

# บทที่ 1

## บทนำ



### 1.1 ความสำคัญของปัญหา

ในมุมมองของนักทฤษฎี เมืองหมายถึงพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่มีความหนาแน่นของประชากรในเชิงเปรียบเทียบอยู่ในระดับสูง ซึ่งจากนิยามดังกล่าวนี้ทำให้สามารถนำไปใช้อธิบายเมืองที่มีขนาดแตกต่างกันได้ตั้งแต่เมืองที่มีพื้นที่ขนาดเล็กจนถึงเมืองที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ (O'Sullivan, 2000: 7) แต่อย่างไรก็ตามการพิจารณาคำจำกัดความของเมืองในความเป็นจริงค่อนข้างมีความยุ่งยากกว่านั้นเนื่องจากเงื่อนไขต่าง ๆ ทั้งในด้านเวลาและสถานที่ ความซับซ้อนในการดำเนินชีวิตของประชาชน ตลอดจนขอบเขตของเมือง กล่าวในรายละเอียดคือ เมืองแต่ละเมืองมีความเป็นมาแตกต่างกันโดยมีลักษณะเฉพาะทางสังคมและวัฒนธรรมของตนเอง โดยที่ภายในเมืองจะมีลักษณะของสังคมที่ซ้อนทับกัน เช่น ในเรื่องระบบเศรษฐกิจ หรือการบริหารงานของเมือง สำหรับวิถีชีวิต ทัศนคติ และค่านิยมนั้น โสเมสกาฟ เพชรานนท์ (2547: 7-8) ได้กล่าวว่าจะสามารถมีอิทธิพลข้ามขอบเขตพื้นที่ตามการแบ่งเขตการปกครองได้ เช่น การแผ่ขยายของวัฒนธรรมในเมืองไปยังพื้นที่เขตรอบนอกทำให้วิถีชีวิตของประชาชนในเมืองและเขตรอบนอกมีความแตกต่างกันน้อยมาก

ถึงแม้การให้คำจำกัดความของเมืองค่อนข้างจะยุ่งยากและซับซ้อน แต่ก็มีแนวความคิดตามหลักสากลซึ่งช่วยลดความยุ่งยากซับซ้อนดังกล่าวได้ โดยพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ คือ 1) จำนวนหรือขนาดของประชากร (Population Definition) 2) ความหนาแน่น (Density Definition) ซึ่งนอกจากความหนาแน่นของประชากรแล้ว ยังรวมถึงความหนาแน่นของที่พักอาศัย ร้อยละของสิ่งปลูกสร้างต่อพื้นที่ จำนวนการจ้างงานต่อหน่วยของพื้นที่ หรือความหนาแน่นของการจราจร เป็นต้น 3) กฎหมายและการบริหาร (Legal and Administration Definition) กล่าวคือพื้นที่จะถูกกำหนดให้เป็นไปตามพื้นที่ของกฎหมาย เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และสุขาภิบาล เป็นต้น ซึ่งจะมีกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการควบคุมรูปแบบของพื้นที่ เช่น การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน การควบคุมการก่อสร้างอาคาร เป็นต้น 4) บทบาท (Functional Definition) โดยแต่ละเมืองจะมีบทบาทและหน้าที่ที่หลากหลายและแตกต่างกัน เช่น เมืองธุรกิจ เมืองอุตสาหกรรม และเมืองท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่งจะถูกกำหนดขอบเขตโดยการมีกิจกรรมร่วมกัน มีสถาบัน วัฒนธรรม ประเพณี รวมทั้งแบบแผนทางกายภาพของเมือง และ 5) ปัจจัยอื่น ๆ (Other Factor) เช่น ประวัติ

ความเป็นมา แบบแผนการดำรงชีวิต ระดับการพึ่งพา และความเป็นศูนย์กลางในด้านต่างๆ เช่น การปกครอง การค้า ศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น (ดวงจันทร์ อาภาวชิรุตม์, 2541: 24-28)

จากบทบาทที่สำคัญของเมืองตลอดจนโครงสร้างที่มีความซับซ้อนดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น โสมสกาเว เพชรานนท์ (2547: 8) กล่าวว่า เมืองจะต้องมีกรอบในการวางแผนเพื่อรองรับความเจริญเติบโตของพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสามารถวางแผนป้องกันปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น เช่น ปัญหาการจราจร และปัญหาอาชญากรรม ซึ่งในส่วนของปัญหาอาชญากรรมนี้ O'Sullivan (2000: 680) กล่าวว่าอัตราการเกิดอาชญากรรมจะเพิ่มขึ้นตามขนาดของเมือง โดย Glaeser และ Sacerdote (อ้างถึงใน O'Sullivan, 2000: 681) ได้ให้เหตุผลถึงการที่เมืองใหญ่มีอัตราการเกิดอาชญากรรมสูงกว่าเมืองเล็ก 3 ประการ คือ 1) ผู้ก่อเหตุมีโอกาสที่จะได้รับผลตอบแทนจากการประกอบอาชญากรรมสูงกว่า 2) ผู้ก่อเหตุมีโอกาสในการถูกจับกุมที่น้อยกว่า เนื่องจากในเมืองใหญ่มีประชากรมากจนยากที่จะระบุผู้ต้องสงสัย ในขณะที่เดียวกันประชากรเหล่านั้นมักไม่ค่อยให้ความร่วมมือหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ตำรวจมากนัก และ 3) เมืองใหญ่มีการกระจุกตัวของครัวเรือนที่มีปัญหาครอบครัวมากกว่าซึ่งเด็กในครอบครัวที่มีปัญหาเหล่านั้นมักจะมีทักษะในการทำงานและความอดทนในเชิงจริยธรรมที่ค่อนข้างน้อยจึงทำให้นิยมเลี้ยงที่จะมีพฤติกรรมที่เป็นอาชญากร

อาชญากรรมที่เกิดขึ้นเหล่านี้เป็นปัญหาทางสังคมที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมาก ทั้งในระดับบุคคลจนถึงระดับสังคม โดยความเสียหายที่เกิดขึ้นมีทั้งในลักษณะที่วัดมูลค่าเป็นตัวเงินได้โดยตรง เช่น ทรัพย์สินที่สูญหายไป การสูญเสียรายได้ และค่ารักษาพยาบาลในกรณีที่ได้รับบาดเจ็บ และในลักษณะที่ไม่สามารถวัดมูลค่าเป็นตัวเงินได้โดยตรง เช่น ความหวาดกลัว ความเจ็บปวดทรมาน และการสูญเสียชีวิต (อภิชาติ ช่างสุวณิช, 2543: 7-17)

