

บทที่ 2

กรอบแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องกระบวนการสื่อสารทางการเมืองเปรียบเทียบระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ภายใต้บริบทการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ศึกษากรณีจังหวัดสระบุรี ครั้งนี้ ผู้วิจัยเน้นแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการวิจัย ดังนี้

1. ทฤษฎีการสื่อสาร
2. ทฤษฎีการสื่อสารสองจังหวะ
3. ทฤษฎีการสื่อสารทางการเมือง
4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่
5. แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดทฤษฎี

ทฤษฎีการสื่อสาร

ความหมายของการสื่อสาร

วิลเบอร์ ชแรมม์ (Wilber Schramm)¹ ให้ความหมายว่า การสื่อสาร คือ การมีความเข้าใจร่วมกันต่อเครื่องหมายที่แสดงข่าวสาร

วอร์เรน ดับเบิลยู วีเวอร์ (Warren W. Weaver)² กล่าวว่า การสื่อสารมีความหมายกว้าง ครอบคลุมถึงกระบวนการทุกอย่าง ที่จิตใจของคน ๆ หนึ่ง อาจมีผลต่อจิตใจของคนหนึ่ง ไม่ใช่เพียงการพูดและการเขียนเท่านั้น แต่รวมถึง ดนตรี ภาพ การแสดง และพฤติกรรมอื่น ๆ ของมนุษย์

¹Wilber Schramm, *Channels and Audience in Handbook of Communication*, (Chicago: Rance Mcnelly Publishing Company, 1973).

² Warren W. Weaver, *The Mathematical Theory of Communication*, (Illinois: The University of Illinois Press, 1949).

จอร์จ เอ มิลเลอร์ (George A. miller)³ ให้ความหมายว่า การสื่อสารเป็นการถ่ายทอดข่าวสารจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง

เจอร์เกน รอย และเกรกอรี เบทสัน (Jurgen Ruesch and Gregory Bateson)⁴ ให้ความหมายการสื่อสารว่า หมายถึง การสื่อสารไม่ใช่การถ่ายทอดข่าวสารด้วยภาษาพูด และเขียนโดยมีเจตนาชัดเจนเท่านั้น แต่หมายถึงพฤติกรรมทุกอย่างที่บุคคลหนึ่งกระทำ แล้วส่งผลให้บุคคลอื่นเกิดความเข้าใจ

ความสำคัญของการสื่อสาร

การสื่อสาร เป็นกระบวนการเกิดขึ้นเป็นปกติวิสัยของคนทุกคน และมีความเกี่ยวข้องไปถึงบุคคลอื่นตลอดจนถึงสังคมที่แต่ละคนเกี่ยวข้องอยู่ ไม่ว่าจะทำอะไร ล้วนต้องอาศัยการสื่อสารเป็นเครื่องมือช่วยให้บรรลุจุดประสงค์ทั้งสิ้น จะเห็นได้จากการที่คนพยายามคิดค้น และพัฒนาวิธีการสื่อสารมาตั้งแต่สมัยโบราณ ทั้งภาษาพูด ภาษาเขียน ตลอดจนเครื่องมือหรือเทคนิควิธีการต่าง ๆ ล้วนเกิดจากความพยายามอย่างสูงของคน ต่อเนื่องมาหลายชั่วอายุ หากการสื่อสารไม่มีความสำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งแล้ว เครื่องมือและวิธีการสำหรับการสื่อสารต่าง ๆ เหล่านี้ ก็คงไม่เกิดขึ้นและพัฒนามาให้เห็นดังเช่นในปัจจุบัน ในสภาพสังคมที่คนจะต้องเกี่ยวข้องกันมากขึ้น เช่นปัจจุบัน การสื่อสารก็ยิ่งมีความสำคัญต่อบุคคล และสังคมมากขึ้น หากคนในสังคมขาดความรู้ความเข้าใจในการสื่อสาร ไม่สามารถถ่ายทอดความรู้ความคิด หรือทำให้เกิดความเข้าใจระหว่างกันได้ ย่อมจะทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย ปัญหา ที่เกิดขึ้นกับบุคคลและสังคมทุกวันนี้ มีอยู่ไม่น้อยที่เป็นสาเหตุมาจากความล้มเหลวของการสื่อสาร ดังนั้นการสื่อสารจึงมีความสำคัญสำหรับบุคคลและสังคมหลายด้าน คือ⁵

1. ด้านชีวิตประจำวัน ในชีวิตประจำวันหนึ่ง ๆ แต่ละคนจะต้องสื่อสารกับตัวเองและสื่อสารกับผู้อื่นตลอดเวลา นับตั้งแต่เวลาตื่นนอนก็ต้องสื่อสารกับตัวเองและคนอื่นที่อยู่ใกล้ตัว การ

³George A. Miller, *Read Language and Communication*, (New York: McGraw Hill Book Company Inc., 1951).

⁴Jurgen Ruesch and Gregory Bateson, *Therapeutic Communication*, (New York: W.W. Norton & Co., Inc., 1961).

⁵ประทุม ฤกษ์กลาง, *การประชาสัมพันธ์ทางการเมือง*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (ปรับปรุงแก้ไข), (ปทุมธานี: สำนักพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัยกรุงเทพ, 2549).

ฟังวิทยุ อ่านหนังสือ ออกจากบ้านไปปฏิบัติภารกิจประจำวัน ก็ต้องพบปะบุคคลและเหตุการณ์ต่าง ๆ ล้วนแต่เป็นเรื่องที่ต้องทำการสื่อสารอยู่ตลอดเวลา ไม่ในฐานะผู้ส่งสารก็ในฐานะผู้รับสาร หากคนเราขาดความรู้หรือทักษะการสื่อสาร ก็อาจทำให้การปฏิบัติภารกิจประจำวันอาจบกพร่องได้

2. ด้านสังคม การรวมกลุ่มในสังคมทั้งในระดับครอบครัว ชุมชน จนถึงระดับประเทศ จะต้องมีการสื่อสารให้เกิดความเข้าใจร่วมกันในเรื่องต่าง ๆ มีกระบวนการทำให้คนยอมอยู่ในกฎเกณฑ์กติกาของสังคม มีการถ่ายทอดความรู้และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

3. ด้านธุรกิจอุตสาหกรรม เกี่ยวกับการโฆษณาสินค้า การประชาสัมพันธ์ทั้งภายในและภายนอกองค์กรการบริหารติดต่อประสานงาน การฝึกอบรมพนักงาน การใช้เครื่องมือเทคโนโลยีการสื่อสาร ฯลฯ กิจกรรมด้านธุรกิจอุตสาหกรรมจะต้องมีการสื่อสารที่ดี จึงจะประสบผลสำเร็จได้

4. ด้านการเมืองการปกครอง กิจกรรมด้านการเมืองการปกครองจะต้องใช้การสื่อสารทุกขั้นตอน เช่น การประชาสัมพันธ์ผลงานของรัฐบาล การสร้างความเข้าใจกับประชาชนในเรื่องต่าง ๆ การบังคับบัญชาสั่งการ การให้บริการประชาชน การชักชวนให้ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย ซึ่งล้วนจะต้องใช้เทคนิควิธีการของการสื่อสารทั้งสิ้น

5. ด้านการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งต้องมีการติดต่อสร้างความสัมพันธ์ในด้านต่าง ๆ เช่น การค้าการทหาร การทำสนธิสัญญา ฯลฯ การมีนักการทูตประจำในประเทศต่าง ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ มีความจำเป็นต้องใช้การติดต่อสื่อสารระหว่างกันอยู่เสมอ หากผู้เกี่ยวข้องมีความรู้และทักษะในการสื่อสารเพียงพอ ย่อมสามารถสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันได้

ประเภทของการสื่อสาร

นักวิชาการด้านการสื่อสารมวลชน ได้จำแนกประเภทของการสื่อสารไว้แตกต่างกันหลายลักษณะ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่าจะใช้อะไรเป็นเกณฑ์ในการจำแนก ซึ่งเกณฑ์ในการจำแนกที่สำคัญนั้น แบ่งเป็น 2 ประการ คือ⁶

จำแนกตามกระบวนการหรือการไหลของข่าวสาร

1. จำแนกตามภาษาสัญลักษณ์ที่แสดงออก

⁶ประมะ สตะเวทิน, การสื่อสารมวลชน: กระบวนการและทฤษฎี, (กรุงเทพมหานคร: ภาพพิมพ์, 2541).

2. จำแนกตามจำนวนผู้สื่อสาร

1. จำแนกตามกระบวนการหรือการไหลของข่าวสาร แบ่งเป็น 2 ประเภทคือ

1.1 การสื่อสารทางเดียว (one-way communication) คือ การสื่อสารที่ข่าวสารจะถูกส่งจากผู้ส่งไปยังผู้รับในทิศทางเดียว โดยไม่มีการตอบโต้กลับจากฝ่ายผู้รับ เช่น การสื่อสารผ่านสื่อ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ การออกคำสั่งหรือมอบหมายงานโดย ฝ่ายผู้รับไม่มีโอกาสแสดงความคิดเห็น ซึ่งผู้รับอาจไม่เข้าใจข่าวสาร หรือเข้าใจไม่ถูกต้องตามเจตนาของผู้ส่งและทางฝ่ายผู้ส่งเมื่อไม่ทราบปฏิกิริยาของผู้รับจึงไม่อาจปรับการสื่อสารให้เหมาะสมได้ การสื่อสารแบบนี้สามารถทำได้รวดเร็วจึงเหมาะสำหรับการสื่อสารในเรื่องที่เข้าใจง่ายในสถานการณ์ของการสื่อสารบางอย่าง มีความจำเป็นต้องใช้การสื่อสารทางเดียว แม้ว่าเรื่องราวที่สื่อสารจะมีความซับซ้อนก็ตาม เช่น กรณีผู้รับและผู้ส่งไม่อาจพบปะ หรือติดต่อสื่อสารกันได้โดยตรง การสื่อสารแบบกลุ่มใหญ่ และการสื่อสารมวลชนซึ่งไม่อาจทราบผู้รับที่แน่นอน

1.2 การสื่อสารสองทาง (two-way communication) คือ การสื่อสารที่มีการส่งข่าวสารตอบกลับไปมาระหว่างผู้สื่อสาร ดังนั้น ผู้สื่อสารแต่ละฝ่ายจึงเป็นทั้งผู้ส่ง และผู้รับในขณะเดียวกัน ผู้สื่อสารมีโอกาสทราบปฏิกิริยาตอบสนองระหว่างกัน ทำให้ทราบผลของการสื่อสารว่าบรรลุจุดประสงค์หรือไม่ และช่วยให้สามารถปรับพฤติกรรมในการสื่อสารให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ตัวอย่างการสื่อสารแบบสองทาง เช่น การพบปะพูดคุยกัน การพูดโทรศัพท์ การออกคำสั่งหรือมอบหมายงานโดยฝ่ายรับมีโอกาสแสดงความคิดเห็น การสื่อสารแบบนี้ จึงมีโอกาสประสบผลสำเร็จได้มากกว่า แต่ถ้าเรื่องราวที่จะสื่อสารเป็นเรื่องง่าย อาจทำให้เสียเวลาโดยไม่จำเป็นในสถานการณ์ของการสื่อสารบางอย่าง เช่น ในการสื่อสารมวลชน ซึ่งโดยปกติมีลักษณะเป็นการสื่อสารทางเดียว นักสื่อสารมวลชนก็มีความพยายามที่จะทำให้มีการสื่อสาร 2 ทางเกิดขึ้น โดยการให้ประชาชนส่งจดหมาย โทรศัพท์ ตอบแบบสอบถาม กลับไปยังองค์กรสื่อมวลชน เพื่อนำผลไปปรับปรุงการสื่อสารให้บรรลุผลสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

2. จำแนกตามภาษาสัญลักษณ์ที่แสดงออก แบ่งเป็น

2.1 การสื่อสารเชิงวัจนะ (verbal communication) หมายถึง การสื่อสารด้วยการใช้ภาษาพูด หรือเขียนเป็นคำพูด ในการสื่อสาร

2.2 การสื่อสารเชิงอวัจนะ (non-verbal communication) หมายถึง การสื่อสารโดยใช้รหัสสัญญาณอย่างอื่น เช่น ภาษาท่าทาง การแสดงออกทางใบหน้า สายตา ตลอดจนถึงน้ำเสียง ระดับเสียง ความเร็วในการพูด เป็นต้น

3. จำแนกตามจำนวนผู้สื่อสาร

กิจกรรมต่าง ๆ ของบุคคลและสังคม ถือว่าเป็นผลมาจากการสื่อสารทั้งสิ้น ดังนั้น การสื่อสารจึงมีขอบข่ายครอบคลุมลักษณะการสื่อสารของมนุษย์ 3 ลักษณะ คือ

3.1 การสื่อสารส่วนบุคคล (intrapersonal communication) หมายถึง การคิด การตัดสินใจของบุคคล คนใดคนหนึ่ง ที่จะแสดงพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งออกมา เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอยู่เป็นประจำในตัวบุคคล ไม่ว่าจะโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม การสื่อสารส่วนบุคคล เป็นพื้นฐานของการติดต่อกับผู้อื่น ทั้งนี้เพราะการที่เราจะติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่นนั้น ในขั้นแรกจะต้องมีการเรียนรู้ หรือตัดสินใจในตนเองเสียก่อน และเมื่อใดก็ตามที่มีการติดต่อสื่อสารกับคนอื่น คนเราก็จะต้องสื่อสารกับตัวเองไปด้วยในขณะเดียวกัน การสื่อสารส่วนบุคคลเกิดขึ้นทันที ที่บุคคลมีการคิด ผลของการคิดนำไปสู่การตัดสินใจแสดงพฤติกรรมของคน การสื่อสารส่วนบุคคล จึงมีความสำคัญต่อการศึกษา ในเรื่องของการสื่อสาร ทั้งนี้เพราะเกี่ยวพันไปถึง ความรู้สึกนึกคิด ค่านิยม ซึ่งย่อมมีผลสะท้อนต่อบุคคลอื่นและสังคมด้วยลักษณะของการสื่อสารส่วนบุคคล อาจเป็นไปแบบของการปกปิด เช่น การคิด การพูด การเขียนที่ไม่มีเจตนาให้ผู้อื่นทราบ หรือเป็นแบบเปิดเผย แต่ไม่มีจุดประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับผู้อื่น มีบุคคลเพียงคนเดียวเท่านั้น ที่อยู่ในกระบวนการของการสื่อสาร จึงไม่อาจวัด หรือทราบความต้องการข่าวสารจากภายนอกได้ การรับสารในการสื่อสารส่วนบุคคล มีช่องทางการรับได้ 2 รูปแบบคือ

(1) การรับสารเฉพาะตัว เช่น ความคิดคำนึง ความกลัว ที่เกิดขึ้น ภายในตัวเอง ซึ่งแตกต่างกันไปตามประสบการณ์ และสภาพจิตใจของแต่ละบุคคล

(2) การรับสารจากภายนอก เป็นการรับรู้สิ่งที่อยู่รอบตัว บุคคลทั่วไปมีประสบการณ์เหมือนกัน เช่น ความหอมของดอกไม้ ความเจ็บปวด ฯลฯ แต่ปฏิกิริยาตอบสนองอาจไม่เหมือนกัน

