

## บทที่ 1

### บทนำ



### สภาพปัญหาและความสำคัญทางการเมือง

กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงและเป็นศูนย์กลางความเจริญทั้งใน ภาคราชการ ภาคอุตสาหกรรม ธุรกิจการค้าการบริการ รวมทั้งเป็นแหล่งจ้างงานที่สำคัญของประเทศจึงทำให้ประชาชนอพยพหลั่งไหลจากภูมิภาคต่าง ๆ เข้ามาอยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครเป็นจำนวนมากและเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทุกปี จนกระทั่งขณะนี้ เป็นเมืองใหญ่อันดับที่ 15 ของโลก ข้อมูลจากสำนักงานกลางทะเบียนราษฎรปี 2535 กรุงเทพมหานครมีประชากร 5.6 ล้านคน จึงเป็นผลให้การปลูกสร้างอาคารและการขยายตัวของเมืองเป็นไปอย่างรวดเร็ว ประกอบกับยังไม่มีกฎหมายผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะออกบังคับใช้จึงทำให้บนเขาไประหว่างย่านที่อยู่อาศัย ย่านธุรกิจ และย่านอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังเกิดปัญหาด้านสาธารณสุขโรคไม่เพียงพอสำหรับพื้นที่ที่มีความหนาแน่นมาก พื้นที่ที่มีการพัฒนาเกิดขึ้นใหม่โดยภาคเอกชนอีกด้วย กล่าวได้ว่าปัญหาในการราชที่ดินเป็นปัญหาพื้นฐานสำคัญที่นำไปสู่ความยุ่งยากในการจัดโครงสร้างบริการด้านสาธารณสุขโรค และลุกลามไปถึงปัญหาการจราจรติดขัด และปัญหาการคมนาคมขนส่งไม่เพียงพอ ซึ่งนับว่าปัญหาต่าง ๆ จะทวีความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ อันเป็นผลกระทบต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อมและภาวะของสังคมเมือง อาจกล่าวได้ว่า กรุงเทพมหานครในปัจจุบันถึงจุดวิกฤตแล้วในเรื่องปัญหาการจราจรติดขัด ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาวะมลพิษต่าง ๆ และมีผลโดยตรงต่อสุขภาพอนามัย จิตใจของประชาชนชาวกรุงเทพมหานคร<sup>1</sup>

ปัญหาการจราจรติดขัดในกรุงเทพมหานครนับวันจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น เพราะสภาพการจราจรอยู่ในขั้นติดขัดคับคั่งมากโดยเฉพาะบริเวณที่กรุงเทพมหานครชั้นใน อัตราความเร็วของการจราจรประมาณ 9 กิโลเมตรต่อชั่วโมง หรือต่ำกว่า (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ

<sup>1</sup>สำนักงานนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร, แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2535 - 2539) (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2534) หน้า 71.

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปัญหาและแนวทางการพัฒนาเมือง ในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7) ทำให้เกิดความสับสนเปลืองน้ำมันเชื้อเพลิงและก่อให้เกิดมลภาวะต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก สาเหตุสำคัญ ๆ ที่ก่อให้เกิดปัญหาจราจร คือ ปัญหาความไม่สมดุลระหว่างปริมาณการจราจรและพื้นที่ถนน ปัญหาระบบโครงข่ายถนนบีบบังคับให้การจราจรต้องชะงักงันเส้นทางในถนนสายหลัก ปัญหาขาดแคลนระบบขนส่งมวลชน ปัญหาแหล่งงานสถานที่ราชการและสถานศึกษาอยู่ในใจกลางกรุงเทพมหานคร ปัญหาการไม่เคารพกฎจราจรของผู้ใช้รถใช้ถนน ปัญหาอุบัติเหตุจราจรและปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบมาจากสาธารณูปโภคและถนน คือ อากาศเสียและเสียงอึกทึก

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นก่อให้เกิดความสูญเปล่าและความสูญเสียทางเศรษฐกิจ เสียเวลา อากาศเป็นพิษ ตลอดจนเสียงรบกวนทำให้เสียสุขภาพ ยานพาหนะเสื่อมสภาพเร็วกว่าที่ควร สิ้นเปลืองอะไหล่และค่าซ่อม เสียบุคลากรค้าต่างประเทศเพิ่มขึ้น ตลอดจนทำลายสุขภาพจิตของชาวกรุงเทพมหานคร ซึ่งไม่อาจประมาณค่าเสียหายได้ การจราจรนับวันจะทวีปัญหาขึ้นอัตราความเร็วของการเดินทางลดลงเรื่อย ๆ ความสูญเสียทางเศรษฐกิจทวีมากขึ้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการวางแผนแก้ปัญหาต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ

สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ เพราะประเทศไทยนั้นขาดการแก้ไขปัญหาการจราจรมาเป็นเวลานานมีรถจำนวนมากมายเกินขนาด แต่สภาพถนนหนทางในกรุงเทพมหานครนั้นไม่มีการขยายปรับปรุงปรับเส้นทางหรือตัดเส้นทางถนนเพิ่มเติม การขยายถนนกระทำในช่วงภายหลังปี 2530 ซึ่งอัตราของรถนั้นเพิ่มไปในจำนวนที่สูงมากกว่าการขยาย ถนนจำนวนหลายพันเท่า และอีกประการหนึ่งคือจำนวนประชากรที่อพยพเข้ามาอยู่ในกรุงเทพมหานครเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยข้อเท็จจริงแล้วประชากรที่เดินทางจากจังหวัดใกล้เคียง เช่น จังหวัดนครปฐม สมุทรปราการ สมุทรสาคร พระนครศรีอยุธยา นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสงคราม ราชบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี สระบุรี ลพบุรี นครนายก ถ้านับรวมประชาชนในจังหวัดใกล้เคียงดังกล่าว ประชากรที่เข้ามาทำงานหรือประกอบธุรกิจ ตอนกลางวันมีกว่า 10 ล้านคน<sup>2</sup> เมื่อดูอัตราส่วนของประชากรที่ต้องเข้ามาใช้ถนนการจราจรในกรุงเทพมหานครนั้น โดยเปรียบเทียบจำนวนถนนและปริมาณรถแล้วพบว่า จำนวนถนนในกรุงเทพ

---

<sup>2</sup>ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, "ระบบการขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานคร," ข่าวพาณิชย์ (22 พฤศจิกายน 2528) : 5.

มหานครทั้งหมดมีเพียง 2,785 กิโลเมตร ขณะที่ปริมาณรถบนท้องถนนมีกว่า 2,000,000 คัน<sup>3</sup> อัตราส่วนของพื้นที่ถนนต่อพื้นที่เมืองของกรุงเทพมหานครมีเพียงประมาณร้อยละ 8.9 เท่านั้น เมื่อเปรียบเทียบกับเมืองใหญ่อื่น ๆ เช่น ลอนดอน หรือ นิวยอร์ก ซึ่งมีอัตราส่วนพื้นที่ถนนต่อพื้นที่เมืองสูงถึงประมาณร้อยละ 22 และร้อยละ 24 ตามลำดับ<sup>4</sup> ถึงแม้ว่าในปี พ.ศ. 2534 กรุงเทพมหานครจะได้ทำการก่อสร้างสะพานลอยขึ้นถึง 10 แห่ง รวมค่าก่อสร้าง 2,345 ล้านบาท คือ ที่สี่แยกรัชโยธิน (พหลโยธิน-รัชดา) ท่าพระ สะพานควายดินแดง-ราชวิถี (สามแยก) พหลโยธิน-กำแพงเพชร (สามแยก) ซังฮี้ (สะพานกรุงธนจรูญสุนทรวงศ์) รัชดาภิเษก-ลาดพร้าวบินเกล้า-อรุณอมรินทร์ รามคำแหง-ศรีนครินทร์ และเพชรบุรี-พัฒนาการ ซึ่งคาดว่าจะแล้วเสร็จตั้งแต่กันยายน 2534 ถึงกันยายน 2535<sup>5</sup> แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาการจราจรที่ติดขัดนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตำรวจ เป็นสถาบันหนึ่งของรัฐมีหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ การป้องกันเหตุร้ายไม่ให้เกิดขึ้นและให้บริการต่าง ๆ แก่สมาชิกในสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่งตำรวจหมายถึง เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ตรวจรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน<sup>6</sup> ตำรวจต้องปฏิบัติงานหลายหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม การควบคุมการจราจร สืบสวน สอบสวนคดีอาญา ตำรวจนครบาลจึงมีภารกิจต่าง ๆ มากมาย<sup>7</sup> หน่วยงานที่มีความสำคัญในการแก้ไขปัญหการจราจรในกรุงเทพมหานครคือ เจ้าหน้าที่ตำรวจจราจร บทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรในการแก้ไขปัญหการจราจร แยกได้ดังนี้

<sup>3</sup>"ปัญหาการจราจรในกรุงเทพมหานคร," ประชาชาติธุรกิจ (ฉบับพิเศษ) (กรกฎาคม 2534) : 2.

<sup>4</sup>"แนะนำโครงการระบบการควบคุมสัญญาณไฟจราจร," สยามรัฐ ฉบับพิเศษ 36 (10 ธันวาคม 2526) : 1.

<sup>5</sup>ถวิล วิสุทจินดา, มาตรการแก้และกันรถติด (ไม่ปรากฏที่พิมพ์, 2534), หน้า 10.

<sup>6</sup>สัญญา ธรรมศักดิ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กรุงสยามการพิมพ์ 2526), หน้า 19.

<sup>7</sup>"สัมภาษณ์ พล.ต.ท.สำเนา วิทิสวรการ ผู้อำนวยการตำรวจนครบาล" สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์ 33 (15-21 มีนาคม 2530) : 54.