ในการประเมินความเสียหายเป็นตัวเงินของอาชญากรรมที่มีต่อประชาชนของ The Home Office ในประเทศอังกฤษ จะพิจารณาว่าต้นทุนทั้งหมดทางเศรษฐกิจและสังคมจะรวมถึงต้นทุนของตำรวจและกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรม การสูญเสียของผลผลิต (Output) ที่เหยื่ออาชญากรรมสามารถผลิตให้ต่อระบบเศรษฐกิจหากไม่บาดเจ็บหรือเสียชีวิตจากเหตุอาชญากรรมที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ยังมีต้นทุนในการป้องกันอาชญากรรม และค่าใช้จ่ายที่เหยื่อต้องใช้ในการกรณีที่ยังมีชีวิตอยู่อย่างทุกข์ทรมาน (Waltham forest, [Online])

ในประเทศสหรัฐอเมริกามีการศึกษาต้นทุนอาชญากรรมโดยพิจารณาว่าการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมจะมีต้นทุนทั้งทางด้านเศรษฐกิจและด้านจิตวิทยา แต่อย่างไรก็ตามไม่มีต้นทุนด้านใดที่สามารถวัดได้อย่างสมบูรณ์โดยเฉพาะต้นทุนทางด้านจิตวิทยา ในส่วนของต้นทุนทางด้านเศรษฐกิจยังสามารถแบ่งเพิ่มเติมเป็นต้นทุนทางตรง (Direct Cost) และต้นทุนทางอ้อม (Indirect Cost) โดย The U.S. Department of Justice ได้คำนวณต้นทุนทางตรงของอาชญากรรมในปี 1994 ว่ามีค่าประมาณ 17.6 พันล้านดอลลาร์ ต้นทุนดังกล่าวนี้ประกอบด้วยความสูญเสียจากทรัพย์สินที่ถูกโจรกรรมหรือทำลาย การสูญเสียเงิน ค่าใช้จ่ายทางการแพทย์ ค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการบาดเจ็บ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมอื่นๆ อันเป็นผลมาจากอาชญากรรม ยิ่งไปกว่านั้นหากมีการรวมค่าใช้จ่ายในกระบวนการยุติธรรม อัตราค่าเบี้ยประกันที่เพิ่มขึ้น ต้นทุนจากการโยกย้ายที่อยู่ และต้นทุนความเจ็บปวดทุกข์ทรมานเข้าด้วยกันจะทำให้ต้นทุนอาชญากรรมสูงถึงปีละ 425 พันล้านดอลลาร์ สำหรับต้นทุนทางอ้อมของอาชญากรรมนั้นวัดได้ค่อนข้างยากเนื่องจากมีผลกระทบต่อเรื่องทั้งต่อภาคธุรกิจและสาธารณชน แต่ก็ยังมีทางเป็นไปได้มากกว่าต้นทุนทางจิตวิทยา ซึ่งไม่สามารถคำนวณความเสียหายและความหวาดกลัวเป็นตัวเงินได้ (Regoli and Hewitt, 1996: 175-176)

ในส่วนของประเทศไทยถึงแม้ว่าจะไม่ได้มีการคำนวณความเสียหายที่เกิดขึ้นจากอาชญากรรมโดยตรง แต่ก็ยังสามารถพิจารณาได้จากต้นทุนในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม โดยในส่วนของหน่วยงานตำรวจนั้นได้มีการจัดสรรงบประมาณไม่ต่ำกว่าร้อยละ 65 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดไปเพื่อภารกิจในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม โดยเฉพาะในปี 2546 มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้สูงถึงร้อยละ 81.50 ดังตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1 งบประมาณรายจ่ายแผนงานป้องกันและควบคุมอาชญากรรม (หน่วย: บาท)

ปี	งบประมาณรายจ่ายแผนงานป้องกันและควบคุมอาชญากรรม	งบประมาณรายจ่ายทั้งหมด	อัตราส่วน (ร้อยละ)
2543	32,532,619,300	42,446,036,800	76.64
2544	34,620,228,900	42,565,788,200	81.33
2545	32,397,943,200	40,481,102,300	80.03
2546	33,776,647,200	41,445,147,000	81.50
2547	35,907,853,400	44,311,444,800	81.04
2548	28,980,809,200	44,018,428,800	65.84
2549	34,126,090,500	51,848,761,700	65.82

ที่มา: สำนักงบประมาณ, 2543 – 2549

ทั้งนี้หากพิจารณาว่าความสูญเสียที่เกิดขึ้นจากอาชญากรรมมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับจำนวนคดีที่เกิดขึ้นกล่าวคือ เมื่อเกิดคดีขึ้นมากก็จะเกิดความสูญเสียขึ้นมาก จะเห็นได้ว่าความสูญเสียเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานครซึ่งมีระดับความเป็นเมืองสูงสุดในประเทศไทย พิจารณาได้จากการรับแจ้งคดีอาชญากรรมต่อประชากร 100,000 คน ของกองบัญชาการตำรวจนครบาล (บช.น.) ที่สูงสุด ดังตารางที่ 1.2

ตารางที่ 1.2 จำนวนการรับแจ้งคดีในเขตความรับผิดชอบต่างๆ (หน่วย: คดีต่อ 100,000 คน)

หน่วยงาน	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548
บช.น.	2,541	2,235	2,134	1,879	2,008	2,344	1,706	1,703	1,946
บช.ภ.1	1,465	1,481	1,373	1,176	1,278	1,241	769	719	754
บช.ภ.2	1,479	1,472	1,295	1,070	1,098	1,146	873	750	879
บช.ภ.3	663	688	558	442	459	462	363	298	329
บช.ภ.4	717	726	659	436	474	455	377	302	302
บช.ภ.5	843	917	865	874	604	535	483	341	445
บช.ภ.6	789	844	770	523	688	592	438	339	355
บช.ภ.7	1,453	1,318	1,339	814	1,248	1,334	770	608	702
บช.ภ.8	1,484	1,267	1,192	856	951	935	765	673	704
บช.ภ.9	764	761	688	574	615	612	540	457	483
รวม	1,133	1,112	1,031	817	861	879	650	564	626

