



บทที่ 8

บทสรุปและข้อเสนอนแนะ

จากการศึกษาทั้งหมดในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยขอแบ่งหัวข้ออธิบายเพื่อสรุปผลการศึกษาวเคราะห์เป็น 4 หัวเรื่องดังต่อไปนี้

1. ระเบียบวิธีวิจัย
2. บทสรุปผลการวิจัย
3. อุปสรรคในการวิจัย
4. ข้อเสนอแนะ

1. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาในบทที่ 1-3 เป็นการรวบรวมเอกสารและข้อมูลเกี่ยวกับงานการปฏิรูปกรมตำรวจ ตั้งแต่ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 จนกระทั่งปี พ.ศ. 2529 (สิ้นรัฐบาลเปรม-4) ตลอดจนขั้นตอนและวิธีการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจในช่วงเวลาที่ศึกษาวิจัยหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กระบวนการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจนั่นเอง

สำหรับการศึกษาในบทที่ 4-7 เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าเชิงเอกสารเกือบทั้งหมดโดยมีบทสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องเสริมความน่าเชื่อถือให้แก่ข้อมูลเชิงเอกสาร เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเอกสารราชการเป็นหลัก แม่แบบ (model) ที่ใช้เป็นกรอบการศึกษาอาศัยจากวิลเลียม แอล. แอชเชอร์ (William L. Asher) ซึ่งนำมาประยุกต์เป็นแนวทางการวิจัยโดย รศ.ดร.กนก วงศ์ตระหง่าน รูปแบบการวิเคราะห์ข้อมูลอาศัยกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (ของรัฐ) เป็นหลัก โดยถือว่า การกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจเป็นนโยบายสาธารณะประเภทหนึ่ง และการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจยังอยู่ระหว่างการกำหนดเป็นนโยบาย ซึ่งแสดงว่า อยู่ระหว่างขั้นตอนการขัปัญหาและขั้นตอนการหาทางเลือก ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ด้วยเหตุนี้ตัวแบบในการวิเคราะห์ข้อมูล จึงอาศัยเพียงตัวชี้วัดย่อยในขั้นตอนเหล่านี้เท่านั้น

ขั้นตอนการขัปัญหาและการหาทางเลือก มีตัววัดการขัปัญหาและการหาทางเลือก เพื่อทดสอบความเหมือนกันหรือแตกต่างกันของฝ่ายต่าง ๆ ที่เข้ามาทำหน้าที่ทั้งสองนี้ และแม้ว่า การวิเคราะห์ข้อมูลจะไม่ได้อ้างอิงตัวเลขทางสถิติ แต่ได้อาศัยข้อมูลเชิงเอกสาร เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบการ

ปัญหาและหาทางเลือกของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ในระดับหนึ่ง การวิเคราะห์ข้อมูลอาศัยนิยาม "การเมือง" ซึ่งเป็นตัวชี้วัดหนึ่งของแม่แบบในการวิจัยนี้ เป็นเครื่องมือสำคัญในการอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมือง ในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ

ดังนั้น ในบทที่ 4-6 จึงเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ในขั้นตอนการชี้ปัญหาของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และบทที่ 7 เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ในขั้นตอนการหาทางเลือกของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งหมดนี้ ระดับของการวิเคราะห์ถือคุณสมบัตินี้ ระดับขององค์กรหรือฝ่ายเป็นสำคัญ

2. บทสรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ในบทที่ 2 ทำให้เห็นภาพของกรมตำรวจ ที่ไม่ได้ทำหน้าที่ในการบำบัดทุกข์และบำรุงสุขแก่ประชาชนอย่างแท้จริง ตรงข้ามภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กรมตำรวจกลายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาความชอบธรรมให้แก่รัฐบาลมาโดยตลอด ภายหลังจากความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้นำทางการเมืองต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดการปฏิวัติรัฐประหาร กรมตำรวจได้แปรสภาพเป็นเครื่องมือในการลดความขัดแย้ง โดยวิธีการกำจัดการเมืองให้แก่ฝ่ายรัฐบาล อาศัยเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อแอบอิงความยุติธรรมและความเชื่อถือในหมู่ประชาชน ด้วยเหตุนี้การแต่งตั้งอธิบดีกรมตำรวจจึงเป็นวิถีทางการเมือง ครั้นในยุคสมัย จอมพล ป.พิบูลย์สงคราม กรมตำรวจเป็นเครื่องมือหลักในการรักษาเสถียรภาพของรัฐบาล และเผชิญหน้าความขัดแย้งกับกองทัพ กรมตำรวจจึงขยายบทบาท โครงสร้าง-อำนาจหน้าที่อย่างสูงสุด การทำงานของตำรวจส่วนหนึ่งจึงถูกเรียกกันว่า "วิธีการตำรวจ" เมื่อเป็นเช่นนี้ ภาพพจน์ของตำรวจจึงตกต่ำเรื่อยมา โดยเฉพาะภายหลังจากยุคสมัยจอมพล ป.พิบูลย์สงคราม กรมตำรวจประสบกับความเสื่อมโทรมในทุก ๆ ด้าน ด้วยเหตุนี้ แนวคิดในการปฏิรูปกรมตำรวจ จึงปรากฏขึ้นในสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์เป็นนายกรัฐมนตรีแสดงให้เห็นว่าวิถีทางการปฏิรูปกรมตำรวจได้ถือกำเนิดมาจากเหตุผลทางการเมืองทั้งสิ้น การปฏิรูปกรมตำรวจ จึงถือได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองอย่างหนึ่ง

การปฏิรูปกรมตำรวจในงานวิจัยแบ่งได้เป็น 3 ยุค คือ ยุคริเริ่ม ยุคจัดตั้งและยุคพิจารณาบทบาท โดยมีความต่อเนื่องในการพิจารณาและมีข้อเสนอแนะ ทั้งนี้เพราะนโยบายของรัฐบาลทุกชุดในส่วนของการเมืองและการบริหารได้เน้นการปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพ ในยุคพิจารณาบทบาท ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ยังพบว่า กระบวนการปฏิรูปกรมตำรวจ สามารถกำหนดออกได้เป็น 3 ระดับ การออกใช้บังคับและโดยส่วนใหญ่จะต้องผ่านการพิจารณาและเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการ

ปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ปรร.) ซึ่งถือกำเนิดขึ้นพร้อมกับนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ ด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ (อจก.ใหญ่) ขึ้นเพื่อพิจารณาโดยเฉพาะ ขณะเดียวกัน อจก.ใหญ่ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาข้อเสนอในการปรับปรุงกรมตำรวจ (อจก.เล็ก) เพื่อทำหน้าที่เป็นคณะทำงานให้กับ อจก.ใหญ่อีกชั้นหนึ่ง อจก.เล็ก ซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้ชี้ปัญหาและหาทางเลือกเบื้องต้นให้กับ อจก.ใหญ่ แต่ด้วย อจก.ใหญ่ เน้นมิติของปัญหาเฉพาะประเด็นด้านพฤติกรรมของข้าราชการตำรวจเป็นหลัก อจก.ใหญ่ จึงมีการมอบหมายให้กรมตำรวจไปพิจารณาด้วย ด้วยเหตุนี้ การปฏิรูปกรมตำรวจ จึงมี 3 ฝ่ายเป็นอย่างน้อยที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ อย่างไรก็ตามในบางกรณีศึกษา พบว่า นอกเหนือจากกรมตำรวจแล้ว อจก.ใหญ่ได้มอบหมายไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาอีกด้วย ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงเป็นองค์กรหนึ่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงด้วย นอกจากนี้ยังพบว่า องค์กรหรือกลุ่มที่มีศักยภาพเกี่ยวข้องกับนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย กรมทางหลวง เป็นต้น จะเข้ามาเกี่ยวข้องในฐานะให้ข้อมูลสนับสนุนหรือคัดค้านต่อการปฏิรูปบางหน่วยงานในสังกัดกรมตำรวจเท่านั้น ส่วนองค์กรหรือกลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง ได้แก่ อจก.เล็ก อจก.ใหญ่ กรมตำรวจ ปรร. และคณะรัฐมนตรี

อจก.เล็ก อจก.ใหญ่ และกรมตำรวจ พบว่า เป็นองค์กรหรือฝ่ายที่มีกรณี (case) ค้างการพิจารณาอยู่มากที่สุด ดังนั้น การศึกษา จึง เน้นที่องค์กรหรือฝ่ายทั้งสามมากที่สุด โดยพบว่า แต่ละฝ่ายมีการชี้ปัญหาและหาทางเลือกในแนวทางที่แตกต่างกันอย่างชัดเจนในกรณีศึกษาระบบตำรวจภูธร ระบบตำรวจนครบาล การปรับปรุงโครงสร้างกองตำรวจรถไฟ และการปรับปรุงกองตำรวจทางหลวง แต่ในกรณีศึกษา การปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการ บช.ตชต. พบว่า แต่ละฝ่ายมีการชี้ปัญหาและหาทางเลือกสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับ บช.ตชต. ทำให้การพิจารณาผ่านขึ้นสู่การพิจารณาในระดับ ปรร. ซึ่งมีทิศทาง การชี้ปัญหาและหาทางเลือกสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับ บช.ตชต. ทำให้การพิจารณาผ่านความเห็นชอบในระดับ ปรร. และคณะรัฐมนตรีได้มีการชี้ปัญหาและหาทางเลือกสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับ ปรร. การพิจารณาดังกล่าวจึงได้รับความเห็นชอบและกำหนดเป็นนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจในรูปของ พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจได้ และกรณีศึกษา ร่าง พ.ร.บ.ตำรวจ พบว่า แต่ละฝ่ายมีการชี้ปัญหาและหาทางเลือกสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้ผ่านความเห็นชอบและนำสู่การพิจารณาของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งถือได้ว่า โดยภาพรวม มีการชี้ปัญหาและหาทางเลือก สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้ขึ้นสู่การพิจารณาในระดับ ปรร. ได้ในที่สุดและสิ้นสุดระยะเวลาของรัฐบาล เปรม-4 การพิจารณาถึงสิ้นสุดลง จากนัยสำคัญดังกล่าว อธิบายได้ว่าปัญหาเบื้องต้นในการปฏิรูป

กรมตำรวจ คือ อฉก.เล็ก อฉก.ใหญ่ และกรมตำรวจ (คคร.) ต่างมีการชี้ปัญหา และการกำหนด หรือหาทางเลือกในการแก้ไขปัญหา ซึ่งเป็นขั้นตอนก่อนกำหนดเป็นนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ ในแนวทาง ที่แตกต่างกันหรือในทางวิชาการ เรียกว่า ไม่ล่อคล้อยเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้เพราะเหตุผล สำคัญคือ แต่ละฝ่ายได้อาศัยคุณค่า (Value) ของตนในการจัดการกับปัญหา เมื่อเป็นเช่นนั้น ทำให้เกิด การต่อสู้ในการชี้ปัญหาและหาทางเลือกระหว่างฝ่ายต่าง ๆ อฉก.ใหญ่ ในฐานะองค์กรทางการเมือง เปื้องต้นในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ ซึ่งไม่ตัดสินใจที่จะเล่นทางเลือกในการกำหนดเป็น นโยบายไปยัง ประ. ในที่สุดจึงนำไปสู่ความล้มเหลวในการกำหนดเป็นนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ เช่น กรณีศึกษาทั้งสี่ตั้งข้างต้น และกรณีศึกษาร่าง พ.ร.บ.ตำรวจ และการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการ บช.ตชด. เป็นตัวอย่างที่ดี แสดงให้เห็นถึงแต่ละฝ่ายมีการชี้ปัญหาและการหาทางเลือกในแนวทางเดียวกัน หรือในทางวิชาการเรียกว่า ล่อคล้อยเป็นไปในทิศทางเดียวกัน กรณีศึกษาดังกล่าว จึงผ่านความเห็น ชอบและกำหนดเป็นนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจได้เช่น พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ บช.ตชด. กรมตำรวจ เป็นต้น

การวิจัยนี้จึงยอมรับสมมติฐานข้อที่ 1, 2 และ 3 ที่กำหนดขึ้นทุกประการ โดยพบว่า แต่ละฝ่าย พยายามต่อสู้ ต่อรอง ประนีประนอมและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ เพื่อให้ได้มาซึ่งคุณค่า (value) แก่ ฝ่ายตนมากที่สุด หรือนัยหนึ่งก็คือแต่ละฝ่ายได้อาศัยคุณค่า (value) ที่แตกต่างกันในการจัดการกับ ภัยของปัญหา ซึ่งเรียกง่าย ๆ ว่า การเมืองในการชี้ปัญหาและการเมืองในการหาทางเลือก ทำให้ เกิดเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ ซึ่งถือว่าเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ แต่ละฝ่ายมีการชี้ปัญหาและการหาทางเลือกในแนวทางที่แตกต่างกัน โดยแต่ละฝ่ายมีการชี้ปัญหาและ หาทางเลือกดังต่อไปนี้

การชี้ปัญหา (Problem Identification)

องค์กรหรือฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

บรรทัดฐานในการชี้ปัญหา

เป้าหมายในการชี้ปัญหา

ออก. เล็ก

ยึดหลักการปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจ จากคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจ จากเอกสารเล่มแดง (ในยุคนศตตั้ง) เป็นแนวทางในการพิจารณา

ยึดเป้าหมายในการปรับปรุงกรมตำรวจ จากคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจ จากเอกสารเล่มแดง (ในยุคนศตตั้ง) เป็นแนวทางในการพิจารณา

ออก. ใหญ่

เน้นหลักการประหยัด มีผลกระทบน้อยที่สุด โดยไม่ก่อให้เกิดผลร้ายแก่ขวัญและกำลังใจของตำรวจ ดังนั้น แนวทางในการพิจารณาสงวนอาศัยความเป็นไปได้และการยอมรับจากทุก ๆ ฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกรมตำรวจ

มีเป้าหมายหลัก มุ่งหมายให้ตำรวจขวัญและกำลังใจเจ้าหน้าที่ตำรวจให้ดีขึ้นและมีเป้าหมายรอง ให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานที่เฉพาะภารกิจหลักของตำรวจสักว่าไว้อย่างชัดเจน

กรมตำรวจ (คคร.)

หลักการสำคัญในการปรับปรุงกรมตำรวจ มุ่งประสงค์ต่อผลประโยชน์ของกรมตำรวจ

มุ่งหมายให้กรมตำรวจเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น ภายใต้พื้นฐานผลประโยชน์ของกรมตำรวจ

กระทรวงมหาดไทย

หลักการปรับปรุงให้กรมตำรวจดีขึ้น ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทย

มุ่งหมายให้กรมตำรวจเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น โดยเหตุผลทางประสิทธิภาพและประหยัด ภายในขอบเขตอำนาจที่เหมาะสม ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทย

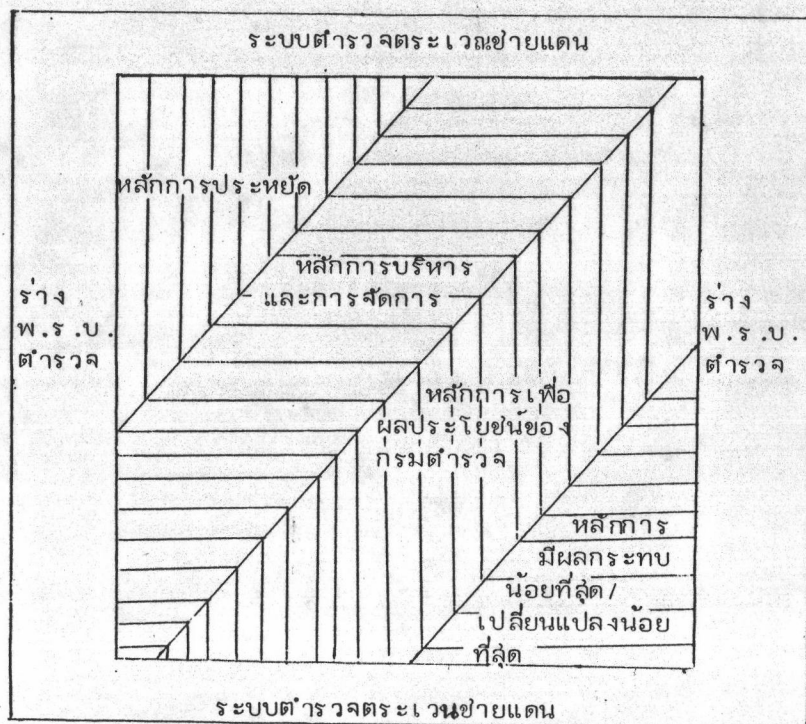
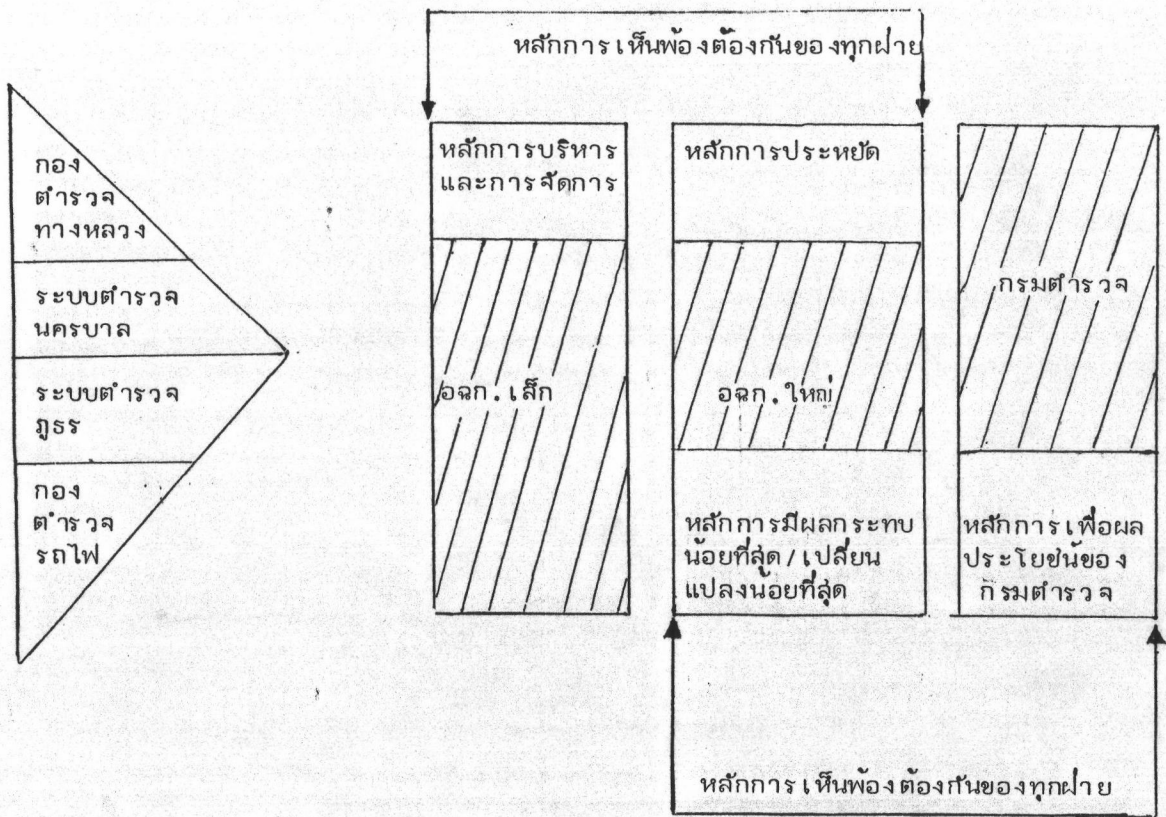
ประ. และ คณะรัฐมนตรี

เน้นหลักการประหยัดเป็นสำคัญ และนโยบายดำเนินการเมืองและคณะกรรมการของรัฐบาลเป็นแนวทางในการพิจารณา

ยึดเป้าหมายจากนโยบายของรัฐบาล ในส่วนการเมืองและการบริหารเป็นหลักการสำคัญโดยคำนึงถึงหลักการประหยัดและประสิทธิภาพเป็นหลัก

องค์กรหรือฝ่ายที่เกี่ยวข้อง		การหาหรือค้นหาทางเลือก (Option Searching)		
	ความลับซับซ้อนและยุ่งยากของสังคม	เป้าหมายในการแสวงหาทางเลือก	วิธีการหาทางเลือก	
<p>อ.เล็ก</p>	<p>เน้นมิติของปัญหาเฉพาะประเด็นด้านระบบโครงสร้างและระบบการบริหารงานของกรมตำรวจเป็นหลัก</p>	<p>มุ่งมุ่งหมายให้ตำรวจคดีขึ้น โดยอาศัยหลักการชี้ว่าจากคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจ ฉลาก 1 ออกสำรับเล่มแดง (ในบุคคลที่ตั้ง) เป็นสำคัญ</p>	<p>ยึดหลักการปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจ ฉลาก คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจ (ฉลากบุคคลที่ตั้ง) เป็นหลัก เกณฑ์ในการพิจารณาหาทางเลือก</p>	
<p>อ.ใหญ่</p>	<p>เน้นมิติของปัญหาเฉพาะประเด็นด้านพฤติกรรมการร้องเรียนตำรวจเป็นหลัก</p>	<p>มีจุดมุ่งหมายให้ตำรวจคดีขึ้นภายใต้การเพิ่มสิทธิศึกษาเกี่ยวกับและกำลังใจของตำรวจ</p>	<p>ยึดหลักการว่าให้พี่น้องต้องกันของทุกฝ่าย โดยเฉพาะกรมตำรวจ และใช้การหาความพอดีและหลักการสนับสนุนที่ดีที่สุด</p>	
<p>กรมตำรวจ (คตร.)</p>	<p>เน้นมิติของปัญหาเฉพาะประเด็นด้านผลประโยชน์ของกรมตำรวจ เป็นสำคัญ</p>	<p>เพื่อให้กรมตำรวจคดีขึ้นโดยเลือกทางเลือกในทิศทางเพื่อผลประโยชน์ของตำรวจเท่านั้น โดยแบ่งผลประโยชน์ของกรมตำรวจได้ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. เพื่อขยายองค์การตำรวจในลักษณะโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ 2. เพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกรมตำรวจกับฝ่ายอื่น ๆ 3. เพื่อรักษาสถานภาพเดิมของกรมตำรวจไว้ 	<p>หลักการเพื่อผลประโยชน์ของกรมตำรวจ</p>	
<p>กระทรวงมหาดไทย</p>	<p>เน้นมิติของปัญหาในภาพรวมเฉพาะประเด็นด้านภารกิจก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด</p>	<p>มีจุดมุ่งหมายให้กรมตำรวจคดีขึ้น ทั้งนี้อยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทย</p>	<p>ยึดหลักการผลประโยชน์น้อยที่สุด หรือยึดหลักการให้กรมตำรวจคดีขึ้นภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดของกระทรวงมหาดไทย</p>	
<p>ประ. และ คณะรัฐมนตรี</p>	<p>เน้นมิติของปัญหาเฉพาะประเด็นด้านนโยบายด้านการเมืองและการบริหารของรัฐบาล โดยอาศัยหลักการประหยัดเป็นแนวทางในกระทรวงตำรวจ</p>	<p>มุ่งหมายตามนโยบายด้านการเมืองและการบริหารของรัฐบาล</p>	<p>ยึดหลักการนโยบายด้านการเมืองและการบริหารของรัฐบาล เป็นสำคัญ</p>	

แผนภาพที่ 8.1 แสดงภาพการเมืองในการแก้ปัญหาและการเมืองในการหาทางเลือก



3. อุปสรรคในการวิจัย

การวิจัยนี้ให้ภาพกว้าง ๆ ในประเด็นปัญหาของการปฏิรูปกรมตำรวจ ซึ่งอาจละเอียดหรือไม่ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาบางด้าน เช่น ปัญหาทางการบริหารหรือปัญหาทางเทคนิค เป็นต้น ตลอดจนไม่สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลที่ไม่เปิดเผยหรือเป็นข้อมูลที่หายากหรือมีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งสามารถจำแนกได้ดังต่อไปนี้

1) การวิจัยนี้ อาศัย 6 กรณีศึกษา (case study) จากกรณีทั้งหมด 12 กรณี เป็นเครื่องมือในการวิจัย นับว่าได้อาศัยกรณีศึกษาถึงร้อยละ 50 ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนมาก เพื่อให้ได้ความหลากหลายของข้อมูลในการสรุปยืนยันผลการวิจัย อย่างไรก็ตาม การวิจัยนี้บ่งบอกได้เพียงปัญหาในกระบวนการปฏิรูปกรมตำรวจในเบื้องต้น ซึ่งหมายความว่าเฉพาะ สาเหตุอันเป็นอุปสรรคกรณีต่าง ๆ ไม่ผ่านการพิจารณาจากระดับ อจก.ใหญ่ เท่านั้น เนื่องจากมีกรณีน้อยมากที่จะสรุปยืนยันถึงผลสำเร็จของการปฏิรูปกรมตำรวจในระดับ ปรร. และ คณะรัฐมนตรี ตลอดจนในการพิจารณาออกเป็นกฎหมายจากรัฐสภา

2) การวิจัยนี้เป็นการวิเคราะห์เชิงบรรยายในงานวิจัยเชิงสังคมศาสตร์ ซึ่งไม่ได้อาศัยวิธีการทางสถิติ ซึ่งย่อมมีตัวแปรแทรกซ้อนและไม่สามารถควบคุมได้ในงานวิจัยนี้ อย่างไรก็ตามตัวแปรดังกล่าวไม่มีนัยสำคัญต่อการพิสูจน์สมมติฐานที่ตั้งไว้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ปัญหาหรือสาเหตุแห่งการปฏิรูปกรมตำรวจ มีปัจจัยหรือตัวแปรอื่น ๆ อีกที่ส่งผลโดยตรงหรือมีอิทธิพลต่อการปฏิรูปกรมตำรวจได้

3) กระทรวงมหาดไทย ปรร. และคณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรหนึ่งซึ่งเข้ามาทำหน้าที่ในการแก้ปัญหาและหาทางเลือกในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ แต่ด้วยข้อมูลที่จำกัดและไม่สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลได้อย่างแท้จริง ทำให้เป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งในงานวิจัย อย่างไรก็ตามสภาพเพียงข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าเชิงเอกสารทางราชการ สามารถให้การอธิบายสมมติฐานได้ในระดับหนึ่ง แต่ไม่สามารถอธิบายปรากฏการณ์อื่น ๆ ในกระบวนการปฏิรูปกรมตำรวจได้

4) ข้อ เสนอแนะ

สำหรับข้อ เสนอแนะในงานวิจัยนี้แบ่งออกได้ดังต่อไปนี้

1) จากการศึกษาวิจัยนี้ พบว่า เหตุผลทางการเมืองเป็นเหตุผลหลักที่ผลักดันการปฏิรูปกรมตำรวจมาโดยตลอด นับแต่อดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ดังนั้น ความสำเร็จในงานการปฏิรูปของกรมตำรวจจึงขึ้นอยู่กับเหตุผลทางการเมือง ด้วยเหตุนี้ เจตจำนงทางการเมือง (Political will)

สิ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ผู้บริหารรัฐบาลจะต้องยึดเป็นเป้าหมายในการปฏิรูประบบราชการ สิ่งจะส่งผลสัมฤทธิ์แก่การกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจได้

2) ด้วยเหตุผลทางการเมือง ที่ยึดหลักฝ่ายใดได้ประโยชน์ และฝ่ายใดเสียประโยชน์ ทำให้ อจก.ใหญ่ ยึดคุณค่า (ผลประโยชน์) ของกรมตำรวจเป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการหาทางเลือก โดยถือว่า การปฏิรูปกรมตำรวจ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมตำรวจเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้เอง ความล้มเหลวในการปฏิรูปกรมตำรวจจึงเกิดขึ้นดังเห็นอย่างชัดเจนในยุคพิจารณาทบทวน (รัฐบาลเปรม-4) ทั้งนี้เพราะกรมตำรวจจะหาทางเลือกด้วยผลประโยชน์ของกรมตำรวจเท่านั้น และถ้าการปฏิรูปดำเนินการไปตามแนวทางนั้น ก็หมายความว่า การปฏิรูปกรมตำรวจ ก็คือการสร้างอาณาจักรให้แก่กรมตำรวจนั่นเอง ซึ่งเป็นสิ่งไม่สมควรอย่างยิ่ง ดังนั้นวิถีทางที่ถูกต้อง คือ การยึดหลักทางสายกลาง โดยอาศัยภาพกว้าง ๆ จากการได้-เสียประโยชน์จากทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ควรคำนึงถึงคุณค่า (Value) ของประชาชนหรือเจตจำนงค้ำของประชาชนเป็นหลัก

3) คุณค่า (Value) ของนักการเมืองในยุคพิจารณาทบทวน (รัฐบาลเปรม-4) ที่เข้ามาสัดการกับมิติของปัญหาการปฏิรูประบบราชการ เติบโตมาจากการแต่งตั้งจากรัฐบาลและมีพื้นฐานจากข้าราชการอาชีพ ทำให้หลักเกณฑ์การพิจารณาต่าง ๆ โดยเฉพาะในการชี้ปัญหาและหาทางเลือก จะไม่พยายามสร้างผลกระทบโดยตรงต่อระบบราชการ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ควรได้รับความเห็นพ้องจากระบบราชการในรูปของกระทรวง ทบวง กรม หรือกองต่าง ๆ เสียก่อน ขณะเดียวกันรัฐบาลชุดนี้ จำเป็นอย่างยิ่งต้องพึงพาระบบราชการในการเป็นกลไกหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน ลดความขัดแย้งระหว่างระบบราชการและคณะรัฐบาล ตลอดทั้ง ไม่มีเงื่อนไขวิกฤติที่จะทำลายระบบราชการด้วยความแข็งกร้าวในห้วงเวลาประชาธิปไตยเมื่อเป็นเช่นนั้นเงื่อนไขของเวลา สถานการณ์และบรรยากาศทางการเมืองจึงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิรูปกรมตำรวจ

4) นอกจากเจตจำนงทางการเมือง (Political Will) ซึ่งถือว่าเป็นพลังภายนอก ระบบราชการแล้ว พลังภายในอื่น ๆ ของระบบราชการย่อมส่งผลสัมฤทธิ์ต่อการปฏิรูปกรมตำรวจได้ ดังเช่น ร.ต.อ.ประยูร อัมฤต กล่าวไว้ว่า "ความสำเร็จของ ขบ.ตชด. ส่วนหนึ่งมาจากความศรัทธาที่มีต่อ ตชด. ซึ่งถ้าเปรียบกรมตำรวจเป็นผ้าขาว ตชด. ถือได้ว่าเป็นส่วนที่ขาวที่สุด" นอกจากนี้ "บก.สูงสุด ที่มีผลอยู่มาก พลเอก อาทิตย์ ก่ำสงเอก ท่านได้พูดว่า จะพยายามให้ดีที่สุด ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของท่าน" (ประยูร อัมฤต, สัมภาษณ์) ซึ่งจากที่กล่าวมานี้ สมควรที่จะได้มีการวิสัยในลักษณะนี้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้ได้คำตอบที่ชัดเจนถึงลำดับของตัวแปรที่ส่งผลโดยตรงหรือมีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการปฏิรูปกรมตำรวจหรือการปฏิรูประบบราชการ

5) ความล้มเหลวในการปฏิรูปกรมตำรวจในยุคพิจารณาทบทวน(รัฐบาลเปรม-4) เกิดจากการชี้ปัญหา-การหาทางเลือกที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะจาก อจก.ใหญ่ ซึ่งกรณีศึกษาส่วนใหญ่ไม่ผ่านการพิจารณาในระดับ อจก.ใหญ่ ดังนั้น ภาพปัญหาของการปฏิรูปกรมตำรวจในภาพรวมในกระบวนการปฏิรูปกรมตำรวจ คงต้องมองที่ระดับ พรร. คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาอีกด้วย ซึ่งนั่นหมายความว่า จะมีปัจจัยอื่น ๆแทรกซ้อนอีกมากมาย ลักษณะเช่นนี้ การวางแผนเพื่อผลสัมฤทธิ์ในการปฏิรูปกรมตำรวจ จึงมีการศึกษาอย่างละเอียดและรอบคอบ มีขั้นตอนและเป็นระบบ ลำพังแต่มีผู้วิเคราะห์นโยบายและผู้ตัดสินใจคนเดียวคงไม่เพียงพอ จำเป็นต้องมีนักวางแผน (planner) โครงการปฏิรูปกรมตำรวจอีกด้วย เพื่อคัดลำดับวาระ ช่วงเวลาและศักยภาพของกรณีต่าง ๆ ให้สัมพันธ์กัน เพื่อผลต่อการได้รับการพิจารณาผ่านความเห็นชอบได้ในทุก ๆ ระดับ

6) คุณค่า (Value) ของผู้วิเคราะห์นโยบายและผู้ตัดสินใจมีส่วนสำคัญที่สุดต่อความสำเร็จในงานการปฏิรูปกรมตำรวจ ดังนั้นในแต่ละระดับการพิจารณา ต้องคัดบุคคลที่เข้ามาพิจารณาในกรณีต่าง ๆ มีความสัมพันธ์ทางคุณค่า (Value) ในแนวทางหรือทิศทางเดียวกัน ขณะเดียวกันในต่างระดับกัน ก็จำเป็นต้องมีความสัมพันธ์ทางคุณค่าในแนวทางหรือทิศทางเดียวกันอีกด้วย เช่น ในระดับ อจก.ใหญ่ พรร. และคณะรัฐมนตรี มีบุคคลอย่างน้อย 3 ท่านที่อยู่ใน 3 ระดับข้างต้น การพิจารณาในลักษณะการชี้ปัญหา-การหาทางเลือก จึงค่อนข้างดำเนินไปในแนวทางเดียวกัน ดังนั้นเมื่อกรณีศึกษาใด ๆ ผ่านความเห็นชอบในระดับ อจก.ใหญ่ มีแนวโน้มจะได้รับความเห็นชอบในระดับ พรร. และคณะรัฐมนตรีด้วย เป็นต้น

7) จากความสำคัญของคุณค่า (Value) ในฐานะผู้วิเคราะห์นโยบายและผู้ตัดสินใจ จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ต้องนำมากำหนดจำนวนของประเภทอาชีพที่จะเข้ามาจัดการกับการปฏิรูปกรมตำรวจ ซึ่งจะเห็นว่า ในยุคพิจารณาทบทวน ซึ่งเป็นช่วงเวลาวิสัย ข้าราชการตำรวจเป็นกรรมการในระดับ อจก.เล็ก และ อจก.ใหญ่มากที่สุด ด้วยเหตุนี้ในภาพรวม คุณค่า (Value) จึงให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของกรมตำรวจ ความล้มเหลวในการปฏิรูปกรมตำรวจจึงเกิดขึ้น ดังนั้น เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ก่อนนโยบายปฏิรูประบบราชการ จำเป็นอย่างยิ่งต้องคัดเลือกบุคคลากรจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการปฏิรูปกรมตำรวจเข้ามาทำหน้าที่ในฐานะผู้วิเคราะห์นโยบายอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้เพื่อรักษาระดับคุณค่า (Value) ให้มีความเที่ยงต่อการพิจารณาในทุก ๆ ขั้นตอนของการปฏิรูปกรมตำรวจ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ให้คุณค่าทางวิชาการหรือที่เรียกว่ามิติทางเทคนิค (Technical Dimension) เข้ามาตัดสินใจในกระบวนการปฏิรูปกรมตำรวจมากกว่าคุณค่าทางการเมืองหรือมิติทางการเมือง (Political Dimension)

8) เนื่องจากผลสัมฤทธิ์ในการปฏิรูปกรมตำรวจ อาศัยตัวแปรหลากหลายและมีเป็นจำนวนมาก อาทิเช่น คุณค่าของบุคคลหรือฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เจตจำนงศรัทธาทางการเมือง และนักวางแผนโครงการปฏิรูปกรมตำรวจ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาของรัฐบาลแต่ละยุคสมัยตลอดจนนโยบายปฏิรูประบบราชการของแต่ละรัฐบาลจะต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น ข้อเสนอแนะที่ยิ่งใหญ่ที่สุดก็คือ คุณค่า (Value) ของนักการเมือง ที่เล็งเห็นความสำคัญของการปฏิรูปกรมตำรวจ โดยไม่ได้หวังสิ่งตอบแทนจากประชาชน หรือหวังการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับกรมตำรวจ และเน้นหลักการวิชาการมากกว่าเหตุผลส่วนตัว การปฏิรูปกรมตำรวจย่อมสัมฤทธิ์ผลได้ ทั้งนี้การปฏิรูปกรมตำรวจจะต้องมียุทธวิธี (strategy) โดยอาศัยความต่อเนื่องและเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างช้า ๆ ค่อยเป็นค่อยไป วิธีการเสมือนหนึ่งไม่มีฝ่ายใดเสียประโยชน์ และที่สำคัญจะต้องใช้กลยุทธ์การประชาสัมพันธ์เพื่อให้เข้าถึงในหมู่ข้าราชการและประชาชนอย่างทั่วถึง เพื่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีต่อการปฏิรูปกรมตำรวจ โดยเป็นการสื่อสารสองทาง (Two-ways Communication)

9) จากกรณีต่าง ๆ ในการปฏิรูปกรมตำรวจในยุคพิจารณาที่บทวน พบว่า กรณีที่ไม่ได้ริเริ่มมาจาก อลก.เล็ก จะมีโอกาสผ่านความเห็นชอบและกำหนดออกเป็นนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจได้สูงกว่า ดังนั้น องค์กรหรือฝ่ายที่ทำหน้าที่ในการสนับสนุนการปฏิรูปกรมตำรวจควร จะให้มั่นน้อยที่สุด