



แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ได้ทบทวนทฤษฎีและงานวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องโดยแบ่งออกตามหัวข้อดังต่อไปนี้

1.1 แนวคิดการมีส่วนร่วม (Participation Concept)

1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการการบริหารงานตำรวจ (Police Administration)

1.1 แนวคิดการมีส่วนร่วม (Participation Concept)

นิรันดร์ จงวุฒิเวช (2527:183) ให้ความหมายของ “การมีส่วนร่วม” หมายถึง การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ (mental and emotional involvement) ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม (group situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการให้ (contribution) บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2527:16-19) ให้ความเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า

1. การมีส่วนร่วมในการดับปัญหาและสาเหตุปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนการดำเนินกิจกรรม
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

สหประชาชาติ (United Nations) (อ้างถึงใน มนตรี กรรพุมมาลย์, 2539:97) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม (Popular Participation) ไว้ว่า

1. การมีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา
2. การเข้ามามีส่วนร่วมทำให้เกิดการพัฒนา
3. การเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องการพัฒนา

ไบรอันท์ และ ไวท์ (Bryant and White, 1982 : 18) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่าประกอบด้วย 3 มิติ

มิติที่ 1 คือ มีส่วนร่วมในการตัดสินใจควรทำหรือทำอย่างไร

มิติที่ 2 คือ มีส่วนเสียดสละในการพัฒนา ลงมือปฏิบัติการตามที่ได้ตัดสินใจ

มิติที่ 3 คือ มีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการดำเนินการ

กรรณิการ์ ชมคติ (2524 : 11 – 13) ได้กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนเพิ่มเติมจากที่กล่าวมาข้างต้นว่ายังรวมถึง การมีส่วนร่วมประชุม การมีส่วนร่วมออกเงิน การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ การมีส่วนร่วมสัมพันธภาพ การมีส่วนร่วมชักชวน การมีส่วนร่วมบริโภค การมีส่วนร่วมเป็นผู้ใช้แรงงานหรือเป็นลูกจ้าง และการมีส่วนร่วมออกวัสดุอุปกรณ์

Caayupan (อ้างถึงใน ชินรัตน์ สมสืบ , 2539 : 22-23) นิยามว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน (People's participation) คือ กระบวนการที่ผู้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนามีโอกาสและใช้โอกาส มีส่วนในการแสดงความรู้สึก บ่งบอกความต้องการ และประสานสิ่งเหล่านี้ทั้งหมดเพื่อวางแผนดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย ตามสถานที่และวิธีที่ผู้ได้รับประโยชน์คิดไว้ โดยได้รับการช่วยเหลือจากหน่วยงานพัฒนาน้อยที่สุด

จากการศึกษานิยามของ “การมีส่วนร่วม” อาจกล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมคือ พฤติกรรมการแสดงออกของบุคคล หรือกลุ่มบุคคล ที่เข้ามาทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งร่วมกัน ในระยะเวลาที่กำหนด โดยมีความสัมพันธ์ที่กระหว่างกัน มีรูปแบบการร่วมงานทำในสิ่งเดียวกัน หรือแยกแยะการทำงานออกจากกัน แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อความสำเร็จในงานสิ่งเดียวกัน และต่างก็ได้รับประโยชน์ซึ่งกันและกัน

1) เงื่อนไขของการมีส่วนร่วม

การที่ประชาชนจะริเริ่มและช่วยตัวเองได้นั้น ประชาชนจะต้องมีโอกาสที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการพัฒนาชุมชนเสียก่อน กล่าวคือ ต้องมีเงื่อนไขสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้

1. ประชาชนต้องมีอิสระที่จะมีส่วนร่วม (freedom to participation)
2. ประชาชนต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม (ability to participation)
3. ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม (willingness to participation)

4. ประชาชนต้องมีเวลาที่จะมีส่วนร่วมก่อนเริ่มกิจกรรม การมีส่วนร่วมไม่เหมาะสมในสถานการณ์ฉุกเฉิน

5. ประชาชนต้องไม่เสียเงินเสียทอง ค่าใช้จ่ายในการมีส่วนร่วมมากเกินไป ประเมินค่าผลตอบแทนที่จะได้รับ

6. ประชาชนต้องมีความสนใจที่สัมพันธ์สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมนั้น ประชาชนต้องสามารถสื่อสารรู้เรื่องกันทั้ง 2 ฝ่าย และประชาชนต้องไม่รู้สึกกระทบกระเทือนต่อตำแหน่งหน้าที่หรือสถานภาพทางสังคม หากจะมีส่วนร่วม (สุภาภรณ์ งบสูงเนิน, 2547 : 12 – 13)

ฉลอง บุญล้อม (2546: 25) ได้กล่าวถึงเงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ

1. ประชาชนต้องมีความสามารถที่จะมีส่วนร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีศักยภาพที่จะเข้าร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เช่น ประชาชนจะต้องมีความสามารถในการค้นหาความต้องการ วางแผน จัดการ บริหารองค์กร และการใช้ทรัพยากรในที่สุด

2. ประชาชนจะต้องมีความพร้อมที่จะมีส่วนร่วม กล่าวคือ ประชาชนต้องมีสภาพทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และกายภาพ ที่เปิดโอกาสให้เข้ามีส่วนร่วม

3. ประชาชนจะต้องมีความประสงค์ที่จะเข้าร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีความเต็มใจ เห็นประโยชน์ในการเข้าร่วม จะต้องมิใช่เป็นการบังคับ หรือผลักดันให้เข้าร่วม โดยที่ประชาชนมิได้ประสงค์จะเข้าร่วมในขั้นหนึ่งนัยใด

4. ประชาชนจะต้องมีความเป็นไปได้ที่จะเข้าร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีโอกาสที่จะเข้าร่วม ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในการตัดสินใจ และกำหนดกิจกรรมที่ตนต้องการในระดับที่เหมาะสม ประชาชนจะต้องมีโอกาสและความเป็นไปได้ที่จะจัดการด้วยตนเอง

ดังนั้นประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมเมื่อรู้สึกสนใจในสิ่งนั้น และได้รับโอกาสในการมีส่วนร่วม ประกอบกับมีความพร้อมที่จะเข้าร่วม ซึ่งระดับการเข้าร่วมของแต่ละคน ย่อมแตกต่างกัน

2) ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

World Health Organization (อ้างถึงในสานิตย์ บุญชู , 2527: 10-11) เสนอว่า ปัจจัยพื้นฐานในการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ

1. ปัจจัยของสิ่งจูงใจ จากสภาพความเป็นจริงของชาวบ้านที่จะเข้าร่วมกิจกรรมใด กิจกรรมหนึ่ง ทั้งในแง่การร่วมแรง ร่วมทรัพยากร หรืออื่นๆ นั้นมีเหตุผลอยู่ 2 ประการ คือ

1.1 การมองเห็นว่าจะได้รับประโยชน์จากสิ่งตอบแทนในสิ่งที่ตนทำไป ซึ่งถือเป็นเรื่องการกระตุ้นให้เกิดมีสิ่งจูงใจ

1.2 การได้รับคำบอกกล่าวหรือชักชวนจากเพื่อนบ้านให้เข้าร่วมโดยมีสิ่งจูงใจเป็นตัวนำ ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องของการก่อให้เกิดมีสิ่งจูงใจ

2. ปัจจัยโครงสร้างของช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม แม้ว่าชาวชนบทเป็นจำนวนมากจะเห็นประโยชน์ของการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนา แต่ก็ไม่อาจเข้าร่วมกิจกรรมได้ เนื่องจากการเข้ามามีส่วนร่วมนั้นมีได้จากรูปแบบความสัมพันธ์ที่เหมาะสม เช่น ภาวะผู้นำ ลักษณะการทำงาน กฎระเบียบ แบบแผน เป็นต้น ดังนั้นปัจจัยพื้นฐานทางด้านโครงสร้างของช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมจึงควรมีลักษณะ

2.1 เปิดโอกาสให้ทุกคนและทุกกลุ่มในชุมชนมีโอกาสเข้าร่วมในการพัฒนาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง โดยการเข้าร่วมอาจอยู่ในรูปของการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยมีตัวแทนก็ได้

2.2 ควรมีกำหนดเวลาที่แน่ชัด เพื่อให้ผู้เข้าร่วมสามารถกำหนดเงื่อนไขของตนเอง

2.3 กำหนดลักษณะกิจกรรมที่แน่นอน

3. ปัจจัยอำนาจในการส่งเสริมกิจกรรมของการมีส่วนร่วม โดยปกติที่ผ่านมาในกิจกรรมหนึ่งๆ แม้ว่าประชาชนจะเห็นด้วยและมีโอกาสเข้าร่วม แต่ไม่อาจกำหนดเป้าหมาย วิธีการ หรือผลประโยชน์ของกิจกรรม เพราะสิ่งเหล่านี้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำ

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527: 183-189) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ได้แก่

1. ความศรัทธาที่มีต่อความเชื่อถือบุคคลสำคัญและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ เช่น การลงแขก การบำเพ็ญประโยชน์

2. ความเกรงใจบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศ ตำแหน่ง ทำให้ประชาชนเกิดความเกรงใจที่จะมีส่วนร่วมด้วย ทั้งๆที่ยังไม่มีความศรัทธาหรือความเต็มใจอย่างเต็มเปี่ยมที่จะกระทำ เช่น ผู้ใหญ่ออกปากขอแรงผู้น้อยก็ช่วยแรง

3. อำนาจบังคับที่เกิดจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่า ทำให้ประชาชนถูกบีบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำต่างๆ เช่น บังคับให้ทำงานเยี่ยงทาส

Cohen & Uphoff (อ้างถึงใน สุเมธ ทราษแก้ว, 2536 : 20-21) ได้เสนอว่ามีบุคคล 4 ฝ่าย ที่มีส่วนสำคัญในการมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาสิ่งแวดล้อมชนบท ประกอบด้วยประชาชนในท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลภายนอก สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ยังมีปัจจัยหลายอย่างที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม ได้แก่

1. อายุและเพศ
2. สถานภาพในครอบครัว
3. ระดับการศึกษา
4. สถานภาพทางสังคม
5. อาชีพ
6. รายได้และทรัพย์สิน
7. ระยะเวลาในท้องถิ่น และระยะเวลาที่อยู่ในโครงการ
8. พื้นที่ดินถือครอง และสถานภาพการทำงาน

องค์ประกอบของปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมนั้น เบื้องต้นผู้เข้ามีส่วนร่วมต้องมีความพร้อม และมีศักยภาพเพียงพอที่จะเข้าร่วมในโครงการกิจกรรมต่างๆที่กำหนดขึ้น

ปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการสิ่งใดสิ่งหนึ่งแยกออกได้เป็นปัจจัยภายใน ได้แก่ องค์ประกอบสถานะส่วนบุคคล ความสนใจ และการตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมของแต่ละบุคคล ส่วนปัจจัยภายนอก ได้แก่ ตัวโครงการที่ร่วมดำเนินการ วัตถุประสงค์ เป้าหมายของโครงการ ตลอดจนความน่าดึงดูดใจ หรือผลประโยชน์ที่จะมอบให้แก่ผู้เข้ามามีส่วนร่วม

3) ระดับการมีส่วนร่วม

ระดับการมีส่วนร่วมขึ้นอยู่กับว่าจะมีส่วนร่วมในเรื่องประเภทใด หรือขั้นตอนใด แต่หลักใหญ่ อาจแบ่งเป็น 5 ระดับ อย่างกว้างๆ (นรินทร์ชัย พัฒนพงศา, 2547: 17) คือ

1. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ให้ข้อมูลของตน/ครอบครัว/ชุมชนของตน เช่น การให้ข้อมูลการเจ็บป่วยของตนแก่แพทย์ ถ้าไม่ร่วมให้ข้อมูลที่เป็นจริง หรือแพทย์ไม่ฟังจริงก็อาจรักษาไม่ได้ผลดี

2. การมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูล-ข่าวสาร เช่น การร่วมรับรู้ข้อมูลของตน จากแพทย์ เพื่อจะเป็นแนวทางตัดสินใจให้ดีขึ้น เพราะสิ่งที่แพทย์รู้เกี่ยวกับคนนั้น ตนเองอาจไม่รู้

3. การมีส่วนร่วมตัดสินใจ โดยเฉพาะเกี่ยวกับโครงการที่ตนจะมีส่วนได้เสียด้วย โดยแบ่งเป็น 3 กรณี แล้วแต่กิจกรรมนั้นตนอยู่ในขั้นตอนใดต่อไปนี่

3.1 คนมีน้ำหนักการตัดสินใจน้อยกว่าเจ้าของโครงการ เช่น ก่อนเริ่มทำโครงการจะตัดสินใจว่าโครงการควรทำขนาดใด ทำกิจกรรมอะไรบ้าง เป็นต้น

3.2 คนมีน้ำหนักการตัดสินใจเท่ากับเจ้าของโครงการ เช่น เมื่อเป็นหุ้นส่วนที่เท่าเทียมกันและจะตัดสินใจว่าจะเริ่มโครงการนั้นหรือไม่

3.3 คนมีน้ำหนักการตัดสินใจมากกว่าเจ้าของโครงการ เช่น เมื่อเป็นผู้รับประโยชน์จากน้ำที่ได้รับจากอ่างเก็บน้ำ กลุ่มผู้ได้รับประโยชน์ควรเป็นผู้มีน้ำหนักการตัดสินใจมากกว่าเป็นเจ้าของน้ำที่ เป็นต้น

ตารางที่ 2.1 แสดงการแบ่งระดับการมีส่วนร่วม

ระดับการมีส่วนร่วม	ขั้นตอนการมีส่วนร่วม
ประชาชน มีส่วนร่วมมากขึ้น	1. ประชาชนคือผู้กำหนดสิ่งที่ต้องการ และร่วมกันจัดการ 2. ประชาชนได้ “ควบคุม” บางส่วน 3. ประชาชน และรัฐมีส่วนร่วมเท่ากัน (โดยรัฐถือว่าประชาชนเป็นหุ้นส่วน)
ประชาชนมีส่วนร่วมระดับปานกลาง	1. รัฐให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม บางส่วน เช่น เป็นที่ปรึกษา เข้าเป็น กรรมการ (แต่เพียงส่วนน้อย) 2. ประชาชนได้รับการปรึกษา (โดยมีการถามความต้องการบ้าง)
ระดับที่ประชาชน ไม่ได้มีส่วนร่วม	1. รัฐบอกให้ทราบ “มีอะไรบ้าง” 2. รัฐคือผู้จัดการให้ 3. รัฐคือผู้กำหนด (คิดให้แทน)

ที่มา : นนท์ กอแก้วทองดี และภิษรา คติกุล, 2544

จากการแบ่งการมีส่วนร่วมเป็นระดับต่างๆดังตาราง มิได้หมายความว่า ทุกคนควรจะต้องกำหนดสิ่งที่ต้องการและร่วมกันจัดการเอง อันเป็นระดับการมีส่วนร่วมมากขึ้น แต่ควรคำนึงถึงความเหมาะสม บางเรื่องการมีส่วนร่วมในระดับปานกลางอาจเป็นเรื่องที่เหมาะสม บางเรื่องอาจมีส่วนร่วมมากขึ้นอีกก็ได้ แต่จะมีระดับหรือขั้นตอนใด เป็นเรื่องที่ควรพิจารณาตามความเหมาะสม เพราะแม้โดยทั่วไปการมีส่วนร่วมจะเป็นเรื่องดี แต่หลายกรณีก็ต้องพิจารณาเป็นเรื่องๆไป อีกทั้งการมีส่วนร่วมที่ดีต้องการผู้ชำนาญการ และทรัพยากรด้านต่างๆอย่างมากด้วยเช่นกัน

