซึ่งมีผลกระทบหลายจังหวัดย่อมจะกระทำได้ยาก ไม่ทันเหตุการณ์ เพราะขาดผู้บริหารระดับกลางที่จะสั่งการและประสานการปฏิบัติระหว่างจังหวัด ถ้าผู้บริหารระดับชาติขาดความเข้าใจปัญหาของท้องถิ่นอย่างเพียงพอจะทำให้การสั่งการมีโอกาสผิดพลาดได้ง่าย และจะผิดพลาดมากขึ้นเมื่อมีปัญหาก็จะต้องแก้ไขในเวลาเดียวกันหลายๆ เรื่อง ในแง่ของระบบการบริหารงานบุคคล การเน้นรูปคณะกรรมการ ฯ ระดับจังหวัดเป็นสำคัญ จะทำให้การแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง จำกัดอยู่แต่ในระดับท้องถิ่นหรือจังหวัดเท่านั้น ทำให้ข้าราชการตำรวจที่มีความรู้ ความสามารถสูง ขาดโอกาสที่จะเจริญก้าวหน้าในชีวิตราชการทั้งในแนวสูงและแนวราบ ทั้งยังเกิดช่องว่างในการพิจารณาเลื่อนกรองจากผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น การวางมาตรฐานในการวัด และประเมินผลบุคคลย่อมกระทำได้ยาก เนื่องจากความแตกต่างในการปฏิบัติงานแต่ละท้องถิ่น

ในด้านรูปแบบสำนักงานผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ 13 ฝ่าย แม้ว่าจะมีผลคืออยู่บ้าง ในแง่ของการลดขั้นตอนการบังคับบัญชา การเน้นการแบ่งหน่วยงานและสายงานตามความชำนาญเฉพาะด้าน การมีกรรมาธิการของหน่วยงาน การยกระดับสถานีตำรวจตามลักษณะและสภาพปัญหา ฯลฯ แต่กรมตำรวจก็ยังเห็นว่าไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้เนื่องจากเหตุผลหลายประการ¹⁶ ประการแรก การแบ่งงานบริหารระดับสูงให้เป็นสำนักงานผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจฝ่ายต่าง ๆ ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติการที่คุมพื้นที่รวมถึง

13 สำนักงานนั้น การประสานงานระหว่างสำนักงานทั้ง 13 สำนักงานน่าจะเกิดความยุ่งยาก นโยบายและอำนาจหน้าที่ในการส่งการบางเรื่องจะซ้ำซ้อนและคาบเกี่ยวกัน เช่น งานต้านกำลังพล การสังกัดและวินัย การสั่งซื้อ ส่งจ่าย ทำให้เป็นการยากแก่การส่งการ และวางระเบียบปฏิบัติให้ชัดเจน นำปัญหาไปสู่อธิบดีกรมตำรวจ ทำให้อธิบดีกรมตำรวจมีงานมากขึ้น ประการที่สอง โครงสร้างในรูปแบบสำนักงานผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ แม้จะได้ตัดหน่วยงานระดับกองบัญชาการและกองบังคับการ ทำให้เป็นการลดขั้นตอนในการเสนองานไปแล้วก็ตาม แต่ถ้าพิจารณาในแง่กลับกัน ในกรณีที่ไม่มีหน่วยงานระดับกองบัญชาการ กองบังคับการกลั่นกรองและสั่งงานที่เสนอมาจากกองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัดซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากแล้วจะทำให้งานต่าง ๆ ที่บางครั้งก็เป็นงานที่ไม่สำคัญและจำเป็นนัก ส่งตรงเข้ามายังหน่วยงานบริหารระดับกรมตำรวจอย่างท่วมท้น ขาดการกลั่นกรองและสั่งการตามลำดับชั้น เป็นการกำหนดหน่วยงานบริหารระดับสูงโดยใช้เหตุในประเด็นที่สาม สถานีดำรวจนครบาลตามแนวความคิดใหม่มีโครงสร้างไม่ชัดเจน ผู้ปฏิบัติงานในนั้นที่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานที่รับผิดชอบปกครองพื้นที่ย่อยจะก่อให้เกิดผลเสียขาดความรับผิดชอบและผูกพันต่อหน่วยงานโดยตรง อันจะทำให้ประสิทธิภาพของหน่วยลดลง นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าหน่วยงานระดับสถานีดำรวจคือ สารวัตรใหญ่สถานีดำรวจนครบาลเสียใหม่ โดยให้สารวัตรใหญ่เป็นเพียงผู้ประสานงานมิได้เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของเจ้าหน้าที่และผู้ชำนาญฝ่ายสืบสวน สอบสวน ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายจราจร จากกองบังคับการต่างๆ ซึ่งมาปฏิบัติหน้าที่ ทำให้สารวัตรใหญ่ขาดเอกภาพในการสั่งการบังคับบัญชา ไม่สามารถสั่งการแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในท้องที่ได้ด้วยตนเอง ยิ่งกว่านั้นการที่จะให้รองผู้กำกับการควบคุมงานในแต่ละสายในสถานีดำรวจย่อมจะทำให้เกิดปัญหาในการรับคำสั่งปฏิบัติ เป็นเหตุให้การกำหนดนโยบายและประสานแผนงานการปฏิบัติในสถานีดำรวจนครบาลเป็นไปได้โดยยากยิ่ง ปัญหาความขัดแย้งแต่ละสายงานที่ไม่สามารถแก้ไขได้ ในระดับสถานีดำรวจนครบาลที่จะเกิดขึ้นก็จะต้องเสนอให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูง ตกลงใจเสมอ ทำให้งานล่าช้ายิ่งขึ้น กล่าวโดยย่อ ภายใต้การ

ศึกษาของกรมตำรวจ รูปแบบดังกล่าวนี้ ก่อให้เกิดความยุ่งยากสับสนในการปฏิบัติมีผลเสียมากกว่าผลดี

นอกจากการปรับปรุงโครงสร้างตามสองรูปแบบข้างต้นแล้ว กรมตำรวจก็ยังไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการยกฐานะของกรมตำรวจขึ้นเป็นทบวง เพราะการยกฐานะดังกล่าวเป็นเรื่องของการปรับปรุงโครงสร้างเพื่อขยายตำแหน่งและหน่วยงานในระดับสูงเท่านั้น การเพิ่มตำแหน่งและขยายหน่วยงานยังเป็นการขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีทำให้เกิดความซับซ้อนไม่ประหยัด สิ้นเปลืองผูกพันงบประมาณของประเทศไปโดยไม่จำเป็น¹⁷ การปรับปรุงกรมตำรวจควรจะเริ่มจากการพิจารณาว่าอะไรเป็นปัญหาเร่งด่วนของกรมตำรวจ ปัญหาใดมีแนวทางแก้ไขที่สามารถปฏิบัติได้ และการแก้ไขในลักษณะใดที่จะสามารถส่งผลให้การปฏิบัติงานโดยส่วนรวมดีขึ้น

ภายใต้กรอบของการพิจารณาดังกล่าว กรมตำรวจจึงได้เสนอแนวทางการปรับปรุงตามความต้องการของกรมตำรวจเอง 10 แนวทางหลักด้วยกัน ได้แก่¹⁸ การกำหนดให้มีกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของตำรวจไว้โดยเฉพาะ การพิจารณาโอนงานที่ซ้ำซ้อนไปให้ส่วนราชการอื่น การเพิ่มคุณภาพของงานสอบสวนและงานสืบสวน การปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานของสถานีตำรวจ การพิจารณาแบ่งข้าราชการตำรวจออกเป็นประเภทมียศและไม่มียศ การปรับปรุงฝ่ายอำนวยการกรมตำรวจ การจัดตั้งวิทยาลัยตำรวจ การพัฒนาข้าราชการตำรวจต่ำกว่าสัญญาบัตร การจัดตั้งหน่วยวิทยาการประจำจังหวัดต่างๆ ในส่วนภูมิภาค และการปรับปรุงค่าตอบแทนและสวัสดิการของข้าราชการตำรวจชั้นผู้น้อย

การกำหนดให้มีกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของตำรวจไว้โดยเฉพาะ การปรับปรุงตามแนวทางนี้มีสาเหตุหลักสืบเนื่องมาจากการที่อำนาจหน้าที่ของตำรวจในปัจจุบันได้มีการกำหนดไว้อย่างกระจัดกระจายในลักษณะที่เป็นตัวบทกฎหมายบ้าง ประกาศพระบรมราชโองการบ้าง กฎกระทรวงตลอดจนระเบียบข้อบังคับต่างๆ บ้าง หากแต่การยึดถือปฏิบัติ ขอบเขตแห่งอำนาจก็มีได้มีระบุไว้เป็นที่แจ่มชัด ความเปลี่ยนแปลงทาง

การเมืองตลอดจนสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นของประเทศ ได้ส่งผลให้ตำรวจเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในหลายๆ ด้าน ซึ่งแท้ที่จริงควรจะเป็นความรับผิดชอบของหน่วยราชการอื่น การเข้าไปปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ อย่างกว้างขวางซึ่งไม่ใช่เป็นเรื่องของการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม และรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนโดยตรง นอกจากจะเป็นเหตุให้การใช้ทรัพยากรของตำรวจเป็นไปอย่างไร้ทิศทางและขาดประสิทธิภาพแล้ว ยังเป็นเหตุให้กรมตำรวจได้รับผลกระทบในทางลบ และภาพพจน์ของตำรวจต้องถูกวิพากษ์วิจารณ์ไปในทางที่เสื่อมเสียอยู่ตลอดมา ดังนั้น การมีกฎหมายตำรวจโดยเฉพาะจึงเชื่อว่า ในระยะยาวงานที่มีใช้หน้าที่ของตำรวจก็จะลดน้อยลง ทรัพยากรที่มีอยู่ก็จะสามารถนำมาใช้ในการรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่ประชาชนได้เต็มที่มากยิ่งขึ้น

