

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในการที่จะศึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในปัจจุบันว่ามีประสิทธิภาพในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงใด รวมถึงผลกระทบบางอย่างของโครงสร้างของกรมตำรวจในระบบรวมศูนย์อำนาจต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และปัจจัยต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องที่ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการปรับปรุงโครงสร้าง เพื่อการกระจายอำนาจของกรมตำรวจให้ได้ผล เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย หลักการปกครองประเทศ หลักการรวมศูนย์อำนาจ หลักการกระจายอำนาจ หลักการปกครองท้องถิ่น ทฤษฎีการเมืองการปกครอง ทฤษฎีและแนวคิดตำรวจกับการเมือง และทฤษฎีการให้บริการของรัฐ เพื่อวางเป็นกรอบความคิด (framework) ในการศึกษาต่อไป

การเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย

การเมืองเป็นสิ่งที่มนุษย์ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะเป็นส่วนสำคัญของการดำรงชีวิตมนุษย์ ที่เป็นเช่นนั้นเพราะว่าบุคคลย่อมมีความต้องการแตกต่างกันออกไป ต่างฝ่ายต่างก็พยายามดำเนินการเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามที่ตนปรารถนา ซึ่งความต้องการนั้นอาจขัดกันก็ได้ ดังนั้น การแก้ไขความขัดแย้งที่ดี การแบ่งปันคุณค่าหรือประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมที่มีอยู่น้อยลงไปในทุกวันเพื่อให้ทั่วถึงก็ดี การดำเนินการเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ร่วมกันก็ดี ถือว่าเป็นกิจกรรมทางการเมืองทั้งสิ้น สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของมนุษย์ทุกคนในรัฐไม่มากก็น้อย¹

¹จรรยา สุภาพ, "การเมือง: ระบบการเมือง." ใน พัฒนาการเมืองการปกครอง. ประพนต นันทียะกุล บรรณาธิการ. กรุงเทพมหานคร: บริษัทสารมวลชน จำกัด, 2525, หน้า 65.

การเมืองจึงมีความหมายต่างจากรัฐ เพราะรัฐเป็นองค์การที่ประกอบด้วยพลเมือง มีอาณาจักรหรือดินแดน มีรัฐบาลเป็นผู้ออกกฎหมายและมีหน้าที่รักษาความสงบของสังคม² และมีอำนาจอธิปไตย คือรัฐบาลของรัฐนั้น ๆ จะต้องเป็นรัฐบาลที่มีอำนาจเต็มในการปกครองบริหารประเทศไทย โดยไม่ต้องฟังบัญชาจากรัฐบาลอื่น ๆ³ จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐหรือรัฐบาลก็คือองค์การทางสังคมอย่างหนึ่งที่มีอำนาจเหนือทุกคนในอาณาจักร มีหน้าที่ในการแก้ปัญหาส่วนรวมให้แก่สังคม เพื่อดำรงไว้เพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคม

นักปรัชญาสำคัญ ๆ ได้ให้ความหมายการเมืองแตกต่างกันออกไป แต่ละยุคแต่ละสมัย ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการเมืองมีความหมายหลากหลายแตกต่างกันไป อาทิเช่น เพลโต (Plato) และอริสโตเติล (Aristotle) ได้กล่าวว่าการเมืองเป็นเรื่องของการแสวงหาความยุติธรรมและการดำรงชีวิตที่ดีของมนุษย์ ซึ่งอริสโตเติล พยายามมองการเมืองเป็นเรื่องของการที่บุคคลมีอำนาจในการปกครองคน ชุมชนที่มีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องจะมีลักษณะที่แตกต่างไปจากชุมชนแบบอื่น (ชุมชนแบบอื่นหมายถึงชุมชนที่ประชาชนมีความสัมพันธ์ระหว่างนายกับทาส) เป็นความสัมพันธ์ที่แตกต่างไปจากชุมชนที่เป็นการเมือง (ชุมชนการเมือง คือชุมชนที่มีประชาชนกับบุคคลอีกบุคคลหนึ่งที่เรียกว่าผู้ปกครอง ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับประชาชนเป็นความสัมพันธ์เชิงการเมือง) ดังจะเห็นได้จากในหนังสือเรื่อง Politics ของอริสโตเติล ได้อธิบายว่าการเมืองจะต้องมีลักษณะสำคัญบางประการ อาทิเช่น การเมืองย่อมเกี่ยวข้องกับอำนาจ อำนาจทางการเมืองจะต้องแตกต่างจากอำนาจอื่น องค์การทางการเมืองจะต้องมีอำนาจปกครอง เป็นอธิปไตยคือมีอำนาจสูงสุดในชุมชนนั้น หน่วยการบริหาร (หรือรัฐบาล) แห่งองค์การทางการเมืองนั้น จะต้องเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในกิจการต่าง ๆ ทุกกรณี บุคคลที่เป็นผู้บริหารจึงเป็นผู้มีอำนาจอย่างแท้จริง คุณลักษณะของการเมืองประกอบด้วย

² ทินพันธ์ นาคะตะ. รัฐศาสตร์: ทฤษฎีแนวความคิด ปัญหาสังคมและแนวทางการศึกษาวิเคราะห์การเมือง. กรุงเทพมหานคร: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย และสำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2525, หน้า 2.

³ ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์. สังคมกับการปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แพรวพิทยา, 2521, หน้า 14.

ปัจจัยที่เด่นชัดอย่างน้อยสองประการคือ อำนาจ (authority) และการปกครอง (ruling)⁴ ส่วนฮอบส์ (Hobbes) เห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องเกี่ยวกับความปลอดภัยของมนุษย์ กล่าวคือมนุษย์มีความจำเป็นต้องเข้ามาอยู่ร่วมกันในชุมชนทางการเมือง เพื่อความปลอดภัยของตนเอง เพราะถ้าปล่อยให้ต่างคนต่างทำอะไรได้ตามใจชอบแล้ว การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวจะมีลักษณะเลวร้าย บ่าเถื่อน และเห็นแก่ตัว⁵ ทั้งนี้เนื่องจากสภาวะธรรมชาตินั้นเป็นสภาวะแห่งสงครามของทุกคนซึ่งต่างประหัตประหารกันเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง (self-preservation) และการแสวงหาอำนาจ (power seeking)⁶ ทั้งนี้เนื่องมาจากมนุษย์เต็มไปด้วยกิเลสตัณหา (appetite) ความปรารถนา (desire) ความกลัว (fear) มากกว่าการมีเหตุผล (reason)⁷ ฮอบส์ (Hobbes) เห็นว่าการจะหลีกเลี่ยงสภาพหรือสภาวะตามธรรมชาติและธรรมชาติของมนุษย์ได้ก็ต่อเมื่อประชาชนร่วมมือกันสร้างความสงบเรียบร้อยเกิดขึ้นในสังคม⁸ ซึ่งแนวความคิดของฮอบส์ (Hobbes) สอดคล้อง กับแนวความคิดของล๊อค (Locke) และรูสโซ (Rousseau) ที่ว่าคนนั้นต้องอยู่ร่วมกันอย่างผาสุก ไม่ต้องการให้มีการละเมิดกันในสังคม แต่เนื่องจากสภาวะแวดล้อมทำให้มนุษย์เกิดตัณหา ต้องการแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตน มีความกลัวมีการละเมิดและเกิดความขัดแย้ง (conflict) ในการแก่งแย่งอำนาจกันในสังคมจนทำให้มนุษย์ไม่สามารถที่จะบรรลุถึงสิ่งที่ตนปรารถนาได้ จึงหันมาร่วมกันทำสัญญาประชาคม (social contract) อันเป็นบ่อเกิดแห่งสังคมการเมือง (political community) อันได้แก่รัฐ ซึ่งประกอบไปด้วยประชากร ดินแดนที่มี

⁴ จรูญ สุภาพ. การเมือง. พระนคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2514, หน้า 2.

⁵ ทินพันธ์ นาคะตะ. รัฐศาสตร์: ทฤษฎีแนวความคิด ปัญหาสังคม และแนวทางศึกษาวิเคราะห์การเมือง. หน้า 1.

⁶ ชัยอนันต์ สมุทวณิช. "โลกทัศน์ของฮอบส์", วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ 7 ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม 2531), หน้า 17.

⁷ Leo Strauss. Natural Right and History. Chicago, Il: The University of Chicago Press, 1953), pp. 180-187.

⁸ George Sabine. A History of Political Theory. New York: Holt, 1966, p. 461.

ขอบเขตแน่นอน รัฐบาลและอำนาจอธิปไตย⁹ ซึ่งก็คือการเกิดระบบการเมือง (political system) ในการปกครองนั่นเอง นอกจากนี้มีนักวิชาการบางท่านได้เปรียบเทียบการเมือง (politics) และการปกครอง (government) ว่ามีความหมายทางรัฐศาสตร์แตกต่างกัน การเมืองหมายถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันหรือเพื่อการแสวงหาอำนาจ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมทั้งสังคมหรือส่วนใหญ่ของสังคม ส่วนการปกครองมีความหมายเกี่ยวกับการบริหาร วางระเบียบกฎเกณฑ์สำหรับสังคม เพื่อให้สังคมมีความสุข อย่างไรก็ตามการเมืองและการปกครองก็มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน เพราะการปกครองหรือการบริหาร วางระเบียบกฎเกณฑ์เพื่อให้เกิดบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้กับสังคมนั้น จึงเป็นต้องอาศัยอำนาจคือการเมือง จึงจะดำเนินการได้สำเร็จ¹⁰ ซึ่งแมก เว็เบอร์ (Max Weber) นักสังคมวิทยามีความเห็นคล้ายคลึงกับอริสโตเติล ได้ให้ความหมายของอำนาจทางการเมืองว่าเป็นเรื่องของการใช้อำนาจเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งในพื้นที่ที่กำหนดไว้ ถ้าหากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะถูกลงโทษ นั่นคือความสัมพันธ์พิเศษระหว่างผู้ปกครองกับประชาชน เป็นความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจที่ผู้ปกครองสามารถจะใช้อำนาจออกคำสั่งเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่นั้นปฏิบัติตามและมีมาตรการลงโทษแก่ผู้ไม่ปฏิบัติตามสำหรับโรเบิร์ต ดาห์ล (Robert Dahl) นักรัฐศาสตร์มองการเมืองในเชิงอำนาจ ได้ให้คำนิยามการเมืองเป็นเรื่องของปฏิสัมพันธ์ของความสัมพันธ์ของคนที่เกี่ยวข้องอย่างมากกับการควบคุม (control) อิทธิพล (influence) อำนาจ (power) และการใช้อำนาจบังคับหรือการมี authority ซึ่งเกี่ยวข้องกับทุกคนไม่ใช่เฉพาะผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครอง และ เดวิด อีสตัน (David Easton) มองการเมืองว่าเป็นกระบวนการแบ่งสรรสิ่งที่มีคุณค่าอย่างมีอำนาจบังคับ หรืออย่างชอบธรรม (authoritative allocation of values)¹¹ จะเห็นได้ว่า

⁹ เดชชาติ วงศ์ภมรเชษฐ์. หลักรัฐศาสตร์. พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์, 2508, หน้า 33.

¹⁰ สุขุม นวลสกุล, การเมืองและการปกครองไทย. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2524, หน้า 1.

¹¹ สุจิต บุญบงการ, "การวิเคราะห์การเมือง." เอกสารการบรรยายนิสิตปริญญาโท สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539, หน้า 4-5.

การเมืองมีความหมายหลายประการ แต่จะมีลักษณะร่วมกัน คือการเมืองต้องมีลักษณะเป็นกิจกรรมหรือกระบวนการ การเมืองคือศิลปะในการปกครอง การใช้อิทธิพล การดำเนินการหรือการต่อสู้เพื่อให้ได้อำนาจ การกำหนดนโยบายสาธารณะ และการแบ่งปันคุณค่าประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม¹² ถ้าการเมืองเป็นไปในทางดี การแบ่งปันประโยชน์ก็จะเป็นไปด้วยดี ความสงบสุข ความยุติธรรม กีดกันอยู่กับประชาชนส่วนรวมแต่ถ้าการเมืองที่ไม่ถูกต้องประโยชน์ต่าง ๆ ก็อาจจะตกไปอยู่กับบุคคลบางกลุ่มแทน อย่างไรก็ตามเมื่อกล่าวถึงการเมือง (politics) คนทั่วไปอาจให้ความหมายหลากหลายแตกต่างกันไป ทั้งขึ้นอยู่กับบริบท ประสบการณ์ ความรู้และความเข้าใจของแต่ละบุคคล หรืออาจกล่าวได้ว่าขึ้นอยู่กับกระบวนการหล่อหลอมกล่อมเกลากลางสังคม (socialization process) ของแต่ละบุคคล บุคคลที่เติบโตภายใต้สิ่งแวดล้อมของสังคมอำนาจนิยม อาจเห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องของชนชั้นผู้ปกครอง เป็นภาระหน้าที่ของผู้ปกครองที่ต้องใช้อำนาจเพื่อปกครอง เพื่อสร้างความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และเป็นหน้าที่ของประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองที่จะต้อง เชื่อฟังและปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายที่ผู้ปกครองบัญญัติไว้โดยเคร่งครัด ผู้ใดฝ่าฝืนหรือละเมิดจะต้องถูกลงโทษโดยเด็ดขาด สำหรับบุคคลที่เติบโตมาภายใต้สิ่งแวดล้อมทางการเมืองที่กำลังเปลี่ยนแปลง อาทิ การเปลี่ยนแปลงจากระบอบอำนาจนิยมไปเป็นระบอบประชาธิปไตย อาจมีความเห็นทางการเมืองแตกต่างออกไป บางส่วนอาจมีความเชื่อมั่นว่า การเมืองเป็นเรื่องของการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนตามอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งจะต่างกล่าวโดยละเอียดในภายหลัง แต่บางส่วนหรืออาจเป็นส่วนใหญ่ที่ติดขัดกับความเชื่อที่ได้รับการปลูกฝังหล่อหลอมมาจากระบอบอำนาจนิยม อาจเห็นว่า ทรราชที่ประชาชนส่วนใหญ่อยังด้อยความรู้และยากจน ชนชั้นปกครองควรรับภาระหน้าที่ในการปกครอง การจะถ่ายโอนอำนาจการปกครองไปสู่ประชาชน ควรกระทำเมื่อประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเพียงพอที่จะปกครองตนเองดีแล้วเท่านั้น ส่วนบุคคลที่เติบโตภายใต้สิ่งแวดล้อมทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย จะมีความเชื่อมั่นว่าการเมืองเป็นเรื่องของประชาชน อำนาจทางการเมือง คืออำนาจของประชาชน

¹² จรูญ สุภาพ, "การเมือง: ระบบการเมือง" ใน พัฒนาการเมืองการปกครอง. หน้า 1-2.

ประชาชน คือเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง ผู้ใช้อำนาจทางการเมืองต้องได้รับฉันทานุมัติจากประชาชน การใช้อำนาจทางการเมืองต้องเป็นไปตามความต้องการของประชาชน เพื่อสนองตอบประโยชน์สุขของประชาชน ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการกำหนดหรือถอดถอนผู้ปกครอง นอกจากนี้อาจมีผู้เห็นว่าแท้จริงแล้วการเมืองเป็นเรื่องของการแสวงหาอำนาจ เพื่อใช้อำนาจเหล่านั้นในการแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเอง หรือบางกลุ่มอาจเห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องของการแก่งแย่งผลประโยชน์โดยไม่มีกติกาเพียงเพื่อให้ได้ประโยชน์ บุคคลอาจกล่าวหาหรือใส่ร้ายป้ายสีผู้อื่นให้ได้รับความเสียหาย¹³

สำหรับรูปแบบการปกครอง อริสโตเติล ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบการปกครองของนครรัฐต่าง ๆ และสรุปให้เห็นว่า ถ้าใช้จำนวนของผู้ปกครองและวัตถุประสงค์ของการปกครองเป็นเกณฑ์จะสามารถจำแนกลักษณะ และรูปแบบการปกครองในอุดมคติออกได้เป็น 6 รูปแบบ นอกจากนี้อริสโตเติลอธิบายว่า รูปแบบการปกครองใดก็ตามที่ส่งเสริมให้ผู้ปกครองใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวม ถือว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่ดี ได้แก่ รูปแบบราชาธิปไตย (monarchy) อภิชนาธิปไตย (aristocracy) และโพลีตี (polity) ส่วนรูปแบบการปกครองที่ส่งเสริมให้ผู้ปกครองใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนตนและพรรคพวก ถือเป็นรูปแบบการปกครองที่ไม่ดี ได้แก่ รูปแบบทรราชย์ (tyranny) คณาธิปไตย (oligachy) และประชาธิปไตย (democracy) ปัจจุบันประชาธิปไตย มีรากฐานการพัฒนาจากรูปแบบโพลีตีของอริสโตเติล และนิติรัฐของเพลโตโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทของตัวแทนในการปกครอง ซึ่งจะได้กล่าวถึงระบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยละเอียดต่อไป

การปกครองในระบบประชาธิปไตย

คำว่าประชาธิปไตย (democracy) มาจากรากศัพท์ภาษากรีก คือ demos แปลว่าประชาชน (people) และ kratia แปลว่าการปกครอง (rule) ดังนั้นประชาธิปไตยจึงหมายถึงการปกครองโดยประชาชน (government by the people) หรือการปกครองโดยผู้ถูกปกครอง (rule by the ruled) เป็น

¹³ สมบัติ ชำรงฉัญวงศ์, การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา.

กรุงเทพมหานคร, โครงการเอกสารและตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตบริหารศาสตร์, 2537, หน้า 3-5.

ระบบการปกครองที่ประชาชนทั้งหลายเป็นผู้นำ และเป็นผู้ควบคุมรัฐบาล ไม่ว่ารัฐบาลเป็นผู้นำและเป็นผู้ควบคุมประชาชน ปราชญ์กรีก ชื่อ อริสโตเติล ได้กล่าวไว้ว่า "ประชาธิปไตยเป็นเหมือนแพนมหาสมุทรคอยรับทางลมว่าจะพัดไปทางไหน"¹⁴ หรืออีกความหมายหนึ่งอาจหมายถึงระบบการเมืองการปกครองที่ทำให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง ซึ่งอาจเป็นทางตรงหรือทางอ้อม (โดยผ่านผู้แทนราษฎร) ก็ได้ สำหรับการปกครองตนเองนี้มีหลักการขั้นมูลฐานหลายประการโดยถือว่าบุคคลทุกคนมีคุณค่าและมีความเท่าเทียมกัน มนุษย์เป็นผู้มีเหตุผลและสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการปกครองตนเองได้เป็นอย่างดี และถือว่าบุคคลพึงมีเสรีภาพและได้รับหลักประกันในการที่จะมีและใช้เสรีภาพนั้น

ในสังคมประชาธิปไตยประชาชนส่วนใหญ่จะมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการตัดสินใจที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนทั้งนี้เพราะเป้าหมายของการตัดสินใจทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง และการตัดสินใจดังกล่าวจะต้องส่งเสริมเสรีภาพ ความเสมอภาคและความยุติธรรมสำหรับประชาชนส่วนใหญ่¹⁵ สำหรับความหมายของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ได้รับการกล่าวอ้างถึงอย่างกว้างขวางก็คือ คำกล่าวของอดีตประธานาธิบดีอับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) แห่งสหรัฐอเมริกาที่ว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นหมายถึง การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน (government of the people, by the people, and for the people)¹⁶

ระบอบประชาธิปไตยยุคใหม่มีรากฐานวิวัฒนาการมาจากระบอบประชาธิปไตย โดยตรงของนครรัฐเอเธนส์สมัยเมื่อ 500 ปี ก่อนคริสต์ศักราช และได้พัฒนาให้สอดคล้องกับสังคมการเมืองของมนุษย์โดยผสมผสานความคิดของปรัชญาเมธีทางการเมืองต่าง ๆ ที่มีความเชื่อมั่นในอำนาจอธิปไตยของปวงชนว่า จะนำ

¹⁴ จรูญ สุภาพ, สารานุกรมรัฐศาสตร์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2535, หน้า 87.