4) รูปแบบของการมีส่วนร่วม

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527:179) ได้สรุปรูปแบบของการมีส่วนร่วม (Types of Participation) อาจจำแนกออกได้ 3 ประการ ตามลักษณะของการมีส่วนร่วม มีดังต่อไปนี้

1. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง (Direct participation) โดยผ่านองค์กรจัดตั้งของประชาชน (Inclusive Organization) เช่น การร่วมกลุ่มเยาวชนกลุ่มต่าง ๆ เป็นต้น
2. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางอ้อม (Indirect participation) โดยผ่านองค์กรผู้แทนของประชาชน (representative organization) เช่น กรรมการกลุ่ม หรือชุมชน กรรมการกลุ่มเลี้ยงไหม กรรมการหมู่บ้าน เป็นต้น
3. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยการเปิดโอกาสให้ (open participation) โดยผ่านองค์กรที่ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน (non-representative organization) เช่น สถาบันหรือหน่วยงานที่เชิญชวนหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเมื่อไรก็ได้ทุกเวลา เป็นต้น

ประธาน วัฒนวาณิชย์ (2536 : 24) ได้กล่าวถึงหลักการที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและลดจำนวนอาชญากรรมในสังคมที่สำคัญ ได้แก่ การกระจายอำนาจในการบริหารงานยุติธรรม (Decentralization) พร้อม ๆ กับการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่

1. ประชาชนและชุมชนจะต้องมีส่วนร่วมในความพยายามใด ๆ ที่จะป้องกันอาชญากรรม
2. องค์กรในกระบวนการยุติธรรมจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชน หรือโครงการที่เอกชนเป็นผู้ริเริ่มขึ้น
3. จัดให้มีโครงการร่วมมือในการป้องกันอาชญากรรม ระหว่างภาครัฐและเอกชนในระดับต่าง ๆ

4. เจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายจะต้องมีหน้าที่ในการสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ในการป้องกันอาชญากรรม

Wilson & McLaren (อ้างถึงใน จตุพร บานชื่น, 2533) กล่าวว่า การที่ประชาชน จะให้ความร่วมมือช่วยเหลือสนับสนุนงานของตำรวจนั้น เป็นผลมาจากความสัมพันธ์ที่มีต่อกัน ระหว่างตำรวจกับประชาชน โดยมีทัศนคติ พฤติกรรม และการแสดงออกของแต่ละฝ่ายเป็น องค์ประกอบที่ทำให้เกิดความสัมพันธ์ต่อกันในลักษณะต่าง ๆ

จตุพร บานชื่น ยังได้กล่าวอีกว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกิจกรรมตำรวจ ในปัจจุบัน ได้แก่การให้ข่าวสาร การเป็นพยานการปฏิบัติตามคำแนะนำ การช่วยชี้เบาะแสของคนร้าย

มีการศึกษาวิเคราะห์กลุ่มตามทฤษฎีของ George Humans ที่ได้อธิบายถึงปัจจัยที่ ทำให้บุคคลเกิดการรวมกลุ่มไว้ในหนังสือ Human Group ว่ามีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ คือ (สมปราชญ์ จอมเทศ, 2516 : 61-63)

1. มีกิจกรรม (Activity) หมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่บุคคลกระทำเช่นการเขียนบันทึก ลงนามในนิติกรรมสัญญาเจรจาโต้ตอบ ตัดสินใจ เป็นต้น

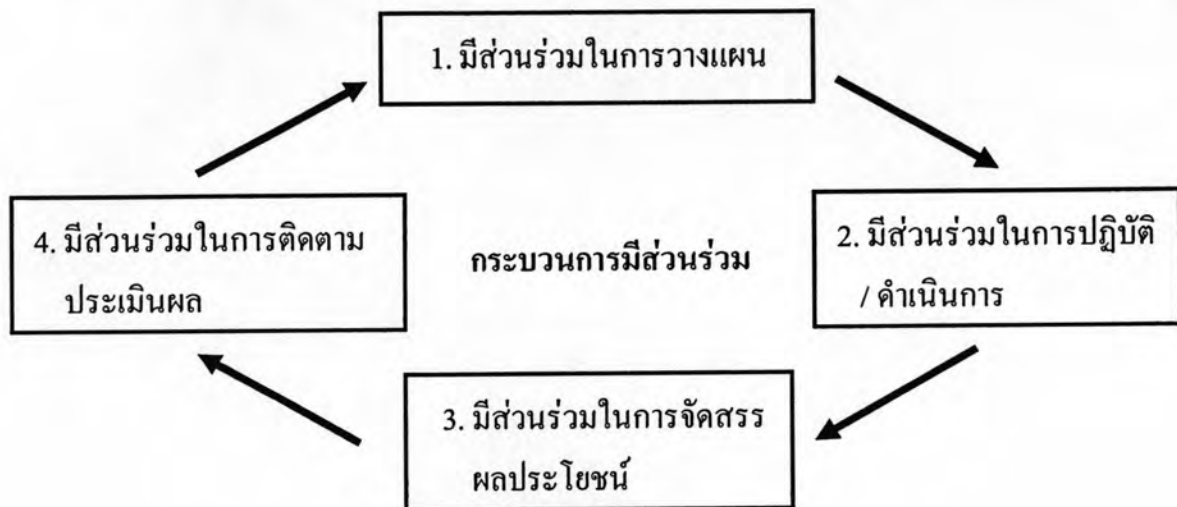
2. การปฏิบัติโต้ตอบซึ่งกันและกัน (Interaction) หมายถึง การติดต่อสื่อสาร ระหว่างสมาชิกอันเป็นผลให้เกิดการปฏิบัติโต้ตอบซึ่งกันและกัน จึงเป็นการสนองตอบของบุคคล ที่มีส่วนร่วมในกิจกรรม การสังเกต การปฏิบัติต่อกันอาจพิจารณาได้ 3 ทาง คือ ในแง่ของความบ่อย คือการติดต่อกันเป็นประจำหรือไม่ ในแง่ของความนาน คือมีการติดต่อเป็นระยะเวลาานเท่าใด และในแง่ของลำดับ คือใครเป็นผู้ริเริ่มการติดต่อ

3. ความรู้สึกทางอารมณ์ หมายถึงความรู้สึก ต่าง ๆ ได้แก่ ความรู้สึก ความคิด ความเชื่อและความหวัง ของสมาชิกทั้งหลายเป็นต้น อันเป็นลักษณะภายในของแต่ละคนที่เป็นผล สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติโต้ตอบซึ่งกันและกันเช่นความรักใคร่ชอบพอ ความเคารพยกย่อง ความ เป็นเพื่อนสนิทเป็นต้น



5) กระบวนการมีส่วนร่วม

คณิงกิจ ศรีบัวเอี่ยม (2544:12) ได้กล่าวไว้ว่า กระบวนการมีส่วนร่วมแบ่งออกได้เป็น 4 ขั้นตอนคือ



ภาพที่ 2.1 กระบวนการมีส่วนร่วม

ขั้นที่ 1 ส่วนร่วมในการวางแผน

- ประกอบด้วย การรับรู้ เข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการวางแผน และร่วมวางแผนกิจกรรม

ขั้นที่ 2 มีส่วนร่วมในการปฏิบัติ / ดำเนินการ

- ประกอบด้วย การเกี่ยวข้องกับการดำเนินการ ในกิจกรรมด้านต่างๆ และการตัดสินใจ

ขั้นที่ 3 มีส่วนร่วมในการจัดสรรประโยชน์

- เป็นการมีส่วนร่วมในการจัดสรรประโยชน์ หรือผลของกิจกรรม หรือผลของการตัดสินใจที่เกิดขึ้น

ขั้นที่ 4 มีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล

- เกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะประเมินประสิทธิผลของโครงการกิจกรรมต่างๆ และพิจารณาวิธีการที่จะดำเนินการต่อเนื่องต่อไป ประชาชนจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการคิดเกณฑ์ใน

การประเมิน โครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ด้วย ซึ่งผลของกระบวนการประเมินนี้จะกลายเป็นปัจจัยนำเข้าไปในกระบวนการมีส่วนร่วมขั้นที่ 1 ซึ่งเป็นขั้นตอนของการวางแผนต่อไป

Bryant and White (1982 อ้างถึงใน ชินรัตน์ สมสืบ , 2539 : 21-22) แบ่งกรณีการมีส่วนร่วมเป็น 3 ประเภท คือ

การมีส่วนร่วมในแนวระดับ (Horizontal forms of participation) เป็นการมีส่วนร่วมแบบดั้งเดิมที่กำหนดโดยการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือพฤติกรรมทางการเมือง เช่น การเลือกตั้ง การรณรงค์หาเสียง กิจกรรมกลุ่มผลประโยชน์ การแนะนำชักชวน การมีส่วนร่วมแบบนี้ประชาชนจะเข้ามามีส่วนในความพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายต่างๆ ซึ่งมีมากมายในทศวรรษ 1950-1960

การมีส่วนร่วมในแนวตั้ง (Vertical forms of participation) เกิดในช่วงต่อจากแบบที่ 1 การมีส่วนร่วมในแนวตั้งเป็นการที่ประชาชนมีความสัมพันธ์ในเรื่องต่างๆ กับผู้นำหรือเจ้าหน้าที่ เพื่อได้รับผลประโยชน์จากกันและกัน (Mutually beneficial) เช่น โครงการของนาย-บ่าว และกลไกทางการเมืองต่างๆ ซึ่งมีมากในช่วงทศวรรษ 1970 เป็นต้น

การมีส่วนร่วมทั้ง 2 แบบข้างต้น ประชาชนไม่ค่อยให้ความสนใจกับการมีอิทธิพลต่อรัฐบาล แต่จะสนใจที่จะสร้างความสัมพันธ์เป็นการเฉพาะและการได้รับผลประโยชน์ต่างๆ จากรัฐบาล ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นเรื่องของกระบวนการทางการเมือง

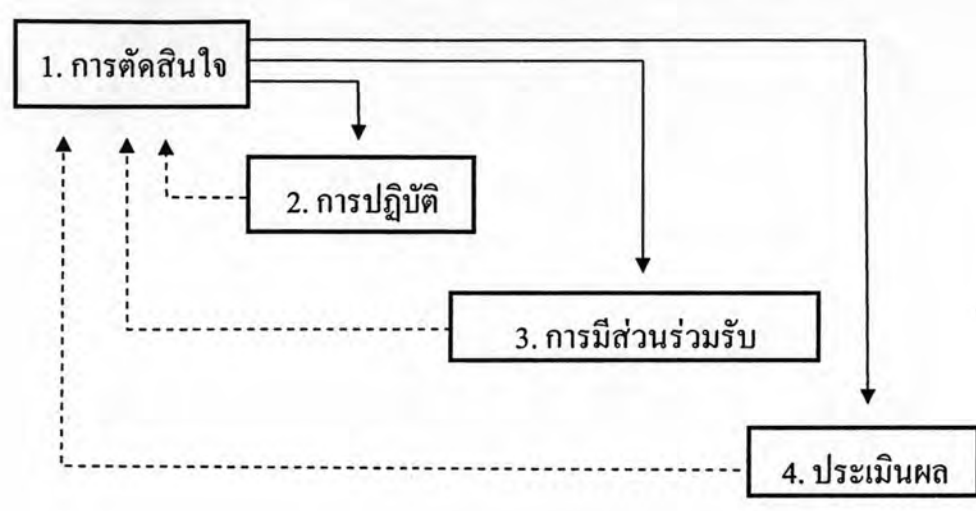
การมีส่วนร่วมในการบริหาร (Participation in administrative process) เป็นการมีส่วนร่วมที่เป็นทั้งในแนวนอนและแนวตั้ง อาจจะเป็นแบบของกิจกรรมที่กลุ่มผลประโยชน์กำหนดการตัดสินใจในการบริหารหรือการแลกเปลี่ยนระหว่างนาย-บ่าว อย่างไรก็ดีแต่มีการเข้าไปร่วมมากกว่า 2 แบบข้างต้น เช่น การตัดสินใจยอมรับเทคโนโลยีใหม่ การวางแผนทำกิจกรรมมูลงหลังคาบ้านร่วมกัน การวางแผนตลาด และการเข้าร่วมการฝึกอบรม เป็นต้น

Cohen & Uphoff (1980 : 34) ได้แบ่งชนิดของการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ชนิด คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ ริเริ่ม ตัดสินใจ และตัดสินใจปฏิบัติการ
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุนด้านทรัพยากร การบริการและการประสานขอความร่วมมือ

- 3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ไม่ว่าจะผลประโยชน์ทางด้านวัตถุ
ผลประโยชน์ทางสังคม หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล
- 4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

ภาพที่ 2.2 ความสัมพันธ์ของขั้นตอนการมีส่วนร่วม



ที่มา : Cohen & Uphoff (1980 : 30 อ้างใน ชูสวัสดิ์ จันทร์โรจนกิจ , 2541 : 23)

จากภาพจะเห็นได้ว่า Cohen & Uphoff ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตัดสินใจมาก ดังจะเห็นได้จากภาพจุดเริ่มต้นอยู่ที่ 1. การตัดสินใจซึ่งโคเฮนและอัฟฮอฟฟ์ แสดงเส้นความสัมพันธ์ด้วยเส้นทึบและเส้นประ การตัดสินใจจะมีผลต่อการปฏิบัติการ และจากการปฏิบัติการก็ส่งผลต่อไปยังการรับผลประโยชน์ และการประเมินผลในขณะเดียวกัน การตัดสินใจจะมีผลโดยตรงต่อการรับผลประโยชน์ และการประเมินผล ดังจะเห็นได้จากเส้นทึบ (—) แสดงความสัมพันธ์ และในขณะเดียวกัน การตัดสินใจจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการปฏิบัติการการตัดสินใจ ซึ่งแสดงให้เห็นโดยเส้นประ (---) และยังแสดงให้เห็นชัดด้วยว่า การปฏิบัติการส่งผลย้อนกลับไปยังการตัดสินใจอีกด้วย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้แบ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการตรวจสอบ ติดตาม และบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจออกเป็น 4 รูปแบบ ตามลักษณะความสัมพันธ์ของขั้นตอนการมีส่วนร่วม ของ Cohen & Uphoff คือ การมีส่วนร่วมคิดวางแผน การมีส่วนร่วมดำเนินการ การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมติดตามประเมินผล

เพื่อวัตถุประสงค์การมีส่วนร่วมในการบริหารงานทั้ง 4 รูปแบบ ผู้วิจัยได้ใช้ตัวชี้วัด รูปแบบ และ วัตถุประสงค์ของคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ (กก.ตร.สน.) ผนวกเข้าด้วยกัน โดยแบ่งหมวดหมู่ จำแนกความเหมือนและต่าง ไว้เป็นข้อๆ

1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานตำรวจ (Police Administration)

1) ความหมายของการบริหาร

คำว่า “การบริหาร” หรือ “Administration” ในภาษาอังกฤษนั้น มีที่มาจากภาษาละตินว่า Ministatire ซึ่งหมายถึง การให้บริการโดยทั่วไป ตามพจนานุกรมฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ.2530 ได้ให้ความหมายไว้ว่า การออกคำสั่ง การปกครอง การดำเนินการ การจัดการ (พจนานุกรมฉบับเฉลิมพระเกียรติ, 2534: 295) และมีผู้ที่ให้ความหมายของคำว่า “การบริหาร” ไว้มากมายดังนี้

Harold Koontz (1972) ได้ให้ความหมายการบริหาร คือ การดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ เป็นอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน เป็นต้น

Peter F. Drucker (2001) ได้กล่าวว่า การบริหาร คือ การใช้ศาสตร์ และศิลป์ นำเอาทรัพยากรการบริหารมาประกอบการตามกระบวนการบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