- ที่มา: 1. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2542 และ 2543  
 2. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2549  
 3. กรมการปกครอง, [Online]

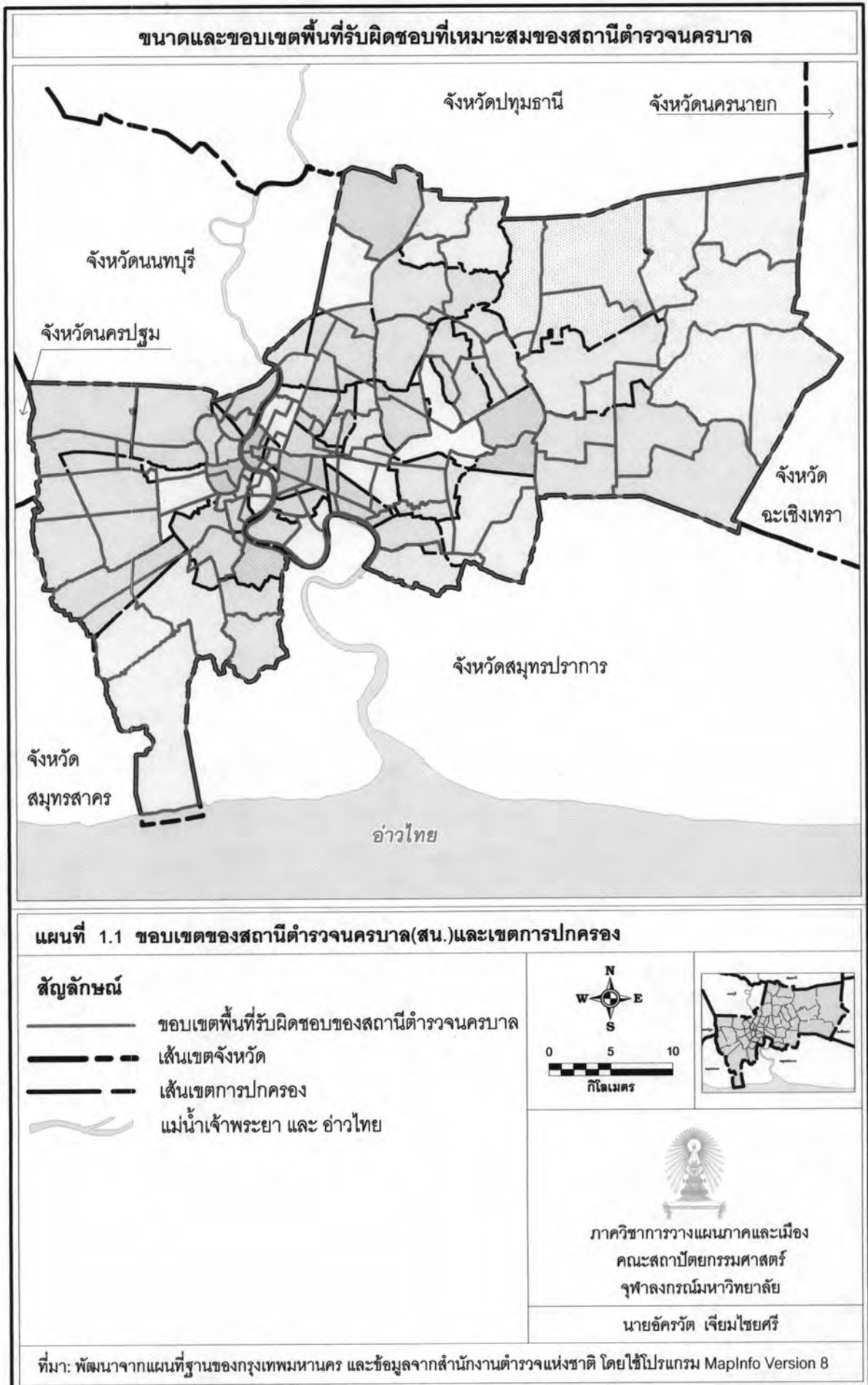
หมายเหตุ: บช.น. หมายถึง กองบัญชาการตำรวจนครบาล รับผิดชอบเฉพาะพื้นที่กรุงเทพมหานคร  
 บช.ภ.1-บช.ภ.9 หมายถึง กองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 1 ถึงภาค 9 แบ่งหน้าที่รับผิดชอบพื้นที่จังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศยกเว้นกรุงเทพมหานคร

ในขณะที่อาชญากรรมเมืองเป็นปัญหาเชิงพื้นที่ที่มีความสำคัญ แต่ในประเทศไทยกลับไม่ได้มีการกำหนดให้หน่วยงานด้านผังเมืองซึ่งมีหน้าที่ในการวางแผนบริหารจัดการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนจัดการปัญหาอาชญากรรมเหล่านี้ คงมีเพียงหน่วยงานตำรวจที่เข้ามารับผิดชอบดูแลโดยตรง ซึ่งในกรุงเทพมหานครมีหน่วยงานตำรวจที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ได้แก่ กองบัญชาการตำรวจนครบาล ซึ่งมีการแบ่งหน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่ออกเป็น 9 กองบังคับการ ได้แก่ บก.น.1-9 เพื่อดูแลรับผิดชอบสถานีตำรวจนครบาล (สน.) รวม 88 สน. อย่างครอบคลุม โดยในปัจจุบันยัง

ไม่มีหลักเกณฑ์มาตรฐานที่ชัดเจนในการกำหนดขนาดพื้นที่ของสถานีตำรวจนครบาล แต่มีเพียงหลักเกณฑ์ในการแบ่งเขตและจัดตั้งสถานีตำรวจนครบาลขึ้นใหม่เมื่อสถานีตำรวจนครบาลเดิมมีภาระงานมากขึ้น ซึ่งสถานีตำรวจนครบาลที่นำมาพิจารณาแบ่งเขตใหม่นั้นเป็นการอาศัยดุลพินิจของผู้บริหารซึ่งนำข้อมูลเกี่ยวกับการขยายตัวของประชากร และความเจริญเติบโตของชุมชนมาใช้เป็นแนวทางกว้าง ๆ ในการจัดตั้งสถานีตำรวจนครบาลขึ้นใหม่เพื่อให้สามารถดูแลรับผิดชอบพื้นที่ได้ทั่วถึงมากขึ้นเท่านั้น ดังพิจารณาได้จากประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหน่วยงาน เขตอำนาจการรับผิดชอบและเขตพื้นที่การปกครอง ของหน่วยราชการในกรมตำรวจ (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2537 ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า

