

351. 94
พ 245๓
ธ-3

ความสัมพันธ์นอกระบบราชการ : ที่มา แบบแผน และการปรับเปลี่ยน
แบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจ

ปริญญานิพนธ์

ของ

พันตำรวจโท พรปิยะ ชูณหะศรี

21 พ.ค. 2542

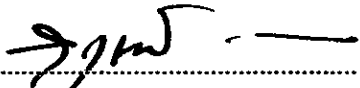
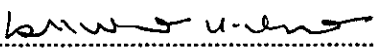
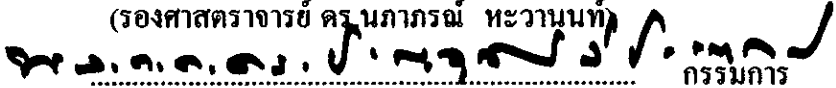
เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาการศึกษาดุสิตบัณฑิต สาขาพัฒนศึกษาศาสตร์
มีนาคม 2542

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

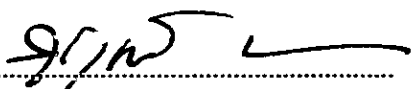
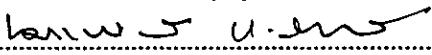
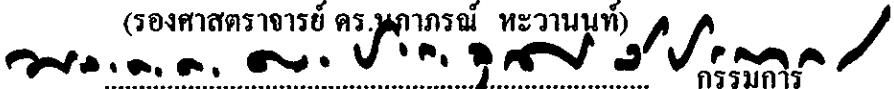
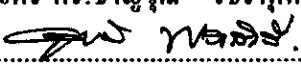
119005

คณะกรรมการควบคุมและคณะกรรมการสอบได้พิจารณาปริญญานิพนธ์ฉบับนี้แล้ว
เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาการศึกษาคุณวุฒิปบัณฑิต
สาขาพัฒนศึกษาศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒได้

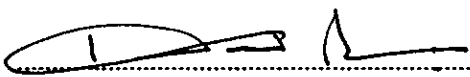
คณะกรรมการควบคุม


..... ประธาน
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรวุฒิ ปิคไธสง)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.นภาพร หะวานนท์)

..... กรรมการ
(พลตำรวจตรี ดร.ชาญวุฒิ วัชรพุกก์)

คณะกรรมการสอบ


..... ประธาน
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรวุฒิ ปิคไธสง)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.นภาพร หะวานนท์)

..... กรรมการ
(พลตำรวจตรี ดร.ชาญวุฒิ วัชรพุกก์)

..... กรรมการที่แต่งตั้งเพิ่มเติม
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อนุชาติ พวงสำลี)

บัณฑิตวิทยาลัยอนุมัติให้รับปริญญานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาการศึกษาคุณวุฒิปบัณฑิต สาขาพัฒนศึกษาศาสตร์
ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ


..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์)
วันที่ 12 เดือน มพย ๒๕๖2 พ.ศ. ๒๕๖2

ประกาศคุณูปการ

งานวิจัยครั้งนี้สำเร็จได้ ด้วยการทุ่มเท เสียสละเวลา แรงกาย และแรงใจ จาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุรวุฒิ ปัดโรสง ประธานกรรมการควบคุมการทำวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร. นภาพร หะวานนท์ พลตำรวจตรี ดร. ชาญวุฒิ วัชรพุกก์ กรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อนุชาติ พวงสำลี ที่ได้กรุณามาร่วมเป็น กรรมการสอบปากเปล่า ผู้วิจัยระลึกถึงในพระคุณเป็นอย่างยิ่ง ขอกราบขอบพระคุณในความกรุณาของคณะกรรมการครั้งนี้

ขอขอบคุณ เพื่อนร่วมรุ่นทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือกันตลอดเวลาที่ศึกษาอยู่ โดยเฉพาะ อาจารย์ ศุภพงษ์ ประภาศิริ และอาจารย์ในสำนักงานบัณฑิตวิทยาลัยทุกท่าน ที่กรุณาให้ความสะดวก และคอยดูแลเรื่องธุรการให้อย่างดียิ่ง ขอขอบคุณ เจ้าของงานที่ผู้วิจัยใช้เป็นเอกสารอ้างอิงทั้งหมด ตลอดจนข้าราชการตำรวจทุกท่าน ที่สละเวลา มาให้สัมภาษณ์ระดับลึก ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ประจำห้องสมุดโดยเฉพาะ ห้องสมุด คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่กรุณาให้ความสะดวกในการค้นคว้าตลอดมา

ขอขอบคุณ นายนัฐพันธ์ ถนอมศักดิ์ หลานชายที่ช่วยพิมพ์งานวิจัยให้ในช่วงแรก และขอขอบคุณ คุณ จตุพร ชุณหะวัณ ที่กรุณาดูแลรอบกั้วตลอดเวลาทำการวิจัย สุดท้าย ขอกราบ ขอบพระคุณบิดาและมารดาที่ให้ความสำคัญกับการศึกษาของผู้วิจัยจนมาถึงวันนี้

พ.ต.ท. พรปิยะ ชุณหะวัณ

สารบัญ

บทที่	หน้า
1 บทนำ.....	1
ความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	4
ขอบเขตของการวิจัย	4
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	6
ความหมายของความสัมพันธ์นอกระบบราชการ	8
แนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา	9
ทฤษฎีการเกิดความสัมพันธ์ทางสังคม	9
ที่มาของความสัมพันธ์นอกระบบราชการ	11
แบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบราชการ	15
ความสัมพันธ์แบบเครือข่าย	15
ประเภทของความสัมพันธ์แบบเครือข่าย	16
การเกิดความสัมพันธ์แบบเครือข่าย	20
ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์	21
ลักษณะความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์	23
การเกิดความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์	26
ความสัมพันธ์แบบการเมือง	27
ลักษณะความสัมพันธ์แบบการเมือง	29
การเกิดความสัมพันธ์แบบการเมือง	31
การปรับเปลี่ยนแบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบราชการ	33
กรอบความคิดในการวิจัย	34



บทที่	หน้า
3 วิธีดำเนินการศึกษาค้นคว้า.....	37
ผู้ให้ข้อมูลหลักและสนามที่ศึกษา.....	37
วิธีการศึกษา.....	38
การเลือกผู้ให้ข้อมูลหลัก.....	41
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	41
4 โครงสร้างและความสัมพันธ์ตามแบบแผนในกรมตำรวจ.....	44
โครงสร้างและหน้าที่ของกรมตำรวจ.....	47
หลักและการบริหารงานบุคคลในกรมตำรวจ.....	51
ระเบียบข้อบังคับที่สะท้อนความสัมพันธ์ของบุคคลในกรมตำรวจ.....	53
5 วิธีดำเนินการศึกษาค้นคว้า.....	56
ความหมายความสัมพันธ์นอกระบบ.....	56
ที่มาของความสัมพันธ์นอกระบบ.....	61
กระบวนการสร้างความสัมพันธ์นอกระบบ.....	72
แบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบ.....	80
การปรับเปลี่ยนแบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบ.....	92
6 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	97
ข้อสรุปเชิงทฤษฎี.....	97
ข้อเสนอแนะ.....	107
แนวทางการสัมภาษณ์.....	110
บรรณานุกรม.....	114
ภาคผนวก.....	120
ประวัติกรมตำรวจไทยโดยย่อ.....	121
หลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ.....	125
ประวัติย่อผู้วิจัย.....	138

บัญชีตาราง

ตาราง ,	หน้า
1 ผู้ให้สัมภาษณ์กรณีความสัมพันธ์ครอบครัวในระบบตำรวจ.....	42

บัญชีภาพประกอบ

ภาพประกอบ		หน้า
1	แสดงที่มาของความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจ.....	101
2	แสดงกระบวนการสร้างความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจ.....	103
3	แสดงแบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจ.....	105
4	แสดงภาพรวมความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจ.....	106

บทที่ 1

ความสำคัญของปัญหา

แม้ว่าประเทศไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความทันสมัยแบบตะวันตกทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองมาเป็นเวลานาน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังเกิดขึ้นภายใต้กรอบของระบบความสัมพันธ์และระบบวัฒนธรรมแบบเดิมอยู่มาก ดังเห็นจากการศึกษาวิจัยที่แสดงให้เห็นว่าแม้การเมืองไทยจะได้เปลี่ยนจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชไปเป็นการเมืองในระบอบประชาธิปไตย แต่ระบบการเมืองไทยก็ยังดำรงระบบความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ไว้อย่างมั่นคง สำหรับระบบราชการไทยก็เช่นเดียวกันแม้ว่าประเทศไทยจะได้นำระบบราชการแบบตะวันตก (bureaucracy) เข้ามาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 แต่จนถึงปัจจุบันนี้ระบบราชการไทยก็ยังคงมีปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนระบบความสัมพันธ์ในระหว่างผู้ทำงานจากระบบเจ้าขุนมูลนาย และระบบอุปถัมภ์ไปสู่ระบบความสัมพันธ์ที่เป็นทางการในระบบราชการแบบตะวันตก

การบริหารงานบุคคลของไทยในสมัยโบราณนั้นข้าราชการมีตำแหน่งหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์ โดยไม่มีเงินเดือนประจำให้ เมื่อข้าราชการมีตำแหน่งหน้าที่อย่างใดก็จะชวนขวยหารายได้จากตำแหน่งหน้าที่นั้นเท่าที่อำนาจจะพียงมี เรียกว่าระบบกินเมือง ผู้ที่จะมารับราชการหากเป็นงานในระดับต่ำที่ไม่มีผลประโยชน์ เป็นบ่าวไพร่ของเจ้านาย หรือพลทหารก็จะไม่มีใครอยากเป็นต้องใช้วิธีเกณฑ์ หากเป็นงานระดับสูงก็จะแย่งกันเป็นเนื่องจากมีอำนาจและผลประโยชน์มากดังปรากฏรายละเอียดชัดเจนในพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2470) ซึ่งทำให้พระองค์ต้องแก้ไขโครงสร้างการบริหารราชการเสียใหม่โดยจัดรูปแบบเป็น กระทรวง ทบวง กรม ต่อมาก็จัดแบ่งไปในสายงานภูมิภาคซึ่งยังคงอยู่ในปัจจุบัน แต่ในครั้งนั้นมิได้มีการวางรูปแบบการบริหารงานบุคคลเสียใหม่คงใช้วิธีการเดิมอยู่และปล่อยให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ จัดการบริหารบุคคลเองเป็นเอกเทศ

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ปัญหาและอุปสรรคของการเลือกคนเข้ารับราชการมีมากขึ้นจึงทรงโปรดเกล้าให้สมเด็จพระยาอภัยภูเบศรราชานุภาพรับไปยกร่างระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้น หลังจากประชุมแก้ไขกันถึง 3 ปีจึงได้ตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพุทธศักราช 2471 ขึ้น ทั้งนี้หากพิจารณาตามพระบรมราชโองการและเหตุผลของพระราชบัญญัตินี้ จะเห็นเป้าหมายของการบริหารงานบุคคลใหม่ได้ชัดเจนว่าพระองค์มีพระราชประสงค์จะทรงวางระเบียบข้าราชการพลเรือนเพื่อเอื้อให้สามารถเลือกสรรผู้มีความรู้

และความสามารถเข้ามารับราชการ โดยไม่ต้องวิตกกังวลในการหาเลี้ยงชีพด้วยการแสวงหาผลประโยชน์ในทางอื่น (เกศินี หงสนันท์, 2520) ส่วนทางราชการก็จะได้รับประโยชน์จากการที่มีข้าราชการที่มีความสามารถและปฏิบัติหน้าที่ในกรอบของวินัยอย่างดี ดังนั้นเมื่อพิจารณากระบวนการบริหารงานบุคคลในยุคนี้ จะพบว่า ในแง่อุดมการณ์ การรับคนเข้ารับราชการจะเลือกจากผู้มีความรู้และความสามารถโดยใช้วิธีสอบที่ยุติธรรมและเป็นกลาง เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีความรู้ดีมีการศึกษาสูงเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ราชการในลักษณะที่เป็นอาชีพไม่ใช่เป็นงานชั่วคราว โดยไม่ต้องวิตกกังวลกับการหารายได้ทางอื่น ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับหลักการบริหารงานบุคคลในปัจจุบันที่ยึดถือหลักคุณธรรม อันประกอบด้วยหลักสำคัญคือ หลักความรู้ หลักความสามารถ หลักความมั่นคงในอาชีพราชการ และหลักความเป็นกลาง

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงประวัติการดำเนินงานที่เกิดขึ้นในระบบราชการจะพบว่า ยังคงมีระบบของการทำงานที่ไม่ได้ยึดหลักคุณธรรมเกิดขึ้นและดำรงอยู่มาโดยตลอดทุกยุคทุกสมัยนับตั้งแต่ได้เริ่มมีระบบราชการเกิดขึ้น เมื่อศึกษาประวัติความเป็นมาของระบบราชการไทยจะเห็นได้ว่าการบริหารบ้านเมืองโดยปล่อยให้ข้าราชการแสวงหาผลประโยชน์ตามอำเภอใจแบบสมัยก่อนก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคตามมา จึงมีความพยายามที่จะควบคุมให้ระบบราชการดำรงอยู่ได้โดยมีการปรับปรุงโครงสร้างและระเบียบวิธีบริหารงานบุคคลอันได้แก่การคัดเลือกคนเข้าทำงาน การปกครองให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบ ทั้งนี้อาศัยการลงโทษทางวินัย และการให้รางวัลในรูปของเงินเดือนและการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น แต่ก็ยังพบว่าระบบราชการไทยนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันยังขาดหลักความเป็นกลางอยู่ตลอดมา นั่นคือมีข้าราชการจำนวนไม่น้อยที่ได้ดำรงอาชีพข้าราชการโดยยึดถือหลักความเป็นกลางอย่างเที่ยงแท้ หากมีพฤติกรรมเอนเอียงไปจากความเป็นกลาง โดยใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นเครื่องกำหนดการตัดสินใจว่าจะกระทำการใด ๆ ที่จะอำนวยผลประโยชน์ให้กับตัวเองและหรือพวกพ้องแทนที่จะยึดหลักความเป็นกลางอันจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมมากกว่าส่วนตัว

ความสัมพันธ์ส่วนตัวซึ่งมีความสัมพันธ์นอกระบบนี้เป็นปรากฏการณ์ที่แทรกซ้อนอยู่ในระบบราชการไทยมาโดยตลอด ความสัมพันธ์นอกระบบนี้เมื่อทำให้คนที่เป็นคู่สัมพันธ์ได้ประโยชน์ก็มีแนวโน้มจะทำให้คนอื่นที่ไม่ได้เป็นคู่สัมพันธ์เสียประโยชน์ เมื่อความสัมพันธ์เกิดขึ้นและกระทำซ้ำๆกันจนกลายเป็นแบบแผน ปัญหาต่างๆจะขยายตัวมากขึ้น ปัญหาเหล่านี้มิได้มีผลเฉพาะกับผู้เสียประโยชน์และกระทบกับขวัญและกำลังใจของข้าราชการที่ปฏิบัติราชการตามระเบียบกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามหลักคุณธรรมเท่านั้น หากยังมีผลต่อทัศนคติ ความเชื่อ ค่านิยมในการปฏิบัติตนของข้าราชการที่เหลือ อันจะเป็นผลร้ายต่อองค์การราชการต่อไป

สิ่งเหล่านี้ทำให้ผู้วิจัยต้องการจะศึกษาว่าเหตุใดการพัฒนาไปสู่ความทันสมัยของสังคมไทย โดยเฉพาะระบบราชการซึ่งเป็นระบบที่มีโครงสร้างชัดเจนอยู่บนรากฐานของอุดมการณ์แบบมีเหตุผล ผล ความสัมพันธ์ส่วนตัวจึงเกิดขึ้น ดำรงอยู่ และมีพัฒนาการในปัจจุบัน

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ส่วนตัว พบว่าส่วนมากจะเป็นงานวิจัยเชิงประวัติศาสตร์โดยพรรณนาความสัมพันธ์แบบส่วนตัวที่ยึดถือความไม่เท่าเทียมกันของชนชั้นทางสังคม (social class) เป็นเงื่อนไขสำคัญในการเกิดความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในอดีตของสังคมไทย เช่น (ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์. 2512, 2523 : อมรา. 2539 : วิทยากร. 2526) หากเป็นงานวิจัยของชาวต่างชาติที่ศึกษาทางสังคมวิทยาและมานุษยวิทยาของสังคมไทยจะอธิบาย ความสัมพันธ์ส่วนตัวในสังคมทั่วไปโดยศึกษาการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม ประเพณี ค่านิยมและคุณลักษณะต่างๆของสังคมไทยจากอดีต (เช่น ริกส์ (Riggs) 1966 ; เวลลา (Vella) 1955 ; ไวอาทท์ (Wyatt) 1968) กับอีกกลุ่มที่ได้แย้งว่าความสัมพันธ์ส่วนตัวในกรอบของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์นั้นไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงคุณลักษณะด้านวัฒนธรรม ประเพณี ค่านิยมมาจนถึงปัจจุบัน เช่น แฮงส์ (Hanks. 1962) ; ทัมไบอา (Tambiah. 1976) ; แอนเดอร์สัน (Anderson. 1978) ; คายส์ (Keyes. 1978) ; เคมพ์ (Kemp. 1980) ; บรูมาลูส (Brummelhuis. 1984) ผู้วิจัยยังไม่พบการวิจัยอย่างลุ่มลึกเกี่ยวกับ ความสัมพันธ์นอกระบบที่เกิดขึ้นในระบบราชการว่ามีที่มา และมีแบบแผนอย่างไร แบบแผนดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร โดยที่ก็ทราบกันดีว่าในเชิงอุดมการณ์ระบบราชการยึดถือความรู้ความสามารถ ประสิทธิภาพในการทำงาน ความขยันหมั่นเพียรและถือผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง แต่ความสัมพันธ์นอกระบบซึ่งยึดถือความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นหลักยังแทรกซ้อนอย่างไม่เป็นทางการอยู่ในระบบราชการไทยปัจจุบัน ซึ่งในหลายๆกรณีก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ติดตามมามากมาย

ถึงแม้ว่าโดยทั่วไประบบราชการจะมีความสัมพันธ์นอกระบบดำรงอยู่ แต่เนื่องจากความสัมพันธ์นอกระบบที่เกิดจากระบบราชการในแต่ละส่วนราชการไม่ว่าจะเป็นกระทรวง ทบวง กรมจะมีความแตกต่างกัน การจะได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการในรายละเอียดเป็นสิ่งที่หาได้ยาก เพราะความสัมพันธ์นอกระบบเป็นสิ่งที่ถูกกีดกันโดยระบบราชการด้วยสภาพนี้ทำให้ความสัมพันธ์นอกระบบที่ก่อเกิดในสังคมราชการดำรงเป็นเรื่องที่ไม่เข้าใจได้ยากในรายละเอียด โดยเฉพาะสำหรับผู้ที่ไม่ได้ติดตามข้อมูลของการเคลื่อนไหวและการเปลี่ยนแปลงของสังคมราชการดำรงอย่างใกล้ชิดและตลอดเวลา ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาว่า ปรัชญาการณดังกล่าวมีที่มาอย่างไร มีแบบแผนความสัมพันธ์ใดที่ดำรงอยู่ และมีการเปลี่ยนแปลงแบบแผนความสัมพันธ์ไปอย่างไร ถึงแม้ว่ากรมตำรวจจะจัดโครงสร้างอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของสมาชิกในองค์กรเป็นระดับต่าง ๆ ตามแผนภูมิของ “ระบบราชการสมบูรณ์แบบ” (ideal-type bureaucracy) เหมือนกับกรมอื่น ๆ ซึ่ง แมก เวเบอร์ (Max Weber)

เชื่อว่าการออกแบบองค์กรอย่างมีสายการบังคับบัญชาที่เข้มงวด มีการแบ่งงานที่เฉพาะเจาะจง มีระเบียบกฎเกณฑ์ค่อนข้างตายตัว มีการกำหนดวิธีปฏิบัติงาน ความเป็นทางการและมีความสามารถทางเทคนิคนี้ เป็นการวางระบบ ที่มีเหตุผลและก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ถึงแม้ว่าตำรวจจะเป็นผู้ที่มิทั้งหน้าที่และอำนาจในการควบคุมสังคมไม่ให้เบี่ยงเบนไปจากกรอบและวิถีชีวิตที่กำหนดเป็นแบบแผนให้ประชาชนอยู่ร่วมกันอย่างสันติ แต่ตำรวจเองยังมีความขัดแย้งในการบริหารราชการระหว่างการใช้ระบบคุณธรรมกับความสัมพันธ์ส่วนตัว ตัวอย่างปัญหาการบริหารงานบุคคลสิ่งที่เห็นชัดเจนคือการเลื่อนตำแหน่งข้าราชการตำรวจแต่ละครั้งมักจะมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ทุกครั้งว่าเป็นการเลื่อนตำแหน่งที่ไม่เป็นธรรมไม่มีระบบ เล่นพรรคเล่นพวก การเลื่อนตำแหน่งที่อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือใช้ความสัมพันธ์นอกระบบนอกจากจะไม่เป็นการสร้างแรงจูงใจให้แก่ข้าราชการตำรวจแล้ว ยังเป็นการทำลายขวัญและกำลังใจต่อข้าราชการที่มีความตั้งใจจริงในการทำงาน ส่งผลเสียทั้งต่อข้าราชการตำรวจ กรมตำรวจ และประเทศชาติโดยส่วนรวม ทำให้ปัญหาความสัมพันธ์นอกระบบในสังคมตำรวจก็จะยิ่งมีความสำคัญและควรจะได้รับการวิจัยมากขึ้นเท่านั้น

ถึงแม้ว่าจะมีการศึกษาความสัมพันธ์ส่วนตัวในระดับมหภาคที่ศึกษาจากโครงสร้างทางสังคมไทยในเกือบทุกสังคม แต่การศึกษาความสัมพันธ์นอกระบบที่ปรากฏในระบบราชการไทยยังมิได้ทำการศึกษาในแบบแผนของความสัมพันธ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของสังคมไทย ในมิติของทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างต่อเนื่องและมีพัฒนาการ ทั้งนี้หากได้ทำการศึกษาที่มา ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์ส่วนตัวในกรมตำรวจแล้วจะสามารถอธิบายปรากฏการณ์ความสัมพันธ์นอกระบบได้อย่างลุ่มลึกและชัดเจนมากขึ้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

วัตถุประสงค์ของการวิจัยนี้เพื่อแสวงหาความรู้ว่าปรากฏการณ์ของความสัมพันธ์นอกระบบที่แทรกซ้อนอยู่ในระบบราชการในกรมตำรวจมีที่มาและกระบวนการสร้างอย่างไร มีแบบแผนความสัมพันธ์เป็นอย่างไร และมีการปรับเปลี่ยนแบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบไปอย่างไร

ขอบเขตของการวิจัย

ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตของการวิจัยดังนี้

1. ความสัมพันธ์นอกระบบในการวิจัยนี้กำหนดขอบเขตของการวิจัยเฉพาะในระบบราชการโดยจะศึกษาความสัมพันธ์นอกระบบเฉพาะในเรื่อง ที่มาและกระบวนการสร้างรวมถึงแบบแผน และการปรับเปลี่ยนแบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจเท่านั้น

2. ระบบราชการที่จะศึกษาในการวิจัยนี้กำหนดขอบของการวิจัยเฉพาะในการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเลื่อนขั้น และการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจเท่านั้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลการศึกษาจะทำให้เข้าใจว่าในกรมตำรวจมีที่มาและกระบวนการสร้างความสัมพันธ์นอกระบบอย่างไร แบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจเป็นอย่างไร และการปรับเปลี่ยนแบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบเป็นอย่างไร

2. ในการศึกษาหากพบว่ามีความสัมพันธ์ในรูปแบบอื่นที่ไม่ได้มีแบบแผนตามที่ได้กำหนดเป็นขอบเขตการวิจัยไว้ หรือพบว่าที่มาของความสัมพันธ์นอกระบบมาจากสาเหตุอื่นที่ยังไม่มีการค้นพบก็จะเป็นความรู้ใหม่ สามารถนำไปใช้เป็นประโยชน์ในงานวิจัยที่เกี่ยวข้องได้

3. วิธีและผลการศึกษาจะสามารถนำไปเปรียบเทียบกับองค์กรทางราชการอื่น ๆ ที่มีการจัดองค์กรตามระเบียบวิธีของราชการ ว่ามีที่มาและแบบแผน ตลอดจนการปรับเปลี่ยนแบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบ แตกต่างหรือเหมือนกันกับการศึกษาในกรมตำรวจหรือไม่ หากผลที่ได้จากหน่วยราชการอื่นสนับสนุนผลการวิจัยครั้งนี้ ผลที่ได้จะกลายเป็นข้อเสนอใหม่เชิงทฤษฎี ที่สามารถอธิบายที่มาและกระบวนการสร้างรวมถึงแบบแผนและการเปลี่ยนแปลงของแบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบในระบบราชการไทย

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยนี้ต้องการศึกษาเพื่อเข้าใจถึงที่มาและกระบวนการสร้าง ตลอดจนแบบแผนและพัฒนาการของแบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบในระบบราชการ โดยศึกษากระบวนการหรือวิธีการว่าแบบแผนความสัมพันธ์ดังกล่าวในกรมตำรวจว่ามีที่มาอย่างไร มีกระบวนการสร้างความสัมพันธ์นอกระบบราชการอย่างไร มีลักษณะที่จัดเป็นแบบแผนได้แบบใด และมีการปรับเปลี่ยนของแบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบไปตามการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยอย่างไร จากการค้นคว้าและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่าการวิจัยปัญหาในระบบราชการภายใต้หัวข้อเรื่อง “ด้านสังคม” นั้นมีขอบเขตกว้างขวาง ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการวิจัยด้านสังคมนั้นจำเป็นต้องอาศัยความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับปรากฏการณ์ของความสัมพันธ์ที่จะทำการวิจัยอย่างรอบด้าน เพราะปรากฏการณ์ทางสังคมทุกปรากฏการณ์มีวงจรชีวิต เช่นมีการเกิดขึ้น การเปลี่ยนแปลงและการล่มสลาย ผู้วิจัยจึงกำหนดขอบเขตของงานวิจัยไว้ให้ครอบคลุมเฉพาะประเด็นที่มา,แบบแผนและการเปลี่ยนแปลง ของแบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบราชการ เนื่องจากโครงสร้างของสังคมไทยแตกต่างกับโครงสร้างของสังคมตะวันตก ซึ่งเมื่อพิจารณาภายใต้เงื่อนไขของสังคมไทยแล้ว จะพบว่าบรรทัดฐานของคุณค่าในสังคมไทยแตกต่างจากสังคมอื่น การศึกษาในกรอบของระบบคิดและคุณค่าของคนไทยและสังคมไทยจะทำให้เข้าใจปรากฏการณ์ของความสัมพันธ์นอกระบบในสังคมตำรวจได้อย่างถูกต้อง และชัดเจนยิ่งขึ้น

การจะทำความเข้าใจความสัมพันธ์นอกระบบได้อย่างลึกซึ้งและเข้าใจถึงความจริงให้มากที่สุดนั้น ผู้วิจัยจะมองแบบมหภาคเป็นเบื้องต้นว่าความสัมพันธ์นี้มีที่มาอย่างไร และมีแบบแผนอย่างไร แต่การจะอธิบายว่าแบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร จำเป็นต้องศึกษาทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค ในส่วนของมหภาคเป็นการศึกษาภาพรวมของสังคมไทยว่ามีโครงสร้างและแบบแผนความสัมพันธ์เป็นอย่างไร เพราะความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในระบบราชการมิได้เกิดขึ้นลอย ๆ แต่เกิดขึ้นภายใต้โครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรมไทย ส่วนในระดับจุลภาคเป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระดับบุคคลที่เกิดขึ้นในระบบราชการของกรมตำรวจ การมองลงไปในรายละเอียดหรือมองจุลภาค จะช่วยให้สามารถแยกแยะได้ว่าปรากฏการณ์นี้ในกรมตำรวจแตกต่างจากในสังคมอื่นหรือไม่อย่างไร ดังนั้นการจะอธิบายความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจสำหรับการศึกษานี้จะแยกออกเป็น 3 ระดับกล่าวคือ

1. ภาพรวมทั้งสังคมของสังคมไทยโดยอาศัยทฤษฎีโครงสร้างทางสังคมซึ่งเป็นทฤษฎีที่กล่าวถึงแบบแผนความสัมพันธ์ต่าง ๆ ในสังคม ว่าเกิดจากโครงสร้างทางสังคมเป็นตัวกำหนด

นับแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราช คนไทยอยู่กันแบบ กษัตริย์ - ขุนนาง, จ้าว - ไพร่ อำนาจการปกครอง ขึ้นอยู่กับปัจเจกบุคคลผู้นำชุมชนหรือผู้นำครอบครัวที่มีทักษะเป็นผู้อาวุโสสูงสุดและได้รับการยอมรับในสังคมนั้น ๆ การที่ผู้หนึ่งผู้ใดจะดำรงชีวิต หรือรักษาสถานภาพตัวเองอยู่ได้ จำเป็นต้องมีผู้ปกครองที่เข้มแข็งกว่า ผู้ที่เข้มแข็งกว่าจึงมีผู้มาสวามิภักดิ์หรือเข้ามาอยู่ภายใต้ความคุ้มครองเป็นจำนวนมาก เกิดมีการเกื้อกูลกันขึ้นระหว่างผู้ใหญ่มากกับผู้เล็ก ต่างฝ่ายต่างมีผลตอบแทนซึ่งกันและกัน ซึ่งผลตอบแทนนี้อาจอยู่ในรูปสิ่งของ เช่น ทรัพย์สินเงินทองที่ผู้เล็กเสนอให้ผู้ใหญ่ อาจจะเรียกได้หลายรูปแบบ เช่น ส่วย ใช้เรียกได้กรณีเมืองขึ้นส่งส่วยให้เจ้าเมืองที่ปกครอง หรือไพร่ส่งส่วยให้ขุนนางหรืออยู่ในรูปแรงงาน เช่น ทาส หรือแม้กระทั่งการยกลูกสาวให้ก็ถือว่าเป็นการนำเสนอในรูปสิ่งของ ผู้ใหญ่อาจมีการตอบแทนในรูปสิ่งของ เช่น ให้อาหาร การกิน ที่อยู่อาศัยที่ทำกินแก่ผู้ที่มาอยู่ได้การดูแลหรืออาจจะตอบแทนในรูปแบบที่ไม่ใช่สิ่งของ เช่น ให้อำนาจในการกระทำการใด ๆ แทนตัวเอง หรือแต่งตั้งให้มีตำแหน่งเพื่อใช้ในการปกครอง บังคับบัญชาเป็นชั้น ๆ ลงมา อีกกรณีหนึ่งเป็นความสัมพันธ์แบบบุญมิตรซึ่งในกรณีนี้ไม่มีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง ความสัมพันธ์เกิดจากความใกล้ชิดอาจจะทางสายเลือด หรือการเป็นเพื่อนลักษณะแบบนี้เป็นการให้เปล่าเหมือนกับการทำบุญ ผลตอบแทนที่ผู้ให้จะได้รับอยู่ในรูปความสุขทางใจ ความภูมิใจ การได้บุญ ตามความเชื่อในพุทธศาสนาที่สอนให้คนทำความดีมีเมตตากรุณา ซึ่งการมองภาพรวมในสังคมทั้งหมดแบบนี้สามารถอธิบายได้เพียงว่ามีแบบแผนความสัมพันธ์ใดปรากฏอยู่ในสังคมไทยซึ่งมีมาช้านานแล้ว แต่เมื่อมีการจัดระบบราชการขึ้นเพื่อป้องกันอคติหรือความลำเอียง เลือกที่รักมักที่ชัง ความสัมพันธ์ส่วนตัวเช่น การช่วยเหลือเพื่อนพ้องหรือเห็นแก่คนใกล้ชิดก็ยังมิอยู่ ทำให้เกิดคำถามเชิงทฤษฎีต่อความสัมพันธ์ส่วนตัวว่าแบบแผนของความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ปรากฏในระดับการวิเคราะห์ (level of analysis) สังคมที่ต่างกัน จะยังคงมีแบบแผนที่เหมือนกันอยู่หรือไม่ หรือถ้าต่างกันเพราะเหตุใด

2. ตามที่ระบบราชการในปัจจุบันจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบรรลุเป้าหมายอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมปราศจากเรื่องส่วนตัวใด ๆ เนื่องจากระบบราชการจัดตั้งขึ้นโดยมีข้อสมมุติที่สมมุติให้คนเหมือนเครื่องจักร ไม่มีอารมณ์ ความรู้สึก รัก โลภ โกรธ หลง ไม่มีญาติมิตร หรือรู้จักคำว่าบุญคุณ ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง ไม่ลำเอียง พิจารณาแต่ผลงาน หรือความสามารถเท่านั้น ระบบราชการถูกตั้งขึ้นมาเพื่อกลั่นกรองความไม่ยุติธรรม หรือความไม่มีคุณธรรม โดยเอกฎเกณฑ์ หรือระเบียบข้อบังคับมาเป็นตัวกำหนดบทบาทของข้าราชการ แต่เนื่องจากธรรมชาติของคนที่มีอารมณ์ มีรัก โลภ โกรธ หลง จึงทำให้มีการหลีกเลี่ยงระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของระบบราชการเพื่อตอบสนองความต้องการของตนเอง ความสัมพันธ์นอกระบบจึงเกิดแทรกซ้อนในระบบราชการได้ ซึ่งในส่วนนี้จะศึกษาถึงโครงสร้างและแบบแผนของความสัมพันธ์ในระบบ

หรือ ความสัมพันธ์ที่เป็นทางการของระบบราชการว่ามีจุดอ่อนหรือช่องว่างใดจึงทำให้ความสัมพันธ์นอกระบบสามารถพัฒนาขึ้นในระบบราชการได้อย่างต่อเนื่อง

3. การจะอธิบายความสัมพันธ์นอกระบบในสังคมตำรวจนั้นเป็นการศึกษาระดับจุลภาคโดยทำความเข้าใจจากข้าราชการตำรวจซึ่งเป็นหน่วยของการวิเคราะห์ (unit of analysis) ที่ผู้วิจัยสนใจซึ่งการจะเข้าใจว่าข้าราชการตำรวจปฏิบัติตนอย่างไรต่อเรื่องนี้ ต้องศึกษาจากพฤติกรรมของตำรวจในการมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันว่ามีการใช้ความสัมพันธ์นอกระบบแบบใดบ้างในสังคมข้าราชการตำรวจ แบบแผนความสัมพันธ์ที่ใช้อยู่มีพัฒนาไปตามการเปลี่ยนแปลงของสังคมหรือไม่

ผู้วิจัยได้รวบรวมแนวความคิด ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาเป็นการรอบความคิดในการวิจัย โดยในส่วนนี้จะนำเสนอหัวข้อต่างๆที่จะเป็นพื้นฐานในการกำหนดกรอบความคิดดังนี้

1. ความหมายของความสัมพันธ์นอกระบบ (informal relationships)
2. แนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาความสัมพันธ์นอกระบบ
3. ที่มาของความสัมพันธ์นอกระบบ
4. แบบแผนของความสัมพันธ์นอกระบบ
 - 4.1 ความสัมพันธ์แบบเครือญาติ
 - 4.2 ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์
 - 4.3 ความสัมพันธ์แบบการเมือง
5. การปรับเปลี่ยนแบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบ

ความหมายของความสัมพันธ์นอกระบบ (informal relationships)

ความสัมพันธ์นอกระบบมีความหมายกว้างขวาง คำว่า “ความสัมพันธ์” ในที่นี้ เป็นความสัมพันธ์ทางสังคมที่ต้องมีการถ่ายทอดความคิดสู่กัน ทัลคอต พาร์สัน (Talcott Parson) เห็นว่าระบบหรือองค์กรทางสังคมใด ๆ จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ มีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้คนอย่างน้อย 2 คนขึ้นไป ซึ่งปฏิสัมพันธ์นั้นส่วนใหญ่จะต้องมีการติดต่อสื่อสารทางความคิด หรือการถ่ายทอดความคิด เมื่อเกิดขึ้นติดต่อกันเป็นระยะเวลานานๆเข้า ก็จะเกิดเป็นความสัมพันธ์ทางสังคม (social relationship) ขึ้น การที่คนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปมีปฏิสัมพันธ์ (social interactions) ต่อกัน ช้าแล้วช้าอีก หรือมีกิจกรรมอื่น ๆ ด้วยกันเป็นประจักษ์ก่อนที่จะมีการสถาปนาความสัมพันธ์ ทางสังคมขึ้นมา นั้นบุคคลแต่ละคนจะมีอิสระ มีอำนาจในตนเองหรือสามารถที่จะตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำสิ่งใดก็ได้ตามใจชอบ แต่เมื่อพวกเขามีปฏิสัมพันธ์ต่อกันและสามารถดำรงไว้ซึ่งปฏิสัมพันธ์

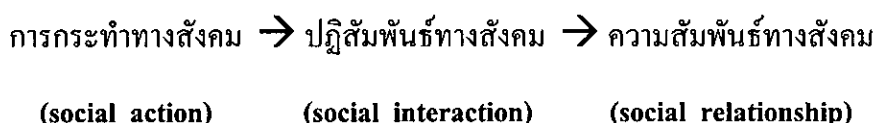
ดังกล่าวเป็นระยะเวลาอันยาวนานจนกลายเป็นความสัมพันธ์ทางสังคม (social relationships) ขึ้นมาแล้ว พวกเขาที่จะกลายเป็นส่วนหนึ่งของความสัมพันธ์ทางสังคมนั้น ๆ และมีพันธกรณีที่จะต้องทำตามข้อผูกมัด หรือเงื่อนไขในการเป็นส่วนหนึ่งของความสัมพันธ์ทางสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การกระทำของพวกเขาถูกกำหนดโดยความเรียกร้องต้องการของความสัมพันธ์ทางสังคม หรือองค์กรทางสังคมที่พวกเขาเป็นสมาชิก และพวกเขาก็จะยังเป็นสมาชิกของความสัมพันธ์ หรือองค์กรทางสังคม อยู่ตราบเท่าที่การกระทำทางสังคมของพวกเขายังเป็นไปตามความเรียกร้อง ต้องการขององค์กรทางสังคมนั้น ๆ (Talcott. 1960)

ส่วนคำว่า “นอกระบบ” (informal) ในที่นี้จะให้ความหมายถึง นอกระบบแบบแผนทางราชการ ซึ่งจากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่ามีความสัมพันธ์ที่เป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือไม่เป็นทางการมีการเรียกขานซ้ำซ้อนกันอยู่หลายประการ เพื่อความชัดเจน ผู้วิจัยจะจัดความสัมพันธ์นอกระบบให้เป็นแบบแผนโดยแบ่งออกเป็น ความสัมพันธ์แบบเครือข่าย ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ และความสัมพันธ์แบบการเมือง หากจะจัดความสัมพันธ์นอกระบบให้อยู่ในลักษณะของความต่อเนื่องจะพบว่าความสัมพันธ์แบบเครือข่ายที่ขึ้นกับขนบธรรมเนียมประเพณีและศีลธรรมมีความสัมพันธ์ในแนวนอน อยู่ปลายหัวหนึ่ง และความสัมพันธ์แบบการเมืองที่ขึ้นกับอำนาจและผลประโยชน์อยู่อีกปลายหัวหนึ่ง ส่วนความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์อาจถือว่าอยู่ระหว่างความสัมพันธ์แบบเครือข่ายกับความสัมพันธ์แบบการเมือง

แนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาความสัมพันธ์นอกระบบ

ทฤษฎีการเกิดความสัมพันธ์ทางสังคม (social relationship theory)

การเกิดความสัมพันธ์ทางสังคมเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่นำไปสู่ความเข้าใจว่าความสัมพันธ์นอกระบบเกิดได้อย่างไร Joel M. Charon (1980) ได้เสนอแผนภูมิโครงสร้างสังคมไว้ดังนี้



จากแผนภูมิโครงสร้างทางสังคม จะเห็นว่าความสัมพันธ์ทางสังคม (social relationship) เกิดจากการกระทำทางสังคม (social action) ที่มีผู้คนอย่างน้อย 2 คนขึ้นไป มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน ซึ่งปฏิสัมพันธ์นั้นส่วนใหญ่จะต้องมีการติดต่อสื่อสารทางความคิด (communication of idea) หรือการถ่ายทอดความคิด (transmission of idea) คู่กันเมื่อมีการกระทำทางสังคมต่อกันโดยมีการติดต่อสื่อสารหรือการถ่ายทอดความคิดระหว่างกันจะเกิด ปฏิสัมพันธ์

ทางสังคม (social interaction) เมื่อปฏิสัมพันธ์ทางสังคมเกิดขึ้นซ้ำกันบ่อย ๆ ติดต่อกันเป็นระยะเวลานาน ๆ เข้าก็จะกลายเป็นความสัมพันธ์ทางสังคม (social relationship) ออลเซน (Olsen, 1978) เห็นว่าสังคมทุกสังคมมีโครงสร้างในตัวของมันเองและโครงสร้างเป็นตัวสำคัญในการกำหนดความสัมพันธ์ของส่วนต่าง ๆ ในสังคมตลอดจนการกระทำของคนในสังคม ความสัมพันธ์ทางสังคมทั่ว ๆ ไป เช่นการที่คนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปมาทำกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยกันเป็นประจำจนกลายเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมแบบไม่เป็นทางการ มีสาเหตุที่สำคัญดังนี้

1. ความพึงพอใจส่วนบุคคล (personal satisfaction) การที่คนมีการพัฒนาจากปฏิสัมพันธ์ไปเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมอันยาวนานต่อกันได้นั้น อาจจะเป็นเพราะพวกเขามีความพึงพอใจทางจิตวิทยา (psychological satisfaction) บางอย่างต่อกันและกัน เช่น รู้สึกมีความสุขความสนุกสนานที่ได้พบหน้าค่าตาและกระทำกิจกรรมต่างๆร่วมกัน มีความรักความชอบพอหรืออะไรก็ตามที่เป็นสิ่งดึงดูดให้มีความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นต่อกันและกัน จากการที่คน 2 คนเมื่อติดต่อกันเป็นประจำอาจเกิดความพึงพอใจส่วนบุคคล ขึ้นความพึงพอใจต่อกันไม่ว่าจะพึงพอใจสิ่งใดต่อกัน ก็จะทำให้หาโอกาสมาพบปะด้วยกันบ่อยขึ้นกลายมาเป็นความสัมพันธ์ ส่วนตัวที่ไม่เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบที่เป็นทางการ

2. ขนบธรรมเนียมและจริยธรรม (obligations and morals) บางคนหรือบางกลุ่มอาจจะรู้สึกมีความผูกพันซึ่งกันและกันเนื่องด้วยค่านิยมและขนบธรรมเนียม ด้วยเหตุนี้จึงดำรงไว้ซึ่งความสัมพันธ์ทางสังคมต่อกัน ทั้งที่อาจไม่มีความชอบพอส่วนตัว หรือไม่มีผลประโยชน์และเป้าหมายร่วมกันแต่ประการใด ความสัมพันธ์ทางสังคมในลักษณะเช่นนี้อาจจะเพราะเป็นเครือญาติกัน อาจเกิดจากความเป็นเพื่อนนักเรียนรุ่นเดียวกันมา เมื่อเพื่อนคนหนึ่งมาติดต่อสัมพันธ์ด้วยก็ก็เป็นธรรมเนียมที่ต้องปฏิบัติตอบด้วยดี

3. การพึ่งพาซึ่งกันและกัน (mutual interdependence) ในสังคมบุพกาลนั้นมนุษย์ส่วนใหญ่สามารถพึ่งตนเองได้จะพึ่งพาอาศัยผู้อื่นน้อยมาก แต่เมื่อสังคมพัฒนาต่อมาเรื่อย ๆ จนมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นทุกขณะ ดังเช่นสังคมปัจจุบันนี้ มนุษย์ต้องศึกษาและประกอบอาชีพเฉพาะทางมากขึ้น การแบ่งงานกันทำ (division of labor) ซึ่งอุบัติขึ้นอย่างเห็นได้ชัดตั้งแต่ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมเป็นต้นมา และแยกย่อยสาขาออกไปมากมายนับไม่ถ้วนในปัจจุบัน ในสภาพสังคมเช่นนี้ผู้คนในสังคมก็ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันมากขึ้น มนุษย์ต้องพึ่งพาอาศัยผู้ชำนาญเฉพาะทางหรือผู้ที่ประกอบอาชีพเฉพาะด้านมากขึ้นทุกขณะ นอกจากความพึงพอใจต่อกันที่พบเห็นได้ง่ายในทุกสังคมแล้ว การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันระหว่างคน 2 คนก็จะพบได้เสมอในระบบราชการ เนื่องจากระบบราชการมีการแบ่งงานกันทำตามคนต่างทำตามที่ถูกมอบหมายหน้าที่มา

4. ผลประโยชน์และเป้าหมายร่วมกัน (common interests and goals) บางคนหรือบางกลุ่มอาจมีความสัมพันธ์อันสนิทสนมต่อกันได้ ไม่ว่าพวกเขาจะมีความรักใคร่ชอบพอกันเป็นการส่วนตัวหรือไม่ก็ตาม ถ้าหากว่าพวกเขามีผลประโยชน์และเป้าหมายร่วมกัน ในกรณีเช่นว่านี้ผลประโยชน์และเป้าหมาย เป็นสิ่งที่นำพวกเขาให้มีความสัมพันธ์ทางสังคมต่อกันและเป็นพื้นฐานสำหรับการที่จะให้ความสัมพันธ์นั้นดำรงอยู่ต่อไป การที่คน 2 คนไม่จำเป็นต้องมีความรักใคร่ชอบพอกันแต่มีความต้องการผลประโยชน์และเป้าหมายร่วมกัน เขาจะสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกันต่อไปจนกว่าจะบรรลุผลประโยชน์หรือเป้าหมายนั้น ผลประโยชน์นั้นอาจจะอยู่ในรูปตำแหน่งหน้าที่การงาน หรือเป็นทรัพย์สินเงินทอง นอกจากนี้การที่คนคบหากันอยู่ทั้งที่ไม่ได้เป็นญาติหรือมีความรักใคร่ ชอบพอสวนตัวกันเป็นพิเศษ เนื่องจากคาดหวังว่าผู้ที่คบหาดูด้วยดีอย่างสม่ำเสมอ นั้นอาจจะเป็นประโยชน์หรือเป็นที่พึ่งได้ในอนาคตก็เป็นได้

5. อำนาจ (power) ในองค์กรหนึ่ง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มคน ครอบครัว สถาบัน หรือสังคมทั้งมวล การกระทำและกิจกรรมของบุคคลนั้น ๆ ย่อมต้องเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทั้งสิ้น อำนาจถูกสร้างขึ้นผ่านกระบวนการในองค์กรสังคม โดยไม่สามารถแยกออกจากกันได้ การกระทำทุกอย่างในสังคมเป็นการบริหารอำนาจ ทุก ๆ ความสัมพันธ์ในสังคมเกี่ยวข้องกับอำนาจ และทุก ๆ กลุ่มหรือระบบในสังคมเป็นองค์กรอำนาจ ดังนั้นจึงสามารถกล่าวได้ว่า เป็นไปได้ที่จะสลับทุก ๆ ระบบของความสัมพันธ์ในสังคมเป็นรูปของขั้วหรืออำนาจ

จากทฤษฎีการเกิดความสัมพันธ์ทางสังคมสามารถนำมาใช้อธิบายถึงเหตุผลที่ทำให้บุคคลที่อยู่ในระบบราชการพัฒนาความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการหรือความสัมพันธ์นอกระบบขึ้นมา เพราะเมื่อการดำรงรักษาความสัมพันธ์ที่เป็นทางการตามระบบราชการไม่อาจช่วยให้บุคคลได้รับสิ่งที่ต้องการหรือที่ปรารถนา บุคคลก็จะพัฒนาความสัมพันธ์นอกระบบขึ้นเพื่อให้บรรลุตามต้องการหรือความปรารถนานั้น ๆ

ที่มาของความสัมพันธ์นอกระบบ

ระบบทุกระบบจะต้องประกอบไปด้วยหน้าที่ที่จำเป็นต่อการดำรงอยู่ของระบบ มีการขึ้นต่อกันพึ่งพาอาศัยกันระหว่างส่วนต่าง ๆ ภายในระบบและอยู่ในสถานะสมดุลย์เสมอ การที่เราจะสามารถอธิบายและคาดการณ์ปรากฏการณ์ต่าง ๆ ทางสังคมได้นั้นเราจะต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างของสังคมและสถาบันทางสังคม ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ต่างๆอยู่ภายในระบบเสียก่อน โดยที่ว่าสังคมเป็นระบบที่ประกอบไปด้วยส่วนต่าง ๆ แต่ละส่วนมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน เนื่องจากส่วนย่อยภายในระบบมีลักษณะเป็นของตนเองการเปลี่ยนแปลงทางลักษณะและหน้าที่ของส่วนย่อยจึงมีผลกระทบต่อส่วนย่อยอื่น ๆ และมีผลกระทบต่อระบบโดยส่วนรวมอีกด้วยเพราะแต่ละส่วนต่างมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน

การที่ระบบราชการเกี่ยวข้องกับส่วนอื่นๆของสังคมดังนั้นระบบราชการไม่ได้แยกตัวเป็นเอกเทศจากสิ่งแวดล้อมหากเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อมและมีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมในสังคมที่อยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลงส่วนหนึ่งของสังคมอาจก้าวหน้าหรือทันสมัยกว่าส่วนอื่น ๆ ของสังคม ทั้งส่วนที่ทันสมัยและส่วนที่ล้าหลังนี้ต่างดำรงอยู่ในสภาพแวดล้อมเดียวกัน ดังนั้นแม้ว่าระบบราชการที่ถือว่าทันสมัยนั้นก็ไม้อาจแยกจากอิทธิพลของขนบธรรมเนียมประเพณี ความเชื่อ ศาสนาได้ ริกส์ (Riggs, 1966) ก็มีความเห็นว่าสังคมของประเทศที่กำลังพัฒนามีลักษณะผสมระหว่างสังคมที่ไม่มีการแบ่งแยกแยะแ่งโครงสร้างมาก เช่น ครอบครัวยุคใหม่ที่มีการแบ่งแยกแยะแ่งโครงสร้างอย่างสลับซับซ้อน เช่น ระบบราชการ ระบบราชการของสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างประเทศไทยมีโครงสร้างความสัมพันธ์ที่เอื้อให้ความสัมพันธ์นอกระบบเกิดขึ้นดังนี้คือ

1. จากความเชื่อของคนไทยที่ว่าการทำงานของตนขึ้นอยู่กับบุญและกรรมในชาติก่อน เพราะทำบุญมาน้อยชาตินี้จึงต้องลำบาก ผู้ที่เป็นเจ้านายคนเพราะทำบุญมาก คนที่เกิดมาเป็นคนชั้นต่ำของสังคมเช่นลูกชานาก็จะอยู่ในฐานะชานาไปจนตายและสืบลูกหลานเป็นชานาต่อไป ด้วยเหตุนี้คนไทยจึงไม่เคร่งครัดกับกฎเกณฑ์ทางสังคมมากนักตามคำพังเพยที่ว่า “ทำได้ตามใจคือไทยแท้” คนไทยมักจะปฏิบัติตนอย่างยืดหยุ่น คนไทยจะไม่ให้ความสำคัญขององค์กรทางสังคม แต่จะยึดมั่นในปัจเจกบุคคล จะยอมรับในอำนาจของผู้มีบุญบารมีซึ่งเป็นเรื่องเฉพาะตัวคนทั่วไปสามารถเปลี่ยนแปลงสถานภาพได้เร็วโดยผ่านความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ และการบวชในพุทธศาสนา การที่คนไทยมีความผูกพันกับสังคมน้อยจนทำให้เห็นว่าสังคมไทยไม่มีชนชั้นและความขัดแย้ง เพราะยอมรับในอำนาจและการเปลี่ยนแปลงตามบุญตามกรรมของแต่ละคนทำให้เอมบริ และ แองส์ วิเคราะห์ว่าโครงสร้างสังคมไทยมีลักษณะเป็นโครงสร้างแบบหลวม (loosely structure) นั่นคือสังคมไทยมีการปรับตัวเองคล้ายกับนักฟุตบอลที่เคลื่อนย้ายตัวเองไปมาในสนามโดยไม่มีตำแหน่งที่แน่นอน หากยังอยู่ในกฎกติกาของฟุตบอล (Embree, 1950 ; Lucian M. (Jr.), 1962) เมื่อนำแนวคิดนี้โดยใช้ปัจเจกบุคคลเป็นหน่วยพื้นฐานในการวิเคราะห์ การอธิบายพฤติกรรมจากระบบคุณค่าและโลกทัศน์ของคนไทยที่มีพื้นฐานความคิดตามศาสนาพุทธในเรื่องของบุญกรรม ที่ส่งผลให้แต่ละคนมีอำนาจ วาสนา บารมี ไม่เท่ากัน ทำให้คนไทยยอมรับนับถือผู้มีฐานะทางสังคมสูงกว่า ยอมเป็นลูกน้องเพื่อจะได้รับการคุ้มครองจากผู้มีอำนาจวาสนา เมื่อมีความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้ใหญกับผู้ย่อย ผู้ใหญ่ก็ต้องแสดงความเมตตาต่อผู้น้อยจึงจะคงอำนาจและบารมีของตนอยู่ได้

2. อิทธิพลของสถาบันทางสังคมนอกระบบราชการ โดยปกติในสังคมที่พัฒนาแล้ว ความเป็นครอบครัวหรือ เครือญาติ จะไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการบริหารทางราชการไม่ว่าจะเป็นการรับบุคคลเข้าทำงาน การเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้าย หรือการให้ทุนให้โทษอื่น ๆ แต่ในสังคมไทย

นั่นเนื่องจากอิทธิพลของสถาบันทางสังคมนอกระบบราชการยังมีอยู่มากโดยเฉพาะอย่างยิ่ง อิทธิพลของความเป็นเครือญาติ ในเมื่อความผูกพันด้วยความเป็นเครือญาติยังถือว่าเป็นวัฒนธรรม อันดีงาม ที่สังคมยอมรับและยึดถือปฏิบัติ จึงทำให้ดูเหมือนว่า ระบบราชการเป็นเพียงโครงสร้าง ใหม่ หรือองค์กรที่เป็นทางการที่ซ่อนสังคมเก่านั้นเอง การบริหารราชการจึงหลีกเลี่ยง ไม่พ้นที่จะ เป็นการบริหารเพื่อเครือญาติมากกว่าส่วนรวมหรือผลประโยชน์ทางราชการ

3. มีการใช้ความสัมพันธ์แบบเศรษฐกิจแทรกซ้อนในระบบราชการ ในระบบ เศรษฐกิจของสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างผู้ทำงานในระบบ ราชการกับภาคอื่น ๆ โดยเฉพาะภาคธุรกิจและการเมือง มีส่วนทำให้ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ที่ใช้การพึ่งพาอาศัยกันตามแบบที่เป็นอยู่ในสังคมดั้งเดิมเริ่มจะเป็นที่เสื่อมศรัทธา ความสัมพันธ์ โดยคาดหวังในการตอบแทนของผลประโยชน์ส่วนตนจึงมีบทบาทมากขึ้นในระบบราชการ

4. มีการใช้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจามีอิทธิพลเหนือระบบราชการ สังคมที่กำลัง พัฒนาเช่นประเทศไทยประกอบด้วยกลุ่มอำนาจและผลประโยชน์ หลายกลุ่มแต่ละกลุ่มจะแข่งขัน กันในการแย่งชิงผลประโยชน์จากรัฐ ข้าราชการเป็นกลุ่มเป้าหมายที่กลุ่มอำนาจและผลประโยชน์ เลือกใช้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ค่อนข้างจะศักดิ์สิทธิ์ สำหรับข้าราชการที่หวังจะเจริญเติบโตใน ชีวิตราชการ ทำให้ข้าราชการเหล่านั้นไม่สามารถรักษาความเป็นกลางไว้ได้ จำเป็นที่เลือกปฏิบัติ ต่อกลุ่มที่มีอำนาจเหนือตนโดยให้สิทธิเป็นพิเศษกว่ากลุ่มอื่น ดังนั้นกลุ่มใดที่มีอำนาจทาง การเมือง กลุ่มนั้นจะเข้ามามีอิทธิพลต่อบทบาททางการบริหารของข้าราชการประจำเพื่อให้ ข้าราชการนั้นให้บริการของรัฐตอบแทนหรือเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มของตัวเองมากกว่ากลุ่ม อื่น ๆ

5. จุดอ่อนของระบบราชการ (bureaucratic disfunction) ตามที่ทราบกันดีว่า ระบบ ราชการ (bureaucracy) คือ องค์กรที่ประกอบด้วยสายการบังคับบัญชาที่จัดไว้อย่างละเอียดรัดกุม โดยอาศัยหลักของการแบ่งงานกันทำ (division of work) ตามทัศนะของ Max Weber ในส่วนที่ เกี่ยวกับองค์กรนั้น Weber มีความเห็นว่า ระบบราชการมีลักษณะสำคัญดังนี้ : 1) เป็นองค์กรที่ มีการทำงานโดยต่อเนื่องอย่างเป็นทางการ ตามขอบเขตของกฎหมาย โดยมีความต่อเนื่อง 2) มี ความสามารถที่เฉพาะชัดเจน ซึ่งรวมถึงมีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ที่มีการแบ่งงานกันทำ อย่างเป็นระบบ มีการให้อำนาจที่จำเป็นแก่ผู้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่เหล่านั้น มีการ กำหนดวิธีการบังคับที่จำเป็นอย่างชัดเจน และการใช้อำนาจบังคับนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอัน ชัดเจน 3) การจัดสำนักงาน จัดตามหลักของการลดหลั่นตามสายบังคับบัญชา นอกจากการ บริหารการควบคุมโดยอาศัยความรู้ความสามารถของคนแล้ว องค์กรระบบราชการตามอุดมคติ จะต้องปฏิบัติตามระเบียบและข้อบังคับอย่างเคร่งครัด แต่ในความเป็นจริงระบบราชการสามารถ สร้างกฎและระเบียบขึ้นภายในองค์กรให้ยืดหยุ่น และอำนวยความสะดวกและผลประโยชน์ต่อ

คน ภายในระบบได้ จนทำให้การปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับเป็นกรณียกเว้น ส่วนการปฏิบัติที่สามารถหลีกเลี่ยงได้เป็นสิ่งที่มักจะถือปฏิบัติกัน ทำให้เกิดคำว่า “ชักช้า” (red tape) “ไร้ประสิทธิภาพ” (inefficiency) “คอร์รัปชัน” (corruption) Robert Merton ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับลักษณะทั่วไปของระบบราชการว่า ถ้าช้า มีกฎมีเกณฑ์ อาศัยกฎหมายในการปฏิบัติงาน และไม่ชอบให้มีการเปลี่ยนแปลง (Merton. 1949) ผู้ที่สรีทธาแนวความคิดนี้ ก็พยายามจะหาวิธีอุดช่องโหว่ของระบบราชการ มีการเสนอแนวความคิดในเชิงบริหารองค์กร ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงโครงสร้างองค์กร กระจายอำนาจผู้บริหาร การเสนอความคิดเป็นแบบ 2 ทาง (2 ways communication) หรือการบริหารโดยอาศัยวัตถุประสงค์ (management by objective-MBO) เปลี่ยนการบริหารจาก top-down เป็น bottom up แต่ท้ายที่สุด ก็แก้จุดที่ว่าคนมีความสัมพันธ์กันไม่ได้ จึงเกิดการบริหารแบบยกเว้น คือ management by exception (MBE) ทุกอย่างจะมีกติกาชัดเจน มีระเบียบชัดเจน แต่พอถึงเวลาการพิจารณาขั้นสุดท้ายที่อยู่ในอำนาจผู้บริหารระดับสูงสุด จะมีข้อยกเว้นไว้เป็นทางออกเสมอ ซึ่งข้อยกเว้นนี้เป็นทางออกที่ว่าระบบราชการไม่สมบูรณ์พอดังนั้นเมื่อระบบราชการเองมีจุดอ่อน ทำให้ความสัมพันธ์อันกระชับตรึงตัวอยู่ได้ในระบบราชการ

Warren Bennis นักเปลี่ยนแปลงในแง่ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ปัจจุบันเห็นว่า องค์การแบบราชการ นับวันแต่จะกลายเป็นองค์การที่มีประสิทธิผลน้อยลงทุกที ทั้งนี้เพราะ 1) มีผู้นำที่ไร้ฝีมือในด้านเทคนิค 2) ใช้อำนาจตามอำเภอใจมากกว่ากฎเกณฑ์ของทางราชการ 3) มีการติดต่อสื่อสารกันเป็นส่วนตัวมากกว่าการใช้กฎเกณฑ์ 4) มีความขัดแย้งระหว่างบทบาทของระดับต่าง ๆ 5) ปฏิบัติตามผู้ได้บังคับบัญชาโดยปราศจากเหตุผล

จากแนวความคิดพื้นฐานอันกว้างๆเกี่ยวกับระบบราชการดังกล่าวมาแล้วข้างต้นจะแยกจุดอ่อนของระบบราชการที่ทำให้เกิดความสัมพันธ์อันกระชับตรึงตัวได้ว่า

1. ระบบราชการไม่เปิดโอกาสให้คนเจริญก้าวหน้าและพัฒนา
2. เป็นการพัฒนาความเห็นร่วมกัน โดยปราศจากวิญญาน
3. ระบบราชการไม่คำนึง “องค์การนอกระบบ” และปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้
4. ระบบควบคุมและอำนาจหน้าที่ คาดหวังไม่ได้ว่าจะได้ผล
5. ไม่มีวิธีการอันใดที่เหมาะสมที่จะแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่ขัดแย้งกันระหว่างระดับต่าง ๆ
6. การติดต่อสื่อสารไม่ได้ผลระหว่างระดับต่าง ๆ ในงานที่แบ่งกันทำ
7. เป็นการใช้ทรัพยากรมนุษย์ไม่เต็มที่ เพราะไม่มีการไว้วางใจกันและกัน

จุดอ่อนเหล่านี้ Warren Bennis ชี้ให้เห็นว่าในสภาพของสังคมหลังการพัฒนาอุตสาหกรรมเช่นนี้ ทฤษฎีองค์การที่มีแบบแผนของเวเบอร์ไม่สามารถจะเผชิญกับปัญหาของสังคมได้ สังคมในปัจจุบันเป็นสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และคาดการณ์ไม่ได้ การมี

องค์การขนาดใหญ่ ความก้าวหน้าและสลับซับซ้อนของเทคโนโลยี และต้องการความรู้เฉพาะด้าน ให้สอดคล้องกับความเจริญของเทคโนโลยีมีส่วนทำให้ทฤษฎีองค์การที่มีอยู่ไม่เพียงพอที่จะแก้ปัญหาสังคมได้ (Bennis and Slater. 1968)

จากงานของนักวิจัยหลายท่านพบว่าความต้องการของมนุษย์ย่อมเป็นเครื่องกำหนดพฤติกรรม กฎหมาย และระเบียบข้อบังคับขององค์การไม่สามารถจะเป็นเครื่องกำหนดพฤติกรรมของมนุษย์ได้ มนุษย์ย่อมมีพฤติกรรมในการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงโดยธรรมชาติ เหตุผลคือการยึดถือหลักการของระบบราชการโดยไม่คำนึงถึงจิตใจมนุษย์ และดูเหมือนหนึ่งว่ามนุษย์เป็น “เครื่องจักร” นั้นเดินสวนทางกับความเป็นจริงของพฤติกรรมของมนุษย์ ด้วยเหตุที่ว่าระบบราชการมีข้อจำกัดอยู่มาก ทำให้ความสัมพันธ์ส่วนตัวเชิงอุปถัมภ์ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น (Gellner. 1977 ; Gouldner. 1960)

แบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบ

ผู้วิจัยมีความเชื่อว่าความสัมพันธ์นอกระบบที่พัฒนาขึ้นมาในระบบราชการ มิได้เกิดขึ้นมาอย่างไร้ทิศทาง การที่ความสัมพันธ์นอกระบบในระบบราชการได้เกิดขึ้นและดำรงอยู่ในระบบราชการมาโดยตลอด ความสัมพันธ์นอกระบบจึงน่าที่จะมีแบบแผนความสัมพันธ์ที่สามารถศึกษาได้ และแบบแผนดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นจากความว่างเปล่า หากแต่มีเหตุผลหรือเงื่อนไขที่ทำให้ความสัมพันธ์นั้นก่อกำเนิดและพัฒนาไปตามการเปลี่ยนแปลงของสังคม ในการศึกษาแบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบ มีแนวความคิดที่จะนำมาใช้เป็นกรอบความคิดในการศึกษาได้ดังนี้

ความสัมพันธ์แบบเครือญาติ (kinship relationships)

ในสังคมแบบดั้งเดิมที่มีการจัดระเบียบสังคมไม่ซับซ้อนการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของสังคมจะมีลักษณะเป็นเรื่องส่วนตัวไม่เป็นทางการหรือไม่ใช่เชิงพาณิชย์ บุคคลจะมีความผูกพันโดยอาศัยสายสัมพันธ์หลายด้าน เช่น ด้านเชื้อชาติ ศาสนา ที่อยู่อาศัย และเครือญาติ สายสัมพันธ์เหล่านี้ถือว่าเป็นโครงสร้างสังคมที่เป็นข่ายใยผานและยึดเหนี่ยวสมาชิกของสังคมไว้ด้วยกัน สายสัมพันธ์ทางเครือญาติ ซึ่งเชื่อมบุคคลกับบุคคล บุคคลกับกลุ่ม และระหว่างกลุ่มกับกลุ่มเข้าด้วยกันอย่างมีระบบตั้งแต่บุคคลถือกำเนิดขึ้นมาจนถึงวาระสุดท้ายของชีวิต ได้ถูกยอมรับว่าเป็นสายสัมพันธ์ที่เป็นพื้นฐานและเป็นสากลมากที่สุด (most fundamental and universal) ในปัจจุบันแม้บทบาทของเครือญาติในบางสังคมจะลดความสำคัญลงไปบ้างก็ตามแต่ก็ยังไม่มีความใดที่ปราศจากอิทธิพลหรือการผูกพันของเครือญาติเลย (ประสิทธิ์ สวาสดิธญาธิ. 2539)

ฟอร์เตส (Fortest) เสนอแนวคิดว่าความสัมพันธ์แบบเครือญาตินับว่าเป็นความสัมพันธ์ที่ยืนนาน ไม่ได้คำนึงถึงคุณค่าของสิ่งที่แลกเปลี่ยนว่าต้องเท่ากัน เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างแม่กับ

ลูกที่แม่ต้องเสียสละอย่างมากโดยไม่อาจคิดถึงผลตอบแทนและเป็นสิ่งที่แม่เต็มใจทำและถูกคาดหวังว่าจะทำ ส่วนประกอบทางด้านศีลธรรมในลักษณะของการให้โดยไม่หวังผลตอบแทนนี้ เป็นอุดมคติที่สำคัญของความเป็นญาติและทำให้เป็นลักษณะสูงสุดของการแลกเปลี่ยนแบบทั่ว ๆ ไป (Fortest. 1970)

การตีความในด้านเครือญาติดังกล่าวข้างต้นไม่ได้ปฏิเสธความจริงที่ว่าคนทั่วไปอาจใช้เป็นเครื่องมือเพื่อจุดประสงค์อื่น แต่เหตุผลหนึ่งที่ใช้กันนั้นก็เนื่องมาจากปัจจัยด้านศีลธรรม ข้อเรียกร้องจากญาติเป็นสิ่งที่ปฏิเสธยาก เหตุนี้จึงพบว่า มีการใช้ศัพท์ทางเครือญาติในสังคมไทย ซึ่งเป็นญาติที่สมมุติขึ้นอย่างกว้างขวางเพื่อสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวที่จะช่วยลดการแข่งขันหรือเอารัดเอาเปรียบกัน (Kemp. 1980)

คนไทยส่วนมากอาศัยอยู่ในชนบท อาศัยรวมกลุ่มกันในหมู่บ้าน คนในหมู่บ้านเดียวกันจะเป็นญาติกันไม่ว่าฝ่ายชายก็ฝ่ายหญิง เมื่อมีเด็กเกิดขึ้นในหมู่บ้าน เด็กคนนี้จะมีสถานภาพเป็นลูก หลาน หลาน น้อง ของพ่อแม่ ปู่ ย่า ตา ทวด เมื่อเจริญวัยขึ้น มีครอบครัวก็จะมีสถานภาพเป็นพี่ ป้า น้า อา ตลอดจน พ่อ แม่ ปู่ ย่า ตา ทวดเมื่อลำดับญาติกันต่อมา จะเห็นได้ว่าความผูกพันทางสายเลือดหรือจากการสมรสเป็นความผูกพันตามธรรมชาติ เมื่อญาติกันไปอยู่ที่ใดหากมีความจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยกันหรือช่วยเหลือเกื้อกูลกันได้ ความเป็นญาติต้องมาก่อนคนอื่น ดังเช่นคำกล่าวที่ว่า “เลือดย่อมข้นกว่าน้ำ” การช่วยเหลือเกื้อกูลกันเองระหว่างญาติถือเป็นภาระหน้าที่ของญาติผู้ใหญ่หรือญาติผู้มีฐานะความเป็นอยู่หรือตำแหน่งสูงกว่าต้องให้ความช่วยเหลือคุ้มครองดูแลญาติผู้น้อย ความผูกพันนี้ไม่มีที่สิ้นสุดหากไม่มีปัจจัยอื่นมากระทบให้ความสัมพันธ์นี้ต้องขาดตอนลง

ดังนั้นเครือญาติจึงเป็นสิ่งที่กำหนดแนวทางการปฏิบัติต่อกันสำหรับสมาชิกในกลุ่มญาติ ได้แก่ความสัมพันธ์ตามบทบาทที่ยอมรับระหว่างพ่อกับลูก ระหว่างคนเชื้อสายเดียวกัน คนในตระกูลเดียวกัน พี่ชายกับน้องสาว ลูกเขยกับแม่ยาย เป็นต้น ความประเพณีทางเครือญาตินี้ เป็นสิ่งที่นำมาอธิบาย กฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเครือญาติได้ (Smelser. 1960)

ประเภทของความสัมพันธ์แบบเครือญาติ

การที่มนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นกลุ่มสังคมนั้นเป็นปรากฏการณ์ที่พบเห็นได้ทั่วไป หากแบ่งการปฏิสัมพันธ์ของมนุษย์ (human interaction) ออกเป็น 2 แบบตาม เฮบดิงก์ และ กลีก์ค (Hebding and Glick. 1976) คือความสัมพันธ์แบบปฐมภูมิ (primary relations) และความสัมพันธ์แบบทุติยภูมิ (secondary relations) กลุ่มสังคมของมนุษย์ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ทางเครือญาติ จะมีลักษณะความสัมพันธ์แบบปฐมภูมิ กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์ในกลุ่มขนาดเล็ก ลักษณะของความสัมพันธ์เป็นแบบใกล้ชิดคุ้นเคยและเป็นส่วนตัว (personal relations) จนกระทั่ง

สมาชิกมีความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน หรือเป็นพวกเรา (we-feeling) มีอารมณ์ร่วม เช่น ความรัก ความพอใจ ความเห็นอกเห็นใจ ความรู้สึกอ่อนไหวคล้อยตามกัน สิ่งเหล่านี้เกิดจากการพบปะเห็นหน้าตากันบ่อยครั้ง จนคุ้นเคยกันดี ความสัมพันธ์แบบนี้จะพบในกลุ่มครอบครัว กลุ่มเพื่อน เป็นต้น (สุพิศวง ธรรมพินธา. 2540)

Murdock (1949) ได้จำแนกความสัมพันธ์แบบเครือญาติออกเป็นสามประเภทด้วยกัน คือ

1. กลุ่มญาติพี่น้องร่วมสายโลหิต (consanguineal kin group) ความเป็นบิดากับบุตร มารดากับบุตร และพี่น้องร่วมบิดามารดาถือเป็นสมาชิกในกลุ่มญาติพี่น้องร่วมสายโลหิตเสมอ แม้ว่าจะไม่ได้อาศัยอยู่รวมกันก็ตาม

2. กลุ่มญาติพี่น้อง ที่มีที่อยู่อาศัยร่วมกัน (residential kin group) คือการที่มนุษย์ได้มาอยู่กินร่วมกันเป็นครอบครัวประเภทต่าง ๆ นั่นเอง

3. กลุ่มญาติพี่น้องประนีประนอม (compromise kin group) หมายถึงกลุ่มญาติที่มารวมตัวกันโดยอาศัยทั้งหลักของการเลือกที่อยู่หรือการตั้งถิ่นฐานบ้านเรือน (rule of residence) และหลักของการสืบเชื้อสาย (rule of descent) ร่วมกัน

มีนักวิชาการบางท่านได้จำแนกความสัมพันธ์แบบเครือญาติเป็น 2 แบบ (สนธิ สมัครการ. 2539) คือ

1. ความเป็นญาติที่เกิดจากองค์ประกอบทางชีวะ (biological factor) คือเกิดขึ้นจากการสืบสายเลือดหรือการถ่ายทอดทางพันธุกรรมอันเป็นผลจากการผสมพันธุ์ของมนุษย์ (ในปัจจุบัน การปฏิสนธิในหลอดทดลอง หรือการย้ายตัวอ่อนฝากครรภ์น่าจะจัดอยู่ในประเภทนี้เช่นเดียวกัน ผู้วิจัย) ญาติแบบนี้เรานับโดยตรงขึ้นไป คือ พ่อ แม่ ปู่ ย่า ตา ยาย ทวด และเราอาจนับโดยตรงลงมา คือ ลูก หลาน เหลนๆ ก็ได้ เราอาจเรียกญาติแบบนี้ว่าญาติร่วมสายโลหิต ญาติ แบบนี้นับสืบทอดตามแนวตั้ง

2. ความเป็นญาติที่เกิดจากส่วนประกอบทางสังคม (social factors) เกิดจากการที่สังคมกำหนดให้มีความเป็นญาติโดยไม่จำเป็นต้องมีความสัมพันธ์ทางสายโลหิต แบบอย่างของญาติที่เกิดจากองค์ประกอบทางสังคมแบบนี้ได้แก่ญาติที่มาจากการแต่งงาน หรือญาติที่เกิดจากผลของการแต่งงาน การแต่งงานย่อมก่อให้เกิดความเป็นญาติกันขึ้นระหว่างญาติพี่น้องของฝ่ายชายหรือ ฝ่ายสาวกับญาติพี่น้องของฝ่ายหญิงหรือฝ่ายภรรยาด้วย ความเป็นญาติที่เกิดจากการแต่งงานนี้ เป็นข้อกำหนดทางสังคมหรือเป็นเรื่องของวัฒนธรรมมากกว่าเรื่องของธรรมชาติหรือชีวภาพ การขยายตัวของญาติที่เกิดจากองค์ประกอบทางสังคมเป็นไปตามแนวนอน เช่น พี่น้องร่วมบิดา มารดา และลูกพี่ลูกน้อง

นอกจากนี้ยังมีญาติที่เกิดขึ้นเพราะความนับถือรักใคร่กันฉันท์ญาติได้อีก แม้ว่าความเป็นจริงแล้วไม่ได้เป็นญาติกันมาก่อน ญาติแบบนี้อาจเรียกได้ว่า “ญาติขยายวงศ์” (extended kinship) ซึ่งมีปรากฏในหลายสังคมมนุษย์รวมทั้งสังคมไทยด้วย

จะเห็นว่าความสัมพันธ์แบบเครือญาติเป็นความสัมพันธ์ที่พิจารณาจากแง่ความเกี่ยวพันทางสายเลือด เกี่ยวพันทางครอบครัวหรือเครือญาติถือความเป็นพี่เป็นน้อง (familial and kinship consideration) พฤติกรรมต่อกันจะขึ้นกับความรู้สึกว่าเป็นญาติกันจะมีความรู้สึกผิดหากไม่ช่วยเหลือญาติกันเอง เนื่องจาก บุคคลได้รับการอบรมสั่งสอนมาตั้งแต่เด็กโดยกระบวนการขัดเกลาทางสังคมให้ปฏิบัติตามบรรทัดฐานของสังคมซึ่งเป็นสิ่งที่มีมาก่อนที่บุคคลจะเกิดมา ให้ทำตามแบบแผนพฤติกรรมนั้น ๆ เช่น ญาติพี่น้องกันต้องรักและช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ต้องรู้จักกตัญญูรู้คุณคนถึงจะเจริญ ความสัมพันธ์แบบเครือญาติเป็นความสัมพันธ์ที่อยู่ในระนาบเดียวกันเนื่องจากจารีต ประเพณีทำให้ความแตกต่างของสถานภาพทางสังคมระหว่างญาติลดช่องว่างลง ความสัมพันธ์แบบนี้ไม่จำเป็นต้องมีผลประโยชน์มาเกี่ยวข้อง และเกิดขึ้นโดยขนบธรรมเนียมประเพณีโดยไม่ต้องมีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่เป็นทางการมาบังคับ ความสัมพันธ์แบบนี้มีความมั่นคงยืนยาวกว่าความสัมพันธ์แบบอื่น Jeremy H. Kemp. เสนอว่าความสัมพันธ์แบบเครือญาติเป็นความสัมพันธ์ที่กำหนดให้มาตั้งแต่กำเนิดเป็นความสัมพันธ์ที่ยั่งยืน ที่การแลกเปลี่ยนไม่ได้คำนึงถึงคุณค่าของสิ่งที่แลกเปลี่ยนว่าจะต้องมีคุณค่าเท่าใดและอาจไม่หวังผลตอบแทนที่เป็นวัตถุสิ่งของ การใช้จำนวนของเครือญาติเป็นไปอย่างกว้างขวางเพื่อสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัว (Kemp. 1980)

Sussman และ Burchinal พูดยุติสังคมตะวันออกว่าในครอบครัวของเขและสะไว้จะมี ความเกี่ยวพันที่แสดงออกในรูปของการให้บริการช่วยเหลือกันทุกรูปแบบ กิจกรรมในหมู่ญาติที่สำคัญคือการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในกิจกรรมด้านสังคมและบริการด้านต่าง ๆ (Sussman & Burchinal. 1969)

Sussman ได้รวบรวมผลงานวิจัยต่างๆที่แสดงให้เห็นถึงการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในระหว่างครอบครัวที่เป็นญาติพี่น้องกันทั้งนี้เป็นเพราะมีการค้นพบว่ามีความช่วยเหลือกันอย่างกว้างขวางในระหว่างครอบครัวที่เป็นญาติกัน หลักฐานต่างๆที่รวบรวมมาได้ต่างก็แสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องต้องกันอย่างน่าประหลาดว่าคนส่วนมากยังคงมีการติดต่อกับญาติพี่น้องของตนเป็นอย่างดี และความสัมพันธ์ทางเครือญาตินี้ก็ไม่ได้จำกัดขอบเขตอยู่เฉพาะเพียงการติดต่อในระหว่างมารดาและบุตร ซึ่งอาศัยอยู่ภายในครอบครัวดั้งเดิมเดิยวมาก่อนเท่านั้น แต่ยังมี การติดต่อกันในระหว่างเครือญาติที่กว้างไกลไปกว่านั้นอีก ตัวอย่างเช่น Morris Axelrod ศึกษา กลุ่มตัวอย่าง 749 คนในเมือง Detroit พบว่าคนส่วนมากติดต่อกับญาติภายนอกครอบครัวของตนมากกว่าที่จะติดต่อกับเพื่อน เพื่อนบ้านหรือเพื่อนร่วมงาน ประมาณครึ่งหนึ่งของกลุ่มตัวอย่าง

ตอบว่าพบกับญาติอาทิตย์ละครั้ง เกือบสามในสี่ของกลุ่มตัวอย่างพบญาติประมาณเดือนละครั้ง หรือมากกว่า Bell และ Boat ศึกษาชายที่มีอายุมากกว่า 21 ปี จากกลุ่มตัวอย่าง 701 คนใน San Francisco พบว่าเกือบร้อยละ 90 ของตัวอย่างมีการติดต่ออย่างใกล้ชิดและสนิทสนมกับญาติมากกว่าที่จะติดต่อกับเพื่อนและเพื่อนร่วมงาน และพบว่าเครือข่ายจะมีความสำคัญที่สุดในการที่จะให้ความช่วยเหลือในยามวิกฤติ และ Sussman ศึกษาตัวอย่าง 80 คน ในเมือง Cleveland พบว่าญาติพี่น้องที่อาศัยอยู่ใกล้ๆกัน มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในระหว่างผู้ให้สัมภาษณ์กับบิดามารดา และพี่น้อง ความช่วยเหลือที่ให้อาจเป็นความช่วยเหลือในระหว่างที่มีการเจ็บป่วย ความช่วยเหลือด้านการเงิน การช่วยเหลือเลี้ยงดูเด็ก หรือการให้คำแนะนำก็ได้ และคนส่วนมากมักจะขอความช่วยเหลือจากญาติก่อนที่จะขอจากคนอื่นในยามที่มีความต้องการจำเป็น โดย Sussman ได้สรุปผลงานการวิจัยต่างๆที่ค้นพบถึงระบบของการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในระหว่างครอบครัวของบิดามารดาและครอบครัวของบุตรที่แต่งงานไปแล้ว ไว้ดังนี้

1. การช่วยเหลือมีอยู่หลายแบบ เช่น การแลกเปลี่ยนการบริการ ของขวัญ คำแนะนำ และการช่วยเหลือทางการเงินทอง

2. รูปแบบของความช่วยเหลือมักจะมีมากในครอบครัวของชนชั้นกลาง และครอบครัวของชนชั้นต่ำ จากการศึกษอย่างกว้างขวาง พบว่า มีอยู่เพียงไม่กี่ครอบครัวเท่านั้นที่ไม่มีการให้หรือการรับความช่วยเหลือในระหว่างคนที่เป็ญาติกัน

3. การแลกเปลี่ยนความช่วยเหลือในระหว่างคนที่เป็ญาติกันจะเป็นไปได้หลายทาง เช่น บิดามารดาให้ความช่วยเหลือแก่บุตร บุตรให้ความช่วยเหลือแก่บิดามารดา พี่น้องให้ความช่วยเหลือแก่พี่น้อง และบางทีอาจได้รับความช่วยเหลือจากญาติห่างๆแม้ว่าจะไม่ค่อยบ่อยนัก อย่างไรก็ตามทั่ว ๆ ไปแล้วมักจะพบว่าบิดามารดาจะเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บุตร

4. แม้ว่าจะมีความแตกต่างกันในด้านจำนวนเงินที่ได้รับมาจากครอบครัวชนชั้นกลาง และชนชั้นต่ำ แต่ก็ไม่มี ความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางด้านอัตราส่วนที่ครอบครัวในสองชนชั้นนี้ จะทำการแลกเปลี่ยนความช่วยเหลือกันทางด้านเศรษฐกิจในรูปแบบอื่น

5. ความช่วยเหลือทางการเงินจะได้รับมากที่สุดในช่วงแรก ๆ ของชีวิตสมรสโดยบิดามารดามักจะสนับสนุนให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่การสมรสที่แต่งงานกันตามแบบที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปมากกว่าการแต่งงานที่ไม่เป็นที่ยอมรับ เช่น พากันหนี รักกันเอง หรือแต่งงานกับคนต่างชาติ การช่วยเหลืออาจแผ่มาในรูปของเงินก้อน หรือของขวัญที่มีค่าที่นำไปในงานแต่งงาน ตลอดจน วันคริสตมาส วันครบรอบแต่งงาน หรือวันเกิด บิดามารดาจะให้ความช่วยเหลือมากขึ้นถ้าบุตรแต่งงานในขณะที่ยังพึ่งตัวเองไม่ได้ เช่น แต่งงานไปในขณะที่ยังเรียนหนังสืออยู่ในชั้นมัธยมหรือวิทยาลัย

6. ครอบครัวที่เป็นญาติกันจะมีการหน้าที่ที่สำคัญ คือ การหน้าที่ทางด้านการเยี่ยมเยียนซึ่งกันและกันในระหว่างครอบครัวที่เป็นญาติพี่น้องกัน การหน้าที่ทางด้านการสนับสนุนและการประกอบพิธีกรรมร่วมกัน

สำหรับชีวิตครอบครัวไทยนั้นมีธรรมเนียมประเพณีที่ให้ความสำคัญแก่ญาติมิตรมาก เพราะญาติมีความสำคัญแก่ตัวเรามากนั่นเอง แต่การที่ญาติแต่ละคนจะให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลกันได้ดีนั้นก็จะต้องอยู่ใกล้ชิดกันพอสมควร การดำเนินชีวิตภายในครอบครัวทุกคนในกลุ่มญาติพึงมีความรับผิดชอบต่อกันและต้องช่วยเหลือกันทำงานตามบทบาทและหน้าที่ (David Cook, 1971)

ส่วนในเรื่องความร่วมมือระหว่างญาตินั้น Robbins Burling ได้แสดงข้อคิดประการหนึ่งว่า คนที่มั่งคั่งร่ำรวยจำต้องคอยช่วยเหลือญาติพี่น้องที่ขัดสน เพราะสังคมไทยถือว่าสิ่งนี้เป็นพันธะ อย่างหนึ่งที่ควรกระทำในหมู่ญาติด้วย (Robbins Burling, 1965)

การเกิดความสัมพันธ์แบบเครือญาติในระบบราชการ

เนื่องจากบุคคลที่เข้ามารับราชการต่างเกิดและเติบโตมาในกลุ่มเครือญาติของตนเอง มีความผูกพันใกล้ชิดดังนั้นจึงเป็นไปได้ว่า เมื่อเข้าสู่ระบบราชการ แม้บุคคลจะถูกคาดหวังว่าจะไม่นำเรื่องส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่บุคคลก็ไม่อาจจะแยกบทบาทของความเป็นญาติพี่น้องกับบทบาทของการเป็นราชการออกจากกันได้โดยเด็ดขาด นอกจากนี้แม้ในระหว่างข้าราชการด้วยกันเอง เมื่อทำงานร่วมกันเป็นเวลานาน ก็อาจพัฒนาความสัมพันธ์แบบเครือญาติขึ้นมาในระบบงานได้แนวคิดที่สามารถนำมาใช้อธิบายการเกิดความสัมพันธ์แบบเครือญาติในระบบราชการ ได้แก่

1. ค่านิยมของคนไทยที่รักพวกพ้อง รักเครือญาติ เห็นแก่กลุ่มตัวเอง มากกว่าคนอื่น ตลอดจนนับถือความมีอาวุโส นับถือความกตัญญูรู้คุณคนยังเป็นค่านิยมที่ติดอยู่ในความรู้สึกของคนไทย ที่ถือว่าผู้ใดไม่ปฏิบัติตามค่านิยมเหล่านี้สังคมจะไม่ยอมรับ ค่านิยมเหล่านี้ได้รับการยอมรับและถ่ายทอดปลูกฝังกันมาในสังคมไทยปัจจุบัน (กนก วงษ์ตระหง่าน, 2520)

2. เป็นหน้าที่สากลของครอบครัว (universal functions of the family) นอกจากครอบครัวเป็นที่ให้กำเนิด และอบรมเลี้ยงดูทายาทแล้วยังมีหน้าที่ให้ความอบอุ่นทางจิตใจและการช่วยเหลือปกป้องสมาชิกในครอบครัวทั้งในภาวะปกติและภาวะวิกฤติ รวมทั้งมีหน้าที่ในการผลิตหรือหาโภคทรัพย์มาให้สมาชิกในครอบครัวได้บริโภค

3. การสร้างสัมพันธ์ภาพแบบญาติขยายวง หรือญาติสมมุติ อาจเกิดขึ้นมาเนื่องจากความจำเป็นที่จะต้องอาศัยไต่สวนกันทางเศรษฐกิจเมื่อเพื่อนมาช่วยเหลือซึ่งกันและกันเป็นประจำก็ย่อมจะมีความผูกพันกันด้วยอย่างลึกซึ้งในทางอารมณ์และจิตใจ คนที่ไม่ใช่ญาติก็เลยได้

รับการเชื่อเชิญให้เข้ามาเป็นญาติด้วย เมื่อต่างฝ่ายต่างพึ่งพาอาศัยกันมากเข้า ก็อาจพัฒนา สัมพันธภาพแบบต่างตอบแทน (reciprocal relationship) ระหว่างกันอย่างแน่นแฟ้นก็ได้

จากการศึกษาพบว่า ความสัมพันธ์แบบเครือญาติ เป็นความสัมพันธ์ที่พบแพร่ช้อนอยู่ในระบบราชการไทยมาโดยตลอด

ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ (patronage relationships)

นอกจากความสัมพันธ์แบบเครือญาติแล้วนั้น ยังมีความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ซึ่งเป็นปรากฏการณ์เกิดขึ้นนับตั้งแต่การเจริญเติบโตของระบบศักดินาในยุโรป ตะวันตกและญี่ปุ่น คำเรียกขานว่า “ผู้อุปถัมภ์” (patron) เป็นคำมาจากภาษาสเปนหมายถึง บุคคลผู้มีอำนาจ และอิทธิพล คำนี้อาจใช้เรียกนายจ้างหรือผู้สนับสนุนการจัดพิธีกรรมต่าง ๆ และแม้กระทั่งนักบุญองค์อุปถัมภ์ โดยที่บุคคลเหล่านี้จะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับผู้ที่มิมีอำนาจด้อยกว่าหรือเป็น “ผู้รับอุปถัมภ์” (client) ที่ต้องการความช่วยเหลือและการปกป้อง ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ที่มีรูปแบบพื้นฐานเป็นการรวมตัวอย่างไม่เป็นทางการระหว่างบุคคลที่อยู่ในฐานะที่จะให้ความมั่นคงหรือการขึ้นนำ แก่ผู้ตามจำนวนหนึ่งที่จะให้การตอบแทนจากผลประโยชน์ที่ได้รับในรูปของความจงรักภักดีและการช่วยเหลือส่วนตัวตามความต้องการของผู้อุปถัมภ์ หรืออีกนัยหนึ่ง ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ เป็นความสัมพันธ์ ในลักษณะที่ผู้อุปถัมภ์ซึ่งมีสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจสูงกว่าผู้รับอุปถัมภ์ ให้ความช่วยเหลือในรูปทรัพยากรสิ่งของหรืออิทธิพลต่อผู้รับอุปถัมภ์ ขณะเดียวกันผู้รับอุปถัมภ์ จะต้องตอบแทนโดยการสนับสนุนและให้การบริการแก่ผู้อุปถัมภ์ (Foster. 1963 ; Eric Wolf. 1966 ; John Duncan Powell. 1970 ; Scott. 1977)

ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ได้รับการศึกษาวิจัยอย่างกว้างขวางจากนักวิชาการชาวไทย และชาวต่างชาติจนได้รับการยอมรับว่าความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์เป็นส่วนหนึ่งของความสัมพันธ์นอกระบบในโครงสร้างสังคมไทย การจะอธิบายที่มาของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยได้อย่างมีพลวัตนั้นต้องศึกษาและทำความเข้าใจถึงโครงสร้างทางสังคมและค่านิยม ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีที่ชนชาติไทยยึดถือปฏิบัติมาช้านาน

อคิน ให้นิยามความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ว่า หมายถึง ความสัมพันธ์คู่ (dyadic relationship) ในลักษณะที่ผู้อุปถัมภ์มีฐานะเหนือกว่าผู้รับอุปถัมภ์ คุณลักษณะของความสัมพันธ์อยู่ที่ความเป็นมิตรที่ต้องพึ่งพาซึ่งกันและกัน และการแข่งขันเพื่อเข้าถึงทรัพยากรที่ต้องการ อคิน พิจารณาระบบอุปถัมภ์ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างชนชั้น โดยชี้ให้เห็นว่าในสังคมไทย สมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ 2325-2416 มีโครงสร้างที่เรียกว่าผู้ให้อุปถัมภ์-ผู้พึ่งพิง (patron-client structure) การแยกของเป็นคู่ที่สำคัญในสังคมไทย คือ “สูงและต่ำ” ในสังคมไทยความ

สัมพันธ์ระหว่างกันและกันไม่ได้อยู่บนความเสมอภาค แต่อยู่บนแบบมีระดับชั้น คือสูงกว่าและต่ำกว่า ซึ่งความสัมพันธ์ในแนวคิดนี้ เป็นความสัมพันธ์ระหว่าง “ผู้ใหญ่กับผู้น้อย” “นายกับไพร่” การที่ผู้ใหญ่ให้การดูแลอุปถัมภ์ผู้น้อย หรือเป็นที่พึ่งนั้น เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับผู้มาพึ่งพิงได้ รับการคุ้มครองเวลามีภัย หรือรับความช่วยเหลือเวลาเกิดปัญหาทุก ๆ ด้าน ซึ่งการที่ผู้ใหญ่มีผู้มาพึ่งพิงมากขึ้นนั้น ก็จะเป็นการเพิ่มอำนาจบารมีเมื่อเทียบกับผู้ใหญ่อื่น ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ที่ยอมรับกันในสังคมไทยสมัยนั้นคือ มีการแบ่งชนชั้นออกเป็น 4 ชนชั้นคือ ชนชั้นเจ้า คือ พวกเชื้อพระวงศ์ หรือเชื้อสายกษัตริย์ ชนชั้นขุนนาง เป็นพวกข้าราชการไพร่ ชนชั้นไพร่ เป็นประชาชนทั่วไป และชนชั้นทาส ซึ่งเป็นชนชั้นต่ำสุด เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง การอุปถัมภ์ในระบบดังกล่าวก็หายไป แต่การอุปถัมภ์อย่างไม่เป็นทางการยังคงอยู่แทรกซ้อนกับระบบราชการที่จัดตั้งขึ้น เมื่อสังคมเจริญเติบโตขึ้นมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นก็มีการแบ่งงานกันทำ (division of labor) เป็นงานเฉพาะทางด้านต่าง ๆ อย่างชัดเจน ในสภาพสังคมเช่นนี้ มนุษย์ต้องพึ่งพาอาศัยกันและกันมากขึ้น คนที่มีอำนาจหรือพลังด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นพลังทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง อย่างน้อยก็ต้องแสวงหาที่พึ่งจากผู้ที่มีอำนาจหรือพลังด้านต่าง ๆ มากกว่า พวกไพร่หรือสามัญชนก็ต้องแสวงหาที่พึ่งจากเจ้านาย เพื่อให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ สังคม หรือให้ความคุ้มครองให้ปลอดภัยจากการข่มเหงรังแกของผู้ที่มีอำนาจมากกว่าคนอื่น ๆ ซึ่งในความสัมพันธ์ทางสังคมเช่นนี้ มิใช่ว่าผู้ที่เป็นขอพึ่งพิงจะได้รับประโยชน์แต่ฝ่ายเดียวก็หาไม่ ผู้ที่ให้ความช่วยเหลือหรือการอุปถัมภ์ค่าจุนก็จะได้รับสิ่งตอบแทนจากการให้ความช่วยเหลือนั้นด้วย ซึ่งสิ่งตอบแทนดังกล่าวอาจจะมีหลาย ๆ รูปแบบ เช่น ทรัพย์สินเงินทอง แรงงาน คนในสังคมไทยในสมัยก่อนมักนิยมการเข้าเป็นผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ของกษัตริย์หรือขุนนางต่าง ๆ ตลอดจนผู้ที่มีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจดีกว่าตน นอกจากนี้คนไทยโดยทั่วไปยังมีความกตัญญูตลวงเวทิต่อผู้ที่ให้ความช่วยเหลือหรือปกป้องคุ้มครองตน และพยายามที่จะให้หรือกระทำให้สิ่งใดสิ่งหนึ่งเป็นการตอบแทน ที่เรียกว่าการทดแทนบุญคุณด้วย ค่านิยมในเรื่องความกตัญญูตลวงเวทิตดกล่าวนี้ นับว่าเป็นค่านิยมสำคัญที่ส่งเสริมการเป็นผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ด้วย เหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า การให้นั้นเป็นการกระทำที่สำคัญซึ่งก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์และผู้อุปถัมภ์ (มรว. อภิน ระพีพัฒน์, 2512, 2523)

จะเห็นได้ว่าโครงสร้างแบบอุปถัมภ์มีอยู่ในสังคมไทยมาแต่อดีตซึ่งถือว่าเป็นความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ ต่อมาเมื่อเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดิน ตามระเบียบบริหารราชการพลเรือน พ.ศ.2471 ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์อย่างเป็นทางการหมดสิ้นไป แต่ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์อย่างไม่เป็นทางการยังคงมีให้เห็นอยู่ในระบบราชการ

ลักษณะของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ (patron-client model)

เพื่อให้เข้าใจถึงความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ได้อย่างลึกซึ้งจะจำแนกออกเป็น

1. ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลไม่ใช่อยู่ที่กลุ่มและการรวมกลุ่ม หากขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์เฉพาะตัวระหว่างบุคคล 2 คน ไม่มีลักษณะของกลุ่มในความหมายที่แท้จริง บุคคล 2 คนนี้ต่างช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน บุคคลแต่ละคนในสังคมมีอิสระที่จะเลือกผู้อุปถัมภ์หรือเลือกผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ แต่ละคนมีอิสระในการกำหนดจำนวนบุคคลที่เขาจะมีความสัมพันธ์ด้วย และมีอิสระในการเลือกว่าเมื่อใดจะสิ้นสุดความสัมพันธ์นั้น
2. การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินร่วมกัน โดยแต่ละคนต่างช่วยเหลือซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตามทรัพย์สินอาจเป็นของบุคคลเดียว หรืออยู่ในความควบคุมของบุคคลคนเดียว
3. เนื่องจากลักษณะของปฏิสัมพันธ์ของแต่ละคู่สัมพันธ์ แตกต่างกัน จึงมีการให้ประโยชน์เป็นพิเศษต่อบางคนมากกว่าคนอื่น ๆ เช่น ผู้อุปถัมภ์คนหนึ่งให้ประโยชน์แก่ ก. มากกว่า ข.
4. เนื่องจากความสัมพันธ์เช่นนี้มีลักษณะเปราะบาง เพราะขึ้นกับตัวบุคคลมากกว่าหลักการ ดังนั้นการจะรักษาเสถียรภาพของความสัมพันธ์ไว้ได้ ก็จะต้องมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ต่อกันอยู่อย่างต่อเนื่อง บุคคลแต่ละคนต่างมีของที่อีกฝ่ายหนึ่งไม่มีและของที่ทั้ง สองฝ่ายมีนั้นเป็นสิ่งที่อีกฝ่ายต้องการ
5. เนื่องจากความสัมพันธ์แบบนี้ประกอบด้วยบุคคลเพียงสองคนดังนั้นผลประโยชน์ที่แลกเปลี่ยนกันจึงเป็นผลประโยชน์ที่แลกเปลี่ยนกันเฉพาะตัว ความสัมพันธ์ในด้านการร่วมมือกัน เกี่ยวกับเรื่องอื่นๆที่แต่ละคนมีความสนใจ และต้องการความสนับสนุนแต่เป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับการแลกเปลี่ยนผลตอบแทนโดยตรงเฉพาะตัวจึงไม่เกิดขึ้น
6. คู่สัมพันธ์ทางสังคมแบบนี้จะแยกเป็น 2 ระดับ ระดับที่สูงกว่าเป็นผู้อุปถัมภ์ ผู้อุปถัมภ์เป็นเจ้าของหรือมีอำนาจในทรัพยากรโดยตรงเหนือกว่าผู้รับอุปถัมภ์ ส่วนผู้รับอุปถัมภ์ที่มีอำนาจหรือทรัพยากรน้อยกว่านั้นอาจมีมากกว่าหนึ่งคน ซึ่งมักจะร่วมกันเป็นกลุ่มไม่ว่าจะอยู่ในฐานะทางสังคมอย่างไร กลุ่มคนที่ห้อมล้อมพึ่งพาผู้อุปถัมภ์เพื่อความอยู่รอดและผลประโยชน์ต่าง ๆ กลุ่มบริวารเหล่านี้เกิดขึ้นจากความจงรักภักดีส่วนตัวต่อผู้อุปถัมภ์ โดยมีสัมพันธภาพแบบปัจเจกบุคคล (individual) แต่ละคนในกลุ่มบริวารต่างมีข้อตกลงส่วนตัวกับผู้อุปถัมภ์ และไม่สนใจหรือมีความผูกพันร่วมกับผู้รับอุปถัมภ์คนอื่นๆในกลุ่ม การทำงานเป็นกลุ่มจะมีขึ้นได้โดยการสั่งงานของผู้อุปถัมภ์เท่านั้น ผู้ใดมีความรู้สึกไม่พอใจก็จะสามารถถอนตัวออกได้ทันทีโดยไม่มี ความผูกพันกับ กลุ่ม กลุ่มบริวารจะดำรงอยู่ตราบเท่าที่ผู้อุปถัมภ์สามารถตอบสนองผลประโยชน์ต่างๆให้ได้ เมื่อผู้อุปถัมภ์ตายลงหรือจำเป็นต้องลดความช่วยเหลือกลุ่มบริวารก็จะแยกย้ายกันไป กลุ่มบริวารไม่สามารถสืบทอดหรือเปลี่ยนกันได้ ขนาดของกลุ่มบริวารจะไม่ใหญ่

โคมก้นจะมีขนาดใหญ่เพียงพอที่จะทำให้ผู้อุปถัมภ์จะสามารถให้ความเอาใจใส่ต่อทุกคนได้เท่าเทียมกัน เมื่อเวลาผู้อุปถัมภ์ต้องการให้บริวารเข้ามาช่วยงาน คำสั่งงานชิ้นหนึ่งอาจถูกส่งต่อไปยังลูกน้องของลูกน้องต่อไปเรื่อย ๆ ผู้รับอุปถัมภ์ก็อาจอาสาเข้าช่วยงานเจ้านายของผู้อุปถัมภ์ของตัวเอง เขาขึ้นไปอีกหลายต่อหลายชั้น กระบวนการทั้งหมดของการเรียกใช้หรือการอาสาเข้าช่วยงานนี้ก่อให้เกิดส่วนขยายของกลุ่มบริวารมากขึ้น ซึ่งแควงนี้จะขยายใหญ่โตได้ไม่มีขอบเขต

7. การที่จะมีความสัมพันธ์กันในแบบอุปถัมภ์นั้น อาจจะมีผู้ที่ทำหน้าที่เป็นนายหน้า (broker) หรือตัวกลาง (middleman) ที่เป็นผู้ที่รู้จักคนมากคนกลางไม่มีอำนาจในทรัพยากรที่แลกเปลี่ยนกัน ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นผู้ที่ชักนำให้คนสองคนที่อาจจะไม่รู้จักกันมาก่อนเลย ให้รู้จักมีความสัมพันธ์ที่มีผลประโยชน์ซึ่งกันและกันเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งเขา (นายหน้า) ก็จะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการกระทำความดีของเขาด้วย ผู้รับอุปถัมภ์ติดตามใกล้ชิดผู้อุปถัมภ์โดยตรง จะเรียกว่าผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์แบบกลุ่ม (patron - client cluster) เมื่อกลุ่มมีขนาดขยายมากขึ้น โดยที่ผู้รับอุปถัมภ์ไม่สามารถเข้ามาเผชิญหน้าผู้อุปถัมภ์ได้ ต้องผ่านคนกลางอีก ทอดหนึ่ง เรียกว่า ผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์แบบพีรามิด (patron - client pyramid) (Foster. 1963)

8. ผู้ที่จะเป็นผู้อุปถัมภ์ได้ก็ โดยมีความสามารถที่จะช่วยเหลือผู้รับอุปถัมภ์ในรูปทรัพย์สินต่าง ๆ ผู้อุปถัมภ์อาจคาดหวังผลตอบแทนในรูปทรัพยากรมนุษย์หรือการบริการ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการให้ความช่วยเหลือในรูปทรัพย์สิน การที่ผู้อุปถัมภ์สร้างบุญคุณแก่ผู้รับอุปถัมภ์โดยใช้อำนาจหน้าที่ ที่ได้รับมอบหมายมา เพื่อเป็นการขยายเครือข่ายผู้รับอุปถัมภ์ส่วนตนให้กว้างขวางขึ้น โดยละเมิดบรรทัดฐานของหน่วยงานเป็นการแสวงหาประโยชน์ส่วนตนโดยมิชอบ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องงานจ้างงาน การเลื่อนขั้น การช่วยเหลือผู้กระทำผิด การให้สวัสดิการ สินทรัพย์ตามตำแหน่งนี้มีความมั่นคงน้อยที่สุดตามตำแหน่งของผู้อุปถัมภ์ซึ่งอาจจะเปลี่ยนแปลงไปได้ โดยการแข่งขันในกลุ่มของผู้มีอำนาจนั้นเอง ผู้รับอุปถัมภ์จะต้องแลกเปลี่ยนหรือตอบแทนแก่ผู้อุปถัมภ์เมื่อผู้อุปถัมภ์ต้องการ อาจจะเป็นการให้บริการด้วยแรงงานหรือให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ ตลอดจนให้บริการทางการเมืองในกรณีที่ต้องการเสียงสนับสนุน

9. นอกจากความสัมพันธ์เชิงวัตถุ ซึ่งขึ้นกับผลประโยชน์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์แล้วสามารถพิจารณาความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ที่ขึ้นกับมิติภาพระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ โดยผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์มีความผูกพันกันมาก่อน ซึ่งคู่ความสัมพันธ์เชิงมิติภาพอาจมีที่มาจากความคิดที่ถือว่าเป็นความรับผิดชอบของผู้ที่มีฐานะสูงกว่าจะให้แก่ผู้ด้อยกว่าโดยไม่ได้นิ่งเฉยถึงผลประโยชน์ ซึ่งสิ่งนี้จะมีค่ายิ่งกว่าการแลกเปลี่ยนวัตถุสิ่งของระหว่างกัน ทั้งนี้ผู้อุปถัมภ์คนหนึ่งอาจมีผู้รับอุปถัมภ์เชิงวัตถุและเชิงมิติภาพได้พร้อม ๆ กัน เมื่อผู้อุปถัมภ์สามารถเพิ่มฐานทรัพยากรของเขา ผู้ติดตามเชิงวัตถุจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และในทางตรงข้ามหากฐานะเขาดิ่งต่ำลง ผู้ติดตามเชิงวัตถุก็จะลดลงเช่นกันโดยทั่ว ๆ ไปผู้ติดตามเชิงมิติภาพมักจะ

ผูกพันด้วยความแน่นหนาว่า จึงมีลักษณะเป็น “แก่น” (core) ขนาดของแก่นจะมีขนาดที่ค่อนข้างตายตัว ประกอบด้วย เพื่อน ญาติ ส่วนผู้ติดตามหรือผู้รับอุปถัมภ์เชิงวัตถุ มีลักษณะเป็น “การสนับสนุน” (support) จะอยู่รอบนอก ที่สามารถปลีกตัวจากผู้อุปถัมภ์ได้ง่ายกว่า ขนาดของกลุ่มนี้จะใหญ่โตขึ้นได้ง่ายกว่า “แก่น” แต่ไม่คงทนเท่ากลุ่มแกนกลาง (Mannoni. 1964)

อาจสรุปได้ว่า การที่มีความสัมพันธ์เช่นนี้เกิดขึ้นก็เพราะในสังคมมีความแตกต่างกันอย่างมากในด้านสถานะทางสังคม และทางเศรษฐกิจ

ในส่วนที่เกี่ยวกับระบบการเมืองนั้น ความสัมพันธ์ทางสังคมแบบนี้ มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากความสัมพันธ์ทางการเมืองแบบกลุ่ม คือ

1. ระบบนี้ขึ้นอยู่กับตัวผู้นำแต่เพียงคนเดียว (ผู้อุปถัมภ์) ผู้นำเป็นผู้รวบรวมลูกน้อง
2. การก่อตัวและโครงสร้างของระบบ มีผู้นำเป็นจุดศูนย์กลางไม่ใช่กลุ่มเป็นจุดศูนย์กลาง ผู้นำเป็นคนที่ทำให้เกิดความสัมพันธ์
3. ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ในทางตั้งและระหว่างบุคคล 2 คนในความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์และลูกน้องนี้ ถ้าจะมีความรู้สึกร่วมกันระหว่างลูกน้องก็เป็นเพราะว่า เขาต่างถือว่ามีนายคนเดียวกัน

4. ผลประโยชน์ที่ทำให้ผู้อุปถัมภ์และลูกน้องมีความสัมพันธ์ต่อกันเป็นประโยชน์ส่วนตัวที่เฉพาะเจาะจง มากกว่าผลประโยชน์ร่วมแบบกลุ่ม วัตถุประสงค์ที่ผู้อุปถัมภ์ลูกน้องคงความสัมพันธ์ต่อกันไว้ ได้แก่การแสวงหาผลประโยชน์ของแต่ละคน

5. ผลประโยชน์ที่แต่ละคนแสวงหา ผันแปรไปตามความแตกต่างทางฐานะอำนาจ เช่นผู้อุปถัมภ์ต้องการอำนาจและชื่อเสียงเกียรติยศ ส่วนลูกน้องต้องการความคุ้มครอง และเงินเป็นต้น ดังนั้นถ้าผู้อุปถัมภ์อยากมีอำนาจมีเกียรติก็จำเป็นจะต้องมีบริวาร

6. สายใยแห่งความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับลูกน้อง แต่ละคนขึ้นอยู่กับผลตอบแทนซึ่งกันและกัน โดยแต่ละฝ่ายต้องพยายามทำให้อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า เขามีค่าควรแก่การที่จะเป็นผู้อุปถัมภ์หรือเป็นลูกน้อง แต่ถ้าฝ่ายหนึ่งเห็นว่าลงทุนไปไม่คุ้มก็อาจถอนตัวออกจากการเป็นผู้อุปถัมภ์หรือลูกน้องได้ โดยลูกน้องอาจจะผลไปหาผู้อุปถัมภ์คนใหม่และผู้อุปถัมภ์ก็เลิกให้ผลประโยชน์แก่ลูกน้องคนนั้น

7. ความสัมพันธ์แบบนี้มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงสูง และมีความไม่มั่นคงสูง ผู้อุปถัมภ์คนหนึ่งอาจมีลูกน้องเพิ่มขึ้นมากมาย หลังจากที่เขาได้ตำแหน่งสำคัญที่ควบคุมผลประโยชน์ซึ่งสามารถแจกจ่ายได้มาก แต่ถ้าเขาตกอับ ออกจากตำแหน่งไป จำนวนบริวารก็จะลดลงอย่างรวดเร็วตามไปด้วย ดังนั้น ผู้อุปถัมภ์จะมีบริวารมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับความมั่นคงและอำนาจของเขจะมีมากน้อยเพียงใด

8. ความสัมพันธ์แบบนี้มักจะประกอบไปด้วย การมีลูกน้องมากมายหลายชั้นตั้งแต่ที่ใกล้ชิดผู้อุปถัมภ์มากที่สุดไปถึงผู้ที่รู้จักคุ้นเคยกันเพียงเล็กน้อย ลูกน้องที่ใกล้ชิดเจ้านายมาก ๆ มักจะมีลูกน้องของตนเองด้วย ดังนั้นเขาจึงเป็นผู้อุปถัมภ์ย่อยๆเช่นกัน อย่างไรก็ตามเนื่องจากความสัมพันธ์แบบนี้ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล 2 คน ที่ต้องการพบปะติดต่อกันอย่างใกล้ชิด ดังนั้นผู้ที่มาจะเป็นลูกน้อง ก็ต้องแน่ใจว่าเขาสามารถเข้าถึงผู้อุปถัมภ์ได้ ในกรณีนี้ลูกน้องที่เป็นผู้ใกล้ชิดเจ้านายจะมีอิทธิพลมาก เพราะเขาสามารถทำการติดต่อกับเจ้านายแทนลูกน้องคนอื่น ๆ ได้ เช่น นัดหมายให้พบกัน ฯลฯ

ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์นี้ มีลักษณะเช่นเดียวกับความสัมพันธ์ระหว่างนาย-ไพร่ ในสังคมไทยโบราณ แต่ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์มีลักษณะต่างจากความสัมพันธ์ในระบบศักดินา ระหว่างขุนนางกับไพร่คือ เป็นความสัมพันธ์โดยสมัครใจ และสามารถสิ้นสุดลงได้ เมื่อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดขอยกเลิก ความสัมพันธ์ดำรงอยู่ได้เมื่อทั้งสองฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์ จนกว่าจะเกิดเหตุการณ์ที่ทำให้ความไว้วางใจซึ่งกันและกันแตกสลายไป ในปัจจุบันความสัมพันธ์เช่นนี้ก็ยังคงมีอยู่ แม้ว่าจะมีการนำโครงสร้างขององค์การสมัยใหม่มาใช้ก็ตาม

การเกิดความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์

เมื่อได้ศึกษาจากทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่าการเกิดความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์มีลักษณะสำคัญหลายประการ ที่สอดคล้องกับการเกิดความสัมพันธ์ทางสังคมดังทฤษฎีที่กล่าวมาแล้วคือ

1. ในอดีตนั้นความสัมพันธ์ประเทศไทยมีลักษณะโครงสร้างทางสังคมที่เรียกกันว่า “ระบบอุปถัมภ์ของการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์แบบเจ้านาย-ลูกน้อง” (Clientele System of Interest Articulation) คือโครงสร้างสังคมซึ่งผลประโยชน์ทั้งหลายถูกแสดงออกผ่านสายสัมพันธ์ส่วนบุคคลในแนวตั้ง ระหว่างบุคคลที่มีฐานะและอำนาจสูงกว่ากับบุคคลที่มีฐานะและอำนาจต่ำกว่า (Lande. 1970 ; Powell. 1970 ; Scott. 1973.)

2. ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นหลัก ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์เป็นความรู้สึกรักใคร่ นอกจากนี้ความใกล้ชิดช่วยทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์แนบแน่นขึ้น โดยเฉพาะช่วยสร้างความไว้วางใจ และรักใคร่ระหว่างคู่สัมพันธ์ทั้งสอง (Mauss. 1954 ; Gamson. 1968)

3. ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์เกิดขึ้นเนื่องจากการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างบุคคลที่มีฐานะตำแหน่งไม่เท่าเทียมกัน โดยทุกฝ่ายที่สัมพันธ์กันคาดหวังจะได้รับประโยชน์โดยทั่วถึง ไม่ว่าด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง (Gamson. 1968)

4. ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์จะเกิดขึ้น เมื่อมีความไม่สมดุลในอำนาจเมื่อฝ่ายหนึ่งของคู่สัมพันธ์มีฐานะเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง การไม่สมดุลนี้มีทั้งในแง่ของทรัพย์สิน อำนาจ และสถานภาพ (Blau. 1964 ; Anthony Hall. 1970 ; Eric Wolf. 1966)

5. การที่ผู้รับอุปถัมภ์พึ่งพาบริการของผู้อุปถัมภ์มากหรือน้อยเป็นตัวสร้างความรู้สึกเป็นหนี้บุญคุณหรือข้อผูกพัน ซึ่งเป็นการสะสมคุณค่าหนี้ทางสังคมที่ผู้อุปถัมภ์สามารถเรียกใช้ได้ ในโอกาสต่อไป บรรทัดฐานในเรื่องการตอบแทนซึ่งกันและกันอาจจะถูกนำมาใช้เป็น “กลไกเริ่มต้น” เมื่อทั้งสองฝ่ายถูกกล่อมเกล่าให้เชื่อหรือเจริญรอยตามบรรทัดฐานที่สังคมหรือชุมชน นั้น ๆ วางไว้แล้ว บรรทัดฐานนั้นก็จะบีบบังคับให้ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ก่อน ตอบแทนผู้ที่ให้ประโยชน์แก่เขานั้นในเวลาต่อมา ดังนั้น บรรทัดฐานดังกล่าวก็ก่อให้เกิดความเชื่อมั่นในบุคคลที่ให้ของมีค่าหรือผลประโยชน์ต่าง ๆ ก่อนว่าเขาจะได้รับสิ่งตอบแทนกลับคืนมา

ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละสถานการณ์นั้น มักจะมีองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดีความสัมพันธ์ทางสังคมทั้งหลายทั้งปวงต่างมีองค์ประกอบผสมผสานกันมากกว่าหนึ่งองค์ประกอบขึ้นไปทั้งสิ้น

ความสัมพันธ์แบบนี้ในระบบราชการมีลักษณะเช่นเดียวกับความสัมพันธ์ระหว่างนาย-ไพร่ในสังคมไทยโบราณ และแม้แต่ปัจจุบันความสัมพันธ์เช่นนี้ยังคงมีอยู่ในกรมตำรวจ แม้จะมีการนำโครงสร้างขององค์การสมัยใหม่มาใช้ก็ตาม

ความสัมพันธ์แบบการเมือง (political relationships)

ระบบราชการไทยเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของระบบการเมือง การวิเคราะห์ความสัมพันธ์นอกระบบของราชการไทยในอีกรูปแบบหนึ่งกระทำได้โดยศึกษาจากความสัมพันธ์แบบการเมืองซึ่งเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองกับระบบบริหารของไทย แนวความคิดแบบอุดมคติที่ว่าการบริหารหรือระบบบริหารเป็นเครื่องมือของการเมืองหรือระบบการเมืองนั้น เมื่อศึกษาในความสัมพันธ์เชิงอำนาจแล้ว การเมืองหรือระบบการเมืองเป็นฝ่ายที่มีฐานะเหนือการบริหาร ซึ่งในทางปฏิบัติความสัมพันธ์เชิงอำนาจดังกล่าวมีอยู่ในระบบการเมืองตะวันตกที่พัฒนาแล้ว จนสถาบันทางการเมืองมีความแข็งแกร่ง มีความต่อเนื่อง และสามารถควบคุมกลไกการบริหารให้เป็นเครื่องมือรับใช้การกำหนดนโยบายของนักการเมืองได้ นอกจากนี้ การให้ความสำคัญแก่นักการเมืองในการกำหนดนโยบายและข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายยังได้รับการยอมรับจากประชาชน จากตัวนักการเมือง และจากข้าราชการว่าเป็น ความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ถือเป็นกติกาทางการบริหารราชการที่สำคัญประการหนึ่งควบคู่ไปกับกติกากการปกครองอื่นๆตามที่มิกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ สำหรับประเทศไทยที่ระบบการเมืองกำลังอยู่ในระหว่างการพัฒนา นั้น ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารยังไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นความสัมพันธ์ทาง

อำนาจที่ถือเป็นกติกาทางการบริหารเนื่องจากมีการใช้อำนาจและอิทธิพลการเมืองเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม

คาร์ล ลองเด (Carl Lande) เสนอความเห็นว่ำนักรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่ได้ใช้ตัวแบบของกลุ่มเป็นพื้นฐานสำคัญในการวิเคราะห์การเมือง ส่วนนักคิดสำนักประชาธิปไตย เช่น ดาล (Robert Dahl) ก็ได้ให้ความสำคัญของกลุ่มไว้มาก เพราะตามความเห็นของ ดาล นั้น ปัจเจกบุคคลจะดำเนินการทางการเมืองไม่ได้เลยถ้าปราศจากกลุ่ม กลุ่มเป็นที่รวมทรัพยากรของบุคคล แต่ละคนให้เป็นพลังที่มีอำนาจได้ ดังนั้นคนจึงมารวมเป็นกลุ่มอย่างเป็นทางการ เรียกกันว่าเป็นกลุ่มทุติยภูมิ (secondary groups) เช่นพรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อเพิ่มพูนความสามารถทางการเมือง ในตัวแบบระบบการเมืองที่เห็นว่ากลุ่มเป็นพื้นฐานสำคัญนั้น บุคคลแต่ละคนสามารถตอบสนองความต้องการและแสวงหาผลประโยชน์ได้ด้วยการเข้าไปร่วมกับบุคคลอื่นที่มีความต้องการที่คล้ายกันเพื่อพยายามใช้อิทธิพลของกลุ่มผลักดันให้รัฐบาลออกกฎหมาย หรือนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่ม และเมื่อกฎหมายออกมาแล้ว กฎหมายนั้นก็จะใช้บังคับเป็นการทั่วไป เนื่องจากบุคคลแต่ละคนเข้ามารวมกลุ่มกันเพราะมีความต้องการเหมือนกัน ความจงรักภักดีของบุคคลจึงมีต่อกลุ่มไม่ใช่ต่อบุคคล ส่วนผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มนั้นก็มิฐานะเท่าเทียมกันกับสมาชิกของกลุ่ม ตำแหน่งหัวหน้าเป็นเพียงผู้อำนวยความสะดวกในการบริหารงานของกลุ่มเท่านั้น จะแตกต่างจากตัวแบบความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ที่ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลแบบไม่เป็นทางการ โดยอาศัยความคุ้นเคยใกล้ชิด หรือเป็นความสัมพันธ์ในกลุ่มที่เรียกกันว่ากลุ่มปฐมภูมิ (primary groups) เท่านั้น แต่การวิเคราะห์จากพฤติกรรมทางการเมืองไทยเพราะโดยพื้นฐานแล้วสังคมไทยยังไม่พัฒนาจากโครงสร้างแบบอุปถัมภ์ไปเป็นโครงสร้างแบบกลุ่มอย่างเป็นทางการ อิทธิพลของโครงสร้างสังคมดังกล่าวได้มีผลต่อโครงสร้างทางการเมืองอย่างเห็นได้ชัด แม้ว่าจะมีการจัดตั้งกลุ่มอย่างเป็นทางการเช่น พรรคการเมือง หรือมีการจัดตั้งหน่วยราชการแบบสมัยใหม่ขึ้น แต่ภายในโครงสร้างที่เป็นทางการของพรรค และแผนภูมิกำหนดความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการของหน่วยงานต่าง ๆ นั้นก็ยังมีโครงสร้างแบบอุปถัมภ์ ที่มีอิทธิพลในการกำหนดพฤติกรรมของบุคคลในองค์การเป็นอันมาก อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในหน่วยราชการอาจเปลี่ยนแปลงพัฒนาไปสู่ความสัมพันธ์แบบกลุ่มได้ เมื่อสังคมและเศรษฐกิจได้เจริญก้าวหน้าขึ้นหรือมีกลุ่มแบบอุดมการณ์ (ideological group) เกิดขึ้นมา (ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2522)

ลักษณะของความสัมพันธ์แบบการเมือง

คำว่า “การเมือง” มีความหมายที่กว้างขวางดังที่มีผู้กล่าวว่า “ทุกเรื่องเป็นการเมืองได้ทั้งสิ้น ตั้งแต่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลจนถึงเรื่องในครอบครัว” การเมือง ในตัวของมันเองหมายถึง การเป็นฝักเป็นฝ่าย (partisan) หมายถึงการใช้อิทธิพลและอำนาจ (influence and power) และการใช้อำนาจเปลี่ยนแปลงสถานภาพเดิมที่ไม่พึงปรารถนา

ประเด็นที่สำคัญของความสัมพันธ์แบบการเมืองในระบบราชการ ที่ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นประเด็นที่สำคัญและตรงกับเรื่องที่ศึกษา คือ “อำนาจ” จากการที่ อำนาจ ไม่ได้มีบทบาทอย่างเป็นอิสระ หากมีบทบาทภายใต้กรอบของบริบทสังคม (social context) ซึ่งสังคมนั้นมีการเปลี่ยนแปลงที่ต่อเนื่องกันไป นั่นหมายความว่า การจะเข้าใจความสัมพันธ์แบบการเมืองในเชิงอำนาจ จะต้องเข้าใจภายใต้ลักษณะที่สัมพันธ์ต่อเนื่องของสังคมในช่วงเวลาหนึ่ง การจะพิจารณาลักษณะความสัมพันธ์แบบการเมืองในการวิจัยนี้ จะศึกษาในความสัมพันธ์เชิงอำนาจ โดยที่ โรเบิร์ต เอ. ดาล (Robert A. Dahl) มองว่าอำนาจเป็นความสัมพันธ์หนึ่งในหมู่คน อำนาจดังกล่าวนี้เกี่ยวข้องกับ 1) ที่มาหรือฐานของอำนาจ 2) เครื่องมือหรือตัวกลางที่ใช้ในการแสดงอำนาจ 3) ปริมาณของอำนาจที่มี และ 4) ขอบเขตของอำนาจ ตามความหมายของ Dahl ประเด็นทั้งสี่ของอำนาจจะปรากฏในตัวบุคคลโดยเอกเทศไม่ได้ แต่จะต้องปรากฏในบุคคลหนึ่งที่มีความสัมพันธ์กับอีกคนหนึ่งเป็นอย่างน้อย สำหรับแนวความคิดของ เวเบอร์ (Weber) จะย้ำเฉพาะที่มาของอำนาจทาง การเมือง โดย เวเบอร์ แบ่งความชอบธรรมในการปกครองของผู้นำได้ 3 ทางด้วยกัน คือ

1. การอ้างหรืออาศัยประเพณี (tradition) เป็นที่มาแห่งอำนาจในการปกครอง เป็นระบบการเมืองของสังคมโบราณ ความชอบธรรมขึ้นกับความเชื่อที่ประชาชนยึดถือในความศักดิ์สิทธิ์ของประเพณีที่มีมาช้านาน ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครองจึงขึ้นกับความจงรักภักดีต่อตัวผู้ปกครองเป็นสำคัญ หากจะเปรียบกับการปกครองในสังคมไทยก็จะเทียบได้กับการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งในยุคนั้นมีความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครองขึ้นกับความจงรักภักดีเป็นสำคัญ

2. การอาศัยคุณลักษณะพิเศษ ส่วนบุคคลของผู้นำที่เรียกว่าบารมี (charisma) ผู้นำสามารถปกครองคนในสังคมได้เพราะเป็นผู้มีคุณลักษณะพิเศษ มีความสามารถพิเศษเหนือบุคคลธรรมดา ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครองอยู่ที่ความไว้วางใจซึ่งผู้ใต้ปกครองมีต่อผู้ปกครอง

3. การอาศัยกฎหมาย (legal authority) ความชอบธรรมในการปกครองเกิดจากความเชื่อที่ว่าอำนาจควรใช้ตามกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักการที่ชอบด้วยเหตุผลและใช้กับทุกคนอย่าง

เสมอภาค ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำเป็นความสัมพันธ์แบบการเมือง ที่อาศัยกฎหมายเป็นที่มาแห่งอำนาจทางการเมือง ผ่านข้าราชการประจำ

เนื่องจากการศึกษานี้มิได้จำกัดอยู่เฉพาะการศึกษาความสัมพันธ์แบบการเมืองในแง่ โครงสร้างหน้าที่เท่านั้นหากต้องการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารด้วย พบว่าลักษณะของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่สำคัญได้แก่ การมีสถาบันทางการเมืองซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน และการเปิดโอกาสให้พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพลสามารถทำหน้าที่เป็นกลไกในการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ และรวบรวมผลประโยชน์ที่คล้ายคลึงกันให้เป็นกลุ่มเป็นก้อน และสะท้อนผลประโยชน์ร่วมกันในรูปของนโยบายที่ชัดเจน กติกาที่สำคัญยิ่งของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ได้แก่การให้โอกาสกลุ่มพลังต่างๆเข้าถึงรัฐบาล และระบบราชการโดยไม่กีดกันหรือทำให้กลุ่มหนึ่งกลุ่มใดต้องขาดโอกาสนี้ ดังนั้นระบบราชการซึ่งเป็นกลไกในการดำเนินกิจกรรมต่างๆของรัฐจึงเป็นเป้าที่กลุ่มพลังต่างๆมุ่งที่จะใช้พลังกดดัน ในขณะที่ระบบราชการเป็นระบบบริหารแบบปิดจะมีพลังด้านทานจากกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจทางการเมืองที่จะป้องกันมิให้สถาบันของระบบการเมืองแบบเปิดเข้ามามีอำนาจและอิทธิพล โดยเฉพาะกิจกรรมบางอย่างที่ระบบบริหารมีผลประโยชน์ผูกพันอยู่ เช่นอำนาจในการใช้ดุลยพินิจของหน่วยราชการในการให้ทุนให้โทษ การจัดกันในลักษณะของระบบทั้งสองนี้ นำไปสู่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ

ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร หรือระหว่างนักการเมืองกับนักบริหาร (ข้าราชการประจำ) จะพบว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของนักทฤษฎีการบริหารและประชาชนทั่วไป ลักษณะของกิจกรรมทางการเมืองกับลักษณะของกิจกรรมด้านการบริหารนั้น แม้ว่าจะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างไม่แยกไม่ออกก็ตาม แต่บทบาทและการปฏิบัติตัวของนักการเมืองกับข้าราชการประจำนั้นสามารถแยกแยะได้ว่าต่างทำหน้าที่และบทบาทคนละอย่าง ข้อสำคัญคือในความสัมพันธ์แบบการเมืองนี้ นักการเมืองจะใช้อำนาจหรืออิทธิพลทางการเมืองอย่างไรต่อข้าราชการประจำ ซึ่งการใช้อำนาจทางการเมืองหากเป็นไปตามกฎหมายซึ่งถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจอย่างเป็นทางการแล้ว ถือเป็นสิ่งชอบธรรมของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ให้อำนาจ นักการเมืองคอยกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการประจำ หากนักการเมืองใช้อิทธิพลทางการเมืองเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวโดยไม่คำนึงถึงระเบียบกติกาสถาบันของทางราชการ เป็นการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นทางการ โดยอาศัยอิทธิพลทางการเมืองผลักดันให้ข้าราชการประจำต้องตอบสนองความต้องการของนักการเมืองเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ไม่ว่าข้าราชการนั้นจะยินยอมพร้อมใจที่จะปฏิบัติตามหรือไม่ ความสัมพันธ์ดังกล่าวถือว่าเป็น “ความสัมพันธ์แบบการเมือง” ที่เป็นแบบหนึ่งในความสัมพันธ์นอกระบบของการศึกษานี้ เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับงานของ (Barnes. 1968, Powell, 1970) จะพบลักษณะของความสัมพันธ์แบบการเมือง ดังนี้คือ

1. ความสัมพันธ์แบบการเมืองในระบบราชการปัจจุบันไม่ต้องมีความสัมพันธ์ส่วนตัวใกล้ชิดไม่จำเป็นต้องไปมาหาสู่กันอย่างสม่ำเสมอ ไม่ได้ใช้การจงใจเป็นเครื่องมือดังเช่นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ แต่ใช้อำนาจหรือการบังคับเป็นเครื่องมือนำความสัมพันธ์แบบการเมืองไปสู่เป้าหมาย

2. เป็นความสัมพันธ์โดยผู้มี อำนาจบังคับบัญชา (authority) เป็นอำนาจที่เกิดจากสิทธิที่ถูกต้องตามกฎหมาย อำนาจนี้เป็นอำนาจเด็ดขาด ผู้มีอำนาจมีสิทธิที่จะให้คุณให้โทษข้าราชการได้ตามกฎเกณฑ์ข้อบังคับ แต่อย่างไรก็ตามผู้มีอำนาจบังคับบัญชาตามกฎหมายนี้ ก็มักจะใช้พระเดช ตลอดจนแรงจูงใจในการสนับสนุนอำนาจบังคับบัญชาด้วยเช่นกัน

3. เป็นความสัมพันธ์โดยผู้ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาโดยตรงแต่จะใช้อำนาจแฝงซึ่งเป็นอำนาจที่มีได้เกิดจากสิทธิบังคับบัญชาตามกฎหมาย ผู้ใช้พระเดชจะใช้อำนาจทางอ้อมให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ ซึ่งการบังคับนี้มีวิธีตั้งแต่จำกัดทางเศรษฐกิจอาจใช้วิธีตัดสิทธิผู้ถูกใช้พระเดชจากผลประโยชน์ นอกจากนี้ผู้ใช้พระเดชอาจใช้วิธีชักชวนหรือควบคุมข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้ผู้อื่นที่มีอำนาจบังคับบัญชาโดยตรงยินยอมสั่งการแทนตนก็เป็นได้

4. ความสัมพันธ์แบบการเมืองเป็นความสัมพันธ์แบบที่ไม่ยั่งยืน เป็นความสัมพันธ์เฉพาะกิจ ความสัมพันธ์จะดำรงอยู่ชั่วขณะที่ต้องการให้บรรลุเป้าหมายในการกิจหนึ่งเท่านั้น เมื่อบรรลุเป้าหมายแล้ว ความสัมพันธ์แบบการเมืองนี้อาจจะจบสิ้นลง

กล่าวโดยรวมได้ว่าความสัมพันธ์แบบการเมืองเชิงอำนาจนั้น เป็นความสัมพันธ์ทางสังคม ระหว่างบุคคลผู้มีอำนาจเหนือกว่าจะเป็นผู้มีอิทธิพลสามารถควบคุมให้ข้าราชการประจำกระทำตามที่ตนเองต้องการได้ โดยผู้มีอำนาจจะใช้วิธีบังคับให้คู่สัมพันธ์กระทำตามที่ตนปรารถนา โดยที่คู่สัมพันธ์ไม่อาจปฏิเสธได้ ผู้ที่จะมีอำนาจได้นั้น ขึ้นกับว่าผู้นั้นครอบครองทรัพยากรทางการเมืองมากน้อยเพียงใด