มณเฑียร ประทีปะวณิช (2537) ได้สรุปว่า การบริหารและการวางแผนงาน หมายถึงการทำงานของกลุ่มบุคคล (Group) ตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไป ที่ร่วมกันปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมาย การบริหารจึงเป็นการใช้ทั้งศาสตร์และศิลปะ โดยนำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administration resources) มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร (Process of administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

การบริหาร หมายถึง การใช้ศาสตร์ และศิลปะนำเอาทรัพยากรการบริหารมาประกอบการตามกระบวนการบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ (สมพงษ์ เกษมสิน, 2521 : 6)

ทรัพยากรการบริหารหรือปัจจัยพื้นฐาน (Administration resources) ที่ใช้ในการบริหารอันสำคัญมีอยู่ 4 ประการ คือ คน (Men) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และวิธีการจัดการ (Method) หรือ ที่เรียกสั้นๆว่า 4M's การที่จัดว่าเป็นปัจจัยพื้นฐาน 4 ประการในการบริหารก็เพราะเหตุว่า คน เงิน วัสดุสิ่งของและวิธีการจัดการเป็นองค์ประกอบสำคัญกับการบริหารทั้งการบริหารรัฐกิจหรือการบริหารธุรกิจ

2) กระบวนการในการบริหาร

Luther Gulik และ Lyndall Urwick (1937) ได้สรุปกระบวนการในการบริหารไว้ว่า กระบวนการบริหารประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ (POSDCORB Model) ดังนี้

- 1.การวางแผน (Planning)
- 2.การจัดองค์กร (Organizing)
- 3.การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing)
- 4.การสั่งการ (Directing)
- 5.การประสานงาน (Co-ordinating)
- 6.การรายงาน (Reporting)
- 7.การงบประมาณ (Budgeting)

การบริหารนั้นจะต้องกระทำเป็นขั้นตอน โดยจัดลำดับความสำคัญของงานออกเป็นสัดส่วน และมีความเกี่ยวข้องผูกพันกันตามลักษณะหรือเนื้อหาของงานต่างๆ นักบริหารมีภาระหน้าที่รับผิดชอบต่อองค์กรจึงต้องรู้อะไรองค์ประกอบขั้นมูลฐานการบริหารไว้ดังนี้ คือ

1. การวางแผน (Planning) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการคาดการณ์ (Forecasting) ในการวางแผน โดยจำแนกแผนออกเป็นโครงการ (Program) กำหนดงบประมาณ (Budget) และแนวปฏิบัติ (Procedure) ตลอดจนต้องตั้งตัวปรับปรุงนโยบาย (Policy) ให้สอดคล้องและทันกับเหตุการณ์อยู่เสมอ หรือกล่าวโดยสรุปก็คือ เป็นการเตรียมการขั้นแรกในการที่จะปฏิบัติงานนั่นเอง
2. การจัดการองค์กร (Organizing) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการที่จัดโครงสร้างขององค์กร (Organization structure) การสร้างขอบเขตของงานและความสัมพันธ์ของงานต่างๆ (Delineate relationship) การกำหนดตำแหน่งหน้าที่ ตลอดจนการกำหนดคุณสมบัติที่ต้องการของตำแหน่งนั้นๆ กล่าวโดยสรุป การดำเนินงานขั้นนี้เป็นการจัดงานให้ประสานสอดคล้อง เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

3. การจัดเจ้าหน้าที่ (Staffing) เป็นขั้นตอนที่เกี่ยวกับการเลือกสรร ปฐมนิเทศ การฝึกอบรม และการพัฒนาบุคคลเพื่อให้บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งต่างๆ มีความรู้เหมาะสมกับ ตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีอยู่ ซึ่งอาจสรุปกระบวนการขั้นนี้ได้ว่าเป็นการเลือกสรรบุคคล เพื่อให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งที่กำหนดไว้

4. การอำนวยการ (Directing) การบริหารขั้นนี้เป็นหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจ มอบหมายหน้าที่การงาน การจูงใจ การประสานงาน เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทาง สร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าให้แก่องค์กร อันอาจกล่าวได้ว่าเป็นการดำเนินการเพื่อให้ภารกิจ ขององค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

5. การควบคุม (Controlling) ในการควบคุมงานนั้นจะต้องกำหนดกระบวนการ รายงานพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน การวัดผลงาน ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่อง ทั้งนี้เพื่อให้งาน ดำเนินการไปได้โดยถูกต้อง ความมุ่งหมายสำคัญของการควบคุมงานก็คือ ต้องการให้งานบรรลุ วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และหากไม่บรรลุวัตถุประสงค์ก็จักได้ทราบอุปสรรคข้อขัดข้องได้ซึ่งถ้า แบ่งงานเป็นขั้นตอนด้วยแล้วก็เป็นความสะดวกที่จะแก้ไขอุปสรรคที่เกิดขึ้นแต่ต้นมือ ก่อนที่เหตุ เหล่านั้นจะลุกลามเสียหายมากมายจนเกินแก้

3) แผนงานบริหาร

ศาสตราจารย์ มาลัย หุวะนันท์ (2522) ได้ให้ความหมายของแผนงานว่า คือ กระบวนการขั้นหนึ่งในการบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์และนโยบายที่กำหนดไว้

แผนงานเป็นเรื่องเกี่ยวกับการวินิจฉัย เลือกกำหนดวิธีปฏิบัติงานที่เห็นว่าดีที่สุด โดยพิจารณาจากข้อมูล ข่าวสาร และกรณีแวดล้อมต่างๆ การวางแผนเป็นการใช้ความคิด จินตนาการ คาดคะเนวิธีการเพื่อคัดเลือกค้นหาแนวทางที่ดีที่สุดวิธีหนึ่ง เพื่อกำหนดเป้าหมายและ วางโครงการ ในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ หากจะกล่าวเปรียบเทียบ แผนงานกับการก่อสร้าง การวางแผนก็เหมือนกับการออกแบบอาคารพิมพ์เขียวขึ้น เพื่อให้ช่าง รับเหมาสามารถปลูกสร้างอาคารได้ดีตามนั้น

การบริหารมีลักษณะเป็นการใช้พลังร่วมกันของกลุ่ม เพื่อปฏิบัติการให้งานบรรลุ วัตถุประสงค์ตามแผนที่กำหนดไว้ แผนจึงเป็นหน้าที่หลักขั้นมูลฐานที่สำคัญที่สุดขั้นหนึ่งใน กระบวนการบริหาร เพราะการวางแผนเป็นการเลือกแนวทางปฏิบัติจากหลายทางขององค์กร ซึ่ง หมายรวมถึงหน่วยงานและบุคคลในองค์กรด้วย อีกประการหนึ่งการที่จะบริหารงานให้ดำเนินไป

ตรงตามจุดหมาย รวดเร็ว ประหยัดและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การบริหารงานที่ดีจึงจำเป็นต้องมีแผนในการดำเนินการให้รัดกุมและรอบคอบ

อุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการวางแผน ได้แก่

1. การขาดความรู้ทางหลักวิชาเกี่ยวกับวิธีการวางแผน
2. ขาดข้อมูลและข่าวสารที่ดีสำหรับนำมาใช้ในการวางแผน
3. ผู้วางแผนไม่ให้ความสำคัญในหลักวิชาเกี่ยวกับการวางแผน อย่างเพียงพอ คือวางแผนตามความเคยชินหรือตามอารมณ์
4. วัตถุประสงค์และนโยบายไม่แน่นอน ทำให้เกิดความยุ่งยากแก่การวางแผนงานจะให้ประสานงานสอดคล้องกันได้
5. นำเอาผลประโยชน์ส่วนตัวมาพัวพันกับแผนงานนั้น

4) การบริหารงานตำรวจ

การบริหารงานตำรวจ ต้องมีพื้นฐานมาจากหลักการบริหารงานทั่วไป (แนวทางการบริหารงานบุคคลของ Henri Fayol (1930) แล้วนำมาปรับใช้กับสถานีตำรวจ ซึ่งมีนักวิชาการทางด้านการบริหารหลายท่าน ได้เสนอหลักในการบริหารงานทั่วไปไว้หลายประการ โดยมีข้อที่น่าสนใจและเหมาะสมที่จะนำมาปรับใช้กับสถานีตำรวจให้มีประสิทธิภาพ ดังต่อไปนี้

1. หลักการแบ่งงาน (Division of Work) เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ประจำอยู่ในสถานีตำรวจลดขอบข่ายของงานในความรับผิดชอบให้แคบลง ด้วยการทำงานเฉพาะด้านจนเกิดความเชี่ยวชาญเฉพาะอย่าง (Specialization) หรือคุ้นเคยกับงานที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ อันจะทำให้เกิดประสิทธิภาพแก่หน่วยงานอย่างมาก
2. การมอบอำนาจและความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) โดยอำนาจและความรับผิดชอบเป็นสิ่งควบคู่กัน ฉะนั้นการมอบงานหรือหน้าที่ความรับผิดชอบให้บุคคลใดดำเนินการ ก็จะต้องมอบอำนาจให้ไปด้วยอย่างเพียงพอ เพื่อให้งานนั้นสามารถสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี นอกจากนี้ อำนาจที่มอบไปจะต้องมีความสมดุลกับหน้าที่ความรับผิดชอบด้วย เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจไปในทางมิชอบ หรือไปรังแกประชาชน เช่น ตำรวจฝ้ายสอบสวนก็จะต้องมีอำนาจออกหมายเรียกพยานบุคคลให้มาให้การในฐานะพยานได้ มิฉะนั้นการสอบสวนก็จะสามารถดำเนินไปได้จนแล้วเสร็จ

3. การมีระเบียบวินัย (Discipline) สถานีดำรวจเป็นหน่วยงานที่มีผู้ปฏิบัติงานเป็นจำนวนมาก ข่อมจำเป็นต้องมีการกำหนดระเบียบวินัยหรือกฎเกณฑ์ เพื่อเป็นกติกาให้ยึดถือปฏิบัติตาม ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หากผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือละเว้นเพิกเฉย ก็ข่อมต้องมีโทษทางวินัย และทางกฎหมายอาญา ตามที่ได้วางไว้

4. เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) ในหน่วยงานขนาดใหญ่ จะประกอบไปด้วยผู้ปฏิบัติงานหลายระดับ และในแต่ละระดับ ก็จะมีผู้บังคับบัญชาโดยตรงทำหน้าที่รับผิดชอบควบคุมสั่งการแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาเฉพาะระดับนั้นๆ ลดหลั่นกันไป เพื่อให้การทำงานถูกต้องและมีผู้รับผิดชอบ โดยผู้ปฏิบัติงานควรได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือกว่าขึ้นไปโดยตรงเพียงผู้เดียวเท่านั้น เพื่อป้องกันความสับสน

5. เอกภาพในการอำนวยการ (Unity of Direction) ในแต่ละหน่วยงานจะมีหลากหลายในความรับผิดชอบ ดังนั้นจะต้องจัดให้งานที่มีจุดประสงค์เดียวกันหรือจำเป็นต้องร่วมกันอย่างใกล้ชิด มารวมอยู่ในฝ่ายเดียวกันและมีผู้บังคับบัญชาร่วมกันเพียงหนึ่งเดียว เช่นงานป้องกันและปราบปรามมีหน้าที่ในการออกตรวจตราท้องที่ ก็ควรจะต้องเป็นผู้จัดสายตรวจ กำหนดจุดตรวจหรือตั้งด่าน และกำหนดแผนระวางป้องกันสถานที่ล่อแหลม เช่น ร้านทอง ธนาคาร เป็นต้น

6. ประโยชน์ส่วนบุคคลต้องถือเป็นรองจากประโยชน์ส่วนรวม (Sub-ordination of individual interest to general interest) งานของสถานีดำรวจจัดได้ว่าเป็นงานให้บริการประชาชนทั่วไป โดยไม่จำกัดเวลา สถานที่ ไม่แบ่งชั้นวรรณะ ไม่เลือกเพศและวัย ตำรวจจึงจำเป็นต้องมีอุดมการณ์โดยยึดถือประโยชน์ และความพึงพอใจของประชาชนผู้ให้บริการเป็นหลักในการปฏิบัติงานมากกว่าที่จะคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตน

7. ให้ผลตอบแทนการทำงาน (Remuneration of personnel) คนทำงานข่อมหวังที่จะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากหน่วยงานนั้น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเลี้ยงชีพต่อไป ซึ่งปรากฏในรูปของเงินเดือนที่เหมาะสมกับคุณวุฒิ นอกจากนี้ยังมีสวัสดิการต่างๆ การปรับปรุงสภาพการทำงานให้ดีขึ้น และการให้รางวัลเป็นพิเศษแก่ผู้ปฏิบัติงานดีเด่น ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้ทำงานได้อย่างเต็มความสามารถ ซึ่งวิธีการเช่นนี้มีปรากฏให้เห็นอยู่บ่อยๆ ในการบริหารงานตำรวจ

8. การรวมอำนาจ (Centralization) หมายถึง การมีศูนย์กลางทำหน้าที่บริหารงานควบคุม กำหนดแนวทาง และให้คำปรึกษาหารือการปฏิบัติงานของฝ่ายต่างๆ ในสถานีดำรวจ เพื่อความเป็นหนึ่งเดียวกัน และมีแนวทางที่ชัดเจน

9. การจัดการสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ผู้ปฏิบัติงานในสถานีดำรวจ ตั้งแต่หัวหน้าสถานีดำรวจลงมาได้ถูกแบ่งออกเป็นหลายระดับ จึงจำเป็นต้องมีการจัดสายการบังคับบัญชาลดหลั่นกันไป โดยไม่ขาดตอน เพื่อให้การทำงานมีขั้นตอนและระเบียบแบบแผน

10. ระเบียบและคำสั่ง (Order) ในองค์กรที่ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมาก จำเป็นต้องมีการจัดระเบียบและถือปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา

11. ความเสมอภาค (Equality) เป็นคุณสมบัติสำคัญของผู้บังคับบัญชาที่ดี ฟังมีและยึดถือปฏิบัติเป็นคุณธรรมประจำใจควบคู่กับความมีเมตตากรุณาต่อผู้ใต้บังคับบัญชาโดยเสมอภาคกัน

12. ความมั่นคงในหน้าที่การงาน (Stability of Personnel) หากผู้ปฏิบัติงานมีความรู้สึกว่หน้าที่การงานที่ทำอยู่มีความมั่นคง และมีโอกาสก้าวหน้า ก็ย่อมจะทุ่มเททำงานตามที่ได้รับมอบหมายอย่างมีความสุข และเต็มกำลังความสามารถ เพราะไม่ต้องห่วงหน้าพะวงหลัง และมีความมั่นใจในอนาคตของตนเอง

13. ความคิดริเริ่ม (Initiative) บุคคลทั้งหลายเชื่อได้ว่าเป็นผู้ที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ทั้งนั้น เพียงแต่ว่าโอกาสที่จะแสดงออก หรือเสนอแนะความคิดเห็นนั้นแตกต่างกันไปตามขนบธรรมเนียม ประเพณี สภาพสังคม และสิ่งแวดล้อม ผู้บริหารสถานีตำรวจควรเปิดใจกว้าง และใช้การติดต่อแบบสองทาง คือ นอกจากจะสั่งการตามอำนาจหน้าที่แล้วยังต้องยอมรับฟังข้อคิดเห็นจากผู้ใต้บังคับบัญชา และพิจารณาข้อเสนอแนะด้วยความเป็นธรรมและมีเหตุผล

