



บทที่ ๒

### แนวความคิดทางทฤษฎี

เนื่องจากการเมืองไทยนั้นมีความผูกพันเชื่อมโยงกับการทหารอย่างลึกซึ้ง นับตั้งแต่อดีต จนกระทั่งมาถึงยุคการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึงปัจจุบัน ก็มีอิทธิพลการเปลี่ยนแปลงรัฐประหารที่สำคัญรวมจำนวน ๔ ครั้ง เพราะฉะนั้นการศึกษาการเมืองไทยจะละเว้นการศึกษาเรื่องทหารย่อมกระทำมิได้ โดยเฉพาะในการพิจารณาถึงในแง่ที่อิทธิพลของทหารสามารถเข้าครอบงำในกิจการบริหารงานของตำรวจ และอีกประการหนึ่งที่ยูเขียนได้หยิบยกทฤษฎีทางการทหารเข้ามาใช้ในการอธิบายเหตุการณ์ เพราะจากการศึกษาในส่วนของตำรวจนั้นมีส่วนพิเศษที่แตกต่างจากหน่วยงานพลเรือนสาขาอื่นที่มีลักษณะบางประการที่คล้ายคลึงกับการจัดระเบียบองค์กรของทหาร นอกจากนี้การศึกษการเมืองไทยกับการบริหารงานตำรวจ ในอดีตที่ผ่านมาเป็นการใช้ทฤษฎีการจัดองค์กรการบริหารงาน ในการศึกษาเสียเป็นส่วนใหญ่ ยูเขียนจึงมีความตระหนักถึงการใช้ทฤษฎีการแทรกแซงทางการเมืองของทหาร เข้าเป็นทฤษฎีที่จะใช้อธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในบางกรณี

#### ทฤษฎีแทรกแซงของทหารทางการเมือง

แนวการวิเคราะห์การแทรกแซงของทหารในทางการเมืองที่สำคัญมีอยู่ ๒ แนวทางด้วยกัน

แนวคิดที่หนึ่ง อธิบายว่า องค์กรทางการเมืองทหารเป็นองค์กรที่มีการจัดตั้งเข้มแข็ง

---

\* การรัฐประหารหรือการยึดอำนาจที่สำคัญมีถึง ๔ ครั้งในปี ๒๔๗๕, ๒๔๗๖, ๒๔๙๐, ๒๔๙๑, ๒๔๙๔, ๒๕๐๐, ๒๕๐๑, ๒๕๑๔, ๒๕๑๙ และ ๒๕๒๐ คุรยละเอียดจากสุจิต บุญบงการ, "การแทรกแซงทางการเมืองของทหารไทย," วารสารสังคมศาสตร์ ๒๕ (เมษายน - มิถุนายน ๑๙๗๕), หน้า ๒๔ - ๒๕.

กว่าองค์กรทางสังคมอื่น ๆ<sup>๒</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งมีปัญหามากมายหลายด้านทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ซึ่งก่อให้เกิดความตึงเครียดและวิกฤตการณ์อยู่เป็นระยะ วิกฤตการณ์นี้ทำให้รัฐบาลไม่สามารถที่จะใช้อำนาจในการบริหารประเทศได้ จึงมีผลให้ทหารซึ่งเป็นองค์กรในสังคมซึ่งมีการจัดตั้งที่ดีที่สุด และมีกำลังอาวุธสามารถเข้าทำการแทรกแซงทางการเมืองโดยการปฏิวัติรัฐประหารได้ ทั้งนี้เพราะคณะทหารไม่พอใจกับการขาดประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาระบบของรัฐบาล ดังนั้นคณะทหารจึงเข้ายึดอำนาจเพราะรัฐบาลหรือกลุ่มผู้นำอื่น ๆ ไม่สามารถที่จะแก้ไขสถานการณ์ให้ดีขึ้นได้ ดังนั้นคณะทหารจึงเข้ามาแทรกแซงที่จะพัฒนาประเทศแทนนักการเมืองพลเรือน

จะเห็นได้ว่าแนวคิดนี้เน้นความสำคัญขององค์กรทางการเมือง ว่าเป็นองค์กรในสังคมที่มีการจัดตั้งเข้มแข็งกว่าองค์กรอื่น ๆ และเป็นองค์กรที่มีความแตกต่างจากสถาบันทางการเมือง การที่สถาบันทางการเมืองอ่อนแอขาดประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาระบบพื้นฐานของชาติทำให้คณะทหารซึ่งเป็นองค์กรที่เข้มแข็งกว่าสามารถเข้าทำการแทรกแซงยึดอำนาจได้

ลักษณะเด่นขององค์กรทหารซึ่งทำให้คณะทหารมีการจัดตั้งที่ดี มีเอกภาพ และมีความเข้มแข็ง ได้แก่ การที่ทหารได้รับการศึกษาและฝึกอบรมที่เน้นความเชี่ยวชาญทางวิชาชีพทหารที่มีความรักหมั่นรักคณะ มีความสามัคคีกัน ลักษณะการจัดองค์กรทหารมีสายบังคับบัญชาและระบับการควบคุมที่ชัดเจน คณะทหารถูกอบรมให้มีความคิด ความเชื่อแบบเดียวกัน คือ ความรักชาติ ความมีระเบียบวินัย ความมีประสิทธิภาพ และความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอัน-

<sup>๒</sup>ทหารในประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายจะเป็้องค์กรเดียวที่มีความเป็นสถาบันสูงกว่าองค์กรอื่น *Finer* ได้ชี้ให้เห็นถึงลักษณะเด่นของภารกิจองค์กรทหาร ๕ ประการ คือ ๑. มีการบังคับบัญชาที่รวมศูนย์ ๒. มีการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นเป็นลำดับชั้น (*hierarchy*) ๓. มีระเบียบวินัย (*discipline*) ๔. มีการติดต่อบริการภายในระหว่างหน่วยงานย่อยต่าง ๆ ขององค์กร ๕. มีความสามัคคีรักหมู่คณะ ปรากฏละเอียดจาก *S.E. Finer, The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics* (London: Pall Mall & Press, 1971), p. 7.

เดียวกัน ลักษณะขององค์กรของทหารคงกล่าวมานี้ ไม่มีอยู่ในสถาบันทางการเมืองจึง  
ทำให้องค์กรทหารมีความแข็งแกร่งกว่าสถาบันทางการเมือง

แนวคิดที่สอง เห็นว่าโครงสร้างของสังคมเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการมี  
บทบาททางการเมืองของทหารมากกว่าลักษณะขององค์กรทหาร ทั้งนี้เนื่องจากคณะทหาร  
ในประเทศกำลังพัฒนา ส่วนใหญ่มักจะมีบทบาททางการเมืองเหมือนกับสถาบันทางการเมือง  
เมืองอื่น ๆ อยู่แล้ว แต่การที่ทหารจะเข้าแทรกแซงทางการเมืองหรือไม่ขึ้นขึ้นอยู่กับ  
สถานภาพทางสังคม แนวคิดนี้จึงมองว่าคณะทหารเป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่มีลักษณะทาง  
สังคมและการเมืองร่วมกับสถาบันทางสังคมอื่น ๆ เช่น ถ้าในสังคมมีความแตกต่างทาง  
ชนชั้น เชื้อชาติ และอุดมการณ์ คณะทหารเองก็จะได้รับผลกระทบจากความแตกต่าง  
เหล่านี้ด้วย ในกรณีที่มีปัญหาใญ่ปัญหาหนึ่งเกิดลุกลามรุนแรง ทหารก็จะมีปฏิกิริยาต่อความ  
ขัดแย้งดังกล่าวและเข้ามามีบทบาททางการเมืองด้วย

แนวคิดที่สาม เห็นว่าคณะทหารเป็นกลุ่มผลประโยชน์ประเภทหนึ่ง เหมือนกับ  
กลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ และจะรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มไว้หรือไม่ก็พยายามเพิ่มพูนและ  
ขยายขอบเขตของผลประโยชน์ของกลุ่ม เมื่อผลประโยชน์ของคณะทหารได้รับความกระทบ  
กระเทือน คณะทหารก็จะปกป้องรักษาผลประโยชน์นั้น เช่น จะต่อรองกับรัฐบาลในการ  
เสนอของบประมาณของกองทัพรวมทั้งพิจารณาโยกย้ายต่างประเทศ และนโยบายเกี่ยวกับ  
ความมั่นคง เป็นต้น แนวคิดนี้จึงเห็นว่าทหารเข้ามามีบทบาททางการเมือง จะเข้า  
แทรกแซงทางการเมือง ด้วยการใช้วิถีรัฐประหารนั้น เป็นเพราะความต้องการที่จะ  
ปกป้องหรือขยายผลประโยชน์ของกลุ่ม

แนวคิดที่สี่ เห็นว่าคณะทหารหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของคณะทหาร มิใช่เป็นองค์กร  
ที่มีเอกภาพ แต่มีการแบ่งแยกแตกออกเป็นกลุ่มย่อย ๆ หรือเป็นฝักฝ่าย แต่ละกลุ่มต่าง  
ก็มีผู้นำซึ่งแข่งขันกับกลุ่มอื่น ๆ เช่น งบประมาณในการบำรุงหน่วยของตน การมีอาวุธที่  
ทันสมัย การมีสวัสดิการที่ดี เป็นต้น แนวคิดนี้จึงเห็นว่ามูลเหตุที่ทำให้เกิดการแทรกแซง  
ทางการเมืองของทหารน่าจะเกิดจากความทะเยอทะยานส่วนบุคคล หรือความไม่พึงพอใจ  
ส่วนบุคคล หรือกลุ่มมากกว่าเรื่องอื่น ดังนั้นคณะทหารจึงมิได้ทำการปฏิวัติรัฐประหารเพื่อ  
แก้ไขปัญหาของชาติ หรือเพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวมของกองทัพ แต่ทำไปเพื่อผล  
ประโยชน์ส่วนตัวหรือของพรรคพวกเท่านั้น

แนวคิดที่ห้า เห็นว่าการที่คณะทหารเข้ามามีบทบาททางการเมืองจนถึงขั้นทำการยึดอำนาจการปกครองนั้น เป็นเพราะความไร้สมรรถภาพของรัฐบาลพลเรือน ซึ่งเกิดจากปัจจัยที่สำคัญ ๔ ประการคือ

๑. ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์
  ๒. ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยล้มเหลว
  ๓. ระบบการเมืองเกิด "ช่องว่างทางอำนาจ"
  ๔. ระบบการเมืองขาดความต่อเนื่อง
- จะขออธิบายปัจจัยดังกล่าวแต่ละปัจจัยดังนี้

ในประการแรก ได้มีการอธิบายว่าประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ มักจะมีความขัดแย้งแตกแยกกันภายในชาติ ซึ่งเป็นผลจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ เช่น ในพม่า มีพลเมืองที่ประกอบด้วยกลุ่มชนหลายเผ่าพันธุ์แต่ละกลุ่มก็เคยมีการปกครองของตนเอง มีผู้นำกลุ่มซึ่งสืบเชื้อสายมาหลายชั่วอายุคน เมื่อประเทศได้รับเอกราช กลุ่มชนเหล่านี้ก็ไม่ยอมอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาล โดยรวมตัวกันก่อการกบฏเพื่อต้องการมีอิสระในการปกครองตนเอง ความแตกแยกภายในชาตินี้ เป็นเหตุให้คณะทหารต้องเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองเพื่อรักษาเสถียรภาพ และสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชาติ

ในประการที่สอง ประสิทธิภาพทางการเมืองของประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ มักจะเป็นไปในทางที่มีความล้มเหลวของการปกครองระบอบประชาธิปไตย สถาบันทางการเมืองอ่อนแอ พรรคการเมืองขาดรากฐานความสนับสนุนจากประชาชน และประชาชนส่วนใหญ่ขาดประสบการณ์กับการปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือไม่ก็ขาดความสนใจที่จะมีส่วนร่วมในทางการเมือง

ในประการที่สาม ระบบการเมืองของประเทศกำลังพัฒนาส่วนมากเป็นระบบการเมืองที่เกิดขึ้นหลังจากการได้รับเอกราชจากประเทศเจ้าอาณานิคม เมื่อประเทศเจ้าอาณานิคมถอนตัวออกไป และนักการเมืองของชนชาติที่ได้รับเอกราชก็ยังไม่ได้รับความไว้วางใจ ความจงรักภักดีจากประชาชน สถาบันทางการเมืองอ่อนแอ ขาดเสถียรภาพจึงทำให้เกิด "ช่องว่างทางอำนาจ" ขึ้น และเป็นเหตุให้คณะทหารเข้ามาแทรกแซงหรือแทนที่ในช่องว่างทางอำนาจนี้

ในประการที่สี่ ได้แก่การอธิบายว่าเหตุที่คณะทหารเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองนั้นเป็นเพราะสังคมที่กำลังพัฒนาเป็นสังคมที่มีระบบการเมืองที่ไม่ต่อเนื่องกัน เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะการศึกษาทางการเมือง เช่น รัฐธรรมนูญมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ กลไกทางการเมือง เช่น รัฐสภาและพรรคการเมืองไม่อาจใช้เป็นเวทีในการตกลงต่อรองผลประโยชน์และแก้ไขความขัดแย้งได้ ดังนั้นคณะทหารจึงเข้าแทรกแซง เพื่อจัดระเบียบทางสังคมและการเมืองเสียใหม่

แนวคิดที่หก อธิบายสาเหตุของการที่คณะทหารเข้าแทรกแซงทางการเมืองด้วยการยึดอำนาจว่า เกิดจากมูลเหตุของใจส่วนบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในการตัดสินใจที่จะใช้กำลัง ทั้งนี้เนื่องจากการตัดสินใจที่จะใช้กำลังเข้ายึดอำนาจเป็นการกระทำที่ผิดปกติ ดังนั้นการวิเคราะห์ถึงมูลเหตุของใจของบุคคลที่มีส่วนร่วมในการปฏิวัติรัฐประหาร จึงมีความสำคัญในการเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างมูลเหตุของใจกับสภาพการณ์ทางสังคมและการเมือง

จากแนวทางในการวิเคราะห์บทบาทการเข้าแทรกแซงทหารในทางการเมืองดังกล่าวข้างต้น จะพบว่าในทางปฏิบัติแล้วเป็นไปได้ยากมากในการที่จะนำแนวทางการวิเคราะห์ที่เพียงแนวทางใดแนวทางหนึ่งมาทำการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ทางการเมืองใด ๆ ก็ตามที่มีส่วนเกี่ยวข้องของสัมพันธ์กันกับการแทรกแซงทางการเมืองของทหารนั้น จะต้องใช้แนวทางการวิเคราะห์หลายแนวทางในเวลาเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อการมองและศึกษาในลักษณะที่รอบคอบนั่นเอง

สำหรับแนวทางการวิเคราะห์การแทรกแซงของทหารในทางการเมือง ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพลเรือน (civil-military relation) ใ้รับอิทธิพลอย่างมากจากงานของแซมมวล พี. ฮันติงตัน (Samuel P. Huntington)<sup>๕</sup> ซึ่งเป็นกรวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพลเรือนในระบบ

<sup>๕</sup>ชัชอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๐), หน้า ๑๖๖ - ๑๗๐.