3.2 การสื่อสารระหว่างบุคคล (interpersonal communication) เป็นการสื่อความหมายของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เช่น การพูดคุย อภิปราย ได้วาทะ การประชุมสัมมนา การเรียนการสอน การสั่งงาน ตลอดจนการติดต่อสื่อสารอื่น ๆ ในชีวิตประจำวัน การสื่อสารลักษณะนี้ ถือว่าเป็นการสื่อสารที่สมบูรณ์และมีโอกาสบรรลุจุดประสงค์ได้ดีที่สุด ผู้สื่อสารสามารถแสดงปฏิกิริยาตอบสนองต่อกัน ความหมายของการสื่อสารโดยทั่วไป หมายถึงการสื่อสารประเภทนี้

การสื่อสารระหว่างบุคคลแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

(1) การสื่อสารแบบสองต่อสอง หรือเผชิญหน้า (face to face or interpersonal communication) เป็นการสื่อสารระหว่างบุคคลสองคน เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน การสื่อสารแบบนี้ทั้งสองฝ่ายจะร่วมกันกระทำการสื่อสารตอบโต้กัน ผลัดเปลี่ยนบทบาทในการเป็นผู้ส่งและ

ผู้รับกันไปเรื่อย ๆ จนกระทั่งบรรลุจุดมุ่งหมายในการสื่อสาร ซึ่งจะบรรลุได้ก็ต่อเมื่อทั้งสองเตรียมตนเองให้พร้อม ที่จะส่งสาร นอกจากนั้น ยังมีปัจจัยด้านความคิด ความเชื่อ เจตคติ ทักษะ สังคม และวัฒนธรรมเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

(2) การสื่อสารระหว่างกลุ่มบุคคล (group communication) สามารถแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก คือการสื่อสารกลุ่มย่อยเป็นการสื่อสารระหว่างบุคคล ตั้งแต่สองคนขึ้นไปซึ่งร่วมกันกระทำกิจกรรมอย่างเดียวกัน และสามารถติดต่อกันได้ทั่วถึงทันที ซึ่งแต่ละคนพยายามที่จะสร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นภายในตัวเองด้วย การสื่อสารลักษณะนี้มีความยุ่งยากสลับซับซ้อนมากขึ้นกว่าการสื่อสารระหว่างบุคคลแบบสองต่อสอง ลักษณะที่สองคือการสื่อสารกลุ่มใหญ่เป็นการสื่อสารที่เพิ่มความยุ่งยากซับซ้อนขึ้น เช่น การสื่อสารภายในองค์การหรือหน่วยงานต่าง ๆ และวิธีการสื่อสารจะต้องใช้สื่อต่าง ๆ เข้ามาช่วย มีลักษณะเป็นทางการมากขึ้น และอาจจะเป็นการสื่อสารทางเดียวมากขึ้น สมาชิกของกลุ่มไม่สามารถมีปฏิริยาย้อนกลับ และตอบได้ทันที

(3) การสื่อสารสาธารณะ (public communication) นักวิชาการสื่อสารบางคนจัดให้การสื่อสารประเภทนี้อยู่ในการสื่อสารแบบกลุ่มใหญ่ แต่ความเป็นจริงแล้ว การสื่อสารแบบนี้มีลักษณะแตกต่างไปในแง่ที่ว่า ผู้รับสารประกอบด้วยบุคคลหลายประเภท และหลายลักษณะแตกต่างกันไป แต่มารวมกันในการสื่อสารเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การปาฐกถา การกล่าวสุนทรพจน์ การปราศรัยหาเสียงเลือกตั้งของนักการเมือง เป็นต้น แบบนี้อาจมีการติดต่อสองทางเกิดขึ้นได้ แต่ค่อนข้างจำกัด ทำให้ผู้ส่งไม่ทราบปฏิริยาย้อนกลับได้ทันที ผู้ส่งสารจึงต้องใช้หลักการสังเกต การคาดคะเนจากปฏิริยาท่าทางของผู้รับสาร ซึ่งอาจตรงหรือไม่ตรงความจริงได้ แต่อย่างน้อยผู้ส่งสารยังพอมีโอกาสปรับการสื่อสารของตนได้ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การสื่อสารระหว่างบุคคลประสบความสำเร็จ ที่สำคัญ คือ

- การเปิดเผยตนเอง และนำตนเองเข้าไปเกี่ยวข้อง ข้อนี้นับว่าเป็นสิ่งจำเป็นมากสำหรับการสื่อสารระหว่างบุคคล คือ การแสดงอารมณ์ ความรู้สึก ความจริงใจต่อกันระหว่างผู้สื่อสาร และแสดงให้เห็นว่าตนเองมีความเกี่ยวข้อง เป็นส่วนหนึ่งของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นมีส่วนร่วมในผลที่เกิดจากเรื่องราวที่กำลังสื่อสารกันอยู่

- การตั้งใจฟัง เนื่องจากการสื่อสารส่วนใหญ่ ใช้การพูดในการสื่อสาร ดังนั้น นอกจากความสามารถในการพูด การใช้ภาษาของผู้สื่อสารแล้ว ผู้ฟังมีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของการสื่อสารด้วย การฟังอย่างตั้งใจ หรือมีเจตนาที่จะรับฟังด้วยความหวังว่าจะได้ประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งจากผู้พูด ย่อมจะช่วยให้การสื่อสารได้ผลยิ่งขึ้น

3.3 การสื่อสารมวลชน (mass communication) เป็นการสื่อสาร ที่ถ่ายทอดความรู้ข่าวสารโดย สื่อมวลชน (Mass media) ไปยังผู้รับหรือกลุ่มเป้าหมายที่ไม่แน่นอน และไม่จำกัดจำนวน เช่น การสื่อสารโดยวิทยุกระจายเสียง หนังสือพิมพ์ วิทยุโทรทัศน์ วารสาร นิตยสาร การสื่อสารประเภทนี้ ทำให้ปฏิกริยาการโต้ตอบเกิดขึ้นได้ยากและช้ากว่าการสื่อสารประเภทอื่นมาก อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าการสื่อสารมวลชน เป็นผลผลิตของความก้าวหน้าในด้านเทคโนโลยี และวิวัฒนาการของการติดต่อสื่อสารของมนุษย์ คือผลมาจากการคิดค้นหาเครื่องมือในอันที่จะถ่ายทอดข่าวสารไปยังมวลชนจำนวนมาก สำหรับสังคมที่มีการขยายตัวและซับซ้อนมากขึ้น

องค์ประกอบของการสื่อสาร

การสื่อสารเป็นพฤติกรรมอย่างหนึ่งของมนุษย์ เช่นเดียวกับพฤติกรรมอย่างอื่น เช่น การกินอยู่หลับนอนการทำงาน การเล่นกีฬา และเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นเป็นประจำในชีวิตประจำวันของแต่ละบุคคล ซึ่งลักษณะการสื่อสารในชีวิตประจำวันของคนเรานั้น อาจเกิดขึ้นทั้งการสื่อสารระหว่างมนุษย์ด้วยกันเอง สื่อสารกับสัตว์อื่น ตลอดจนการสื่อสารกับเครื่องมือ โดยเฉพาะปัจจุบันได้มีการค้นพบ และนำคอมพิวเตอร์มาใช้ในงานต่าง ๆ อย่างมาก จึงมีการสื่อสารรูปแบบใหม่เกิดขึ้น คือ การสื่อสารกับเครื่องมือ อย่างไรก็ตาม การสื่อสารระหว่างมนุษย์ด้วยกันเอง (Human Communication) ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญที่สุด และเป็นความหมายที่แท้จริงของการสื่อสาร ซึ่งการสื่อสารจะเกิดขึ้นเมื่อบุคคลหนึ่ง ต้องการถ่ายทอดหรือส่งข่าวสารไปยังบุคคลอีกคนหนึ่ง ดังนั้นกระบวนการสื่อสารจึงมีองค์ประกอบ คือ ผู้ส่งสาร (sender) สาร (message) สื่อ หรือช่องทาง (channel) และผู้รับสาร (receiver) ซึ่งอธิบายความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ ในกระบวนการของการสื่อสารไว้ดังนี้ คือ⁷

1. ผู้ส่งสาร (sender) หมายถึงแหล่งกำเนิดสาร อาจเป็นบุคคล องค์กร สถาบัน หรือคณะบุคคลที่เป็นผู้กำหนดสาระ ความรู้ ความคิด ที่จะส่งไปยังผู้รับสาร ดังนั้น การสื่อสารจะบรรลุจุดประสงค์หรือไม่ เพียงใด จึงขึ้นอยู่กับผู้ส่งสาร และสารที่ส่งเป็นสำคัญ

⁷ สุรสิทธิ์ วิทยารัฐ, หลักการสื่อสารมวลชน, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, 2549).

2. สาร (message) หมายถึงเรื่องราว ความรู้ความคิดต่าง ๆ ที่ผู้ส่งประสงค์จะให้ไปถึงผู้รับ มีองค์ประกอบที่เป็นปัจจัยชี้ความสำเร็จของการสื่อสาร 3 ประการ คือ (1) เนื้อหาของสาร (2) สัญลักษณ์หรือรหัสของสาร (3) การเลือกและจัดลำดับข่าวสาร

3. ตัวเข้ารหัสสาร (encoder) สารที่จะส่งไปยังผู้รับนั้น ปกติเป็นความรู้ความคิดที่ไม่อาจจะส่งออกไปได้โดยตรง จำเป็นต้องทำให้สารนั้นอยู่ในลักษณะที่จะส่งได้ เช่น ทำให้เป็นคำพูด สัญลักษณ์ ภาษาท่าทาง หรือรหัสอื่น ๆ การสื่อสารโดยทั่วไปผู้ส่งสาร เช่น เป็นคำพูด หรืออาจจะใช้เครื่องมือสื่อสารต่าง ๆ เป็นเครื่องช่วย เช่น โทรศัพท์ โทรศัพท

4. ช่องทางการสื่อสาร (channel) ข่าวสารจากผู้ส่ง จะถูกถ่ายทอดโดยอาศัยสื่อ หรือตัวกลาง (Media) ซึ่งอาจเป็นสื่ออย่างง่าย เช่น การพบปะพูดคุยกันตัวต่อตัว การเขียน การแสดง กิริยาท่าทาง ไปจนถึงการใช้สื่อที่มีความซับซ้อนยิ่งขึ้น เช่น วิทยุ โทรทัศน์ คอมพิวเตอร์ ภาพยนตร์ ฯลฯ

5. การแปลรหัสสาร (decoder) คือ การแปลความหมายของรหัสสัญญาณที่ส่งมายังผู้รับ เพื่อให้เกิดความเข้าใจ หากผู้ส่งใช้รหัสสัญญาณที่ผู้รับสามารถแปลความหมายได้เองโดยตรง เช่น ใช้ภาษาที่ผู้รับเข้าใจการสื่อสารก็จะง่ายขึ้น แต่หากผู้ส่งใช้รหัสสัญญาณที่ผู้รับไม่อาจเข้าใจได้ เช่น ใช้ภาษาที่ผู้รับฟังไม่เข้าใจ การสื่อสารก็จะเพิ่มความยุ่งยากซับซ้อนยิ่งขึ้น ซึ่งย่อมจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการสื่อสาร

6. ผู้รับ (receiver) เป็นจุดหมายปลายทาง (destination) ของการสื่อสาร ซึ่งจะต้องมีการรับรู้ เข้าใจหรือแสดงพฤติกรรม ตามที่ผู้ส่งสารต้องการ หากไม่เป็นไปตามนั้น ก็ถือว่าการสื่อสารนั้นล้มเหลว ผู้รับสารจะต้องมีทักษะการสื่อสาร (communication skill) ดีเช่นเดียวกับผู้ส่งสารจึงจะช่วยให้การสื่อสารบรรลุผลสมบูรณ์

7. ปฏิกริยาของผู้รับสาร และการตอบสนอง (response and feed back) เมื่อผู้รับได้รับสาร และแปลความหมายจนเป็นที่เข้าใจอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว ผู้รับย่อมจะมีปฏิกริยาตอบสนองต่อสารอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย เช่น เห็นด้วย ไม่เห็นด้วย คล้อยตามหรือต่อต้าน ซึ่งการตอบสนองของผู้รับอาจผิดไปจากผู้ส่งต้องการก็ได้ปฏิกริยาตอบสนองของผู้รับ หากได้มีการย้อนกลับ (feed back) ไปยังผู้ส่งสารให้รับรู้ จะช่วยให้เกิดการปรับการสื่อสารให้ได้ผลดียิ่งขึ้น กรณีเช่นนี้เรียกว่า การสื่อสารแบบสองทาง (two-way communication) การตอบสนองของผู้รับสารกลับไปยังผู้ส่งสาร ย่อมจะต้องเกิดกระบวนการสื่อสาร เริ่มต้นขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยผู้รับจะทำหน้าที่เป็นผู้ส่งสาร และผู้ส่งสารในตอนแรกจะทำหน้าที่เป็นผู้รับสารแทน ซึ่งจะต้องอาศัยองค์ประกอบต่าง ๆ ของการสื่อสารเช่นเดียวกับการสื่อสารในขั้นตอนแรก การสื่อสารแบบ 2 ทาง ผู้สื่อสารจะทำหน้าที่ เป็นทั้งผู้รับและผู้ส่งสารพร้อม ๆ กัน

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการสื่อสาร

การสื่อสาร มีองค์ประกอบในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว องค์ประกอบแต่ละด้านล้วนเป็นปัจจัยที่จะส่งผลให้การสื่อสารประสบผลสำเร็จ หรือล้มเหลวได้ทั้งสิ้น องค์ประกอบสำคัญที่ส่งผลอย่างสูงต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการสื่อสาร ได้แก่ คุณสมบัติของผู้สื่อสาร การใช้สื่อและเทคนิควิธีในการสื่อสาร⁸

1. คุณสมบัติของผู้สื่อสาร

การสื่อสาร มีทั้งลักษณะทางเดียว และการสื่อสารแบบสองทาง ในกรณีที่เป็นการสื่อสารแบบทางเดียวผู้รับสารและผู้ส่งสารไม่พบกัน ขาดโอกาสตอบสนองและย้อนกลับ ทำให้การสื่อสารได้ผลน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสื่อสารมวลชนต่าง ๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ซึ่งแม้ว่าจะมีการย้อนกลับ (feedback) บ้างก็เป็นเพียงบางโอกาสเท่านั้น ผู้ส่งสารทำหน้าที่ส่งสารเพียงอย่างเดียว ผู้รับก็ทำหน้าที่รับเพียงอย่างเดียวเช่นกัน จึงมีโอกาสเกิดความเข้าใจผิด หรือบิดเบือนข่าวสารได้ง่าย และนอกจากนี้การสื่อสารแบบมวลชน ยังมีอุปสรรคอีกอย่างหนึ่ง คือความไม่แน่นอนของผู้รับหรือกลุ่มเป้าหมาย ดังนั้นในการสื่อสารแบบทางเดียว ฝ่ายผู้ส่งสารจะต้องมีความรู้ ความสามารถ มีทักษะในการสื่อสาร และมีความรับผิดชอบอย่างสูง ส่วนในฝ่ายรับเองก็ต้องมีความรู้ความสามารถ เพียงพอที่จะวิเคราะห์ และเชื่อถือข่าวสารต่าง ๆ อย่างมีเหตุผล ผู้รับข่าวสารที่มีความรู้ มักวิเคราะห์ และเชื่อถือความรู้ข่าวสารต่าง ๆ อย่างมีเหตุผล ส่วนผู้รับสารที่ขาดความรู้ มักวิเคราะห์ วิจารณ์ หรือตัดสินใจเชื่อโดยอาศัยเพียง "สามัญสำนึก" มากกว่าการใช้เหตุผลการสื่อสารจะประสบผลที่ต้องการเพียงใดนั้น จึงขึ้นอยู่กับปัจจัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สื่อสาร ที่สำคัญ 5 ประการ คือ

1.1 มีความรู้ความสามารถ หากผู้สื่อสารมีความรู้ความสามารถทั่วไป อยู่ในระดับสูง จะมีความเชื่อมั่นในตนเอง รับรู้และเข้าใจสิ่งต่าง ๆ ได้รวดเร็ว แต่หากผู้สื่อสารมีความรู้ความสามารถต่ำ ความสามารถในการรับรู้และเข้าใจสิ่งต่าง ๆ ย่อมจะต่ำไปด้วย หากผู้ส่งสารและผู้รับสารมีพื้นฐานความรู้แตกต่างกัน กรณีผู้ส่งสาร มีความรู้ ความสามารถสูงกว่าผู้รับสาร จะให้ผลสำเร็จของการสื่อสาร ดีกว่ากรณีผู้ส่งสารมีความรู้ความสามารถต่ำกว่าผู้รับสาร

1.2 มีทักษะในการสื่อสาร คือมีความเชี่ยวชาญ สามารถในการพูด การเขียน การแสดง มีจิตวิทยาการจูงใจสูง ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะต้องอาศัยความรู้ความสามารถ และการฝึกฝนตนเองเป็นสำคัญ

⁸ปรมะ สตะเวทิน, การสื่อสารมวลชน: กระบวนการและทฤษฎี.