14. ความสามัคคี (Esprit de corps) เป็นหัวใจสำคัญในการทำงานของสถานีตำรวจ เพราะถึงแม้งานในสถานีตำรวจ จะแบ่งเป็นหลายฝ่ายก็ตาม แต่ทุกฝ่ายจะต้องดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน คือ มุ่งบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้กับประชาชนในพื้นที่ที่มารับบริการ โดยพยายามทำสถานีตำรวจให้เป็นโรงพักเพื่อประชาชนให้ได้ ซึ่งทุกฝ่ายจะต้องมีความสามัคคีกัน และประสานการปฏิบัติซึ่งกันและกันเพื่อให้ปรากฏผลงานที่ดี

2. ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย

2.1 บทบาทของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการบริหารงานตำรวจ

บทบาทของสำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 ได้กำหนดวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการบริหารกิจการตำรวจในระดับต่างๆ

ประการที่สอง กระจายอำนาจการบริหารงานไปยังหน่วยงานระดับพื้นที่ได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด มีเอกภาพในการปกครองบังคับบัญชา และการอำนวยความสะดวกอย่างแท้จริง

ประการที่สาม ตัดทอนภารกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมไปให้ส่วนราชการอื่นที่มีความรับผิดชอบโดยตรง

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งได้มีการบริหารงานภายใต้ระบบแผนมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2530 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งได้มีการใช้แผนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ตั้งแต่ปี พ.ศ.2545-2549 ได้กำหนดแผนงานย่อยเป็น 5 ด้าน ซึ่งมีเนื้องานครอบคลุมภารกิจที่ได้รับมอบหมายตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้แก่

1.แผนด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- 1.1 เพื่อสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ตลอดจนความสงบเรียบร้อยของสังคม
- 1.2 เพื่อพัฒนาระบบการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทุกประเภทให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
- 1.3 เพื่อพัฒนาสถานีตำรวจ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักให้มีความพร้อมในทุกด้านให้สามารถบริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 1.4 เพื่อธำรงและรักษาไว้ซึ่งพระพุทธศาสนา ศาสนาอื่น และวัฒนธรรมอันดีงามของชาติไทย
- 1.5 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาเสพติด ในลักษณะบูรณาการ
- 1.6 เพื่อแสวงหาความร่วมมือจากประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสังคม โดยสนับสนุนการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและยาเสพติดเพื่อเสริมสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง นำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคต

2.แผนด้านการอำนวยความยุติธรรม วัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- 2.1 เพื่อให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมในอันที่จะนำไปสู่ความเชื่อถือศรัทธาต่อการอำนวยความยุติธรรมพร้อมทั้งให้ความร่วมมือสนับสนุนในภารกิจของตำรวจ
- 2.2 เพื่อปรับปรุงและพัฒนาระบบการบริหารงานสืบสวนสอบสวนงานวิชาการ เทคโนโลยีและนิติเวชวิทยาให้มีความเชี่ยวชาญ ทันสมัย มีประสิทธิภาพ
- 2.3 เพื่อปรับปรุงและพัฒนาให้พนักงานสอบสวนมีคุณภาพ คุณธรรม จรรยาบรรณอย่างเหมาะสม และมีความเป็นวิชาชีพการสอบสวนมากยิ่งขึ้น

2.4 เพื่อยกระดับความร่วมมือระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทั้งในและนอกประเทศให้มีความใกล้ชิดมากยิ่งขึ้นในอันที่จะทำให้งานอำนวยความยุติธรรมมีความรวดเร็ว ถูกต้อง และทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก

2.5 เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและแนวทางการปฏิบัติให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันและอนาคต สำหรับเป็นหลักประกันในการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

3.แผนด้านการรักษาความมั่นคง มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

3.1 เพื่อถวายความปลอดภัยและถวายพระเกียรติแห่งองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ และพระบรมวงศานุวงศ์ไว้อย่างสูงสุด

3.2 เพื่อป้องกันปราบปรามก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติในรูปแบบต่างๆให้สามารถยุติหรือลดระดับความรุนแรงได้

3.3 เพื่อพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพงานรักษาความปลอดภัยบุคคลหรือสถานที่สำคัญให้รอดพ้นจากการถูกประทุษร้ายทุกรูปแบบ

3.4 เพื่อพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพงานด้านการข่าว โดยให้สามารถนำข้อมูลข่าวสารที่ได้รับมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการป้องกันปราบปราม

3.5 เพื่อปรับปรุงรักษาความสงบเรียบร้อยการชุมนุมชนประท้วงเรียกร้องของประชาชนให้เหมาะสมกับสถานการณ์และเป็นไปตามหลักสากล

3.6 เพื่อให้สามารถดำเนินการกับบุคคลต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง การควบคุมคนเข้าเมือง กลุ่มหรือองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถลดการกระทำผิดของบุคคลกลุ่มดังกล่าวลงได้

3.7 เพื่อส่งเสริมและดำเนินการป้องกันปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการสนับสนุนงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการป้องกันปราบปราม

3.8 เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือสนับสนุนสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการรักษาความมั่นคง

3.9 เพื่อเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยบริเวณชายแดนให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตประจำวัน และประกอบอาชีพได้อย่างปกติสุข

3.10 เพื่อสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น โดยเน้นการสร้างชุมชนที่มีความเข้มแข็ง ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกด้านภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข

4.แผนด้านพัฒนาการบริหาร มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

4.1 เพื่อพัฒนาระบบการบริหารงานกำลังพลและการพัฒนาองค์กรและระบบให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4.2 เพื่อพัฒนางานงบประมาณและการส่งกำลังบำรุงให้มีประสิทธิภาพและมีความเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน

4.3 เพื่อพัฒนาเทคโนโลยีให้มีความทันสมัยและมีความพร้อมในการปฏิบัติงานรองรับกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

4.4 เพื่อพัฒนาการจัดองค์กรและวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้ทุกหน่วยสามารถพัฒนาการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.5 เพื่อพัฒนาส่งเสริมและปรับปรุงงานประชาสัมพันธ์ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยเน้นการประชาสัมพันธ์เชิงรุกและใช้หลักการบริหารการจัดการเพื่อให้การประชาสัมพันธ์ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว

5.แผนด้านจราจรและการบริหารสังคม มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

5.1 เพื่อศึกษาและพัฒนาวิธีการแก้ไขปัญหาการจราจรอย่างเป็นระบบ คล่องตัวเพื่อ ให้สามารถบริการประชาชนในการเดินทาง ใช้เส้นทางอย่างมีประสิทธิภาพและ ให้ได้รับผลกระทบจากปัญหาจราจรและอุบัติเหตุต่างๆทางการจราจรให้น้อยที่สุด

5.2 เพื่อให้ทุกหน่วยงานร่วมรณรงค์เสริมสร้างวินัยจราจรให้มีความเคารพกฎหมายและให้มีการฝึกอบรมสร้างวินัยจราจรอย่างสม่ำเสมอ จนเกิดเป็นค่านิยมที่ดีของสังคม

5.3 เพื่อพัฒนาระบบการให้บริการทางการแพทย์และสาธารณสุขแก่ข้าราชการตำรวจ ครอบครัวและประชาชนมีคุณภาพยิ่งขึ้น ผู้มาใช้บริการเกิดความพึงพอใจมากที่สุด

5.4 เพื่อให้การรักษาพยาบาล ณ จุดเกิดเหตุ มีประสิทธิภาพได้มาตรฐาน การส่งกลับสายการแพทย์เป็นไปด้วยความรวดเร็ว อัตรากาบาดเจ็บ ทูพพลภาพและตายของผู้ประสบเหตุลดลง

5.5 เพื่อป้องกันและลดการติดเชื้อ เอช.ไอ.วี. ให้ข้าราชการตำรวจ ครอบครัวและประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเรื่องโรคเอดส์ที่ถูกต้องหลีกเลี่ยงหรือละเว้นพฤติกรรมเสี่ยงที่อาจทำให้เกิดเชื้อ

5.6 เพื่อลดจำนวนผู้ป่วยยาเสพติดบำบัดรักษาและฟื้นฟูสภาพจิตใจของผู้ป่วยยาเสพติดภายหลังรับการบำบัดถอนพิษยาแล้วไม่หวนกลับไปเสพยาอีก

5.7 เพื่อให้งานป้องกันและระงับอัคคีภัย ตลอดจนสาธารณภัยทุกประเภท ในความรับผิดชอบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีมาตรฐานสามารถให้ความคุ้มครองประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.8 เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ในการป้องกันและระงับอัคคีภัยและบรรเทาสาธารณภัย สามารถช่วยเหลือตนเองและเข้าร่วมกับภาครัฐในการป้องกัน และระงับอัคคีภัยรวมทั้งช่วยเหลือผู้ประสบภัยอื่นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6) การแบ่งหน่วยปฏิบัติงานภายในสถานีตำรวจ

ตามคำสั่งกรมตำรวจที่ 774/2537 ลงวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ.2537 ได้มีการแบ่งหน่วยปฏิบัติงานตามสายการบังคับบัญชา เป็น 5 หน่วยปฏิบัติงาน หรือ 5 สายงาน โดยมีผู้กำกับการ เป็นหัวหน้าสถานีตำรวจ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

1.สายงานป้องกันปราบปราม มีรองผู้กำกับการ หรือสารวัตรป้องกันปราบปราม เป็นหัวหน้าสายงาน รับผิดชอบงานสายตรวจ และงานตำรวจชุมชนสัมพันธ์ ซึ่งมีขอบเขตหน้าที่รับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

1.1 งานสายตรวจ มีขอบเขตหน้าที่รับผิดชอบ ดังนี้

- (1) การบังคับใช้กฎหมาย
- (2) การรักษาความสงบเรียบร้อย
- (3) งานกิจการพิเศษ

1.2 งานชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ มีขอบเขตรับผิดชอบดังนี้

- (1) การจัดเตรียมพัฒนาความรู้ของตำรวจชุมชนสัมพันธ์ และตำรวจชุมชน
- (2) การจัดกิจกรรมพบปะให้ความรู้กับประชาชนในชุมชนหรือหมู่บ้าน

- (3) การเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสารเพื่อใช้ในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม
- (4) วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อวางแผนป้องกันปราบปรามอาชญากรรม
- อำนาจความสะดวกสะดวก
- (5) ประสานงานหน่วยข้างเคียง
- (6) จัดตั้งองค์กรประชาชนเพื่อสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง
- (7) การจัดตั้งแหล่งข่าว

2.สายงานสอบสวน มีรองผู้กำกับการ เป็นหัวหน้าสายงาน ซึ่งมีขอบเขตหน้าที่รับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

- (1) การรับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ
- (2) การตรวจสถานที่เกิดเหตุ การทำแผนที่เกิดเหตุ การถ่ายภาพที่เกิดเหตุ การบันทึกการตรวจสถานที่เกิดเหตุ และการเก็บรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง
- (3) การวางแผนการสอบสวน
- (4) การสอบสวนและบันทึกปากคำผู้เสียหายและพยาน
- (5) การสอบสวนและบันทึกปากคำผู้ต้องหา
- (6) การจัดทำบัญชีทรัพย์สินต่างๆ
- (7) การส่งพยานหลักฐานเพื่อทำการตรวจพิสูจน์
- (8) การออกหมายเรียก
- (9) การร้องขอต่อศาลเพื่อออกหมายจับผู้ต้องหา
- (10) การร้องขอต่อศาลเพื่อออกหมายค้น
- (11) การควบคุมตัวผู้ต้องหา การนำตัวผู้ต้องหาไปขอคัดฟ้องหรือฝากขังต่อศาล
- (12) การพิจารณาปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราว
- (13) การวิเคราะห์พยานหลักฐานในคดี
- (14) การทำความเข้าใจทางคดี เมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้น
- (15) การดำเนินการตามคำสั่งพนักงานอัยการ

3.งานสืบสวน มีรองผู้กำกับฯ หรือสารวัตรสืบสวน เป็นหัวหน้าสายงาน ซึ่งมีขอบเขตหน้าที่รับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

- (1) งานรวบรวมข้อมูลการสืบสวน
- (2) การสืบสวนก่อนเกิดเหตุ
- (3) การสืบสวนข้อเท็จจริงและหลักฐานของคดีที่เกิดขึ้น
- (4) การรับผิดชอบสืบสวนติดตามคดี
- (5) การข่าวและการวิเคราะห์ข่าว
- (6) การสืบสวนหาข่าวเพื่อรักษาความปลอดภัยบุคคลและสถานที่
- (7) การสืบสวนจับกุมผู้ต้องหา
- (8) การคุ้มครองพยานที่สำคัญและอยู่ในอันตรายที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย
- (9) การรับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ

4.สายงานจราจร มีรองผู้กำกับฯ หรือสารวัตรจราจรเป็นหัวหน้าสายงาน ซึ่งมีขอบเขตรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

- (1) วางแผนอำนวยความสะดวกและจัดการจราจร
- (2) การอำนวยความสะดวกและจัดการจราจร
- (3) การบังคับใช้กฎหมาย
- (4) การอบรม เผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจ และปลูกฝังวินัยจราจร
- (5) การป้องกันและแก้ไขปัญหามลภาวะ
- (6) การป้องกันและแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุ
- (7) การแสวงหาความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาจราจร
- (8) การจัดระบบและวางแผนการจัดการจราจรกับสายงานอื่นๆ ของสถานีตำรวจ

5.สายงานอำนาจการ มีสารวัตรธุรการเป็นหัวหน้าสายงาน ซึ่งมีขอบเขตรับผิดชอบดังต่อไปนี้

- (1) วางแผนการปฏิบัติงานอำนาจการ ในการสนับสนุนช่วยเหลือให้ข้อเสนอแนะงานด้านต่างๆ

- (2) งานสารบรรณของสถานีตำรวจ
- (3) การบริหารงานบุคคลของสถานีตำรวจ (ทะเบียนพล)
- (4) งานงบประมาณ การเงินและบัญชีของสถานีตำรวจ
- (5) การจัดการเรื่องเงินสินบนรางวัลและเงินค่าตอบแทนอื่นๆ
- (6) งานการพัสดุของสถานีตำรวจ
- (7) งานการจัดอาหารเลี้ยงผู้ต้องหาซึ่งถูกควบคุม
- (8) งานทะเบียนคนต่างด้าวและงานควบคุมคนอพยพ
- (9) งานการขออนุญาตต่างๆ เช่น ขออนุญาตเล่นการพนันประเภท ข. การขออนุญาตเปิดสถานบริการ การใช้เครื่องขยายเสียง ฯลฯ
- (10) งานศูนย์ข้อมูลสถานีตำรวจ และงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับงาน
อำนวยการ
- (11) งานอื่นใดที่ไม่ได้กำหนดเป็นหน้าที่ของงานใดในสถานีตำรวจ
ให้เป็นหน้าที่ของงานอำนวยการ

จากการศึกษาแผนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ตั้งแต่ ปี พ.ศ.2545-2549 และคำสั่งกรมตำรวจที่ 774/2537 ข้างต้น เป็นการกำหนดบทบาทและหน้าที่ของตำรวจในสายงานต่างๆ ซึ่งไม่ได้ระบุลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนแยกไว้ ในการศึกษาวิจัยจึงไม่ลงลึกถึงระดับการปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าว เพียงแต่ทำการศึกษาระดับการมีส่วนร่วมคิดวางแผน การมีส่วนร่วมดำเนินการ การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมติดตามประเมินผล ที่สอดคล้องกับนโยบายของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ หรือ ก.ต.ช. เท่านั้น โดยจะแยกบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบ ของคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ ภาคประชาชน ที่คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติกำหนดไว้ใน “ระเบียบคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ พ.ศ.2549”