การเกิดความสัมพันธ์แบบการเมือง

ความสัมพันธ์แบบการเมืองเป็นพัฒนาการของความสัมพันธ์ทางสังคมที่ผ่านการจัดระเบียบทางสังคม (social organization) ในระดับกลุ่มทุติยภูมิ (secondary groups) ดังนั้นการเกิดความสัมพันธ์แบบการเมืองจะศึกษาได้ในระดับกลุ่มอย่างเป็นทางการดังนี้

1. โครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างข้าราชการประจำกับนักการเมือง

จากการที่ผู้ควบคุมนโยบายในระดับการเมืองอันได้แก่ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีต่าง ๆ เป็นฝ่ายมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการใช้อำนาจบริหาร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตยในการตรวจสอบควบคุมให้ราชการบริหารในบังคับบัญชาเป็นไปโดยราบรื่นและมีประสิทธิภาพ การบริหารของข้าราชการจึงเป็นเรื่องของการปฏิบัติตามนโยบาย

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่นักการเมืองได้กำหนดไว้ ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการ โดยปรกติจึงเป็นเรื่องที่นักการเมืองใช้อำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป หากนักการเมืองมีความประสงค์ให้ข้าราชการอาศัยตำแหน่งหน้าที่เอื้อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเป็นพิเศษแล้วนั้น โดยอาศัยที่รัฐมนตรีมีอำนาจตามกฎหมายในการควบคุมข้าราชการหรือให้คุณให้โทษในการแต่งตั้ง หรือโยกย้ายข้าราชการประจำระดับสูง อำนาจเช่นนี้ทำให้มีข้าราชการจำนวนไม่น้อยที่ไม่สามารถวางตัวเป็นกลางไว้ได้ ทำให้หลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่เอื้อประโยชน์ของพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งหรือนักการเมืองคนใดคนหนึ่ง จากโครงสร้างทางอำนาจนี้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์นอกระบบขึ้น

2. ผลประโยชน์ทางการเมือง

ในระยะแรกของการพัฒนาทางการเมืองนั้น พรรคการเมืองมีความสำคัญมากเป็นพิเศษ การสร้างฐานอำนาจทางการเมืองอย่างหนึ่ง ได้แก่ความสามารถของพรรคการเมืองในการแจกจ่ายผลประโยชน์ทางการเมือง ซึ่งไม่ใช่เพียงแต่ตำแหน่งทางการเมือง แต่ยังรวมถึงตำแหน่งสำคัญในระดับต่าง ๆ ของระบบราชการอีกด้วย การเอื้อผลประโยชน์ให้แก่ข้าราชการบางคนที่ย่อมเป็นฐานอำนาจทางการเมืองนี้ อาจเรียกว่าระบบเล่นพรรคเล่นพวกแบบการเมือง (Political spoils system) ระบบนี้มีส่วนสำคัญในการสร้างฐานอำนาจของพรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกา (Riggs, 1963)

3. กลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทมากขึ้น

ลักษณะของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่สำคัญได้แก่การมีสถาบันทางการเมืองซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน และการเปิดโอกาสให้พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ ตลอดจนกลุ่มอิทธิพลสามารถทำหน้าที่เป็นกลไกในการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ นับตั้งแต่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจจากภายนอกในด้านต่างๆเข้ามาในประเทศไทย ประมาณปี พ.ศ. 2523 ซึ่งเป็นปีที่กำลังจะมีการเริ่มต้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2524-2529) ระบบเศรษฐกิจของไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากที่สำคัญคือได้ก่อให้เกิดการรวมตัว และเกาะกลุ่มทางเศรษฐกิจทั้งทางด้านธุรกิจการเงิน ธุรกิจการส่งสินค้าออก และธุรกิจอุตสาหกรรม โดยกลุ่มสำคัญสามกลุ่มนี้เกาะกันและร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด จนทำให้มีข้อสังเกตว่า “อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่จะมีอยู่แต่เฉพาะในทางธุรกิจเท่านั้น แต่ยังมีอิทธิพลในทางการเมืองด้วย กล่าวคือ กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่จะสามารถใช้อำนาจทางเศรษฐกิจของตนต่อรองกับรัฐบาลหรือสามารถที่จะครอบงำการดำเนินนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาลด้วย” (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2524) นั่นคือเมื่อกลุ่มผลประโยชน์มีอิทธิพลทางการเมืองแล้ว อิทธิพลนี้ย่อมส่งผลต่อข้าราชการได้เช่นกัน

4. การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างข้าราชการประจำกับนักการเมืองอย่างชัดเจน

ข้าราชการประจำที่เดิมสามารถดำรงตำแหน่งบริหารทางการเมืองในขณะเดียวกันยังดำรงตำแหน่งทางราชการประจำได้ทำให้มีอำนาจเด็ดขาดในการกำหนดนโยบายและปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ ไม่ต้องกลัวเกรงกับอำนาจอื่น ๆ ขณะนั้นความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำที่อาศัยความอาวุโส หรือตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาที่เป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์อย่างไม่เป็นทางการดำรงอยู่มาโดยตลอด ต่อเมื่อได้มีการลดอำนาจทางการเมืองของข้าราชการโดยแยกไม่ให้ข้าราชการดำรงตำแหน่งทางการเมืองในเวลาเดียวกัน นั่นคืออำนาจในการบริหารไปขึ้นอยู่กับนักการเมืองฝ่ายเดียวเป็นผลทำให้ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างข้าราชการประจำด้วยกันลดความสำคัญลง ขณะเดียวกันความสัมพันธ์แบบการเมืองระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำได้มีความสำคัญมากขึ้น

การปรับเปลี่ยนแบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบ

งานเขียนส่วนมากในเรื่องการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคมไทยจะเป็นการอธิบายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีฐานะสูงกว่ากับผู้มีฐานะทางสังคมต่ำกว่า นับตั้งแต่สมัยการปกครองแบบอิตาเลียนโดยของราชวงศ์อยุธยา จนถึงช่วงต้นของสมัยรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 2310-2394) ได้แสดงให้เห็นโครงสร้างของสังคมไทยที่ประกอบด้วยความแตกต่างของชนชั้นที่มีพระมหากษัตริย์ถือเป็นผู้อุปถัมภ์สูงสุด มีขุนนางและเจ้านายอยู่ระหว่างกลาง ไพร่ ทาส อยู่ระดับต่ำสุด เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครอง ระบบศักดินาเริ่มสลายตัวลงที่ความสัมพันธ์ทางสังคมแบบประเพณี หรือความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์อย่างเป็นทางการได้หมดไป ประกอบกับรัฐมีการจัดเก็บภาษีแบบใหม่ มีการค้าขายกับชาวต่างประเทศมากขึ้น มีผลทำให้การแบ่งชนชั้นทางสังคมภายในชนชั้น “นาย” เริ่มปรากฏขึ้น ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์อย่างไม่เป็นทางการได้พัฒนาต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน (อคิน. 2512) (Girling. 1981) (Wyatt. 1968)

แต่การจะอธิบายการปรับเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลโดยอาศัยการเปลี่ยนแปลงทางชนชั้นในอดีตเป็นกรอบในการศึกษาเพียงประการเดียวจะเป็นการละเลยการให้ความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในมิติอื่น ๆ ในสังคมไทย

ปัจจุบันความเข้มแข็งของการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีเหนือการปกครองโดยอำนาจของกองทัพ การแทรกแซงอำนาจของรัฐผ่านกลไกของพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ทำให้แบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบในมิติของความสัมพันธ์แบบการเมืองเปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก ดังเห็นได้จากอำนาจทางการเมืองสามารถถูกเปลี่ยนให้เป็นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนอำนาจทางเศรษฐกิจให้เป็นผลประโยชน์ทางการเมือง

(นิธิ เอียวศรีวงศ์. 2537) ขณะที่ข้าราชการก็เหมือนกับบุคคลอื่น ๆ ที่จำเป็นต้องมีการติดต่อเกี่ยวข้องกับผู้อื่นในสังคม เมื่อสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปทั้งทางเศรษฐกิจและทางการเมืองถึงแม้กฎระเบียบทางราชการไม่ได้ปรับเปลี่ยนแปลงในทันทีทันใด แต่ข้าราชการต้องปฏิบัติตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมถูกต้องตามกฎหมายโดยมีการกระทำหรือเงินการกระทำบางประการเพื่อให้สามารถอยู่ในสังคมได้ อันจะส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนของแบบแผนความสัมพันธ์ส่วนตัวในสังคมข้าราชการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น การเปลี่ยนแปลงแบบแผนความสัมพันธ์ของสังคมไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมาที่น่าเชื่อได้ว่ามีผลต่อการปรับเปลี่ยนแบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจเช่นกัน

แบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบทั้ง 3 แบบนั้นเป็นการอธิบายความสัมพันธ์ดังกล่าวในรูปแบบคงที่หรือหยุดนิ่ง ทั้งที่ความเป็นจริงความสัมพันธ์เหล่านั้นนับเป็นปฏิสัมพันธ์ (interaction) ระหว่างทั้งสองฝ่ายมากกว่าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้กำหนดข้างเดียวซึ่งเป็นปฏิสัมพันธ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จากการศึกษาแบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบทั้ง 3 แบบที่ปรากฏในระบบราชการ ทำให้สามารถนำมาใช้เป็นรูปแบบในการศึกษาการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เหล่านี้ว่ามีการปรับเปลี่ยนรูปแบบไปอย่างไรตามการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมทางสังคมในช่วงเวลาที่ผ่านมา

กรอบความคิดในการวิจัย

นับตั้งแต่แนวทางการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของสังคมตะวันตกได้เข้ามามีอิทธิพลต่อประเทศไทย ทำให้จำเป็นต้องปรับปรุง และเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ตลอดจนวิธีบริหารราชการ เพื่อให้สอดคล้องกับอารยประเทศ ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเลิกทาสซึ่งเป็นปรากฏการณ์สำคัญในประวัติศาสตร์ชาติไทย ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงแก้ไขระเบียบวิธีบริหารราชการ โดยทรงตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ขึ้น ต่อมา พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบอบประชาธิปไตยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข จะพบว่าช่วงนี้เป็นช่วงเปลี่ยนผ่านที่สำคัญของระบบราชการไทยอันสืบเนื่องมาจากความพยายามที่จะปรับปรุงระบบราชการตามแนวคิดของการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ทั้งในส่วนโครงสร้างและระเบียบแบบแผนเพื่อให้ได้ประโยชน์แก่ส่วนรวมสูงสุด อย่างไรก็ตามระบบราชการก็ยังไม่สามารถจัดหรือควบคุมความสัมพันธ์ส่วนตัวแบบไม่เป็นทางการหรือความสัมพันธ์นอกระบบซึ่งยังคงแทรกซ้อนอยู่ในระบบราชการปัจจุบัน นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันความพยายามที่จะใช้การบริหารราชการโดยไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัวยังไม่บรรลุเป้าหมาย เพราะในระบบราชการยังมีการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือความสัมพันธ์นอกระบบแทรกซ้อน

อยู่มาก ทำให้เกิดความสับสนต่อผู้ปฏิบัติซึ่งไม่สามารถจะเลือกแนวทางปฏิบัติได้ว่าควรจะปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ของทางราชการ หรือปฏิบัติตามความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ

การศึกษานี้จึงมุ่งทำความเข้าใจถึงปรากฏการณ์ที่ความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจว่ามีที่มาอย่างไร มีกระบวนการสร้างความสัมพันธ์นอกระบบอย่างไร เมื่อความสัมพันธ์ดังกล่าวได้เกิดขึ้นมีการดำรงอยู่จนจัดเป็นลักษณะแบบแผนอย่างไรได้บ้าง และแบบแผนดังกล่าวมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบไปตามการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอย่างไร โดยผู้วิจัยจะทำความเข้าใจเป็นเบื้องต้นก่อนว่าความสัมพันธ์นอกระบบที่แทรกซ้อนในระบบราชการนั้น ผู้วิจัยจะศึกษาถึงมูลเหตุหรือที่มาของการเกิดความสัมพันธ์ในแบบต่างๆ กล่าวในเชิงทฤษฎี ความสัมพันธ์ทางสังคม (social relation) อันเกิดจากการกระทำทางสังคมของคนอย่างน้อย 2 คนขึ้นไปมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน (social interaction) โดยมีการถ่ายทอดความคิดระหว่างกันหากปฏิสัมพันธ์ทางสังคมเกิดขึ้นซ้ำกันบ่อย ๆ ติดต่อกันเป็นระยะเวลานานก็จะกลายเป็นความสัมพันธ์ทางสังคม โดยทั่วไปปฏิสัมพันธ์ทางสังคมจะพัฒนาไปเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมด้วยมูลเหตุหลายประการ ประการแรกอาจเกิดจากความพึงพอใจส่วนตัว โดยเมื่อบุคคลมีการติดต่อกันเป็นประจำอาจเกิดความพึงพอใจส่วนบุคคล (personal satisfaction) ขึ้น ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ไม่เป็นทางการ ประการที่ 2 อาจเกิดจากข้อผูกมัดของขนบธรรมเนียมหรือประเพณีปฏิบัติ ซึ่งเป็นสาเหตุการเกิดความสัมพันธ์นอกระบบ จะเห็นได้ชัดเจนในแบบแผนของความสัมพันธ์แบบเครือญาติ ประการที่ 3 อาจเกิดจากการพึ่งพาซึ่งกันและกันเพราะผู้คนในปัจจุบันมีการแบ่งแยกหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละคนมากกว่าในสมัยก่อน จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยากที่บุคคลจะไม่ต้องพึ่งพาคู่คนอื่น และประการที่ 4 เกิดจากการมีผลประโยชน์ร่วมกัน เมื่อคนทราบว่าจะได้รับผลประโยชน์ต่างตอบแทนจากคู่สัมพันธ์ ไม่ว่าผลตอบแทนจะอยู่ในรูปแบบใดก็ตามบุคคลคู่หนึ่งจะพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างกันจนกว่าจะบรรลุถึงผลประโยชน์ที่คาดหวังไว้นั้น และประการที่ 5 เป็นเรื่องการใช้อำนาจ (power) ของผู้มีบทบาทและสถานภาพสูงกว่าบังคับให้ผู้มีบทบาทและสถานภาพต่ำกว่ากระทำตามวัตถุประสงค์ของเขา โดยผู้มีสถานภาพต่ำกว่าไม่สามารถปฏิเสธได้จะพบได้ในความสัมพันธ์แบบการเมือง โดยทั่วไปความสัมพันธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นมักจะไม่ได้มีที่มาจากสาเหตุประการเดียว แบบแผนความสัมพันธ์หนึ่ง ๆ อาจมีมูลเหตุหลายประการเช่น เกิดจากความพอใจส่วนตัว การมีผลประโยชน์ร่วมกัน หรืออาจเกิดจากความคุ้นเคยแบบเครือญาติก็ได้

ส่วนการจะศึกษาว่าแบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจมีลักษณะความสัมพันธ์แบบใดบ้าง โดยจะอาศัยแนวคิดในเรื่องแบบแผนความสัมพันธ์ที่ดำรงอยู่ในสังคมมาเป็นแนวทางในการศึกษาได้แก่ 1) ความสัมพันธ์แบบเครือญาติ (kinship relationships) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างสายเลือด หรือจากการสมรส หรือจากความสนิทสนมคุ้นเคยกันมาเป็นเวลานาน

มาเป็นแนวทางในการศึกษาความสัมพันธ์นอกระบบที่มีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ในแนวราบ 2) ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ (patronage relationships) ที่มีความสัมพันธ์ในแนวตั้งระหว่างผู้มีสถานภาพสูงกว่าซึ่งจะให้ความคุ้มครองดูแลผู้มีสถานภาพต่ำกว่า โดยผู้มีสถานภาพต่ำกว่าตอบแทนด้วยสิ่งหนึ่งสิ่งใดตามความเหมาะสมหรือตามข้อตกลงซึ่งอาจเกิดขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ มาเป็นแนวทางในการศึกษา และ 3) ความสัมพันธ์แบบการเมือง (political relationships) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ของผู้มีอำนาจเหนือกว่าบางการให้ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติตามความต้องการ ทั้งที่การปฏิบัติตามนั้นอาจไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม เพียงก่อให้เกิดประโยชน์ส่วนตัวหรือกลุ่มผลประโยชน์หนึ่งใดเท่านั้น

นอกจากจะศึกษาถึงที่มาของความสัมพันธ์นอกระบบและทำความเข้าใจแบบแผนของความสัมพัทธ์ดังกล่าวว่ามีอย่างไรซึ่งมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ในเชิงโครงสร้าง เนื่องจากกรมตำรวจเป็นส่วนหนึ่งของสังคม เมื่อสังคมมีการเปลี่ยนแปลง แบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจอาจจะเปลี่ยนแปลงไปตามสังคม เพื่อให้เหมาะสมกับระยะเวลาที่มีในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะศึกษาว่าลักษณะแบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้างจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในปัจจุบัน

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ผู้วิจัยได้กำหนดข้อตกลงเบื้องต้นในการวิจัยไว้เพื่อให้เป็นการเหมาะสมกับเวลา และเนื้อหาที่ทำการวิจัย เป็นการศึกษาที่มาของความสัมพันธ์นอกระบบ ตลอดจนลักษณะแบบแผนของความสัมพันธ์นอกระบบ และการเปลี่ยนแปลงของแบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจ เพื่อที่ผลการวิจัยอธิบายและตอบปัญหาการวิจัยได้อย่างครบถ้วนและลุ่มลึก โดยใช้การสัมภาษณ์ระดับลึก (indepth interview) เป็นวิธีการในการเก็บรวบรวมข้อมูล ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ระดับลึกนี้เป็นข้อมูลที่ได้จากประสบการณ์และการให้ความหมายของผู้ให้ข้อมูล เป็นการนำสิ่งที่เกิดขึ้นแล้วในอดีตมาถ่ายทอดเพื่อเป็นการเชื่อมโยงกับปรากฏการณ์ในปัจจุบัน ผู้วิจัยได้นำข้อมูลเหล่านี้มาวิเคราะห์ตามหลักการและอาศัยทฤษฎีที่เกี่ยวข้องช่วยในการตีความปรากฏการณ์ดังกล่าว เพื่อนำผลที่ได้ไปตอบปัญหาการวิจัยได้ตาม วัตถุประสงค์

ผู้ให้ข้อมูลหลักและสถานที่ศึกษา

เพื่อให้ได้รับข้อมูลที่ครอบคลุมประเด็นของปัญหาและวัตถุประสงค์ของการวิจัย ผู้ให้ข้อมูลหลักในการศึกษาครั้งนี้ จึงพิจารณาจากข้าราชการตำรวจที่เป็นผู้มีบทบาทเชื่อมโยงกับความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจมากที่สุด

สำหรับพื้นที่ที่ศึกษานั้น เนื่องจากความสัมพันธ์นอกระบบเกิดขึ้นได้ทุกสถานที่ และทุกโอกาสจึงไม่มีข้อจำกัดว่าจะต้องเป็นสถานที่ใด ทำให้ผู้วิจัยได้เลือกสถานที่ที่ทำการสัมภาษณ์ขึ้นกับความสะดวกของผู้ให้สัมภาษณ์ และขึ้นกับว่าสามารถนัดผู้ให้สัมภาษณ์ได้สะดวกที่ใด ในการเก็บข้อมูลครั้งนี้ผู้วิจัยใช้วิธีนัดหมายที่ห้องทำงานของตำรวจที่ปฏิบัติงานอยู่ในกรุงเทพมหานครฯ ส่วนตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ต่างจังหวัดนั้น ผู้วิจัยเลือกจากผู้ที่มาเข้ารับการอบรมหลักสูตรต่าง ๆ ที่สถาบันพัฒนาข้าราชการตำรวจ ตั้งอยู่ที่ ถนนวิภาวดีรังสิต อำเภอบางเขน ซึ่งแต่ละปีจะมีข้าราชการตำรวจที่ได้รับการคัดเลือกมาอบรมเพิ่มเติมคุณวุฒิตามหลักสูตรหลักต่าง ๆ ของกรมตำรวจ เช่น หลักสูตรสารวัตร หลักสูตรผู้กำกับการ หลักสูตรผู้บังคับการ และข้าราชการตำรวจเหล่านี้ส่วนมากพักอยู่ในสถาบันนี้ระหว่างที่เข้ารับการอบรม ซึ่งแต่ละรุ่นใช้เวลาในการอบรมหลายเดือน ทำให้ผู้วิจัยมีโอกาที่จะทำการสัมภาษณ์ตำรวจเหล่านี้ได้ง่าย โดยอาศัยห้องพัก หรือห้องสมุด และห้องจัดสัมมนา ภายในสถาบันพัฒนาข้าราชการตำรวจนั้น ตามความพอใจและความสะดวกของผู้ให้สัมภาษณ์ และบางครั้งผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ที่ห้องทำงานของผู้วิจัยเองสำหรับผู้คุ้นเคย และมาเยี่ยมเยียนผู้วิจัย

วิธีการศึกษา

ผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์ระดับลึกเป็นวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่ว่า การสัมภาษณ์ระดับลึกเป็นการสัมภาษณ์ชนิดตัวต่อตัว ซึ่งทำให้ผู้ให้สัมภาษณ์กล้าเปิดเผยข้อมูลหรือข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งถ้าผู้วิจัยใช้การหาข้อมูลประเภทอื่น ๆ เช่น การจัดกลุ่มสนทนา (group discussion) หรือการสัมภาษณ์เป็นกลุ่ม (group interview) ที่มีบุคคลอื่นอยู่ร่วมในกระบวนการหาข้อมูลนั้นด้วย บุคคลที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ผู้วิจัยต้องการศึกษาอาจจะไม่กล้าเปิดเผยข้อมูลหรือข้อเท็จจริงบางประการ หรือให้ข้อมูลที่ไม่ตรงกับความเป็นจริงเนื่องจากความเกรงกลัวหรือความต้องการเอาอกเอาใจผู้ที่ถูกกล่าวหาตบตีได้ นอกจากนี้การสัมภาษณ์แบบลึกจะเป็นความสามารถในการสื่อสารแบบเผชิญหน้ากัน (face to face) ซึ่งผู้สัมภาษณ์ตรวจสอบความจริงได้จากพฤติกรรม เช่น ท่าทาง น้ำเสียงและสีหน้าของผู้ถูกสัมภาษณ์ และผู้ถูกสัมภาษณ์สามารถให้ข้อมูลแก่ผู้สัมภาษณ์ได้อย่างเต็มที่โดยไม่มีข้อจำกัด

ประสบการณ์ในการสัมภาษณ์ครั้งแรกนั้นผู้วิจัยเลือกจากผู้ที่มีความคุ้นเคยส่วนตัวกับผู้วิจัย และใช้ห้องทำงานส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์ทำการสัมภาษณ์ โดยเริ่มทำการสัมภาษณ์ด้วยการแนะนำตัวและชี้แจงวัตถุประสงค์ของการศึกษาให้ผู้สัมภาษณ์เข้าใจอย่างแจ่มชัด และยืนยันให้เขาเกิดความมั่นใจว่า ข่าวสารข้อมูลที่เขาเปิดเผยแก่ผู้วิจัยจะไม่ถูกนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่นในทางที่จะเป็นผลร้ายต่อเขาในภายหลังได้ ผู้ให้สัมภาษณ์รายแรกนี้มีความเต็มใจและยินดีที่มีโอกาสเป็นส่วนร่วมในการวิจัยครั้งนี้เพราะเรื่องที่ทำการวิจัยเป็นเรื่องที่เขาสนใจและมีบทเรียนจากเรื่องนี้มากพอสมควร สิ่งนี้ทำให้ผู้วิจัยมีกำลังใจที่ทำงานชิ้นนี้ต่อไป ในการสัมภาษณ์นั้นได้สัมภาษณ์ตามแนวคำถามที่เตรียมไว้ล่วงหน้า ซึ่งแนวคำถามนี้มีโครงสร้างแบบหลวม ๆ (loosely structured interview) เป็นคำถามแบบปลายเปิด (รายละเอียดแนวทางการสัมภาษณ์อยู่ในภาคผนวก) โดยเปิดโอกาสให้ผู้สัมภาษณ์แสดงความคิดเห็นในหัวข้อ หรือประเด็นที่ผู้วิจัยต้องการศึกษาอย่างอิสระ และให้ได้รายละเอียดมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ภายใต้กรอบความคิดของการวิจัย โดยมี หัวข้อคำถามครอบคลุมเนื้อหาเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล เช่น ประวัติการรับราชการ ทักษะติดต่อความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการหรือความสัมพันธ์ส่วนตัวที่เกี่ยวข้องกับการรับราชการตำรวจ ดำรงให้ความหมายความสัมพันธ์ดังกล่าวอย่างไร สิ่งใดทำให้เกิดความสัมพันธ์นั้นขึ้น มีกระบวนการหรือวิธีการสร้างความสัมพันธ์นั้นอย่างไร ความสัมพันธ์ดังกล่าวจัดเป็นรูปแบบใดอย่างไร และความสัมพันธ์นั้นมีการเปลี่ยนแปลงได้อย่างไรจากอดีตถึงปัจจุบัน ซึ่งในการนี้ ผู้วิจัยได้สนทนากับผู้ให้สัมภาษณ์อย่างเป็นกันเอง เรียบง่าย และตรงไปตรงมา โดยที่ผู้วิจัยตระหนักเสมอว่า ผู้วิจัยต้องการศึกษาหาความรู้หรือข่าวสารข้อมูลจากเขา มิได้ไปสอน ไปดักเตือน สนับสนุนให้กำลังใจ หรือปลุกปลอบใจเขา ซึ่งแม้สิ่งที่ผู้ให้สัมภาษณ์พูดจะขัดแย้งกับค่านิยม ความเชื่อ หรือความรู้สึกของผู้วิจัย ผู้วิจัยจะกระตุ้นให้ผู้ให้สัมภาษณ์พูดในสิ่งที่เขารู้สึก โดยระลึกอยู่เสมอว่า ผู้วิจัยมิได้ไปหา

เขาเพื่อเปลี่ยนความคิดและวิธีการมองโลกของเขา แต่ไปเรียนรู้ผู้ให้สัมภาษณ์ว่ามีประสบการณ์อย่างไร คิดอย่างไร และมีวิธีการมองความสัมพันธ์ในระบบในกรมตำรวจอย่างไร ซึ่งตลอดการสนทนาในระหว่างการสัมภาษณ์นี้ ผู้วิจัยรับฟังอย่างตั้งใจไม่สอดแทรกหรือเปลี่ยนทิศทางสนทนากลางคัน และพยายามกระตุ้นให้ผู้ให้สัมภาษณ์แจกแจงรายละเอียดให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เพื่อให้การเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ไม่มีการตกหล่นผู้ทำการสัมภาษณ์ได้ใช้เครื่องบันทึกเสียงขณะทำการสัมภาษณ์ พร้อมทั้งจดบันทึกประเด็นสำคัญ ๆ ไว้ ระหว่างการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยพบว่ามีอุปสรรคบางประการ เช่น มีโทรศัพท์เข้ามาขัดจังหวะ มีคนเข้ามาเสนองาน ถ่านไฟหมด แต่ผู้วิจัยก็แก้ไขปัญหาลำบากเหล่านั้นไปได้ หลังจากนั้นผู้วิจัยจึงได้ทำการถอดถ้อยคำสัมภาษณ์จากเครื่องบันทึกเสียงแบบคำต่อคำจนครบถ้วนลงในแฟ้มข้อมูล นำมาจัดแยกเป็นราย ๆ ให้ชัดเจนเพื่อนำไปวิเคราะห์ต่อไป สำหรับผู้ให้สัมภาษณ์มีอยู่ 5-6 รายที่ไม่ประสงค์จะให้ใช้เครื่องบันทึกเสียง ผู้สัมภาษณ์จึงได้ใช้การจดแบบย่อ (brief notes) เพื่อให้สามารถเก็บข้อความสำคัญได้ทัน เมื่อสิ้นสุดการสัมภาษณ์แต่ละครั้งนั้น ผู้สัมภาษณ์ได้ทำการบันทึกรายละเอียดอย่างสมบูรณ์ (extended notes) ทันทีเพื่อป้องกันการลืมข้อมูลที่อาจเป็นส่วนที่สำคัญนั้น ๆ ขณะทำการสัมภาษณ์ผู้วิจัยได้พยายามสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้ให้ข่าวสารข้อมูลในบริบทหรือสถานที่ที่ผู้วิจัยใช้เวลาอยู่ที่นี่เป็นส่วนใหญ่ เช่น ที่ทำงานและที่บ้าน โดยมีความเพียร อดทน ทำตัวเป็นเหมือนเช่น นักสืบ โดยนำส่วนต่าง ๆ ของคำสนทนา ประวัติส่วนตัวและประสบการณ์มาปะติดปะต่อกัน เพื่อพัฒนาความเข้าใจมิติต่าง ๆ ของผู้ให้ข่าวสารข้อมูลอย่างกว้างขวางและลึกซึ้ง เพื่อเป็นการปกป้องผู้ให้ข้อมูลที่เป็นข้าราชการตำรวจ ผู้วิจัยได้พยายามอย่างที่สุดความสามารถที่จะรักษามารยาทและจรรยาบรรณของผู้วิจัยอย่างเคร่งครัด โดยกระทำตามหลักการของนักวิจัยที่ดีที่จะต้องเคารพสิทธิของผู้อื่น ผู้วิจัยจึงจะไม่ระบุข้อมูลส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์ นอกจากระบุศัคนามัน ซึ่งหากผู้วิจัยบ่งบอกตำแหน่ง หรือสังกัดของตำรวจผู้ให้สัมภาษณ์ระดับลึกไว้ในที่นี้ ผู้ที่เป็นตำรวจด้วยกันอาจได้อ่านผลการวิจัยนี้ก็จะคาดเดาได้ว่าผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละคนนั้นเป็นใครซึ่งอาจทำให้มีผลเสียต่อตำรวจผู้ให้สัมภาษณ์นั้น ๆ ได้

สิ่งที่สำคัญที่ผู้วิจัยพบในการสัมภาษณ์ระดับลึกครั้งแรกนั้น คือผู้วิจัยขาดประสบการณ์ในการสัมภาษณ์ระดับลึก ทำให้เมื่อนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และปรึกษาอาจารย์ที่ปรึกษาพบว่าข้อมูลที่ได้นั้นขาดความลุ่มลึกในเนื้อหา และเนื้อหายังกระจัดกระจายไม่ตรงประเด็นที่จะทำการวิจัย แต่สิ่งที่ได้จากการสัมภาษณ์โดยปล่อยให้ผู้ให้สัมภาษณ์เล่าเรื่องที่เขายากเล่า และผู้วิจัยกระตุ้นถามเป็นจังหวะนั้นทำให้ได้ข้อมูลบางอย่างที่เป็นประโยชน์โดยที่ไม่ได้คาดคิดมาก่อน สิ่งนี้ทำให้ผู้วิจัยนำมาปรับปรุงแบบสอบถามในการสัมภาษณ์ครั้งต่อไป หลังจากการสัมภาษณ์ครั้งแรกผู้วิจัยทดลองให้นิสิตปริญญาโทที่เคยมีประสบการณ์ในการสัมภาษณ์ระดับลึกมาหลายครั้งมาเป็นผู้ช่วยในการสัมภาษณ์ครั้งต่อไป โดยคาดหวังว่าจากประสบการณ์ของผู้ที่เคยสัมภาษณ์

ระดับลึกมาก่อนอาจจะมีวิธีการสัมภาษณ์ที่ได้ข้อมูลที่มีประโยชน์มากขึ้นเป็นการประหยัดเวลาของผู้วิจัย และการใช้ผู้ทำการสัมภาษณ์ที่เป็นบุคคลภายนอกอาจจะเป็นการลดความรู้สึกหวาดระแวงในเรื่องความลับส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์ได้ ผลจากการทดลองให้ผู้ช่วยทำการสัมภาษณ์พบว่าผู้ช่วยไม่สามารถนัดหมายผู้ให้สัมภาษณ์ได้ด้วยตัวเอง ผู้วิจัยต้องเป็นคนนัดหมายให้ และผลการสัมภาษณ์ก็ไม่มีระดับความลึกของข้อมูลแตกต่างจากที่ผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์เอง แต่ผลที่ได้จากการสัมภาษณ์โดยผู้ช่วยนั้นมีข้อมูลหลายประการที่สอดคล้องกับการสัมภาษณ์โดยผู้วิจัยในครั้งแรก สิ่งนี้ทำให้ผู้วิจัยมั่นใจว่าผู้วิจัยไม่ได้ชักจูงความคิดผู้ให้สัมภาษณ์ หรือมีอคติกับเรื่องที่ทำ การวิจัยในการสัมภาษณ์ครั้งแรก ดังนั้นในการสัมภาษณ์ครั้งต่อ ๆ ไปผู้วิจัยจึงทำการสัมภาษณ์ด้วยตนเองทุกรายไปโดยที่ในระหว่างระยะเวลาดังกล่าวนี้นี้ ผู้วิจัยได้กลับมาพบอาจารย์ที่ปรึกษาเป็นระยะ ๆ เพื่อรายงานผลการเก็บรวบรวมข้อมูล และขอคำแนะนำเพื่อแก้ไขจุดบกพร่องต่าง ๆ ในการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อที่จะนำไปวิเคราะห์ต่อไป เมื่อผู้วิจัยสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักมากกว่า 10 รายเมื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกันทำให้พบเห็นว่าข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ครั้งแรก ๆ ยังขาดความลึกซึ้งและขาดเนื้อหาไปหลายประการ เนื่องจากผู้วิจัยมีความคุ้นเคยกับผู้ให้สัมภาษณ์คนก่อน ๆ อยู่แล้ว เพราะก่อนการสัมภาษณ์แต่ละคนผู้วิจัยใช้เวลานานในการทำความรู้จักคุ้นเคยจนผู้ให้สัมภาษณ์ไว้วางใจ ดังนั้นจึงเป็นการง่ายที่ผู้วิจัยจะกลับไปหาผู้ให้สัมภาษณ์ บางคนและขอทำการสัมภาษณ์เพิ่มเติมในประเด็นที่ต้องการ และเป็นโอกาสดีของผู้วิจัยที่จะทำการสอบถามได้ว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ให้สัมภาษณ์ในครั้งแรกกับการให้สัมภาษณ์ในครั้งที่สองนั้นมีข้อความที่แตกต่างกันในเรื่องเดียวกันหรือไม่ มีผู้ให้สัมภาษณ์บางรายที่ให้สัมภาษณ์ครั้งแรกกับครั้งที่สองแตกต่างกัน เช่น ในเรื่องทัศนคติส่วนตัวต่อความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจ การให้สัมภาษณ์ครั้งแรกบอกว่าความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจเป็นสิ่งไม่ดี ไม่ควรมีอยู่ต่อไป และผู้ให้สัมภาษณ์ไม่เคยใช้ความสัมพันธ์นอกระบบในชีวิตราชการ หากการสัมภาษณ์ในคราว ต่อมาผู้ให้สัมภาษณ์เปิดเผยว่าเคยใช้ความสัมพันธ์นอกระบบในการวิ่งเต้นเลื่อนตำแหน่งเช่นกัน หากไม่เป็นผลสำเร็จ สิ่งเหล่านี้ทำให้ผู้วิจัยได้ประสบการณ์ในการสัมภาษณ์ครั้งต่อ ๆ ไป หากผู้สัมภาษณ์พบเห็นอาการพิรุณของผู้ให้สัมภาษณ์และผู้วิจัยทราบว่าข้อความบางข้อความไม่เป็นความจริง อาจเกิดจากการอายของผู้ให้สัมภาษณ์ หรือเกิดจากนิสัยชอบโอ้อวดในสิ่งที่ไม่รู้จริงหรือสิ่งที่ไม่เป็นความจริงทั้ง ๆ ที่บางข้อมูลมีข้อความที่น่าฟัง และสนุกตื่นเต้น ผู้วิจัยผู้วิจัยจะไม่นำข้อมูลเหล่านั้นมาใช้วิเคราะห์เพราะจะทำให้ผลการวิจัยนี้ไม่มีความถูกต้องตรงกับความเป็นจริง ซึ่งผู้วิจัยถือว่าเป็นเรื่องเสียหายอย่างมากในการทำงานวิจัย

การสัมภาษณ์ครั้งต่อ ๆ ไปผู้วิจัยใช้เวลาในการสัมภาษณ์แต่ละครั้งน้อยลง หากข้อมูลที่ได้มีความสมบูรณ์ลึกซึ้งชัดเจนมากขึ้น เนื่องจากผู้วิจัยมีความแม่นยำในประเด็นที่จะซักถาม และเสียเวลากับการตีความข้อมูลที่ได้ระหว่างการสัมภาษณ์แต่ละครั้งน้อยลง เมื่อผู้วิจัยทำการ

สัมภาษณ์ต่อไป ผู้วิจัยเห็นว่าข้อมูลที่ได้มานั้นไม่สามารถนำมาปรับเป็นข้อสรุปเชิงทฤษฎีที่ได้ค้นพบอีกต่อไป ผู้วิจัยจึงได้หยุดการเก็บข้อมูล รวมเวลาที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลประมาณ 6 เดือน

การเลือกผู้ให้ข้อมูลหลัก

การเลือกผู้ให้ข้อมูลหลัก (key informants) นี้ จะใช้วิธีการเลือกผู้ให้สัมภาษณ์เชิงทฤษฎี (theoretical sampling) ซึ่งเป็นวิธีการเลือกบุคคลผู้ให้สัมภาษณ์ โดยที่ผู้วิจัยไม่ได้กำหนดคุณลักษณะของผู้ให้สัมภาษณ์ไว้อย่างเข้มงวดล่วงหน้า เพียงแต่จะเลือกผู้ให้สัมภาษณ์ที่มีลักษณะตามขอบข่ายของการศึกษาเท่านั้น สำหรับผู้ให้ข้อมูลสำคัญของความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจผู้วิจัยเลือกผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นข้าราชการตำรวจ โดยพิจารณาจากตำรวจที่มีความหลากหลาย ทั้ง อายุ ตำแหน่ง ชศ ส่วยงานรับผิดชอบ และพื้นที่ปฏิบัติงาน การเลือกผู้ให้สัมภาษณ์ที่มีบริบทแวดล้อมต่างกันไป ทำให้ข้อมูลที่สะท้อนปรากฏการณ์ที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจว่าครอบคลุม

นอกจากนี้ยังได้เลือกสัมภาษณ์ข้าราชการตำรวจที่มีคุณสมบัติหรือคุณลักษณะสำคัญที่เป็นร่องรอยเชื่อมโยงกับความสัมพันธ์นอกระบบที่แตกต่างกัน เช่น มีญาติเป็นตำรวจด้วยกัน หรือญาติจากการสมรส กลุ่มตำรวจที่เป็นเพื่อนร่วมรุ่นเดียวกัน กลุ่มตำรวจที่เป็นผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาใกล้ชิดกันเช่นเป็นนายเวร หรือช่วยราชการสำนักงานผู้บังคับบัญชา กลุ่มตำรวจที่มีความสัมพันธ์กับนักการเมือง เช่น ช่วยราชการสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีฯ ตำรวจที่ช่วยหรือเคยช่วยราชการสำนักงานผู้บังคับบัญชา ตำรวจที่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งเร็วกว่าเพื่อนรุ่นเดียวกันหรือพวกนำรุ่น ตำรวจที่อยู่ในตำแหน่งที่มีคนต้องการมาก เช่น กองบัญชาการตำรวจตรวจคนเข้าเมือง กองบังคับการตำรวจทางหลวง ตำรวจที่มีจำนวนครั้งของความดีความชอบกรณีพิเศษ (2 ชั้น) มากกว่ารุ่นเดียวกันโดยเฉลี่ย ตำรวจที่มีสถิติโยกย้ายดี (ตำรวจบางคนมีหลายลักษณะเหล่านี้ร่วมกัน) รวมทั้งได้เลือกสัมภาษณ์ข้าราชการตำรวจที่เกษียณอายุแล้วทำให้ได้ข้อมูลเป็นการเชื่อมโยงอดีตกับปัจจุบันว่ารูปแบบความสัมพันธ์นอกระบบมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลนั้นผู้วิจัยได้กระทำภายหลังจากการสัมภาษณ์แต่ละครั้ง โดยนำข้อความที่ได้จากการสัมภาษณ์มาสร้างมโนทัศน์ของข้อมูลที่มีลักษณะคล้ายกันหรือแตกต่างกันของข้อมูล (code mapping) และนำมโนทัศน์ที่ได้นั้นมาจัดเป็นหมวดหมู่เพื่อหาความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างมีเหตุมีผล โดยอาศัยความไวทางทฤษฎี (Theoretical sensitivity) จากการที่ได้

ศึกษาเอกสารและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาก่อน การเชื่อมโยงมโนทัศน์เป็นการสร้างสมมุติฐานชั่วคราว (temporary hypothesis) เพื่อนำไปทดสอบกับผู้ให้ข้อมูลรายต่อไปว่าข้อเสนอ (propositions) ที่ได้พัฒนาขึ้นมีความสมบูรณ์เพียงพอหรือไม่ และเมื่อผู้วิจัยพบว่ายังขาดข้อมูลใด ผู้วิจัยได้ปรับปรุงคำถามให้มีความกระชับกับสิ่งที่ขาดไป หลังจากนั้นจึงนำสมมุติฐานชั่วคราวนี้เป็นพื้นฐานในการเลือกผู้ให้สัมภาษณ์รายต่อไปทำให้ได้ข้อมูลและมโนทัศน์ที่แตกต่างจากที่ได้มาแล้ว (negative case) และผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์คนต่อไปเช่นนี้จนแน่ใจว่าข้อสรุปเชิงทฤษฎีที่ได้ ถึงจุดอิ่มตัว (theoretical saturation) คือถึงแม้ว่าจะเก็บข้อมูลต่อไป ก็ไม่ช่วยให้นำมาปรับข้อสรุปเชิงทฤษฎีที่ได้ค้นพบ (discover) อีกต่อไป หลังจากนั้นผู้วิจัยจึงได้หยุดเก็บข้อมูล

ในบทที่ 4 เป็นการนำเสนอโครงสร้างและความสัมพันธ์ตามแบบแผนของกรมตำรวจ เพื่อให้ผู้ที่ศึกษางานวิจัยนี้มีความเข้าใจพื้นฐานในแบบแผนของกรมตำรวจก่อนที่จะนำไปสู่ความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจที่ผู้วิจัยจะนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมดในบทที่ 5 และบทที่ 6 จะเป็นข้อสรุปเชิงทฤษฎี และข้อเสนอแนะ ตามลำดับ

ตาราง 1 ผู้ให้สัมภาษณ์กรณีความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจ

ลำดับ	ยศ	ตำแหน่ง	อายุ	หน้าที่ปัจจุบัน	การศึกษา	จำนวนครั้งที่ได้รับ 2 ชั้น	จำนวนครั้งที่โยกย้าย
1.	พ.ต.ท.	รองผู้กำกับการ	46	ปฏิบัติการในส่วนกลาง	นรต. ปริญญาโท	3	8
2.	พ.ต.ท.	รองผู้กำกับการ	45	ปฏิบัติการในส่วนภูมิภาค	นรต. ปริญญาโท	7	7
3.	ร.ต.อ.	รองสารวัตร	37	ปฏิบัติการในส่วนกลาง	ปริญญาตรี	2	4
4.	พ.ต.อ.	ผู้กำกับการ	50	อำนวยการในส่วนกลาง	ปริญญาตรี	6	5
5.	พ.ต.อ.	ผู้กำกับการ	58	อำนวยการในส่วนกลาง	ปริญญาตรี	5	5
6.	พ.ต.ท.	รองผู้กำกับการ	42	ปฏิบัติการส่วนภูมิภาค	ปริญญาโท	5	10
7.	พล.ต.ต.	ผู้บังคับการ	63	ปฏิบัติการส่วนภูมิภาค	ปริญญาโท	11	9
8.	พ.ต.ท.	รองผู้บังคับการ	48	ปฏิบัติการส่วนกลาง	ปริญญาโท	5	7
9.	พ.ต.ท.	รองผู้บังคับการ	52	ปฏิบัติการในส่วนกลาง	นรต.	6	17
10.	พ.ต.ท.	รองผู้บังคับการ	41	ปฏิบัติการในส่วนภูมิภาค	นรต.	8	7
11.	พ.ต.ท.	รองผู้บังคับการ	44	อำนวยการในส่วนกลาง	นรต. ปริญญาโท	5	8
12.	พ.ต.ท.	รองผู้บังคับการ	47	ปฏิบัติการในส่วนกลาง	ปริญญาโท	4	8
13.	พ.ต.อ.	รองผู้บังคับการ	45	อำนวยการในส่วนกลาง	นรต. ปริญญาโท	9	7

ภูมิหลังของผู้ให้สัมภาษณ์

1. เคยช่วยราชการสำนักงานผู้บังคับบัญชา
2. เคยช่วยราชการสำนักงานผู้บังคับบัญชา
3. บรรจุครั้งแรกเป็นพลตำรวจและศึกษาเพิ่มเติมจนจบปริญญาตรีในภายหลังสอบเป็นนายตำรวจได้
4. เคยเป็นนายเวรผู้บังคับการ
5. บรรจุครั้งแรกเป็นพลตำรวจและศึกษาเพิ่มเติมจนจบปริญญาตรีในภายหลังสอบเป็นนายตำรวจได้
6. เคยช่วยราชการเป็นหัวหน้าสำนักงานผู้บังคับบัญชา
7. โอนมาจากหน่วยราชการอื่น เคยมีนายเวร ปัจจุบันเป็นเกษียณอายุราชการ
8. มีเพื่อนสนิทเป็นนักการเมือง
9. มีเพื่อนเป็นผู้บังคับบัญชาระดับสูง
10. มีเพื่อนสนิทเป็นนักการเมือง
11. เคยศึกษาในมหาวิทยาลัย ก่อนที่จะเป็นนักเรียนนายร้อยตำรวจ
12. ปฏิบัติงานในส่วนกลางโดยตลอด
13. เคยเป็นประธานรุ่น นักเรียนนายร้อยตำรวจ (นรต.)

บทที่ 4

โครงสร้างและความสัมพันธ์ตามแบบแผนในกรมตำรวจ

การวิจัยนี้จะให้ความสำคัญกับปรากฏการณ์ของความสัมพันธ์นอกระบบที่ปรากฏแทรกซ้อนอยู่ในระบบราชการไทย ซึ่งการจะมองปรากฏการณ์นี้ในระบบราชการไทย ต้องศึกษาระบบราชการในสังคมไทย และความสัมพันธ์ตามแบบแผนของทางราชการเสียก่อน เพื่อจะได้มองภาพความเป็นมาเชิงเปรียบเทียบได้ชัดเจนขึ้น

การบริหารงานของไทยในสมัยโบราณนั้น เป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่ามีลักษณะแบบอุปถัมภ์ ไม่มีเงินเดือนประจำ ข้าราชการมีตำแหน่งหน้าที่อย่างใดย่อมเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย เมื่อได้ดำรงตำแหน่งใดแล้วก็ต้องขวนขวายหารายได้จากตำแหน่งนั้นเท่าที่จะทำได้จึงเรียกว่าระบบกินเมืองซึ่งระบบนี้ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงโปรดเกล้าให้สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพรับไปยกร่างระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้น กฎหมายนี้เริ่มใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2472 เป็นต้นไป เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าระบบบริหารงานราชการของไทยที่วางขึ้นใหม่นั้นมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายดังต่อไปนี้

1. การรับคนเข้ารับราชการนั้นให้เลือกสรรจากผู้ที่มีความรู้และความสามารถ
2. การเลือกเฟ้นนั้นให้ใช้วิธีสอบที่เป็นกลางยุติธรรม และให้โอกาสแก่ผู้ที่มีความอุตสาหะพยายามเล่าเรียนจนมีความรู้ดี
3. การรับราชการให้ถือว่าเป็นอาชีพ ไม่ใช่งานชั่วคราว ข้าราชการไม่ต้องกังวลแสวงหาผลประโยชน์ในทางอื่น
4. ข้าราชการจะต้องมีความพร้อมที่จะปฏิบัติราชการโดยมีความสามารถความรอบรู้ในวิถีของทางราชการ คือมีความพร้อม มีความสามารถ มีความรู้ทั้งทางทฤษฎี กฎหมายระเบียบแบบแผน และความรู้ทางปฏิบัติ
5. ข้าราชการจะต้องมีหน้าที่ ความรับผิดชอบและมีวินัยตลอดเวลา
6. การบริหารงานบุคคลของส่วนราชการต่าง ๆ จะต้องมีการระเบียบแบบแผนคล้ายกัน และมีความแน่นอน ข้าราชการจึงจะได้รับความยุติธรรม มีสิทธิและหน้าที่เหมือนกันทั้งหมด สม่ำเสมอกันไม่ลักลั่นกัน

อาจสรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคลคือเทคนิคและวิธีดำเนินการในการสรรหาการใช้ประโยชน์การพัฒนาและการธำรงรักษาบุคคลที่มีประโยชน์ไว้กับองค์กรเพื่อให้เขาเหล่านั้นปฏิบัติงานอย่างเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและประโยชน์ต่อองค์กรมากที่สุดนั่นเอง แต่หากมองในความหมายที่กว้างของคำว่าบริหารงานบุคคลภาครัฐน่าจะหมายถึงการดำเนินการ

ต่าง ๆ เกี่ยวกับการวางแผนนโยบายการศึกษาวิจัยและออกกฎระเบียบการจัดการกับบุคคลของรัฐ (ข้าราชการ) เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีคุณภาพสามารถใช้ประโยชน์ธำรงรักษาและพัฒนาบุคคลเหล่านั้นไว้กับราชการเพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล ประหยัดและบรรลุมิติดำเนินการของทางราชการและสนองต่อความต้องการของประชาชน สำหรับการบริหารงานบุคคลในกรมตำรวจ ดำเนินการเกี่ยวกับบุคคลในกรมตำรวจ นับตั้งแต่เข้ามาปฏิบัติงานจนกระทั่งออกจากงานไปโดยเริ่มตั้งแต่การวางแผนนโยบายและแผนงานเกี่ยวกับจัดอัตราค่าจ้าง การกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้ามาทำงาน การกำหนดขั้นและตำแหน่งงาน การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง การสรรหา หรือการรับสมัคร การสอบคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การให้ทดลองปฏิบัติงาน การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การจัด สวัสดิการ การรักษาสุขภาพและความปลอดภัย การปกครองบังคับบัญชา การพิจารณาโทษทางวินัยการให้ออกจากงานและการให้บำนาญ

ปรัชญาของการบริหารบุคคลในกรมตำรวจได้ยึดถือ ระบบคุณธรรม (merit system) เป็นระบบหนึ่งของการบริหารงานบุคคล คำนี้เดิมทีเป็นคำที่ตั้งใจจะหมายถึงวิธีการเลือกสรรและบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเท่านั้น ทั้งนี้เป็นเพราะมีต้นกำเนิดสืบเนื่องมาจากปัญหาในการแต่งตั้งและบรรจุข้าราชการโดยใช้ระบบพรรคพวกหรืออุปถัมภ์ฝากฝังกันมาซึ่งเรียกกันว่า ระบบอุปถัมภ์ (patronage system) นั่นคือการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการโดยวิธีการแข่งขันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม แต่ในปัจจุบันคำว่าระบบคุณธรรมนี้มีได้ใช้เฉพาะการบรรจุเข้ารับราชการเท่านั้น แต่หมายรวมถึงการบริหารงานบุคคลภาครัฐทั้งระบบ ในความหมายที่กว้าง การบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม หมายถึงการบริหารงานบุคคลที่ยึดถือความเป็นธรรม ที่คัดเลือกแต่งตั้ง และการให้สิ่งตอบแทนแก่บุคคลตามผลของงานและความสามารถของบุคคลเป็นหลัก ทั้งนี้หลักการสำคัญของการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมมี 4 ประการดังนี้คือ (สำนักงาน ก.พ. 2535)

1. หลักความเสมอภาค (equality of opportunity)

หมายถึงการให้โอกาสที่เท่าเทียมกันแก่บุคคล ทั้งในการเข้าสู่การเป็นข้าราชการ และอยู่ในระหว่างการเป็นข้าราชการ ซึ่งเป็นแนวความคิดตามหลักประชาธิปไตยที่ให้สิทธิเสมอภาคแก่บุคคลภายในขอบเขตของกฎหมายนั่นเอง ในความหมายของการบริหารงานบุคคล ความเสมอภาคคือการให้สิทธิแก่บุคคลอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อการพิจารณาปฏิบัติการต่าง ๆ ตามกระบวนการบริหารงานบุคคล ถ้าบุคคลเหล่านั้นมีคุณสมบัติที่เท่ากันตามเงื่อนไขของทางราชการ บุคคลผู้มีความรู้ตามกำหนดไว้ในหลักเกณฑ์ ผู้มีสิทธิสมัครเข้าสอบแข่งขันเพื่อรับการบรรจุเข้ารับราชการจะได้รับสิทธิเท่ากันทุกคนโดยไม่คำนึงถึงความเป็นพรรคพวกญาติพี่น้อง ชาติตระกูล ศาสนาใดๆทั้งสิ้นถือได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ได้อย่างเสมอภาคกัน และเมื่อเข้ามาเป็นข้าราชการหรือเจ้าพนักงานแล้วก็ต้องมีความเสมอภาคกันในเรื่องเงินเดือน เช่นงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างเดียวกัน หรืออยู่ในระดับเดียวกันก็ต้องได้รับเงินเดือนเท่ากันและ

ได้รับสิทธิต่างๆเหมือนกัน หลักความเสมอภาคนี้เป็นระบบคุณธรรมอันดับแรกที่จะต้องยึดถือ เพื่อให้ความเป็นธรรมในการรับราชการ ในการพิจารณาความดีความชอบ หรือสิทธิประโยชน์ทุกอย่าง ข้าราชการทุกคนจะต้องมีความเสมอภาคกัน การปฏิบัติงานในหน่วยราชการทุกคนมีสิทธิที่จะแข่งขันกันโดยเท่าเทียมกันไม่มีการลำเอียง ในการลงโทษก็เช่นกันทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน บุคคลใดกระทำผิดอย่างใดต้องรับโทษอย่างใด บุคคลอื่นเมื่อทำผิดอย่างเดียวกันพฤติการณ์เหมือนกันจะต้องได้รับโทษทัณฑ์เหมือนกัน

2. หลักความสามารถ (competence)

หมายถึงการยึดถือความสามารถของบุคคลเป็นสำคัญ ในการเลือกสรรให้ดำรงตำแหน่งงานใด ๆ โดยที่งานราชการเป็นงานของส่วนรวม ค่าใช้จ่ายในการจ่ายเงินเดือน ค่าตอบแทนต่าง ๆ แก่ผู้ทำงานเป็นเงินที่มาจากภาษีอากรจากประชาชน ดังนั้น ผู้ที่จะทำงานให้รัฐจึงต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ และต้องสามารถเป็นหลักสำคัญในการที่จะเลือกผู้ใดมาทำงานให้แก่รัฐ ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคที่ให้ความยุติธรรมแก่บุคคลเมื่อสามารถพิสูจน์ได้ว่า ในความเสมอภาคของโอกาสนั้น บุคคลที่มีความสามารถดีที่สุดจะได้รับการพิจารณาเลือกสรรก่อน

ในการคัดเลือกหรือบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ หรือแม้แต่การแต่งตั้งบุคคลใดให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ นั้นการยึดถือหลักความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ จะต้องมีการคัดเลือกเอาคนที่มีความรู้ความสามารถให้ทำงาน เช่น เปิดให้มีการสอบแข่งขัน และประกาศให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถมาสมัครสอบมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เพื่อคัดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่สุดเข้าทำงาน ในการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งก็เช่นกัน ผู้บังคับบัญชาจะต้องยึดหลักเดียวกันให้คนที่มีความรู้ความสามารถทำงานให้กับราชการมากที่สุด เกิดประโยชน์แก่ทางราชการมากที่สุดได้รับการเลื่อนขั้นเป็นกรณีพิเศษ การเลื่อนตำแหน่ง ก็ต้องพิจารณาถึงความรู้ความสามารถมาก่อนเรื่องอื่น

3. หลักความมั่นคง (security of tenure)

หมายถึงความมั่นคงในการรับราชการเป็นอาชีพ คือจะไม่ถูกปลดออกหรือไล่ออกจากงานโดยไม่มีเหตุที่พิสูจน์ได้ หลักการนี้มุ่งหมายที่จะให้ข้าราชการเกิดความมั่นคงถาวรในอาชีพ จะได้ทุ่มเทกำลังกายและสติปัญญาให้กับงานในหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ โดยไม่คิดระแวงและเกรงกลัวต่อการสูญเสียอาชีพ トラบใดที่ประพฤติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ

ในระบบคุณธรรมนี้หลักความมั่นคงจะเป็นหลักประกันที่ดีว่าบุคคลที่เข้ามารับราชการจะไม่ถูกออกจากงานง่าย ๆ และสามารถยึดเป็นอาชีพตลอดไปได้ トラบที่เขายังมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติราชการ มีความซื่อสัตย์สุจริตต่อหน้าที่ ตลอดจนมีความประพฤติดีเหมาะสมกับหน้าที่ รัฐจะกำหนดให้มีเงินเดือนที่เพียงพอกับการครองชีพ และให้สวัสดิการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ในเรื่องหลักความมั่นคงนี้เองจะเป็นหลักประกันในการที่จะไม่ให้ถูก

ผู้บังคับบัญชาท้องถิ่นแก่งโดยไม่เป็นธรรมสั่งให้ออกจากราชการ หากผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมแล้วจะต้องมีกฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีความผิดที่ใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมท้องถิ่นแก่งผู้ได้บังคับบัญชาให้ออกจากราชการ

4. หลักความเป็นกลางในทางการเมือง (political neutrality)

หมายถึงการที่ข้าราชการประจำจะต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเต็มกำลังความสามารถโดยไม่คำนึงถึงว่ารัฐบาลที่เข้ามามีอำนาจในการบริหารจะมีนโยบายทางการเมืองอย่างไร ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสม่ำเสมอในการปฏิบัติราชการ การปฏิบัติราชการต้องไม่คำนึงว่านโยบายของรัฐบาลจะมาจากพรรคการเมืองใดก็ตาม เพราะว่าในหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนี้ถือว่า นโยบายของรัฐบาลก็คือเจตนารมณ์ของประชาชนโดยผ่านกระบวนการทางการเมือง การที่รัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองใดก็ตามมีนโยบายอย่างไรก็ตาม ข้าราชการประจำต้องปฏิบัติตามนโยบายนั้นอย่างเคร่งครัดและเต็มความสามารถ โดยยึดถือตนเองเป็นกลาง และขณะเดียวกันข้าราชการประจำจะต้องไม่กระทำให้ตนให้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมืองใดๆ ด้วยจึงถือได้ว่ามีความเป็นกลางทางการเมือง

ในกรมตำรวจมีการยึดถือหลักคุณธรรมในการบริหารเช่นเดียวกับหน่วยราชการอื่นๆ หากมีโครงสร้างและหน้าที่ที่แตกต่างจากหน่วยราชการอื่นดังนี้

โครงสร้างและหน้าที่ของกรมตำรวจ

กิจการตำรวจไทยเป็นหน่วยงานที่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างมาโดยตลอด จากอดีตสมัยกรุงศรีอยุธยาที่เป็นหน่วยงานอยู่ในส่วนของเวียงและวัง ซึ่งเวลานั้นกิจการตำรวจมีลักษณะเป็น “ตำรวจกึ่งทหาร” เป็นตำรวจหลวง เป็นตำรวจวัง และจะมีบทบาทภารกิจเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับเจ้านายผู้ใหญ่และองค์พระมหากษัตริย์ มากกว่าที่จะเป็นลักษณะของ “ตำรวจอาชีพ” เป็นหน่วยตำรวจแห่งชาติที่ให้บริการแก่ประชาชนทั่วไป (อ่านประวัติกรมตำรวจในภาคผนวก) ปัจจุบันตำรวจทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครองสอดส่องดูแลรักษาความปลอดภัย บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ราษฎรที่เรียกกันว่า “ผู้พิทักษ์สันติราษฎร์” ตำรวจให้บริการรับใช้ประชาชนตลอดเวลา 24 ชั่วโมงและไม่มีวันหยุดด้วยสภาพของสังคมเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศ ทำให้กิจการตำรวจไทยต้องมีการกำหนดรูปแบบของระบบงานหรือโครงสร้างของการแบ่งสายราชการกรมตำรวจ สอดคล้องเหมาะสมและมีประสิทธิภาพสูงสุด และปัจจุบันกรมตำรวจได้วางแนวทางในการจัดระบบงานและโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการต่างโดยคำนึงปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้อง 5 ประการคือ

1. หน้าที่และความรับผิดชอบของตำรวจ หมายถึงการแบ่งส่วนราชการของกรมตำรวจจะต้องคำนึงถึงความสามารถและศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ให้ได้ประโยชน์สูงสุดทั้งด้านคุณปริมาณและประสิทธิภาพ กับทั้งสามารถลดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของทาง

ราชการและประชาชน ตลอดจนสามารถปฏิบัติงานได้อย่างครบถ้วนไม่ว่าจะเป็นงานด้านการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม งานการสืบสวน การปฏิบัติตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องตลอดจนงานธุรการและงานสนับสนุนฝ่ายปฏิบัติการอื่น ๆ

2. หลักการจัดองค์กรที่เหมาะสม หมายถึงการที่กรมตำรวจมีการจัดแบ่งส่วนราชการหรือหน่วยงานตำรวจให้เหมาะสมกับสถานการณ์ทางสังคมเศรษฐกิจและการเมืองหลักวิชาการตำรวจแผนใหม่ซึ่งปัจจุบันนิยมจัดองค์กรตำรวจอยู่ในลักษณะ “กึ่งองค์กรทหาร” (Semi Military Organization) ประกอบไปด้วยการเอา ยศ ชั้นและตำแหน่งแบบทหารมาใช้ประโยชน์ ในการวินิจฉัยสั่งการเก็บรวบรวมประมวลผลหรือสนเทศข้อมูล เช่น การเอาเครื่องคอมพิวเตอร์มาใช้ในหน่วยงานของกรมตำรวจสิ่งต่างๆเหล่านี้ จะเป็นตัวกำหนดและเป็นผลผลักดันให้กิจการกรมตำรวจต้องมีการปรับเปลี่ยนอยู่เสมอ

3. หลักการบริหารงานราชการแผ่นดินกรมตำรวจเป็นส่วนหนึ่งของราชการ คือมีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นการจัดโครงสร้างของตำรวจจำเป็นต้องมีความผูกพันระบบระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน อันมีกฎหมายควบคุมอยู่หลายฉบับ ปัจจุบันกรมตำรวจมีฐานะเป็น “กองตำรวจแห่งชาติ” ประกอบไปด้วยส่วนราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับหน่วยราชการอื่นแต่ที่ต่างไปบ้างก็คือ กรมตำรวจมีหน่วยงานเป็นเอกเทศของตนเองอยู่ในส่วนภูมิภาคและไม่มีส่วนราชการใดไปสังกัดอยู่ในหน่วยงานของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเช่น เทศบาล หรือสุขาภิบาล เพียงแต่เจ้าหน้าที่บางคนไปมีตำแหน่งอยู่ในส่วนราชการท้องถิ่นบางหน่วยเพื่อประโยชน์ในการประสานงานส่วนราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ กิจการตำรวจไทยมีศูนย์การของการบังคับบัญชากำหนดแนวทางและวิธีการปฏิบัติหรือนโยบายในการดำเนินงานและบริหารงานมาจากส่วนกลาง คือกรมตำรวจเท่านั้น

4. ระบบของกระบวนการยุติธรรม สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่เป็นองค์ประกอบของการจัดองค์กรกรมตำรวจโดยทั่วไป ก็คือระบบของกระบวนการยุติธรรมของประเทศซึ่งบางประเทศอาจใช้ระบบกล่าวหาหรือระบบต่อสู้ (accusatorial system or adversary system) ระบบสอบสวนหรือระบบไต่สวน (inquisitorial system) หรืออาจเป็นระบบกระบวนการยุติธรรมของกลุ่มประเทศสังคมนิยม กรณีประเทศไทยมีความโน้มเอียงไปในระบบกล่าวหาหรือระบบต่อสู้มากกว่าแบบอื่น ๆ จึงเป็นผลทำให้การจัดองค์กรของตำรวจไทยต้องสอดคล้องไปตามระบบกล่าวหา คือเจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องทำหน้าที่รับแจ้งความร้องทุกข์ กล่าวโทษจากผู้เสียหายแล้วจึงดำเนินการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริง จัดทำเป็นสำนวนเสนอต่อพนักงานอัยการเพื่อฟ้องร้องผู้ต้องหาให้ศาลพิจารณาลงโทษต่อไป หรือความผิดซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจพบเห็นก็ต้องจัดทำเป็นสำนวนเพื่อกล่าวหาและฟ้องร้องผู้กระทำความผิดเช่นกันซึ่งงานต่างๆเหล่านี้จำเป็นที่จะต้องมีการมีหน่วยงานมารองรับเพื่อการปฏิบัติที่ถูกต้องตามนโยบายและเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัด ดังนั้นระบบ

ของกระบวนการยุติธรรมของประเทศจึงเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งที่มีผลต่อการจัดโครงสร้างงานของตำรวจ

5. หลักการป้องกันประเทศสำหรับกิจการกรมตำรวจไทย นอกจากจะมีภารกิจรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศแล้ว ยังต้องมีหน้าที่บางส่วนเกี่ยวข้องกับการป้องกันข้าศึกศัตรูจากภายนอกประเทศตามกฎหมายอีกด้วยด้วยเหตุนี้องค์กรตำรวจไทยจึง ต้องมีการจัดสรรหน่วยงานไว้เพื่อรับผิดชอบปฏิบัติงานตามนโยบาย เพื่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ทั้งทางตรงทางอ้อมโดยจะมีส่วนสนับสนุนพร้อมมือประสานงานกับฝ่ายทหารดำเนินการแก้ไขปัญหาการก่อการร้าย ปัญหาอาชญากรรมบริเวณชายแดน การปราบปรามการค้าและผลิตยาเสพติดแถบชายแดน ปฏิบัติการจิตวิทยามวลชนเพื่อความมั่นคง การควบคุมคนต่างด้าว ผู้อพยพบริเวณชายแดน การก่อการจลาจล การก่อวินาศภัย ตลอดจนภัยต่อความมั่นคงของชาติรูปแบบอื่น ๆ หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อการนี้ก็มีเช่น กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน สำนักงานตำรวจสันติบาล กองตรวจคนเข้าเมือง เป็นต้น

จากแนวทางการปรับปรุงระบบงานนั้น นับตั้งแต่มีการใช้พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2508 เป็นต้น โดยเฉพาะในช่วง พ.ศ. 2534 ถึง พ.ศ. 2535 มีการออกพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการหลายฉบับ เพื่อปรับปรุงแก้ไขการแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจในหลายหน่วยงาน เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี และนโยบายของกระทรวงมหาดไทย โดยจะเน้นถึงการสร้างเสริมหน่วยงานที่มีคุณภาพในการปฏิบัติงานเฉพาะกิจ เพื่อแก้ไขปัญหาอาชญากรรม เพื่อความคล่องตัวในการบริหารหน่วยงาน อาทิเช่น การจัดตั้งกองตำรวจปราบปรามยาเสพติด การจัดตั้งสำนักงานวิทยาการตำรวจซึ่งเป็นการยกระดับการปรับปรุงหน่วยงานระดับกองบังคับการให้สูงขึ้นระดับกองบัญชาการ โดยความคล่อง ความมีประสิทธิภาพ และความเหมาะสมกับสภาพงานในปัจจุบัน (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 110 วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2535) หรือการจัดตั้งกองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยว ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ยกระดับมาจาก กองกำกับการ 8 กองบังคับการกองปราบปราม โดยมีเหตุผลที่ในปัจจุบันอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศได้ขยายตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำรายได้ให้แก่ประเทศไทยเป็นจำนวนมาก และเพื่อให้การปฏิบัติราชการเกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 205 วันที่ 25 พฤศจิกายน 2534) นอกจากนี้ยังมีการยกระดับ กองบังคับการตำรวจสันติบาล เป็นสำนักงานตำรวจสันติบาล ซึ่งมีหน้าที่เทียบเท่าระดับกองบัญชาการ จัดตั้งสำนักงานส่งกำลังบำรุง จัดตั้งสำนักงานแผนงาน และงบประมาณ จัดตั้งงานสำนักงานกำลังพล ตลอดจนการปรับปรุง ยกระดับขยายงานของกองทะเบียนคนต่างด้าวและภาษีอากรให้เป็น กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ สังกัดกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง เพื่อเป็นการตอบสนองต่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจการ

พาณิชย์ของประเทศ สิ่งเหล่านี้นับเป็นก้าวสำคัญของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของกรมตำรวจ อีกเช่นกัน

โดยสรุปที่กล่าวมาทั้งหมดก็คือ โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของกิจการตำรวจไทย ซึ่งมีการแบ่งสายงานไปตามสารบบความรับผิดชอบของงานตำรวจ โดยแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายสำคัญ คือ ฝ่าย อำนวยการสนับสนุนและกิจการพิเศษ กับฝ่ายปฏิบัติการ และโครงสร้างที่กล่าวมานี้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ เนื่องจากการปรับปรุงยุบเลิกและจัดเพิ่มเติมหลายหน่วยงาน โครงสร้างระบบบริหารงานบุคคลตามรูปแบบงานอาชีพ ราชการดังกล่าวนี้ในกรมตำรวจใช้ชั้นยศของบุคคลเป็นหลัก

ชั้นยศของบุคคล (rank-in-corps) เป็นระบบที่เน้น “บุคคล” การมอบหมายงานการใช้ การพัฒนาฝึกอบรมการให้ผลประโยชน์และสิ่งตอบแทนตลอดจนความก้าวหน้าในอาชีพจะวัดที่ ยศชั้นของบุคคลเป็นหลัก เช่นบุคคลบรรจุเข้าตามชั้นและได้รับเงินเดือนตามชั้น เลื่อนจากชั้นหนึ่ง ไปอีกชั้นหนึ่ง ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงชั้นยศไม่จำเป็นต้องสัมพันธ์กับการเปลี่ยนของหน้าที่การงาน ก็ได้ การบริหารงานบุคคลที่ยึดถือตามระบบนี้มักเป็นอาชีพปิด (closed career) ซึ่งการบรรจุจะต้องเริ่มต้นจากงานในระดับต่ำแล้วจึงไต่เต้าขึ้นไปตามชั้นยศในระดับที่สูงขึ้นไปตามลำดับและ มักจะไม่ยอมให้มีการบรรจุเข้าในระดับสูง ยศหรือชั้นจึงขึ้นอยู่กับจำนวนปีในการทำงานมากกว่า ระดับของงาน ระบบนี้เป็นระบบดั้งเดิมซึ่งเป็นรูปของข้าราชการทหาร ข้าราชการในประเทศ ยุโรป ประเภทข้าราชการที่เหมาะสมกับระบบนี้คือ ทหารและตำรวจ

ตัวอย่าง “ตำแหน่ง” ของข้าราชการตำรวจ ตามระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 โดยจัดเรียงลำดับจากตำแหน่งต่ำสุดไปถึงสูงสุดดังนี้

- 1) ลูกแถว
- 2) ผู้บังคับหมู่
- 3) รองสารวัตร
- 4) สารวัตร
- 5) รองผู้กำกับการ
- 6) ผู้กำกับการ
- 7) รองผู้บังคับการ
- 8) ผู้บังคับการ
- 9) ผู้ช่วยผู้บัญชาการ
- 10) รองผู้บัญชาการ
- 11) ผู้บัญชาการ
- 12) ผู้ช่วยอธิบดีตำรวจ
- 13) รองอธิบดีตำรวจ

14) อธิบัตินำตรวจ

นอกจากโครงสร้างและหน้าที่ของกรมตำรวจที่แตกต่างจากหน่วยราชการอื่นแล้ว หลักและระบบบริหารงานบุคคลในกรมตำรวจยังมีลักษณะเฉพาะดังนี้

หลักและระบบการบริหารงานบุคคลในกรมตำรวจ

การที่ลักษณะงานในหน้าที่ของข้าราชการตำรวจมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในลักษณะที่เป็นการให้คุณให้โทษแก่ประชาชนมากกว่าข้าราชการประเภทอื่น กล่าวคือมีหน้าที่ในการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้แก่ประชาชนโดยการสร้างสรรค์ให้ประชาชนมีเสรีภาพ มีความปลอดภัย มีความสงบเรียบร้อย ตลอดจนเมื่อยามประชาชนมีทุกข์ก็เป็นที่ยึดพาอาศัยได้ จนมีการกล่าวกันว่า ข้าราชการตำรวจคือ “ผู้พิทักษ์สันติราษฎร์” ซึ่งต้องดูแลความสงบเรียบร้อยให้แก่ประชาชนทั่วราชอาณาจักร ในการทำหน้าที่ดังกล่าว ข้าราชการตำรวจจำเป็นต้องมีอำนาจ ดังที่ประมวลกฎหมาย วิधिพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่น ๆ ให้ไว้ เช่น อำนาจในการพกพาอาวุธ จับ คั่น สืบสวน สอบสวน ของเจ้าหน้าที่ตำรวจบางประเภท ซึ่งล้วนแต่สามารถให้คุณให้โทษแก่ประชาชนได้ ดังนั้นถ้าข้าราชการตำรวจมีความประพฤติไม่เหมาะสมไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพและความสงบเรียบร้อยของประชาชน อันจะก่อให้เกิดความเสียหายได้มากที่สุด จึงจำเป็นที่จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายระเบียบข้อบังคับ วิधिปฏิบัติ เพื่อควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนขึ้น สำหรับข้าราชการตำรวจนั้น แต่เดิมการบริหารราชการบุคคลของข้าราชการตำรวจจะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ในปัจจุบันการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 พระราชบัญญัติยศตำรวจ พ.ศ. 2480 พระราชบัญญัตินายตำรวจราชสำนักประจำ พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 หมวด 4 หมวด 5 และหมวด 7 ว่าด้วยวินัย และการรักษาวินัย การออกจากราชการ และการอุทธรณ์ ซึ่งอนุโลมมาใช้โดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 มาตรา 61 และพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจที่ออกมาใช้บังคับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทต่างๆทุกฉบับ จะมีบทบัญญัติในทำนองเดียวกัน คือ ปฏิบัติกฎเกณฑ์วิधिการและเงื่อนไขในการบริหารงานบุคคลเรื่องต่างๆในส่วนที่สำคัญ ๆ ไว้ และมอบหมายอำนาจให้ฝ่ายปกครองออกกฎระเบียบและแนวทางปฏิบัติในส่วนปลีกย่อย มอบหมายอำนาจให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจพิจารณาที่ส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ในทางราชการของข้าราชการคนใดคนหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และมอบหมายอำนาจให้ฝ่ายปกครองเปลี่ยนแปลงผลการใช้ดุลพินิจพิจารณานั้นได้

หากเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่เหมาะสม การมอบหมายอำนาจให้นั้นนอกจากจะบัญญัติมอบหมายให้กับคณะบุคคลหรือบุคคลซึ่งได้แก่ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวงหรือทบวง อธิบดี และผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจากผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวแล้ว ยังได้บัญญัติจัดตั้ง “คณะกรรมการข้าราชการ” ขึ้นมาและมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ไว้อีกส่วนหนึ่งด้วย ปี พ.ศ. 2521 กรมตำรวจได้บัญญัติ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ขึ้น ข้าราชการตำรวจจึงไม่อยู่ภายใต้ข้อบังคับแห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนอีกต่อไป ทำให้การบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจเป็นไปโดยอิสระและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หากอยู่ภายใต้การควบคุมของ “คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ” (ก.ตร.) อันประกอบด้วย

1. รัฐมนตรีเป็นประธาน อธิบดีเป็นรองประธาน เลขานุการคณะกรรมการพลเรือน และรองอธิบดี เป็นกรรมการข้าราชการตำรวจโดยตำแหน่ง

2. กรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิเก้าคน ดังนี้

2.1 ผู้ซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการตำรวจในตำแหน่งตั้งแต่ รองผู้บัญชาการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าขึ้นไปมาแล้ว และมีได้เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกวุฒิสภา กรรมการพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง จำนวน หก คน ซึ่งมาจากการเลือกของข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่ ผู้กำกับการ หรือเทียบเท่าผู้กำกับการขึ้นไป

2.2 ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสามคน ซึ่งได้รับเลือกโดยกรรมการข้าราชการตำรวจตาม 1. และ 2. ให้ ก.ตร. แต่งตั้งข้าราชการตำรวจเป็น

เลขานุการ ก.ตร. สองคน

ประธาน คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

รองประธานคือ อธิบดีกรมตำรวจ

กรรมการโดยตำแหน่ง คือรองอธิบดี (ทุกตำแหน่ง) และเลขานุการ ก.พ.

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ แบ่งออกเป็น สองกลุ่ม

กลุ่มแรก คือ ข้าราชการตำรวจนอกประจำการที่เคยดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้ช่วยผู้บัญชาการ หรือเทียบเท่าขึ้นไป ซึ่งมาจากการเลือกโดยข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่ผู้กำกับการหรือเทียบเท่าขึ้นไปจำนวน 6 คน

กลุ่มสอง คือผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ประธาน รองประธาน กรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มแรก ร่วมกันเลือกจำนวน 3 คน

ระเบียบข้อบังคับที่สะท้อนความสัมพันธ์ของบุคคลในกรมตำรวจ

เนื่องจากการบริหารงานบุคคลจำเป็นต้องมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการตำรวจด้วยกัน ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อเป็นการบริหารงานตามแนวความคิดระบบคุณธรรม กรมตำรวจได้ออกระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ไว้เพื่อเป็นการควบคุมตำรวจให้ปฏิบัติตามกรอบที่วางไว้ หลักเกณฑ์ที่สำคัญมีดังนี้

การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน

การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนในกรมตำรวจนั้น ตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาระดับต้นหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้พิจารณาโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์การเลื่อนเงินเดือนในเรื่องคุณภาพ และปริมาณงานของตำแหน่ง ผลของงานที่ได้ปฏิบัติมา การรักษาวินัย ความสามารถในการปฏิบัติงานและความอดสาหะในการปฏิบัติงาน เป็นแนวทางในการพิจารณา โดยผู้บังคับบัญชาระดับต้นจะต้องพิจารณาว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาคนใดควรจะได้เลื่อนขั้นเงินเดือน 1 ขั้น ผู้ใดควรจะได้เลื่อนขั้นเงินเดือนเกินกว่า 1 ขั้น หรือผู้ใดไม่ควรจะได้เลื่อนขั้นเงินเดือนเลย พร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อไปยังผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปตามลำดับชั้นจนถึงผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน

การพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง

ในการพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง กรมตำรวจจะคำนึงถึงหลักสำคัญต่อไปนี้นี้เป็นเกณฑ์ในการดำเนินการกล่าวคือ

1. การใช้ความรู้ความสามารถของบุคคลเป็นเกณฑ์
2. การใช้อาวุโสหรือประสบการณ์ในการทำงานของบุคคลเป็นเกณฑ์
3. การใช้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เป็นเกณฑ์

ทั้งนี้กรมตำรวจจะนำหลักเกณฑ์เหล่านี้ไปประยุกต์ใช้ทั้งหมดหรือแต่บางหลักเกณฑ์ รวมทั้งอาจจะเน้นหรือให้น้ำหนักหลักเกณฑ์ในข้อใดข้อหนึ่งมากกว่าหลักเกณฑ์ข้ออื่น ๆ ก็ได้ สิ่งเหล่านี้ขึ้นกับความเหมาะสมและความจำเป็นนั้นเป็นประการหนึ่ง และโลกทัศน์ รวมทั้งค่านิยมของผู้บริหารระดับสูงในกรมตำรวจเป็นอีกประการหนึ่ง

วิธีการเลื่อนตำแหน่ง

โดยทั่วไปการคัดเลือกบุคลากรหรือข้าราชการเพื่อการเลื่อนตำแหน่งนั้นมีวิธีปฏิบัติที่เป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายดังนี้คือ

1. การสอบ
2. การเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงาน
3. การใช้หลักอาวุโส

4. การทดลองให้ปฏิบัติงาน
5. การวัดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน
6. การใช้ดุลยพินิจส่วนตัวของผู้บังคับบัญชา

การพิจารณาแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นแต่ละครั้ง จะต้องพิจารณาถึงหลัก อาวุโส หลักคุณวุฒิ และคุณสมบัติที่ดีของแต่ละบุคคลประกอบกันดังนี้

1. หลักอาวุโส นั้น ได้แก่ การคัดเลือกตัวผู้อาวุโสสูงสุดโดยพิจารณาตามลำดับดังนี้
 - 1.1 ผู้มียศสูงกว่า
 - 1.2 ถ้ามียศเท่ากันให้ผู้ที่มียศตราเงินเดือนสูงกว่า
 - 1.3 ถ้ามียศและอัตราเงินเดือนเท่ากัน ให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งก่อน
 - 1.4 ถ้าดำรงตำแหน่งพร้อมกัน ให้ผู้ที่ได้รับยศนั้นก่อน
 - 1.5 ถ้าได้รับยศและตำแหน่งพร้อมกัน ให้ผู้มีอายุราชการสูงกว่า
 - 1.6 ถ้าอายุราชการเท่ากัน ให้ผู้มีอายุตัวสูงกว่า
2. หลักคุณวุฒินั้น ได้แก่การคัดเลือกโดยพิจารณาถึงความรู้ ความสามารถโดยมีแนวทางพิจารณาดังนี้
 - 2.1 พิจารณาพื้นความรู้ การฝึกอบรมพื้นฐาน ความรู้และการฝึกอบรมพิเศษว่า เหมาะแก่การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่หรือการเลื่อนตำแหน่งใหม่หรือไม่
 - 2.2 พิจารณาถึงความรอบรู้ ประสบการณ์ ความชำนาญงานในหน้าที่ว่าเหมาะสมแก่การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่หรือการเลื่อนตำแหน่งใหม่หรือไม่
 - 2.3 พิจารณาความสามารถในหน้าที่การงานที่ผู้นั้นปฏิบัติอยู่โดยปกติ และความสามารถในการปฏิบัติราชการนอกเหนือหน้าที่
 - 2.4 พิจารณาผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาแล้วว่ามีผลงานอย่างไรที่แสดงถึงว่าเป็น ผู้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานจนเหมาะสมแก่การเลื่อนตำแหน่งใหม่
 - 2.5 พิจารณาว่าเมื่อได้รับการแต่งตั้งหรือเลื่อนตำแหน่งแล้วจะปฏิบัติหน้าที่ได้ อย่างมีประสิทธิภาพสูงกว่าผู้อื่นหรือไม่เพียงใด
3. ใช้คุณสมบัติที่ดีของแต่ละบุคคลนั้น ได้แก่
 - 3.1 มีบุคลิกลักษณะที่ดี มีคุณสมบัติในแง่ที่เป็นผู้นำ มีความเที่ยงธรรมในการปกครองบังคับบัญชา เคร่งครัดในระเบียบวินัย ปรับปรุงตนเองอยู่เสมอ มีความรู้ความสามารถในการฝึกอบรม พัฒนาตัวบุคคล หมั่น และสามารถปรับปรุงงาน สอนงานโดยเฉพาะที่ปฏิบัติกัน อยู่เป็นประจำแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ดี มีความรอบคอบในการตัดสินใจและมีความรับผิดชอบ มีการประสานงานและมนุษยสัมพันธ์ที่ดี กับผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงาน สามารถจูงใจผู้อื่นให้ ปฏิบัติงานสำเร็จตามวัตถุประสงค์และถึงประชาชนส่วนใหญ่ได้

3.2 มีคุณสมบัติในแง่ที่เป็นนักปฏิบัติการที่เข้มแข็ง มีความตั้งใจในการปฏิบัติงาน เป็นผู้ที่ตรงต่อเวลาและสละเวลาส่วนตัว เพื่อราชการ สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเรียบร้อย รวดเร็ว แม่นยำ และละเอียดถูกต้อง

3.3 เป็นผู้ที่รักเกียรติ มีความซื่อสัตย์สุจริต เป็นที่วางใจได้ ไม่มีประวัติราชการ และความประพฤติส่วนตัวต่างพร้อย

คุณสมบัติเหล่านี้จะต้องนำมาประกอบการพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างกัน
(รายละเอียดในภาคผนวก)

เมื่อทำความเข้าใจลักษณะของระบบราชการ เราควรสำนึกว่ากรมตำรวจไม่ได้เป็นอิสระแยกออกจากระบบสังคม ตรงกันข้ามข้าราชการตำรวจเกี่ยวข้องกับบริบทของสังคมอย่างยิ่ง การเปลี่ยนแปลงในระบบสังคมจะมีผลต่อพฤติกรรมของตำรวจ เพื่อเข้าใจราชการตำรวจ จำเป็นต้องรู้เกี่ยวกับผลของระบบสังคมที่กระทบต่อระบบราชการตำรวจ และธรรมชาติของโครงสร้างของระบบ ซึ่งมีผลต่อพฤติกรรมของข้าราชการตำรวจทุก ๆ ระบบสังคม มีชุดของค่านิยม ซึ่งครอบคลุมความคิดและการปฏิบัติการของสมาชิกในสังคมนั้น ๆ เมื่อระบบสังคมมีการเปลี่ยนแปลงค่านิยมก็จะเปลี่ยนแปลงไป เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า ระบบสังคมไม่สามารถแยกออกได้อย่างเด็ดขาดจากระบบสังคมอื่น ๆ ดังนั้นค่านิยมของแต่ละระบบสังคมจะสามารถถ่ายทอดผ่านกันและกันได้ ระบบสังคมไทยก็เช่นกัน มีการเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดเจน นับแต่สมัยรัชกาลที่ 5 จนถึงปัจจุบัน ถึงแม้ค่านิยมในระบบราชการไทยจะมีขึ้นนับแต่เปลี่ยนการปกครอง พ.ศ. 2475 แต่ในทางกลับกัน ความสัมพันธ์นอกระบบคุณธรรมยังปรากฏอยู่ในกรมตำรวจ เนื่องจากหลักการหลายประการของระบบบริหารสมัยใหม่ ไม่สามารถนำมาใช้ได้ผลในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่สามารถจัดความสัมพันธ์ส่วนตัวออกไปจากระบบราชการตำรวจได้โดยทฤษฎีแล้ว ค่านิยมของสองระบบแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงในการบริหารสมัยใหม่อีกคือ “rationality” ความเป็นเหตุเป็นผล เช่น การไม่เลือกที่รักมักที่ชัง, การปลอดอิทธิพลจากศาสนา, ความสามารถ, ประสิทธิภาพ, ประสิทธิผล ฯลฯ ในทางตรงข้ามความสัมพันธ์นอกระบบ ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับความสัมพันธ์ส่วนตัว, มิตรภาพ การพึ่งพิงและการให้ความช่วยเหลืออุปถัมภ์ค้ำจุน ระหว่างผู้น้อยและผู้ใหญ่ ซึ่งปรากฏการณ์ความสัมพันธ์นอกระบบราชการในกรมตำรวจจะศึกษาในบทที่ 5 ต่อไป

บทที่ 5

ที่มา แบบแผน และการปรับเปลี่ยนแบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบ

ในบทนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอผลที่ได้จากการวิเคราะห์ผลการสัมภาษณ์นับตั้งแต่ความหมาย ความสัมพันธ์นอกระบบ ที่มาของความสัมพันธ์นอกระบบ กระบวนการสร้างความสัมพันธ์นอกระบบ แบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบ และในตอนท้ายจะประมวลการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจของแต่ละแบบแผนว่ามีการพัฒนารูปแบบไปตามการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองประการใด

ผลที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปรากฏการณ์ความสัมพันธ์นอกระบบนั้น ได้จากการสัมภาษณ์ข้าราชการตำรวจหลายราย นับตั้งแต่ตำรวจที่มียศ ร้อยตำรวจเอก จนถึง พลตำรวจตรี รวมทั้งสัมภาษณ์ข้าราชการตำรวจที่ได้เกษียณอายุราชการแล้ว การสัมภาษณ์ตำรวจที่มีลักษณะแตกต่างกันนี้เพื่อให้ได้คำอธิบายที่มีความหลากหลายมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ และนำคำอธิบายเหล่านั้นมาหาข้อสรุปทั่ว ๆ ไปและนำเสนอข้อสรุปดังกล่าวในรูปของข้อความ (statement) ที่แสดงถึงความเกี่ยวพันของความสัมพันธ์นอกระบบที่เกิดขึ้นได้อย่างชัดเจน ซึ่งเมื่อนำข้อเสนอหลาย ๆ ข้อในประเด็นที่เกี่ยวข้องกันมาเชื่อมโยงกัน ทำให้เกิดความสามารถในการอธิบายและคาดทำนายได้กว้างขวางขึ้น วิธีการดังกล่าวมาแล้วนั้นนับได้ว่าเป็นการสร้างทฤษฎีฐานราก (grounded theory) ซึ่งทฤษฎีฐานรากดังกล่าวนี้สามารถที่นำมาใช้อธิบาย ที่มา แบบแผน และการปรับเปลี่ยนของแบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจได้

ความหมายความสัมพันธ์นอกระบบ

ความสัมพันธ์นอกระบบนั้น อาจกล่าวได้ว่ามีใช้อยู่ในทุกประเทศทุกสมัยไม่มากก็น้อย ตามเหตุการณ์และสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ในปัจจุบันนี้ ระบบนี้เป็นระบบที่ถูกพัฒนาขึ้นมาควบคู่กับระบบคุณธรรม (merit system) แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นระบบที่จะสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่ขัดกันระหว่างทฤษฎีและปฏิบัติการ ในหลักการนั้นจะเห็นว่า ระบบคุณธรรมได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้มากมายหลายประการเพื่อหวังผลในประสิทธิภาพการบริหารงานตามระบอบประชาธิปไตย เช่น ความเสมอภาคในการเข้ารับราชการ และการเลือกเฟ้นบรรจุเฉพาะผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ในขณะเดียวกันนี้เห็นกันว่าวิธีการที่ดีที่สุดที่จะกลั่นกรองให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานนั้น ยังไม่มีวิธีใดที่ดีกว่าการสอบแข่งขันและสอบคัดเลือก แต่เนื่องจากเหตุผลหลาย ๆ ประการ ทำให้การสอบแข่งขันสอบคัดเลือก รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการตลอดจนพิธีการต่าง ๆ ตามระบบคุณธรรมไม่อาจอำนวยให้ได้ผลสมบูรณ์เสมอไป

บางกรณีการใช้ความสัมพันธ์นอกระบบที่ไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรมอาจช่วยให้การบริหารราชการสำเร็จลุล่วงไปได้ดีกว่าใช้ระบบคุณธรรมแต่เพียงอย่างเดียว ดังนั้นความสัมพันธ์นอกระบบจึงดำรงอยู่ในสังคมควบคู่กับความสัมพันธ์ในระบบคุณธรรมตลอดมา เพียงแต่มีการเปลี่ยนแปลงไปเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทในแต่ละยุคแต่ละสมัยเท่านั้น

เนื่องจากแนวการศึกษาความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจอาจทำได้หลายวิธี แต่เพื่อตอบคำถามวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนออันดับตั้งแต่ความหมายความสัมพันธ์นอกระบบ ที่มาของความสัมพันธ์นอกระบบ กระบวนการสร้างความสัมพันธ์นอกระบบ แบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบ และในตอนท้ายจะประมวลการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจของแต่ละแบบแผนว่ามีการพัฒนารูปแบบไปตามการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองอย่างไร โดยในเบื้องต้นผู้วิจัยจะทำความเข้าใจความคิดของตำรวจว่าตลอดมานั้นตำรวจตีความหรือให้ความหมายอย่างไรต่อความสัมพันธ์นอกระบบที่ปรากฏและดำรงอยู่ในกรมตำรวจ ผลจากการวิเคราะห์ทำให้สัมพันธภาพของตำรวจ พบว่า ตำรวจเมื่อรับราชการใหม่ ๆ มีความคิดว่าการเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ของชีวิตตำรวจนั้น ขึ้นกับ ความรู้ ความสามารถ ความขยันหมั่นเพียรและการตั้งใจปฏิบัติหน้าที่เต็มความสามารถ ส่วนการที่จะได้รับความดีความชอบ การเลื่อนยศเลื่อนตำแหน่ง จะต้องดำเนินไปตามระเบียบแบบแผนหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น ความมีอาวุโส ความรู้ ความสามารถในการทำงาน หรือที่เรียกกันว่า “ระบบคุณธรรม” (merit system) แต่เมื่อเวลาผ่านไปหลายปีจากประสบการณ์เริ่มสอนตำรวจเหล่านี้ว่าเพียงแต่ความรู้ความสามารถ ความขยันหมั่นเพียร การซื่อสัตย์สุจริต ความมีอาวุโสเท่านั้นไม่พอเพียงต่อการที่จะประสบความสำเร็จในชีวิตราชการตามที่ใฝ่ฝันไว้ คือตำรวจเริ่มเห็นว่ามีสิ่งอื่นนอกเหนือจาก “ระบบคุณธรรม” ที่จะทำให้เขาสามารถประสบความสำเร็จก้าวหน้าในชีวิตราชการตามที่ปรารถนาไว้นั้นคือมีการใช้ “ความสัมพันธ์นอกระบบ” ระหว่างผู้ใต้บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชาเพื่อให้เกิดผลประโยชน์ของทั้ง 2 ฝ่าย พบได้จากคำกล่าวดังนี้

“เสียใจเยอะ เสียใจมาก เกี่ยวกับว่าการรับราชการของกรมตำรวจไม่มีระบบ merit system เลย ผมโดนมาหลายหลายครั้งหลายหน ซึ่งทำให้ผมเบื่อกว่าในการรับราชการกรมตำรวจ ซึ่งถ้าผมมีโอกาสจะย้ายไปอยู่หน่วยราชการอื่น คือการแต่งตั้งนะครับ ผมคิดว่าผมทำงานเต็มที่เรียนหนังสือเต็มที่ เพราะผมก็คิดว่า ใช้ความรู้ความสามารถนะฮะ มีความรู้จบปริญญาโท ความสามารถผมก็ทำงานเต็มที่ อุทิศเวลาให้แก่ราชการเต็มที่ แต่พอว่าพอการแต่งตั้งปีนี้ ไม่เคยเอาความรู้ความสามารถมาใช้ประกอบการพิจารณาแม้แต่เน้อย ผมขออย่าว่าไม่เคยใช้ ความรู้ความสามารถมาพิจารณาแม้แต่เน้อย เขาใช้ระบบวงศาคณาญาติ คือไม่ใช่ระบบ merit system ใช้พิจารณา ใครส่งส่วย ใครเป็น คนสนิทกับผู้ใหญ่ ใครสนิทกับนักการเมือง สรุปลง่าย ๆ คือการพิจารณาไม่ใช่ระบบ merit system ใช้ระบบคุณตัว ว่า อ้อ ตัวใครมีน้ำหนัก เอาตัวมาชั่งฮะ ใครมี

น้ำหนักมากกว่ากันก็ได้รับการแต่งตั้ง ได้รับการพิจารณาความดีความชอบไป” (พ.ต.ท. อายุ 45 ปี)

การศึกษาต่อมาพบว่าความสัมพันธ์ในระบบในกรมตำรวจผูกพันกันด้วยปัจจัย

3 ประการดังนี้

1. ความสัมพันธ์ที่ผูกพันกันด้วยความพึงพอใจ
2. ความสัมพันธ์ที่ผูกพันกันด้วยของกำนัลมีค่าและผลประโยชน์ตอบแทน
3. ความสัมพันธ์ที่ผูกพันกันด้วยอำนาจทางการเมือง

1. ความสัมพันธ์ที่ผูกพันกันด้วยความพึงพอใจ

ความสัมพันธ์ในระบบที่พบในกรมตำรวจนั้น ประการหนึ่งคือความสัมพันธ์ในเชิง มิตรภาพ เป็นความสัมพันธ์ที่ผูกพันกันด้วยความรู้สึกรักใคร่ชอบพอ พบในสังคมข้าราชการ ตำรวจที่มีการศึกษาร่วมสถาบันกันมา โดยเฉพาะโรงเรียนนักเรียนนายร้อยตำรวจ จากการที่ นักเรียนนายร้อยตำรวจมีช่วงเวลาของการศึกษาร่วมกันตลอดเวลา 4 ปี ทำให้นักเรียนนายร้อยมีความผูกพันในลักษณะของความ เป็นเพื่อนร่วมรุ่น หรือความเป็นรุ่นพี่ รุ่นน้องร่วมสถาบัน เมื่อได้ ทำงานในสถานที่เดียวกัน มีโอกาสใกล้ชิดกัน บางคนจะมีความรู้สึกชอบพอกันเป็นการส่วนตัว เนื่องจากการเป็นเพื่อนร่วมสถาบันเดียวกันหรือเพื่อนร่วมรุ่น สิ่งนี้ทำให้เกิดความรู้สึกผูกพันต่อกันที่จะต้องคอยช่วยเหลือดูแลซึ่งกันและกัน การช่วยเหลือกันนั้นก็โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่การงานของแต่ละคนที่เอื้อประโยชน์ให้แก่เพื่อนสนิทได้ สิ่งนี้จะไม่ปรากฏหากเป็นเพื่อนร่วมรุ่น หรือเพื่อนร่วมสถาบันแต่ไม่มีความชอบพอกันเป็นการส่วนตัวมาก่อน ดังคำบอกเล่าของนายตำรวจผู้หนึ่งที่เล่าให้ผู้วิจัยฟังว่า เรามีเพื่อนร่วมรุ่นคนหนึ่งที่ยังปัจจุบันมีตำแหน่งสูงในกรมตำรวจนำหน้าเพื่อนร่วมรุ่นไปมาก เพื่อนคนนี้มีความสนิทสนมกับเขาเป็นกรณีพิเศษ เคยรับทำงานอยู่สถานีตำรวจเดียวกัน เมื่อต่างคนต่างโยกย้ายจากกันก็ยังติดต่อกัน และไปเที่ยวด้วยกันอย่างสม่ำเสมอ มีปัญหาอะไรก็พึ่งพากันมาโดยตลอดระยะเวลาประมาณ 30 ปี หากเพื่อนคนนี้เป็นคนเก่งได้รับ การไว้วางใจจากผู้บังคับบัญชาทำให้ได้รับการเลื่อนตำแหน่งขึ้นได้เร็วมาโดยตลอด การที่เพื่อนคนนี้มีตำแหน่งหน้าที่การงานที่สูงขึ้นทำให้เขาได้อาศัยพึ่งเพื่อนคนนี้ในการให้ความคุ้มครองและมีปัญหาในที่ทำงานและช่วยสนับสนุนในการโยกย้ายไปตามที่เพื่อนคนนี้จะช่วยเหลือได้ ขณะทำการสัมภาษณ์ครั้งนี้ผู้ให้สัมภาษณ์มีความหวังว่าในโอกาสการพิจารณาแต่งตั้งประจำปีครั้งต่อไป เพื่อนตำรวจคนนี้จะคงจะช่วยเขาให้ได้รับการเลื่อนตำแหน่งเป็นผู้กำกับการในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง

“มีเพื่อนฝูงพรรคพวกที่อยู่ตรงนั้นอยู่แล้ว ดูแลเราได้ไม่ให้ใครกลั่นแกล้งได้ง่าย ๆ พรรคพวกที่ว่าเป็นรุ่นเดียวกันและตำแหน่งสูง เขาจะช่วยเหลือเราได้ เขารับปาก” (พ.ต.ท. อายุ 52 ปี)

นอกจากการเป็นเพื่อนกันแล้วนั้น หากผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติตัวให้เป็นที่ถูกอกถูกใจ ผู้บังคับบัญชาได้ไม่ว่าด้วยวิธีใดจะเป็นการผูกพันผู้บังคับบัญชาให้เกิดความรัก ความเมตตา จนสามารถให้ความดีความชอบแก่ผู้ได้บังคับบัญชาผู้นั้นมากกว่าผู้ได้บังคับบัญชาคนอื่นได้ นายพลตำรวจผู้นี้รับราชการเป็นผู้บังคับการอยู่หลายปี โยกย้ายหลายพื้นที่ ได้ให้ความคิดเห็นในเรื่องความรู้สึกผูกพัน รักใคร่ ต่อผู้ได้บังคับบัญชาไว้ว่า

“โอกาสที่มาใกล้ชิดเรามากขึ้นๆ แล้วทำให้เราเอ็นดู สมมติว่าเราจะสนับสนุน เจ้า ในเรื่องหน้าที่การงาน ก็ให้เจ้าทำงานก่อน ถ้าเจ้าทำงานได้ตรงตามเป้าหมายที่เราต้องการ ที่ให้เจ้าทำแล้วก็ความผิดพลาดไม่มี ความตั้งใจในการทำงานเจ้ามี ถ้าเราได้ 3 ประการ 4 ประการนี้ ขึ้นต่อไปเราต้องอนุเคราะห์เจ้าละ เรื่องที่จะอนุเคราะห์เจ้า คือ ตอบแทนเจ้า จะตอบแทนยังงั้นนั้น เป็นเรื่องหนึ่งนะ แต่ว่าเมื่อเขาทำงานตามเป้าหมายแล้วต้องสงเคราะห์คือว่าดูแลอุปถัมภ์ คำจูนกันไป” (พล.ต.ต. เกษียณอายุราชการ)

2. ความสัมพันธ์ที่ผูกพันกันด้วยของกำนัลมีค่าและผลประโยชน์ตอบแทน

นอกจากความสัมพันธ์ที่ผูกพันกันด้วยความพึงพอใจแล้วนั้น ยังมีความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนรากฐานแห่งความไม่เสมอภาคในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ผู้ที่มีตำแหน่งต่ำกว่าที่มีความต้องการความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ จะสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวแบบไม่เป็นทางการกับผู้ที่ มีตำแหน่งสูงกว่า โดยยอมเป็น “ลูกน้อง” ทำนอกเหนือจากหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการส่วนตัว เช่น อาจไปรับใช้งานในบ้านของนาย หรืออาจให้สินทรัพย์สิ่งของมีค่าเพื่อให้นายพึงพอใจและจะตอบแทนด้วยการสนับสนุนให้เลื่อนตำแหน่ง หรือความดีความชอบอื่น ๆ นายตำรวจผู้นี้เคยทำงานใกล้ชิดกับตำรวจชั้นผู้ใหญ่ได้รู้ได้เห็นการที่ผู้ใหญ่กับผู้น้อยแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันหลายวิธีการ แต่เขาเห็นว่าวิธีการดังกล่าวเป็นสิ่งไม่ถูกต้องในระบบราชการจึงนำเรื่องดังกล่าวมาถ่ายทอดให้ผู้วิจัยทราบดังบางคำบอกเล่านี้

“การวิ่งเต้น ใช้เงินใช้ทอง อาจไปเสนอสิ่งตอบแทนอย่างอื่น อาจไม่ใช้เงิน อาจเอาของไปให้ เสนอผู้หญิง อาจซื้อที่ สมัยก่อนมือดีตำรวจท่านหนึ่ง ไปซื้อที่ไว้แปลงที่ต่างจังหวัด ผมไม่เอ่ยชื่อใคร ไม่หมิ่นประมาทใคร ปรากฏว่าเขาขายที่อันนั้นที่อยู่ในป่า เอาใครซื้อที่มา ใครซื้อที่ก็จะได้รับการโปรโมท ได้รับการเลื่อนตำแหน่งได้รับการพิจารณาขึ้น โอ ปรากฏว่าคนแห่ไปซื้อ กันตึงเลย ปรากฏว่าที่ตอนนี้อย่างไม่มีถนนเข้าเลยชะ ลองไปคันดู” (พ.ต.ท. อายุ 45 ปี)

ขณะเดียวกันตำรวจก็รับรู้ว่าการให้สิ่งของต่อผู้ใหญ่จะทำให้ตำรวจมีโอกาสที่จะได้รับความรักใคร่จากผู้ใหญ่และมีส่วนช่วยสนับสนุนให้เจริญก้าวหน้าในราชการตำรวจได้

“ถ้าตำรวจไปหาผู้ใหญ่หากมันไหวมันก็จะไม่ค่อยเจริญผู้ตำรวจที่มาหาแล้วโด้งค่านับไม่ได้ เพราะว่าถ้ามันยกมือไหว้ก็แสดงว่ามีอ่าวมามือเปล่า คือถ้าโด้งก็แสดงว่ามีอ่าว ถ้าถือ

ของมาพะรุพะรัง ก็ต้องโค้งงออย่างเดียว ก็ไม่ว่าอะไร แต่ถ้ามาถึงยกมือไหว้แสดงว่าไม่ได้เอาอะไรมาเลย” (พล.ต.ต. เกษียณอายุราชการ)

ซึ่งในทางกลับกันตำรวจผู้ที่มีอำนาจตามตำแหน่งสูงกว่าอยู่ในฐานะที่สามารถให้คุณให้โทษตำรวจที่มีอำนาจตามตำแหน่งต่ำกว่าจะปฏิบัติตนเป็น “นาย” โดยจะเป็นผู้เลือก ว่าจะให้ความดีความชอบแก่ลูกน้องคนใดได้ตามความพอใจ การ “ให้” ของนายที่มีต่อลูกน้อง มีตั้งแต่เรื่องส่วนตัวเล็ก ๆ น้อย ๆ ไปจนถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการขอขึ้นเงินเดือน การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง แม้กระทั่งการช่วยเหลือจากการถูกลงโทษทางวินัยตำรวจให้ลดน้อยลง

“ไปพูดกับนายเขา ถ้ามีโอกาสขอ 2 ชั้นให้ก็เคยมี ไม่ใช่ไม่เคยมี” (พล.ต.ต. เกษียณอายุราชการ)

3. ความสัมพันธ์ที่ผูกพันกันด้วยอำนาจทางการเมือง

นอกจากความผูกพันด้วยความพึงพอใจ และความผูกพันด้วยของมีค่าที่เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวให้ความสัมพันธ์นอกระบบดำรงอยู่ได้ในกรมตำรวจตลอดมานั้น ความผูกพันด้วยอำนาจทางการเมืองเป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่พบได้ในกรมตำรวจ ซึ่งความสัมพันธ์ที่ผูกพันกันด้วยอำนาจทางการเมืองนี้จะมีลักษณะที่แตกต่างจากความสัมพันธ์ที่กล่าวมาแล้วที่เห็นได้ชัดเจนในกรณีที่มีความสัมพันธ์นี้จะมีลักษณะการใช้อำนาจ หรือ “พระเดช “มากกว่าจะใช้ความรู้สึกพอใจระหว่างกันหรือ “พระคุณ” นายตำรวจท่านนี้รับราชการมานานตั้งแต่เป็นพลตำรวจจนใกล้เกษียณอายุราชการให้ความเห็นถึงการที่ตำรวจต้องให้นักการเมืองสนับสนุนตัวเองในการแต่งตั้งโยกย้ายนั้น เพราะเป็นยุคสมัยที่ทางกาเมืองมีอำนาจเหนือการบริหารราชการ

“ก็คือบทบาทของสิ่งแวดล้อมภายนอกมันเข้ามา มี power ในกรมตำรวจ บางทีเขา ไม่ได้เข้ามาหรอก แต่ตัวตำรวจวิ่งเข้าไปชนเขา คิงเขามา ยุคนี้การเมืองต้องมีบทบาทมากแน่นอน” (พล.ต.ต. เกษียณอายุราชการ)

“พื้คิดว่าบทบาททางการเมืองมาอะไรมาข้าราชการประจำนี้ พื้คิดว่ามากนะ มากกว่าสมัยก่อน เพราะสมัยก่อนบางทีปกครองแค่ระเบียบและปกครองอะไร ควบคุมอะไรตามนั้นเท่านั้นเอง เดียวนี้รู้ว่า ล้วงถูกมาถึงระดับต่ำ ๆ ลงมามาก พื้คิดว่าการเมือง เข้ามามีบทบาทมากต่อข้าราชการประจำ” (พ.ต.อ. อายุ 58 ปี)

จากการศึกษาความสัมพันธ์นอกระบบในเบื้องต้น ทำให้เข้าใจได้ว่าตำรวจให้ความหมายความสัมพันธ์นั้นอย่างไรและปรากฏการณ์ดังกล่าวมีความผูกพันกันด้วยเหตุผลใด ในลำดับต่อไปจะอธิบายถึงที่มาของความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจดังนี้

ที่มาของความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจ

เมื่อบุคคลเข้ามาสู่ระบบของกรมตำรวจ อาจมีการคาดหวังในความก้าวหน้าของอาชีพตำรวจ โดยทำงานด้วยความขยันขันแข็ง ซื่อสัตย์สุจริต หาความรู้เพิ่มเติมใส่ตัว แต่เมื่อรับราชการไปได้ระยะหนึ่งเขาค้นพบความจริงว่า การอาศัยความรู้ความสามารถแต่เพียงอย่างเดียว ไม่อาจทำให้เขาประสบความสำเร็จในการก้าวหน้าในอาชีพตำรวจตามที่คาดหวังไว้ ยังมีสิ่งอื่นมาเกี่ยวข้องอยู่ในการรับราชการตำรวจ สิ่งนั้นคือมีการใช้ระบบพวกพ้อง ระบบเจ้านาย เป็นเครื่องมือช่วยให้ตำรวจรับราชการก้าวหน้าได้ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้มีอิทธิพลเหนือกว่าการใช้ความรู้ความสามารถแต่เพียงอย่างเดียว ตำรวจส่วนมากยอมรับว่ามีการใช้ความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจอย่างชัดเจน และมองว่าเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับความก้าวหน้าในชีวิตราชการตำรวจ หากผู้ใดไม่อาศัยความสัมพันธ์เหล่านี้การรับราชการตำรวจโอกาสที่จะก้าวหน้าจะเป็นไปโดยยากลำบาก มีหลายเหตุผลที่ตำรวจมองว่าความสัมพันธ์นอกระบบเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับตำรวจ สิ่งสำคัญเบื้องต้นหนึ่งไม่พ้นโอกาสที่จะทำให้ตำรวจประสบความสำเร็จกับความก้าวหน้า เพราะหากตำรวจคนใดมีความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้บังคับบัญชา โอกาสที่จะได้รับเลือกสรรให้มีความดีความชอบย่อมมากกว่าคนอื่น จากคำพูดของนายตำรวจที่สะท้อนความคิดนี้ อย่างชัดเจนว่า

“ต้องยอมรับว่าระบบอุปถัมภ์จะช่วยให้ความก้าวหน้าของเราเร็วขึ้น ถ้าคนในกรมตำรวจต้องการจะเจริญก้าวหน้าก็ต้องยอมรับว่าระบบอุปถัมภ์แบบนี้มีความจำเป็น เพราะในเมื่อทุกคนมีคุณสมบัติเหมือนกันอะไรจะเป็นตัวตัดสินให้ใครเป็นผู้เข้าเส้นชัย” (พ.ต.ท. อายุ 46 ปี)

ตำรวจนอกจากจะคิดว่าความสัมพันธ์นอกระบบจะสร้างความได้เปรียบในการก้าวหน้าของอาชีพตำรวจแล้ว ยังคิดว่าความสัมพันธ์นอกระบบเป็นเครื่องมือป้องกันไม่ให้ตัวเองเสียเปรียบจากตำรวจคนอื่นที่เป็น “คู่แข่ง” ใช้ความสัมพันธ์นอกระบบด้วยเช่นเดียวกัน เพราะตำรวจมีความเชื่อว่าตำรวจคนอื่นมีการใช้ความสัมพันธ์นอกระบบกับผู้บังคับบัญชาดังนั้นแม้ตัวเองจะมีคุณสมบัติพร้อมที่จะได้รับการเลือกสรร แต่เพื่อเป็นการป้องกัน เขาจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์นอกระบบกับผู้บังคับบัญชาไว้เพื่อเป็นการไม่ให้เสียเปรียบ “คู่แข่ง”

“เป็นเหมือนการล๊อค ไว้ 2 ชั้น ก็คือเราต้องทำตัวให้คุ้นเคย ไม่ฉีกตัวจากระบบอุปถัมภ์ เราจะเป็นอีกสังคมหนึ่ง เขาจะไม่สนใจเรา เราจะโตขึ้นไปไม่ได้ รอบข้างเรามีแต่วิ่งเต้น” (พ.ต.ท. อายุ 52 ปี)

อย่างไรก็ตามตำรวจเห็นว่าผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการที่จะใช้ความสัมพันธ์นอกระบบให้เป็นคุณประโยชน์หรือเป็นโทษต่อกรมตำรวจ ขึ้นกับผู้บังคับบัญชาคนนั้นจะเลือกใช้ความสัมพันธ์นอกระบบอย่างไร หากผู้บังคับบัญชาคนนั้นใช้ความสัมพันธ์นอกระบบเพื่อประโยชน์ขององค์กร หรือประโยชน์ของส่วนรวมก็จะเป็นคุณแก่กรมตำรวจ หากผู้บังคับ

บัญชาคนนั้นใช้ความสัมพันธ์นอกระบบด้วยหวังผลประโยชน์ส่วนตัวก็จะเป็นผลเสียหายต่อกรมตำรวจได้

“ผู้มีอำนาจจะใช้ส่วย ชีตเต้ม หรือเมอริค ชีตเต้ม อย่างไรก็ดีคนนี้น้อยแค่ไหน ขึ้นอยู่กับจิตใจของแต่ละบุคคลว่าจะใช้มากน้อยแค่ไหน อยู่ที่ความมีคุณธรรมของผู้บังคับบัญชา ถ้าผู้บังคับบัญชามีคุณธรรม ผมยังเชื่อว่ากรมตำรวจ ผู้บังคับบัญชาบางส่วนหรืออาจเป็นส่วนใหญ่อีกยังมีคุณธรรม กรมตำรวจถึงยืนอยู่ได้ ถ้าผู้บังคับบัญชาไม่มีคุณธรรมไปหมดคนละละ กรมตำรวจก็อยู่ไม่ได้ ฉิบหายไปแล้วตั้งแต่สมัยศึกปราบปรามแล้ว” (พ.ต.ท. อายุ 44 ปี)

ผลการศึกษาพบว่า มีเหตุผลที่ทำให้ความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจเกิดขึ้นได้หลายประการ เพื่อให้เกิดความเข้าใจได้ง่ายขึ้นผู้วิจัยจะขอนำเสนอในภาพรวม 3 มิติ ดังนี้

1. ค่านิยมของคนไทย

1.1 ค่านิยมการพึ่งพิง

1.2 ค่านิยมการตอบแทน

2. การจัดระเบียบทางสังคมในกรมตำรวจ

2.1 การแต่งตั้งโยกย้ายเปิดโอกาสให้มีการใช้ความสัมพันธ์นอกระบบ

2.2 การแข่งขันขึ้นสู่ตำแหน่งมีสูง

2.3 ตำแหน่งหน้าที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์

2.4 ระเบียบข้อบังคับในกรมตำรวจไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงาน

3. อำนาจภายนอกกรมตำรวจ

3.1 กลุ่มนักการเมือง

3.2 กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์

1. ค่านิยมของคนไทย

การที่สังคมไทยมีค่านิยมและความเชื่อที่ปลูกฝังกันมาแต่อดีต ว่าผู้ใหญ่มีหน้าที่ต้องให้ความดูแลช่วยเหลือเกื้อกูลต่อผู้น้อย ในขณะที่ตัวผู้น้อยก็ต้องประพฤติตนอยู่ภายใต้ความดูแลของผู้ใหญ่ รวมทั้งต้องพยายามทดแทนบุญคุณหรือตอบแทนความช่วยเหลือที่ผู้ใหญ่ช่วยตน นอกจากนั้นแล้วค่านิยมของคนไทยมองว่า การผูกไมตรีไว้เป็นสิ่งดี คนรู้จักกันสนิทสนมต้องมีการไปมาหาสู่ เยี่ยมเยียนกัน การไปพบต้องมีของติดไม้ติดมือไปฝาก ผู้ใดสร้างบุญคุณไว้ ผู้นั้นคาดหวังว่าจะได้รับผลตอบแทนกลับมา สิ่งเหล่านี้เป็นค่านิยมของคนไทย ซึ่งตำรวจก็มีค่านิยมเหล่านี้เช่นกัน ในการศึกษาพบว่าค่านิยมของตำรวจที่พบจะแบ่งออกเป็นหลักใหญ่ๆ ได้ดังนี้

1.1 ค่านิยมการพึ่งพิง

โครงสร้างสังคมไทยแต่โบราณซึ่งเป็นระบบศักดินา ความสัมพันธ์ของคนในชุมชนอยู่บนพื้นฐานของการพึ่งพิง ผู้น้อยต้องพึ่งพิงผู้ใหญ่ และผู้ใหญ่ก็พึ่งผู้ย่อย ดังคำกล่าวที่ว่า “ป่าพึ่งเสือ เรือพึ่งพาย นายพึ่งบ่าว เจ้าพึ่งข้า” ความเชื่อนี้ถูกถ่ายทอดมาหลายชั่วอายุคนไม่ว่าสังคมไทยจะเปลี่ยนแปลงไปประการใด การพึ่งพิงจะเป็นการพึ่งพิงชนิดไม่มีแบบแผน แต่มีลักษณะประกอบ 2 ฝ่าย คือ ผู้ที่เหนือกว่า กับผู้ที่ต่ำกว่า ถ้าปราศจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งการพึ่งพิงก็จะเกิดขึ้นไม่ได้ การพึ่งพิงนั้นจะตั้งบนพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนบุคคล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นหัวใจของการพึ่งพิง เนื่องจากการพึ่งพิงมีบทบาทอยู่ในโครงสร้างสังคมไทย ความสัมพันธ์ส่วนตัวจึงเป็นรากฐานของสัมพันธ์ภาพทั้งหลายในสังคมไทย ความสัมพันธ์ส่วนตัวทำให้เกิดความใกล้ชิด มีความไวเนื้อเชื้อใจ นำไปสู่มิตรภาพและการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เป็นเรื่องปรกติสำหรับคนไทยที่จะพยายามช่วยเหลือพรรคพวกเพื่อนฝูง ทั้ง ๆ ที่สิ่งที่จะทำเป็นการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์บางประการ จนมีคำกล่าวที่ว่า “ผิดกลายเป็นถูกได้ถ้าเป็นมิตร ถูกกลายเป็นผิดได้ถ้าเป็นศัตรู” ดำรงซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทยมีความเชื่อว่าการเป็นตำรวจจะก้าวหน้าในหน้าที่การงาน หรือรอดพ้นจากอุปสรรคทั้งหลายในชีวิตราชการตำรวจได้นั้นต้องอาศัยการพึ่งพิงผู้ใหญ่มากกว่า จากคำกล่าวของนายตำรวจที่มีประสบการณ์ชีวิตราชการตำรวจมาจนใกล้เกษียณได้กล่าวไว้ดังนี้

“คิดว่าจำเป็นนะ ว่าการผูกพันหรืออะไรอย่างนี้ ระบบผูกพันหรือระบบอะไรเขาเรียกระบบอะไร ระบบอุปถัมภ์ มันมีมานานแล้วก่อนที่จะเข้ามา พอเข้ามาแล้วก็เห็นจริง ๆ ด้วย ระบบนี้ มีการพึ่งพากัน อาศัยกันอยู่ตลอดเวลา ถ้าเกิดใครมีพรรคมีพวก หรืออะไรนี่นะ มันก็ได้เจริญเติบโตในหน้าที่การงาน นี่มาพูดกันตรง ๆ เลย มันเป็นอย่างนี้ ถ้าเกิดใครไม่มี หรือไม่มีพวกพ้อง การรับราชการนี้ มันก็จะค่อยลงไป นิดหนึ่งในความเจริญหน้าที่การงาน” (พ.ต.อ. อายุ 58 ปี)

1.2 ค่านิยมการตอบแทน

ตำรวจถึงจะเป็นข้าราชการที่มีกรอบระเบียบ กฎเกณฑ์ข้อบังคับ ตามแบบแผนของทางราชการ แต่ด้วยความเชื่อและวัฒนธรรมไทยไทยที่ได้รับการขัดเกลาแต่เลืกจนเติบโตให้ความสำคัญและยึดติดในคุณค่าของความกตัญญูต่อผู้ที่มีบุญคุณ หรือผู้ที่ให้การช่วยเหลือ และการสำนึกในบุญคุณเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ แต่จะต้องพยายามหาโอกาสที่จะทดแทนบุญคุณ ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของการตอบแทนต่างๆ ตั้งแต่การให้บริการที่ไม่ใช้ทรัพย์สิน รวมทั้งการให้ตอบแทนในรูปทรัพย์สินเงินทองเป็นต้น ค่านิยมการตอบแทนนี้จึงแทรกซ้อนและได้รับการยอมรับจากตำรวจโดยไม่คำนึงว่าเป็นสิ่งเสียหายหรือสิ่งผิดปกติ โดยเหตุนี้การปฏิบัติต่อกันและกันตามธรรมเนียมประเพณีระหว่างตำรวจที่มีตำแหน่งแตกต่างกัน ในรูปของ “บุญคุณ”

“ความกตัญญู” และ “การตอบแทน” จึงเป็นสิ่งที่ดำรงอยู่ในกรมตำรวจ นายตำรวจผู้นี้ให้ความเห็นในเรื่องค่านิยมการตอบแทนไว้ดังนี้

“เป็นนิสัยของคนไทย ฝรั่งเศสเค้าอาจจะมิได้ ไม่ได้แสดงออกขนาคอย่างของเราซะ แต่ของเราเอาระบบนี้เข้ามาเห็นๆกัน แล้วก็จะมีการทดแทนบุญคุณหรืออะไรอย่างนี้ เราจะเห็นมีมากกว่าฝรั่งเศส ฝรั่งเศสเค้าคล้ายกับว่าผ่าน ๆ ไป ไม่เหมือนคนไทย ซึ่งรู้ระบบนี้กันดี พี่ว่าอย่างนั้นนะ แล้วปัจจุบันความรู้สึก การเป็นบุญคุณกัน เดียวนี้เรากียังมีอยู่ เพราะระบบของคนไทยยังมีอยู่ ใครทำบุญคุณให้ ก็จะตอบแทน มันคิดมาตั้งแต่นั้นเลย ตั้งแต่สมัยไหนมาเรื่อย ตัวอย่าง คนที่เราไม่เคยรู้จักกันนี่แทนที่เราจะช่วยเหลือ 100 เปอร์เซ็นต์ เราอาจช่วยเหลือเขาหน่อยหน่อย แต่ถ้าเผื่อคนที่มีบุญคุณมา เราก็คือช่วยเหลือเต็มที่”

ตำรวจมีวิธีการที่จะให้ผู้ใหญ่ต้องตอบแทนโดยการเสนอทรัพย์สินสิ่งของไปก่อน เมื่อกระทำบ่อย ๆ ผู้ใหญ่จะมีความรู้สึกเป็นหนี้บุญคุณที่ต้องตอบแทน

“ก็เริ่มตั้งแต่ว่าซื้อของมาฝากก่อนเป็นการดูท่าที่ผู้ใหญ่ว่าสนใจเงินหรือไม่ ถ้าน้อยเราต้องเพิ่มทรัพย์สินที่ฝากเอาไปให้บ่อยๆเพื่อให้ผู้ใหญ่อะไรจะเกิดความคิดทำที่ที่จะช่วยเหลือเราโดยจากทางบังคับทางจิตวิทยา โดยการรับของฝากโดยเขาต้องตอบแทนซึ่งเป็นนิสัยคนไทย”

“ต้องสร้างเพราะอยู่ดีๆ ถ้าเราไม่เคยให้เขามาก่อนและถ้ามีเรื่องและต้องการความช่วยเหลือโอกาสนี้มันคงเหมือนกับการเสี่ยงโชคมันจะได้ 50 ทิ้ง 50 แต่ถ้าเราทำ...มันจะให้ผลคือมันสร้างไว้ก่อน” (พ.ต.อ. อายุ 58 ปี)

ตำรวจคิดว่าเป็นผู้น้อยต้องพึ่งพิงผู้ใหญ่ โดยการให้ความเคารพเชื่อฟัง ตลอดจนการให้บริการตอบแทน ตลอดจนให้สิ่งของแลกกับการบริการที่ผู้ใหญ่ว่าจะให้การสนับสนุนในราชการตำรวจ ผู้ให้สิ่งของมีความเชื่อว่าการให้ของจะได้รับสิ่งตอบแทนและผู้รับก็รู้เช่นกันว่าต้องตอบแทนหากผู้น้อยมารับใช้หรือให้บริการ มีบางกรณีที่ผู้ใหญ่มิช่วยเหลือหรือช่วยไม่ได้ ผู้น้อยจะให้บริการหรือให้สิ่งของมากขึ้นก็เป็นได้ ซึ่งหากยังไม่ได้รับผลตอบแทน ตำรวจผู้น้อยนั้นจะต้องหานายคนใหม่

“เป็นของแน่นอนที่เขาจะรู้ ผู้ที่ทำประโยชน์โดยไม่หวังผลตอบแทนมันมีน้อย ผู้ใหญ่จะปฏิเสธน้อยครั้งจะมีไม่เกินร้อยละ 10-20 เท่านั้นเอง ส่วนมากจะรับ ถ้าน้อยไปเราก็จะทำให้มากขึ้นเขาอาจจะไม่เอาหรือเอาแล้วก็ไม่ช่วย เราต้องให้เงินที่มากขึ้นบางคนก็ต้องช่วยเรา ที่ไม่ช่วยก็มีเราต้องดูท่าที่ถ้าเขาไม่ช่วยเราเป็นการหลอกลวงเราโดยหวังผลประโยชน์จากเราโดยไม่ช่วยอะไรก็ได้ เราต้องเปลี่ยนผู้ใหญ่อีกคนใหม่” (พ.ต.ท. อายุ 52 ปี)

นอกจากนั้นการที่กรมตำรวจมีการกำหนดหลักเกณฑ์บางประการเป็นการเอื้อประโยชน์สำหรับคนใกล้ชิด พบได้ในกรณีตำรวจที่เป็นนายเวรจะได้รับการลดหย่อนจำนวนปีการครองตำแหน่งให้น้อยกว่าตำรวจทั่ว ๆ ไป ตำรวจรายนี้มีความรู้สึกอึดอัดใจกับการที่กรมตำรวจเปลี่ยนแปลงระเบียบข้อบังคับไปมาทำให้ตำรวจบางกลุ่มได้เปรียบ ขณะเดียวกันตำรวจบางกลุ่มเสียเปรียบ ดังนี้

“วกมาเรื่องนายเวร ปัจจุบันทราบว่าการเลื่อนตำแหน่งนั้นจากการประชุม กตร. ครั้งที่แล้ว กำหนดหลักเกณฑ์แต่งตั้งข้าราชการตำรวจว่า สำหรับข้าราชการตำรวจทั่วไป การเลื่อนตำแหน่งจากรองสารวัตรเป็นสารวัตร ใช้เวลา 8 ปี แต่นายเวรหรือผู้ช่วยนายเวรใช้เวลา 6 ปี สารวัตรเป็นรองผู้กำกับใช้เวลา 5 ปี แต่นายเวร หรือผู้ช่วยนายเวรใช้เวลา 4 ปี จากรองผู้กำกับ เป็นผู้กำกับใช้เวลา 4 ปี แต่นายเวรหรือผู้ช่วยนายเวรใช้เวลา 3 ปี จากรองผู้การเป็นผู้การใช้เวลา 3 ปี แต่นายเวรใช้เวลา 2 ปี ผมเห็นว่าไม่เป็นธรรม ไม่อยากวิจารณ์ เราอยู่ในสังคมเดียวกัน แล้วมีบุคคลคนหนึ่งได้รับการยกเว้นมันไ้คนที่ได้รับการยกเว้นจะมองหน้าคนอื่นได้อย่างไร ถ้าเป็นผมผมได้ตรงจุดนี้ก็ไม่เอามั่นเรื่องอะไรถ้าเขายกเว้นให้ผมเขาต้องยกเว้นให้คนอื่นด้วย ผมไม่เห็นด้วย ถ้าวิทยานิพนธ์นี้เผยแพร่ มันอันตรายต่อผู้บังคับบัญชา อันตรายต่อการบริหารงานบุคคล เพราะว่าผู้บังคับบัญชาจะไม่สามารถมองหน้ามองตาคนอื่นเขาได้ว่านายเวรทำไมได้รับอภิสิทธิเหมือนมีอภิสิทธิ เพราะว่าสมัยนี้ระบอบประชาธิปไตยแล้วสิทธิควรจะเท่าเทียมกัน”

“มีใหม่คือเรื่องชกสะพาน ตัวอย่างเมื่อปีที่แล้วผมมีคุณสมบัติเป็นรองผู้กำกับมา 2 ปี ปีนี้แทนที่ผมครบ 3 ปีแล้วจะสามารถเข้าหลักเกณฑ์อาวุโสครบ 3 ปีสามารถมีสิทธิเลื่อนขึ้นรับตำแหน่งเป็นผู้กำกับได้ ปรากฏว่ากรมแก้ไขหลักเกณฑ์ให้การครองตำแหน่งเพิ่มระยะเวลาเป็น 4 ปีจึงจะมีสิทธิเลื่อนตำแหน่งเป็นผู้กำกับได้ เกิดปีหน้าหลักเกณฑ์นี้เปลี่ยนมาใหม่ลดจาก 4 มา 3 เกิดมีการถกเถียงกัน ผมมีความคิดว่าบุคคลที่ ควอลิไฟล แล้วคือคนที่เข้าโรงเรียนผู้กำกับแล้วทุกคนมีสิทธิแล้วไม่ควรไปกักเขาไปตัดสิทธิเขาอันนี้ผมไม่กระทบกระเทือนคือผมได้แล้ว” (พ.ต.ท. อายุ 46 ปี)

นอกจากนั้นการที่หลักเกณฑ์ต่างๆมีข้อยกเว้นไว้ทำให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจจะตัดสินใจดำเนินการตามข้อยกเว้นได้โดยอาศัยความรู้สึกส่วนตัว อันเป็นการละเลยหลักเกณฑ์ต่างๆที่มีให้หมดความหมายไป

“เพราะราชการเมืองไทยเป็นระบบพวกพ้อง การบังคับบัญชาควบคุมต่าง ๆ มันไม่มีหลักการที่แน่นอน โดยเฉพาะสายตำรวจยิ่งไม่อะไรแน่นอนเลย เว้นแต่ตำรวจจะกำหนดทุกคำสั่งทุกข้อบังคับที่ออกมาทั้งสิ้น ทีนี้เมื่อมีคำว่ายกเว้น ผู้ใหญ่ก็จะทำอะไรบางอย่างที่เว้นแต่ได้หมด ตัวผู้ที่มีการรับฝากแล้วก็จะช่วยให้รุ่งเรืองขึ้นไปได้ทุกอย่าง” (พ.ต.อ. อายุ 50 ปี)

2.2 การแข่งขันขึ้นสู่ตำแหน่งมีสูง

การที่กรมตำรวจมีกำลังพลมาก ตำรวจแต่ละคนมีคุณสมบัติเข้าหลักเกณฑ์ในการเลื่อนตำแหน่งเหมือนกัน แต่การทำงานไม่มีเครื่องมือวัดที่ชัดเจนว่าใครดีกว่าใคร ใครมีความสามารถกว่าใคร ไม่เหมือนกับศาล อัยการ หรือทหาร ที่มีระบบการเลื่อนขั้นตามอาวุโสและตามคิวอย่างชัดเจน ในขณะที่คนเข้าแข่งขันมีจำนวนมากแต่ตำแหน่งมีน้อย ดังนั้นตำรวจต้องแย่งชิงตำแหน่งกันไม่เช่นนั้นจะไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง หรือเลื่อนตำแหน่งช้ากว่าคนอื่น ๆ ความสัมพันธ์นอกระบบจึงกลายมาเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยตัดสินชีวิต ถ้าตำรวจต้องการความเจริญก้าวหน้าก็ต้องยอมรับว่าความสัมพันธ์นอกระบบ มีความจำเป็น