การพิจารณาโอนงานที่มีลักษณะซ้ำซ้อนไม่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของตำรวจโดยตรงไปให้ส่วนราชการอื่นที่รับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้ว การปรับปรุงตามแนวทางนี้มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกับแนวทางแรก คือ มุ่งให้กรมตำรวจสามารถนำกำลังและทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมให้มากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างของแนวทางแรกและแนวทางที่สองนี้ อยู่ตรงที่ว่า แนวทางแรกเป็นการมุ่งแก้ไขปัญหาในระยะยาว ส่วนแนวทางที่สองเป็นการมุ่งแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้าที่เห็นได้ชัด กล่าวในรายละเอียดงานที่มีลักษณะซ้ำซ้อนที่กรมตำรวจเห็นสมควรโอนไปให้แก่งานอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ได้แก่ งานด้านป่าไม้ รถไฟ งานสืบสวน และสอบสวนการหลีกเลี่ยงภาษีอากร การจัดเก็บภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน ในแง่วิธีการปฏิบัติ หมายถึง การยุบและปรับปรุง 4 หน่วยงานหลัก ได้แก่

— การยุบกองบังคับการตำรวจป่าไม้ โดยโอนภารกิจในการป้องกันปราบปรามจับกุมการกระทำผิดตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ ให้กับผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง คือ กรมป่าไม้ ส่วนการสอบสวนความผิดตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ ให้เป็นความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนท้องที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาทางอาญา

— การยกย่องบังคับการตำรวจรถไฟ . โดยโอนภารกิจในการคุ้มครองและรักษาความปลอดภัยแก่ผู้โดยสารให้การรถไฟแห่งประเทศไทยไปดำเนินการโดยตรง ส่วนการสอบสวนคดีที่เกิดในเขตของการรถไฟฯ หรือบนขบวนรถไฟให้เป็นความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนท้องถิ่น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

— การยกย่องทะเบียนคนต่าง้าวและภาษีอากร โดยให้โอนงานทะเบียนคนต่าง้าว และเจ้าหน้าที่ไปเป็นหน่วยงานในระดับกองกำกับของกองบังคับการกองทะเบียน

— การโอนภารกิจบางส่วนของกองทะเบียนซึ่งได้แก่ การจัดเก็บภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน ไปให้กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคมดำเนินการ

การเพิ่มคุณภาพงานสอบสวนและงานสืบสวน การปรับปรุงตามแนวทางนี้มีวัตถุประสงค์ให้พนักงานสอบสวนผู้มีความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ และมีความชำนาญงานด้านการสอบสวน หลังจากที่ได้รับ การเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นได้เป็นผู้ลงมือปฏิบัติงานทำการสืบสวนสอบสวนคดีที่สำคัญด้วยตนเองอย่างจริงจัง กล่าวอีกนัยหนึ่งแนวทางนี้มุ่งแก้ปัญหาการไม่มียานพาหนะของข้าราชการตำรวจระดับ รองผู้บังคับการ และรองผู้กำกับการที่แออัดยัดเยียดกันอยู่อย่างมากภายในหน่วยงานของกรมตำรวจ วิธีการปฏิบัติสามารถทำได้ โดยการกำหนดตำแหน่งผู้ชำนาญการสอบสวนขึ้นควบคุมคุณภาพและปริมาณงาน และทำการตัดโอนตำแหน่งรองผู้บังคับการและรองผู้กำกับการส่วนหนึ่งมาเป็นตำแหน่งผู้ชำนาญการพิเศษ และให้ผู้ชำนาญการเหล่านี้เป็นผู้รับผิดชอบในฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามระดับความร้ายแรงของคดีและประเภทที่จะได้มีการกำหนดไว้ โดยเฉพาะ ๕ นั้นนอกจากจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของงานสอบสวนแล้วยังจะเป็นการลดภาระงานของพนักงานสอบสวนในระดับรองสารวัตร ซึ่งขณะนั้นมียานยนต์มืออยู่แล้วให้รับผิดชอบงานน้อยลงตามความรู้และประสบการณ์ และให้สามารถทำงานในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมได้อย่างเต็มที่และมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

การปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานของสถานีตำรวจ การปรับปรุงตามแนวทางนี้ เป็นการมุ่งเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขั้นพื้นฐานของกรมตำรวจ โดยมุ่งหวังที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อพฤติกรรมในการให้บริการของเจ้าหน้าที่ตำรวจในระดับล่างให้สามารถรับใช้ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ลักษณะของการปรับปรุงดังกล่าว เป็นการจัดแบ่งสายงานของสถานีตำรวจเสียใหม่ จากเดิมซึ่งมี 2 ฝ่าย คือ สืบสวนสอบสวน ปกครองป้องกัน (และจรรยาในบางแห่ง) มาเป็นงานในลักษณะเฉพาะ 4 สายงาน ซึ่งได้แก่ งานอำนวยความสะดวก งานป้องกัน งานสืบสวนสอบสวน งานบริการประชาชน (รวมงานชุมชนสัมพันธ์และงานจรรยา)¹⁰ การแบ่งหน้าที่ออกเป็นสายงานดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการจัดระบบบริหารงานในสถานีตำรวจเสียใหม่ให้ครบถ้วนชัดเจน และเหมาะสมกับสภาพปัญหาและภารกิจในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ในรายละเอียด การกำหนดให้มีสายงานอำนวยความสะดวกเป็นการแยกงานทางด้านธุรการของสถานีตำรวจ งานทะเบียนพล งานทะเบียนคนต่างด้าว งานการขออนุญาต ฯลฯ ซึ่งเดิมเป็นงานปกครองป้องกันออกมา เพื่อให้สายงานป้องกันทำงานในแง่ของการตรวจตราเพื่อป้องกันอาชญากรรมก่อนเกิดเหตุได้อย่างเต็มที่ และเพื่อให้งานฝ่ายอำนวยความสะดวกจากงานรองซึ่งขาดการเหลียวแล มาเป็นงานหลักมีผู้รับผิดชอบและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติโดยเฉพาะ เพื่อให้การบริการประชาชนในส่วนนี้เกิดความสะดวกรวดเร็วและมีความคล่องตัวยิ่งขึ้น สำหรับงานฝ่ายสืบสวนสอบสวนตามโครงสร้างใหม่ก็จะมีการแยกออกจากกันโดยเฉพาะ เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะตามโครงสร้างเดิมพนักงานสอบสวนต้องรับผิดชอบในงานสืบสวนจับกุมผู้กระทำผิดด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติพนักงานสอบสวนยากที่จะทำได้เพราะไม่มีเวลาและมักจะใช้วิธีการขจัดปัญหาเสียแต่เบื้องต้น โดยการไม่รับแจ้งความ หรือ “เป่าคดี” ในประเด็นสุดท้าย การกำหนดให้มีฝ่ายบริการประชาชนซึ่งรับผิดชอบงานหลักทางด้านชุมชนสัมพันธ์ก็เพื่อส่งเสริมให้ตำรวจเข้าไปมีส่วนร่วมช่วยเหลือให้บริการในกิจกรรมของชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ อันจะก่อให้เกิดภาพพจน์ที่ดีต่อตำรวจตลอดจนสามารถทำให้ประชาชนให้ความร่วมมือในงานของตำรวจ

มากยิ่งขึ้น การปรับปรุงดังกล่าวจะเน้นความเสมอภาคในการให้บริการโดยมุ่งที่จะให้การปฏิบัติงานของสถานีตำรวจทั้งประเทศมีงาน 4 ลักษณะดังกล่าว โดยไม่คำนึงว่าจะเป็นสถานีตำรวจระดับใด ทั้งนี้เพื่อสนองความต้องการของประชาชนให้เท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นสังคมในเมืองหรือชนบท

การพิจารณาแบ่งข้าราชการตำรวจออกเป็นประเภทมียศและไม่มียศ การปรับปรุงตามแนวทางนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การใช้กำลังพลของข้าราชการตำรวจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามพื้นฐาน ความรู้ ความชำนาญ เกิดความแน่ชัดในภารกิจระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติ ฝ่ายเทคนิค ตลอดจนฝ่ายธุรการ สร้างความเข้าใจและกำหนดจุดมุ่งหมายให้แก่ข้าราชการตำรวจเสียแต่ในเบื้องต้นแรก ว่าภารกิจและทิศทางการความก้าวหน้าของตนควรจะเป็นไปอย่างไร สถิติปัญหาการวิ่งเต้นโยกย้าย สถิติสัญลักษณ์แห่งอำนาจของตำรวจลง ตลอดจนสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนว่า ตำรวจฝ่ายใดเป็นผู้มีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมโดยตรง วิธีการปฏิบัติในรายละเอียดสามารถทำได้ โดยมีกำหนดสายงานตำรวจออกให้เป็นที่แน่ชัด ว่างานใดเป็นสายงานหลัก (เช่น งานสอบสวน ปราบปราม รักษาความมั่นคง) งานใดเป็นสายงานช่วย (เช่น งานธุรการ งานวิทยาการตำรวจ) และงานใดเป็นงานสนับสนุน (เช่น การเงิน แพทย์ พลาธิการ สื่อสาร) เมื่อได้มีการกำหนดสายงานและสำรวจตัวบุคคลแล้วก็จะเป็นการสะดวกในการกำหนดว่า ตำรวจสายงานใดควรจะต้องแต่งเครื่องแบบ สายงานใดจำเป็นที่จะต้องใช้ยศ และสายงานใดควรมีระบบและระเบียบการปฏิบัติเหมือนข้าราชการพลเรือนอื่น ๆ โดยทั่วไป

