

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง “บทบาทวิทยุกระจายเสียงเพื่อความมั่นคงของชาติ” ครั้งนี้ จะต้องค้นคว้าข้อมูลเนื้อหาด้านการสื่อสารการเมืองการปกครองจำนวนมาก โดยผู้วิจัยได้นำแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มาเป็นกรอบในการศึกษาและวิเคราะห์ เพื่อการนำเสนอผลวิจัย สรุปผล และข้อเสนอแนะต่อไป เป็นดังนี้

1. แนวคิดว่าการสื่อสารเพื่อความมั่นคงของชาติ
2. แนวคิดการปฏิรูปสื่อวิทยุกระจายเสียง
3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารองค์กร
4. แนวคิดรูปแบบและการจัดผังรายการวิทยุกระจายเสียง
5. แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่
6. ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่ของสื่อสารมวลชน
7. ทฤษฎีสื่อสารเพื่อการพัฒนา
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### แนวคิดว่าการสื่อสารเพื่อความมั่นคงของชาติ

#### ความมั่นคงของชาติ กับนโยบายของรัฐ

ความมั่นคงแห่งชาติรัฐ หมายถึง ความปลอดภัย การรักษา การป้องกัน และการประกันให้ชาติบ้านเมืองดำรงอยู่ได้ ตลอดจนการทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของชาติ (สมาคมไทย-อเมริกัน, 2512, น. 1, อ้างถึงใน สพรังพร สว่างวิบูลย์พงศ์, 2532, น. 8)

กร นามภูษะคุ ได้กล่าวเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศไว้ว่า “การที่จะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกที่มั่นคงปลอดภัยขึ้นมาก็โดยสื่อมวลชน ซึ่งจะเสนอในรูปของข่าว ความคิดเห็นตลอดจนรายการบันเทิง หรือในรูปอื่น ๆ ซึ่งสื่อมวลชนไม่เสนอแล้ว แม้สภาพความจริงจะเป็นอย่างไร ประชาชนก็ไม่มีโอกาสได้ทราบ ซึ่งจะทำให้เกิดความรู้สึกสงสัยไม่แน่ใจ และอาจคิดว่าประเทศชาติไม่มีความมั่นคงก็ได้ ซึ่งหากประชาชนมีความคิดเห็นเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติไม่ตรงกัน ก็อาจเกิดอันตรายได้” (กร นามภูษะคุ, 2520, น. 3-8)

ความมั่นคง (security) และเสถียรภาพ (stability) มีความหมายที่ใกล้เคียงกัน และบ่อยครั้งที่ถูกนำมาใช้อย่างปะปนและสับสน ทั้งที่ในรายละเอียดแล้ว จะมีความแตกต่างกันพอสมควร (Deutsch, อ้างถึงใน สุรพงษ์ ไสธนะเสถียร, 2533) กล่าวคือ เสถียรภาพเป็นการจําจรงรักษาสังคมและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันของสังคม ด้วยเหตุนี้เสถียรภาพจึงเป็นการศึกษาที่เน้นถึงโครงสร้างของสถาบัน และความเป็นระเบียบแบบแผนที่เกี่ยวข้องกับบริบทของโครงสร้าง เช่น การเปลี่ยนแปลง การพัฒนา และการเติบโต เป็นต้น ส่วนความมั่นคงเป็นความสามารถของระบบในการปกป้องคุณค่าของสังคมคุณค่าของสังคมมีขอบเขตที่กว้างไกล เช่น อธิปไตย ความมั่งคั่ง ความถูกต้อง และผลประโยชน์ เป็นต้น

ความมั่นคงของชาติขึ้นอยู่กับเสถียรภาพของการปกครองด้วย ซึ่งแต่ละประเทศในโลกนี้จะมีระบอบการปกครองที่แตกต่างกัน แบ่งเป็น 4 ระบบ (Dahl, 1970, อ้างถึงใน สุรพงษ์ ไสธนะเสถียร, 2533) คือ 1. ทุนนิยม+เผด็จการ เป็นระบบการเมืองที่ชนชั้นปกครองสงวนอำนาจทางการเมืองไว้ แต่ให้เสรีภาพในทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นอันตรายต่อระบอบการปกครองแก่ชนชั้นอื่น เช่น ฟิลิปปินส์ สมัยมาร์กอส เป็นต้น 2. ทุนนิยม+ประชาธิปไตย เป็นระบบการเมืองที่เป็นเป้าหมายของรัฐส่วนใหญ่ในปัจจุบัน เนื่องจากเป็นการให้เสรีภาพทั้งในทางการเมืองและทางเศรษฐกิจแก่ประชาชนทั่วไป อย่างเช่น อเมริกา ยุโรป และญี่ปุ่น เป็นต้น 3. สังคมนิยม+ประชาธิปไตย เป็นระบบการเมืองที่ให้เสรีภาพทางการเมือง แต่รัฐสงวนอำนาจในการกำหนดกลไกทางเศรษฐกิจบางประการ เพื่อสงวนมาตรฐานชีวิตของชนชั้นล่างซึ่งเป็นชนชั้นอ่อนแอ เช่น กลุ่มสแกนดิเนเวีย ฝรั่งเศสในปัจจุบัน เป็นต้น 4. สังคมนิยม+เผด็จการ เป็นระบบการเมืองที่เข้มงวดในเสรีภาพไม่ว่าจะเป็นการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม อย่างเช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน สหภาพโซเวียต ยุโรปตะวันออก ก่อนที่จะมีการปฏิวัติและในที่สุดก็แยกประเทศ

ความมั่นคงของรัฐจะเป็นมาตรการในระดับสังคม แต่ความเชื่อในเรื่องดังกล่าวจะต้องพัฒนามาจากการสร้างสรรค์ความมั่นคงในบุคคลขึ้นก่อนกลไกของสังคมบางประการ เช่น สถานภาพสังคมอายุและศาสนา เป็นตัวการที่สำคัญในการทำให้เกิดความรู้สึกถึงความมั่นคงในจิตใจอันส่งผลกระทบต่อการมีขันติธรรมทางการเมือง (Sullivan, Shamir Walsh, & Roberts, 1985, p. 217, 235, อ้างถึงใน สุรพงษ์ ไสธนะเสถียร, 2533, น. 303) ซึ่งเป็นพื้นฐานที่สำคัญของความมั่นคงของชาติ

ความเคลื่อนไหวในสังคมจะสะท้อนให้เห็นได้จากการมีสถานภาพเศรษฐกิจสังคมของชนชั้นทั้งสอง (ผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครอง) ที่ต่ำลงกว่าปกติ (Greene, 1974, อ้างถึงใน สุรพงษ์ ไสธนะเสถียร, 2533) ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในสังคมเหล่านั้น จึงอาจเป็นได้ทั้งในสภาวะที่น่าพรั่น

พรุ่ง (terror) หรือในสภาวะการก่อการร้าย (guerrilla warfare) ไปจนกระทั่งการก่อรัฐประหาร (coup d'etat) โดยปัจจัยความรุนแรงที่เกิดขึ้นทางการเมือง มาจากมวลชนจะขึ้นอยู่กับจำนวนประชากร การระดมมวลชน การสร้างสถาบันความรับผิดชอบในการเลือกตั้งผู้นำ รวมทั้งพลังแห่งความมั่นคงภายใน (Hibbs, Jr. 1973, อ้างถึงใน สุรพงษ์ โสธนะเสถียร, 2533, น. 111) ดังนั้น บทบาทของการดำเนินกิจกรรมด้านความมั่นคงของชาติจะแปรเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ และนโยบายการบริหารของรัฐ และรัฐบาลที่บริหารประเทศ

ปัญหาความมั่นคงของชาติ มิใช่เป็นปัญหาที่ถูกกล่าวถึงในสังคมไทยเท่านั้น แต่เป็นความรู้สึกร่วมกันของประเทศในโลกรวมทั้งสาม ที่ประสบปัญหาในเรื่องวิกฤติการณ์ของอุดมการณ์และเอกลักษณ์ของชาติ เนื่องจากการตกอยู่ในวงล้อมของค่านิยมตะวันตก หากพิจารณาถึงแก่นแท้ ปัญหาความมั่นคงของชาติน่าจะเป็นปัญหาของชนชั้นนำ ที่เป็นชนชั้นปกครองมากกว่าปัญหาของคนทั่วไปในสังคม เนื่องจากความไม่มั่นคงทางการเมืองการปกครองของกลุ่มคนดังกล่าวบางครั้งมักรวมเอาความมั่นคงของรัฐเข้ากับเสถียรภาพของรัฐบาลอย่างแยกไม่ออก การนำเอาปัญหาส่วนบุคคลทำให้เป็นปัญหาของสถาบันก็เพื่อหวังความชอบธรรมแห่งการปกครอง ด้วยการอ้างถึงปัญหาส่วนรวมแทนที่ (สุรพงษ์ โสธนะเสถียร, 2533)

ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แม้ว่าจะมีการปฏิวัติรัฐประหารบ่อยครั้ง แต่ก็กลับมาสู่ระบบสังคมประชาธิปไตยไทย ๆ ซึ่งความมั่นคงของชาติ โดยสภาความมั่นคงแห่งชาติได้เสนอ กรม. ให้ความเห็นชอบแบ่งประเภทความมั่นคงของชาติ ออกเป็น 5 ประการ (เล็ก แนวมาลี, 2518) คือ

1. ความมั่นคงแห่งชาติด้านการเมืองภายใน
2. ความมั่นคงแห่งชาติด้านการเมืองระหว่างประเทศ
3. ความมั่นคงแห่งชาติด้านการทหาร
4. ความมั่นคงแห่งชาติด้านเศรษฐกิจ
5. ความมั่นคงแห่งชาติด้านสังคมจิตวิทยา

บทบาทในการรักษาความมั่นคงของชาติ ของสภาความมั่นคงแห่งชาติ นับตั้งแต่ก่อตั้งองค์การตาม พรบ.สภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2502 ได้กำหนดนโยบายและแผนงานให้มีความสำคัญกับสถานการณ์อย่างต่อเนื่องเรื่อยมา ซึ่งในช่วงของนโยบาย พ.ศ. 2545-2549 พบว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในบางเรื่อง มีปัญหาจากผู้ปฏิบัติขาดความเข้าใจเป้าหมายของนโยบายและการจัดสรรงบประมาณ รวมถึงสถานการณ์ความมั่นคงที่แปรเปลี่ยนไปทั้งด้านปัจจัยในและภายนอก ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงบริบทความมั่นคง และส่งผลกระทบต่อรูปแบบดั้งเดิม

และรูปแบบใหม่ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงจากการปฏิรูปการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีการเปลี่ยนแปลงจากศูนย์รวมอำนาจ ไปสู่การกระจายอำนาจ แต่สภาพโครงสร้างที่อยู่ภายในระบบอุปถัมภ์มายาวนาน ทำให้การปฏิรูปถูกเบี่ยงเบนสร้างผลประโยชน์ให้ผู้มีอิทธิพล เกิดการแย่งชิงอำนาจ แทรกแซงองค์กรอิสระ การทุจริตคอร์รัปชัน ล้วนแล้วแต่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ สร้างความขัดแย้งในสังคมและการเมือง จนขาดความรักความสามัคคีของคนในชาติ มีการกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงของสถาบันหลักของชาติ การก่อความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ สถานะความเชื่อมั่นต่อการบริหารจัดการประเทศตามหลักนิติธรรม ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากภาวะโลกไร้พรมแดน การเคลื่อนตัวของกระแสอัตลักษณ์ เกิดการรุกรานทางวัฒนธรรมที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตที่เป็นอัตลักษณ์ดั้งเดิม ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างขาดสมดุล และการประสพภัยพิบัติ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของภัยคุกคามด้านการป้องกันประเทศ โดยเฉพาะปัญหาชายแดนติดผู้หลบหนีเข้าเมือง การก่อการร้ายข้ามชาติ และการจับขั้วทางพันธมิตรระหว่างประเทศ ดังนั้น จึงได้ปรับกระบวนการทัศนวิสัยคิดจัดปัญหาแบบองค์รวมให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างมากกว่าการแก้ไขเชิงปรากฏการณ์ โดยเฉพาะการเปิดพื้นที่ทางสังคมให้การสื่อสารสร้างการรับรู้ของคนภายในชาติตระหนักถึงภาระที่ทุกคนต้องผนึกกำลังร่วมเผชิญหน้าการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ได้อย่างมั่นคง

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติฉบับใหม่ พ.ศ.2550-2554 ได้ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมร่วมกับหน่วยงานและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนร่วมกันกำหนดแนวทาง อันเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่เพิ่มการรักษาความมั่นคงของชาติให้กับมิติความมั่นคงของประชาชน มีเป้าหมายประโยชน์ของชาติเป็นหลัก คือ

1. การมีเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ
2. การดำรงอยู่อย่างมั่นคง ยั่งยืนของสถาบันหลักของชาติ
3. ความปรองดอง ความสามัคคีของคนในชาติ
4. การดำรงอยู่อย่างมั่นคงของชาติและประชาชนจากการคุกคามทุกรูปแบบ
5. ความปลอดภัย ความเป็นธรรม และความอยู่ดีมีสุขของประชาชน การมีเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์
6. การดำรงอยู่อย่างมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติ และสิทธิเหนือทรัพยากรชีวภาพของชาติ
7. การอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขกับประเทศเพื่อนบ้าน
8. การมีเกียรติและศักดิ์ศรีในประชาคมระหว่างประเทศ

สำหรับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2550-2554 แบ่งเป็น 2 ส่วนส่วนแรก  
นโยบายเฉพาะหน้า และส่วนที่สองเป็นนโยบายระยะ 5 ปี

นโยบายเฉพาะหน้า เป็นการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันที่มีการเชื่อมโยงทั้งการเมือง สังคม เศรษฐกิจ ส่งสร้างความเชื่อมั่นในระบบการเมือง การบริหารจัดการด้วยหลักธรรมาภิบาล ลด ความแตกแยกของสังคมและวัฒนธรรม รวมถึงปัญหาความไม่สงบ 3 จังหวัดชายแดนใต้ ซึ่ง แบ่งเป็นนโยบาย 3 ประเด็นใหญ่ คือ

1. สร้างความเชื่อมั่นกับสาธารณชน และประชาคมระหว่างประเทศเกี่ยวกับ สถานการณ์ของประเทศไทยระยะเปลี่ยนถ่ายทางการเมืองได้ชัดเจน โดยป้องกันปัญหาความ ขัดแย้งสืบเนื่องจากการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง(ปฏิบัติไปสู่ประชาธิปไตย) ส่งเสริมและสนับสนุน บุคคลที่มีพลังนำปัญญาที่เป็นกลาง สร้างจิตสำนึกและความตระหนักต่อข้าราชการทุกฝ่ายใน ความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ให้สถาบันทางการเมืองสร้าง วัฒนธรรมใหม่ รวมถึงให้ต่างประเทศมีความเข้าใจที่ถูกต้องและเชื่อมั่นในเสถียรภาพและ ศักยภาพของประเทศไทย

2. พัฒนาการใช้สันติวิธีและความร่วมมือของกลุ่มพลังวัฒนธรรมเพื่อลดการใช้ ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายตามหลักนิติธรรม และ ไม่มีการเลือกปฏิบัติ ยึดมั่นหลักการสร้างความสมานฉันท์ และหลักการเข้าใจ เข้าถึงและพัฒนา กำหนดรูปแบบการจักระบบรักษาความปลอดภัยใหม่ การให้มีการจัดการด้านการศึกษาที่ สอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมท้องถิ่น สร้างความรู้ ความเข้าใจและพัฒนาทักษะการ เผชิญหน้าความขัดแย้งด้วยสันติวิธี ส่งเสริมโครงการและกิจกรรมที่นำไปสู่การทำงานร่วมกันใน ชุมชนของกลุ่มพลังวัฒนธรรม ส่งเสริมการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับทุกฝ่ายที่มีความเห็น หรืออุดมการณ์แตกต่างจากรัฐ โดยเพิ่มระดับและความต่อเนื่องของการติดต่อสัมพันธ์กับประเทศ โลกมุสลิม

3. เสริมสร้างการเตรียมความพร้อมของสังคมในการเผชิญกับสถานการณ์การใช้ ความรุนแรง โดยให้ความรู้ ความเข้าใจต่อภาคประชาชนเกี่ยวกับการระงับภัยแก่ภัย การมีส่วนร่วม ป้องกันและลดความเสี่ยง รวมถึงการรักษาความเป็นปกติของสังคมภายใต้สถานการณ์การใช้ ความรุนแรง

ส่วนนโยบายในระยะ 5 ปี กำหนดเป็นดังนี้

1. เสริมสร้างจิตสำนึกของคนในชาติให้มีความจงรักภักดี เทิดทูน และปฏิบัติตนเพื่อปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ให้เป็นศูนย์รวมจิตใจ และความสามัคคีภายในชาติอย่างมั่นคงและยั่งยืน

2. เสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศและรากฐานประชาธิปไตยที่ยั่งยืนในระดับชุมชน โดยส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ผ่านกลไกการบริหารจัดการและการถ่วงดุลอำนาจขององค์กรอิสระ ที่ปราศจากการแทรกแซงสนับสนุนบทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ ในการควบคุมการเลือกตั้งให้เกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรม และความเป็นธรรมในสังคมด้วยการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการพัฒนาและบริหารจัดการประเทศอย่างเป็นระบบต่อเนื่อง โดยเสริมสร้างประสิทธิภาพการป้องกันและการปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจัง เพิ่มบทลงโทษและปรับปรุงกฎหมาย พร้อมกับบุคลากร ปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สมดุล และส่งเสริมกลไกการทำงานร่วมกัน รวมถึงการจัดกิจกรรมเสวนาระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชน

3. พัฒนาความเสมอภาค เสริมสร้างความรักชาติ ความเสมอภาคภายในชาติ ผลักดันให้เกิดวาระแห่งชาติในการฟื้นฟูจากการรวมพลังทุกภาคส่วน ส่งเสริมการเผยแพร่ความรู้ในการใช้สันติวิธี การจัดหลักสูตรการศึกษาของคณาจารย์ และแนวคิดสันติวิธีชัดเจน ให้ความสำคัญกับประชาชนในสิทธิมนุษยชน และการเรียนรู้ข้ามวัฒนธรรมโดยเฉพาะกลุ่มเด็กและเยาวชน

4. เสริมสร้างความสมดุล มั่นคง และยั่งยืนในระดับฐานราก โดยยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง สร้างระบบเตือนภัยทางเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นอิสระจากการเมือง เป็นการให้ข้อมูลสาธารณะอย่างต่อเนื่อง

5. สร้างดุลยภาพการบริหารจัดการฐานทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และคุ้มครองสิทธิเหนือทรัพยากรชีวภาพ โดยสร้างจิตสำนึกของความรัก ความห่วงแหนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นในทุกภาคส่วนของสังคม เผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจ เข้าถึงการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ด้วยการปรับปรุงมาตรการการบริหารจัดการให้มีความสมดุล มั่นคง และยั่งยืน โดยเฉพาะการ ซึ่งมีกฎหมายรองรับ รวมถึงพิจารณาทางเลือกของการพัฒนาและการวางแผนการใช้ทรัพยากรธรณีของประเทศ กับสนับสนุนการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอื่นทดแทน สร้างระบบเตือนภัยพิบัติ สนับสนุนการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด การใช้พลังงานทดแทน ส่งเสริมการศึกษาวิจัยทรัพยากรชีวภาพโดยคนไทย และการร่วมมือกับต่างชาติ กำหนดมาตรการหรือกฎหมายในการปกป้องไม่ให้ต่างชาติเข้ามาลักลอบฉก

ฉวยผลประโยชน์จากการศึกษาวิจัยโดยนำไปจดสิทธิบัตร ส่งเสริมให้ชุมชนมีจิตสำนึกในการรู้จักปกป้องผลประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบาย แผน หรือโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สร้างระบบยุติธรรมเฉพาะในการพิจารณาประเด็นปัญหาความขัดแย้ง

6. เสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพการป้องกันประเทศ โดยพัฒนากองทัพให้มีโครงสร้างกำลังกองทัพที่เหมาะสม สนับสนุนระบบอาวุธและระบบการแจ้งเตือนภัยทางทหารที่มีประสิทธิภาพ พัฒนาศักยภาพของชาติในการป้องกันประเทศด้วยการผนึกกำลังรวมทั้งภาครัฐ เอกชนและประชาชน และในยามปกติใช้ศักยภาพช่วยเสริมสร้างความสามัคคี และพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ และในด้านต่างประเทศพัฒนาการร่วมมือทางทหารกับประเทศเพื่อนบ้านและอาเซียน รวมทั้งมิตรประเทศอื่น ๆ

7. พัฒนาศักยภาพการเตรียมพร้อมแห่งชาติ โดยปรับปรุง พัฒนานโยบาย และแผนรองรับให้สอดคล้องป้องกันภัยด้านสาธารณสุขและภัยด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งสามารถประสานและเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานพลเรือน ทหารและประชาชน เสริมสร้างบูรณาการและพัฒนาประสิทธิภาพของระบบการบริหารจัดการข้อมูล ปรับทักษะให้ความรู้ความเข้าใจกับทุกภาคส่วน เพิ่มมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการช่วยเหลือ การบรรเทา และการฟื้นฟูหลังจากเกิดภัย

8. เสริมสร้างศักยภาพการจัดการปัญหาภัยคุกคามข้ามชาติ โดยให้ความสำคัญกับการมียุทธศาสตร์ป้องกันการก่อการร้าย การแก้ไขปัญหการก่อการร้ายทุกรูปแบบ โดยเฉพาะการขจัดปัจจัยเงินทุนและแหล่งสนับสนุนอาวุธ ยึดมั่นนโยบายไม่สะสมอาวุธ พัฒนาระบบและกลไกเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและความเป็นเอกภาพทางด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ โดยเฉพาะขบวนการลักลอบนำคนเข้าเมือง ค้ามนุษย์ ค้ายาเสพติด ค้าอาวุธ และพวกปลอมแปลงเอกสาร เพิ่มประสิทธิมาตรการป้องกันและเตรียมความพร้อมในการเผชิญหน้าพัฒนากฎหมายที่ทันสมัยและครอบคลุม การข่าวที่มีประสิทธิภาพทันต่อเหตุการณ์ พัฒนาเครือข่ายความร่วมมือกับนานาชาติ ทั้งที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ ส่งเสริมการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศภายใต้กรอบสหประชาชาติ ส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับปัญหาการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ เตรียมความพร้อมระยะยาวให้กับสังคมไทย

9. เสริมสร้างสภาวะแวดล้อมที่สงบสันติในการอยู่ร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านและในภูมิภาคอื่น โดยเสริมสร้างศักยภาพของคน ชุมชน และพื้นที่เป้าหมายในบริเวณชายแดน เสริมสร้างความมั่นใจในความปลอดภัยให้ประชาชนในพื้นที่ชายแดน

10. เสริมสร้างความเชื่อมั่นและเกียรติภูมิของประเทศ รวมทั้งคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยดำเนินความสัมพันธ์กับนานาประเทศอย่างมีเอกภาพ โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจจะต้องรอบคอบและมีเป้าหมายชัดเจน การส่งเสริมบทบาทของไทยในเวทีความมั่นคงระหว่างประเทศ บทบาทขององค์กรความร่วมมือด้านความมั่นคงในภูมิภาค ส่งเสริมบทบาทของไทยในการเป็นต้นแบบการพัฒนาเศรษฐกิจพอเพียง

11. พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในมิติด้านความมั่นคง โดยเสริมสร้างปัญญา จินตนาการ และการเรียนรู้ควบคู่กับการปลูกฝังคุณธรรมและจริยธรรม รณรงค์เสริมสร้างพลังและเพิ่มพูนจิตสำนึกด้านความมั่นคง โดยเน้นกลุ่มเยาวชนและเยาวชน ส่งเสริมให้ประชาชนรู้เท่าทันพัฒนาการโลกไร้พรมแดน รวมถึงการขยายการสนับสนุนการศึกษาเรียนรู้ประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในภูมิภาค

สำหรับยุทธศาสตร์การรักษาความมั่นคงของรัฐ ทางกระทรวงกลาโหมมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนการควบคุมสถานการณ์ความไม่สงบ การนำหลักการเข้าใจ เข้าถึง พัฒนา และการมีส่วนร่วมสร้างความสมานฉันท์ ความเป็นธรรม ขจัดเงื่อนไขทั้งปวง พัฒนาการศึกษาคูณภาพชีวิต และสังคมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และระดับประเทศ การพัฒนาศักยภาพและประสิทธิภาพงานการข่าวกรองของภาครัฐ และให้ความสำคัญกับการพัฒนาการข่าวภาคประชาชน การจัดตั้งศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติและศูนย์บริหารวิกฤตการณ์ระดับชาติ เพื่อพร้อมเผชิญวิกฤตการณ์ที่เป็นภัยพิบัติขนาดใหญ่ให้แล้วเสร็จทันเวลา การร่วมมือกับประชาคมโลกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการร้ายอาชญากรรมข้ามชาติ และการฟอกเงินบนพื้นฐานของผลประโยชน์ของชาติ การแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงผู้ลักลอบเข้าเมืองและแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยพัฒนาระบบการตรวจคนเข้าเมือง การสกัดกั้นการเข้ามาใหม่ การปราบปรามขบวนการนำเข้าและจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย การแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลที่ไม่มีสถานภาพชัดเจนให้สมดุลระหว่างสิทธิพื้นฐานกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ ดังนั้นผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านความมั่นคงจะต้องรักษาจรรยาบรรณ ซึ่งสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติประกาศหลักเกณฑ์ของจรรยาบรรณ ไม่แตกต่างจากสถาบันวิชาชีพอื่น ๆ ที่เน้นด้านความรับผิดชอบในการรักษาความมั่นคงของสถาบันของชาติ การรักษาความลับ และความซื่อสัตย์ สุจริต ความเป็นธรรม และจริยศาสตร์

## แนวคิดการสื่อสารเพื่อความมั่นคงของชาติ

ความมั่นคงของชาติและการสื่อสารมีปฏิสัมพันธ์ต่อการใช้ประโยชน์ทางด้านการเมืองการปกครองคู่กันมานานหลายพันปี หากย้อนกลับไปดูเมื่อสมัยมนุษย์เริ่มตั้งแต้อยู่กันเป็นกลุ่มสังคม และพัฒนาการปกครองเป็นเขตแดน อาณาจักร ตั้งแต่สมัยกรีก อียิปต์ โรมัน ยุโรป อเมริกา ออสเตรเลีย หรือในเอเชียก่อนพุทธกาลจาก อินเดีย จีน สุโขทัย อยุธยา รัตนโกสินทร์ เรื่อยมาจนถึงโลกปัจจุบัน

อริสโตเติล (Aristotle) ให้นิยามการสื่อสารไว้ว่า “การสื่อสาร คือการแสวงหาวิธีการ ชักจูงที่พึงมีอยู่ทุกรูปแบบ” (กิติมา สุรสนธิ, 2547, น. 111)

เพลโต (Plato) คิดว่า “รัฐจะปลอดภัยก็ต่อเมื่ออยู่ในอุ้งมือของนักปราชญ์ราชบัณฑิต และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งถูกควบคุมด้วยอำนาจแห่งศีลธรรม” (กิติมา สุรสนธิ, 2547, น. 111)

แมเคียเวลลี (Machiavelli) (กิติมา สุรสนธิ, 2547, น. 111) มองธรรมชาติของมนุษย์ในด้านร้ายว่า “ไม่มีเรื่องใด ๆ ที่จะสำคัญไปกว่าจุดมุ่งหมายที่สำคัญ คือ ความมั่นคงของรัฐ ผู้ปกครองย่อมต้องใช้นโยบายซึ่งเผชิญกับความจริงและไม่คำนึงถึงหลักศีลธรรม เพื่อบรรลุถึงจุดมุ่งหมายดังกล่าว การอภิปรายได้แย่งสารณะจำเป็นต้องถูกจำกัดลงหากผู้ปกครองประเทศ เห็นว่าการอภิปรายดังกล่าวจะเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ”

การสื่อสาร หมายถึง การสร้างความร่วมมือ ความคล้ายคลึงกันให้เกิดขึ้นระหว่างผู้ส่งสารและผู้รับสาร ทั้งสองฝ่ายต้องมีวัตถุประสงค์ในการสื่อสารที่สอดคล้องกัน การสื่อสารจึงจะประสบความสำเร็จ โดยกระบวนการสื่อสารมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ ผู้ส่งสาร สาร ช่องสาร และผู้รับสาร ซึ่งการสื่อสารที่ปรากฏอยู่ในสังคมอาจแบ่งออกได้หลายประเภท ได้แก่ การสื่อสารภายในตัวบุคคล การสื่อสารระหว่างบุคคล การสื่อสารกลุ่มใหญ่ การสื่อสารในองค์กร และการสื่อสารมวลชน ดังนั้นการสื่อสารจึงมีความสำคัญต่อมนุษย์ทั้งในด้านการดำเนินชีวิต สังคม การเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ซึ่งรูปแบบของกระบวนการสื่อสารได้วิวัฒนาการตามยุคสมัย ด้วยปัจจัยของโครงสร้าง ที่มีตัวแปรต่าง ๆ ตามแบบจำลองการสื่อสารของเบอร์โล (ภาพที่ 2.1) อันเป็นกระบวนการสื่อสารนำไปสู่ทฤษฎีการสื่อสารจำนวนมาก



5. ปฏิกริยาที่เกิดขึ้นในขณะที่ทำการสื่อสารและภายหลังจากการสื่อสารนั้นจะมีน้อยบทบาทและหน้าที่ของสื่อมวลชนตามแนวคิดของ ฮาโรลด์ ดีลาสเวลล์ (Harold D. Lasswell) คือ การให้ข่าวสาร (To inform) ให้การศึกษา (To educate) การโน้มน้าวใจ (To persuade) ซึ่งวิลเบอร์ แชมม (Willbur Schramm) และ ชาลส์ อาร์ไรท์ (Charles R. Wright) ได้เพิ่มหน้าที่อีกอย่าง คือ การให้ความบันเทิงและนันทนาการ (To entertain) และแบ่งระดับของเป้าหมายการสื่อสารมวลชน เป็น 4 ระดับ คือ ระดับสังคม ระดับกลุ่มย่อยในสังคม ระดับปัจเจกบุคคล และระดับวัฒนธรรม โดยแนวคิดของสื่อมวลชนในการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้บรรทัดฐานของสังคม แบ่งตามระบบการปกครองของสังคม คือ

1. การใช้อำนาจ หรืออำนาจนิยม (Authoritarianism) ผู้มีอำนาจจะใช้สื่อมวลชนเป็นพาหนะนำสาร ข้อมูลเพื่อการครอบงำสังคม และเพื่อครอบครองอำนาจ โดยกล่าวว่าหนังสือพิมพ์ต้องไม่มีบทบาทหน้าที่เป็นผู้นำลาธารัฐบาล (The press must de-function as government under miner) สื่อจะต้องถูกตรวจสอบ (Censorship) โดยเจ้าหน้าที่รัฐ นักปรัชญาที่ยึดมั่นในอุดมการณ์แนวทางนี้ ได้แก่ Plato Machiavelli Hobbes Hegel

การพัฒนาความมั่นคงของชาติมักถูกนำไปใช้เป็นปัจจัยหนึ่งในการวัดระดับของการพัฒนาการเมืองเช่นเดียวกับ เสถียรภาพและความมั่นคงทางการเมือง กับ ความแข็งแกร่งของสถาบันประชาธิปไตยในสังคมนั้น เพื่อเสริมสร้างความสมดุลต่อระบบการปกครอง โดยเฉพาะสื่อมวลชนถือว่าเป็นรากฐานของความมั่นคงทางการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (Huntington, 1968, pp. 43, 55, อ้างถึงใน สุรพงษ์ โสภนะเสถียร, 2535, น. 302.) ซึ่งกระบวนการสื่อสารจะเป็นเครื่องมือทั้งในแง่การระดมมวลชน การสร้างสถาบัน และการเลือกตั้ง เป็นต้น

2. การเรียกร้องอิสระเสรีภาพ หรือ อิสระภาพนิยม (Libertarianism) แนวคิดนี้เกิดจากแรงกดดันของแนวคิดแรก ที่ต้องการจะให้หลุดพ้นจากการครอบงำทางการเมือง โดยอ้างสิทธิมนุษยชนเป็นความชอบธรรม เสรีภาพของหนังสือพิมพ์มิใช่เพียงเครื่องมือของการแสดงออกของบุคคลเท่านั้น แต่ยังเป็นเครื่องแสวงหาสัจจะของสังคม เป็นตลาดเสรีของความคิดอ่าน (Free market of ideas) แต่แนวคิดนี้ก็มีจุดอ่อนตรงที่ ขอบเขตของเสรีภาพควรจะมีอยู่เท่าใด ถ้ามีเสรีภาพเกินขอบเขตไปถึงความมีอภิสิทธิ์ (Privileged function) ซึ่งกลายเป็นอำนาจที่เหนือกว่าบุคคลธรรมดา

หากเปรียบเทียบกันแล้วจะเห็นได้ว่า อิสระภาพสำคัญกว่าเสรีภาพ เพราะเสรีภาพมักอยู่ในกรอบที่ผู้อื่นกำหนด เป็นอาณาจักรที่ไม่มีใครล่วงล้ำได้ ในประเทศเผด็จการ อำนาจนิยม เสรีภาพของสื่อมวลชน หมายถึง เสรีภาพเพื่อรายงานและเสนอความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์

เชิงสาธารณะ (Public interest) ต่อสังคม และเว้นการเสนอสิ่งเร้าอารมณ์ความรู้สึก (sensationalism) ที่เป็นความต้องการของปวงชน แต่ในประเทศเสรีนิยมอย่างเช่น ประเทศไทย เสรีภาพของสื่อมวลชน หมายถึง เสรีภาพจากการควบคุมของรัฐหรือรัฐบาล (Freedom from government Control) เป็นเสรีภาพที่จะเสนออะไรก็ได้ ตราบเท่าที่ไม่ผิดกฎหมาย หรือละเมิดจริยธรรมทางวิชาชีพ อิสรภาพจึงมีความสำคัญกว่าเสรีภาพ เพราะอิสรภาพเท่านั้นที่จะนำไปสู่เสรีภาพที่มีความหมายสูงค่า ต่อตนเอง ต่อเพื่อนมนุษย์ ต่อสังคม และต่อโลก (สมควร กวียะ, 2549)

3. ความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility) เป็นแนวคิดที่เรียกร้องความสุดโต่งของ 2 แนวคิดแรก ที่ว่าใช้เพื่อประโยชน์แห่งรัฐชาติเสรีภาพ หรือสื่อต้องมีเสรีภาพตามแนวคิดอิสรภาพนิยม แต่ขณะเดียวกันก็ต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมควบคู่กันไปด้วย ทำให้เกิดบทสรุปการกำหนดบทบาทของสื่อไปพร้อม ๆ กับการกำหนดหน้าที่ของประชาชนด้วย โดยต้องมีการพัฒนาสาธารณชน ในการเข้าไปจัดการการบริหารการเสนอข่าว เพื่อให้สื่อมีความรับผิดชอบต่อสังคมและกฎหมายของรัฐ รวมถึงต้องมีการพัฒนาตัวสื่อเองให้มีคุณภาพและ คุณธรรมด้วย

สื่อมวลชนจะต้องมีส่วนรับผิดชอบต่อสังคมมิได้เป็นเพียงธุรกิจหรืออุตสาหกรรมข่าวเท่านั้น หากแต่เป็นส่วนหนึ่งของสถาบันสื่อสารที่มีบทบาทหน้าที่ในการป้อนข้อมูลข่าวสารที่มีประโยชน์ต่อสังคม ดังเช่นสื่อมวลชนของสหรัฐอเมริกาได้ เสนอแนวคิดที่สำคัญในฐานะที่เป็นสื่อมวลชน โดยเฉพาะรายการที่แสดงให้เห็นถึงทักษะการสร้างสรรค์ระดับสูง รายการที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ และปัญหาสังคมหลักๆ ที่สำคัญ (ปรมะ สตะเวทิน, 2539, น. 218)

4. การใช้ระบอบคอมมิวนิสต์โซเวียต เป็นแนวคิดทฤษฎีสื่อสารมวลชนที่เกิดขึ้นในสภาพโซเวียต มีปรัชญาพื้นฐานมาจากแนวคิดของมาร์กซ์ เลนิน และสตาลิน ผสมผสานกับความคิดของเฮเกล และความคิดของรัสเซียในคริสต์ศตวรรษที่ 19 มีจุดประสงค์ที่สำคัญ คือ เพื่อช่วยในการสร้างความสำเร็จสืบเนื่องกันของระบบโซเวียต-โซเชี่ยลิสต์ เมื่ออำนาจเผด็จการของพรรคคอมมิวนิสต์เป็นผู้มีสิทธิในการใช้สื่อมวลชน สื่อมวลชนจะต้องถูกควบคุมดูแลจากพรรคอย่างเป็นทางการให้ดำเนินการทางเศรษฐกิจและการเมือง และสื่อมวลชนไม่มีสิทธิวิพากษ์วิจารณ์จุดมุ่งหมายของพรรค แตกต่างจากวิธีการของรัฐที่กำหนดกรรมสิทธิ์สื่อมวลชนจะต้องทำตามรัฐสถานเดียว ทำให้สื่อมวลชนอยู่ในสถานะของการเป็นอุปกรณ์อย่างหนึ่งของรัฐเท่านั้น ซึ่งเมื่อระบอบการปกครองคอมมิวนิสต์โซเวียตล่มสลาย แนวคิดการใช้สื่อมวลชนก็สิ้นสุดลงไปพร้อมกัน

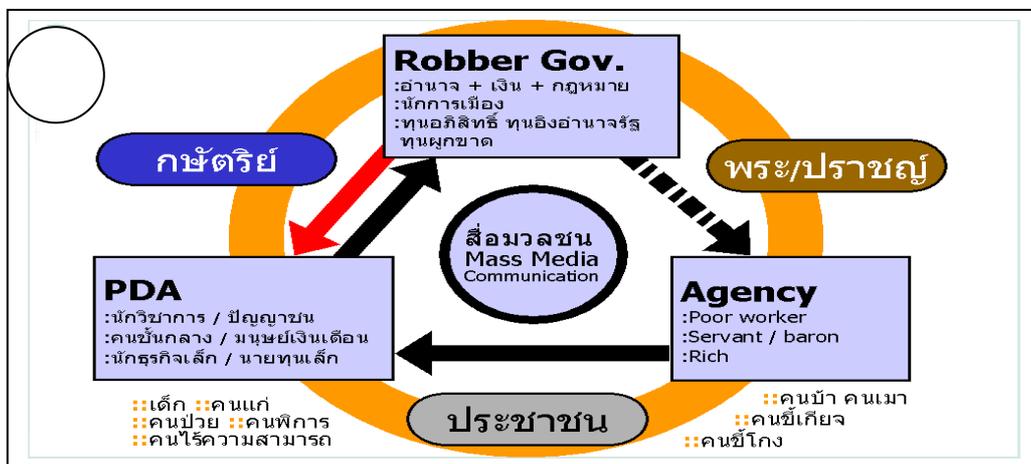
Harold D. Lasswell นักรัฐศาสตร์วางกรอบพื้นฐานของสื่อมวลชนไว้ 4 ประการ (สุรพงษ์ โสธนะเสถียร, 2535, น. 34) 1. ทำหน้าที่สอดส่องดูแล (Surveillance) เพื่อคอยตรวจตราติดตามเหตุการณ์ว่ามีอะไรเกิดขึ้นบ้าง และจะได้มีปฏิกิริยาการตอบโต้อย่างถูกต้อง 2. สร้างความ

เป็นหนึ่งในอันเดียวกันของสังคม (Correlation) 3. การตีความและเพิ่มขยายความหมายของข่าว การให้คำอธิบาย และชี้แนะ เพื่อให้ทุกส่วนเสี้ยวของสังคมที่สื่อมวลชนสามารถเข้าถึงมีความเข้าใจ

4. การกระทำอันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หน้าที่สืบทอดวัฒนธรรมของสังคม (Cultural Transmission) จะเน้นหนักในเรื่องของกาลเวลา (time) เนื่องจากวัฒนธรรมเป็นสมบัติของสังคมที่จะต้องสืบทอดให้เกิดความต่อเนื่องยาวนานจากคนรุ่นหนึ่งไปสู่คนอีกรุ่นหนึ่งรักษามรดกของสังคมให้มีความยั่งยืนไปจนหลาย ๆ ชั่วอายุคน ซึ่งระบบสื่อสารมวลชน จึงต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการสร้างเสริมความมั่นคงของชาติให้กับสังคมทั่วไป และเป็นศูนย์กลางของการสื่อสาร ภายใต้องค์ประกอบของหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบ สถาบันองค์กรหลัก และการมีส่วนร่วมภาคเอกชน และประชาชนทุกส่วน ซึ่งกระบวนการสื่อสารจะมีขอบเขตครอบคลุมทั้งด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อมและอื่น ตามแผนภูมิข้างล่างนี้ (ภาพที่ 2.2 แสดงโครงสร้างระบบสื่อสารมวลชน โดยสื่อมวลชนเป็นศูนย์กลาง)

ภาพที่ 2.2

โครงสร้างระบบสื่อสารมวลชน โดยสื่อมวลชนเป็นศูนย์กลางของการสื่อสาร



ความน่าเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อสื่อ นับว่าเป็นทุนอย่างหนึ่งของความเป็นสื่อมวลชน เพราะหากประชาชนไม่ไว้วางใจ หรือขาดความเชื่อถือ ข้อมูลข่าวสารใด ๆ ที่นำเสนอต่อประชาชน ก็ไม่ได้รับความเชื่อถือ ดังนั้น การจัดสรรบทบาทหน้าที่ของสื่อมวลชนให้มีคุณค่าโดยอาศัยเกณฑ์องค์กรข่าว เป็นตัวชี้วัด มี 5 ระดับ (นิพนธ์ นาคสมภพ, 2549) คือ

1. ระดับการชวนเชื่อ Propaganda นับเป็นองค์กรข่าวที่ได้รับการไว้วางใจต่ำสุด เพราะมุ่งรับใช้อำนาจของนักการเมืองมากเกินไป หรือมุ่งผลประโยชน์ของผู้เป็นเจ้าของสื่อมากเกินไป แต่กลับละเลยประชาชน โดยเฉพาะการโฆษณาชวนเชื่อที่ส่งผลเสื่อมเสียต่อวินัยทางศีลธรรม วินัยทางการเงิน และวินัยทางสังคม ของประชาชน (วินัยทางศีลธรรมเสื่อมเสีย ทำให้เกิดอาชญากรรม วินัยทางการเงินเสื่อมเสีย ทำให้เศรษฐกิจตกต่ำ วินัยทางสังคมเสื่อมเสีย ทำให้คนฉลาดกลายเป็นคนโง่ในการทำดี และทำให้คนโง่กลายเป็นคนฉลาดในการทำเลว)

2. ระดับการบริการข่าวสาร หรือ News & Information service (News Center) ในการชี้วัดทั้ง 2 ระดับนี้จัดเป็นการสื่อสารของเอกชน หรือ Private communication มุ่งเสนอข่าวสารทั่วไป บางครั้งทำให้ขาดการคัดเลือกคุณค่าทางจริยธรรมไปบ้าง เพราะมุ่งเรื่องการค้าเป็นหลัก

3. ระดับมาตรฐาน Standard มีความเป็นองค์กรที่รับผิดชอบต่อกฎหมาย รับผิดชอบต่อสังคมสูง มีส่วนในการสร้างสรรค์สังคม ไม่มุ่งเพื่อการค้าอย่างบ้าคลั่ง

4. ระดับวิชาชีพ หรือ Professionalism มีความเป็นสถาบันที่รับผิดชอบต่อสังคมถึงระดับคุณธรรม ศีลธรรม มีความกล้าหาญทางคุณธรรมสูง มีอำนาจมีอิสระเสรีภาพ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และการเมือง

5. ระดับประโยชน์สาธารณะ หรือ Public service (Social) เป็นสถาบันสื่อที่มีคุณค่าสูงสุดของสังคม ประชาชนทุกภาคส่วนให้การยอมรับ ทุกคำทุกประโยค มีคุณค่าแห่งความน่าเชื่อถือ หนักแน่น มีความเป็นวิชาการสูง

ซึ่ง 3 ระดับหลังนี้ จัดเป็นการสื่อสารมวลชน (Mass communication) และจัดเป็นองค์กรข่าวที่ได้รับความไว้วางใจสูงสุด

ดังนั้น การทำงานของสื่อมวลชนบนความรับผิดชอบต่อความมั่นคงของชาติ จึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการรักษาความมั่นคงอย่างยั่งยืนในสังคม และหากทำหน้าที่บิดเบือนการสื่อสารก็เป็นผลเสียหายต่อความสงบสุขของสังคมได้อย่างรวดเร็ว

นอกจากนี้ ความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information & Communication Technology: ICT) เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อแนวคิดของการสื่อสารเพื่อความมั่นคงของชาติ (ทอ ทหาร, 2550) อย่างเช่น ในสหรัฐฯ ได้ให้ความสำคัญกับสารสนเทศ จนเกิดแนวคิดการใช้สารสนเทศเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติการทางทหารที่เรียกว่า สงครามสารสนเทศ (Information Warfare: IW) และนำไปสู่ปฏิบัติการสารสนเทศ (Information Operations: IO) โดยกองทัพสหรัฐฯ ได้ผนวกร่วมไปกับการปฏิบัติการจิตวิทยา (Psychological Operations: PsyOps) หรือแนวคิดที่เรียกว่า ตื่นตระหนกและตกใจกลัว หรือ “Shock and

Aware” ที่นำไปสู่แนวคิดการครองความเหนือกว่าอย่างรวดเร็ว (Rapid Dominance) และนำไปสู่แนวคิดปฏิบัติการบนบรรทัดฐานของประสิทธิผล (Effects-Based Operations: EBO) ที่ต้องอาศัยการปฏิบัติการทางทหารที่จะทำให้ฝ่ายตรงข้ามตื่นตระหนก ตกใจ กลัว และนำไปสู่การยุติความคิดที่จะสู้รบต่อไป ซึ่งหมายถึง การปฏิบัติการทางทหารที่ใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย มีความรุนแรง แม่นยำ และใช้สื่อในการขยายผลของการปฏิบัติการนั้น ๆ อันจะทำให้ฝ่ายตรงข้ามเห็นความน่าสะพรึงกลัวต่อระบบอาวุธที่ทันสมัย และยอมยุติการสู้รบในที่สุด ดังตัวอย่างเช่น ความสับสนของการปฏิบัติในยุทธการปลดปล่อยชาวอิรัก (Operation Iraqi Freedom) ต้องเรียกร้องให้กองทัพออกมากำหนดความชัดเจนระหว่างเรื่องของการจัดการการรับรู้ (Perception Management) ต้องวาดภาพลักษณ์ของเป้าหมาย แต่การรณรงค์สารสนเทศ (Information Campaign) ทางกองทัพจะต้องอาศัย สื่อ เป็นเครื่องมือที่จะส่งมอบ ข้อมูล ข่าวสาร สารสนเทศ ซึ่งการส่งมอบให้ผู้รับสารนั้น อาจจะมีการปรับแต่งเป็นการใช้ปฏิบัติการจิตวิทยา การประชาสัมพันธ์ การต่อต้านโฆษณาชวนเชื่อ รวมถึงการรักษาความปลอดภัยของ ข้อมูล, ข่าวสาร, สารสนเทศ ก่อนที่จะนำเสนอสู่สาธารณะ ทั้งนี้ยังต้องพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างสื่อกับกองทัพ ซึ่งไม่อาจที่จะปฏิเสธบทบาทของสื่อที่มีต่อสังคมได้ ดังนั้นกองทัพจำเป็นต้องอาศัยสื่อเป็นเครื่องมือช่วย ในการนำเสนอ ใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติการจิตวิทยา ทั้งตั้งใจและไม่ได้ตั้งใจด้วยการโฆษณาชวนเชื่อ (Propaganda) โดยไม่รู้ตัว และได้กลายเป็นปัญหาตามมา

จากแนวคิดการสื่อสารเพื่อความมั่นคงของชาติ และนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐ จึงเป็นโครงสร้างหลักของในการกำหนดบทบาทภารกิจวิฤกษ์กระจายเสียงของกองทัพเพื่อรักษาและส่งเสริมความมั่นคงของประเทศ อันเป็นกรอบการศึกษาบทบาทของวิฤกษ์กระจายเสียงเพื่อความมั่นคงของชาติทั้งในอดีต ปัจจุบันและอนาคต ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้

### แนวคิดการปฏิรูปสื่อวิฤกษ์กระจายเสียง

แนวคิดการปฏิรูปสื่อสารมวลชนเพื่อให้ระบบองค์กรสื่อสารมวลชนได้รับสิทธิอย่างเท่าเทียมทุกภาคส่วน และมีการกำกับดูแลกิจการของการสื่อสารมวลชนให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ โดยเริ่มอย่างจริงจังหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 กระแสการเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย ทำให้การปรับปรุงกฎหมายเพื่อเรียกร้องสิทธิของการสื่อสารมวลชนถูกนำเสนอบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในมาตรา 38 มาตรา 39 และมาตรา 40 ซึ่งในมาตรา 40 ระบุให้มีการจัดตั้งองค์อิสระขึ้นทำหน้าที่วางแผนแม่บท และกำกับดูแลกิจการวิฤกษ์กระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

ภายใต้การประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ทั้งนี้ ยังมีการปรับปรุงกฎหมายในส่วนพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 เพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2502 เพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2521 และเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ. 2530 ที่ใช้กำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์มาอย่างยาวนาน แต่เกิดเหตุการณ์ปฏิวัติในวันที่ 19 กันยายน 2549 ทำให้เจตนารมณ์ของการปฏิรูปสื่อสารมวลชนในการบัญญัติเป็นกฎหมายยืดออกไป และเมื่อประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กลับมาปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอีกครั้ง โดยเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการสื่อสารมวลชนยังดำเนินต่อเนื่องในรูปแบบและเป้าหมายเดิม

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในหมวดที่ 3 โดยบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสิทธิเสรีภาพของการสื่อสารของประชาชนและสื่อมวลชนประเภทวิทยุและโทรทัศน์ ได้กำหนดกรอบใหญ่ในเรื่องสิทธิการเป็นเจ้าของ (Ownership) การเข้าถึง (Access) และการจัดสรรทรัพยากรสื่อ (Resource Allocation) การมีส่วนร่วมในการบริหาร (Management) และการตรวจสอบองค์กร (Evaluation) และคุณภาพของเนื้อหาสาระของสื่อ และความเป็นอิสระของนักวิชาชีพสื่อสารมวลชนไว้อย่างชัดเจน ไว้ในมาตรา 47 อันเป็นข้อบัญญัติเหมือนกับมาตรา 40 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ยังเพิ่มการกำกับให้มีมาตรการป้องกันมิให้มีการครอบงำ การครอบงำสื่อ หรือการครอบงำระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเอง หรือโดยบุคคลอื่น ซึ่งเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน รวมถึงการเพิ่มมาตรา 48 ห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือตัวแทนเป็นเจ้าของถือหุ้นในกิจการสื่อมวลชน ทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือโทรคมนาคม

หากพิจารณาวิเคราะห์อย่างละเอียด ถึงตัวบทกฎหมายในแต่ละวรรคของมาตรา 47 แล้วนั้น จะพบว่าหลักการและเจตนารมณ์มาตรา 47 หรือมาตรา 40 เสมือนหนึ่งคำประกาศอิสรภาพให้สื่อวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม ให้ได้ทำหน้าที่ของสื่อสารมวลชนอย่างสมบูรณ์โดยปราศจากการถูกแทรกแซง สั่งการ หรือสอดแทรกอย่างแท้จริง จากอำนาจรัฐและถูกกำหนดนโยบายโดยอำนาจเงินทุน (พิศิษฐ์ ชวลาธวัช, 2542, น. 147) ที่เป็นความต่อเนื่องของแนวคิดการปฏิรูปการสื่อสารที่จะต้องดำเนินต่อไปเพื่อประชาชน

ทั้งนี้ นายสมเกียรติ อ่อนวิมล สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือสนช. และอดีต สสร. และสว. ได้เคยอธิบายถึงเจตนารมณ์ของมาตรา 40 หรือมาตรา 47 เป็นสาระสำคัญในแต่ละวรรคได้ดังนี้(สมเกียรติ อ่อนวิมล, 2544, น. 201-209)

วรรคหนึ่ง : คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุ โทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

เจตนารมณ์ : รัฐธรรมนูญประกาศอย่างเป็นทางการว่า สื่อสัญญาณที่เป็นคลื่น ความถี่เป็นทรัพยากรของชาติรัฐ ซึ่งเท่ากับเป็นของประชาชน ไม่ใช่ของรัฐบาล ไม่ใช่ของหน่วย ราชการ ไม่ใช่ของบริษัทเอกชน กลุ่มบุคคล หรือบุคคลใด การเป็นทรัพยากรของรัฐ จึงไม่ใช่ ทรัพย์สินส่วนตัว หากแต่เป็นของประชาชนทั้งประเทศ การจะดำเนินกิจการใดที่เกี่ยวข้องกับสื่อ สัญญาณความถี่เหล่านี้ จะต้องทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม

กิจการวิทยุ-โทรทัศน์ และการคมนาคมจากอดีตจนถึงช่วงเวลาร่างรัฐธรรมนูญ ล้วน เป็นธุรกิจที่มุ่งหวังผลกำไรโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์แก่สาธารณะ การครอบครองความถี่และ กิจการที่เกี่ยวข้องทำดูจะเป็นทรัพย์สินส่วนตัวของหน่วยงานราชการ หรือส่วนขององค์กรที่เป็น ทรัพยากรที่จำกัด สถานีวิทยุ สถานีโทรทัศน์ และกิจการสื่อสารโทรคมนาคมทั้งหมด ในประเทศ ไทยล้วนตกอยู่ในการครอบครองของหน่วยราชการทั้งสิ้น ในขณะที่การดำเนินกิจการจริง ๆ นั้น หน่วยราชการเจ้าของความถี่ กลับนำไปหาผลประโยชน์โดยให้เอกชนเข้าประมูลดำเนินกิจการต่อ ประโยชน์ที่ได้เน้นเพียงผลประโยชน์ทางการเงินมากกว่าข้อมูลข่าวสารเพื่อประโยชน์ของประชาชน การบัญญัติให้ประชาชนเป็นเจ้าของคลื่นความถี่ใน “รัฐ” และบังคับให้ทำประโยชน์ต่อประชาชน โดยส่วนรวม จึงเป็นความเปลี่ยนแปลงอย่างก้าวไกลที่เรียกได้ว่าเป็นการ “ปฏิรูป” ระบบการ สื่อสารทางวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และการโทรคมนาคมโดยแท้จริงในรัฐธรรมนูญฉบับ ประชาชน

วรรคสอง : ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เจตนารมณ์ : ในเมื่อประชาชนต้องการปฏิรูปมากกว่าการเปลี่ยนแปลง อย่างค่อย เป็นค่อยไปตามแต่เวลาและโอกาส การปฏิรูปจึงต้องเป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างครั้งใหญ่ของ การสื่อสารมวลชน และการสื่อสารโทรคมนาคมในประเทศไทย ครอบคลุมเรื่องการสื่อสารโดยคลื่น ความถี่ที่ใช้ส่งสัญญาณภาพและเสียงทั้งหมด รวมทั้งกิจการโทรคมนาคมทั้งหมดในประเทศไทย วรรค สองนี้กำหนดว่า

1. ให้ออกพระราชบัญญัติใหม่เป็นกฎหมายลูกตามมาตรา 47
2. ในกฎหมายใหม่นี้จะมีองค์กรใหม่ที่มีอิสระมาดูแลผลประโยชน์ของประชาชน
3. องค์กรประกอบและความเป็นอิสระขององค์กรใหม่นี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนด

รายละเอียด แต่ตามเจตนารมณ์ต้องการให้มีการยกวาง พิจารณาร่าง และแปรญัตติในสภาตลอดไปจนถึงการทำประชาพิจารณ์ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยทั่วไป โดยมีกระบวนการสรรหาโดยคณะผู้ทรงคุณวุฒิในสาขางานที่เกี่ยวข้อง เลือกสรรกรรมการจากผู้ทรงวุฒิในสาขางานที่เกี่ยวข้องส่งต่อให้วุฒิสภา เป็นสภาที่จะให้การเห็นชอบเพื่อนำรายชื่อทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งต่อไป รายละเอียดเรื่องจำนวนกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งเป็นเรื่องของการพิจารณารายละเอียดในการร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 47 นี้ แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดต้องกำหนดก็คือ ความซื่อสัตย์สุจริตที่ตรวจสอบได้ของคณะกรรมการอิสระของรัฐชุดนี้ คณะกรรมการที่อิสระตามมาตรา 47 จะต้องเป็นผู้ที่มีประวัติใสสะอาด แสดงและเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินเช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการอิสระชุดอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการต้องถูกตรวจสอบถอดถอนได้ทั้งโดยกระบวนการรัฐสภา และประชาชน เช่น คณะกรรมการอิสระชุดอื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

4. คณะกรรมการอิสระตามมาตรา 47 นี้มีหน้าที่หลักสองประการคือ “จัดสรร” และ “กำกับดูแล”

5. การจัดสรร เป็นการจัดสรร “คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม” ตามที่บัญญัติในวรรคหนึ่ง หมายความว่า จะต้องมีการนำคลื่นความถี่ทั้งหมดที่มีและใช้อยู่ และที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ นำกลับคืนมาจัดสรรใหม่ทั้งหมด ดังนั้นหน่วยราชการผู้ครอบครองความถี่ทั้งหมด จะต้องส่งคืนความถี่ ส่งคืนความเป็นเจ้าของสถานีวิทยุ ความเป็นเจ้าของสถานีโทรทัศน์ และความเป็นเจ้าของสิทธิการให้สัมปทานกิจการโทรคมนาคมทั้งหมด เพื่อการจัดสรรใหม่โดยคณะกรรมการอิสระของรัฐตามมาตรา 47 จากนั้น ทั้งหน่วยราชการและเอกชนจะมีสิทธิเท่าเทียมกัน ในการยื่นข้อเสนอขอใช้คลื่นความถี่เพื่อดำเนินกิจการใหม่ ในการนี้โครงการที่ให้ประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน แม้อาจจะไม่ได้ให้ผลตอบแทนทางการเงินแก่รัฐมากนัก ก็จะสามารถได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการได้ และในการนี้เช่นกัน หน่วยราชการอาจพ่ายแพ้ในการประมูลแข่งขันกับเอกชน หากแผนงานไม่ก่อเกิดให้ประโยชน์ต่อสาธารณะมากพอ สถานีวิทยุที่มุ่งแต่ความสนุกสนานบันเทิง อาจมีโอกาสน้อยกว่าสถานีข่าวสารและสารประโยชน์ หน่วยราชการที่มีงบประมาณเพียงพอ มีบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและมี

โครงการที่เป็นประโยชน์ ไม่น่าคลื่นความถี่ไปทำธุรกิจการค้า ไม่นำไปให้เอกชนเช่าช่วงทำธุรกิจ ย่อมมีโอกาสดำเนินกิจการมากกว่าผู้แข่งขันรายอื่น ๆ

6. การกำกับดูแลเป็นการทำงานหลังจากจัดสรร ซึ่งหมายถึง อำนาจของ คณะกรรมการในการ “กำกับดูแล” ทุกอย่างที่เป็น “กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคม” คำว่า “กิจการ” มีความหมายสมบูรณ์ โดยรวมถึงกิจการทั้งปวงที่เป็นการ สื่อสารส่งสัญญาณภาพ สัญญาณเสียง และสัญญาณอื่นใด ทั้งในระบบไฟฟ้าแบบดั้งเดิม (Analog) และระบบสัญญาณอัดบีบสัญญาณ (Digital) ซึ่งหมายถึงกิจการโทรคมนาคม ที่ไม่ได้ ใช้คลื่นความถี่ใด ๆ โดยตรง แต่อยู่ในความหมายของ “กิจการ” วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม เช่นการส่งสัญญาณผ่านเคเบิลใยแก้ว กิจการเครือข่ายข้อมูลผ่านคอมพิวเตอร์ (Internet) ฯลฯ ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการทั้งปวงตาม มาตรา 47 คณะกรรมการจึงมีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรร และให้สัมปทานกิจการที่ไม่ได้ใช้คลื่น ความถี่ด้วย ตรวจสอบที่กิจการนั้นเป็น “กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม” การกำกับดูแล คือการตรวจตราให้กิจการนั้น ๆ ดำเนินไปตามข้อตกลงหรือสัญญา ที่ทำไว้กับคณะกรรมการเมื่อเข้ารับสัมปทานประกอบกิจการทั้งการควบคุมดูแลให้มีการดำเนิน กิจการไปอย่างเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ

7. คำว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ในวรรคนี้ให้เป็นไปตามบทเฉพาะกาลมาตรา 305 (1) ที่มีให้นำบทบัญญัติมาตรา 47 มาใช้บังคับ จนกว่าจะมีการตรากฎหมายอนุวัติการให้ เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องไม่เกิน 180 วันนับแต่วันประกาศแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยอย่างน้อยกฎหมายดังกล่าวต้องมีสาระสำคัญให้มีคณะกรรมการ เฉพาะด้าน เป็นหน่วยย่อย ภายในองค์กรนั้น แยกต่างหากจากกัน ทำหน้าที่กำกับการประกอบกิจการ วิทยุกระจายเสียงและ วิทยุโทรทัศน์ และกำกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม และมีรายละเอียด ว่าด้วยการกำกับและ คุ้มครองการดำเนินกิจการ การจัดให้มีกองทุนพัฒนาทรัพยากรสื่อสารและส่งเสริม ให้ภาค ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อมวลชนสาธารณะ ทั้งนี้ กฎหมายที่จะตราขึ้นต้องไม่ กระทบกระเทือนถึงการอนุญาตสัมปทาน หรือสัญญา ซึ่งมีผลสมบูรณ์อยู่ในขณะที่กฎหมาย ดังกล่าวมีผลบังคับใช้ จนกว่าการอนุญาตสัมปทานหรือสัญญานั้นจะสิ้นผล”

รัฐธรรมนูญให้ความเป็นธรรมต่อสัญญาสัมปทานเดิม โดยจะไม่แตะต้องสถานภาพ เดิมของสัญญา หรือสัมปทานที่มีอยู่ก่อนการออกพระราชบัญญัติตามมาตรา 47 ไม่ว่ากิจการนั้น จะเป็นประโยชน์ทางธุรกิจ หรือประโยชน์ทางข้อมูลข่าวสารมากน้อยเพียงใดก็ตาม ซึ่งเป็น รูปแบบที่คงรักษาไว้จากช่วงเดิม แม้ว่าช่วงเวลาที่ผ่านมาในการจัดตั้งองค์กรอิสระ ตามมาตรา 40

ในรัฐธรรมนูญ 2540 แต่งตั้งคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม แต่องค์กรอิสระที่กำกับดูแลคลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ หรือ กสทช. ยังไม่มี

วรรคสาม : การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติ และระดับท้องถิ่นทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐและประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรี อย่างเป็นธรรม รวมทั้งต้องจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อมวลชนสาธารณะ

เจตนารมณ์ : ประโยชน์สูงสุดของประชาชน คือ เป้าหมายของรัฐธรรมนูญ การปฏิรูปกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และการสื่อสารโทรคมนาคม เพื่อให้ประโยชน์สูงสุดให้กับสาธารณะ หรือชาติรัฐและประชาชน โดยแบ่งประเด็นพิจารณาดังนี้ :

1. พื้นที่บริการและประชากรซึ่งแยกเป็น เครือข่ายระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ในระดับชาติ รัฐธรรมนูญต้องการเห็นเครือข่ายวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ระดับชาติจากส่วนกลาง ที่กระจายข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ไปสู่ประชาชนทั่วประเทศอย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพ และคำนึงถึงความต้องการของประชาชนในทุกท้องถิ่นทั่วประเทศ ขณะเดียวกันในระดับท้องถิ่น ทุกจังหวัดก็ควรมีสถานีวิทยุ และสถานีโทรทัศน์ของจังหวัด หรือท้องถิ่นเอง โดยให้การดำเนินกิจการ ผลิตรายการ การกำกับ ควบคุม ดูแล ทำโดยกรรมการในระดับจังหวัดหรือท้องถิ่นเอง ซึ่งจะประสานงานกับคณะกรรมการส่วนกลางอย่างใกล้ชิด เมื่อเป็นดังนี้แล้วข่าวสารงานสื่อสารสร้างสรรค์ของท้องถิ่นจะทำได้อย่างทรงประสิทธิภาพในด้านกิจการโทรศัพท์ และกิจการสื่อสารโทรคมนาคมอื่น ๆ รัฐธรรมนูญต้องการให้ประชาชนทั่วประเทศได้รับประโยชน์อย่างเป็นธรรม

2. เนื้อหาข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ มาตรา 47 ย้ำความสำคัญในเรื่อง การศึกษา วัฒนธรรม และความมั่นคงของรัฐ ขณะที่ยืนยันในความสำคัญของสาระอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์สาธารณะด้วย จึงมิได้หมายความว่า จะจำกัดความสำคัญเฉพาะเรื่องที่กำลังกล่าวถึงอย่างเจาะจงเท่านั้น การใดที่ก่อประโยชน์ต่อประชาชน จะอยู่ในเจตนารมณ์ของมาตรา 47 ทั้งสิ้น ในอนาคตเมื่อการจัดสรรคลื่นความถี่บรรลุเป้าประสงค์ ก็ควรมีเครือข่ายวิทยุกระจายเสียงเพื่อเกษตรกร โดยเฉพาะ เครือข่ายข่าวสารด้านสาธารณสุข วิทยุสิ่งแวดล้อม วิทยุประชาพิจารณ์ วิทยุเพื่อการพัฒนาชนบท วิทยุเพื่อการศึกษาทุกระดับ วิทยุเพื่อเด็กและเยาวชน วิทยุศาสนาและจริยธรรม โทรทัศน์เพื่อสาธารณะประโยชน์ ฯลฯ

3. การแข่งขันดำเนินการอย่างเสรี และเป็นธรรม การแก่งแย่ง วิ่งเต้น เพื่อขอสัมปทานดำเนินการกิจการ โดยมีการเสนอผลตอบแทนเป็นเงิน ผลประโยชน์ทั้งที่เป็นไปตามสัญญา

และนอกสัญญาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจะหมดไป เหลือแต่การแข่งขันกันทำประโยชน์ให้กับประชาชนอย่างสุจริตและสัตย์ซื่อ รัฐธรรมนูญต้องการเห็นโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนไม่ต้องห่วงการทำรายได้ตอบแทนรัฐ โดยผู้ลงทุนควรจะไปลงทุนเพื่อสร้างเครือข่ายข้อมูลข่าวสารที่ให้ประโยชน์ต่อสาธารณะโดยแท้ การประมวลเพื่อครอบครองสัญญาการบริหารดำเนินกิจการจึงต้องพิจารณาเรื่องประโยชน์ของข้อมูลข่าวสารมากกว่าประโยชน์ทางการเงิน กฎระเบียบการตัดสินใจให้สิทธิแก่ผู้ประมวลจะต้องทำโดยเปิดเผย โดยมีเหตุผลอธิบายได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ การทำสัญญาสัมปทานกับคณะกรรมการอิสระของรัฐ จะทำให้การทุจริตประพฤติมิชอบของคู่สัญญาหมดไป เพราะกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการ จะได้บุคคลที่เป็นแบบอย่างแห่งความเป็นธรรมและความเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ที่สังคมเชื่อมั่นและยกย่อง กระบวนการตรวจสอบโดยรัฐสภาและประชาชน จะดำเนินไปอย่างโปร่งใส ต่อเนื่อง เข้มงวด และเข้มข้น

4. มาตรา 47 คือ การปฏิรูปกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคมอย่างสมบูรณ์ แต่การปฏิรูปครั้งใหญ่จะต้องอาศัยความมุ่งมั่น จริจิงของประชาชนที่จะผลักดันร่างกฎหมายตามมาตรา 47 ให้สำเร็จลุล่วงไปพร้อมกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รัฐสภา รัฐบาล จะต้องฟังความคิดเห็นของประชาชนและพิจารณาพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนตามมาตรา 47 สร้างโอกาสอันยิ่งใหญ่ให้กับหน่วยราชการที่เคยเป็นผู้ครอบครองกิจการเดิม ให้กลับมาประกาศตัวรับใช้ประชาชนอย่างสมภาคภูมิ ขณะเดียวกันภาคเอกชนก็จะได้อีกโอกาสในการกระจายกำลังความสามารถในการดำเนินงาน การกำกับดูแลเครือข่ายข้อมูลข่าวสารของท้องถิ่นตนอย่างใกล้ชิด มาตรา 47 กระจายทั้งผลประโยชน์ กระจายทั้งอำนาจในการจัดการข้อมูลข่าวสารไปสู่ประชาชนอย่างเต็มรูปแบบ มาตรา 47 ยังเปิดโอกาสในการทำงานให้กับทุกคนที่ต้องการรับใช้ประชาชนในด้านข้อมูลข่าวสาร และโทรคมนาคมอย่างกว้างขวางในทุกชุมชน

วรรคสี่ : การกำกับการประกอบกิจการตามวรรคสองต้องมีมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มี การรวบรวม การครองสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำ ระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเองหรือโดยบุคคลอื่นใด ซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน

เจตนารมณ์ : การปกป้องรักษากิจการการสื่อสารให้เป็นสมบัติสาธารณะที่ใครจะครอบงำ และผูกขาดเพื่อสร้างระบบข้อมูลข่าวสารที่ไม่เป็นเสรีภาพแก่ประชาชน การดำเนินการใดๆที่ก่อให้เกิดการควบคุมกลไกของข่าวสารเพื่อประโยชน์ในกลุ่มบุคคล กลุ่มธุรกิจ หรือกลุ่มการเมือง หรือองค์กรใด ๆ ที่ไม่ใช่เป็นประโยชน์ต่อชาติรัฐและประชาชน ซึ่งเป็นการแสดง

เจตนารมณ์ของการให้ประชาชนได้ใช้สิทธิของการดูแลการสื่อสารอย่างเสรี เพื่อการได้ข้อมูลอย่างเป็นธรรมและเป็นอิสระในหลายทาง

นอกจากนี้การเพิ่มมาตรา 48 ด้วยความว่า

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการ หนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือโทรคมนาคมมิได้ ไม่ว่านามของตนเอง หรือให้ผู้อื่นเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นแทน หรือจะดำเนินการโดยวิธีการอื่นไม่ว่าโดยทางตรง หรือทางอ้อมที่สามารถบริหารกิจการดังกล่าวได้ในทำนองเดียวกับการเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการดังกล่าว ซึ่งเจตนารมณ์ของการมาตรา 48 เป็นการตอกย้ำถึงอำนาจสื่อมวลชนในกิจการการสื่อสารที่เป็นของประชาชนจะต้องไม่มีนักการเมืองเข้ามาครอบงำ หรือมีอำนาจในการแสดงความเป็นเจ้าของได้ไม่ว่าจะมีบทบาททางใด เนื่องจากปัญหาของการใช้อำนาจสื่อเพื่อประโยชน์ทางการเมืองเป็นสิ่งที่ทำลายสิทธิและเสรีภาพของการได้รับข่าวสารอย่างรุนแรง

ดังนั้น เจตนารมณ์ของมาตรา 47 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นี้ จึงเป็นบทบัญญัติของแนวคิดของการปฏิรูประบบวิทยุกระจายเสียง คือ การปรับปรุงแก้ไขปัญหาของระบบวิทยุกระจายเสียงทั้งระบบที่ต่อเนื่องตามหลักประชาธิปไตย เพื่อให้กิจการวิทยุกระจายเสียงสามารถทำหน้าที่และสร้างความรับผิดชอบต่อประชาชนและสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง โดยการปฏิรูปการกระจายเสียงโดยสรุปมีสาระสำคัญดังนี้ (สุรัตน์ เมธิกุล, 2545, น. 35-36)

1. การปฏิรูปต้องแก้ไขปัญหของระบบกระจายเสียงทั้งระบบ ไม่ใช่จุดใดจุดหนึ่ง ซึ่งภาพที่สร้างขึ้นใหม่นี้จะต้องสนองตอบเป้าหมาย เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนทั้งในระดับชาติ และท้องถิ่นทั้งในแง่การศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และผลประโยชน์ทางสาธารณะอื่น ๆ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ

2. การปฏิรูปกิจการกระจายเสียงมีจุดมุ่งหมายภายใต้การสร้างระบบใหม่ จะช่วยให้บทบาทของวิทยุและโทรทัศน์มีความชัดเจนในเป้าหมายการทำงาน ภายใต้โครงสร้างการทำงาน และการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในวิชาชีพสื่อมวลชน ซึ่งมีอิสระและเสรีภาพและความรับผิดชอบทางวิชาชีพ

3. รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีเจตนารมณ์ชัดเจน ในหลักการให้สิทธิเสรีภาพสื่อมวลชนทุกประเภท อันเป็นการสะท้อนภาพถึงความสำคัญของการสื่อสารที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาสังคมประชาธิปไตย

แนวคิดของการปฏิรูปการสื่อสารมวลชนในกิจการวิทยุกระจายเสียง ตามมาตรา 40 หรือ มาตรา 47 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หรือ 2550 จะเป็นประโยชน์ต่อ

ผลการศึกษาวิเคราะห์บทบาทกิจการวิद्यุกระจายเสียงเพื่อความมั่นคงของชาติในปัจจุบันและอนาคต ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยครั้งนี้

### แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารองค์กร

การบริหารงาน คือ งานของหัวหน้างาน หรือผู้นำที่จะต้องทำเพื่อให้กลุ่มต่าง ๆ ที่มีคนหมู่มากมาอยู่ร่วมกันและร่วมกันทำงาน เพื่อวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้จนสำเร็จผลอย่างมีประสิทธิภาพ หน้าที่ในการบริหารของผู้บริหาร สามารถจำแนกออกเป็นหน้าที่ในการวางแผน การจัดองค์กร การจัดคนเข้าทำงาน การสั่งการ การประสานงาน การรายงาน งบประมาณ หากพิจารณาถึงหน้าที่ในการบริหารเหล่านี้ ต่างก็มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันเป็นลักษณะของกระบวนการอย่างหนึ่ง ผู้บริหารจะปฏิบัติหน้าที่บริหารด้วยวิธีทำเป็นขั้นตอนมีความต่อเนื่องและสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ

### รูปแบบของกระบวนการบริหารองค์การ

การจัดการ คือ กระบวนการดำเนินงานขององค์การที่จะทำให้องค์การนั้นบรรลุเป้าหมายที่องค์การนั้นได้กำหนดไว้ โดยการผสมผสานทรัพยากรที่สำคัญ 3 ประการ คือ คน เงิน และทรัพยากรด้านกายภาพ เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายขององค์การในการผลิตสินค้า หรือบริการ ซึ่งเป็นที่ปรารถนาของสังคม แต่ในปัจจุบันได้มีการพิจารณาทรัพยากรการบริหารไปในลักษณะที่มีขอบเขตกว้างขวางมากขึ้น โดยมีทรัพยากรที่เป็นปัจจัยสำคัญ 4 อย่าง (4 M's) ได้แก่

1. คน (Man) เป็นผู้ปฏิบัติกิจกรรมขององค์การนั้น ๆ
2. เงิน (Money) ใช้สำหรับเป็นค่าจ้าง หรือซื้อวัตถุดิบ วัสดุสิ่งของต่าง ๆ
3. วัตถุดิบ (Materials) เป็นส่วนที่ใช้ในการผลิตสินค้าหรือบริการ ซึ่งอาจจะรวมไปถึงเครื่องจักร (Machine) และวัสดุ อุปกรณ์ต่าง อาคารสถานที่ในการดำเนินงาน
4. การจัดการ (Management) เป็นการใช้ความรู้ในการบริหารจัดการ รวมไปถึงการตลาด (Marketing)

การบริหารจัดการองค์การเป็นหน้าที่ของผู้บริหารต้องดำเนินการจัดการส่วนต่าง ๆ ในองค์การให้ดำเนินไปด้วยดีมีลักษณะเป็นกระบวนการปฏิบัติหน้าที่บริหารเป็นขั้นตอน มีความต่อเนื่องและสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

จากแนวคิดของ Luther Gulick and Lyanall Urwick เสนอรูปแบบกระบวนการบริหารว่า กระบวนการบริหารประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ 7 ประการ หรือ แนวทางของ POSDCORB มีรายละเอียดดังนี้

1. การวางแผน (Planning) เป็นขั้นตอนแรกของการบริหาร หมายถึง กระบวนการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย แนวปฏิบัติและมาตรฐานของงาน เพื่อเป็นเครื่องมือให้ผู้บริหารในการจัดการได้บรรลุตามเป้าหมาย ซึ่งการวางแผนจะต้องคำนึงถึงสภาวะแวดล้อม ระบบของสังคม ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีอันเป็นที่ยึดถือของบุคคลในกลุ่มนั้น ๆ ด้วย โดยแบ่งลักษณะของการวางแผน เป็น 3 แบบ (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, อ้างถึงใน ชัยวัฒน์ เพชรทับ, 2548, น. 20) คือ การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Plans) เป็นการวางแผนระยะยาว 5 ปีขึ้นไป อาจหมายถึงการกำหนดนโยบายขององค์กร แผนกลยุทธ์ (Technical Plans) เป็นแผนระยะปานกลาง 1-5 ปี จะต้องมีรายละเอียดที่จำเป็นให้สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์และเป้าหมายขององค์กร และแผนปฏิบัติการ (Operational Plans) เป็นแผนระยะสั้นประมาณ 1 ปี หรือน้อยกว่า ใช้ในการปฏิบัติงานระยะสั้นที่เป้าหมายชัดเจน

2. การจัดการ (Organizing) หมายถึง การจัดการองค์การหรือจัดหน่วยงานและกำหนดระบบการทำงานของหน้าที่ต่าง ๆ ในองค์กรเพื่อให้เกิดการประสานงานที่ดีเป็นเรื่องสำคัญมาก กำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ สายการบังคับบัญชา ซึ่งต้องระวังไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนและสับสน และอาจแสดงไว้ในรูปของแผนภูมิองค์กร เพื่อให้เกิดการสื่อสารความเข้าใจในองค์กรในการปฏิบัติได้อย่างราบรื่น

3. การบริหารงานบุคคล (Staffing) หมายถึง การทำหน้าที่บริหารบุคคลต่าง ๆ ตั้งแต่ การสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม มีการกำกับดูแล รู้จักจัดคนทำงานให้เหมาะสมกับความสามารถ มีการพิจารณาความดีความชอบและดูแลเรื่องสวัสดิการสนับสนุน การเลื่อนระดับและการเลื่อนตำแหน่ง การฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร รวมถึงการลงทุนโทษอย่างมีเหตุผลและคุณธรรมเมื่อกระทำผิด

4. การสั่งการ (Directing) หมายถึง การสั่งการเป็นขั้นตอนที่สำคัญในกระบวนการบริหาร และเป็นบทบาทที่สำคัญของผู้บริหารในความพยายามที่จะให้การกระทำต่าง ๆ บรรลุวัตถุประสงค์ โดยรู้จักวิธีการที่แน่ชัด และควบคุมบังคับบัญชาให้การทำงานของผู้อยู่บังคับบัญชาเป็นไปตามความต้องการมากที่สุด

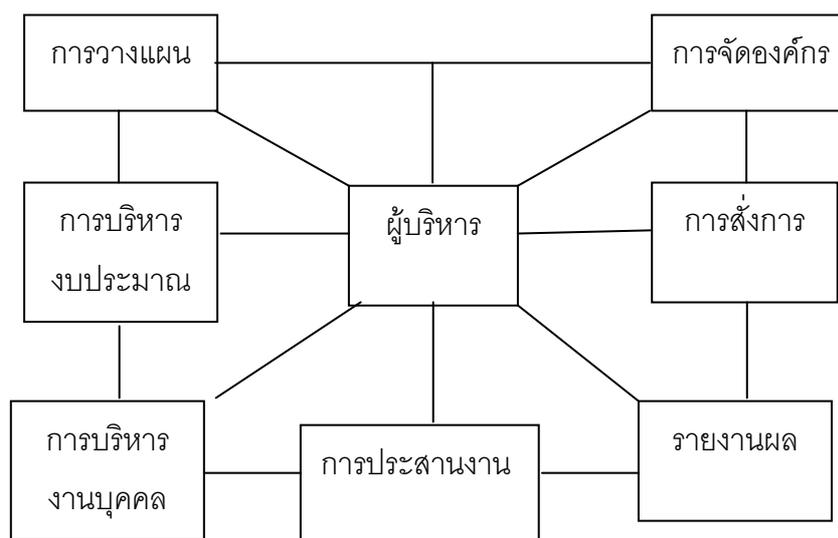
5. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การทำให้กลไกต่าง ๆ ขององค์กรสอดคล้องกันอย่างเป็นศิลปะในการจัดการ มีระบบวิธีการประสานงานระหว่างหน่วยงานและ

ผู้ปฏิบัติงานได้ร่วมมือร่วมใจในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่มีความซับซ้อนหรือหลีกเลี่ยง การปฏิบัติงาน เพื่อให้งานบรรลุความสำเร็จ ซึ่งองค์กรแต่ละแห่งมีหลักการที่ดี ได้แก่ การมีระบบ การสื่อสารที่ดี ระบบการประสานงานไม่ซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งการปฏิบัติงาน ผู้ปฏิบัติงานมีทักษะ และเข้าใจการประสานงานที่มีแนวทางเดียวกัน เป็นต้น

6. การรายงาน (Reporting) หมายถึง การทำรายงานผลการปฏิบัติงาน และเป็นแนวทางที่ใช้ในการควบคุมการปฏิบัติงานได้ทั้งในรูปแบบของรายการเป็นทางการและช่องทาง การสื่อสารโดยปกติ ขึ้นอยู่กับระบบการรายงานของแต่ละองค์กร เพื่อให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน สามารถตรวจสอบผลการทำงาน และปัญหาในการปฏิบัติงาน ตลอดจนเป็นการนำมาใช้ในการ ประเมินผล และเป็นข้อมูลในการพัฒนาองค์กรต่อไป

7. งบประมาณ (Budgeting) หมายถึง งบประมาณ หรือแผนประมาณการเกี่ยวกับการรับ การจ่าย และผลกำไร หรือสถานภาพทางการเงินในการดำเนินการขององค์กรให้บรรลุ เป้าหมายในการทำงานและวัตถุประสงค์ขององค์กร ทำให้ผู้บริหารสามารถกำหนดทิศทางการ ปฏิบัติงานและความรับผิดชอบที่เป็นตัวชี้วัดในการประเมินผลความสำเร็จด้วย

ภาพที่ 2.3  
แสดงขั้นตอนของกระบวนการบริหารองค์กร



การบริหารแบบระบบ (System Approaches) และการบริหารเชิงสถานการณ์ เป็น ทฤษฎีการบริหารที่นิยมใช้ในองค์การสื่อสารมวลชน (ธงชัย สันติวงษ์ และนราธิป สันติวงษ์,

2542, น. 45-52) เป็น การคาดหวังให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการองค์กร โดยนำปัจจัยภายนอกที่เปลี่ยนแปลงและมีผลกระทบต่อองค์กรเข้ามาปรับการดำเนินงานให้ดีขึ้น และสอดคล้องกับสถานการณ์

ทฤษฎีระบบเป็นทฤษฎีที่เน้นความสัมพันธ์ของตัวแปรหรือเหตุการณ์ต่างภายในระบบอย่างมีเหตุผล ซึ่งคำว่า “ระบบ” หมายถึง โครงสร้างทั้งหมดที่ประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ที่มีขอบเขตชัดเจนแน่นอน และต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ดังนั้น ลักษณะสำคัญของระบบ คือ องค์ประกอบแต่ละส่วนที่มีขอบเขตของตนและต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (บุญเลิศ ศุภดิถก, 2530, น. 231-235)

ลักษณะสำคัญของระบบ คือ มีปัจจัยนำเข้า (Input) มีกระบวนการ (Process) มีผลลัพธ์ (Output) ดังนั้น ทฤษฎีระบบในการวางแผนโดยทั่วไป จึงมีองค์ประกอบหรือโครงสร้าง 5 ประการ ได้แก่ ปัจจัยนำเข้า การควบคุมและแทรกซ้อน กระบวนการวางแผน ผลลัพธ์ และการปฏิบัติได้จริง

1. ปัจจัยนำเข้า คือ ปัญหาต่าง ๆ ของการวางแผน สถานการณ์ทั่วไป ทักษะคิต ค่านิยม ความรู้ของบุคคลที่วางแผน รวมทั้งระบบ และทรัพยากรการสื่อสาร

2. การควบคุม คือ การควบคุมการวางแผนการสื่อสาร ได้แก่ เป้าหมาย อุดมการณ์ นโยบาย และปัจจัยแทรกซ้อนที่อาจก่อให้เกิดความคลาดเคลื่อน ซึ่งต้องอาศัยการสำรวจและการวิจัยอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อจะได้ข้อมูลที่ตรงที่สุด

3. กระบวนการวางแผน เป็นรูปแบบของความสัมพันธ์และปฏิกริยาโต้ตอบระหว่างผู้วางแผน และกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อแสวงหาข้อยุติในการตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรการสื่อสาร

4. ผลลัพธ์ ขึ้นอยู่กับปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และการควบคุมและแทรกซ้อน ส่วนใหญ่มักจะประกอบด้วย การวิเคราะห์และกำหนดปัญหา วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ และเน้นการจัดสรรทรัพยากรด้านบุคลากร เงิน และเวลา

5. การปฏิบัติต้องสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

คุณภาพของระบบขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ (กิติมา สุรสนธิ, 2545) ได้แก่

1. ความเป็นองค์กรวมที่มีความสัมพันธ์กันของส่วนย่อยต่าง ๆ ในระบบ

2. ระดับความซับซ้อนภายในระบบ ที่ประกอบด้วยระบบย่อยที่เป็นส่วนรองและลดหลั่นกันลงไป

3. กฎระเบียบและการควบคุมตัวของระบบ เพื่อให้ทำงานสอดคล้อง และบรรลุเป้าหมาย
4. การแลกเปลี่ยนกันระหว่างระบบและสภาพแวดล้อม ซึ่งจะปรากฏในลักษณะของระบบเปิด (Open System)
5. มีความสมดุล
6. มีการเปลี่ยนแปลงและปรับตัวตามสภาพแวดล้อม
7. การบรรลุเป้าหมายหรือความสำเร็จของงานโดยเปรียบเทียบปัจจัยนำเข้าและผลผลิต

ดังนั้น การบริหารองค์กรสื่อสารมวลชนแบบระบบต้องมีช่องทางการรับข่าวสารข้อมูลเข้ามาในระบบอย่างครบถ้วน ถูกต้อง ทันเวลา และต้องมีระบบข้อมูลที่มีการจัดระเบียบและไหลไปได้ทั่วองค์กรผ่านจุดสำคัญของการบริหารต่าง ๆ โดยสามารถประสานกันได้เป็นระบบเดียว คือ เป็นระบบข้อมูลเพื่อการบริหาร (Management Information Systems)

แนวคิดในการบริหารเชิงระบบของการสื่อสารมี 2 แบบ (ธงชัย สันติวงษ์ และนราธิป สันติวงษ์, 2542) คือ

1. แบบเน้นความสำคัญของข้อมูลย้อนกลับ คือ การนำแนวคิดเรื่องระบบมาใช้งานโดยตรง เน้นการใช้ข้อมูลย้อนกลับที่จะช่วยให้เกิดการแก้ไขปรับปรุงปรับปรุงการทำงานให้กลับสู่แนวทางที่ต้องการได้ เพื่อให้องค์กรสามารถอยู่รอด และทำงานตามเป้าหมายต่อไปได้

2. แบบเน้นการมองสภาพแวดล้อมองค์กรที่เต็มไปด้วยข้อมูลซึ่งองค์กรต้องจัดระเบียบตัวเองให้สามารถถ่วงดุลและเลือกใช้ข้อมูลได้อย่างถูกต้อง

กลไกของระบบการสื่อสารนี้ คือ บุคลากรจะต้องสามารถคัดสรรข้อมูลได้ดีในขณะที่ทำการกำหนดเป้าหมายต่าง ๆ เพื่อมุ่งลดความไม่แน่นอนในสภาพแวดล้อมภายนอกให้น้อยลง โดยการจัดระเบียบข้อมูลให้เห็นแนวทางที่ดีที่จะนำมาใช้ประโยชน์ในการพิจารณาทางเลือกที่ดีได้ และการพิจารณาวางจรการสื่อสารอย่างครบถ้วนทั้งกระบวนการ เพื่อให้ทราบสาเหตุของเรื่องต่าง ๆ เพราะในวงจรของข่าวสารข้อมูลนั้นจะช่วยให้ได้ข้อเท็จจริงของเหตุการณ์และความเป็นไปต่างๆ ที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้นได้

การจัดระบบการสื่อสารในยุคข่าวสารข้อมูล ต้องออกแบบให้สอดคล้องกับเครื่องมือและอุปกรณ์ทางการสื่อสารสมัยใหม่ โดยให้สามารถรับรู้ถึงปัจจัยภายในและภายนอกองค์กรได้ คือ มีช่วยการติดต่อสื่อสารสมัยใหม่ (Information Technology) ที่ขยายพรมแดนการสื่อสารออกไปในโลกอย่างทั่วถึงและเป็นหนึ่งเดียว มีความเข้าใจถึงอิทธิพลของการสื่อสารสมัยใหม่ที่เพิ่ม

ศักยภาพในการทำงาน การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย การเพิ่มรูปแบบและช่องทางการสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์กร รวมทั้งมีการปรับกลยุทธ์การสื่อสารองค์กรเพื่อให้องค์กรสามารถปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ส่วนการบริหารเชิงสถานการณ์จะเป็นการบริหารที่มีกิจกรรมที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมและปัจจัยที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงความไม่แน่นอนของเหตุการณ์และโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสมกับสถานการณ์ ทั้งนี้ Donal. C. Mosley, Paul H. Pietri, Leon C. Megginson ได้กล่าวถึงสภาพแวดล้อมประกอบด้วยปัจจัยภายในและภายนอก ซึ่งแต่ละปัจจัยจะมีผลกระทบต่อการบริหารขององค์กร (ชัยวัฒน์ เพชรทับ, 2548, น. 22) คือ

1. สภาพแวดล้อมภายใน (Internal Environment) ประกอบด้วยปัจจัยที่อยู่ในองค์กรสามารถควบคุมได้ ได้แก่ วัฒนธรรมองค์กร โครงสร้างการบริหาร เทคโนโลยีการผลิต และบุคลากร

2. สภาพแวดล้อมภายนอก (External Environment) ประกอบไปด้วยภายนอกองค์กรที่กระทบทางบวก หรือทางลบต่อความสามารถขององค์กรเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ และการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งต้องอาศัยการวิเคราะห์หรืออย่างรอบคอบเพื่อเป็นข้อมูลในการบริหารงาน ซึ่งสภาพแวดล้อมภายนอกแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

2.1 สภาพแวดล้อมโดยทั่วไป (General Environment) ประกอบด้วย ปัจจัยภายนอกที่อาจมีผลกระทบต่อกลยุทธ์ของบริษัทได้ และบริษัทไม่สามารถควบคุมสภาพแวดล้อมประเภทนี้ได้แก่ สถานการณ์ต่างประเทศ เศรษฐกิจอย่างเช่น อัตราดอกเบี้ย อัตราเงินเฟ้อ สังคม วัฒนธรรม เทคโนโลยี กฎหมาย การเมือง

2.2 สภาพแวดล้อมดำเนินงาน (General Environment) เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อตรงต่อการบรรลุเป้าหมาย การดำเนินงานของบริษัท ประกอบด้วย ลูกค้า ผู้รับช่วงต่อการผลิต หน่วยงานควบคุมของรัฐ คู่แข่งขัน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ดังนั้นบทบาทของผู้บริหารจะต้องมีทักษะทางการบริหาร คือ การจูงใจ การเป็นผู้นำ และการจัดโครงสร้าง

จากกรอบแนวคิดการบริหารองค์กรจึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อแนวทางการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างและการบริหารกิจการวิฤกษ์กระจายเสียงของกองทัพทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต รวมถึงแนวทางการพัฒนาบทบาทวิฤกษ์กระจายเสียงเพื่อความมั่นคงของชาติ ได้ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้

## แนวคิดรูปแบบและการจัดผังรายการวิทยุกระจายเสียง

การจัดผังรายการวิทยุกระจายเสียงของแต่ละสถานีนั้น จะต้องสอดคล้องกับนโยบายของสถานี กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ โดยคำนึงถึงรสนิยมของกลุ่มผู้ฟังเป้าหมาย ลักษณะเขตความสามารถของสถานีในการผลิตรายการ จึงเป็นที่มาของการวางแผนและบริหารจัดการผังรายการวิทยุกระจายเสียงนั้น ซึ่งซูซาน เทเลอร์ เอสแมน (Susan Tyler Eastman) ซิสดี ดับเบิลยู เฮด (Side W. Head) และเลwis ไคลน์ (Lewis Klein) ได้กล่าวว่า การตัดสินใจที่จะนำรายการต่าง ๆ มารวมกันจัดเป็นรายการต่อเนื่องกันเพื่อออกอากาศทั้งหมดนั้น มีความสำคัญเท่าเทียมกับการตัดสินใจเลือกรายการใดไว้หรือเลือกรายการใดออกไปทีเดียว เพราะบทบาทสำคัญของ การจัดผังรายการ ผู้จัดรายการจะต้องมองการณ์ไกลและคาดการณ์ล่วงหน้าได้เป็นอย่างดี โดยมองความเปลี่ยนแปลงของสังคมยุคเทคโนโลยีในโอกาสเชิงแข่งขัน ระหว่างสถานีวิทยุกระจายเสียงต่าง ๆ ที่อยู่รอบ ๆ ตัว ผู้จัดรายการย่อมมองอนาคตได้ ผู้วางแผนต้องมีความสามารถในการรวบรวมเหตุผลต่าง ๆ จากการค้นคว้าวิจัย แล้วคาดการณ์ความเปลี่ยนแปลงรสนิยมของประชาชนได้ถูกต้องมากที่สุด รวมทั้งความนิยมทางแฟชั่นหรือสมัยนิยมว่า เมื่อใดอะไรอยู่ในความนิยมและเมื่อใดจะหมดความนิยมไป

วิลเลียม อี. แม็คคาเวท (William E. McCavett) และ ปีเตอร์ เค. พรินเกิ้ล (Peter K. Pringle) (William E. McCavett, & Peter K. Pringle, 1986, pp. 186-187, อ้างถึงใน มันทนา ศรีเพ็ญประภา, 2547, น. 16) กล่าวว่า การจัดผังรายการวิทยุกระจายเสียงของสถานีนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัย 4 ประการ (ดูภาพที่ 2.4) คือ 1. กลุ่มผู้ฟังเป้าหมาย 2. การส่งกระจายเสียงของสถานี 3. ผู้อุปถัมภ์รายการและการโฆษณา และ 4. ระเบียบกฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการกระจายเสียง

1. กลุ่มผู้ฟังเป้าหมาย เป็นปัจจัยสำคัญพื้นฐานอันดับแรกของการจัดรายการวิทยุกระจายเสียง เพราะสถานีวิทยุจัดรายการต้องมีผู้ฟัง ซึ่งผู้ฟังมีหลายกลุ่มเป้าหมายในการจัดกลุ่ม ตั้งแต่เพศ อายุ สถานภาพทางเศรษฐกิจ และความต้องการในรสนิยมที่หลากหลาย โดยธรรมชาติของมนุษย์แล้ว มักไม่นิยมฟังอะไรที่ซ้ำซากจำเจ จึงสมควรที่จะต้องจัดทำตารางออกอากาศแจ้งผู้ฟังล่วงหน้าว่ามีรายการประเภทใด ออกอากาศเวลาใด การจัดลำดับช่วงเวลาให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ฟัง ที่ต้องสำรวจพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายว่าชอบฟังวิทยุในเวลาใด ซึ่งชอบรายการประเภทใด สถานีไหน และใช้เวลาในการฟังนานเท่าไร เมื่อได้ข้อมูลเหล่านี้จะต้องนำมาพิจารณาเป็นส่วนสำคัญในการวางแผนผังรายการวิทยุกระจายเสียง

2. การส่งกระจายเสียงของสถานี ระบบการส่งกระจายเสียงของสถานีวิทยุกระจายเสียงที่แบ่งเป็นระบบเอฟ.เอ็ม. และระบบเอ.เอ็ม. มีลักษณะเฉพาะของระบบที่แตกต่างกัน ยิ่งเทคโนโลยีพัฒนาการสื่อสารสู่ยุคดิจิทัลที่มีการส่งผ่านดาวเทียม และรวมกับการส่งกระจายเสียงผ่านสื่ออินเทอร์เน็ต ยิ่งทำให้รูปแบบของการส่งกระจายเสียงมีความหลากหลายและเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายมากขึ้น ดังนั้นสถานีวิทยุที่ออกอากาศด้วยระบบใด กลุ่มเป้าหมายก็จะแตกต่างกันไป เช่น สถานีวิทยุที่ออกอากาศส่งกระจายเสียงด้วยระบบเอฟ.เอ็ม.จะมีความชัดเจน เหมาะที่จะจัดรายการเพลงมากกว่าการสนทนา ดังนั้นการส่งกระจายเสียงของสถานี จึงเป็นอีกสิ่งหนึ่งที่ทำให้การวางแผนรายการก็มีความแตกต่างกันด้วย

3. ผู้อุปถัมภ์รายการและโฆษณา ในปัจจุบันสถานีวิทยุกระจายเสียงทุกสถานีต่าง ๆ ได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจทั้งสิ้น ดังนั้นความคิดเห็นของผู้อุปถัมภ์รายการ จึงมีส่วนสำคัญต่อการวางแผนรายการ เช่น ผู้อุปถัมภ์รายการระบุว่า กลุ่มเป้าหมายที่ซื้อสินค้าเป็นกลุ่มวัยรุ่น หากจะลงโฆษณา การจัดรายการต้องเน้นที่รายการเพลง เมื่อสถานีต้องการหารายได้เพื่ออยู่รอด จึงต้องพิจารณาถึงปัจจัยดังกล่าวด้วย

4. ระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการกระจายเสียง เป็นกรอบที่จะกำหนดการวางแผนรายการ ถึงแม้ว่าสถานีวิทยุกระจายเสียงจะค่อนข้างมีความเป็นอิสระในการจัดรายการก็ตาม

ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการวางแผนรายการกระจายเสียงได้เป็น 2 ปัจจัยใหญ่ (สุมน อยุธยา, 2530 ,น. 128-129) คือ

1. ปัจจัยภายใน ได้แก่ นโยบายและระเบียบข้อบังคับของสถานี ผู้จัดรายการและบุคลากรของสถานี วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ แหล่งที่มาของรายการ งบประมาณ คุณภาพของเครื่องมือในการผลิตรายการ และประสิทธิภาพของเครื่องส่ง

2. ปัจจัยภายนอก ได้แก่ ผู้ฟัง กฎหมายและระเบียบข้อบังคับของรัฐบาล สื่ออื่น ๆ ระบบสังคม การตลาด และสภาพเศรษฐกิจ

โดยองค์ประกอบที่สำคัญต่อการตัดสินใจของการจัดรายการตามลำดับ (เรื่องเดียวกัน) ประกอบด้วย

1. ปฏิกริยาสะท้อนกลับโดยตรงจากผู้ฟัง (Direct Feedback) เป็นความต้องการของผู้ฟัง หมายถึง การที่ผู้ฟังโทรศัพท์หรือ เขียนจดหมายขอให้สถานีหรือผู้จัดรายการ จัดรายการที่ตนชอบและนอกจากนี้ยังต้องมีการสำรวจความต้องการของกลุ่มเป้าหมายโดยตรงอีกด้วย

2. ระเบียบข้อบังคับ การจัดรายการวิทยุกระจายเสียงต้องเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของกฎหมาย ดังนั้นผู้จัดรายการต้องศึกษาระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ รวมทั้งนโยบายของสถานีให้ดี ก่อนการตัดสินใจ เพื่อให้ไม่ใหัรายการนั้นขัดต่อระเบียบข้อบังคับของกฎหมายและนโยบายของสถานี

3. ผลการวิจัย ผู้จัดรายการต้องศึกษาผลงานวิจัยอย่างมีระบบจากบริษัทวิจัย หรือจากสำนักงานจัดและผลิตรายการภายนอก ที่มีลำดับว่า รายการไหนได้รับความนิยมสูงจากผู้ชม

4. ความคิดเห็นจากบุคคลอื่น ได้แก่ ความคิดเห็นจากเพื่อนฝูง คนในครอบครัว เพื่อนร่วมงาน และการวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชน

5. ความคิดเห็นส่วนตัว หมายถึง ความคิดเห็นและการตัดสินใจของผู้จัดรายการเอง ซึ่งรวมทั้งการใช้สามัญสำนึก สัญชาตญาณ การมีความรู้รอบตัวเกี่ยวกับชุมชนโดยอาศัยประสบการณ์และข้อเสนอแนะจากผู้บริหาร

6. แหล่งที่มาของรายการ ผู้จัดรายการต้องศึกษาว่า รายการที่จะมาป้อนสถานีนั้น จะได้มาจากที่ใดบ้าง ขึ้นอยู่กับนโยบายและความพร้อมของสถานี จะมีแหล่งที่มา 3 ทาง คือ

6.1 จากการที่บริษัทผู้จัดและผลิตรายการภายนอกซื้อเวลาของสถานี เพื่อจัดและผลิตรายการจากห้องผลิตรายการของตนเองและนำรายการที่สำเร็จแล้วป้อนสถานี

6.2 จากสถานีเครือข่าย หมายถึง มีการถ่ายทอดรายการหรือแลกเปลี่ยนรายการจากทางสถานีที่เป็นเครือข่ายเดียวกัน

6.3 จากการผลิตรายการของสถานีเอง

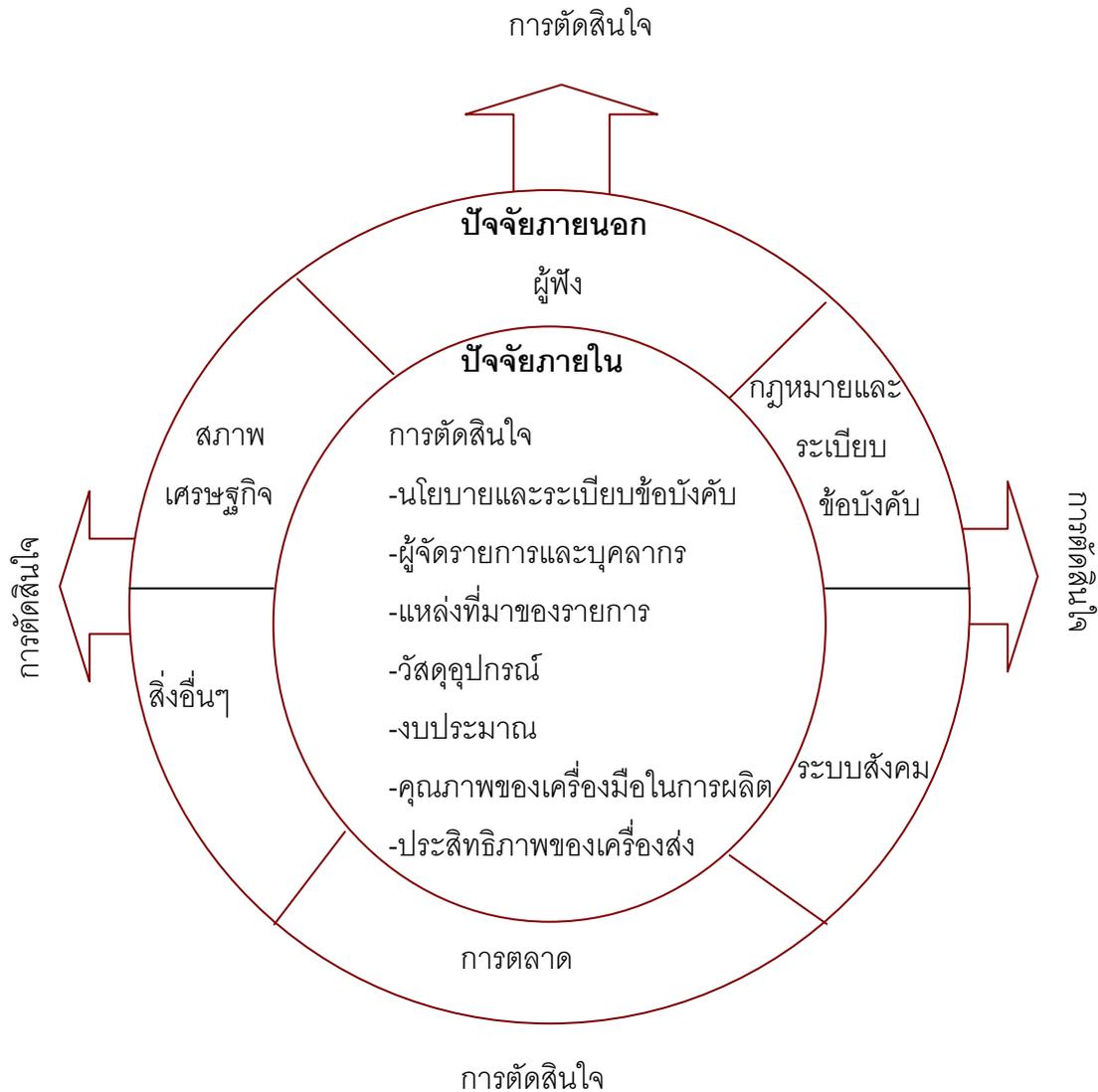
7. ปัจจัยทางสังคม ได้แก่ การศึกษาว่าระบบสังคมเป็นอย่างไร เช่น เป็นระบบสังคมนิยม หรือ เสรีนิยม และในระบบสังคมนั้นมีการควบคุมสื่อมวลชนอย่างไรบ้าง สถาบันวิชาชีพมีการกำหนดจรรยาบรรณของวิชาชีพอย่างไรบ้าง

8. ปัจจัยด้านการตลาด หมายถึง การศึกษาการจัดรายการของสถานีอื่น ๆ ที่มีอยู่ในท้องถิ่น และตัดสินใจว่าจะแข่งขันกันจัดรายการได้อย่างไร จะมีผู้โฆษณาอย่างน้อยเพียงใด และจะขายเวลาได้อย่างไร เพราะการโฆษณาสำหรับสถานีวิทยุเพื่อการค้า เป็นรายได้หลักของสถานี

9. งบประมาณ การจัดรายการต้องมึงบประมาณดำเนินการ การที่จะตัดสินใจว่าจะจัดรายการในรูปแบบใด ประเภทใด ต้องพิจารณาจากงบประมาณที่มีอยู่ว่าเอื้ออำนวยเพียงใด และจะหาแหล่งงบประมาณสนับสนุนจากแหล่งใดบ้าง ต้องขอคำแนะนำจากฝ่ายขายโฆษณา

10. ปัจจัยอื่น ๆ ได้แก่ คุณภาพด้านเทคนิคของสถานี เทคนิคในการจัดตารางการกระจายเสียง แนวโน้มของผู้ฟังรายการ รวมทั้งคุณภาพของวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการกระจายเสียง

ภาพที่ 2.4  
ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการวางแผนรายการวิทยุกระจายเสียง



สำหรับวิธีการจัดผังรายการอาจแบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ การจัดตามช่วงเวลา(block program) และการจัดรูปแบบเดียวกันทั้งสถานี(format station)

1. การจัดตามช่วงเวลา (block program) คือ รูปแบบการจัดผังรายการ ที่ใช้หลักการแบ่งช่วงเวลาในสถานีเป็นเวลาต่างๆตามเวลาที่เหมาะสม ตามกลุ่มผู้ฟังของช่วงเวลาดังกล่าว ครอบคลุมกันไปเสมอ ซึ่งการจัดแบ่งรายการด้วยหลักการแบ่งช่วงเวลา ตามพฤติกรรมการเปิดรับฟังวิทยุของกลุ่มผู้ฟังเป้าหมาย เป็น 3 ภาค คือ

### 1.1 รายการภาคเช้า (morning program) ช่วงเวลาตี 05.00-12.00 น.

ช่วงแรกประมาณ 05.00 น. หรือ 06.00 น. จนถึง 09.00 น. ตั้งแต่เปิดสถานี รายการส่วนใหญ่จะจัดไว้ สำหรับผู้ฟังที่มีฐานะปานกลางลงมา ผู้ฟังส่วนใหญ่สนใจข่าวของวันใหม่ และกำลังมีกิจกรรมในบ้าน เช่น พ่อบ้านเตรียมจะออกไปทำงานเด็ก ๆ ก็พร้อมที่จะไปโรงเรียน ส่วนแม่บ้านกำลังเตรียมอาหารเช้า การฟังรายการวิทยุอย่างตั้งใจจะน้อยมาก ดังนั้นรูปแบบรายการวิทยุควรจะมีชีวิตชีวาที่เร้าใจ ภูมิวิธีเสนอ และบุคลิกของผู้ดำเนินรายการ

ช่วงที่ 2 ตั้งแต่ 09.00 น. จนถึง 12.00 น. ผู้ฟังวิทยุกระจายเสียงส่วนใหญ่จะเป็นแม่บ้าน และผู้ที่ขับรถ หรือทำงานเฉพาะที่มีสิทธิ์เปิดฟังรายการวิทยุได้ ก็จะทำงานไปด้วยฟังวิทยุไปด้วย เพื่อความเพลิดเพลิน และรายการที่ฟังมากที่สุดจะเป็นเรื่องของเพลง การแนะนำชื่อของ หรือการหุงหาอาหาร เรื่องเกี่ยวกับผู้หญิง ความเคลื่อนไหวของข่าวเกี่ยวกับการทำมาหากิน หรือเศรษฐกิจ ดังนั้นรายการที่ควรจัดไว้ในช่วงนี้ควรเป็นลักษณะสารคดีสั้น ๆ สำหรับผู้หญิงเป็นรายการประเภทพูดคุย หรือสนทนาในเรื่องต่าง ๆ ที่ผู้หญิงสนใจ เช่น แฟชั่นล่าสุด การตกแต่งบ้าน รวมทั้งโฆษณาสินค้าต่าง ๆ และจะต้องเสนอรายการติดต่อเป็นช่วงค่อนข้างยาว

### 1.2 รายการภาคบ่าย(afternoon program) ช่วงเวลา 12.00-18.00 น.

ช่วงบ่ายแรก 12.00 น. ถึง 15.00 น. ผู้ฟังส่วนมากมีกิจกรรมที่ไม่รีบร้อน สามารถจะฟังรายการวิทยุได้อย่างตั้งใจ ด้วยเหตุนี้รายการในช่วงนี้จึงน่าจะเป็นรายการประเภทผู้คุยยาว ๆ รายการข่าว ให้ความรู้ รายการเกี่ยวกับศาสนา รายการด้านกฎหมาย ความบันเทิง ด้านสุขภาพอนามัย หรือความเคลื่อนไหวในวงการต่าง ๆ ซึ่งเป็นที่สนใจของคน (human interest) และช่วงหลังของภาคบ่าย (15.00-18.00 น.) ควรเพิ่มรายการเกี่ยวกับเด็ก ๆ ไม่ควรจัดให้มีการโฆษณาสินค้ามาก

### 1.3 รายการภาคค่ำ (evening program) ช่วงเวลา 18.00 น. จนถึงปิดสถานี

ถ้าจะมีประกาศก็ควรสั้น ๆ ดนตรีหรือเพลงที่เลือกมาสำหรับช่วงนี้ ควรเป็นเพลงจังหวะคึกคัก ไม่ยืดเยื้อและถ้าเป็นเพลงที่กำลังนิยมในขณะนั้นก็ยิ่งดี หากจัดรายการข่าวก็ต้องเป็นข่าวทั่วไป อย่างที่เรียกว่า ข่าวชาวบ้าน และไม่ยากเกินไป ตัวอย่างเช่น รายการข่าว 6 โมงเช้าของสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย ซึ่งผู้เสนอรายการมีลีลาที่เร้าใจให้ผู้ฟังสนใจตั้งแต่ต้นจนจบในเวลา 30 นาที

2. การจัดรูปแบบเดียวกันทั้งสถานี(format station) คือ รูปแบบจัดผังรายการเดียวเป็นหลักมีแบบแผน มีจุดรวมฟังแล้วไม่กระจัดกระจาย โดยมีลักษณะที่บ่งได้ว่าเป็นรายการหนึ่ง

รายการเดียวกันตลอดทั้งสถานี โดยการทำให้ผู้ฟังติดตามรายการของสถานี ต้องจัดรายการที่ต่อเนื่องเป็นที่น่าสนใจตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย เพื่อดึงดูดกลุ่มเป้าหมายนั้นไว้ตลอดเวลา โดยเฉพาะสถานีที่จำเป็นต้องหารายได้เลี้ยงตัวเอง ต้องหาวิธีจัดรายการจะได้นำสินค้ามาโฆษณาทางสถานี เป็นการหารายได้ให้แก่สถานีได้ในอัตราที่สูง ดังนั้นหากดีผู้ฟังอยู่กับสถานีได้มากเท่าไร ก็จะทำให้สถานีประสบความสำเร็จได้มากเท่านั้น ทั้งนี้ไมเคิล ซี เคท (Michael c. Keith) ได้กล่าวถึงลักษณะการจัดผังรายการวิทยุแบบรูปแบบเดียวกันทั้งสถานี (format station) ว่ามีการจัดวางองค์ประกอบต่าง ๆ ของรายการ ได้แก่ เพลง การพูดคุยของนักจัดรายการวิทยุ ข่าว สารคดี การจัดแข่งขันและโปรโมชั่น การให้บริการสาธารณะ โฆษณา และเพลงประจำรายการในสัดส่วนที่แตกต่างกันออกไปภายใน 1 ชั่วโมง และออกอากาศในลักษณะนี้ต่อไปเรื่อย ๆ 24 ชั่วโมง

ลักษณะการจัดผังรายการจะมีหลายรูปแบบ บางรูปแบบก็ใช้เพลงเป็นหลัก บางรูปแบบก็ใช้ข่าวหรือพูดคุยเป็นหลัก สำหรับรายการที่ใช้เพลงเป็นหลัก ก็จะแบ่งลักษณะไปตามประเภทของเพลงเช่น รายการเพลงสำหรับผู้ใหญ่ (Adult Contemporary) รายการเพลงยอดนิยมร่วมสมัย (Contemporary Hit Radio) รายการเพลงฟังสบาย (Easy Listening) รายการเพลงร็อก (Album Oriented Rock) รายการเพลงคลาสสิก (Classic) เพลงลูกทุ่ง (Country) และรายการเพลงแจ๊ส (Jazz) เป็นต้น รายการเพลงจะมีองค์ประกอบในส่วนของเพลงมากกว่าองค์ประกอบอื่นๆสำหรับรูปแบบที่ใช้ข่าวหรือพูดคุยกันเป็นหลัก เช่น รายการข่าวและพูดคุย (News and Talk) จะมีสัดส่วนองค์ประกอบของข่าวและการพูดคุยมากกว่าองค์ประกอบอื่น ๆ

จากกรอบแนวคิดโครงสร้างผังรายการและรูปแบบการนำเสนอของสถานีวิทยุกระจายเสียงจะเป็นแบบอย่างจากการศึกษาธิการวิทยุกระจายเสียงของกองทัพในปัจจุบันและอนาคต เพื่อเปรียบเทียบวิเคราะห์ผลงานวิจัย ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้

### แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

การบริหารจัดการภาครัฐ เป็นทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ และการบริหารรัฐกิจ ที่มีการพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง โดยแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) นำแนวทางการจัดการเพื่อปลดปล่อยและแนวทางจัดการที่มุ่งเน้นตลาด ซึ่งมีรากฐานมาจากทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ และเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ หรือเศรษฐศาสตร์องค์การ มีลักษณะเด่น คือ ความพยายามแก้ปัญหาของระบบราชการแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงด้านประสิทธิภาพและการให้บริการบริการประชาชน อันเป็นหัวใจสำคัญ

ดังนั้น แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ การปฏิรูประบบราชการ ท่ามกลางสภาพการณ์ปัจจุบันของกระแสโลกาภิวัตน์ ของเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการสื่อสารไร้พรมแดน เข้าสู่ยุคการเรียนรู้ที่มีการแข่งขันในเวทีโลกรุนแรงและ สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เพื่อให้เป็น องค์การสมัยใหม่ โดยยึดหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้ภาครัฐทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ที่มีปัจจัยทางด้านบริหารจัดการในการปรับวิธีการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและเน้นผลงาน ปรับการบริหารงานให้เป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และปรับบทบาทภารกิจและกลยุทธ์โดยให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วม ซึ่งมีแนวทางการบริการจัดการ ได้แก่

1. การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
2. คำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก
3. รัฐพึงทำบทบาทเฉพาะรัฐที่ทำได้ดีเท่านั้น
4. ลดการควบคุมจากส่วนกลาง เพิ่มอิสระแก่หน่วยงาน
5. ระบบการบริหารงานที่มุ่งสัมฤทธิ์ผล
6. มีระบบการสนับสนุนทางด้านบุคลากร และเทคโนโลยี
7. เน้นการแข่งขันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับเอกชน

แนวคิดขององค์กรใหม่ในอนาคตจะต้องมีการปรับตัวทั้งโครงสร้าง วัฒนธรรม และค่านิยมขององค์กร ผู้บริหารจะต้องถ่วงดุลระหว่างโครงสร้าง รูปแบบ และกระบวนการบริหารจัดการ ระบบข้อมูลสารสนเทศ ระบบการจูงใจและลงโทษ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ และการวางแผนกลยุทธ์ของหน่วยงาน ดังนั้นรูปแบบขององค์กรในอนาคตจะมีลักษณะเป็นแบบราบ มีการทำงานเป็นทีม และการเชื่อมโยงแบบเครือข่าย แต่โครงสร้างดังกล่าวจะไม่คงที่ตายตัว คือ จะต้องมีการยืดหยุ่น เตรียมพร้อมรับมือกับการปรับเปลี่ยนในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางการแข่งขันที่รุนแรงในปัจจุบัน และการค้นหาแนวกลยุทธ์ใหม่ ๆ ที่มีการพัฒนาให้เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา ฉะนั้นองค์กรในอนาคตจะให้ความสำคัญกับความหลากหลายของการเรียนรู้ การพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยการบริหารจัดการภาครัฐในอนาคตจะต้องนำเครื่องมือการจัดการต่าง ๆ ที่มีอยู่หลากหลายมาปรับใช้ในองค์กรให้เหมาะสม การที่จะนำเครื่องมือในการบริหารการจัดการต่าง ๆ มาใช้และให้เกิดประโยชน์กับองค์กรได้อย่างแท้จริง จะมีแนวปฏิบัติสำคัญ ได้แก่

1. ศึกษาเครื่องมือทางการจัดการต่าง ๆ ให้เข้าใจถ่องแท้ก่อนที่จะเริ่มใช้งาน เนื่องจากเครื่องมือแต่ละประเภทนั้นมีข้อดีและข้อเสีย รวมทั้งความเหมาะสมในการใช้งานที่แตกต่างกัน

2. ผู้บริหารภายในองค์กรจะต้องเป็นผู้ที่สนับสนุนและผลักดันการใช้เครื่องมือทางการจัดการต่าง ๆ ไม่ใช่อาศัยนักวิชาการหรือที่ปรึกษาข้างนอกเพียงอย่างเดียว แต่ผู้บริหารต้องจัดการให้มีความรู้ความเข้าใจเป็นอย่างดี และสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับองค์กรได้อย่างเหมาะสม

3. ในการนำเครื่องมือในการจัดการใช้จะต้องปรับปรุง พัฒนาเครื่องมือทางการจัดการให้เหมาะสมกับองค์กร ไม่ใช่ปรับองค์กรให้สอดคล้องและเหมาะสมกับเครื่องมือ

ในปัจจุบันเครื่องมือการบริหารจัดการที่นิยมใช้กันมาก ประกอบด้วย Activity Based Management, Balanced Scorecard, Benchmarking, Chang Management Programs, Contingency Planning, Core Competencies, Corporate Code Ethics, Corporate Venturing, Customer Relationship Management, Customer Segmentation, Customer Surveys, Downsizing Economics, Value-Added Analysis, Growth Strategies, Knowledge Management, Merger Integration Teams, Mission and Vision Statement Outsourcing, Pay-for-Performance Reengineering, Stock Buybacks, Strategic Alliances, Strategic Planning, Supply Chain Integration, Total Quality Management(TQM), New Public Management(NPM), Good Governance, Results Base Management(RBM), Learning organization และอื่น ในการบริหารองค์กรนั้นเพื่อให้การบริการจัดการประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ จะต้องมีกระบวนการบริการจัดการอย่างมีขั้นตอน และแต่ละขั้นตอนนั้นจะประยุกต์ทฤษฎี หรือเครื่องมือทางการจัดการแบบใดมาใช้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในองค์กรและสภาพแวดล้อมในเวลานั้น

สำหรับการปฏิรูประบบราชการไทย ที่นำแนวคิดการบริการจัดการภาครัฐแนวทางใหม่ได้เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 พร้อมกับกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2540 โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ จัดทำแผนแม่บท และมีการพัฒนาเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งเรียกแนวทางการบริหารองค์การภาครัฐแนวทางใหม่ว่า “การบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ หรือการบริหารมุ่งผลงาน (Results Based Management or Performance Based Management) ซึ่ง ทิพาดี เมฆสุวรรณค์ ให้นิยามไว้ว่า การบริหารโดยมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ คือ ความสัมฤทธิ์ผลเป็นหลัก โดยใช้ระบบการประเมินผลงานที่อาศัยตัวชี้วัดเป็นตัวสะท้อนผลงานให้ออกมาเป็นรูปธรรม ซึ่งผลการประเมินนี้จะนำมาใช้ในการตอบคำถามถึงความคุ้มค่าในการทำงาน ใช้แสดงผลงานต่อสาธารณชน และเพื่อปรับปรุงกระบวนการทำงานให้ดียิ่งขึ้น สรุปได้ว่า การบริหารที่เน้นผลสัมฤทธิ์(Results)

ขององค์การที่มีการกำหนดตัวชี้วัดผลงาน (Performance Indicators : PI) ที่เป็นรูปธรรม ซึ่งใน ส่วนของผลสัมฤทธิ์จะหมายถึง ผลผลิต (Output) + ผลลัพธ์ (Outcomes) สำหรับองค์การรัฐแนว ใหม่ที่สำคัญมีหลายประการ อาทิ

1. การนำหลักการกลไกตลาด โดยเฉพาะการเปิดเสรี การลดการผูกขาด การ แทรกแซงดำเนินกิจการโดยรัฐบาล เน้นการส่งเสริมให้มีการแข่งขันองค์กรเอกชน องค์กรประชา สังคม ในการส่งมอบให้บริการสาธารณะให้แก่ประชาชน โดยไม่ผูกขาดการดำเนินการโดยองค์กร ของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว

2. การจัดให้มีระบบการตลาดภายในองค์กร โดยพิจารณาความสัมพันธ์ ภาระงานภายในในเชิงการให้บริการซึ่งกันและกัน โดยจัดให้มีการคำนวณต้นทุน ผลประโยชน์ ที่ส่งมอบให้แก่กันและกันมาใช้ และมีการเปรียบเทียบกับผลได้ที่เกิดขึ้นจากการใช้บริการจาก หน่วยงานภายนอกเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการให้บริการ

3. การแยกงานในด้านการกำหนดนโยบายกับงานในเชิงการปฏิบัติการและการ ให้บริการออกจากกัน โดยรัฐบาลและรัฐมนตรีที่รับผิดชอบกระทรวง จะมีบทบาทสำคัญในการ กำหนดนโยบายหรือกำหนดถึงคุณลักษณะของผลประโยชน์ที่ประชาชนพึงจะได้รับจากการ ดำเนินงานของรัฐ และเป็นผู้เลือกซื้อหรือจัดทำสัญญาในการให้บริการสาธารณะจากผู้ส่งมอบ บริการให้แก่ประชาชนตามกรอบของนโยบายที่รัฐบาลกำหนด โดยในการนี้ส่วนราชการจะต้อง สามารถเชื่อมโยงผลผลิตที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานกับผลลัพธ์หรือเป้าหมายทางนโยบายที่ รัฐบาลขึ้น ให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม

4. การถ่ายโอนอำนาจการบริหารจัดการด้านการเงิน การบริการบุคคล การบริการ พัสดุ ที่เป็นอำนาจของหน่วยงานกลาง(สำนักงาน ก.พ. สำนักงานประมาณ กรมบัญชีกลาง) ให้แก่ ผู้บริหาร และหน่วยปฏิบัติเพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ควบคู่ไปกับการมีพันธะความ รับผิดชอบต่อผลงาน โดยจัดให้มีกลไกระบบในการควบคุม ตรวจสอบ การรายงานผลการ ดำเนินงานให้มีความชัดเจนมากขึ้น มีการกำหนดตัวชี้วัดผลงานและการรายงานให้ผู้มีส่วนได้ส่วน เสียทุกฝ่ายทราบถึงความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานแก่รัฐบาลเป็นระยะ

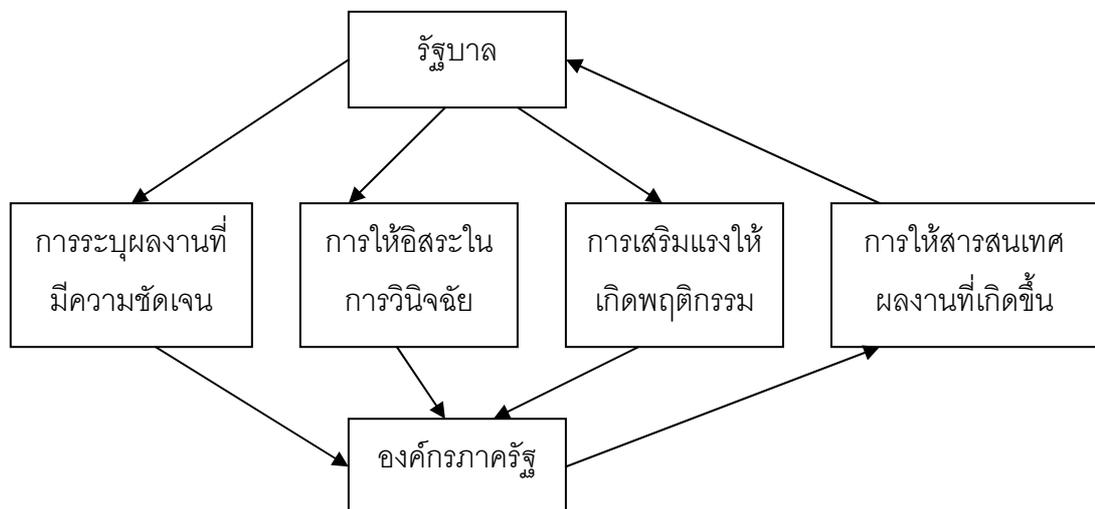
5. การประยุกต์ใช้เทคนิค เครื่องมือทางการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชนมาใช้ ในการปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการ โดยจัด ให้มีการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจถึงปรัชญา หลักการพื้นฐานของเครื่องมือทางการบริหารดังกล่าว ก่อนที่จะนำมาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับธรรมชาติขององค์กรภาคราชการ

6. การเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยจัดให้มีการสำรวจความคิดเห็น รับฟังถึงความต้องการของประชาชน ผู้รับบริการเป็นระยะๆ รวมทั้งให้มีช่องทางกลไกในการที่ประชาชน ผู้รับบริการจะได้มีโอกาส ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมรับผลประโยชน์จากกิจกรรมการดำเนินงานของรัฐบาล

ดังนั้นสัมพันธภาพระหว่างรัฐบาลและองค์กรสาธารณะในกระบวนการบริหารมุ่งสัมฤทธิ์ผลสามารถแสดงแผนภูมิได้เป็นดังนี้

ภาพที่ 2.5

แสดงสัมพันธภาพระหว่างรัฐบาลและองค์กรสาธารณะในการบริการสัมฤทธิ์ผล



สำหรับกระบวนการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนใช้ในการปรับปรุงระบบบริหารภาครัฐแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน

1. การวางแผนกลยุทธ์(Strategic Planning) เป็นกระบวนการวางแผนระยะ 3-5 ปีของหน่วยงานส่วนราชการ ที่หน่วยงานพึงต้องดำเนินการภายใต้หลักการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมและการเรียนรู้ร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ทั้งจากภายในและภายนอกหน่วยงาน เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมายการดำเนินงานของหน่วยธุรกิจและหน่วยงานโดยรวม การกำหนดกลยุทธ์ที่จะช่วยให้หน่วยงานบรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ และการจัดทำตัวชี้วัดผลงานหลัก (Key Performance Indicator: KPI) ตามพันธกิจ และเป้าหมาย โดยทำการกำหนดกลุ่มของตัวชี้วัดผลงานที่คาดหวังของหน่วยงานไว้ในรูปของตารางคะแนน การวัดผลการปฏิบัติงานแบบสมดุล(Balance Scorecard : BSC) ที่มีเป้าหมายเชิงปริมาณที่ชัดเจน สำหรับใช้เป็นเกณฑ์

มาตรฐานที่บ่งชี้ถึงผลสำเร็จของการดำเนินงานให้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรม และได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย

2. การจัดทำแผนงานประจำปี (Annual Performance Planning) หมายถึง การระบุรายละเอียดของผลผลิต กิจกรรม หน่วยงานผู้รับผิดชอบและเป้าหมายตามตัวชี้วัดผลงาน ทั้งส่วนที่เป็นผลผลิต และผลลัพธ์ของงานในหน้าที่ ที่ส่วนราชการมีพันธะสัญญาจะส่งมอบให้แก่รัฐบาล หรือประชาชนผู้รับบริการในแต่ละรอบปีทำการ ซึ่งควรจะต้องสอดคล้องมีความสัมพันธ์ในเชิงสาเหตุ และผลกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ในตารางคะแนนการวัดผลการปฏิบัติงานรวมทั้งทำการระบุถึงทรัพยากรที่ต้องการได้รับการสนับสนุนไปดำเนินการจากรัฐบาล ซึ่งจัดต้องดำเนินการโดยระบุในรูปแบบของต้นทุนต่อหน่วย(unit cost) การดำเนินการเพื่อที่รัฐบาลในการฐานะผู้ซื้อบริการจะได้พิจารณาให้ความเห็นชอบ และจัดสรรงบประมาณให้ตามแนวทางของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Base Budgeting System : PBBS)

3. การจัดทำรายงานผลดำเนินงานประจำปี (Annual Performance Report or Accountability Report) เมื่อส่วนราชการได้รับความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีและได้รับการอนุมัติงบประมาณสนับสนุนการดำเนินการ ส่วนราชการจะต้องจัดให้มีการดำเนินงานตามแผน และจัดทำระบบในการควบคุม ตรวจสอบผลงานตามแผนปฏิบัติการที่กำหนดจริง พร้อมทั้งจัดทำรายงานผลการดำเนินงานเพื่อแสดงถึงความก้าวหน้าของผลงานที่ดำเนินการได้จริงในรอบปีที่ผ่านมา โดยเปรียบเทียบผลงานจริง กับเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการประจำปี ทั้งในส่วนของผลผลิต ผลลัพธ์ ทรัพยากรที่ใช้ดำเนินงาน รวมทั้งชี้แจงถึงสภาพปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้น ตลอดจนแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขให้บังเกิดผลดีในปีต่อไป

4. การประเมินผลสำเร็จของการดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการ (Program Evaluation) หลังจากในส่วนราชการได้ดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการประจำปีครบรอบเวลาที่กำหนดของแผนกลยุทธ์ ส่วนราชการจะต้องทำการศึกษา เก็บรวบรวม ข้อมูลผลการดำเนินงาน โดยรวม เพื่อประเมินผลหรือตรวจวินิจฉัยว่า การดำเนินงานตามแผนประสบความสำเร็จหรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นอย่างไร รวมทั้งทำการประเมินสภาพแวดล้อมภายนอก และแนวโน้มของผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขทิศทางการดำเนินงานโดยรวม หรือกำหนดแผนกลยุทธ์ของส่วนราชการในรอบต่อไปให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงไปของสภาพแวดล้อมภายนอก และภายในองค์กร โดยอาจดำเนินการโดยมอบหมายให้หน่วยงานภายนอก(third party) ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินผลงานและได้มีการยอมรับจากรัฐบาล และส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการประเมินและรับผลการดำเนินงาน

นอกจากนี้ ในขั้นตอนของกระบวนการบริหารเชิงสัมฤทธิ์ยังนำเครื่องมือทางการบริการที่มีให้เลือกจำนวนมากมาเลือกสรรใช้ให้เหมาะกับสถานการณ์ ซึ่งเป็นแนวทางของของการบริหารภาครัฐในแบบต่าง ๆ อาทิ การบริหารรัฐกิจเชิงกลยุทธ์ (Public Strategic Management) ที่นำนโยบายทางธุรกิจมาเป็นหลักในการบริหารจัดการ ควบคู่ไปกับหลักธรรมาภิบาล เป็นต้น

จากกรอบแนวคิดการบริการจัดภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเป็นแนวทางที่หน่วยงานกิจการของวิฤกษ์จะฉายเสียงของกองทัพนำไปพัฒนาใช้บริหารกิจการในปัจจุบันและอนาคต ซึ่งจะเป็นประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

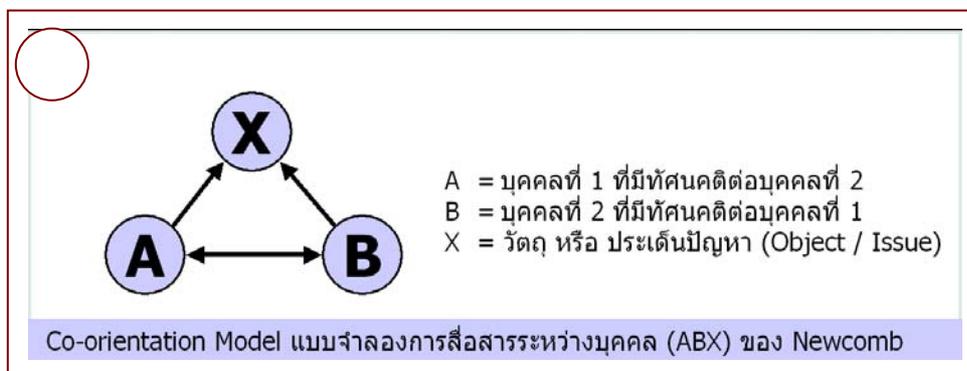
### ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่ของสื่อสารมวลชน

ทฤษฎีโครงสร้าง-หน้าที่ เป็นกรอบแนวคิดทางสังคมวิทยา มีองค์ประกอบเป็น 2 ส่วน (Macionis 1993) คือ 1. โครงสร้างสังคม (Social structure) ซึ่งเป็นรูปแบบอันถาวรที่เกิดจากความสัมพันธ์ของพฤติกรรมทางสังคม และ 2. หน้าที่ทางสังคม (Social functions) เป็นส่วนที่ทำหน้าที่เชื่อมโครงสร้างสังคมแต่ละส่วนเข้าด้วยกัน ทำให้ระบบสังคม (Structure of the Societal System) เกิดการประสานงานและทำงานร่วมกันเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งโครงสร้างของระบบประกอบด้วย บทบาท (Roles) บรรทัดฐาน (Norms) การควบคุมทางสังคม (Social Control) วิธีการจัดลำดับชั้นทางสังคม (Ranking) ตลอดจนการรวม (Aggregate) ลักษณะด้านภูมิหลัง (Demographics) ที่แตกต่างกันได้ด้วย

ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่ของสื่อสารมวลชนพัฒนามาจากทฤษฎีความโน้มเอียง (Co-Orientation theory) และทฤษฎีวิวัฒนาการนิยม (Evolutionism theory) ในช่วงศตวรรษที่ 18 ที่มองสังคมว่ามีการเปลี่ยนแปลงอย่างช้า ๆ ตามธรรมชาติ ซึ่งความเห็นต่างกันบางประการกับทฤษฎีวิวัฒนาการ คือ เชื่อว่าทุกระบบสังคมจะประกอบด้วยองค์ประกอบย่อย ๆ ที่ต่างทำหน้าที่ของตนเอง เพื่อให้ส่วนรวมทั้งหมดอยู่ได้อย่างมีเสถียรภาพ (Stability) สื่อมวลชนจึงเป็นกลไกในการขยายสังคม ทำให้เกิดทฤษฎีทางการสื่อสารอีกหลายทฤษฎีในกลุ่มทฤษฎีการสื่อสารมวลชน โดยนิวคอมป์ (Newcomb) มองว่า ประชาชนผู้รับสารมีอิทธิพลต่อการเสนอข่าวสารอย่างไร ส่งผลให้สื่อและสื่อสารมวลชน จำต้องกำหนดบทบาท ภารกิจของตนเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้รับสาร โดยถ้าต้องทำหน้าที่เพื่อสนองต่อประชาชนผู้รับสารว่าประชาชนต้องการอะไร จึงเป็นปัจจัยทำให้เกิดการกำหนดบทบาทของตัวสื่ออย่างเป็นธรรมชาติ (ภาพที่ 2.6)

ภาพที่ 2.6

แบบจำลองการสื่อสารระหว่างบุคคล ของ Newcomb



สังคมจะกำหนดขอบเขตของระบบสื่อ (Media System) ไว้ 3 ประการ คือ

1. คุณลักษณะของสื่อ (Media Characteristics) อันได้แก่เป้าหมายในทางเศรษฐกิจ (Economic Goals) ค่านิยม การนำเทคโนโลยีสื่อมวลชนมาใช้และการจัดรูปองค์การสื่อมวลชน
2. หน้าที่การแพร่ข่าวสาร (Information Delivery Functions) ทั้งในแง่ของปริมาณข่าวสาร (Number) และเป็นศูนย์กลางของการแพร่ข่าวสาร (Centrality) และ
3. นโยบายในการทำงาน (Operating Policies) ซึ่งได้แก่การติดตามเหตุการณ์ (Surveillance) การเลือกเหตุการณ์มาเป็นข่าวสาร (Selection) การคัดเลือกรายการบางเรื่องให้กับผู้รับสาร (Gate Keeping) และการถ่ายทอดข่าวสารไปยังผู้รับสาร (Transmitting)

ผู้รับสารจะมีเงื่อนไขอยู่ 2 ประการ คือ

1. ลักษณะที่บุคคลมีอยู่ตามความเป็นจริงในสังคม (Social Realistic) เป็นผลผลิตมาจากการที่บุคคลได้รับการอบรมสั่งสอนจากระบบสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งมากำหนดโครงสร้างพฤติกรรม

2. ความต้องการอาศัยข่าวสารจากสื่อมวลชน (Dependency on Media Information) เป็นผลผลิตโดยธรรมชาติจากระบบสังคมและวัฒนธรรม การเป็นสมาชิกสังคม ความต้องการในเรื่องต่าง ๆ และความต้องการข่าวสารจากระบบสื่อมวลชน

วิลเบอร์ แชรรมม์ (Wilbur Schramm, 1964, p. 247) ได้สรุปบทบาทและหน้าที่ของสื่อมวลชนในการพัฒนาประเทศ ไว้ดังนี้

1. เป็นผู้ตรวจสอบ (The media as watchman) คือ การให้ข่าวสารและคอยบอกเล่าเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างเที่ยงตรงและถูกต้อง โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาต้องทำให้ผู้รับสื่อเห็นโลกกว้างขึ้นเพื่อสร้างบรรยากาศเอื้ออำนวยต่อการพัฒนา
  2. ทำหน้าที่สนับสนุน หรือกระตุ้นประชาชนในการวิเคราะห์และการตัดสินใจในการเปลี่ยนแปลงความคิด ทศนคติ และการสร้างความเป็นอยู่ของตนเองและสังคมให้ดีขึ้น (The mass media can widen horizons)
  3. ทำหน้าที่จัดประเด็นความสนใจให้กับสังคม (The mass media can focus attention)
  4. เป็นผู้สร้างแรงบันดาลใจให้กับประชาชนได้ (The mass media can raise aspirations)
  5. สร้างบรรยากาศการพัฒนาให้เกิดขึ้น (The mass media can encourage development)
  6. ช่วยให้เกิดกระบวนการตัดสินใจในทางอ้อมทั้งในแง่ทัศนคติและค่านิยมต่างๆ ในสังคมที่ดีขึ้น (The mass media can help only indirect to change strongly attitudes or valued practices)
  7. ช่วยส่งเสริมการตัดสินใจโดยผ่านข่าวสารไปทางสื่อบุคคลต่อเนื่องที่มีผลดีขึ้น (The mass media can feed the interpersonal channels)
  8. ส่งเสริมการสร้างชื่อเสียงหรือสถานภาพให้กับบุคคลได้ (The mass media can confer status)
  9. ขยายนโยบายของรัฐให้เป็นที่เข้าใจ หรืออภิปรายกันกว้างขวางได้อย่างง่าย (The mass media can broaden the policy dialogue)
  10. ควบคุมหรือบังคับให้คนในสังคมปฏิบัติตามบรรทัดฐานทางสังคมได้ (The mass media can enforce social norms)
  11. ช่วยสนับสนุนการมีรสนิยมที่ดี (The mass media can help form tests)
  12. เปลี่ยนแปลงทัศนคติที่ไม่ฝังแน่นหรือค่อย ๆ เปลี่ยนทัศนคติบางอย่างให้มั่นคงขึ้น (The mass media can affect lightly held, and slightly canalize stronger attitudes)
  13. ทำหน้าที่เป็นครู (The mass media can as teachers)  
การจำแนกภารกิจของสื่อมวลชน ได้แก่
1. หน้าที่พื้นฐานต่อสังคม (Principle functions of mass media for society)

1.1 ด้านสารสนเทศ (Information) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ สภาพ เงื่อนไข สถานการณ์ของโลก และสังคม ความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงของอำนาจต่าง ๆ การเผยแพร่ข่าวสาร คุณภาพชีวิต

1.2 ด้านความสัมพันธ์เกี่ยวโยงในสังคม (Correlation) โดยการอธิบาย ดีความ เสนอแนะ วิจาร์ณ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ สถานการณ์ ข่าวสารต่าง ๆ ให้การสนับสนุนต่อ องค์การต่าง ๆ ภายใต้อบรมพื้นฐานและศีลธรรมของสังคม มีการอบรมศีลธรรมอันดี เป็นตัวเชื่อม ร้อยกิจกรรมต่าง ๆ ในสังคม ชุมชน สร้างความสามัคคี สร้างประชาธิปไตย จัดลำดับความสำคัญทาง ชนชั้น และสถานการณ์ต่าง ๆ

1.3 ด้านความต่อเนื่อง (Continuity) ทางวัฒนธรรม ให้เกิดการยอมรับวัฒนธรรม ย่อยที่แตกต่างกัน และพัฒนาวัฒนธรรมใหม่ที่ดี ส่งเสริมการรักษาค่านิยมที่ดี

1.4 ด้านความบันเทิง (Entertainment) ความสนุกสนาน เป็นการผ่อนคลาย ความตึงเครียดต่าง ๆ

1.5 ด้านการเคลื่อนไหวผลักดันทางวัฒนธรรม (Mobilization) โดยการณรงค์ใน รูปแบบต่าง ๆ

## 2. บทบาทหน้าที่ที่มีต่อการเป็นสื่อมวลชน

2.1 สารสนเทศ (Informational Technology) ให้สาระเกี่ยวกับจุดมุ่งหมาย และ เกี่ยวข้องกับกิจกรรมขององค์กรต่าง ๆ ให้สาระเกี่ยวกับเหตุการณ์ และสถานการณ์ภายนอกที่ เกี่ยวข้อง จัดลำดับความสำคัญก่อนหลัง ตามผลประโยชน์ของผู้เป็น "นายหน้าหอ" ให้สาระและ เรียกร้องด้านการโฆษณา และให้การศึกษและการรณรงค์ด้านข่าวสาร

2.2 การตีความ ได้แก่ ตีความด้านสาระ เหตุการณ์ ให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมาย ของผู้ประกอบการ (นายหน้าหอ) สร้างความคิดเห็น ประชาสัมพันธ์ สร้างภาพลักษณ์ วิพากษ์วิจารณ์คู่แข่ง

2.3 การแสดงออก แสดงออกในเรื่องเกี่ยวกับความเชื่อ ค่านิยม อุดมการณ์และ หลักการต่าง ๆ ช่วยพัฒนาจิตสำนึกของการเป็นเข้าเจ้าขององค์กรทางสังคม

2.4 การผลักดันให้เกิดการเคลื่อนไหวทางสังคม ด้วยการกระตุ้นความสนใจ กระตุ้น ให้เกิดการเข้าไปมีส่วนร่วมของภาครัฐ และประชาชนทั้งในด้านการสนับสนุนและคัดค้าน จัด ดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ ให้แก่สมาชิก พยายามโน้มน้าวใจให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (Agenda) การหาเงินทุน การสร้างอิทธิพลต่อผู้บริโภคทางสื่อโฆษณา

3. บทบาทหน้าที่ที่มีต่อภารกิจของตนเอง คือภารกิจด้านสารสนเทศ ด้านการตีความ ด้านการแสดงออกทางวัฒนธรรม และการพัฒนาทางวัฒนธรรม ด้านความบันเทิง และด้านการผลักดันให้เกิดการเคลื่อนไหวทางสังคม

4. บทบาทหน้าที่ที่มีต่อปัจเจกชน คือภารกิจที่ต้องตอบสนองให้ประชาชนในด้านการได้รับข่าวสาร สารสนเทศ การเพิ่มศักยภาพ แรงเสริม รูปแบบพฤติกรรม ในความเป็นส่วนตัว การติดต่อสัมพันธ์จนเกิดการรวมตัวกันในสังคม และการได้รับความบันเทิง

สำหรับความรับผิดชอบของสื่อมวลชน หรืออาจกล่าวได้ว่า คือหน้าที่ของสื่อที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่สำคัญในระบอบการปกครองของไทย ได้แก่

1. รับผิดชอบต่อองค์พระมหากษัตริย์ และรัฐทายาท ตลอดจนถึงผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยการเสนอข่าวเพื่อประโยชน์สาธารณะใด ๆ ต้องไม่ไปละเมิดต่อพระมหากษัตริย์ ดังปรากฏในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 “ผู้ใดหมิ่นประสาธต์ ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ต้องระวางโทษจำคุก ตั้งแต่สามปีถึงห้าปี”

2. รับผิดชอบต่อความมั่นคงของรัฐ ระบุไว้ในมาตรา 116 ประมวลกฎหมายอาญา “ผู้ใดกระทำความผิดให้ปรากฏแก่ประชาชน อันมิใช่เป็นการกระทำภายในความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมิใช่เพื่อแสดงความคิดเห็น หรือติชมโดยสุจริต ถ้าได้กระทำอย่างใดอย่างหนึ่งดังจะกล่าวต่อไปนี้

2.1 เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดินหรือรัฐบาล โดยใช้กำลังข่มขืนใจ หรือใช้กำลังประทุษร้าย

2.2 เพื่อให้เกิดความปั่นป่วน หรือกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชนถึงขนาดที่จะก่อความไม่สงบขึ้นในราชอาณาจักร

2.3 เพื่อให้ประชาชนล่วงละเมิดตามกฎหมายแผ่นดิน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี”

3. รับผิดชอบต่อศาสนาและตัวหรือสัญลักษณ์แทนพระศาสนา ระบุในมาตรา 206 “ผู้ใดกระทำความผิดด้วยประการใด ๆ แก่วัตถุหรือสถานอันเป็นที่เคารพในทางศาสนาของหมู่ชนใด อันเป็นการเหยียดหยามศาสนานั้น ต้องระวางโทษ...”

4. รับผิดชอบต่อหน้าที่อันชอบของพนักงานของรัฐ เช่น ไม่ดูหมิ่นเจ้าพนักงานซึ่งกระทำตามหน้าที่ ไม่กระทำการอันเป็นการดูหมิ่นศาลหรือผู้พิพากษา

ส่วนทางด้านจริยธรรม จรรยาบรรณ เป็นมุมมองจากภายในของตัวเอง หากสื่อไม่เอาตัวเองไปผูกพันกับธุรกิจมากเกินไป การสัมผัสเสี่ยงต่อการละเมิดจรรยาบรรณ ก็มีความเป็นไปได้สูง เพราะถ้าความโลภเข้าครอบงำก็จะลืมเรื่องจรรยาบรรณไปทันที

สถาบันศาสนา สถาบันครู สถาบันพยาบาล-สาธารณสุข สถาบันยุติธรรม และสถาบันสื่อ เป็นสถาบันที่ต้องมีจรรยาบรรณรองรับ เพราะเป็นเรื่องความรับผิดชอบภายใน ที่ประชาชนไม่อาจไปก้าวล่วงได้ หากสถาบันดังกล่าวไม่ใส่ใจและเข้มงวดกับคุณค่าความดีงามของตนเสียแล้ว สังคมก็จะมีแต่ความเดือดร้อน

ดังนั้น สื่อจะต้องมีความรับผิดชอบต่อจริยธรรมของตน และนำไปสู่การรักษาความเป็นกลางของสื่อ ด้วยเหตุผลที่ว่า คนดียอมยืนข้างคนดี คนเลวยอมยืนข้างคนดี สังคมขาดแคลนคนเลว ไม่เป็นไร แต่ถ้าขาดคนดี ก็อยู่ไม่ได้ ดังนั้น หากสื่อไม่ยืนอยู่ข้างใดเลย (คืออยู่เฉย ๆ เสนอแต่เรื่องผี เรื่อง ไสยศาสตร์ ไม่สนใจความเป็นอยู่ ความเป็นไปของสังคมเลย) คนดีก็ไม่เอาด้วย คนเลวก็เฉยๆ ที่เป็นเช่นนี้เพราะสื่อเอง ไม่มีจริยธรรมในตนเอง

จรรยาบรรณ ของวิชาชีพสื่อมวลชน

- 1) พึงตระหนักในความรับผิดชอบต่อทุกเรื่องที้ออกทางสื่อมวลชน
- 2) พึงเสนอข่าวตามที่มีหลักฐาน ถ้าหากภายหลังพบว่าผิดพลาด พึงแก้ข่าวด้วยความรับผิดชอบต่อ
- 3) พึงเสนอความรู้รอบตัว ที่มีคุณประโยชน์ต่อคนจำนวนมาก ทั้งนี้ โดยพิจารณาจากเหตุผล มิใช่สนใจโลมตามความต้องการของมวลชนแต่เพียงอย่างเดียว
- 4) พึงเสนอความบันเทิงที่ไม่เป็นพิษเป็นภัย ถ้าจำเป็น พึงแยกประเภทของผู้ชมและประกาศให้ทราบ
- 5) พึงสนองเป้าหมายของสังคม โดยสนับสนุนการอ้างชาติ ศาสนา สถาบันกษัตริย์ และระบอบประชาธิปไตย
- 6) พึงสุจริตต่อหน้าที่ โดยไม่ยอมรับอำมิสสินจ้าง ที่บิดเบือนเจตนารมณ์ของตนเอง
- 7) พึงดเว้นอบายมุขต่าง ๆ อันจะนำไปสู่การเสียอิสรภาพในการประกอบอาชีพ
- 8) พึงดเว้นการใช้สื่อมวลชนเพื่อการกลั่นแกล้งหรือแก้แค้น
- 9) ไม่พึงให้สื่อมวลชน เป็นเครื่องมือของผู้ใดผู้หนึ่งที่มีเป้าหมายมิชอบ
- 10) พึงส่งเสริมให้อำนาจทุกฝ่ายตามรัฐธรรมนูญ มีเสถียรภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของตน ตามกฎหมาย

ผลของการสื่อสารเป็นการกำหนดบทบาทของสื่อเองในสังคม ซึ่งแบ่งเป็นประเภทตามผลการเอื้อประโยชน์ของสื่อเองแยกได้ 6 กลุ่ม คือ

สื่อที่อยู่ฝั่งประชาชน เรียกว่า “สื่อสร้างสรรค์มวลชน” เพราะเอื้อประโยชน์มหาชน

สื่อที่อยู่ฝั่งนายทุน เรียกว่า “สื่อวังวนโลกียะ” เพราะเอื้อต่อทุนนิยม-บริโภคนิยม

สื่อที่อยู่ฝั่งนักการเมือง (แกงค์การเมือง) เรียกว่า “สื่อสาระศาสตร์” เพราะถูกใช้เป็นเครื่องมือแสวงประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องของนักการเมือง

สื่อที่อยู่ฝั่งนักวิชาการ เรียกว่า “สื่อสารักลยณชน” เพื่อมุ่งนำเสนอสาระที่เป็นเหตุเป็นผล มีหลักฐานอ้างอิงที่พิสูจน์ได้ และเป็นจริง

สื่อที่อยู่ฝั่งศีลธรรม ฝั่งเทพ และพระเจ้า เรียกว่า “สื่อแดนคนโลกุตระ” เพราะมุ่งนำเสนอหลักธรรมปฏิบัติ ให้คนพ้นทุกข์พ้นปัญหาชีวิต

สื่อที่อยู่ฝั่งไสยศาสตร์ เรียกว่า “สื่ออสาระโลกันต์” เพราะไม่ชอบและไม่ยุ่งการเมืองรวมทั้งเรื่องความขัดแย้ง มุ่งเสนอเรื่องภูตผี เรื่องลามาก เรื่องตลกไร้สาระ

ดังนั้น การทำหน้าที่ของสื่อสารมวลชนเป็นตัวเชื่อมบทบาทขององค์กรในสังคมทุกระดับ โดยรัฐและประชาชนก็มีหน้าที่ในการตรวจสอบบทบาททำที่ของสื่อมวลชนในระบบสังคมของตนเองด้วย ซึ่งประชาชนสามารถเลือกรับ หรือไม่รับสื่อตามเหตุของกลุ่มดังกล่าว

ในการศึกษาบทบาทของวิทยุกระจายเสียงเพื่อความมั่นคงของชาติ จะได้นำแนวคิดทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่สื่อสารมวลชน เพื่อกำหนดกรอบการศึกษาวิจัยบทบาทวิทยุกระจายเสียงเพื่อความมั่นคงของชาติ อย่างมีเหตุมีผลสอดคล้องต่อการเสนอแนวคิดตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้

### ทฤษฎีสื่อสารเพื่อการพัฒนา (Development Communication theory)

การสื่อสารเพื่อการพัฒนา หมายถึง การนำเอาการสื่อสารประเภท รูปแบบ และวิธีการต่างๆ มาช่วยส่งเสริมสนับสนุนกระบวนการในการพัฒนาประเทศ ได้แก่ การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม บรรทัดฐาน ค่านิยมต่าง รวมทั้งเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

ทฤษฎีสื่อสารมวลชนกับการพัฒนาประยุกต์มาจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ที่เรียกว่า ทฤษฎีพัฒนาการ (Development theory) ส่วนใหญ่จะใช้ในประเทศโลกที่สาม เป็นการเสนอแนะให้ยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจด้วยการระดมทุนระดมคนเข้าพัฒนาเกษตร อุตสาหกรรม หรือพาณิชย์ตามความเหมาะสมตามปัจจัยเศรษฐกิจและสภาพแวดล้อม หรืออาจสรุปความหมาย (กมลรัฐ อินทรทัศน์, 2542, น. 14-16) คือ การพัฒนา

สังคม หรือช่วยพัฒนาสังคมด้วยข่าวสาร โดยชี้ชัดว่าสื่อมวลชนควรจะต้องเข้าไปในจุดใดของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม สื่อมวลชนมิได้รับผิดชอบเฉพาะการเป็นแหล่งเผยแพร่ข่าวสารเท่านั้น แต่จะต้องก้าวออกไปพิจารณาว่าข่าวสารที่รับเข้าและส่งออกจะสามารถส่งผลกระทบต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในทางที่ดีได้มากน้อยเพียงใด

แนวคิดการสื่อสารเพื่อการพัฒนาแบ่งตามยุคสมัยออกเป็น 3 ยุคใหญ่ๆ ตามลักษณะของกระบวนทัศน์ (กาญจนา แก้วเทพ, 2543, น. 15-30) คือ

ยุคที่ 1 Dominant/ modernistic Paradigm เป็นช่วงทศวรรษ 1960-1970 เน้นการพัฒนาประเทศโลกที่สามให้มีความทันสมัยแบบตะวันตก โดยมองการพัฒนาเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นในแต่ละสังคมอย่างเป็นเส้นตรงก้าวหน้าแบบขั้นบันได (Unilinear) เมื่อเกิดแล้วมีแต่การรุดไปข้างหน้า ไม่มีกระบวนการย้อนกลับ (irreversible) เป็นกระบวนการที่มีเป้าหมาย เพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth) ด้วยการใช้เทคโนโลยีที่ลงทุนสูง และการวางแผนดำเนินการพัฒนาต้องอาศัยการวางแผนจากส่วนกลาง (Centralized planning)

ยุคที่ 2 Dependency Paradigm เป็นกระบวนทัศน์ที่ได้แย้งกระบวนทัศน์ Dominant / modernistic Paradigm โดยแนวคิดหลักว่า การพัฒนาความทันสมัยนั้นเป็นกระบวนการนำประเทศโลกที่สามไปพึ่งพาหรือขึ้นกับประเทศตะวันตกที่พัฒนาแล้ว

ยุคที่ 3 Alternative/ Another Development / Multiplicity Paradigm นับตั้งแต่ทศวรรษ 1980 มาจนถึงปัจจุบัน ได้เกิดกระบวนทัศน์ในการพัฒนาที่มีใช้เพียงแค่ปฏิเสธกระบวนทัศน์หลัก แต่เป็นการนำเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่รากฐานและค่านิยมของการพัฒนาใหม่ โดยมองว่าการพัฒนาไม่จำเป็นต้องมีเพียงกระบวนทัศน์เดียวที่ใช้กันอย่างเป็นสากล หากแต่ในแต่ละที่แต่ละแห่งอาจจะมีกระบวนทัศน์เฉพาะของตนเอง

ในขณะที่การแบ่งกระบวนทัศน์อีกแบบตามความต้องการที่เน้นการเปลี่ยนแปลงของสังคม ออกเป็น 2 ยุค (เกศินี จุฑาวิจิตร, 2548, น. 10-24) คือ

ยุคที่ 1 กระบวนทัศน์ที่เน้นเศรษฐกิจเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา (Economic Oriented Paradigm) เป็นกระบวนทัศน์ที่ปรากฏชัดในช่วงทศวรรษ 1950-1960 ซึ่งมีอิทธิพลครอบงำคนส่วนใหญ่ในปัจจุบัน แนวคิดการพัฒนาเป็นวาทกรรมหลักของการพัฒนาทั่วโลก ได้แก่ ทฤษฎีการทำให้ทันสมัย ทฤษฎีกระจายการพัฒนา และทฤษฎีลำดับขั้นของการเจริญเติบโต

ยุคที่ 2 กระบวนทัศน์ที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา (Human Oriented Paradigm) เป็นกระบวนทัศน์ที่เริ่มปรากฏในช่วง 1970-1980 ได้แก่ แนวคิดเรื่องกระจายรายได้

ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แนวคิดการพัฒนาที่เน้น ความต้องการพื้นฐาน ซึ่งต่อมาพัฒนาแนวคิดมาเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ซิงค์ (Sinha) (เสถียร เขยประทับ, 2538, น. 6) มองว่า เป็นกระบวนการเคลื่อนไหวจากสภาพที่ไม่น่าพอใจไปสู่สภาพที่น่าพอใจ การพัฒนาเป็นกระบวนการที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอไม่หยุดนิ่ง และ มิลลิแกน (Millikan) กับ แบลคเมอร์ (Blackmer) (เสถียร เขยประทับ, 2538, น. 79) กล่าวว่า สิ่งจำเป็นที่สุดสำหรับการเปลี่ยนแปลงในแต่ละสังคม คือ การที่ประชาชนต้องเปลี่ยนแปลงตนเอง สิ่งสำคัญในกระบวนการพัฒนา คือ ต้องมีกลไกที่สามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ภายในตัวของมันเอง และการเปลี่ยนแปลงนั้นต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ต่อเนื่องและคงทน ซึ่งระดับของการเปลี่ยนแปลงอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ความเชื่อ พฤติกรรม และความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ส่วนโพล (เสถียร เขยประทับ, 2538, น. 10) กล่าวถึงถึง การเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการมีโอกาสเข้าถึงสื่อมวลชนอาจจะเป็นการเปลี่ยนแปลงโดยตรงหรือโดยอ้อม ซึ่งผลที่มีต่อบุคคลอาจเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ความตั้งใจ (Attention)
2. ความสำคัญ (salience)
3. ข่าวสาร (information)
4. ทักษะ (skill)
5. รสนิยม (taste)
6. จินตภาพ (images)
7. ทัศนคติ (attitudes)
8. การกระทำ (action)

การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในสิ่งเหล่านี้เพียงอย่างเดียวอาจมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสิ่งอื่น ๆ แต่ละอย่างด้วย อย่างเช่น การกระทำของคนหนึ่ง อาจเปลี่ยนแปลงทัศนคติของอีกคนหนึ่ง

การที่จะนำสื่อมวลชนมาใช้ในการพัฒนาอย่างได้ผลนั้น สื่อมวลชนต้องมีลักษณะที่สำคัญ 4 ประการ (เสถียร เขยประทับ, 2538, น. 95-96) คือ

1. สื่อมวลชนสามารถเข้าถึงประชาชน
2. สื่อมวลชนที่เข้าถึงประชาชนต้องมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา
3. เนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสามารถทำให้ผู้รับสารเกิดความสนใจ

4. เนื้อหาต้องมีผล หรือมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงความรู้ ทักษะ และพฤติกรรม  
ของผู้รับสาร

คุณลักษณะของการสื่อสารเพื่อการพัฒนา

1. เป็นการสื่อสารที่มีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาที่เด่นชัดเป็นหลัก
2. เป็นการสื่อสารที่มีการวางแผนการกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชัดเจนบนพื้นฐานของ  
คุณค่า
3. เป็นการสื่อสารที่มีความเป็นเหตุเป็นผล ยืดหยุ่น และพิจารณาเป้าหมายที่ตั้งไว้  
เป็นหลัก
4. เป็นการสื่อสารที่ใช้ทั้งยุทธวิธี วัสดุอุปกรณ์สื่อสารเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้  
เป็นหลัก
5. เป็นการสื่อสารที่ใช้ข้อมูลพื้นฐานจากการศึกษาวิจัย ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง  
เป็นพื้นฐานในการดำเนินการ
6. เป็นการสื่อสารที่เน้นสหวิทยาการสาขาต่าง ๆ ร่วมกันพัฒนา
7. เป็นการสื่อสารที่มีพื้นฐานบนการวางแผนเพื่อการเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนา  
โดยมุ่งใช้ศักยภาพของการสื่อสารของสื่อ เพื่อส่งเสริมหรือกระตุ้นการพัฒนา
8. เป็นการสื่อสารที่มีใช้การจูงใจหรือแรงจูงใจเป็นองค์ประกอบหลัก
9. เป็นการสื่อสารที่ใช้วิธีการทางสังคมศาสตร์ในการสร้างประสิทธิภาพของ  
กระบวนการสื่อสาร
10. เป็นการสื่อสารที่เป็นเครื่องหรือกลไกการพัฒนาไม่ใช่เป็นผลของการพัฒนา
11. เป็นการสื่อสารที่พิจารณาธรรมชาติ ความต้องการจำเป็นของกลุ่มเป้าหมายที่  
กำหนดเป็นหลัก
12. เป็นการสื่อสารที่ตั้งอยู่บนฐานของการยอมรับและการตกลงใจร่วมกัน
13. เป็นการสื่อสารที่เป็นได้ทั้งระดับมหภาคและอนุภาคที่สามารถปรับใช้สื่อได้อย่าง  
มีเหตุมีผลตามสภาพที่เป็นจริง

การสื่อสารจะมีบทบาทเพื่อการพัฒนาประเทศจึงเป็นกลไกของการใช้การสื่อสาร  
เป็นเครื่องในการเปลี่ยนแปลงสังคมได้อย่างไร ซึ่งแต่ละสังคมจะมีความแตกต่างกันไป แต่หาก  
การสื่อสารไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างดีแล้วเป้าหมายของการพัฒนาย่อมได้รับกระทบตามไปด้วย  
และการใช้การสื่อสารที่เหมาะสมและถูกต้องจะมีแต่สร้างประโยชน์ให้กับสังคมเสมอ ในตรงกัน  
ข้ามหากใช้เป็นเครื่องมือในการทำลายล้างเป้าหมายก็เป็นสิ่งที่น่ากลัวเช่นกัน

จากแนวคิดทฤษฎีสื่อสารเพื่อการพัฒนา สามารถนำมาแนวทางการศึกษานโยบาย การสื่อสารเพื่อความมั่นคง แผนยุทธศาสตร์ต่าง ๆ และแนวคิดต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาบทบาท วิทยุกระจายเสียงเพื่อความมั่นคงของชาติอย่างเหมาะสม ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้

### งานวิจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้นำเสนองานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้อย่างพอสังเขป ดังนี้ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (2546, น. บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง “โครงสร้างตลาดสื่อวิทยุ และโทรทัศน์” จากการศึกษาพบว่าตลาดสื่อวิทยุและโทรทัศน์ รวมทั้งอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง โครงสร้าง พฤติกรรม และผลการดำเนินงานของสื่อ มีลักษณะของการผนวกกันในแนวดิ่งระหว่าง สถานีกับผู้ผลิตรายการที่ชัดเจนมากขึ้น แนวโน้มดังกล่าวทำให้ผู้ประกอบการอิสระรายย่อยมี โอกาสประกอบการน้อยลง ซึ่งการแข่งขันผูกขาดอยู่กับหน่วยงานรัฐและเอกชนรายใหญ่ มี อุปสรรคในด้านนโยบายอย่างเป็นทางการเป็นธรรมชาติ เมื่อต้องรอนแนวทางการกำกับดูแลที่เหมาะสมอันจะนำมา ซึ่งการปฏิรูปสื่อกระจายเสียงในประเทศไทยให้มีความหลากหลายของเนื้อหา และเอื้อต่อการ ดำเนินกิจการสื่อวิทยุกระจายเสียงมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

สพรั่งพร สุว่างวิบูลย์พงศ์ (2532, น. บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์เนื้อหาของบท วิทยุรายการเพื่อแผ่นดินไทยเพื่อเป็นแนวทางพื้นฐานในการปรับนโยบายและกลยุทธ์การสื่อสาร จากการศึกษา พบว่า เนื้อหารายการเพื่อแผ่นดินไทยนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับความมั่นคงทาง จิตวิทยามากที่สุด รองลงไปเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงทางด้านอาหาร การเมืองระหว่าง ประเทศ การเมืองภายในประเทศ และทางด้านเศรษฐกิจ เป็นการส่งเสริมประชาสัมพันธ์ให้คนรัก ชาติ และความสามัคคีมากกว่าการรายงานข่าว โดยลักษณะของบทวิทยุจะใช้ภาษาเพื่อการโน้มน้าว ใจมากกว่าภาษาที่ใช้ในการรายงานข่าว และเนื้อหาไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งมีความแตกต่างในการนำเสนอรูปแบบของรายการทั้งด้านภาษาและบทวิทยุที่ไม่สอดคล้องกัน มีข้อเสนอแนะ จัดให้มีการพัฒนาบุคลากร เพิ่มทักษะและความรู้ด้านวิชาการเกี่ยวกับการเขียน และการใช้ภาษาเพื่อโน้มน้าวใจ

ปัญญา แป้นเพชร (2541, น. บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง การสำรวจความคิดเห็นของ ประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครต่อรายการวิทยุที่ผลิตโดยศูนย์ผลิตรายการและข่าวกรมตำรวจ จากการศึกษาพบว่า ประชาชนให้การรับฟังรายการที่บ้าน แต่มักเป็นการฟังโดยบังเอิญ และติดตาม ฟังมานาน มีความพึงพอใจต่อรายการทั้งด้านเนื้อหาและการนำเสนอเรื่องที่ทันต่อเหตุการณ์และ

การใช้ประโยชน์ได้ในชีวิตประจำวัน ซึ่งมีความรวดเร็ว และน่าเชื่อถือ ทั้งนี้ลักษณะการรับฟังไม่มีความสัมพันธ์ต่อความพึงพอใจและการใช้ประโยชน์

สุภิญญา กลางณรงค์ (2543, น. บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง มาตรา 40 กับวาทกรรมการปฏิรูปสื่อ พบว่า การร่างกฎหมายประกอบมาตรา 40 ฉบับแรกมีความขัดแย้งเรื่ององค์กฤษฎีที่ จะมาทำหน้าที่จัดสรรและกำกับดูแลคลื่นความถี่ในกิจการโทรคมนาคม และวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ระหว่างฝ่ายรัฐที่สนับสนุนให้มีองค์กรเดียว ในขณะที่นักวิชาการ สื่อมวลชนและองค์กรพัฒนาคัดค้านการครอบงำ และเสนอให้แยกองค์กฤษฎีเพื่อถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งวาทกรรมของภาครัฐและธุรกิจโทรคมนาคมสนับสนุนแนวคิดที่เน้นเทคโนโลยีกับโลกไร้พรมแดน การค้าเสรี ทุนนิยม ส่วนวาทกรรมของนักวิชาการ สื่อมวลชนและองค์กรพัฒนาจะสนับสนุนแนวคิดปรัชญาสื่อสารมวลชนกับการปฏิรูปโครงสร้างที่ถ่วงดุลกระจายอำนาจ โปร่งใสและคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงการยืนยันหยัดความเป็นเจ้าของสื่อและสิทธิในการซื้อสื่อ โดยสื่อของรัฐต้องเป็นสื่อของสาธารณะ โดยรวมแล้วเป็นการปฏิรูปสื่อที่มีการปะทะกันในกระแสการเปลี่ยนผ่านทางสังคม นับเป็นการต่อสู้ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปสื่อตามบทบัญญัติใน มาตรา 40 ระหว่างแนวทางทุนนิยมเสรี อำนาจนิยม และประชาชนนิยม-ประชาธิปไตย โดยมีเรื่อง ของอำนาจและผลประโยชน์มาเกี่ยวพันโดยตรงและอยู่เบื้องหลังการปฏิวัติวาทกรรม ทั้งนี้วาทกรรมของทั้งสองฝ่ายต่างได้รับการผสมผสานอย่างลงตัวอยู่ด้วยกัน วาทกรรมหลักของรัฐยัง บั๊กหลักยืนอย่างหนาแน่น ในขณะที่ภาคประชาชนได้บั๊กหลักทางกฎหมาย ซึ่งยังจะต้องรอพิสูจน์ กระบวนการทางสังคม แต่สุดท้ายต้องมาพิจารณากันว่า วาทกรรมใดที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหา เรื่องระบบสื่อสารมวลชนที่มีปัญหาอยู่ในปัจจุบัน ไม่ใช่ไปสู่อปัญหาใหม่และใหญ่ขึ้นอีกตามมา

สิขเรศ ศิราภานต์ (2544, น. บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัยเรื่อง รูปแบบสถานีวิทยุกระจายเสียงภาคประชาชนที่พึงประสงค์สำหรับประเทศไทย ภายหลังการปฏิรูประบบวิทยุกระจายเสียง ตามเจตนารมณ์มาตรา 40 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 พบว่า กิจการวิทยุกระจายเสียงชุมชนภาคประชาชนมีส่วนร่วมมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องไปทั่วโลก ในแถบยุโรป อเมริกา ออสเตรเลีย เอเชีย ซึ่งในประเทศไทยได้มีการปฏิรูปการสื่อสารใน กิจการวิทยุกระจายเสียง ด้วยมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ในมาตรา 40 เจตนารมณ์ให้ กิจการวิทยุกระจายเสียงเป็นสมบัติของสาธารณะและประชาชนเป็นเจ้าของ ให้เป็นสถานีวิทยุ ดำเนินการโดยประชาชน เพื่อประชาชน ซึ่งมีโครงการนำร่องวิทยุชุมชนในระหว่างที่รอการจัดตั้ง องค์กฤษฎี.เพื่อกำกับดูแล แต่ไม่ใช่ดำเนินการโดยภาคประชาชน ทำให้รูปแบบของสถานี วิทยุกระจายเสียงภาคประชาชนยังขาดความชัดเจนและมีอุสรรคมาก คือ การขาดความรู้และการ

ต้นตัวใช้สิทธิของประชาชน รวมทั้งงบประมาณ หากจะดำเนินการต้องเน้นถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และจัดหางบประมาณกองทุน ระบบการบริหาร และรูปแบบของเนื้อหารายการที่หลากหลาย

เต็มพร บุนนาค (2547, น. บทคัดย่อ) ศึกษารายงานโครงการเรื่อง กลยุทธ์การสื่อสารงานข่าวกรองทหารเรือ นโยบายการปฏิรูปการสื่อสารงานข่าวกรองทหารเรือโดยการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวกรองทหารเรือ มีการกำหนดยุทธวิธี 4 ด้าน คือ ด้านการข่าวกรอง ด้านการต่อต้านข่าวกรอง ด้านการพัฒนาองค์บุคคล และด้านการพัฒนาระบบงานด้านการข่าว ซึ่งมีการตอบสนองนโยบายการบูรณาการด้านการข่าวกรองของประเทศ ที่เน้นผลสัมฤทธิ์และธรรมาภิบาล นำระบบเทคโนโลยีการสื่อสารมาใช้เป็นกลยุทธ์หลัก พร้อมกับพัฒนาประสิทธิภาพในการประสานงานหน่วยงานภายนอกที่รวดเร็ว ถูกต้อง แม่นยำมีความปลอดภัย

มันทนา ศรีเพ็ญประภา (2547, น. บทคัดย่อ) ศึกษารายงานโครงการเฉพาะบุคคล เรื่อง “การจัดผังรายการของสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร” พบว่า หลักการจัดผังรายการยึดกับนโยบายของคณะกรรมการบริหารสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภาเป็นหลัก โดยไม่คำนึงถึงปัจจัยอื่นใด การจัดผังรายการเป็นรายการข่าว และไม่มีอิสระในการดำเนินกิจการและทำหน้าที่สื่อมวลชนโดยแท้ เพราะถูกการเมืองเข้าแทรกแซง และยังคงพึ่งงบประมาณของรัฐ ดังนั้นการพัฒนากิจการและผังรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงจะต้องแยกจากรัฐสภา ทำให้เป็นองค์กรมีอิสระในการบริหารกิจการสื่อสารมวลชนด้านนิติบัญญัติ และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ทางรัฐเป็นผู้สนับสนุนด้านงบประมาณ

ชัยวัฒน์ ทับเพชร (2548, น. บทคัดย่อ) ศึกษารายงานโครงการเฉพาะบุคคล เรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารงานวิทยุ: กรณีการบริหารรายการวิทยุในแบบ Format Station โดยการศึกษาเปรียบเทียบ 3 บริษัทใหญ่ ได้แก่ บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) บริษัท สกาย-ไฮเน็ทเวิร์ค และ กลุ่มบริษัท คลิค เเรดิโอ จำกัด พบว่า แนวทางการบริหารองค์การแตกต่างกันไปตามวิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์การ โดยมีปัจจัยแวดล้อมภายในด้านบุคลากร เทคโนโลยีการผลิตและออกอากาศ การลงทุน และวัฒนธรรมองค์การ ส่วนปัจจัยภายนอกได้แก่ คู่แข่งขัน การตลาดกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ แรงกดดันทางสังคม และการรบกวนของคลื่นวิทยุชุมชน ซึ่งให้ความสำคัญกับกลยุทธ์ที่สามารถกำหนดเป้าหมายและจุดยืนทางด้านการตลาดที่ชัดเจน ทำการตลาดเชิงรุก และปรับรูปแบบเนื้อหาให้เป็นไปตามแนวโน้มของผู้ฟัง

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างหน้าที่และการบริหารขององค์กร สรุปได้ว่า เป็นผลงานวิจัยที่นำแนวคิดของโครงสร้างในระบบสื่อสารมวลชนที่มีผลต่อการพัฒนาองค์กร

และเปลี่ยนแปลงบริบทในสังคม โดยมีปัจจัยต่าง ๆ ของโครงสร้างทางสังคมเป็นตัวแปร ซึ่งเป็น  
แนวทางการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทสื่อวิทยุกระจายเสียงเพื่อความมั่นคงของชาติ ในการวิเคราะห์  
สรุปผลได้ตามวัตถุประสงค์ของงานวิจัยนี้