¹⁵ สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา. หน้า 20.

¹⁶ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539, หน้า 13

ซึ่งชีวิตที่ดีและมีความสุขของประชาชนอย่างแท้จริง และเป็นระบอบการเมืองที่ได้รับความนิยมศรัทธาเลื่อมใสจากประชาคมโลกอย่างกว้างขวางที่สุดในปัจจุบัน ซึ่งระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบันเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยตัวแทน (representative democracy) ซึ่งมีหลักการที่แตกต่างจากระบอบประชาธิปไตยโดยตรง (direct democracy) ของนครรัฐเอเธนส์หลายประการ กล่าวคือระบอบประชาธิปไตยโดยตรงเป็นรูปแบบการปกครองที่ประชาชนทั้งหมดมีสิทธิที่จะตัดสินใจขาดปัญหาการเมือง โดยอาศัยหลักการฟังเสียงข้างมาก ส่วนระบอบประชาธิปไตยโดยตัวแทน คือระบอบการปกครองที่ประชาชนมิได้เข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการปกครองด้วยตัวเองโดยตรง แต่ประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนให้ทำหน้าที่ตัดสินใจแทนตน ทั้งนี้เพราะในสังคมการเมืองยุคใหม่ รัฐต่าง ๆ ประกอบด้วยประชาชนจำนวนมาก จึงไม่สะดวกต่อการที่ประชาชนจะเข้ามาทำหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับการปกครองด้วยตัวเอง ดังนั้น จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องให้ระบบตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่ตัดสินใจแทนตน โดยตัวแทนนี้จะมีเพียงจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับประชากรทั้งหมด

หลักการของระบอบประชาธิปไตย ยุคใหม่ประกอบด้วยเอกลักษณ์ที่สำคัญคือ

1. การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน หมายถึงประชาชนทั้งหมดเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย
2. การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยประชาชน หมายถึง ประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่ในการปกครอง
3. การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองเพื่อประชาชน หมายความว่า ตัวแทนที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่ในการปกครองจะต้องใช้ใช้อำนาจในการปกครองเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน จะใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ของตนเองและพรรคพวกมิได้ ถ้าเมื่อใดปรากฏว่าผู้แทนที่เข้ามาทำหน้าที่ในการปกครอง มิได้ใช้อำนาจเพื่อสร้างสรรค์ประโยชน์สุขให้แก่ประชาชน ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถถอดถอนผู้ปกครองได้ทุกโอกาส

ระบอบประชาธิปไตย นอกจากประกอบด้วยเอกลักษณ์ที่สำคัญดังกล่าวแล้ว ในฐานะที่ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบบการเมือง ระบอบประชาธิปไตยจึง

ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 5 ประการ คือ¹⁷

1. หลักอธิปไตยของปวงชน ประชาชนจะต้องเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เพื่อให้การปกครองเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง และประชาชนแสดงออกซึ่งการเป็นเจ้าของประชาธิปไตยโดยใช้อำนาจกำหนดตัวผู้ปกครองโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง อำนาจในการกำหนดตัวผู้ปกครองจะหมายรวมทั้งอำนาจในการเลือกตั้งและถอดถอน การกำหนดตัวผู้ปกครองคือสัญลักษณ์ของการปกครองโดยประชาชน

2. หลักเสรีภาพ ในระบอบประชาธิปไตยจะต้องเคารพในเสรีภาพของประชาชน หลักเสรีภาพในระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีขอบเขตที่ชัดเจนคือ การไม่ละเมิดซึ่งกันและกันเพื่อประกันความเสมอภาคในการใช้เสรีภาพของประชาชน หลักเสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย ประกอบด้วยเสรีภาพทางการเมือง ได้แก่ เสรีภาพในการใช้สิทธิเลือกตั้งและถอดถอนผู้ปกครอง เสรีภาพในความคิด การพูด การเขียนและการโฆษณา เพื่อวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาลทั้งในทางสนับสนุนและคัดค้านเสรีภาพในการชุมนุมและเคลื่อนไหว เพื่อแสดงความต้องการและการสนับสนุนหรือคัดค้านรัฐบาลและเสรีภาพในการรับรู้ข่าวสารการตัดสินใจของรัฐบาล รวมทั้งเสรีภาพในการชุกคู้ย และเปิดโปงพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของคนในรัฐบาลทั้งข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ นอกจากนี้ยังประกอบด้วยเสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่อาศัยและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ เป็นต้น

3. หลักความเสมอภาค ระบอบประชาธิปไตยยอมรับในความแตกต่างของมนุษย์ในเรื่องความสามารถ เพราะความสามารถของมนุษย์ขึ้นอยู่กับลักษณะทางพันธุกรรม ซึ่งเป็นธรรมชาติที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของมนุษย์ แต่ระบอบประชาธิปไตย เชื่อมั่นว่าถ้ามนุษย์มีโอกาสที่เสมอภาคเท่าเทียมกันถึงแม้จะมีความสามารถแตกต่างกัน มนุษย์จะสามารถดำรงชีวิตที่ตีร่วมกันได้อย่างเสมอภาค ความเสมอภาค ในทางโอกาสหมายถึงประชาชนจะต้องมีโอกาสดังนี้ในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะโอกาสที่จะได้รับการศึกษา เพื่อพัฒนาตนเองให้มีสมรรถนะที่จะปกป้องตนเองให้ปลอดภัยจากการเอา

¹⁷ กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ . การเมืองการปกครอง .

รัดเอาเปรียบของผู้อื่น

4. หลักกฎหมาย ระบอบประชาธิปไตยถือว่าชนชั้นได้บัญญัติกฎหมายเพื่อประโยชน์ของชนชั้นนั้น ดังนั้นระบอบประชาธิปไตยจะเป็นระบอบการปกครอง เพื่อประโยชน์ของประชาชนก็ต่อเมื่ออำนาจในการบัญญัติกฎหมายต้องเป็นของประชาชน เพราะประชาชนย่อมไม่บัญญัติกฎหมายเพื่อทำลายผลประโยชน์ของตน ดังนั้น หลักกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยคือ กฎหมายต้องมีที่มาอันชอบธรรมคือมาจากอำนาจอธิปไตยของปวงชน กฎหมายจะต้องใช้บังคับประชาชนอย่างเสมอภาค เท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติไม่ว่าคนรวยหรือคนจน และกฎหมายจะต้องให้ความคุ้มครองภายใต้กระบวนการยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

5. หลักเสียงข้างมาก การตัดสินใจใด ๆ จะใช้เสียงเอกฉันท์คงเป็นไปได้น้อย แต่เพื่อให้มั่นใจว่าการตัดสินใจนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ จึงกำหนดให้ใช้เสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ถ้าเป็นเรื่องสำคัญก็ให้ใช้เสียงข้างมาก ๆ เช่น เสียง 2 ใน 3 เป็นต้น ถ้าเป็นเรื่องทั่วไปก็ให้ใช้เสียงข้างมากธรรมดา การใช้หลักเสียงข้างมากจะต้องให้ความเคารพต่อเสียงข้างน้อยด้วย เพราะเสียงข้างน้อยจะทำหน้าที่ในการควบคุมกำกับและตรวจสอบการใช้เสียงข้างมากกว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนหรือไม่ ถ้าเสียงข้างมากลงมติตัดสินใจขัดต่อผลประโยชน์ของประชาชนจะเข้าลักษณะพวกมากลากไปหรือเผด็จการรัฐสภา ประชาชนมีสิทธิที่จะปฏิเสธมติการตัดสินใจของเสียงข้างมากนั้นได้ และถ้ารัฐบาลไม่ยอมเปลี่ยนแปลงประชาชนก็มีสิทธิที่จะโค่นล้มรัฐบาลได้เพราะรัฐบาลไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน ประชาชนย่อมมีสิทธิจะถอดถอนรัฐบาล

ภายใต้หลักการสำคัญทั้ง 5 ประการดังกล่าวจะส่งเสริมให้สังคมมนุษย์เป็นสังคมที่มีความเสมอภาค มีความอุดมสมบูรณ์และมีความศิวิไลซ์ ด้วยเหตุนี้ระบอบประชาธิปไตยจึงได้รับความศรัทธาจากประชาชนทั่วโลกอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน จนอาจกล่าวได้ว่า ระบอบประชาธิปไตย คือสัญลักษณ์ของสังคมที่มีความศิวิไลซ์ทางการเมือง

ด้วยเหตุที่การเมืองแยกไม่ออกจากการปกครองและอำนาจที่เกี่ยวข้อง เนื่องการบังคับคุ้มครองประชาชนในประเทศให้อยู่ด้วยกันด้วยความสงบเรียบร้อย ฉะนั้นเมื่อศึกษาถึงการเมืองก็ต้องพูดถึงรัฐบาลและรัฐ เพราะสถาบันทั้งสองนี้เป็นสิ่งที่ช่วยให้การปกครองดำเนินไปได้ สำหรับความหมายของรัฐนั้นในทางวิชาการได้มีผู้ศึกษาค้นคว้าและให้ความหมายของรัฐไว้หลายประการ อาทิเช่น จรูญ สุภาพ ได้ให้ความหมายคำว่า "รัฐ" (state) หมายถึงชุมชนทางการเมืองที่มีประชาชน

อาศัยอยู่ร่วมกันโดยมีดินแดนที่แน่นอน มีรัฐบาลเดียวกัน เป็นชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตยมีอำนาจบังคับภายในรัฐได้ มีเอกราชและมีอิสรภาพ¹⁸

ชโยนันต์ สุมทวนิช ได้กล่าวอ้าง Royer Benjamin และ Raymonl Durall เสนอว่ามีแนวความคิดเกี่ยวกับความหมายรัฐ อยู่ 4 แนวด้วยกันคือ¹⁹

1. รัฐ ในฐานะที่เป็นรัฐบาล (the state as government) ซึ่งหมายถึงกลุ่มบุคคลที่ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจในการตัดสินใจในสังคมการเมือง

2. รัฐ ในฐานะที่เป็นระบบราชการ (the state as public bureaucracy) หรือเครื่องมือทางการบริหารที่เป็นปีกแผ่น และเป็นระเบียบทางกฎหมายที่มีความเป็นสถาบัน

3. รัฐ ในฐานะที่เป็นชนชั้นปกครอง (the state as ruling class)

4. รัฐ ในฐานะที่เป็นโครงสร้างทางอุดมการณ์ (the state as noemative order)

สำหรับโรวิทซ์ วงศ์สุรวัฒน์ ได้สรุปความหมายของรัฐ คือ ชุมชนของมนุษย์จำนวนหนึ่ง ซึ่งครอบครองดินแดนที่มีอาณาเขตแน่นอน รวมกันภายใต้รัฐบาลเดียวกัน ซึ่งรัฐบาลนี้มีได้อยู่ในอำนาจควบคุมของรัฐอื่น ๆ สามารถที่จะปกครองและดำเนินกิจการภายในกับทำการติดต่อกับรัฐอื่น ๆ อย่างอิสระ²⁰

นอกจากนี้ Miliband ได้ให้ความหมายของรัฐว่าประกอบด้วยสถาบันจำนวนหนึ่งได้แก่ รัฐบาล ระบบบริหาร ศาล และตำรวจ ซึ่งสถาบันเหล่านี้เป็นกลไกของรัฐ²¹ และ Poulantzas เน้นความหมายของรัฐในแง่ที่เป็นความ

¹⁸จรรยา สุภาพ. หลักรัฐศาสตร์ฉบับพื้นฐาน. พิมพ์ครั้งที่ 3.

กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2520, หน้า 14.

¹⁹ชโยนันต์ สุมทวนิช. รัฐ. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535, หน้า 25.

²⁰โรวิทซ์ วงศ์สุรวัฒน์. รัฐศาสตร์เบื้องต้น. กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2524, หน้า 15.

²¹R.Miliband. The State in Capitalist Society. London: Weidenfeld and Nicolson, 1969.

สัมพันธ์ทางสังคมแบบชนชั้น และกระบวนการในการใช้อำนาจผ่านทางสถาบันต่างๆ เช่น รัฐบาล ศาล และตำรวจ²²

องค์ประกอบของรัฐ รัฐจะต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้

1. ประชากร ทุกรัฐต้องมีประชากรอาศัยอยู่ จึงจะเป็นรัฐได้ จำนวนประชากรจะมีมากหรือน้อยนั้นไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว แต่ก็ควรมีอำนาจพอเพียงที่จะสามารถแบ่งงานกันได้ คือ ส่วนผู้หนึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจอปครองและอีกส่วนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประชากรของประเทศ

2. ดินแดน ทุกรัฐจะต้องมีดินแดนซึ่งประกอบไปด้วยแผ่นดิน น้ำน่านน้ำ และน่านฟ้า ซึ่งดินแดนนั้นจะต้องมีอาณาเขตที่แน่นอน ส่วนขนาดนั้นไม่มีกฎเกณฑ์กำหนดขนาดไว้อย่างแน่ชัด

3. รัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลเป็นสังคมที่มีการรวมตัวกันในการเมือง ดังนั้นองค์การทางการเมืองถือรัฐบาลจึงเป็นส่วนสำคัญของรัฐ รัฐบาลเป็นหลักในการปกครองประเทศ ไม่มีรัฐใดที่จะอยู่ได้โดยปราศจากรัฐบาล รัฐบาลได้แก่คณะบุคคลที่มีอำนาจในการปกครองในรัฐ ไม่ว่าอำนาจที่ได้มานั้นจะมาจากการเลือกตั้ง แต่งตั้ง สืบสายโลหิต ยึดอำนาจหรือด้วยวิธีการใด ๆ หากบุคคลนั้นสามารถก่อให้เกิดการปกครองที่มีประสิทธิภาพตามสมควร สามารถบังคับใช้กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่ตนตั้งขึ้นต่อประชาชนในอาณาเขตนั้นๆ แล้ว ถือว่าบุคคลกลุ่มนั้นมีฐานะเป็นรัฐบาลแล้ว²³ สำหรับรูปรัฐบาลก็มีมากมายแตกต่างกันหลายแบบ ที่สำคัญคือ รัฐบาลแบบประชาธิปไตย รัฐบาลแบบเผด็จการ รัฐบาลถือว่าเป็นสิ่งสำคัญที่ขาดเสียมิได้ ทั้งนี้เนื่องจากในสังคมนั้น ประชาชนมีผลประโยชน์นานาประการ จึงจำเป็นต้องมีรัฐบาลเพื่อช่วยให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันได้โดยสันติสงบ สามารถประนีประนอมกันได้ มีความเจริญก้าวหน้าและความมั่นคง

4. อธิปไตย หรืออำนาจอธิปไตย หมายถึงอำนาจสูงสุดของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการภายในได้โดยอิสระ ทั้งนี้หมายความรวมถึงการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร และการดำเนินกิจการระหว่างประเทศ อำนาจนี้ราษฎร

²² ชัยอนันต์ สมุทวณิช. รัฐ. หน้า 29.

²³ กมล สมวิเชียร. รัฐศาสตร์เบื้องต้น. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์

เป็นเจ้าของและรัฐบาลเป็นผู้ชี้แทนราษฎรอีกชั้นหนึ่ง²⁴

ประเภทของรัฐ รัฐต่าง ๆ แม้ว่าจะมีองค์ประกอบของรัฐเป็นเช่นเดียวกันก็ตาม แต่รัฐต่าง ๆ เหล่านี้จะมีรูปแบบของรัฐ (form of states) ที่แตกต่างกัน ทั้งนี้พิจารณาจากโครงสร้างใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ แล้วสามารถแบ่งประเภทของรัฐได้ 2 รูปแบบ ดังนี้

1. รัฐเดี่ยว (unitary state) คือ รัฐที่จำกัดอำนาจทางการเมืองให้รัฐบาลกลางแต่เพียงระดับเดียวมีอำนาจปกครองในรัฐ ทั้งนี้โดยวิธีรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง รัฐบาลกลางทำหน้าที่บริหารประเทศและออกกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับครอบคลุมทั่วทั้งรัฐ หน่วยการปกครองอื่น ๆ จะเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลทั้งสิ้น รัฐเดี่ยวมักจะมีขนาดเล็กหรือขนาดย่อม ประชาชนส่วนใหญ่นับประเทศมีวัฒนธรรมอย่างเดียวกัน เช่น ประเทศไทย ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ และอังกฤษ เป็นต้น

2. รัฐรวม (composite state) คือ รัฐที่กำหนดให้มีรัฐบาล 2 ระดับในรัฐ คือ รัฐบาลกลาง ซึ่งตั้งอยู่ในนครหลวงของรัฐ จะมีอำนาจในกิจการที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนโดยทั่วไป เช่น การป้องกันประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การเงิน การคลัง ส่วนรัฐบาลมลรัฐหรือรัฐบาลท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับมลรัฐหรือท้องถิ่นโดยเฉพาะ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อย ได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย สวิสเซอร์แลนด์ มาเลเซีย และสหภาพมาเลเซีย เป็นต้น ในปัจจุบันรัฐรวมจะเป็นการรวมตัวของรัฐในรูปแบบสหพันธรัฐ (federal state) อันเป็นการรวมตัวของรัฐตั้งแต่ 2 รัฐขึ้นไป มีรัฐธรรมนูญเดียวกัน รวมตัวกันอย่างถาวร อำนาจของรัฐบาลกลางมีเฉพาะเรื่องสำคัญ ๆ เช่น การทหาร การประกาศสงคราม การคลัง การต่างประเทศ โดยรัฐบาลของแต่ละรัฐมีอำนาจปกครองตนเอง ทั้งนี้กฎหมายที่ออกโดยรัฐจะต้องไม่ขัดแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ

ในที่นี้จะขอก้าวถึงเฉพาะรัฐบาลและอธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งมีที่ำมี 3 ลักษณะ ลักษณะแรกแรกเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยในการออกกฎหมาย เรียกว่าอำนาจนิติบัญญัติ ลักษณะที่สอง เป็น

²⁴ จรูญ สุภาพ. สารานุกรมรัฐศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2535, หน้า 6.

