



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรมตำรวจเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีบทบาทสำคัญในการรักษาความมั่นคงปลอดภัย ดูแลความสงบเรียบร้อยภายใน และป้องกันภัยจากภายนอกประเทศ เป้าหมายที่สำคัญของกรมตำรวจคือ "การรักษาความสงบสุขของสังคมและดูแลผลประโยชน์ของสาธารณะ" ดังนั้นภาระหน้าที่ที่มีต่อสังคม ชุมชน มวลชนและประชาชนก็คือ การป้องกันปราบปรามอาชญากรรม การบำบัดทุกข์บำรุงสุข และการให้บริการต่าง ๆ แก่ประชาชนทั่วประเทศจำนวนกว่า 54 ล้านคน

ปัจจุบันมีข้าราชการตำรวจอยู่ทั่วประเทศประมาณ 157,000 คน กรมตำรวจจึงต้องพัฒนาระบบการบริหารงานและพัฒนาบุคคล ซึ่งหมายถึงการให้การศึกษาอบรมแก่ข้าราชการตำรวจ และประชาชนไปพร้อม ๆ กันด้วย

กรมตำรวจมีขอบข่ายกว้างขวาง ดังนั้นข้าราชการตำรวจจะต้องใช้ความรู้ด้านความสามารถอย่างเต็มที่ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ ในที่นี้ขออัญเชิญพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันได้พระราชทานพระบรมราโชวาทเกี่ยวกับการศึกษาและหน้าที่ของตำรวจไว้ดังนี้ (สำนักราชเลขาธิการ : 2532)

ตำรวจเป็นผู้พิทักษ์รักษาความสงบสุข ความมั่นคงปลอดภัยและความถูกต้องเป็นธรรมในบ้านเมือง งานในหน้าที่จึงเต็มไปด้วยปัญหา ข้อขัดแย้งนานาชนิดที่จะต้องวินิจฉัยตัดสิน รวมทั้งอาชญากรรมทุกรูปแบบที่จะต้องเสี่ยงอันตราย เข้าระงับปราบปราม จำเป็นที่ตำรวจทุกคนจะต้องตั้งใจให้เที่ยงตรงและหลักแน่นมั่นคงเป็นพิเศษเพื่อเผชิญกับการกิจอันยากลำบากนั้น

ตำรวจที่แท้ จะต้องมีความรับผิดชอบ ความสุจริตเป็นธรรมในการกระทำคำพูดและความคิดเสมอ จะต้องรักษาความกล้า ความอดสาหัสและความอดทน เสียสละไว้มิให้เสื่อมถอยจะต้องระมัดระวังควบคุมสติ ความรู้เท่าทันเหตุการณ์ให้ได้ตลอดเวลา ทั้งต้องฝึกฝนอบรมความรู้และความคิดริวินิจฉัยให้เฉียบแหลมแจ่มใส พร้อมทั้งจะนำมาใช้ได้ทุกขณะ การระมัดระวังตั้งใจและเตรียมตัวพร้อมอยู่เสมอดังนี้ จึงช่วยประคับประคองและส่งเสริมให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่ว่าเป็นภาระยากลำบากนั้นได้สำเร็จ

การปฏิบัติงานของตำรวจที่ผ่านมา มีทั้งความราบรื่นและอุปสรรคดังปรากฏแก่สายตาของประชาชนโดยตรงและผ่านทางสื่อมวลชน จากการวิจัยของกรมตำรวจพบว่าประชาชนและตำรวจยังขาดความเข้าใจที่ดีต่อกัน ภาพพจน์โดยทั่วไปของตำรวจมักจะถูกมองไปในทางลบมากกว่าทางบวก ประชาชนทั่วไปยังคงมีความคิดว่าตำรวจไม่มีความจริงจังในการทำงาน เพื่อแก้ไขปัญหาอาชญากรรม เมื่อมีคดีต่าง ๆ ก็มักจะให้ความสำคัญเฉพาะคดีที่เป็นที่สนใจของสื่อมวลชน ส่วนคดีที่มีผลต่อความสงบสุขของประชาชนตามปกติ เช่นคดีโจรกรรมทรัพย์สิน ตำรวจไม่ค่อยให้ความสนใจติดตามนำทรัพย์สินกลับคืนมา และเห็นว่าตำรวจทำงานล่าช้า ขอบข่มขู่ ขอบริดไถ ขอบทำตัวเป็นเจ้านายประชาชน จึงทำให้ประชาชนไม่อยากจะความร่วมมือในการให้ข่าวสารและชี้แนะแหล่งมีวสุมของคนร้าย ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้สึกกลัวตำรวจอยู่มาก เพราะเห็นว่าตำรวจมีอาวุธและมีกฎหมายอยู่ในมือ พร้อมทั้งจะกลั่นแกล้งและทำความเสียหายให้กับประชาชนได้ ประกอบหนังสือพิมพ์มักจะมีเรื่องราวและพฤติกรรมของตำรวจทุกวัน กรณีที่มีผู้กระทำผิดและถูกตำรวจจับกุมได้ ผู้เสนอข่าวก็ไม่ได้เน้นพฤติกรรมของตำรวจ เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของตำรวจ ประชาชนจึงไม่รู้สึกชื่นชมกับผลงานของตำรวจ แต่จะมุ่งสนใจพฤติกรรมของคนร้ายมากกว่า แต่ถ้าหนังสือพิมพ์เสนอข่าวการกระทำผิดกฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือกรณีตำรวจบางคนทุจริตต่อหน้าที่ ผู้อ่านก็จะให้ความสนใจ และรู้สึกไม่ติดอกพารวมของตำรวจทันที และมักจะโจมตีว่าเจ้าหน้าที่ไม่ดีไปหมด ซึ่งเป็นการไม่ยุติธรรมแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งนี้ เพราะเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ดีก็มีอยู่มาก (วิเชียรโชติ สุกโชติรัตน์, 2529 : 162)

ปัจจุบันสภาวะแวดล้อมทางสังคมมีขอบเขตกว้างขวาง มีการพัฒนาระบบการสื่อสารมากขึ้น ทำให้การปฏิบัติงานของตำรวจมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น กรมตำรวจจึงมีความจำเป็นต้องอาศัยการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ช่วยในการเผยแพร่ข่าวสาร กฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ไปยังประชาชน สื่อมวลชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันและให้ความร่วมมือในกิจการของกรมตำรวจ ซึ่ง พล.ต.อ.หลวงชาติ ตระการโกศล อดีตอธิบดีกรมตำรวจ และอดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้กล่าวไว้ว่า "การประชาสัมพันธ์เป็นสิ่งที่สัมพันธ์กับการบริหารและการปกครองอย่างใกล้ชิด เพราะถือว่าการปกครองที่ดีย่อมจะต้องเป็นการปกครองที่มีการประชาสัมพันธ์แนบแน่นอยู่ด้วย เป็นปัจจัยสำคัญ" (สำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท, 2527 : 6)

งานประชาสัมพันธ์จำเป็นต้องอาศัยความพร้อมในหลาย ๆ ด้าน ดังนั้นจึงต้องมีการกำหนดนโยบายที่แน่ชัด ต้องมีการวางแผนทั้งด้านกำลังคน งบประมาณและเครื่องมือการสื่อสารที่ทันสมัย ตลอดจนข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการให้บริการ เพื่อให้การประชาสัมพันธ์เป็นไปอย่างฉับไว สม่าเสมอและต่อเนื่อง ซึ่งจะมีผลต่อการสร้างความมั่นใจและความร่วมมือภาพพจน์ที่ดีในความคิดของประชาชน รวมทั้งการพัฒนาข้าราชการตำรวจให้ตระหนักในหน้าที่ เพื่อเป็นที่พึ่งของประชาชนอย่างแท้จริงและเป็นหน่วยงานที่ประชาชนควรจะนึกถึงก่อนหน่วยงานอื่น เมื่อเกิดปัญหา

กรมตำรวจได้มุ่ง เน้นงานประชาสัมพันธ์โดยการจัดกิจกรรมชุมชนสัมพันธ์และมวลชนสัมพันธ์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนซึ่งเป็นพลังสำคัญในการป้องกันแก้ไขปัญหาอาชญากรรมและอุบัติเหตุ ได้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (เกา สารสิน, 2530) นอกจากนี้ยังดำเนินการประชาสัมพันธ์ภายในโดยการกระจายข่าวสารของตำรวจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคและรับข่าวสารจากส่วนภูมิภาคมาสู่ส่วนกลาง ทั้งนี้เพื่อการเสริมสร้างความเข้าใจที่ดีต่อกันภายในหน่วยงาน ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา และเป็นการสร้างขวัญ กำลังใจให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจที่อยู่ห่างไกลด้วย

อย่างไรก็ตาม งานประชาสัมพันธ์ของกรมตำรวจยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร จะเห็นได้ชัดว่าถ้าหัวหน้าหน่วยงานใด มีความสนใจและความเข้าใจ เรื่องการประชาสัมพันธ์ หน่วยงานนั้นก็ดำเนินการประชาสัมพันธ์ได้ผลและมีประสิทธิภาพมาก แต่ถ้าหัวหน้าหน่วยงานใดยังไม่เข้าใจ เป้าหมายและวิธีดำเนินการประชาสัมพันธ์ที่ถูกต้องตรงกัน หน่วยงานนั้น ๆ ก็จะมีปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว

ผู้วิจัยมีความเชื่อมั่นว่างานประชาสัมพันธ์กรมตำรวจมีความสำคัญต่อการพัฒนาในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาคุณภาพของตำรวจหรือประชาชนโดยส่วนรวม โดยเฉพาะจะช่วยพัฒนาในเรื่องของความรู้สึกรับผิดชอบ ปลอดภัยในร่างกาย ชีวิต ทรัพย์สิน และการได้รับความเป็นธรรมในสิทธิเสรีภาพของประชาชน นั่นก็คือ เมื่อใดที่เจ้าหน้าที่ตำรวจมีความตระหนักว่างานประชาสัมพันธ์คือ หน้าที่สำคัญประการหนึ่งที่เจ้าหน้าที่ตำรวจทุกคนพึงปฏิบัติควบคู่ไปกับภารกิจหลัก เสมือนหนึ่งว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจทุกคนคือเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ของรัฐด้วย เมื่อนั้นประชาชนจะเกิดความสำนึกทางสังคมว่า จะต้องมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมด้วยการปฏิบัติหน้าที่เป็นพลเมืองดี

ผู้วิจัยเห็นว่า การวิจัยเรื่องแนวโน้มงานประชาสัมพันธ์ของกรมตำรวจภายในช่วงปี พ.ศ. 2532-2542 นี้ จะเป็นส่วนหนึ่งในการเร่งรัดให้มีการพัฒนาระบบงานประชาสัมพันธ์ของกรมตำรวจให้สอดคล้องและสัมพันธ์กับระบบการสื่อสารที่กำลังพัฒนาก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาแนวโน้มและข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับบทบาทและโครงสร้างงานประชาสัมพันธ์ของกรมตำรวจในช่วงปี พ.ศ. 2532-2542 ตามทัศนะของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิด้านการประชาสัมพันธ์

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเฉพาะแนวโน้มของบทบาทและโครงสร้างงานประชาสัมพันธ์ ตลอดจนข้อเสนอแนะในการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ของกรมตำรวจในช่วงปี พ.ศ. 2532-2542 ทั้งนี้ เพราะช่วงเวลาดังกล่าว เป็นช่วงเวลาที่มนุษย์สามารถคาดการณ์ได้ภายในขอบเขตที่ไม่เกินความเป็นจริง จึงได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยไว้ดังนี้