<sup>๕</sup>Samuel P. Huntington, The Soldier and the State : The Theory and Politics of Civil - Military Relations (Cambridge : Harvard University Press, 1967), pp. 7 - 18.

การเมืองของสหรัฐฯ เป็นสำคัญ อันถึงขั้นได้เสนอแนะข้อคิดอันหนึ่งซึ่งเป็นจุดสนใจของการศึกษาเรื่องราวของทหารกับการเมืองในระยะต่อมาคือ การปล่อยให้ทหารพัฒนาความเป็นวิชาชีพ (professionalism) ย่อมทำให้ทหารไม่เข้ามาทำการแทรกแซงในทางการเมือง ลักษณะความเป็นวิชาชีพนี้เกิดจากความเชี่ยวชาญพิเศษ (expertise) ความรับผิดชอบ และความเป็นกลุ่มหรือคณะ (corporateness) ลักษณะของความเชี่ยวชาญพิเศษนั้น จะเห็นได้จากการใช้กำลังรุนแรง (violence) ซึ่งเป็นภารกิจโดยตรงของทหาร ไม่ใช่เรื่องที่ใคร ๆ จะสามารถกระทำได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคสมัยแห่งความเจริญก้าวหน้าในทางวิทยาศาสตร์ด้วยแล้ว

ส่วนกองทัพในประเทศกำลังพัฒนานั้น ระบบการอบรมกลมกล่อมทางการเมือง (political socialization) ของทหาร มักจะแยกตัวออกจากระบบของฝ่ายพลเรือนโดยเด็ดขาด ไม่เหมือนกับประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งพยายามที่จะสร้างความเป็นทหาร โดยเปิดโอกาสให้มีความสัมพันธ์กับระบบของฝ่ายพลเรือนไปโดยตลอด ทำให้ระบบชีวิตความเป็นอยู่ของทหารในประเทศกำลังพัฒนามีความเป็นเอกเทศจากระบบสังคมภายนอก ทหารกับพลเรือนขาดความสัมพันธ์ในทางแนวความคิด และพลเรือนมักจะมองว่าทหารเป็นผู้ซึ่งถนัดหรือมีหน้าที่ในค่านของการใช้กำลังแต่เพียงอย่างเดียว รวมทั้งขาดความรู้ในทางการเมือง หึ่ง ๆ ที่โดยข้อเท็จจริงนั้น ทหารได้พยายามสอดแทรกความรู้ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยี ไว้เกือบทุกขั้นตอนของการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่านการเมืองและอุดมการณ์ทางการเมืองอยู่เสมอ

นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ได้มีการศึกษาดังบทบาทของกองทัพในประเทศโลกที่สามมากขึ้น ลักษณะของการศึกษาส่วนใหญ่มุ่งประเด็นสำคัญที่การแทรกแซงทางการเมืองของกองทัพ อันได้แก่ งานของพาเกอร์ (G. Paker) งานของเลอร์เนอร์และโรบินสัน (D. Lerner and R. Robinson), งานของจอห์นสัน (J. Johnson), งานของฮาลเพิร์น (M. Halpern), และงานของจาโนวิทซ์ (M. Janowitz) บรรดานักคิดเหล่านี้ ถือได้ว่าเป็นผู้บุกเบิกงานในช่วงต้นของยุคหลังสงคราม-

โลก การศึกษาจึงให้ความสำคัญแกบทบาทของสถาบันการทหารในฐานะปัจจัยหลักในกระบวนการเปลี่ยนแปลงจากสังคมที่ถูกขนานนามว่า "สังคมล่าหลัง" เพื่อไปสู่สังคมที่ถูกถือเป็นมาตรฐานว่า "สังคมสมัยใหม่" แนวความคิดหลักเบื้องต้นของกลุ่มนี้จึงถือว่าสถาบันทางการทหารคือ "ปัจจัยสมัยใหม่" เพราะเหตุว่าสถาบันทางการทหารเป็นตัวแทนของสถาบันที่ถูกทำให้เป็นตะวันตกและทำให้เป็นสมัยใหม่มากที่สุดในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย สถาบันทหารยังเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของชนชั้นกลางและพร้อมที่จะอุทิศตัวเองให้แก่สาธารณชนและสถาบันทหารแสดงออกถึงการเป็นผู้นำที่เข้มแข็งที่มีฐานสนับสนุนในแง่ขององค์กรอย่างแท้จริง และยังเป็นนักชาตินิยมด้วย กล่าวถึงที่สุดสำหรับกลุ่มความคิดนี้ ก็คือหากยิ่งกองทัพได้รับการพัฒนามากขึ้นเท่าใด กองทัพก็จะมีความคิดสมัยใหม่ที่จะเป็นปฏิปักษ์ต่อการดำรงอยู่ของระบบการเมืองดั้งเดิมที่ล้าสมัยมากขึ้นเท่านั้น<sup>๖</sup>

### ลัทธิทหารนิยม

การศึกษาถึงการแทรกแซงทางการเมืองของทหารในประเทศกำลังพัฒนา ยังจำเป็นต้องครอบคลุมไปถึงการศึกษาเกี่ยวกับลัทธิทหารนิยม (militarism) ซึ่งมีประเด็นสำคัญ ๓ ประการคือ

#### ๑. รูปแบบของการใช้กำลังในกระบวนการทางการเมือง

ตัวอย่างสำคัญสำหรับกรณีเช่นนี้ ก็คือ การที่รัฐบาลปลุกระดมประชาชนและทำการตีคว่ำวาระจะเป็นในรูปของการฝึกอบรมทางการทหารหรือการอบรมทางการเมืองให้ประชาชนที่เข้าร่วมการฝึกอบรมเหล่านี้พร้อมที่จะใช้กำลังเข้าสนับสนุนรัฐบาลหรือคณะทหารเพื่อผลทางการเมืองทั้งภายในหรือภายนอกประเทศ

#### ๒. อิทธิพลของการใช้กำลังต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง

ในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย อิทธิพลของการใช้กำลังเพื่อตัดสินใจคือขบวนการ

<sup>๖</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, รัฐและกองทัพในโลกที่สาม: ข้อพิจารณาทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง (กรุงเทพมหานคร: โครงการหนังสือเล่ม สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๕), หน้า ๒ - ๓.

การทางการเมืองนั้น มักจะเกิดเป็นปกติ เช่น ลักษณะของการปราบปรามฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองและรูปแบบของนโยบายที่เน้นลักษณะของการใช้กำลัง อาจจะคล้ายกับกระบวนการตัดสินใจในการใช้กำลังทางทหาร

๑. ลักษณะชาตินิยมสุดขั้วในนโยบายต่างประเทศ

การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยมีพื้นฐานของความคิดแบบของชาตินั้น ผู้นำในประเทศเหล่านี้มักจะสนับสนุนการใช้กำลังเพื่อที่จะบรรลุผลทางการเมือง เช่น ขอชดเชยอันเนื่องมาจากการแบ่งพรมแดนของบรรดาเจ้าอาณานิคมในที่สุดได้นำไปสู่ความขัดแย้งทางทหารระหว่างประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศ โดยที่ประเทศนั้น ๆ พร้อมทั้งจะเปิดการรบที่พรมแดนและพร้อมที่จะข้ามพรมแดนเพื่อทำการยึดครองพื้นที่ส่วนใดส่วนหนึ่ง หรือทั้งหมดของประเทศเพื่อนบ้านทันที ซึ่งในการดำเนินการเช่นนี้ ผู้นำมักจะต้องการปลุกกระแสวิกฤตทางความคิดให้ประชาชนภายในเกิดความรู้สึกชาตินิยมอย่างสุดขั้วเพื่อสนับสนุนต่อการใช้มาตรการทางทหารในนโยบายทางการทูต

แต่อย่างไรก็ตาม ประเด็นทั้ง ๓ ประเด็นดังกล่าวข้างต้นนี้อาจจะยังไม่เพียงพอที่จะอธิบายต่อการพัฒนาของลัทธิทหารนิยมในประเทศกำลังพัฒนา เพราะการพัฒนาดังกล่าวยังพึ่งพาต่อปัจจัยภายนอกอีก ๕ ประการ ปัจจัยเหล่านี้ล้วนแต่มีความเกี่ยวข้องเนื่องกับการโอนเทคโนโลยีทางทหารไปสู่ประเทศกำลังพัฒนาเป็นสำคัญ

ดังนั้น อาจจะพูดได้ว่าลัทธิทหารนิยมในประเทศกำลังพัฒนาจึงเป็นรูปแบบหนึ่งของความคืบหน้าและการพึ่งพาในระบบโลก และปัจจัยภายนอก ๕ ประการซึ่งได้แก่

๑. ประวัติศาสตร์สังคมของประเทศกำลังพัฒนา

ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายส่วนใหญ่ล้วนแต่เคยตกเป็นอาณานิคมมาก่อน ประสพการณ์ที่สำคัญก็คือ การแสวงหาเมืองขึ้นนั้นอาศัยความเหนือกว่าทางทหารของบรรดาเจ้าอาณานิคมเป็นหลัก เพราะหากปราศจากอำนาจทางทหารแล้ว การตั้งกฎเกณฑ์ผลประโยชน์ของเจ้าเมืองขึ้นทั้งหลายคงเป็นไปได้ยาก สิ่งที่ถูกต้องไว้เมื่อบรรดาอาณานิคมทั้งหลายได้เป็นเอกราช ก็คือ การแสวงหาผลประโยชน์โดยการใช้อำนาจเป็นหลักนั้นได้ทำให้เกิดพื้นฐานของการผลิตทางเศรษฐกิจใหม่ มรดกที่ตกทอดกันมาก็คือ รัฐบาลใหม่ของประเทศเอกราชบางประเทศได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาย่อยกว่าการอุทิศทรัพยากรของชาติให้แก่



การพัฒนาทางทหาร โดยเฉพาะการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อจูงจูงหมายทางทหาร

## ๒. ผลของความช่วยเหลือทางทหาร

ในสมัยสงครามเย็น สหรัฐฯ เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางด้านการทหาร รายใหญ่ต่อบรรดาประเทศพันธมิตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศหน้าด่านทางทหาร (forward defence countries) ที่มีพรมแดนใกล้ชิดหรือติดกับบรรดาประเทศสังคมนิยม และเมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ทางการเมืองภายในของประเทศเหล่านั้น จะพบว่า การนำอาวุธเข้าประเทศได้มีผลอย่างสำคัญต่อการพัฒนาทางการเมืองในอนาคต เพราะกองทัพได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้นและมีความเข้มแข็งมากขึ้น ทั้งกองทัพยังเป็นส่วนสำคัญที่ได้รับการพัฒนาให้เป็นสมัยใหม่มากกว่าส่วนอื่น ๆ ในสังคม

### ๓. วิฤตการณ์ของนโยบายการพัฒนาในทศวรรษที่ ๖

ยุทธศาสตร์ของการพัฒนาในทศวรรษที่ ๖ โดยนักวิชาการในประเทศที่พัฒนาแล้วให้ความสำคัญกับบทบาทของกองทัพมาก ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้รวมไปถึงการจัดตั้งทางการเมืองของกองทัพด้วย

### ๔. รายได้อันเนื่องมาจากการเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ

การเพิ่มขึ้นของเงินตราต่างประเทศในมือของบรรดาผู้นำของประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการขายน้ำมันได้ทำให้ความสามารถในการซื้ออาวุธของประเทศเหล่านี้เพิ่มขึ้นอย่างมาก และดูเหมือนว่าในบรรดาประเทศผู้ส่งออกน้ำมันหลาย ๆ ประเทศเหล่านี้จะไม่คอยให้ความสนใจต่อการลงทุนเพื่อกิจการสาธารณะมากเท่ากับกิจการด้านการทหารงบประมาณกองทัพได้พุ่งขึ้นสูงอย่างรวดเร็วติดกับงบประมาณทางด้านสังคมพลเมือง

### ๕. การขยายตัวของบทบาททางสังคมของกองทัพ

บทบาททางสังคมของกองทัพได้ขยายเพิ่มมากขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา ส่วนหนึ่งที่ทำให้บทบาทดังกล่าวดำรงอยู่ได้ก็คือการสนับสนุนทางทหารจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ดังนั้นบทบาททางการเมืองและสังคมของกองทัพในประเทศเช่นนี้จึงขยายออกไปครอบคลุมส่วนต่าง ๆ ของสังคมไม่ว่าจะเป็นกิจการของรัฐทั้งในภาคพลเรือนหรือภาคทหาร และอาจจะไม่แปลกอะไรที่จะพบว่านายทหารจะทำหน้าที่เป็นผู้บริหารตั้งแต่โรงงานอุตสาหกรรม

ไปจนถึงคณะรัฐมนตรี<sup>๗</sup> ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเป็นมา พัฒนาการและเหตุผลทางประวัติศาสตร์  
ของรัฐบาลนั้น ๆ เป็นสำคัญ ซึ่งในประเทศกำลังพัฒนานั้น ส่วนมากแล้วบทบาททางการเมือง  
ของทหารจะมีอยู่ในระดับสูงและสม่ำเสมอ

ดังนั้น ในอีกแง่มุมหนึ่งของการศึกษาเกี่ยวกับทหารกับการเมืองจึงพบว่า การที่  
ทหารเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์ในทางการเมืองนั้น เป็นลักษณะธรรมชาติของระบบการ  
เมืองในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย ยิ่งไปกว่านั้นระบบทหารนิยมยังอำนวยความสะดวกให้แก่  
กลุ่มอื่น ๆ ในสังคมอีก กลุ่มที่ได้รับประโยชน์ก็ยอมให้การสนับสนุนทหาร กลุ่มที่ว่านั้นได้แก่

#### ๑. กลุ่มพลเรือนภายในประเทศ

กล่าวถึงการแทรกแซงทางการเมืองของทหารนั้น ไม่ควรพิจารณาเฉพาะ  
รัฐบาลทหารเท่านั้น เพราะหลายครั้งที่รัฐบาลพลเรือนต้องพึ่งอำนาจสนับสนุนจากกองทัพ  
หรือรัฐบาลทหารบางกรณีก็อาศัยข้าราชการพลเรือนเข้าร่วมในการบริหาร ฉะนั้นเมื่อกล่าว  
ถึงรัฐบาลพลเรือน จึงมิได้หมายความว่ากองทัพไม่เข้ายุ่งกับการเมืองเพราะโดยข้อเท็จจริง  
แล้ว กองทัพได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากต่อชีวิตทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศโลก  
ที่สาม

ในประเทศโลกที่สามที่ถูกปกครองโดยรัฐบาลพลเรือนที่ไม่ค่อยจะได้รับความ  
นิยมชมชอบจากประชาชนนั้น กองทัพเป็นผู้ค้ำประกันความมั่นคงและความสงบที่ดี สิ่งที่  
กองทัพได้รับตอบแทนก็คืออำนาจที่จะเข้าทำการตัดสินใจในกิจการที่มีใช้กิจการทางการเมือง  
การกระทำดังกล่าวของรัฐบาลพลเรือนเช่นนี้ก็คือความพยายามที่จะ "ซื้อ" ความภักดีของ  
กองทัพในการดำรงฐานะเป็นเสาค้ำที่มั่นคง ฉะนั้นในกรณีนี้รัฐบาลพลเรือนจึงมิใช่ผู้ที่จะทำ  
การต่อต้านกับการเข้าแทรกแซงการเมืองของกองทัพ ซึ่งกลับเป็นว่ากองทัพคือ พันธมิตร  
ที่ดีของรัฐบาลพลเรือน

นอกจากนี้ กองทัพอาจจะพยายามขยายบทบาทของคนออกมาสู่วงการ  
เศรษฐกิจ เช่น ความพยายามในการสร้างพันธมิตรระหว่างผู้บริหารกองทัพกับนักธุรกิจ

<sup>๗</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔ - ๑๓.

ภายในและต่างชาติ เพราะลำพังงบประมาณที่ได้จากรัฐบาลอาจจะไม่เพียงพอ ในการ  
สร้างฐานอำนาจในกองทัพ การแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของกองทัพจึงอาจจะ  
เป็นการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายของกองทัพในการขยายอำนาจทางการเมืองและการทหาร

หรือในบางกรณีผู้นำทางทหารอาจจะแสวงหาความร่วมมือกับนักธุรกิจเพื่อ  
ผลประโยชน์ส่วนตัวของตนเองทางด้านการเงิน ซึ่งอาจจะออกมาในรูปที่กองทัพให้ความ  
คุ้มครองต่อบรรษัททางเศรษฐกิจ ในขณะที่นักธุรกิจเป็นผู้ใช้ทุนและความสามารถในการ  
ประกอบการ

แต่ก็จะต้องไม่ลืมว่ารัฐบาลพลเรือนที่แสวงหาความสนับสนุนทางการเมือง  
จากกองทัพนั้นจะต้องตอบแทนความมั่นคงต่อนายทหารระดับกลางและระดับสูงด้วย หรือ  
บางครั้งรัฐบาลพลเรือนต้องการความสนับสนุนจากกองทัพก็เพื่อที่จะลดบทบาททางการเมือง  
ของกลุ่มพลเรือนอื่น ๆ ในกรณีเช่นนี้ดูเหมือนว่ากองทัพชอบที่จะให้ความสนับสนุนต่อระบบ  
ทุนนิยม เพราะระบบทุนนิยมเปิดโอกาสให้คนกลุ่มน้อยทำการควบคุมระบบการเมืองและ  
เศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นระบบการเมืองที่เปิดโอกาสให้คนส่วนใหญ่เข้ามามีส่วนร่วม  
ทางการเมืองอันจะเป็นการทำลายผลประโยชน์ของชนชั้นนำผู้ปกครองประเทศ ก็อาจไม่  
ได้รับการยอมรับจากกองทัพ

แต่อย่างไรก็ตาม ในระบบการเมืองมักจะมีประกอบด้วยกลุ่มการเมืองของ  
พลเรือนหลาย ๆ กลุ่ม ดังนั้นการพิจารณาถึงพลเรือนที่ให้ความสนับสนุนต่อบทบาททางการเมือง  
เมืองของกองทัพ จึงต้องพิจารณาว่าเป็นพลเรือนกลุ่มไหน และก็เช่นเดียวกับกองทัพมักจะไม่  
เป็นเอกภาพ จึงทำให้ต้องพิจารณาคือไปว่าทหารในกองทัพกลุ่มไหนที่พลเรือนพยายาม  
เข้าไปแสวงหาความเป็นพันธมิตรด้วย

## ๒. ศักยภาพในฐานะเอกชนภายในกองทัพ

โดยทั่วไปแล้ว เอกชนภายในกองทัพที่แสวงหาอำนาจทางการเมืองก็มิได้  
มีเหตุผลแตกต่างอะไรจากนักการเมืองพลเรือนแสวงหาอำนาจดังกล่าว ซึ่งก็คืออำนาจ  
ทางการเมืองคือการเพิ่มศักยภาพที่จะแสวงหาความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ หรือกองทัพคือ  
องค์กรที่ดีที่จะปกป้องการทำลายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากคู่แข่งอื่น ๆ

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปก็คือ นายทหารระดับสูงมักจะเป็นผู้ลงทุน

ทางธุรกิจด้วย ดังนั้นความพยายามที่ลทธิพลของกองทัพในวงการเมือง จึงย่อมจะหมายถึงการทำลายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของบรรดานายทหารผู้ประกอบธุรกิจทั้งหลาย หรืออาจจะมีการตอบแทนผลประโยชน์ระหว่างนายทหารภายในกองทัพโดยการให้ตำแหน่งในฐานะผู้อำนวยความสะดวกของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นที่รู้กันว่ากิจการรัฐวิสาหกิจเหล่านี้มักจะไม่ค่อยนำรายได้มาสู่รัฐบาลเท่าใดนัก

การประกอบธุรกิจโดยนายทหารหรือครอบครัวของนายทหาร จะมีอิทธิพลโดยตรงที่ทำให้พวกเขาเหล่านั้นขึ้นมามีบทบาทในระบบทุนนิยม เพราะเป็นระบบที่จะเปิดโอกาสให้เอกชนได้แสวงหาผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจได้มากที่สุด และในระบบนี้เท่านั้นที่บทบาททางการเมืองของกองทัพจะได้รับการแทรกแซงน้อยที่สุด ซึ่งอาจจะไม่แปลกอะไรที่ในประเทศทุนนิยมในประเทศโลกที่สาม กองทัพจะเป็นส่วนสำคัญที่ทำการควบคุมเศรษฐกิจของชาติไว้ เช่นเกี่ยวกับการที่กองทัพควบคุมอำนาจทางการเมืองไว้ด้วย

### ๓. กลุ่มค่างชาติ

ชาติอุตสาหกรรมที่เป็นมหาอำนาจอาจจะชอบที่กองทัพจะกำรงอำนาจทางการเมืองไว้ เพราะอำนาจทางการเมืองของกองทัพเป็นพลังประกันที่ดีที่จะทำให้ผลประโยชน์ของชาติมหาอำนาจที่กองทัพถูกผูกมัดเอาไว้ (ไม่ว่าจะเป็นในรูปของความช่วยเหลือทางการเงิน การทหาร หรือการมีอุดมการณ์ร่วมกัน) ได้ขยายออกไป โดยทั่วไปแล้วผลประโยชน์ของชาติมหาอำนาจมักจะเป็นผลประโยชน์ทางการเมืองและทางยุทธศาสตร์ เช่น การอนุญาตให้ต่างชาติตั้งฐานทัพหรือสถานีทางทหารในดินแดนของตน กองทัพจะเป็นผู้ทำให้มั่นใจว่าทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์จะไม่ถูกชักชวน และกองทัพจะเป็นตัวกลางที่ทำให้สถานะทางการเมืองของชาติมหาอำนาจคงถาวรขยายตัวได้ในพื้นที่นั้น ๆ

ดังนั้น แม้ว่าจะไม่มีความพยายามที่จะสนับสนุนการจัดตั้งรัฐบาลโดยชาติมหาอำนาจก็ตาม แต่ก็คงพบว่าความช่วยเหลือทางทหารที่ให้แก่กองทัพนั้นก็คงเป็นปัจจัยที่ดีที่จะเสริมฐานะความเข้มแข็งของกองทัพ

หรือในบางกรณี ชาติมหาอำนาจได้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยตรงจากการที่ทหารเข้าแทรกแซงต่อการเมือง เช่น การที่ประเทศโลกที่สามจะวางนโยบายที่จะเป็นผลต่อผลได้ทางเศรษฐกิจต่อชาติมหาอำนาจ หรืออย่างน้อยก็ไม่ทำให้ผลประโยชน์

ทางเศรษฐกิจที่ชาติมหาอำนาจได้รับอยู่นั้นไม่เสียหาย หรือถูกทำลายลงด้วยการปกป้อง  
โดยกองทัพ ตัวอย่างเช่น การไม่เปลี่ยนแปลงนโยบายส่งออก, การให้สัมปทาน, การ  
ให้สิทธิทางการลงทุน ไปจนถึงการค้าประกันที่จะไม่มีการโอนกิจการทางธุรกิจเข้ามา  
เป็นของรัฐ (nationalize) และการดำรงเศรษฐกิจเปิดเสรีของประเทศโลกที่สาม

สิ่งสำคัญประการหนึ่งก็คือ นายทหารในกองทัพอาจจะให้ความสนับสนุนอย่าง  
เต็มที่ในการที่จะเป็นพันธมิตรกับต่างชาติ เพราะการมีความสัมพันธ์ดังกล่าว ชาติมหา  
อำนาจจะสามารถตอบสนองความต้องการทางทหารได้โดยตรง เช่น การให้ความช่วยเหลือ  
ในการขายอาวุธประเภทต่าง ๆ การให้ความสนับสนุนในการช่วยการฝึกและการอบรมทาง  
ทหารและวิทยาการทางทหารสมัยใหม่ ไปจนถึงการให้เงินช่วยเหลือในโครงการทหาร  
ต่าง ๆ และอาจจะรวมไปถึงผลได้ส่วนบุคคล เช่น การได้รับเชิญให้ไปท่องเที่ยวหรือคู  
งานในประเทศมหาอำนาจดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม จะต้องไม่ลืมว่าการตอบสนองต่อ  
ความต้องการของกองทัพไม่ว่าจะเป็นความต้องการอาวุธ หรือบริการทางทหารนั้นประเทศ  
โลกที่สามจะต้องแสวงหาเงินตราต่างประเทศเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งนั้น และการได้มาของเงิน  
ตราต่างประเทศก็จะได้มาโดยการส่งสินค้าออกสู่ตลาดต่างประเทศ หรือการกู้ยืมจาก  
สถาบันการเงินระหว่างประเทศ การทำเช่นนี้จึงทำให้ประเทศโลกที่สามถูกผนวกเข้า  
ไปสู่เขตอิทธิพลของชาติมหาอำนาจ อีกทั้งการซื้ออาวุธและบริการทางทหารนั้นก็จะเป็น  
ผลได้ทางเศรษฐกิจต่อชาติมหาอำนาจผู้ส่งอาวุธออกนั้นเอง ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้เกิดขึ้น  
ทั้งภายในระบบทุนนิยมและสังคมนิยม

ในกรณีของระบบทุนนิยม อาจจะเกิดปรากฏการณ์เพิ่มขึ้นอีกคือ เมื่อประเทศ  
โลกที่สามมีนโยบายเศรษฐกิจเปิด เช่น การเปิดรับการลงทุน และความช่วยเหลือจาก  
ต่างประเทศ กองทัพอาจจะสำคัญว่าตนเองคือผู้คุ้มครองบรรยากาศการลงทุน ดังนั้นการ  
นักหยุดงานของสหภาพแรงงาน การคุ้มครองสิทธิของแรงงานจึงไม่ได้รับการปกป้องเท่าที่  
ควร (หรืออาจจะไม่ได้รับการคุ้มครองเลย) แต่กองทัพจะเน้นถึงความสงบเรียบร้อยทาง  
การเมือง ซึ่งหมายความว่ากองทัพคือผู้ควบคุมคนงานในประเทศโลกที่สาม สำหรับบริษัท  
ข้ามชาติทั้งหลาย

แต่อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่า กองทัพในประเทศโลกที่สามไม่มี

อิสระของตนเอง หรือถูกผูกมัดขึ้นต่อประเทศมหาอำนาจเสียทั้งหมด หากแต่ต้องยอมรับว่าชนชั้นนำในประเทศมหาอำนาจนั้นมีอำนาจทางทหาร ทางการเมือง และทางเศรษฐกิจเหนือกว่าชนชั้นนำในประเทศโลกที่สาม ดังนั้นการพิจารณาความสัมพันธ์ในส่วนนี้จึงต้องดูว่าชนชั้นนำของประเทศโลกที่สามได้เลือกที่จะมีความร่วมมือกับประเทศมหาอำนาจในระบอบไหน หรือพวกเขาได้รับอะไรตอบแทนจากการกระทำดังกล่าว<sup>๔</sup> ในกรณีเช่นว่านี้ การศึกษาถึงพฤติกรรมทางการเมืองของชนชั้นนำทางการเมืองการทหาร ในลักษณะเฉพาะตัวบุคคล จะทำให้ได้ภาพที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยยึดถือความเชื่อที่ว่าชนชั้นนำเป็นตัวแทนของระบบการเมือง การศึกษาชนชั้นนำ (elite) จึงเท่ากับเป็นการศึกษาระบบการเมืองในระบอบหนึ่งด้วย

การศึกษาการแทรกแซงทางการเมืองของทหารจึงมีความจำเป็นอย่างมากในการที่จะพิจารณาถึงบทบาท อุดมการณ์ทางการเมือง ซึ่งรวมตลอดไปถึงภูมิหลังทางสังคม (social background) ของชนชั้นนำทางการเมือง โดยเฉพาะในกรณีที่มีลักษณะโดดเด่นในทางการเมือง

ในส่วนของอุดมการณ์ทางการเมืองของชนชั้นนำทางการเมืองนั้น โดยทั่วไปแล้วทหารมีอุดมการณ์ทางการเมืองแบบอนุรักษนิยมเผด็จการ อันเป็นอุปสรรคต่อการสถาปนาการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ผู้นำทหารได้ใช้มาตรการในการปกครองที่ขัดต่อหลักการประชาธิปไตย โดยการรวบอำนาจไว้ในกำมือตนและพวกพ้อง ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเสรี ประกาศใช้กฎอัยการศึกและมาตรการเผด็จการต่าง ๆ ยกเลิกพรรคการเมือง เลิกล้มการเลือกตั้งผู้แทน ปิดกั้นการแสดงความคิดเห็นอย่างเสรีของปัญญาชนและประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ใช้วิธีการปราบปรามจับกุมคุมขัง และเช่นฆ่าสังหารผู้ซึ่งมีอุดมการณ์ในทางการเมือง และผลประโยชน์ที่แตกต่างไปจากกลุ่มของตน ไม่ยอมรับห้วงคำวิพากษ์วิจารณ์และข้อเสนอแนะที่แตกต่างไปจากกลุ่มตน ผูกขาดการใช้อำนาจการปกครอง และสกัดกั้นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจไว้

<sup>๔</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖ - ๒๔.

กับกลุ่มคน ครอบครัวยุ และพวกพ้อง โดยการอ้างเอาปัญหาความมั่นคงแห่งชาติขึ้นมาบังหน้า  
 ส่งผลทำให้เกิดความแตกแยก การใช้ความรุนแรงทั้งในการต่อต้านรัฐบาลและในการปราบ  
 ปราบโดยฝ่ายรัฐบาล เกิดสภาวะความไร้เสถียรภาพทางการเมืองที่มีความร้ายแรงไม่ถึง  
 หย่อนไปกว่าระบอบการเมืองการปกครองของรัฐบาลพลเรือนเลย<sup>๕</sup> เกิดการเล่นพรรค  
 เล่นพวก การใช้ข้อวิสัยทัศน์ในทางการเมืองและการค้า ความแตกแยกทางด้านอุดมการณ์ รวม  
 ทั้งภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง อันจะส่งผลต่อการใช้ความรุนแรงทางการเมือง  
 (political violence) ในการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง (political  
 change) ในที่สุด

#### ๔. กองทัพในฐานะตัวสถาบัน

กองทัพในฐานะตัวสถาบันแล้ว มีเหตุผลหลายประการที่จะต้องเข้าไปมีบทบาท  
 บทบาททางการเมือง เหตุผลประการสำคัญ ๆ ก็คือ ประการที่ ๑ ความพยายามที่จะเพิ่มการ  
 มีส่วนร่วมหรือการตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรแห่งชาติ ประการที่ ๒ เพื่อการดำรงเอกภาพ  
 ภายในกองทัพ ประการที่ ๓ ความกลัวต่อการถูกรุกรานจากภายนอก อันเป็นผลมาจาก  
 การหลอหลอมทางสังคมภายในกองทัพในประเด็นของ "ความมั่นคงแห่งชาติ" ประการที่ ๔  
 ผลจากความคึกคักกล่าว กองทัพจึงสร้างความชอบธรรมต่อบทบาทของตนเองในฐานะผู้  
 ปกป้องบูรณภาพแห่งชาติ การมีส่วนร่วมของกองทัพต่อการใช้ทรัพยากรแห่งชาติ

เพราะเหตุว่ากองทัพเป็นผู้ผูกขาดการใช้เครื่องมือแห่งความรุนแรงของชาติ  
 กองทัพจึงอยู่ในฐานะที่ที่จะสร้างแรงกดดันเพื่อให้เกิดผลชอบสนองต่อผลประโยชน์ของคน  
 ผลประโยชน์ของกองทัพในฐานะตัวสถาบันในสวนนี้ จึงได้แก่ เงินเดือน, การสั่งซื้อ  
 อาวุธใหม่ อุปกรณ์อำนวยความสะดวกสำหรับนายทหารและครอบครัว ดังนั้นการที่  
 กองทัพไม่พอใจต่อการจัดสรรทรัพยากรแห่งชาติเพื่อแก่การอุทิศต่อกิจการทหาร จะเป็น  
 ปัจจัยสนับสนุนมากกว่าจะเป็นสาเหตุ ที่ทำให้กองทัพเข้ามามีบทบาททางการเมือง เพราะ  
 ความไม่พอใจการจัดสรรงบประมาณของกองทัพ คือการนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกองทัพ

---

<sup>๕</sup>Henry Bienen, The Military Intervenes: Case Study in Political Development (Russell Sage Foundation, 1968), pp. x.

กับรัฐบาล และก็จะนำไปสู่ความขัดแย้งในปัญหาอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวเนื่องกับบทบาทของ กองทัพในสังคม และในที่สุดก็จะนำไปสู่การรัฐประหารหรือการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

การดำรงเอกภาพภายในกองทัพ

นายทหารมักจะมีปฏิริยาต่อความพยายามที่จะทำการแทรกแซงต่อกิจการภายในของกองทัพ เช่น การเลื่อนยศ, การโยกย้าย, หรือการลงโทษ การแทรกแซงดังกล่าว จะถูกถือว่าเป็นการทำลายเอกภาพของกองทัพ หรือความตั้งใจที่จะทำลายสายการบังคับบัญชาภายในกองทัพก็จะได้รับการต่อต้านอย่างรุนแรงด้วย เช่น เมื่อรัฐบาลพลเรือนประสบความขัดแย้งอันนำไปสู่การเผชิญหน้ากับกองทัพ รัฐบาลพลเรือนอาจจะพยายามเป็นพันธมิตรกับนายทหารระดับกลางหรือระดับล่างมากขึ้น หรืออาจจะแม้แต่กับนายทหารชั้นประทวน การกระทำดังกล่าวกองทัพมักจะถือว่าเป็นการคุกคามต่อสถานะของตน ซึ่งอาจจะนำไปสู่การรัฐประหารได้

ฉะนั้น รัฐบาลพลเรือนที่มีนโยบายที่จะทำการเปลี่ยนแปลงสังคม เมื่อไม่สามารถมีพันธมิตรภายในกองทัพได้ ก็มักจะทำอย่างหนึ่งอย่างใดในสองอย่างนี้ คือ หนึ่ง. สร้างกองกำลังพิเศษของตน ซึ่งมักจะได้รับการควงชูที่ตีเท่ากองทัพประจำการจริง ๆ และแน่นอนว่ากองทัพยอมจะไม่ชอบต่อการกระทำเช่นนี้แน่ ๆ สอง. นักการเมืองอาจพยายามจัดตั้งกองกำลังประชาชนที่ตีควงชูขึ้นมา ประชาชนเหล่านี้มักจะไม่ได้รับการฝึกและตีควงชูที่ดี และหากประชาชนจัดตั้งเหล่านี้มีอุดมการณ์ที่แตกต่างจากกองทัพ กองทัพยอมจะต้องถือว่าการจัดตั้งเช่นนี้เป็นภัยคุกคามต่อกองทัพเช่นกัน

ผลจากแนวความคิดเรื่อง "ความมั่นคงแห่งชาติ"

การขยายตัวของแนวความคิดเรื่อง "ความมั่นคงแห่งชาติ" นั้นเป็นผลโดยตรงจากการขยายตัวของสงครามเย็น และนับจากยุคสงครามเย็นเป็นต้นมา บทบาทที่สำคัญของสหรัฐฯ ก็คือการขยายความช่วยเหลือทางทหารทั้งในรูปของการให้อาวุธและการฝึกทางทหารไปสู่ประเทศพันธมิตรในเขตโลกที่สาม ในการฝึกทางทหารนั้นโดยหลักการ กองทัพจะถูกฝึกให้เป็นทหารอาชีพ, การเน้นถึงบทบาทในการต่อต้านการก่อการร้าย, และบทบาททางพลเรือน ซึ่งในส่วนหลังนี้กองทัพจะถูกฝึกให้เป็นศัตรูต่อการขยายตัวของขบวนการ



ปลดปล่อยทั้งหลาย กองทัพจะไม่เพียงแต่ถูกเน้นถึง "ความมั่นคงแห่งชาติ" เท่านั้น หาก  
แต่ยังให้ความสำคัญต่อ "ความมั่นคงระหว่างประเทศ" อีกด้วย

นอกจากนี้ นักวิชาการอเมริกันในทศวรรษที่ ๑๙๕๐ และ ๑๙๖๐ ได้สร้างทฤษฎี  
ที่ว่า การสร้างทหารอาชีพในกองทัพจะเป็นการลดผลประโยชน์ทางการเมืองของกองทัพ  
แต่โดยความเป็นจริงก็คือ กระบวนการสร้างความเป็นอาชีพในกองทัพนั้น อันได้แก่ การ  
สร้างความรู้ชำนาญพิเศษ การเพิ่มความสามารถและประสบการณ์ทางการทหาร แทนที่จะ  
ลดบทบาททางการเมืองของกองทัพลงกลับเป็นการเพิ่มบทบาทของกองทัพ เพราะกระบวนการ  
การสร้างความเป็นอาชีพในกองทัพโดยผ่านความช่วยเหลือของสหรัฐฯ นั้น เป็นการเพิ่ม  
ศักยภาพโดยตรงของกองทัพ

และยิ่งกองทัพได้รับการเน้นให้มีบทบาทในการต่อต้านการก่อการร้ายภายใน  
กองทัพก็จะยิ่งสนใจต่อสาเหตุทางการเมืองและเศรษฐกิจของการก่อการร้ายนั้น ไม่ว่า  
จะเป็นการเรียนรู้จากสถานการณ์จริง ๆ ของประเทศ หรืออาจจะจากการอบรมในหลัก  
สูตรของกองทัพ ผลสำคัญที่อาจจะทำให้นายทหารเหล่านั้นสำคัญว่ากองทัพคือสูตรสำเร็จของ  
การแก้ไขปัญหาของประเทศ และคิดว่ากองทัพพร้อมที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหา  
เหล่านั้น และทั้งพร้อมที่จะซัดจักพวกหัวรุนแรงทั้งหลายให้ออกไปจากระบบการเมืองของ  
ชาติด้วย

กองทัพในฐานะผู้ปกป้องบูรณภาพแห่งชาติ

ข้ออ้างหลาย ๆ ครั้งเมื่อเกิดการยึดอำนาจโดยกองทัพขึ้น ก็คือ รัฐบาลพลเรือน  
อ่อนแอ, ไม่มีประสิทธิภาพ, มีการคอร์รัปชัน และขาดความสามารถในการปกครองประเทศ  
ซึ่งก่อให้เกิดความไม่สงบทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง

หรือความพยายามที่สร้างระบบเศรษฐกิจและการเมืองใหม่ของรัฐบาลพลเรือน  
โดยการอาศัยฐานสนับสนุนทางการเมืองจากชนชั้นล่าง กองทัพอาจจะถือว่าการแสดงออก  
ของรัฐบาลพลเรือนเช่นนี้จะเป็นการทำลายความสงบทางสังคมตามความเชื่อของผู้ควบคุม  
กองทัพ เพราะการสร้างระบบเศรษฐกิจและการเมืองใหม่อาจจะทำให้งบประมาณของ  
กองทัพถูกนำไปใช้เพื่อการพัฒนาทางสังคมมากขึ้น อีกทั้งโดยปกตินายทหารทั้งหลายมักจะ  
มีความเชื่อที่ว่า การเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจและการเมืองอาจจะนำไปสู่การกวาดล้าง

ภายในกองทัพโดยรัฐบาลหรือมีความเชื่อว่า รัฐบาลใหม่ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงนั้น อาจจะทำการแก้แค้นต่อการปราบปรามในอดีตโดยกองทัพ และการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจและการเมืองนั้น ก็ยังจะถูกมองว่าเป็นการทำลายบูรณภาพแห่งชาติ ฉะนั้นกองทัพจึงมักจะย้ำเสมอ ๆ ว่า กองทัพยอมไม่ได้ที่จะให้มีการทำลายบูรณภาพแห่งชาติ

ส่วนข้ออ้างจากกองทัพที่ว่ารัฐบาลพลเรือนไร้ประสิทธิภาพในการบริหาร และเต็มไปด้วยการคอร์รัปชันนั้น ก็มีข้อพิสูจน์ว่าหลังจากที่กองทัพขึ้นมาใช้อำนาจแล้ว รัฐบาลทหารจะสามารถบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจัดการคอร์รัปชันได้เสมอไป หลายครั้งที่โต้พบว่า รัฐบาลทหารไม่มีประสิทธิภาพทางการเมืองและการบริหาร อันนำไปสู่ความยุ่งยากและความผิดพลาดในการตัดสินใจของชาติ

### ตำรวจกับการเมือง

กำลังตำรวจเป็นส่วนหนึ่งของกำลังกึ่งทหารที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง ทั้งนี้เพื่อใช้ในการปราบปราม กำจัดศัตรูทางการเมืองเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตามปรากฏการณ์ดังกล่าวขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลผู้ปกครองประเทศ

ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับรัฐบาล จะเป็นไปได้ในทิศทางใดนั้น ย่อมจะแตกต่างกันไปตามประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ อุดมการณ์ทางการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ ความเชื่อ และค่านิยมของสังคมเป็นพื้นฐาน ดังเช่น เจโรม ฮอลล์ (Jarome Hall)<sup>๑๐</sup> ได้ให้ทรรศนะไว้ดังนี้

"...ตำรวจในระบบอุปการปกครองแบบรัฐเผด็จการ (police of dictator states) ย่อมจะปฏิบัติหน้าที่เป็นเครื่องมือคุ้มครองปกป้องสิทธิผลประโยชน์ทางการเมืองของรัฐบาลผู้เผด็จการนั้น ๆ ในทางกลับกัน การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในสังคมประชาธิปไตย (policing in democratic society) มีความมุ่งมั่นที่จะสนองคอบนโยบายอันชอบธรรมของรัฐบาล เพื่อปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองสิทธิผลประโยชน์ของประชาชน และรักษาความ

<sup>๑๐</sup>ประเสริฐ เมฆฉวี, ตำรวจและกระบวนการยุติธรรม: คู่มือสร้างเสริมความก้าวหน้าของตำรวจ พนักงานสอบสวน นักกฎหมาย นักการศึกษาและสิ่งทีประชาชนควรรู้ (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, ๒๕๒๓), หน้า ๑๒๓.

สงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ตามอุดมการณ์แห่งการปกครองภายใต้หลักความ  
ยุติธรรมเสมอภาคตามกฎหมาย ที่มุ่งคงส่งเสริมสิทธิเสรีภาพในส่วนบุคคล  
กับความสงบสุขของสังคมส่วนรวมประกอบกันไป"<sup>๑๑</sup>

ในสังคมอเมริกัน คุณภาพของการบังคับใช้กฎหมายเป็นประเด็นปัญหาหลักอัน  
โดยที่ตำรวจเป็นตัวแทนของการเชื่อมโยงระหว่างสภาวะอนาธิปไตยกับความเป็ระเบียบ  
เรียบร้อย (anarchy and order)<sup>๑๒</sup> ภัยเหตุลี้ลับดังกล่าวทำให้ตำรวจเป็นกลุ่ม

<sup>๑๑</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน, ภัยลักษณะบทบาทและหน้าที่ของตำรวจใน  
อันที่จะรักษาความมั่นคงแห่งชาติ แห่งรัฐนั้น ชี้ให้เห็นถึงภารกิจและหน้าที่ของตำรวจที่เป็น  
ไปอย่างกว้างขวางทั้งในมิติของประเด็นที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องและเวลาที่เข้าไปในการ  
ปฏิบัติงาน ในประเด็นที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องเนื่องจากลักษณะของตำรวจเป็นเรื่องเกี่ยว  
กับความมั่นคงปลอดภัยแห่งรัฐ (national security) ซึ่งความมั่นคงปลอดภัยแห่ง  
รัฐแบ่งได้ออกมากมายหลายประเด็น เช่น ความมั่นคงในทางการเมือง เศรษฐกิจและ  
สังคม ภัยเหตุนี้ตำรวจจึงต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมือง เศรษฐกิจ สังคมอย่างหลีกเลี่ยง  
ไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่ขาดเสถียรภาพทางการเมือง (political  
stability) หรือระเบียบกติกาด้านการเมือง (political order) กฎเกณฑ์  
ต่าง ๆ ยังขาดความแน่นอน ตำรวจซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รักษาความสงบและปก  
กภัยของสังคมจึงต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมือง โดยอาจจะเข้าไปทั้งในแง่ของผู้ที่วาง  
ตัวเป็นกลางในการรักษาเสถียรภาพทางการเมืองหรือเข้าไปเป็นเครื่องมือของฝ่ายผู้มี  
อำนาจปกครอง โปรคตุ เรืองศักดิ์ จริตเอก, "ความรู้ความเข้าใจทางการเมืองใน  
ระบอบประชาธิปไตยของข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรที่ปฏิบัติหน้าที่ในกองบังคับการ  
ตำรวจสันติบาล" (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬ  
าลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๒๘) หน้า ๖๒ - ๖๓.

<sup>๑๒</sup>Valaida Littlejohn Wise and William J. Hoyer, "Minority  
Elderly," in Police and the Elderly, Edited by Arnold P.  
Goldstein, William J. Hoyer and Phillip J. Monti (New York:  
Pergaman Press, Inc., 1979), p. 35.

ชนที่มีการปฏิบัติงานที่ต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนทุกสาขาอาชีพ ในชีวิตประจำวัน การเข้ามามีบทบาททางการเมืองของตำรวจจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่เป็นไปในฐานะที่ตำรวจเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมือง ซึ่งปรากฏชัดในรูปของการเป็นกลไกทางการเมือง (political machine) ทั้งในกลุ่มประเทศละตินอเมริกา กลไกดังกล่าวจะใช้ไปเพื่อชัยชนะในการเลือกตั้ง และสนับสนุนการแจกจ่ายรางวัลผู้ที่สามารถจักษุหาคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ อย่างไรก็ตามในประเทศเหล่านี้ก็แตกต่างกันไป ยังจะใช้กำลังบังคับ (coercion) เพื่อกำจัดผู้ที่อาจจะเป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดปัญหาได้

วิลสัน (Wilson) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจและการเมืองพบว่าแม้การเมือง (หมายถึงผู้มีอำนาจทางการเมือง) จะมีอำนาจทางการเมืองในฐานะที่มีอำนาจสูงกว่าตำรวจ ผู้มีอำนาจทางการเมืองยอมมีอำนาจหน้าที่ที่จะบัญญัติตำรวจได้ภายใต้กฎหมายแต่ในทางปฏิบัติแล้วทางการเมืองมักจะเกี่ยวข้องกับการเลือกบุคคลที่จะมาเป็นอธิบดีกรมตำรวจเท่านั้น เมื่อหาได้แล้วก็จะปล่อยให้บุคคลผู้นั้นเข้าดำเนินการตำรวจ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลเองไม่สามารถที่จะสร้างนโยบายหรือควบคุมการทำงานของตำรวจได้<sup>๓๓</sup> ซึ่งมีความแตกต่างไปจากระบบการบริหารงานตำรวจในประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลาย

การตำรวจเป็นกิจการที่สำคัญและมีอิทธิพลต่อประชาชนและสังคมอย่างมากมากกว่าที่คนทั่วไปจะคาดคิด ตำรวจเป็นสถาบันเดียวในสังคมที่ถืออาวุธในยามสงบ ตำรวจเป็นสถาบันที่มีส่วนพัวพันกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนอันถือเป็นสิ่งสำคัญสุดยกอยู่ใน

ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>๓๓</sup>Ernest Duff and John McCamant, Violence and Repression in Latin America: A Quantitative and Historical Analysis (New York: The Free Press, A Division of Macmillan Publishing Co., Inc., 1976), p. 297.

สังคม<sup>๑๔</sup> ความสำคัญและอิทธิพลของตำรวจที่มีต่อสังคมนั้นมีมากและจะได้รับการกล่าวถึงในโอกาสต่อไป แต่ที่สำคัญที่จะมองข้ามเสียมิได้คือ ระบบบริหารงานของตำรวจ ทั้งนี้เพราะตำรวจเป็นองค์การใหญ่เป็นที่รวมของคนหมู่มากที่จะต้องทำหน้าที่รับใช้ประชาชน ยิ่งเมื่อคำนึงถึงผลสะท้อนที่ตำรวจสามารถบันดาลให้เกิดขึ้นกับประชาชนแล้ว ก็ยิ่งทำให้เห็นว่าระบบบริหารงานของตำรวจนั้นจะต้องมีสมรรถภาพที่ดีและได้ผลเป็นอย่างดี<sup>๑๕</sup>

อย่างไรก็ดี ตำรวจไม่ได้อยู่ในสภาวะสูญญากาศ (vacuum) และบริบท (contexts) ด้านวัฒนธรรมก็มีผลต่อการปฏิบัติการในอันที่จะบังคับใช้กฎหมาย ทำให้มีความแตกต่างไปจากการทำงาน บริหารงานในธุรกิจเอกชน<sup>๑๖</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพแวดล้อมทางการเมือง (political environment) ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการบริหารงานตำรวจ ดังในประเทศที่มีการปกครองแบบรวบอำนาจเบ็ดเสร็จ (totalitarian government) หน้าที่และวิธีการทำงานของตำรวจมีลักษณะที่แตกต่างไปจากประเทศอื่น ๆ อย่างมาก ตำรวจมีฐานะเป็นเสมือนตัวแทนของกฎหมาย (agents of the law) และความเป็นอิสระของตุลาการปลอดพ้นจากการแทรกแซงตามอำเภอใจ โดยฝ่ายบริหารอันเป็นลักษณะหลักของวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตย (the democratic way of life) จะไม่พบในประเทศที่มีการปกครองแบบดังกล่าว ซึ่งกฎหมายและผู้

---

<sup>๑๔</sup>James Q. Wilson, Thinking About Crime (New York: Basic Book Inc., Publisher, 1975), อ้างถึงใน สมเกียรติ ชัยวิเศษ, ปัญหาการบริหารงานตำรวจ (กรุงเทพมหานคร: ๒๔ การพิมพ์, ๒๕ ม.ป.ป.), หน้า ๔๓. วิสัยมองในแง่ของการเน้นความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน (specialization) อันเป็นคุณลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาทางการเมือง (political development)

<sup>๑๕</sup>สมเกียรติ ชัยวิเศษ, ปัญหาการบริหารงานตำรวจ (กรุงเทพมหานคร: ๒๔ การพิมพ์, ม.ป.ป.), หน้า ๑.

<sup>๑๖</sup>Edward A. Thibault, Lawrence M. Lynch and R. Bruce McBride, Proactive Police Management (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1985), p. 1.

ปฏิบัติการ ทั้งแต่ระดับสูงสุดจนถึงต่ำสุด เป็นเพียงผู้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร อันมีอำนาจกำหนด จัดทำ ยกเลิก บังคับใช้กฎหมายโดยสิ้นเชิง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ตำรวจในประเทศที่มีการปกครองแบบรวมอำนาจเบ็ดเสร็จเป็นระบบการลงโทษของรัฐ ในรูปแบบหนึ่ง ในขณะที่ตำรวจในประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยจะมีหน้าที่ภารกิจในการรักษาความสงบเรียบร้อยสาธารณะ (public order) โดยอาจจะไม่มีความจำเป็นจะต้องใช้การลงโทษทั้งในประเทศที่มีการปกครองแบบรวมอำนาจเบ็ดเสร็จ<sup>๑๗</sup>

ภายใต้สภาวะแวดล้อมปกติ ตำรวจมีบทบาทความรับผิดชอบในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน (internal order) ในขณะที่ทหารจะมุ่งความรับผิดชอบไปในด้านของการรักษาความมั่นคงภายนอก (external security) ทั้งนี้สถาบันทั้ง ๒ จะต้องร่วมมือประสานงานกัน<sup>๑๘</sup> และตำรวจจะถูกใช้ในบางพื้นที่ซึ่งหลีกเลี่ยง "ปฏิบัติการทางทหาร"<sup>๑๙</sup> ตำรวจนั้นก็ได้รับการสถาปนาขึ้นด้วยความเข้าใจว่าจะต้องอยู่ภายใต้ความดูแลของประชาชน โดยผ่านนักการเมืองอย่างใกล้ชิด แต่ในทางปฏิบัตินานวันเข้า ประชาชนผู้ซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่ไปปกครองตำรวจโดยตรงแต่อย่างใด และก็ไม่มีทางที่จะกระทำใ้ ก็กลายเป็นว่านักการเมืองผู้ซึ่งมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตำรวจนั้นก็ใช้อำนาจหน้าที่นั้นไปในทางเพื่อบีบบังคับให้เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือหน่วยงานของตำรวจไปทางที่เป็น การสร้างหรือรักษาผลประโยชน์เพื่อส่วนตัวหรือพรรคพวกพ้องของตนเอง จึงทำให้เกิด

<sup>๑๗</sup> John Coatman, Police (London: Oxford University Press, 1959), p. 4.

<sup>๑๘</sup> Cynthia Enloe, Police Military and Ethnicity Foundations of State Power (New Brunswick, New Jersey: Transaction, Inc., 1980), p. 105.

<sup>๑๙</sup> See Anan Senakant, "Interviews: Thailand's Radical Policeman," Ronin 16 (Winter Spring 1974-75): pp. 25-31 Quoted in Cynthia Enloe, Police, Military and Ethnicity Foundations of State Power (New Brunswick, New Jersey: Transaction, Inc., 1980), p. 134.

ความปั่นป่วน, เกิดความเสื่อมเสีย, คอรัปชั่นและกระทำมิดีมีร้าย เกิดการกดขี่ข่มเหง  
 ผู้บริสุทธิ์หรือผู้ไม่เห็นด้วยกับนักการเมืองเหล่านั้น<sup>๒๐</sup>

นอกจากนี้ ในค่านิยมของตำรวจเอง อาเชอร์ นิเจอซอฟเฟอร์และเอมราแอม  
 บลูมเบิร์ก ได้ชี้ให้เห็นว่าวัฒนธรรมตำรวจนั้นน่าจะประกอบด้วย

๑. ความเคารพนับถือในอำนาจและการใช้อำนาจ (เผด็จการ)
๒. การรักษาความลับ โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับพรรคพวกเดียวกัน
๓. ความจงรักภักดีต่อสถาบันตำรวจ
๔. ความรู้สึกที่ตำรวจเป็นลูกเมียน้อย
๕. มีแนวความคิดทางการเมืองแบบอนุรักษนิยม
๖. มองโลกในแง่ร้าย และหมกอำสับ
๗. มีความจงรักในสถาบันครอบครัว ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์<sup>๒๑</sup>

นิเจอซอฟเฟอร์ มองว่าองค์บริหารของตำรวจมีลักษณะค่อนข้างจะเผด็จการ  
 (authoritarian) อันนี้น่าจะสังเกตได้ว่าตำรวจนั้นปฏิบัติงานอยู่ในเครื่องแบบ มี  
 การถือความศักดิ์สิทธิ์ของคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา การแสดงความเคารพและลักษณะอื่น ๆ  
 คล้ายหรือกึ่งทหาร การประพฤติที่สื่อแสดงถึงความอยู่ในวินัยที่เข้มแข็ง ตำรวจนั้นจะถูกล้อม  
 กรอบด้วยระเบียบวินัยการปฏิบัติงานที่เต็มไปด้วยพิธีรีตอง<sup>๒๒</sup> ทั้งเจคอบ ชวาต

<sup>๒๐</sup> สมเกียรติ อิศวิษณุ, ปัญหาการบริหารงานตำรวจ, หน้า ๑๒. นักการเมือง  
 ในความหมายดังกล่าว มีขอบเขตรวมไปถึงทหาร ซึ่งเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองด้วย  
 ในรูปของผู้กระทำทางการเมือง (political actor)

<sup>๒๑</sup> Arthur Niederhoffer and Arthur Blumberg, (2nd. Ed.) The  
 Ambivalent Force (Hinsdale, Illinois: The Dryden Press) 1976.  
 p.137 อ้างถึงใน สมเกียรติ อิศวิษณุ, ปัญหาการบริหารงานตำรวจ, หน้า ๓๒.

<sup>๒๒</sup> Niederhoffer, Behind the Shield อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน,  
 หน้าเดียวกัน.

(Jacob Chawast) ใ้ชี้ให้เห็นว่า<sup>๒๓</sup>

อิทธิพลของหน้าที่ผู้รักษากฎหมายและการพิทักษ์สันติราษฎรและวิธีการควบคุมอื่น ๆ เช่น คุมมือและระเบียบการตลอดจนวินัยและคำสั่งอื่น ๆ มีผลต่อการวางตัวและปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจอย่างมหาศาล

นอกจากองค์การตำรวจจะเป็นองค์การที่บีบบังคับให้ตำรวจทำงานอยู่ ขอมรับและนิยมอำนาจและการใช้อำนาจแล้ว จอห์น แมคนามารา (John H. McNamara) ยังพบว่าข้าราชการตำรวจนั้นมีบุคลิกที่ค่อนข้างจะเผด็จการ<sup>๒๔</sup> เพราะงานตำรวจนั้นค่อนข้างจะถึงคุกบุคคลที่มีบุคลิกอำนาจนิยม (authoritarian) เข้ามาสู่วงการ ยิ่งกว่านั้น พีเคล ฮอฟเฟอร์ พบว่า นอกจากงานตำรวจจะถึงคนเผด็จการเข้ามาทำงานแล้ว องค์การตำรวจยังมีอิทธิพลและสมรรถภาพอย่างสูงส่งในการทำให้ข้าราชการตำรวจพัฒนาบุคลิกเป็นเผด็จการได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือยิ่งอยู่นานก็ยิ่งมีค่านิยมในการใช้อำนาจและยอมรับการใช้อำนาจมากขึ้น

รูปแบบการควบคุมตำรวจของรัฐบาลเผด็จการ นิยมเรียกกันอีกชื่อหนึ่งว่า รัฐตำรวจ (police state) นับเป็นการควบคุมตำรวจอย่างเข้มงวดกวดขันภายใต้ระบบขององค์การตำรวจลับ (secret police organization) เพื่อมุ่งหวังให้ตำรวจปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองรักษาความปลอดภัย และความมั่นคงให้แก่รัฐบาลเผด็จการอย่างกว้างขวาง โดยไม่จำกัดอำนาจ ขอบเขตปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ เพื่อหวังผลประโยชน์ทาง

ศูนย์วิทยุตำรวจ

<sup>๒๓</sup>Jacob Chawast, "Value Conflicts in Law Enforcement." Crime and Delinquency 11, (April, 1965). pp. 151 - 161. อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>๒๔</sup>John H. McNamara, "Uncertainties in Police Work: The Relevance of Police Recruits' Backgrounds and Training" in David J. Bordua (Ed.) The Police (New York: John Wiley, 1961) อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๓.



การเมืองเป็นสำคัญ ดังเช่น การปฏิบัติการตำรวจลับเกสตาโปของรัฐบาลฟาสซิสต์นาซีเยอรมัน (The Gestapo of Nazi Germany) และตำรวจลับกูราของรัฐบาลเผด็จการมูสโสลินี (The Dura of Mussolini) หรือระบบตำรวจลับของรัฐบาลเผด็จการเบ็คเสร์จคอมมิวนิสต์ เป็นต้น ล้วนแต่เป็นการใช้อำนาจตำรวจเผด็จการ เพื่อวิตรอนสิทธิเสรีภาพความนึกคิด และความเคลื่อนไหวของประชาชนอันมีลักษณะตรงข้ามกับการปฏิบัติหน้าที่ภารกิจของตำรวจในระบบประชาธิปไตยที่แท้จริง ซึ่งได้มุ่งประสงค์ต่อความเป็นอิสระตามหลักการปกครองและการบริหารงานของตำรวจโดยยึดหลักกฎหมายในอันที่จะรักษากฎหมายพิทักษ์ความยุติธรรมแก่ประชาชน<sup>๒๕</sup> ซึ่งเป็นภารกิจหน้าที่หลักของตำรวจ

### หน้าที่หลักของตำรวจ

ฮูเวอร์ (J. Edger Hoover) ผู้อำนวยการสอบสวนกลางของสหรัฐอเมริกา (The Federal Bureau of Investigation) เห็นว่าบทบาทและหน้าที่สำคัญของเจ้าหน้าที่ตำรวจคือ<sup>๒๖</sup>

๑. คุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน (protection of life and property)
๒. รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม (preservation of peace)
๓. ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม (prevention of crime)
๔. สืบสวนสอบสวนและจับกุมผู้กระทำผิดหรือละเมิดกฎหมายของบ้านเมือง (detection and arrest of violators of law)

<sup>๒๕</sup> ประเสริฐ เมฆมณี, ตำรวจและกระบวนการยุติธรรม, หน้า ๑๒๗ - ๑๒๘.

<sup>๒๖</sup> J. Edger Hoover, Should You Go into Law Enforcement ? (New York: New York Life Insurance Co., 1961), p. 7. อ้างถึงใน อำนวย เพชรศิริ, "บทบาทและหน้าที่ของข้าราชการตำรวจในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๐), หน้า ๖๓ - ๖๔.

๕. ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและข้อบังคับอย่างเคร่งครัด (enforcement of Laws and ordinance)

๖. คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล (safeguarding the rights of individual)

จอห์น พี. เคนนี (John P. Kenney) ผู้เชี่ยวชาญกิจการตำรวจของสหรัฐอเมริกา อีกผู้หนึ่งเห็นว่า บทบาทและหน้าที่สำคัญ ๆ ของเจ้าหน้าที่ตำรวจคือ<sup>๒๗</sup>

๑. รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม (keeping of the peace)

๒. ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม (crime prevention)

๓. สร้างเสริมและสนับสนุนให้สังคมสงบ มีเสถียรภาพและความมั่นคง (creation of an environment of security and stability)

๔. ในการบริการและชักนำให้บุคคลที่ประพฤติผิดกลับตนเป็นคนดี (provision of service which hopefully keeps people from misbehavior or directs them toward useful pursuits)

วิลสัน (O.W. Wilson) นายตำรวจชั้นแนวหน้าแห่งเมืองชิคาโก มลรัฐ อิลลินอยส์ และอดีตศาสตราจารย์วิชาการบริหารงานตำรวจ และคณะศึกษาระดับปริญญาโทแห่งมหาวิทยาลัยเบอร์คีย์ แคลิฟอร์เนีย เห็นว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องมีบทบาทและหน้าที่ดังต่อไปนี้คือ<sup>๒๘</sup>

๑. ปกป้องคุ้มครองมิให้บุคคลมีพฤติกรรมเป็นปฏิปักษ์ต่อสังคม ก่อปัญหาอาชญากรรม โดยพยายามสกัดโอกาสหรือป้องกันการกระทำผิดไว้ล่วงหน้า

<sup>๒๗</sup>John P. Kenney, Police Administration (Springfield Illinois : Charles C. Thomas, 1975), p. 32. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๔.

<sup>๒๘</sup>O.W. Wilson, Police Administration 2 nd. ed. (New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1963), p.18. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๔ - ๖๕.

๒. ปราบปรามอาชญากรรม
๓. จับกุมผู้กระทำผิดและละเมิดกฎหมายของบ้านเมืองและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดี
๔. ค้นหาทรัพย์สินที่สูญหาย
๕. ส่งเสริมให้ประชาชนปฏิบัติหน้าที่เป็นพลเมืองดีและถูกต้องตามกฎหมาย

ทั้งนั้น สามารถสรุปได้ว่า ตำรวจมีหน้าที่หลักในการคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ป้องกันปราบปรามอาชญากรรม รักษาและบังคับใช้กฎหมาย

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติที่เป็นอยู่จริง ความผูกพันระหว่างการเมืองกับตำรวจยากที่จะแยกออกจากกันได้ เพราะต่างก็เป็นอุปกรณ์เกื้อกูล ต่อการรักษาความผาสุกแก่สังคมซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ฝ่ายการเมืองหรือรัฐบาลเป็นผู้วางนโยบายให้ตำรวจนำไปปฏิบัติ และจำเป็นต้องกำหนดแนวทางควบคุมติดตามผลการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจให้บรรลุความเป้าหมายแห่งนโยบายที่ได้กำหนดไว้ ส่วนตำรวจในฐานะเป็นข้าราชการประจำจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับ และนโยบายของรัฐบาลในลักษณะรับผิดชอบงานที่ได้รับมอบหมายลดหล่นไปจากฝ่ายการเมือง ซึ่งได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือหน่วยเหนือที่ตำรวจสังกัดอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าราชการตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับนักบริหารชั้นสูง ได้แก่อธิบดี รองอธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า นอกจากจะมีหน้าที่ความรับผิดชอบการปฏิบัติงานตามนโยบายโดยตรงแล้ว ยังมีหน้าที่ให้คำแนะนำ ปรึกษา และเสนอวิธีการแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ให้แก่ฝ่ายการเมืองหรือหน่วยเหนือ ตามความจำเป็นของสถานการณ์ที่เกิดขึ้น อันเป็นผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับตำรวจได้เป็นไปอย่างแนบแน่น ยากที่จะแยกจากกันโดยเด็ดขาดสิ้นเชิง ดังคำกล่าวของนักรัฐประศาสนศาสตร์ที่ว่า "การบริหารจะเกิดขึ้นไม่ได้ในสุญญากาศทางการเมือง" (public administration never exists in political vacuum) และเป็นการสอดคล้องกับความคิดเห็นของศาสตราจารย์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ว่า "โดยพื้นฐานความเป็นอยู่ทางปฏิบัติและความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารเป็นสิ่งที่ไม่อาจจะแบ่งแยกออกจากกันได้" (empirically politics and administration are inseparable) ซึ่งในเรื่องนี้ เจมส์ คิว. วิลสัน (James Q. Wilson) นักการศึกษาวิชาการตำรวจได้วิเคราะห์ให้เห็นว่า "ปัญหาบทบาทของ

ตำรวจเป็นปัญหาหลักทางการเมืองส่วนหนึ่งโดยตรง" (police's role question is at heart a political question) หมายความว่าไม่ว่าจะพิจารณาวิเคราะห์ถึงการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์สันติสุขก็คือ การรักษากฎหมายก็คือ การสนองบริการสาธารณะแก่ประชาชนก็คือ หรือการปรับปรุงพัฒนากิจการตำรวจก็คือ ต่างก็เป็นเรื่องที่จะต้องได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งสิ้น กิจการของตำรวจจึงจะประสบผลสำเร็จคงเป้าหมายโดยบริบูรณ์<sup>๒๘</sup> ซึ่งก็ได้แก่หน้าที่ความรับผิดชอบของตำรวจดังกล่าวข้างต้นนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม อิทธิพลผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับองค์การตำรวจอย่างใกล้ชิด จนกล่าวได้ว่าไม่มีองค์การตำรวจใดทั่วโลกที่ปลอดจากอิทธิพลผลประโยชน์ ถึงแม้กระนั้นองค์การตำรวจในแต่ละสังคมก็ยังคงได้รับผลกระทบจากอิทธิพลผลประโยชน์ในระดับที่แตกต่างกัน ดังที่ เชอร์แมน (L.W.Sherman)<sup>๒๙</sup> ได้วิเคราะห์แยกแยะระดับปัญหาอิทธิพลผลประโยชน์ขององค์การตำรวจในประเทศต่าง ๆ ออกเป็น ๓ ประเภทคือ

๑. ปลาเน่าตัวเดียว หมายถึง องค์การตำรวจซึ่งมีบุคลากรจำนวนน้อยที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบในลักษณะโคกเคี้ยว ไม่เชื่อมโยงกับผู้บังคับบัญชาหรือเพื่อนร่วมงาน พฤติกรรมของบุคลากรตำรวจดังกล่าวมักเป็นไปในลักษณะซ่อนเร้นแอบแฝง

<sup>๒๘</sup> ประเสริฐ เมฆมณี, ตำรวจและกระบวนการยุติธรรม คู่มือสร้างเสริมความก้าวหน้าของตำรวจ, หน้า ๑๒๔ - ๑๒๕.

<sup>๒๙</sup> L.W. Sherman "Becoming Bent: Moral Careers of Corrupt Policeman," in L.W. Sherman, ed., Police Corruption: A Sociological Perspective (New York: Anchor, 1974), อ้างถึงใน ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, อิทธิพลผลประโยชน์และพฤติกรรมในองค์การตำรวจไทย, วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ ๒๓, ๑ (มกราคม ๒๕๒๖): ๑.

องค์การตำรวจประเภทนี้ปรากฏในประเทศ เช่น อังกฤษ<sup>๓๑</sup> เยอรมันนี ฮอลแลนด์<sup>๓๒</sup> ญี่ปุ่น<sup>๓๓</sup> และประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวีย<sup>๓๔</sup> เป็นต้น

๒. ปลาเน่าหลายตัว หมายถึงองค์การตำรวจซึ่งมีบุคลากรจำนวนมากที่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ แต่บุคลากรเหล่านี้อยู่ในลักษณะต่างคนต่างตั้งตัวโดยไม่มีการติดต่อสัมพันธ์กัน หรืออาจมีการเชื่อมโยงกันอยู่บ้างแต่ก็เป็นไปในลักษณะผิวเผิน องค์การตำรวจประเภทที่ ๒ ปรากฏในประเทศ เช่น อินเดีย<sup>๓๕</sup> อิตาลี<sup>๓๖</sup> และประเทศกลุ่มเมดิเตอร์เรเนียนอื่น ๆ

๓. ปลาเน่ารวมตัว หมายถึงองค์การตำรวจซึ่งมีการแสวงหาอิทธิพลผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายอย่างแพร่กระจายตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา การจัดสรรผลประโยชน์มีลักษณะแบ่งปันไม่จำกัด แต่ในแวดวงของตำรวจแต่มีกโยงโยไปยังระบบย่อยอื่น ๆ ของกระทรวงการยุติธรรม ซึ่งหมายถึงอัยการ ศาล และราชทัณฑ์ อีกด้วย

---

<sup>๓๑</sup>A. Judge, A Man Apart: The British Policeman and His Job (London: Arthur Barker, 1972), อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>๓๒</sup>G.E. Berkeley, The Democratic Policeman (Boston: Beacon Press, 1969), อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>๓๓</sup>W.E. Brennan, "Can Japanese Management Principles be Used in American Police Department ?" FBI Law Enforcement Bulletin 51: 11-15. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>๓๔</sup>R.P. Fosdick, European Police Systems. (New Jersey: Patterson Smith, 1969), อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>๓๕</sup>D.H. Baylay, The Police and Political Development in India (Princeton: Princeton University Press, 1969), อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>๓๖</sup>E. Banfield, The Moral Basis of a Backward Society (New York: Free Press, 1958), อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

องค์การตำรวจประเภทที่ ๓ ปรากฏในประเทศ เช่น ลาว กัมพูชา และเวียดนามใต้<sup>๓๓๗</sup>  
อิทธิพลผลประโยชน์ในวงการตำรวจ

ในการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับอิทธิพลผลประโยชน์ในวงการตำรวจ กรอบทฤษฎีสามารถแยกออกได้เป็น ๒ แนวกว้าง ๆ คือ ทฤษฎีว่าด้วยสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การตำรวจ และทฤษฎีว่าด้วยสภาพแวดล้อมภายในองค์การตำรวจ

สำหรับทฤษฎีว่าด้วยสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การตำรวจมุ่งวิเคราะห์ถึงกลุ่มบุคคลผู้เสนอผลประโยชน์เพื่อก่อให้เกิดอิทธิพลเหนือผู้บังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ การเสนอผลประโยชน์ในลักษณะมิชอบด้วยกฎหมายแก่เจ้าพนักงานตำรวจก็ด้วยความมุ่งหวังที่จะแลกเปลี่ยนกับการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติของเจ้าพนักงานอันเป็นการชักค่อกฎหมาย คีย์ (key)<sup>๓๓๘</sup> จัดเป็นนักวิชาการรุ่นแรก ๆ ที่พยายามอธิบายปัญหาอิทธิพลผลประโยชน์ของตำรวจภายใต้ทัศนคติการทฤษฎีการหน้าที่ (functional theory) ในทัศนะของ คีย์ การให้สินบนรางวัลแก่ข้าราชการก็คือ มรรควิธีหนึ่งซึ่งช่วยให้ส่วนราชการมีลักษณะตอบสนองต่อความต้องการของสาธารณชน สก็อต (Scott)<sup>๓๓๙</sup> กล่าวสนับสนุน คีย์ โดยให้ข้อสังเกตว่าในประเทศที่กำลังพัฒนา รวมทั้งประเทศไทย การต่อรองเรื่องผลประโยชน์มักไม่ได้กระทำในระดับนิติบัญญัติ แต่ส่วนมากกระทำในระดับบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ

---

<sup>๓๓๗</sup>A. McCay, et al. The Politics of Heroin in Southeast Asia (New York: Harper & Row, 1972), อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒.

<sup>๓๓๘</sup>V.O. Key, "Police Graft," American Journal of Sociology 40: 624 1935. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓.

<sup>๓๓๙</sup>J.C. Scott, "Corruption, Machine Politics, and Social Change." American Political Science Review 63: 1142 - 1159, 1969. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

อิทธิพลในระดับบังคับใช้กฎหมายปรากฏในรูปของการคอร์ปชั่น แต่มักไม่ได้ถูกมองในแง่ของทางเลือกเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ ซึ่งในความเป็นจริงเป็นเช่นนั้น

สกอต เล็งเห็นปัญหาอิทธิพลในวงราชการเป็นส่วนหนึ่งของพัฒนาการทางเศรษฐกิจ สังคม กล่าวคือ ในลำดับที่หนึ่ง ความผูกพันทางการเมืองสืบเนื่องจากแบบแผนดั้งเดิมของความเคารพยำเกรง ทั้งเช่น ชาวบ้านเคารพกษัตริย์ใหญ่บ้าน ในลำดับที่สอง การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมอย่างรวดเร็วก็กร่อนทำลายอิทธิพลของความเคารพยำเกรงแบบเดิม ความผูกพันในแนวตั้งยังคงอยู่ได้ก็โดยสิ่งจูงใจทางวัตถุ อิทธิพลในระดับบังคับใช้กฎหมายจึงมีมากขึ้นจากการอพยพของชาวชนบท เข้าสู่สังคมเมืองเพื่อหางาน และการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล เป็นต้น ในลำดับที่สามของกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ความผูกพันในแนวราบเริ่มปรากฏจากการรวมตัวของบุคคลในกลุ่มอาชีพเดียวกันเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในเชิงนิติบัญญัติ

นอกจากนี้ คอห์นและแม็คคอร์กเคิล (Korn & McCorkle)<sup>๕๐</sup> ก็ได้วิจารณ์ปัญหาการรับผลประโยชน์โดยมิชอบของตำรวจว่าสืบเนื่องมาจากการที่สังคมปรารถนาบริการที่ผิดกฎหมาย แต่ถึงแม้กระนั้นคณะกรรมการศึกษาปัญหาอิทธิพลผลประโยชน์ของตำรวจมหานครนิวยอร์ก (Knapp Commission)<sup>๕๑</sup> ก็ได้ให้แง่คิดว่า

การรับผลประโยชน์โดยมิชอบ แม้จะแพร่กระจายแต่ก็ไม่ได้หมายความว่าจะมีระดับความรุนแรงเท่าเทียมกัน ตำรวจผู้รับผลประโยชน์อาจแยกได้เป็น ๒ ประเภท

<sup>๕๐</sup> R.R. Korn and L.W. McCorkle, Criminology and Penology (New York: Holt Rinehart and Winston, 1959), อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘.

<sup>๕๑</sup> Whitman Knapp, et al. Report of the Commission to Investigate Alleged Police Corruption (New York: George Braziller, 1972), p. 65. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

- กว้าง ๆ คือ พวกกินเนื้อ (meat-eaters) กับพวกกินหญ้า (grass-eaters) ทั้งที่ปรากฏตามชื่อที่เรียกพวกกินเนื้อก็คือ บรรดาตำรวจซึ่งใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบในการแสวงหาผลประโยชน์โดยการขู่เข็ญบังคับ ส่วนพวกกินหญ้าเพียงแต่รับผลประโยชน์ ซึ่งสุกแต่โอกาสจะอำนวย

อย่างไรก็ดี ระดับของปัญหาอิทธิพลผลประโยชน์ในองค์การตำรวจไม่อาจแยกจากสภาพแวดล้อมในสังคมได้โดยง่าย ดังเช่นที่ โกลด์สไตน์ (Goldstein)<sup>๕๒</sup> กล่าวว่า ชุมชนทั้งภาคธุรกิจและภาครัฐกิจประกอบการด้วยความซื่อสัตย์ ก็มักมีหน่วยตำรวจที่มีความซื่อตรงระดับสูง ในทางตรงข้ามย่อมเป็นความเพ้อฝันที่จะหวังให้ตำรวจยึดมั่นอยู่กับมาตรฐานของความซื่อสัตย์ระดับสูงในชุมชน ซึ่งการให้สินบนแก่ข้าราชการและการให้ลาภมิควรได้ต่าง ๆ ในภาคเอกชนเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ในขณะที่นักทฤษฎีกลุ่มแรกมุ่งศึกษาผลกระทบจากสภาพแวดล้อมภายนอกที่มีต่อองค์การตำรวจ นักทฤษฎีกลุ่มที่สองแม้จะมีได้มองข้ามความสำคัญของสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การตำรวจแต่ได้เสนอว่า สภาพแวดล้อมภายในองค์การตำรวจเกี่ยวกับอิทธิพลผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การตำรวจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสามารถพิจารณาสภาพแวดล้อมภายในองค์การตำรวจได้เป็น ๒ ระดับคือ ระดับโครงสร้างและระดับสังคมกร ในระดับโครงสร้าง นักวิชาการหลายท่านดังเช่น เองเกล็ด (Angell)<sup>๕๓</sup> เบ็นนิส (Bennis)<sup>๕๔</sup> และ บอลล์

<sup>๕๒</sup> H. Goldstein, Policing a Free Society (Massachusetts: Ballinger, 1977), p. 193. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>๕๓</sup> J.E. Angell, "Toward an Alternative to the Classic Police Organization Arrangements: A Democratic Mode, "Criminology 9: 185 - 206, 1971. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕.

<sup>๕๔</sup> W.C. Bennis, Changing Organizations (New York: McGraw-Hill, 1966), อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.



(Ball)<sup>๔๕</sup> ได้ศึกษาพบว่าโครงสร้างระบบราชการแบบกึ่งเคมซึ่งมีลักษณะสูงและช่วงการบังคับบัญชายาวความสายงานมีส่วนทำให้เกิดการลคชวิญและกำส้งใจของบุคลากร เนื่องจากความไร้สมรรถภาพขององค์การในการสนองตอบความเปลี่ยนแปลงในสังคม ความรู้สึกตกต่ำในทางสถานภาพของข้าราชการตำรวจ และความเสื่อมโทรมในการติดต่อประสานงาน รวมทั้งการควบคุมภายในองค์การ มิสส์เนอร์ (Misner)<sup>๔๖</sup> ได้วิเคราะห์เพิ่มเติมว่า องค์การตำรวจคงกล่าวมีลักษณะไม่สนใจใยคือเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดปัญหาการรับผลประโยชน์โดยมิชอบ แต่กลับมุ่งที่การรักษาความลับทางการบริหารเป็นหลัก รวมทั้งมีการยับยั้งการร้องทุกข์กล่าวโทษในกลุ่มข้าราชการตำรวจด้วยกัน ในขณะที่เกี่ยวกับลักษณะกึ่งทหารในองค์การตำรวจมีส่วนส่งเสริมให้ประยุกต์ใช้แนวความคิดทฤษฎี "ปลาเน่าตัวเดียวทำให้ปลาอื่นเหม็นทั้งข้อง" เพื่อเป็นกลไกสำหรับป้องกันองค์การตำรวจจากการถูกกล่าวหาในเรื่องอิทธิพลผลประโยชน์จากโลกภายนอก บอลล์ (Ball) เห็นพ้องกับมิสส์เนอร์ว่า ปัญหาอิทธิพลผลประโยชน์ภายในองค์การตำรวจโดยทั่วไปมีลักษณะลึกซึ้งและเกี่ยวพันยุ่งยากเกินกว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของบุคลากรตำรวจบางคน เพื่อประโยชน์ส่วนตัว แต่หมาย ความรวมถึงการละเมิดหลักความเป็นธรรมที่ปรากฏขึ้นทั่วทั้งกระบวนการยุติธรรม โดยสืบเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ไม่สมบูรณ์ขององค์การ ในทำนองเดียวกัน เบเกอร์และโรว์บค (Baker & Roebuck)<sup>๔๗</sup> ได้พรรณนาถึงปัญหาการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบภายในหน่วยงานตำรวจว่าเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนขององค์การยิ่งกว่าเอกัตคตบุคคลความลำพัง

---

<sup>๔๕</sup>R.A. Ball, "Authoritarian Organization and the Corruption of Justice" (Paper presented at meetings of the American Society of Criminology, Toronto, 1972)., อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

<sup>๔๖</sup>G.E. Misner, "The Organization and Social Setting of Police Corruption," Police Journal 48: (1975) 45 - 51. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>๔๗</sup>T. Baker and J.B. Roebuck, An Empirical Typology of Police Corruption: A Studying in Organizational Deviance (Illinois: C.C. Thomas, 1974).

ในการกล่อมเกลாத่างสังคม นักทฤษฎีวิวัฒนธรรมรอง (subcultural theorists) ศึกษาพบว่าองค์การตำรวจมี "กฎลับ" (code of secrecy) ซึ่งเป็นเสมือนกลไกที่ช่วยก่อให้เกิดการรวมตัวในกลุ่มข้าราชการตำรวจเข้าด้วยกันเพื่อปกปิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนขององค์การจากสายตาหรือการสังเกตของโลกภายนอกที่อาจเป็นปรปักษ์ต่อการรักษาสถานภาพขององค์การตำรวจ ในทำนองเดียวกัน รูบินสไตน์ (Rubinstein)<sup>๔๘</sup> อธิบายถึง "หัวอกตำรวจ" ไว้ว่า ตำรวจทุกคนตระหนักกว่ามีการรับผลประโยชน์โดยมิชอบ แต่บุคคลากรเหล่านี้ต่างไม่สามารถอธิบายถึงความคงอยู่ของปรากฏการณ์เช่นนี้โดยที่ไม่เปิดเผยถึงลักษณะการปฏิบัติงานของตน ซึ่งถ้าเปิดเผยก็มีแต่จะทำให้ผู้คุกประสมปัญหายุ่งยากขึ้น ตำรวจไม่สามารถอธิบายให้ประชาชนทราบได้ว่า บ่อยครั้งที่คนต้องเปิดความเท็จในชั้นศาล เพราะจำเลยและทนายความของจำเลย และแม้กระทั่งอัยการต่างกล่าวเท็จ ตำรวจไม่สามารถอธิบายให้ประชาชนทราบได้ว่า เขาสามารถทำงานร่วมกับอาชญากรประเภทลักทรัพย์และฉ้อโกงทรัพย์ได้อย่างไรโดยที่ตำรวจเองไม่เปลี่ยนแปลงสภาพของคนตามไปด้วย

ในทัศนะของเซอร์แมน "กฎลับ" ของตำรวจมีความเชื่อมโยงใกล้ชิดกับบทบาทของตำรวจ เพราะกฎดังกล่าวสามารถสนับสนุนการปฏิบัติงานของตำรวจ รวมทั้งสนับสนุนเป้าประสงค์ในชีวิตส่วนตัวของบุคคลากรตำรวจที่มุ่งแสวงหารางวัลทางวัตถุ คำกล่าวของเซอร์แมน จึงสอดคล้องกับทฤษฎี Anomie ของเมอร์ตัน (Merton)<sup>๔๙</sup> กล่าวคือ ทฤษฎี Anomie สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการอธิบายปัญหาอิทธิพลผลประโยชน์ของตำรวจในแง่ของความไม่สอดคล้องระหว่างโครงสร้างวัฒนธรรมและโครงสร้างสังคม อันนำไปสู่การปรับตัวของตำรวจในลักษณะที่มุ่งสู่เป้าประสงค์ตามที่โครงสร้างวัฒนธรรมกำหนด แต่ปฏิเสธบรรทัดวิธีของโครงสร้างสังคม โดยมุ่งแสวงหามรรค

<sup>๔๘</sup> J. Rubinstein, City Police (New York: Ballantine Books, 1973), pp. 436 - 437. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖.

<sup>๔๙</sup> R.K. Merton, "Social Structure and Anomie," American Sociological Review (1938): 672 - 682, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗.

## วิธีใหม่ในการก้าวเข้าสู่เป้าประสงค์ดังกล่าว

จากแนวทฤษฎีทั้งสองที่กล่าวมาจึงเห็นได้ว่า ทั้งสภาพแวดล้อมภายใน และสภาพสิ่งแวดล้อมภายนอกองค์การตำรวจต่างมีความสำคัญต่อการอธิบายปรากฏการณ์ว่าด้วยอิทธิพลผลประโยชน์ในองค์การตำรวจ สภาพแวดล้อมทั้งสองต่างก็ไม่ได้แยกอิสระจากกัน แต่กลับมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันอย่างใกล้ชิดและสลับซับซ้อน ในการผลักดันหรือยับยั้งการรับผลประโยชน์โดยมิชอบของตำรวจ ฉะนั้นการศึกษาแนวทฤษฎีว่าด้วยอิทธิพลผลประโยชน์ของตำรวจจึงต้องทำความเข้าใจทั้งสองปัจจัยรวมทั้งปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทั้งสองด้วย

## รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับตำรวจ

รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการเมือง (styles of political policing) ที่ได้อธิบายเป็นแบบปฏิบัติโดยทั่วไปมีหลายลักษณะ แยกต่างไปตามประวัติกความเป็นมาของการปกครอง การเมือง สังคม เศรษฐกิจ และสภาพการณ์แห่งภูมิศาสตร์ ซึ่งการที่จะพิจารณาใช้รูปแบบความสัมพันธ์ลักษณะใดนั้น ย่อมไม่อาจที่จะถือเป็นข้อยุติหรือใช้ปฏิบัติได้เหมือน ๆ กัน รูปแบบที่เหมาะสมในประเทศหนึ่งอาจจะไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ของอีกประเทศ เป็นต้น ทั้งนี้ย่อมจะขึ้นอยู่กับปัจจัยโครงสร้างแห่งการบริหารอุดมการณ์ทางการเมือง และการปกครองเป็นองค์ประกอบอันสำคัญยิ่ง อย่างไรก็ตามเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิเคราะห์ จึงใคร่กล่าวถึงรูปแบบความสัมพันธ์ของตำรวจกับการเมือง ดังที่ได้ปฏิบัติโดยทั่วไป สรุปรวม ๔ แบบ คือ<sup>๕๐</sup>

๑. ตำรวจการเมืองอุปถัมภ์ (รูปแบบของตำรวจการเมืองอุปถัมภ์) (partisan policing style) เป็นการใช้นโยบายอุปถัมภ์ (patronage system) ระบบเครือญาติ (nepotism system) และระบบพวกพ้อง (spoils system) ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองมากกว่าการบริหารงานประจำของตำรวจ เพื่อหวังผล

<sup>๕๐</sup> ประเสริฐ เมฆมนต์, ตำรวจและกระบวนการยุติธรรม: คู่มือสร้างเสริมเสริมความก้าวหน้าของตำรวจ พนักงานสอบสวน นักการศึกษาและสิ่งทีประชาชนควรรู้..., หน้า ๑๓๐.

ประโยชน์ทางการเมือง หรือประโยชน์อื่น ๆ แห่งพวกพ้องเป็นการเฉพาะ มีอาทิ การบรรจุแต่งตั้ง เลื่อนขั้นตำแหน่งการโยกย้ายข้าราชการตำรวจและการพิจารณาให้คุณโทษ ข้าราชการตำรวจ ที่เป็นไปตามความผันแปรของการเมือง เหล่านี้จะเป็นผลให้ ขวัญกำลังใจ และโอกาสก้าวหน้าของตำรวจอาชีพ ตกอยู่ภายใต้ทัศนคติความยุติธรรมที่แกว่ง-ไกว ทั้งยังเป็นผลให้ประชาชนขาดความไว้วางใจตำรวจอย่างยิ่ง การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจที่ตกอยู่ภายใต้อาณัติ หรืออิทธิพลของนักการเมือง ย่อมไม่อาจที่จะปฏิบัติหน้าที่เพื่อพิทักษ์คุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ได้ การใช้ระบบตำรวจการเมืองอุปถัมภ์ จึงไม่เป็นที่นิยมปฏิบัติกันในปัจจุบัน จนถึงกับได้มีการเรียกร้องในวงการตำรวจอาชีพให้ แยกการบริหารตำรวจออกจากการเมืองเป็นสัดส่วนโดยเด็ดขาด (take the police out of politics) ทั้งนี้เพื่อเป็นปัจจัยเอื้ออำนวยส่งเสริมให้การบริหารงานตำรวจ เป็นไปตามหลักระบบคุณธรรม (merit system)

#### ๒. ตำรวจวัฒนธรรมท้องถิ่นอุปถัมภ์ (cultural policing style)

เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีให้เข้ามามีอำนาจบริหารงานส่วนท้องถิ่น ตามระบบการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางไปสู่ท้องถิ่น (decentralization) นายกเทศมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารส่วนท้องถิ่น จึงถือโอกาสใช้ระบบอุปถัมภ์หรือระบบพวกพ้องแต่งตั้งตำรวจระดับท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาคุณและผลประโยชน์ของพรรคการเมือง ซึ่งได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการหลีกเลี่ยงไม่นำพาคอการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับจากส่วนกลาง โดยท้องถิ่นได้ประกาศใช้กฎหมายระเบียบข้อบังคับในระดับท้องถิ่นเอง เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่พรรคการเมืองเสียข้างมากในท้องถิ่นนั้น ๆ<sup>๕๖</sup>

๓. สหภาพภาพของตำรวจ หลักการค้นกำเนิดของสหภาพภาพของตำรวจ (fraternalistic policing style) เป็นการวิวัฒนาการมาจากผลการจัดตั้งสหภาพแรงงาน (trade unionism) เพื่อคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ของลูกจ้างแรงงาน ตามระบอบประชาธิปไตย ความเคลื่อนไหวในการจัดตั้งสหภาพภาพตำรวจนี้ ได้ริเริ่ม

<sup>๕๖</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๐ - ๑๓๑.

ขึ้นจากตำรวจในประเทศอังกฤษ ซึ่งได้จัดตั้งสหภาพตำรวจอังกฤษ (The British Police Union) ขึ้นเป็นแห่งแรก โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเสริมสร้างทัศนคติประสิทธิภาพการบริการประชาชน เป็นศูนย์กลางเจรจาต่อรองแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และแก้ไขปัญหาคือข้อขัดข้องจากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ<sup>๕๒</sup>

๔. ตำรวจนักบริหาร (administrative policing styles) เป็นการมุ่งพิจารณาปรับปรุงระบบการบริหารงานตำรวจที่ยึดมั่นตามหลักคุณธรรม (merit system) เพื่อเป็นปัจจัยสร้างเสริมผู้นำทางการบริหารตำรวจ (a police administrator) ให้เป็นตำรวจนักบริหารที่กล้าตัดสินใจอย่างสมเหตุสมผลและมีความรับผิดชอบทางการบริหารต่อสังคม (administrative processes) ใช้คุณพิณพิจารณาคัดเลือก แต่งตั้งผู้บังคับบัญชารับผิดชอบการบริหารงานตำรวจ จากผู้มีความรู้ความสามารถเหมาะสม มีความคิดริเริ่ม มีความชำนาญมีประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารของตำรวจ มีคุณธรรม มีความประพฤติพื้นฐานความมั่นคงทางจิตใจที่ดี และมีความซื่อสัตย์สุจริต อันเป็นที่ยอมรับนับถือ ประกอบด้วยควมมีลักษณะเป็นผู้นำชุมชน (community leadership) ที่สามารถปฏิบัติงานประสานประโยชน์ค่อนนโยบายของรัฐบาล<sup>๕๓</sup>

รูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับการเมืองดังกล่าว เป็นการติดตามสภาพการณ์ทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจสังคม รวมทั้งระบบการบริหารงาน และมีลักษณะที่ค่อนข้างจะเป็นเอกเทศจากกัน

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับการเมืองไทยนั้น จะพบว่า ระบบการบริหารงานของตำรวจได้รับการแทรกแซงและครอบงำจากอำนาจทางการเมืองอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากผู้นำทหารซึ่งมีอำนาจในทางการเมือง ในวงการตำรวจในอดีตที่ผ่านมา ตำรวจได้ตกเป็นเครื่องมือในทางการเมืองตลอดมา<sup>๕๔</sup>

<sup>๕๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๒.

<sup>๕๓</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๓ - ๑๓๔.

<sup>๕๔</sup> อนันต์ เสนาพันธ์, มนัส สัตยารักษ์ และ วราสิทธิ์ สุมณ, อินทราบาย อ.คร. พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร: โพธิ์สามต้นการพิมพ์, ๒๕๑๓), หน้า ๑๑๐.

เมื่อพิจารณาถึงอดีตที่ผ่านมา ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในสมัยรัชกาลที่ ๗ ตำรวจจำเป็นต้องเป็นเครื่องมือของนักการเมืองตลอดมา จนถูกวิจารณ์ในวงการเมืองระหว่างประเทศว่าเป็นรัฐตำรวจ (police state) ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้ที่มาดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ (อ.ตร.) จะมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจทางการเมืองตั้งแต่สมัยของ พล.ต.อ. หลวงอดุลยเดชวิชัย พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ พล.ต.อ. ไสว ไสวแสนยากร จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ พล.ต.อ. ประเสริฐ รุจิรวงศ์ จอมพล ประภาส จารุเสถียร อธิบดีกรมตำรวจ จึงเป็นผลมาจากการปฏิวัติยึดอำนาจทุกครั้ง คณะปฏิวัติมุ่งที่จะรักษาเสถียรภาพในทางการเมืองของตน จึงตั้งพรรคพวกของตนเอง ตามระบบอุปถัมภ์ (patronage system) เข้ามารับตำแหน่ง<sup>๕๕</sup>

เนื่องจากคณะปฏิวัติเป็นกลุ่มทหารซึ่งเป็นกลุ่มคนที่กินเงินเดือนของประชาชน นำเงินจากภาษีของประชาชนไปซื้ออาวุธมายึดอำนาจ ดังนั้นอธิบดีกรมตำรวจจึงเป็นทหารทุกครั้งไป ผลเสียที่เห็นได้ชัดคืออยู่สองสามประการก็คือ ทำให้ตำรวจตกเป็นเครื่องมือของนักการเมืองประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งก็คือ ก่อให้เกิดการแตกความสามัคคีในกรมตำรวจ และสร้างความฉีกห่างแก่ตำรวจอาชีพ ซึ่งไม่สามารถที่จะเข้าไปบริหารกรมตำรวจด้วยตัวเองได้<sup>๕๖</sup>

ผลกระทบที่เกิดจากการแต่งตั้งให้ทหารเข้ามาเป็นอธิบดีตำรวจ ใกล้เคียงเข้าไปสู่มหาชนซึ่งมองเห็นไม่ชัด แต่ก็เห็นมหารภัยที่ใหญ่หลวง กล่าวคือ การที่ผู้ครองอำนาจโดยการปฏิวัติเมื่อเข้ามามีบทบาทในทางการเมือง ก็มุ่งที่จะรักษาอำนาจของตนเองให้มั่นคงอยู่ตลอดไป ดังนั้นเพื่อรักษาเสถียรภาพของตนเองและพรรคพวกญาติพี่น้อง ผู้ครองอำนาจจึงต้องพยายามที่จะสร้างบารมีในทุก ๆ ทาง มุ่งกอบโกยแต่เงินทอง อาภรณ์สิ่งจ้าง เพราะเงินเป็นเครื่องค้าขุนอำนาจบารมีที่สำคัญประการหนึ่ง เมื่อใดมีการปฏิวัติยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงผู้บริหารประเทศ ผู้เข้ามาใหม่เปรียบเสมือนเหยื่อขนาดใหญ่ พยายามที่จะสร้างเสริมฐานะทางการเงินและบิรวาร เพื่อเสริมสร้างอำนาจและบารมีของตนเอง และพรรคพวก

<sup>๕๕</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๐ - ๑๑๑.

<sup>๕๖</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๑ - ๑๑๒.

ให้คงอยู่ตลอดไป<sup>๕๓</sup>

ดังนั้นผู้ครองอำนาจจึงพยายามที่จะเข้าไป ควบคุม หรือมีอิทธิพลเหนือสถาบันอื่น เช่น สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันตุลาการ ตลอดจนกลไกในทางการบริหาร การแต่งตั้งทหาร ซึ่งร่วมกันปฏิบัติกิจอำนาจสำเร็จมาเป็น อ.คร. ก็ด้วยความมุ่งหมายที่จะใช้ตำรวจเป็น เครื่องค้ำจุนอำนาจและรักษาผลประโยชน์ของตนเอง<sup>๕๔</sup>

พฤติกรรมของอดีต อธิบดีกรมตำรวจที่ผ่านมาเห็นได้ชัดว่า พยายามที่จะใช้ตำรวจซึ่งเข้ามาสวมมิกก็ ยอมตนเป็นพวกสร้างบันไดทองนำไปสู่ความก้าวหน้าในราชการ ไปในทางที่จะรักษาเสถียรภาพของผู้ครองอำนาจตลอดมา เช่น ในการจับกุม สส. บางคน การจับกุมราษฎรผู้ที่ขัดผลประโยชน์ของนักการเมืองหรือญาติพี่น้องบริวารอื่น ๆ ... จึงแสดงให้เห็นว่า อ.คร. ที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากทหารนั้นหาได้ใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่จะพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของมหาชนแต่ประการใดไม่ ตรงกันข้ามกลับใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เพื่อพิทักษ์รักษาอำนาจและผลประโยชน์ของตนเอง และหมุ่คณะอยู่ตลอดมา<sup>๕๕</sup>

การเปลี่ยนแปลงตัวอธิบดีกรมตำรวจในสมัยต่าง ๆ ที่ผ่านมา เมื่ออธิบดีกรมตำรวจคนใดจะต้องปลดเกษียณ หรือมีอันต้องหลุดพ้นจากตำแหน่งไป ก็จะมีการดึงเอานายพลทหารเข้ามาแต่งตั้งเป็นรอง อ.คร. เป็นการเตรียมรับตำแหน่งเป็นทายาทไว้แต่เนิ่น ๆ อย่างเช่นเมื่อสมัย จอมพล ป.พิบูลสงครามเป็นนายกฯ ก็ได้แต่งตั้ง พ.อ. เป๋า ศรียานนท์ มาเป็นรอง อ.คร. ครั้นเมื่อ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นอธิบดีก็ได้ดึงเอา พล.ท. ประเสริฐ รุจิรวงศ์ เข้ามาเป็น อ.คร. เมื่อหมกสมสมัยสฤษดิ์ พล.ต.อ. ประเสริฐ รุจิรวงศ์ ก็ขึ้นครองอำนาจในกรมตำรวจต่อมา เป็นเวลาอันยาวนาน เมื่อหมกสมสมัย พล.ต.อ. ประเสริฐ รุจิรวงศ์ จอมพล ประภาส จารุเสถียร ก็เข้ามาครองอำนาจต่อ และดึงเอา พล.ท. ประจวบ สุนทรากร ผู้ใกล้ชิดและเชื่อว่าจงรักภักดี

<sup>๕๓</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๓.

<sup>๕๔</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๔.

เข้ามาเป็นทายาท<sup>๖๐</sup> เตรียมการสืบต่อตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจในช่วงระยะเวลาต่อไป ซึ่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในวันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ถึงแม้ว่า รัฐบาลทหารของ จอมพล ถนอม กิตติขจร และจอมพล ประภาส จารุเสถียร จะต้องพ้นจากอำนาจไป แต่ พล.ท.ประจวบ สุนทรางกูร ก็ได้รับตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ รวมทั้งยังมีการแต่งตั้ง พล.ต.วิฑูรย์ บะสร์สดี ให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ฝ่ายกิจการพิเศษด้วย อันเป็นการแสดงถึงพลังอำนาจทางการเมืองของสถาบันทหารที่มีต่อกรมตำรวจได้เป็นอย่างดี

โดยสรุป การศึกษาการบริหารงานของตำรวจกับการเมืองไทยนั้น จำเป็นจะต้องศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับตำรวจ ในฐานะกำลังกึ่งทหาร (paramilitary force) แบบหนึ่ง ซึ่งได้รับผลกระทบจากการแทรกแซงของทหารในทางการเมือง นอกจากนี้ในอีกแง่มุมหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงภายในกรมตำรวจก็ส่งผลต่อสภาพการณ์ทางการเมือง โดยส่วนรวม ซึ่งจะได้นำเสนอในบทต่อไป

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๖๐</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๕.