การใช้อำนาจอธิปไตยในการบังคับใช้กฎหมายเรียกว่าอำนาจบริหาร และลักษณะที่สามเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยในการตีความกฎหมายเรียกว่า อำนาจตุลาการ แต่ละรัฐอาจมีวิธีใช้อำนาจอธิปไตยแตกต่างกันออกไป หากมีการแบ่งสรรการใช้ อำนาจอธิปไตยออกเป็นสัดส่วน และผู้ใช้อำนาจอธิปไตยส่วนน้อยย่อมมี (เป็นเจ้าของ) อำนาจอธิปไตยในส่วนนั้น โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นผู้กำหนด และให้หลักประกัน ในการแบ่งสรรอำนาจเช่นว่านั้นแล้ว รูปรัฐบาลจะเป็นรัฐบาลรวม (federal) หรือรัฐบาลคู่ (dual government) และหากไม่มีการแบ่งสรรใช้อำนาจอธิปไตย โดยรัฐบาลกลางมีอำนาจในการใช้แต่ผู้เดียว รูปรัฐบาลจะเป็นรัฐบาลเดี่ยว (unitary) อำนาจในการใช้อำนาจอธิปไตยทุกประการตกอยู่ในมือของรัฐบาล เดี่ยวคือ รัฐบาลกลาง ส่วนการปกครองอื่น ๆ ภายในประเทศถือเป็นส่วนหนึ่งหรือ ตัวแทนของรัฐบาลกลางเท่านั้น รัฐบาลกลางจะแบ่งเขตการปกครองออกเป็นเขตๆ และแต่ละเขตจะมีผู้แทนของรัฐบาลกลาง (ข้าราชการส่วนกลาง) ไปประจำอยู่ คอยดูแลหรือดำเนินกรทำให้เป็นไปตามนโยบายหรือตามคำสั่งของรัฐบาลกลางให้ว่า รัฐบาลกลางจะรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางทั้งหมด รัฐบาลอาจกระจายอำนาจ (decentralization) บางอย่างให้กับเขตการปกครองอื่น ๆ หรือแบ่งอำนาจ (deconcentration) ให้เขตการปกครองอื่น ๆ เพื่อเป็นการแบ่งเขตภารกิจ ของรัฐบาลกลาง เพื่อให้งานดำเนินไปโดยมีประสิทธิภาพ

หลักการปกครองประเทศ

ในการปกครองของแต่ละประเทศโดยทั่วไป จำเป็นต้องมีองค์การแห่ง อำนาจเพื่อทำหน้าที่ปกครองรัฐ องค์การดังกล่าวคือรัฐบาล (government) ซึ่ง ใต้แก่คณะบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจปกครองและบริหารประเทศ การใช้ อำนาจปกครองหรือที่เรียกกันว่า การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีหลัก สำคัญอยู่ 3 แบบ คือ หลักการรวมอำนาจ (centralization) หลักการแบ่ง อำนาจ (deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจ (decentralization)²⁵ ซึ่งจะขอกล่าวโดยละเอียดต่อไป ดังนี้

²⁵ สนธิ บางยี่ขัน และวิทยา นรทิสริกุลกิจ. การเมืองท้องถิ่น ในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : ฝ่ายตำราและอุปกรณ์การศึกษามหาวิทยาลัย รามคำแหง, 2529, หน้า 1-9.

หลักการรวมอำนาจ (centralization) เป็นหลักที่วางระเบียบราชการบริหารโดยมอบอำนาจปกครองไว้แก่ข้าราชการบริหารส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง การเมืองต่าง ๆ ของรัฐ และมีพนักงานเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งมีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั้งอาณาเขตของรัฐ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การปกครองทั่วประเทศอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงจากรัฐบาลกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

กล่าวโดยสรุป การรวมอำนาจนั้นยึดถือความมีสิทธิเด็ดขาด และเอกภาพของรัฐเป็นสำคัญ โดยการรวมเอาอำนาจบังคับบัญชาและสั่งการไว้ที่ศูนย์กลางอันเดียว

หลักการแบ่งอำนาจ (decentralization) เป็นหลักการที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจในการวินิจฉัย และการดำเนินราชการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ของตนซึ่งส่งไปประจำปฏิบัติราชการตามเขตต่าง ๆ ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจให้ตัวแทนของตนดำเนินการปกครองและบริหารกิจกรรมต่างๆ แทนส่วนกลางโดยรัฐบาลยังมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ทั้งปวง คล้ายกับเป็นสาขาของรัฐบาลในการปกครองและบริหารกิจการ หลักการแบ่งอำนาจนั้นเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจ เพราะการรวมอำนาจนั้นส่วนกลางไม่จำเป็นต้องส่งมอบอำนาจในการสั่งการและการดำเนินการไว้ทั้งหมด อาจมอบให้แต่ตัวแทนไปดำเนินการและสั่งการได้ ถ้าเรื่องนั้นไม่เป็นส่วนได้ส่วนเสียของส่วนรวมของประเทศ ส่วนกลางไม่จำเป็นต้องรวมอำนาจไว้เสียทุกอย่าง เว้นแต่ส่วนที่จำเป็นและสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศ และกระทบต่อส่วนได้เสียของประชาชนทั้งประเทศ ฉะนั้นลักษณะสำคัญของการแบ่งอำนาจ จึงเท่ากับเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ประจำอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ นั้นเอง

หลักการกระจายอำนาจ (decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐบาลส่วนกลางมอบอำนาจในการดำเนินการบางอย่างให้แก่องค์การอื่น ๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควรไม่ต้องอยู่ใบบังคับบัญชาของส่วนกลาง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งรัฐบาลกลางมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ตามหลัก

การรวมอำนาจ หรือหลักการแบ่งอำนาจให้องค์การใดองค์การหนึ่งซึ่งไม่ใช่ ส่วนราชการของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปดำเนินการด้วยเงินงบประมาณ และ เจ้าหน้าที่ขององค์การนั้น ๆ โดยส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมเท่านั้น

การปกครองท้องถิ่น (local government) เป็นรูปการปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจปกครอง (decentralization) จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการ และแก้ปัญหาด้วยตัวเอง การกระจายอำนาจปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองดังกล่าว โดยหลักการของประชาธิปไตยแล้วถือว่าเป็นผลดีแก่การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยส่วนรวม และเป็นการทำการศึกษาทางการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย²⁶ แก่ประชาชนด้วยการปฏิบัติด้วยตนเองย่อมจะเป็นการทำการศึกษาที่ได้ผลอย่างแท้จริงซึ่ง ศาสตราจารย์จรรยา สุภาพ ได้ให้คำนิยามการปกครองท้องถิ่น หมายถึงหน่วยการปกครองซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินกิจการอันเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะ มักจะมีวัตถุประสงค์ไปในทางที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนปกครองตนเอง สามารถมีองค์การในการปกครองที่จะช่วยสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่น ตลอดจนการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนในเขตการปกครองนั้น ๆ ด้วย²⁷

วิญญู อังคณาภิรักษ์ ได้ให้คำนิยามคำว่า การปกครองในรูปแบบลักษณะกระจายอำนาจการปกครองบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองและบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นในทางดำเนินไปอย่างประ-
 ะหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตรงกับความประสงค์ของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น ๆ ยิ่งกว่าผู้อื่น โดยมีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือแต่บางส่วนบริหารราชการในท้องถิ่นนั้น โดยมี

²⁶ ประหยัด หงษ์ทองคำ. การพัฒนาทางการเมือง โดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น. หน้า 36.

²⁷ จรรยา สุภาพ. สารานุกรมรัฐศาสตร์, หน้า 146.

งบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร²⁸

กล่าวโดยสรุป การปกครองท้องถิ่นเป็นเสมือนรากแก้วของการปกครองระบบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง และเป็นการฝึกคนในท้องถิ่นให้รู้จักปกครองตนเอง เป้าหมายที่สำคัญ คือการสร้าง ความผูกพันเป็นเจ้าของ ความหวงแหนในการที่จะสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่น ของตนอย่างเสียสละ การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็ง และการบริหารงานที่มี ประสิทธิภาพนั้นนอกจากจะสร้างให้ประชาชนมีความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นที่อยู่อาศัย แล้ว ยังจะช่วยย้ให้วัตถุประสงค์ในการปกครองของรัฐบรรลุผลได้ดียิ่งขึ้นซึ่งจะส่งผล ให้เกิดความเจริญและความมั่นคงแก่ประเทศชาติเป็นส่วนรวมในที่สุด

แนวความคิดและทฤษฎีการให้บริการของรัฐ

ในปัจจุบันได้มีการพัฒนาแนวความคิดในเรื่องการบริหารงาน จากเดิม ที่มุ่งเน้นการทำงานให้เกิดผลผลิต โดยให้ความสนใจในเรื่องเครื่องมือ เครื่องจักร ต่อมาเห็นว่าระบบการบริหารบุคคลเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นต่อประสิทธิภาพ การผลิต จึงได้หันมาให้ความสนใจในตัวมนุษย์ เพราะมนุษย์เป็นทรัพยากรที่สำคัญ และมนุษย์สามารถพัฒนาได้ การทำงานนั้นจะต้องได้ทั้งผลงานและน้ำใจคน ดังนั้น นักบริหารงานในยุคปัจจุบันจึงได้หันมาให้ความสำคัญในเรื่องจิตใจ และความ ต้องการของมนุษย์มากขึ้น ซึ่งนักจิตวิทยากลุ่มแนวความคิดแบบมนุษยนิยม (humanistic approach) เชื่อว่า พฤติกรรมและทัศนคติของมนุษย์เกิดจาก ความต้องการต่าง ๆ ซึ่งเป็นพื้นฐานเบื้องต้นและเป็นแรงจูงใจให้เกิดพฤติกรรม และทัศนคติ ซึ่งมาสโลว์ (Abraham H. Maslow) นักทฤษฎีมนุษย์สัมพันธ์ได้เสนอ "ทฤษฎีลำดับชั้นของความต้องการ" (hierarchy of needs) โดยอธิบายว่า

²⁸ วิญญู อังคนารักษ์, แนวความคิดในการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น, เอกสารประกอบการบรรยาย (อัดสำเนา), 2519, อ่างานอำนวยการ เพชรศิริ, "บทบาทและหน้าที่ของข้าราชการตำรวจในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น". วิทยานิพนธ์ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530, หน้า 18.

มนุษย์ทุกคนมีความต้องการหลายอย่าง ซึ่งจัดเป็นลำดับความสำคัญมาก่อนหลังได้ 5 ชั้น ตามลำดับดังนี้²⁹

ขั้นที่ 1 ความต้องการทางกายภาพ (physiological needs) เป็นความต้องการทางร่างกาย เช่น ความต้องการอาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค การนอน การหายใจ และสิ่งอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นต่อการดำรงชีวิตอยู่ได้ ถือว่าเป็นลำดับความต้องการขั้นต่ำสุดและขั้นแรกของมนุษย์

ขั้นที่ 2 ความต้องการทางด้านความปลอดภัย (safety and security needs) เมื่อความต้องการทางกายภาพของมนุษย์ได้รับการตอบสนองแล้วมนุษย์จะมีความต้องการลำดับขั้นต่อไป คือความต้องการทางด้านความปลอดภัยและความมั่นคงในชีวิต เช่น มนุษย์ต้องการได้รับการคุ้มครองปลอดภัยจากภัยอันตรายและการข่มขู่ต่าง ๆ โดยเฉพาะการทำร้ายร่างกายและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ขั้นที่ 3 ความต้องการการยอมรับ (belongingness needs) เป็นความต้องการนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของ เป็นความต้องการลำดับขั้นสูงถัดขึ้นไปจากความต้องการด้านกายภาพและความปลอดภัย หลักจากที่ความพอใจของมนุษย์ทางด้านกายภาพและความปลอดภัย ได้รับการตอบสนองจนเป็นที่พอใจแล้ว มนุษย์จะเกิดความต้องการใหม่ขึ้นมา คือความต้องการที่จะผูกพันในสังคม ซึ่งหมายถึงความต้องการของมนุษย์ที่จะมีความอบอุ่นทางใจ โดยการเข้าไปมีส่วนร่วมในกลุ่มสังคมต่าง ๆ เช่น ครอบครัว เพื่อนฝูง และเกิดความรู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มเหล่านั้น

ขั้นที่ 4 ความต้องการเกียรติยศแห่งตน (self esteem needs) คือความต้องการที่จะมีฐานะเด่นและได้รับการยกย่องนับถือในสังคม ต้องการมีเกียรติยศ ชื่อเสียง และอำนาจในการควบคุมสิ่งต่าง ๆ ซึ่งความต้องการขั้นนี้เป็นความต้องการภายหลังความต้องการกายภาพ ความปลอดภัย และความต้องการขั้นนี้เป็นความต้องการภายหลังความต้องการกายภาพ ความปลอดภัย และความต้องการยอมรับในสังคม ได้รับการสนองตอบจนเป็นที่พอใจแล้ว การจูงใจมนุษย์ที่มีความ

²⁹พิทยา บวรวัฒนา. รัฐประศาสนศาสตร์ (ทฤษฎีและแนวการศึกษา ค.ศ. 1887 ถึง 1970). กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐ-ศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528, หน้า 81-83.

ต้องการแบบนี้จำเป็นต้องอาศัยกลวิธีที่จะสามารถสนองความต้องการของมนุษย์ในขั้นที่ 4 นี้ให้ได้

ขั้นที่ 5 ความต้องการที่จะบรรลุศักยภาพแห่งตน (need for self actualization) เป็นความต้องการที่จะประจักษ์ตน หรือตระหนักถึงความจริงในตนเองเป็นลำดับขั้นของความต้องการที่สูงสุดของมนุษย์ ที่ต้องการประสบความสำเร็จสูงสุดของชีวิต หมายถึง การที่มนุษย์สามารถใช้ความสามารถที่ตนมีอยู่ได้อย่างเต็มที่ที่สุด ซึ่งเท่ากับเปิดโอกาสให้มนุษย์สามารถสนองความต้องการของตนเท่าที่ตนจะมีความสามารถกระทำได้

นอกจากนี้ แคทซ์ และ แดเน็ท (Katz และ Danet) ได้ศึกษาแรงจูงใจทางสังคมของมนุษย์ โดยแบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ 6 ประเภท คือ

1. ความต้องการครอบงำ (acquisitive want) คือ ความต้องการที่เป็นความโลภต่อสิ่งที่เป็นวัตถุ
2. ความต้องการสัมพันธ์กับผู้อื่น (arriliative want) คือ มนุษย์เป็นสัตว์สังคมต้องการอยู่ร่วมกับผู้อื่น
3. ความต้องการช่วยเหลือผู้อื่น (altruistic want) คือ ความต้องการที่จะมีความเอื้อเฟื้อรักใคร่ห่วงใยผู้อื่น
4. ความต้องการสำรวจและค้นคว้า (curiosity want) คือ การที่มนุษย์อยากรู้อยากเห็นในสิ่งแปลกใหม่ และมีความสนใจที่จะเรียนรู้และศึกษา
5. ความต้องการอำนาจ (power want) เป็นความต้องการของมนุษย์ที่ต้องการจะมีบทบาทเหนือบุคคลอื่น
6. ความต้องการเกียรติยศและชื่อเสียง (prestige want) เป็นความต้องการของมนุษย์ที่ต้องการให้ผู้อื่นยกย่องเห็นความสำคัญของตน ต้องการมีหน้าตาในสังคม

จากแนวความคิดของนักวิชาการดังกล่าว จะเห็นว่า มนุษย์มีความต้องการต่าง ๆ จึงเป็นแรงจูงใจที่ทำให้เกิดความต้องการในเรื่องการบริการ มนุษย์กับการบริการจึงมีความสัมพันธ์กัน การบริการจึงเป็นส่วนหนึ่งของความจำเป็นและมีบทบาทของชีวิตมนุษย์ตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย ตั้งแต่ต้นจนกระทั่งนอนหลับ มนุษย์มีความคุ้นเคยกับการให้บริการและการรับบริการจึงเกิดการเปลี่ยนแปลงทางแนวความคิดในการบริหารงาน การบริการกลายเป็นปัจจัยหลักของการบริหารงานในยุคนี้อย่างยิ่งในเรื่องของการบริหารธุรกิจ

ความหมายการบริการและการบริการประชาชน

ความหมายของคำว่าบริการ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525³⁰ ก.ปฏิบัติรับใช้, ให้ความสะดวกต่าง ๆ น.การปฏิบัติรับใช้, การให้ความสะดวกต่าง ๆ เช่น ให้บริการ, ใช้น้บริการ และบทานุกรมนักเรียนให้ความหมายบริการว่า ช่วย, เกื้อกูล และสารานุกรมไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้อธิบายความหมายคำว่าบริการเพิ่มเติมว่า บริการด้านแรงงาน ซึ่งก่อให้เกิดความพึงพอใจ หรืออึดอัดประโยชน์แก่ผู้รับบริการ ด้วยเหตุนี้ผู้รับบริการจึงมักจ่ายเงินเป็นค่าตอบแทนให้แก่ผู้บริการในรูปค่าจ้าง ค่าบริการ หรือรางวัล ซึ่ง สอ เศรษฐบุตร ได้ให้ความหมายบริการตรงกับภาษาอังกฤษว่า service ว่า รับใช้บริการ การรับใช้ประชาชน หรือลูกค้า

การบริการที่สำคัญอย่างหนึ่งในสังคม คือ บริการสาธารณะ (public service) ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 ได้ให้ความหมายว่า เพื่อประชาชนทั่วไป ซึ่ง ประยูร กาญจนกุล ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะไว้ 5 ประการ คือ

1. กิจการที่อยู่ในความอำนาจหรือควบคุมของฝ่ายปกครอง
2. วัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน
3. การจัดระเบียบและวิธีดำเนินการบริการสาธารณะ
4. ต้องจัดดำเนินการเป็นนิจและสม่ำเสมอ ไม่มีการหยุดยั้ง ถ้าการบริการสาธารณะต้องหยุดลงด้วยประการใด ๆ ประชาชนจะได้รับความเสียหายและเกิดความเดือดร้อน

5. เอกชนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะโดยเท่าเทียมกัน

บรรจบ กาญจนกุล ได้ให้ความหมาย "บริการประชาชน" (public service) หมายถึง กิจการทุกประเภทที่รัฐจัดทำขึ้น เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งอาจแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ กิจการที่ตอบสนองความต้องการได้รับความปลอดภัยอย่างหนึ่ง และกิจการที่ตอบสนองความต้องการในด้านความสะดวกในการดำเนินชีวิตอีกอย่างหนึ่ง

³⁰พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อักษรเจริญ, 2526, หน้า 457.

ถาวร โภธิสมบัติ ได้ให้ความหมายการบริการประชาชน หมายถึง การที่องค์การของรัฐได้กระจายสินค้าสาธารณะออกไปให้กับประชาชนในสังคม เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และเอื้ออำนวยประโยชน์สุขแก่ประชาชนให้มากที่สุด โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับพฤติกรรม การบริการว่า การบริการที่มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด คือการให้บริการที่ไม่คำนึงถึงตัวบุคคล ถือเป็นลักษณะการให้บริการที่ปราศจาก อารมณ์ และไม่มีความชอบพอสนาใจเป็นพิเศษ ทุกคนจะได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกัน ตามหลักเกณฑ์เมื่ออยู่ในสภาพที่เหมือนกัน

ทฤษฎีการให้บริการของรัฐ

อัลเบิร์ต เฮิร์ชแมน (Albert Hirschman) ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ ระหว่างองค์การของรัฐกับประชาชนว่ามีลักษณะของความสัมพันธ์ที่สำคัญ 2 ลักษณะ คือ ความร่วมมืออย่างใกล้ชิด และปกป้องผลประโยชน์ให้กับประชาชน ได้แก่ การ บังคับให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย การเสียภาษีให้รัฐ ส่วนลักษณะที่สองเป็น ความสัมพันธ์ในลักษณะของความขัดแย้งของกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์

ถาวร โภธิสมบัติ ได้ทำการศึกษารวบรวมหลักการให้บริการประชาชน ของรัฐ ต้องคำนึงถึง 3 ประการ คือ³¹

1. เพื่อประโยชน์สาธารณะ การบริการประชาชนเป็นปฏิสัมพันธ์ ระหว่างเจ้าหน้าที่ขององค์กรของรัฐกับประชาชน โดยมีเป้าหมายที่จะเอื้ออำนวย ประโยชน์แก่ประชาชน ซึ่งองค์กรของรัฐมีบทบาทหน้าที่สำคัญ 2 ประการ คือ เป็น กลไกปกครองดูแลประชาชนให้ปฏิบัติตามครรลองของกฎหมาย และเป็นกลไกจัด- สรรทรัพยากรและบริการพื้นฐานทางสังคม ดังนั้น การให้บริการขององค์กรของรัฐ ประกอบด้วยองค์การ 2 ประเภท คือ องค์กรที่ให้บริการเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้ประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมาย และเกิดความเป็น ระเบียบในสังคม และองค์กรให้บริการเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล เป็นองค์กรที่ ส่งเสริมความเป็นอยู่ อาชีพ และอนามัยให้ดีขึ้น

³¹ถาวร โภธิสมบัติ. ปัจจัยที่มีต่อการให้บริการประชาชน "ศึกษา เฉพาะการให้บริการประชาชน ในจังหวัดกาญจนบุรี" สารนิพนธ์รัฐศาสตร มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535 หน้า 1.

2. หลักการบริการประชาชน การบริการประชาชนเป็นหน้าที่ของรัฐจะต้องบริการประชาชนสาธารณะ รัฐมีหน้าที่ให้บริการงานต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย และการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในสังคม การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การรักษาสิทธิมนุษยชนโดยกฎหมาย การป้องกันประเทศ การให้สิ่งตอบแทนแก่สมาชิกสังคมผู้ทำคุณประโยชน์ต่อชาติบ้านเมือง การออกกฎหมายสวัสดิการแก่ผู้ใช้แรงงาน การระดมทรัพยากรได้แก่ เงินภาษีอากรจากสังคม การสาธารณสุข การบริการผู้ยากจนให้เปล่า โดยบัตรสุขภาพ การให้การศึกษาแก่เยาวชนแบบให้เปล่า การวางแผนใช้พลังงานและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาและวางแผนชุมชนเมือง การจัดทำบริการสาธารณะ

3. หลักการบริหารในด้านการบริการประชาชน รัฐมีเป้าหมายการบริการเพื่อความพึงพอใจของประชาชน มีเจ้าหน้าที่ขององค์กรของรัฐตอบสนองความต้องการของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ ตามระเบียบกฎหมายและนโยบายขององค์กรของรัฐ ถ้าเจ้าหน้าที่ขององค์กรของรัฐบริการประชาชนดีแล้ว ประชาชนจะพึงพอใจและให้ความร่วมมือกับรัฐการบริการประชาชนเป็นการบริหารงานอย่างมีระบบ เมื่อประชาชนมาติดต่อขอรับบริการขององค์กรของรัฐ ถ้ามีการจัดระบบบริหารงานที่ดี ผลคือการทำงานที่เกิดประสิทธิภาพ ประชาชนที่มาติดต่องานจะได้รับความสะดวกในการที่มาใช้บริการ ในทางตรงกันข้ามหากการจัดระบบบริหารงานหย่อนสมรรถภาพ ผลก็จะตกกับประชาชนที่จะต้องเสียเวลา เสียงบประมาณและสุดท้ายประชาชนก็จะเบื่อหน่ายต่อองค์กรของรัฐซึ่งนำความเสียหายมาสู่การบริหารองค์กรของรัฐส่วนรวมทั้งระบบ

สำหรับ แคทซ์ และ แดเน็ท (Katz และ Danet) เสนอความเห็นหลักการสำคัญของการบริการลูกค้าที่ควรปฏิบัติทั้งในองค์กรของรัฐและเอกชน ดังนี้³²

1. การติดต่อเฉพาะงาน (specificity) หมายถึงการติดต่อสื่อสารระหว่างลูกค้ากับพนักงานจะจำกัดเฉพาะเรื่องงานเท่านั้น พนักงานไม่ควรนำเรื่องส่วนตัวนอกเหนือจากหน้าที่มาเกี่ยวข้องด้วย

³²Elilil Katz and Brenda Danat. "Bureaucracy as a Problem for Sociology and Society" in Bureaucracy and the Public Elilil Katz and Brend Danat eds., New York: Basic Books, 1973, pp.19-20.

2. การปฏิบัติโดยเสมอภาคเท่าเทียมกัน (universality)

หมายความว่าพนักงานจะต้องปฏิบัติต่อลูกค้าโดยความเป็นธรรม ไม่ถือเขาถือเรา เช่น ให้บริการตามลำดับก่อนหลังใครมาก่อนได้รับการบริการก่อน

3. การวางตนเป็นกลาง (affective neutrality) หมายถึง

พนักงานจะต้องให้บริการลูกค้า โดยไม่เอาอารมณ์ส่วนตัวเข้ามายุ่งเกี่ยวงาน ปฏิบัติงานด้วยเหตุผล และใช้หลักการความถูกต้อง ไม่ใช่ขู่ตะคอก หรือหาสาเหตุ ขวนวิจาทลูกค้า

นอกจากนี้ แคทซ์ และ แดเน็ท ได้เสนอแนวทางการศึกษาความสัมพันธ์ ระหว่างลูกค้ากับเจ้าหน้าที่ขององค์กรว่ามีลักษณะ 3 ประการ คือ

1. ลักษณะของการเผชิญหน้า (manner of interaction) คือ ขณะที่ลูกค้าพบเจ้าหน้าที่ มีการทักทายหรือไม่ พูดกันนานไหม พูดเป็นกันเองหรือไม่ พูดแบบสุภาพหรือเคร่งเครียด ดีหน้ายักษ์เข้าหากัน เป็นต้น

2. ขั้นตอนหรือกระบวนการที่เกี่ยวข้องในการสัมพันธ์ (procedures) ลูกค้าที่รับบริการจะต้องผ่านขั้นตอนอะไรบ้าง กรอกแบบฟอร์มมากน้อยแค่ไหน ต้องผ่านเจ้าหน้าที่กี่คน ใช้เวลานานเท่าไร เป็นต้น

3. ทรัพยากรผ่านมือ (recources) คือ ผู้รับบริการได้สิ่งที่ตน ประสงค์หรือไม่ หรือได้รับการตามที่ตั้งใจไว้หรือไม่ ลูกค้าต้องเสียค่าบริการ เท่าไร เป็นต้นว่า คนขับรถปล่อยให้ผู้โดยสารลงตามป้ายที่ต้องการลงหรือไม่

Katz และ danet ได้เสนอว่า ในการติดต่อระหว่างลูกค้ากับองค์กร จะมีความสัมพันธ์ราบรื่น และมีความพึงพอใจต่อกันหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้

1. องค์ประกอบของสภาพแวดล้อม (environmental factors) หมายถึง ลักษณะทางวัฒนธรรม หรือธรรมเนียมปฏิบัติทั่วไปในสังคมที่ประกอบเป็น สภาพแวดล้อมของเจ้าหน้าที่องค์กรและลูกค้า เช่น ค่านิยม มรรยาททางสังคม แบบแผนพฤติกรรมในประชาชน องค์ประกอบนี้มีอิทธิพลต่อองค์กรและความสัมพันธ์ ระหว่างลูกค้าและองค์กรอย่างมากเพราะองค์กรรูบนัยถึงแม้จะมีโครงสร้างและ บทบาทเหมือนกันก็ตาม แต่หากอยู่ในสภาวะแวดล้อมแตกต่างกัน ย่อมมีพฤติกรรม แตกต่างกันไป

2. องค์ประกอบภายในองค์กร (organizational factors) หมายถึง ลักษณะที่เกิดขึ้นภายในองค์กรเอง ซึ่งต้องพิจารณาถึงลักษณะต่าง ๆ ที่สำคัญดังต่อไปนี้

ก. เป้าหมายขององค์การ ว่าเป็นไปเพื่อบริการลูกค้า เฉพาะตัว หรือบริการสังคมโดยรวม

ข. เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ได้รับการฝึกฝนอบรมอย่างไร

ค. การควบคุมบังคับบัญชา ดูว่ามีการสอดส่องดูแลการทำงานของเจ้าหน้าที่องค์การใกล้ชิดแค่ไหน

ง. ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ภายในองค์การเอง ต่างคนต่างทำงาน หรือมีการจับกลุ่ม มีพฤติกรรมแบบเดียวกันในการให้บริการลูกค้า และมีการควบคุมความประพฤติระหว่างเจ้าหน้าที่กันเองหรือไม่ เพื่อให้ลูกค้าได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสม

จ. ขนาดขององค์การและลำดับชั้นการบังคับบัญชา ดูว่าองค์การนั้น ๆ มีขนาดใหญ่เพียงไร หรือเป็นองค์การขนาดเล็ก ซึ่งขนาดขององค์การก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับรูปแบบของการบังคับบัญชา ตลอดจนลำดับชั้นการบังคับบัญชาด้วย

3. องค์ประกอบของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างการติดต่อ

(situational factors) หมายถึง สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงจังหวะที่มีการติดต่อระหว่างเจ้าหน้าที่ลูกค้า ซึ่งมีตัวแปรที่พ่วงนำมาพิจารณา ได้แก่

ก. สถานภาพทางสังคมที่แตกต่างกันหรือคล้ายคลึงกัน ระหว่างลูกค้ากับเจ้าหน้าที่ เช่น ลูกค้าเป็นคนใหญ่คนโต หรือเป็นคนมีฐานะทางสังคมดีกว่าเจ้าหน้าที่ เพราะความแตกต่างกันด้านสถานภาพ ย่อมมีผลกระทบต่อพฤติกรรมที่แสดงออกระหว่างการพบปะกันด้วย

ข. ความสนิทสนมใกล้ชิดกันเป็นส่วนตัว ระหว่างเจ้าหน้าที่กับลูกค้า เช่น เป็นเพื่อนร่วมสถาบันเดียวกันมาก่อน หรือเป็นญาติพี่น้องกัน

ค. สภาพสถานที่ เหตุการณ์ หรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ขณะที่เจ้าหน้าที่พบลูกค้า เช่น พบกันที่สถานีตำรวจ โรงพยาบาล ศาล หรือพบกันขณะที่เกิดเหตุบนท้องถนน

ง. ช่วงเวลาที่พบปะ คือดูว่าการพบปะนั้นใช้เวลาานเพียงไร มีการพบกันบ่อยครั้งหรือไม่

กรยุทธ ชีรตยงคัมภ์³³ ได้ให้แนวความคิดว่า สินค้าสาธารณะและบริการสาธารณะ มีลักษณะแตกต่างจากสินค้าเอกชนและบริการเอกชน ทั้งด้านอุปสงค์และอุปทาน โดยสินค้าเอกชนมีลักษณะที่ชัดเจนเป็นขึ้นเป็นอัน ระบบภาพหรือคุณสมบัติของตัวสินค้าได้ ผู้ครอบครองก็สามารถได้รับอรรถประโยชน์จากสินค้าอย่างเต็มที่ สอดคล้องกับอรรถประโยชน์ของผู้บริโภคนั้น โดยที่คนอื่นที่ไม่ได้ครอบครองสินค้านั้นก็ไม่ได้ได้รับอรรถประโยชน์แต่อย่างใด ในสภาพเช่นนี้อุปสงค์ของสินค้าชัดเจน โดยเป็นผลจากการประเมินอรรถประโยชน์ที่ผู้บริโภคจะได้รับจากสินค้า เช่นเดียวกับอุปทาน ผู้ผลิตก็สามารถประเมินโอกาสของการขายและกำไรจากการขายสินค้านั้นได้ ซึ่งการบริการเอกชนแม้จะเป็นสิ่งไม่ชัดเจนเหมือนสินค้า แต่สภาพการบริการเอกชนก็มีอยู่ในวิสัยที่จะวิเคราะห์ได้ ทั้งจากทัศนคติของผู้บริโภคและผู้ผลิต กล่าวคือ ผู้บริโภคแต่ละคนตระหนักดีว่าการบริการเอกชนที่ตนต้องการคืออะไร และบริการเอกชนที่ได้รับนั้นมีปริมาณ คุณภาพ เป็นที่พอใจมากน้อยเพียงใด แต่สินค้าสาธารณะและบริการสาธารณะนั้น ในด้านอุปสงค์บอกไม่ได้ว่าใครต้องการมากน้อยเพียงใด เพราะต้องบริโภคร่วมกัน และในด้านอุปทานก็บอกไม่ได้ว่า ลักษณะของสินค้าสาธารณะนั้นเรียกรวมเป็นกิจกรรมสาธารณะประกอบด้วยอะไรกันแน่ เช่นบริการป้องกันประเทศ บริการกระบวนการศาลยุติธรรม บริการรักษาความปลอดภัยของทรัพย์สินและชีวิต ซึ่งมีปัญหาในการวัดปริมาณและคุณภาพ จึงยากที่จะบอกได้ว่า คุณภาพของการบริการสาธารณะที่รัฐจัดผลิตให้แต่ละชนิดนั้น ดีขึ้นหรือเลวกว่าเดิม ประกอบกับสินค้าสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะที่หน่วยราชการผลิตบริการต่าง ๆ นั้น ก็มักไม่มีคู่แข่งที่ผลิตบริการชนิดเดียวกัน ทำให้การประเมินผลงานของหน่วยงานของรัฐเป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก

ปรัชญา เวสารัชช์³⁴ ได้นำแนวความคิดของ แคทซ์ และ แดเน็ท ดังกกล่าวข้างต้นมาดัดแปลงเป็นกรอบความคิดอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยตัวแปร

³³กรยุทธ ชีรตยงคัมภ์. "ทฤษฎีความล้มเหลวภาครัฐ บทความปริทัศน์" กรุงเทพฯ: โครงการตำราและบทความวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.

³⁴ปรัชญา เวสารัชช์. "องค์การกับลูกค้า" ในรัฐประศาสนศาสตร์: รวบรวมผลงานของนักวิชาการไทย. พิทยา บวรวัฒนา ผู้รวบรวม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536, หน้า 226-227.

ที่มีผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ขององค์การ ผู้รับบริการและสถานภาพการพบปะระหว่างคนสองกลุ่ม โดยที่ตัวเจ้าหน้าที่จะได้รับอิทธิพลจากตัวองค์การเอง และสภาพการพบปะที่ออกมาย่อมมีผลสะท้อนออกมาในรูปทัศนคติหรือการกระทำ ซึ่งส่งผลย้อนไปหาเจ้าหน้าที่ขององค์การ ผู้รับบริการและองค์การเอง ซึ่งปรัชญาเห็นว่าองค์ประกอบที่ก่อให้เกิดพฤติกรรมระหว่างการพบปะของทั้งสองฝ่าย อาจแยกได้สามประเภท คือ องค์ประกอบที่เกิดจากตัวเจ้าหน้าที่ องค์ประกอบที่เกิดจากผู้รับบริการ และองค์ประกอบที่เกิดจากสภาพการพบปะ โดยรายละเอียดของแต่ละองค์ประกอบสามารถพิจารณาได้ดังนี้

1. องค์ประกอบที่เกิดจากตัวเจ้าหน้าที่ การที่เจ้าหน้าที่มีพฤติกรรมบางอย่างในการปฏิบัติต่อลูกค้า ขึ้นกับ

ก. ลักษณะทางจิตวิทยา มองอารมณ์ บุคลิกภาพ สภาพจิตใจของเจ้าหน้าที่เป็นเกณฑ์ คนที่กำลังอารมณ์เสียหรือเป็นคนอ่อนไหวง่าย ย่อมมีแนวโน้มปฏิบัติกับลูกค้าอย่างไม่ที่น่าพอใจ ซึ่งตรงข้ามกับผู้มีนิสัยร่าเริงมักทำให้ลูกค้าพอใจ

ข. บทบาทที่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ พิจารณาเจ้าหน้าที่โดยอาศัยทฤษฎีบทบาทเข้ามาช่วย ซึ่งสรุปได้ว่า พฤติกรรมของบุคคลจะมีลักษณะอย่างไร ขึ้นกับว่าบุคคลนั้นสวมบทบาทอยู่ในตำแหน่งอะไร

ค. ทัศนคติต่อลูกค้าและการพบปะกับลูกค้า เจ้าหน้าที่จะปฏิบัติตัวอย่างไรย่อมขึ้นกับทัศนคติต่อลูกค้า ซึ่งแยกเป็นทัศนคติต่อลูกค้า เฉพาะรายและต่อส่วนรวม

ง. ทัศนคติต่อองค์การและอาชีพ หน่วยงานรัฐเป็นหน่วยงานที่มีความมั่นคง จึงจะขาดแรงกระตุ้นในการทำงาน ขณะที่องค์การเอกชนจะต้องคำนึงถึงการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ เพราะมีผลต่อการทำงาน จึงมีแนวโน้มให้บริการที่ดีกว่า

จ. พื้นฐานการศึกษาและการฝึกอบรม

2. องค์ประกอบที่เกิดจากตัวลูกค้า มีความสัมพันธ์ต่อพฤติกรรมระหว่างลูกค้า-เจ้าหน้าที่ ดังนี้

ก. ลักษณะทางจิตวิทยา เป็นเรื่องเกี่ยวกับอารมณ์และจิตใจ ในทำนองเดียวกับลักษณะทางจิตวิทยาของเจ้าหน้าที่ที่กล่าวมาแล้ว

ข. ทัศนคติต่อการพบปะต่อองค์การและต่อเจ้าหน้าที่ คือความเห็นที่ลูกค้ามีต่อองค์การ

ค. สถานะทางสังคมหรือความแตกต่างในด้านสถานะทางสังคม หรือระยะห่างทางสังคม (social distance) ระหว่างเจ้าหน้าที่องค์กรกับลูกค้า ซึ่งมีผลต่อสัมพันธภาพระหว่างทั้งสองฝ่าย

ง. สัมพันธภาพส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ให้การบริการที่สะดวก รวดเร็วมากกว่าคนที่ไม่รู้จักกัน

จ. ความรู้ความเข้าใจในระบบการทำงานขององค์กร ซึ่งลูกค้ามักไม่ค่อยมี ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถอ้างอิงกฎระเบียบมาใช้ เป็นเครื่องมือปฏิบัติต่อลูกค้าได้

3. องค์กรประกอบที่เกิดจากสภาพการพบปะ จะมีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างลูกค้ากับเจ้าหน้าที่ ดังนี้

ก. สภาพการทำงาน สัมพันธภาพระหว่างเจ้าหน้าที่ด้วยกันเอง และเจ้าหน้าที่กับผู้บังคับบัญชาหรือผู้ใต้บังคับบัญชา ถ้าความสัมพันธ์เป็นแบบสนิทสนมกันดี ก็จะมี ความมั่นใจในการให้บริการ

ข. ระยะเวลา เช่น มีการพบลูกค้านานหรือบ่อยครั้งใหม่ ถ้าบ่อยก็คุ้นเคย และมีความเป็นกันเองในเวลาต่อมา

ค. สถานที่ ที่พบลูกค้า ซึ่งจะมีผลต่อการพบปะ เช่น ข้าราชการ ที่ให้บริการประชาชนในห้องที่มีอากาศร้อนอบอ้าว น่าจะมีผลต่อการให้บริการ

ง. เรื่องที่พบปะ ลักษณะการพบปะจะเป็นอย่างไร ย่อมขึ้นกับวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการพบปะนั้น

จ. วิธีการพบปะ เป็นไปในรูปใด เป็นส่วนตัวหรือพบปะเพื่อชี้แจงในที่ประชุม ซึ่งเป็นที่คาดว่าจะก่อให้เกิดผลต่อพฤติกรรมในการพบปะที่แตกต่างกันด้วย

ส่วน กุลชน ธนาพงศธร เห็นว่าหลักการให้บริการ ได้แก่

1. หลักความสอดคล้องกับความต้องการของบุคคลเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ ประโยชน์และบริการที่องค์กรจัดให้ นั้น จะต้องตอบสนองความต้องการ บุคคลส่วนใหญ่หรือทั้งหมดมาใช้มากกว่าจัดให้แก่บุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ มิฉะนั้นแล้วนอกจากจะไม่เกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้อำนวยประโยชน์และบริการแล้ว ยังไม่คุ้มค่ากับการดำเนินงานนั้น ๆ ด้วย

2. หลักความสม่ำเสมอ กล่าวคือ การให้บริการนั้น ๆ ต้องดำเนินการ อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ มิใช่ทำ ๆ หยุด ๆ ตามความพอใจของผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติงาน

3. หลักความเสมอภาค บริการที่จัดนั้นจะต้องให้แก่ผู้มาใช้บริการทุกคนอย่างเสมอหน้าและเท่าเทียมกัน ไม่มีการให้สิทธิพิเศษแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งในลักษณะแตกต่างจากกลุ่มคนอื่น ๆ อย่างเห็นได้ชัด

4. หลักความประหยัด ค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการบริการ จะต้องไม่มากเกินไปจนเกินกว่าผลที่จะได้รับ

5. หลักความสะดวก บริการที่จัดให้แก่ผู้รับบริการจะต้องเป็นไปในลักษณะปฏิบัติได้ง่าย สะดวก สบาย สิ้นเปลืองทรัพยากรไม่มากนัก ทั้งยังไม่เป็นการสร้างภาระยุ่งยากใจให้แก่ผู้ให้บริการหรือใช้บริการมากเกินไป

A.R. Kyagi ได้เสนอว่า การให้บริการของรัฐนั้น จะต้องคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้ด้วย³⁵

1. การให้บริการที่เป็นที่พึงพอใจแก่สมาชิกสังคม ความพึงพอใจเป็นสิ่งที่วัดได้ยากหรือให้คำจำกัดความยาก แต่อาจกล่าวได้อย่างกว้าง ๆ ถึงองค์ประกอบที่จะทำให้เกิดความพึงพอใจ คือ

ก. ให้บริการที่เท่าเทียมกันแก่สมาชิกสังคม

ข. ให้บริการในเวลาที่เหมาะสม เช่น บริการดับเพลิง บริการช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วม

ค. ให้บริการโดยคำนึงถึงปริมาณความมากน้อย คือให้บริการไม่มากหรือน้อยเกินไป

ง. ให้บริการที่มีความสืบเนื่อง เพื่อที่ว่า เป็นบริการที่สมาชิกสังคมสามารถรับได้ทุกเมื่อที่ต้องการ

จ. การให้บริการของรัฐต้องได้รับการปรับปรุงให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

2. การให้บริการโดยมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ซึ่งเป็นค่านิยมพื้นฐานสำหรับการบริการราชการในสังคมประชาธิปไตย ซึ่งจะต้องทำหน้าที่ภายใต้การชี้แนะทางการเมืองจากตัวแทนของประชาชน และต้องสามารถให้บริการที่มีลักษณะสนองต่อมติมหาชน ต้องมีความยืดหยุ่นที่จะปรับเปลี่ยนลักษณะงานหรือการให้บริการ ที่สามารถสนองความต้องการที่เปลี่ยนแปลงได้มากที่สุด

³⁵A.R. Kyagi. Public Administration Principle and practice. Delhi: Atma Ram and Sons, 1975, pp.10-12.

จากองค์ประกอบดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบที่ผู้บริหารควรรีความสนใจและเป็นองค์ประกอบที่อยู่ใกล้ชิด ซึ่งสามารถจะปรับปรุงแก้ไขได้โดยไม่ลำบากนัก คือทางด้านตัวเจ้าหน้าที่องค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องทัศนคติต่อองค์การ และอาชีพตลอดจนทัศนคติต่อลูกค้าและการพบปะกับลูกค้า ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ในการให้บริการต่อลูกค้าจะเป็นอย่างไรนั้น ส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับทัศนคติของเจ้าหน้าที่องค์การเป็นสำคัญ ซึ่งในส่วนต่อไปจะได้กล่าวถึงค่านิยมที่ข้าราชการทุกคนจะพึงมี

ธีรศักดิ์ วระสุข³⁶ ได้ศึกษาแนวทางการพัฒนาลูกค้าสัมพันธ์ของ national foremen's institute of customs relations 1963 ได้กำหนดแนวทางทฤษฎีของการบริการ ดังนี้

1. ผู้ประกอบการจะต้องมีทัศนคติที่ดีต่อลูกค้าหรือผู้ใช้บริการ และขณะเดียวกันก็ต้องทำตนให้ลูกค้าหรือผู้รับบริการมีทัศนคติที่ดีต่อผู้ขาย หรือผู้บริการ
2. ผู้ให้บริการจะต้องเป็นผู้มีความภูมิฐาน มีบุคลิกภาพที่ดี แต่งกายสะอาดเรียบร้อย
3. ในการติดต่อผู้ให้บริการจะต้องให้ผู้รับบริการทราบถึงรายละเอียดข้อควรปฏิบัติและระยะเวลาในการติดต่อ
4. ผู้ให้บริการจะต้องให้ความสนใจ เอาใจใส่ และให้ความสำคัญต่อผู้ใช้บริการ
5. ผู้ให้บริการจะต้องไม่สนใจเฉพาะงานในหน้าที่ จะต้องสนใจต่อตัวผู้รับบริการด้วย
6. ผู้ให้บริการจะต้องช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้รับบริการ
7. หากการบริการผิดพลาดหรือล่าช้า ผู้ให้บริการจะต้องขอโทษและขออภัยตลอดจนยอมรับความผิดพลาด
8. ผู้ให้บริการจะต้องตอบคำถามและสนใจในคำถามของผู้ใช้บริการ
9. หากมีการตำหนิหรือร้องเรียนเกี่ยวกับการบริการ จะต้องแก้ไขปัญหา

³⁶ธีรศักดิ์ วระสุข. "ความพึงพอใจของผู้ใช้บริการกับธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) สาขาอำนาจเจริญ". วิทยานิพนธ์ ศึกษนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต สาขาพัฒนาสังคม สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์. 2537, หน้า 9-11.

10. หากการบริการไม่ใช่น้ำที่ หรือไม่อยู่ในอำนาจของผู้ให้บริการที่ได้รับการติดต่อจากผู้ให้บริการ ผู้ให้บริการจะต้องแนะนำและช่วยเหลือให้กับผู้ใช้บริการ

จากการทบทวนวรรณกรรม พบว่ามีผู้ทำการวิจัยเกี่ยวกับงานด้านบริการต่าง ๆ หลายท่าน แสดงให้เห็นว่าสังคมได้ให้ความสำคัญต่อการบริการมากขึ้น เช่น

กองบัญชาการตำรวจนครบาล ศึกษาทัศนคติของประชาชนต่อการปฏิบัติงานของตำรวจนครบาล เมื่อปี 2520 เมื่อเปรียบเทียบระหว่างประชาชนที่เคยไปติดต่อกับตำรวจและประชาชนไม่เคยไปติดต่อกับตำรวจ ปรากฏว่าประชาชนที่เคยไปติดต่อกับตำรวจ มีทัศนคติที่ไม่ดีต่อตำรวจเป็นเปอร์เซ็นต์สูงกว่าที่ไม่เคยไปติดต่อกับตำรวจ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความบกพร่องของการปฏิบัติงานของตำรวจ ดังนั้น ภาพพจน์ที่ไม่ดีของตำรวจในสายตาของประชาชนที่ต้องได้รับการแก้ไข คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจขอใบสั่งอำนาจ ช่มชู้ ทำตัวเป็นนาย ประชาชน และมีกริยาวาจาไม่สุภาพ

พลอย ปีบัว³⁷ ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง "ทัศนคติของผู้โดยสารที่มีต่อการบริการและสิ่งอำนวยความสะดวก ณ ท่าอากาศยานกรุงเทพ" โดยศึกษาถึงทัศนคติที่มีต่อการให้บริการใน 5 ด้าน คือ การให้บริการผู้โดยสารขาเข้า การให้บริการผู้โดยสารขาออก การให้บริการรถรับจ้างสาธารณะ การให้บริการด้านภัตตาคาร ร้านจำหน่ายอาหารว่างและเครื่องดื่ม และการให้บริการโดยทั่วไป สอดถามจากผู้โดยสาร ณ ท่าอากาศยานกรุงเทพ ได้ข้อค้นพบดังนี้

1. ด้านการให้บริการผู้โดยสารขาเข้าพบว่า ผู้โดยสารมีทัศนคติต่อการให้บริการอยู่ในเกณฑ์ที่ค่อนข้างดี
2. ด้านการให้บริการผู้โดยสารขาออก ก็พบเช่นกันว่า ผู้โดยสารมีทัศนคติต่อการให้บริการอยู่ในเกณฑ์ที่ค่อนข้างดีสูงกว่าเป้าหมายขั้นต่ำที่กำหนด

³⁷พลอย ปีบัว. "ทัศนคติของผู้โดยสารที่มีต่อการบริการและสิ่งอำนวยความสะดวก ณ ท่าอากาศยาน กรุงเทพ". สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534, หน้า 2.

3. ด้านการให้บริการรถรับจ้างสาธารณะ พบว่า ผู้โดยสารยังมีทัศนคติต่อการให้บริการอยู่ในหลักเกณฑ์ที่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า เป็นเกณฑ์ที่วิกฤตที่ต้องได้รับการแก้ไข

4. การให้บริการด้านภัตตาคาร ร้านจำหน่ายอาหารว่างและเครื่องดื่ม ก็พบว่าผู้โดยสารยังมีทัศนคติต่อการให้บริการอยู่ในหลักเกณฑ์ที่ต่ำกว่าระดับวิกฤต ซึ่งต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข

5. ด้านการให้บริการโดยทั่วไปพบว่า ผู้โดยสารมีทัศนคติต่อการให้บริการอยู่ในระดับที่ดี โดยสูงกว่าเกณฑ์เฉลี่ยที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะในด้านของความสะอาดของท่าอากาศยานกรุงเทพ เป็นประเภทของบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกที่ได้รับความพึงพอใจสูงสุดเพียงประเภทเดียวเท่านั้น

ภัทรดา ลิ้มพะสุต³⁸ ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการประเมินประสิทธิภาพ และประสิทธิผลจากความพึงพอใจของข้าราชการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีต่อการให้บริการของสำนักงานเลขานุการกรม ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการให้บริการ กับปัจจัยที่สำคัญ 4 ประการ คือ เจ้าหน้าที่ที่ให้บริการ ผู้รับบริการ สภาวะแวดล้อมในการติดต่องาน และอัตราค่าจ้างที่ใช้ในการให้บริการได้ข้อค้นพบ คือ ปัจจัยทั้ง 4 ปัจจัยดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการให้บริการ

ไมเคิล อาร์ ฟิตซ์เจอร์รัลด์ และ โรเบิร์ต เอฟ ดูแรนต์ (Michael R. Fitzgerrald and Robert F. Durant)³⁹ ได้ทำการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการของประชาชน ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการกับความพึงพอใจที่มีต่อบริการที่ได้รับ เมื่อ ปี ค.ศ. 1980 มีตัวแปรอิสระที่ใช้ในการศึกษา

³⁸ภัทรดา ลิ้มพะสุต. "การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลจากความพึงพอใจของข้าราชการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีต่อการให้บริการสำนักงานเลขานุการกรม". สารนิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530, หน้า 1.

³⁹Michael R. Fitzgerrald and Robert F. Durant. "Citizen Evaluations and Urban Management: Service Delivery in an Era of Profest". Public Administration Review. November-December 1980, pp.585-594.

ได้แก่ เชื้อชาติ รายได้ อายุ ขนาดของเมือง ส่วนตัวแปรตาม ได้แก่ ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการที่ได้รับ และความต้องการของประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการให้บริการ ผลการศึกษาพบว่า คนผิวดำ คนยากจน และคนแก่ มักถูกมองว่าตนถูกกีดกันในการได้รับบริการ เมื่อเปรียบเทียบกับคนผิวขาว คนมีเงิน และวัยรุ่น โดยปัจจัยด้านภูมิหลังของประชาชนเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่กำหนดความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการที่ได้รับ กับความต้องการของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการ

วีระยุทธ อินทร์บัว⁴⁰ ได้ศึกษาทัศนคติของประชาชนในกรุงเทพมหานครที่มีต่อตำรวจนครบาล ศึกษาเฉพาะกรณีสถานีตำรวจนครบาลสามเสนพบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจนครบาลสามเสน ปฏิบัติหน้าที่ด้านปัจจัยอาชญากรรม และการบริการประชาชน โดยส่วนรวมอยู่ในระดับปานกลาง ด้านภาพพจน์และความประพฤติของเจ้าหน้าที่ตำรวจอยู่ในระดับปานกลาง เช่นเดียวกัน ประชาชนไม่เคยพบหรือถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจนครบาลสามเสนรีดไถ ทุจริตไม่สุภาพ ข่มเหง ละเลยหน้าที่และรับสินบน

วนิดา ลีวนานนท์ชัย⁴¹ ได้ศึกษาเรื่อง "ทัศนคติของผู้ใช้และผู้ให้บริการที่มีต่อการบริหารงานพัสดุ : ศึกษาเฉพาะกรณีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช" ได้ขอค้นพบในส่วนของผู้ให้บริการ คือ ส่วนใหญ่มีความรู้ในระเบียบว่าด้วยการพัสดุในระดับปานกลางในเรื่องของการซื้อ การจ้าง การตรวจรับพัสดุ การควบคุม การเก็บรักษา การเบิกจ่ายพัสดุ การตรวจสอบพัสดุประจำปี การแต่งตั้งกรรมการพัสดุชั่วคราว สูญหาย วิธีการจำหน่ายพัสดุหมดความจำเป็นในราชการ และส่วนใหญ่มิมีความรู้ในระเบียบว่าด้วยการพัสดุในเรื่องของการแลกเปลี่ยนครุภัณฑ์

⁴⁰วีระยุทธ อินทร์บัว, พ.ต.ท. "ทัศนคติของประชาชนในกรุงเทพมหานคร-มหานครที่มีต่อตำรวจนครบาล" สารนิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหาร-รัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534, หน้า 2.

⁴¹วนิดา ลีวนานนท์ชัย. "ทัศนคติของผู้ใช้และผู้ให้บริการที่มีต่อการบริหารงานพัสดุ: ศึกษาเฉพาะกรณีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช". สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529, หน้า 1.

การเข้าพัสดุ การยืมครุภัณฑ์ และการจำหน่ายพัสดุ นอกจากนี้ผู้ใช้บริการยังเห็นว่า การให้บริการที่ยังมีปัญหามาก ได้แก่ ในเรื่องของขั้นตอนตามระเบียบ ข้อจำกัด มาตรฐานตามระเบียบ คุณภาพเสื่อมเนื่องจากสำรองไว้นานเกินไป การโยกย้าย พัสดุแล้วไม่แจ้งปรับปรุงทางบัญชี และการไม่ปฏิบัติตามระเบียบของผู้เกี่ยวข้อง และเห็นว่ายังมีปัญหาในระดับปานกลาง ได้แก่ ความไม่รู้ระเบียบของเจ้าหน้าที่ และความไม่ใส่ใจของเจ้าหน้าที่

ศุภรัตน์ รัตนมุขย์⁴² ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง บุคลิกภาพและทัศนคติในการ ให้บริการประชาชนของข้าราชการ ศึกษาเฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่สาธารณสุขของศูนย์ บริการสาธารณสุข สำนักอนามัย กรุงเทพมหานคร จากผลการศึกษาวิจัย ปรากฏว่า เจ้าหน้าที่สาธารณสุขที่มีภูมิหลังทางสังคม เศรษฐกิจ แตกต่างกันจะมีทัศนคติในการ ให้บริการประชาชนที่แตกต่างกัน โดยเจ้าหน้าที่สาธารณสุขส่วนใหญ่มีทัศนคติที่ดี ต่อการให้บริการประชาชนเจ้าหน้าที่ที่มีบุคลิกภาพแบบเก็บตัว จะมีทัศนคติในการ ให้บริการประชาชนที่ดีกว่าเจ้าหน้าที่ที่มีบุคลิกภาพแบบแสดงตัว ส่วนปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ ของเจ้าหน้าที่ที่แตกต่างระดับกัน ก็มีบุคลิกภาพและทัศนคติต่างกันด้วย กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่อายุ อายุราชการ ระดับ (ซี) ระดับการศึกษาที่สูงกว่า จะมี บุคลิกภาพค่อนข้างไปทางพวกเก็บตัวและเป็นผู้ที่มีทัศนคติในการ ให้บริการประชาชนใน ระดับดีด้วย

สมชาย ไชวพันธ์ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การสนองความต้องการของชุมชนโดยรัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณีการจัดหน่วยบริการอำเภอเคลื่อนที่ อำเภอดอน- นิवास เมื่อปี 2528 พบว่า การจัดหน่วยบริการอำเภอเคลื่อนที่ซึ่งมีปัญหาในทาง ปฏิบัติในการ ให้บริการเกี่ยวกับความไม่เพียงพอของวัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะ และ เจ้าหน้าที่ อีกทั้งพบว่า ความสำเร็จในการ ให้บริการขึ้นอยู่กับนายอำเภอเป็นสำคัญ ว่าให้ความสนใจเพียงใด

⁴²ศุภรัตน์ รัตนมุขย์. "บุคลิกภาพและทัศนคติใ้การ ให้บริการ ประชาชนของข้าราชการ ศึกษาเฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่สาธารณสุขสำนักอนามัย กรุงเทพมหานคร". สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529 หน้า 1.

อัญชลี เหล่าชาติพงษ์ ได้ศึกษาความเห็นของผู้ใช้บริการต่อการบริการของศูนย์บริการสาธารณสุขในเขตกรุงเทพมหานคร เมื่อปี 2524 พบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจในการให้บริการของศูนย์ฯ อีกทั้งเห็นว่า การปฏิบัติงานของแพทย์พยาบาล และเจ้าหน้าที่มีมนุษยสัมพันธ์ในเกณฑ์ที่ดี มีการอธิบายข้อสงสัยให้ทราบเสมอ ค่าบริการก็ไม่แพง และประชาชนส่วนใหญ่ก็รู้จักศูนย์บริการสาธารณสุขเป็นอย่างดี

ถาวร โภธิสมบัติ⁴³ ศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการให้บริการประชาชน : ศึกษาเฉพาะกรณีในจังหวัดกาญจนบุรี พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความพึงพอใจในการให้บริการทั้ง 4 ประการ คือ รวดเร็ว สะดวก เสมอภาค และเป็นกันเอง แต่จุดที่ยังเป็นปัญหาในการบริการ คือ การบริการที่ยังไม่อำนวยความสะดวก เพราะข้าราชการมีเครื่องมือและอุปกรณ์อำนวยความสะดวก ขาดการตรวจสอบตามระยะเวลาการทำงาน ผู้บริหารขาดความสนใจดูแล ผู้ปฏิบัติงานยึดถือกฎระเบียบ ข้อบังคับ เป็นอย่างมาก จนเป็นอุปสรรคต่อการบริการ ส่วนการบริการไม่เสมอภาคเพราะมีการเลือกที่รักมักที่ชัง ต่อผู้มารับบริการเป็นส่วนใหญ่

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ⁴⁴ ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องบรรยากาศองค์การและผลกระทบต่อทัศนคติของสมาชิก โดยศึกษาเฉพาะกรณีทัศนคติของข้าราชการต่อสหกรณ์การเกษตร เมื่อปี 2530 ผลการศึกษาวิจัยปรากฏว่า การมีมโนภาพของข้าราชการต่อมิติต่าง ๆ ของบรรยากาศองค์การทั้ง 9 มิติ คือ มิติทางด้านโครงสร้าง ความรับผิดชอบ ความอบอุ่น การสนับสนุน รางวัลตอบแทน การยอมรับความขัดแย้ง มาตรฐานการปฏิบัติงาน ความผูกพันต่อองค์การ และการเสียขององค์การ มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับทัศนคติต่อข้อดีของสหกรณ์การเกษตร และบรรยากาศองค์การ

⁴³ถาวร โภธิสมบัติ. "ปัจจัยที่มีต่อการให้บริการประชาชน : ศึกษาเฉพาะกรณีให้บริการประชาชนในจังหวัดกาญจนบุรี". หน้า 1.

⁴⁴ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. "บรรยากาศขององค์การและผลกระทบต่อทัศนคติของสมาชิก ศึกษาเฉพาะกรณีทัศนคติของข้าราชการต่อสหกรณ์การเกษตร" สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530, หน้า 131-139.

แนวความคิดเกี่ยวกับการวัดประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

การที่รัฐบาลจะดำเนินการรักษาความสงบเรียบร้อย และจัดบริการให้กับประชาชนภายในประเทศ รัฐบาลจำเป็นจะต้องมีการกำหนดนโยบายของรัฐ (public policy - making) ขึ้น เพื่อสนองความต้องการของประชาชนซึ่ง Harold D. Lasswell กับ Abraham Kaplan กล่าวว่านโยบายหมายถึงแผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้นอันประกอบด้วยเป้าหมาย คุณค่าและการปฏิบัติต่าง ๆ⁴⁵ สำหรับ David Easton พูดถึงเรื่องนโยบายของรัฐว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ของสังคมที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปเพื่อสังคมส่วนรวม⁴⁶ หรือนโยบายของรัฐในความหมายของ Morton Kroll นั้น ได้แก่โครงร่างแห่งคุณค่าและพฤติกรรมต่าง ๆ ที่เป็นข้อกำหนดหรือข้อบัญญัติของรัฐบาล⁴⁷ ส่วน Ira Sharkansky เห็นว่าโดยเนื้อแท้แล้วนโยบายหมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้นเป็นต้นว่าบริการสาธารณะ การควบคุมกิจกรรมของบุคคลหรือธุรกิจเอกชน การแสดงออกในทางสัญลักษณ์ต่าง ๆ หรือแม้แต่การควบคุมกิจกรรมทางการเมืองอื่น ๆ⁴⁸ และ Thomas R. Dye เห็นว่านโยบายของรัฐ คือ สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะทำหรือไม่ทำ (what government to do or not to do)⁴⁹

⁴⁵Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan. Power and Society. New Haven: Yale University Press, 1970, p.71.

⁴⁶David Easton. The Political System. New York: Alfred A. Knoff, 1953, p.129.

⁴⁷Morton Kroll. "Policy and Administration". in Policies and Organization, eds. by Fremont J. Lyden, George A. Shipman and Morton Kroll. New York: Meredith Coporation, 1969, p.9.

⁴⁸Ira Sharkansky. Policy Analysis in Political Science. Chicago: Markham Publishing Company, 1970, p.4.

⁴⁹Thomas R. Dye. Understanding Public Policy. Engelwood Cliffs, NJ: Prentice Hall, Inc., 1972, pp.1-2.

ดังนั้น การที่รัฐบาลจะกำหนดนโยบายของรัฐบาลขึ้นมา ก็เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการรักษาความสงบเรียบร้อย และการจัดบริการของรัฐไปสู่ประชาชน การที่จะดูว่าการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองหรือการบริการของรัฐดีหรือไม่เพียงใดนั้น ก็คือประสิทธิภาพในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม หรือการจัดบริการของรัฐเป็นสำคัญ

สำหรับ "ประสิทธิภาพ" (efficiency) นักวิชาการได้ให้ความหมายแตกต่างกันออกไป อาทิ Herbert A. Simon ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเครื่องจักร โดยพิจารณาว่างานใดจะมีประสิทธิภาพสูงสุดนั้นให้ดูจากความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งที่ใส่เข้าไป (input) กับผลิตผล (output) ที่ได้รับออกมา ดังนั้นประสิทธิภาพจึงเท่ากับผลิตผลลบด้วยปัจจัยนำเข้า และถ้าเป็นการบริหารราชการก็บวกกับความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ (satisfaction) เข้าไปด้วย ซึ่งอาจเขียนเป็นสูตรได้ดังนี้⁵⁰

$$E = (O - I) + S$$

E = Efficiency คือประสิทธิภาพของงาน

O = Output คือผลงานที่ได้รับออกมา

I = Input คือ สิ่งใส่เข้า หรือทรัพยากรทางการบริหารที่ใช้ไป

S = Satisfaction คือ ความพึงพอใจในผลงานที่ออกมา กล่าวถึงประสิทธิภาพในการบริหารงานด้านธุรกิจ หมายถึง การลดต้นทุนในการผลิตและหมายถึงคุณภาพ (quality) ของการมีประสิทธิผล (effectiveness) และความสามารถ (competence and capability) ในการผลิต การดำเนินงานด้านธุรกิจที่จะถือว่ามีประสิทธิภาพสูงสุดนั้น ก็เมื่อสามารถผลิตสินค้าหรือบริการในปริมาณและคุณภาพที่ต้องการที่เหมาะสมและต้นทุนน้อยที่สุด เมื่อคำนึงถึงสถานการณ์และข้อผูกพันด้านการเงินที่มีอยู่ ดังนั้นแนวความคิด "ประสิทธิภาพ" ทางด้านธุรกิจจึงมีองค์ประกอบ 5 อย่าง คือ ต้นทุน (cost) คุณภาพ (quality) ปริมาณ

⁵⁰ Herbert A. Simon. Administrative Behavior. New York: The Mcmillan Company, 1960, p.180.

(quantity) เวลา (time) และวิธีการ (method) ในการผลิต⁵¹ และ John D. Millet เห็นว่าประสิทธิภาพหมายถึงผลการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่มวลชน และได้รับผลกำไรจากการปฏิบัติงานนั้นด้วย⁵² สำหรับความพึงพอใจในบริการ (satisfactory service) พิจารณาได้จากสิ่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้⁵³

1. การให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน (equitable service)
2. การให้บริการอย่างรวดเร็วทันต่อเวลา (timely service)
3. การให้บริการอย่างเพียงพอ (ample service)
4. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (continuous service)
5. การให้บริการอย่างก้าวหน้า (progressive service)

นอกจากนี้ศาสตราจารย์ชูป กาญจนประกร ให้ความหมายประสิทธิภาพว่าเป็นแนวความคิดหรือความมุ่งมาดปรารถนาในการบริหารงานในระบอบประชาธิปไตยในอันที่จะให้การบริหารราชการได้ผลสูงสุดคุ้มกับการที่ได้จ่ายเงินภาษีอากรไปในการบริหารงานของประเทศ และจะต้องก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ประชาชน⁵⁴

กล่าวโดยสรุปประสิทธิภาพนี้หมายถึงความสามารถในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งให้สำเร็จลุล่วงไปโดยดีที่สุด ถ้าเป็นการบริหารในด้านธุรกิจก็คือการให้ได้ผลกำไรสูงสุด แต่ถ้าเป็นการบริหารราชการความสำเร็จลุล่วงไปโดยดีที่สุดคือ ความสามารถในการสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนผู้รับบริการได้สูงสุด

แนวความคิดในการวัดประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน กำหนดเป็น 2 องค์ประกอบใหญ่ ๆ ดังนี้

1. ความสามารถในการผลิตผลงานทั้งด้านปริมาณและคุณภาพให้เป็นไป

⁵¹ Elmore Peterson and E. Grosevenor Plowman.

Business Organization and Management. Homewood Il: Richard D. Irwin, Inc., 1953, p.433.

⁵² John D. Millet, Management in the Public Service New York: McGraw - Hill Book Company, Inc., 1954, p-4.

⁵³ เพิ่งอ้าง, หน้า 397-400.

⁵⁴ ชูป กาญจนประกร. "รัฐประศาสนศาสตร์" สังคมศาสตร์ พระนคร: มงคลการพิมพ์, 2520, หน้า 40.

ตามวัตถุประสงค์ของงานนั้น ๆ โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับความสามารถในการ
ประหยัดทรัพยากรทางการบริหารอันได้แก่ คน (man) เงิน (money) และ
วัสดุอุปกรณ์ (material) ที่ใช้ในการดำเนินการ

2. ความสามารถในการตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้
อย่างเพียงพอ (ample) เท่าเทียมกัน (equitable) ต่อเนื่องกัน
(continuous) ทันต่อเวลา (timely) และก้าวหน้า (progress)

ในลักษณะแรกนั้นเป็นการยืมแนวความคิดของทางฝ่ายธุรกิจมาใช้ คือ
แทนที่จะพิจารณาจากผลกำไรเปรียบเทียบกับต้นทุนที่ลงทุนไป กลับเป็นการพิจารณา
ถึงผลงานที่บรรลุเป้าหมายกับทรัพยากรทางการบริหารที่ใช้ไป ซึ่งในข้อเท็จจริง
แล้วเราไม่สามารถพิจารณาเปรียบเทียบในแง่ตัวเลขจริง ๆ ได้ทั้งหมด สิ่งที่เรา
พอจะสามารถนำมาพิจารณาได้ในที่นี้ คือทัศนคติ (attitude) ต่อความสำเร็จ
ของงานตามเป้าหมายกับความสามารถในการประหยัดทรัพยากรทางการบริหาร
กล่าวคือ ถ้าหากว่างานที่ปฏิบัติอยู่นั้นมีประสิทธิภาพสูงเท่าใดนั้นก็หมายถึงความ
สามารถในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายพร้อมทั้งความสามารถประหยัด
ทรัพยากรทางการบริหารได้สูงเท่านั้น หรือถ้าจะกล่าวในแง่ของสหสัมพันธ์แล้ว
ประสิทธิภาพในที่นี้ต้องมีค่าไปในทางบวกทั้งสองอย่างระหว่างความสามารถในการ
ปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายกับความสามารถในการประหยัดทรัพยากรทาง
การบริหาร แต่ถ้าค่าของสหสัมพันธ์เกิดมีค่าไปในทางลบคือไม่สามารถปฏิบัติงานให้
บรรลุเป้าหมายพร้อมกับไม่สามารถประหยัดทรัพยากรทางการบริหารมากเท่าใด ก็
แสดงถึงความไม่มีประสิทธิภาพมากขึ้นเท่านั้น ส่วนในลักษณะที่ 2 นั้น เป็นการ
พิจารณาจากทัศนคติเช่นกัน โดยยึดตามแนวความคิดในเรื่องของความสามารถใน
การสร้างคามพึงพอใจให้กับผู้รับบริการ ซึ่งพิจารณาจากองค์ประกอบ 5 ด้าน
ด้วยกัน คือ

1. ความสามารถในการจัดบริการให้เพียงพอแก่ความต้องการของ
ผู้รับ (ample service)

2. ความสามารถในการจัดบริการให้อย่างยุติธรรม โดยลักษณะการจัด
งานนั้นจะต้องเป็นไปอย่างเสมอภาคและเสมอหน้า (equitable service) แก่ผู้
รับบริการ

3. ความสามารถในการจัดบริการให้อย่างต่อเนื่อง (continuous
service) โดยไม่มีการหยุดชะงักหรือติดขัดในการให้บริการนั้น ๆ

4. ความสามารถในการจัดบริการให้อย่างรวดเร็วทันต่อเวลา

(timely service) ตามลักษณะของความจำเป็นรีบด่วนในการบริการและความต้องการของประชาชนในบริการนั้น ๆ

5. ความสามารถในการพัฒนาการบริการที่จัดให้ ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพให้มีความเจริญก้าวหน้า (progressive service) ตามลักษณะของการบริการนั้น ๆ ขึ้นไปเรื่อย ๆ⁵⁵

ในการศึกษาวิจัยวิทยานิพนธ์เรื่องการเมืองในการปรับโครงสร้างของกรมตำรวจ ผู้วิจัยได้นำกรอบของทฤษฎีการให้บริการของรัฐ และแนวความคิดเกี่ยวกับการวัดประสิทธิภาพมาใช้ในการวิเคราะห์และประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในด้านการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และการบริการประชาชนในบทต่อ ๆ ไป

แนวความคิดและทฤษฎีตำรวจการเมือง

ตำรวจกับการเมืองมีความสัมพันธ์กันอย่างลึกซึ้งไม่ได้ทั้งในประเทศพัฒนาและด้อยพัฒนา ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเผด็จการ ทั้งนี้เนื่องจากการเมือง (politics) เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับแบบแผนของรัฐ สถาบันการปกครอง อำนาจในการปกครอง ความขัดแย้ง การตัดสินใจหรือการกำหนดนโยบายสาธารณะ ผลประโยชน์ระบบการเมือง การจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคม ตลอดจนการแสดงออกทางพฤติกรรมทางการเมืองในด้านอื่น ๆ เช่น การเลือกตั้ง การเคลื่อนไหวของฝูงชนและอื่น ๆ⁵⁶ ตำรวจ (police) เป็นหน่วยงานหนึ่งที่รัฐจัดตั้งขึ้นและได้รับมอบหมายอำนาจจากรัฐหรือรัฐบาลให้มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนด้วยความ

⁵⁵ สมศักดิ์ วิเศษโรภากุล "ปัญหาการจัดบริการของรัฐในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการทำนาครั้งที่สองในจังหวัดอ่างทอง". วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523, หน้า 19-29.

⁵⁶ สิริวิฑูมิ หงษ์พานิช. "ตำรวจกับการเมือง". วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519, หน้า 4.

ยุติธรรม ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง ตำรวจ และอำนาจ จึงเป็นความสัมพันธ์ที่ลึกซึ้งและแยกกันไม่ออก ซึ่งมีนักปราชญ์และนักรัฐศาสตร์ได้กล่าวถึงเรื่องการเมืองและอำนาจไว้หลายท่าน อาทิเช่น เพลโต (Plato) ได้กล่าวว่าการเมืองเป็นเรื่องของการแสวงหาความยุติธรรมและการดำรงชีวิตที่ดีของมนุษย์⁵⁷ ส่วนอริสโตเติล (Aristotle) ได้เขียนไว้ในหนังสือ The Politics ว่าการเมืองเป็นเรื่องของการเกี่ยวข้องกับอำนาจ (authority) และการปกครอง (ruling) โดยอำนาจนั้นจะต้องแตกต่างจากอำนาจอื่น กล่าวคือรัฐบาลหรือองค์อธิปัตย์ต้องมีอำนาจสูงสุดในการปกครอง⁵⁸ มาเคียเวลลี (Machiavelli) มุ่งเน้นในเรื่องอำนาจรัฐ ได้กล่าวไว้ในหนังสือ The Prince ว่าการเมืองเป็นเรื่องของการสร้างอำนาจ (power) สิ่งที่แสวงหาคือกลวิธี (mean) ที่ดีที่สุดที่จะนำมาซึ่งอำนาจทางการเมือง รวมทั้งการรักษาอำนาจและขยายอำนาจ และได้เขียนในหนังสือ The Discourses ว่าการกระทำเพื่อความปลอดภัยของรัฐไม่ต้องคำนึงถึงความยุติธรรมหรือความอยุติธรรม มนุษยธรรมหรือความโหดร้ายเกียรติยศหรือความน่าละอายถ้าหากสิ่งนั้นช่วยให้ได้มาซึ่งอำนาจ รวมทั้งช่วยในการรักษาอำนาจและการขยายอำนาจซึ่งจำเป็นในการรักษาชีวิต และเสถียรภาพของรัฐ⁵⁹ นอกจากนี้มาเคียเวลลี มีทัศนะว่ามนุษย์จะถูกแรงผลักดัน (powerdrive) กระตุ้นให้แสวงหาอำนาจอย่างไม่สามารถควบคุมได้และไม่มีเหตุผล⁶⁰ สำหรับฮ็อบส์ (Hobbes) เชื่อว่าการเมืองเป็นเรื่องของการแสวงหาอำนาจเพื่อความปลอดภัยของตนเองเพราะตามธรรมชาติ และธรรมชาติของมนุษย์เต็มไปด้วย

⁵⁷ ทินพันธุ์ นาคะตะ. "รัฐศาสตร์". วิทยาศาสตร์สังคม. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2517, หน้า 78.

⁵⁸ Robert A. Dahl. Modern Political Analysis. Englewood Cliffs., N.J.: Prentice - Hall, 1963, P.5.

⁵⁹ สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา. หน้า 94.