“ ขณะนี้ปรากฏว่าสภาพแนวเขตและความหนาแน่นของประชากรตลอดจนสถานที่ต่างๆ ของชุมชนในเขตพื้นที่ของสถานีตำรวจนครบาลบางแห่งได้เปลี่ยนแปลงตามความเจริญของบ้านเมืองเป็นผลให้เขตพื้นที่รับผิดชอบของสถานีตำรวจนครบาลบางสถานีไม่เหมาะสมกับสภาพความเจริญที่ได้เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น เพื่อให้การบริการประชาชนและรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นไปโดยทั่วถึงและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงสมควรกำหนดเขตพื้นที่สถานีตำรวจนครบาลบางสถานีเสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ”

นอกจากนี้หากพิจารณาถึงลักษณะการแบ่งเขตรับผิดชอบของสถานีตำรวจนครบาลกับการแบ่งเขตการปกครองของพื้นที่จะพบว่ามีความแตกต่างจากสถานีตำรวจในส่วนภูมิภาค กล่าวคือ สถานีตำรวจในส่วนภูมิภาคมีพื้นที่รับผิดชอบที่สอดคล้องกับการแบ่งเขตการปกครองของพื้นที่ ในขณะที่สถานีตำรวจนครบาลกลับมีการแบ่งเขตพื้นที่รับผิดชอบที่ไม่สอดคล้องกับการแบ่งเขตการปกครองของกรุงเทพมหานคร ดังแผนที่ที่ 1.1 ทำให้ไม่สามารถนำข้อมูลเชิงพื้นที่ที่มีผลต่อการเกิดอาชญากรรมเมืองเข้ามาร่วมพิจารณาในการกำหนดขนาดพื้นที่รับผิดชอบของสถานีตำรวจในอนาคต ซึ่งในการกำหนดขนาดพื้นที่ดังกล่าวควรมีความสัมพันธ์กับปัจจัยเสี่ยงต่อการเกิดอาชญากรรมเชิงพื้นที่



สำหรับแนวความคิดในการแบ่งอาณาเขตพื้นที่ในความรับผิดชอบของสถานีตำรวจให้มีขนาดที่เหมาะสม และสะดวกต่อการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมต่าง ๆ นั้น เป็นแนวความคิดที่มีมานานแล้ว ดังจะเห็นได้จากหนังสือที่เจ้าพระยามรราช (2459) กราบทูล มหาเสวกเอก พระเจ้าพี่ยาเธอกรมหลวงปราจิณกิติบดี ราชเลขาณูการ ซึ่งมีเนื้อความที่เกี่ยวข้องดังนี้

" ด้วยอาณาเขตรั้วท้องที่กรุงเทพพระมหานคร ซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ขยายใหม่เป็นจังหวัด แลจัดตั้งอำเภอขึ้นในเพิ่มอีก เพื่อสะดวกต่อการปกครองยิ่งขึ้น ความแจ้งในประกาศพระบรมราชโองการแล้วนั้น บัดนี้ ข้าพระพุทธเจ้าเห็นด้วยเกล้าฯ ว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยในกรุงเทพพระมหานคร ซึ่งได้จัดแบ่งถิ่นที่ไว้ให้ตำรวจพระนครบาลปฏิบัติในจังหวัดต่างๆ เปนแขวงๆ อยู่เวลานี้เฉพาะท้องที่ตำรวจพระนครบาลจังหวัดธนบุรี ที่เรียกว่าตำรวจพระนครบาลแขวงตะวันตก แลท้องที่ตำรวจพระนครบาลทางจังหวัดพระประแดงแลจังหวัดสมุทรปราการ ที่รวมเรียกว่าท้องที่ตำรวจพระนครบาลแขวงชั้นนอกทิศใต้กับท้องที่ตำรวจพระนครบาลแขวงดุสิตซึ่งรวมท้องที่จังหวัดมินบุรีอยู่ด้วยนั้นมีอาณาเขตรั้วกว้างขวางมาก อีกทั้งเขตรั้วโรงพักก็ก้าวก่ายกับเขตรั้วอำเภออยู่ ยังหาเปนการสะดวกต่อทางราชการแพนกันนี้ไม่ สมควรที่จะแก้ไขขยายเขตรั้วเสียใหม่ คือ แยกท้องที่ตำรวจพระนครบาลทางจังหวัดธนบุรีออกเปน ๒ กรม ให้ชื่อเรียกใช้ว่า กรมตำรวจจังหวัดธนบุรีเหนือ ๑ กรมตำรวจจังหวัดธนบุรีใต้ ๑ ส่วนทางจังหวัดพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดมินบุรี จังหวัดนนทบุรี ใน ๔ จังหวัดนี้ควรแยกท้องที่ออกตั้งใหม่ให้เปนกอง โดยให้ชื่อเรียกใช้ตามนามแห่งจังหวัดนั้น ๆ กับจัดให้มีโรงพักรักษาความสงบเรียบร้อยให้ตรงกับเขตรั้วอำเภอมิให้ก้าวก่ายกัน แลให้มีนายตำรวจบังคับรับผิดชอบตามความสมควรแก่ท้องที่ "

จากสภาพปัญหาความรุนแรงของอาชญากรรมเมืองรวมทั้งความไม่ชัดเจนในการกำหนดขนาดและขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบของสถานีตำรวจนครบาลดังที่กล่าวมาตามลำดับ ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะทำการศึกษานหาแนวทางในการกำหนดขนาดและแบ่งเขตพื้นที่รับผิดชอบของ

สถานีตำรวจนครบาล โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ภายใต้หัวข้อการวิจัยเรื่องขนาดและขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบที่เหมาะสมของสถานีตำรวจนครบาล