1. ประชากรเป้าหมาย แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้เกี่ยวข้องและมีบทบาทในการกำหนดนโยบายประชาสัมพันธ์แห่งชาติ กลุ่มนักวิชาการด้านการประชาสัมพันธ์และกลุ่มผู้มีประสบการณ์ด้านการประชาสัมพันธ์โดยตรง รวมจำนวนทั้งสิ้น 20 คน
2. สถานที่เก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ หน่วยราชการ องค์การรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานเอกชนในเขตกรุงเทพมหานคร
3. กรอบที่ใช้ในการสัมภาษณ์และสร้างแบบสอบถาม มีดังนี้
 - 3.1 แนวโน้มของบทบาทงานประชาสัมพันธ์กรมตำรวจ
 - 3.2 แนวโน้มของโครงสร้างงานประชาสัมพันธ์กรมตำรวจ
 - 3.3 ข้อเสนอแนะทั่วไปเกี่ยวกับงานประชาสัมพันธ์กรมตำรวจ
 - 3.4 บทบาทงานประชาสัมพันธ์กรมตำรวจตามอุดมการณ์
 - 3.5 บทบาทงานประชาสัมพันธ์กรมตำรวจในปัจจุบัน
 - 3.6 สภาพงานประชาสัมพันธ์กรมตำรวจในปัจจุบัน
 - 3.7 ความคิดเห็น เกี่ยวกับความหมายและกิจกรรมชุมชนสัมพันธ์ มวลชนสัมพันธ์ และประชาสัมพันธ์

ข้อจำกัดของการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้เทคนิคการวิจัยแบบ EDFR ซึ่งเป็นวิธีการที่มุ่งแสวงหาความคิดเห็นที่สอดคล้องต้องกันของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิด้านการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อการทำนายเกี่ยวกับ เรื่องหนึ่ง เรื่องใด เฉพาะในกรอบที่ผู้วิจัยได้กำหนดขึ้น เท่านั้น ดังนั้น ผลการวิจัยครั้งนี้อาจไม่ครอบคลุมถึงงานประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานทั้งในส่วนกลางและภูมิภาคอื่น ๆ ของกรมตำรวจได้ทั้งหมด

นิยามศัพท์

แนวโน้ม หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตตามการคาดการณ์ของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ

งานประชาสัมพันธ์กรมตำรวจ หมายถึง งานในส่วนที่กรมตำรวจจะต้องรับผิดชอบในการสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อประชาชน รวมทั้งการสร้างภาพพจน์ และการเสริมสร้างความเข้าใจที่ดี

ทัศนะของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ หมายถึง ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่ผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิด้านการประชาสัมพันธ์ ได้ให้สัมภาษณ์และตอบแบบสอบถามของผู้วิจัย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องกับงานประชาสัมพันธ์กรมตำรวจได้ทราบว่าภายในปี พ.ศ.2542 งานประชาสัมพันธ์กรมตำรวจจะมีแนวโน้มไปในทิศทางใด
2. ช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องกับงานประชาสัมพันธ์กรมตำรวจมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย วางแผน และปรับปรุงงานประชาสัมพันธ์กรมตำรวจให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด
3. เป็นข้อมูลในการส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีความเข้าใจในบทบาทโครงสร้าง และการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ของกรมตำรวจในอนาคต ซึ่งจะก่อให้เกิดความตื่นตัวและการปรับตัวเพื่อรับกับแนวโน้มใหม่ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น
4. เป็นแนวทางสำหรับผู้สนใจศึกษาค้นคว้า เกี่ยวกับการทำนายแนวโน้มของงานประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานอื่น ๆ ต่อไป