“ปริมาณคนมาก แต่แต่ละปีคนเข้ารับราชการอายุมันใกล้เคียงกัน โอกาสจะเจริญก้าวหน้า อะไรต่าง ๆ ก็ใกล้เคียงกัน อย่างสถาบัน นายร้อยตำรวจจบมาก็ปีสามสี่ร้อยนะครับ นักเรียน น.บ. ร.บ. ก็จบมาปีละร้อย สองร้อย เพราะฉะนั้น การเข้ารับราชการพร้อม ๆ กัน บุคคลบางรุ่นเดียวกัน ความเจริญก้าวหน้าก็ยังไม่เหมือนกัน เพราะเค้าใช้ระบบอุปถัมภ์ ถ้ามาโดยผลงาน ไม่มีโอกาสที่จะเจริญเติบโต ได้รวดเร็ว เพราะของน้อยหายาก คือตำแหน่งน้อย ก็อาศัย ระบบวิ่งเต้น ฝากฝัง แสวงคิว ข้ามหัว โศดคำถ่อ ไม่อย่างนั้นก็ไม่มีโอกาส เพราะว่ารอดตามระบบปกติธรรมดา ก็เกษียณไปแล้ว ก็ยังไม่ได้แต่งตั้ง เพราะรับราชการใกล้ ๆ กันอายุใกล้ ๆ กัน” (พ.ต.ท. อายุ 48 ปี)

2.3 หน้าที่การงานเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์

นอกจากนั้นผลการศึกษายังแสดงอย่างชัดเจนว่านอกจากงานของตำรวจมีหลายหน้าที่และบางหน้าที่นั้นสามารถแปรให้เป็นผลประโยชน์แก่ตัวตำรวจได้ ขึ้นกับแต่ละเนื้องาน และแต่ละพื้นที่ ตำรวจบางคนจึงมีความต้องการโยกย้ายเปลี่ยนหน้าที่และพื้นที่ตามแต่จะมีโอกาส แต่การจะโยกย้ายไปอยู่ในที่ ๆ มีผลประโยชน์ส่วนตัวนั้น ตำรวจคนอื่นก็มีความประสงค์เช่นเดียวกัน ทำให้มีการแข่งขันกันในทุก ๆ วิธีการหรือทุกรูปแบบเพื่อให้ได้รับเลือกไปดำรงตำแหน่งในพื้นที่หรือเนื้องานที่ตนเองต้องการ จากอดีตที่ผ่านมาทำให้ตำรวจรับรู้ว่าเพียงความรู้ความสามารถอย่างเดียวไม่สามารถทำให้เขาได้รับเลือกไปอยู่ในที่ ๆ ประารถนาได้ การพัฒนาความสัมพันธ์ส่วนตัวนอกระบบราชการของตำรวจจึงเกิดขึ้น จากการสัมภาษณ์ตำรวจพบว่าตำรวจที่มีประสบการณ์การทำงานพบปะใกล้ชิดกับประชาชนจะมองเห็นถึงการได้ประโยชน์ของอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่มากกว่าตำรวจที่ปฏิบัติงานสายอำนวยการที่ไม่มีโอกาสพบปะติดต่อกับประชาชน เนื้อหาของคำให้สัมภาษณ์นี้ได้จากตำรวจที่มีทำงานติดต่อกับประชาชนมาโดยตรง

“ตำรวจเกี่ยวข้องกับอำนาจ กฎหมายทุกพระราชบัญญัติปัจจุบันนี้ ตำรวจก็ยังใช้มากที่สุด ประทุษร้ายชีวิต ร่างกาย และ ความมั่นคง อะไรต่าง ๆ ใช้หมด ให้คุณให้โทษในแง่ของ

การที่จะอยู่ในพื้นที่ จับกุม คุมขัง ฟ้องร้องอะไรต่าง ๆ แต่ในขณะเดียวกัน บอกว่ามีอำนาจเพราะว่าเป็นหน่วยงานอันหนึ่งที่สัมผัสกับคนตลอด พอเกิดเรื่องหรือมีปัญหาอะไรขึ้นมาที่นี่ไม่พ้นเพราะตั้งแต่เกิดยันตาย ก็ต้องอยู่กับตำรวจทั้งนั้น”

“อำนาจนี้เป็นที่มาของผลประโยชน์ ซึ่งการรับราชการ ถ้ามีผลประโยชน์มาเกี่ยวข้องมันก็จะเป็นการตอบสนองความต้องการทางธรรมชาติเพราะฉะนั้นจึงทำให้เป็นแรงเสริมให้ข้าราชการตำรวจ พยายามต้อง วิ่งเต้น โยกย้าย สับเปลี่ยนหาแหล่งใหม่ หาสิ่งที่มาสนับสนุนไม่ว่าด้วยวิถีทาง ชอบธรรมหรือไม่ชอบธรรม เพื่อให้ได้สิ่งที่ตั้งใจและหวังมา”

“การโยกย้าย ในหน่วยงานที่มีผลประโยชน์ ถือว่ามีรายได้ ก็จะมีการวิ่งเต้น ตัวอย่างที่รับรู้มา ในบางหน่วยงานก็มีการวิ่งเต้น คือผู้ที่จะไปอยู่หน่วยงานนี้ได้ต้องเป็นได้ระดับนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ หรือนักการเมืองฝากฝังมาจึงจะไปได้ เพราะมีผลประโยชน์เป็นรายเดือน ประชาชนผู้มาติดต่อจะต้องมีการเสียเงิน สมัยนั้นนะ สมัยนั้นผมไม่ทราบว่าเขาเสียเป็นหมื่นต่อคน เพื่ออำนวยความสะดวกและเพื่อความรวดเร็ว คืออันนี้จะมีการจัดสรร ตั้งแต่ผู้ใหญ่ลงมา ตั้งแต่สารวัตร ลงมารองสารวัตร และก๊อปปี้ประทวน คือตามตำแหน่งสูงก็ได้มาก สิ่งนี้ทำให้คนอยากอยู่ตรงนี้ และวิ่งเต้นทำอย่างไรจึงจะไปอยู่ได้” (พ.ต.ท. อายุ 42 ปี)

2.4 ระเบียบข้อบังคับในกรมตำรวจไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงาน

ในอีกมโนทัศน์หนึ่งตำรวจยอมรับความสัมพันธ์นอกระบบว่ามีสิ่งที่ดีมีคุณประโยชน์ เนื่องจากบางกรณีแบบแผนกฎระเบียบข้อบังคับของกรมตำรวจไม่เอื้อให้การทำงานประสบผลสำเร็จ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ แต่ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลบางประการทำให้งานลุล่วงไปได้ดีกว่าตามระเบียบปกติ

“พี่ยังคิดว่าระเบียบของกรมเนี่ยมันดี แต่การปฏิบัติ บางทีปฏิบัติไม่ได้อย่างที่วางไว้ตามระเบียบนะ การปฏิบัติอย่างหนึ่งระเบียบอย่างหนึ่ง บางทีมันก็ไปไม่ได้ บางทีเราก็ต้องอ่อนตาม ให้อะบบอุปถัมภ์นี้ต้องตามไป เราจะเอาตามระเบียบปะ ๆ รู้สึกว่าบางอย่างไปไม่ได้ ถ้าเราไปถือระเบียบเสียอย่างเดียว ก็ไปไม่รอด เพื่อประโยชน์ทางราชการ มันต้องไปทั้งสองอัน บางอย่างให้อะบบนี้ มันก็มีคุณค่าเหมือนกันนะ ถ้าเผื่อเราไม่ใช้มันเลยบางทีมันก็ งานก็ไม่บรรลุผลสำเร็จนะ คือว่า มันมีทั้งผลดี และผลไม่ดี” (พ.ต.ท. อายุ 58 ปี)

ตัวอย่างเช่นระบบการคิดสรรโดยกฎเกณฑ์ของกรมตำรวจในภาพรวม เช่นการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งต้องพิจารณาจากผู้ที่มิอาจหาใครสูงกว่าก่อน หากใช้ระบบอาวุโสทำให้ในบางกรณีหัวหน้าหน่วย ไม่อาจคัดเลือกคนที่มีความรู้ความสามารถ ความเหมาะสมแต่มีอาวุโสน้อยกว่ามาปฏิบัติงานที่เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานนั้น ๆ ได้ การพิจารณาเลื่อนตำแหน่งจึงต้องใช้

คุณสมบัติอื่น ๆ มาประกอบการพิจารณา ซึ่งคุณสมบัติอื่น ๆ นั้น อาจไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนทำให้มีการใช้ความสัมพัทธ์นอกระบบได้ง่าย

“งานของตำรวจหลากหลาย และการทำงานมันไม่มีมิเตอร์วัดที่ชัดเจนว่าใครดีกว่าใคร ไม่เหมือนกับศาล อัยการ หรือทหาร ที่มีระบบการเลื่อนขั้นตามอาวุโสและตามคิวอย่างชัดเจน แต่สำหรับตำรวจมันวัดยาก ในขณะที่คนเข้าแข่งขันเยอะมากเป็นร้อย ๆ แต่ตำแหน่งมีเพียงไม่กี่ตำแหน่ง และการวัดความสามารถและผู้เข้าแข่งขันก็มีหลากหลาย สายงานระบบอุปถัมภ์จึงกลายมาเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยตัดสินชีวิตจริงนี้” (พ.ต.ท. อายุ 48 ปี)

3. อำนาจภายนอกกรมตำรวจ

นอกจากค่านิยมของคนไทยและแบบแผนในกรมตำรวจดังกล่าวแล้ว ยังมีอำนาจที่มาจากภายนอกกรมตำรวจที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการบริหาร การจัดการปกครองในกรมตำรวจ กล่าวคือนับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ถึงแม้ว่าการพัฒนาทางการเมืองของไทยจะประสบกับอุปสรรคและข้อขัดข้องเป็นระยะๆ นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่รากฐานของระบอบประชาธิปไตยได้ถูกฝังรากลงไว้แล้ว หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ประชาชนชาวไทยมีจิตสำนึกในการใช้สิทธิใช้เสียงผ่านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้นเป็นลำดับ กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์เริ่มมีบทบาทมากขึ้นในทางการเมืองเพื่อมีส่วนร่วมปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มก่อให้เกิดพลังทางการเมืองที่เริ่มมีอำนาจเหนือกลุ่มข้าราชการที่มีบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการมาช้านาน ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งทั่วไปหรือเปลี่ยนผู้นำรัฐบาลหลายครั้งหลายหนก็ตาม แต่สิ่งที่ยังทรงอิทธิพลเหนือข้าราชการคืออำนาจที่มาจากนักการเมือง ด้วยปรัชญาของการปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องการให้เกิดการคานอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างฝ่าย นิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตำรวจที่เป็นข้าราชการประจำย่อมตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของอำนาจทางการเมือง หากผู้มีอำนาจทางการเมืองใช้อำนาจด้วยความชอบธรรมเพื่อผลประโยชน์ของประชาชาติ เพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม การปฏิบัติราชการของตำรวจก็จะดำเนินไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ หากผู้มีอิทธิพลทางการเมืองใช้อำนาจทางการเมืองที่มีเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ส่วนตัว หรือเพื่อกลุ่มพรรคพวกตัวเอง เช่นการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งเพื่อเป็นการตอบแทนคนที่ได้มีส่วนช่วยเพื่อให้พรรคการเมืองรับชัยชนะจากการเลือกตั้งมักได้รับการพิจารณาจากพรรคการเมืองนั้นให้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ต่างๆ ในราชการเพื่อเป็นการตอบแทน การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเพื่อเสถียรภาพทางการเมืองเป็นการแต่งตั้งบุคคลที่มีความจงรักภักดีต่อพรรค และได้รับการนิยมชมชอบต่อประชาชน เพื่อสนองแนวความคิดทางการเมืองแนวเดียวกัน และเป็นการป้องกันการเอาชนะจากพรรคอื่น ตลอดจนการแต่งตั้งให้ดำรง

ตำแหน่งเพื่อประโยชน์แก่การควบคุมนโยบาย โดยการแต่งตั้งบุคคลระดับสูง เพื่อกำกับดูแลนโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไว้ให้เป็นไปในแนวทางที่ต้องการ ดำรงที่เป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชนย่อมตกเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจทางการเมือง ที่จะคอยบงการให้ดำรง ดำเนินการสิ่งหนึ่งสิ่งใดนอกเหนือจากวิธีการตามระเบียบแบบแผนที่วางไว้

“คือ เราไม่สามารถวางระบบ คุณธรรม ระบบอาวุโส ระบบอะไร ๆ ได้ ในกรมตำรวจ เราวาง ไม่ได้ เพราะบทบาทของสิ่งแวดล้อมภายนอกมันเข้ามา มี power ในกรมตำรวจ บางทีเขาไม่ได้เข้ามาหรอก แต่ตัวตำรวจวิ่งเข้าไปชนเขา ค้างเขา มา อ้อ ไปรับเขา มา เมื่อคุณไปปรับได้ ผมก็ไปปรับได้ นาย ก.ไปปรับได้ นาย ข. ก็ไปปรับได้ ต่างคนไปปรับเข้ามาก็เต็มทั้งกรม ถึงรุมกัน” (พล.ต.ต. เกษียณอายุราชการ)

จากการศึกษาพบว่าอำนาจนอกกรมตำรวจนี้มีที่มาจากกลุ่มคนกลุ่มใหญ่ ๆ 2 กลุ่มคือ

3.1 กลุ่มนักการเมือง

จากความสัมพันธ์ทางอำนาจของประเทศไทยจะเห็นว่า การเมืองหรือระบบการเมืองเป็นฝ่ายที่มีฐานะเหนือการบริหาร สถาบันการเมืองมีความแข็งแกร่งมีความต่อเนื่อง และสามารถควบคุมกลไกการบริหารให้เป็นเครื่องมือรับใช้การกำหนดนโยบายของนักการเมืองได้ นอกจากนี้การให้ความสำคัญแก่นักการเมืองในการกำหนดนโยบายโดยมีข้าราชการประจำเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งระบบการเมืองในลักษณะเช่นนี้ได้รับการยอมรับจากประชาชนโดยทั่วไป ทั้งจากตัวนักการเมืองเองและจากตัวข้าราชการประจำ ดำรงเองเป็นข้าราชการประจำ การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสูงเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงเป็นสิ่งหลีกเลี่ยงได้ยากหากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะมีคำสั่งให้ข้าราชการระดับสูงในกรมตำรวจปฏิบัติต่อผู้ได้บังคับบัญชา นอกเหนือจากวิธีปฏิบัติโดยทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้ง โยกย้าย หรือช่วยเหลือพรรคพวกให้พ้นผิดหรือให้ได้รับผลประโยชน์จากการละเว้นในการปฏิบัติตามหน้าที่ที่พึงกระทำ

“ตราบไคที่กรมตำรวจยังขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย แล้วผู้บังคับบัญชาระดับกระทรวงมหาดไทยยังสามารถให้คุณให้โทษได้ ย้ายอธิบดีได้ ย้ายทุกระดับนะฮะ คือยังมีอำนาจให้คุณให้โทษได้นี้ไม่มีหมด เฉพาะนักการเมือง ถ้าจะแยกขาดได้ หมายความว่ากรมตำรวจไม่ขึ้นตรงกับนักการเมือง เป็นกระทรวงต่างหาก เป็นทบวงต่างหาก แล้วมีคณะกรรมการข้าราชการตำรวจแบบเดียวกับข้าราชการตุลาการ ซึ่งข้าราชการการเมืองไม่สามารถให้คุณให้โทษได้ กรมตำรวจจะดีขึ้นครับ” (พ.ต.ท. อายุ 44 ปี)

3.2 กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์

ปรากฏการณ์ภายหลังเดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 ทำให้เกิดกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมไทยมากมาย กลุ่มเหล่านี้เจริญเติบโตและมีบทบาททางการเมืองมากขึ้น เพราะกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ทำหน้าที่รวบรวมความคิดเห็นและความต้องการ ตลอดจนปฏิกิริยาของประชาชนแล้วป้อนให้กับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจทางการเมือง กลุ่มทั้งสองนี้อาจมีบทบาทในการเสนอแนะบางอย่างหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่มีผลกระทบ โดยตรงต่อผลประโยชน์ของกลุ่มได้ ในแง่นี้กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทสำคัญในการควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการไทย โดยเฉพาะข้าราชการตำรวจมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากมีอำนาจให้ดูให้โทษได้ ดังนั้นกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องการผลประโยชน์จากการเลือกปฏิบัติของตำรวจบางคน ก็จะให้สิทธิพิเศษแก่ตำรวจคนนั้นโดยอาศัยนักการเมืองที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน สนับสนุนผ่านมาทางผู้มีอำนาจตามกฎหมาย หรือผ่านกลุ่มนักการเมืองอีกต่อหนึ่ง

“คือตำรวจกับนักการเมืองนี้ หลีกกันไม่พ้น เพราะว่า ตำรวจมันมีหลายประเภทนะ ตำรวจที่มีความเก่งกล้าสามารถ มีความรอบรู้ เขาก็ไม่ต้องพึ่งพาอาศัยใคร เขาทำงานโดยความรู้สึก ความสามารถ ของเขา เขาสามารถเจริญก้าวหน้าโดยลำแข้งของตัวเองได้ แต่ตำรวจบางคน ความรู้ ความสามารถมันมีไม่เท่าเทียมกัน แต่ก็อยากจะเจริญก้าวหน้าเท่ากับคนอื่น เมื่อความรู้ความสามารถไม่เท่ากัน ก็หาที่เกาะ อาจจะเกาะนักการเมือง อาจจะเกาะผู้หลักผู้ใหญ่ อาจจะเกาะทหาร หรืออะไรนี่ เพื่อเป็นบันได ช่วยผลักดัน ให้ขึ้นมามีอำนาจหน้าที่เท่า ๆ กัน หรือมากกว่าคนอื่น แต่อันนี้บางทีก็ขึ้นมาบางทีก็ไม่ได้เท่าที่ควรหรอกนะ เพราะตัวเองไม่มีความรู้ความสามารถเท่าที่ควรแล้วไปอยู่ตำแหน่งสูง ๆ ไม่สามารถทำงานได้เท่าที่ต้องการ อาจจะพลาดได้ แต่ที่เป็นอย่างนี้ เพราะการเมืองนี้ทำให้มันมีส่วนมาก” (พ.ต.ท. อายุ 42 ปี)

กล่าวอย่างสรุปได้ว่าความสัมพันธ์นอกระบบนั้นมีที่มาหลายประการนอกจากคำนิยมของคนไทยที่ศรัทธาในการพึ่งพิงระหว่างผู้น้อย-ผู้ใหญ่ การศรัทธาในเรื่องบุญคุณตอบแทน และการจัดระเบียบทางสังคมของกรมตำรวจที่เปิดโอกาสให้มีการโยกย้ายข้ามหน่วย ตำแหน่งไม่พอเหมาะกับกำลังพลซึ่งมีมาก นอกจากนั้นการเป็นข้าราชการตำรวจมีหน้าที่และหน้าที่ต่าง ๆ นี้สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการหาผลประโยชน์ให้แก่ตัวเองได้ ดังนั้นเพื่อผลประโยชน์ และความก้าวหน้าตำรวจจำเป็นต้องมีการพัฒนาตัวเอง ทำให้ตำรวจบางคนแย่งชิงกันไปอยู่ในตำแหน่งที่มีผลประโยชน์ ตลอดจนอำนาจทางการเมืองนอกกรมตำรวจที่มีส่วนผลักดันให้การแต่งตั้ง โยกย้ายโดยระบบคุณธรรม หรือระบบอาวุโสอาจจะไม่บรรลุผล สิ่งทั้งหลายนี้เป็นที่มาของความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจดังกล่าวมาแล้ว

ในลำดับต่อไปเพื่อให้เข้าใจว่าการที่ตำรวจมีความสัมพันธ์ส่วนตัวต่อกันนอกเหนือจากความสัมพันธ์ตามปกติทั่ว ๆ ไปนั้น ตำรวจมีวิธีคิดและใช้วิธีการอย่างไรที่ทำให้ความสัมพันธ์ดังกล่าวเกิดขึ้นได้ ผู้วิจัยจะนำเสนอวิธีคิดและวิธีการในรูปของกระบวนการสร้างความสัมพันธ์นอกกรอบดังนี้

กระบวนการสร้างความสัมพันธ์นอกกรอบ

จากการที่ตำรวจที่ทำงานด้วยความ ซื่อสัตย์สุจริต ขยันหมั่นเพียร แต่ไม่ได้รับความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ได้รับรู้ว่าการบริหาร การปกครองบังคับบัญชาในกรมตำรวจไม่ใช้ระบบคุณธรรม ไม่ยึดหลักเกณฑ์แน่นอน ทำให้มีตำรวจหันไปสร้างวิธีการอื่น ๆ ที่สามารถทำให้เขาเจริญก้าวหน้าได้ โดยสร้างความสัมพันธ์นอกกรอบขึ้นตามวิถีทางที่เห็นว่าผู้อื่นได้กระทำมาแล้วประสบผลสำเร็จ การสร้างความสัมพันธ์นั้นผู้กระทำมีจุดมุ่งหวังที่จะทำให้ผู้บังคับบัญชาให้การสนับสนุนไม่ว่าจะเป็นเรื่องขึ้นเงินเดือน การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง แม้กระทั่งการช่วยหาคดี ซึ่งการสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวนอกเหนือจากความสัมพันธ์ตามแบบแผนของการรับราชการตำรวจนั้น มีลักษณะเป็นกระบวนการ ซึ่งเหตุผลที่ทำให้ตำรวจตัดสินใจสร้างความสัมพันธ์นอกกรอบนั้นได้กล่าวมาแล้วในเรื่องที่มาของความสัมพันธ์นอกกรอบ ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะให้คำอธิบายอย่างลุ่มลึกในขั้นตอนปฏิบัติการในการสร้างความสัมพันธ์นอกกรอบของตำรวจ

กล่าวคือตำรวจหลังจากตัดสินใจใช้ความสัมพันธ์นอกกรอบเป็นเครื่องมือไปสู่ความก้าวหน้าในอาชีพตำรวจแล้วจะต้องมีการ “ออกแรง” นั่นคือจะอยู่เฉยๆรอ อาวุโส หรือรอผู้บังคับบัญชาเห็นความสามารถจากผลงานอย่างเดียวไม่ได้ผล เพราะเขาเชื่อว่าหากไม่มีการออกแรงหรือ “วิ่งเต้น” ไม่ว่าด้วยวิธีการใดๆก็ตาม เขาจะไม่ประสบความสำเร็จก้าวหน้าในชีวิตตำรวจ

“หลังจากทำงานมาถึงระดับหนึ่ง เราก็มียศสมบัติเพียงพอจะก้าวไปสู่ตำแหน่ง คือเราต้องมีคุณสมบัติพร้อมก่อน เช่น จาครองสารวัตรไปเป็นสารวัตร คุณสมบัติหนึ่งคือ เงินเดือนต้องถึง บางคนเขาถึงเร็ว แต่ของผมจะช้า พอผมมาถึงตรงนั้น ผมก็ต้องเริ่ม “ออกแรง” ตรงนี้เป็นช่วงที่ต้องออกแรง จาครองสารวัตรไปเป็นสารวัตรนี้ ตรงนี้ระบบอุปถัมภ์เกิดขึ้น ระบบอุปถัมภ์ในแวดวงตำรวจเป็นเรื่องธรรมชาติ มีความชัดเจน” (พ.ต.ท. อายุ 47 ปี)

ซึ่งการ “ออกแรง” นี้มีความหมายเดียวกับการ “วิ่งเต้น” ไม่ว่าจะเป็นการร้องขอ หรือใช้วิธีอื่น ๆ

“วิ่งเต้น” คือผู้บังคับบัญชาเขาจะไม่เห็นเรื่องความรู้ความสามารถ เราต้องวิ่งเต้นโดยให้มีผู้หลักผู้ใหญ่ฝากเข้าไป เรามีความรู้จบปริญญาโท ไม่เคยเห็นเลยครับต้องวิ่งเต้นเข้าไปรับวิ่งทุกคน ผมเชื่อได้ว่าในกรมตำรวจ มีคนพูดให้ฟัง ถ้าไม่ขอถือว่าไม่ขำไม่ได้ ถ้าไม่มาหาสู่ ถือว่าสบายแล้ว ใครอยากได้ต้องไปขอ ต้องไปวิ่งเต้น อะไอย่างนี้ พูดกันอย่างนั้นเอาเป็นผมแล้วกัน

ถ้าผมไม่ไปขอผมไม่เคยได้ในสิ่งที่อยากได้เลย ต้องขอ แต่ว่าการขอของผมไม่มีสิ่งแลกเปลี่ยน ถ้าผมขอแล้วให้ผม ผมก็ไปทำงาน ถ้าไม่ให้ผม ผมก็ไม่ได้ ก็จบไปแค่นั้นเอง”

ซึ่งการวิ่งเต้นนั้นมีวิธีการสร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้บังคับบัญชา หรือวิธีการบีบบังคับผู้บังคับบัญชาขึ้นกับตำรวจคนนั้นจะเลือกใช้กระบวนการใดตามความเหมาะสม

“กรณีที่น่าพอใจนี้ หมายถึงว่า เมื่อเราให้เขาในสิ่งที่ปรารถนาแล้ว เขาก็เต็มใจที่จะให้เรา นะครับ อีกประการเป็นการไปฟอร์ทเค้า ในลักษณะกดดันเค้า ให้เค้าต้องให้ถึงตัวเองไม่เต็มใจจะให้ แต่ก็ต้องให้เพราะถูกการบีบบังคับ” (พ.ต.ท. อายุ 45 ปี)

เพื่อให้เห็นกระบวนการสร้างความสัมพันธ์นอกระบบอย่างชัดเจนสามารถสรุปเชิงทฤษฎีเป็นขั้นตอนได้ดังนี้

1. สร้างความพึงพอใจส่วนตัวจากผู้บังคับบัญชา

- 1.1 ให้บริการส่วนตัว
- 1.2 ให้ทรัพย์สิน หรือสิ่งของ
- 1.3 ช่วยราชการ หรือเป็นนายเวร

2. ทำให้ผู้บังคับบัญชานิยมน

- 2.1 สนับสนุนจากผู้รู้จักกับผู้บังคับบัญชา
- 2.2 สนับสนุนจากผู้มีอำนาจเหนือกว่าผู้บังคับบัญชา

1. สร้างความพึงพอใจส่วนตัวจากผู้บังคับบัญชา

โดยทั่วไปเมื่อผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะเลือกให้คุณประโยชน์แก่ผู้ใดก็ได้ ผู้บังคับบัญชาจะเลือกให้คุณประโยชน์แก่ผู้ที่ตัวเองพึงพอใจมากที่สุด การที่ผู้ใต้บังคับบัญชาจะทำให้ผู้บังคับบัญชาพึงพอใจได้นั้น มีเทคนิคและวิธีการแตกต่างกันไปขึ้นกับคู่สัมพันธ์นั้น ๆ มีวิถีชีวิตอย่างไร จากการสัมภาษณ์นายตำรวจผู้หนึ่งพบว่า การสร้างความพึงพอใจส่วนตัวต้องกระทำด้วยความระมัดระวังจนกว่าคู่สัมพันธ์จะพึงพอใจ

“ต้องรู้ภูมิหลัง รู้ที่มาที่ไป แต่บางครั้งบางคราว ถึงแม้จะรู้ภูมิหลัง ที่มาที่ไปก็จริงอยู่ แต่ส่วนลึก ๆ จริง ๆ ถึงแม้เราจะรู้ภูมิหลัง แต่อย่าผลิผลลาม เพราะการเข้าไปแล้ว เข้าประจบ มวยครั้งเดียว หรือเข้าประจบผู้บังคับบัญชาระดับสูงแล้ว หรือผู้มีอำนาจ ถ้าทำให้เกิดความต้องสงสัยเมื่อใด ในลักษณะของระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา สงสัยครั้งเดียวนี้ เขาก็ไม่เอากับเราแล้ว แต่ถ้าสงสัยในแง่ของเชิงเป็นบวก แล้วควรทำให้สงสัยอย่าเปิดเผยหมด เป็นครั้งแรก เพียงแต่ทำให้เกิดความสงสัยติดตามอยาก แล้วก็อยากจะพบจะเจอกับเรา แต่ว่าสิ่งเหล่านี้ต้องอาศัยเวลาเหมือนกัน”

“อย่างผู้บังคับบัญชาชอบรถนี้ เราก็ต้องหารถมาให้ แต่คำว่ารถไม่ใช่ขั้บรถที่อ้อ ๆ มาให้ นะครับ สิ่งที่จะมาแลกเปลี่ยนเกี่ยวกับว่ารถรุ่นนี้ เอาแคตาลอกมาดู อะไรมาดูต่าง ๆ จนเป็นที่ ชื่นชอบ หาบหุสรูปแล้ว จนชัดเจนว่า ท่านชอบอย่างนี้ อะไรนี้ เราก็ใช้กรรมวิธีอย่างนี้”

(พ.ต.ท. อายุ 45 ปี)

จากการศึกษาพบว่ามีการสร้างความพึงพอใจแต่ละรูปแบบดังนี้

1.1 ให้บริการส่วนตัว

ความใกล้ชิดเป็นองค์ประกอบเบื้องต้นที่จะทำให้ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่าง เพื่อนตำรวจ หรือผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาของกองมาลายเป็นความพึงพอใจ ตัวอย่าง นายตำรวจผู้นี้ รับราชการมาตั้งแต่ปี 2517 เรียนจบปริญญาตรี จากมหาวิทยาลัยของรัฐแห่งหนึ่ง ชีวิตการเป็นตำรวจทำงานอยู่โรงพักในพื้นที่ตลอด ระหว่างรับราชการได้ศึกษาต่อจนจบปริญญาโท ต่อมาได้ไปอบรมวิชาการ ด้านตำรวจ ระเบียบกฎเกณฑ์ การปฏิบัติต่าง ๆ ในอาชีพตำรวจ เช่น การทำความเคารพ การแต่งกาย หลังจากอบรม 6 เดือนจึงเข้าประจำสถานีตำรวจเป็นรองสารวัตร จราจร ต่อมาไม่นานได้เปลี่ยนไปอยู่สายสอบสวน เส้นทางการทำงานก็เริ่มจากการเป็นรอง สารวัตรไปเป็นสารวัตร แล้วก็มาเป็นรองผู้กำกับ การ ได้กล่าวถึงทัศนคติที่มีต่อความก้าวหน้าใน ตำแหน่งหน้าที่การทำงานว่า การเลื่อนยศจากร้อยตำรวจตรีไปจนถึงร้อยตำรวจเอกถ้าครองยศครบ จำนวนปีตามหลักเกณฑ์จะได้รับการเลื่อนยศโดยอัตโนมัติ จึงไม่มีความจำเป็นต้องไปสร้างความ สัมพันธ์ส่วนตัวมากนัก

“ในอดีตที่ผ่านมา คือ เราทำงานค่อนข้างมุ่งไปเนื้องานและผลงานมากกว่าเรื่อง อื่น ๆ ความเจริญก้าวหน้าก็เลยไม่ได้มองมาก ไม่ได้เป็นวัตถุประสงค์หลัก ตอนนั้นคิดว่า การ ทำงานให้ถูกลงไปได้ตามความรับผิดชอบ ก็คือผลงานของเรา แล้วเราจะก้าวหน้าก็อยู่ที่ผลงานที่ เราทำ ตอนนั้นเชื่ออย่างนั้น”

ต่อมาเมื่อจะต้องมีการเลื่อนตำแหน่งจากรองสารวัตร (ยศร้อยตำรวจเอก) เป็น สารวัตร (ยศพันตำรวจตรี) การเลื่อนตำแหน่งนั้นต้องได้รับการแต่งตั้งจากกรมตำรวจ การขยับ ขึ้นแข่งขันในการทำงาน เพียงอย่างเดียวไม่พอเพียง ต้องอาศัยความใกล้ชิดสนิทสนมกับผู้บังคับ บัญชาด้วย เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาเกิดความพอใจจึงจะช่วยทำให้ชีวิตราชการตำรวจเจริญก้าวหน้า ต่อไปได้ดี “ผมเป็นรองสารวัตรอยู่นานมาก บางคนเป็นแค่ 7-8 ปี ผมเป็นอยู่ 13 ปี จนเห็นเพื่อน หรือคนข้างตัวไปกันหมดแล้ว แต่พอมาถึงตรงนี้ จากประสบการณ์ที่เราว่ามันบอกว่ามันค่อนข้าง จะเป็น แนวคิดที่ไม่ทันสมัยไม่ค่อยถูก เห็นว่าคนที่อยู่ในระบบที่เป็น คนใกล้ชิดของผู้บังคับบัญชา ระดับสูง เช่น นายเวร ก็จะไปได้เร็ว เพราะทำอยู่ในระดับข้างบน” (พ.ต.ท. อายุ 47 ปี)

การให้บริการส่วนตัวเป็นวิธีสร้างความใกล้ชิดต่อผู้บังคับบัญชาที่ดำรงนิยมใช้กันมาก เป็นวิธีที่ใช้กันมาแต่ดั้งเดิม เป็นที่นิยมกระทำโดยตำรวจชั้น “ผู้น้อย” กระทำต่อตำรวจชั้น “ผู้ใหญ่” ในลักษณะเช่นเดียวกับ “ลูกน้อง” ที่คอยรับใช้ หรือให้บริการ “นาย” โดยอาศัยแรงกาย แรงใจและต้องใช้เวลายาวนานและต่อเนื่อง

“ต้องมีตลอดต้องไปมาหาสู่ มีงานมีการ งานวันเกิด เราก็ไปแสดงความยินดี เหมือนกับสร้างความสนิทสนม เราต้องไปงานแบบนี้บ่อยเหมือนกัน งานวันปีใหม่การไปอวยพร หรือมีงานทำบุญ ทอดกฐิน เราก็ต้องไปด้วย บางทีท่านไม่บอกเราก็ไปแล้วแต่จังหวะ ก็ผู้บังคับบัญชาที่เขาทำงาน มันรู้จากธรรมชาติของการทำงาน เช่นการสั่งการ การประชุม บางคนเราถูกชะตา อยากเข้าไปอยู่ใกล้เข้าไปคุยด้วย การสร้างความสนิทสนมส่วนหนึ่งสร้างนอกเวลางาน เช่น ไปเยี่ยมไปร่วมงานสำคัญ ส่วนในเวลางานมันอยู่ที่โอกาส เช่นเวลาท่านมาตรวจเยี่ยมโรงพัก หรือมีคดี เราก็ต้องไปดูแลบ้าง เช่นเตรียมรายงานคดีไว้ให้ล่วงหน้า หรือดูแลการจราจรว่าท่านจะมาเส้นทางไหน ให้ความสะดวก เก็บข้อมูลคดีล่วงหน้าไว้ให้ท่าน ผู้บัญชาการระดับสูงจะได้อะไรที่สรุปเรียบร้อยแล้ว” (พ.ต.ท. อายุ 44 ปี)

นอกจากนั้นยังพบว่าความใกล้ชิดกันระหว่างนายกับลูกน้องทำให้เกิดความพึงพอใจเกินเลยไปจากความสัมพันธ์ที่พึงปฏิบัติตามแบบแผนของทางราชการหรือศีลธรรม ประเพณีกลายเป็นความสัมพันธ์ทางเพศระหว่างนายกับลูกน้อง

“ที่ได้ 2 ชั้น แซงผมไปเป็นนายตำรวจผู้หญิงนะฮะ พุดตรง ๆ คนนี้อยู่หน้าห้อง และเป็นเมียร้อยนาย คือผมไปราชการกับท่าน ท่านต้องเอาเลขาท่านไป โดยมากพักอยู่ห้องเดียวกันครับ พอรู้ว่าคนนี้ได้ ก็ไม่สามารถพุดได้ เพราะรู้ๆกันอยู่ เป็นธรรมดา” (ร.ต.อ. อายุ 37 ปี)

การให้บริการส่วนตัวนอกจากให้ตรงต่อคู่สัมพันธ์แล้วยังให้ทางอ้อมผ่านทาง “หลังบ้าน” ได้เช่นกัน

“อย่างสมมติว่ากรณีผู้บังคับบัญชา สมมติว่าท่านไม่มีภรรยาถูกต้องอยู่คนเดียว อาจจะมีหญิงอื่นที่เข้ามา ผูกพัน อะไรต่าง ๆ แน่นอน มนุษย์มันเป็นสัตว์สังคม ก็ต้องมีการผูกพันกับคนนั้น คนนี้ เขาเรียกธรรมชาตินะฮะ การอยู่ร่วมกันกับคนโน้น คนนี้ คงจะนอนกับภรรยา หรือกินข้าวเก่าหม้อเดียว คงจะลำบาก เพราะฉะนั้นถ้ารู้ว่าคุณแอบชอบใครหรือมีความผูกพัน หรือยกย่องคนไหน ให้ความไว้นั่นเชื่อใจ หรือพุดแล้ว หรือสั่งได้ อะไรได้ พุดว่า ก ก็ต้องเป็น ก ข ก็ต้องเป็น ข เราจึงโดยตรงเหล่านี้เข้าไป อย่างผู้บังคับบัญชาชอบนางสาว ก.นี้ เราก็เข้าไปพบนางสาว ก. แต่เราต้องรู้ว่า นางสาว ก. ชอบอะไรเอาสิ่งเหล่านี้ให้ไปนางสาว ก. นางสาว ก.ก็จะเท็จพูดทำให้ได้สิ่งที่เราต้องการสมดังในหวัง และถามว่าจะหวังผลประโยชน์ร้อยเปอร์เซ็นต์ไหม ก็น่าจะเชื่อว่าจะไม่ค่อยผิดพลาด” (พ.ต.ท. อายุ 45 ปี)

1.2 ให้ทรัพย์สินหรือสิ่งของ

ตำรวจบางคนไม่มีโอกาสที่จะอาศัยการใกล้ชิดให้บริการต่อผู้บังคับบัญชาจึงต้องอาศัยวิธีการอย่างอื่นแทน ซึ่งจากการศึกษาพบว่าบางส่วนจะใช้วิธีการให้ทรัพย์สินหรือสิ่งตอบแทนแลกเปลี่ยนกับความก้าวหน้าในอาชีพตำรวจ เนื่องด้วยค่านิยมของสังคมไทยในเรื่องการตอบแทนบุญคุณมีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิดของตำรวจเช่นกัน ตำรวจจะรับรู้ว่าจะหากให้สิ่งของแก่ผู้บังคับบัญชาแล้ว เป็นหน้าที่ที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องตอบแทนบางสิ่งบางอย่างเท่าที่กระทำได้ส่วนวิธีที่จะเอาของไปให้นั้นต้องดูผู้บังคับบัญชาเป็นราย ๆ ไป ว่าแต่ละรายชอบที่จะรับของหรือไม่และชอบอะไร และโอกาสที่จะให้ควรเป็นวันสำคัญๆตามสถานการณ์สิ่งของที่ให้นั้นมีตั้งแต่ของเล็ก ๆ น้อย ๆ จนถึงของมีค่าขึ้นกับเจตนาของผู้ให้ว่าการผลตอบแทนมีค่ามากเพียงใด

“ก็เริ่มตั้งแต่ว่าซื้อของมาฝากก่อนเป็นการดูท่าที่ผู้ใหญ่ว่าสนใจเงินหรือไม่ ถ้าไม่ เราต้องเพิ่ม ทรัพย์สินที่ฝากเอาไปให้บ่อยๆเพื่อให้ผู้ใหญ่เกิดความคิดถ้าที่ที่จะช่วยเหลือเราโดยจากทางบังคับทางจิตวิทยา โดยการรับของฝากโดยเขาต้องตอบแทนซึ่งเป็นนิสัยคนไทย”

“อันนี้เราต้องใช้ความสังเกตและประยุกต์ใช้ให้เข้ากับตามความเหมาะสมของแต่ละคน บางคนเราอาจจะต้องเฉพาะวันเกิดหรือไม่ก็ไม่ใช่วันเกิดของเขาอาจจะเป็นลูกหรือภรรยาเขา วันสำคัญทางศาสนา เราก็เอาไปให้เขาได้ แต่ละคนเราก็เอาไปให้เขาได้ แต่เราควรจะมีจุดเชื่อมโยงเพื่อจะมีวันที่เขาปฏิเสธเราไม่ได้”

“ของมีค่านี้เป็นเงินหรือเป็นพวกเครื่องคัมหรือกระเช้าผลไม้ เป็นของอะไรที่เขาเอามาให้ซึ่งถ้าตามประสบการณ์ที่ผ่านมาในช่วงแรก ๆ จะเป็นกระเช้าผลไม้ซึ่งตอนหลังกระเช้าผลไม้ไม่มีราคา จนต้องเปลี่ยนของใหม่ ถึงแม้ว่าเป็นกระเช้าต้องมีของซ่อนอยู่ภายในซึ่งมีค่ายิ่งกว่าผลไม้ที่อยู่ใน อาจจะเป็พวกเครื่องประดับซึ่งมีราคาแพง เป็นนาฬิกา มุก เพชร พลอยอะไรก็ได้ที่ดูแล้วมีราคา เรามักจะไม่ต้องเสาะหา เรามีอยู่แล้วไม่จำเป็นผู้ใหญ่ไม่สบายใจหากบอกว่ามีเขาจึงกล้ารับของเรา” (พ.ต.ท. อายุ 52 ปี)

“อย่างผู้บังคับบัญชาชอบผู้หญิง เราอาจไปหาผู้หญิง หรือ บางทีเราอาจจะก้าวล่วงลืกลูกผู้หญิงประเภทบุคลิกอย่างนี้ หน้าตาอย่างนี้ แบบนี้ เอามาให้ผู้บังคับบัญชา อันนี้มันค่อนข้างจะเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน แต่ถ้าเกิดผู้บังคับบัญชา ชอบเงิน หรือชอบรถ ชอบอะไรแล้วแต่สิ่งเหล่านี้ เป็นเครื่องมือได้ตลอดเวลา แต่สิ่งเหล่านี้ต้องปกปิดและซ่อนเร้น เพราะอย่าลืมว่า อย่างที่ผมเรียนตั้งแต่ครั้งแรกแล้ว จะเป็นโทษ ต้องประชิดที่สุดในที่ใกล้ ต้องห่างไกลที่สุดในที่แจ้ง อันนี้ถึงจะเป็นประโยชน์” (พ.ต.ท. อายุ 42 ปี)

1.3 ช่วยราชการหรือเป็นนายเวร

การทำให้ผู้บังคับบัญชาพึงพอใจส่วนด้วนนอกจากการให้บริการนอกเหนือจาก การงาน และการให้สินทรัพย์สิ่งของแล้ว ยังพบว่าการไปช่วยราชการในสำนักงานผู้บังคับบัญชา เป็นวิธีการที่สร้างความพึงพอใจให้กับผู้บังคับบัญชาที่ตำรวจรับรู้กันโดยทั่วไปว่าเป็นวิธีที่ดี วิธีหนึ่ง

“ใกล้ชิดผู้ใหญ่ก็เช่นไปทำงานหน้าห้องผู้ใหญ่ คือประเภทว่าเอาตัวไปทำงานเลย”

นอกจากไปช่วยราชการสำนักงานผู้บังคับบัญชา แล้วผู้ที่ใกล้ชิดผู้บังคับบัญชามากที่สุดจะได้แก่ตำแหน่ง “นายเวร” พบได้ชัดเจนในกรณีของ “นายเวร” ที่ต้องให้บริการ “นาย” นอกเหนือจากหน้าที่ของทางราชการ ซึ่งตำแหน่งนายเวรจะเป็นตำแหน่งที่ได้รับการสนับสนุนให้ เจริญก้าวหน้าได้ดีที่สุดในกรมตำรวจ โดยที่ข้าราชการตำรวจรับรู้และเป็นที่ยอมรับกันว่าผู้เป็น นายเวรจะได้รับการสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชาเท่าที่ผู้บังคับบัญชาจะสามารถกระทำได้ ตัวอย่าง เช่นการเลื่อนตำแหน่งนายเวรให้สูงขึ้น นอกจากผู้บังคับบัญชาสนับสนุนแล้ว ระเบียบการเลื่อน ตำแหน่งให้สูงขึ้น ยังลดจำนวนปีการครองยศของนายเวรให้น้อยกว่าข้าราชการตำรวจทั่วไป

“หน้าที่นายเวรมี 2 ส่วน ส่วนที่ 1 ทำหน้าที่เป็นคนสนิทของผู้บังคับบัญชาระดับ สูงของหน่วย อีกส่วนหนึ่งทำหน้าที่เลขานุการคอยประสานงานกับงานและฝ่ายต่าง ๆ ในหน่วย ทำหน้าที่เชิงธุรการด้วย สมัยนั้น ผมได้รับมอบหมาย เป็นนายเวรทำหน้าที่ตรวจสอบงาน และ เลขานุการส่วนตัวของผู้บังคับการด้วย บทบาทของผมที่ทำคือได้ทำหน้าที่ไปกับท่านในเชิงส่วนตัว ไป สังสรรค์กับรุ่นท่าน ทำหน้าที่เป็น ท.ส ติดตามนอกเวลาราชการด้วย” (พ.ต.อ. อายุ 50 ปี)

2. ทำให้ผู้บังคับบัญชานิยม

นอกจากการทำให้ผู้บังคับบัญชาพึงพอใจโดยการสร้างความใกล้ชิด และให้บริการ ส่วนตัวหรือให้สิ่งของแล้วนั้น พบว่าตำรวจบางคนเลือกที่จะใช้วิธีที่อาศัย “คนกลาง” ทำการ “ฝาก” กับผู้บังคับบัญชาเพื่อให้ผู้บังคับบัญชานิยมสนับสนุนตามที่ตำรวจผู้ได้บังคับบัญชา ปรารถนาอีกทอดหนึ่ง ดังนี้

2.1 สนับสนุนจากผู้รู้จักกับผู้บังคับบัญชา

โดยทั่วไปผู้บังคับบัญชาระดับสูงในกรมตำรวจย่อมรู้จักหรือมีความผูกพันกับคน ในสังคมไทยเป็นจำนวนมาก ดังนั้นเมื่อตำรวจอาศัย “คนกลาง” คือผู้ที่รู้จักกับผู้บังคับบัญชา “ฝาก” โดยการสนับสนุน หรือขอรับรอง ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณา ให้ความดีความชอบหรือเลื่อน ขึ้น เลื่อนตำแหน่งแก่ตำรวจรายใดเป็นพิเศษ ก็จะได้รับการพิจารณาเป็นราย ๆ ไป ขึ้นกับว่า “คนกลาง” นั้นมีความผูกพันกับผู้มีอำนาจในกรมตำรวจเท่าใด คนกลางนั้น อาจเป็น เครือญาติ

หรือเพื่อนสนิท ตลอดจนผู้ที่เคยมีบุญคุณกับผู้มีอำนาจในกรมตำรวจ เมื่อคนกลางได้ทำการร้องขอต่อผู้มีอำนาจในกรมตำรวจ หากเป็นผู้ที่มีอำนาจเกรงใจมาก โอกาสที่ผู้มีอำนาจในกรมตำรวจจะกระทำตามที่ “คนกลาง” ร้องขอก็มีสูง หากผู้ที่ร้องขอเป็นบุคคลที่ผู้มีอำนาจไม่เกรงใจ โอกาสที่ผู้มีอำนาจจะกระทำตามคำร้องขอก็มีน้อย นายตำรวจรายนี้เล่าถึงแนวความคิดในการใช้คนกลางในการวิ่งเต้นไว้ดังนี้

“สมมติเราบริหารราชการโดยทั่วไป เราก็ต้องเจอผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาเราในด้านโดยตรงส่วนตัว ต้องมีภรรยา มีลูก มีญาติ อะไรต่าง ๆ เราก็เหมือนกัน ผู้ให้สัมภาษณ์นี้ก็เหมือนกัน ต้องมีลูกมีเต้า มีภรรยา มีเพื่อนฝูง มีอะไรต่าง ๆ เพราะฉะนั้น ในสิ่งเหล่านี้ เวลาที่จะถึงอย่างเช่น การพิจารณาขึ้นเงินเดือน แต่งตั้ง โยกย้าย ให้คุณงามความดี อะไรต่าง ๆ ต้องอาศัยสิ่งเหล่านี้มา เป็นตัวแปรในการที่จะสนับสนุนในการขับพอร์ทให้เราประสบผลสำเร็จ อย่างเช่นในการที่จะแต่งตั้ง หรือโยกย้าย ก็ต้องมีการฝากฝังกันเพื่อให้ไปอยู่ตำแหน่งที่ดี ๆ เพราะตัวเองให้คุณงาม ความดีตัวเองไม่ได้อยู่แล้ว” (พ.ต.ท. อายุ 42 ปี)

นอกจากนั้นเพื่อนที่สนิทได้มีส่วนช่วยเหลือในการพาไปแนะนำผู้บังคับบัญชาทำให้ได้รับการเลื่อนตำแหน่ง

“คนที่มีคุณสมบัติพร้อมมันมีเยอะ เหมือนตอนนี้ที่ผมมาเรียนผู้กำกับมีคนมีคุณสมบัติ 240 คนแต่ต้องไปแข่งขันอีกในหมู่และคนรุ่นก่อน ๆ อีกหลายร้อย เมื่อตำแหน่งว่าง 60 คนทุกคนมีคุณสมบัติทุกคนแต่ตอนนี้ใครจะได้มันก็อยู่ที่ระบบอุปถัมภ์ที่จะเกิดขึ้น ตอนที่ผมได้ก้าวจากรองสารวัตรไปเป็นสารวัตร ผมรู้จักกับผู้บังคับบัญชาระดับสูง แต่ไม่บอกว่าเป็นใครซึ่งอยู่ในตำแหน่งที่สามารถจะพิจารณาเลื่อนตำแหน่งผมได้ ตรงนี้เองที่ผมได้ ผมรู้จักเพราะเพื่อนสนิทผมรู้จักแล้วเขาก็พาผมไปแนะนำพอพาไปแนะนำแล้วเราก็แสดงเจตนาว่าเราต้องการได้รับการโปรโมทสู่ตำแหน่งสูงขึ้น และเราก็ต้องแสดงตัวเองให้ท่านเห็นว่าเรามีคุณสมบัติพร้อม ผมอยู่สายงานสอบสวนมาตลอด และตำแหน่งที่ผมจะขึ้นไปเป็นสารวัตรสอบสวนก็อยู่ในงานสายเดียวกันก็เลยทำให้ง่ายหน่อยไม่ได้กระโดดทั้งนี้ทั้งนั้นเราต้องมีคุณสมบัติพร้อม เพียงแต่ระบบอุปถัมภ์จะทำให้มันเป็นไปได้ง่ายขึ้นเราก็ได้รับการหยิบขึ้นมา” (พ.ต.ท. อายุ 48 ปี)

2.2 สนับสนุนจากผู้มีอำนาจเหนือกว่าผู้บังคับบัญชา

ตำรวจบางคนใช้วิธีอาศัย “คนกลาง” ที่มีอำนาจ หรือ อิทธิพล เหนือกว่าผู้บังคับบัญชาในกรมตำรวจ อำนาจนั้นอาจจะเป็นอำนาจตามกฎหมาย ดังเช่นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือจะเป็นอิทธิพลของกลุ่ม “นักการเมือง” สามารถใช้กดดันให้ผู้บังคับบัญชาเกิดความเกรงกลัวต้องยินยอมสนับสนุนตามที่ผู้มีอำนาจสั่งมาได้เช่นกัน

“บางส่วนของข้าราชการการเมือง อย่างเช่น รัฐมนตรีมหาดไทย รัฐมนตรีทั่ว ๆ ไป ก็ให้ความสำคัญบ้าง นายกรัฐมนตรีปัจจุบันได้ อันนี้ย่อมเป็นทางการ ส่วนอีกอย่างหนึ่งที่ไม่เป็นทางการนั้น จะต้องให้ผู้มีอำนาจนี้พอพุดนี้ หรือสะกิดขึ้นมาบ้างนี้รู้เลย เปรียบประดุจเสมียน คังแปลเป็นที่ไม่มีโอกาสที่จะรักษาให้หายได้ เราต้องใช้ตัวนี้เข้ามาประกอบ อย่างสมมติเอ่ยชื่อถึงพวกนี้บ้าง จะสะกิดขึ้นมาทันที อ้อ จำได้ ต้องจำได้ในเชิงบวกด้วย ถึงจะเป็นผลสัมฤทธิ์ ในสิ่งที่เราต้องการ หรือหวังไว้”

ซึ่งลักษณะของการทำให้ผู้บังคับบัญชายินยอมนั้น เป็นการใช้ผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่าบีบบังคับให้ผู้อยู่ในฐานะต่ำกว่าต้องยอมรับ และกระทำตามคำแนะนำของผู้มีอำนาจสูงกว่า ดำรงรับรู้่วิธีการนี้เป็นวิธีการที่ให้ผลดีที่สุดในการใช้ความสัมพันธ์นอกระบบให้ สัมฤทธิ์ผล

“เราไปฟอร์ทเกล้า ไปในลักษณะกดดันเค้า ให้เค้าต้องให้ คำว่าส่วนที่จะกดดันต้องให้ ผมบอกไปแล้วว่า มันมีบุคคลที่จะต้องเกี่ยวข้องกับหลายส่วน อย่างกรณีท่านรัฐมนตรีมหาดไทย หรือนายกรัฐมนตรี หรือรองนายก หรือคนใดที่คุมคนอื่น ก็เค้าประสานงานมา ทั้งที่ตำแหน่ง เหล่านี้เราไม่อาจจะให้แต่จำเป็น ต้องให้ได้หรือไม่ ไม่ให้ก็เท่ากับว่าเป็นการฆ่าตัวตาย เพราะฉะนั้นสิ่งเหล่านี้ คือผมบอกว่าต้องให้เพราะถูกการบีบบังคับ” (พ.ต.ท. อายุ 42 ปี)

ตำรวจมีวิธีการที่จะทำให้ผู้บังคับบัญชามีความยินยอมโดยไปสร้างความสัมพันธ์กับนักการเมืองที่มีอำนาจเหนือกรมตำรวจ แล้วอาศัยนักการเมืองคนนั้นสนับสนุนตัวเองต่อผู้บังคับบัญชาในกรมตำรวจ

“ก็ขั้นแรกเราทำตัวให้ไปเจอตัวนักการเมืองซะก่อน อาจจะทำตัวทางด้านรับใช้นักการเมืองก็ได้ หรืออาจจะไปเป็นรับใช้ทั้งถูกกฎหมายหรือผิดกฎหมายก็ได้ หรืออาจจะเอาเงินทองหรือปัจจัยนี้ เข้าไปสนับสนุน คนนั้นให้ได้โตะนักการเมืองก็จะยืมมือนักการเมืองคนนั้นมาขอร้องผู้ใหญ่อะไรต่าง ๆ ซึ่งทำได้ง่ายมาก” (พ.ต.ท. อายุ 52 ปี)

นอกจากนั้นยังพบว่า การวิ่งเต้นนั้นตำรวจต้องศึกษาว่าในช่วงจังหวะระยะฤดูกาล แต่งตั้งขณะนั้นใครเป็นผู้มีอำนาจจึงจะขอรับการสนับสนุนได้ถูกจังหวะ

“คือจริง ๆ ผมก็มีผู้บังคับบัญชาที่สนิทสนมพอช่วยเหลือกันอยู่ได้บ้าง มันอยู่ที่ว่าเราจะ เดินสายไหน อย่างไร ผู้ใหญ่คนไหนจะช่วยเราได้มากที่สุด แต่มันยังไม่ถึงเวลา มันต้องดูตัวแปร การแต่งตั้งโยกย้ายที่จะมีขึ้นในเดือนตุลาคนี้ จะมีการเกษียณ ใครจะขึ้นไปอยู่ใน สายไหน ซึ่งตรงนั้นค่อยดูอีกที” (พ.ต.ท. อายุ 47 ปี)

กล่าวโดยสรุปเมื่อมีเหตุผลหรือที่มาดังที่กล่าวมาแล้วทำให้ตำรวจตัดสินใจใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวช่วยในการสร้างความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ในขั้นตอนกระบวนการสร้างความสัมพันธ์นอกระบบ หลังจากตำรวจตัดสินใจใช้ความสัมพันธ์นอกระบบเป็นเครื่องมือไปสู่ความก้าวหน้าแล้ว ตำรวจต้องเริ่มต้นด้วยการ “วิ่งเต้น” กับผู้บังคับบัญชาในกรมตำรวจ การ

วิ่งเต้น อาจโดยตัวเราเอง เข้าไปรับใช้โดยให้บริการ หรือให้สิ่งของเพื่อสร้างความพึงพอใจ หรือใช้คนกลาง ที่เป็นญาติมิตร หรือผู้มีอำนาจทำการ ร้องขอ หรือ ฝาก กับผู้บังคับบัญชา เมื่อผู้บังคับบัญชาพึงพอใจ หรือยอมรับ จึงจะดำเนินการสนับสนุนหรือช่วยเหลือผู้นั้น ซึ่งความสัมพันธ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้นสามารถแยกให้มองเห็นเป็นแบบแผนได้ชัดเจนดังนี้

แบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบ

ลำดับต่อมาจากการวิเคราะห์พบว่า ความสัมพันธ์นอกระบบที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่ในกรมตำรวจ นั้นผู้วิจัยสามารถจัดให้เห็นเป็นแบบแผนตามลักษณะที่แตกต่างกันอย่างชัดเจนได้ 3 รูปแบบคือ

1. ความสัมพันธ์แบบเครือญาติ
2. ความสัมพันธ์แบบนายกับลูกน้อง
3. ความสัมพันธ์แบบตำรวจกับนักการเมือง

1. ความสัมพันธ์แบบเครือญาติ

เครือญาติเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งของสังคม โดยเฉพาะเมื่อเน้นถึงความร่วมมือกันระหว่างญาติสนิทหรือเชื้อสายที่ใกล้ชิดกัน ความเป็นญาติของสังคมมนุษย์ทั่วโลกมีที่มาอยู่ 2 ทางใหญ่ๆด้วยกันคือ ญาติที่เกิดจากสายเลือด และญาติที่เกิดขึ้นเพราะการแต่งงาน นอกจากนั้นมีการนับญาติระหว่างผู้ที่มีความสนิทสนมกันเป็นพิเศษด้วย ความผูกพันนั้นมาจากขนบธรรมเนียมประเพณีที่กำหนดพฤติกรรมสำหรับญาติแต่ละคนให้ปฏิบัติต่อกันตามสิทธิและหน้าที่ที่พึงกระทำ ในกรมตำรวจนั้นก็เช่นเดียวกับสังคมมนุษย์ทั่วไปที่มีความผูกพันกันระหว่างญาติและผู้ใกล้ชิด เช่นเพื่อนร่วมรุ่นหรือเพื่อนร่วมสถาบัน เพื่อนที่มีความใกล้ชิดสนิทสนมกันเป็นพิเศษเรียกกันว่าเพื่อนแท้ หรือเพื่อนตาย เพื่อนประเภทนี้จะมีความรัก ความพึงพอใจ และความไว้วางใจต่อกันสูงกว่าเพื่อนทั่ว ๆ ไป เมื่อเพื่อนมีการพัฒนาจนเสมือนเป็นเครือญาติกันแล้วนั้น บทบาทที่เพื่อนกระทำต่อกันก็จะแสดงออกเช่นเดียวกับญาติพึงกระทำต่อกัน เช่นการให้ความช่วยเหลือยามเพื่อนแท้มีความเดือดร้อนจำเป็นต่าง ๆ ตำรวจเชื่อกันว่าการคบเพื่อนเป็นของสำคัญมาก การมีเพื่อนมากมายนั้นเป็นสิ่งดีมีประโยชน์ต่อการรับราชการตำรวจ เพราะเพื่อนคือสิ่งแวดล้อม ถ้าคบคนดีเขาจะชักชวนให้ทำสิ่งที่ดี ถ้าคบคนไม่ดี อาจถูกเขาชักจูงให้คิดและให้ทำในสิ่งที่ไม่ดีได้ดังสุภาษิตโบราณที่มีว่า “คบพาลๆ พาไปหาผิด คบบัณฑิตๆ พาไปหาผล”

“เพื่อนมีหลายอย่าง พบปะพูดคุยถูกคอก็ก็เป็นเพื่อนกันได้ เรียนจบโรงเรียนเดียวกันก็เป็นเพื่อนกันได้ อยู่ข้างบ้านเรียนเดียวกันก็เป็นเพื่อนกันได้ คนดีก็คบมากหน่อย อาจคบเป็น เพื่อนตาย การคบเป็นเพื่อนอาจไปทานข้าวด้วยกัน ไปเที่ยวด้วยกัน เพื่อนความรู้สึกถ้าใกล้ชิดก็จะเปรียบเสมือนญาติ เพื่อนถ้าดีๆรักกันก็จะเปรียบเสมือนญาติ”

“คนไม่ดีก็คบแต่คบในระดับหนึ่ง ถ้าเราคบแต่คนดีเราจะไม่มียาพิษเลย เหมือนโลกนี้เราคืออยู่คนเดียว แต่ข้อสำคัญความเป็นเพื่อนคือเมื่อเราเดือดร้อนเขาช่วยเราได้ เมื่อเขาเดือดร้อนเราช่วยเขาได้ ซึ่งไม่ได้เป็นเรื่องเหลือปากว่าแรง” (พ.ต.ท. อายุ 44 ปี)

ซึ่งความสัมพันธ์แบบ เครือญาติพบว่ามี 3 ลักษณะดังนี้

- 1.1 ความสัมพันธ์ที่มาจากสายเลือด
- 1.2 ความสัมพันธ์ที่มาจากความผูกพันทางจิตใจ
- 1.3 ความสัมพันธ์ที่มาจากความเป็นเพื่อน

1.1 ความสัมพันธ์ที่มาจากสายเลือด

ตำรวจยอมรับว่าการมีญาติเป็นใหญ่เป็นโตคอยช่วยเหลือทำให้แข่งหน้าคนอื่นในรุ่นเดียวกันได้ ถือว่าเป็นบุญเป็นกุศลของตำรวจแต่ละคน เพราะแต่ละคนสายเลือดชาติกำเนิดไม่เหมือนกัน นายตำรวจผู้นี้ยอมรับว่าการที่ตำรวจบางคนได้ดีในชีวิตราชการตำรวจนั้น เนื่องจากมีชาติกำเนิดที่ดี ทำให้มีญาติพี่น้องที่มีตำแหน่งใหญ่โตคอยดูแลอุปฐกให้ได้รับความเจริญก้าวหน้าเหนือกว่าคนอื่น ๆ

“เรื่องนี้บางทีผมพบผู้ใหญ่ที่ประสบความสำเร็จในกรมตำรวจบางคนไม่เคยต้องวิ่งเต้นเลย เพราะเขามีกองทุนที่ดี เขามีฐานในอดีตเกิดมาดีเป็นผู้บริหารของประเทศสิ่งต่าง ๆ เขาก็ได้มาเองโดยไม่ชวนขวยเขาก็ได้รับการดูแลอย่างดีจากญาติผู้ใหญ่” (พ.ต.ท. อายุ 44 ปี)

ความสัมพันธ์แบบเครือญาติยังมีลักษณะความสัมพันธ์แบบปฐมนิคมกล่าวคือเป็นความสัมพันธ์ในกลุ่มขนาดเล็ก ญาติจะรักใคร่กลมเกลียวสนิทสนมช่วยเหลือพึ่งพาอาศัยกันกันไปหรือไม่ว่า คุณสมบัติส่วนตัวหรือพฤติกรรมต่างๆ ของญาติแต่ละคน แต่ละครอบครัวในตอนต่อมามีส่วนสำคัญมาก ชีวิตครอบครัวไทยนั้นมีธรรมเนียมประเพณีที่ให้ความสำคัญแก่ญาติมากเพราะญาติมีความสำคัญแก่ตัวเรามากนั่นเอง แต่การที่ญาติแต่ละคนจะให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลกันได้คตินั้น ก็จะต้องอยู่ใกล้ชิดกันพอสมควรและต้องมีความรู้สึกของการเป็นญาติพี่น้องที่ดีต่อกัน นายตำรวจคนเดียวก็ยังให้ความรู้สึกถึงการที่เป็นญาติกันต้องช่วยเหลือกันว่าเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่จะรักญาติมากกว่าคนอื่นที่ไม่มีการสร้างความสัมพันธ์กันขึ้นมาเป็นพิเศษ และความเป็นญาติทำให้มีความไว้วางใจกันมากกว่าคนอื่น

“เป็นธรรมชาติที่มนุษย์ต้องรักลูก หมายถึงรักลูกเลยครับ เลือดต้องเข้มข้นกว่าน้ำฉันใด ในกรมตำรวจ ผู้หลักผู้ใหญ่ พ่อแม่ ก็จำเป็นต้องมีการฝากฝังผูกพันกันอยู่”

“สมมุติผมได้เป็นรัฐมนตรีผมต้องมองหาคนที่มีความรู้ความสามารถมาช่วยงานผม แต่คนที่มีความรู้ความสามารถผมต้องมองญาติพี่น้องผมมาอันดับหนึ่งเพราะญาติพี่น้อง

เรา ๆ ก็รู้จักห้วนอนปลายเท้าว่าเป็นอะไร เป็นอย่างไร คนอื่นเราไม่รู้ความไว้ใจมันพุดยาก” (พ.ต.ท. อายุ 42 ปี)

1.2 ความสัมพันธ์ที่มาจากความผูกพันทางจิตใจ

การที่บุคคลได้รับการอบรมสั่งสอนมาตั้งแต่เด็กโดยกระบวนการขัดเกลาทางสังคมให้ปฏิบัติตามบรรทัดฐานของสังคมซึ่งเป็นสิ่งที่มีมาก่อนที่บุคคลจะเกิดมาให้ทำตามแบบแผนพฤติกรรมนั้น ๆ ว่าเมื่อเป็นญาติกันหากไม่ช่วยเหลือกันเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เป็นความรู้สึกทางด้านศีลธรรมที่จะต้องให้ความช่วยเหลือและบริการแก่ญาติที่ต้องการความช่วยเหลือ ความรู้สึกนั้นเป็นการกระทำตามข้อกำหนด ข้อผูกพัน หรือพันธะโดยยึดหลักความสัมพันธ์ทางสายโลหิต และการเกี่ยวข้องเนื่องจากการสมรสเป็นเกณฑ์ การที่ความสัมพันธ์แบบเครือญาติเป็นความสัมพันธ์ที่อยู่ในระนาบเดียวกันความแตกต่างของสถานภาพทางสังคมระหว่างญาติลดช่องว่างลง ทำให้ความสัมพันธ์แบบญาติไม่จำเป็นต้องมีผลประโยชน์มาเกี่ยวข้อง การช่วยเหลือกันไม่ได้หวังผลตอบแทนที่เป็นวัตถุสิ่งของ เกิดขึ้นโดยความพึงพอใจและเกิดขึ้นโดยขนบธรรมเนียมประเพณี โดยไม่ต้องมีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่เป็นทางการมาบังคับ ส่วนประกอบทางด้านศีลธรรมในลักษณะของการให้โดยไม่หวังผลตอบแทนนี้ เป็นอุดมคติที่สำคัญของความเป็นญาติ

“เป็นญาติผม ผมไม่คิดอะไร เป็นญาติผม ผมก็ช่วย ช่วยเพราะว่าเป็นคุณธรรมส่วนตัวหรือเป็นหนี้บุญคุณที่เขาเกิดมาเป็นญาติเรากี่สุดแท้แต่” (พ.ต.ท. อายุ 44 ปี)

ตัวอย่างนายตำรวจคนนี้คบค้าสมาคมกับเพื่อนจนมีความรู้สึกผูกพันกันดี ท้ายที่สุดเพื่อนคนนั้นก็ได้ช่วยให้นายตำรวจคนนี้ได้เลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นโดยไม่มีการตอบแทนในรูปผลประโยชน์ แต่เกิดจากความผูกพันต่อกันเสมือนญาติที่ตำรวจคนนี้ปฏิบัติมาโดยตลอด

“นักธุรกิจที่เป็นเพื่อนกับผู้บังคับบัญชาเราก็คือช่วยเราได้ ตอนนั้นมีสัก 3-4 คนที่ช่วยพูดสนับสนุนเรา พวกนี้เป็นนักธุรกิจทั้งในท้องถิ่นและต่างถิ่น ที่รู้จักกับผู้บังคับบัญชาเรา และเราก็สนิทสนมกับพวกเขาด้วย เหตุที่ได้สนิทสนมกับนักธุรกิจคนนี้ก็เพราะรู้จักมาตั้งแต่เป็นรองสารวัตร กินข้าวด้วยกัน ไปเที่ยวด้วยกัน เคยรับใช้พาเขาไปไหนต่อไหนคบกันเหมือนเพื่อนสนิท คนนี้ที่รู้จักเพราะว่า ลูกชายนักการเมืองคนหนึ่ง เขามาตรวจงาน ที่จังหวัด ผู้บังคับบัญชาให้ผมไปต้อนรับเขา รับเขาจากสนามบิน และเขาเป็นนักธุรกิจด้วย ตอนที่คบไม่ได้ความคิดอยู่ในใจว่าจะได้ช่วยเหลือกันหรือไม่ แต่คิดว่ารู้จักคนไว้มาก ๆ ดีกว่า และตอนหลังมาเขาก็ช่วยเราได้ ที่ผมช่วยเขาก็จะเป็นในด้านบริการมากกว่า ขับรถพาเขาไปทานข้าว สนามกอล์ฟ ไปโรงแรมไปฟังเพลง ไม่เคยใช้ตำแหน่งตำรวจช่วยเหลือเขา มีแต่เขาช่วยเรา อาจจะเป็นเพราะว่านิสัยใจคอไปกันได้ เขาจึงช่วย ไม่ได้มีผลประโยชน์อะไรตอบแทน ส่วนผู้บังคับบัญชาเรารู้จักเรายอยู่แล้วและบังเอิญ ตำแหน่งมันเปิดเยอะด้วย ผมก็เลยได้” (พ.ต.ท. อายุ 41 ปี)

1.3 ความสัมพันธ์ที่มาจากความเป็นเพื่อน

โดยทั่วไปความสัมพันธ์ระหว่างญาตินั้นมีการช่วยเหลือตั้งแต่เรื่องเล็ก ๆ น้อยๆในชีวิตประจำวัน จนกระทั่งเรื่องสำคัญๆ โดยทั่วไปแล้วญาติพี่น้องกันจะให้ความช่วยเหลือแก่กันในบางโอกาส เช่น ให้ความช่วยเหลือในงานแต่งงาน หรือให้ความช่วยเหลือในยามวิกฤติ เช่น เสียชีวิตในโอกาสเช่นนั้นคนมักจะขอความช่วยเหลือจากญาติมากกว่าที่จะไปขอความช่วยเหลือจากคนอื่น และญาติก็มีความรู้สึกทางด้านศีลธรรมที่จะต้องให้ความช่วยเหลือและบริการแก่ญาติที่ต้องการความช่วยเหลือด้วย โดยทั่วไปไม่ว่าจะเป็นเรื่องสำคัญหรือไม่สำคัญก็ตาม ความสัมพันธ์กันจะมีอย่างต่อเนื่อง ไม่ขึ้นกับเวลาหรือสถานการณ์ ความสัมพันธ์แบบนี้มีความมั่นคงยืนยาวกว่าความสัมพันธ์แบบอื่น

หากกลุ่มสัมพันธ์ไม่ใช่ญาติกันเป็นเพียงเพื่อนกันเพื่อนกัน ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนกันจะมีรูปแบบที่แตกต่างออกไป ในกลุ่มผู้ที่จบจากสถาบันนักเรียนนายร้อยตำรวจ อ.สามพราน ผู้ที่จบจากสถาบันนี้จะมีความเคารพนับถือระหว่างรุ่นพี่ รุ่นน้อง รุ่นน้องจะเคารพเชื่อฟังรุ่นพี่ รุ่นพี่จะคอยคุ้มครองดูแลรุ่นน้อง หากรุ่นน้องเจริญก้าวหน้ากว่ารุ่นพี่ รุ่นน้องก็จะช่วยเหลือรุ่นพี่ด้วยเช่นกัน ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างรุ่นเดียวกันจะเป็นความพึงพอใจส่วนตัวของเพื่อนแต่ละคนออกไป เนื่องจากความเป็นเพื่อนร่วมรุ่นเป็นโอกาสที่ทำให้ใกล้ชิดกันและก่อให้เกิดความพึงพอใจจนกระทั่งให้ความช่วยเหลือระหว่างกันและกันได้ แต่ทั้งนี้เพื่อนจะช่วยเหลือเพื่อนนอกจากช่วยเหลือในหน้าที่ของทางราชการได้นั้น เพื่อนร่วมรุ่นคนนั้นจะต้องมีตำแหน่งทางหน้าที่ราชการสูงกว่าเพื่อนฯจึงจะเป็นที่ยอมรับและเป็นที่พึงพิงของเพื่อนร่วมรุ่นได้ แต่ในทางกลับกันหากเพื่อนร่วมรุ่นคนใดไม่ประพฤติหรือปฏิบัติตนตามบทบาทภายในกลุ่มของเพื่อนที่ถูกคาดหวังว่าควรจะเป็น เพื่อนในรุ่นบางคนจะไม่พึงพอใจต่อเพื่อนคนนั้นกระทั่งจะไม่ยอมรับคนนั้นเป็นเพื่อน ความรู้สึกผูกพันของการเป็นเพื่อนจะลดลงหรือหมดสิ้นไป ทำให้โอกาสที่เพื่อนจะช่วยเหลือเพื่อนร่วมรุ่นที่ด้อยกว่าก็จะลดไปด้วย และหากเพื่อนที่คบหาสนิทสนมกันได้เลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นไปมากจนกลายมาเป็นผู้บังคับบัญชาเพื่อนด้วยตนเองแล้วความสัมพันธ์ของเพื่อนที่มีแต่เดิมจะเปลี่ยนแปลงไป เห็นได้จากคำพูดของนายตำรวจที่เป็นประธานรุ่นกล่าวถึงเพื่อนร่วมรุ่น

“ไฉนมันไม่เคยมางานรุ่นเราเลย ตอนผมเป็นประธานรุ่น คำบารุงประจำปีของรุ่นเคยถาม 2 ที่มันก็ทำเลย เงินก็ไม่เท่าไร ถามใครๆก็บอกว่ามันไม่เคยสังสรรค์กับพวกเรา ที่อย่างนี้จะมาให้ช่วย” (พ.ต.อ. อายุ 45 ปี)

“เพื่อนรุ่นพี่รุ่นน้องสถาบันเดียวกัน รุ่นพี่ถ้ามาเป็นผู้บังคับบัญชาจะไปเรียกพี่ๆมันก็จะซัดซัดขงใจมันควรจะแยกแยะตามบทบาท หรือเพื่อนมาเป็นนายเราก็คงเคารพเพราะ

ระบบราชการเรามีการบังคับบัญชาตามลำดับ ถ้าเพื่อเพื่อนมาเป็นนายแล้วเราลงไป เชื้อเพื่อนฉัน เพื่อนผม มันก็ปกครองกันไม่ได้เราต้องยอมรับตามสภาพ” (พ.ศ.ท. อายุ 48 ปี)

2. ความสัมพันธ์แบบนายกับลูกน้อง

ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคมไทยมักเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองคนที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน แนวทางของโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลทั้งสอง เป็นแนวตั้ง คือจากบนลงล่าง หรือเป็นแนวทางของบุคคล 2 ฝ่ายที่ไม่เท่าเทียมกัน คือเป็นความสัมพันธ์ระหว่าง “ผู้ใหญ่” กับ “ผู้น้อย” ในกรมตำรวจนอกจากความเป็นญาติและเพื่อนแล้วนั้น โดยที่ลักษณะงานของข้าราชการตำรวจมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ไว้ตามตำแหน่ง และตำแหน่งหน้าที่ที่สูงกว่าจะมีอำนาจเหนือตำแหน่งต่ำกว่าไปโดยปริยาย การได้มาซึ่งอำนาจในตำแหน่งหน้าที่สูง มีผลต่อการให้คุณให้โทษต่อผู้มีตำแหน่งต่ำกว่า ดังนั้นผู้บังคับบัญชาหรือ “นาย” สามารถใช้อำนาจที่มีนี้มาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อทางราชการหรือต่อส่วนตัวก็ได้ ขึ้นกับผู้บังคับบัญชาคนนั้นจะเลือกใช้อำนาจกับผู้ใต้บังคับบัญชาหรือ “ลูกน้อง” อย่างไร ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างนายกับ ลูกน้องในกรมตำรวจดังกล่าวมี 3 ลักษณะดังนี้

- 2.1 สัมพันธระหว่างตำแหน่งที่แตกต่างกัน
- 2.2 สัมพันธโดยมีผลประโยชน์แลกเปลี่ยน
- 2.3 สัมพันธชั่วขณะ

2.1 สัมพันธระหว่างตำแหน่งที่แตกต่างกัน

ความสัมพันธ์แบบนายกับลูกน้องประกอบด้วยความสัมพันธ์ระหว่าง 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ใหญ่อีกฝ่ายเป็นผู้เล็ก หรือฝ่ายหนึ่งเป็นนาย อีกฝ่ายหนึ่งเป็นลูกน้อง ซึ่งคู่สัมพันธ์ระหว่าง ผู้ใหญ่-ผู้น้อย หรือคู่สัมพันธ์ระหว่างนาย-ลูกน้อง นั้นเกิดจากการยึดถือความแตกต่างในระดับสูง-ต่ำของตำแหน่งเป็นหลัก ผู้ที่มีตำแหน่งสูงกว่าจะเป็นผู้มีอำนาจควบคุมทรัพยากรที่มีจำกัด และเป็นผู้เลือกแจกจ่ายทรัพยากรที่มีจำกัดนั้นแก่ผู้ใดก็ได้ที่เห็นว่าสามารถสร้างความพึงพอใจให้เขาได้มากกว่ากัน คำว่านายหรือผู้ใหญ่ในสังคมไทยเป็นคำที่หมายถึงผู้ที่มีอำนาจเด็ดขาด ในขณะที่เดียวกันตำรวจชั้นผู้ใหญ่ก็ถูกคาดหวังว่าจะต้องปฏิบัติต่อตำรวจชั้นผู้น้อยในลักษณะที่มีความเป็นห่วงเป็นใยและความเมตตากรุณา ผู้ใหญ่จะต้องให้ความเมตตา ให้ความช่วยเหลือกับผู้น้อย ผู้ใหญ่ในอุดมคติต้องแสดงความเมตตาต่อผู้ใต้บังคับบัญชา เมตตาในที่นี้ เป็นการเห็นอกเห็นใจ ความสงสาร การสนับสนุนผู้ใต้บังคับบัญชาให้มีความเป็นอยู่ที่ดี นอกจากนี้ ผู้ใหญ่ต้องทำตนให้มีความกรุณาด้วยคือมีความต้องการช่วยเหลือผู้ใต้บังคับบัญชาเวลาที่เขาประสบความทุกข์ยากลำบาก หรือมีเรื่องเดือดร้อน โดยให้ความช่วยเหลือหรือให้ความสนับสนุน

อนุเคราะห์ความมีเมตตาของผู้ใหญ่นั้นรับรู้ว่าเป็นการทำความดีโดยทั่วไป นายตำรวจท่านนี้ ได้กล่าวถึงความมีเมตตาไว้ว่า

“ความสัมพันธ์ที่ว่าเป็น ความสัมพันธ์เรื่องส่วนตัวหรือว่าจะไร มันคือ การช่วยเหลือกันหรือยังงั้นนะ นอกเหนือจากราชการนี้ เราไม่พูดถึงนะ สายงานนี้เป็นการช่วยเหลือ ด้านส่วนตัว ถ้าทุกซ์มา เราก็อะไรนี้ ก็เป็นการสร้างความสัมพันธ์เหมือนกันนะ บางทีเค้าก็ไม่มา ขอดตรง ๆ เช่นอย่างเค้ามีการบวช หรือจะเผาญาติ ญาติเค้า ก็เอากัณฑ์มาให้เรา ก็เป็นการช่วยเหลือ กัน บางอย่างเค้าอาจจะเดือดร้อนทางด้าน ส่วนตัว ถ้าเผื่อเรา รู้ เราเป็นผู้บังคับบัญชาเราก็ช่วยเหลือ เค้า นี่เป็นการช่วยเหลือระหว่างบุคคลต่อบุคคลไม่ใช่ทางราชการ ทางราชการอาจจะล่าช้า เราก็ ไปช่วยเหลือเขาก่อน เป็นการสร้าง สัมพันธ์หรือเห็นอกเห็นใจเค้า เค้าเดือดร้อนมาอะไร เราก็ต้อง ช่วยเค้า บางทีเค้าไม่ต้องเอ่ยปากอะไร เราก็อาจจะเข้าไปช่วยเค้าได้เบื้องต้น” (พ.ต.อ. อายุ 58 ปี)

ส่วนผู้น้อยอยู่ในฐานะที่ต้องเกรงผู้ใหญ่ ผู้น้อยมีความรู้สึกว่าตนเองไม่มี อำนาจและไม่มีความสามารถ ตำรวจรู้สึกว่าเขาไม่สามารถจะริเริ่มกิจกรรมอันใดได้เอง เพราะถ้า ตำรวจกระทำเช่นนั้นก็ต้องพบกับความล้มเหลว ความรู้สึกนี้ทำให้ตำรวจต้องการพึ่งพิงผู้ใหญ่

“ข้าราชการตำรวจ เคียวนี่ถ้าไม่มีนายนี้ ที่เราพูดกัน ถ้าไม่มีนาย คายเลย เพราะถ้ามีนาย นายต้องมีหน้าที่อะไร เพราะนายต้องอุปถัมภ์ค้ำจุนลูกน้อง” (พ.ต.ท. อายุ 50 ปี)

2.2 สัมพันธโดยมีผลประโยชน์แลกเปลี่ยน

ความสัมพันธ์แบบนี้จะเห็นได้ชัดเจนว่าแตกต่างจากความสัมพันธ์แบบ เครือญาติโดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างนายกับลูกน้องเป็นความสัมพันธ์ที่มีการพัฒนาขึ้นมาเพื่อ ตอบสนองวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายบางประการ ในกรมตำรวจความปรารถนาของตำรวจโดย ทั่ว ๆ ไป หนีไม่พ้นความต้องการการเจริญเติบโตในหน้าที่การงาน การได้ดำรงตำแหน่งที่ เหมาะสมกับความรู้ความสามารถ หรืออาจมีตำรวจบางนายที่ต้องการอำนาจและผลประโยชน์จาก การที่ได้ดำรงตำแหน่งในบางตำแหน่งที่เอื้อให้สามารถนำอำนาจหน้าที่ที่ได้รับจากการแต่งตั้ง ไปใช้เพื่ออำนาจให้เกิดประโยชน์ส่วนตนมากกว่านำอำนาจหน้าที่มาใช้เพื่ออำนาจให้เกิด ประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือต่อองค์กร หากสิ่งต่าง ๆ ที่ตำรวจต้องการนั้นมีจำนวนจำกัด ดังนั้นเมื่อ ตำรวจต้องการมีการแข่งขันกันเพื่อให้ได้ครอบครองผลประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการได้รับเงินเดือน 2 ขั้น หรือการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น จึงจำเป็นต้องอาศัยพึ่งพิง “นาย” ผู้มีอำนาจเหนือกว่า ซึ่งผู้มี อำนาจเหนือกว่าคือ ผู้บังคับบัญชาในกรมตำรวจ หรือ “นาย” ซึ่งจะเป็นผู้ครอบครองสิทธิที่จะให้ รางวัล ผู้ได้บังคับบัญชา หรือลูกน้องคนใดก็ได้ตามความพอใจ การที่จะทำให้นายหรือผู้บังคับ บัญชาพอใจอาจทำได้โดยการไปให้บริการรับใช้ส่วนตัว หรือการตอบแทนด้วยวัตถุสิ่งของนับตั้งแต่ ของเล็กน้อยจนถึงของมีค่าราคาแพง ขึ้นกับสิ่งที่จะได้ตอบแทนมานั้นมีค่าเท่าใดสำหรับตำรวจ

นายนั้น คำพูดของรองผู้กำกับการทำงานนี้แสดงความรู้สึกถึงความสัมพันธ์ที่มีผลประโยชน์แลกเปลี่ยนเป็นอย่างดี

“ผมไม่เคยใช้เงินช่วยในการเลื่อนตำแหน่ง แต่ในระบบจริง ๆ มีเหมือนกัน มีคนให้เลือกเยอะแยะ ถ้าเราไม่ซึ้งขึ้นมา เราก็จะไม่ถูกเลือก วิธีการซึ้งก็มีหลายแบบ บางคนทำงานหนักดีแต่นายไม่รู้ และไม่มีผู้อุปถัมภ์ ก็เลยต้องใช้เงินเป็นการซึ้ง บางคนซึ้งขึ้นมาเป็นเบ๊งค์เต็มเลยถ้าไปเจอนายที่ไม่มีจริยธรรม มันก็เลยไปกันใหญ่” (พ.ต.ท. อายุ 47 ปี)

ตัวอย่างรองสารวัตรคนนี้ได้อธิบายประสบการณ์ที่ได้อาศัยการตอบแทนในรูปแบบผลประโยชน์เป็นเครื่องมือไปสู่ความเจริญก้าวหน้าในชีวิตรับราชการตำรวจ นับตั้งแต่บรรจมาเป็นพลตำรวจได้อาศัยความใกล้ชิดสนิทสนมกับผู้บังคับบัญชาทำให้มีโอกาสสร้างความไว้วางใจ และผู้บังคับบัญชาพึงพอใจจากการที่ตำรวจนายนี้มีสิ่งของไปให้ ทำให้ผู้บังคับบัญชาให้ความช่วยเหลือเป็นการตอบแทนโดยแนะนำการทำข้อสอบที่ผู้บังคับบัญชามีส่วนในการออกข้อสอบ จนทำให้ตำรวจนายนี้จากชั้นประทวนสามารถสอบเลื่อนชั้นเป็นนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรได้

“ตอนนั้นอายุ 19 ปีครับ เพื่อนๆที่รับราชการหลายคนก็เป็นลักษณะที่เหมือนกัน หลังจากรับราชการมาหลายปี ผมก็รับราชการยังมีศจ่าสิบตำรวจ ก็มีสิทธิในการเลื่อนขั้นเป็นนายตำรวจ แต่ปรากฏว่าสอบแล้ว 2 ครั้งก็สอบไม่ได้ จึงไปปรึกษาผู้ที่เป็นหัวหน้าว่าจะทำอย่างไรจึงจะสอบได้ เขาบอกว่าควรเข้าไปหาผู้ใหญ่ที่ออกข้อสอบ ข้อสอบเป็นวิชาต่างๆให้คุณเข้าหา ซึ่งผมก็เข้าไปหา ไปชี้แจงกับท่านว่าผมจะทำอย่างไรจึงจะสอบได้ ให้ท่านแนะนำวิชาที่จะออกข้อสอบหน่อยได้ไหมครับ ก่อนที่ผมจะไปหาผมก็ต้องดูพื้นฐานหรือภูมิหลังว่าท่านผู้นี้ชอบสิ่งใด เช่นว่าชอบเล่นพระ ก็หาพระมาให้ท่าน บางท่านชอบทานเหล้าก็เอาเหล้ามาฝากท่าน ขอความกรุณาท่านมีของติดไม้ติดมือมาฝาก หลายคนออกข้อสอบแต่ละวิชาไม่เหมือนกัน บางท่านผมต้องไปหาที่บ้านแล้วท่านจะแนะนำให้ เขาจะให้ตำรวจที่เขาใช้ในการออกข้อสอบ แล้วเน้นขีดเส้นได้ให้เราไปดู ผู้ใหญ่ที่ออกข้อสอบแต่ละคนจะออกในขณะนั้นคนละ 20 ข้อ เขาส่งมาให้กรมตำรวจพิจารณาตัดกึ่งหนึ่ง หรือเหลือ 5 ข้อ เราเจอหลายคนก็ได้เปรียบ ครับ” (ร.ต.อ. อายุ 37 ปี)

ไม่เพียงแต่อาศัยผู้บังคับบัญชาช่วยทำให้ได้เลื่อนตำแหน่งแล้ว นายตำรวจ ผู้นี้ยังอาศัยผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาในกรมตำรวจสนับสนุนให้โยกย้ายไปอยู่ในตำแหน่งที่มีผลประโยชน์ โดยการให้ผลประโยชน์ตอบแทนดังนี้

“สมมุติว่าเราวิ่งเต็นไปอยู่แล้ว แล้วเราได้ผลประโยชน์ ผลประโยชน์นี้เราไปให้นาย วิธีให้คือ รอทุกสิ้นเดือน เราก็จะจัดไปให้ เขารับจากเราแล้วก็จะเอาใส่ซอง เอาขึ้นไปให้สารวัตรเอาไปให้ใครเท่าไรเรา ไม่ทราบครับ” (ร.ต.อ. อายุ 37 ปี)

นอกจากการให้ผลประโยชน์ตอบแทนในรูปวัตถุสิ่งของแล้วการให้บริการของตำรวจต่อผู้บังคับบัญชาก็พบได้มากเช่นกัน เห็นได้ชัดเจนในกรณีตำรวจไปช่วยราชการสำนักงานผู้บังคับบัญชา หรือไปเป็น “นายเวร” ส่วนมากตำรวจที่ช่วยราชการสำนักงานผู้บังคับบัญชาจะเป็นที่ใกล้ชิดสนิทสนมกับ “นาย” อยู่แล้วตามสภาพของงาน หากลูกน้องคนใดมีความสามารถทำงานให้เป็นที่ลุล่วงได้ด้วยดี และมีบุคลิกภาพส่วนตัวที่ประทับใจนาย อาจจะเป็นเรื่องความจงรักภักดี ความใกล้ชิด ก็จะมีส่วนทำให้นายเลือกให้ความคิดความชอบ หรือสนับสนุนให้เลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นได้ง่ายสำหรับตำแหน่งนายเวรนั้น มีตั้งแต่ผู้บังคับการ ผู้บัญชาการ ระดับอธิบดี ลดหลั่นตามตำแหน่งลงไป การเป็นนายเวรต้องใช้วิถีคิดสรร เนื่องจากการเป็นนายเวรต้องเป็นตำรวจที่ต้องไว้วางใจจากผู้บังคับบัญชา ดังนั้น นายเวรต้องคัดสรรจากผู้ที่ไว้วางใจได้ ไม่เป็นเรื่องสมใจ นายจะเป็นผู้คัดเลือก ขึ้นกับตัวผู้บังคับบัญชาหากเขาเห็นว่าผู้นั้นเหมาะสมหรือพอใจ น้ำหนักอยู่ที่ความพอใจมากกว่าความเหมาะสม ความพอใจจะมาเบื้องต้นเพราะตำแหน่งส่วนตัวจริง ๆ เป็นเกียรติยศของหน่วยงานนั้น ๆ แต่ถ้าผู้นั้นทำหน้าที่ได้เหมาะสม ความพอใจจะมากขึ้นหน้าที่นายเวรมี 2 ส่วน ส่วนที่ 1 ทำหน้าที่เป็นคนสนิทของผู้บังคับบัญชาระดับสูงของหน่วย อีกส่วนหนึ่งทำหน้าที่เลขานุการคอยประสานงานกับงานและฝ่ายต่าง ๆ ในหน่วย

นายตำรวจคนนี้ ขณะมียศเป็น ร.ต.ท. ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายเวร ปัจจุบันมียศ พ.ต.อ. เล่าให้ฟังถึงความรู้สึกขณะเป็นนายเวรที่มีต่อหน้าที่และผู้บังคับบัญชา เขา รู้สึกว่าเป็นเกียรติและโอกาสอันดีในการรับราชการตำรวจที่ได้บริการใกล้ชิดผู้บังคับบัญชากระทั่งทำให้ได้รับการตอบแทนในรูปขึ้นเงินเดือนและตำแหน่งดังนี้

“ผมมีความคิดว่าการเป็นนายเวรเป็นตำแหน่งเกียรติยศที่ดีที่สุดตำแหน่งหนึ่งในกรมตำรวจเป็นตำแหน่งที่เป็นยากมาก คิดว่าตำแหน่งนี้ตัวเองน่าจะมีโอกาสดีในการรับราชการในการที่จะเอาสิ่งที่ดีในตัวเรา มาให้กับผู้มีอำนาจที่จะสามารถให้คุณให้โทษเราได้ เมื่อผมมาทำหน้าที่ผมจะพยายามตั้งใจทุ่มเททุกอย่างให้เสมอต้นเสมอปลาย ศึกษางานทั้งหมด และศึกษาหัวหน้างานนั้นด้วยว่าท่านชอบอะไรไม่ชอบอะไร แนวคิดปรัชญา อุดมการณ์ วิถีชีวิต ท่านเป็นอย่างไร ความคิดท่านเป็นอย่างไร จะได้รู้จักซึ่งไม่ใช่แค่ผิวเผิน ให้รู้จักซึ่งทั้งครอบครัว ปรัชญา อุดมการณ์ วิถีชีวิต เพื่อเราจะได้ปรับปรุงไปอยู่ตรงนั้นเพื่อทำงาน กับท่านได้ แบบเข้าใจซึ่งกันและกัน”

“สิ่งที่ได้ทุ่มเทตั้งใจทำงาน ทำให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงเห็นว่าเรามีความตั้งใจและก็เรียนรู้งานทั้งด้านสังคมที่ดี ด้านวิชาการในหน้าที่ที่ดี เป็นการทำให้ผู้บังคับบัญชาให้ความไว้วางใจ ให้ความสนับสนุนได้รับความก้าวหน้าในหน้าที่การงานมาเป็นลำดับ ได้ 2 ขั้นตลอด หากตำแหน่งนายเวรไม่ใช่ตำแหน่งถาวรมันแค่ชั่วระยะหนึ่ง เพราะตำแหน่งนายเวรของผู้บังคับการมีตำแหน่งเป็นแค่รองสารวัตรเท่านั้น เมื่อผมเป็นนายเวร 3 ปี ผู้บังคับการเห็นว่าผม

สมควรเป็นสารวัตรแต่ท่านยังไม่เกียจคน ท่านก็แสดงความเมตตากรุณา สนับสนุนให้ผมดำรงตำแหน่งสูงขึ้นเป็นสารวัตร ทำให้ต้องพ้นหน้าที่นายเวร” (พ.ต.อ. อายุ 50 ปี)

จากการสัมภาษณ์อดีตผู้บังคับการ ถึงความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับลูกน้อง ได้สะท้อนถึงที่มาของความสัมพันธ์แบบนายกับลูกน้อง และความสัมพันธ์ดังกล่าวมีลักษณะแบบแผนดังนี้

เริ่มต้นของความสัมพันธ์เกิดจากผู้ที่ประสงค์จะใกล้ชิดคนนาย จะหาพรรคพวกเพื่อนหรือบุคคลที่รู้จักกับคนที่จะเป็นนาย ให้ช่วยแนะนำหรือฝากฝังกับนาย โดยคนที่ฝากจะสนับสนุนและกล่าวถึงความดีงามของคนที่จะไปเป็นลูกน้องหรือนายเวรให้นายฟัง โดยมากคนที่ได้รับการคัดเลือกตัวเป็นนายเวรจะเป็นคนที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับการถูกเลือกเป็นนายเวร มาก่อนแล้ว เช่น มีความขยัน ขยันแข็ง อดทน ซื่อสัตย์สุจริต มีมนุษยสัมพันธ์ ไว้นิ่งเชื่อใจได้ รักษาความลับเก่ง ตลอดจนมีความจงรักภักดีเป็นต้น เมื่อนายสนใจตำรวจคนนั้น อาจมีการพามา ดูตัวเป็นการพบปะหน้าตา พูดคุยกัน เพื่อศึกษานิสัยใจคอ หากนายพึงพอใจก็จะทำการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายเวรอย่างเป็นทางการ โดยการเสนอชื่อต่อกรมตำรวจเพื่อออกเป็นคำสั่งให้เป็นนายเวรขึ้นกับนายเพียงคนเดียว ไม่ต้องสังกัดกับหน่วยงานใดอีกต่อไป

“คนอื่นเลือกนายเวรให้เรา บางทีเขาก็แนะนำกันมาเรื่อย ๆ แนะนำกันมาเคียบอก อยากให้เพื่อนผมเป็นนายเวร เจ้าเขาเพื่อนมาทำนองว่า เออ เพื่อนเจ้าชะน่าจะเป็นนายเวรได้ ส่วนมากคนเค้าจะให้เพื่อนนายเวรนี้ พวก ๆ เค้าก็รู้พวกเค้าก็รู้และเรียนรู้นี้เหมือนกัน เค้าก็รู้จักว่าคนนี้เพื่อนนายเวรได้ ส่วนมากก็แนะนำคนเดิมจะไม่แนะนำคนเกรมาเป็นอันขาด รับรองว่าแนะนำมาคนที่เพื่อนนายเวรนี้ ส่วนมากจะเอาคนเดิม ผมก็เลือกอยู่แล้วพวกนี้ไม่เคยคิดหวั่นนายเวรทุกคนก็ทำดี ทุกคนทำดี คือว่าเป็นพวกนายเวรพวกทำดี ผมมีคนเดียวไปตลอดเลยของตลอด ผมอยู่ที่ไหนตามตลอดมันจงรักภักดี แล้วเราก็ก่อน ให้มันพอประมาณนะ ไม่ใช่ให้หัวเสียอะไรแต่คุ้มค่าที่เค้าทำงานให้เรา เพราะนายเวรนี้ต้องรับผิดชอบหมดทุกอย่าง ก็ให้เค้าไต่เรื่อง 2 ชั้นนี้เป็นธรรมชาติ” (พล.ต.ต. เกษียณอายุราชการ)

เมื่อได้ร่วมงานกันแล้วความผูกพันจะมากขึ้นกับตัวลูกน้องว่าจะประพฤติตนให้เป็นที่ถูกใจนายเพียงใด ความพึงพอใจนั้นเป็นความรู้สึกส่วนตัวหากนายมีความรู้สึกว่าคุณน้องมีความจงรักภักดี ก็จะเป็นแรงส่งให้ความพึงพอใจส่วนตัวเพิ่มมากขึ้นสิ่งตอบแทนในรูปแบบเงินเดือนกรณีพิเศษ หรือการเลื่อนตำแหน่งจะตามมา

นายตำรวจคนเดิมให้ความรู้สึกเกี่ยวกับความจงรักภักดียังเป็นที่มาของความพึงพอใจไว้ว่า

“ความจงรักภักดี ผมว่าตัวลูกน้องเป็นผู้แสดง คือว่า ความจงรักภักดี คำว่าความจงรักภักดีอะนะ มันไม่ได้เกิดกับการทำงาน ให้กันนะ ความจงรักภักดี มันเกิดในมโน อยู่ใน

จิตใจคนเราอีกที ผมทำงานให้คุณทุกวัน คุณทำงานให้ผมทุกวัน ผมเป็นนายคุณ แต่ทำงานแล้วกลับบ้าน ๆ คุยกันทุกวัน แต่คุณอาจจะไม่จงรักภักดีกับผมก็ได้ คุณทำงานเพราะหน้าที่ภาระกิจบังคับคุณ วันหนึ่งคุณต้องทำให้ผมอย่างนั้น ๆ คุณจะมา ชินเชียร์ กับผม หรือว่าจงรักภักดีต่อผม ตามส่งบ้าน ส่งบ้านไม่มี แต่คำว่า ความจงรักภักดี หมายถึงว่า เห็นใจกัน ทั้งนอกเวลางาน ในเวลางานทุกอย่าง เห็นอกเห็นใจกัน”

2.3 สัมพันธชั่วขณะ

ความสัมพันธ์แบบนายกับลูกน้องมีลักษณะสำคัญอีกประการที่แตกต่างจากความสัมพันธ์แบบเครือญาติ อยู่ที่ระยะเวลาแห่งความสัมพันธ์นั้นขึ้นกับว่าบุคคลทั้ง 2 ฝ่ายได้สมประโยชน์ตามที่คาดหวังกันหรือไม่ หากมีผลประโยชน์แลกเปลี่ยนเป็นที่พึงพอใจของทั้ง 2 ฝ่ายความสัมพันธ์ก็จะดำรงอยู่ต่อไป เมื่อใดที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ตอบสนองผลประโยชน์ตามที่บุคคลอีกฝ่ายคาดหวังไว้ ความสัมพันธ์ดังกล่าวก็จะสิ้นสุดลง พลตำรวจตรีท่านนี้เกษียณอายุราชการไปแล้วไม่นาน ได้พบเห็นถึงความไม่ยั่งยืนของความสัมพันธ์แบบนายกับลูกน้องในกรมตำรวจยุคปัจจุบันดังนี้

“ผมเองเป็นผู้ใหญ่ ตรงนี้ช่วงที่เราให้คุณให้โทษกับเขาได้เขาก็แสดงความจงรักภักดี ช่วงใดช่วงหนึ่งสิ่งที่เราจากตำแหน่งไปความจงรักภักดีรู้สึกว่าจะจืดจางหายไป แต่คนสมัยเก่าแม้แต่นายคนนี้ย้ายไปแล้วเขาก็ตามติดอยู่ตลอดเวลา คนนี้เคยช่วยเคยอนุเคราะห์ เคยอะไรเขาจึงตามอยู่ตลอดเวลาอยู่เหมือนกันนะ แต่สมัยนี้ท่านออกจากตำแหน่งนี้ไปผมยังอยู่ที่เดิมท่านก็ไปของท่าน” (พล.ต.ต. เกษียณอายุราชการ)

ตำรวจที่ยังรับราชการอยู่ก็รับรู้ปรากฏนี้เช่นเดียวกัน

“ตอนแรกที่รู้จักกัน เราไม่ได้คิดตั้งแต่แรกว่าคน ๆ นี้ จะเป็นเส้นทางให้เราได้รับการโปรโมท เพราะผู้บังคับบัญชาระดับสูงไม่ได้อยู่ในตำแหน่งใด ตำแหน่งหนึ่งได้นาน ๆ แต่จะหมุนเวียนไปทุก ๆ ปี สองปี ซึ่งบางตำแหน่งก็ไม่สามารถ ให้คุณให้โทษได้ มันแล้วแต่แต่จังหวะของผมติเพราะผมรู้จักท่านก่อนหน้านี้ แต่พอถึงเวลา ที่ผมจะได้รับการโปรโมท ท่านก็มาอยู่ในตำแหน่งนี้พอดี ตอนที่รู้จักแรก ๆ ไม่ได้มองท่าน เป็นเป้า เพียงแต่ในแวดวงตำรวจ การรู้จักผู้ใหญ่ไว้มาก ๆ นั่นดิ” (พ.ต.ท. อายุ 41 ปี)

“การพิจารณาแต่งตั้งนี้ใช้ระบบนี้ตลอด ใครใกล้ชิดผู้ใหญ่ก็เจริญก้าวหน้า พอถึงหมดผู้ใหญ่นั้นหมดยุคไป ก็ตัวนั้นก็ตกไป เอ้า คนใหม่มาอีกแล้ว มันวนเวียนอย่างนี้ ระบบราชการใช้ว่าเฉพาะกรมตำรวจ ทุกหน่วยราชการ ก็มีผู้บังคับการตำรวจท่านหนึ่ง สมัยก่อนนั้นเป็นรองผู้การ คือรองอธิบดีตำรวจคนหนึ่งพอได้เลื่อนเป็นอธิบดีตำรวจปี นายคนนี้เข้ามาเลย เข้ามาประกบจนกระทั่งสนิทชิดเชื้อ คือไว้น้ำใจเชื่อใจ สมัยก่อนผมไม่เคยเห็นไปมาหาสู่ พอเป็นอธิบดี

ปีปคนนี้ก็เข้ามาหา หลังจากนั้นคนนี้ได้รับการโปรโมทเป็นผู้การและได้ย้ายไปอยู่ตำแหน่งผู้การที่ดีขึ้น พอนายตลกผมดูแล้วไม่เห็นมาอีกเลย” (พ.ต.ท. อายุ 44 ปี)

3. ความสัมพันธ์แบบตำรวจกับนักการเมือง

นอกจากความสัมพันธ์แบบเครือญาติ และความสัมพันธ์แบบนายกับลูกน้องที่ปรากฏและดำรงอยู่ในกรมตำรวจแล้วนั้น ยังมีความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับนักการเมือง ซ่อนอยู่ในกรมตำรวจ ความสัมพันธ์แบบตำรวจกับนักการเมืองที่พบในกรมตำรวจนั้นมี 3 ลักษณะดังนี้

- 3.1 สัมพันธ์กับอำนาจทางการเมือง
- 3.2 สัมพันธ์กับผลประโยชน์
- 3.3 สัมพันธ์กับการขัดเกลาทางสังคม

3.1 สัมพันธ์กับอำนาจทางการเมือง

ความสัมพันธ์แบบตำรวจกับนักการเมืองอาศัย “อำนาจ” อันเป็นเรื่องของ การให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ต้องการในทันทีและส่งผลเฉพาะหน้า เพื่อใช้เป็นเครื่องมือที่จะทำให้ได้มาซึ่ง สถานภาพอันสูงชันหรือเพื่อดำรงสถานภาพนั้นไว้ บุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ในระบบการบริหาร งานบุคคลในระบบราชการ จะพบว่าล้วนแล้วแต่ตกอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมืองทั้งนั้น ทำให้พฤติกรรมของตำรวจถูกกำหนดโดยอำนาจในทางการเมือง ซึ่งประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนั้นยังรวมไปถึง กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง ข้าราชการ รวมทั้งตัวตำรวจที่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมืองเพื่อสถานภาพของตัวเอง โดยที่การเมือง เป็นเรื่องของการใช้อำนาจรัฐโดยผ่านข้าราชการประจำ จะเห็นได้ว่าฝ่ายการเมืองจะมีสถานะภาพ ในเชิง “อำนาจ” ที่เหนือกว่าตำรวจ ฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งมักจะมีการแต่งตั้งรัฐมนตรีขึ้น มาเป็นผู้กำหนดควบคุมนโยบายและบังคับบัญชาข้าราชการประจำ สภาพเช่นนี้ย่อมมีผลกระทบ ต่อระบบการบริหารงานบุคคลในกรมตำรวจ จะพบว่าอำนาจทางการเมืองมีอิทธิพลต่อการรับ ราชการตำรวจอย่างมากจากบางตัวอย่างคำกล่าวของนายตำรวจผู้นี้

“อย่างกรณีท่านรัฐมนตรีมหาดไทย หรือนายกรัฐมนตรี หรือรองนายก หรือ คนใดที่คุมคนอื่น ก็เข้าประสานงานมา ทั้งที่ตำแหน่งเหล่านี้เราไม่อาจจะให้ แต่จำเป็น ต้องให้ได้ หรือไม่ ไม่ให้ก็เท่ากับว่าเป็นการฆ่าตัวตาย” (พ.ต.ท. อายุ 42 ปี)

สำหรับตำรวจอีกนายหนึ่ง เปิดเผยถึงการที่นักการเมืองมีอิทธิพล สนับสนุน ให้ตำรวจได้รับความก้าวหน้าได้ว่า

“นักการเมืองที่เคยช่วยเหลือผมนั้นมีความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชาในกรมตำรวจ แต่ระดับไหนผมไม่รู้ บางทีคนที่ช่วยเหลือเราเขาก็ไม่จำเป็นต้องบอกเราด้วยซ้ำว่าเขามีความสัมพันธ์กับใครระดับไหน หรือช่วยเหลือผ่านใคร เพียงแต่เขาดูแล้วเห็นว่าตรงไหนดีที่สุดสำหรับเรา เขาก็จะเดินในเส้นทางนั้น นักการเมืองคนนี้ได้เป็นนักการเมืองที่มีอิทธิพลต่อกระทรวงมหาดไทย เขาเป็นเพื่อนนักเรียนที่คบกันมาตลอด” (พ.ต.ท. อายุ 44 ปี)

3.2 สัมพันธ์กับผลประโยชน์

โดยทั่วไปแล้วระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่สำคัญได้แก่ การมีสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชน และการเปิดโอกาสให้พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพล สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกในการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ และรวบรวมผลประโยชน์ที่คล้ายคลึงกันเป็นกลุ่มเป็นก้อนและสะท้อนผลประโยชน์ร่วมกันในรูปของนโยบายที่ชัดเจน แต่ความหมายเรื่องผลประโยชน์ของความสัมพันธ์แบบการเมืองในกรมตำรวจนั้นเป็นผลประโยชน์ที่มีต่อกันส่วนตัวระหว่างผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองกับข้าราชการ ผลประโยชน์นี้เป็นการตอบแทนกันและกันที่ต่างฝ่ายต่างช่วยเหลือพึ่งพิงกัน พบว่าผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองจะใช้อำนาจที่มีผ่านทางผู้บริหารระดับสูงในกรมตำรวจ ในการสนับสนุนตำรวจที่เป็น “เด็ก” ของตัวเอง ให้ได้รับการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น การโยกย้ายไปอยู่ในพื้นที่ ๆ มีผลประโยชน์ โดยตำรวจที่ยอมเป็นเด็กของนักการเมืองนั้นจะให้ทรัพย์สิน สิ่งของเป็นการตอบแทน หรือให้การช่วยเหลือนักการเมืองผู้นั้นในโอกาสต่าง ๆ เท่าที่จะทำได้เป็นการตอบแทน ดังคำกล่าวของตำรวจรายนี้ (พ.ต.ท. อายุ 42 ปี)

“อำนาจเป็นที่มาของผลประโยชน์ เพราะฉะนั้นสิ่งเหล่านี้ ทุกคนจึงได้มีการวิ่งเต้น โยกย้าย และพยายามหาตำแหน่งที่มีน้อยและหายาก โดยหาเอกสารหลักฐานอะไรต่าง ๆ ก็แล้วแต่ให้มาสนับสนุนตนเองเพื่อที่จะได้ตำแหน่งสูงขึ้น แล้วสิ่งที่หนีหลีกไม่พ้นว่าจะต้องรับก็คือผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม”

“นักการเมืองก็วานกัน ก็ช่วยกัน ก็ใช้วานกัน ก็ทุกคนชะคนของใครเค้าก็วานกัน อยากให้คนนั้นได้ดีเมื่อคนนั้นได้ดี ก็ไปใช้งานใช้การก็คล่อง มีอำนาจวาสนาพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน สมมติว่าเราเป็นนักการเมือง เป็นส.ส. เป็นรัฐมนตรี มีลูกน้องเป็นตำรวจ เอ้าเลื่อนขึ้นเลื่อนไปเป็นสารวัตร เลื่อนไปเป็นผู้กำกับ ต่อไปก็สามารถพูดกันได้ ต่อไปคนนี้เป็นผู้การขึ้นมา เอ้าไปกันใหญ่สบายกันใหญ่ยิ่งขึ้น” (พ.ต.อ. อายุ 58 ปี)

3.3 สัมพันธ์กับการจัดেলাทางสังคม

ในความเป็นจริงขณะที่ตำรวจปฏิบัติหน้าที่อยู่นั้น ตำรวจไม่ได้อยู่คนเดียวโดด ๆ หากต้องมีเพื่อนร่วมงาน มีรุ่นพี่ รุ่นน้อง มีผู้บังคับบัญชา มีผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งตำรวจนั้นย่อมมีการสื่อสาร ได้ตอบ หรือพบปะสนทนากับบุคคลต่าง ๆ ตำรวจที่รับราชการมานานกว่าจะถ่ายทอดความรู้ตลอดจนประสบการณ์ในการรับราชการตำรวจให้ตำรวจรุ่นหลังๆรับทราบถึงการประพฤตินให้ถูกต้องเหมาะสมกับที่สังคมตำรวจคาดหวังไว้ การเรียนรู้ถึงพฤติกรรมที่ต้องกระทำหรือควรกระทำต่อตำรวจด้วยกันนั้นจะมีบรรทัดฐานและกฎเกณฑ์ทางสังคมควบคู่อยู่ พฤติกรรมใดที่ตำรวจกระทำแล้วสอดคล้องกับบรรทัดฐานของสังคม ตำรวจนั้นก็จะได้รางวัล ได้รับการยอมรับ พฤติกรรมใดที่ขัดกับการคาดหวังของสังคมจะไม่ได้รางวัล หรืออาจถูกลงโทษ มาตรการเช่นนี้ทำให้ตำรวจได้เรียนรู้สิ่งที่สังคมคาดหวังและต้องการ สิ่งที่เป็นกระบวนการจัดেলাทางสังคมนี้ผู้วิจัยพบว่ามิผลต่อการเกิดความสัมพันธ์นอกระบบโดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปแบบความสัมพันธ์แบบตำรวจกับนักการเมือง

ดังคำกล่าวของนายตำรวจผู้หนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าการกล่อมเกลางานสังคมในกรมตำรวจเป็นลักษณะสำคัญของความสัมพันธ์แบบตำรวจกับนักการเมือง

“คือเรามองว่าในอดีต การที่เราอยู่ในสายงานของตำรวจ การเรียนรู้มันต่างกัน สมัยเด็ก ๆ การรับรู้ข้อมูลของเราไม่กว้างเท่าไร แต่พอโตขึ้นมาเราก็จะเห็นได้ชัดว่า การเมืองกับระบบข้าราชการมีความสัมพันธ์กันอย่างไร เรามองเห็นได้เลยว่าตำรวจคนไหน ที่เติบโตมามีความสัมพันธ์กับใคร นักการเมืองคนไหน จึงได้เติบโตมาในสายนี้ ทีนี้หาก เรามีโอกาสที่จะใช้ช่องทางที่มีอยู่ ซึ่งเป็นโอกาสที่ไม่มีมาก ก็เลยต้องคว้าเอาไว้” (พ.ต.ท. อายุ 45 ปี)

“เอ่อ มันไปที่ไหน ระบบนี้ มันเคยได้มาอย่างไรมันก็จะจ้ำก้นไปไม่ได้ เพราะเราเคยเป็นอย่างโน้นเคยเป็นอย่างงี้ ได้มาเพราะอันนั้นๆต่อไปจะให้คนอื่นเลิกละ แล้วท่านได้มายังไง ไซ้มี๊ พอมมาถึงผมให้เลิกละ มันก็พูดกันอย่างนี้นะ” (พล.ต.ต. อายุ 63 ปี)

การปรับเปลี่ยนแบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบ

ตามที่ความสัมพันธ์นอกระบบได้เกิดขึ้น มีการดำรงอยู่ในกรมตำรวจจนจัดเป็นลักษณะแบบแผนที่ชัดเจนได้แก่วานั้น มิได้หมายความว่าความสัมพันธ์ดังกล่าวมีแบบแผนตายตัวอยู่ตลอดไป หากความสัมพันธ์นอกระบบนั้นมีการพัฒนารูปแบบไปตามการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันดังนี้

1. ปรับเปลี่ยนไปตามการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ

นับแต่การพัฒนาประเทศ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นต้นมา วิถีชีวิตคนไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ที่ทำการเกษตรเพื่อยังชีพ มาสู่การผลิตในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งการแข่งขันมีสูง เมื่อเศรษฐกิจเจริญเติบโตขึ้น ค่าครองชีพก็สูงตามไปด้วย ตำรวจก็เป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทยที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงครั้งนั้น ถึงแม้ว่าระบบราชการจะมีหลักเกณฑ์ในเรื่องความมั่นคงในเรื่องรายได้ แต่เงินเดือนทางภาคราชการนั้นเป็นสิ่งที่ตอบแทนที่ตำรวจได้รับน้อย หากเปรียบเทียบกับการทำงานด้านเอกชน ดังนั้นตำรวจจะประพฤติตนแบบสมัยก่อนที่คบกันอย่างมีการเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่กัน ช่วยเหลือกันแบบไม่หวังผลตอบแทนจึงทำได้ยาก นายตำรวจผู้นี้ชี้ให้เห็นผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจทำให้การไปมาหาสู่ต้องปรับลดลง

“เพราะหลายอย่างนะครับ เดิมนี่ภาวะเศรษฐกิจประเด็นสำคัญ เพราะทุกคนต้องทำมาหากิน ทุกคนจะไปงรักภักดีกับนาย ลูกเมียก็อด ๆ อดยาก ๆ เพราะต้องมาหากิน บำรุงลูก บำรุงเมีย เพราะจั้นนายก็แทนที่จะไปเดือนละครึ่ง อาจจะไปปีละครึ่ง หายไป แล้วก็นาน ๆ ไป หายไปเลย อะไรทำนองนี้” (พล.ต.ต อายุ 63 ปี)

เพราะปัญหาทางเศรษฐกิจ รูปแบบของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ระหว่าง “ลูกน้อง” กับ “นาย” ที่มีความสัมพันธ์ในรูปแบบของความจงรักภักดี ระหว่างลูกน้องที่มีต่อเจ้านาย หรือความเมตตา รักใคร่เอ็นดู ที่ “นาย” มีต่อ “ลูกน้อง” จึงค่อยๆ ลดลง ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ได้พัฒนารูปแบบไปเป็น ความสัมพันธ์ระหว่าง “ผู้บังคับบัญชา” กับ “ผู้ใต้บังคับบัญชา” ซึ่งคำนี้แสดงถึงช่องว่างระหว่าง ผู้ใหญ่ กับผู้น้อย มีมากขึ้น ความผูกพันแบบเดิมที่อาศัยความใกล้ชิดสนิทสนม หรือการให้บริการจึงไม่มีพลังยึดเหนี่ยวต่อไปได้ ความสัมพันธ์โดยอาศัยผลประโยชน์ตอบแทนด้วยวัตถุสิ่งของจึงมีความหมายมากกว่า และมีการพัฒนามากขึ้นตามลำดับ

“ในสมัยก่อนการวิ่งเต้นอาจเป็นการอุปถัมภ์คือการช่วยเหลือ คือเข้าไปรับใช้ เป็นการรับใช้เสียส่วนมาก ไม่เหมือนสมัยนี้ จะต้องใช้เงิน คือมีการรับใช้ด้วย แต่ต้องใช้เงินเข้ามา ใช้เงินมาเป็นสิ่งปูทาง การเลื่อนขั้นนั้นะครับเพื่อนผม บอกว่าถ้าจะวิ่งเต้นสมัยหนึ่ง ต้องใช้เงินอย่างน้อย 5 แสนขึ้นไป ขึ้นเป็นสารวัตร ครบ 5 แสนนี้ บางคนยังไม่ได้ สมัยก่อนเป็นการรับใช้นะครับ เงินก็มีบ้างแต่น้อย เอาเงินไม่ถึงขนาดนี้” (พ.ต.ท. อายุ 48 ปี)

2. ปรับเปลี่ยนไปตามการเปลี่ยนแปลงของสังคม

กระบวนการหล่อหลอมทัศนคติและพฤติกรรมของคน (socialization) เป็นกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตของคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อตำรวจเข้าไปอยู่ในระบบราชการ แล้วเขาจะต้องถูกหล่อหลอมหรือต้องเรียนรู้จากวัฒนธรรม ค่านิยมหรือบรรทัดฐานขององค์กรนั้น

นอกจากนั้นยังมีกลุ่มผู้ร่วมงานอีกที่มีอิทธิพลเปลี่ยนแปลงความรู้สึกนึกคิดของตำรวจได้เป็นอย่างดี คือนักการที่ตำรวจจะถูกกลืนเข้าไปในระบบจึงมีความเป็นไปได้ตลอดเวลา

“เพราะผู้บังคับบัญชาของตำรวจค่อนข้างเยอะ เราเลือกเคารพนับถือ คนที่ดีมีหลักการ มีฝีมือ คนที่เราดูแล้วคิดว่าถูกชะตา เราก็จะให้ความสนิทสนมมากหน่อย แต่ผู้บังคับบัญชาทั่ว ๆ ไปก็เยอะ อยู่ที่เราจะเลือกกว่าเราจะทำตัวให้ใกล้ชิดสนิทกับคนไหน ของผมไปมาหาสู่อยู่เพียง 4-5 คน หลังจากทำงานมานาน ผมก็เริ่มเห็นความจำเป็น ที่ต้องทำแบบนี้บ้าง มันอยู่ที่จังหวะเวลาด้วย ถ้าตั้งแต่เด็ก ๆ เป็นร้อยตรีร้อยโท บางทีเราก็เจียมตัว เพราะมีคนรุ่นใหญ่กว่า เราจะเข้าไปมีความใกล้ชิด บางทีเราก็ต้อง ดูเราเองด้วยว่า ไม่ใช่จังหวะเวลาของเรา ตอนนั้นงานก็เยอะด้วย การเข้าไปใกล้ชิด ใครมาก ๆ คนจะมองว่าไม่ได้ทำงาน อย่างขณะนี้ บางตำแหน่งหน้าที่ ตำรวจชอบไป เล่นกอล์ฟ คนก็จะมองว่าไม่ทำงาน แต่บางตำแหน่งไปเล่นได้ เพราะเป็นตำแหน่งที่มี หยุตเสารอาทิตย์ แต่ตำรวจท้องถิ่นทำไม่ได้ เพราะต้องเข้าเวร และตอนเป็นเด็ก ๆ ร้อยตรีร้อยโทไม่ได้มามองในส่วนนี้” (พ.ต.ท. อายุ 43 ปี)

จากที่ลูกน้องมีความรู้สึกกระสี้กระสีกถึงบุญคุณของนาย จะไปมาหาสู่กันอย่างสม่ำเสมอ แต่ปัจจุบันความรู้สึกผูกพันแบบนั้นเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ เมื่อนายสิ้นอำนาจ ลูกน้องก็จะไม่ไปมาหาสู่เช่นเดิม

“ช่วงที่เราให้คุณให้โทษกับเขาได้ เขาก็แสดงความจงรักภักดี ช่วงใดช่วงหนึ่ง สิ่งที่เราเอาตำแหน่งไป ความจงรักภักดี รู้สึกว่าจะจืดจางหายไป แต่คนสมัยเก่า แม้แต่นายคนนี้ย้ายไปแล้ว เขาก็ตามติดอยู่ตลอดเวลา คนนี้เคยช่วย เคยอนุเคราะห์ เคยอะไร เขาจึงตามอยู่ตลอดเวลาอยู่เหมือนกันฮะ แต่สมัยนี้ ท่านออกจากตำแหน่งนี้ไป ผมยังอยู่ที่เดิม ท่านก็ไปของท่าน” (พล.ต.ต. อายุ 63 ปี)

3. ปรับเปลี่ยนไปตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

การเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถือว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งใหญ่ในประวัติศาสตร์ชาติไทย หากในยุคนี้ระบอบการเมืองยังไม่เป็นประชาธิปไตยสมบูรณ์แบบ หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 กลุ่มธุรกิจเอกชน และกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ได้มีอำนาจมากขึ้น การขยายตัวทางเศรษฐกิจทำให้ผลประโยชน์เพิ่มมากขึ้น สลับซับซ้อนมากขึ้น และการแก่งแย่งอำนาจทางการเมืองก็ทวีความเข้มข้นยิ่งขึ้น ฐานอำนาจที่เคยกระจุกตัวแต่เพียงในรัฐราชการเริ่มถูกแทรกแซงจากพลังภายนอก ฐานอำนาจทางการเมืองจึงมีความหลากหลายมากขึ้น คลอบคลุมถึงภาคธุรกิจเอกชน และกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ที่เคยเหนียวแน่น และครอบคลุมชีวิตทางสังคมการเมืองทั้งหมด เริ่มมีความสลับซับซ้อนและเปราะบางยิ่งขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างนายกับลูกน้องเริ่มมีลักษณะของ

การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในรูปของสิ่งของเงินทองมากยิ่งขึ้น ความผูกพันทางอารมณ์ ความจงรักภักดี การยึดมั่นในความสัมพันธ์ และความรับผิดชอบต่อกันและกันเริ่มลดน้อยลง ซึ่งการพัฒนาทางการเมืองตลอดมาข่มม็อบอิทธิพลต่อตำรวจทั้งทางตรงและทางอ้อม เห็นได้จาก คำกล่าวของรองผู้กำกับผู้หนึ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าความสัมพันธ์แบบตำรวจกับนักการเมืองได้รับอิทธิพลจากการพัฒนาทางการเมืองอย่างไร

“ผมคิดว่ามันเป็นไปตามยุค ในอดีตที่ผ่านมา ตอนที่ผมขึ้นมาเป็นสารวัตร ผมก็ไม่ได้มองไปที่การเมือง แต่จากประสบการณ์ การที่เราได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร เราเลยมองว่า ระบบของความสัมพันธ์ไม่ได้เปลี่ยนไป ที่จริงการเมืองมีบทบาทในระบบของตำรวจมานานแล้ว แต่ตอนที่เรายังเด็ก ๆ เรายังมองไม่เห็น จนกระทั่งช่วงหลัง ถึงเพิ่งจะเริ่มมามองว่า การเมืองน่าจะเป็นกำลังที่แข็งแกร่งกว่า และปัจจุบันจะมองเห็นชัดขึ้นเรื่อย ๆ ว่า ถ้าคนนี่ มาเป็น มท.1 คนของเขาที่จะได้เป็นผู้บังคับบัญชาระดับสูงและจะเติบโตขึ้นไปรวดเร็ว รูปแบบนี้เหมือนเดิม แต่มันเริ่มเห็นชัดขึ้น เมื่อก่อนมันเห็นไม่ค่อยชัดเท่าไร การเมือง มีอิทธิพลมานาน และมันอยู่ที่ว่าเราไปเพ่งตรงนั้นหรือเปล่า ตอนที่เรายังเด็ก ๆ เราไม่ได้ ไปมองดูตรงนั้น และการเติบโต ยิ่งเติบโตขึ้นก็ยิ่งยากขึ้น ตำแหน่งรองสารวัตรหรือ สารวัตรมันง่าย เพราะตำแหน่งมันเยอะ แต่ยิ่งตำแหน่งใหญ่ขึ้นก็ต้องยิ่งใช้แรงเยอะ” (พ.ต.ท. อายุ 46 ปี)

ในอดีตความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ตึงเครียดการผูกพันกันมายาวนาน แต่ปัจจุบันใช้วิธีการสร้างความสัมพันธ์กับนักการเมืองเล่น โดยไม่ต้องคบหายาวนาน

“สมัยก่อนเรียกว่าเลี้ยกันแต่เด็ก หมายความว่าใช้กันมาตลอด.. แต่เดี๋ยวนี้ ลองสังเกตดูสิ วิ่งหาคน หานักการเมืองเพื่อเลื่อนตำแหน่ง จังหวะนั้น เท่านั้นเอง ไม่ได้ผูกพันกันมายาวนาน แล้วสมัยก่อนไม่มีอย่างนี้ รู้สึกจะไม่เป็นอย่างนี้ มีน้อย มี อาจจะมึนนะ แต่อาจจะมึนน้อย แต่ว่าถ้ามีมากแล้วเรารู้กันบ้าง แต่ว่ามี มันคงน้อย แต่เดี๋ยวนี้ เราจะเห็นว่าไปกันปูบปัป” (พล.ต.ต. อายุ 63 ปี)

ในอีกมโนทัศน์หนึ่งเชื่อว่าความสัมพันธ์นอกระบบที่มีมาช้านานนั้น ปัจจุบันความสัมพันธ์ดังกล่าวยังคงดำรงอยู่ในกรมตำรวจ หากมีการปรับเปลี่ยนในรูปแบบของวิธีการสร้างความสัมพันธ์ไปบ้างเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์นั้น

“ทุกอย่างในโลกมนุษย์ มันยังเหมือนเดิมครับ ไม่ว่าจะเป็นระบบ สปอย ชีสเต็ม ใช้ระบบอุปถัมภ์ วงศ์วานว่านเครือ เพียงแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบบางอย่าง ออกไปเท่านั้นเอง ทำให้แบบเนียน แล้วก็ ชัดเจน เปรียบเสมือนว่าปัจจุบันนี้การขอ ตำแหน่งหรือไม่อย่างไร ถ้าเป็นข้าราชการการเมือง จะทำมาลัทธิจะมีหนังสือ ขอมมา ประสานมาเป็นหนังสือ เป็นบัญชีอะไรต่าง ๆ มา พวกรัฐมนตรีหรือ ส.ส. ก็เสี่ยง แต่ว่ายังมีคนผืนทำกันอยู่ แต่นั่นหมายถึงว่า มันขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ ห้ามข้าราชการเมืองยุ่งเกี่ยวกับข้าราชการประจำขอตำแหน่ง หรืออะไร

อย่างไร้ เอนั้นรูปแบบและวิธีการ จะแนบเนียนและก็จับยากแล้วลำบากยิ่งกันไป เพราะฉะนั้น เครื่องไม้เครื่องมือ อะไรต่าง ๆ มันไม่ทิ้งรากเหง้า และ คราบโคล ออะไรต่าง ๆ ยังเหมือนเดิม เพียงแต่ได้มีการปรับปรุงวิธีการ ต่าง ๆ ให้แนบเนียนเพิ่มขึ้น และก็จับยากเท่านั้นเอง”

“นักการเมืองฝาก ก็มีวิธีการหลายแบบนะ อาจจะโทรศัพท์ อ้าว ฝากเด็กคนนี้นะ พยายามติดตาม หรือว่า อาจเป็นหนังสือแนะนำตัวมา หรืออาจเป็นโหมมาเลยว่านี้จะซื้อนี้ ต้องได้ตำแหน่งอย่างนี้ ๆ นี่เป็นวิธีการ” (พ.ต.ท. อายุ 43 ปี)

ตำรวจมีความรู้สึกที่ว่าอำนาจของนักการเมืองปัจจุบันกับสมัยก่อนไม่ได้แตกต่างกัน หากขึ้นกับตัวนักการเมืองที่นำอำนาจมาใช้โดยมีวัตถุประสงค์แตกต่างจากสมัยก่อน

“อำนาจ ผมว่ามันไม่ต่างกันนะ แต่คุณธรรมหรือว่าบารมี หรือว่าอะไรต่าง ๆ ที่เขาใช้ เขาใช้ถูกต้องหรือเปล่า บางทีก็ใช้เพื่อแสวงหาโน่นหานี้ เมื่อใช้อำนาจไปแสวงหาในสิ่งที่มันไม่ถูกต้อง มันก็เกิดความลักลั่นขึ้นมา สมัยก่อนรู้สึก นักการเมืองไม่ต้องมาเกี่ยว เขาก็โอบอุ้มคนเหมือนกัน แต่เป็นคนที่ทำประโยชน์ให้เขา มาแต่คึกคักบรรพ์ ใช้นี่เรื่องธรรมดา” (พ.ต.อ. อายุ 58 ปี)

กล่าวโดยสรุป ลักษณะของความสัมพันธ์แบบเครือญาติไม่มีการปรับเปลี่ยนไปตามการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง มากนัก หากความสำคัญของความสัมพันธ์แบบเครือญาติภายในกรมตำรวจจะเริ่มลดน้อยลง ขณะเดียวกันลักษณะของความสัมพันธ์แบบนายกับลูกน้องมีการใช้สิ่งของมีค่าเป็นเครื่องตอบแทนมากขึ้น ส่วนความสัมพันธ์แบบการเมืองมีความสำคัญมากขึ้น และมากที่สุดในปัจจุบัน

บทที่ 6

ข้อสรุปเชิงทฤษฎี และข้อเสนอแนะ

กรมตำรวจเป็นหน่วยราชการระดับกรม สังกัดกระทรวงมหาดไทย การบริหารราชการภายในกรมตำรวจเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และระเบียบแบบแผนของทางราชการทั่ว ๆ ไป กล่าวคือ ระเบียบและกฎเกณฑ์ต่างๆภายในกรมตำรวจยึดถือแนวทางการบริหาร ตามแบบอย่างของชาติตะวันตกที่มุ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพดียิ่งขึ้นในการบริหารอันเป็นผลที่มาจากการศึกษาความรู้ ความสามารถในการทำงาน และวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะเป็นจริงขึ้นมาได้ก็ต้องอาศัยการบริหารงานบุคคลตามหลักเกณฑ์ แห่งระบบคุณธรรม อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงการบริหารงานบุคคลในกรมตำรวจไม่เพียงแต่ใช้หลักเกณฑ์ตามระบบคุณธรรมเท่านั้น หากยังมีการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวที่เป็นสิ่งที่ยื่นนอกเหนือกฎเกณฑ์ทางแบบแผนของระบบราชการที่กำหนดไว้ ความสัมพันธ์ส่วนตัวนี้เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดควบคู่กับระบบคุณธรรม เป็นความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการตำรวจกับเพื่อนตำรวจ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาที่อาศัยความรู้สึกใคร่ ความพึงพอใจส่วนตัว ผลประโยชน์และอำนาจจากภายนอก เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวให้เกิดความสัมพันธ์ต่อกันนอกเหนือจากความสัมพันธ์กันตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ผลจากการใช้ความสัมพันธ์ที่เป็นความสัมพันธ์นอกระบบราชการในกรมตำรวจนี้ได้รับการกล่าวถึงมาโดยตลอด แม้จะได้รับการให้ความหมายของความสัมพันธ์นอกระบบในเชิงลบ ไม่ว่าจะเป็นกรณีการแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งข้าราชการตำรวจที่ไม่มีความรู้ความสามารถ ขาดอาวุโส และการซื้อตำแหน่ง ซึ่งการแต่งตั้งบุคคลที่ไม่มีความรู้ไปปฏิบัติงานนั้น เป็นการสร้างปัญหาให้กับกรมตำรวจทั้งเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนั้นยังเป็นการสร้างปัญหาให้กับผู้ร่วมงาน ไม่ว่าจะเป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้ใต้บังคับบัญชาอีกด้วย การกล่าวถึงในสิ่งเหล่านี้ยังปรากฏอยู่ในตำนานของกรมตำรวจยุคทุกสมัย สิ่งที่น่าสงสัยคือเมื่อความสัมพันธ์นอกระบบเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดให้เป็นสิ่งต้องห้ามในระบบราชการของกรมตำรวจ แต่เหตุใดปรากฏการณ์นี้จึงยังดำรงอยู่ได้ในกรมตำรวจ มีเหตุผลใดที่ทำให้ความสัมพันธ์นอกระบบแทรกซ้อนอยู่คู่กับระบบคุณธรรมได้ สิ่งนี้ต้องมีการค้นคว้าศึกษาเพื่อที่จะนำองค์ความรู้ที่ได้มาใช้แก้ไขปัญหาดต่อไป

ข้อสรุปเชิงทฤษฎี

ผลการศึกษาพบว่าความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจนั้นเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาเสียส่วนมาก ความสัมพันธ์นอกระบบระหว่างตำรวจที่อยู่ในระนาบเดียวกันมีน้อยมาก เหตุผลเนื่องจากการเป็นตำรวจที่มีตำแหน่งสูงกว่า ทำให้มีอำนาจ

ในการบริหารมากกว่า การให้คุณให้โทษในกรมตำรวจขึ้นกับอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะตัดสินใจ ไม่ว่าจะมีการพยายามกระจายอำนาจทางการปกครอง ออกมาในรูปแบบ คณะกรรมการตำรวจ หรือคณะกรรมการต่างๆก็ตาม อำนาจสั่งการตามสายงานบังคับบัญชายังมีอยู่ ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาจึงเป็นสิ่งที่ดำรงอยู่ตลอดมา ส่วนความสัมพันธ์นอกระบบที่พบระหว่างเพื่อนสนิทนั้นเพื่อนสนิทต้องมีตำแหน่งสูงกว่ามากพอสมควรจึงจะช่วยเหลือกันได้ ซึ่งความสัมพันธ์นอกระบบระหว่างคู่สัมพันธ์นั้นมีสิ่งยึดเหนี่ยวสำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ

1. ความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจส่วนหนึ่งมาจากความพึงพอใจส่วนตัวระหว่างคู่สัมพันธ์ ไม่ว่าจะคู่สัมพันธ์นั้นจะเป็นผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาหรือเป็นเพื่อนกัน ซึ่งความพึงพอใจส่วนตัวนี้มีที่มาจากความใกล้ชิดสนิทสนมคู่ได้จากความถี่ซึ่งหมายถึงจำนวนครั้งที่พบปะหรือไปมาหาสู่กัน และระยะเวลาของความสัมพันธ์ที่หมายถึงระยะเวลาที่รู้จักกันมานาน จะช่วยให้คู่สัมพันธ์รู้สึกผูกพันกันมาก ระยะเวลาจึงเป็นเครื่องชี้ถึงคุณภาพที่ดีอีกตัวหนึ่ง เพราะจะช่วยให้รู้ว่าคุณได้ทุ่มเทเวลาให้กับความสัมพันธ์มากน้อยเพียงใด นอกจากความถี่และระยะเวลายาวนานแล้วผู้วิจัยยังพบว่าความรู้สึกที่คู่สัมพันธ์ได้รับรู้ เช่นความจงรักภักดีก็เป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้คู่สัมพันธ์เกิดความพึงพอใจจนพัฒนาเป็นความสัมพันธ์นอกระบบได้

2. ความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจส่วนหนึ่งมาจากผลประโยชน์ตอบแทนกันระหว่างคู่สัมพันธ์ โดยทั่วไปแล้วความสัมพันธ์ที่ขึ้นกับผลประโยชน์ตอบแทนนี้จะปรากฏระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา สิ่งของที่ลูกน้องเสนอให้นายขึ้นกับผลตอบแทนที่ลูกน้องคาดหวังว่าจะได้รับจากนาย ลูกน้องจะเสนอของมีค่าสูงหากต้องการสิ่งตอบแทนที่ได้ยาก เช่นการเลื่อนตำแหน่ง หรือการโยกย้ายไปอยู่ในตำแหน่งที่มีผลประโยชน์มาก

3. ความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจอีกส่วนหนึ่งมาจากอำนาจทางการเมืองที่มีต่อผู้บังคับบัญชาในกรมตำรวจ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับนักการเมือง เพื่อให้ นักการเมืองใช้อำนาจบีบบังคับให้ผู้บังคับบัญชาในกรมตำรวจสนับสนุนตำรวจผู้นั้นตามที่ร้องขอ

ที่มาของความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจ

ในสังคมที่กำลังอยู่ในระหว่างการเปลี่ยนแปลงเช่นสังคมไทย ส่วนหนึ่งของสังคมอาจก้าวหน้าหรือทันสมัยกว่าส่วนอื่น ๆ ของสังคม แต่ส่วนที่ทันสมัยและส่วนที่ล้าหลังนี้ต่างดำรงอยู่ในสภาพแวดล้อมเดียวกันโดยเฉพาะระบบวัฒนธรรมไทย เมื่อศึกษาความสัมพันธ์ทางสังคมแม้ว่าระบบราชการอาจเป็นกลไกที่ทันสมัยของสังคมแต่ข้าราชการตำรวจส่วนใหญ่ยังคงยึดมั่นในค่านิยม และบรรทัดฐานทางสังคมแบบดั้งเดิม จากค่านิยมของคนไทยในอดีตสมัยระบอบศักดินาที่คนไทยแบ่งออกเป็นชนชั้น ผู้น้อยต้องอาศัยการพึ่งพิงผู้ใหญ่ ผู้ใหญ่ต้องให้ความคุ้มครองดูแล

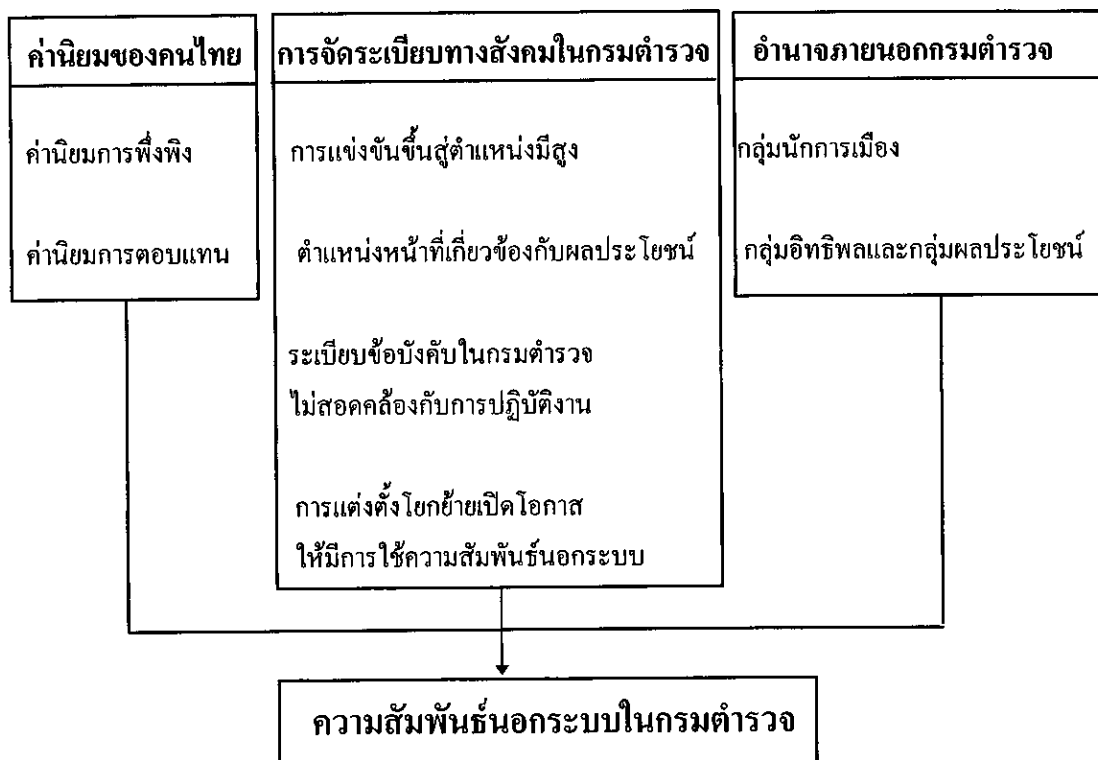
หรือให้ความช่วยเหลือผู้น้อย ค่านิยมการพึ่งพิงนี้ได้ผ่านกระบวนการกล่อมเกลาทางสังคม ทำให้ข้าราชการตำรวจยังยึดติดว่าการเป็นตำรวจหากจะเจริญก้าวหน้าต้องมีนาย หากตำรวจคนใดไม่มีนาย ตำรวจคนนั้นจะไม่เจริญก้าวหน้าในชีวิตราชการ ค่านิยมนี้แฝงอยู่ในความนึกคิดของตำรวจ โดยที่ตำรวจเมื่อแรกรับราชการจะมีความกระตือรือร้นในการทำงาน ด้วยความมุ่งหวังที่จะประสบกับการเจริญรุ่งเรืองด้วย หลักคุณธรรม หรืออาศัยความรู้ความสามารถเป็นที่ตั้ง หากเมื่อตำรวจได้ปฏิบัติราชการไปสักระยะเวลาหนึ่งตำรวจได้เรียนรู้ว่า การจะเจริญก้าวหน้าในชีวิตราชการตำรวจไม่ว่าจะเป็นเรื่องความคิดความชอบ การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง หรือการลงโทษทางวินัย ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้บังคับบัญชาเป็นสิ่งสำคัญและมีบทบาทแทรกซ้อนกับระเบียบ กฎเกณฑ์ของทางราชการ การสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้บังคับบัญชานั้นสิ่งที่ตำรวจได้รับการปลูกฝังในเรื่องวัฒนธรรมไทย ในเรื่องค่านิยมการตอบแทนบุญคุณยังเป็นที่สอดคล้องไปได้ดีกับการพึ่งพิงผู้ใหญ่ กล่าวคือการพึ่งพิงผู้ใหญ่ที่ผู้น้อยต้องสร้างความพึงพอใจแก่ผู้บังคับบัญชาด้วยการให้บริการ หรือให้ทรัพย์สินแก่ผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาจึงให้ผลประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบเงินเดือน โยกย้ายหรือเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นตามที่ผู้น้อยปรารถนา สิ่งเหล่านี้ นับเป็นเหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้ความสัมพันธ์นอกระบบเกิดขึ้นในกรมตำรวจ

เหตุผลอีกประการหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อที่มาของความสัมพันธ์นอกระบบคือภายใต้การจัดระเบียบทางสังคมของตำรวจเองที่มีลักษณะแตกต่างจากหน่วยราชการอื่นบางประการ ทำให้หลักการในอุดมคติของระบบคุณธรรมที่ตั้งไว้นั้นยังไม่สามารถปฏิบัติให้ได้ผลอย่างสมบูรณ์ เพราะมีอุปสรรคขัดข้องมากมายหลายประการ และหลักเกณฑ์ต่างๆในกรมตำรวจ เปิดช่องให้ผู้บังคับบัญชาใช้วิจารณญาณตัดสินด้วยความคิดเห็นหรือความรู้สึกส่วนตัว อันมีผลต่อการที่ตำรวจจะหันมาให้ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้บังคับบัญชา แทนที่จะใช้วิธีการตามระบบคุณธรรมที่เน้นในเรื่องความรู้ความสามารถของคน กล่าวคือภายใต้การจัดระเบียบทางสังคมในกรมตำรวจ การพิจารณาแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งข้าราชการตำรวจ จะต้องพิจารณาถึงหลักอาวุโส หลักคุณวุฒิ และคุณสมบัติที่ดีของแต่ละบุคคลประกอบกัน หากในการปฏิบัติจริงการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งข้าราชการตำรวจนั้น การนำหลักอาวุโส หลักคุณวุฒิ และคุณสมบัติที่ดีมาพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างกันของข้าราชการตำรวจแต่ละคนนั้น ผู้มีหน้าที่ทำบัญชีด้านกำลังพลสามารถจัดลำดับอาวุโส และระบุคุณวุฒิไว้ได้เท่านั้น แต่ไม่สามารถตัดสินได้ว่าผู้ใดมีความเหมาะสมสมควรจะได้รับการเลื่อนตำแหน่ง ผู้ที่จะตัดสินได้เป็นผู้บังคับบัญชาระดับสูงในกรมตำรวจ ด้วยเหตุที่การแต่งตั้งโยกย้ายเปิดโอกาสให้มีการใช้ความวิจารณญาณของผู้บังคับบัญชา สิ่งนี้เป็นสาเหตุหนึ่งในกรมตำรวจที่จะทำให้ตำรวจสร้างความสัมพันธ์นอกระบบกับผู้บังคับบัญชาเพื่อเป็นช่องทางสู่ความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ประการต่อมา ได้แก่การที่กรมตำรวจเป็นกรมที่มีกำลังพลมาก เพราะตำรวจต้องรับผิดชอบต่อความปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนทั่ว

ประเทศ มีความรับผิดชอบต่อความมั่นคงของประเทศ แต่เมื่อเปรียบเทียบตำแหน่งกับอัตรากำลังแล้วจะพบว่าตำแหน่งต่าง ๆ ตามลำดับการปกครองมีน้อยเมื่อเทียบกับกำลังพล ทำให้การแข่งขันของข้าราชการตำรวจเพื่อเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นเป็นไปได้ยาก การสร้างความสัมพันธ์นอกระบบกับ ผู้บังคับบัญชาจึงเป็นทางเลือกที่ตำรวจกระทำเพื่อที่จะแข่งขันกับตำรวจคนอื่นได้นอกจากนั้นจากการแบ่งอำนาจหน้าที่ของตำรวจ ทำให้ตำรวจมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่สามารถเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ในแต่ละหน้าที่ หรือในแต่ละพื้นที่ที่สัมผัสกับประชาชน ผลประโยชน์นี้ทำให้ตำรวจบางคนมีความประสงค์ที่จะโยกย้าย หรือเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นเพื่อไปอยู่ในตำแหน่งที่สามารถทำให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนตนได้ เมื่อตำรวจจำนวนมากต่างมีวัตถุประสงค์ที่จะโยกย้ายไปอยู่ในที่เดียวกัน ผู้ที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้บังคับบัญชาเหนือกว่าตำรวจคนอื่นจึงจะได้รับการสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชาให้ไปดำรงตำแหน่งตามต้องการประการสุดท้ายเนื่องจากระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ บางอย่างในกรมตำรวจไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริงหากนำมาปฏิบัติ การทำงานจะติดขัดหรืองานจะล่าช้าจนขาดประสิทธิภาพเกิดความเสียหายต่อทางราชการได้ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ข้าราชการตำรวจหันมาใช้ความสัมพันธ์นอกระบบด้วยการสร้างความสัมพันธ์ ส่วนตัวกับเพื่อนข้าราชการตำรวจด้วยกันเอง หรือกับผู้บังคับบัญชาเพื่อเป็นการประสานงานให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี

นอกจากค่านิยมของคนไทย และการจัดระเบียบทางสังคมในกรมตำรวจ ยังมีอำนาจทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการบริหารข้าราชการตำรวจโดยผ่านกลุ่มนักการเมือง และกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ อำนาจทางการเมืองนี้เป็นอำนาจที่นักการเมืองได้รับจากการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับผู้บังคับการต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการกรมตำรวจ โดยตำแหน่ง การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับผู้บังคับการต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการตำรวจ นักการเมืองที่มีหน้าที่กำกับดูแลกรมตำรวจ จึงมีอิทธิพลให้ข้าราชการตำรวจสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวกับนักการเมืองผู้นั้น และใช้อำนาจนักการเมืองผู้นั้นมาสั่งผู้บังคับบัญชาในกรมตำรวจให้สนับสนุนตำรวจคนใดคนหนึ่งเป็นกรณีพิเศษ นอกจากนักการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลกรมตำรวจแล้วนั้น กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ก็เป็นกลุ่มพลังที่อาศัยอำนาจทางการเมืองเป็นเครื่องมือกดดันให้ผู้บังคับบัญชาในกรมตำรวจต้องยอมโอนอ่อนผ่อนตาม กระทำบางสิ่งที่ฝืนกับหลักเกณฑ์หรือระบบคุณธรรมตามแนวทางปฏิบัติของกรมตำรวจ

ความสัมพันธ์นอกระบบมีที่มาตามภาพประกอบ 1 ดังนี้



ภาพประกอบ 1 แสดงที่มาความสัมพันธ์ในระบบในกรมตำรวจ

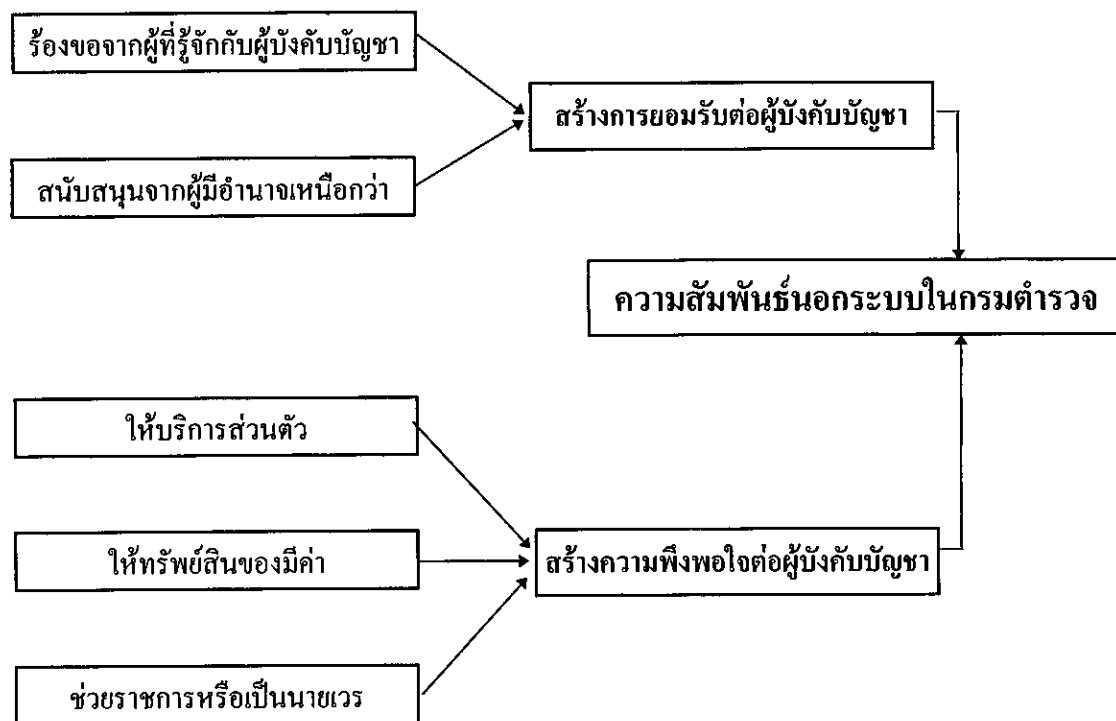
กระบวนการสร้างความสัมพันธ์นอกระบบ

เมื่อตำรวจตัดสินใจจะใช้ความสัมพันธ์นอกระบบเป็นเครื่องมือในการสร้างความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานแล้วนั้น ตำรวจต้องหาวิธีการที่คาดว่าจะจะเป็นวิธีการที่เหมาะสมที่สุด และมีประสิทธิภาพมากที่สุดในการสร้างความสัมพันธ์นอกระบบนั้น ทั้งนี้ตำรวจมีทางเลือกโดยใช้วิธีการสร้างความพึงพอใจให้ผู้บังคับบัญชา หรือสร้างการยอมรับจากผู้บังคับบัญชา วิธีการสร้างความพึงพอใจจากผู้บังคับบัญชานั้น กระทำได้โดย เข้าไปทำการใกล้ชิดและให้บริการรับใช้ในเรื่องส่วนตัว วิธีการนี้ต้องอาศัยเวลา และความอดทนเพื่อสร้างความผูกพันรักใคร่จากผู้บังคับบัญชา เมื่อผู้บังคับบัญชาเกิดความพึงพอใจแล้ว ผู้บังคับบัญชาจะมีความเมตตาสนับสนุนให้ผลประโยชน์ตอบแทนเท่าที่ตำรวจร้องขอ ซึ่งผลประโยชน์ตอบแทนจะได้มากหรือน้อยขึ้นกับว่าตำรวจผู้นั้นได้ ทำให้ผู้บังคับบัญชาพึงพอใจต่อตัวตำรวจเองมากน้อยเพียงไร หากผู้บังคับบัญชาพึงพอใจมาก ผลตอบแทนก็มาก หากผู้บังคับบัญชาพึงพอใจน้อยผลตอบแทนก็น้อยตามไปด้วย นอกจากตำรวจจะใช้การให้บริการแล้วต่อมาตำรวจได้พัฒนาการให้ ด้วยการให้สิ่งของมีค่าแก่ผู้บังคับบัญชา ซึ่งการให้สิ่งของมีค่านี้ผู้ให้ต้องหาจังหวะที่เหมาะสม และสิ่งของที่นำไปให้อาจเป็นของมีค่าไม่มากจนถึงของมีค่าราคาแพง ขึ้นกับผู้ให้และผู้รับได้พัฒนาการให้และการรับขึ้นมาสู่ระดับใด หากผู้ให้ ๆ ของแล้วผู้รับตอบแทนด้วยผลประโยชน์ในทางราชการตำรวจตามที่ร้องขอ ก็ทำให้ผู้ให้มีความมั่นใจในการให้สิ่งของในครั้งต่อไปว่าจะได้รับการตอบแทนอีก หากผู้รับไม่ตอบแทนตามที่ ผู้ให้ร้องขอในโอกาสต่อไปผู้ให้อาจเลิกให้ หรือหันไปใช้วิธีอื่นแทน อีกวิธีหนึ่งนอกจากการให้บริการ หรือให้สิ่งของมีค่าแล้ว ตำรวจบางรายที่มีความสามารถจะใช้วิธีการไปช่วยราชการประจำสำนักงานผู้บังคับบัญชา หรือผู้ที่มีความสามารถเป็นพิเศษจะได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งเป็นนายเวร ซึ่งการไปช่วยราชการหรือไปดำรงตำแหน่งเป็นนายเวร เป็นการสร้างความพึงพอใจให้กับผู้บังคับบัญชาที่ข้าราชการตำรวจยอมรับว่าเป็นสิ่งที่ชอบด้วยเหตุผล เพราะผู้ที่ไปช่วยราชการหรือเป็นนายเวรต้องทำงานมากกว่าตำรวจคนอื่นทั้งหน้าที่ทางราชการและงานส่วนตัวที่ผู้บังคับบัญชาจะมอบหมายให้ทำ

นอกจากใช้วิธีสร้างความพึงพอใจให้กับผู้บังคับบัญชาแล้วตำรวจบางคนที่ไม่มีโอกาสสัมผัสใกล้ชิดกับผู้บังคับบัญชา จะใช้วิธีหาคนที่รู้จักกับผู้บังคับบัญชามาสนับสนุนตำรวจผู้นั้น ถ้าผู้ที่ทำหน้าที่คนกลางมีสถานะภาพที่ผู้บังคับบัญชาเกรงใจมากก็มีโอกาสจะได้รับผลตอบแทน หากผู้นั้นเป็นผู้ที่มีความรู้จักกับผู้บังคับบัญชาเพียงกันผิวเผิน หรือเป็นผู้ที่ผู้บังคับบัญชาไม่เกรงใจ โอกาสที่ตำรวจผู้นั้นจะได้รับผลประโยชน์ตามที่ร้องขอก็ลดน้อยลง วิธีสุดท้ายที่ตำรวจนิยมใช้กันมากในปัจจุบันคือการใช้นักการเมืองมาฝาก นักการเมืองที่ฝากแล้วได้ผลมักจะเป็นนักการเมืองที่มีอำนาจเหนือกรมตำรวจวิธีการนี้ขึ้นกับจังหวะและเวลาว่าขณะนั้นใครมีอำนาจในการบริหารประเทศ และบริหารกรมตำรวจ นักการเมืองผู้นั้นผู้นั้นจะมีอิทธิพลในการกระบวนการสร้าง

ความสัมพันธ์ในระบบในกรมตำรวจ หากการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงผู้ที่มีอำนาจเหนือกรมตำรวจ คนใหม่ก็จะมาบีบบังคับแทนคนเก่าที่หมดอำนาจไป

กระบวนการสร้างความสัมพันธ์ในระบบในกรมตำรวจแสดงตามภาพประกอบ 2 ดังนี้



ภาพประกอบ 2 แสดงรูปกระบวนการสร้างความสัมพันธ์ในระบบในกรมตำรวจ

แบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบ

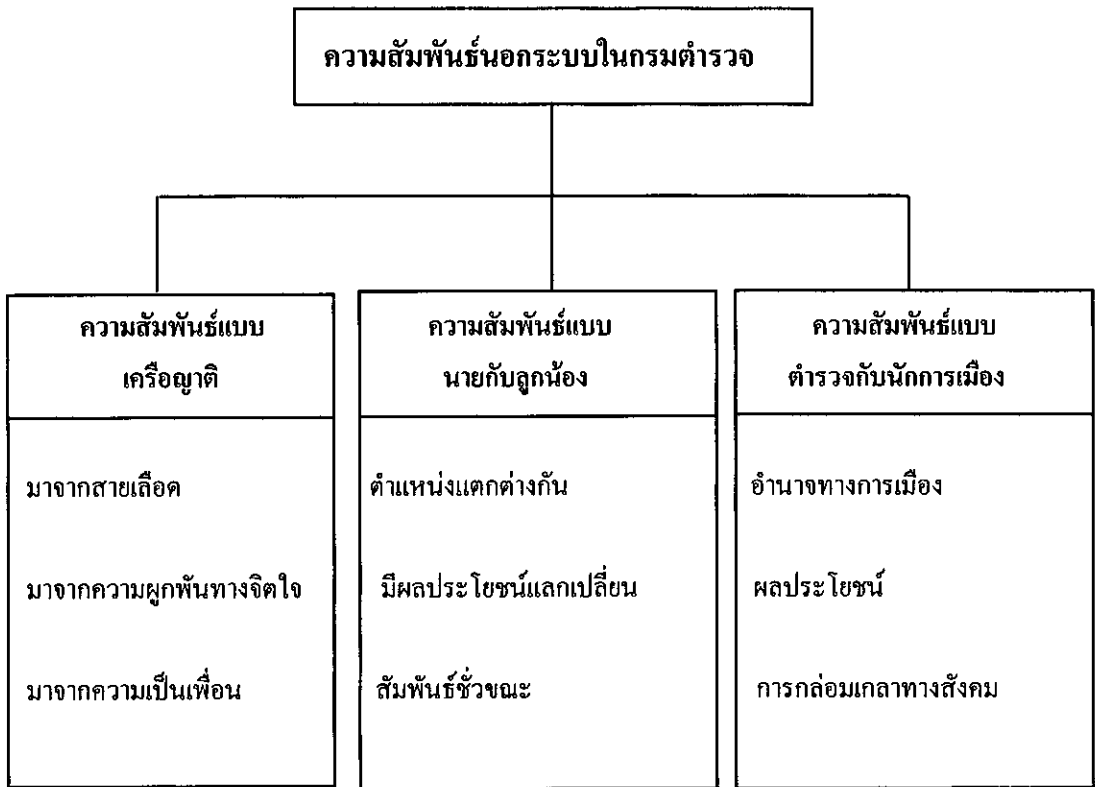
ในการศึกษาแบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจพบว่าสามารถแบ่งความสัมพันธ์นอกระบบออกได้เป็นรูปแบบใหญ่ ๆ ได้ 3 รูปแบบ คือ

ความสัมพันธ์แบบเครือญาติ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการตำรวจที่มีความผูกพันทางสายโลหิตหรือผูกพันกันโดยการสมรส ผู้ที่เป็นญาติกันนี้มีความรู้สึกผูกพันส่วนตัวเหมือนเช่น บุคคลที่อยู่นอกระบบราชการ เพราะความเป็นธรรมชาติของคนที่ย่อมเห็นแก่ญาติมากกว่าคนอื่น ความรู้สึกต่อกันนี้ไม่จำเป็นต้องมีผลประโยชน์มาประกอบ ถือเป็นพันธะที่ญาติจะต้องให้ความช่วยเหลือญาติด้วยกัน ความผูกพันนี้ยืนนาน นอกจากนี้ยังพบความสัมพันธ์แบบญาติในกลุ่มเพื่อนสนิทที่ได้พัฒนาความสัมพันธ์เหนือกว่าความเป็นเพื่อนทั่ว ๆ ไป เช่น มีการช่วยเหลือพึ่งพากันยามมีความเดือดร้อนกัน แต่ความผูกพันแบบเพื่อนนั้นจะเปลี่ยนแปลงไปหากเพื่อนคนใดมีสถานภาพเปลี่ยนแปลงไปจากบทบาทเดิม

ความสัมพันธ์แบบนายกับลูกน้อง เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดจากในกรมตำรวจมีการแบ่งเป็นยศ เป็นตำแหน่งตามลำดับการปกครอง มีผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวเหนือจากความสัมพันธ์ตามแบบแผนของทางราชการจะพัฒนามาเป็นความสัมพันธ์ระหว่างนายกับลูกน้อง ลูกน้องจะสร้างความพึงพอใจให้แก่นายโดยการให้บริการหรือให้สิ่งของมีค่าเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับการที่นายจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนในรูปต่าง ๆ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างนายกับลูกน้อง อาจมีลักษณะของการให้และการรับที่สมดุลกันหรือให้มากกว่ารับ หรือรับมากกว่าให้ ลักษณะการให้และการรับเป็นเครื่องชี้อีกอันหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่า บุคคลแต่ละบุคคลให้ความสำคัญแก่ความสัมพันธ์ที่มีต่ออีกบุคคลหนึ่งอย่างไร หากมีการให้และรับในปริมาณที่เท่าเทียมกัน ก็แสดงว่าบุคคลที่มีความสัมพันธ์นั้นมีอำนาจ เกียรติภูมิในระดับเท่าเทียมกัน แต่หากความสัมพันธ์มีการให้และการรับไม่เท่าเทียม ผู้ที่ให้มากกว่าย่อมมีอำนาจและเกียรติภูมิสูงกว่าผู้รับ หากความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่างนายกับลูกน้องนี้จะไม่ยั่งยืนนานขึ้นกับว่านายคนนั้นยังมีความสามารถให้ทุนให้โทษลูกน้องอยู่อีกหรือไม่ หากนายหมดความสามารถหรือเกษียณอายุราชการไปความสัมพันธ์ที่ลูกน้องจะมีต่อนายก็เปลี่ยนแปลงไป

ความสัมพันธ์แบบการเมือง เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดจากการกล่อมเกลாதองศาทางสังคม ให้ตำรวจใช้ความสัมพันธ์นอกระบบแบบการเมือง โดยสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวต่อนักการเมือง กลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์และอาศัยอำนาจทางการเมืองนั้นกดดันให้ผู้บังคับบัญชาในกรมตำรวจ ดำเนินการตามที่ประสงค์

แบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบในภาพประกอบ 3

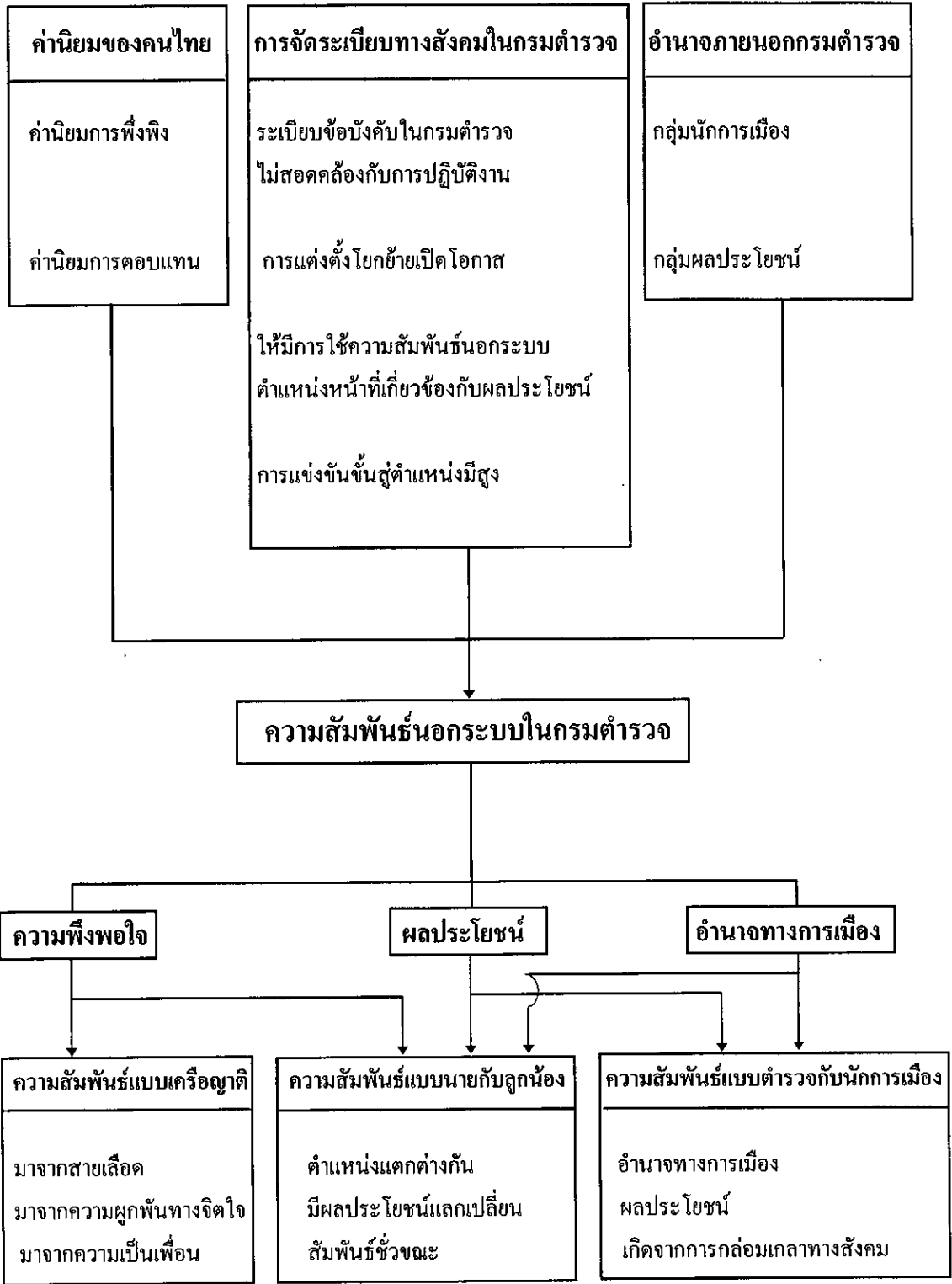


๕

ภาพประกอบ 3 แสดงแบบแผนความสัมพันธ์ในระบบในกรมตำรวจ

กล่าวโดยรวมเมื่อมองแบบมหภาค ความสัมพันธ์ของระบบที่มีมาจากค่านิยมของคนไทย การจัดระเบียบทางสังคมในกรมตำรวจ และอำนาจภายนอกตำรวจ เมื่อศึกษาในอีกมิติ พบว่าความสัมพันธ์ในระบบที่ดำรงอยู่ในกรมตำรวจนั้นยึดเหนี่ยวกันด้วย ความพึงพอใจ ผลประโยชน์ และอำนาจทางการเมือง เมื่อแบ่งแบบแผนความสัมพันธ์ของระบบเป็น 3 รูปแบบ ความสัมพันธ์แบบเครือข่าย ยึดเหนี่ยวด้วยความพึงพอใจ ความสัมพันธ์แบบนายกับลูกน้องยึดเหนี่ยวกันด้วยความพึงพอใจ ผลประโยชน์ และอำนาจทางการเมือง ส่วนความสัมพันธ์แบบตำรวจกับนักการเมือง ยึดเหนี่ยวกันด้วยผลประโยชน์และอำนาจทางการเมือง

แสดงความสัมพันธ์ของที่มา ความผูกพันและแบบแผนความสัมพันธ์ระบบตามภาพประกอบ 4



ภาพประกอบ 4 แสดงความสัมพันธ์ของที่มา ความผูกพันและแบบแผนของความสัมพันธ์นอกระบบ

การปรับเปลี่ยนแบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจ

กล่าวโดยสรุป ในสังคมที่กำลังพัฒนาอย่างประเทศไทย กรมตำรวจไม่ได้แยกตัวออกเป็นเอกเทศจากสภาพแวดล้อม หากเป็นส่วนหนึ่งของสภาพแวดล้อม และมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม เราจึงไม่อาจจะพิจารณาความสัมพันธ์ภายในกรมตำรวจโดยไม่คำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมทาง เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นควบคู่กับระบบแบบเป็นทางการของทางราชการ ความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนับแต่มีการจัดตั้งกรมตำรวจ และความสัมพันธ์นอกระบบนี้ยังคงดำรงอยู่ตลอดมา สิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปบ้างตามสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง จะเป็นกระบวนการสร้างความสัมพันธ์นอกระบบที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ในอดีตการสร้างความสัมพันธ์นอกระบบจะใช้วิธี แบบสมยศศักดิ์นาที่ผู้น้อย เข้าหาผู้ใหญ่ คอยให้บริการส่วนตัว ต่อมาเมื่อนิยามการตอบแทนมีอิทธิพลมากขึ้น ตำรวจที่ใช้วิธีการแบบเก่าจะไม่ได้รับการตอบสนองจากผู้บังคับบัญชา จึงหันมาให้สิ่งของมีค่าเป็นการตอบแทน ในขณะที่ปัจจุบันอิทธิพลทางการเมืองมีบทบาทมากต่อการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการประจำ ทำให้ตำรวจให้คุณค่าของการสร้างความสัมพันธ์นอกระบบโดยวิถีทางการเมืองมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าแบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบจะมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ทั้ง 3 รูปแบบยังปรากฏอยู่ในกรมตำรวจ ตลอดมา ตำรวจจะใช้ความสัมพันธ์นอกระบบรูปแบบใด กระบวนการใด หรือตำรวจอาจจะใช้ความสัมพันธ์นอกระบบพร้อมกันหลายรูปแบบ และหลายกระบวนการได้ในจังหวะและโอกาสที่เหมาะสม

ข้อเสนอแนะ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าความสัมพันธ์นอกระบบราชการในกรมตำรวจเป็นปรากฏการณ์ที่มีมานานในกรมตำรวจ เมื่อพิจารณาบริบทโครงสร้างสังคมไทยแล้วจะพบว่าจากวัฒนธรรมสังคมไทย ที่คนไทยรับเอาพระพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติมาช้านาน ประชากรไทยเป็นพุทธศาสนิก หลักรรม ตลอดจนระเบียบปฏิบัติ ได้หล่อหลอมจนเป็นเนื้อเดียวกับขนบธรรมเนียมประเพณีไทยจนกลายเป็นเอกลักษณ์เฉพาะของไทย คนไทยมีการขัดเกลาปลูกฝังค่านิยมและความเชื่อเกี่ยวกับ บุญกรรม ที่ว่า “ทำบุญจะได้ขึ้นสวรรค์ ทำบาปจะตกนรก” นอกจากทำบุญคนไทยยังทำทานให้กับผู้ที่ด้อยกว่า กล่าวได้ว่าการทำบุญทำทานเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตคนไทย การรับรู้ในค่านิยมนี้ส่งผลถึงข้าราชการตำรวจให้มีความรู้สึก ว่า หากเป็นผู้ที่มีฐานะสูงกว่าตำรวจผู้น้อยแล้ว การให้ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ต่อผู้ที่ด้อยกว่าแล้วเป็นสิ่งที่ควรกระทำอย่างยิ่ง ในทำนองเดียวกัน ตำรวจชั้นผู้น้อยก็ยอมรับว่าตัวเองไม่สามารถจะเลื่อนขั้นมาเทียบเจ้านายได้ เพราะคนเรามีที่มาต่างกัน บางคนทำบุญมากจึงได้เป็นเจ้าคนนายคน เกิดมาในตระกูลสูงศักดิ์ การรับราชการก็

เจริญก้าวหน้ากว่าคนอื่นเพราะมีญาติพี่น้องคอยปกป้องดูแล สนับสนุนให้เจริญรุ่งเรืองกว่าตำรวจคนอื่น ๆ เมื่อตำรวจมีความเชื่อเช่นนี้ ตำรวจชั้นผู้น้อยจึงนิยมทำตัวเป็นผู้้น้อยคอยฟังฟังผู้ใหญ่ โดยอาศัยการปรนนิบัติรับใช้ในกิจส่วนตัวเป็นการตอบแทนหรือแลกเปลี่ยนกับการที่ผู้ใหญ่ให้การช่วยเหลืออุปถัมภ์ค้ำชู ค่านิยมเหล่านี้ผูกพันกับวิถีชีวิตของคนไทยมาช้านาน เมื่อข้าราชการตำรวจถูกกล่อมเกลาด้วยค่านิยมเหล่านี้มาโดยตลอด จึงทำให้ตำรวจไม่ปฏิเสธที่จะยอมรับความต่างศักดิ์ในสังคมตำรวจ การจะเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการจึงกลายเป็นเรื่องที่ตำรวจชั้นผู้น้อยคอยรับการอุปถัมภ์จากตำรวจชั้นผู้ใหญ่เสียส่วนหนึ่งนอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความขยันหมั่นเพียร ใฝ่หาความรู้ ฯ เหตุผลจากค่านิยมของคนไทยนั้น เป็นวัฒนธรรมไทยที่มีมาแต่อดีต ความรู้สึกนี้ฝังลึกในจิตใจคนไทยมานาน การจะปรับเปลี่ยนค่านิยมต่าง ๆ กระทำได้ยากและต้องใช้เวลานาน และในสังคมไทยมักจะไม่ค่อยมีผู้ใดที่จะพยายามปรับเปลี่ยนค่านิยมต่าง ๆ เหล่านี้ ดังนั้น ค่านิยมนี้จึงขึ้นกับผู้ที่จะนำมาใช้หากนำมาใช้โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือผลประโยชน์ของทางราชการก็จะเป็นการสร้างความเสียหายต่อทางราชการ หากผู้มีอำนาจตัดสินใจใช้ค่านิยมโดยพิจารณาถึงผลประโยชน์ขององค์กรหรือต่อส่วนรวมก็จะเป็นคุณต่อองค์กร

สำหรับภายในกรมตำรวจพบว่า การควบคุมทางสังคมอย่างเป็นทางการในกรมตำรวจที่เป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของตำรวจมีลักษณะที่แตกต่างจากองค์กรของทางราชการอื่น ๆ อยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่ตำรวจมีอำนาจมากสามารถนำอำนาจนั้นมาเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวได้ สิ่งนี้เป็นสิ่งที่สามารถปรับเปลี่ยนแก้ไขได้ตลอดเวลา ขึ้นกับผู้ที่มีอำนาจจะตัดสินใจปรับปรุงหรือไม่

ในส่วนของอำนาจนอกกรมตำรวจเป็นกติกากองการปกครองตามแบบประชาธิปไตยที่ให้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน ผ่านทางนักการเมืองเพื่อเป็นการกำกับดูแลข้าราชการประจำ ดังนั้นไม่ว่ากรมตำรวจจะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างไรก็ตาม จะไม่สามารถหนีพ้นอำนาจทางการเมืองไปได้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 ความสัมพันธ์นอกระบบที่ดำรงอยู่ในกรมตำรวจ หากผูกพันกันด้วยความพึงพอใจจะเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงาน เกิดความราบรื่นในการทำงาน เกิดความมั่นคงในหน้าที่การงาน ก่อให้เกิดผลดีแก่กรมตำรวจ ในทางกลับกัน ความสัมพันธ์นอกระบบที่ยึดเหนี่ยวกันด้วยผลประโยชน์หรืออำนาจทางการเมือง จะเป็นการทำลายขวัญและกำลังใจในการทำงาน บังเกิดผลร้ายต่อกรมตำรวจ จึงควรมีการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมที่เป็นผลร้ายต่อกรมตำรวจนี้เสีย โดยมีการจัดเกล้าข้าราชการตำรวจตั้งแต่เริ่มเป็นตำรวจหรือเริ่มเป็นนักเรียนตำรวจ โดยวิธี

การต่าง ๆ ให้ตำรวจมีจิตสำนึกรักชาติ คิดถึงประโยชน์ขององค์กรมากกว่าประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง

1.2 ปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจให้เป็นอิสระจากอำนาจทางการเมือง เช่น ผู้ที่จะมีอำนาจในการสั่งการโยกย้ายนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ควรเป็นบุคคลที่มีอำนาจทางการเมือง

1.3 การที่ตำรวจประจำอยู่ในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดเป็นเวลานาน ก่อให้เกิดการพัฒนาความสัมพันธ์นอกระบบในลักษณะที่มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างนายกับลูกน้อง จึงควรมีการโยกย้ายสับเปลี่ยนพื้นที่หรือหน้าที่ของตำรวจที่มีโอกาสใกล้ชิดกับประชาชนอย่างสม่ำเสมอ

1.4 ปรับปรุงระเบียบกฎเกณฑ์เรื่องการแต่งตั้ง การโยกย้าย การเลื่อนขั้น ให้มีความเป็นธรรม มีความเสมอภาค ลดการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาลงเพิ่มพูนความสำคัญกับ ความรู้ ความสามารถตามสายงาน ภายใต้หลักเกณฑ์ที่สามารถตรวจสอบได้อย่างโปร่งใส

2. ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ในกรมตำรวจมีความเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ของประเทศไทยอย่างใกล้ชิด ดังนั้นควรมีการศึกษาความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจอย่างลุ่มลึกในเชิงประวัติศาสตร์ว่ามีการเชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมไทยในแต่ละยุคอย่างไร

2.2 การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการวิจัยความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจ ไว้เฉพาะการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับ การแต่งตั้งโยกย้าย และการเลื่อนขั้นเงินเดือน ควรจะทำการวิจัยความสัมพันธ์นอกระบบในขอบเขตที่แตกต่างไป เช่น ความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต หรือ การคอร์รัปชัน

2.3 ควรมีการศึกษาวิจัยความสัมพันธ์นอกระบบที่ส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ

2.4 การวิจัยครั้งนี้ศึกษาเฉพาะความสัมพันธ์นอกระบบระหว่างข้าราชการตำรวจด้วยกัน ควรจะทำการวิจัยความสัมพันธ์นอกระบบระหว่างข้าราชการตำรวจกับประชาชนทั่วไป

2.5 การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเพื่อหาข้อสรุปเชิงทฤษฎี เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการมองปัญหาสังคมของผู้วิจัยเท่านั้น ควรจะทำการวิจัยเพื่อทดสอบความถูกต้องกันต่อไปว่าคำอธิบายในเชิงทฤษฎีที่สร้างขึ้นนั้นจะมีอำนาจการใช้ได้ทั่วไปมากน้อยเพียงใด

แนวทางการสัมภาษณ์ ความสัมพันธ์นอกระบบในกรมตำรวจ

1. เริ่มการสนทนา
 - 1.1 แนะนำตนเองและบอกจุดประสงค์การสัมภาษณ์
 - 1.2 พยายามสร้างบรรยากาศ โดยการคุยเรื่องทั่ว ๆ ไปที่เป็นเรื่องที่ทำให้ผู้ให้สัมภาษณ์มีความรู้สึกสบายใจ และแจ้งให้ทราบว่า การสัมภาษณ์ครั้งนี้จะไม่มีการระบุชื่อผู้ให้สัมภาษณ์
 - 1.3 เมื่อผู้ให้สัมภาษณ์มีความเข้าใจจึงขออนุญาตทำการสัมภาษณ์โดยใช้เครื่องบันทึกเสียง
2. ประวัติของผู้ให้สัมภาษณ์
 - 2.1 ปัจจุบันอายุเท่าใด สำเร็จการศึกษาจากที่ใด
 - 2.2 เริ่มเข้ารับราชการตั้งแต่เมื่อใด จำนวนอายุราชการ ประวัติการรับราชการตั้งแต่บรรจุจนถึงปัจจุบัน
3. ความหมายของความสัมพันธ์นอกระบบ
 - 3.1 การใช้ความรู้ ความสามารถในการทำงานนั้น เป็นการพอเพียงว่าจะประสบความสำเร็จในอาชีพตำรวจ หรือไม่ หากเห็นว่าไม่เพียงพอ เพราะเหตุใด โปรดอธิบาย
 - 3.2 การบริหารงานบุคคลในกรมตำรวจ ได้ใช้หลักคุณธรรมหรือไม่ หลักคุณธรรมเป็นอย่างไร ถ้าไม่ใช้หลักคุณธรรมใช้หลักอะไร โปรดอธิบาย
 - 3.3 การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างตำรวจด้วยกัน นอกเหนือจากความสัมพันธ์ต่อกันในหน้าที่ราชการ มีความจำเป็นหรือไม่ หากจำเป็น จำเป็นอย่างไร
 - 3.4 ประสิทธิภาพของความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ทำให้เจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน เริ่มต้นอย่างไร มีวิธีการอย่างไร แล้วพัฒนาไปอย่างไร มีสิ่งใดเป็นส่วนประกอบในความสัมพันธ์นั้น
4. การเกิด แบบแผน การเปลี่ยนแปลงแบบแผน ความสัมพันธ์นอกระบบ เคยให้ความช่วยเหลือหรือรับการช่วยเหลือเพื่อให้เจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานหรือไม่ ผู้ที่ช่วยเหลือนั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างไร หากเป็นญาติ ถามต่อข้อ 4.1 หากเป็นเพื่อนถามต่อข้อ 4.2 หากเป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้ใต้บังคับบัญชาถามต่อข้อ 4.3 หากเป็นนักการเมืองถามต่อข้อ 4.4 นอกจากนี้ถามต่อ ข้อ 4.5

4.1 ความสัมพันธ์แบบเครือญาติ

4.1.1 ท่านมีญาติในกรมตำรวจหรือไม่ หากมีญาติ เป็นญาติกันอย่างไร

ญาติท่านเคยช่วยเหลือท่านบ้างหรือไม่ในชีวิตราชการ

หากเคยช่วยเหลือ ช่วยเหลือเรื่องใดบ้างที่ขัดกับระเบียบแบบแผนของทางราชการ

ทำไมจึงช่วยเหลือ วิธีการช่วยเหลือ ช่วยเหลืออย่างไร

4.1.2 ท่านคิดว่าการพึ่งพาระหว่างญาติด้วยกันจะแตกต่างจากการพึ่งพากับผู้ที่ไม่ใช่ญาติหรือไม่

หากแตกต่างกัน วิธีการแตกต่างกันอย่างไร

4.1.3 ญาติจะเลิกช่วยเหลือญาติกันได้หรือไม่ เพราะเหตุใด

ท่านคิดว่าต่อไปญาติท่านจะช่วยเหลือท่านได้หรือไม่ เพราะเหตุใด

ท่านคิดว่าต่อไปใครจะช่วยท่านได้ นอกจากญาติ

4.1.4 การช่วยเหลือกันระหว่างญาติท่านคิดว่าอดีตกับปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่

หากเปลี่ยนแปลง อะไรทำให้เปลี่ยนแปลง เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร

4.2 ความสัมพันธ์แบบเพื่อน

4.2.1 เพื่อนท่านในกรมตำรวจมีแบบใดบ้าง เป็นเพื่อนกันเพราะเหตุใด

ความเป็นเพื่อนมีความสำคัญกับท่านในหน้าที่การงานหรือไม่ อย่างไร

4.2.2 ความเป็นเพื่อนกันจะมีความผูกพันกันหรือไม่ ผูกพันกันด้วยอะไร

ทำไมจึงมีความผูกพันกัน

4.2.3 การเป็นเพื่อนกัน ท่านจะต้องปฏิบัติตัวต่อเพื่อนอย่างไร และท่านคิดว่าเพื่อนจะต้องปฏิบัติตัวต่อท่าน อย่างไร

4.2.4 ผู้ที่จบจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจด้วยกัน มีความผูกพันกันอย่างไร

การพึ่งพาระหว่างรุ่นเดียวกันจะเหมือนกันหรือแตกต่างจากการพึ่งพาระหว่างรุ่นพี่รุ่นน้องอย่างไร

4.2.5 ท่านเคยพึ่งพาเพื่อน หรือเพื่อนเคยพึ่งพาท่านในเรื่องที่ขัดกับระเบียบแบบแผนของทางราชการหรือไม่

หากเคยมีการพึ่งพา พึ่งพาเรื่องอะไร วิธีการพึ่งพา พึ่งพากันอย่างไร

4.2.6 ความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนท่านคิดว่าอดีตกับปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่

หากเปลี่ยนแปลง อะไรทำให้เปลี่ยนแปลง เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร

4.2.7 เมื่อเพื่อนมาเป็นนายหรือลูกน้องของท่านความสัมพันธ์แบบเพื่อนที่มีแต่เดิมจะเปลี่ยนไปหรือไม่อย่างไร

4.3 ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์

- 4.3.1 ผู้บังคับบัญชามีความเกี่ยวข้องกับท่านอย่างไรในสายงาน
- 4.3.2 ท่านใกล้ชิดกับผู้บังคับบัญชาท่านหรือไม่ ใกล้ชิดอย่างไร
- 4.3.3 ท่านคิดว่าผู้บังคับบัญชาจะช่วยเหลือท่านหรือไม่ อย่างไรบ้าง
- 4.3.4 วิธีการที่ท่านทำให้ผู้บังคับบัญชาช่วยเหลือทำอย่างไร
- 4.3.5 หลังจากช่วยเหลือแล้วท่านปฏิบัติต่อผู้บังคับบัญชาอย่างไร
- 4.3.6 ปัจจุบันยังติดต่อกับผู้บังคับบัญชาคนนั้นอยู่หรือไม่ ติดต่อยังไร หากไม่ติดต่อ เพราะเหตุใด ในฐานะที่ท่านเป็นผู้บังคับบัญชา
- 4.3.6 ผู้ใต้บังคับบัญชามีความเกี่ยวข้องกับท่านอย่างไรในสายงาน
- 4.3.7 ท่านใกล้ชิดกับผู้ใต้บังคับบัญชาท่านหรือไม่ ใกล้ชิดอย่างไร
- 4.3.8 ท่านคิดว่าผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องพึ่งพาท่านหรือไม่ อย่างไรบ้าง
- 4.3.9 วิธีการที่ผู้ใต้บังคับบัญชามาขอความช่วยเหลือทำอย่างไร ทำไมท่านจึงช่วยเหลือ
- 4.3.10 หลังจากช่วยเหลือแล้วผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติต่อท่านอย่างไร
- 4.3.11 ปัจจุบันยังติดต่อกับผู้ใต้บังคับบัญชาคนนั้นอยู่หรือไม่ ติดต่อยังไร หากไม่ติดต่อ เพราะเหตุใด

4.4 ความสัมพันธ์แบบการเมือง

- 4.4.1 นักการเมืองมีความเกี่ยวข้องกับท่านอย่างไร และเกี่ยวข้องกับกรมตำรวจอย่างไร
- 4.4.2 นักการเมืองใกล้ชิดกับท่านหรือไม่ ใกล้ชิดอย่างไร ทำไมท่านจึงต้องใกล้ชิดกับนักการเมือง
- 4.4.3 นักการเมืองเคยช่วยเหลือท่านอย่างไรบ้าง วิธีการช่วยเหลือช่วยเหลืออย่างไร
- 4.4.4 ทำไมจึงช่วยเหลือ วิธีการที่ท่านทำให้นักการเมืองช่วยเหลือทำอย่างไร
- 4.4.5 หลังจากช่วยเหลือแล้วท่านปฏิบัติต่อนักการเมืองอย่างไร
- 4.4.6 ปัจจุบันยังติดต่อกับนักการเมืองคนนั้นอยู่หรือไม่ ติดต่อยังไร หากไม่ติดต่อ เพราะเหตุใด

4.5 ความสัมพันธ์นอกระบบกับผู้อื่น

- 4.5.1 ผู้อื่นนอกจากตำรวจที่ช่วยเหลือท่านในหน้าที่การงานมีความเกี่ยวข้องกับท่านอย่างไร ใกล้ชิดกับท่านหรือไม่ ใกล้ชิดอย่างไร
- 4.5.2 ช่วยเหลือท่านอย่างไรบ้าง วิธีการช่วยเหลือช่วยเหลืออย่างไร
- 4.5.3 ทำไมจึงช่วยเหลือ วิธีการที่ท่านทำให้ช่วยเหลือทำอย่างไร
- 4.5.4 ท่านต้องตอบแทนอย่างไร และเขาปฏิบัติต่อท่านอย่างไร
- 4.5.5 ปัจจุบันยังติดต่อกับคนนั้นอยู่หรือไม่ ติดต่อยังไร หากไม่ติดต่อเพราะเหตุใด

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. “การผูกขาดทางเศรษฐกิจและการครอบงำทางการเมืองในประเทศไทย” วารสารธรรมศาสตร์.(กันยายน 2524).
- เกศินี หงสนันท์. วิวัฒนาการของระบบราชการไทย. กรุงเทพฯ : เอกสารประกอบการศึกษา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520.
- คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักงาน. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล. พิมพ์ครั้งที่ 17 กรุงเทพฯ : สวัสดิการ สำนักงาน ก.พ., 2535.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเมืองกับการบริหาร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522.
- นภาพร หะวานนท์. ทฤษฎีฐานรากทางเลือกในการสร้างองค์ความรู้พัฒนาศาสตร์ ศาสตร์แห่งการเรียนรู้และถ่ายทอดการพัฒนา. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัย ศรีนครินทรวิโรฒ, 2540.
- ประสิทธิ์ สวาสติญาติ. ระบบเครือญาติและการจัดระเบียบสังคม. 2539.
- พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดิน. กรุงเทพฯ : พิพัฒนาการ, 2470.
- พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว. พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพฯ : คุรุสภา, 2506.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521.
- พล.ต.อ. ประจวบ สุนทราภรณ์. กรมตำรวจไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ตำรวจ, 2517.
- พิทยา บวรวัฒนา. รัฐประศาสนศาสตร์ : รวมผลงานของนักวิชาการไทย, 2536.
- ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์. ชีวิตและจุดจบของสลัมกรุงเทพฯแห่งหนึ่ง. สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523.
- สังคมไทยสมัยต้นรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2335-2416, กรุงเทพฯ : ธรรมศาสตร์, 2512.
- สนธิ สมักรการ. มีเงินก็นับว่าน้อง มีทองก็นับว่าพี่ ระบบครอบครัวและเครือญาติของไทย. โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2539.
- สุพิศวง ธรรมพินธา. มนุษย์กับสังคม. กรุงเทพฯ : ดี ดี บุ๊ค สโตร์, 2540.
- อมรา พงศาพิชญ์, ปรีชา คุวินทร์พันธุ์, บรรณาธิการ. ระบบอุปถัมภ์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. มองเศรษฐกิจ การเมืองไทย ผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ. 2539.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์, เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, อานันท์ กาญจนพันธ์, ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์.

วิพากษ์สังคมไทย. สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2537.

Anderson, B. Studies of the Thai States: The State of Thai Studies, In The Study of Thailand. : Analyses of Knowledge, Approaches, and Projectss in Anthropology. Art History, Economics and Political Science (ed.) E.A. Ayal .Athens, Ohio : Ohio University Center of International Studies, Southeast Asia Program., 1978.

Anselm L. Strauss. Qualitative Analysis For Social Scientists., 1990.

Barnes, J.A. "Networks and Political Process;" in Marc Swartz, ed. Local Level Politics Social and Cultural Perspective., Chicago, Aldine, 1968.

Blau, Peter M. Exchange and Power in Social Life., New York : Wiley, 1964.

Broom , Leonard and Selznick, Philip. Sociology. New York : Macmillan Co., 1971.

Brummelhuis, H. Ten, Abundance and Avoidance : An Interpretation on Thai Individualism. In Ten Brummelhuis and J. H. Kemp Strategies and Structures in Thai Society Amsterdam : Anthropologist Sociologist Century, University of Amsterdam., 1984.

Campbell, J. Honor, Family and Patronage., Oxford : Clarendon Press., 1964.

Carl Lende. Networks and Groups in Southeast Asia Some Observation on the Group Theory of Politics., Unpublished manuscript, March, 1970.

Carl Lende. "Introduction : The Dyadic Basis of Clientelism" in Steffen Schmidt et eds.,
Friends, Followers and Factions., Barkeley : University of California Press, 1977.

David Cooke. Thailand : The Land of Smiles : New York : Grosset & Dunlop, Inc., 1971.

Dominique O. Mannoni, Prospect and Caliban : The Psychology of Colonization, New York : Praeger, 1964.

Embree, John F. Thailand - A Loosely Structured Social System., American Anthropologist 52, 181-93, 1950.

Eric R., Wolf. Kinship and Friendship, and Patron and Client Relations., 1966.

Fortes, M. Kinship and the Axiom of Amity, In Kinship And the Social Order : The Legacy of Lewis Henry Morgan London : Routledge and Kegan Paul., 1970.

Foster ,George M. "The Dyadic Contract in Tzintzuntzan, II : Patron-Client Relationship",
American Anthropologist, LXV, 1963.

Gellner, E. Patrons and Clients. In Patrons and Clients in, Mediterranean Societies (eds.) E. Gellner & J Waterbury. London : Duckworth., 1977.

- Girling, J.L.S., Thailand. Society and Politics. Ithaca and London : Cornell University Press., 1981.
- Gouldner, A. "Norm of Reciprocity-A preliminary statement," American Sociological Review, XXV., 1960.
- Hall, A. Social and Economic Obstacles to Agrarian Reform in Northeast Brazil, M. Phil thesis, mimeo., Glasgow University., 1970.
- Hanks, Lucien M. (Jr.) "Merit and Power in the Thai Social Order," American Anthropologist 64:6; 1962.
- Herbert Simon., "The Proverbs of Administration," Public Administration Review, 1964.
- J. Campbell. Honor, Family and Patronage, Oxford : Clarendon Press, 1964.
- Joseph Galaskiewicz. Exchange Networks and Community Politics, 1979.
- Kemp , J.H. From Kinship to Patron- clientage : the Manipulation of Personal Relations, Paper Presented at The Thai - European Seminar on Social Change in Contemporary Thailand, 1980.
- Keyes, C. F., Ethnography and Anthropological Interpretation in the Study of Thailand. In E.b. Ayal (edd.) the Study of Thailand. Athens, Ohio : Center of International Studies, Ohio University., 1978.
- Marvin B. Sussman & Lee G. Burchinal, "Kin Family Network: Unheralded Structure in Current Conceptualizations of Family Functioning," Perspectives in Marriage and the Family, 1969.
- Marvin E. Olsen. The Process of Social organization : Power in Social System, Second Edition, New york : Holt, Rinehart and Winston, 1978 .
- Mauss,Marcel. Forms and Functions of Exchange in Archaic Societies Glencoe, Illinois : The Free Press of Glencoe., 1954.
- Max Weber, The Theory of Social and Economic Organization, edited with an Introduction by Talcott Parsonss (New York : The Free Press, sixth Printing, February., 1969)
- Merton, Robert K. Social Theory and Social Structure. London : Collier Mcmillan., 1964.
- Murdoch, J.B., The 1901 -11902 Holy Mabn's Rebellion. In Journal of the Siam Society, 62, 1974.
- Neil. J. Smelser. Sociology, New York : John Wiley & Sons, Inc., 1960 .
- Parson S. Talcott. Structure and Process in Modern Societies, New York, 1960.

- Powell, John Duncan. "Peasant Society and Clientelist Politics," American Political Science 64, (June) 1970.
- Pye, Lucian W. Politics, Personality and Nation Building : Burma's Search for Identity, New Haven : Yale University Press, 1962.
- Riggs, Fred W. "Bureaucrats and Political Development : A Paradoxical View" in Joseph Lalombara (ed) Bureaucracy and Political development (Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1963), Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity, Honolulu : East-West Center Press, 1966.
- Robbins Burling. Hill Farms and PADI Fields Life in Mainland Southeast Asia. New Jersey : Prentice Hall, Inc, 1965.
- Robert A. Dahl. Polyarchy, Participation and opposition, (New Haven : Yale University Press, 1971).
- Scott, James C. "Patron-client Politics and Political Change in Southeast Asia," in Friend, Followers and Factions : A Reader in Political Clientelism, University of California Press, 1977.
- Scott, James C. and Kerlvliet, B. J. "How Traditional Patrons Lose Legitimacy : A Theory with Special Reference to S. E. Asia," Cultures at development, 5, 3, 1973.
- Tambiah, S.J., World Conqueror and World Renouncer. Cambridge : Cambridge University Press., 1976.
- Van Roy, Edward. Economic Systems of Northern Thailand : Structure and Change. Ithaca., Cornell University Press., 1971.
- Vella, W.F., The Impact of the West on Government in Thailand : University of California Publications in Political Science 4(3), 1955.
- Warren Bennis and Philip R. Slater, The Temporary Society. New York : Harper Colophon Book, 1968.
- Wendell Bell and Marion D. Boat., "Urban Neighbourhoods and Informal Social Relations," American Journal of Social. 62 (January 1957).
- William A. Gamson, Power and Discontent, Homewood, Illinois : Dorsey, 1968.
- Witayakorn Chiengkul. The Effects of Capitalist Penetration on the Transformation of the Angkorian structure in the central region of Thailand (1960-11980). Bangkok : Chulalongkorn University Social Research Institute., 1983.

Wyatt, David K., "Family and Politics in Nineteenth Century Thailand," Journal of Southeast Asian History, 1968.

ภาคผนวก

ประวัติกรมตำรวจไทยโดยย่อ

วิวัฒนาการของตำรวจไทย หากพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะเห็นว่าพอจะแบ่งออกได้เป็น 3 ยุคใหญ่ ๆ ซึ่งจะขอกล่าวแต่เพียงย่อ ๆ ดังต่อไปนี้

1. การตำรวจยุคที่ 1 เป็นกิจการตำรวจที่มีมาก่อน พ.ศ. 2403 ซึ่งเรียกว่า ตำรวจสมัยโบราณ การตำรวจจะได้รับจัดตั้งขึ้นในประเทศไทยครั้งแรกเมื่อใดไม่สามารถหาหลักฐานที่แน่นอนได้ เพียงแต่สันนิษฐานกันว่าจะมีมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี (ประมาณ พ.ศ. 1800) เพราะหลังจากหมดสมัยกรุงสุโขทัยมาถึงอาณาจักรศรีอยุธยา แม้แต่สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ๆ การจัดรูปการปกครองก็ยังคงรูปแบบเป็นส่วนใหญ่ นี่เป็นเพียงข้อสันนิษฐานตามแนวประวัติศาสตร์การปกครอง อย่างไรก็ดี หลักฐานที่แน่ชัดก็พอจะหาได้บ้างในสมัยกรุงศรีอยุธยา คือในแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราระเบียบการปกครองบ้านเมืองเป็น 4 เหล่า เรียกว่า จตุสดมภ์ ได้แก่ เวียง วัง คลัง นา ซึ่งพร้อมกันนี้ก็โปรดเกล้าฯ ให้มีการตำรวจขึ้นด้วยและให้ขึ้นอยู่กับ เวียง มีเจ้าพระยาจักรีศรีอริยวงศาคตญาณมหาเสนาบดี เป็นผู้บังคับบัญชา กิจการตำรวจครั้งนี้แบ่งออกเป็นตำรวจพระนครบาล ตำรวจภูธร ส่วนตำรวจหลวงให้ขึ้นอยู่กับวัง มีเจ้าพระยาธรรมาธิปัติศรีรัตนมณฑลเป็นเจ้าผู้บังคับบัญชา

นอกจากนี้มีหลักฐานว่า เมื่อ พ.ศ. 1998 ภายหลังสร้างกรุงศรีอยุธยาได้ 105 ปี สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราศักดินาของตำรวจไว้เป็นบรรทัดฐาน ในบทพระอัยการระบุตำแหน่งนายพลเรือน เช่นเดียวกับข้าราชการฝ่ายอื่น ดังนี้

ตำรวจภูธร หลวงวาสุเทพ เจ้ากรมมหาดไทยตำรวจภูธร ศักดินา 1,000 ขุน
พิศณุแสน ปลัดขวา ศักดินา 600 ขุนเพชรอินทรา ปลัดซ้าย ศักดินา 600

ตำรวจภูบาล หลวงเพชรฉลูเทพ เจ้ากรมมหาดไทยตำรวจภูบาล ศักดินา 1,000 ขุนมหาพิชัย ปลัดขวา ศักดินา 600 ขุนแสงสะท้าน ปลัดซ้าย ศักดินา 600

จากพระบรมราชโองการนี้เป็นประจักษ์พยานว่า “ตำรวจ” ได้ก่อกำเนิดขึ้นแล้วในประเทศไทยอย่างเป็นทางการอย่างเป็นปึกแผ่น อย่างน้อยที่สุดก็ตั้งแต่ครั้งแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (ประมาณ 500 ปีแล้ว) และมีเอกสารหลายชิ้นที่แสดงว่าบุคคลที่จะเป็นตำรวจได้นั้น ต้องคัดเลือกจากผู้ที่มีชาติกำเนิดสืบเชื้อสายมาจากตระกูลที่ได้ทำคุณความดีต่อชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ และต้องเป็นบุคคลที่ทรงวางพระราชหฤทัย การบังคับบัญชาตำรวจก็ต้องขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะแต่พระองค์เดียว ทั้งนี้จะเห็นได้จากบรรดาศักดิ์ของตำรวจสมัยโบราณ ซึ่งล้วนแต่เป็นนามเทพบริวารของผู้เป็นเจ้าทั้ง 3 คือ พระอิศวร พระพรหม พระนารายณ์ เช่น ตำแหน่ง 4 ตำรวจ และ 8 ตำรวจ คือ พระมหาเทพเสวกษัตริย์สมุห์ พระมหามนตรีศรีอริยสมุห์ พระคินทรเทพ พระพิเรนทรเทพ พระราชวรินทร์ พระอินทรเดช พระพรหมบริรักษ์

พระสุริยภักดี หรือราชทินนามของเทพบริวารอื่น ๆ อีกมาก เช่น วาสุเทพ อินทราชิปดี พิศณุแสน
แผนสะท้าน เป็นต้น อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากโบราณราชประเพณีที่เรายกย่ององค์พระ
มหากษัตริย์ให้ทรงเป็นองค์สมมติเทพ พระมหากษัตริย์บางพระองค์จึงทรงพระนามว่า พระราม
ราชิปดี พระธาดาธิเบศร์ พระนเรศวร หรือท้าวพรหมมหาราช ดังนั้น ดำรงผู้เป็นองครักษ์ใกล้ชิด
พระยุคลบาท จึงได้รับราชทินนามบรรดาศักดิ์ให้เป็นเทพบริวารไปด้วย

อย่างไรก็ดี แม้การดำรงในยุคนี้อาจจัดตั้งเพื่อให้ทำหน้าที่ในวงจำกัด และมีได้ขยาย
ไปยังส่วนการปกครองทั่วประเทศก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงการจัดการปกครองในสมัยนั้นแล้ว
ก็ต้องนับว่าเป็นการเหมาะสมยิ่ง เมื่อเหตุการณ์บ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไป ความเจริญของประเทศมี
มากขึ้น โดยเฉพาะการติดต่อกับชาวต่างประเทศเริ่มมีมากขึ้น การดำรงก็ได้รับความสนใจที่จะ
ปรับปรุงตามแบบอย่างประเทศตะวันตกมาแต่สมัยรัชกาลที่ 4 ซึ่งจะได้กล่าว ต่อไป

2. การดำรงยุคที่ 2 เป็นกิจการดำรงระหว่าง พ.ศ. 2403 ถึง พ.ศ. 2475 ซึ่งจะขอ
เรียกว่า สมัยปฏิรูป เพราะเป็นสมัยที่ได้มีการปฏิรูปการปกครองประเทศไทยอย่างขนานใหญ่
ทุก ๆ ด้าน ตามแบบอย่างอารยประเทศตะวันตก ซึ่งได้เริ่มดำเนินงานมาตั้งแต่รัชสมัย พระบาท
สมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กล่าวคือในปี พ.ศ. 2405 ได้ว่าจ้างกัปตัน เอส.เจ. เบิร์ดแฮมส์ (Capt.
S.J. Bird Ames) ชาวอังกฤษ ซึ่งได้รับบรรดาศักดิ์เป็นหลวงรัฐยาภิบาลบัญชา มาเป็นผู้พิจารณา
วางโครงการจัดตั้งกองดำรงสำหรับรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเขตนครหลวง ตามแบบอย่าง
ยุโรปขึ้นเป็นครั้งแรก แต่เนื่องจากเหตุทางการเมืองระหว่างประเทศในสมัยนั้นซึ่งเป็นยุคที่อังกฤษ
ฝรั่งเศส ปรัสเซีย ฮอลันดา กำลังแข่งขันกันหาเมืองขึ้นในทวีปเอเชีย ซึ่งเป็นที่ทราบกันอยู่ทั่วไป
แม้ประเทศไทยจะไม่ถึงกับต้องเสียเอกราชก็ต้องเสียดินแดนบางส่วนไปเป็นอันมาก การจัด
ระเบียบการปกครองประเทศขณะนั้นจึงพุ่งเล็งไปในด้านป้องกันประเทศเป็นส่วนใหญ่ นโยบาย
การดำรงก็ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายการเมืองระหว่างประเทศและทหารด้วยเป็น
ธรรมดา

การปรับปรุงการดำรงในสมัยรัชกาลที่ 5 นี้ นอกจากได้ขยายงานดำรงนครบาล
โดยให้นาย เอ.เจ. ยาร์ดิง (A.J. Jardine) มาช่วยงานเพิ่มขึ้นแล้วได้จัดตั้งดำรงภูธรขึ้นในรูปทหาร
โปลิศ เมื่อ พ.ศ. 2419 สำหรับเป็นกำลังรักษาความสงบเรียบร้อยในส่วนภูมิภาคและให้สามารถ
ปฏิบัติการทางทหารได้ด้วย โดยว่าจ้าง นาย ซี.เชา (G. Schau) ชาวเดนมาร์กมาเป็นผู้วางโครงการ
ผู้บังคับบัญชาส่วนมากที่โอนมาจากนายทหาร ต่อมาใน พ.ศ. 2420 ได้เปลี่ยนกองทหารโปลิศเป็น
กรมกองตระเวนหัวเมืองจนถึง พ.ศ. 2440 ได้ตั้งกรมดำรงภูธรขึ้นแทนกรมกองตระเวนหัวเมือง
โดยมี พลตรีพระยาवासเทพ (ซี.เชา) เป็นเจ้ากรมดำรงภูธร กำลังพลแรก ๆ ใช้ดำรง ต่อมาเมื่อ
ทางทหารได้ประกาศใช้ พ.ร.บ. เกณฑ์ทหาร ทางดำรงภูธรก็ได้ขออนุมัติใช้กฎหมายฉบับนี้เมื่อ
พ.ศ. 2448 มีการเกณฑ์คนเข้าเป็นดำรงด้วยเช่นเดียวกัน เมื่อได้จัดตั้งกรมดำรงภูธรขึ้นแล้วก็ได้

พยายามขยายการตำรวจไปยังหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคตามลำดับ เพื่อให้มีกำลังตำรวจสำหรับป้องกันปราบปรามโจรผู้ร้าย อำนวยความร่วมมือเป็นสุขให้แก่ประชาชน กล่าวคือ

พ.ศ. 2440 จัดตั้งกองตำรวจภูธรมณฑลปราจีนบุรี

พ.ศ. 2441 จัดตั้งกองตำรวจภูธรมณฑลกรุงเก่า

พ.ศ. 2442 จัดตั้งกองตำรวจภูธรมณฑลนครชัยศรี นครราชสีมา ราชบุรี พายัพ และจัดตั้งกองตระเวนรักษาทางรถไฟสายเหนือขึ้น มีหน้าที่เช่นเดียวกับกองตระเวนรักษาทางรถไฟสายนครราชสีมา ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2437

พ.ศ. 2443 จัดตั้งเปลี่ยนกองตำรวจภูธรมณฑลอุดร นครสวรรค์ และตั้งกองตระเวนรักษาทางรถไฟสายเพชรบุรีขึ้นอีกกองหนึ่ง

พ.ศ. 2444 จัดตั้งกองตำรวจภูธรมณฑลนครศรีธรรมราช ปัตตานี พิชณุโลก

พ.ศ. 2445 จัดตั้งกองตำรวจภูธรมณฑลอิสาน

พ.ศ. 2447 จัดตั้งกองตำรวจภูธรมณฑลชุมพร

พ.ศ. 2448 จัดตั้งกองตำรวจภูธรมณฑลเพชรบูรณ์

พ.ศ. 2449 จัดตั้งกองตำรวจภูธรมณฑลจันทบุรี

พ.ศ. 2451 จัดตั้งกองตำรวจภูธรมณฑลภูเก็ต

กิจการที่ควรจะกล่าวอีกประการหนึ่ง ก็คือการจัดตั้งโรงเรียนนายร้อยตำรวจสูงขึ้นในปี พ.ศ. 2444 ที่จังหวัดนครราชสีมา เพื่อผลิตนายตำรวจออกรับราชการตำแหน่งผู้บังคับหมวดในส่วนภูมิภาค แม้ต่อมาในปี พ.ศ. 2447 จะได้ย้ายมาตั้งที่ตำบลห้วยจรเข้ม อำเภอมืองนครปฐม ก็ถือกันว่าโรงเรียนนายตำรวจซึ่งตั้งขึ้นครั้งแรกที่จังหวัดนครราชสีมา เป็นต้น กำเนิดของโรงเรียนนายร้อยตำรวจปัจจุบัน ทางด้านตำรวจนครบาลก็ปรากฏหลักฐานว่าในระหว่างปี พ.ศ. 2450 - 2451 ได้จัดตั้งโรงเรียนพลตำรวจขึ้นสำหรับฝึกอบรมตำรวจซึ่งได้รับการคัดเลือกเข้ารับราชการตาม พ.ร.บ. ลักษณะเกณฑ์ทหาร และตั้งโรงเรียนนายหมวดสำหรับฝึกอบรมผู้ที่จะแต่งตั้งเป็นนายตำรวจตำแหน่งรองสารวัตรอีกด้วย เกี่ยวกับการฝึกอบรมตำแหน่งเพื่อเพิ่มพูนความรู้และสมรรถภาพปฏิบัติหน้าที่ทั้งประเทศ (Pre-service Training & In-service Training) นั้น กรมตำรวจได้เห็นความสำคัญและได้ดำเนินการโดยหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบโดยเฉพาะตลอดมาอย่างจริงจัง ปัจจุบันนี้ก็ได้ขยายงานการฝึกอบรมตำรวจขึ้นเป็นกองบัญชาการ คือ กองบัญชาการศึกษา

อนึ่งกิจการตำรวจในยุคนี้ขึ้นอยู่กับกระทรวง 2 กระทรวง คือ กรมพลตระเวน หรือ (ตำรวจนครบาล) ขึ้นอยู่กับกระทรวงพระนครบาล กรมตำรวจขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย เพิ่งจะรวมเป็นกรมเดียวกันภายใต้การบังคับบัญชาของอธิบดีคนเดียวกัน เมื่อ 13 ตุลาคม 2458 เรียกว่า “กรมตำรวจและกรมพลตระเวน” กรมตำรวจจึงถือว่า วันที่ 13 ตุลาคม ของทุกปี เป็น

วันตำรวจ และในปลายปีนั้นเองได้เปลี่ยนเป็น “กรมตำรวจภูธรและกรมตำรวจนครบาล” ยกฐานะเจ้ากรมขึ้นเป็นอธิบดี ต่อมาในปี พ.ศ. 2465 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้รวมกระทรวงมหาดไทย กับกระทรวงนครบาล เป็นกระทรวงเดียวกัน เรียกว่า กระทรวงมหาดไทย กรมตำรวจภูธร และกรมตำรวจนครบาล จึงโอนมาขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย และในปี พ.ศ. 2469 ได้เปลี่ยนนามกรมตำรวจภูธรและกรมตำรวจพระนครบาล เป็น “กรมตำรวจภูธร” แต่ยังคงแบ่งตำรวจออกเป็น 2 ประเภท คือตำรวจที่จับกุมโจรผู้ร้าย ใต้สวน ทำสำนวนฟ้องศาล โปлицสกาโดยตรง เรียกว่า “ตำรวจนครบาล” ตำรวจที่ทำการจับกุมโจรผู้ร้ายได้แล้วส่งให้อำเภอ ใต้สวนทำสำนวนให้อัยการฟ้องศาลอาญาประจำจังหวัดนั้น ๆ เรียกว่า “ตำรวจภูธร” จนกระทั่ง พ.ศ. 2475 จึงได้เปลี่ยนนาม กรมตำรวจภูธร เป็น “กรมตำรวจ” ตลอดมาจนทุกวันนี้

กรมตำรวจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว นั้น หลักการใหญ่มิได้มีการเปลี่ยนแปลงอะไรมากนัก คงดำเนินการตามแนวทางที่ไว้ไว้ในรัชกาลที่ 5 มีการปรับปรุงบ้างก็เพียงเล็กน้อย กล่าวคือ ได้ขยายกิจการตำรวจ ภูธรไปยังหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคมากยิ่งขึ้น ทางด้านตำรวจนครบาลก็ได้ ว่าจ้าง นายอีริค เซนต์ เจ. ลอซัน (Mr. Eric Saint J. Lawson) ชาวอังกฤษเข้ามาช่วยอีกคนหนึ่ง ในรัชกาลที่ 6 การตำรวจในยุคนี้ที่ควรจะต้องกล่าวถึงมีอยู่ 2 เรื่อง คือ การจัดตั้งจเรตำรวจ และการจัดตั้งตำรวจส่วนกลาง ขึ้นเพื่อช่วยเหลือตำรวจท้องที่ ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า กรมตำรวจนั้นเดิมมีอยู่ 2 กรม และขึ้นอยู่กับกระทรวง 2 กระทรวง ภายหลังจากที่กรมตำรวจภูธรและกรมพลตระเวนได้รวมเป็นกรมเดียวกันเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2458 แล้วเสนาบดีกระทรวงนครบาลก็ได้ ประกาศตั้งตำแหน่งจเรตำรวจ ขึ้นเพื่อให้ทำหน้าที่ตรวจราชการโดยเฉพาะ เหตุผลและหลักการตรวจราชการในหน้าที่จเรตำรวจ นั้นปรากฏชัดในกฎเสนาบดีกระทรวงนครบาล ว่าด้วยหน้าที่จเรตำรวจพระนครบาลและกรมตำรวจภูธร ลงวันที่ 1 มีนาคม 2458 ซึ่งมีว่า “ด้วยตามที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รวมกรมตำรวจภูธรกับกรมพลตระเวนเป็นกรมตำรวจพระนครบาลและกรมตำรวจภูธรแล้ว ทรงพระราชดำริว่า กรมนี้เป็นกรมใหญ่ มีหน้าที่ราชการในส่วนลาดตระเวนท้องที่ทั่วราชอาณาจักร สมควรจะมีพนักงานจเรสำหรับตรวจการงานในกรมนี้ด้วยแผนก 1 ฯลฯ” อนึ่งนอกจากให้จเรตำรวจมีหน้าที่ตรวจราชการในกรมตำรวจแล้ว กฎเสนาบดีฉบับเดียวกันนี้ยังให้อำนาจเสนาบดีกระทรวงนครบาลที่จะสั่งให้จเรตำรวจตรวจราชการในกรมอื่น ๆ ในสังกัดได้อีกด้วย ซึ่งต่อมาหลังจากที่ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงพระนครบาล ได้รวมเป็นกระทรวงเดียวกันแล้ว เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎที่ 5 ลงวันที่ 11 กันยายน 2466 ให้จเรตำรวจมีหน้าที่ตรวจราชการ ฝ่ายปกครองได้ด้วย รวมตลอดถึงระเบียบการงานในอำเภอ

สำหรับการจัดตั้งตำรวจส่วนกลาง (คือที่มาขอตำรวจสอบสวนกลางปัจจุบัน) เพื่อช่วยเหลือตำรวจท้องที่ในด้านการสืบสวนสอบสวน การปราบปรามและทางวิทยาการนั้น ปรากฏ

ว่าทางตำรวจภูธรมีตำรวจกลางเป็นหน่วยช่วยเหลือ ทางตำรวจนครบาลมีตำรวจกองพิเศษเป็นหน่วยช่วยเหลือ สำหรับหน่วยตำรวจที่มีหน้าที่อย่างตำรวจสันติบาลปัจจุบันนั้น เรียกว่า ตำรวจภูบาล อย่างไรก็ตาม มีหลักฐานว่าใน พ.ศ. 2456 สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาธรรมยาณภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยสมัยนั้น ก็ได้พยายามรวบรวมงานของตำรวจส่วนกลางนี้จะจัดตั้งเป็นกรม นักสืบ หรือที่เรียกว่า ซี.ไอ.ดี. (Criminal Investigation Department) แต่ไม่สามารถจัดตั้งได้สำเร็จ เพราะขาดผู้ชำนาญงาน และได้ถูกยกเลิกไปภายหลังจากการรวมกรมตำรวจภูธรกับกรมตำรวจนครบาล เมื่อ พ.ศ. 2458 แม้กระนั้นใน พ.ศ. 2473 ก็ได้พยายามจัดตั้งขึ้นอีกครั้งหนึ่ง เรียกว่ากรมตำรวจภูบาล ซึ่งยกเลิกเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475

3. การตำรวจยุคที่ 3 การตำรวจยุคนี้เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน จะเรียกว่าตำรวจยุคปัจจุบันหรือตำรวจสมัยประชาธิปไตยก็ได้ หลังจากที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว โดยประกาศเสนาศติกระทรวงมหาดไทย เรื่องการแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ พ.ศ. 2475 กิจการตำรวจได้แบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 เป็นหน่วยบริหารงานส่วนกลาง และสำนักบริหารของอธิบดีกรมตำรวจ มีกองขึ้นตรง 6 กอง คือ กองกลาง กองบัญชา กองโรงเรียน กองคดี กองตรวจคนเข้าเมือง และกองทะเบียนกลาง ส่วนที่ 2 คือ ตำรวจนครบาล ส่วนที่ 3 คือ ตำรวจภูธร ส่วนที่ 4 คือ ตำรวจสันติบาล เป็นหน่วยที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังที่ได้ยกเลิกตำรวจภูบาล ตำรวจกลาง และตำรวจกองพิเศษ ดังได้กล่าวมาแล้ว ตำรวจสันติบาลนี้ภายหลังได้ขยายงานเป็นกองบัญชาการตำรวจสันติบาล

หลังจากที่ได้ปรับปรุงกิจการตำรวจเพื่อวางรากฐานตำรวจในระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 แล้ว ได้มีการเปลี่ยนแปลงงานตำรวจอีกไม่น้อยกว่า 30 ครั้ง จนถึงปัจจุบัน แต่หลักการใหญ่ก็คงแบ่งตำรวจออกเป็น 4 ส่วน ซึ่งมีอยู่เดิมนั่นเอง เพียงแต่ขยายงานมากขึ้นตามคุณภาพ ปริมาณ และความเจริญของบ้านเมือง แผนกบางแผนกถูกยกเลิกเป็นกอง กองบางกองถูกยกขึ้นเป็นกองบัญชาการ เป็นต้น แต่กองที่จัดตั้งใหม่ก็มีหลายกอง อย่างไรก็ตาม โดยพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2508 ตำรวจปัจจุบันได้แบ่งออกเป็น 6 ส่วนใหญ่ ๆ คือ หน่วยขึ้นตรงต่อกรม กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง กองบัญชาการตำรวจนครบาล กองบัญชาการตำรวจภูธร กองบัญชาการศึกษา และกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน

หลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรระดับสารวัตร - รองผู้บังคับการ
ตามนัยหนังสือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ 0006.335/60 ลง 21 ตุลาคม 2541

หลักเกณฑ์แบ่งออกเป็น 5 ส่วน คือ

- (ก) หลักเกณฑ์ทั่วไป
- (ข) ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการแต่งตั้ง
- (ค) หลักเกณฑ์การแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น
- (ง) หลักเกณฑ์การแต่งตั้งสับเปลี่ยนหมุนเวียนในตำแหน่งเท่าเดิม
- (จ) หลักเกณฑ์การปฏิบัติในการดำเนินการแต่งตั้ง

(ก) หลักเกณฑ์ทั่วไป

1. หลักเกณฑ์นี้ให้ใช้บังคับในการพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรระดับสารวัตร - รองผู้บังคับการ เว้นแต่ในหลักเกณฑ์จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

2. หลักเกณฑ์นี้

“หน่วย” หมายถึง กองบัญชาการหรือกองบังคับการที่ขึ้นตรงต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือเทียบเท่า เว้นแต่ในหลักเกณฑ์จะมีความหมายเป็นอย่างอื่น

“หัวหน้าหน่วย” หมายถึง ผู้บัญชาการหรือผู้บังคับการหน่วยที่ขึ้นตรงต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า เว้นแต่ในหลักเกณฑ์จะมีความหมายเป็นอย่างอื่น

3. ให้มีวาระการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรปีละหนึ่งครั้ง คือ ในเดือนตุลาคม เรียกว่า “วาระการแต่งตั้งประจำปี”

การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจนอกวาระการแต่งตั้งประจำปี จะดำเนินการเฉพาะรายที่เห็นว่าจำเป็นต้องแต่งตั้งอย่างแท้จริงและไม่อาจรอการแต่งตั้งประจำปีได้

(ข) ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการแต่งตั้ง

4. ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจเป็นดังนี้

4.1 การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรระดับผู้กำกับการ -

รองผู้บังคับการ

4.1.1 กองบังคับการหรือเทียบเท่า

ให้ผู้บังคับการหรือเทียบเท่า และรองผู้บังคับการหรือเทียบเท่า ทุกคนร่วมกันพิจารณาจัดทำข้อมูลแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตามแบบที่กำหนดในท้ายหลักเกณฑ์นี้ ส่งไปยังผู้บัญชาการหรือเทียบเท่า

ทั้งนี้ สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่ารองผู้บังคับการ ซึ่งเป็น กรรมการตามข้อนี้ หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งรองหัวหน้าหน่วยเท่านั้น

4.1.2 กองบัญชาการหรือเทียบเท่า

เมื่อได้รับเอกสารตามข้อ 4.1.1 แล้ว ให้ผู้บัญชาการหรือเทียบเท่า รองผู้บัญชาการหรือเทียบเท่า และผู้ช่วยบัญชาการหรือเทียบเท่า ทุกคน ร่วมกันพิจารณาจัดทำ บัญชีข้อมูลแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตามแบบที่กำหนดในท้ายหลักเกณฑ์นี้แล้ว ให้ส่งไปยัง รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแต่ละคนตามที่ได้รับมอบหมายให้ปกครองบังคับบัญชาหน่วย นั้น ๆ สำหรับกองบังคับการที่ขึ้นตรงต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่อยู่ในการปกครองบังคับ บัญชาของรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้ส่งไปนั้รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแต่ละคน ตามที่ได้รับมอบหมายให้ปกครองบังคับบัญชาหน่วยนั้น ๆ

4.1.3 เมื่อรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้รับข้อมูลตามข้อ 4.1.2 แล้ว ให้รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ทุกคน ร่วมกันพิจารณา ให้ความเห็นชอบ แล้วส่งไปยังผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยผ่านสำนักงานกำลังพลเพื่อตรวจสอบข้อมูลรายละเอียดที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ รวมทั้งกฎหมายและระเบียบ

4.1.4 ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเสนอบัญชีตามข้อ 4.1.3 ต่อคณะกรรมการคัดเลือกระดับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อให้พิจารณาเสนอแนะผู้บัญชาการตำรวจ แห่งชาติสั่งแต่งตั้งต่อไป

4.2 การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร - รองผู้กำกับการ

4.2.1 ภายในอำนาจของผู้บังคับการหรือเทียบเท่า

ให้ผู้บังคับการหรือเทียบเท่า จัดทำบัญชีแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ ตามหลักเกณฑ์นี้ แล้วนำเสนอคณะกรรมการคัดเลือกระดับกองบังคับการ

4.2.2 ภายในอำนาจของผู้บัญชาการหรือเทียบเท่า

(1) ให้ผู้บังคับการหรือเทียบเท่า และรองผู้บังคับการหรือ เทียบเท่า ทุกคน ร่วมกันพิจารณาจัดทำข้อมูลแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตามแบบที่กำหนดให้ท้าย หลักเกณฑ์นี้ ไปยังผู้บัญชาการหรือเทียบเท่า เฉพาะการจัดทำข้อมูลแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับ สารวัตรหรือเทียบเท่าที่ดำรงตำแหน่งในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคของสำนักงานตำรวจ

แห่งชาติ สับเปลี่ยนหมุนเวียนในตำแหน่งที่ไม่สูง ตำแหน่งเดิมภายในเขตจังหวัดเดียวกัน จะต้องประสานงานขอรับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน

ทั้งนี้ สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่ารองผู้บังคับการ ซึ่งเป็นกรรมการตามข้อนี้ หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งรองหัวหน้าหน่วยเท่านั้น

(2) เมื่อผู้บัญชาการหรือเทียบเท่า ได้รับข้อมูลและเอกสารตามข้อ 4.2.2 (1) แล้ว ให้พิจารณานำเสนอคณะกรรมการคัดเลือกระดับกองบัญชาการ เพื่อให้พิจารณาเสนอแนะผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าแต่งตั้งต่อไป

4.2.3 ภายในอำนาจของผู้บังคับการหน่วยขึ้นตรงต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือเทียบเท่า ให้ดำเนินการเช่นเดียวกับผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าและถือปฏิบัติตามแนวทางตามข้อ 4.2.2 โดยอนุโลม

4.2.4 ภายในอำนาจของรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

(1) ให้ผู้บังคับการหรือเทียบเท่า และรองผู้บังคับการหรือเทียบเท่า ทุกคนในหน่วยที่จะแต่งตั้งข้าราชการตำรวจดำรงตำแหน่งในสังกัด ร่วมกันพิจารณาจัดทำข้อมูลแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตามแบบที่กำหนดในท้ายหลักเกณฑ์นี้ ส่งไปยังผู้บัญชาการหรือเทียบเท่า

(2) เมื่อผู้บัญชาการหรือเทียบเท่า ได้รับข้อมูลและเอกสารตามข้อ 4.2.4 (1) ให้ผู้บัญชาการหรือเทียบเท่า รองผู้บัญชาการหรือเทียบเท่า และผู้ช่วยผู้บัญชาการหรือเทียบเท่า ทุกคนในหน่วยที่จะแต่งตั้งข้าราชการตำรวจดำรงตำแหน่งในสังกัด ร่วมกันพิจารณาจัดทำบัญชีข้อมูลแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตามแบบที่กำหนดในท้ายหลักเกณฑ์นี้ แล้วให้ส่งไปยังรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแต่ละคนตามที่ได้รับมอบหมายให้ปกครองบังคับบัญชาหน่วยนั้น ๆ สำหรับกองบังคับการที่ขึ้นตรงต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่อยู่ในปกครองบังคับบัญชาของรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้ส่งไปยังรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแต่ละคนตามที่ได้รับมอบหมายให้ปกครองบังคับบัญชาหน่วยนั้น ๆ โดยผ่านสำนักงานกำลังพลทั้งสองกรณีเพื่อตรวจสอบข้อมูลรายละเอียดที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ รวมทั้งกฎหมายและระเบียบ

(3) เมื่อรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้รับข้อมูลตามข้อ 4.2.4 (2) แล้ว ให้พิจารณาคณะกรรมการคัดเลือกของรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เพื่อให้พิจารณาเสนอแนะรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแต่งตั้งต่อไป

4.3 การพิจารณาของคณะกรรมการคัดเลือก ฯ แต่ละคณะตามข้อ 4.1.4, 4.2.1, 4.2.2 (2), 4.2.3 หรือ 4.2.4 (3) แล้วแต่กรณี หากเห็นว่ามีความจำเป็น ก็อาจสั่งให้ผู้บัญชาการหรือผู้บังคับการหรือเทียบเท่า หรือผู้ที่เห็นว่าเกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ส่งข้อมูลมาเพิ่มเติมได้ ทั้งนี้ในการประชุมให้ผู้บัญชาการและผู้บังคับการหรือเทียบเท่า ที่เกี่ยวข้อง

เพื่อเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ ในกรณีที่คณะกรรมการฯ มีปัญหาและได้เรียกเข้าชี้แจงด้วยทุกครั้ง

4.4 การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาจัดทำบัญชีแต่งตั้งข้าราชการตำรวจเสนอคณะกรรมการคัดเลือกระดับจังหวัด เพื่อให้พิจารณาเสนอแนะผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป

(ค) หลักเกณฑ์การเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น

5. หลักเกณฑ์ในการพิจารณาแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งข้าราชการตำรวจชั้น สัญญาบัตร ในการจัดทำข้อมูลตามข้อ 4 จะพิจารณาผู้ที่มีมาตรฐานตามองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการคือ

5.1 คุณสมบัติทั่วไปสำหรับการแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งของแต่ละตำแหน่งครบถ้วนตามที่กำหนดในหลักเกณฑ์นี้

5.2 ความรู้ ความสามารถ อาวุโส ความเหมาะสมและความประพฤติของแต่ละบุคคล โดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาและการประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งนี้ให้คำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงานในตำแหน่งที่จะได้รับการพิจารณาแต่งตั้ง โดยมุ่งผลถึงประชาชนและหน่วยเป็นสำคัญกับให้นำประสบการณ์ ตลอดจนถึงการพิจารณาความดีความชอบและการดำเนินการทางวินัยย้อนหลัง 3 ปี รวมทั้งผลการศึกษาในหลักสูตรต่าง ๆ ซึ่งเป็นการพัฒนาข้าราชการตำรวจ มาใช้ประกอบการพิจารณาด้วย

6. คุณสมบัติทั่วไปสำหรับการแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งของแต่ละตำแหน่งตามข้อ 5.1 มีดังนี้

6.1 สารวัตรหรือเทียบเท่า

- 6.1.1 ตำแหน่งทั่วไป

(1) ยศร้อยตำรวจเอก และ

(2) ดำรงตำแหน่งรองสารวัตรหรือเทียบเท่า มาแล้ว

ไม่น้อยกว่า 8 ปี สำหรับผู้ได้รับปริญญาไม่ต่ำกว่าปริญญาโทให้ลดลงเหลือ 6 ปี

ตำแหน่งตามข้อนี้ ไม่ใช้บังคับสำหรับตำแหน่งควบปรับระดับ

เพิ่ม - ลด ได้ในตัวเอง

6.1.2 ตำแหน่งนายเวร และผู้ช่วยนายเวร

(1) ยศร้อยตำรวจเอก และ

(2) ดำรงตำแหน่งรองสารวัตรหรือเทียบเท่า มาแล้ว

ไม่น้อยกว่า 6 ปี

6.1.3 ตำแหน่งที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและหรือบัญชี, ตำแหน่งสารวัตร ในกลุ่มตำแหน่งวิศวกรรม, สถาปัตยกรรม, มัณฑนศิลป์, ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีใช้ตำแหน่งหัวหน้าหรือรองหัวหน้า หรือผู้ช่วยหัวหน้าหน่วย (ยกเว้นตำแหน่งนายเวรและผู้ช่วยนายเวร) และตำแหน่งที่ทำหน้าที่ด้านคอมพิวเตอร์ จะต้องมียศร้อยตำรวจเอก

6.1.4 สำหรับผู้ที่สำเร็จการศึกษาปริญญาเอกและจะแต่งตั้งเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งด้านวิชาการหรืออำนวยการ จะต้องมียศร้อยตำรวจเอก

6.2 รองผู้กำกับการ

6.2.1 ตำแหน่งทั่วไป

- (1) ยศพันตำรวจโท และ
 - (2) ดำรงตำแหน่งสารวัตรหรือเทียบเท่า มาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี
- ตำแหน่งตามข้อนี้ไม่ใช่บังคับสำหรับตำแหน่งควบปรับระดับ

เพิ่ม - ลด ได้ในตัวเอง

6.2.2 ตำแหน่งนายเวร และผู้ช่วยนายเวร

- (1) ยศพันตำรวจโท และ
- (2) ดำรงตำแหน่งสารวัตรหรือเทียบเท่า มาแล้วไม่น้อยกว่า 4 ปี

6.3 ผู้กำกับการ

6.3.1 ตำแหน่งทั่วไป

- (1) ยศพันตำรวจโท และ
- (2) ดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการหรือเทียบเท่า มาแล้ว

ไม่น้อยกว่า 4 ปี

ตำแหน่งตามข้อนี้ไม่ใช่บังคับสำหรับตำแหน่งควบปรับระดับ

เพิ่ม - ลด ได้ในตัวเอง

6.3.2 ตำแหน่งนายเวร และผู้ช่วยนายเวร

- (1) ยศพันตำรวจโท และ
- (2) ดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการหรือเทียบเท่า มาแล้ว

ไม่น้อยกว่า 3 ปี

6.3.3 สังกัดสำนักงานแพทย์ใหญ่ (ยกเว้นตำแหน่งผู้กำกับการงานกำลังพล งานนโยบายและแผน และงานส่งกำลังบำรุง)

- (1) ยศพันตำรวจโท และ

(2) ดำรงตำแหน่งสารวัตรหรือเทียบเท่าขึ้นไป ในสำนักงานแพทย์ใหญ่ หรือในสายการแพทย์ของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 ปี (สำหรับผู้ที่ไม่โอนมาให้เริ่มนับตั้งแต่เป็นข้าราชการชั้นโทขึ้นไป หรือระดับ 4 ขึ้นไป รวมเข้าเป็นกำหนดระยะเวลา 6 ปี ดังกล่าวด้วย) หรือ

(3) ดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการหรือเทียบเท่า ในสำนักงานแพทย์ใหญ่ หรือในสายการแพทย์ของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี

6.3.4 ตำแหน่งที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและหรือบัญชี, ตำแหน่งที่ทำหน้าที่ด้านคอมพิวเตอร์, ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งเป็นตำแหน่งที่ต้องใช้ผู้มีคุณวุฒิทางวิทยาศาสตร์ หรือวิศวกรรมศาสตร์ และตำแหน่งผู้กำกับการในกลุ่มตำแหน่งวิศวกรรม สถาปัตยกรรม และมัณฑนศิลป์

(1) ขสพันตำรวจโท และ

(2) ดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการหรือเทียบเท่า มาแล้ว

ไม่น้อยกว่า 1 ปี

6.4 รองผู้บังคับการหรือเทียบเท่า

6.4.1 ตำแหน่งทั่วไป

(1) ขสพันตำรวจเอก และ

(2) ดำรงตำแหน่งผู้กำกับการหรือเทียบเท่า มาแล้ว

ไม่น้อยกว่า 3 ปี

6.4.2 ตำแหน่งนายเวร

(1) ขสพันตำรวจเอก และ

(2) ดำรงตำแหน่งผู้กำกับการหรือเทียบเท่า มาแล้ว

ไม่น้อยกว่า 2 ปี

6.5 ตำแหน่งอาจารย์ในสังกัดโรงเรียนนายร้อยตำรวจและกองบัญชาการ ศึกษา ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ตร. กำหนด

6.6 ตำแหน่งพนักงานสอบสวน (สบ 2) - (สบ 3) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ การประเมินและวิธีการที่ ก.ตร. กำหนด

6.7 ตำแหน่งสารวัตรและรองผู้กำกับการ ที่ทำหน้าที่ในสายงานปฏิบัติการ ป้องกันปราบปรามทางน้ำ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การประเมินและวิธีการที่ ก.ตร.กำหนด

7. แนวทางการพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง

7.1 ในการพิจารณาเสนอแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่ง ให้หัวหน้าหน่วยพิจารณาจาก บุคคลภายในหน่วยที่มีคุณสมบัติและเงื่อนไขครบถ้วนก่อน ถ้าหากภายในหน่วยไม่มีหรือมีแต่ไม่

เหมาะสมที่จะเลื่อนตำแหน่ง ก็อาจพิจารณาเลือกสรรจากบุคคลภายนอกที่มีคุณสมบัติและเงื่อนไขครบถ้วนเหมาะสมได้ โดยชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นต่อคณะกรรมการคัดเลือกระดับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

7.2 ในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการตามข้อ 7.1 ได้ ก็อาจเสนอบุคคลในหน่วยที่มีคุณสมบัติและเงื่อนไขไม่ครบถ้วนได้ โดยชี้แจงเหตุผลความจำเป็นต่อคณะกรรมการคัดเลือกระดับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

(ง) หลักเกณฑ์การแต่งตั้งสับเปลี่ยนหมุนเวียนในตำแหน่งเท่าเดิม

8. การแต่งตั้งสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ในการจัดทำข้อมูลตามข้อ 4 ให้ถือหลักเกณฑ์ว่า ต้องดำรงตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งครั้งสุดท้ายมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี จึงจะแต่งตั้งไปดำรงตำแหน่งอื่นได้ เว้นแต่

8.1 กรณีมีเหตุความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ของทางราชการหรือเพื่อ มิให้เสียหายแก่ทางราชการ ซึ่งไม่อาจรอให้ครบกำหนดได้ ให้เสนอสำนักงานตำรวจแห่งชาติพิจารณาอนุมัติเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย หรือ

8.2 เป็นการแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่ง หรือ

8.3 เป็นการแต่งตั้งเลื่อนระดับชั้นของตำแหน่ง หรือ

8.4 การแต่งตั้งข้ามหน่วยสำหรับข้าราชการตำรวจที่ดำรงตำแหน่งในหน่วยเดียวติดต่อกันมาไม่น้อยกว่า 3 ปี หรือ

8.5 การแต่งตั้งข้ามหรือพ้นจากจังหวัดสำหรับข้าราชการตำรวจระดับสารวัตร ที่ดำรงตำแหน่งในจังหวัดเดียวติดต่อกันมาไม่น้อยกว่า 3 ปี หรือ

8.6 การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งนายเวรและผู้ช่วยนายเวร

9. ให้มีการแต่งตั้งสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการตำรวจที่ดำรงตำแหน่งที่สามารถให้ลูกให้โทษกับประชาชนได้ในกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

9.1 ผู้ดำรงตำแหน่งผู้กำกับการ, รองผู้กำกับการหัวหน้าหน่วย และสารวัตรหัวหน้าหน่วย

9.1.1 เมื่อได้ดำรงตำแหน่งปัจจุบันนับตั้งแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้งจนถึงปัจจุบันมาครบ 3 ปีแล้ว หรือ

9.1.2 เมื่อได้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งปัจจุบันและตำแหน่งในอดีตก่อนหน้านี้ อยู่ในพื้นที่เดียวกันติดต่อกันนับเวลารวมกันครบ 3 ปีแล้ว

9.1.3 กรณีตามข้อ 9.1.1 หากมีความจำเป็นอย่างอื่นที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งปัจจุบันต่อไปก็ให้ขออนุมัติดำรงตำแหน่งต่อไปได้อีกครั้งเดียวไม่เกิน 1 ปี

9.1.4 กรณีตามข้อ 9.1.2 หากมีความจำเป็นอย่างอื่นที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งปัจจุบันต่อไปก็ให้ขออนุมัติดำรงตำแหน่งต่อไปได้อีกครั้งละ 1 ปี ไม่เกิน 2 ครั้ง

9.1.5 สำหรับตำแหน่งใดที่ถือว่าเป็นตำแหน่งที่จำเป็นต้องมีการแต่งตั้งโยกย้ายสับเปลี่ยนหรือไม่นั้น ให้เป็นไปตามบัญชีที่แนบท้ายหลักเกณฑ์นี้

9.2 รองผู้กำกับการในสถานีตำรวจ (ที่มีใช้หัวหน้าหน่วย), สารวัตรในสถานีตำรวจทุกตำแหน่ง ยกเว้นพนักงานสอบสวน (สบ 2), สารวัตรในงานที่ 1 - 4 กองกำกับการ 2 กองบังคับการตำรวจจราจร, สารวัตรในแผนก 1 กองกำกับการ 1 กองตำรวจรถไฟ และสารวัตรในแผนก 2 กองกำกับการ 1 กองตำรวจน้ำ

9.2.1 เมื่อได้ดำรงตำแหน่งปัจจุบันนับตั้งแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้งจนถึงปัจจุบัน มาครบ 4 ปีแล้ว หรือ

9.2.2 เมื่อได้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งปัจจุบันและตำแหน่งในอดีตก่อนหน้านี้ อยู่ในพื้นที่เดียวกันนับเวลารวมกันครบ 4 ปีแล้ว

9.2.3 กรณีตามข้อ 9.2.1 และข้อ 9.2.2 หากมีความจำเป็นอย่างอื่นที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งปัจจุบันต่อไปก็ให้ขออนุมัติดำรงตำแหน่งต่อไปได้อีกครั้งละ 1 ปี ไม่เกิน 2 ครั้ง

9.3 ตำแหน่งที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาป่าไม้

ให้แต่งตั้งข้าราชการตำรวจในสังกัดกองกำกับการ 2 - 4 กองตำรวจป่าไม้ทุกตำแหน่งที่ดำรงตำแหน่งมาครบ 3 ปี สับเปลี่ยนหมุนเวียนไปดำรงตำแหน่งอื่น หากมีความจำเป็นอย่างอื่นที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งปัจจุบันต่อไปก็ให้ขออนุมัติดำรงตำแหน่งต่อไปได้อีกครั้งเดียวไม่เกิน 1 ปี

9.4 ตำแหน่งที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน

ให้แต่งตั้งข้าราชการตำรวจที่ดำรงตำแหน่งสารวัตรหรือเทียบเท่าที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน ซึ่งดำรงตำแหน่งมาครบ 4 ปี สับเปลี่ยนหมุนเวียนไปดำรงตำแหน่งอื่น หากมีความจำเป็นอย่างอื่นที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งปัจจุบันต่อไปก็ให้ขออนุมัติดำรงตำแหน่งต่อไปได้อีกครั้งละ 1 ปี ไม่เกิน 2 ครั้ง

9.5 การขออนุมัติตามข้อ 9.1.3, 9.1.4, 9.2.3, 9.3 และ 9.4 จะต้องได้รับอนุมัติโดยมติเป็นเอกฉันท์ของคณะกรรมการคัดเลือกแต่ละคณะแล้วแต่กรณี

(จ) หลักเกณฑ์การปฏิบัติในการดำเนินการแต่งตั้ง

10. การจัดทำบัญชีตามข้อ 4 ให้นำข้อมูลของผู้บังคับบัญชาต้นสังกัด มาใช้ประกอบในการพิจารณาด้วย การส่งข้อมูลจะต้องมีรายงานการประชุม, รายละเอียดและเหตุผลที่ไม่เสนอแต่งตั้งผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและมีอาวุโสสูงกว่าผู้ที่ได้รับการเสนอแต่งตั้ง กับรายชื่อผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและเหมาะสมที่จะได้รับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นแต่ยังไม่ได้เสนอแต่งตั้งตามตัวอย่างแบบฟอร์มแนบท้ายหลักเกณฑ์นี้ พร้อมทั้งการประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สำหรับการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจของผู้ได้รับมอบหมายอำนาจการแต่งตั้งให้ถือปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายและหลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติกำหนดไว้โดยเคร่งครัด และให้ตรวจสอบตำแหน่ง อัตราเงินเดือน กฎหมายและหลักเกณฑ์การแต่งตั้งกับสำนักงานกำลังพลก่อนการแต่งตั้งทุกครั้ง เมื่อมีคำสั่งแต่งตั้งแล้วให้ส่งสำเนาคำสั่งไปยังสำนักงานกำลังพลภายใน 7 วัน

11. ระยะเวลาการดำเนินการแต่งตั้งภายในอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายอำนาจการแต่งตั้ง

11.1 ผู้บัญชาหรือเทียบเท่า และผู้บังคับการหน่วยขึ้นตรงต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือเทียบเท่า ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน นับตั้งแต่วันที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติกำหนด

11.2 รองผู้บังคับการตำรวจแห่งชาติ ให้ดำเนินการได้ตั้งแต่การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจภายในอำนาจของผู้บัญชาการตามข้อ 11.1 เสร็จสิ้นลง โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน

11.3 ผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ดำเนินการได้ตั้งแต่การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจภายในอำนาจของรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามข้อ 11.2 เสร็จสิ้นลง โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน

12. การประสานงานในการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ให้ดำเนินการดังนี้

12.1 การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจข้ามหน่วย ให้หน่วยสังกัดใหม่เป็นผู้รับผิดชอบประสานงานหน่วยต้นสังกัดเดิมให้เรียบร้อยก่อนเสนอข้อมูลทุกราย

12.2 หากมีกรณีที่หน่วยส่งข้อมูลโดยยังไม่มีผลการดำเนินการตามข้อ 12.1 หรือดำเนินการแล้ว แต่ยังไม่เสร็จสิ้น ให้สำนักงานกำลังพลประสานงานไปยังหน่วยที่เสนอข้อมูลดำเนินการเฉพาะรายที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ก่อน และให้สำนักงานกำลังพลดำเนินการตรวจสอบข้อมูลเฉพาะรายที่หน่วยดำเนินการประสานงานครบถ้วนแล้ว เท่านั้น

13. การจัดลำดับอาวุโสของข้าราชการตำรวจในการแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่ง ให้ใช้ตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

13.1 มียศสูงกว่า สำหรับผู้มียศพันตำรวจเอกรับเงินเดือนอัตราพันตำรวจเอก (พิเศษ) เป็นผู้มีอาวุโสสูงกว่าผู้ที่รับเงินเดือนอัตราพันตำรวจเอก

13.2 ถ้ามียศเท่ากัน ให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนั้นในสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งมีระยะเวลานานกว่า

13.3 ถ้ามีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนานเท่ากัน ให้ผู้ที่ได้รับยศนั้นก่อน

13.4 ถ้าได้รับยศและดำรงตำแหน่งพร้อมกัน หรือได้รับยศพร้อมกันและมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเท่ากัน ให้ผู้ที่ได้รับเงินเดือนสูงกว่า

13.5 ถ้าได้รับเงินเดือนเท่ากัน ให้ผู้ที่ได้รับยศถัดลงไปก่อน

13.6 ถ้าได้รับยศถัดลงไปพร้อมกัน ให้ผู้มีอายุราชการสูงกว่า

13.7 ถ้าอายุราชการเท่ากัน ให้ผู้มีอายุตัวสูงกว่า

14. การนับอายุราชการและระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง เพื่อใช้ในการประกอบ การแต่งตั้ง ในนับดังนี้

14.1 การนับอายุราชการ ให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่บรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการ ตำรวจชั้นสัญญาบัตร สำหรับผู้ที่โอนมาให้เริ่มนับตั้งแต่บรรจุเป็นข้าราชการชั้นตรี หรือระดับ 3 หรือข้าราชการทหารชั้นสัญญาบัตร

14.2 การนับระยะเวลา

14.2.1 การแต่งตั้งในวาระการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจประจำปี ให้นับ วาระการแต่งตั้งในปีถัดไปเป็น 1 ปี ไม่ว่าการแต่งตั้งจะมีผลเมื่อใด

14.2.2 การแต่งตั้งนอกวาระการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจประจำปีและ การแต่งตั้งสับเปลี่ยนหมุนเวียนตามข้อ 8 ให้นับแบบวันชนวัน

14.2.3 ข้าราชการตำรวจที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งครั้งแรก หากนับ ระยะเวลาตั้งแต่วันที่บรรจุ ถึงวันที่ 30 กันยายน รวมแล้วไม่น้อยกว่า 8 เดือน ให้นับเป็น 1 ปี

15. การกำหนดวันมีผลบังคับใช้และวัน โอนอัตราเงินเดือนในคำสั่งแต่งตั้ง ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ให้ดำเนินการดังนี้

15.1 วันมีผลบังคับใช้

15.1.1 คำสั่งที่ออกระหว่างวันที่ 1 - 15 ของเดือนใด ให้สั่งการให้ดำรง ตำแหน่งใหม่ตั้งแต่วันที่ 1 ของเดือนถัดไป

15.1.2 คำสั่งที่ออกระหว่างวันที่ 16 - วันสุดท้ายของเดือน ให้สั่งการ ให้ดำรงตำแหน่งใหม่ตั้งแต่วันที่ 16 ของเดือนถัดไป

15.1.3 กรณีจำเป็นต้องให้ข้าราชการตำรวจผู้ใดพ้นจากตำแหน่งเดิม โดยเร่งด่วนเพื่อประโยชน์ของทางราชการ จะสั่งการให้พ้นจากตำแหน่งเดิมให้เร็วกว่ากำหนดระยะเวลาข้างต้น หรือในวันออกคำสั่งก็ได้ แต่จะต้องแจ้งคำสั่งให้ข้าราชการตำรวจผู้นั้นทราบทันที ภายในกำหนดระยะเวลาที่มีผลตามที่ระบุในคำสั่งแต่งตั้ง

15.2 วันโอนอัตราเงินเดือน

15.2.1 คำสั่งที่ออกระหว่างวันที่ 1 - 10 ของเดือน ให้โอนอัตราเงินเดือนตั้งแต่วันที่ 1 ของเดือนถัดไป

15.2.2 คำสั่งที่ออกระหว่างวันที่ 11 - วันสุดท้ายของเดือน ให้โอนอัตราเงินเดือนตั้งแต่วันที่ 1 ของเดือนที่สองถัดจากเดือนที่ออกคำสั่ง

15.3 ในการออกคำสั่งแต่งตั้ง ให้ระบุในคำสั่งด้วยว่าข้าราชการตำรวจรายใด เป็นการแต่งตั้งตามคำร้องของผู้นั้น เนื่องจากได้มีพระราชกฤษฎีกาคำเข้าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2541 ได้กำหนดข้อยกเว้น ห้ามมิให้ข้าราชการผู้ซึ่งได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเองมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านไว้ในมาตรา 7 (4)

16. การพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการตำรวจที่ได้รับอนุมัติหรืออนุญาตให้ลาศึกษาตามโครงการ ให้ดำเนินการดังนี้

16.1 ดำเนินการแต่งตั้งหรือเสนอขอแต่งตั้งให้ข้าราชการตำรวจผู้นั้นไปดำรงตำแหน่งตามโครงการที่ได้รับอนุญาตให้ลาไปศึกษาทันที

16.2 การดำเนินการแต่งตั้งหรือเสนอขอแต่งตั้งตามข้อ 16.1 หากปรากฏว่าตำแหน่งตามโครงการมีผู้อื่นครองอยู่ ให้ดำเนินการแต่งตั้งหรือเสนอขอแต่งตั้งผู้ที่ครองตำแหน่งอยู่ไปดำรงตำแหน่งอื่น เพื่อเปิดตำแหน่งตามโครงการให้ว่าง แล้วดำเนินการแต่งตั้งหรือเสนอขอแต่งตั้งผู้ที่ได้รับอนุมัติหรืออนุญาตให้ลาไปศึกษาไปดำรงตำแหน่งตามโครงการต่อไป

16.3 ข้าราชการตำรวจผู้ที่ได้รับอนุมัติหรืออนุญาตให้ลาไปศึกษาตามโครงการ แม้ไม่อาจได้รับการบรรจุให้ได้รับเงินเดือนตามคุณวุฒิที่ได้รับอนุมัติ หรืออนุญาตให้ลาไปศึกษาเมื่อสำเร็จการศึกษาได้ เนื่องจากได้รับยศและหรือได้รับอัตราเงินเดือนเท่ากัน หรือสูงกว่ายศ และหรืออัตราเงินเดือนที่กำหนดไว้ สำหรับผู้นั้น ๆ อยู่แล้ว ให้ดำเนินการตามข้อ 16.1 และข้อ 16.2 ด้วย

17. การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจที่หมดเหตุประจำหรือสำรองราชการ หรือการสั่งให้ข้าราชการตำรวจที่ถูกสั่งพักราชการ ให้ออกจากราชการไว้ก่อน หรือถูกสั่งไล่ออก ให้ออกหรือปลดออก กลับเข้ารับราชการแล้วแต่กรณี ให้ดำเนินการดังนี้

17.1 หน่วยเดิมซึ่งผู้ที่เข้าหลักเกณฑ์ข้างต้นสังกัดอยู่ก่อนถูกสั่งประจำหรือสำรองราชการ พักราชการ ให้ออกจากราชการไว้ก่อน หรือถูกสั่งไล่ออก ให้ออก หรือปลดออก

จะต้องรับไปอยู่ในหน่วยของตน เว้นแต่ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหัวหน้าหน่วยอื่นยินดีรับตัวผู้นั้น เข้าไปอยู่ในหน่วยของตน

17.2 การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหรือการสั่งให้กลับเข้ารับราชการนั้น ให้ดำเนินการในโอกาสแรกที่มีตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งเทียบตำแหน่งเดิมว่าง ส่วนการจะให้ไปดำรงตำแหน่งใด ให้หัวหน้าหน่วยเป็นผู้พิจารณาตามความเหมาะสม โดยให้พิจารณาถึงคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งด้วย หากตำแหน่งที่ว่างอยู่ไม่เหมาะสมหรือคุณสมบัติไม่ตรงกับคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งในตำแหน่งที่ว่าง ก็อาจจะดำเนินการแต่งตั้งผู้ที่เหมาะสมหรือมีคุณสมบัติตรงมาดำรงตำแหน่งที่ว่าง เพื่อจะได้แต่งตั้งผู้ที่รออยู่ไปดำรงตำแหน่งแทน การดำเนินการดังกล่าว หน่วยเกี่ยวข้องจะต้องประสานงานกับกองทะเบียนผล สำนักงานกำลังพล เพื่อตรวจสอบความถูกต้องเกี่ยวกับตำแหน่งที่จะรองรับก่อน โดยให้ระบุตำแหน่งและเลขตำแหน่งที่จะรองรับด้วย

17.3 หากหน่วยเดิมไม่แจ้งตำแหน่งหรือแจ้งว่ายังไม่มีตำแหน่งที่เหมาะสมจะรับผู้ที่เข้าหลักเกณฑ์ข้างต้นโดยไม่มีเหตุอันควร สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะพิจารณาดำเนินการเองตามความเหมาะสมทุกราย

18. ข้าราชการตำรวจที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งจากบุคคลภายนอก หรือโอนมาเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร หากมีเงื่อนไขให้ดำรงตำแหน่งในตำแหน่งหรือหน่วยที่บรรจุไว้เป็นการเฉพาะราย จะต้องดำรงตำแหน่งและอยู่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหรือหน่วยนั้น ๆ แล้วแต่กรณี ให้ครบตามเงื่อนไขก่อน จึงจะมีสิทธิได้รับการพิจารณาแต่งตั้งไปดำรงตำแหน่งอื่น

19. ข้าราชการตำรวจที่ได้รับอนุมัติให้ลาศึกษาในสถาบันการศึกษาภายในประเทศ หรือสถาบันการศึกษาต่างประเทศ จะต้องปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งตามโครงการเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี นับแต่วันที่สำเร็จการศึกษาและรายงานตัวเข้าปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งตามโครงการที่ได้รับอนุมัติให้ลาศึกษา ไม่ว่าผู้นั้นจะได้รับอนุมัติให้บรรจุให้ได้รับอัตราเงินเดือนตามคุณวุฒิหรือไม่ก็ตาม

20. การเดินทางไปรับตำแหน่งใหม่และการรายงานตัวเมื่อได้รับคำสั่งแต่งตั้งของข้าราชการตำรวจทุกระดับ

20.1 การเดินทางไปรับตำแหน่งใหม่เมื่อมีคำสั่งแต่งตั้งให้ปฏิบัติดังนี้

20.1.1 ให้หัวหน้าหน่วยแจกจ่ายคำสั่งลงไปตามลำดับชั้นจนถึงผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของข้าราชการตำรวจที่ได้รับการแต่งตั้งโดยด้วยที่สุด ทั้งนี้ ต้องก่อนวันที่มีผลตามที่ระบุในคำสั่งแต่งตั้ง

20.1.2 ให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นระดับแผนก สถานีตำรวจ กองกำกับการ ตำรวจภูธรจังหวัด กองบังคับการ หรือกองบัญชาการหรือเทียบเท่า แล้วแต่กรณี เรียกตัวผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งมาลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งโดยด่วน แล้วให้รีบส่งตัวผู้นั้นเดินทางไปรับ

ตำแหน่งใหม่ถึงผู้บังคับบัญชาชั้นต้นทางตำแหน่งใหม่ภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันที่ลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่ง แต่ทั้งนี้ต้องไม่ก่อนวันที่คำสั่งแต่งตั้งมีผลบังคับใช้ โดยหนังสือส่งตัวเดินทางไปปรับตำแหน่งใหม่ให้ปรากฏรายละเอียดที่เป็นประโยชน์แก่ต้นสังกัดใหม่ด้วย เช่น คุณวุฒิ อัตราเงินเดือน อายุตัว อายุราชการ หมายเลขสมาชิกสมาคมกิจสงเคราะห์ หนังสือที่ค้างชำระกับทางราชการ การอยู่ระหว่างต้องหาหรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือการดำเนินการทางวินัย เป็นต้น

20.1.3 หากผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งไม่สามารถที่จะเดินทางไปปรับตำแหน่งใหม่ได้ภายในกำหนดตามข้อ 20.1.2 ให้ดำเนินการดังนี้

(1) การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับผู้บังคับการหรือเทียบเท่าขึ้นไป ให้รายงานเหตุขัดข้องต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติ

(2) การแต่งตั้งนอกเหนือจากข้อ 20.1.3 (1) ให้รายงานเหตุขัดข้องต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติ ห้ามมิให้ผู้บังคับบัญชาอื่น นอกจากผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งพิจารณาอนุมัติเป็นอันขาด

20.2 การรายงานตัวเมื่อได้รับคำสั่งแต่งตั้งย้ายสังกัด เมื่อลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งแต่งตั้งแล้ว ให้ปฏิบัติดังนี้

20.2.1 ให้รายงานตัวเป็นลายลักษณ์อักษรต่อผู้บังคับบัญชาที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยเหนือตนขึ้นไปหนึ่งระดับ การรายงานนี้ให้ปรากฏคำสั่ง วัน เดือน ปีที่ถูกต้องแต่งตั้ง ให้ไปปรับตำแหน่ง ณ ที่ใด จะออกเดินทางในวัน เดือน ปี และเมื่อเดินทางไปถึงแล้วให้รายงานเป็นลายลักษณ์อักษรต่อผู้บังคับบัญชาที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยเหนือตนขึ้นไปหนึ่งระดับทางสังกัดใหม่ โดยให้มีข้อความดังกล่าวแล้วข้างต้น และให้บอกวัน เดือน ปี ที่ไปถึงด้วยการรายงานนี้ให้ดำเนินการภายใน 48 ชั่วโมง นับแต่วันที่ลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งแต่งตั้งนั้น และนับแต่เวลาเดินทางไปถึง ณ ที่รับตำแหน่งใหม่

20.2.2 นอกจากได้รายงานเป็นลายลักษณ์อักษรตามข้อ 20.2.1 แล้ว ให้รายงานตัวทางวาจาต่อผู้บังคับบัญชาเช่นเดียวกับข้อ 20.2.1 สำหรับราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้รายงานตัวต่อหัวหน้าฝ่ายปกครองท้องที่ในระดับกิ่งอำเภอ หรืออำเภอ และจังหวัด โดยจะต้องรายงานก่อนหรือในวันที่จะออกเดินทาง และในโอกาสแรกที่เดินทางไปถึง ณ ที่รับตำแหน่งใหม่แล้วแต่กรณี

20.3 สำหรับการเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ทางสังกัดใหม่ของข้าราชการตำรวจที่ถูกสั่งให้สำรองราชการหรือประจำส่วนราชการ ให้ถือปฏิบัติตามแนวทางตามข้อ 20.1 และข้อ 20.2 โดยอนุโลม

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	พ.ด.ท. พรปิยะ ชุณหศรี
วันเดือนปีเกิด	12 เมษายน พ.ศ. 2496
สถานที่เกิด	เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	1195 อ่อนนุช 46 ถนนสุขุมวิท แขวงประเวศ กรุงเทพมหานคร 10250
ตำแหน่งหน้าที่การงาน	รองผู้กำกับการตรวจจ่าย 1 กองการเงิน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
สถานที่ทำงานปัจจุบัน	กองการเงิน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
ประวัติการศึกษา	
พ.ศ. 2502-2514	ประถมศึกษา - มัธยมศึกษา จากโรงเรียน กรุงเทพคริสเตียนวิทยาลัย
พ.ศ. 2520	วท.บ. (เคมี) จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
พ.ศ.2532	พณ.ม. (บริหารธุรกิจ) จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

**ความสัมพันธ์ระบบราชการ : ที่มา แบบแผน และการปรับเปลี่ยน
แบบแผนความสัมพันธ์ระบบในกรมตำรวจ**

**บทคัดย่อ
ของ
พันตำรวจโท พรปิยะ ชูณหะศรี**

**เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาการศึกษาดุสิตบัณฑิต สาขาพัฒนศึกษาศาสตร์
มีนาคม 2542**

การวิจัยนี้มี วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาที่มา และแบบแผนของความสัมพันธ์นอก
ระบบราชการในกรมตำรวจ รวมทั้งศึกษาการเปลี่ยนแปลงของแบบแผนความสัมพันธ์นอก
ระบบว่ามีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยใช้วิธีวิจัยเชิง
คุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ระดับลึกจากข้าราชการตำรวจ

ผลการศึกษาพบว่า ความสัมพันธ์นอกระบบราชการในกรมตำรวจ มีที่มาจาก
ระบบของสังคมไทย การจัดระเบียบทางสังคมภายในกรมตำรวจและอำนาจภายนอกกรม
ตำรวจ ส่วนกระบวนการสร้างความสัมพันธ์นอกระบบราชการในกรมตำรวจนั้น ใช้วิธีการ
สร้างความพึงพอใจส่วนตัวจากผู้บังคับบัญชาโดย ให้บริการส่วนตัว ให้ทรัพย์สินหรือสิ่งของ
ตลอดจนไปช่วยราชการสำนักงานผู้บังคับบัญชาหรือเป็นนายเวร และใช้วิธีการทำให้ผู้บังคับ
บัญชายินยอม โดยร้องขอจากผู้รู้จักกับผู้บังคับบัญชา หรือขอรับการสนับสนุนจากผู้มี
อำนาจเหนือกว่าผู้บังคับบัญชา นอกจากนั้นยังพบว่าแบบแผนความสัมพันธ์นอกระบบ
ราชการในกรมตำรวจสามารถจัดเป็น 3 รูปแบบ คือ ความสัมพันธ์แบบเครือญาติ ความ
สัมพันธ์แบบนายกับลูกน้องและความสัมพันธ์แบบการเมือง ซึ่งแบบแผนความสัมพันธ์
นอกระบบราชการในกรมตำรวจดังกล่าว มีการปรับเปลี่ยนไปตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม
และการเมือง กล่าวคือความสัมพันธ์แบบเครือญาติ รูปแบบความสัมพันธ์จะไม่เปลี่ยนแปลง
ไปจากอดีตมากนัก หากความสัมพันธ์แบบนายกับลูกน้องมีการใช้สิ่งของมีค่าเป็นเครื่อง
ตอบแทนมากขึ้น และความสัมพันธ์ระหว่างกันจะสิ้นสุดลงเมื่อ ผู้บังคับบัญชามองว่าอำนาจลง
ความสัมพันธ์แบบการเมืองมีความสำคัญมากขึ้นและมากที่สุดในปัจจุบัน

INFORMAL RELATIONSHIPS IN BUREAUCRATIC SYSTEM :
FORMATION, PATTERNS AND PATTERN TRANSITION
IN THE POLICE DEPARTMENT

AN ABSTRACT

BY

POLICE LIEUTENANT COLONEL PORNPIYA SCHUNHSRI

Presented in partial fulfillment of the requirements for the
Doctor of Education degree in Development Education
at Srinakharinwirot University

March 1999

This research is intended to study the informal relationships in the Police Department - how they are developed, how they can be categorized, and how such relationships change in according to the economic, social and political situations. The methodology used in this research is qualitative and the information used is derived from in-depth interviews with police officials.

The findings show that informal relationships in the Police Department are based on the Thai value system ,social organization system in the Police Department and the power system outside of the Police Department. Ways of developing such informal relationships include personal services or gift offerings from the junior officer to his superior, as well as taking on special assignments in the superior's section. The junior officer may also try to gain his superior's acceptance by petitioning with the superior's contacts or by soliciting support from a higher ranking officer than the superior.

The informal relationship in the Police Department can be categorised into three patterns relationship based on kinship, relationship based on sponsorship, and relationship based on politics. Such relationships change according to the economic, social and political situation. However, the kinship-based relationships are not likely to change very much, while sponsorship-based relationships requiring offerings of valuable gifts are increasing , and sponsorship-based relationships likely to end when the superior ceases to be in power. The politically-based relationships are currently the most prominent kind in today's environment.