เมื่อพิจารณาแนวความคิดในการศึกษาขนาดที่เหมาะสมพบว่า โดยทั่วไปมักจะใช้การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับต้นทุนผลได้ (Cost-Benefit Analysis) เป็นหลักในการประเมิน เช่น แนวความคิดเกี่ยวกับขนาดของเมืองที่เหมาะสม (Optimum City Size) ซึ่งขนาดดังกล่าวนี้มักจะพิจารณาจากจำนวนประชากรเป็นหลัก นอกจากนี้ยังมีการวิเคราะห์ขนาดโดยพิจารณาจากขนาดพื้นที่ต่อจำนวนประชากร เช่น การศึกษารูปแบบและขนาดที่เหมาะสมของพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร ของ สุรเชษฐ์ เศรษฐมาต และคณะ (2537) ตลอดจนการวิเคราะห์ขนาดที่เหมาะสมโดยพิจารณาจากปัจจัยอื่นๆ เช่น การวิเคราะห์ขนาดที่เหมาะสมของศูนย์ป้องกันและควบคุมโรคมะเร็งโดยพิจารณาจากจำนวนเตียงที่เหมาะสม ของ ศุภกิจ สัตยารัฐ (2536) และการวิเคราะห์ขนาดของโรงเรียนที่เหมาะสมเชิงเศรษฐกิจโดยพิจารณาจากอัตราส่วนนักเรียนต่อครู จำนวนนักเรียนต่อห้อง จำนวนห้องเรียน และคาบการสอนของครูต่อสัปดาห์ ที่ทำให้ต้นทุนดำเนินการต่อนักเรียนต่ำที่สุด ของ ประเสริฐ จรรยาสุภาพ (2543) นอกจากนี้แนวความคิดเกี่ยวกับขนาดที่เหมาะสมตามแนวทางเหล่านี้แล้วยังมีการพิจารณาขนาดที่เหมาะสมจากระยะทาง เช่น แนวความคิดเกี่ยวกับขนาดที่เหมาะสมของชุมชนซึ่งใช้ระยะเดินเท้า (Walking Distance) เพื่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชากรในชุมชน โดยจะต้องมีประชากรที่เพียงพอต่อการอยู่รอดของกิจกรรมต่างๆ ภายในชุมชน (Golany, 1976: 193-197) นอกจากนี้ยังมีการพิจารณาขนาดที่เหมาะสมจากเวลาตอบสนอง (Response Time) ซึ่งเป็นแนวทางที่ใช้พิจารณาเกี่ยวกับรัศมีการให้บริการสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความฉุกเฉินต่างๆ เช่น สถานีดับเพลิง (Kelly และ Becker, 2000: 163-164) โดย Hog (อ้างถึงใน Mirchandani และ Reilly, 1987: 192) ได้กล่าวว่า การเพิ่มสถานีดับเพลิงควรพิจารณาในด้านการลดความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินจากอัคคีภัย

ตามที่ได้กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าในการพิจารณาขนาดที่เหมาะสมของหน่วยงานต่างๆ จะต้องคำนึงถึงเป้าหมายหลักของหน่วยงานนั้นๆ เป็นสำคัญ รวมทั้งเงื่อนไขหรือปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการทำงานให้เป้าหมายนั้นบรรลุผล สำหรับสถานีตำรวจซึ่งมีเป้าหมายหลักในการป้องกัน และปราบปรามอาชญากรรมนั้นมีลักษณะการปฏิบัติงานใกล้เคียงกับสถานีดับเพลิง กล่าวคือเมื่อได้รับแจ้งเหตุอาชญากรรมเจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องไปถึงจุดเกิดเหตุอย่างรวดเร็วเพื่อลดการสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินของผู้เคราะห์ร้าย ดังนั้นเวลาตอบสนองจึงเป็นประเด็นสำคัญที่จะต้องนำมาร่วมพิจารณากำหนดรัศมีการให้บริการของตำรวจ แต่ส่วนที่เพิ่มขึ้นมาคือการออกตรวจตราพื้นที่รับผิดชอบเพื่อป้องกันเหตุอาชญากรรม ซึ่งประเด็นนี้เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบ



ที่ก่อให้เกิดอาชญากรรมตามทฤษฎีกิจกรรมประจำวัน (Routine Activities Theory) ของ Cohen และ Felson ที่ประกอบด้วยผู้ก่อเหตุที่ได้รับการจูงใจ เป้าหมายที่เหมาะสม และการขาดผู้ปกป้องคุ้มครอง (William III และ McShane, 1999: 236) สามารถกล่าวได้ว่าหากเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นผู้ปกป้องคุ้มครองสามารถดูแลพื้นที่รับผิดชอบได้อย่างใกล้ชิดก็จะช่วยป้องกันไม่ให้อาชญากรรมเกิดขึ้นได้ แต่เนื่องจากผู้ก่อเหตุที่ได้รับการจูงใจ และเป้าหมายที่เหมาะสมมีจำนวนที่แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่ามีโอกาสในการเกิดอาชญากรรมแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ ดังนั้นขนาดพื้นที่รับผิดชอบของสถานีตำรวจแต่ละแห่งจึงควรได้รับการกำหนดให้สอดคล้องกับโอกาสหรือระดับความเสี่ยงต่อการเกิดอาชญากรรมที่แตกต่างกัน ซึ่งพิจารณาจากปัจจัยที่ส่งผลต่อการเกิดอาชญากรรม

อย่างไรก็ตามในขณะนี้ยังไม่พบงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องขนาดพื้นที่รับผิดชอบที่เหมาะสมของสถานีตำรวจโดยตรง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการกำหนดพื้นที่รับผิดชอบของสถานีตำรวจในประเทศต่างๆ มักจะมีความสอดคล้องกับเขตการปกครอง ดังเช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น โดยในประเทศสหรัฐอเมริกาจะเน้นรูปแบบการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมโดยใช้สายตรวจ ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นจะเน้นที่การใช้ดูยาม สำหรับประเทศไทยรูปแบบในการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินยังคงให้ความสำคัญกับสถานีตำรวจเป็นหลัก ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาขนาดของพื้นที่รับผิดชอบที่เหมาะสมของสถานีตำรวจ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการบรรลุผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพมหานคร ที่การแบ่งเขตของสถานีตำรวจแตกต่างไปจากการแบ่งเขตการปกครอง

## 1.2 คำถามของการวิจัย

จากประเด็นปัญหาในหัวข้อที่ผ่านมาสามารถนำมากำหนดเป็นคำถามของการวิจัยได้ดังต่อไปนี้

- 1) ปัจจัยเชิงพื้นที่อะไรบ้างที่มีผลต่อการเกิดอาชญากรรม
- 2) ปัจจัยอะไรบ้างที่เหมาะสมจะใช้ในการพิจารณากำหนดขนาดพื้นที่รับผิดชอบของสถานีตำรวจนครบาลเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม
- 3) วิธีการแบ่งเขตที่เหมาะสมของสถานีตำรวจนครบาลควรเป็นอย่างไร

### 1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อที่จะตอบคำถามของการวิจัยให้ครอบคลุม ผู้วิจัยจึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัยดังนี้

- 1) ศึกษาปัจจัยเชิงพื้นที่ที่ส่งผลต่อการเกิดอาชญากรรมในเขตกรุงเทพมหานคร
- 2) เปรียบเทียบบทบาทและการกำหนดขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบของสถานีตำรวจนครบาลกับการแบ่งเขตการปกครองของกรุงเทพมหานคร
- 3) สร้างแบบจำลองในการกำหนดขนาดพื้นที่รับผิดชอบของสถานีตำรวจนครบาล
- 4) เสนอแนวทางในการกำหนดขนาดและขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบของสถานีตำรวจนครบาลที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

### 1.4 ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตการศึกษาประกอบด้วยขอบเขตของเนื้อหา และขอบเขตของพื้นที่ศึกษาดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### 1.4.1 ขอบเขตของเนื้อหา

ในการศึกษาเรื่องขนาดและขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบที่เหมาะสมของสถานีตำรวจนครบาล จะศึกษาเฉพาะบริบทเชิงพื้นที่ โดยไม่นำทรัพยากรอื่นๆ เช่น กำลังพล และเครื่องมืออุปกรณ์ เข้ามาร่วมในการวิเคราะห์ และจะพิจารณาเฉพาะความเหมาะสมเชิงพื้นที่ในส่วนของสายงานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เนื่องจากสายงานดังกล่าวนี้ถือเป็นหัวใจสำคัญของภารกิจตำรวจ (วิวัฒนา สักกวัตร, 2541: 58) ซึ่งจะช่วยลดการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ขณะที่สายงานอื่นๆ คือ งานอำนวยความสะดวก งานสอบสวน งานสืบสวน และงานจราจร จะเป็นงานสนับสนุน และ/หรือต่อเนื่องจากงานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ตลอดจนมีหลายหน่วยงาน เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบโดยเฉพาะงานจราจร

สำหรับปัญหาอาชญากรรมที่กล่าวถึงในการศึกษาครั้งนี้จะครอบคลุมเฉพาะคดีอาชญากรรมในกลุ่มของการประทุษร้ายต่อทรัพย์ และการประทุษร้ายต่อชีวิตร่างกาย เนื่องจากเป็นกลุ่มของอาชญากรรมที่มีความเกี่ยวข้องในเชิงพื้นที่มากที่สุด โดยในกลุ่มของคดีประทุษร้ายต่อทรัพย์ประกอบด้วย การปล้นทรัพย์ การชิงทรัพย์ การวิ่งราวทรัพย์ การลักทรัพย์ การกรรโชกทรัพย์ การริตเอาทรัพย์ การทำให้เสียทรัพย์ และการรับของโจร สำหรับกลุ่มคดีประทุษร้ายต่อชีวิตร่างกายประกอบด้วย การฆ่าโดยเจตนา การฆ่าโดยไม่เจตนา การฆ่าโดยประมาท การพยายามฆ่า การทำร้ายร่างกาย และการข่มขืน

#### 1.4.2 ขอบเขตของพื้นที่ศึกษา

พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้คือกรุงเทพมหานคร เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาอาชญากรรมสูงสุด รวมทั้งเป็นพื้นที่เมืองที่มีความหลากหลายของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ตลอดจนความซับซ้อนของโครงสร้างทางสังคม และเป็นเพียงจังหวัดเดียวที่มีขอบเขตของพื้นที่รับผิดชอบของสถานีตำรวจไม่สอดคล้องกับการแบ่งเขตการปกครอง

#### 1.5 ข้อจำกัดของข้อมูล

ข้อมูลสถิติคดีอาชญากรรมประทุษร้ายต่อทรัพย์และประทุษร้ายต่อชีวิตร่างกายที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้เป็นข้อมูลที่เป็นทางการของหน่วยงานตำรวจ ซึ่งสามารถสะท้อนปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นจริงได้ในระดับหนึ่ง เนื่องจากในส่วนของสถิติคดีประทุษร้ายต่อทรัพย์มักจะมีการรายงานที่ต่ำกว่าข้อเท็จจริง โดยในบางกรณีผู้เสียหายอาจไม่ได้แจ้งความหากเป็นความเสียหายที่เล็กน้อย

ในส่วนของข้อมูลที่เจาะลึกเกี่ยวกับอาชญากรรม ถึงแม้ว่าจะมีผู้ที่เกี่ยวข้อง 3 กลุ่ม คือ ผู้กระทำผิด ผู้เสียหาย และเจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่ในการศึกษาครั้งนี้จะเก็บรวบรวมข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ตำรวจและผู้กระทำผิดเท่านั้น เนื่องจากผู้เสียหายมักจะหวาดกลัว หรืออาจอยู่ในสภาพที่ไม่สามารถให้ข้อมูลได้ ขณะที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ที่ได้รับแจ้งความจากผู้เสียหายโดยตรงและเป็นผู้ที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่เกิดเหตุจึงสามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับอาชญากรรมได้ในอีกทางหนึ่ง และสำหรับผู้ก่อเหตุก็ย่อมที่จะสามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับแรงจูงใจในการกระทำผิดของตนได้อย่างชัดเจน

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทราบถึงปัจจัยเชิงพื้นที่ที่ส่งผลต่อการเกิดอาชญากรรม
- 2) เป็นแนวทางในการแบ่งเขตพื้นที่รับผิดชอบที่เหมาะสมของสถานีตำรวจนครบาล
- 3) ได้แนวทางสำหรับการกำหนดขนาดพื้นที่รับผิดชอบของสถานีตำรวจนครบาลที่มีความเหมาะสม เพื่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่มีประสิทธิภาพ
- 4) ได้แบบจำลองในการกำหนดขนาดพื้นที่รับผิดชอบของสถานีตำรวจนครบาลที่คำนึงถึงประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม
- 5) เป็นแนวทางในการวางแผนเชิงพื้นที่เพื่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในเขตเมือง

## 1.7 นิยามศัพท์

บช.น.	หมายถึง	กองบัญชาการตำรวจนครบาล มีภารกิจความรับผิดชอบในการรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม และให้บริการประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร
บก.น.	หมายถึง	กองบังคับการตำรวจนครบาลซึ่งแบ่งออกเป็น 9 บก.น. มีหน้าที่รับผิดชอบดูแล สน. ต่าง ๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร
สน.	หมายถึง	สถานีตำรวจนครบาล ซึ่งเป็นสถานีตำรวจในเขตกรุงเทพมหานคร
ขนาดของ สน.	หมายถึง	ขนาดพื้นที่รับผิดชอบของ สน. (ตารางกิโลเมตร)
ขอบเขตของ สน.	หมายถึง	แนวเขตในการแบ่งพื้นที่รับผิดชอบกับสถานีตำรวจข้างเคียง
เขตการปกครอง	หมายถึง	เขตต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร

ประสิทธิภาพในการ ป้องกันและปราบปราม อาชญากรรม	หมายถึง	การบรรลุเป้าหมายในการป้องกันและปราบปราม อาชญากรรมจากการจัดสรรทรัพยากรอย่าง เหมาะสม ซึ่งในการศึกษาคั้งนี้จะพิจารณาจาก การจัดสรรพื้นที่ หรือกำหนดขนาดของ สน. เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถตรวจตราดูแล พื้นที่รับผิดชอบได้อย่างทั่วถึงเพื่อการป้องกัน อาชญากรรม ตลอดจนเข้าถึงจุดเกิดเหตุได้อย่าง รวดเร็วเพื่อการปราบปรามอาชญากรรม ทั้งนี้เป็น การประเมินจากความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ตำรวจ
คดีอาชญากรรม	หมายถึง	การกระทำผิดกฎหมายอาญาในกรณีของ การประทุษร้ายต่อทรัพย์และการประทุษร้ายต่อ ชีวิตร่างกาย
คดีประทุษร้ายต่อทรัพย์	หมายถึง	การลักทรัพย์ การปล้นทรัพย์ การชิงทรัพย์ การวิ่งราวทรัพย์ การกรรโชกทรัพย์ การรีดเอาทรัพย์ การทำให้เสียทรัพย์ และการรับของโจร
คดีประทุษร้ายต่อ ชีวิตร่างกาย	หมายถึง	การฆ่าโดยเจตนา การฆ่าโดยไม่เจตนา การฆ่าโดยประมาท การพยายามฆ่า การทำร้ายร่างกาย และการข่มขืน
การลักทรัพย์	หมายถึง	การเอาทรัพย์ของผู้อื่น หรือที่ผู้อื่นเป็นเจ้าของ รวมอยู่ด้วยไปโดยทุจริต
การปล้นทรัพย์	หมายถึง	การกระทำความผิดฐานชิงทรัพย์โดยร่วมกัน กระทำความผิดด้วยกันตั้งแต่สามคนขึ้นไป
การชิงทรัพย์	หมายถึง	การลักทรัพย์โดยใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่า ในทันใดนั้นจะใช้กำลังประทุษร้าย เพื่อให้ความ สะดวกแก่การลักทรัพย์หรือการพาทรัพย์นั้น หรือ ให้ยื่นให้ซึ่งทรัพย์ หรือยึดถือเอาทรัพย์ หรือปกปิด การกระทำความผิด หรือให้พ้นจากการจับกุม
การวิ่งราวทรัพย์	หมายถึง	การลักทรัพย์โดยฉกฉวยเอาซึ่งหน้า

การกรรโชกทรัพย์	หมายถึง	การข่มขืนใจผู้อื่นให้ยอมให้ หรือยอมจะให้ ประโยชน์ลักษณะที่เป็นทรัพย์สิน โดยใช้กำลัง ประทุษร้าย หรือ โดยขู่เข็ญว่าจะทำอันตรายต่อ ชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของ ผู้ที่ถูกขู่เข็ญ
การรีดเอาทรัพย์	หมายถึง	การข่มขืนใจผู้อื่นให้ยอมให้ หรือยอมจะให้ ประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สิน โดยขู่เข็ญว่า จะเปิดเผยความลับ
การทำให้เสียทรัพย์	หมายถึง	การทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า หรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์ของผู้อื่นหรือที่ผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย
การฆ่าโดยเจตนา	หมายถึง	การทำให้ผู้อื่นถึงแก่ความตายโดยตั้งใจ
การฆ่าโดยไม่เจตนา	หมายถึง	มิได้มีเจตนาฆ่าผู้อื่น แต่ทำร้ายเขาจนเป็นเหตุให้ เขาถึงแก่ความตาย
การฆ่าโดยประมาท	หมายถึง	การกระทำโดยประมาท และการกระทำนั้นเป็น เหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย
การพยายามฆ่า	หมายถึง	การลงมือฆ่าผู้อื่นแต่ผู้อื่นไม่ถึงแก่ความตาย
การทำร้ายร่างกาย	หมายถึง	การทำร้ายผู้อื่นจนเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่ ร่างกายหรือจิตใจ
การข่มขืน	หมายถึง	การข่มขืนกระทำชำเราหญิงอื่นที่มีไขภริยาตนโดย ขู่เข็ญด้วยประการใด ๆ โดยใช้กำลังประทุษร้าย โดยหญิงอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้ หรือ โดยทำให้หญิงเข้าใจผิดว่าตนเป็นบุคคลอื่น
นักโทษเด็ดขาด	หมายถึง	ผู้ที่ถูกศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา

## 1.8 การจัดเรียงบท

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีเนื้อหาทั้งสิ้น 7 บท โดยแต่ละบทมีเนื้อหาโดยสังเขป ดังนี้

บทที่ 1 คือบทนำ ซึ่งกล่าวถึงความสำคัญของปัญหา คำถามของการวิจัย วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการศึกษา ข้อจำกัดของข้อมูล ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ นิยามศัพท์ และการจัดเรียงบท

บทที่ 2 คือแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนำเสนอรูปแบบการบริหารจัดการของตำรวจ สาเหตุของอาชญากรรม การควบคุมอาชญากรรม และการกำหนดขนาดของ สน. รวมทั้งกรอบแนวความคิดซึ่งสรุปจากแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยเหล่านั้น