1.3 มีเจตคติที่ดี ผู้สื่อสารที่มีเจตคติที่ดีต่อกัน จะช่วยให้เข้าใจซึ่งกันและกันได้ง่ายขึ้น รู้จักวิเคราะห์ความรู้ ความคิด ข่าวสารต่าง ๆ อย่างเป็นเป็นกลางและมีเหตุผล แต่หากหากผู้สื่อสารมีเจตคติที่ไม่ดีต่อกัน อาจมองกันในแง่ร้ายและบิดเบือนข่าวสาร

1.4 พื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรม เนื่องจากสังคม วัฒนธรรม รวมถึง เพศ และอายุ เป็นตัวกำหนดความเชื่อ ความรู้สึกนึกคิดของคนในสังคม ผู้ที่จะสื่อสารเข้าใจกันได้ดีที่สุดนั้น ได้แก่ผู้ที่มีพื้นฐานทางสังคมวัฒนธรรมเหมือนกัน ทั้งผู้รับและผู้ส่ง ผู้สื่อสารที่มีความแตกต่างทางสังคมวัฒนธรรม อาจทำให้การสื่อสารล้มเหลว ทั้งนี้เพราะการพูด หรือการปฏิบัติอย่างหนึ่งในสังคมหนึ่ง อาจแปลความหมายแตกต่างไปจากอีกสังคมหนึ่ง

2. สื่อและเทคนิคการสื่อสาร

การสื่อสาร เป็นศาสตร์ที่ต้องอาศัยทั้งบุคคล วัสดุเครื่องมือ และเทคนิควิธีการในการสื่อสาร ดังนั้น ความสำเร็จในการสื่อสารส่วนหนึ่งจึงขึ้นอยู่กับทางเลือก และการใช้สื่ออย่างเหมาะสม สื่อ (media) โดยทั่วไปหมายถึงสิ่งที่นำ หรือถ่ายทอดสาร จากผู้ส่งไปยังผู้รับ เช่น เสียงพูด กิริยาท่าทาง สิ่งพิมพ์ วิทย์ โทรทัศน์ ฯลฯ ผู้รับจะรับสารได้โดยประสาทในการรู้สึก อันได้แก่ การเห็น การได้ยิน การสัมผัส การได้กลิ่น การได้รับรส สื่อ จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญในการสื่อสาร สื่อแต่ละอย่างมีคุณสมบัติที่จะก่อให้เกิดการรับรู้ แตกต่างกันไป เช่น สิ่งพิมพ์ ทำให้ได้รับสารโดยการเห็น วิทย์ ทำให้รับสารได้ด้วยการได้ยิน โทรทัศน์ ให้รับสารได้ทั้งการเห็น และการได้ยิน ผู้ส่งสารจึงต้องพิจารณาเลือกที่จะใช้สื่อประเภทใด จึงจะเหมาะสม และมีประสิทธิภาพสูงสุด แม้จะเป็นสื่อประเภทเดียวกัน ก็ยังอาจต้องพิจารณาในรายละเอียดลงไปอีก เช่น เมื่อเลือกสื่อสารผ่านทางหนังสือพิมพ์ ก็ต้องพิจารณาว่าจะใช้หนังสือพิมพ์ฉบับใด หรือถ้าเป็นโทรทัศน์ จะใช้ช่องใด เป็นต้น

สื่อ สำหรับการสื่อสารในปัจจุบัน มีมากมายหลายชนิด และมีการพัฒนารูปแบบอยู่เสมอ ผู้สื่อสารจำเป็นต้องมีความรู้และทักษะในการใช้เครื่องมือเหล่านั้นเป็นอย่างดี เช่น การใช้ วิทย์ โทรทัศน์ โทรศัพท์ คอมพิวเตอร์ เครื่องฉาย เครื่องเสียง และนอกเหนือจากนี้จะต้องเข้าใจถึง ข้อดี ข้อจำกัดของเครื่องมือสื่อสารแต่ละอย่างด้วยเทคนิควิธีในการสื่อสาร มีความสำคัญไม่น้อยกว่าการรู้จักใช้สื่อ ทั้งนี้เพราะการสื่อสารในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ย่อมจะต้องอาศัยเทคนิควิธีการที่เหมาะสมแตกต่างกันไปด้วย ผู้สื่อสารต้องมีเทคนิควิธีในการสื่อสารที่ดี รู้ว่าเมื่อใดควรใช้เทคนิควิธีการใด เมื่อใดควรใช้เครื่องมือช่วย เมื่อใดจะต้องทราบปฏิกิริยาตอบสนองจากผู้รับ และจะทราบได้อย่างไร เป็นต้น ตัวอย่างของการใช้เทคนิควิธีในการสื่อสาร เช่น

2.1 นำเสนอซ้ำหลาย ๆ ครั้ง

2.2 แบ่งเนื้อหาออกเป็นตอนสั้น ๆ นำเสนอทีละน้อย

2.3 กระตุ้นให้ผู้รับ ใช้ความคิด พิจารณาเหตุผล และหาข้อสรุปด้วยตนเอง

2.4 กระตุ้นให้เกิดความสนใจ ก่อนที่จะนำเสนอเรื่องราวที่เป็นสาระสำคัญ

2.5 แสดงเหตุผลหรือข้อเท็จจริงประกอบหลาย ๆ ด้าน แล้วจึงลงสรุป เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือ

2.6 ให้ผู้รับมีส่วนร่วม หรือแสดงปฏิกิริยาตอบสนอง ฯลฯ

สรุป การสื่อสาร หรืออาจเรียกว่า การสื่อความหมาย คือ การถ่ายทอด แลกเปลี่ยน ความรู้ ความคิด ระหว่างบุคคล เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเรื่องราวระหว่างกัน ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่จะต้องมียุ่เสมอในสังคมมนุษย์ การสื่อสารจึงมีความสำคัญทั้งในชีวิตประจำวันของแต่ละบุคคลสังคม ธุรกิจการค้า อุตสาหกรรม การเมืองการปกครอง และการศึกษา การสื่อสารมีพัฒนาการมายาวนานพร้อม ๆ กับสังคมมนุษย์ นับตั้งแต่ยุคโบราณ ยุคเกษตรกรรม ยุคอุตสาหกรรมและยุคปัจจุบัน ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่า เป็นยุคของการสื่อสาร เนื่องจากมีความก้าวหน้าในการสื่อสารอย่างสูง สามารถติดต่อสื่อสารกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ และรวดเร็วทั่วถึงกันทั่วโลก การสื่อสารเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นโดยมีองค์ประกอบต่าง ๆ คือ ข่าวสาร ผู้รับ และผู้ส่ง การเข้ารหัส ช่องทางการสื่อสาร การแปลรหัสข่าวสาร และพฤติกรรมหรือผลที่เกิดจากการสื่อสาร การสื่อสารที่ประสบผลสำเร็จสูง ต้องอาศัยคุณสมบัติของผู้รับและผู้ส่งหลายด้านประกอบกัน คือ ความรู้ความสามารถทั่วไป มีทักษะในการสื่อสาร มีเจตคติที่ดี และเข้าใจพื้นฐานทางสังคม วัฒนธรรม นอกจากนี้ยังต้องอาศัยปัจจัยด้าน สื่อ และเทคนิคในการสื่อสารด้วย ประเภทของการสื่อสารที่สำคัญแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ การสื่อสารส่วนบุคคล การสื่อสารระหว่างบุคคล และการสื่อสารมวลชน

ทฤษฎีและแบบจำลองของการสื่อสารของ David K. Berlo

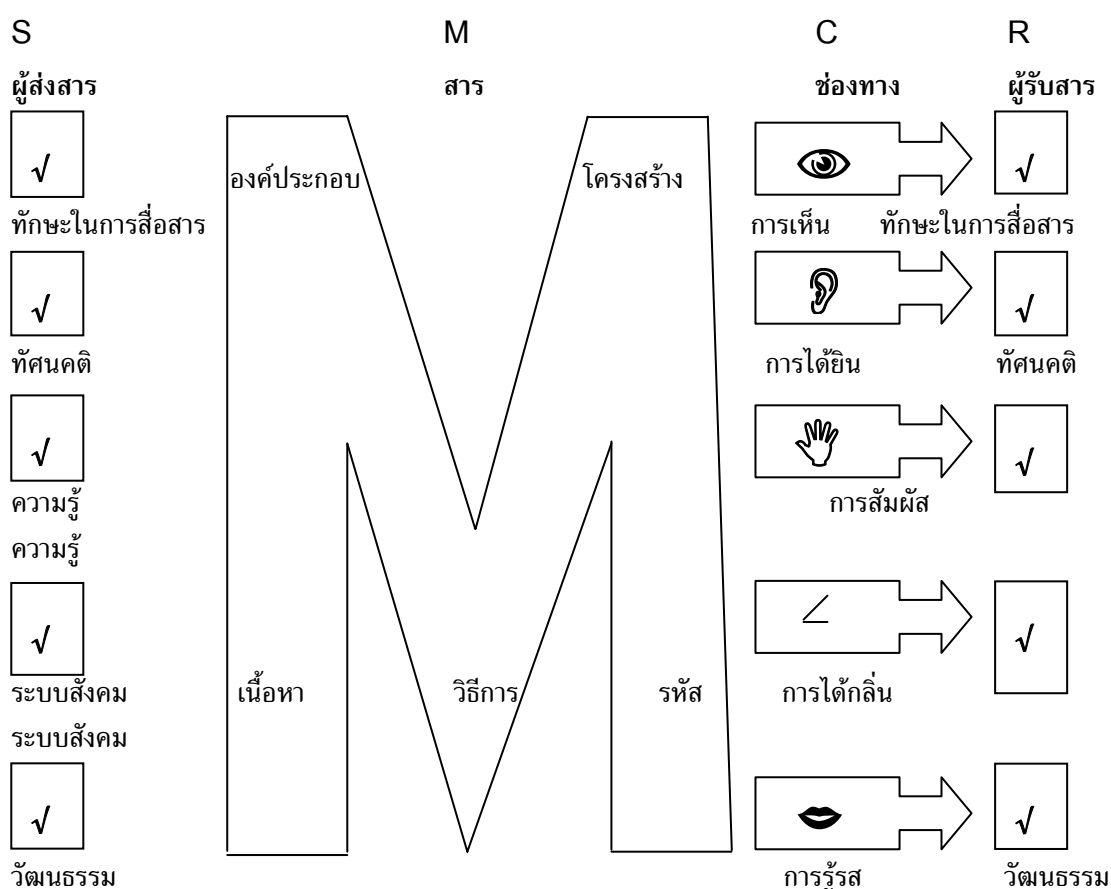
เดวิด เค เบอร์โล David K. Berlo⁹ อธิบายว่ากระบวนการสื่อสาร คือ ความสัมพันธ์ระหว่างกันขององค์ประกอบทางการสื่อสาร ที่เรียกว่ากระบวนการ SMCR มาจากคำว่า แหล่งสาร (source) สาร (message) ช่องทาง (channel) และผู้รับสาร (receiver) ซึ่งไม่สามารถแยกออกจากกันเป็นส่วน ๆ ได้ โดยอิสระ Berlo เชื่อว่ากระบวนการสื่อสารจะประสบความสำเร็จ หรือมีประสิทธิภาพเพียงใด ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ขององค์ประกอบทั้ง 4 ในกระบวนการสื่อสาร

⁹David K. Berlo, *The Process of Communication*, (New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1960).

โดยเฉพาะผู้ส่งสารและความสามารถในการรับสารของผู้รับสารเช่นเดียวกัน ไม่ว่าสารเหล่านั้นจะผ่านช่องทาง รูป หรือการมองเห็น (seeing) รส (test) กลิ่น (smelling) เสียง (hearing) หรือการสัมผัส (touching) องค์ประกอบทั้ง 4 นี้ จะมีอิทธิพลต่อปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ส่งสาร และผู้รับสาร รูปแบบการสื่อสารนี้แสดงให้เห็นว่ามีหลายองค์ประกอบ (elements) สารที่จะบรรจุเนื้อหา (text) อาจจะถูกส่งไปในลักษณะรหัสเฉพาะ (code) มีรูปแบบ (structure) และอาจได้รับการปฏิบัติ (treated) แตกต่างกันไปโดยผู้อื่น สารจะสามารถถูกส่งได้ในหลายช่องทาง ไม่ว่าจะเป็นส่งผ่านสื่อบุคคล ผ่านวิทยุ ผ่านโทรทัศน์ โทรศัพท์ หรือส่งผ่านทางอินเทอร์เน็ต ผลกระทบก็จะกลับมาในรูปแบบกระบวนการในทิศทางเดิมเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นแหล่งสาร สาร ช่องทาง และผู้รับสารก็ตาม ดังภาพ

ภาพที่ 2. 1

แบบจำลองการสื่อสารของ David K. Berlo



องค์ประกอบทั้ง 4 ในกระบวนการสื่อสาร ได้แก่

1. ผู้ส่งสาร (sender หรือ S) หมายถึง บุคคลที่เริ่มทำการสื่อสาร โดยจะเป็นผู้นำความคิด และเนื่องจากการสื่อสารยังมีลักษณะแตกต่างกันไปตามรูปแบบหรือประเภทต่าง ๆ แล้วผู้ส่งสารเองก็ยิ่งแปรเปลี่ยนไปตามด้วย และสิ่งที่มีผลต่อการเพิ่มหรือลดประสิทธิผลของการสื่อสารของผู้สื่อสาร ได้แก่

(1) ทักษะในการสื่อสาร (communication skills) หมายถึง ความชำนาญ หรือความสามารถต่าง ๆ ที่จะทำการถ่ายทอดข่าวสารนั้น ๆ ไปยังผู้รับสารให้ผู้รับสารสามารถเข้าใจได้ง่ายและดีที่สุด ทักษะในการสื่อสารหรือความสามารถในการสื่อสารนี้ ได้แก่ ความสามารถในการพูด การเขียน การฟัง การตีความ หรืออาจจะพูดรวม ๆ กันได้ว่า ทักษะในการสื่อสาร หรือความสามารถในการสื่อสาร ที่ผู้ส่งสารแต่ละคนมีมากน้อยต่างกัน ซึ่งความสามารถต่าง ๆ เหล่านี้ จะเป็นตัวบ่งชี้ถึงประสิทธิผลของการสื่อสาร ถ้ามีมากก็ทำให้การสื่อสารได้ดี รวดเร็ว และง่ายแก่การเข้าใจในทางตรงกันข้ามถ้าหากผู้รับสารขาดทักษะเหล่านั้น การสื่อสารก็ทำได้ช้าและยากแก่การเข้าใจเช่นกัน

(2) ความรู้ (knowledge) การสื่อสารจะมีประสิทธิผลมาก ถ้าผู้ส่งสารมีทั้งความรู้ในเรื่องที่จะสื่อสาร ซึ่งเป็นองค์ประกอบของความน่าเชื่อถือที่สำคัญที่ผู้รับสารมีต่อผู้ส่งสาร ซึ่งได้แก่ ความรอบรู้ที่เกี่ยวกับงานของตน และความสามารถในวิธีการสื่อสารเป็นอย่างดี ซึ่งจะทำให้เขาเกิดความเชื่อมั่น มีกำลังใจ มีความกล้าที่จะแสดงออก นอกจากนี้ จะต้องมีความเข้าใจลักษณะสังคม และวัฒนธรรม (social culture setting) เพราะคนเรามีสังคม และมีวัฒนธรรมแตกต่างกันออกไป จะมีการสื่อสารและตีความหมายต่าง ๆ แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งหรือระดับ (status) ที่อยู่ในสังคม

(3) ทศนคติ (attitude) ในที่นี้ หมายถึง ทศนคติของผู้ส่งสารที่มีต่อตนเอง ต่อเรื่องที่ทำการสื่อสาร และทศนคติต่อผู้รับสาร

(3.1) ทศนคติต่อตนเอง กล่าวคือ ผู้ส่งสารมีความรู้สึก มีความเชื่อมั่นว่าตนเองมีความสามารถ ก็จะทำให้การสื่อสารได้ดี ไม่ประหม่าหรือกลัว แต่ถ้าขาดความมั่นใจ แน่จนที่สุดว่า จะรู้สึกไม่พร้อม ประหม่า ตื่นเวที (stage – fright) เป็นต้น

(3.2) ทศนคติต่อเรื่องที่จะสื่อสาร ถ้าผู้สื่อสารมีทศนคติที่ดีต่อเรื่องนั้น ชอบเรื่องที่จะสื่อสาร ก็จะเกิดความรู้สึกอยากจะทำ รักที่จะทำ หรือทำด้วยความมั่นใจด้วย ในทางตรงกันข้ามถ้าผู้ส่งสารมีทศนคติที่ไม่ดีต่อเรื่องนั้น จะเห็นได้ว่าเขาจะมีความรู้สึกไม่อยากทำ หรือทำไปเพราะเป็นหน้าที่ หรือทำไปวันหนึ่ง ๆ เท่านั้น

(3.3) ทักษะติดต่อผู้รับสาร การที่ผู้ส่งสารมีทัศนคติที่ดีต่อผู้รับสารนั้น ทำให้เกิดความเข้าใจ มีความตั้งใจ เสียสละ มีความรู้สึกที่ดี ทำให้อยากจะสื่อสารด้วย หาคำพูดที่เหมาะสมเป็นที่พอใจของผู้รับสาร โอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการสื่อสารก็จะมีมาก และจะเป็นตรงกันข้ามสำหรับในกรณีที่มีทัศนคติที่ไม่ดีต่อผู้รับสาร

(4) ระบบสังคม (social systems) จะเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมกรรมการสื่อสารของบุคคล หมายความว่า หากผู้ส่งสาร และผู้รับสารอยู่ในสังคมแบบเดียวกัน ก็จะมีพฤติกรรมการสื่อสารที่เหมือนหรือสอดคล้องกัน หากผู้ส่งสาร และผู้รับสารอยู่ในสังคมที่ต่างกัน ก็จะมีพฤติกรรมการสื่อสารที่ไม่เหมือนหรือไม่สอดคล้องกัน เช่น ผู้ส่งสาร และผู้รับสารอยู่ในระบบสังคมเปิด มีเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร มีความเป็นประชาธิปไตยในการแสดงความคิดเห็น ย่อมรับรู้ข่าวสาร ยอมรับ หรือให้ความสนใจ หรือไม่ให้ความสนใจในข่าวสารอย่างเป็นอิสระ หากผู้ส่งสาร และหรือผู้รับสารอยู่ในระบบสังคมปิด ขาดเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ขาดความเป็นประชาธิปไตยในการแสดงความคิดเห็น หรือมีเสรีภาพหรือประชาธิปไตยในระดับต่ำ หรือทำได้น้อย ย่อมทำให้ทั้งผู้รับสารและผู้ส่งสาร รับรู้ข่าวสาร แสดงความคิดเห็น หรือการให้การยอมรับสารในวงจำกัด ทำให้ความสนใจต่อการให้ข่าวสาร หรือรับข่าวสารเป็นไปอย่างไม่เป็นอิสระ การส่ง และการรับรู้ข่าวสารจึงเป็นไปได้มาก

(5) วัฒนธรรม (culture) ได้แก่ ความเชื่อ ค่านิยม ขนบธรรมเนียมประเพณี ที่เหมือนหรือต่างกัน จะเป็นตัวกำหนดความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการสื่อสารได้

2. สาร (message หรือ M) คือ เนื้อหาข่าวสารที่จะสื่อออกไป ซึ่งข่าวสารเป็นผลผลิตในการแปรความคิด ความรู้และประสบการณ์ของผู้ส่งสาร โดยสารนั้นจะเป็นเรื่องราวที่มีความหมายหนึ่งของผู้ส่งสารต้องการถ่ายทอดไปยังผู้รับสาร มีจุดมุ่งหมายให้ผู้รับสารได้มีความรู้ หรือเพื่อให้ผู้รับสารตอบสนองอย่างใดอย่างหนึ่ง ประสบการณ์ที่จะถ่ายทอดออกไป มาแปลเป็นสัญลักษณ์ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ภาษา หรือ อากัปกริยาท่าทาง เป็นต้น แล้วส่งผ่านช่องทางหรือสื่อ ไปยังผู้รับสาร ซึ่งส่วนประกอบย่อยของสาร คือ

- (1) รหัสสาร (message codes)
- (2) เนื้อหาของสาร (message content)
- (3) การจัดเรียบลำดับสาร (message treatment)
- (4) องค์ประกอบย่อยของสาร (element)
- (5) โครงสร้างของสาร

3. ช่องทาง (channel หรือ C) คือ สิ่งที่ขนส่งสาร หรือพาหะของสาร ซึ่งประสิทธิภาพของสื่อ ย่อมมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการสื่อสาร ทั้งนี้ มนุษย์ใช้สัมผัสทั้ง 5 คือ การมองเห็น

(seeing) การได้ยิน (hearing) การดมกลิ่น (smelling) การชิมรส (tasting) และการสัมผัส (touching) ในการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสาร

4. ผู้รับ (receiver หรือ R) เป็นบุคคลในเป้าหมายในการสื่อสาร ซึ่งต้องเป็นผู้มีทักษะความชำนาญในการสื่อสาร เช่น ความสามารถในการฟัง อ่าน การคิด การตีความ หรือกล่าวรวม ๆ ว่า ความสามารถในการรับรู้ หรือรับการถ่ายทอด มีทัศนคติที่ดีต่อตนเอง ต่อเรื่องที่รับต่อผู้ส่งสาร มีความรู้พอสมควรในเรื่องนั้น ๆ รวมทั้งลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีผลต่อการตีความในเนื้อหาสาระที่ผู้ส่งสาร ส่งมา ดังนั้น ผู้ส่งสารจะต้องระลึกรู้อยู่เสมอว่าใครคือผู้รับสาร มีความสามารถในการรับรู้ดีแค่ไหน มีทัศนคติอย่างไร มีพื้นฐานความรู้ในเรื่องที่สื่อสารเพียงใด ลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมเป็นอย่างไร เพื่อที่จะได้เลือกสื่อ หรือวิธีการสื่อสารที่เหมาะสม จะได้เข้าใจได้ดีที่สุด

หลักการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ

หลักในการสื่อสารให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ได้แก่¹⁰

1. ความถูกต้องน่าเชื่อถือ ความถูกต้องน่าเชื่อถือในที่นี้ หมายถึงความถูกต้องน่าเชื่อถือของสารและของบุคคลผู้ส่งสาร หรือแหล่งสารด้วย ความน่าเชื่อถือของแหล่งสารขึ้นกับลักษณะหลายประการ ได้แก่

1.1 ความรู้ และประสบการณ์ของผู้ส่ง หรือแหล่งสารเกี่ยวกับเนื้อหาสาระที่สื่อสารกันบุคลิกภาพของผู้ส่งสาร การมีบุคลิกดีมีผลต่อความเชื่อถือต่อสารมาก เช่น ผู้ที่ดูเป็นผู้ใหญ่ มั่นคง จริงจัง เป็นหลักฐาน ย่อมน่าเชื่อถือกว่าผู้ที่ดูหลกหลิก ไม่จริงจัง เป็นต้น

1.2 การมีคุณสมบัติที่สอดคล้องสัมพันธ์กับเนื้อหาของสาร

วิธีการสื่อสารก็มีผลต่อความเชื่อถือแม้ผู้ส่งสารจะมีฐานะตำแหน่งสูง มีการศึกษาดีและเป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้นโดยตรง แต่สื่อสารในสิ่งที่ขัดกับประสบการณ์ตรงของผู้รับก็ย่อมไม่อาจทำให้เชื่อถือได้

2. ความเหมาะสมของเนื้อหาสาระ จะมีส่วนสำคัญต่อผลการสื่อสารมาก ดังนั้น สารที่ส่งควรจะมี

2.1 มีสาระที่มีคุณค่าควรแก่การสื่อสาร

¹⁰ “หลักการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ”, สืบค้นเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2552, จาก

2.2 สาระนั้นตรงกับความสนใจหรือประโยชน์ของผู้ที่เราจะสื่อสารด้วย

2.3 สาระนั้นครบถ้วนครอบคลุมพอที่จะบรรลุประโยชน์ตามความมุ่งหมายของการสื่อสาร

3. ความแจ่มแจ้งของสารที่สื่อสารกัน เป็นส่วนสำคัญอีกประการหนึ่ง ความแจ่มแจ้งนี้ต้องมีอยู่ทั้งในเนื้อหาของสาร และในลักษณะทางกายภาพของสาร ความแจ่มแจ้งในเนื้อหาหมายความว่า เนื้อหานั้นสามารถบอกได้ชัดเจน ไม่คลุมเครือไม่อ้อมค้อม วกวน หรือกำกวม

4. ความเหมาะสมกับกาลเทศะ การสื่อสารที่ดีต้องกลมกลืนไปกันได้กับวัฒนธรรมของสังคม เหมาะสมกับสิ่งแวดล้อม บุคคล เวลา สถานที่ เช่น ที่ใดควรคุยเรื่องใด หรือเวลาใดควรพูดเรื่องใด การใช้ถ้อยคำภาษา กิริยา ท่าทางต่อบุคคลใดมีความเหมาะสมหรือไม่

5. ความต่อเนื่องและสม่ำเสมอ การสื่อสารที่ต่อเนื่องสม่ำเสมอ คงเส้นคงวามีความสำคัญอย่างยิ่ง การสื่อสารที่สม่ำเสมอช่วยรักษาและกระชับสัมพันธภาพระหว่างบุคคล การสื่อสารประชาสัมพันธ์สถาบันต่าง ๆ ก็มีหลักอยู่ว่าต้องบอกกล่าวเรื่องราวเผยแพร่สู่ประชาชนให้สม่ำเสมอ

6. ความเหมาะสมในการใช้สื่อ วิทยาการด้านต่าง ๆ พัฒนาก้าวหน้าขึ้น มีผลให้เกิดการผลิตสื่อต่าง ๆ ที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้นเรื่อย ๆ การวิจัยเกี่ยวกับประสิทธิผลของสื่อต่าง ๆ ได้รับความสนใจมาก แต่ข้อสรุปที่ได้มาไม่ใช่สูตรสำเร็จที่จะบอกว่าสื่อชนิดใดจะดีที่สุด หลักการสำคัญในการใช้สื่อต้องประกอบด้วยการพิจารณาสิ่งแวดล้อมหลาย ๆ ด้าน เช่น ต้องการสื่อสารกับคนกลุ่มใด ด้วยวัตถุประสงค์อะไร ในสิ่งแวดล้อมอย่างไร คำตอบเหล่านี้ มีผลต่อสื่อที่จะเลือกใช้ ฉะนั้นจึงต้องพิจารณาในรายละเอียดเป็นเรื่อง ๆ ไป

7. ความสามารถของผู้รับสาร การพิจารณาความสามารถของผู้รับสารมีประเด็นที่ต้องคำนึงถึงหลายด้านทางกายภาพ เช่น ผู้รับมีประสาทสัมผัสรับรู้ได้ครบถ้วน หรือมีความพิการทำให้เปิดรับสารไม่ได้บ้างหรือไม่ ทางด้านจิตใจ เช่น อยู่ในอารมณ์อย่างไร โกรธ วิตกกังวล เศร้า โศก ฯลฯ ทางด้านการเข้าถึงสื่อ เช่น มีสื่ออะไรสำหรับการรับสารบ้างและทางด้านระดับสติปัญญา เช่น ความรู้ความเข้าใจที่จะรับสารได้เพียงใด เป็นต้น

สรุปได้ว่า การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดควรมีลักษณะ ดังนี้ ถูกต้อง น่าเชื่อถือ เนื้อหาสาระเหมาะสม มีความแจ่มแจ้ง เหมาะสมกับกาลเทศะ มีความต่อเนื่อง สม่ำเสมอ เลือกใช้สื่อได้เหมาะสม และคำนึงถึงความสามารถของผู้รับสาร

ทฤษฎีการสื่อสารสองจังหวะ

ทฤษฎีการสื่อสารสองจังหวะ (two-step flow theory)

การสื่อสารสองจังหวะนี้ เป็นที่รู้จักกันแพร่หลาย และได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง นับว่าเป็นปรากฏการณ์ครั้งสำคัญยิ่งในวงการค้นคว้าสื่อสารมวลชน ในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา two – step flow hypothesis ค้นพบโดย พอล เอฟ ลาซาร์สเฟลด์, เบอ์นาร์ด เบเรลสัน และเฮเซล กอเดท Paul F. Lazarsfeld, Berelson and Gaudet¹¹ ซึ่งเดิมทีเดียวนั้น Lazarsfeld และคณะ ต้องการที่จะศึกษาดูว่าสื่อมวลชน (Mass media) มีอิทธิพล (Effect) ต่อการเปลี่ยนแปลงความตั้งใจ (Intention) หรือการตัดสินใจของผู้ออกเสียงเลือกตั้งในสมัยการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ใน ค.ศ. 1940 จริงหรือไม่ อีกนัยหนึ่ง Lazarsfeld และคณะ มุ่งวิจัยอิทธิพลของสื่อมวลชนตามทฤษฎีของ Hypodermic needle hypothesis แต่ผลที่ได้รับเป็นที่แปลกใจแก่ผู้วิจัยอย่างมาก เพราะแทนที่จะพบว่า สื่อมวลชนมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจออกเสียงเลือกตั้งตามที่คาดหมายไว้ Lazarsfeld และคณะ กลับพบว่า "...ความคิด (Ideas) กระจาย (Flow) จากวิทยุ และสิ่งพิมพ์ไปยังผู้นำด้านความเห็น (Opinion leaders) จากนั้นจึงกระจายต่อไปถึงประชาชนทั่วไป" Lazarsfeld และคณะ พบว่าผู้นำด้านความเห็น หรือ Opinion leaders นั้นอ่าน และรับฟังข่าวสารเกี่ยวกับการรณรงค์หาเสียงมากกว่าประชาชนธรรมดาทั่วไป นอกจากนี้ยังพบว่า ในระหว่างกลุ่มผู้ออกเสียงเลือกตั้ง ที่ได้เปลี่ยนความตั้งใจเดิมในการลงคะแนนเลือกตั้งจำนวนไม่เท่าไรนั้น ส่วนมากรายงานว่า ได้รับอิทธิพล และการชักจูงจากบุคคลอื่น มิใช่จากสื่อมวลชน

สรุปผลการค้นพบข้างต้น คือ สื่อมวลชนแทบไม่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง อิทธิพลส่วนมากมาจากการสื่อสารประเภทตัวต่อตัว ผลนี้ตรงข้ามกับทฤษฎีของ Hypodermic needle hypothesis ถ้าวิเคราะห์ในเชิง Two-step flow ก็หมายความว่า การกระจายข่าวสารนั้น เกิดขึ้นสองจังหวะจากสื่อมวลชนไปถึง Opinion leaders จังหวะหนึ่ง แล้วจาก Opinion leaders ไปถึงประชาชนทั่วไปอีกจังหวะหนึ่ง ดังนั้น จึงเป็นการยากที่สื่อมวลชนจะไปมีอิทธิพลต่อประชาชนทั่วไปได้ ซึ่งหมายความว่าอิทธิพล และข่าวสารส่วนใหญ่เกิดจากสื่อมวลชนไปถึงประชาชนได้โดยผ่านผู้นำความคิดเห็น หรือผู้มีอิทธิพลที่ใช้สื่อมากกว่า ซึ่งจะกลั่นกรองข่าวสาร

¹¹ สุรสิทธิ์ วิทยารัฐ, *หลักการสื่อสารมวลชน*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, 2549).

เพื่อส่งไปให้ประชาชน โดยใช้ช่องทางการสื่อสารระหว่างบุคคล อันที่จริงแล้ว ผู้นำความคิดเห็นเองก็มีผู้ที่มีอิทธิพลต่อเขาอีกต่อหนึ่ง ซึ่งเขาไปขอคำแนะนำและข่าวสาร

ผลการวิจัยของ Lazarsfeld และคณะนี้ นอกจากจะชี้ให้เห็นว่าข่าวสารของสื่อมวลชนมิได้เข้าถึง และมีอิทธิพลโดยตรงต่อผู้รับแล้ว ยังมีการค้นพบปัจจัยแทรกที่สำคัญระหว่างผู้ส่งสารกับผู้รับสาร นั่นคืออิทธิพลของบุคคล (personal influence) หรือความเป็นผู้นำความคิดเห็น (opinion leadership) ซึ่งแนวความคิดเกี่ยวกับอิทธิพลของบุคคลที่เราเรียกว่า "ผู้นำความคิดเห็น" (Opinion Leaders) นี้ได้กลายเป็นหัวข้อที่ศึกษากันอย่างกว้างขวางอยู่ระยะหนึ่ง และได้มีการนำแนวความคิดเกี่ยวกับผู้นำความคิดเห็นไปทำการวิจัยในหลายสาขาวิชานอกจากการสื่อสาร เช่น การตลาด สังคมวิทยาชนบท การศึกษาและการแพทย์ เป็นต้น ทั้งนี้โดยเน้นในเรื่องอิทธิพลและบทบาทของผู้นำความคิดเห็นในการชักจูงให้เกิดการยอมรับนวัตกรรม หรือสิ่งประดิษฐ์ใหม่ ๆ

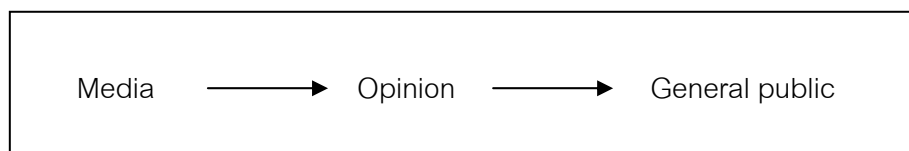
เออร์วิน พี เบตทิงฮอส Erwin P. Bettinghaus¹² ได้สรุปผลการวิจัยในทำนองเดียวกันว่า สื่อมวลชนไม่ก่อให้เกิดผลประการใดต่อทัศนคติ และความเชื่อของผู้รับสาร สารที่สื่อมวลชนส่งมานั้น ไม่ได้ถึงมวลชนโดยตรงเลย เมื่อสื่อมวลชนส่งสารมาถึงผู้รับสารแล้ว ประชาชนจะไปขอคำยืนยันให้แน่ใจจากผู้นำความคิดเห็น เมื่อเกิดการสื่อสารระหว่างบุคคลกับผู้นำความคิดเห็นแล้ว จึงจะเกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติขึ้น ส่วนผู้นำความคิดเห็นเมื่อเข้าใจในสารที่ส่งมาจากสื่อมวลชนแล้ว ก็จะทำให้การชักจูงใจสมาชิกคนอื่น ๆ ในสังคมให้มีความคิดเห็นคล้ายตามไปด้วย

ในปี 1955 การสื่อสารสองจังหวะได้ถูกพัฒนาไปเป็นทฤษฎี (Two – step Flow Theory) ซึ่งผู้ที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกรับสาร ก็คือ ผู้กรองสาร/คนเฝ้าประตูสาร/หรือผู้นำความคิดเห็น และผู้ที่เชื่อฟัง หรือมีความคิดเห็นคล้ายตามถูกเรียกว่า ผู้ตามความคิด (opinion follower) ปรากฏในภาพ The two – step flow theory of media Influence¹³

¹²Erwin P. Bettinghaus, *Persuasive Communication*, (New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1968).

¹³Joseph A. Devito, *Human Communication, the Basic Course*, 6th edition, (New York: Harper Collins College Publishers, 1994).

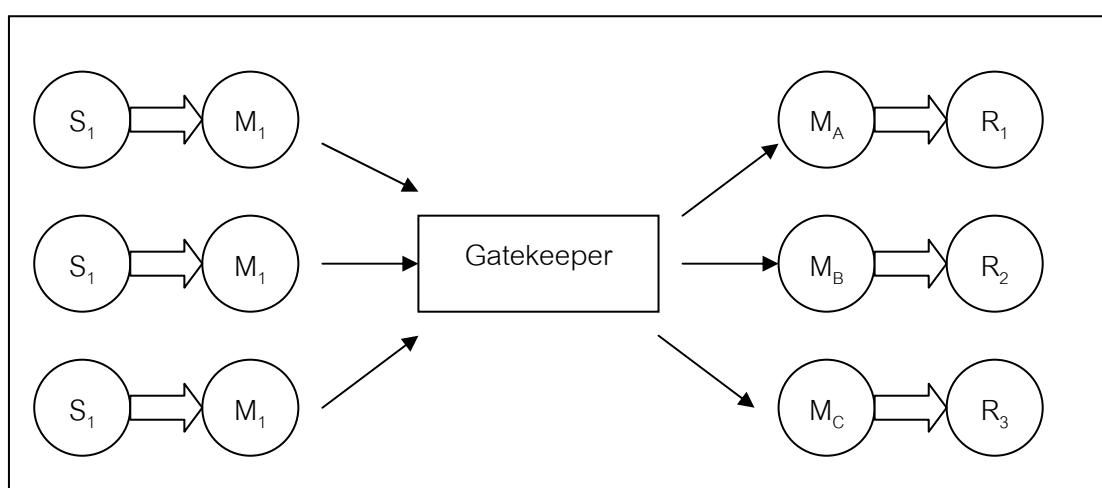
ภาพที่ 2.2

The two – step flow of Information theory ¹⁴

ในภาพแสดงให้เห็นว่า ผู้นำความคิดเห็นนำสารจากสื่อเพื่อส่งต่อไปยังผู้รับสารอีกทอดหนึ่ง และนอกจากจะเลือกสารที่ส่งแล้ว ผู้นำความคิดเห็น ยังสอดแทรกความคิดเห็น อารมณ์ ความรู้สึกขณะสื่อสารด้วย ทำให้เกิดผลต่อการรับสารของผู้รับสาร (ผู้ตามความคิด) เช่น คล้อยตาม เห็นด้วย ในการเลือกสารที่จะส่งต่อนั้น ผู้ที่ทำหน้าที่ส่งต่อหรือกรองสาร (gatekeeper) มีวัตถุประสงค์ในการกรองสารก็เพื่อที่จะเลือกสารที่เห็นว่าเหมาะสมสำหรับผู้รับสาร เช่น ครูควร จะพูดเรื่องอะไรที่เหมาะสมกับวัยของเด็กนักเรียน เป็นต้น ดังปรากฏในภาพ The gatekeeping process ¹⁵

ภาพที่ 2.3

The Gatekeeping Process

¹⁴Ibid., p. 473.¹⁵Ibid.

ในการศึกษาคนเฝ้าประตู หรือคนกรองสาร หรือผู้นำความคิด และผู้ตามความคิด ได้มีนักทฤษฎีหลายท่าน ตั้งข้อสังเกตคุณลักษณะหรือบุคลิกภาพที่แตกต่างกันระหว่างผู้นำความคิดและผู้ตามความคิด เป็นต้นว่า ผู้นำความคิดมีแนวโน้มที่จะมีอิทธิพลเฉพาะเรื่อง นิยมระเบียบสังคม (ในทิศทางที่ตนเห็นว่าถูกต้อง) เป็นคนเปิดเผย ใช้สื่อประเภทต่าง ๆ มากกว่าผู้อื่น โดยเฉพาะนำความคดกระจายอยู่ในระดับชั้นในสังคม

จุดเด่นของทฤษฎีการสื่อสารมวลชน 2 จังหวะ ก็ได้พิจารณาถึงความจริงที่ว่า มนุษย์มิได้อยู่โดดเดี่ยวในสังคม แต่มีการติดต่อสัมพันธ์กับบุคคลอื่นในลักษณะเป็นกลุ่มปฐมนิคม คือ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเป็นกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมนี้ ก่อให้เกิดเป็นเครือข่าย (interpersonal network) ในการสื่อสารมวลชน ซึ่งมีหน้าที่ต่อไปนี้

1. เป็นช่องทางการถ่ายทอดข่าวสารเข้าในสังคม
2. เป็นแหล่งของอิทธิพลกลุ่ม หรืออิทธิพลบุคคลที่มีผลต่อความคิด และการกระทำของสมาชิกในสังคม

ผู้นำความคิดเห็น (Opinion Leaders) เป็นบุคคลในสังคมซึ่งติดต่อกับบุคคลอื่น ๆ ในลักษณะความสัมพันธ์แบบใกล้ชิด หรือแบบกลุ่มปฐมนิคม เช่น ญาติ เพื่อนบ้าน หรือเพื่อนร่วมงานและมีอิทธิพลในลักษณะที่ไม่เป็นทางการเกี่ยวกับความคิดเห็น หรือการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ

พฤติกรรมการเป็นผู้นำความคิดเห็นนี้ มีปรากฏอยู่ทั่วไปในสังคมส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นที่บ้าน ที่ทำงาน โรงเรียน หรือที่ใดก็ตามที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเกิดขึ้น ผู้นำความคิดเห็นบางคนอาจจะมีอิทธิพลในหลายด้าน แต่ส่วนมากมักจะจะมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นเฉพาะเรื่อง เช่น เรื่องแฟชั่นการแต่งกาย การซื้อสินค้าบางอย่าง การบ้านการเมือง การเลือกตั้ง การทำมาหากิน การกีฬา เป็นต้น ผู้นำความคิดเห็น มักจะมีลักษณะไม่แตกต่างไปจากผู้ตาม (follower) มากนัก ทั้งนี้ เนื่องจากการเป็นผู้นำความคิดเห็นนั้น ผู้นำกับผู้ตามมักจะต้องมีความสัมพันธ์กันค่อนข้างใกล้ชิด ดังนั้น ทั้งสองฝ่ายจึงต้องมีความคล้ายคลึงกันพอสมควร แต่โดยทั่วไปแล้วผู้นำความคิดเห็นมักจะมีการศึกษา มีรายได้ หรือมีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมสูงกว่าผู้ตามเล็กน้อย นอกจากนั้น ผู้นำความคิดเห็นมักจะติดต่อกับโลกภายนอกมากกว่า เช่น เปิดรับสื่อมวลชนสูงกว่าเข้าร่วมกิจกรรมสังคมมากกว่า เดินทางไปต่างถิ่นบ่อยกว่า และติดต่อกับบุคคลที่มีความรู้หรือความเชี่ยวชาญบ่อยกว่า ฯลฯ

ผู้นำความคิดเห็นตามแนวความคิดดังกล่าวนี้ แตกต่างจากผู้นำ (leader) ในความเข้าใจทั่วไป คือ มิได้เป็นผู้นำโดยตำแหน่ง หรือแต่งตั้งเป็นทางการ ดังนั้น การมีอิทธิพลโดยตำแหน่งจึง

ไม่ใช่การเป็นผู้นำความคิดเห็นตามแนวความคิดนี้ เช่น การที่ผู้ใหญ่บ้านสั่งให้ลูกบ้านลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัครเลือกตั้งคนใดคนหนึ่ง ลักษณะนี้มีใช่การเป็นผู้นำความคิดเห็น แต่ในกรณีที่ผู้ใหญ่บ้านพูดคุยกับลูกบ้านในฐานะเพื่อนบ้าน หรือเพื่อนฝูง และลูกบ้านเหล่านั้นได้รับอิทธิพลชักจูงใจจากการพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการกับผู้ใหญ่ให้เลือกผู้สมัครคนใดคนหนึ่ง กรณีนี้ถือว่า เป็นผู้นำความคิดเห็น ซึ่งโดยทั่วไปแล้วผู้นำโดยตำแหน่งกับผู้นำความคิดเห็น มักจะไม่ใช่มุบุคคลเดียวกัน เนื่องจากความแตกต่างทางสถานภาพที่ห่างกันไม่เอื้ออำนวยให้เกิดความใกล้ชิดสนิทสนมในลักษณะที่จะมีอิทธิพลแบบไม่เป็นทางการได้

อย่างไรก็ดี ในชนบทเราอาจจะพบว่าผู้นำที่เป็นทางการ เช่นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มักจะเป็นทั้งผู้นำโดยตำแหน่ง และผู้นำความคิดเห็นพร้อมกันไป เนื่องจากทั้งผู้ใหญ่บ้าน และลูกบ้าน ไม่มีความแตกต่างกันมากนัก และต่างก็มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดพอสมควร

กล่าวโดยสรุป ทฤษฎีสื่อสารมวลชน 2 จังหวะนี้ จะมีลักษณะที่ได้เสนอแนะว่า

1. การตัดสินใจของบุคคลแต่ละคนนั้นได้รับแรงจูงใจโดยตรงจากสื่อมวลชนน้อยกว่าแรงจูงใจจากผู้อื่น

2. บุคคลผู้ซึ่งจูงใจบุคคลอื่น หรือผู้นำความคิดเห็นตามทฤษฎีนี้ เป็นบุคคลที่ชอบเปิดตัวเองในการรับสารจากสื่อมวลชนมากกว่าบุคคลที่เขาทำการจูงใจ

จากข้อมูลดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า การสื่อสารแบบสองขั้นตอนนั้น ภายหลังที่ผู้รับสารได้รับข่าวสารแล้ว จะนำข่าวสารนั้นไปปรึกษาหารือกับผู้อื่นอีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่จะตัดสินใจยอมรับข่าวสารนั้น การสื่อสารแบบนี้จะช่วยเน้นความสำคัญของบทบาทระหว่างสื่อมวลชนและสื่อระหว่างบุคคล กล่าวคือ สื่อมวลชนไม่มีอำนาจ และไม่ได้เข้าถึงประชาชนอย่างที่คิด

ผู้นำความคิดเห็นอาจเปิดรับความคิดใหม่ทางสื่อมวลชน หรือการสื่อสารระหว่างบุคคล แล้วจึงนำสารนั้นไปถ่ายทอดต่อไปยังบุคคลที่เขาติดต่อด้วย ผู้นำทางความคิดเห็นจะเลือกใช้ช่องทางใดนั้นขึ้นอยู่กับพิจารณาเลือกธรรมชาติของข่าวสาร แหล่งสาร และสถานภาพของผู้นำความคิดเห็นในโครงสร้างของสังคม ฉะนั้น ผู้นำความคิดเห็นนี้ จะเป็นสื่อที่กระตุ้นการไหลของข่าวสาร ไปยังมวลชนได้เป็นอย่างดี

ทฤษฎีการไหลกระจายของข่าวสารแบบหลายขั้นตอน

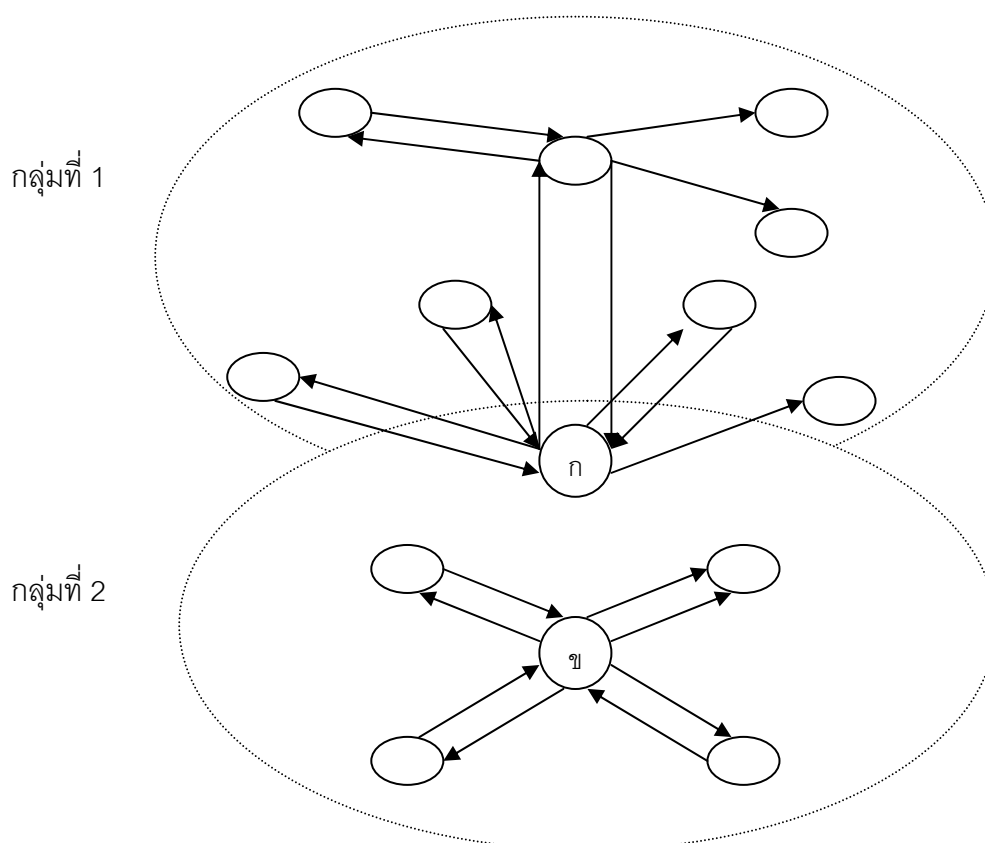
ทฤษฎีการไหลกระจายของข่าวสารแบบหลายขั้นตอน (Multi step Flow Model) ทฤษฎีนี้ เห็นว่า การกระจายข่าวสารสื่อมวลชนโดยทั่วไปแล้วไม่สามารถที่จะระบุรูปแบบเป็นขั้นตอนได้เด่นชัด เพราะการแพร่กระจายของข่าวสาร ขึ้นอยู่กับปัจจัยและสถานการณ์ต่าง ๆ กัน

เช่น ความต้องการสื่อ เจตนาของผู้ส่ง การเข้าถึง หรือการเผยแพร่หลายสื่อมวลชน ที่ผู้รับสารสามารถจะเปิดรับได้ ลักษณะของข่าวสาร และความสำคัญหรือความสนใจของผู้รับสารต่อข่าวสาร เป็นต้น และแหล่งข่าวสารอาจจะไม่ใช่สื่อมวลชนเสมอไปได้

ในการถ่ายทอดข่าวสารจากผู้ส่งไปยังประชาชนนั้น ผู้นำความคิดเห็น (opinion leaders) ยังได้รับข่าวสารมาจากแหล่งอื่น ๆ อีกด้วย และอาจจะต้องสืบเรื่องราวจากผู้นำทางความคิดคนอื่น ๆ อีกหลายคน ก่อนที่จะยอมรับสารที่ส่งมาจากสื่อมวลชน ดังนั้น ลักษณะการกระจายตัวของข่าวสาร จึงต้องผ่านขั้นตอนหลายขั้นตอน คือ อาจได้รับการบอกเล่าจากคนอื่น ๆ ต่อ ๆ กันมาก็ได้ ทฤษฎีนี้ชี้ให้เห็นว่าจำนวนครั้งที่มีการถ่ายทอดข่าวสารจากแหล่งสารไปยังผู้รับสารจะแตกต่างกันไป การหลั่งไหลของข่าวสารจะมีกั้นตอนขึ้นอยู่กับความตั้งใจของแหล่งสาร ในปัจจุบันนักวิจัยทางการสื่อสารส่วนมากให้ความเชื่อถือ และเห็นว่า ทฤษฎีการแพร่กระจายของข่าวสารแบบนี้ ช่วยให้การวิเคราะห์กระบวนการสื่อสารเป็นไปด้วยความถูกต้องตามความเป็นจริงมากกว่า ทั้งนี้เพราะนักวิจัยสามารถเลือกตัวแปรที่แตกต่างกันออกไปตามสถานการณ์ของการสื่อสารที่แตกต่างกันได้ ทฤษฎีนี้ มีความเฉพาะหรือมีความจำกัดน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับทฤษฎีอื่น ๆ¹⁶ ดังนั้น การสื่อสารแบบหลายขั้นตอนจึงน่าเชื่อถือและมีประสิทธิภาพมากที่สุดในการเผยแพร่ข่าวสาร

¹⁶Roger M. Everett and Floyd F. Shoemaker, *Communication of Innovations: A Cross Culture Approach*, (New York: The Free Press, 1971), p. 209.

ภาพที่ 2.4
กระจายของข่าวสารแบบหลายขั้นตอน



หมายเหตุ: ผู้นำความคิดเห็นในสองกลุ่ม ก. คือ ผู้นำความคิดเห็นในกลุ่มที่ 1 และ ข. คือ ผู้นำความคิดเห็นในกลุ่มที่ 2¹⁷

โดยสรุปจากทฤษฎีการแพร่กระจายของข่าวสาร จะเห็นว่าทฤษฎีการสื่อสารแบบสองขั้นตอน และหลายขั้นตอน อิทธิพลของสื่อมวลชนจะถูกสอดแทรกโดยอิทธิพลของบุคคล เช่น ผู้นำความคิดเห็น หรือผู้ถ่ายทอดข่าวสาร สื่อมวลชนจึงไม่มีอิทธิพลโดยตรง ทั้งนี้ ผู้นำความคิดเห็นคือ บุคคลที่ได้รับความเชื่อถือจากบุคคลอื่นในสังคม ผู้นำความคิดเห็นมีภารกิจที่จะต้องแจ้งข่าวสาร หรือนำสารจากทางการผ่านไปยังกลุ่มชน ผู้ซึ่งไม่ได้ใช้สื่อที่เป็นทางการนั้น โดยอาจจะบิดเบือนข่าวหรือไม่บิดเบือนข่าวนั้นก็ได้ บุคคลเหล่านี้มีอยู่ในทุกกลุ่มสังคม¹⁸

¹⁷Erwin P. Bettinghaus, *Persuasive Communication*, p. 189.

¹⁸Wilber Schramm, *Channels and Audience in Handbook of Communication*.

ประสิทธิภาพของผู้นำความคิดเห็นขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย คือ

1. มีความน่าเชื่อถือ และมีความสามารถในการเป็นตัวแทนของสมาชิกในกลุ่ม
2. มีความสามารถในการสื่อสารกับผู้อื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสื่อสารแบบเห็น

หน้าค่าตา (face to face communication)

3. มีอำนาจบารมี สามารถให้คุณให้โทษในเรื่องต่าง ๆ ต่อสมาชิกในสังคมได้

ผู้นำความคิดเห็นมักจะเป็นผู้มีโอกาสในการรับสื่อมากกว่า มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมสูงกว่า เป็นผู้มีความสัมพันธ์กับสมาชิกในกลุ่มสังคมมาก เป็นผู้ที่กล้าเสี่ยง และยอมรับการเปลี่ยนแปลงได้ง่าย

ผู้นำความคิดเห็นมี 2 ประเภท คือ

1. ผู้นำความคิดเห็นระดับท้องถิ่น (local influential) ได้แก่ ผู้นำความคิดเห็นที่สนใจกับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องเฉพาะภายในท้องถิ่น หรือภายในสังคมเท่านั้น
2. ผู้นำความคิดเห็นระดับกว้างขวาง (cosmopolitan influential) แก่ผู้นำความคิดเห็นที่สนใจกิจกรรมนอกท้องถิ่น หรือนอกสังคม เช่น กิจกรรมระดับประเทศ

ทฤษฎีการสื่อสารทางการเมือง

การสื่อสารทางการเมือง (Political Communication) เป็นศาสตร์ที่มีจุดเริ่มต้นมาตั้งแต่ยุคกรีกโบราณ ซึ่งเน้นในเรื่องวาทะวิทยา (rhetoric) การเมือง (politics) และจริยธรรม (ethics) เป็นการนำการโฆษณาชวนเชื่อ (propaganda) ผสมกับเนื้อหาทางการเมืองและการสื่อสาร (Communication) เข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในทางการเมือง เป็นต้นแบบของการสื่อสารทางการเมือง ได้แก่ ภาษาทางการเมือง (political language) วาทศิลป์ทางการเมือง (political rhetoric) การรณรงค์ทางการเมือง (politic campaign) ประชามติ (public policy) สัญลักษณ์ทางการเมือง (politic symbolic) ฯลฯ จนกระทั่งได้มีการวิวัฒนาการมาสู่การตลาดทางการเมือง (political marketing) ด้วยการนำการตลาดมาใช้ในการรณรงค์ทางการเมือง¹⁹ สำหรับประเทศเสรีประชาธิปไตย การยอมรับอำนาจของปวงชน ถือเป็นความคิดพื้นฐานในการระบอบการสื่อสาร ผู้รับสารหรือประชาชนมีฐานะเป็นแกนหรือศูนย์กลางของการสื่อสารและมีความสำคัญ

¹⁹ เบญจมา มังคละพฤษ, “การสื่อสารทางการเมืองของพระสงฆ์ไทย กรณีศึกษา พระธรรมวิสุทธิมงคล (หลวงตามหาบัว ญาณสัมปันโน) พ.ศ. 2544-2548”, (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (สื่อสารมวลชน), คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551).

เหนือรัฐบาลที่อยู่ในฐานะผู้ส่งสาร ภารกิจ หรือกิจกรรมของรัฐบาล ต้องมาจากเจตจำนงของประชาชนผู้รับสาร (ในฐานะผู้กระทำ) และเน้นถึงความสำเร็จในการปฏิบัติงานที่มาจากความคาดหวังและความต้องการของประชาชนเป็นหลัก

กระบวนการสื่อสาร จึงเป็นเครื่องมือเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ทั้งโดยผ่านแนวทางการชวนเชื่อ หรือแนวทางของมติมหาชน เพื่อธำรงรักษาระบบการเมืองการปกครอง ซึ่งรวมถึงเสถียรภาพของรัฐบาล และความอยู่ดีของประชาชน ดังนั้น การสื่อสารจึงเป็นกลไกสำคัญและเป็นตัวเชื่อมโยงองค์ประกอบต่าง ๆ ในสังคมเข้าด้วยกัน โดยเฉพาะในด้านการเมืองการปกครอง การสื่อสารนับเป็นปัจจัยที่สำคัญ และจำเป็นในการทำให้เกิดเอกภาพ และประสิทธิภาพของระบบ ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างการสื่อสารกับการเมือง ขึ้นอยู่กับกลไกการสื่อสารทางการเมือง อันประกอบด้วยความสามารถในการประเมินการสื่อสารทางการเมืองว่า สามารถนำไปสู่ความเป็นระบบทางการเมืองที่มีคุณภาพได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งคุณภาพของระบบการสื่อสารทางการเมืองจะประกอบด้วยเงื่อนไข สภาวะสมดุลที่ไม่คงที่ หรือไร้เสถียรภาพ การทำให้การสื่อสารทางการเมืองอยู่ในเชิงประจักษ์ หรือเชิงปริมาณ โดยเฉพาะการแสดงออกของช่องทางการสื่อสาร หรือบิดเบือนของสารสนเทศ และช่องทางการสื่อสารในฐานะเครื่องมือทางการเมืองทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมโยง หรือเป็นสื่อในการนำสารจากรัฐบาล หรือจากศูนย์อำนาจไปสู่ประชาชน ช่องทางการสื่อสารทางการเมืองอาจปรากฏอยู่ในรูปแบบ ดังนี้²⁰

1. วงสนทนา
2. โครงสร้างสังคมที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง เช่น สมาคมต่าง ๆ
3. โครงสร้างปัจจัยนำเข้าทางการเมือง เช่น พรรคการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์
4. โครงสร้างปัจจัยนำออกของระบบการเมือง เช่น หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ
5. สื่อมวลชน เช่น สิ่งพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ หรือภาพยนตร์ ฯลฯ

ช่องทางการสื่อสารทางการเมืองที่เป็นเครื่องมือในกระบวนการสื่อสารทางการเมืองจะต้องมีองค์ประกอบพื้นฐาน ดังนี้

1. ประสิทธิภาพของสายงานการสื่อสาร
2. ความสามารถในการนำเสนอสารสนเทศที่หลากหลาย ไม่ว่าสารสนเทศนั้นจะเป็นเรื่องของการเมืองโดยตรง หรือเป็นเพียงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมือง

²⁰สมควร กวียะ, การสื่อสารมวลชน : บทบาทหน้าที่ สิทธิ เสรีภาพ และความรับผิดชอบ, พิมพ์ครั้งที่ 5 (ฉบับปรับปรุง), (กรุงเทพมหานคร: อักษรวิพัฒน์, 2545).

3. การคำนึงถึงการย้อนกลับสาร นอกเหนือจากการที่ช่องทางการสื่อสารจะทำให้หน้าที่ในการถ่ายทอดสารสนเทศแล้ว

4. ประสิทธิภาพของช่องทางการสื่อสาร

สมควร กวียะ²¹ ได้เสนอบทบาทหน้าที่การสื่อสารในฐานะเป็นเครื่องมือทางการเมืองไว้ ดังนี้

1. ถ่ายทอดข่าวสารและความรู้ทางการเมือง โดยผ่านสื่อบุคคล สื่อมวลชน สื่อประเพณี หรือสื่อผสม เพื่อเป็นเครื่องมือการถ่ายทอดสารไปอย่างรวดเร็วและมีพลัง

2. จัดระเบียบวาระเกี่ยวกับประเด็นปัญหาทางการเมือง ที่ควรมาถกอภิปราย ซึ่งมีผลต่อการให้ความสำคัญของประชาชนในเรื่องนั้น มากน้อยตามไปด้วย จากศักยภาพข้อนี้ ผู้นำทางการเมืองอาจจะใช้สื่อมวลชนทั่วไปหรือของตนเองเป็นเครื่องมือในการชักประเด็นปัญหาประจำวันเข้าสู่เรื่องที่เป็นผลดีต่อกลุ่มตนเอง และเป็นผลเสียต่อกลุ่มอื่นได้

3. การเผยแพร่ปลูกฝังความเชื่อทางการเมือง อาจทำได้โดยการสื่อสารประเภทชักจูงใจ และประเภทห้ามปราม หรือทำให้เกรงกลัว ซึ่งอยู่ในรูปการพูด การโฆษณา และการประชาสัมพันธ์ แต่การสื่อสารประเภทห้ามปราม ยังมิได้มีการศึกษามากนัก ส่วนการปลูกฝังความเชื่อทางการเมือง หมายความว่ารวมถึงการปลูกฝังอุดมการณ์ทางการเมืองซึ่งมักจะต้องอาศัยการสื่อสารในลักษณะเข้มข้น เช่น การสื่อสารแบบบรรณรงค์ (campaign) การระดมพลมวลชน (mass mobilization) การศึกษามวลชน (mass education) เป็นต้น

4. การพัฒนาทางการเมือง การสื่อสารทุกประเภทควรที่จะเข้ามาช่วยเหลือสังคมในประเทศ การสร้างสรรค์บรรยากาศความร่วมมืออย่างเต็มที่ในทุกด้าน

จากบทบาทหน้าที่ทั้ง 4 ประการ การสื่อสารจะส่งผลเป็นไปในทิศทางบวก หรือลบ ก็ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ ปรัชญา และปัจจัยทางการเมืองที่วางไว้เป็นเป้าหมาย

สำหรับการสื่อสารทางการเมือง (political communication) เป็นกระบวนการทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริง ทศนะ และความคิดเห็น ตลอดจนประสบการณ์ต่าง ๆ ในทางการเมืองระหว่างบุคคล การสื่อสารทางการเมืองนับว่าเป็นกระบวนการพิเศษที่ก่อให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของสังคมการเมือง และทำให้บุคคลสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในสังคมการเมือง

²¹ เฟิงอ้าง.

คลอส มุลเลอร์ Claus Mueller²² กล่าวว่า การเมืองเข้ามาอยู่ในชีวิตประจำวันของประชาชนตลอดเวลา เนื่องจากรัฐเป็นผู้นำเข้ามาอยู่ในชีวิตของประชาชน เช่นเดียวกับกฎหมาย เพราะรัฐได้ใช้อำนาจในการบริหารหรือตัดสินใจในการกำหนดกฎระเบียบเพื่อนำมาบังคับใช้กับประชาชน จึงกล่าวได้ว่า การตัดสินใจ การวางกฎเกณฑ์ การอนุญาต หรือข้อห้ามก็ส่งผลต่อประชาชน ซึ่งต้องยอมรับต่อกฎระเบียบนั้น และสอดคล้องกับความคิดเห็นของ Blumber and Gurevitch²³ เป็นการขยายความแนวคิดของ Mueller ว่าเมื่อรัฐนำการเมืองเข้ามาในชีวิตของประชาชน และประชาชนต้องยอมรับ ทั้งรัฐและประชาชนก็ต้องสื่อสารกันเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ เพราะหากการเมืองหมายถึงการมีส่วนร่วม ประชาชนก็ต้องสื่อสารกับผู้นำ หากการเมืองหมายถึงความถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบสังคมก็ต้องถูกกำหนดให้เป็นที่ยุติกัน หากการเมืองหมายถึงการเลือกตั้ง เจื่อนไซ นโยบายก็ต้องถูกกำหนดขึ้น ไม่ว่าการเมืองจะมีความหมายอย่างไร การสื่อสารก็ต้องถูกนำมาใช้เพื่อให้เกิดความเข้าใจ นั่นคือ การเมืองกับการสื่อสารเป็นของคู่กัน

เมื่อการสื่อสารทางการเมืองครอบคลุมการสื่อสารทุกส่วนของชีวิตประจำวันของผู้คน จึงกล่าวได้ว่า ผู้คนที่เกี่ยวข้องกับการเมือง หมายรวมถึงประชาชนทุกเพศ ทุกวัย ทุกอาชีพ ทุกสถานะทางเศรษฐกิจสังคม (socioeconomic status) ดังนั้น ผู้สื่อสารจึงต้องคำนึงถึงผู้รับสารตลอดเวลาทั้งก่อนการสื่อสาร ขณะที่กำลังสื่อสาร และหลังการสื่อสาร และผู้สื่อสารควรต้องมีความรู้เกี่ยวกับภูมิหลังของผู้รับสาร เพื่อเตรียมตัววางแผนการสื่อสารให้เหมาะสมกับผู้รับสารของตน ซึ่งการจะกระทำเช่นนั้นได้ผู้สื่อสารจะต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์ผู้รับสารของตน สำหรับสารและสื่อที่ผู้สื่อสารเลือกใช้ในระบบการสื่อสารของตนนั้น ควรมีความสอดคล้องและความเหมาะสมกับทั้งสภาพแวดล้อมและกลุ่มผู้รับสารด้วย เพราะสื่อแต่ละประเภทก็มีคุณสมบัติในการเข้าถึงผู้รับสารแตกต่างกันออกไป แต่ทั้งนี้ผู้รับสารก็อาจหลีกเลี่ยงการให้ความสำคัญกับสารหรือเนื้อหาได้ เพราะสารที่ดีก็จะทำให้กลุ่มเป้าหมายรับสารได้เข้าใจดียิ่งขึ้น

อัลมอนด์ และ เพาเวลล์ Almond and Powell²⁴ กล่าวว่า การสื่อสารทางการเมืองเป็นหน้าที่พื้นฐานหนึ่งของโครงสร้างระบบการเมืองและเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทางการเมือง

²²Claus Mueller, *The Politics of Communication*, (London: Oxford University Press, 1973).

²³J. Blumber and M. Gurevitch, *The Use of Communication*, (Beverly Hill, CA: Sage Publication, 1974).

²⁴G.A. Almond and G.B. Powell, *Comparative Position Communication*, (Boston: Little Brown, 1978).

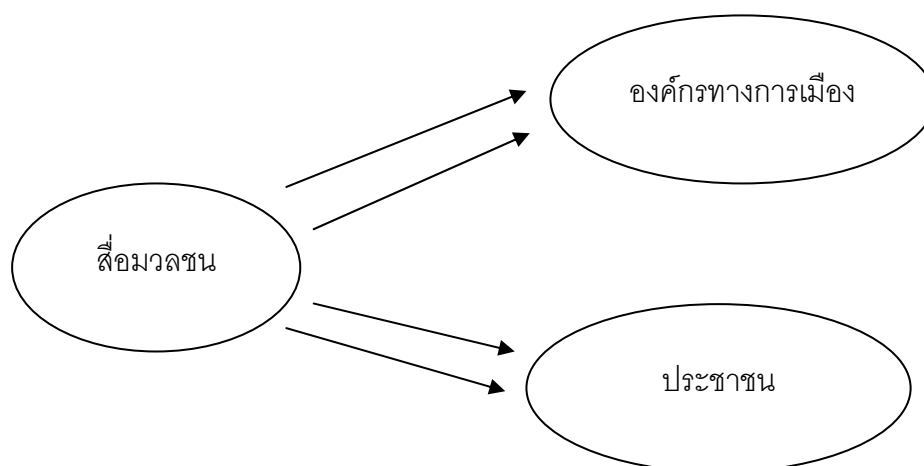
ในกระบวนการกล่อมเกลາทางการเมืองโดยเป็นตัวกำหนดความต้องการข้อมูลข่าวสารภายใต้บทบาทขององค์การต่าง ๆ เมื่อมีการไหลของข้อมูลข่าวสารในระบบการเมือง วิเคราะห์ และเปรียบเทียบโครงสร้างที่แสดงถึงหน้าตาของการสื่อสารที่เกิดขึ้น เมื่อต้องการทราบว่าผู้นำคนใดมีนโยบายอย่างไร รวมทั้งการกระทำของรัฐบาล เพื่อประเมินและควบคุมการทำงาน รวมทั้งพยายามที่จะมีอิทธิพล และควบคุมผู้นำภายใต้บทบาทของกลุ่มต่าง ๆ และประสานงานกับกลุ่มอื่น ๆ เพื่อแสดงความต้องการถึงผู้นำอย่างมีประสิทธิภาพ

แบบจำลองการสื่อสารทางการเมืองของ Brian McNair

Brian McNair²⁵ ได้นำเสนอแบบจำลองการสื่อสารทางการเมือง ไว้ดังนี้

ภาพที่ 2.5

แบบจำลองการสื่อสารทางการเมืองของ Brian McNair



แบบจำลองการสื่อสารทางการเมืองนี้ แบ่งผู้เกี่ยวข้องออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1. กลุ่มองค์กรทางการเมือง ได้แก่ พรรคการเมือง รัฐบาล องค์กรสาธารณะ
กลุ่มพลังทางการเมือง กลุ่มก่อการร้าย ฯลฯ ทั้งนี้ ในส่วนของการสื่อสารของพรรคการเมืองนั้น
มีทัศนคติที่ว่า พรรคการเมือง คือ กลุ่มบุคคลที่ร่วมกัน โดยมีอุดมการณ์เหมือนกัน ตกลงที่จะนำ

²⁵Brian McNair, *An Introduction to Political Communication*, 2nd edition, (New York: Routledge, 1999).

องค์กรไปสู่เป้าหมายเดียวกันโดยนำเสนอแนวนโยบายสู่ประชาชน และหาวิธีที่จะสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน เพื่อเป็นแนวทางสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติภายหลังได้รับเลือกตั้ง

2. กลุ่มสื่อมวลชน ทำหน้าที่ 2 อย่าง คือ เป็นตัวส่งผ่านข้อมูลจากพรรคการเมือง และส่งสารที่สร้างขึ้นเอง เช่น บทบรรณาธิการ บทวิเคราะห์ วิจารณ์ต่าง ๆ ไปยังกลุ่มที่สาม คือ ประชาชน

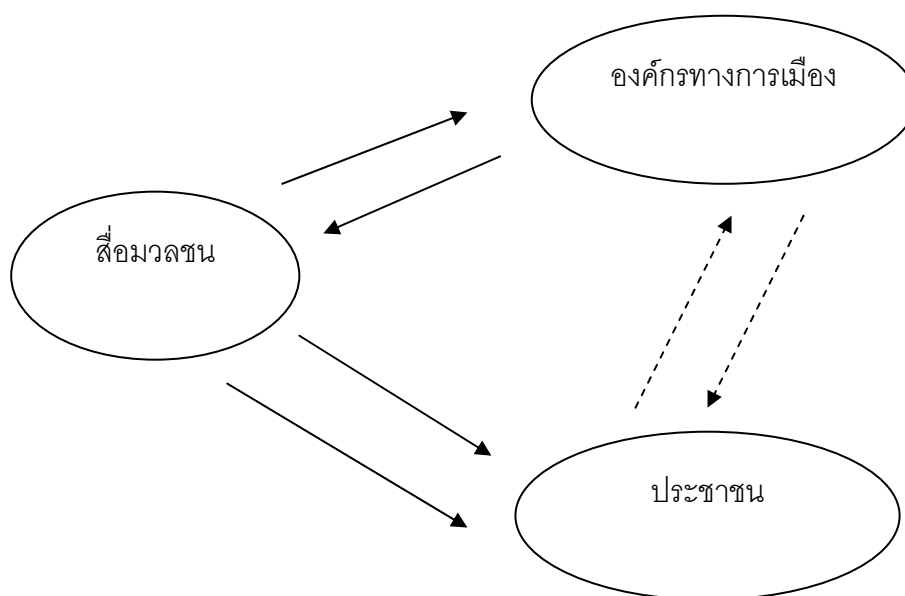
3. กลุ่มประชาชน ไม่ว่าธรรมชาติและจำนวนกลุ่มผู้รับสารจะเป็นอย่างไร การสื่อสารทางการเมืองทุกประเภทก็มุ่งที่จะบรรลุผลสำเร็จจากการส่งสารนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดี สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนนักการเมืองท้องถิ่น บุคคลเหล่านี้พยายามที่จะสร้างภาพเชิงบวกให้เกิดขึ้นในใจ และส่งผลต่อพฤติกรรมทางการเมืองของผู้เลือกตั้ง

ในแบบจำลองของ McNair ไม่ได้กล่าวถึงการสื่อสารโดยตรงระหว่างพรรคการเมือง รัฐบาล กับประชาชน ซึ่งในภาพของความเป็นจริงนั้น การสื่อสารทางการเมือง แม้จะมีสื่อมวลชนเป็นตัวกลางในกระบวนการสื่อสารเป็นส่วนใหญ่ แต่ในห้วงเวลาบางเวลา เช่น การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง หรือการรณรงค์ทางการเมือง ในบางประเด็นจะพบว่า การสื่อสารโดยตรงระหว่างพรรคการเมือง นักการเมืองกับประชาชน ก็เกิดขึ้นอย่างเข้มข้นเช่นกัน ซึ่งการสื่อสารระหว่างพรรคการเมือง นักการเมืองกับประชาชนโดยตรงนั้น นอกจากจะเป็นการสื่อสารเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งแล้ว ยังเป็นช่องทางการรับรู้ปัญหาต่าง ๆ จากประชาชน ซึ่งทำให้พรรคการเมือง นักการเมืองนำไปศึกษาให้คุณค่า และพัฒนาจนกลายเป็นแนวนโยบายที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ดังที่ นันทนา นันทวโรภาส²⁶ ได้พัฒนาแบบจำลองการสื่อสารทางการเมืองของ Brian McNair ให้ครบวงจรยิ่งขึ้น โดยเพิ่มเติม “ช่องทางการสื่อสารตรง” ระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชน ดังนี้

²⁶ นันทนา นันทวโรภาส, “การสื่อสารทางการเมือง: ศึกษากรณีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั่วไปของพรรคไทยรักไทย”, (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (สื่อสารมวลชน), คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548).

ภาพที่ 2.6

แบบจำลองการสื่อสารทางการเมืองประยุกต์ของ นันทนา นันทวโรภาส

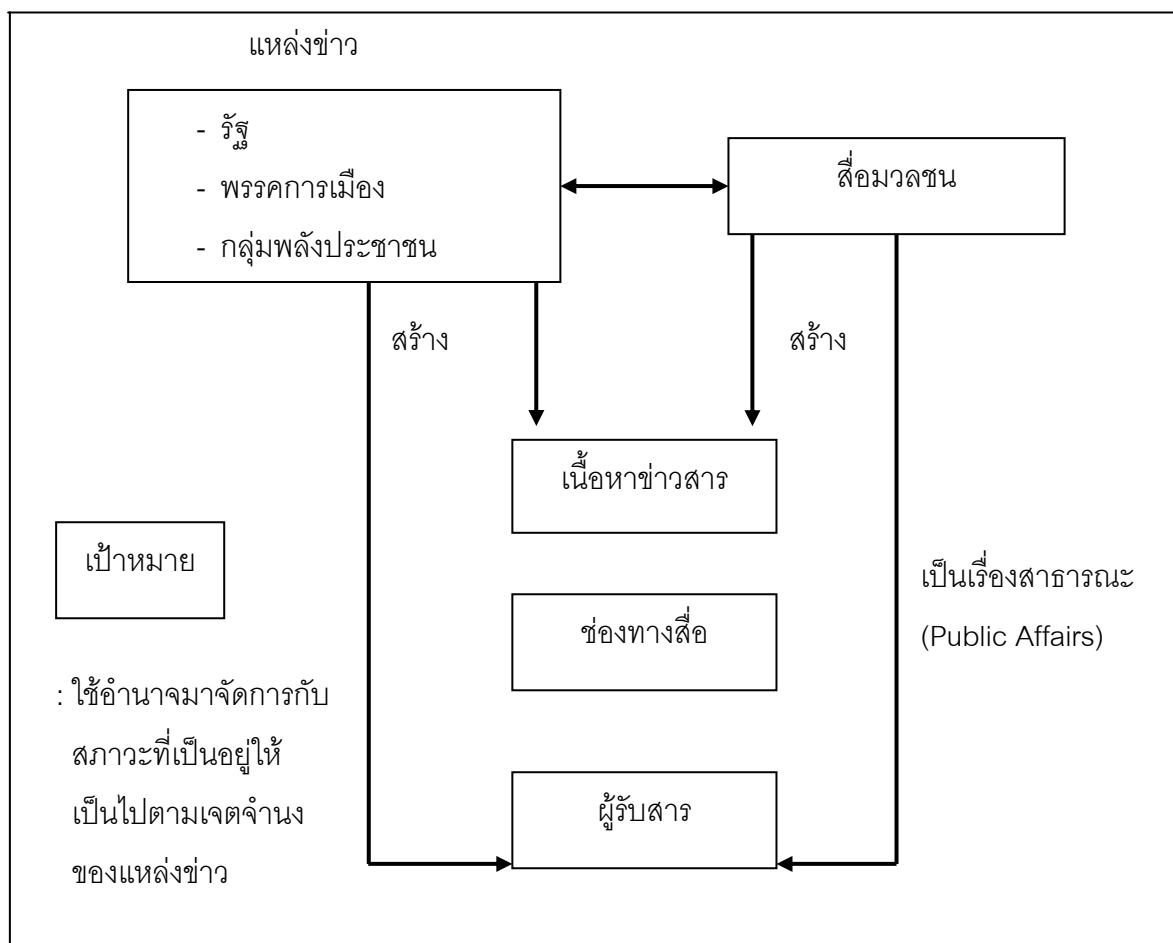


จากกรอบแนวคิดเรื่องการสื่อสารทางการเมืองของ Brian McNair นันทนา นันทวโรภาส ได้ปรับประยุกต์ทฤษฎีการสื่อสารพื้นฐาน SMCR ของ David K. Berlo ที่อธิบายถึงองค์ประกอบสำคัญของการสื่อสารว่ามีอยู่ 4 ประการ คือ ผู้ส่งสาร (sender) สาร (Message) สื่อ (Channel) และผู้รับสาร (receiver) ซึ่งผู้ส่งสารในกรอบแบบจำลองนี้ คือ พรรคการเมือง นักการเมือง ผู้รับสารคือ สื่อมวลชน และผู้เลือกตั้ง ส่วนสื่อหรือช่องทางการสื่อสารนั้นเป็นทั้งทางตรงไปยังผู้เลือกตั้งและทางอ้อม คือ ผ่านการตีความของสื่อมวลชนแล้วจึงส่งไปยังผู้เลือกตั้งอีกทอดหนึ่ง สำหรับสารคือ สารที่พรรค นักการเมืองส่งไปยังผู้เลือกตั้ง

แบบจำลองการสื่อสารทางการเมืองของ Gurevitch and Blumler

ภาพที่ 2.7

แบบจำลองการสื่อสารทางการเมืองของ Gurevitch and Blumler²⁷



จากแบบจำลองการสื่อสารทางการเมืองข้างต้นสามารถอธิบายได้ดังนี้

1. ในระดับผู้ส่งสารจะประกอบด้วยกลุ่มบุคคล 2 กลุ่มใหญ่ ๆ กลุ่มแรก คือ แหล่งข่าว ซึ่งอาจจะเป็นรัฐบาล เจ้าหน้าที่รัฐ พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผลักดันฝ่ายประชาชน ฯลฯ และอีกกลุ่มหนึ่งคือ สื่อมวลชน ในบางกรณี สื่อมวลชนอาจทำหน้าที่เป็นเพียงช่องทางนำเสนอข่าวสารข้อมูลที่แหล่งข่าวส่งมาให้ แต่ในหลายกรณีสื่อมวลชนเองก็สามารถจะ

²⁷ กาญจนา แก้วเทพ, *การวิเคราะห์สื่อแนวคิดและเทคนิค*, (กรุงเทพมหานคร: ซีเอ็ด ยูเคชั่น, 2547).

แสดงบทบาทเป็นผู้ส่งข่าวสารทางการเมืองได้ เช่น ในรูปแบบของบทวิเคราะห์ทางการเมือง การตั้งฉายานาม เป็นต้น

2. เนื้อหาของข่าวสาร จะมีลักษณะพิเศษเฉพาะ คือ เป็นเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการเมืองในความหมายของการจัดสรร การต่อสู้ แย่งชิง ปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจ คุณลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งของเนื้อหาทางการเมืองก็คือ เป็นเรื่องราวที่อยู่ในปริมณฑลของสาธารณะ (Public Affairs) เช่น เรื่องการเลือกตั้ง การแก้ไขกฎหมาย การทำงานของหน่วยงานของรัฐ ฯลฯ ตัวบุคคลที่อยู่ในข่าวสารจึงเป็นบุคคลสาธารณะ และเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก็เป็นผลประโยชน์ของส่วนรวม

3. ช่องทางสำหรับการได้มาซึ่งข่าวสารและการเผยแพร่ข่าวสารนั้น มีทั้งรูปแบบที่เป็นแบบฉบับ เป็นทางการ เช่น พรรคการเมืองเปิดแถลงข่าว นายกรัฐมนตรีให้สัมภาษณ์ ฯลฯ รวมทั้งรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งสื่อมวลชนสามารถควบคุมช่องทางได้มากขึ้น เช่น การเจาะข่าวด้วยการค้นคว้าเอกสาร หรือเลือกสัมภาษณ์ข้าราชการชั้นผู้น้อย ที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับเหตุการณ์ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า กระบวนการสื่อสารทางการเมืองในแนวคิดของ McNair, Almond and Powell มีภาพกว้างกว่า Blumber and Gurevitch เพราะ McNair เห็นว่าการสื่อสารทางการเมืองเป็นการสื่อสารระหว่างองค์กรทางการเมืองกับประชาชน ซึ่งหมายรวมถึงรัฐบาลกับประชาชน และสื่อด้วย ส่วน Almond and Powell เห็นว่า การสื่อสารทางการเมือง เป็นหน้าที่พื้นฐานหนึ่งของโครงสร้างระบบการเมือง และเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทางการเมืองในกระบวนการกลมกลืนทางการเมืองโดยเป็นตัวกำหนดความต้องการข้อมูลข่าวสารภายใต้บทบาทขององค์กรต่าง ๆ ในขณะที่ Blumber and Gurevitch เห็นว่า การสื่อสารทางการเมือง เป็นการสื่อสารระหว่างรัฐบาลกับประชาชน

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

ในปลายทศวรรษ 1980 และต้นทศวรรษ 1990 ได้มีแนวทางการบริหารจัดการในภาครัฐใหม่ เพื่อตอบสนองการที่ “ตัวแบบการบริหารแบบดั้งเดิม” หรือ “แบบประเพณีนิยม” ไม่สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในภาครัฐได้ ในแง่นี้จึงช่วยแบ่งเบาปัญหาที่เกิดขึ้นจาก “ตัวแบบการบริหารแบบดั้งเดิม” หรือ “แบบประเพณีนิยม”

ในแง่ของหลักการ “แนวทางการบริหารจัดการ” (management approach) มีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน อาทิ เรียก “การบริหารจัดการนิยม” (management) บ้างเรียก (การบริหารจัดการ

ภาครัฐใหม่” (new public management) หรือเรียก “การบริหารรัฐกิจที่มีพื้นฐานอยู่ที่ระบบตลาด” (market – base public administration) บ้าง หรือเรียกว่า “การบริหารการปกครองแบบผู้ประกอบการ” (entrepreneurial government) บ้าง แต่โดยทั่วไป “การบริหารจัดการภาครัฐใหม่” มักใช้แทนกันได้กับ “การบริหารจัดการนิยม”²⁸

อย่างไรก็ตาม การที่มีการเรียกชื่อ “การบริหารจัดการภาครัฐใหม่” ต่าง ๆ กันสะท้อนให้เห็นว่ามีความคิดเห็นที่แตกต่างกันเกิดขึ้น แต่ก็มีประเด็นร่วมกันอยู่หลายประเด็น ดังนี้

ประการแรก ไม่ว่าจะเป็นการเรียกชื่อ “การบริหารจัดการภาครัฐใหม่” อย่างไร แต่ก็ได้แสดงให้เห็นว่ามีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญใน “ตัวแบบการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม” หรือ “แบบประเพณีนิยม” จากการให้ความสำคัญในเรื่องปัจจัยนำเข้าและกระบวนการ มาเป็นให้ความสนใจในเรื่องของการทำให้ผลลัพธ์สัมฤทธิ์ผล รวมทั้งการที่ตัวผู้บริหารจะต้องมีความรับผิดชอบ (ส่วนตัว) เพิ่มขึ้น

ประการที่สอง ได้มีการแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจที่จะทำให้การจัดองค์การ บุคลากร การบริหารงานบุคคล หรือการว่าจ้างและเงื่อนไข หรือสภาพการณ์มีความยืดหยุ่นคล่องตัวมากขึ้น

ประการที่สาม วัตถุประสงค์ขององค์การและบุคคล ได้มีการกำหนดไว้ในลักษณะที่มีความชัดเจน ชัดเจนเดียวกันสามารถวัด หรือประเมินผลการปฏิบัติงานได้ง่าย เพราะมีตัวดัชนีหรือตัวชี้วัดระบุ หรือแสดงไว้ นอกจากนี้ยังมีการประเมินแผนงานที่มีระบบ นอกเหนือไปจากการเห็น หรือให้ความสำคัญในเรื่องของ 3 E's อันได้แก่

E แรก (Economy) คือ การประหยัด

E ที่สอง (Efficiency) คือ ความมีประสิทธิภาพ

E ที่สาม (Effectiveness) คือ ความมีประสิทธิภาพ

ประการที่สี่ ที่ปรึกษาในระดับอาวุโสได้รับการคาดหวังว่า จะมีความผูกพัน หรือมีความรับผิดชอบในการทำงานเมื่อตั้งรัฐบาลมากกว่าจะมีการวางตัวเป็นกลาง

ประการที่ห้า รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องเผชิญกับการทดสอบทางการตลาด

ประการที่หก มีการลดบทบาทหน้าที่ของรัฐ ในรูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization)

ในแง่ของหลักการ “การบริหารจัดการภาครัฐใหม่” ได้รับการนิยามว่า เป็นกระบวนการที่มีทางเลือก ได้เสนอแนวทางการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับความเป็นจริงมากขึ้น

²⁸ จุมพล นิมพานิช, *การบริหารจัดการภาครัฐใหม่: หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย*, (นนทบุรี: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548).

ที่มาของแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐใหม่

1. ที่มาของ “การบริหารจัดการภาครัฐใหม่” ประการแรกมีที่มาจากภาครัฐ (public sector reform)²⁹

การปฏิรูปดังกล่าวเกิดขึ้นประมาณกลางทศวรรษ 1960 ในช่วงที่รัฐสวัสดิการเริ่มดำเนินการ โดยมีเป้าหมายในการจัดสรร หรือแบ่งปันทรัพยากรของรัฐ หรือการกระจาย หรือแจกจ่ายทรัพยากรภาครัฐแนวใหม่ ในการปฏิรูป นอกจากจะเป็นเรื่องของการจัดหาสินค้าและบริการหรือการถ่ายโอนแผนงานทางด้านการกระจาย หรือการแจกจ่ายทรัพยากร หรือรายได้ใหม่ แล้ว ยังมีเรื่องของกฎระเบียบสาธารณะเพิ่มเติมเข้าไปอีกด้วย การที่มีการเพิ่มเติมเรื่องนี้เข้าไปก็เพื่อต้องการให้มีการลดความเป็นระเบียบกฎเกณฑ์ลง

1.1 วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปภาครัฐ การปฏิรูปภาครัฐโดยทั่วไปมีวัตถุประสงค์ในเรื่องประสิทธิภาพ (efficiency) ความเสมอภาค หรือความเท่าเทียม (equality) และเรื่องของการประหยัด (savings) ในบรรดาวัตถุประสงค์ทั้งสามประการดังกล่าว วัตถุประสงค์ในเรื่องของประสิทธิภาพจะเป็นวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่สำคัญเช่นเดียวกับเรื่องของความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกัน รวมทั้งเรื่องของการประหยัด

1.2 การประหยัดและการจัดให้มีนโยบายปฏิรูป “การปฏิรูปภาครัฐ” ได้หยิบยกปัญหาที่ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายไปสู่การปฏิรูปว่า เป้าหมายที่เกี่ยวข้องคืออะไร การบริหารจัดการนโยบายในการปