

คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) : ศึกษาความสัมพันธ์
ระหว่างการเมืองกับการบริหาร



ว่าที่พันตำรวจตรี อภิชาติ เพชรประสิทธิ์

คู่มือวิทยะพัชร์พยากร
วิชานี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2538

ISBN 974-632-184-6

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**THE POLICE SERVICE COMMISSION : A STUDY OF RELATIONSHIP
BETWEEN POLITICS AND ADMINISTRATION**



Pol.Maj. Apichart Petchprasite

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts**

**Department of Government
Graduate School**

Chulalongkorn University

1995

ISBN 974-632-184-6

หัวข้อวิทยานิพนธ์ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) : ศึกษาความสัมพันธ์
ระหว่างการเมืองกับการบริหาร
โดย ว่าที่พันตำรวจตรี อภิชาติ เพชรประสิทธิ์
ภาควิชา การปกครอง
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วน
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท



..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.สันติ กุญสุวรรณ)

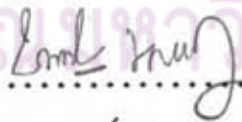
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ จรุณ สุภาพ)



..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว)



..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ)

ศูนย์วิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

อภิชาติ เพชรประสิทธิ์, ว่าที่ พ.ต.ต. : คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) :
ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร (THE POLICE SERVICE COMMISSION
: A STUDY OF RELATIONSHIP BETWEEN POLITICS AND ADMINISTRATION)
อ.ที่ปรึกษา : รศ.ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 169 หน้า. ISBN 974-632-184-6

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาสาเหตุปัจจัยที่มีผลต่อปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารงานตำรวจ อันเกิดจากโครงสร้างหน้าที่และองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ซึ่งเป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล

จากการวิจัยพบว่าตำรวจซึ่งเป็นองค์กรที่เป็นเครื่องมือกลไกด้านการบริหารของรัฐ มีความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในอดีตที่ผ่านมาตำรวจกับการเมืองมีความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ ใช้ระบบเครือญาติและระบบพวกพ้อง โดยฝ่ายการเมืองใช้อำนาจอิทธิพลแทรกแซงในการแต่งตั้งอธิบดีกรมตำรวจ หรือตำแหน่งที่สำคัญๆ ในกรมตำรวจ ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองในการพิทักษ์รักษาหรือแสวงหาอำนาจทั้งด้านการเมืองและธุรกิจ ตลอดจนขยายอิทธิพลตำรวจค้ำจุนรัฐบาล จนกระทั่งทำให้เกิดปัญหาทางการเมืองการปกครองภายในกรมตำรวจ เกิดวัฒนธรรมหรือประเพณียึดถือปฏิบัติกันอย่างกว้างขวางคือ เป็นตำรวจนั้นต้องวิ่งเต้นจึงจะก้าวหน้าและประสบความสำเร็จ

คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลและตรวจสอบให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปตามระบบคุณธรรมนั้น ทั้งก่อนที่จะมีการแก้ไของค์ประกอบและหลังจากการแก้ไของค์ประกอบของ ก.ตร.แล้ว มีสภาพปัญหาคือถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นตรายางและมิบทบาทไม่สนองต่อนโยบายของรัฐ อันมีผลสืบเนื่องมาจาก ก.ตร.ผู้ทรงคุณวุฒินั้นถูกครอบงำหรือชี้นำโดยผู้มีอำนาจในการคัดเลือกหรือแต่งตั้ง ดังนั้นควรจะต้องแก้ไของค์ประกอบของ ก.ตร. โดยเฉพาะ ก.ตร.ผู้ทรงคุณวุฒิที่เคยรับราชการเป็นตำรวจนั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีความสนใจจริง และมีความอิสระในการตัดสินใจ และเพื่อให้การบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจเป็นระบบเปิดและสามารถตรวจสอบได้ ก.ตร.ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นบุคคลภายนอกจึงไม่ควรจำกัดเฉพาะอาจารย์เท่านั้น จะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการบริหารทั้งภาครัฐหรือเอกชนก็ได้ สำหรับฝ่ายการเมืองก็ควรมีอำนาจในการแต่งตั้งเฉพาะอธิบดีกรมตำรวจที่เป็นนักบริหารเท่านั้น ไม่ควรก้าวล่วงแทรกแซงการบริหารภายในกรมตำรวจ.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2537

ลายมือชื่อ นิสิต ว่าที่ พ.ต.ต.
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม



C 532168 : MAJOR GOVERNMENT

KEY WORD: POLICE SERVICE COMMISSION / POLITICS / ADMINISTRATION

APICHART PETCHPRASITE, POL.MAJ. : THE POLICE SERVICE COMMISSION :
A STUDY OF RELATIONSHIP BETWEEN POLITICS AND ADMINISTRATION THESIS
ADVISOR : PORNSAK PHONGPHAEW, Ph.D. 169 PP. ISBN 974-632-184-6

The purpose of this study is to identify the possible causes that could effect the relationship between politics and police administration.

Consequently, the findings have been as follows :-

The relationship manifests, to some extent, the phenomenon of nepotism and patronage. More frequent than not that the so-called politicians exert their influences in the appointment of the prominent positions in the Police Department, especially the post of the Police Director General in order to protect as well as to enhance their political power. Naturally, the spoil system somehow prevails in the Police Department.

The Police Service Commission, once labeled as a mere rubber stamp body, has to be developed and transformed into a truly efficient, independent and impartial body. Also, the members of the Commission have to be expanded so as to include the qualified people of high calibre from both bureaucratic and private circles in order to extract the constructive inputs and participation from relevant communities.

