



บทที่ 1

บทนำ

### สภาพทั่วไปและความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในปัจจุบันว่า ประเทศไทยได้พัฒนาทางด้านเศรษฐกิจในระดับที่น่าพอใจ โดยเฉพาะในช่วงระยะ 2-3 ปีที่ผ่านมา ซึ่งอัตราการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูงมาก ปรากฏการณ์ที่ตามมาและเห็นได้ชัดเจนคือ การขยายตัวของเมืองต่างๆ ที่มีส่วนร่วมเกี่ยวพันโดยตรงกับกระบวนการพัฒนาประเทศ เช่น กทม. เมืองหลักต่างๆ พื้นที่แถบชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก เป็นต้น

การขยายตัวของความเป็นเมือง (urbanization) ในจังหวัดต่างๆในประเทศไทย ก็ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง แต่ในอัตราที่แตกต่างกัน อันเป็นผลของนโยบายเศรษฐกิจระดับประเทศ โดยเฉพาะในเรื่องของการกระจายอุตสาหกรรมออกสู่ต่างจังหวัด และการพัฒนาภูมิภาคเฉพาะแห่ง เพื่อเร่งรัดการพัฒนาพื้นที่เป้าหมาย

การเปลี่ยนแปลงลักษณะนี้ จะมีผลต่อวิธีการปกครองในระดับท้องถิ่นในด้านต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้อยู่ในท้องถิ่นสูงขึ้น และปัญหาท้องถิ่นซึ่งนับวันก็สลับซับซ้อนมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงในลักษณะดังกล่าวนี้ย่อมมีผลต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ความสำคัญของตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดต่อการปกครอง และการบริหารราชการของไทย จึงนับว่าเป็นมรดกตกทอดของระบบการเมืองและสังคมของไทยอันมีมาช้านานตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี

โดยจะขอกล่าวถึงระบบการปกครองประวัติความเป็นมา ความสำคัญต่อการปกครอง และการบริหารราชการของไทย ของตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดดังนี้

---

<sup>1</sup>ประทาน คงฤทธิศึกษากร, "บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการระดับจังหวัด," วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์, ปีที่ 31 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มีนาคม, 2534), หน้า 86-87.

1. การปกครองสมัยกรุงสุโขทัยกับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด  
ในการปกครองสมัยสุโขทัยนั้น พ่อขุนรามคำแหงมหาราช  
ทรงปกครองประเทศในลักษณะบิดาปกครองบุตร (Paternalism) โดยทางถึง  
พระองค์เปรียบเสมือนพ่อ และประชาชนเป็นประดุจลูก นับเป็นระบบการ  
ปกครองที่ทรงให้ความเมตตารักใคร่ไพโร้ฟ้าประชาชนในลักษณะของความเป็นกัน  
เอง ยังความร่มเย็นให้แก่อาณาประชาราษฎร์ โดย

- 1.1 ราชธานีหรือเมืองหลวงของประเทศ ได้แก่ กรุงสุโขทัย
- 1.2 เมืองลูกหลวง หรือเมืองชั้นใน ตั้งอยู่ 4 ทิศของราช  
ธานีได้แก่ เมืองศรีสัชนาลัย เมืองสองแคว เมืองสระหลวง และเมืองนครปฐม
- 1.3 เมืองออกของราชธานีเป็นหัวเมืองชั้นใน เช่นเดียวกัน  
เรียงรายรอบราชธานีอีกชั้นหนึ่งได้แก่ เมืองสุ่ม (หล่มสัก) เมืองพระบาง  
(นครสวรรค์) และเมืองแพรก (สรรคบุรี)
- 1.4 เมืองพระยามหานคร หรือเมืองชั้นนอก ได้แก่ นครศรี  
ธรรมราช เมืองสุพรรณภูมิ (อุทอง)
- 1.5 เมืองประเทศราช ได้แก่ เมืองหงสาวดี

การปกครองประเทศโดยการจัดลักษณะของเมืองต่างๆ ดังที่กล่าว  
มานี้เป็นหลักที่มีความมุ่งหมายในความมั่นคงของประเทศ เพื่อให้เมืองต่างๆ  
เป็นด่านปราการป้องกันราชธานีเป็นชั้นๆ ไป ทั้งนี้ การจัดดังกล่าวนี้ก็จะเป็นไป  
ตามสถานการณ์ของประเทศเป็นสำคัญ

การจัดการปกครองโดยหลักการบิดาปกครองบุตรนี้ จะเห็นได้ว่า  
พ่อก็ปกครองบ้านแต่ละบ้าน แต่ละครอบครัว หลายๆบ้านรวมกัน ก็จะอยู่ใน  
ปกครองของพ่อบ้าน และผู้อยู่ในปกครองจะเป็นลูกบ้าน หลายๆ บ้านรวมกัน  
เป็นเมือง จะอยู่ในปกครองของพ่อขุน หรือพระมหากษัตริย์นั่นเอง ลักษณะ  
การปกครองในประวัติศาสตร์ของชาตินั้น หน่วยการปกครองย่อยของประเทศ  
ก็เป็นเมืองและผู้ทำการปกครองที่สำคัญก็มีฐานะ เป็นพ่อเมืองดังกล่าวแล้ว จึง  
เป็นจุดเริ่มต้นของฝ่ายปกครองที่มีวิวัฒนาการมาจนถึงปัจจุบันเรียกได้ว่าเป็นเจ้า  
เมือง หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

2. การปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยากับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

ล่วงเข้าปี พ.ศ. 1894 อาณาจักรสุโขทัยก็ถูกรุกรานและเมืองทางฝ่ายใต้ได้แก่อยุธยาที่แข็งตัวไม่เกรงกลัวต่อสุโขทัย ในที่สุดก็ได้มีการสถาปนากรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีภายใต้การนำของพระรามาธิบดีที่ 1 หรือพระเจ้าอู่ทอง และสมัยกรุงศรีอยุธยานี้เป็นการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไป โดยนำเอาระบบข้ากับจ้าวบ่าวกับนาย ระบบถ้อยศักดิ์เป็นการใช้อำนาจปกครองที่เรียกว่า Autocratic Government และถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นสมมติเทพมาจากสวรรค์ตามลัทธิเทวสิทธิ์ (Divine Right) การปกครองสมัยพระเจ้าอู่ทองนี้ โครงสร้างการปกครองก็คงเป็นไปในรูปเดิมของการปกครองสมัยกรุงสุโขทัย กล่าวคือ กรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี และมีเมืองล้อมรอบราชธานี 4 ทิศ คือ ลพบุรี นครนายกพระประแดง และสุพรรณบุรี

การปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยาที่ควรจะกล่าวถึง ก็คือ ได้มีการตั้งตำแหน่งบริหารสำคัญ ได้แก่ ขุนเวียง ขุนวัง ขุนคลัง และขุนนา 4 ตำแหน่ง เรียกว่า จตุสดมภ์ อันเป็นแนวทางในการบริหารงานตามลักษณะของกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบในการบริหารให้เด่นชัดยิ่งขึ้น

ต่อมาในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ นับเป็นช่วงระยะเวลาของการปรับปรุงระบบการปกครองที่ยิ่งใหญ่เรียกได้ว่า เป็นช่วงแห่งการปฏิรูปการปกครอง และการบริหารในระบบราชการไทยที่สำคัญในการปฏิรูปนั้น ได้มีการจัดลำดับชั้น (level) ของเมืองต่างๆ ให้มีลักษณะเป็นเมืองชั้นเอก เมืองชั้นโท เมืองชั้นตรี และเมืองชั้นจัตวา การจัดลำดับชั้นของเมืองเหล่านี้เป็นไปเพื่อแสดงถึงสายการปกครองบังคับบัญชา (hierarchy) และเป็น การแสดงถึงลำดับความสำคัญของเมืองในการปกครอง ดังนี้

เมืองหนึ่งแบ่งออกเป็นหลายแขวง เหมือนกับจังหวัดซึ่งแบ่งออกเป็นอำเภอในเวลานั้น แขวงจึงเทียบได้กับอำเภอหัวหน้าผู้ปกครองเมืองนั้น ถ้าเป็นเมืองชั้นในเขตราชธานีเรียกว่า "ผู้รั้ง" ถ้าเป็นเขตชั้นนอกเรียกว่า "เจ้าเมือง"

แขวงหนึ่งแบ่งออกเป็นตำบล เหมือนกับอำเภอแบ่งออกเป็นตำบล เวลานั้นพนักงานปกครองเรียกว่า "หมื่นแขวง" คล้ายๆ กับนายอำเภอในปัจจุบัน

ตำบลหนึ่ง แบ่งออกเป็นบ้านตรงกับเวลานี้ เรียกว่า "หมู่บ้าน"  
พนักงานปกครองตำบลได้แก่ กำนัน มักได้รับบรรดาศักดิ์เป็น "พัน"

บ้านรวมกันหลายๆ บ้านแต่ไม่ปรากฏว่าได้กำหนดระบบคนหรือบ้าน  
ไว้ มีผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งผู้ปกครองเมืองแต่งตั้งเป็นหัวหน้า

ในการวางรากฐานที่จะให้มีตำแหน่งบุคคลที่ทำการปกครอง ให้มี  
หน้าที่ความรับผิดชอบลดหลั่นตามลำดับ และมีการจัดแบ่งระดับของเมืองหรือ  
เขตพื้นที่การปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งเจ้าเมืองหรือผู้ปกครองเมือง  
หรือจังหวัดนั้น ได้เริ่มมีขึ้นแล้วในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

### 3. การปกครองสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ กับตำแหน่งผู้ว่าราชการ จังหวัด

ต่อจากการปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยา นั้น ในระยะแรกก็คง  
จัดระเบียบการบริหารการปกครองประเทศของกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ก็คง  
เป็นไปเช่นเดียวกับโครงสร้างการปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยา กล่าวคือ มี  
กรุงเทพฯ เป็นเมืองหลวงของประเทศ ซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้ย้ายมาจากกรุง  
ธนบุรี ในระยะหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ได้สถาปนา  
ราชวงศ์จักรีเป็นปฐมกษัตริย์ของกรุงรัตนโกสินทร์

การจัดการปกครองก็ยังคงมีราชธานีคือกรุงเทพฯ และมีหัว  
เมืองต่างๆ ซึ่งของชั้นในก็มีผู้รั้งปกครอง และหัวเมืองชั้นนอกก็ยังมีเจ้าเมือง  
ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากองค์พระมหากษัตริย์ ออกไปทำการปกครองต่างพระ  
เนตรพระกรรณ

ครั้นถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาล  
ที่ 5 ได้ทรงปรับปรุงระบบการบริหารและการปกครอง กล่าวคือได้มีการยุบเลิก  
ระบบจตุสดมภ์ (เวียง วัง คลัง นา) และได้มีการยุบเลิกตำแหน่ง  
สมุหกลาโหมสมุหนายก ทั้งนี้ ได้มีการปรับปรุงให้มีการวางหลักการปกครอง ซึ่ง  
เน้นหนักให้มีการบริหารราชการส่วนกลาง และบริหารราชการส่วนภูมิภาค จัด  
ให้เป็นที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

การบริหารราชการส่วนกลางได้มีการจัดตั้งกรมขึ้น ได้แก่กรม

มหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมท่า กรมวัง กรมเมือง กรมนา กรมพระคลังกรมยุติธรรม กรมยุทธนาธิการ กรมธรรมการ กรมโยธาธิการ และกรมมูรชาธร

ซึ่งกรมทั้งหลายเหล่านี้ ต่อมาได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้สถาปนาเป็นกระทรวง และให้มีตำแหน่งเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบกิจการของกระทรวง

ในส่วนการปกครองราชการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น ได้มีการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้น โดยรวมให้เมืองต่างๆ หลายๆ เมืองเข้าเป็นมณฑล และตำแหน่งผู้ปกครองมณฑล เรียกว่า ข้าหลวงเทศาภิบาล และต่อมาได้เรียกเป็นสมุหเทศาภิบาล

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระปรีชาสามารถในการจัดการปกครองได้อย่างดีเลิศ การใช้วิธีจัดการปกครองในรูปของการแบ่งอำนาจทางการปกครอง (deconcentration) ให้มีผู้แทนพระองค์ออกไปกำกับดูแลบริหารราชการในภูมิภาคหรือใน field ต่างๆ ของประเทศ ดังนั้นรูปการปกครองที่จัดตามลำดับเป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ก็ล้วนเป็นการจัดตามลักษณะของระดับ (level) จากใหญ่ไปหาเล็กตามความสำคัญ ที่จะควบคุมกำกับดูแลกัน เพื่อให้การปกครองและการบริหารราชการมีประสิทธิภาพ และมีเอกภาพในการปกครองและการบริหารได้ดี

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ หรือข้าราชการออกไปปกครองเมือง อำเภอ หรือแขวง ตลอดจนตำบล และหมู่บ้านต่างๆ ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นการปกครองที่เป็นการกระจายอำนาจทางการปกครอง (decentralization) ในรูปของการแบ่งอำนาจทางการปกครอง หรือที่เรียกว่า deconcentration อันเป็นรากฐานการปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยในปัจจุบัน

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยในปัจจุบันนั้น มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครอง บริหารงานในแต่ละจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น โดยกฎหมายคือประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 กำหนดให้มีความรับผิดชอบในการบริหารกิจการของจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดก็เป็นผู้แทนส่วนราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย บริหารงานร่วมกันรับผิดชอบกับผู้แทนส่วนราชการต่างๆ ณ ที่ตั้งของจังหวัดนั้น

ในปัจจุบันมีการอภิปรายกันมาก ถึงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด

บ้างก็ว่าอำนาจน้อย ไม่มีเอกภาพในการบังคับบัญชา บ้างก็ว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ควรสังกัดกระทรวงมหาดไทย ใครๆ ก็ควรจะมีโอกาสเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ไม่ควรผูกขาดเฉพาะข้าราชการในสายของกระทรวงมหาดไทย

ได้มีผู้เสนอความเห็นเป็นการวิพากษ์วิจารณ์กันมากกว่า ควรมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และในการหาเสียงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้มีผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองหลายพรรค ได้ให้ความเห็นเป็นนโยบายของพรรคว่า "จะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด" ทั้งนี้แนวความคิดที่สำคัญคือ ต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามาปกครองตนเอง เพราะคนในท้องถิ่นเป็นผู้ที่รู้ปัญหา มีความผูกพันต่อท้องถิ่นได้ดีกว่าข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งไปดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด และนอกจากนั้นก็คงจะมีเหตุผลอื่นของแต่ละบุคคลอีกหลายประการ เรื่องต่างๆ เหล่านี้ เป็นแนวความคิด หรือนโยบายที่มีความหมายและความสำคัญต่อการศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวกับระบบราชการของไทย โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครอง และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ในฐานะที่ข้าราชการเป็นชนชั้นหน้าที่สำคัญกลุ่มหนึ่ง ในการที่จะนำประเทศไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่งที่น่าจะได้ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อสังคมไทยคือ ข้าราชการตำรวจ ซึ่งเสมือนเป็นเครื่องมือในการควบคุมสังคมให้อยู่ในระเบียบ ภาระหน้าที่ของข้าราชการตำรวจที่มีต่อสังคมเป็นภาระหน้าที่หนักซึ่งต้องใช้ความรู้ ความสามารถในการฝึกฝน ทั้งความรู้ในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการตำรวจในภูมิภาค ในแต่ละจังหวัดส่วนหนึ่งจะต้องถูกปกครองบังคับบัญชาสั่งการโดยผู้ว่าราชการจังหวัด

ดังนั้น จึงเป็นการสมควรที่จะได้มีการศึกษาถึงความคิดทางการเมืองของข้าราชการตำรวจที่มีอยู่ต่อการกระจายอำนาจ โดยศึกษาเฉพาะในกรณีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้เลือกสำรวจความคิดเห็นทางการเมืองของนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรที่กำลังศึกษาอยู่ในหลักสูตรฝ่ายอำนวยการตำรวจ อันเป็นข้าราชการตำรวจระดับกลาง ที่มีอิทธิพลในการกำหนดแนวทางปฏิบัติตามนโยบายและสั่งการผู้ใต้บังคับบัญชาในการให้บริการแก่ประชาชน ว่ามีความรู้สึกรู้สึกคิดในเรื่องเหล่านี้อย่างไร เพราะความคิดเห็นทางการเมืองจะเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ซึ่งมีผลต่อความสงบเรียบร้อย

หรือส่งผลให้เกิดความระส่ำระสายขึ้นในบ้านเมือง หรือนโยบายของรัฐบาลอีกด้วย

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

โครงการศึกษาวิจัยเรื่องนี้มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ที่ศึกษาอยู่ในหลักสูตรฝ่ายอำนวยการตำรวจ ที่มีผลต่อการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งจะต้องมาเป็นผู้บังคับบัญชาสั่งการข้าราชการตำรวจในส่วนภูมิภาคในจังหวัดนั้นๆ ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยจึงมีดังนี้

1. เพื่อศึกษาถึงความคิดเห็นทางการเมืองของนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรที่กำลังศึกษาอยู่ในหลักสูตรฝ่ายอำนวยการตำรวจ ว่ามีความคิดทางการเมืองในเรื่องการกระจายอำนาจในกรณีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างไร
2. เพื่อทราบถึงปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการตำรวจ ในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด
3. เพื่อทราบถึงแนวความคิดของนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรที่กำลังศึกษาอยู่ในหลักสูตรฝ่ายอำนวยการตำรวจ ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดควรจะมีการพัฒนา และปรับเปลี่ยนบทบาทเช่นไร จึงจะสามารถบริหารงาน และประสานประโยชน์ในจังหวัดนั้นๆ ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด
4. เพื่อรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการนำไปปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เมื่อต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง

### สมมติฐานของการศึกษา

โดยเหตุที่ข้าราชการตำรวจ เป็นข้าราชการที่มีภาระหน้าที่ที่มีต่อสังคมเป็นภาระหนัก ซึ่งจะต้องใช้ความรู้ ความสามารถในการฝึกฝน อันที่จะต้องเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเป็นลำดับขั้น และต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่ง

ครัดบนกรอบพื้นฐานของกฎหมาย และมีระเบียบ วินัย กำหนดแนวทางปฏิบัติตัว ของข้าราชการตำรวจไว้อย่างเข้มงวด กวดขัน จึงตั้งสมมติฐานในการวิจัย ดังนี้

1. ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรที่ศึกษาใน หลักสูตรฝ่ายอำนวยการตำรวจมีแนวความคิดไม่เห็นด้วยต่อการ เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด
2. ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรที่ศึกษาใน หลักสูตรฝ่ายอำนวยการตำรวจมีความรู้สึกไม่มั่นคง และไม่ปลอดภัยในการที่จะต้องอยู่ภายใต้การ บังคับบัญชาสั่งการโดยผู้ว่าราชการจังหวัดที่ มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นรูปแบบ การปกครองแบบใหม่
3. ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรที่ศึกษาในหลักสูตรฝ่ายอำนวยการตำรวจ ไม่สามารถเห็นผลในผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการ เลือกตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งสุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับในปัจจุบันอยู่แล้ว ไม่ได้

#### ระเบียบวิธีวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เพื่อศึกษาถึงความคิดทางการเมืองของนาย ตำรวจชั้นสัญญาบัตร ที่ศึกษาในหลักสูตรฝ่ายอำนวยการตำรวจ ชุดที่ 17 และ ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างภูมิหลังทางเศรษฐกิจ สังคม ของนายตำรวจชั้น สัญญาบัตร กับความคิดทางการเมืองในเรื่องการกระจายอำนาจในกรณีการ เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งสามารถกำหนดตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาเป็นตัว แปรอิสระ ได้แก่ เพศ อายุ รายได้ ระดับการศึกษา ตำแหน่งที่รับราชการ การปฏิบัติราชการพิเศษ การศึกษาดูงานในต่างประเทศ ภูมิลำเนาเดิม สมาชิกในครอบครัวที่รับราชการตำรวจ อาชีพเสริม เป็นต้น และตัวแปรตาม ได้แก่ ความคิดทางการเมือง แบบอนุรักษ์นิยม แบบเสรีนิยมประชาธิปไตย ความมั่นคง ปลอดภัยในการปฏิบัติหน้าที่ การเห็นถึงผลประโยชน์จากการ เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

#### วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาค้นคว้าวิจัย

ผู้วิจัยได้แบ่งแนวทางการศึกษาออก



เป็นส่วนต่างๆ ดังนี้

1. ในส่วนที่เกี่ยวกับทฤษฎีและแนวความคิดต่อการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ใช้เป็นหลักในการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล สรุปรวข้อสมมติฐาน ตลอดจนการสร้างแบบสอบถาม ได้ศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (documentary research) หนังสือ วารสาร และสิ่งตีพิมพ์ต่างๆ

2. การวิจัยแบบสำรวจ (survey research) ได้ออกแบบสอบถามและแจกแบบสอบถาม ให้แก่กลุ่มประชากรที่จะวิจัย โดยสร้างแบบสอบถามขึ้น อาศัยสมมติฐานของวิทยานิพนธ์เป็นหลัก โดยเน้นหนักที่จะต้องเป็นคำถามที่สามารถจะตอบปัญหาของสมมติฐานแต่ละส่วนได้

2.1 ตัวแปร ตัวแปรอิสระที่จะนำมาประกอบการวิเคราะห์ ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพครอบครัว อายุราชการ ระดับการศึกษา ตัวแปรตาม ได้แก่ ความคิดทางการเมืองเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

2.2 กลุ่มประชากรวิจัย ได้แก่ ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ที่ศึกษาในหลักสูตรฝ่ายอำนวยการตำรวจ ชุดที่ 17

2.3 แบบสอบถาม รายละเอียดแบบสอบถาม โดยสรุปเป็นส่วนใหญ่ได้ดังนี้

- 2.3.1 ข้อมูลและสถานภาพของผู้กรอกแบบสอบถาม
- 2.3.2 ความเห็นเกี่ยวกับหลักรัฐศาสตร์ทั่วไป
- 2.3.3 ความเห็นต่อการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด
- 2.3.4 ความเห็นเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัย ในการที่จะต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาสั่งการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง
- 2.3.5 ความเห็นเกี่ยวกับการเล็งเห็นถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

2.4 การทดลองการศึกษา เพื่อพัฒนาแบบสอบถามให้เชื่อถือได้ได้ทำการทดลองศึกษา (pilot study) จากกลุ่มเล็กๆ ก่อนการวิจัยจริง โดยอาศัยแนวความคิดจากแบบสอบถามต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและจากการตั้งคำถามจากการปรึกษาอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ เพื่อหาค่าอำนาจจำแนกของแบบสอบถามเป็นรายข้อ (discriminative power-method) โดย

- แบ่งกลุ่มในการศึกษาออกเป็น 5 กลุ่ม เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลตามสมมติฐาน คัด 25% ของผู้ได้คะแนนสูง และ 25% ของผู้ได้คะแนนต่ำ จากผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมดมาเป็นตัวแทนในการประเมินค่าคำถามแต่ละข้อ
- หาค่าคะแนนเฉลี่ยของกลุ่มผู้ได้คะแนนสูง และกลุ่มผู้ได้คะแนนต่ำเป็นรายข้อ แล้วหาค่าอัตราส่วนวิกฤติ  $t(t\text{-Ratio})$  โดยใช้  $t\text{-Test}$
- เลือกคำถามโดยถือเอา ค่า  $t$  ตั้งแต่ 2.00 ขึ้นไป ที่นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.5 เป็นเกณฑ์มาใช้เป็นคำถามจริง

2.5 การเก็บข้อมูลภาคสนาม จะดำเนินการแจกแบบสอบถามไปยังหลักสูตรฝ่ายอำนวยการตำรวจ โดยการสุ่มตัวอย่าง

2.6 การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามเป็นขั้นตอนของการรวบรวมแบบสอบถาม ถอดข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามลงในแบบเพื่อใช้กับ computer ในโปรแกรม SPSS (statistical package for the social science) ในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับจากแบบสอบถาม

3. ขั้นตอนการเขียนรายงานวิจัยและพิมพ์ เป็นการเขียนรายงานสรุปถึงผลการวิจัยที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อนำเสนอผลการศึกษาและตีพิมพ์

### ข้อจำกัดและขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ หากจะศึกษาถึงความคิดทางการเมืองต่อการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของตำรวจทุกหน่วยงานในกรมตำรวจ เป็นภารกิจที่มีขอบข่ายกว้างขวาง ต้องใช้ทรัพยากรมาก ผู้วิจัยจึงจำกัดและกำหนดกรอบขอบเขตของการศึกษาดังต่อไปนี้

1. ระดับของการศึกษา (level of analysis)  
กำหนดที่กรมตำรวจ โดยข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรที่กำลังศึกษาในหลักสูตรฝ่ายอำนวยการตำรวจ โดยใช้นักเรียนหลักสูตรฝ่ายอำนวยการตำรวจ ชุดที่ 17 เป็นตัวแทน
2. หน่วยของสิ่งที่วิเคราะห์ (unit of analysis)  
กำหนดที่ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ที่ศึกษาในหลักสูตรฝ่ายอำนวยการตำรวจ ชุดที่ 17
3. สาระของสิ่งที่วิเคราะห์ (subject unit of analysis)  
กำหนดที่ความคิดทางการเมืองของนายตำรวจชั้นสัญญาบัตร ที่ศึกษาในหลักสูตรฝ่ายอำนวยการตำรวจ ชุดที่ 17 ต่อการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยพยายามศึกษาจากความเป็นจริงให้ได้มากที่สุด

### นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

1. ความคิดทางการเมือง หมายถึง การเรียนรู้ของกลุ่มประชากรที่ทำการศึกษา ที่มีต่อการปกครองประเทศ ตลอดจนการรับรู้ในหน้าที่ฐานะที่เป็นพลเมืองของประเทศ การรับรู้ในความหมายและหลักการของประชาธิปไตย รวมทั้งการรับรู้เกี่ยวกับสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ และกระบวนการทางการเมืองไทยโดยรวม
2. เลือกตั้ง หมายถึง การเลือกตั้งเพื่อหาผู้ชนะไปดำรงตำแหน่ง โดยมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเป็นวาระ

2 เป็นลักษณะสำคัญอย่างหนึ่งของการปกครอง ตามระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครอง ผู้ปกครองบ้านเมืองจะต้องได้รับความยินยอม และเสียงสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ โดยผ่านการเลือกตั้งหรือวิธีการหยั่งเสียงอย่างใดอย่างหนึ่ง

3 การเลือกตั้งซ่อมคือ การเลือกตั้งที่เกิดขึ้นเมื่อผู้ดำรงตำแหน่งที่ต้องเลือกนั้นพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ และผู้ที่ชนะการเลือกตั้งซ่อมจะเข้าดำรงตำแหน่งแทน แต่มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งเท่ากับเวลาที่เหลืออยู่จนครบวาระเท่านั้น เช่น โดยการลาออก ขาดคุณสมบัติ หรือถึงแก่กรรม

3. ผู้ว่าราชการจังหวัด หมายถึงหัวหน้าข้าราชการในจังหวัดหนึ่งๆ ซึ่งเดิมเรียก เจ้าเมือง หรือข้าหลวงประจำจังหวัด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงความคิดทางการเมืองของนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรที่กำลังศึกษาอยู่ในหลักสูตรฝ่ายอำนวยการตำรวจ ถึงเรื่องการกระจายอำนาจ กรณีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

2. ทำให้ทราบถึงปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อความคิดทางการเมืองของข้าราชการตำรวจในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2 ณรงค์ สินสวัสดิ์, จิตวิทยาทางการเมือง (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2518), หน้า 20-21.

3 สุขุม นวลสกุล, "เลือกตั้งซ่อม 8 กุมภาพันธ์ 2524," ข่าวรามคำแหง, (27 ธันวาคม, 2523).

3. ทำให้ทราบถึงแนวความคิดของนายตำรวจชั้นสัญญาบัตร ที่กำลังศึกษาอยู่ในหลักสูตรฝ่ายอำนวยการตำรวจ ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดควรจะมีการพัฒนาและปรับปรุงบทบาทเช่นไร

4. ทำให้ทราบถึงข้อมูลต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการนำไปปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เมื่อต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง

5. ทำให้ทราบถึง แนวทางประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ เมื่อต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง

#### การนำเสนอผลการศึกษา

ในการเสนอผลการวิจัยเรื่องนี้ แบ่งออกเป็น 6 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง เป็นบทนำซึ่งจะได้กล่าวถึงปัญหาทั่วไปของเรื่องที่จะทำการวิจัย ความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา สมมติฐานในการศึกษาข้อจำกัด กรอบขอบเขตของการศึกษา ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาและการนำเสนอผลการศึกษา

ส่วนที่สอง เป็นส่วนของทฤษฎีและแนวความคิดที่ใช้เป็นกรอบในการศึกษา โดยกล่าวถึงหลักการจัดระเบียบบริหารราชการ หลักการกระจายอำนาจขั้นตอนการกระจายอำนาจ ข้อดีข้อเสียของการกระจายอำนาจ ข้อแตกต่างระหว่างการแบ่งอำนาจและการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจในรูปการปกครองท้องถิ่น แนวความคิดการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น

ส่วนที่สาม เป็นการกล่าวถึงระเบียบวิธีในการดำเนินการวิจัย การสร้างแบบสอบถาม การเก็บรวบรวมข้อมูล การประมวลผลข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

ส่วนที่สี่ กล่าวถึง ผลการวิจัยในเชิงความคิดทางการเมือง  
กรณี  
การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของนักเรียนหลักสูตรฝ่ายอำนวยการตำรวจ

ส่วนที่ห้า ข้อเสนอแนะ



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---