1. การควบคุมและอำนวยการจราจร
2. การบังคับการตามกฎหมาย
3. การวางแผนจัดการจราจร
4. การให้การศึกษาต่อผู้ใช้รถใช้ถนน

หน่วยงานรับผิดชอบ กองบัญชาการตำรวจนครบาล เป็นหน่วยงานของการตำรวจที่รับผิดชอบโดยตรงต่อปัญหาการจราจรในกรุงเทพมหานคร ซึ่งระดับปฏิบัติแบ่งหน่วยงานรับผิดชอบเป็น 2 ส่วนคือ

1. สถานีตำรวจนครบาลทั้งที่อยู่ในกรุงเทพมหานคร จำนวน 69 สถานีซึ่งแต่ละสถานีอยู่ในสังกัดของกองบังคับการตำรวจนครบาลเหนือ-ใต้ และ ธนบุรี มีหน้าที่ด้านการจราจรในเขตพื้นที่รับผิดชอบของแต่ละสถานีโดย

- 1.1 ควบคุมและอำนวยการจราจร โดยเฉพาะทางแยกและจุดสำคัญต่าง ๆ
- 1.2 กวดขันจับกุมผู้ฝ่าฝืนกฎจราจรซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหาจราจรติดขัด

2. กองบังคับการตำรวจจราจร มีหน้าที่ควบคุมและจัดการจราจรในกรุงเทพมหานครทั้งหมดเพื่อให้เกิดความสะดวกและปลอดภัย โดย

- 2.1 สนับสนุนสถานีตำรวจนครบาลทั้งที่ในการควบคุมการจราจร และกวดขันจับกุมผู้ฝ่าฝืนกฎจราจร

- 2.2 วางแผนแลประสานงานเพื่อจัดการจราจรตามแผนและโครงการต่าง ๆ ในส่วนที่กรมตำรวจรับผิดชอบ โดยเฉพาะในกรณีพื้นที่ที่ครอบคลุมเขตรับผิดชอบของหลายสถานีตำรวจ และกรณีงานมหกรรมหรืองานราชพิธี งานรัฐพิธี ตลอดจนงานพิธีการต่าง ๆ

การปฏิบัติ จากสภาพปัญหาการจราจรปัจจุบันในกรุงเทพมหานคร ตำรวจนครบาลได้ถือปฏิบัติในการจัดและอำนวยการจราจร คือ

ในวันราชการปกติ สภาพการจราจรจะติดขัดในช่วงเช้าและเย็น กำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่เกือบทั้งหมดจะควบคุมและอำนวยความสะดวกให้การจราจรเลื่อนไหล โดยถือหลักระบายกระแสรถเข้าเมืองให้มากในช่วงเช้า และระบายขาออกเมืองให้มากในช่วงเย็น สำหรับการกวดขันจับกุมผู้ฝ่าฝืนกฎหมายจะดำเนินการอย่างจริงจังนอกช่วงเวลาเร่งรัด

ในวันหยุดราชการโดยเฉพาะวันเสาร์ ซึ่งการจราจรจะติดขัดมากกว่าในวันปกติ การเดินทางของประชาชนจะสับสนและไม่สามารถประเมินเส้นทางได้ กำลังตำรวจยังคงปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับวันราชการ

การควบคุมการปฏิบัติ ผู้บังคับบัญชาระดับกองบัญชาการ และกองบังคับการซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการจราจร จะออกตรวจตราควบคุมและอำนวยความสะดวกหน้าที่ยาตราจราจร รวมทั้งสั่งการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

กองบัญชาการตำรวจนครบาล ได้จัดตั้งศูนย์ควบคุมการจราจรโดยใช้ชื่อ "บก. 02" ตั้ง ณ กองบังคับการตำรวจจราจร เพื่อควบคุม สั่งการ และประสานงานระหว่างหน่วยงานและผู้ปฏิบัติที่รับผิดชอบการจราจรในสังกัด

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการจราจรของกองบัญชาการตำรวจนครบาล ซึ่งมีผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ เข้าร่วม จะกำหนดแนวคดียบายการแก้ไขปัญหาจราจรในกรุงเทพมหานคร โดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีจำนวนประมาณ 2,000 คน จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความยากลำบาก เพราะปัญหาการจราจร นั้น เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นพร้อมกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคม กรมตำรวจโดยกองบัญชาการตำรวจนครบาล มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายจราจร โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการจราจรทางบก ในปี พ.ศ. 2522 ในการควบคุมและจัดระเบียบการจราจร ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการเดินรถ การกำหนดเวลาห้ามจอดรถบนถนน การอนุญาตหรือห้ามรถบางชนิดวิ่งบนถนนบางสายหรือบางเวลา โดยการออกประกาศหรือข้อบังคับเจ้าพนักงานจราจร เพื่อการปฏิบัติงาน ดังกล่าวและการรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมาย กองบังคับการตำรวจจราจรได้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ตำรวจให้มีหน้าที่ในการควบคุม เพื่อเพิ่มความรู้ความสามารถและประสิทธิภาพ เพราะเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรนอกจากจะควบคุมผู้กระทำผิดกฎหมายฝ่าฝืนกฎจราจรแล้ว ยังต้องช่วยเหลือผู้ที่ต้องประสบอุบัติเหตุอีกด้วยในการปฏิบัติงาน รวมทั้งการดำเนินงานการจัดหาอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานควบคุมการจราจร คือรถจักรยานยนต์พร้อมวิทยุสื่อสารให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ กองบังคับการตำรวจจราจร เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้สูงขึ้น<sup>8</sup> การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรนั้น ต้องประสบกับปัญหาการเสี่ยงภัยบนท้องถนน อาทิเช่น