2.2 การแบ่งส่วนราชการของกองบังคับการตำรวจนครบาล 5 กองบัญชาการตำรวจนครบาล

1. เขตพื้นที่รับผิดชอบ มีพื้นที่รับผิดชอบทั้งสิ้น 114,997 ตารางกิโลเมตร
2. ลักษณะ โดยทั่วไปของพื้นที่

สภาพโดยทั่วไปของพื้นที่เป็นเขตใจกลางเมือง และชานเมืองส่วนใหญ่เป็นย่านการค้าธุรกิจ ชุมชนแออัด สถานบริการ และย่านที่พักอาศัย มีห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่จำนวนมาก

มาก โรงแรม ธนาคาร สถาบันการเงินและหลักทรัพย์ สถานบริการต่างๆ ตลอดจนสถานทูต บ้านพักบุคคลสำคัญ และสถานที่ราชการ และสวนสาธารณะขนาดใหญ่จำนวนมาก นอกจากนี้ยังมีประชากรแฝงเข้ามาใช้บริการในแต่ละแห่งในแต่ละวันจำนวนมาก ทำให้การจราจรส่วนใหญ่ติดขัดตลอดทั้งวัน เนื่องจากมีถนนสายหลักที่สามารถเดินทางผ่านไปยังจังหวัดต่างๆ เช่น ถนนสายสุขุมวิท ถนนสายบางนา-ตราด ถนนพระราม 4

สภาพของพื้นที่ความแออัดของสมาชิกในชุมชน ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมาย เช่น ปัญหาครอบครัว ปัญหาการว่างงานและการแข่งขันในการประกอบอาชีพ ปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด เป็นต้น ซึ่งเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการรักษาสภาพความสมดุลของสังคม โดยดำเนินการควบคุมปัญหาที่จะก่อความเดือดร้อนให้กับสมาชิกในสังคม อยู่ได้โดยปกติสุขในระดับหนึ่ง

กองบังคับการตำรวจนครบาล 5 กองบัญชาการตำรวจนครบาล จำนวน 9 สถานีตำรวจ ดังนี้

1. สถานีตำรวจนครบาลวัดพระยาไกร
2. สถานีตำรวจนครบาลลุมพินี
3. สถานีตำรวจนครบาลทุ่งมหาเมฆ
4. สถานีตำรวจนครบาลบางโพธิ์
5. สถานีตำรวจนครบาลทองหล่อ
6. สถานีตำรวจนครบาลพระโขนง
7. สถานีตำรวจนครบาลบางนา
8. สถานีตำรวจนครบาลคลองตัน
9. สถานีตำรวจนครบาลท่าเรือ

2.3 คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ (กต.ตร.สน.)

ปี พ.ศ. 2541 รัฐบาลมีนโยบายที่จะปรับปรุงกิจการตำรวจให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มีระบบการบริหารจัดการที่คล่องตัวเป็นอิสระภายในกรอบของกฎหมาย มีการกระจายอำนาจและเปิดโอกาสให้สังคมมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายตรวจสอบติดตามและให้ข้อเสนอแนะแก่ตำรวจอย่างเป็นระบบ จึงได้จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรมไม่

สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง และมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงภายในส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การตระเวนชายแดน การรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของประชาชน และอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และให้อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

ต่อมาวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2541 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือด่วนที่สุดที่ นร 0204/ว(ก)13744 ถึงกระทรวงมหาดไทย แจ้งว่าบัดนี้พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชได้ทรงลงปรมาภิไธย ในร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้จัดให้นำประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 115 ตอนที่ 73 วันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ.2541 ต่อไป

สืบเนื่องจากการมีพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2541 ดังกล่าว โดยเน้นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกระดับ และการกระจายอำนาจทางการบริหารไปให้หน่วยงานระดับภูมิภาคอย่างเต็มที่ นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีจึงได้วางระเบียบสำหรับนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ พ.ศ. 2542 ขึ้น กำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจแห่งชาติ (กต.ตร.) เป็นองค์กรนโยบายตำรวจแห่งชาติ และให้มีคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจกรุงเทพมหานคร (กต.ตร.กทม.) และคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจระดับจังหวัด (กต.ตร.จังหวัด) ตลอดจนกำหนดให้มีคณะกรรมการระดับสถานีตำรวจ (กต.ตร.สถานีตำรวจ) เป็นองค์กรที่นำนโยบายพัฒนาและการบริหารงานตำรวจไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลตามนโยบายระดับชาติที่กำหนด รวมทั้งนำความคิดเห็นและปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ กลับขึ้นสู่กระบวนการกำหนดนโยบายระดับชาติให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โดยมีประชาชนเข้ามาเป็นกรรมการในคณะกรรมการทุกระดับ

การจัดองค์กรคณะ กต.ตร.กทม. กต.ตร.จังหวัด กต.ตร.สน.และ กต.ตร.สภ. ตามระเบียบที่ ก.ต.ช. กำหนดมีความมุ่งหมายเพื่อให้เป็นองค์กรตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้แก่

- การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
- การเปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

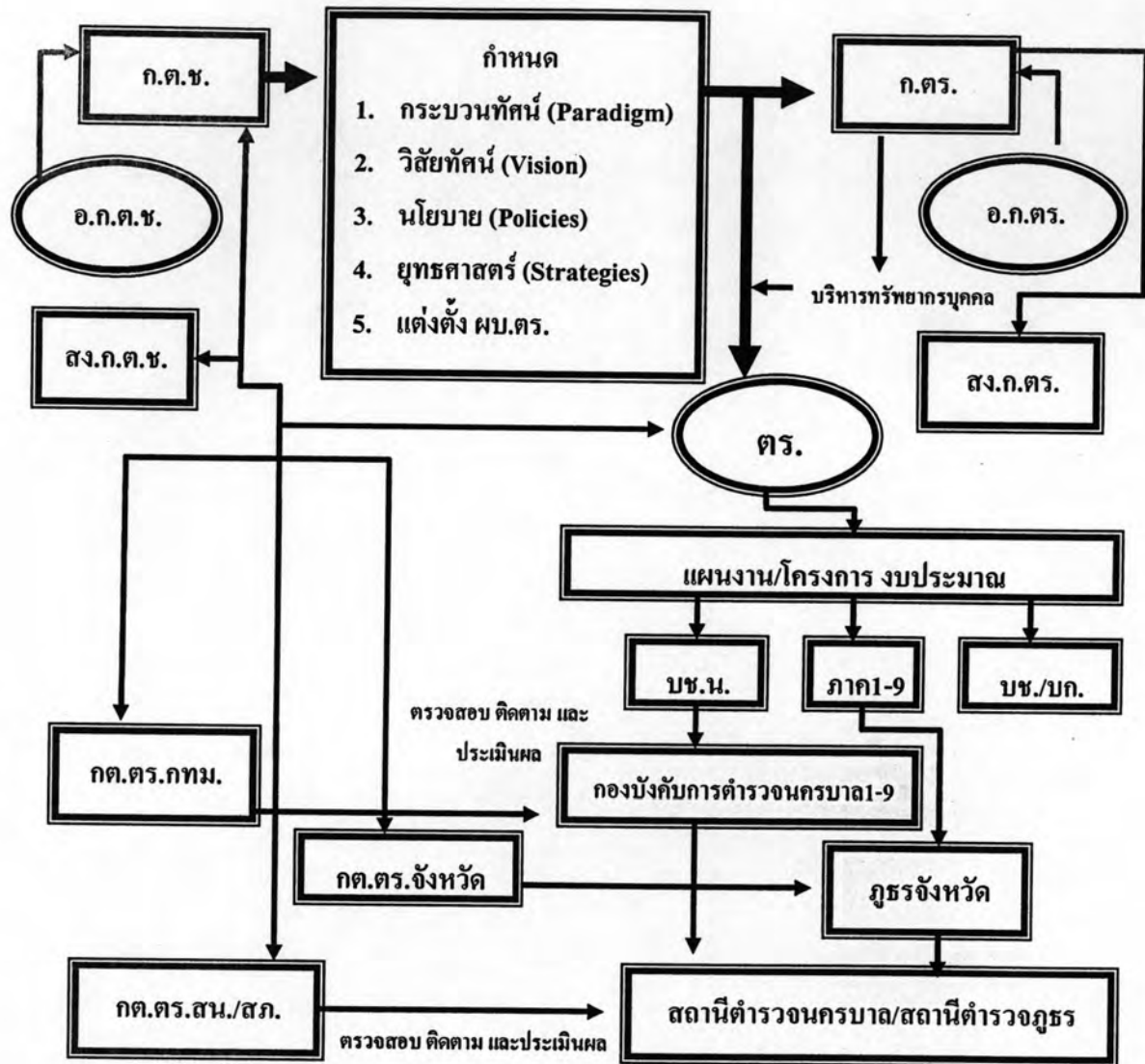
รวมทั้งให้เป็นไปตาม พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยเน้นความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ตลอดจนเป็นการผสมผสานและการบูรณาการระหว่างตำรวจ ฝ่ายปกครอง องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและประชาชน เพื่อให้องค์กร กต.ตร. ทุกระดับ เป็นองค์กรที่ก่อให้เกิดประโยชน์ นำมาซึ่งความผาสุกของประชาชนในชุมชนและท้องถิ่น

1) บทบาทภาระหน้าที่

ตาม พ.ร.บ.ตำรวจ พ.ศ.2547 ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานตำรวจใหม่โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานตำรวจ (ก.ต.ช.) เป็นองค์กรกำหนดนโยบายการบริหารงานตำรวจ โดยมีสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ตร.) และหน่วยงานในสังกัด ตร. เป็นองค์กรนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผล ซึ่งเดิม ผบ.ตร. เป็นผู้รับผิดชอบภารกิจทั้ง 2 ประการแต่เพียงผู้เดียว และมีคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจของกรุงเทพมหานคร (กต.ตร.กทม.) จังหวัด (กต.ตร.จังหวัด) และสถานีตำรวจ (กต.ตร.สน.และกต.ตร.สภ.) ทำหน้าที่ช่วย ก.ต.ช.ในการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานตามนโยบาย ก.ต.ช.ของข้าราชการตำรวจในแต่ละเขตพื้นที่

จากแนวคิดการจัดองค์กร กต.ตร. ดังกล่าวในตอนต้น ก.ต.ช.จึงกำหนดให้ กต.ตร. กทม. กต.ตร.กทม. และกต.ตร.สน./สภ. มีบทบาทอำนาจหน้าที่อื่นๆ นอกเหนือจากการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจในแต่ละเขตพื้นที่ด้วย อำนาจหน้าที่ที่ ก.ต.ช.กำหนดไว้

ภาพที่ 2.3 ความสัมพันธ์ระหว่าง ก.ต.ช.¹ กต.ตร.² ก.ตร.³ และ ตร.⁴



ที่มา : คู่มือการดำเนินการตามระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ พ.ศ. 2549 , สำนักคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2549 : หน้า 19

¹ ก.ต.ช. : คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานตำรวจ

² กต.ตร. : คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจแห่งชาติ

³ ก.ตร. : คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

⁴ ตร. : สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

2) การตั้งคณะกรรมการ กต.ตร.สน.

คณะกรรมการ กต.ตร.สน. แบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่

1. คณะกรรมการซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจในพื้นที่ ได้แก่

1.1 หัวหน้าสถานีตำรวจ เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง

1.2 ข้าราชการตำรวจซึ่งมีหน้าที่ในแต่ละงานของสถานีตำรวจ ตามที่หัวหน้าสถานีตำรวจได้มอบหมาย จำนวนไม่เกิน 4 คน เป็นกรรมการ

1.3 ข้าราชการตำรวจชั้นประทวน ซึ่งดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ในสถานีตำรวจนั้น ที่ได้รับการเลือกจากข้าราชการตำรวจชั้นประทวนด้วยตนเอง จำนวน 1 คน เป็นกรรมการ

2. คณะกรรมการซึ่งเป็นข้าราชการประจำ

2.1 ผู้อำนวยการเขต หรือผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต ที่ผู้อำนวยการเขตมอบหมาย ซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบส่วนใดส่วนหนึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ของสถานีตำรวจนั้น จำนวนเขตละหนึ่งคน เป็นกรรมการ

2.2 ข้าราชการประจำอื่น นอกจากข้าราชการตำรวจ หรือพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่ปฏิบัติหน้าที่ประจำในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนั้น จำนวนไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ

3. คณะกรรมการซึ่งมาจากภาคประชาชน จำนวนไม่น้อยกว่า 6 คน แต่ไม่เกิน 9 คน

3.1 กต.ตร.สน. โดยตำแหน่งประชุมพิจารณาคัดเลือกประชาชนผู้มีความรู้ความสามารถให้ได้จำนวนไม่เกิน 3 คน

3.2 คัดเลือกประชาชนโดยการเปิดรับสมัครทั่วไป จำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน แต่ไม่เกิน 6 คน ให้ข้าราชการตำรวจในพื้นที่เป็นผู้ลงคะแนนคัดเลือก

3) บทบาทในการประสานการตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติงานของตำรวจ

คณะกรรมการ กต.ตร.สน. ดำเนินการประสานการตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติของตำรวจ โดยมีวิธีการปฏิบัติ ดังนี้

1. กรรมการใน กต.ตร.สถานีตำรวจ มีหน้าที่ในการไปประสานการตรวจสอบ และติดตามการปฏิบัติงานของตำรวจ โดยเฉพาะการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่หรือสถานีตำรวจ เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลประกอบการพิจารณาในที่ประชุมและใช้ในการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการนั้น ๆ ต่อไป

1.1 หัวข้อการตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติงานของตำรวจ ควรเน้นการปฏิบัติงานที่เป็นภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือกิจกรรมหลัก 7 ด้าน ตามแนวทางการปฏิบัติของโครงการพัฒนาสถานีตำรวจเพื่อประชาชน คือ

- 1.1.1 ด้านการบริหารทั่วไป
- 1.1.2 ด้านการอำนวยความสะดวกทางอาญา
- 1.1.3 ด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- 1.1.4 ด้านการควบคุมและจัดการจราจร
- 1.1.5 ด้านการประชาสัมพันธ์ และแสวงหาความร่วมมือจากประชาชน
- 1.1.6 ด้านการปรับปรุงสถานที่ทำการและสภาพแวดล้อม
- 1.1.7 ด้านการบริหารงานและปกครองบังคับบัญชา

1.2 กิจกรรมการไปตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจ อาจพิจารณาคำเนินการได้ในหลายรูปแบบ เช่น การตรวจเยี่ยมพบปะ การขอทราบข้อมูลข่าวสาร การสังเกตการณ์ การมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจหรือการดำเนินการอื่นใดตามที่เห็นสมควร

2. กรรมการใน กต.ตร.สน.มีบทบาทของการเป็นปากเสียงให้กับประชาชน ในการรับฟังปัญหาความเดือดร้อน ความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่ และเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของตำรวจทุกด้าน โดยเฉพาะการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน การสอบสวนและการอำนวยความสะดวก การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด การจัดการจราจรและอำนวยความสะดวกการจราจร ตลอดจนเป็นผู้รับคำร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจตามระเบียบที่ กต.ตร. กำหนด

3. กรรมการใน กต.ตร.สน. ควรมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมการประชาสัมพันธ์ ผลงานของตำรวจ ตลอดจนการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เห็นว่าควรยกย่องเพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งหน่วยงานตำรวจให้ประชาชนได้รับทราบเพื่อให้เกิดภาพพจน์ที่ดีและจะได้สนับสนุนกิจการตำรวจ

