

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 สภาพการณ์และปัญหา

"ข้าราชการมีหน้าที่ให้บริการประชาชน" ข้อความนี้เป็นที่รู้จักกันทั่วไป ข้าราชการจึงเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนองค์กรของรัฐ ซึ่งเป็นองค์กรใหญ่มาให้ก้าวเดินไปข้างหน้า เพื่อให้เกิดการพัฒนาประเทศ เกิดการรอดูดีกินดี เกิดความเป็นธรรม เกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เกิดสุขภาพดีถ้วนหน้า และเกิดสิ่งอื่น ๆ อีกมากมาย ซึ่งสิ่งต่าง ๆ ที่กล่าวมาจะได้ผลดี มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด ส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับพฤติกรรมกรให้บริการประชาชนของข้าราชการเป็นสำคัญ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นองค์กรขนาดใหญ่ขององค์กรหนึ่ง มีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการที่จะสนองตอบความต้องการของประชาชนที่สำคัญส่วนหนึ่งก็คือตำรวจ หน่วยงานของตำรวจจึงเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด (สมเกียรติ อิศววิชญ์, 2520 :1) ซึ่งลักษณะงานในหน้าที่ของข้าราชการตำรวจจำเป็นต้องมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนโดยตรงมากกว่าข้าราชการหน่วยงานอื่น กล่าวคือ มีหน้าที่ "บำบัดทุกข์ บำรุงสุข" ให้แก่ประชาชน โดยการสร้างสรรค์ให้ประชาชนมีความปลอดภัย มีความสงบเรียบร้อย ตลอดจนเมื่อยามประชาชนมีทุกข์ก็เป็น ที่พึ่งพาอาศัยได้ โดยจะเห็นได้ว่าตำรวจเป็นบุคคลแรกที่ประชาชนนึกถึงยามเมื่อได้รับความเดือดร้อน จนมีการกล่าวกันว่าข้าราชการตำรวจเป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ ซึ่งต้องดูแลความสงบเรียบร้อยให้แก่ประชาชนทั่วราชอาณาจักร โดยสามารถที่จะอำนวยความสะดวก สร้างความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี ช่วยบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้กับประชาชนได้

สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่เป็นกลไกของรัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการสนองตอบต่อประชาชน เป็นราชการหน่วยงานหนึ่งที่นับได้ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อสังคม (จิรนิติ หะวานนท์, 2526 : 36) เป็นเจ้าพนักงานกระบวนกรยุติธรรมของรัฐหน่วยแรกที่เข้าสัมผัสกับประชาชน เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงฝ่ายเดียวที่เข้าสัมผัสกับประชาชนทุกระดับ ตลอด 24 ชั่วโมง และ 7 วันต่อสัปดาห์ (ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, 2525 : 2)

อำนาจหน้าที่หลักแต่ดั้งเดิมแบบจารีตนิยมของตำรวจ ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อย และป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ซึ่งแม้ปัจจุบัน ภาระหน้าที่นั้นก็ยังคงอยู่ แต่ในขณะที่สังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงซับซ้อนอยู่ตลอดเวลาภารกิจของตำรวจก็ได้แตกแขนงออกไปมากมายหลายลักษณะ ดังนี้ (กระทรวงมหาดไทย. 2535 : 177 - 179)

1. ป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมาย ที่มีความผิดทางอาญาทั่วราชอาณาจักร
2. คุ้มครองสวัสดิภาพและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน
3. วางแผนป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทุกประเภท
4. ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ
5. ออกคำสั่งและข้อบังคับในการจราจร เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้ขับขี่ และผู้ใช้ถนนตลอดจนจับกุมผู้กระทำความผิด
6. ช่วยเหลือและกู้ภัยในทางหลวง รวมทั้งให้การอารักขาบุคคลสำคัญ
7. ป้องกันน่านน้ำไทย ไม่ให้มีการลักลอบนำสิ่งผิดกฎหมายเข้าหรือออกจากประเทศ และช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางน้ำ
8. ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วราชอาณาจักร
9. ตรวจตระเวนชายแดน เพื่อป้องกันและปราบปรามการบ่อนทำลายความมั่นคงของชาติ และรักษาความสงบเรียบร้อยทางชายแดน
10. ให้บริการประชาชน และดูแลรักษาของสาธารณะ

ในบันทึกผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ (กรมตำรวจ. 2532 : 3) มีข้อความระบุไว้ว่า ตำรวจคือเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้อำนาจ และหน้าที่ตรวจรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนรวมอยู่ในคำจำกัดความของคำว่า "พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ" ตามความในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่จะกล่าวโดยสรุปแล้วตำรวจมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ตำรวจในฐานะเป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนภายในราชอาณาจักร
2. ตำรวจในฐานะเป็นผู้รักษากฎหมาย มีหน้าที่ป้องกันมิให้มีผู้ละเมิดกฎหมายมหาชน และถ้ามีผู้ใดละเมิดก็มีอำนาจหรือหน้าที่สืบสวนจับกุม ตรวจค้นและปราบปรามนำตัวผู้กระทำความผิดดำเนินคดีตามสมควรแก่ความผิด
3. ตำรวจในฐานะข้าราชการพลเรือน นอกจากจะต้องปฏิบัติราชการตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดและมอบหมายไว้แล้ว ยังจะต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ทั่วไปดุษเดียวกับข้าราชการพลเรือนทุกประการ และรักษาความสามัคคีช่วยเหลือซึ่งกันและกันในระหว่างข้าราชการทหารและพลเรือน

4. ตำรวจในฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง มีหน้าที่บำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชน

5. ตำรวจในฐานะเป็นตำรวจสนามมีหน้าที่ป้องกันและต่อสู้กับข้าศึก ทั้งในเขตที่ทำการยุทธ และมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยตามระเบียบที่ทางราชการมอบหมายและกำหนดเป็นครั้งคราว จะเห็นได้ว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีอำนาจกว้างขวางเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนจำนวนมาก การดำเนินงานในอันที่จะให้บรรลุเป้าหมายตามภารกิจเพื่อบำบัดทุกข์และบำรุงสุขให้แก่ประชาชนสามารถแบ่งออกเป็นด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เช่นงานป้องกันปราบปรามอาชญากรรม การสอบสวนและอำนวยความยุติธรรม
2. ด้านความมั่นคงภายใน เช่นการดำเนินการด้านการเมือง เพื่อสอดส่องดูแลความเคลื่อนไหวของกลุ่มบุคคล ที่มีพฤติกรรมเป็นภัยต่อชาติ และการรักษาอธิปไตยและความปลอดภัยบริเวณชายแดน
3. ด้านการบริการทางสังคม เช่นงานจราจร งานบรรเทาสาธารณภัย และอัคคีภัยและงานทะเบียน งานบริการสาธารณสุข และงานตรวจคนเข้าเมือง
4. งานด้านชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ : โดยฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติงานชุมชนสัมพันธ์ และดำเนินการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์กิจกรรมของตำรวจ รวมทั้งบริการให้ความรู้และจัดฝึกอบรมให้ประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม

การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ จะเกิดผลกระทบโดยตรงต่อความสงบเรียบร้อยในการดำรงชีพในสังคมของประชาชน ถ้าการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีประสิทธิภาพ ประชาชนก็จะมีความรู้สึกมั่นคง ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปัญหาการปฏิบัติงานของตำรวจจึงเป็นสิ่งที่อยู่ในความสนใจของประชาชนตลอดเวลา (ประมาณ อติเรกสาร, 2526 : 5)