<sup>8</sup>"สัมภาษณ์ พล.ต.ต. ชงชัย ชาญรักษ์ ผบก.ตำรวจทางหลวง," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 34 (20-26 กันยายน 2532) : 54-56.

ตำรวจชั้นประทวนชื่อ ส.ต.ต. ระพินทร์ พิระกานนท์ เจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรของสถานีตำรวจนครบาลลุมพินี เข้าปฏิบัติหน้าที่จับกุมคดีความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก เป็นผลให้มีการตายเกิดขึ้นในวันที่ 1 มีนาคม 2532<sup>9</sup> และต้องเผชิญกับปัญหาผลภาวะเป็นพิษจากท่อไอเสียรถยนต์ และเสียงเครื่องยนต์ที่ดังเกินขอบเขต<sup>10</sup> ปัญหาเหล่านี้คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรนครบาลจะต้องประสบอยู่ตลอดเวลาที่ปฏิบัติภาระกิจ ซึ่งมีปริมาณงานมากมายจนเกินขอบเขต ขาดอุปกรณ์ เครื่องมือ สื่อสารที่ทันสมัย ขาดครุฑวิทยุ ขาดขวัญกำลังใจ ตลอดจนปัญหาทางเศรษฐกิจ รายได้ไม่เพียงพอกับการยังชีพ จนในที่สุดเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรเกิดความรู้สึกเินห่างทางการเมือง (political alienation) เป็นสภาวะจิต หรือ ความรู้สึกนึกคิดของบุคคลที่ไม่สนใจเรื่องการเมืองและการปกครองประเทศ เพราะตนเองไม่สามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ ค่านิยม ปทัสถานในทางการเมืองตามที่ตนปรารถนาได้ และมีแนวโน้มคิดว่า การเมือง การปกครองประเทศเป็นสิ่งที่กระทำไปโดยคนอื่นและเพื่อคนอื่น เป็นความรู้สึกของบุคคลที่คิดว่า ตนไม่สามารถที่จะกระทำสิ่งใด ๆ ให้เกิดผลในทางการเมืองการปกครองได้ หรือไม่ สามารถกระทำให้เกิดผลในทางการเมือง ตามที่ตนต้องการได้ การเมืองการปกครองที่ดำเนินอยู่เป็นอิสระจากตนเอง โดยที่ตนเองไม่มีอำนาจอะไรที่จะเข้าไปควบคุมได้เลย ดังนั้น วิธีทางที่เข้าสู่อำนาจทางการเมือง รวมทั้งพฤติกรรมทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจร จึงไม่จำเป็นต้องอยู่ภายในกรอบกติกาที่เคยยอมรับกัน แต่อาจจะใช้ชีวิตการรุนแรงต่าง ๆ ได้ หรือวิธีการนอก ระบบ เพื่อให้ได้มาซึ่งการบรรลุถึงเป้าหมายหรือความต้องการของบุคคล นอกจากนั้น การได้รับความกดดันและความเหน็ดเหนื่อยจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจร จึงทำให้ตนมีความรู้สึก ว่า ผลที่ได้รับตอบสนองในการกระทำทางการเมือง การปกครองของตนจะให้บรรลุเป้าหมายนั้นมีน้อยมาก จึงมีความรู้สึกที่ต้องการหันเหหรือไม่สนใจต่อค่านิยม หรือการปฏิบัติต่าง ๆ ที่คนส่วนใหญ่อยอมรับหรือนิยมปฏิบัติในทางการเมือง การปกครองนั้น ๆ สิ่งเหล่านี้ย่อมที่จะส่งผลกระทบต่อ การปฏิบัติภาระกิจหน้าที่อย่างแน่นอน เพราะปริมาณงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรมีเพิ่มขึ้นทุกวัน ปริมาณรถยนต์บนท้องถนนที่เพิ่มขึ้นทุกขณะ เจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรจะต้องเพิ่มภาระหน้าที่และความ

<sup>9</sup> ไทยรัฐ (3 มีนาคม 2532) : 1.

<sup>10</sup> "ไม่รู้จะหนีไปอยู่ที่ไหนดี ล้วนหนีไม่พ้นสิ่งเน่าเหม็น," เดลินิวส์ (29 ตุลาคม 2534) : 20.

รับผิดชอบ มีการปรับปรุง แก้ไขการปฏิบัติงานที่ก้าวหน้าและทันสมัย จึงจะมีส่วนช่วยในการให้บริการ และการแก้ไขปัญหาด้านการจราจรแก่สังคมเป็นไปด้วยดีและมีประสิทธิภาพ

เจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรในฐานะหน่วยหนึ่งของชุมชนย่อยของระบบการเมือง การปฏิบัติหน้าที่ภารกิจของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรในระบบประชาธิปไตย จะต้องสัมพันธ์กับประชาชนจำนวนมากมาย ซึ่งบางส่วนของประชาชนผู้ชำระค่าใช้นั้น ขาดการเคารพกฎจราจร ตลอดจนความซับซ้อนของโครงสร้างทางสังคม ความสัมพันธ์ในเชิงระบบอุปถัมภ์ที่ฝังรากลึกในสังคมไทย ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรจะต้องมีความเข้าใจในระบบการเมืองอย่างลึกซึ้ง จึงจะทำให้การปฏิบัติภารกิจหน้าที่ สามารถลุล่วงได้ตามเป้าหมายเพราะการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรในระบอบประชาธิปไตยมีขอบเขตความรับผิดชอบอย่างกว้างขวาง เป็นภารกิจที่ยุ่ยาก สลับซับซ้อนไปตามภาวะการเปลี่ยนแปลงของสังคม อาจกล่าวได้ว่า ยิ่งบ้านเมืองเจริญขึ้นมากเพียงใด ความยุ่งยากของภารกิจตำรวจก็ยิ่งเพิ่มทวีขึ้นเพียงนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะการณ์ของการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ เป็นผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจจราจร ได้ประสบปัญหาอุปสรรคขัดข้อง อันเนื่องจากการปรับปรุงกลไกการบริหารงานตำรวจให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคม อิทธิพลจากสภาวะแวดล้อมภายนอก ดังนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจจราจรในระบอบประชาธิปไตย จำเป็นจะต้องคำนึงถึงหลักคุณประโยชน์ระหว่างสิทธิส่วนบุคคลกับหลักการรักษาความสงบเรียบร้อย ภายใต้อุปถัมภ์ของสังคมและหลักกฎหมายของบ้านเมืองในฐานะที่ตำรวจจราจรเป็นสื่อกลางที่อำนวยความสะดวกช่วยเหลือแก่ภูมิลำเนาประชาชนได้ใช้สิทธิเสรีภาพ โดยถูกต้องภายใต้หลักความยุติธรรมเสมอภาคแห่งกฎหมาย (justice under law) ประกอบควบคู่กันไปด้วย<sup>11</sup>

ความประสงค์ที่จะศึกษาความเมินห่างทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจร เนื่องมาจากว่า ผู้ศึกษาได้ปฏิบัติงานและมีประสบการณ์ด้านงานจราจรมาเป็นเวลานานมากกว่า 10 ปี ซึ่งปัญหาการจราจรนั้นเป็นปัญหาที่สำคัญระดับชาติ ดังนั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรจึงควรที่จะมีส่วนร่วม

<sup>11</sup>ประเสริฐ เมฆมณี, ตำรวจและกระบวนการยุติธรรม (กรุงเทพมหานคร : บริษัทพณิชการพิมพ์ จำกัด, 2519), หน้า 88.

ในกระบวนการทางการเมืองและมีโอกาสในการแก้ไขปัญหานั้น อันจะมีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ประเด็นความเมินห่างทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจร เป็นเรื่องใหม่ที่ยังไม่ได้มีการศึกษา มาก่อน ผลงานการวิจัยเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรในเมืองไทยยังมีน้อยมาก ส่วนใหญ่จะเป็น การศึกษาในแง่มุมมองการบริหารงานของกรมตำรวจและปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานของกรมตำรวจ การศึกษาเรื่อง ความเมินห่างทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจร จึงนับว่าจะก่อให้เกิด ประโยชน์ต่อการพัฒนาแนวความคิด การพัฒนาทางวิชาการในอีกระดับหนึ่ง ที่จะช่วยชี้ประเด็นต่าง ๆ ต่อการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจร และแนวทางแก้ไข ปัญหาการจราจรของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันและอนาคตต่อไป

### วัตถุประสงค์ในการศึกษา

จากความเป็นมาและสภาพปัญหาของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรดังกล่าวข้างต้น จึงได้กำหนด วัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังต่อไปนี้

1. เพื่อทราบถึงความเมินห่างทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรในเขตกรุงเทพมหานคร
2. เพื่อทราบถึงปัจจัยจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจร ที่มีส่วนทำให้เกิด ความเมินห่างทางการเมือง
3. เพื่อให้ทราบถึงผลกระทบของความเมินห่างทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจร ที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่

### สมมติฐานในการศึกษา

จากการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรในกรุงเทพมหานคร ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความอดทนจาก แรงกดดันหลาย ๆ ด้าน ทั้งภารกิจที่หนักหน่วงเกือบ 24 ชั่วโมง มลภาวะที่เป็นพิษ การฝ่าฝืน กฎจราจรของผู้ใช้รถใช้ถนน ความเข้มงวดกวดขันของผู้บังคับบัญชาในการปฏิบัติหน้าที่ จึงมีผลทำให้ เจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรเกิดความเมินห่างทางการเมือง ซึ่งความเมินห่างทางการเมืองนั้นมีระดับ ที่แตกต่างกันซึ่ง จึงได้กำหนดสมมติฐานในการวิจัยดังนี้



1. เจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรที่ปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่แตกต่างกัน จะมีผลทำให้มีความเมินห่างทางการเมืองที่แตกต่างกัน
2. ผู้บังคับบัญชาที่เข้มงวดกวดขันในการปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกัน จะมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรเกิดความเมินห่างทางการเมืองแตกต่างกัน
3. ประชาชนผู้ใช้รถใช้ถนน ที่ไม่เคารพกฎจราจรมีส่วนทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรเกิดความเมินห่างทางการเมืองที่แตกต่างกัน
4. สภาวะแวดล้อม มลภาวะที่เป็นพิษส่งผลต่อความเมินห่างทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจร ที่แตกต่างกัน
5. ภาวะทางเศรษฐกิจ มีผลต่อความเมินห่างทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรที่แตกต่างกัน

#### นิยามศัพท์เฉพาะ

ศัพท์สำคัญที่ใช้ในการวิจัยเรื่องนี้ โดยเฉพาะที่เป็นศัพท์เฉพาะในทางทฤษฎีและที่ปรากฏในสมมุติฐานของการวิจัย มีดังนี้

1. ความรู้สึกเมินห่างทางการเมือง (political alienation) เป็นสภาวะจิตหรือความรู้สึกนึกคิดของบุคคลที่อยากจะหันเห ไม่สนใจเรื่องการเมืองและการปกครองประเทศ เพราะตนเองไม่สามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนด เปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ ค่านิยม บทสถานการณ์ทางการเมืองตามที่ตนปรารถนาได้และมีแนวโน้มคิดว่า การเมือง การปกครองประเทศ เป็นสิ่งที่กระทำไปโดยคนอื่นและเพื่อคนอื่น โดยปฏิบัติไปตามกติกาที่ไร้ความยุติธรรม<sup>12</sup> บุคคลที่มีความรู้สึกเมินห่างทางการเมืองจะต้องมีความรู้สึก ดังต่อไปนี้<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup>Robert E. Lane, อ้างใน Michael Rush and Phillip Althoff, An Introduction to Political Sociology (London : Thomas Nelson and Ltd., 1971), p. 93.

<sup>13</sup>Ada W. Finifter, "Dimensions of Political Alienation." American Political Science Review 2 (June 1970), pp. 390-401.

1.1 ความรู้สึกไร้อำนาจทางการเมือง (political powerlessness) เป็นความรู้สึกของบุคคลที่คิดว่า ตนไม่สามารถที่จะกระทำสิ่งใดๆ ให้เกิดผลในทางการเมืองการปกครองได้หรือไม่สามารถกระทำให้เกิดผลในทางการเมือง ตามที่เขาต้องการได้ การเมืองการปกครองที่ดำเนินอยู่เป็นอิสระจากตนเอง โดยที่ตนเองไม่มีอำนาจอะไรที่จะเข้าไปควบคุมได้เลย

1.2 ความรู้สึกไร้ความหมายทางการเมือง (political meaninglessness) เป็นความรู้สึกว่า เมื่อตนเองไม่มีอิทธิพลต่อการเมืองการปกครองที่เป็นอยู่แล้ว วิธีทางทางการเมืองต่าง ๆ ที่เป็นที่ยอมรับอยู่นั้นไม่มีความหมายและไม่สามารถทำนายถึง "ผลกระทบ" ต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้ ดังนั้น เรื่องของการเมืองการปกครอง จึงเป็นสิ่งที่ไม่สามารถทำนาย หรือหารูปแบบได้

1.3 ความรู้สึกไร้บทстанทางการเมือง (political normlessness) เป็นความรู้สึกของบุคคลว่าการเมืองการปกครองที่เป็นอยู่นั้น ไม่มีกฎเกณฑ์หรือบทстанที่จะเป็นแนวทางในการปฏิบัติได้ เพราะมันได้สูญสลายไปแล้ว ดังนั้น วิธีทางที่เข้าสู่อำนาจทางการเมืองรวมทั้งพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคล จึงไม่จำเป็นที่จะต้องอยู่ภายในกรอบกติกาที่เคยยอมรับกัน แต่อาจจะใช้วิธีการรุนแรงต่าง ๆ ได้ เพื่อให้ได้มาซึ่งการบรรลุถึงเป้าหมายหรือความต้องการของบุคคล

1.4 ความรู้สึกโดดเดี่ยวทางการเมือง (political isolation) เป็นความรู้สึกของบุคคลว่า ผลที่ได้รับตอบสนองในการกระทำทางการเมืองการปกครองของตนที่จะให้บรรลุเป้าหมายของตนนั้นมีน้อยมาก จึงมีความรู้สึกที่ต้องการหันเหหรือไม่สนใจต่อค่านิยม หรือการปฏิบัติต่าง ๆ ที่คนส่วนใหญ่ยอมรับหรือนิยมปฏิบัติในทางการเมืองการปกครองนั้น ๆ

1.5 ความรู้สึกว่า ตนเองเป็นคนเห็นห่างทางการเมือง (political estrangement) เป็นความรู้สึกของบุคคลว่า ภายใต้อำนาจทางการเมืองการปกครองที่มีอิทธิพลต่อตัวเขา นั้น ทำให้เขาไม่สามารถที่จะคาดหวังถึงผลที่จะได้รับในอนาคต เพราะการเมืองการปกครองเป็นเรื่องของการกระทำในสิ่งที่เป็นการฉกฉวยเช่นนั้นบ้าง มิใช่ขึ้นอยู่กับความพึงพอใจหรือเห็นว่ามีมีความสำคัญ หรือมีความหมายต่อการคงอยู่ของการเมืองการปกครองในตัวของมันเอง

2. การมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) หมายถึง การกระทำหรือกิจกรรมของบุคคลแต่ละคนที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของท้องถิ่น หรือของรัฐบาล เป็นผู้ที่มีความชอบธรรมในการตัดสินใจแบ่งสรรสิ่งที่มีคุณค่าที่มีอยู่อย่างจำกัดในสังคม โดยกิจกรรมดังกล่าวมีลักษณะไม่ต่อเนื่อง ไม่เต็มเวลาและเป็นบทบาทรองจากบทบาทอื่น ๆ อีกทั้ง

กิจกรรมดังกล่าวนั้นจะสำเร็จหรือไม่ หรืออาจเป็นไปด้วยความสำนึกของตนเองหรือถูกชักจูงระดมพลังให้เข้าร่วมก็ได้ กิจกรรมดังกล่าวได้แก่ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การเดินขบวนหรือชุมนุมเรียกร้อง การเข้าสังกัดกลุ่มต่าง ๆ การมีพฤติกรรมในการรณรงค์หาเสียงให้กับ พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งการร้องเรียนด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษร การติดตามข่าวสารการเมือง หรือการพูดคุยเกี่ยวกับการเมือง รวมถึงการนั่งเฉยต่อเรื่องราวทางการเมืองการปกครอง

3. การจรรยา หมายความว่า การไร้ทางของผู้จับจี้ คนเดินเท้า หรือ คนที่จูงจี้ หรือ ไล่ต้อนสัตว์ โดยมีขอบเขตดังนี้

เจ้าพนักงานจรรยา หมายถึง ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานจรรยา

พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายถึง ตำรวจซึ่งปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจรรยา

เจ้าหน้าที่ตำรวจจรรยา หมายถึง เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจรรยา โดยอำนวยความสะดวกด้านการจรรยาและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจรรยาทางบก

### ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาเรื่องความเมินห่างทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ตำรวจจรรยา มีจุดมุ่งหมายที่จะสำรวจความเมินห่างทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ตำรวจจรรยาในกรุงเทพมหานคร โดยเน้นประเด็นถึงความกดดันในการปฏิบัติหน้าที่ว่า เป็นตัวกำหนดในการเมินห่างทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ตำรวจ การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยภาคสนาม (survey research) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจจรรยาซึ่งได้แก่ ความหนาแน่นของการจรรยาในเขตพื้นที่ปฏิบัติงาน ความเข้มงวดกวดขันของผู้บังคับบัญชา การเคารพกฎจรรยาของประชาชน ภาวะทางเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อมและมลภาวะเป็นพิษต่าง ๆ กับความเมินห่างทางการเมืองในด้านความรู้สึกไร้อำนาจทางการเมือง ความรู้สึกไร้ความหมายทางการเมือง ความรู้สึก

---

<sup>14</sup>ประมวลคำจำกัดความของ Samuel P. Huntington and Joel M. Nelson, No Easy Choice : Political Participation in Developing Countries (Cambridge : Harvard University Press, 1976), p.4

รับที่สถานทางการเมือง ความรู้สึกโดดเดี่ยวทางการเมือง และความรู้สึกว่าตนเองเป็นคนเห็นห่างทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรในเขตกรุงเทพมหานคร โดยมีขอบเขตของการศึกษานี้ครั้งนี้คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวนทั้งสิ้น 1,788 นาย จาก 60 สถานีตำรวจนครบาล ซึ่งเป็นสถานีตำรวจในเขตการจราจรหนาแน่น และสถานีตำรวจในเขตการจราจรเบาบางประเภทละ 30 สถานี ดังนี้คือ

สถานีตำรวจนครบาลที่มีการจราจรหนาแน่น ประกอบด้วย สถานีตำรวจนครบาลพญาไท สถานีตำรวจนครบาลปทุมวัน สถานีตำรวจนครบาลลุมพินี สถานีตำรวจนครบาลชนะสงคราม สถานีตำรวจนครบาลบางรัก สถานีตำรวจนครบาลยานนาวา สถานีตำรวจนครบาลทุ่งมหาเมฆ สถานีตำรวจนครบาลพลับพลาไชย 2 สถานีตำรวจนครบาลสำราญราษฎร์ สถานีตำรวจนครบาลพระราชวัง สถานีตำรวจนครบาลพลไชย สถานีตำรวจนครบาลห้วยขวาง สถานีตำรวจนครบาลลาดพร้าว สถานีตำรวจนครบาลบางเขน สถานีตำรวจนครบาลบางนา สถานีตำรวจนครบาลคูสิต สถานีตำรวจนครบาลสุทธิสาร

สถานีตำรวจนครบาลที่มีการจราจรเบาบาง ประกอบด้วย สถานีตำรวจนครบาลบุปผาราม สถานีตำรวจนครบาลมุกคโล สถานีตำรวจนครบาลบางโพงพาง สถานีตำรวจนครบาลมักกะสัน สถานีตำรวจนครบาลบางยี่ขัน สถานีตำรวจนครบาลบางพลัด สถานีตำรวจนครบาลภาษีเจริญ สถานีตำรวจนครบาลบางยี่เรือ สถานีตำรวจนครบาลสาเหร์ สถานีตำรวจนครบาลมีนบุรี สถานีตำรวจนครบาลตลาดพลู สถานีตำรวจนครบาลบางมด สถานีตำรวจนครบาลคันนายาว สถานีตำรวจนครบาลบางกอกใหญ่ สถานีตำรวจนครบาลหนองแขม

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้ น่าจะให้ประโยชน์อย่างสำคัญดังต่อไปนี้

1. ทำให้ทราบพฤติกรรมการเฝ้าห่างทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจร
2. ทำให้ทราบปัจจัยบางประการที่มีอิทธิพลต่อความเฝ้าห่างทางการเมืองของตำรวจจราจร
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรต่อความเฝ้าห่างทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจร

4. ผลที่ได้รับจากการวิจัยครั้งนี้จะสามารถนำไปใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อการวางแผนงานด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรได้

### การนำเสนอรายงานวิจัย

การนำเสนอวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะประกอบด้วยเนื้อหาที่จะนำเสนอเป็นลำดับ ดังนี้

ส่วนที่ 1 เป็นบทที่กล่าวถึงข้อความโดยทั่วไป โดยมุ่งชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการศึกษาและสภาพปัญหาทางการเมือง และประเด็นที่ต้องการกระทำการศึกษา วัตถุประสงค์ของการศึกษาของเขตการศึกษา สมมติฐาน วิธีการดำเนินการศึกษาวิจัย การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัย ตลอดจนเค้าโครงของวิทยานิพนธ์ เพื่อให้มีความเข้าใจงานเบื้องต้น เป็นพื้นฐานก่อนที่จะติดตามศึกษาในบทต่อไป

ส่วนที่ 2 ว่าด้วยแนวความคิด หลักการทั่วไปและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาแบบแผนการมีส่วนร่วมทางการเมือง เพื่อเป็นกรอบในการวิเคราะห์สำหรับการวิจัยนี้

ส่วนที่ 3 เป็นการกล่าวถึงการดำเนินชีวิตของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรว่า เริ่มอย่างไร และต่อเนื่องอย่างไร เป็นการกล่าวถึงแก่นแท้ของการปฏิบัติหน้าที่จราจร ตลอดจนรูปแบบของการมีการเมืองทางการเมือง

ส่วนที่ 4 ว่าด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลซึ่งได้มาจากแบบสอบถาม เพื่อศึกษาว่าปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและสังคม สถานการณ์ทางการเมืองในแต่ละช่วงสมัยตลอดจนความสนิททางการเมืองของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจร มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการมีความเป็นทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรในสังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาลได้อย่างไร

ส่วนที่ 5 เป็นการสรุปผลที่ได้จากการศึกษาวิจัย เพื่อทดสอบสมมติฐานที่ตั้งไว้พร้อมทั้งเสนอข้อเสนอนโยบายประการ สำหรับใช้เป็นแนวทางในการศึกษาการเมืองทางการเมืองของกลุ่มอาชีพกลุ่มอื่น หรือการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมีขึ้น.