4. กรรมการใน กต.ตร.สน. ควรเน้นบทบาทในการสร้างแรงเสริมทางบวกหรือแสดงบทบาทในทางที่เป็นคุณ โดยเฉพาะการกระตุ้น ส่งเสริม ให้รางวัล สร้างขวัญและกำลังใจให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีความประพฤติดีและผลงานดี ตลอดจนให้การส่งเสริมสนับสนุนหน่วยงานตำรวจที่มีผลการปฏิบัติงานที่ยอมรับของประชาชน

5. กรณีนอกเหนือหน้าที่ความรับผิดชอบของ กต.ตร.สน. ให้จัดส่งข้อมูลข่าวสารไปยัง กต.ตร.กทม. หรือ กต.ตร.จังหวัด เพื่อพิจารณาให้คำปรึกษาแนะนำข้อเสนอแนะ และให้การสนับสนุนหรือแก้ไขปัญหา และหากนอกเหนือหน้าที่ความรับผิดชอบของ กต.ตร.กทม. หรือ กต.ตร.จังหวัด ก็ให้เสนอถึง กต.ตร. เพื่อพิจารณาให้คำปรึกษาแนะนำข้อเสนอแนะ และให้การสนับสนุนหรือแก้ไขปัญหาต่อไป ทั้งนี้เพื่อปรับปรุงพัฒนาการบริหารและการปฏิบัติงานของตำรวจให้บังเกิดผลอย่างจริงจัง

6. เมื่อที่ประชุม กต.ตร. กต.ตร.กทม. กต.ตร.จังหวัด กต.ตร.สน. และคณะอนุกรรมการในทุกระดับ ได้มีมติเป็นประการใด ให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยเฉพาะสถานีตำรวจ พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามมติดังกล่าวอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยถือเป็นนโยบายสำคัญที่จะต้องเร่งรัดดำเนินการให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยเร็ว

4) การรายงานผลการดำเนินการตามมติที่ประชุม กต.ตร. ทุกระดับ

1. ให้ กต.ตร.สน. รายงานผลการดำเนินการ การประชุม ปัญหาอุปสรรค และผลการแก้ไขปัญหาของการพัฒนาและการบริหารงานตำรวจ พร้อมข้อเสนอแนะไปยัง กต.ตร.กทม. หรือ กต.ตร.จังหวัด แล้วแต่กรณี เพื่อเก็บรวบรวมไว้สำหรับพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

2. ให้ กต.ตร.กทม. หรือ กต.ตร.จังหวัด รายงานผลการดำเนินการต่อไป กต.ตร.ตามที่ กต.ตร. กำหนด เพื่อ กต.ตร. จะได้ใช้เป็นข้อมูลในการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะการกำหนดนโยบายการพัฒนาและการบริหารงานตำรวจต่อไป

3. ให้ สง.กต.ตร. รวบรวมและประมวลสรุปรายงานผลการดำเนินการของ กต.ตร. กต.ตร.กทม. และ กต.ตร.จังหวัด เสนอ ตร. เพื่อจัดส่งสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามระเบียบ

5) การจัดตั้งศูนย์ประสานงานคณะกรรมการระดับสถานีตำรวจ

1. ให้สถานีตำรวจทุกแห่ง พิจารณาจัดตั้งศูนย์ประสานงาน กต.ตร.สน. เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับการติดต่อประสานของประชาชนทั้งที่เป็นกรรมการ กต.ตร.สน. และประชาชนทั่วไปที่สนใจในการดำเนินการของ กต.ตร.สน. และกิจการตำรวจ

2. ให้หน่วยงานอื่นในระดับเดียวกับสถานีตำรวจซึ่งมีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่นและมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและการให้บริการแก่ประชาชน พิจารณาจัดตั้งศูนย์ประสานงานคณะกรรมการของหน่วยงานดังกล่าวขึ้นเช่นกัน

6) อำนาจหน้าที่ของ กต.ตร.สน.

1. รับแนวทางและนโยบายการพัฒนาและการบริหารงานตำรวจ กต.ตร. และ กต.ตร.กทม. หรือ กต.ตร.จังหวัด แล้วแต่กรณี ไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลตามนโยบาย

2. ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะการปฏิบัติงานของสถานีตำรวจให้เป็นไปตามนโยบายการพัฒนาและการบริหารงานตำรวจ

3. ประสานการตรวจสอบและการติดตามการปฏิบัติงานของสถานีตำรวจ

4. รับคำร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจในสถานีตำรวจให้ข้อมูลข่าวสารและเสนอปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่

5. ให้คำแนะนำและช่วยเหลือสนับสนุนการประชาสัมพันธ์และการบริหารงานของสถานีตำรวจ

6. รายงานผลการปฏิบัติงานให้ กต.ตร.กทม. หรือ กต.ตร.จังหวัด ทราบตามที่ กต.ตร.กำหนด

7. แต่งตั้งที่ปรึกษาหรือคณะทำงานเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ กต.ตร. สถานีตำรวจมอบหมาย

7) เบี้ยประชุม

ตามประกาศกระทรวงการคลัง ที่ กค 0409.6/ว.157 ลง 30 ธันวาคม 2547 เรื่อง "กำหนดรายชื่อกomiteeกรรมการและคณะอนุกรรมการที่มีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมเป็นรายเดือน และ

อัตราเบี้ยประชุมเป็นรายเดือน และเป็นรายครึ่งสำหรับกรรมการ อนุกรรมการ เลขานุการ และ ผู้ช่วยเลขานุการ” อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 (2) แห่งพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ.2547 กำหนดให้คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ (กต.ตร.สน.) มี สิทธิในการเบิกเบี้ยประชุม ดังนี้

1. ประธาน คณะกรรมการ ลงลายมือชื่อเข้าร่วมประชุม และเบิกเบี้ยประชุมต่อ ครั้งจริง ไม่เกิน 1,000 บาท
2. รองประธาน คณะกรรมการ ลงลายมือชื่อเข้าร่วมประชุม และเบิกเบี้ยประชุมต่อ ครั้งจริง ไม่เกิน 1,000 บาท
3. กรรมการ/เลขานุการ/ผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการ ลงลายมือชื่อเข้าร่วม ประชุม และเบิกเบี้ยประชุมต่อครั้งจริง ไม่เกิน 1,000 บาท

2.4 ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนใน กต.ตร.สน.

(Key Performance Indicator of People’s Participation in The Police Station Monitoring and Follow up Committee for Police Station Administration)

การสร้างตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนใน กต.ตร.สน. ต่อการบริหารงาน ตำรวจ ผู้ทำการศึกษาวิจัยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามหน้าที่ และวัตถุประสงค์ ของ กต.ตร.สน.ภาคประชาชน ระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการ บริหารงานตำรวจ พ.ศ. 2549

กต.ตร.สน. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. รับแนวทางและนโยบายการพัฒนาและการบริหารงานตำรวจจาก ก.ต.ช. ไป ปฏิบัติให้เกิดผลตามนโยบาย
2. ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะการปฏิบัติงานของหน่วยงานของสถานีตำรวจ ให้เป็นไปตามนโยบายของ ก.ต.ช.
3. ส่งเสริมให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจ และการบริหารงานตำรวจ
4. ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจใน สถานีตำรวจ ให้เป็นไปตามนโยบายของ ก.ต.ช.

5. รับคำร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจในสถานีตำรวจ และดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยการรับคำร้องเรียนของประชาชน เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ

6. ให้ข้อมูลข่าวสารและเสนอปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่

7. ให้คำแนะนำและช่วยเหลือสนับสนุนการประชาสัมพันธ์งานของสถานีตำรวจ

8. แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะทำงาน หรือที่ปรึกษา เพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ กต.ตร.สน. มอบหมาย

9. รายงานผลการปฏิบัติงานให้ ก.ต.ช. ทราบ ตามที่ ก.ต.ช.กำหนด

10. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่ ก.ต.ช.มอบหมาย

แนวทางการมีส่วนร่วมในการพัฒนาสถานีตำรวจเพื่อประชาชน ตามพันธกิจสำนักงานตำรวจแห่งชาติ 7 ประการ

1. การมีส่วนร่วมในการบริหารงานทั่วไป

2. การมีส่วนร่วมในการอำนวยความสะดวกทางอาญา

3. การมีส่วนร่วมในการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

4. การมีส่วนร่วมในการควบคุมและจัดการจราจร

5. การมีส่วนร่วมในการประชาสัมพันธ์ และแสวงหาความร่วมมือจากประชาชน

6. การมีส่วนร่วมในการปรับปรุงสถานที่ราชการและสภาพแวดล้อม

7. การมีส่วนร่วมในการบริหารงานและปกครองบังคับบัญชา

จากการทบทวนวรรณกรรมหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารรัฐกิจสามารถแบ่งแนวทางการติดตามวัดผลในรูปแบบของขั้นตอนการดำเนินการ (Process) ออกเป็น 4 มิติใหญ่ คือ

1. มิติด้านการมีส่วนร่วมคิดวางแผนนโยบายต่างๆ และการวางแผนการนำนโยบายมติ ก.ต.ช. มาสู่การปฏิบัติ

การวางแผนนโยบายต่างๆ ควรศึกษาจากสภาพปัญหาของชุมชนนั้นๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่าสภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันไปตามความแตกต่างด้านเชื้อชาติ ศาสนา อาชีพ ภูมิประเทศ ฯลฯ ความแตกต่างนี้เองที่เป็นปัจจัยทำให้สภาพปัญหาในแต่ละชุมชนแตกต่างกันไป

ด้วย ดังนั้นในการวางแผนนโยบาย จึงควรที่จะให้ผู้ที่คลุกคลีอยู่ในชุมชน ซึ่งทราบสภาพปัญหาเป็นอย่างดี เป็นผู้ร่วมแสดงความคิดเห็นและช่วยเหลือในการให้แนวทางการวางแผน เพื่อให้ปรากฏภาพที่ชัดเจน สามารถแก้ปัญหาในพื้นที่เป้าหมายอย่างถูกต้อง และตรงจุด

รูปแบบการมีส่วนร่วมคิดวางแผนนโยบายของ กต.ตร.สน.ภาคประชาชน ได้แก่

- 1.1 การมีส่วนร่วมในการออกแนวความคิด และเสนอแนวความคิด
รูปแบบ การบริหารงาน และการปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานในสถานีตำรวจ
- 1.2 การมีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษา หรือให้ข้อมูล ในการตัดสินใจ
- 1.3 การมีส่วนร่วมในการรับทราบแนวความคิด เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ

2. มิติด้านการมีส่วนร่วมดำเนินการตามนโยบายมติ ก.ต.ช. และการดำเนินการตามหน้าที่ อำนาจ และความรับผิดชอบ

ด้านการมีส่วนร่วมดำเนินการ กต.ตร.สน. ภาคประชาชนมีบทบาทสำคัญหลายประการ ได้แก่

- 2.1 การตรวจเยี่ยมประชาชนในพื้นที่ และการรับข้อมูลข่าวสารปัญหาในชุมชน
- 2.2 ส่งเสริมให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจและการบริหารงานตำรวจ
- 2.3 ให้คำแนะนำและช่วยเหลือสนับสนุนการประชาสัมพันธ์งานของสถานีตำรวจ
- 2.4 การมีส่วนร่วมในการสนับสนุนภารกิจ และการพัฒนาสถานีตำรวจ
- 2.5 การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อื่นตามที่ ก.ต.ช.มอบหมาย

3. มิติด้านการมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์

การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ของ กต.ตร.สน. ภาคประชาชน ไม่ได้บัญญัติไว้ในระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ พ.ศ. 2549 และไม่ได้บัญญัติไว้ตามประมวลกฎหมาย พระราชกฤษฎีกา หรือระเบียบใดๆ เป็นการแสวงหาความร่วมมือจากภาคประชาชน ซึ่งมีใช้ข้าราชการตำรวจ ด้วยความสมัครใจร่วมมือในการพัฒนาการ

บริหารงานตำรวจให้สอดคล้อง สนองความต้องการ การบริการประชาชน ได้อย่างทั่วถึง และเป็น การช่วยเหลือป้องกันอาชญากรรมที่จะเกิดขึ้น

ด้วยแนวความคิดการมีส่วนร่วมโดยความสมัครใจ จึงไม่ได้กำหนดให้มีสินจ้าง รางวัล หรือบำเหน็จใดในการแลกเปลี่ยน เพื่อขอความร่วมมือในการเข้าเป็น กต.ตร.สน. ภาคประชาชน แต่หากมองในมุมกลับกัน รูปแบบการได้รับผลประโยชน์ต่างๆ อาจมิได้หมายความว่า แค่เพียงการได้รับสิ่งของ ทรัพย์สิน หรือค่าจ้างรางวัล แต่อยู่ในรูปของผลประโยชน์ด้านอื่น หรือ ความพึงพอใจที่ไม่สามารถวัดค่าได้ แม้ว่าสิ่งของ ทรัพย์สิน หรือค่าจ้างรางวัล จะเป็นปัจจัยในการ กระตุ้น หรือสิ่งเร้า ในการสร้างแรงจูงใจให้กระทำ หรือไม่กระทำบางสิ่งบางอย่าง แต่ความพึง พพอใจให้การได้รับการกระตุ้น หรือสิ่งเร้า ก็อาจจะเกิดได้จากสิ่งอื่น ได้แก่ การได้รับความนับหน้า ถือตา หรือการยอมรับจากผู้คนในสังคม การมีชื่อเสียง ความภาคภูมิใจ เป็นต้น

ตัวชี้วัดค่าความพึงพอใจ ซึ่งถือว่าการวัดค่าในรูปแบบของนามธรรมจึงเป็นไปได้ยาก ขึ้นกับตัวปัจเจกบุคคลว่า ได้ให้ความสำคัญ หรือมีความพึงพอใจในการได้รับการ ตอบสนองนั้นๆ อย่างไร การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ มิใช่การรับผลประโยชน์โดยตรง เช่นเดียวกับเงินเดือน หรือบำเหน็จรางวัลของข้าราชการตำรวจ อาจเป็นการรับเอาตำแหน่งหน้าที่ ทางสังคม ซึ่งถือเอาเป็นอำนาจในการต่อรองการทำสิ่งใดอื่นๆ ได้แก่ การได้รับความไว้วางใจใน การติดต่อธุรกิจ การค้า หรือการได้รับสัมปทานในการประกอบธุรกิจการค้า

4. มิติด้านการมีส่วนร่วมติดตามประเมินผล

การติดตามประเมินผลเป็นการติดตามวัดค่าการปฏิบัติต่างๆ จากการดำเนินการ ปฏิบัติตามนโยบายที่ได้นำไปปฏิบัติ ตลอดจนการรายงานผลการปฏิบัติ ได้แก่

4.1) ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจใน สถานีตำรวจ ให้เป็นไปตามนโยบายของ ก.ต.ช.