⁶⁰ Franz L. Neumann. "Approach to the Study of Power". Comparative Politics. Illinois: The Dorsey Press, 1968. p.67

ความดุร้ายป่าเถื่อน มีแต่การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว (self-preservation)⁶¹ และความเอนเอียงทั่วไปของมนุษยชาติทั้งปวงถือ ปราบกฏอำนาจแล้วอำนาจเล่าร้ายไปทุกวิถีทาง⁶² (Morgenthau) กล่าวว่า การเมืองเป็นการต่อสู้เพื่ออำนาจอำนาจ คือความสามารถที่จะควบคุมความกลัว เสียประโยชน์ฐานแห่งอำนาจจะสร้างขึ้นโดยวิธีการออกกฏระเบียบ การข่มขู่ การใช้อำนาจหน้าที่และบุคลิกส่วนตัว⁶³ และ เบนธัม (Bentham) มีความเห็นว่าการเมืองเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่จะช่วยให้นักมนุษย สามารถบรรลุผลประโยชน์ส่วนตัวร่วมกับผลประโยชน์ส่วนรวม โดยยึดหลักการ คำนวณความผาสุก⁶⁴ สำหรับลาสเวล (Lasswell) นักรัฐศาสตร์ได้เขียนหนังสือ ชื่อ Politics: who get What When and How แสดงให้เห็นว่าการเมืองเป็นการต่อสู้เพื่อแย่งชิงผลประโยชน์และผลประโยชน์เป็นเรื่องที่แยกไม่ออกจากอำนาจ กล่าวคืออำนาจอาจจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ หรืออำนาจอาจเป็นตัวผลประโยชน์ เสียเองก็ได้ ใครก็ตามที่ได้มาซึ่งผลประโยชน์หรืออำนาจด้วย⁶⁵ นอกจากนี้ Lasswell และ Kaplan ได้แสดงความคิดเห็นว่าอำนาจเป็นค่านิยมที่ทำให้เกิดการยอมรับนับถือ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเมืองเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในขั้นการ ตัดสินใจ และชี้ให้เห็นความแตกต่างระหว่างอำนาจอิทธิพลว่า อำนาจเป็นความสามารถที่จะทำให้บุคคลอื่นทำตามความต้องการของตน โดยการข่มขู่ว่าจะลงโทษ ถ้าไม่ทำตาม ส่วนอิทธิพลเป็นความสามารถที่ไม่ต้องใช้การข่มขู่ว่าจะลงโทษ ดังนั้น

⁶¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช. "โลกทัศน์ของฮ็อบส์". วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ 7 ฉบับที่ 3, กรกฎาคม 2513, หน้า 16-30.

⁶² เสน่ห์ จามริก. แนวความคิดทางการเมืองจากเพลโตถึงปัจจุบัน
นครหลวง: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

⁶³ Han J. Morgenthau. Politics among Nations.
New York: Alfred A Knopf, 1973, p.28.

⁶⁴ ทินพันธุ์ นาคะตะ. "รัฐศาสตร์". หน้า 78.

⁶⁵ สุจิต บุญบงการ. "การวิเคราะห์การเมือง". เอกสารคำบรรยายนิสิตปริญญาโท สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2537, หน้า 29.

อำนาจจึงเป็นลักษณะพิเศษประการหนึ่งของการใช้อิทธิพล⁶⁶ ซึ่ง Kaplan เห็นว่าอำนาจเป็นเครื่องหมายแสดงให้เห็นถึงความสามารถของบุคคลอื่น⁶⁷ Grazia ได้กล่าวไว้ว่าอำนาจเป็นจุดมุ่งหมายในการควบคุมและเป็นสิ่งที่ทุกคนปรารถนาอำนาจแบ่งได้เป็นอำนาจโดยชอบธรรม (legitimate power) อันได้แก่ อำนาจหน้าที่ (authority) โดยแสดงออกทั้งในทางให้ความดีความชอบและการลงโทษ โดยการบังคับและสันติ ส่วนอำนาจที่ใช้ในทางไม่ชอบธรรมได้แก่การใช้อำนาจรุนแรงในการแสดงออกโดยผิดกฎหมาย⁶⁸ David Easton มองการเมืองว่าเป็นกระบวนการแบ่งสรรสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ เพื่อสังคม อย่างมีอำนาจบังคับหรืออย่างชอบธรรมที่จะให้ปฏิบัติตาม หากใครละเมิดการแบ่งสรรจะต้องถูกลงโทษ ซึ่งท้ายที่สุดแล้วปรากฏออกมาในรูปกฎหมาย นโยบาย การปฏิบัติตามนโยบายนั้นเอง อาจกล่าวได้ว่ากิจกรรมทางการเมืองเป็นเรื่องของการพยายามควบคุมคนอื่น และอุปทาน (demand) หรือข้อเรียกร้องทางการเมืองประการหนึ่งคืออำนาจทางการเมือง⁶⁹ John M. Pfiffner and Frank P. Sherwood ได้กล่าวไว้ว่า อำนาจ(power) หมายถึงความสามารถที่จะให้ผู้อื่นปฏิบัติตามคำสั่ง⁷⁰ D.G. Winter ได้ให้ความหมายของอำนาจว่าเป็นความสามารถที่ฝ่ายหนึ่งกระทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งเพื่อ

⁶⁶ Harold D. Lasswell and Abraham A Kaplan. Power and Society: A Framework for Political Inquiry. New Haven : Yale University Press, 1961, pp.74-76.

⁶⁷ Morton A. Kaplan. Power and Conflict in Organization. London: Tavistock Publications, Ltd., 1964, pp.11-12.

⁶⁸ Alfred de Grazia. Political Behavior. New York: The Free Press, 1966, pp.17, 265.

⁶⁹ David Easton. A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice - Hall, 1965, p.115.

⁷⁰ John M. Pfiffner and Frank P. Sherwood. Administrative Organization. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1965, p.75.

ให้เกิดผล (ทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ) ต่อพฤติกรรมของอีกฝ่ายหนึ่ง⁷¹ ให้ผู้อื่นปฏิบัติตาม การอย่างใดอย่างหนึ่งให้บรรลุเป้าหมายของส่วนรวม หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าอำนาจหมายถึงความสามารถทั้งที่เป็นจริงและความรู้สึกนึกคิดของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้ผู้อื่นปฏิบัติตาม และการกระนั้นจะต้องมีผลตามมานั้นคือ ถ้าผู้ใช้อำนาจไม่ปฏิบัติตามแล้วย่อมได้รับการลงโทษอย่างหนึ่ง⁷² สำหรับโรเบิร์ต ดาห์ล (Robert Dahl) ได้ศึกษาตามแบบของ Lasswell ที่สรุปการศึกษาเรื่องการเมืองว่าเป็นการศึกษาเรื่องของอิทธิพลและผู้ที่มีอิทธิพล สิ่งที่ Lasswell กล่าวถึงเป็นการศึกษาเรื่องที่มีความหมายมากกว่าอำนาจ อำนาจเป็นส่วนหนึ่งของอิทธิพลเท่านั้น ใครก็ตามที่มีอิทธิพลสูงจะมีตำแหน่งที่สูงในสังคม และดีกว่าคนอื่นในเรื่องการครอบครองทรัพยากร และการแบ่งสรรสิ่งที่มีคุณค่ามากกว่าคนอื่น ทั้งนี้ดาร์ลได้พยายามชี้ให้เห็นว่าอิทธิพล (influence) และอำนาจ (power) ไม่แตกต่างกันใช้ความหมายแทนกันได้ อำนาจคือความสัมพันธ์ระหว่างคนคนหนึ่งสามารถทำให้คนอื่นคนหนึ่งปฏิบัติตามให้ได้ผลตามที่คนแรกต้องการ หรือใกล้เคียงกับคนแรกต้องการ ทั้งนี้เนื่องจากการเมืองเกี่ยวข้องกับอำนาจและการปกครองคนทุกคนต้องการอำนาจและต่อสู้เพื่ออำนาจ เพื่อที่จะปกครองผู้อื่น⁷³ ทั้งนี้ได้อธิบายความหมายของอำนาจไว้ว่าหมายถึงความสามารถของนาย A ที่ทำให้นาย B กระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่นาย A ต้องการ โดยไม่คำนึงว่านาย B จะมีความต้องการจะทำสิ่งนั้นหรือไม่ นั่นแสดงว่านาย A มีอำนาจมากกว่านาย B

ส่วนนักปราชญ์ชาวฝรั่งเศสฌอง โบดีง (Jean Bodin) ได้พูดถึงอำนาจอีกแบบหนึ่งคืออำนาจอธิปไตย หรือ sovereignty ซึ่งผู้ปกครองจะต้องมีเป็นอำนาจที่สูงที่สุดสามารถที่มีออกกฎหมาย กฎเกณฑ์บังคับใช้ได้และประชาชนต้องปฏิบัติตาม ถือว่าอำนาจและการปกครองจะต้องไปด้วยกัน ถ้าผู้ปกครองปราศ

⁷¹D.G. Winter. The Power Motive. New York: The Free press, 1973, p.10.

⁷²S. Lukes. Power a Radical View. London: The Macmillan Press, 1980, pp.27-28.

⁷³Robert A. Dahl. Modern Political Analysis. Englewood Cliffs., N.J.: Prentice - Hall, 1963, p.5.

จากอำนาจก็จะปกครองคนไม่ได้⁷⁴ จากแนวความคิดของนักปราชญ์และนักรัฐศาสตร์ดังกล่าวข้างต้นพอจะสรุปได้ว่า การเมืองเป็นเรื่องของการแสวงหาอำนาจ การใช้อำนาจเพื่อที่จะควบคุมผู้อื่นให้ปฏิบัติตามความต้องการของตนเอง โดยผู้ปกครองจะสามารถใช้อำนาจที่ได้รับมอบจากปวงชนในสังคมตามสัญญาประชาคม (social contract) ปกครองผู้ถูกปกครอง แต่การที่จะปกครองให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐหรือรัฐบาลซึ่งมีอำนาจอธิปไตยจำเป็นจะต้องมีหน่วยงานหนึ่งที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย (law enforcement) เพื่อบังคับให้คนในสังคมกระทำตามกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนดไว้ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยความยุติธรรมความผาสุกของสังคม และเพื่อป้องกันมิให้มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพในสังคม หน่วยงานดังกล่าวคือตำรวจ (police) ตำรวจเป็นองค์การทางสังคมองค์การหนึ่งที่เกิดจากความจำเป็นของสังคมที่จะต้องมียุติธรรมซึ่งทำหน้าที่ในการป้องกัน และแก้ไข ปัญหาของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องปัญหาอาชญากรรมที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนตลอดจนความสงบเรียบร้อยของสังคม⁷⁵ ทั้งนี้เนื่องจากคนในสังคมนั้นไม่ยอมปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ หรือบรรทัดฐานของสังคม (social norms)⁷⁶ ในขณะที่สังคมยังไม่เจริญมากปัญหาอาชญากรรมที่มีหลายประเภทและมากมาย การควบคุมอาชญากรรมด้วยการเน้นหนักในการบังคับใช้กฎหมายก็อาจจะเป็นการเพียงพอ แต่เมื่อสังคมมีความเจริญในด้านต่าง ๆ มากขึ้นปัญหาทางอาชญากรรมก็เพิ่มมากขึ้นทั้งทางด้านปริมาณ และประเภทของการกระทำความผิดตลอดจนถึงการเชื่อมโยงของปัญหาต่าง ๆ เข้าด้วยกันอย่างซับซ้อน ปัญหาหนึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาสังคมอื่นๆ ติดตามมาอีกหลายด้าน เมื่อปัญหาอาชญากรรมเพิ่มจำนวนมากขึ้น แนวความคิดเดิมของประเทศต่าง ๆ ในการบังคับใช้กฎเกณฑ์เพื่อควบคุมป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมจึงได้แก่การเพิ่มงบประมาณ

⁷⁴ สุจิต บุญบงการ. การวิเคราะห์การเมือง". หน้า 29.

⁷⁵ มีชัย นุกูลกิจ, พล.ต.ต. "งานชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ในภารกิจของกรมตำรวจ" เอกสารวิจัย วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 32 ประจำปี 2532-2533, หน้า 1.

⁷⁶ สุพัตรา สุภาพ. ปัญหาสังคม. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2515, หน้า 8.

การเพิ่ม กำลังพล วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ในด้านต่าง ๆ ให้แก่หน่วยงาน ตำรวจอย่างเพียงพอ แต่ผลที่ปรากฏก็คือไม่ว่าจะมีการเพิ่มกำลังตำรวจ และการตรวจตราพื้นที่อย่างเข้มข้นอย่างไรก็สามารถควบคุมการเกิดของอาชญากรรมได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น แสดงว่ามาตรการเดิมยังไม่เพียงพอ เมื่อได้ศึกษาและพิจารณาถึงสาเหตุของปัญหาอาชญากรรมลึกลงไปถึงรากฐานของปัญหาในครอบครัว ชุมชน หรือแม้กระทั่งความผิดปกติในตัวของอาชญากร ก็พบว่า การจะป้องกันอาชญากรรม ให้เกิดประสิทธิภาพต้องหยุดยั้งวงจรก่อนที่จะมีการก่ออาชญากรรม คือ การตัดช่วง รोकาสในการก่ออาชญากรรม โดยการขจัดเงื่อนไขในสังคมในชุมชนที่จะนำไปสู่ การก่ออาชญากรรมตั้งแต่ต้นด้วยการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรม⁷⁷ ในชุมชนของตัวเอง เพราะย่อมจะรู้ปัญหาของชุมชนของตนได้ดีและแก้ไข ปัญหาได้ถูกทางมากกว่า

เพื่อให้เกิดความเข้าใจอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของตำรวจไทย เป็นอย่างดีจะขอก้าวถึงความหมาย และอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของตำรวจ โดยสังเขป

ความหมายของตำรวจ (police) จากเอนไซโคลพีเดีย (enoyelopia Britanica 1968) หมายถึง ผู้ที่รักษาอุ้งค้ำของสังคม ตลอดจนป้องกันชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำรวจเป็นข้าราชการพลเรือนที่ต้องรับผิดชอบในการรักษาอุ้งค้ำของสังคม และความปลอดภัยของสังคม รวมทั้งรักษาอุ้งค้ำหมาย การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม สำหรับ John Coatman มีความเห็นว่าตำรวจ (police) คือ องค์การของฝ่ายบริหาร โดยทำหน้าที่บังคับ และควบคุมให้เป็นไปตามกฎระเบียบกฎหมาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับสาธารณะ ป้องกันปราบปราม สืบสวนสอบสวนอาชญากรรม ตลอดจนการจราจรที่ขยายตัวขึ้นทุกขณะ⁷⁸ ตำรวจในแต่ละประเทศในโลกอาจมีหน้าที่รับผิดชอบในงานหลายๆ ด้านแตกต่างกันแต่ที่เหมือนกันส่วนใหญ่คือ การรักษา

⁷⁷ วิเชียร สิงห์ปรีชา, พ.ต.อ. "บทบาทของตำรวจในการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรม". เอกสารวิจัยรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538, หน้า ก.

⁷⁸ John Coatman. Police. London: Oxford University Press, 1959, P.154.

ความเรียบร้อย การรักษาความสงบเรียบร้อยความปลอดภัยสาธารณะ การควบคุม และป้องกันปราบปรามอาชญากรรม การบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนภารกิจอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมายซึ่งจะเห็นได้ว่าภารกิจของตำรวจมีหลากหลายวิสัย และแมคคาสัน (Wilson and Mclason) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการมีตำรวจสรุปได้ 3 ประเภทคือ

1. รักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อย
2. ป้องกันชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน
3. บังคับให้มีการปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายที่มีโทษทางอาญาตลอดจนควบคุมประพฤติดังบุคคลในสังคม

เคนนีและวิลเลียม (Kenney and William) ได้กล่าวไว้ว่า โดยทั่วไปแล้วตำรวจมีภารกิจและหน้าที่โดยสรุป ดังนี้⁷⁹

1. การควบคุมอาชญากรรม (crime control) หมายถึงการปราบปรามโจรผู้ร้ายและหมายถึงกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมการกระทำต่าง ๆ ในทางอาชญากรรม ตลอดจนบทบาทของตำรวจในการนำตัวผู้กระทำผิดมาดำเนินคดีฟ้องร้องต่อศาล

2. การป้องกันอาชญากรรม (crime prevention) หมายถึงกิจกรรมต่าง ๆ ของตำรวจ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะขจัดความปรารถนาของประชาชนที่จะประกอบอาชญากรรม และประสานงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานอื่น ๆ ของสังคมในการป้องกันอาชญากรรม

3. การควบคุมความประพฤติ (control or regulation conduct) หมายถึงกิจกรรมของตำรวจที่มีวัตถุประสงค์ที่จะบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับของสังคม ซึ่งได้กำหนดขึ้นเพื่อวางมาตรฐานในการปฏิบัติตนของประชาชนในสังคมทั้งหมด

4. หน้าที่ในการบริการ (provision of service) หมายถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่ได้กระทำเพื่อเป็นการช่วยเหลือประชาชนหรือหน่วยงานของรัฐบริการเหล่านี้ส่วนมากจะเป็นหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากราชการหรือรัฐบาล

⁷⁹ John P. Kenney and John B. William. Police Operation. Springfield: Charles C. Thomas, 1968, P.19.

สำหรับความหมายของคำว่า "ตำรวจ" ตามที่ระบุไว้ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 คือ "เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าที่ตรวจตรารักษาความสงบ จับกุมและปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมาย..." หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ตำรวจก็คือผู้มีหน้าที่พิทักษ์สันติราษฎร์ ตามที่ได้ยินได้ฟังกันอยู่เสมอ คำว่า "พิทักษ์" แปลว่าดูแลคุ้มครอง คำว่า "สันติ" แปลว่า ความสงบ คำว่า "ราษฎร์" แปลว่าพลเมืองของประเทศ ดังนั้นตำรวจจึงเป็นผู้ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบอันใหญ่หลวงในการดูแลคุ้มครอง ให้เกิดความสงบสุขแก่พลเมืองของประเทศ ในสายตาของประชาชนทั่วไป ตำรวจเป็นสัญลักษณ์แห่งกฎหมายและความสงบเรียบร้อยตลอดจนเป็นเครื่องป้องกันและกีดขวางคนร้ายมิให้ทำอันตรายแก่ประชาชนได้ ประชาชนทั่วไปมักจะเข้าใจ รู้สึก และประสงค์ที่จะให้ตำรวจเป็นที่พึ่งคนแรก สามารถคุ้มครองให้ความเป็นธรรม และบริการความสะดวก เกี่ยวกับเรื่องความมั่นคง และปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน⁸⁰

เจ้าหน้าที่ตำรวจ คือ ผู้มีหน้าที่การงานตามบทบาทที่สังคมกำหนดไว้ สถานภาพของบทบาทนี้เป็นสถานภาพของผู้มีอำนาจที่จะควบคุมให้คนปฏิบัติตามกฎหมายเป็นสถานภาพที่น่าเกรงขาม เพราะมีอำนาจจับกุมลงโทษลงได้เป็นสถานที่สังคมให้ความยกย่องไว้วางใจ เพราะเป็นที่พึ่งในการปราบปรามผู้ทุจริตมิฉะ⁸¹ กล่าวโดยสรุปหน้าที่ของตำรวจ มีดังต่อไปนี้

1. ตำรวจมีหน้าที่รักษากฎหมาย (enforcing the laws) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่มีลักษณะในทางอาญา ซึ่งกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนต่อกฎหมายนั้นไว้ หน้าที่ของตำรวจก็คือ ต้องป้องกันสังคมมิให้เกิดความเสียหายหรือเป็นอันตรายเนื่องมาจากการกระทำที่ผิดกฎหมายด้วยการดูแลป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิด และหากมีผู้กระทำความผิดขึ้นก็มีหน้าที่จะต้องจับกุมมาดำเนินคดีฟ้องร้องตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป

⁸⁰ เสรี สุกเพชร. "ปัญหาป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ: ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอลาดยาว จังหวัดนครสวรรค์". สารนิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535, หน้า 6.

⁸¹ วีระยุทธ อินทร์บัว, พ.ต.ท. "ทัศนคติของประชาชนในกรุงเทพมหานครที่มีต่อตำรวจนครบาล". สารนิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534, หน้า 5-7

2. ตำรวจมีหน้าที่ที่จะต้องรักษาความสงบเรียบร้อย (preserving the peace) ตำรวจจะต้องคอยตรวจตราดูแลมิให้มีสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่จะมาทำลายความสงบเรียบร้อยของประชาชน หากมีสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่จะมาทำลายความสงบเรียบร้อยเป็นปกติของประชาชน แม้สิ่งนั้นจะเป็นการผิดกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ตำรวจจะต้องเข้าป้องกัน เข้าแก้ไขช่วยเหลือบำบัดสิ่งนั้นสงบเรียบร้อย กรณีสิ่งที่ไม่ผิดกฎหมาย แต่กระทบกระเทือนถึงความสงบสุขเรียบร้อยของประชาชน ได้แก่ ภัยธรรมชาติ ว่างภัย อุทกภัย หรืออัคคีภัย เมื่อเกิดภัยเหล่านี้ขึ้นประชาชนก็ไม่สงบสุข เพราะตื่นตกใจแล้วหนีภัยอาชญากรรมวโรกาสซ้ำเติมด้วยการลักขโมยทรัพย์สินของผู้ประสบภัย ตำรวจต้องมีหน้าที่เข้าช่วยเหลือบรรเทาและแก้ไขเหตุการณ์ให้กลับสู่ความสงบเรียบร้อยโดยเร็ว

3. ตำรวจมีหน้าที่ป้องกันชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนมิให้เป็นอันตราย (protecting life of property) การป้องกันชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนนี้เป็นการป้องกันจากอันตรายทุกอย่างเท่าที่อยู่ใต้นอำนาจหน้าที่ของตำรวจ ทั้งนี้เป็นการป้องกันอันตรายจากโจรผู้ร้าย และอันตรายที่เกิดจากการกระทำของตนเอง เช่น ได้รับความเจ็บปวด หรือไปประสบเหตุการณ์ผู้ที่จะกระทำอัตวินิบาตกรรม ตำรวจต้องรีบหาทางแก้ไข หรือจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายจราจร การขับรถเร็วเกินกว่ากำหนด การควบคุมจราจร เป็นการกระทำเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ขับขี่ และผู้อื่นที่ใช้ รวมทั้งตำรวจดับเพลิง ป้องกันชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนมิให้เกิดอันตรายจากเพลิงไหม้ เหล่านี้เป็นหน้าที่ของตำรวจ

4. ตำรวจมีหน้าที่ในการสืบสวน (investigating crimes) ทั้งก่อนหน้าที่จะมีการกระทำผิด และภายหลังที่มีการกระทำผิดเกิดขึ้นแล้ว หน้าที่ในการสืบสวนก่อนที่จะมีการกระทำผิดเกิดขึ้นเป็นการป้องกันอาชญากรรม ตำรวจจะต้องศึกษาสังเกตพิจารณาผู้ต้องหา และช่วงวโรกาสต่าง ๆ ที่คนร้ายจะกระทำความผิด และหาทางป้องกันมิให้คนร้ายกระทำผิดขึ้นได้ ในกรณีที่มีการประกอบอาชญากรรมเกิดขึ้นแล้ว มีความมุ่งหมาย 2 ประการ ประการแรก บรรเทาความเสียหายโดยที่ตำรวจสืบสวนติดตามเอาทรัพย์สินที่ถูกประทุษร้ายไปนั้นกลับคืนให้แก่เจ้าทรัพย์ ประการที่สอง การสืบสวนภายหลังเกิดเหตุ เพื่อที่จะให้ได้รู้ตัวว่าใครเป็นผู้กระทำผิด กระทำผิดอย่างไร มีพยานหลักฐานแน่ชัดเพียงใด เมื่อได้พยานหลักฐานยืนยันเป็นที่แน่ชัดแล้ว จึงทำการจับกุมผู้กระทำผิดมาดำเนินคดีต่อไป

5. ตำรวจมีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชน (servicing the public) หน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชน เป็นเรื่องที่ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องช่วยเหลือ

และให้ความสะดวกแก่ประชาชน เช่น การบอกถนนหนทาง บอกตำแหน่งที่ตั้งของสถานที่ต่าง ๆ ให้ความเห็นในคดีแพ่ง ใกล้เคียงเรื่องส่วนตัว ช่วยปฐมพยาบาลแก่ผู้บาดเจ็บ นำคนป่วยด้วยโรคปัจจุบันส่งโรงพยาบาล ฯลฯ ตำรวจมีหน้าที่จะต้องช่วยให้บริการช่วยเหลือประชาชนอยู่ตลอดเวลา

6. ตำรวจมีหน้าที่พิเศษอื่น ๆ ในยามสงครามตำรวจต้องทำหน้าที่เป็นตำรวจสนามทำการรบ และป้องกันต่อสู้ข้าศึกในเขตที่มีการรบ ตำรวจตระเวนชายแดนทำหน้าที่ตรวจตราบริเวณชายแดน และเส้นเขตแดนประเทศ หน้าที่ในการอารักขาแก่บุคคลสำคัญ ตลอดจนหน้าที่ธุรการ หรือหน้าที่พิเศษอื่น ๆ แล้วแต่โอกาสและความจำเป็น

ประเสริฐ รุจิวงศ์, พลตำรวจเอก ได้กล่าวถึงลักษณะหน้าที่ของตำรวจที่ต้องปฏิบัติ อาจแบ่งได้ดังนี้ คือ⁸²

1. การป้องกันอาชญากรรม (crime prevention)
2. การปราบปรามอาชญากรรม (crime suppression)
3. การคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชน (public safety)
4. การรักษาความปลอดภัยของชาติ (national security)
5. การบริการโดยทั่วไป (general services)

ณรงค์ มหานนท์, พลตำรวจเอก ได้แบ่งอำนาจหน้าที่ของตำรวจตามหลักอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา ออกได้ 6 ประการ ดังนี้⁸³

1. ตำรวจมีหน้าที่รักษากฎหมาย
2. ตำรวจมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย ได้แก่ การตรวจตราดูแลมิให้มีสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่จะทำให้ความสงบเรียบร้อยของประชาชน
3. ตำรวจมีหน้าที่ป้องกันชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน มิให้เป็นอันตรายจากภัยต่าง ๆ
4. ตำรวจมีหน้าที่ในการสืบสวนการกระทำผิดทางอาญาทั้งปวง
5. ตำรวจมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน

⁸² ประชา พรหมนอก, พล.ต.อ. ตำรวจกับการพัฒนา: การพัฒนานำการปราบปราม. กรุงเทพฯ: เนติกุลการพิมพ์, 2530, หน้า 3.

⁸³ เฟื่องอ้าง, หน้า 130-133.

6. หน้าที่พิเศษอื่นๆ ของตำรวจ ได้แก่ การป้องกันและรักษาความสงบ
ในยามสงคราม

แต่ปัจจุบันอำนาจหน้าที่ของกรมตำรวจ มีขอบเขตกว้างขวางมาก และ
หน้าที่ของตำรวจมีอาจกำหนดให้ตายตัวลงไปได้ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของกรม
ตำรวจเป็นไปตามแต่สถานการณ์ โดยมีกฎหมายให้อำนาจเอาไว้ อย่างไรก็ตาม
ข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของตำรวจไทยไว้ 4

ประการ คือ⁸⁴

1. รักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอก เพื่อประโยชน์สุขแก่
ประชาชน
2. รักษากฎหมายที่เกี่ยวข้องแก่การกระทำผิดในทางอาญา
3. บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน
4. ดูแลรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะ

ภารกิจของตำรวจในการควบคุมสังคม และบริการประชาชนนั้น มีความ
สำคัญยิ่งต่อความมั่นคงของชาติบ้านเมือง และความมีเสถียรภาพของรัฐบาล ดังนั้น
งานตำรวจถือได้ว่ามีความสำคัญ เพราะเป็นการเริ่มต้นที่สามารถให้ความยุติธรรม
แก่ประชาชนได้ เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นเจ้าพนักงานหน่วยแรกในกระบวนการ
ยุติธรรม และเป็นหน่วยงานเดียวในสังคมที่ถืออาวุธในการปฏิบัติหน้าที่การงานใน
ยามบ้านเมืองสงบสุข เป็นข้าราชการของรัฐที่สัมผัสกับประชาชน และมีความสำคัญ
ยิ่งต่อสังคม ทั้งยังต้องทำงานเกี่ยวข้องกับประชาชนทุกชั้น ทุกอาชีพ ตลอด 24
ชั่วโมงของทุกวัน เพราะตำรวจมีหน้าที่ต้องปฏิบัติภารกิจ บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่
ประชาชนโดยทั่วถึง⁸⁵

การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ จะเกิดผลกระทบโดยตรงต่อความ
สงบเรียบร้อยในการดำรงชีพในสังคมของประชาชน ถ้าการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่
ตำรวจดี มีประสิทธิภาพ ประชาชนก็จะมีความรู้สึกรับประกันความปลอดภัยในชีวิตและ
ทรัพย์สิน ปัญหาการปฏิบัติงานของตำรวจ จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจของประชาชนตลอด

⁸⁴ ประเสริญ เมฆมณี. ตำรวจและกระบวนการยุติธรรม.

กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์บริษัทพิช จำกัด, 2519, หน้า 77.

⁸⁵ กรมตำรวจ. บทบาทหน้าที่ตำรวจ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ตำรวจ,
2527, หน้า ก.

มา ถึงแม้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจมีขอบเขตความรับผิดชอบกว้างขวางมาก และเป็นการยากที่จะปฏิบัติงานให้เป็นที่พอใจของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความพึงพอใจของประชาชนได้ เพราะลักษณะงานตำรวจนั้น เข้าไปเกี่ยวข้องกับประชาชนอยู่ตลอดเวลา และจะมีทั้งผู้ที่เสียประโยชน์ และได้ประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจดังที่ บียะ สุขประเสริฐ อ้างถึง Douglas G. Gouley ได้ให้ความเห็นว่า "ค่อนข้างจะเป็นไปได้ยากที่การกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในสถานการณ์หนึ่ง จะเป็นที่พอใจของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย แม้ว่า การกระทำนั้น ๆ จะมีประสิทธิภาพและคุณภาพยอดเยี่ยมในแง่ของตำรวจก็ตาม"

สำหรับสถานีตำรวจเป็นหน่วยงานหลักระดับพื้นที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและให้บริการ (service organization) โดยมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและให้บริการแก่ประชาชน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าหน้าที่หลักของตำรวจในระดับสถานีตำรวจ คือ "พิทักษ์" รักษา และบริการแก่ประชาชน" ซึ่งกองวิชาการ กรมตำรวจ ได้ทำหนังสือคู่มือระบบวิธีการปฏิบัติงานในสถานีตำรวจ ดังนี้⁸⁶

1. เน้นการบริการ ด้านการรักษาความสงบสุขของประชาชนในแง่การป้องกันอาชญากรรมโดยตรงให้มากที่สุด
 2. เน้นให้ผู้มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานสูง สามารถให้บริการโดยตรงต่อประชาชนได้นาน
 3. เน้นให้ผู้ปฏิบัติงานมีขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสม
 4. เน้นให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่มีคุณสมบัติ ความรู้ ความสามารถ ความชำนาญงานที่เหมาะสมตามลักษณะงานที่แตกต่างกันในการปฏิบัติหน้าที่
 5. เน้นให้มีการกำหนดค่าตอบแทน ให้เหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบ
 6. เน้นให้ผู้ปฏิบัติงานมีระยะเวลาในการปฏิบัติงาน และเวลาพักผ่อนตามมาตรฐานสากล หรือใกล้เคียงมาตรฐานสากล
 7. เน้นให้มีการจัดวัสดุอุปกรณ์ให้เหมาะสมและเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน
- จากคำจำกัดความภารกิจและหน้าที่ของตำรวจดังกล่าวข้างต้นอาจกล่าวได้ว่าตำรวจเป็นเครื่องมือประเภทหนึ่งของรัฐ สำหรับใช้อำนาจปกครองและให้

⁸⁶กรมตำรวจ, กองวิชาการ. หนังสือคู่มือการปรับปรุงโครงสร้างและระบบวิธีการปฏิบัติงาน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ตำรวจ, 2536, หน้า 11.

บริการแก่ประชาชนไม่ว่าประเทศนั้น ๆ จะมีรูปแบบการปกครองระบอบใด เพราะภารกิจเบื้องต้นของตำรวจคือการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ค้ำครองชีวิตทรัพย์สินและเสรีภาพของประชาชนนอกจากนี้ยังเป็นกองกำลังที่สนับสนุนให้ฝ่ายบริหารดำเนินการปกครองประเทศไปด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อย ดังนั้นกิจการตำรวจจึงมีความสัมพันธ์กับการบริหารของรัฐเป็นอย่างมาก กล่าวคือตำรวจจะเป็นผู้รับอำนาจจากรัฐให้เป็นผู้รักษากฎหมายบ้านเมืองเพื่อความสงบสุขของประชาชน และประชาชนย่อมได้รับผลจากการกระทำของตำรวจในเรื่องความยุติธรรมและเสรีภาพ

ศาสตราจารย์ Marshall E. Dimock และ Gladys O. Dimock ได้กล่าวสนับสนุนความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับการตำรวจกับการเมืองว่า การเมืองและการบริหารมีความเกี่ยวพันกันเสมือนสองด้านในเหรียญเดียวกัน (politics and administration are the two sides of a single coin)⁸⁷ กล่าวคือตำรวจในฐานะที่เป็นฝ่ายปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ย่อมจะต้องมีความสัมพันธ์กับการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่ง Bruce Smith ได้กล่าวสนับสนุนว่าการบริหารกับการเมืองในทุกระบบไม่สามารถจะแยกจากกันได้ตำรวจในฐานะเป็นฝ่ายบริหารไม่ว่าจะอยู่ภายใต้ระบบใดก็ตาม ไม่สามารถจะเป็นอิสระจากการเมืองได้เลย นอกจากนี้บางครั้งตำรวจก็เข้าไปมีบทบาททางการเมืองเสียเอง ทั้งนี้เนื่องจากนักการเมืองต้องการให้ตำรวจสร้างความมั่นคงและความปลอดภัยให้กับตนเอง และในขณะเดียวกันก็มีตำรวจไม่น้อยที่ต้องการรับประโยชน์จากการเมืองและนักการเมือง ดังนั้นอาจสรุปได้ว่า การเมือง การบริหาร และตำรวจ จะต้องมีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการที่การเมืองมีอิทธิพลเหนือตำรวจหรือตำรวจเข้าไปมีส่วนในการสร้างอิทธิพลทางการเมือง⁸⁸ สำหรับ Coatman ได้เขียนในหนังสือ Police ว่าในประเทศที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยทุกประเทศ ตำรวจจะเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ขึ้นอยู่กับกฎหมาย

⁸⁷ Marshall E. Dimock and Gladys O. Dimock. Public Administration. New York: Rinehart & CO., Inc., 1964, หน้า 47.

⁸⁸ Bruce Smith. Police System in The United States. New York: Harper & Brothers Publishers, 1949, PP.4,8.

ของแผ่นดิน ดังนั้นอำนาจหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย โดยเป็นอิสระจากอิทธิพลของฝ่ายบริหารแต่ในประเทศที่การปกครองในระบบเผด็จการกฎหมายและข้าราชการล้วนแต่อยู่ภายใต้อิทธิพลและการบังคับบัญชาของรัฐบาล ทั้งสิ้นไม่ว่าจะเป็นการกระทำ การตัดสินใจใช้กำลังบังคับ ตำรวจเป็นหน่วยงานหนึ่งที่รัฐบาลใช้ประโยชน์อย่างมากในการรักษากฎหมายและจับกุมผู้กระทำความผิดภายในรัฐ เพื่อความมั่นคงของรัฐ ในขณะที่ตัวตำรวจก็จะได้รับผลประโยชน์สนองตอบจากการช่วยเหลือนักการเมือง โดยการได้รับการอุปถัมภ์ค้ำชูจากนักการเมือง ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับการเมืองจึงมีความเกือกรวมกันและกันเป็นอย่างดี โดยตำรวจจะเป็นทั้งฝ่ายอยู่ใต้อิทธิพลทางการเมืองและบางครั้งอาจจะเป็นผู้เข้าไปมีบทบาททางการเมืองเสียเอง⁸⁹ ดังนั้นตำรวจจึงเป็นองค์กรหนึ่งที่รัฐเผด็จการมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องใช้กำลังตำรวจ ในการแสวงหาพิทักษ์รักษาอำนาจทางการเมือง ส่วน Han J Morgentha ได้กล่าวถึงประสิทธิภาพของตำรวจไว้ในหนังสือ Truth and Power ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจไม่ว่าจะเป็นตำรวจภายในประเทศหรือต่างประเทศจะเกิดประสิทธิภาพนั้น จะต้องตั้งอยู่บนความเชื่อถือ (reliable) และอำนาจ (power) การที่จะสร้างความเชื่อถือได้จะต้องมีความจงรักภักดีต่ออำนาจทางการเมือง และยึดมั่นในความยุติธรรมและความเป็นกลางโดยไม่ลำเอียง⁹⁰

กล่าวโดยสรุป ความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับการเมืองเป็นความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกันอย่างลึกซึ้ง ทั้งนี้เนื่องจากตำรวจคือเครื่องมือของรัฐบาล ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม มีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ตลอดจนขจัดความขัดแย้งต่าง ๆ ในสังคม และประการสำคัญตำรวจเป็นฐานค้ำจุนอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลให้มีความมั่นคง ดังนั้นตำรวจจึงกลายเป็นหน่วยงานที่รัฐบาลหรือการเมืองพยายามที่จะควบคุมไว้ และพยายามที่จะแผ่ขยายอำนาจหน้าที่ปฏิบัติของตำรวจอย่างกว้างขวางจนกลายเป็นรัฐตำรวจ (police state) ดังที่เกิดขึ้นในหลายประเทศทั้งในอดีตและปัจจุบัน

⁸⁹ John Coatman. Police. PP.3,4, 157-158.

⁹⁰ Han J. Morgenthau. Truth and Power. New York: Praeger Publishers, 1970, PP.292.