บทที่ 3 คือวิธีดำเนินการวิจัย เป็นบทที่กล่าวถึงระเบียบวิธีการวิจัย ซึ่งครอบคลุมถึงรูปแบบของการวิจัย ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา ประชากรและการสุ่มตัวอย่าง ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา และเทคนิคในการวิเคราะห์

บทที่ 4 คือสภาพทั่วไปของพื้นที่ศึกษา เป็นการเริ่มเข้าสู่การวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับสภาพทั่วไปของพื้นที่ศึกษาทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และกายภาพ รวมทั้งปัญหาอาชญากรรม โดยนำเสนอข้อมูลทั้งในระดับเขตการปกครองและระดับพื้นที่รับผิดชอบของสถานีตำรวจนครบาล นอกจากนี้ยังมีการเปรียบเทียบบทบาทของสถานีตำรวจนครบาลและเขตการปกครองของกรุงเทพมหานคร ตลอดจนลักษณะในการแบ่งเขตพื้นที่รับผิดชอบของหน่วยงานทั้งสอง

บทที่ 5 คือการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่เสี่ยงต่อการเกิดอาชญากรรมและแนวทางในการบริหารจัดการพื้นที่ เป็นการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมที่เสี่ยงต่อการเกิดอาชญากรรมจากมุมมองของเจ้าหน้าที่ตำรวจและนักโทษเด็ดขาด รวมทั้งมุมมองในการกำหนดขนาดและขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบที่เหมาะสมของสถานีตำรวจนครบาลจากเจ้าหน้าที่ตำรวจและประชาชน

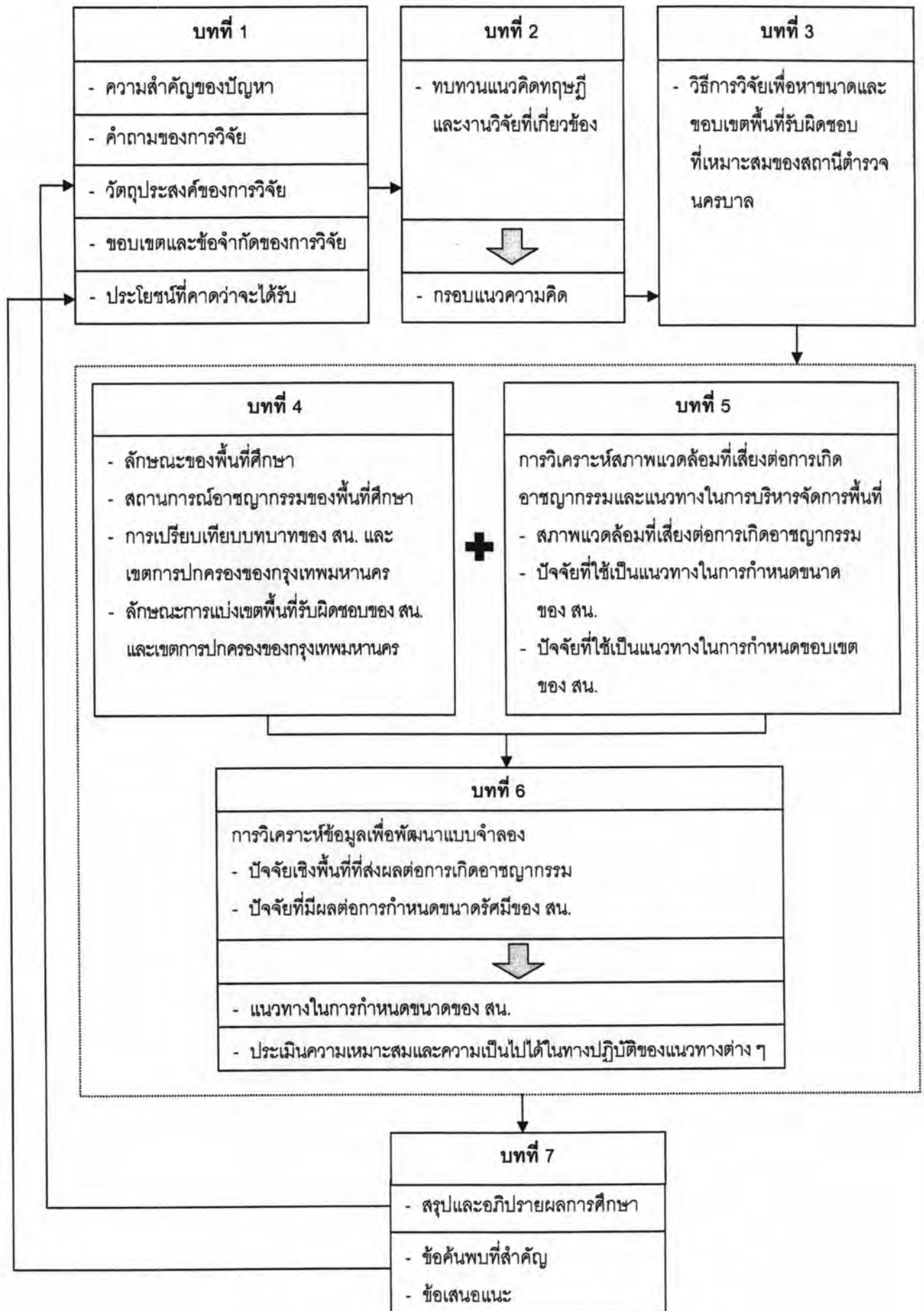
บทที่ 6 คือการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อพัฒนาแบบจำลอง เป็นการเสนอผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของปัจจัยที่ส่งผลต่อการเกิดอาชญากรรม ปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดขนาดรัศมีของ

สถานีตำรวจนครบาล และเสนอแนวทางในการกำหนดขนาดพื้นที่รับผิดชอบที่เหมาะสมของสถานีตำรวจนครบาล รวมทั้งประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติหากมีการนำแนวทางที่ได้จากการวิเคราะห์ในบทที่ 5 และบทที่ 6 ไปใช้จริง

บทที่ 7 คือบทสรุป อภิปรายผล และเสนอแนะ ซึ่งเป็นการสรุปประเด็นต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วใน 6 บทแรก รวมทั้งอภิปรายผล และข้อค้นพบ ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย

ทั้งนี้เนื้อหาสาระในบทต่างๆ มีความเชื่อมโยงกันดังแผนภาพที่ 1.1





แผนภาพที่ 1.1 ความเชื่อมโยงของบทต่างๆ