4.2) รับคำร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของข้าราชการ ตำรวจในสถานีตำรวจ และดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยการรับคำร้องเรียนของ ประชาชน เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ

4.3) รายงานผลการปฏิบัติงานให้ ก.ต.ช. ทราบ ตามที่ ก.ต.ช.กำหนด

3. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดองค์กรตำรวจต่างประเทศ

การจัดองค์กรและสถานีตำรวจของประเทศญี่ปุ่น (ไพรัช พงษ์เจริญ, 2537: 121-123) หลังจากที่ประเทศญี่ปุ่นได้ทำสนธิสัญญาสันติภาพกับประเทศสัมพันธมิตรภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แล้ว ได้มีการเสนอร่างกฎหมายแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างองค์กรตำรวจเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งก็ได้รับการเห็นชอบและมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2497 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน

กฎหมายฉบับนี้เองมีผลให้โครงสร้างตำรวจญี่ปุ่นต้องมี คณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อย (Public safety commission) ซึ่งให้ประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมและกำกับดูแลการปฏิบัติงานของตำรวจทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานของตำรวจเกิดความเป็นกลางทางการเมือง เป็นไปตามความต้องการของประชาชน และสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงทำให้ระบบงานตำรวจของประเทศญี่ปุ่นเป็นที่ยอมรับจากทั่วโลก โดยมีเหตุผลมาจาก

1. โครงสร้างการจัดหน่วยงาน เอื้ออำนวยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทุกระดับ
2. จัดระบบผู้ยามที่ฝึกสายตรวจ เป็นฐานปฏิบัติของตำรวจชุมชนกว่า 15,000 แห่งทั่วประเทศ ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ใกล้ชิดกับชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการรณรงค์ป้องกันอาชญากรรม และด้านอื่นๆอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ ตลอดจนการที่ให้สมาคมต่างๆ ซึ่งเป็นองค์กรอาสาสมัครของประชาชน ได้มีบทบาทในการรณรงค์ต่อต้านอาชญากรรม ทำให้ตำรวจกับชุมชนเกิดความใกล้ชิดเกิดความไว้วางใจ ให้ข้อมูลข่าวสารซึ่งกันและกัน นำไปสู่การปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ

การที่ญี่ปุ่นจัด โครงสร้างหน่วยงานตำรวจเอื้ออำนวยต่อการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับต่างๆ หรือจัดให้มีฐานปฏิบัติการของตำรวจชุมชนอย่างกว้างขวางขึ้น ก็เพื่อเป็นการรักษาความปลอดภัยสาธารณะ การป้องกันอาชญากรรมมีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกประการหนึ่งประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่นิยมจัดกิจกรรมรณรงค์การป้องกันอาชญากรรมอยู่อย่างสม่ำเสมอ ในปัจจุบันกิจกรรมดังกล่าวนี้ยังคงดำเนินอยู่อย่างต่อเนื่องเป็นประจำ เช่น ในเดือนกรกฎาคม ของทุกปี จะมีการรณรงค์เพื่อความสดใสของสังคม (Brighter society campaign) เป็นการกระทำในระดับชาติ มีประชาชน องค์กร และสมาคมต่างๆ ร่วมกันรณรงค์ โดยมีโครงการมากมายหลายประเภทที่นำมาใช้ในการรณรงค์ ได้แก่

1. การเดินพาเหรดโดยมีดนตรีบรรเลง
2. การพบปะกันในระดับชุมชน
3. การประชุมใหญ่
4. การประชุมโต๊ะกลม
5. การปาฐกถา
6. การฉายภาพยนตร์
7. การได้วาที
8. การจัดให้มีคำขวัญ โปสเตอร์ และเรียงความ
9. การแสดงหนังสือและเสื้อผ้า
10. การแสดงนิทรรศการผลิตภัณฑ์ราชทัณฑ์
11. การจัดกลุ่มเยี่ยมชมเรือนจำ และทัณฑสถาน
12. การจัดกลุ่มเยี่ยมชมบ้านพักชั่วคราวของผู้ที่ได้รับการปลดปล่อยจากการต้องโทษ
13. การพบปะพิจารณาปัญหาเฉพาะเรื่องของประชาชน
14. การจัดศูนย์เฉพาะกิจเพื่อให้คำปรึกษาหารือแก่ผู้ปกครอง
15. การประชุมประจำปีของอาสาสมัครคุมความประพฤติผู้กระทำความผิด
16. การประชุมของสมาคมสตรีเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด

โครงการดังกล่าวนี้ได้จัดขึ้นเป็นการทั่วไปในประเทศญี่ปุ่น การรณรงค์เพื่อความสดใสของสังคมญี่ปุ่นนั้นได้ดำเนินการมา 30 กว่าปีแล้ว และได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงเรื่อยมา กระทรวงที่เป็นผู้นำในการรณรงค์ ก็คือ กระทรวงยุติธรรมจึงถือเป็นการริเริ่มโดยทางราชการ ซึ่งเรื่องนี้เป็นผลเสียในแง่ที่ว่าไม่ได้เกิดจากความเคลื่อนไหวของประชาชนในเบื้องต้น ทำให้ผู้นำชุมชนไม่กระฉับกระเฉงต่อการรณรงค์เท่าที่ควร ดังนั้นแม้โครงการต่างๆที่จัดขึ้นจะบรรลุผล แต่บางทีก็ไม่ตรงกับความต้องการของชุมชนเสมอไปก็ได้ สิ่งอันพึงประสงค์อย่างยิ่งก็คือต้องให้ชุมชนริเริ่มดำเนินการรณรงค์ด้วยตนเอง

ส่วนกิจกรรมในการป้องกันอาชญากรรม ประเทศญี่ปุ่นได้พัฒนาไปในลักษณะดังต่อไปนี้

1. ดำเนินกิจกรรมเป็นกิจวัตรประจำวัน แทนที่จะเป็นระยะหนึ่งระยะใดเป็นการเฉพาะ
2. กิจกรรมที่ประชาชนริเริ่มจัดมีมากกว่าที่รัฐบาลริเริ่ม
3. มีการจัดประชุมเป็นกลุ่มเล็กๆมากกว่าจัดเป็นกลุ่มใหญ่

4.ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมมากขึ้น แทนการเฝ้าสังเกตหรือเป็นผู้ดูอยู่ห่างๆ

ในประเทศญี่ปุ่น สถานีตำรวจทุกแห่ง จะมีสมาคมหนึ่งสมาคม เป็นองค์กรอาสาสมัครของประชาชนที่ตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนกิจกรรมการป้องกันอาชญากรรมในชุมชนและสมาคมดังกล่าวนี้มีบทบาทสำคัญในการรณรงค์ต่อต้านอาชญากรรม

ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศญี่ปุ่น มีความคล้ายคลึงกับโครงการตำรวจชุมชนในหลายประเทศ เพียงแต่มีชื่อเรียกที่ต่างกันออกไป ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการดึงเอาประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และการจัดสภาพสังคมให้นำอยู่มากยิ่งขึ้น เป็นการนำหลักการแสวงหาความร่วมมือระหว่างตำรวจและประชาชน เพื่อสร้างความเข้มแข็งในชุมชน โดยไม่หวังพึ่งตำรวจแต่เพียงฝ่ายเดียว

4 งานวิจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง

4.1 ผลงานวิจัยและวรรณกรรมภายในประเทศ

ธีระวุฒิ ทองรอด (2542) ได้ศึกษาเรื่อง การปฏิบัติงานตำรวจชุมชนเชิงรุกในทัศนะของเจ้าหน้าที่ตำรวจภูธรภาค 1 พบว่า ข้าราชการตำรวจมีความรู้ความเข้าใจ และทัศนะต่อแนวคิดงานตำรวจชุมชนอยู่ในระดับสูง และเห็นว่าการปฏิบัติงานตำรวจชุมชนสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในชุมชนและท้องถิ่น ส่วนสภาพการปฏิบัติงานตำรวจชุมชนสัมพันธ์พบว่า ยังมีข้อจำกัดในด้านสถานที่สำหรับให้บริการแก่ประชาชน และด้านการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับงานชุมชนมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ได้แก่ ปัญหาด้านงบประมาณ

ประเสริฐ สุนทร (2543) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม : ศึกษาเฉพาะกรณี กองบังคับการตำรวจนครบาล 6 พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยภาพรวมอยู่ในระดับต่ำ สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ได้แก่ เพศ ระยะเวลาที่อยู่อาศัย การตกเป็นเหยื่อ และภาพลักษณ์ของตำรวจ

ปราศรัย จิตตสนธิ (2544) ได้ศึกษาเรื่อง ผลที่ประชาชนได้รับจากงานชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ กับการป้องกันตนเองด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน: กรณีศึกษา อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนมาก มีความรู้ในการป้องกันตนเองด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อยู่ในระดับดี มีทัศนคติในการป้องกันตนเองด้านความปลอดภัยใน

ชีวิตและทรัพย์สิน อยู่ในระดับมาก มีการปฏิบัติในการป้องกันตนเองด้านความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน อยู่ในระดับน้อย

พงษ์ธร รัชญศิริ (2545) ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานตำรวจ ได้สรุปถึงปัญหาและข้อขัดข้องในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานตำรวจได้ คือ ด้านกลไกของคณะกรรมการ ได้แก่ จำนวนคณะกรรมการ ที่มีมากเกินไป ทำให้การประชุมคณะกรรมการเป็นไปด้วยความล่าช้าและเป็นสาเหตุของการไม่ครบองค์ประชุม สักส่วนของคณะกรรมการ ที่มาจากประชาชนในสาขาต่างๆมีจำนวนมาก ทำให้ต้องมีการปรับสัดส่วนสาขาความเชี่ยวชาญของประชาชนใหม่ และคณะกรรมการ ที่มาจากประชาชนยังไม่เข้าใจในบทบาทของตนเองเนื่องจากไม่ได้กำหนดบทบาทของคณะกรรมการ ที่มาจากประชาชนว่ามีขอบเขตแค่ไหน เพียงใด และบทบาทของคณะกรรมการ ที่กำหนดไว้ในปัจจุบันยังคลุมเครือไม่ชัดเจน ซึ่งมักจะเกิดปัญหากับคณะกรรมการระดับจังหวัดและสถานีตำรวจเป็นส่วนใหญ่ ในด้านอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ เรื่องการกำหนดนโยบายยังไม่ชัดเจนที่มีอำนาจหน้าที่เพียงการให้คำปรึกษาและการให้ข้อเสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการกำหนดนโยบายแก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติที่จะนำไปปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติหรือไม่ก็ได้เท่านั้น ไม่ได้มีอำนาจที่แท้จริงในการกำหนดนโยบายให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติไปปฏิบัติได้เอง และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในเรื่องการตรวจสอบติดตาม ประเมินผลยังไม่ชัดเจนที่มีอำนาจหน้าที่เพียงการประสานการตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเท่านั้น ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ที่แท้จริงในการตรวจสอบติดตามประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้เอง

พิทยา กล้าอม (2545) ได้ศึกษาเรื่อง งานตำรวจชุมชนสัมพันธ์ กองบังคับการตำรวจนครบาล 6 กับความร่วมมือของประชาชนในการป้องกันอาชญากรรม พบว่า วัตถุประสงค์และเป้าหมายการดำเนินงานชุมชนสัมพันธ์ คือ การแนะนำความรู้แก่ประชาชนให้รู้จักป้องกันตนเอง ซึ่งทำให้การดำเนินงาน ด้านการป้องกันอาชญากรรมของตำรวจได้ผลมากยิ่งขึ้น การสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนกับตำรวจ การมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน และที่สำคัญที่สุด คือ การสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนมีความรับผิดชอบต่อสังคม ทักษะของผู้ปฏิบัติงานชุมชนสัมพันธ์กับการนำชุมชนเป็นหลักในการป้องกันอาชญากรรม เจ้าหน้าที่ตำรวจส่วนใหญ่เห็นว่าการเน้นให้ประชาชนหรือชุมชนรู้จักป้องกันอาชญากรรมด้วยตนเองเป็นการป้องกันอาชญากรรมที่ได้ผลดีที่สุด ทักษะของประชาชน มีความเห็นว่า การให้ความรู้ในการป้องกันภัยต่างๆ ของงานชุมชนสัมพันธ์ จะทำให้ทุกคนในชุมชนมีความรู้ความเข้าใจในงานชุมชนสัมพันธ์

สุภาภรณ์ งบประมาณ (2547) ได้ศึกษาเรื่อง บทบาทของคณะกรรมการตรวจสอบ และติดตามการบริหารงานตำรวจระดับสถานีตำรวจ (กต.ตร.สถานีตำรวจ) ในการมีส่วนร่วม ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ศึกษาเฉพาะกรณี กองบังคับการตำรวจนครบาล 5 พบว่า ประชาชนที่ดำรงตำแหน่ง กต.ตร.สน.มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปราม อาชญากรรม และมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของตนเองในการดำเนินการมีส่วนร่วมใน การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเป็นอย่างดี และส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ทักษะในทางลบ ของประชาชนต่อตำรวจมีผลต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นปัญหาสำคัญที่สุด

อดิเรก รุ่งเรือง (2545) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงาน ตำรวจ ศึกษากรณีคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจจังหวัดนครราชสีมา พบว่า

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานตำรวจจังหวัดนครราชสีมา เกิดขึ้นเนื่องจากรัฐเป็นผู้ริเริ่มนโยบายที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานตำรวจ และ เครื่องมือระดับปฏิบัติการในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานตำรวจ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย การตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ พ.ศ.2542

2. ประชาชนในจังหวัดนครราชสีมาส่วนใหญ่ มีความเห็นว่า ประชาชนควรจะเข้า มามีส่วนร่วมในการบริหารงานตำรวจจังหวัดนครราชสีมา แต่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทราบว่ามีการดำเนินการสรรหาและคัดเลือกบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิสาขาต่างๆ เพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนเข้าไปร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจจังหวัดนครราชสีมา

3. การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการ บริหารงานตำรวจจังหวัดนครราชสีมา นั้น เป็นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน ตำรวจในระดับหนึ่งเท่านั้น ซึ่งไม่เป็นไปตามแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้ามามี ส่วนร่วมในการบริหารงานตำรวจอย่างแท้จริง และในส่วนของคณะกรรมการที่มาจากประชาชนก็ ยังไม่เข้าใจในบทบาทและหน้าที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานตำรวจ

4.2 ผลงานวิจัยและวรรณกรรมต่างประเทศ

Steven P.Lab (1998) ได้กล่าวถึงความร่วมมือของประชาชนกับการป้องกัน ปราบปรามอาชญากรรมไว้ในหนังสือชื่อ "International Perspectives on Community Policing and Crime Prevention" หรือ มุมมองสากลตำรวจชุมชนกับการป้องกันอาชญากรรมว่า มีความพยายาม หลายๆ ด้าน ที่ริเริ่มเมื่อไม่นานมานี้ เพื่อการพัฒนาการป้องกันอาชญากรรม ที่มีสถิติการเกิดสูงขึ้น

จำนวนมาก ในหลายพื้นที่ที่มีโครงการตำรวจชุมชน ในความเป็นจริง ในประเทศสหรัฐอเมริกาและ ส่วนมากของประเทศซีกโลกตะวันตก มีการริเริ่มโครงการตำรวจชุมชนมาเป็นเวลากว่า 15 ปีแล้ว ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจหลักในการดำเนินกิจการตำรวจอย่างหนึ่ง ในขณะที่เดียวกัน แนวความคิดของ ตำรวจชุมชนหรือเรียกชื่อโครงการอื่นที่มีลักษณะคล้ายกัน เคยถูกใช้ทั้งในประเทศโลกเสรี และ ประเทศที่ใช้ระบอบทหารปกครอง สิ่งที่ได้เห็นได้เด่นชัดเจนในทันทีคือ รูปแบบตำรวจชุมชนมี ลักษณะหลากหลายแตกต่างกันไปในหลายประเทศ และดูเหมือนว่าจะเป็นวิธีการที่แปลกใหม่ของ นานาประเทศด้วย

ตำรวจชุมชนต้องมองว่า เป็นการเพิ่มความพยายามที่จะสร้างความสัมพันธ์ความ ร่วมมือกันระหว่างตำรวจและประชาชนในชุมชน หากมองประเทศอื่นๆ แล้ว ก็มีโครงการและ การริเริ่มที่จะแสวงหาความร่วมมือของประชาชนมามีส่วนร่วมและให้ความช่วยเหลือในการ ป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและสภาพสังคมเสื่อมโทรมเช่นกัน ตัวอย่างเช่น โครงการเพื่อน บ้านเตือนภัย โครงการให้ความรู้แก่เยาวชนในการป้องกันตนเองจากอาชญากรรม โดยให้ตำรวจ สายตรวจเป็นผู้นำแนวคิดไปปฏิบัติ และถือเป็นกลจักรสำคัญ โครงการต่างๆ เหล่านี้มีชื่อเรียกกัน ต่างกันออกไป ไม่เพียงแต่จะเรียกว่า "ตำรวจชุมชน" เท่านั้น ขณะเดียวกัน โครงการป้องกัน อาชญากรรมส่วนมาก เป็นการแสวงหาความร่วมมือเพียงฝ่ายเดียว คือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติ โครงการป้องกันอาชญากรรมและโครงการตำรวจชุมชนจึงแตกต่างกันที่การปฏิบัติ แต่โครงการ ตำรวจชุมชนอาจจะบรรลุเป้าหมายได้มากเช่นเดียวกับการป้องกันอาชญากรรมในรูปแบบเดิมๆ ที่ ผ่านมา

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับโครงการตำรวจชุมชนกับการป้องกันปราบปราม อาชญากรรม ในประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่ามีความพยายามในการแสวงหาความร่วมมือของ เจ้าหน้าที่ตำรวจและภาคประชาชนอยู่เสมอ แต่ด้วยการขาดความร่วมมืออันดี และขาดความ ไว้วางใจกัน จึงไม่สามารถลดสาเหตุของอาชญากรรมได้ การที่ไม่สัมฤทธิ์ผลนั้นก็เนื่องมาจาก เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ได้ให้ความสำคัญกับการดูแลเอาใจใส่ที่จะช่วยเหลือแก้ปัญหาภายในชุมชน ควรที่จะพุ่งไปที่ปัญหาต่างๆ นอกเหนือจากปัญหาอาชญากรรมทั่วไป และเข้ามามีส่วน ร่วมกับชุมชนให้มากขึ้น

Maximilian Edelbacher (1997) ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับโครงการตำรวจชุมชน กับการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ในประเทศออสเตรีย พบว่ามีความคิดริเริ่มโครงการ เยาวชนป้องกันตนเองขึ้น และเป็นที่สนใจแก่เยาวชนและผู้ใหญ่ในเวลาต่อมา แต่ปัญหาที่พบคือการ ฝึกให้ตำรวจรู้จักสร้างเครือข่ายและการเข้าช่วยเหลือประชาชน เพื่อหาแสวงหาความร่วมมือต้องใช้

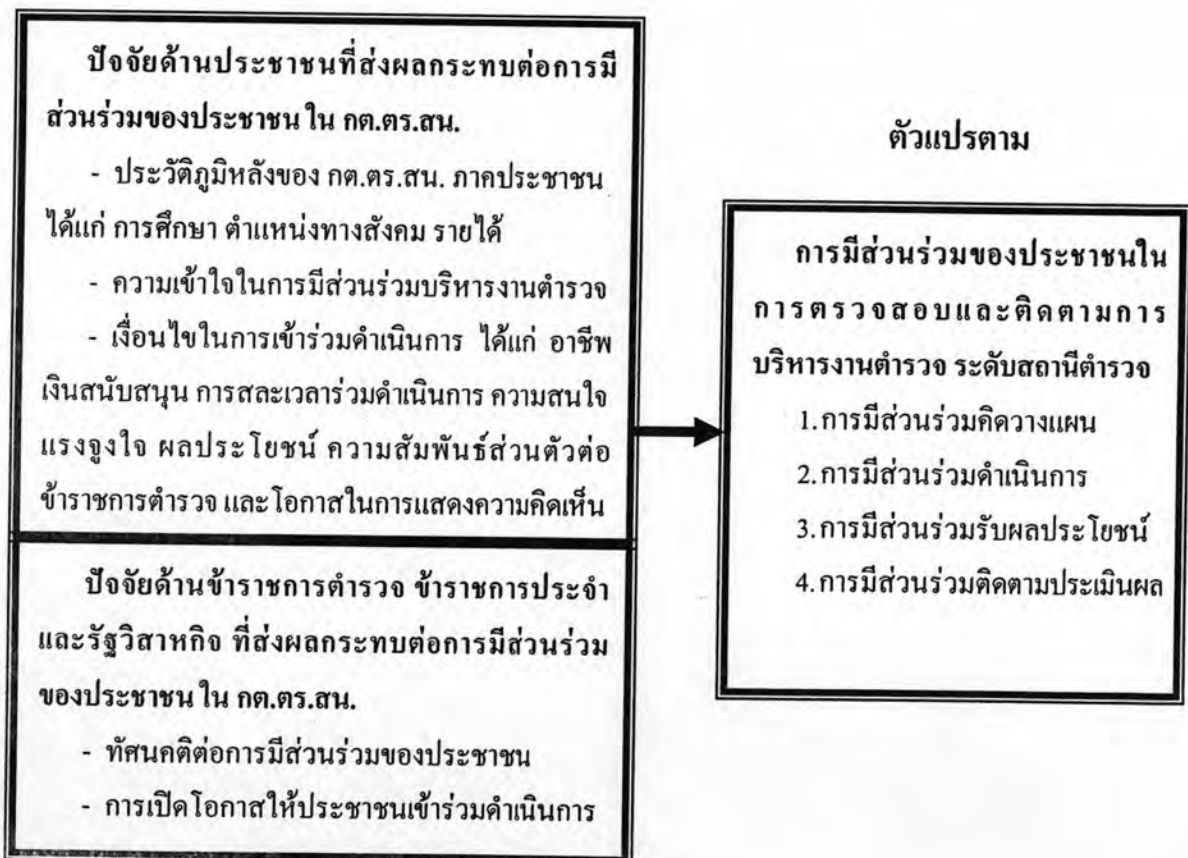
เวลาและการฝึกที่ดีพอ เมื่อไม่สามารถจะฝึกให้เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติหน้าที่เป็นชุมชนสัมพันธ์ที่ดีได้ ผลออกมาขม่อมล้มเหลว

5. กรอบแนวคิดและสมมุติฐานการวิจัย

จากการศึกษาทฤษฎีและแนวคิดดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ กองบังคับการตำรวจนครบาล 5 กองบัญชาการตำรวจนครบาลนั้น ได้กรอบแนวคิดดังนี้

แผนภาพที่ 2.4 กรอบแนวคิดในการศึกษา

ตัวแปรอิสระ



สมมุติฐานการวิจัย

1. ประวัตินิยมหลังด้านระดับการศึกษา และรายได้ของคณะกรรมการตรวจสอบ และติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ ภาคประชาชน ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ

2. ทักษะคิดต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน และการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมดำเนินการของคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ ซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจ ข้าราชการประจำและรัฐวิสาหกิจ มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ

นิยามศัพท์

นิยามความหมายของคำศัพท์ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้

1. คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ (กต.ตร.) หมายถึง คณะกรรมการที่จัดขึ้นด้วยความเห็นชอบตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ พ.ศ.2542 อันประกอบด้วยประชาชน ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการประจำและรัฐวิสาหกิจ ร่วมกันทำการตรวจสอบและติดตามผลการบริหารงานตำรวจ โดยคาดหวังว่าจะช่วยให้การบริหารงานตำรวจมีประสิทธิภาพและสนองตอบความต้องการของประชาชนได้ดีขึ้น ในระดับสถานีตำรวจนครบาล เรียกโดยย่อว่า “กต.ตร.สน.” ให้ออกนามชื่อสถานีตำรวจตามท้าย ในที่นี้คือ คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจนครบาล ในสังกัดกองบังคับการตำรวจนครบาล 5 ได้แก่ สถานีตำรวจนครบาลวัดพระยาไกร สถานีตำรวจนครบาลลุมพินี สถานีตำรวจนครบาลทุ่งมหาเมฆ สถานีตำรวจนครบาลบางโพธิ์พาง สถานีตำรวจนครบาลทองหล่อ สถานีตำรวจนครบาลพระโขนง สถานีตำรวจนครบาลบางนา สถานีตำรวจนครบาลคลองตัน และสถานีตำรวจนครบาลท่าเรือ รวม 9 สถานี

2. การตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ หมายถึง การตรวจสอบและติดตามการดำเนินการของสถานีตำรวจ ให้ถูกต้องตามระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมาย โดยให้มีภาคประชาชนเป็นคณะกรรมการ ตรวจสอบความถูกต้อง และร่วมช่วยพัฒนาระบบงานบริหารของสถานีตำรวจ ตลอดจนให้ความคิดเห็นและแสวงหาความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่

3. การบริหารงานตำรวจ หมายถึง การบริหาร จัดการ ตรวจสอบ ประเมินผล และ พัฒนา ทรัพยากรบุคคล สิ่งของ และการเงิน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามความคาดหมายของ สำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ได้วางไว้ และตามตัวชี้วัดที่กำหนด

4. การมีส่วนร่วม หมายถึง ระดับความเข้มข้นของบทบาทของคณะกรรมการ ตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ ภาคประชาชน ต่อการมีส่วนร่วม คิดวางแผน การมีส่วนร่วมดำเนินการ การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมติดตาม ประเมินผล

5. ประวัติภูมิหลังของ กต.ตร.สน. ภาคประชาชน หมายถึง รายละเอียดส่วนบุคคล ของคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ ภาคประชาชน ได้แก่

5.1 การศึกษา หมายถึง ระดับการศึกษาที่ได้รับสูงสุด ณ ปัจจุบัน

5.2 ตำแหน่งทางสังคม หมายถึง ตำแหน่งทางสังคมที่ คณะกรรมการ ตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ ภาคประชาชน ผู้ นั้นได้รับ ได้แก่ กรรมการชุมชน มัคทายกวัด อป.กร. (อาสาป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน) ตำรวจบ้าน กรรมการมูลนิธิ ต่างๆ หรือองค์กรการกุศล หรือตำแหน่งทางสังคมอื่นที่ได้จากการบำเพ็ญประโยชน์เพื่อสาธารณะ

5.3 รายได้ หมายถึง รายได้ที่ได้รับเฉลี่ยต่อเดือน โดยไม่ตัดค่าใช้จ่ายอื่น

6. ความเข้าใจในการมีส่วนร่วมบริหารงานตำรวจ หมายถึง ระดับความรู้และความ เข้าใจการมีส่วนร่วม และบทบาท ภารกิจ หน้าที่ ของคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการ บริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ ภาคประชาชน ที่คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) กำหนดไว้ตาม ระเบียบคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบ และติดตามการบริหารงานตำรวจ พ.ศ.2549

7. เจือ้นใจในการเข้าร่วมดำเนินการ หมายถึง ข้อจำกัด หรือ เจือ้นใจในการเข้าร่วม ดำเนินการเป็นคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ ภาค ประชาชน ได้แก่

7.1 อาชีพหมายถึง อาชีพของ คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการ บริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ ภาคประชาชน

7.2 เงินสนับสนุน หมายถึง ระดับความสามารถ และจำนวนเงินที่สามารถมอบให้แก่สถานีตำรวจ เพื่อช่วยส่งเสริมกิจการของ คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ และชุมชน

7.3 การสละเวลาร่วมดำเนินการ หมายถึง การให้เวลากับการเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการต่างๆ ของสถานีตำรวจ และคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ ได้แก่ เวลาในการเข้าร่วมประชุม เวลาในการปฏิบัติงานของสถานีตำรวจ และคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ

7.4 ความสนใจ หมายถึง ความรู้สึกชื่นชอบ และต้องการที่จะเข้ามามีส่วนหนึ่งต่อกิจกรรมต่างๆ ตลอดจนความช่วยเหลือที่จะสามารถให้ได้ในการดำเนินการต่างๆ ของคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ

7.5 แรงงูใจ หมายถึง แรงงูใจในความต้องการมีส่วนร่วมในการบริหารงานตำรวจ และการเข้ามาเป็นคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ

7.6 ผลประโยชน์ หมายถึง ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการเป็นคณะกรรมการ ตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานี ทั้งทางกายภาพ และความรู้สึก ที่สามารถสัมผัสได้ และสัมผัสไม่ได้

7.7 ความสัมพันธ์ส่วนตัวต่อข้าราชการตำรวจ หมายถึง ความสัมพันธ์ที่มีต่อตัวบุคคล ข้าราชการตำรวจซึ่งประจำอยู่ ณ สถานีตำรวจนั้น ได้แก่ ข้าราชการตำรวจทั่วไป และหัวหน้าสถานีตำรวจ

7.8 โอกาสในการแสดงความคิดเห็น หมายถึง โอกาสที่ คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ ภาคประชาชนจะได้แสดงความคิดเห็น ทศนคติ ความรู้ความสามารถ แนวความคิดในการดำเนินการ หรือการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ โดยไม่มีสิ่งใดมาขัดขวาง กีดกัน โต้แย้ง หรือยับยั้งมิให้แสดงสิ่งเหล่านั้นออกมา

8. คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ ซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจ หมายถึง ข้าราชการตำรวจที่ได้รับการแต่งตั้ง และเลือกตั้งให้เป็นคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ ได้แก่ ผู้กำกับสถานีตำรวจ เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง ข้าราชการตำรวจซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละงานของสถานีตำรวจ รองผู้กำกับสืบสวนสอบสวน รองผู้กำกับป้องกันและปราบปราม รองผู้กำกับจราจร และ

สารวัตรสืบสวน ซึ่งผู้กำกับการหัวหน้าสถานีตำรวจมอบหมายให้เป็นกรรมการ จำนวน 4 คน และข้าราชการตำรวจชั้นประทวนที่ได้รับเลือกจากข้าราชการตำรวจชั้นประทวนด้วยกันจำนวน 1 คน รวม 6 คน

9. คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ และรัฐวิสาหกิจ หมายถึง ผู้อำนวยการเขต หรือผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตที่ ผู้อำนวยการเขตมอบหมาย ซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบส่วนใดส่วนหนึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ของสถานีตำรวจนั้น จำนวนเขตละหนึ่งคน เป็นกรรมการ รวม 3 คน และข้าราชการอื่นที่มีใช้ข้าราชการตำรวจ หรือพนักงาน ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่ปฏิบัติหน้าที่ประจำในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนั้น จำนวนไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ

10. ทศนคติต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง ระดับทัศนคติของข้าราชการตำรวจ ข้าราชการประจำ และรัฐวิสาหกิจ ที่มีต่อการมีส่วนร่วมในการดำเนินการต่างๆ ของคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ

11. ปัจจัยด้านข้าราชการตำรวจ ข้าราชการประจำ และรัฐวิสาหกิจ ที่ส่งผลกระทบต่อ การมีส่วนร่วม ของประชาชน ในคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ หมายถึง ทัศนคติของคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ ซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจ ข้าราชการประจำและรัฐวิสาหกิจ ต่อการร่วมทำงาน ของคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ ภาคประชาชน และการเปิดโอกาสให้คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ ภาคประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ทัศนคติ ความรู้ความสามารถ แนวความคิด หรือการตัดสินใจ และการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ

12. การมีส่วนร่วมคิดวางแผน หมายถึง การคิดและวางแผนนโยบายของ คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ ในการตรวจสอบ ติดตาม และการบริหารสถานีตำรวจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานด้านป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การสืบสวน การสอบสวน งานจราจร และงานธุรการ ตลอดจนการนำ แนวคิดนโยบายของ ก.ต.ช. คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ มาพิจารณา

13. การมีส่วนร่วมดำเนินการ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการนำนโยบายหรือมติที่ประชุมเกี่ยวกับโครงการต่างๆ มาดำเนินการให้เกิดผล

14. การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ จากการร่วมเป็น กต.ตร.สน. ภาคประชาชน ได้แก่ ตำแหน่ง ชื่อเสียง และเบี้ยประชุม

15. การมีส่วนร่วมติดตามประเมินผล หมายถึง การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงาน และนโยบายต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้