กองบัญชาการตำรวจนครบาลเป็นหน่วยงานที่มีกำลังพลอยู่จำนวนมากปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเมืองหลวงที่เป็นศูนย์กลางอำนาจ และแหล่งรวมผลประโยชน์ของทุกสาขาอาชีพ การดำเนินชีวิตที่เคร่งเครียด สร้างปัญหาให้กับประชาชนจนเกิดปัญหาสังคม ทั้งระดับจุลภาคและมหภาค คดีอาชญากรรมมีอัตราส่วนสูงยิ่ง ซึ่งปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในเมืองหลวงทั้งปวง ล้วนอยู่ในความรับผิดชอบอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้นของตำรวจนครบาลทั้งสิ้น ตำรวจจึงต้องอยู่ใกล้ชิดกับประชาชน เข้าถึงเหตุการณ์ก่อนผู้ใด สร้างความอบอุ่นใจให้กับประชาชนให้ได้มากที่สุด

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริง ชาวพาดหัวตามหน้าหนังสือพิมพ์ที่ปรากฏอยู่เสมอเกี่ยวกับภาพพจน์และการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจเท่าที่ผ่านมา เช่น

"เจ้าของรถสิบล้อขนดิน รถถูกโจรกรรมหายไป เจ้าของเข้าแจ้งความแทนที่จะรีบดำเนินการ พนักงานสอบสวนกลับนั่งกล่อมให้ทำใจ....." (หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ ฉบับวัน อังคารที่ 2 พฤษภาคม 2543 หน้า 33)

หรือในบางกรณีข้าราชการตำรวจปฏิบัติตามหน้าที่ เช่น กวดขันจับกุมผู้ขับขี่ที่ผิดกฎจราจร แต่ก็ยังได้รับคำตำหนิจากประชาชนว่าเข้มงวดเกินไป

อาจจะกล่าวได้ว่า การปฏิบัติงานและการให้บริการของตำรวจยังไม่เป็นที่พึงพอใจของประชาชน ภาพพจน์ตำรวจยังถูกมองไปในทางลบ ประชาชนยังมองพฤติกรรมตำรวจไปในทางเสื่อมเสียอยู่ไม่น้อย

การให้บริการประชาชนของเจ้าหน้าที่ตำรวจในปัจจุบัน ปรากฏว่า ปริมาณงาน ความรับผิดชอบ สภาพสังคม และจิตสำนึกที่แตกต่างกัน ทำให้การให้บริการประชาชนของตำรวจที่ปรากฏออกมาแต่ละคนแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ทั้งนี้ ข้าราชการตำรวจยังถือเป็นอาชีพ ๆ หนึ่ง ซึ่งต้องให้บริการเหมือนอาชีพต่าง ๆ อีกหลายอาชีพ แต่จะแตกต่างกันก็คือ ลักษณะอาชีพตำรวจ เป็นการให้บริการที่ประชาชนที่มาใช้บริการได้รับความเดือดร้อน มีความคาดหวัง ที่จะได้รับการที่สามารถบรรเทาความเดือดร้อน มิใช่เพื่อหาผลประโยชน์หรือหาผลกำไรจากการให้บริการ ซึ่งแตกต่างจากอาชีพอื่น ๆ อย่างเห็นได้ชัด โดยความเป็นตำรวจนั่นเอง ตำรวจจึงเป็นที่คาดหวังของประชาชนโดยทั่วไป

พฤติกรรมควรให้บริการต่าง ๆ ที่ตำรวจแสดงออกมาสู่สายตาประชาชน ก็ออกมาในรูปแบบต่าง ๆ ประชาชนที่สัมผัสอาจจะพอใจตามที่คาดหวังหรืออาจผิดหวังบ้าง

หากเปรียบเทียบลักษณะอาชีพตำรวจกับอาชีพอื่น ๆ หรือหน่วยงานอื่น ๆ แล้วจะเห็นได้ว่าการให้บริการจะมีลักษณะที่แตกต่างกันมากโดยลำพังตำรวจเองนอกจากจะต้องรับผิดชอบต่อตนเองแล้วยังต้องรับผิดชอบต่อความสงบสุขของประชาชนและสังคมส่วนรวม ถึงแม้้นอกเวลาการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจเองโดยความเป็นตำรวจนั้น ตำรวจต้องเป็นตำรวจตลอด 24 ชั่วโมง ตำรวจยังเป็นที่คาดหวังของประชาชนถึงแม้จะเป็นช่วงนอกเวลาปฏิบัติหน้าที่ ส่วนพฤติกรรมการให้บริการนั้นก็อยู่ที่ว่าตำรวจจะให้บริการเพราะมีอาชีพเป็นตำรวจหรือให้บริการเพราะมีจิตสำนึกของความเป็นตำรวจ

## 1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาระดับการให้บริการประชาชนของข้าราชการตำรวจในเขตนครบาล
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการให้บริการประชาชนของข้าราชการตำรวจในเขตนครบาล
3. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ทำให้ข้าราชการตำรวจในสถานีตำรวจนครบาลมีพฤติกรรมการให้บริการประชาชนต่างกัน

## 1.3 ขอบเขตในการศึกษา

ศึกษาพฤติกรรมการให้บริการประชาชนของข้าราชการตำรวจประจำสถานีตำรวจนครบาล เฉพาะเพศชายทั้งระดับสัญญาบัตรและระดับประทวน

## 1.4 นิยามศัพท์

พฤติกรรมการให้บริการประชาชน หมายถึง การที่ข้าราชการตำรวจมีพฤติกรรมการให้บริการประชาชนในด้านต่าง ๆ 4 ด้าน ได้แก่ บริการประชาชนที่มาติดต่อในสถานีตำรวจ บริการประชาชนด้านการป้องกันปราบปราม บริการประชาชนภายนอกสถานีตำรวจและบริการทั่วไปที่ไม่เกี่ยวกับการกระทำผิด โดยมีระดับการให้บริการ 2 ระดับ คือ การให้บริการโดยจิตสำนึก และการให้บริการตามหน้าที่ของการเป็นข้าราชการตำรวจ

การใช้เหตุผลเชิงจริยธรรม หมายถึง การใช้เหตุผลในการตัดสินใจทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดโดยมีระดับการใช้เหตุผลระดับต่างๆ จากต่ำไปสูงแตกต่างกัน 6 ระดับ ได้แก่

- ตัดสินใจทำเพื่อหลบหลีกการถูกลงโทษ
- ตัดสินใจทำเพราะต้องการรางวัล
- ตัดสินใจทำเพียงแต่ทำตามผู้อื่นหรือไม่ต้องการให้ตนเองแตกต่างจากผู้อื่น
- ตัดสินใจทำเนื่องจากเป็นหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติหรือเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ
- ตัดสินใจทำเพื่อประโยชน์สุขที่จะเกิดกับสังคมไม่เบียดเบียนผู้อื่น
- ตัดสินใจทำเนื่องจากเป็นความดีงามที่เป็นที่ต้องการของสังคมเป็นการกระทำตามหลักคุณธรรมจริยธรรม

การควบคุมตนเอง

หมายถึง ความสามารถของบุคคลในการควบคุมตนเองให้กระทำการต่างๆ ในทิศทางที่ถูกต้องกระทำการต่างๆ โดยนึกถึงสิ่งที่จะเกิดในอนาคตมากกว่าปัจจุบัน

ทัศนคติต่อการให้บริการประชาชน หมายถึง การที่ข้าราชการตำรวจมีความรู้สึกที่ดีต่อการทำงานราชการ มีความตั้งใจในการทำงาน เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่สังคม

### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบระดับการให้บริการประชาชนของข้าราชการตำรวจในสถานีตำรวจนครบาล
2. ได้ทราบปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการให้บริการประชาชนของข้าราชการตำรวจและปัจจัยที่ทำให้ข้าราชการตำรวจในสถานีตำรวจนครบาลให้บริการประชาชนต่างกัน
3. ผลการวิจัยจะเป็นแนวทางให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ปรับปรุงการให้บริการประชาชนต่อไป