การปรับปรุงฝ่ายอำนวยการกรมตำรวจ การปรับปรุงตามแนวทางนี้ มีสาเหตุเนื่องจากกรมตำรวจประสบปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาเกลั่น กรองงาน ซึ่งมีปริมาณมากมายหลายสาขาจากผู้พิจารณาเกลั่น กรองที่มีความรู้ความสามารถ ตลอดจนระบบการรวบรวมข่าวสารเพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งการของผู้บังคับบัญชาระดับกรมตำรวจ ทำให้การกำหนดแผนงาน การควบคุมสั่งการ การติดตามประเมินผลงานขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่กรมตำรวจวางไว้ กรมตำรวจได้พยายามแก้ปัญหาดังกล่าว

ข้างต้นโดยกำหนดให้มีตำแหน่งและสายงานฝ่ายอำนวยการระดับกรมตำรวจชั้น จนได้รับ การอนุมัติให้มีตำแหน่ง หัวหน้าฝ่ายอำนวยการตำรวจชั้น 1 ตำแหน่ง แต่ตำแหน่งอื่น ๆ ยังไม่ได้รับอนุมัติ งานจึงไม่สามารถดำเนินไปได้โดยมีประสิทธิภาพเพราะขาดผู้ปฏิบัติ ในสายงานสาขาต่าง ๆ จึงจำเป็นที่จะต้องขอปรับปรุงฝ่ายอำนวยการกรมตำรวจ โดยการ จัดให้มีหน่วยงานย่อยรองรับและมีการกำหนดตำแหน่งนายตำรวจฝ่ายอำนวยการให้สมบูรณ์ เพื่อให้สามารถเป็นมันสมองของกรมตำรวจในการกำหนดนโยบายและอำนวยการให้การนำ นโยบายไปปฏิบัติบังเกิดผลสัมฤทธิ์ความมุ่งหมาย

การจัดตั้งวิทยาลัยตำรวจ การปรับปรุงตามแนวทางนี้ มีสาเหตุเนื่องมาจาก กรมตำรวจยังไม่ได้มีองค์กรที่รับผิดชอบโดยตรงในการพัฒนาและฝึกอบรมข้าราชการ ตำรวจผู้ทำหน้าที่บริหารงานในระดับกลางและระดับสูง การขาดหน่วยงานรับผิดชอบโดย เฉพาะ จึงทำให้คุณภาพของการฝึกอบรมไม่ได้มาตรฐานตามเป้าหมายที่วางไว้ และขาด ความต่อเนื่องในการพัฒนาบุคคลแต่ละระดับ อีกทั้งเป็นการเพิ่มภาระให้แก่หน่วยงาน อื่นโดยใช่เหตุ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดตั้งวิทยาลัยตำรวจขึ้น เพื่อแก้ปัญหา ดังกล่าว

การพัฒนาข้าราชการตำรวจต่ำกว่าสัญญาบัตร การปรับปรุงตามแนวทาง นี้มีสาเหตุโดยตรงมาจากปัญหาทางด้านคุณภาพของข้าราชการตำรวจชั้นประทวนและพล ตำรวจ ปัญหาทางด้านคุณภาพนี้เกิดขึ้นเนื่องจากกรมตำรวจรับบุคคลเข้ามาเป็นข้าราชการ ตำรวจโดยกำหนดคุณสมบัติไว้เพียง ม.ศ. 3 (เดิม) เมื่อได้มีการรับเข้ามาแล้วก็ทำการอบรม เพียงระยะเวลาอันสั้น (6-8 เดือน) ยิ่งกว่านั้นกรมตำรวจก็มิได้มีการจัดหลักสูตรอบรม เพิ่มเติมตามขั้นตอนของความเจริญก้าวหน้า ตามตำแหน่งหรือชั้นยศ และไม่มีการทดสอบ ความรู้ประจำมืออย่างจริงจัง จึงเป็นการยากที่จะทำให้ข้าราชการตำรวจชั้นต่ำกว่าสัญญาบัตร มีความรู้ความสามารถตลอดจนมีการปฏิบัติหน้าที่ให้อยู่ในระดับที่สังคมคาดหวังได้ การ พัฒนาข้าราชการตำรวจในระดับนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการริเริ่มดำเนินการอย่างเร่ง กว้าง ซึ่งทั้งนี้อาจทำได้โดยหลายวิธีเช่น การรับบุคคลเข้ามาเป็นข้าราชการตำรวจชั้น

ประทวน โดยคัดเลือกจากผู้มีคุณวุฒิสูงขึ้นไป การเพิ่มระยะเวลาที่ใช้ในการฝึกอบรมให้เพียงพอ มีการปรับหลักสูตรให้มีเนื้อหาสาระวิชาที่ทำให้ผู้รับการอบรมมีความรู้ความสามารถและเน้นหนักในด้านการมีคุณธรรมประจำใจ การกำหนดให้มีระบบแผนการฝึกอบรมข้าราชการตำรวจให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ตามสายงานและในช่วงระยะเวลาต่าง ๆ หลังการเข้ารับราชการ ตลอดจนมีการกำหนดมาตรการที่จะกระตุ้นให้ข้าราชการตำรวจระดับชั้นชนวนช่วยศึกษาหาความรู้เพื่อให้มีโอกาสผ่านการทดสอบเข้าอบรมหลักสูตรตามที่กรมตำรวจกำหนดไว้เป็นคุณสมบัติในการพิจารณาเลื่อนยศ ตำแหน่ง หรือเปลี่ยนสายงาน

การจัดตั้งหน่วยวิทยาการประจำจังหวัดต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค การปรับปรุงตามแนวทางนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะช่วยเหลือการปฏิบัติของพนักงานสืบสวนสอบสวนประจำสถานีตำรวจภูธรในจังหวัดต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพขึ้น โดยมีการจัดหน่วยงานวิทยาการขึ้นเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจในต่าง ๆ เช่น การพิสูจน์หลักฐานการตรวจสถานที่เกิดเหตุ การตรวจสอบลายนิ้วมือ เอกสาร ฯลฯ

การปรับปรุงค่าตอบแทนและสวัสดิการของข้าราชการตำรวจชั้นผู้น้อย การปรับปรุงตามแนวทางสุดท้ายนี้ก็เพื่อมุ่งเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจชั้นผู้น้อยให้ดีขึ้น ให้ข้าราชการตำรวจชั้นผู้น้อย โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในถิ่นทุรกันดาร และปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงอันตราย มีค่าตอบแทนที่เพียงพอมีสวัสดิการที่ทัดเทียมกับข้าราชการประเภทอื่น ๆ

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่า การสนองตอบของกรมตำรวจมีประเด็นเน้นหนักไปในทิศทางที่ไม่เห็นด้วยกับการปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจเสียใหม่ ทั้งในแง่ของการให้การบริหารงานตำรวจอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และการจัดตั้งสำนักงานผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ 13 ฝ่าย แต่ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ แนวทางในการปรับปรุงตามความต้องการของกรมตำรวจเองในหลักการอื่น ๆ ก็หาได้มีความแตกต่างกับข้อเสนอในการปฏิรูปรูปแบบตำรวจของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ ของรัฐบาลมากนัก ทั้งสองฝ่ายมีความต้องการที่จะให้มีกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของ

ดำรงโดยเฉพาะ ต้องการที่จะให้มีการแบ่งข้าราชการตำรวจออกเป็นประเภทมียศและไม่มียศ ต้องการที่จะให้มีการกำหนดสายงานตำรวจมาให้เป็นที่แน่ชัด เห็นสมควรที่จะต้องมีการจัดตั้งวิทยาลัยตำรวจ มุ่งการปรับปรุงค่าตอบแทนและสวัสดิการข้าราชการตำรวจชั้นผู้น้อย มุ่งการจัดตั้งหน่วยวิทยากรจังหวัดขึ้นเพื่อช่วยเหลือตำรวจท้องถิ่น มุ่งการปรับโครงสร้างและระบบการบริหารงานของสถานีตำรวจเสียใหม่ให้เหมาะสม ประเด็นข้อแตกต่างที่เด่นชัดที่มีอยู่ได้แก่ ในเรื่องของ การจัดหน่วยงานเพิ่มเติม ทางคณะกรรมการเฉพาะกิจของรัฐบาลต้องการที่จะให้มีการจัดตั้งสำนักงานผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจเพิ่มขึ้นเป็น 13 สำนักงาน ยุบเลิกกองบัญชาการ มีการเปลี่ยนภารกิจกองบังคับการตำรวจภูธร 1-12 ให้ทำหน้าที่เหมือนกองปราบปรามฯ โดยรับผิดชอบเฉพาะภายในเขตพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ที่รับผิดชอบอยู่ในปัจจุบัน มีการจัดตั้งและขยายหน่วยงานใหม่ในระดับกองบังคับการ 13 หน่วย ในขณะที่ กรมตำรวจมีความเห็นว่าควรคงรูปหน่วยงานเดิมไว้ทั้งหมดเช่นเดียวกับการที่คณะกรรมการเฉพาะกิจฯ ของรัฐบาลไม่เห็นด้วยที่จะจัดให้มีหน่วยงานฝ่ายอำนวยการในระดับกรมตำรวจขึ้น สำหรับในส่วนของ การยุบเลิกและตัดโอนหน่วยงาน ทั้งสองฝ่ายมีความเห็นสอดคล้องกันในหลักการเกี่ยวกับการโอนงานบางส่วนของกองทะเบียน การยุบ กองทะเบียนคนต่างด้าวและภาษีอากร กองตำรวจรถไฟ และกองบังคับการตำรวจป่าไม้ มีความเห็นไม่สอดคล้องกันในส่วนของ กองการต่างประเทศ กองตรวจคนเข้าเมือง และกองตำรวจทางหลวง กล่าวคือคณะกรรมการเฉพาะกิจฯ ของรัฐบาลต้องการที่จะให้มีการยุบกองการต่างประเทศ ปรับปรุงกองตำรวจทางหลวงให้มีฐานะเหลือ แค่กองกำกับการ 4 กองกำกับการและยกฐานะ กองตรวจคนเข้าเมืองขึ้นเป็นกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทยในขณะที่ กรมตำรวจเห็นควรให้มีการยกฐานะหน่วยงานเหล่านั้นไว้ตามเดิม ภายใต้ความคล้ายคลึงและความแตกต่างเหล่านี้ ที่ประชุมคณะกรรมการเฉพาะกิจปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2526 ซึ่งมี พลเอกประจวบ สุนทรางกูร รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ได้พิจารณาข้อเสนอของกรมตำรวจอย่างละเอียดและมีมติเห็นด้วยในการ

ให้เร่งมีการพิจารณาการปรับปรุงให้การบริหารงานตำรวจอยู่ภายใต้การควบคุมชั้นตรงต่อ นายกรัฐมนตรีไว้เสีย เนื่องจากเห็นว่ายังมีความไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศในปัจจุบัน . และในขณะเดียวกันก็ได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างผู้แทนของคณะกรรมการเฉพาะกิจ ฯ ฝ่ายรัฐบาลกับผู้แทนของกรมตำรวจ^{๑๐} เพื่อทำความตกลง ประสานความคิด และหาข้อยุติเกี่ยวกับทิศทางการปฏิรูปงานตำรวจที่แน่นอน

การปฏิรูปงานตำรวจ : ภาดาเก่าหรือความหวังใหม่

ไม่ว่าผลการพิจารณาของคณะกรรมการร่วม ฯ จะเป็นอย่างไร ย่อมจะเป็นที่แน่นอนว่า ทิศทางการปฏิรูปงานตำรวจจะอยู่ภายใต้กรอบข้อเสนอของคณะกรรมการเฉพาะกิจ ฯ ของรัฐบาลและของกรมตำรวจ ตามรายละเอียดที่ได้ชี้ให้เห็นแล้ว อย่างไรก็ตามก็ไม่ได้หมายความว่าข้อเสนอในการปฏิรูปงานตำรวจตามประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นหลักประกันที่แน่นอนว่าจะสามารถส่งผลทำให้การดำเนินงานของตำรวจสามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนและสังคมไทยส่วนรวมได้อย่างแท้จริงไม่ ความจริงแล้วยังมีปัจจัยและเงื่อนไขอีกมากมายและหลาย ๆ ด้านที่อาจจะส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการปฏิรูปงานตำรวจ ข้อพิจารณาที่สำคัญเบื้องต้นในที่นี้ก็คือว่า ประเด็นของการปฏิรูปแต่ละด้านจะมีประโยชน์หรือมีข้อจำกัดในตัวของมันเอง มากน้อยแค่ไหนเพียงใด มีประสพการณ์ บทเรียน หลักฐานทางวิชาการอื่นใดหรือไม่ที่จะช่วยทำให้เราสามารถวิเคราะห์ และประเมินเพื่อหาข้อสรุปในขั้นต้นเกี่ยวกับประโยชน์ ข้อจำกัด ตลอดจนอุปสรรคและผลกระทบในทางลบที่อาจจะมีต่อการปฏิรูปงานตำรวจในแต่ละประเด็นอย่างไรบ้าง

ประเด็นแรกของการปฏิรูปงานตำรวจที่อยากจะพิจารณาก็คือ การมุ่งปรับปรุงโครงสร้างส่วนบนของกรมตำรวจ ผู้เขียนไม่แน่ใจว่าการปรับปรุงโครงสร้างในระดับสูงดังกล่าว โดยเฉพาะตามข้อเสนอของคณะกรรมการเฉพาะกิจ ฯ ของรัฐบาลจะส่งผลทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของข้าราชการตำรวจโดยส่วนรวมดีขึ้น หากมอง

ย้อนหลังไปในอดีต เราจะพบว่าในรอบไม่กี่สิบปีที่ผ่านมา กรมตำรวจได้รับการปรับปรุงโครงสร้างในระดับบนมาโดยตลอดอย่างต่อเนื่องถึง 15 ครั้ง (ครั้งล่าสุดเมื่อปี พ.ศ. 2522) แต่ปัญหาของกรมตำรวจและข้อวิพากษ์วิจารณ์ในทางลบก็หาได้ลดความรุนแรงลงไม่ ในทางตรงกันข้าม การปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจในอดีตดูเหมือนจะเป็นการสร้างปัญหาให้มากยิ่งขึ้น เพราะการปรับปรุงแต่ละครั้งได้มุ่งไปที่การขยายจำนวนหน่วยงานและตำแหน่งหน้าที่ โดยที่มิได้มีการพิจารณาถึงความเหมาะสมอย่างเพียงพอ จากการศึกษาของผู้เขียนเองพบว่า²¹ ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2512 ถึง พ.ศ. 2522 กรมตำรวจเป็นเพียงกรมเดียวในกระทรวงมหาดไทยที่มีการจัดตั้งกองใหม่ขึ้นมากที่สุด และมีจำนวนมากกว่าอย่างน้อย 13.8 เท่า ของจำนวนกองที่กรมอื่น ๆ ตั้งขึ้นใหม่ และหากรวมการเพิ่มของกองในแต่ละกรมของกระทรวงมหาดไทยทุกกรมรวม 13 กรม ยกเว้นกรมตำรวจเข้าด้วยกันแล้ว ก็ยังมีจำนวนการเพิ่มกองน้อยกว่ากรมตำรวจถึง 3 เท่า (46 กอง : 138 กอง) และการเพิ่มกองของกรมตำรวจส่วนใหญ่เป็นการขยายงานและทำหน้าที่ซับซ้อนกับกรมกระทรวงอื่นทั้งสิ้นมีเพียง 12 หน่วยงาน หรือร้อยละ 8.65 เท่านั้นที่เป็นการเพิ่มขึ้นเพื่อทำหน้าที่ใหม่อย่างแท้จริง โดยไม่มีกรม กระทรวงอื่น ปฏิบัติหน้าที่อยู่ก่อนเลย

การเพิ่มขึ้นของหน่วยงานในกรมตำรวจจำนวนมากมายังกล่าว (โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2519 มีการจัดตั้งหน่วยงานเพิ่มขึ้นกว่า 71 หน่วยงาน)²² ได้ส่งผลให้กรมตำรวจประสบปัญหาในแง่ของการจัดวางระบบบริหาร ปัญหาทางด้านบุคลากร และความพร้อมในการที่จะปฏิบัติงานให้สัมพันธ์กับเจตนารมณ์ที่ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่อย่างมหาศาลโดยไม่คาดคิด ทั้งนี้เพราะ กรมตำรวจไม่ได้มีแผนงานหรือการกำหนดโครงการปฏิบัติงานแง่ของ การวางแผนกำลังคน การเตรียมการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ การจัดหาวัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนสถานที่มารองรับไว้แต่อย่างใด ผลของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวในแต่ละครั้งโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อปี พ.ศ. 2519 ทำให้กรมตำรวจอยู่ในภาวะที่ชะงักงันต้องใช้เวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี ในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าภายในเพียงเพื่อให้หน่วยงานที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่ มีสถานที่ที่แน่นอนสำหรับใช้เป็นที่ตั้งในการปฏิบัติงาน และมีตัวบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งในหน่วยงานนั้นบ้างเท่านั้น²³

เมื่อพิจารณาถึงสภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการปรับปรุงหรือขยายหน่วยงานในโครงสร้างส่วนบนที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ ฯ ของรัฐบาลควรที่จะมีการไตร่ตรองให้รอบคอบ ว่าจำเป็นหรือไม่เพียงใดที่จะต้องมีการตั้งสำนักงาน ผู้ช่วยอธิบดีฝ่ายต่าง ๆ ขึ้นมาถึง 13 ฝ่าย จำเป็นหรือไม่ที่จะต้องมีการจัดตั้งและขยายหน่วยงานใหม่ในระดับกองบังคับการขึ้นมาถึงอีกประมาณ 13 หน่วยงาน ในเมื่อกรมตำรวจในปัจจุบันก็มีโครงสร้างที่พิการไม่เป็นสัดส่วนมากอยู่แล้ว จำเป็นหรือไม่ที่จะมีการผลักดันให้กรมตำรวจมีความเติบโตมากขึ้นไปอีก ในขณะเดียวกัน ในส่วนของกรมตำรวจเองมีความพร้อมที่จะรับการเปลี่ยนแปลงนี้เพียงใด ความต้องการในส่วนของกรมตำรวจที่ต้องการจะให้มีการจัดตั้งหน่วยงานฝ่ายอำนวยการในระดับกรมขึ้น กิติ การจัดตั้งวิทยาลัยตำรวจ กิติ ตลอดจนการจัดตั้งหน่วยวิทยากรขึ้นในกองกำกับ การตรวจภูธรในทุกจังหวัด กิติ กรมตำรวจมีความมั่นใจเพียงใดว่า คุณภาพของบุคลากรจะมีความสมมูลย์กับอัตรากำลังที่ได้รับการขยายขึ้นหรือไม่ปริมาณงานที่แท้จริงเป็นอย่างไร มีการวางแผนปฏิบัติเพื่อให้เกิดความพร้อมในการจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือไม่มากนัก และจริงจังเพียงใด²⁴

สำหรับข้อเสนอในประเด็นเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารงานของสถานีตำรวจ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นสิ่งที่น่ายินดีและเป็นความหวังใหม่สำหรับการปฏิรูปรูปแบบตำรวจ เพราะอาจกล่าวได้ว่าครั้งนี้เป็นครั้งแรกที่ทั้งคณะอนุกรรมการ ฯ เฉพาะกิจของรัฐบาลและกรมตำรวจ ได้ให้ความสำคัญต่อการปรับปรุงโครงสร้างส่วนล่าง โดยเฉพาะในระดับสถานีตำรวจซึ่งเป็นส่วนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนโดยตรงมากที่สุด แต่เช่นเดียวกับการปรับปรุงโครงสร้างในระดับสูง ผู้เขียนอยากจะขอตั้งข้อสังเกตว่าการปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานสถานีตำรวจให้มีลักษณะงานที่ชัดเจนทางตำแหน่งงานฝ่ายอำนวยการ งานบริการประชาชน งานป้องกันตรวจตรา ตลอดจนการแยกและจัดทีมงานฝ่ายสืบสวนและสอบสวนโดยเฉพาะ นับเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง แต่ก็ไม่ใช่หมายความว่า จะทำให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจดีขึ้นโดยปริยาย

ในอีกความหมายหนึ่ง การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในระดับสถานีย่อยจะต้องอาศัยความร่วมมือทางค่านิยมค่านิยม ซึ่งได้แก่ ยานพาหนะ น้ำมัน วิทยุสื่อสาร อาวุธปืน และการสนับสนุนอื่น ๆ จากหน่วยเหนือ เช่น ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเดินทาง ฯลฯ ตามความจำเป็นเสียก่อนเป็นเบื้องต้นด้วย บัจฉัยเหล่านี้เป็นที่ทราบกันดีว่าสถานีตำรวจไม่ว่าจะเป็นนครบาลหรือภูธรราชการเปลี่ยวแลจากหน่วยงานระดับสูงมาเป็นเวลานาน ต้องดิ้นรนชวนชวยจัดหาเองแทบทั้งสิ้น ดังนั้น การหวังจะให้สถานีตำรวจสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามโครงสร้างและระบบบริหารที่วางเอาไว้ กรมตำรวจจะต้องคำนึงถึงความพร้อมในการปฏิบัติของสถานีตำรวจเสียก่อนด้วย²⁶ นอกจากความพร้อมแล้ว กรมตำรวจยังควรที่จะคำนึงถึงปัญหาในด้านการยอมรับ การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้นจากการนำโครงสร้างใหม่มาใช้ด้วย โดยนัยนี้ การนำนโยบายมาปฏิบัติในรูปแบบของการจัดให้มีสถานีตำรวจทดลองก่อนจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้เป็นที่มั่นใจว่า โครงสร้างและระบบสายงานใหม่จะก่อให้เกิดผลดี ทั้งในแง่ของการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม การสร้างความพอใจให้แก่ประชาชน รวมถึงลดทอนขวัญและกำลังใจของตัวข้าราชการตำรวจเอง²⁶ ในประการสุดท้าย การมุ่งเสริมสร้างประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานในสถานีตำรวจ จำเป็นจะต้องมีระบบการประเมินผลงานให้ครอบคลุมการปฏิบัติงานในสถานีตำรวจโดยให้มีตัวชี้บอกในการปฏิบัติงานที่เหมาะสมในทุก ๆ ด้าน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ตรวจสอบการปฏิบัติงาน การพิจารณาความดีความชอบและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจที่รับผิดชอบในแต่ละสายงานมีความมั่นใจว่างานที่ตนรับผิดชอบมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าสายงานอื่น ๆ อันจะเป็นการประกันได้ในเบื้องต้นว่าแต่ละสถานีตำรวจให้ความสำคัญในแต่ละหน้าที่ทุกด้านโดยเท่าเทียมกัน มิใช่มุ่งเน้นการจับกุม ลดสถิติคดี การตรวจท้องที่ การทำสำนวนการสอบสวน หรือการออกตรวจเยี่ยมเยียนประชาชน ฯลฯ อย่างใดอย่างหนึ่งเพียงอย่างเดียว²⁷

ในประเด็นเกี่ยวกับ การพิจารณาโอนหน่วยงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของตำรวจไปให้ส่วนราชการอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้ว เพื่อกรมตำรวจจะได้นำ

กำลังที่มีอยู่มาใช้ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมให้มากยิ่งขึ้น ถือได้ว่าเป็นสิ่งที่น่ายินดี และสมควรที่จะได้มีการดำเนินการให้ข้อตำริตังกล่าวให้เป็นผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเรื่องนี้เป็นเรื่องทีละเอียดอ่อน มีผลกระทบกับหน่วยราชการหลายฝ่าย รวมตลอดถึงขวัญและกำลังใจของข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานที่จะต้องถูกยุบหรือโอนนั้นโดยตรง การนำนโยบายในเรื่องนี้ไปปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จ ประการแรก กรมตำรวจจะต้องชี้แจงทำความเข้าใจกับข้าราชการตำรวจที่อยู่ในหน่วยงานนั้น ๆ ให้เข้าใจเสียแต่ในเบื้องต้นว่า การดำเนินการของกรมตำรวจให้เป็น การทอดทิ้งหรือลอยแพข้าราชการตำรวจเหล่านั้นแต่อย่างไร ในทางตรงกันข้ามกรมตำรวจจะได้พิจารณาแต่งตั้งข้าราชการตำรวจเหล่านั้นไปดำรงตำแหน่งอื่นที่มีความสำคัญ มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี และเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมอันเป็นหน้าที่หลักของตำรวจเป็นสำคัญ กล่าวอีกนัยหนึ่ง หากมีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงจากตัวข้าราชการตำรวจผู้ได้รับผลกระทบ แล้วก็จะจะเป็นอุปสรรคอย่างสำคัญที่จะทำให้เกิดการนำนโยบายไปปฏิบัติบังเกิดความล้มเหลวเสียแต่ในเบื้องต้นได้^{๒๕} ประการที่สอง เนื่องจาก ขอบข่ายของการโอนภารกิจ จะต้องมีการประสานการปฏิบัติและได้รับการยอมรับร่วมมือจากหัวหน้าส่วนราชการหลายฝ่าย อาทิเช่น กรมการขนส่งทางบก การรถไฟแห่งประเทศไทย กรมป่าไม้ อีกทั้งหน่วยงานเหล่านั้นจะต้องใช้เวลาในการเตรียมการพัฒนาคูคน และองค์กรเข้ามารับผิดชอบดำเนินงานพอสมควร กรมตำรวจจะต้องให้ความร่วมมือในการถ่ายทอดความรู้ประสบการณ์และแนวทางการดำเนินงานที่เคยทำอยู่ให้กับส่วนราชการอื่นที่จะมารับงานต่อไปอย่างเต็มที่ด้วย มิฉะนั้นแล้วสถานการณ์จะกลับกลายเป็นว่า กรมตำรวจไม่สามารถโอนภารกิจให้ได้ เพราะเห็นว่าหน่วยราชการอื่น ๆ ยังมีความไม่พร้อมอยู่ ำไป

นอกจากปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติในเรื่องข้างต้นนี้แล้ว ผู้เขียนยังอยากจะขอตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ในงานค้ำจุนการจัดเก็บภาษีรถยนต์ล้อเลื่อน งานป่าไม้ งานการรถไฟ ซึ่งกรมตำรวจตั้งใจจะโอนไปให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบโดย

ตรงไปดำเนินการแล้ว ยังมีภารกิจของกรมตำรวจนอกเหนือจากนี้อีกหรือไม่ที่มีความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติกับหน่วยราชการอื่น ผู้เขียนขอแสดงความชื่นชมต่อความใจกว้างเบื่องต้นของกรมตำรวจในส่วนนี้ และก็อยากจะเห็นความใจกว้างมากขึ้นของกรมตำรวจในเวลาต่อๆ มา เพราะหากผู้บริหารในระดับสูงของกรมตำรวจมีจิตใจที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง มีความไม่หวงแหนต่ออำนาจและมีความเข้าใจว่าอะไรควรจะเป็นภารกิจที่กรมตำรวจควรรับผิดชอบอย่างดีแล้ว ในอนาคต ตำรวจก็จะได้รับการยอมรับอย่างจริงจังโดยทั่วไปว่า เป็นตำรวจของประชาชนอย่างแน่นนอนในที่สุด

ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดให้มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของตำรวจขึ้นโดยเฉพาะก็นับว่าเป็นความริเริ่มที่น่าชมเชยอีกส่วนหนึ่ง ทั้งนี้เพราะการมีกฎหมายตำรวจเป็นความพยายามแก้ปัญหาที่ไต่ระบุนกันเสมอมาที่ว่า กรมตำรวจมีหน้าที่กว้างขวางครอบคลุมจักรวาล ได้อย่างตรงจุด หากมีการกำหนดหน้าที่ของตำรวจให้รัดกุมแล้ว ในระยะยาวเราอาจจะเห็นตำรวจปฏิบัติหน้าที่ที่ว่าเป็นงานตำรวจอย่างจริงๆ ก็ได้ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ก็ย่อมขึ้นอยู่กับความใจกว้างของผู้บริหารในระดับสูงของกรมตำรวจ ดังที่ได้อภิปรายมาแล้ว เป็นสำคัญด้วย เพราะกฎหมายโดยเนื้อแท้ย่อมเป็นแต่เพียงเครื่องมือของผู้บังคับใช้กฎหมาย

ประเด็นที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่งที่อยากจะขอล่าวถึงก็คือ การพิจารณาแบ่งข้าราชการตำรวจออกเป็นประเภทมียศ และไม่มียศ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นสิ่งที่มีประโยชน์และจะช่วยทำให้ระบบงานบริหารงานบุคคล และการใช้ทรัพยากรของกรมตำรวจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในระยะยาว เป็นประเด็นในการปรับปรุงที่สำคัญยิ่งแต่ผู้เขียนก็ไม่แน่ใจว่าในทางปฏิบัติจะสามารถทำได้แค่ไหนเพียงไร ในแง่หลักการจะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 เพื่อให้มีการกำหนดประเภทของข้าราชการเสียใหม่ ในแง่ของกระบวนการในการปฏิบัติจะต้องมีการสำรวจตำแหน่งและจำนวนข้าราชการตำรวจที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและงานธุรการหรืองานเทคนิคของทุกหน่วยงานในปัจจุบัน และจัดแยกประเภทข้าราชการเสียก่อนให้

แน่นอน แต่การกระทำเช่นนี้ยากที่จะเสร็จสิ้นได้ เพราะเป็นการยากที่จะยึดเหนี่ยวและ
 จำแนกให้ข้าราชการตำรวจผู้หนึ่งผู้ใดเป็นข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศได้ การวิ่งเต้น
 สลับเปลี่ยนโยกย้ายอย่างขนานใหญ่จะเกิดตามมาก่อนที่จะมีการแก้ไขกฎหมายเสร็จสิ้น
 และหากแม้จะมีการกำหนดบทเฉพาะกาลขึ้นไว้ในกฎหมายเพื่อให้ข้าราชการตำรวจฝ่าย
 ธุรการ หรือเทคนิค ซึ่งมียศอยู่แล้ว ยังสามารถคงยศอยู่ได้ ผู้เขียนก็ยังไม่แน่ใจว่าจะ
 มีผลอย่างไรต่อ สภาพขวัญกำลังใจ ตลอดจนมีปัญหาการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น
 ในระดับที่รุนแรงมากน้อยเพียงใด

ในท้ายที่สุด สำหรับการแก้ไขปัญหาในประเด็นอื่น ๆ เช่น การมุ่งเพิ่ม
 คุณภาพของการสอบสวนและการพัฒนาข้าราชการตำรวจชั้นประทวน ซึ่งถือว่าเป็นเรื่อง
 ภายในของกรมตำรวจเองที่จะสามารถทำการแก้ไขได้ ผู้เขียนมีความชื่นชมและเห็นด้วย
 แต่ความชื่นชมจะเกิดขึ้นอย่างจริงจังก็ต่อเมื่อ กรมตำรวจได้ดำเนินการนำข้อวิจารณ์เหล่านั้น
 มาปฏิบัติอย่างจริงจังและต่อเนื่องมิใช่สักแต่เป็นเพียงการเสนอโครงการปรับปรุงที่สวยงาม
 ขึ้นตามแต่สถานการณ์ทางสังคมและการเมืองในขณะนั้นบังคับ แล้วก็ปล่อยให้เงียบหาย
 ไปตามกาลเวลา งานตำรวจในอนาคตก็จะประสบปัญหาที่แก้ไขไม่ตกไม่มีวันจบสิ้น เวียน
 วายตายเกิดอยู่เช่นในอดีตที่ผ่านมาเช่นเดิม

ความสังเกต

กิจการตำรวจได้พัฒนาจากการมีหน้าที่เป็นองครักษ์ ใกล้เคียงเพื่ออารักขาและ
 สนองพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ในสมัยโบราณกาล จนมีขอบข่ายของภารกิจ
 ที่สลับซับซ้อนถึงขีดสุดในปัจจุบัน สภาพปัญหาและข้อวิพากษ์วิจารณ์ทางด้านลบที่มีต่อ
 การปฏิบัติงานของตำรวจได้ทวีมากขึ้นตามสภาพกาลเวลาที่ผ่านไป จนรัฐบาลในระยะ
 หลังได้ให้ความสนใจจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อทำการศึกษาปัญหาและหาแนวทางปฏิรูปรองาน
 ตำรวจอย่างจริงจัง

การปฏิรูปรองานตำรวจตามแนวทางต่าง ๆ ภายใต้กรอบการพิจารณาทั้งในส่วน
 ของรัฐบาลและกรมตำรวจเองที่ปรากฏอยู่ในบทความนี้ ถือได้ว่า เป็นความพยายามล่าสุด

ที่จะทำให้การดำเนินงานของกรมตำรวจโดยส่วนรวมสามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนและสังคมส่วนรวมได้มากยิ่งขึ้น ความพยายามดังกล่าวจะประสบความสำเร็จได้มากน้อยเพียงใด เป็นเรื่องที่ยังไม่สามารถคาดการณ์ออกมาได้โดยแน่ชัด

อย่างไรก็ดีจากการวิเคราะห์และประเมินในเบื้องต้นพบว่า อย่างน้อยแนวทางของการปฏิรูปในภาพรวมก็สามารถให้ความหวังแก่เราได้บ้างว่า ในอนาคตตำรวจจะมีหน้าที่ความรับผิดชอบแต่เฉพาะในส่วนที่เป็นภารกิจหลักของตนเองมากยิ่งขึ้น ในอนาคตการปรับปรุงโครงสร้างเพื่อขยายหน่วยงานในลักษณะที่ไม่อำนวยการต่อส่วนรวม จะได้รับการต่อต้าน คัดค้าน ไม่สนับสนุนจากทุกฝ่ายมากยิ่งขึ้นและจะหมดลงไป ในที่สุด ในอนาคตการใช้ทรัพยากรส่วนใหญ่ตลอดจนกำลังบุคลากรตำรวจจะมุ่งลงมาสู่ระดับล่าง อันเป็นระดับที่ให้บริการแก่ประชาชนได้โดยตรงที่สุดมากยิ่งขึ้น ในอนาคตการป้องกันอาชญากรรมจะเน้นในรูปของการป้องกันก่อนเกิดเหตุมากยิ่งขึ้น และในอนาคตการแสวงหาความร่วมมือและความสัมพันธ์ของตำรวจที่มีต่อประชาชนจะเป็นไปในลักษณะที่ใกล้ชิดและพึ่งพาซึ่งกันและกันมากยิ่งขึ้น ฯลฯ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ความคาดหวังดังกล่าวจะเป็นความจริงได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความร่วมมือ ความเสียสละ ความจริงใจ และการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้งของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและโดยเฉพาะอย่างยิ่งของกรมตำรวจเองเป็นสำคัญ

เชิงอรรถ

1. ประวัติความเป็นมาของกิจการตำรวจไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่าอยู่ในลักษณะที่กระจุกกระจายและยังขาดผู้ที่รวบรวมวิเคราะห์เผยแพร่เป็นหมวดหมู่อย่างลึกซึ้งและสมบูรณ์เพียงพออย่างไรก็ตาม เมื่อไม่นานมานี้ได้มีผลงานอย่างน้อย 2 ชิ้นที่ได้พยายามรวบรวมกันกว่าประวัติศาสตร์ของกิจการตำรวจบางส่วนขึ้นซึ่งแม้ว่าจะเป็นเพียงสังเขป แต่ก็เป็นเรื่องที่น่ายินดี เพราะจะทำให้นักวิชาการทั่วไปสามารถนำเอารากฐานจากอดีตมาเชื่อมโยงเข้ากับภาวะปัญหาของตำรวจ ไทยในปัจจุบัน ได้ดียิ่งขึ้น โปรดดูประกอบ วีระพันธ์, พลตำรวจโท, *ประวัติความเป็นมาและภารกิจหน้าที่ของบัญชา*

- การสำรวจสอบสวนกลาง (กรุงเทพ : กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง กรมตำรวจ, 2525), หน้า 1-54 และ ประชัช เปียมสมบุรณ์. *วิวัฒนาการของการตำรวจไทย* บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการ พัฒนาพัฒนาบริหารรอบสองศตวรรษรัตนโกสินทร์ ณ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เมื่อ 23 กันยายน 2525, หน้า 1-31
2. ตำรวจจากแบบกำหนดราชการแจกจ่ายเอกสาร กรมตำรวจ, 26 สิงหาคม 2524 อนึ่ง โปรดพิจารณาแผนภูมิการแบ่งส่วนราชการของกรมตำรวจปัจจุบันได้ในผนวก ก. ท้ายบทความนี้
 3. อังใน คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ, *รายงานการปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารงานตำรวจ* (กรุงเทพ : ป.สัมพันธ์พาณิชย์, 2526), หน้า 12.
 4. คำแถลงของ นายมนตรี พงศ์พานิช รองเลขาธิการพรรคกิจสังคมเกี่ยวกับผลการประชุมของพรรคกิจสังคมเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจใน *หนังสือพิมพ์บ้านเมือง* ฉบับที่ 7478 วันที่ 30 มิถุนายน 2526, หน้า 1, 16
 5. คำแถลงของ พลตรี ประมาณ อติระกสาร หัวหน้าพรรคชาติไทย เกี่ยวกับเหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่าง พ.ร.บ. ทบวงรักษาความสงบ เข้าสู่การพิจารณาของสภาใน *หนังสือพิมพ์แนวหน้า* ฉบับที่ 1161 วันที่ 29 มิถุนายน 2526 หน้า 1-2
 6. ความหมายของการปฏิรูประบบราชการที่ใช้ในบทความนี้เป็นความหมายเกี่ยวกับ การปฏิรูปการบริหาร (administrative reform) ที่ศาสตราจารย์ ฮัน บิน ลี (Hahn-Been Lee) ได้กำหนดไว้ กล่าวคือ เป็นความพยายามที่จะนำความคิดใหม่ๆ หรือผสมผสานความคิดต่างๆ เข้าไปสู่ระบบบริหารงาน (ตำรวจ) ภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อที่จะปรับปรุงระบบให้ดีขึ้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาประเทศ ดู Hahn-Been Lee, "The Concept, Structure and Strategy of Administrative Reform : An Introduction," in Hahn-Been Lee and Abelardo C. Samonte (eds.), *Administrative Reforms in Asia* (Manila : EROPA, 1970), p. 7.
 7. คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ, *อ้างแล้ว*, หน้า 7
 8. โปรดพิจารณาคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่ 23/2524 ลงวันที่ 27 เมษายน 2524
 9. โปรดพิจารณาคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่ 30, 31, 32/2524 ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2524
 10. คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ, *อ้างแล้ว*, หน้า 22 - 25
 11. *เพ็งฮ้าง*

12. โปรดพิจารณา แผนภูมิการแบ่งส่วนราชการของกรมตำรวจ ที่คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ เสนอแนะในส่วนนี้ได้ ในผนวก ข. ท้ายบทความนี้
13. โปรดพิจารณา แผนภูมิการแบ่งส่วนราชการรูปแบบคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้ในผนวก ค. ท้ายบทความนี้
14. โปรดพิจารณา คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ, *อ้างแล้ว*, หน้า 24, 34
15. โปรดพิจารณา คณะทำงานเฉพาะกิจในการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างและระบบการบริหารงานของกรมตำรวจ, *การปรับปรุงกรมตำรวจ : การวิเคราะห์ทางเล็งและข้อเสนอเบื้องต้น* (กรุงเทพฯ : ยูไนเต็ทโปรดักชัน, 2526), หน้า 17-20
16. โปรดพิจารณา คณะทำงานเฉพาะกิจฯ, *เพ็งอ้วง*, หน้า 12-16
17. โปรดพิจารณามติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 23 ธันวาคม 2523 เรื่องแนวทางการกำหนดส่วนราชการและอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน (ว. 245)
18. ประมวลจากคำแถลงของ พลตำรวจเอกณรงค์ มหานนท์ อธิบดีกรมตำรวจต่อคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ ณ ทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2526 สำหรับรายละเอียดของการปรับปรุงในแต่ละแนวทาง โปรดพิจารณา คณะทำงานเฉพาะกิจฯ, *อ้างแล้ว*, บทที่ 3
19. โปรดพิจารณาเปรียบเทียบ แผนภูมิการแบ่งส่วนสถานีตำรวจเดิมกับแผนภูมิการแบ่งส่วนสถานีตำรวจตามแนวความคิดใหม่ ได้ในผนวก ง. และผนวก จ. ท้ายบทความนี้
20. โปรดพิจารณา คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ 18/2526 ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2526
21. วรเดช จันทรร, *การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม* (กรุงเทพฯ : สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทยและมูลนิธิเฟรเดอริก - อีเบิร์ท สตีฟตัน, 2523), หน้า 43
22. *เพ็งอ้วง*, หน้า 76
23. ปัญหาในลักษณะนี้เกิดขึ้นในหน่วยงานระดับแผนก ในกองบังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ ในกองบังคับการอำนวยการทั้งของกองบัญชาการตำรวจนครบาลกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลางและกองบัญชาการตำรวจภูธร 1-4
24. ปัญหาการนำนโยบายมาปฏิบัติที่อาจจะเกิดขึ้นในลักษณะนี้โปรดศึกษาได้จาก The Comptroller General, *Implementation : The Missing Link in Planning Reorganizations*, Report to the Committee on Governmental Affairs, United States Senate, March, 1981.

25. ปัญหาในลักษณะนี้ คณะนายตำรวจนักเรียนหลักสูตรผู้กำกับการที่มารับการฝึกอบรม ณ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เมื่อ กรกฎาคม 2526 ได้ระบุกับผู้เขียนว่าเป็นปัญหาเบื้องต้นในระดับสถานีตำรวจ การจะแก้ไขหรือปรับปรุงโครงสร้างสถานีตำรวจในแง่ใดก็ตาม กรมตำรวจจะต้องแก้ไขปัญหานี้ให้ได้เสียก่อน
26. เป็นที่น่าอินทิวว่า กรมตำรวจได้เริ่มให้ความสำคัญต่อความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีสถานีตำรวจทดลองขึ้นบ้างแล้ว โดยได้มีการอนุมัติให้มีการจัดตั้งและทดลองประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในบางสถานีตำรวจในเขตนครบาล โปรดพิจารณา คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานสถานีตำรวจนครบาลทดลอง, *รายงานการวิจัยและประเมินผลโครงการสถานีตำรวจนครบาลทดลอง* เสนอต่อกรมตำรวจ เมื่อ กุมภาพันธ์ 2526
27. จากการศึกษาของนักวิจัยผู้เชี่ยวชาญในการวางแผนและการประเมินผล พบว่าการมีตัวชี้บอกในการปฏิบัติงานหลายๆตัว (multiple indicators) เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการเพิ่มประสิทธิผลในการปฏิบัติของโครงการบริการประชาชนทุกด้าน โปรดดู Alice Rivlin, *Systematic Thinking for Social Action* (Washington, D.C. : The Brookings Institution, 1971)
28. ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะนี้ โปรดศึกษาได้จาก Robert K. Yin, Karen A. Heald, and Mary E. Vogel, *Tinkering with the System* (Lexington, Mass : Lexington Books, 1977)

บรรณานุกรม

- คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานสถานีตำรวจนครบาลทดลอง *การวิจัยและประเมินผลโครงการสถานีตำรวจนครบาลทดลอง* รายงานเสนอต่อกรมตำรวจ, กุมภาพันธ์ 2526
- คณะทำงานเฉพาะกิจในการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างและระบบการบริหารงานของกรมตำรวจ *การปรับปรุงกรมตำรวจ : การวิเคราะห์ทางเลือกและข้อเสนอเบื้องต้น* กรุงเทพฯ : ยูไนเท็ดโปรดักชั่น, 2526
- คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ *รายงานการปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารงานตำรวจ* กรุงเทพฯ : ป.สัมพันธ์พาณิชย์, 2526
- ประกอบ วีระพันธ์, พลตำรวจโท *ประวัติความเป็นมาและภารกิจหน้าที่กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง* กรุงเทพฯ : กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง กรมตำรวจ, 2525

ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ *วิวัฒนาการของการตำรวจไทย* บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการ พัฒนา
พัฒนาบริหารรอบสองศตวรรษรัตนโกสินทร์ ณ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์,
23 กันยายน 2526

วราเชษ จันทรรกร *การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหา อุปสรรคและแนวโน้ม*
กรุงเทพฯ ฯ : สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยและมูลนิธิเฟรเดอริก ฮีเบิร์ต สกิปฟุ้ง, 2523

หนังสือพิมพ์บ้านเมือง ฉบับที่ 7478, 30 มิถุนายน 2526

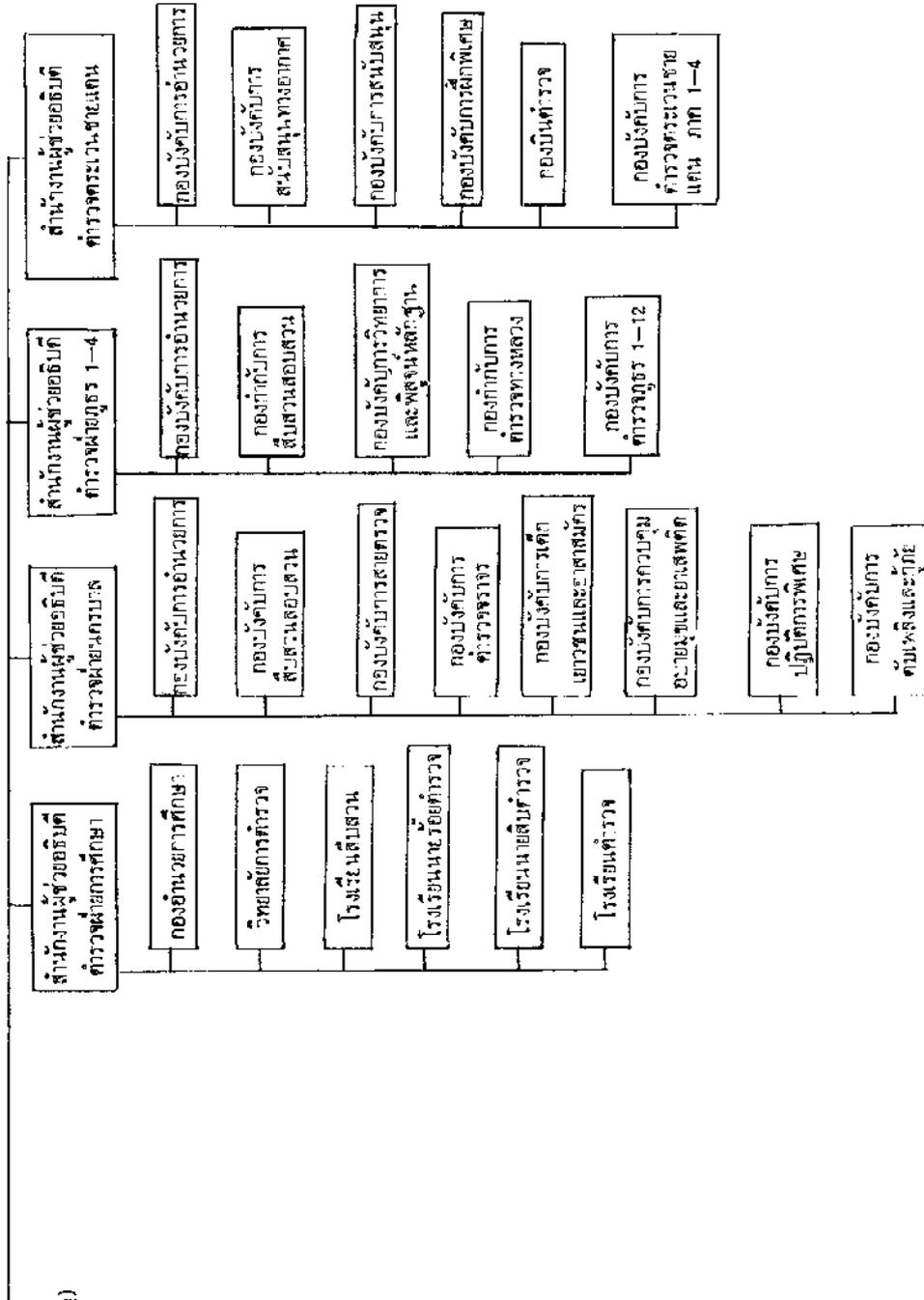
หนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับที่ 1161, 29 มิถุนายน 2526

Lee, Hahn-Been, and Abelardo G. Samonte, editors. *Administrative Reform in Asia*.
Manila : EROPA, 1970.

Rivlin, Alice. *Systematic Thinking for Social Action*. Washington, D.C. : The
Brookings Institution, 1971.

The Comptroller General. *Implementation : The Missing Link in Planning Reorganizations*.
Report to the Committee on Governmental Affairs, United States Senate,
March, 1981.

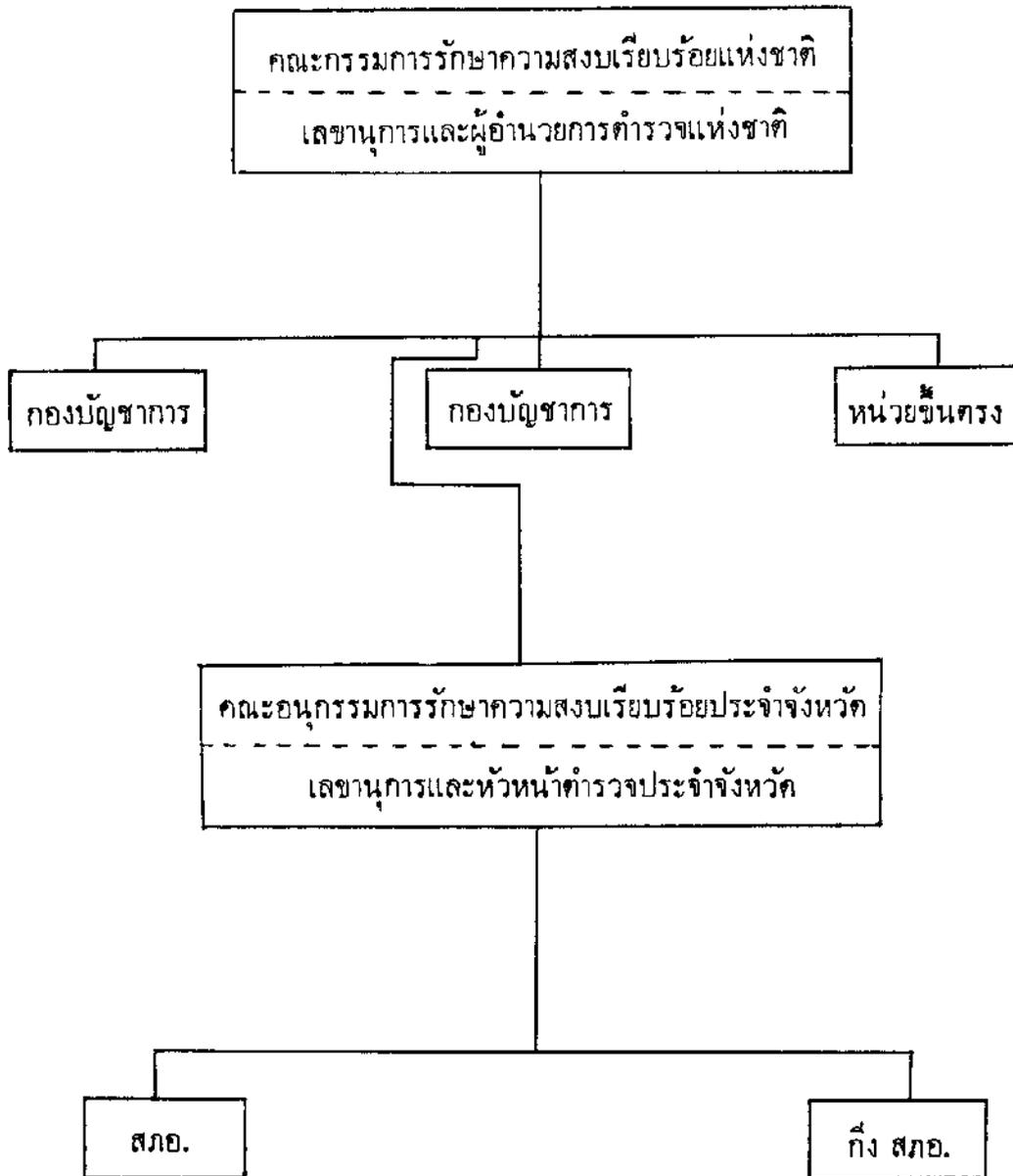
Yin, Robert K., Karen A. Heald, and Mary E. Vogel. *Tinkering with the System*.
Lexington, Mass : Lexington Books, 1977.



ผนวก ข. (ต่อ)

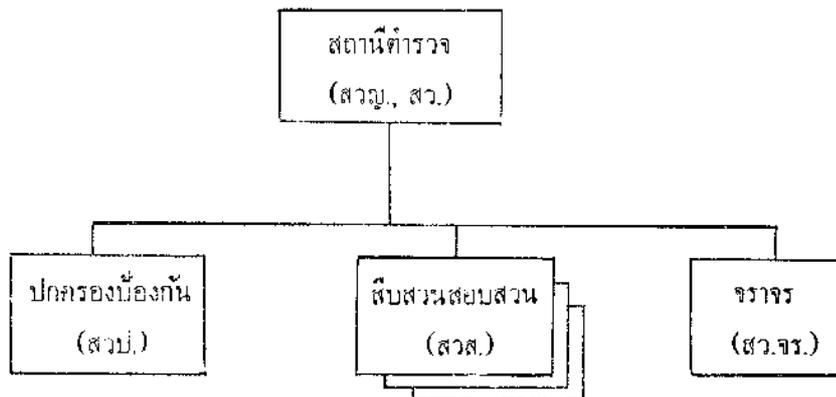
ผนวก ค.

แผนภูมิการแบ่งส่วนราชการ
รูปแบบคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ



หมวด ก.

แผนภูมิการแบ่งส่วนสถานีดำรวจ (เดิม)



หมวด ข.

แผนภูมิการแบ่งส่วนสถานีดำรวจตามแนวความคิดใหม่