ภาควิชา..... การปกครอง

สาขาวิชา..... การปกครอง

ปีการศึกษา..... 2537

ลายมือชื่อนิสิต..... ว่าที่ พ.ศ.ต. *Bi at*

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... *Wants Clonics*

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม..... -



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้สำเร็จลุล่วงด้วยดีก็ด้วยความเมตตากรุณาของท่านรองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว อาจารย์ที่ปรึกษาที่ได้ให้คำแนะนำตลอดมา ท่านรองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ กรรมการสอบ และท่านศาสตราจารย์ จรุง สุภาพ ประธานกรรมการสอบ ที่ได้กรุณาชี้แนะเพื่อให้วิทยานิพนธ์มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้แล้วท่าน พลตำรวจโท ชาญชิต เพียรเลิศ ผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นผู้จุดประกายความคิดเกี่ยวกับหัวข้อวิทยานิพนธ์ โดยการชี้แนะของ พันตำรวจตรี สมัคร เสียงเลิศ

สิ่งที่สำคัญที่จะต้องจารึกไว้ก็คือ กำลังใจจากบิดา (ถึงแม้จะล่วงลับไปนานแล้ว) และมารดา ที่นอกจากเป็นผู้ประทานชีวิตให้แล้วยังกระตุ้นเตือนส่งเสริมให้ผู้วิจัยได้รับการศึกษามาโดยตลอด รวมทั้งภรรยาและเด็กชายหมื่นบุตรชายที่ได้ให้โอกาสแก่ผู้วิจัยได้ศึกษาเพิ่มเติม และลืมเสียไม่ได้ที่จะต้องกล่าวถึงคือ พี่ๆ น้องๆ เพื่อนๆ (จำนวนหลายรายที่อยู่ในใจของผู้วิจัยตลอดมา) ที่คอยให้กำลังใจและช่วยเหลือตามสมควร โดยเฉพาะการตรวจสอบแก้ไข รวมทั้งผู้ได้บังคับบัญชาที่ได้อุทิศแรงกายช่วยเหลือในการพิมพ์บางส่วน

ท้ายนี้ ผู้วิจัยใคร่ขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา อาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ ผู้บังคับบัญชา ตลอดจนขอขอบคุณภรรยา บุตรชาย พี่ๆ น้องๆ และเพื่อนๆ ทุกคนดังกล่าวมาแล้วไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

ว่าที่ พ.ต.ต.อภิชาติ เพชรประสิทธิ์

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ณ
สารบัญรูปประกอบ.....	ญ

บทที่

1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและสภาพปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	7
สมมติฐาน.....	7
ขอบเขตของการศึกษา.....	8
วิธีการดำเนินการศึกษาวิจัย.....	8
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9

บทที่

2 แนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย.....	10
แนวความคิดความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับตำรวจ.....	10
รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับตำรวจ.....	12
แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบเชิงวิชาชีพในงานตำรวจ.....	15
แนวความคิดเกี่ยวกับอิทธิพล.....	15
แนวความคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์.....	21

บทที่

3 ประวัติความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารงานตำรวจไทย	35
ประวัติความเป็นมาของตำรวจไทยโดยสังเขป.....	35

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทบาทและหน้าที่ของตำรวจ.....	39
ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองไทยกับกิจการตำรวจ.....	42
ผู้มีอำนาจทางการเมืองใช้อำนาจทางการเมืองในการบริหารงาน ตำรวจ.....	43
ตำรวจตกเป็นเครื่องมือของนักการเมืองในการฉ้อโกงรักษาและ แสวงหาอำนาจทางการเมือง.....	51
ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารงานตำรวจไทย.	63
บทที่ 4	
4 บทบาทของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.).....	69
คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.).....	70
เหตุผลและเจตนารมณ์ในการจัดตั้ง ก.ตร.	70
บทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลและคณะกรรมการข้าราชการ ตำรวจ (ก.ตร.).....	74
โครงสร้างและองค์ประกอบ ก.ตร.	81
สภาพปัญหา.....	85
บทบาทของ ก.ตร.บางท่านในเหตุการณ์การปลด พล.ต.อ.สวัสดิฯ และการแต่งตั้งอธิบดีกรมตำรวจ.....	96
บทที่ 5	
5 วิเคราะห์บทบาทของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) กับความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองไทยและการบริหารงานตำรวจ..	104
ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารงานตำรวจในระบบ ประชาธิปไตย.....	104
ตำรวจกับการครอบงำทางการเมือง.....	107

	สภาพปัญหาบทบาทของ ก.ตร. กับความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง และการบริหารงานตำรวจและแนวทางแก้ไข.....	123
บทที่ 4		
	6 บทสรุป.....	151
	ข้อเสนอแนะ.....	157
	รายการอ้างอิง.....	162
	ประวัติผู้วิจัย.....	169



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

ตารางที่

หน้า

1	ตารางแสดงข้อมูลผู้มีอำนาจทางการเมืองใช้อำนาจแต่งตั้งอธิบดีและตำแหน่ง สำคัญๆ ในกรมตำรวจ ตั้งแต่ พ.ศ.2475 - 2521.....	65
2	ตารางแสดงเหตุผลในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำระดับสูง.....	121
3	ตารางแนวทางแก้ไของค์ประกอบของ ก.ตร.	137



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1 การจัดการบริหารราชการเฉพาะส่วนราชการกรมตำรวจ..... 73



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย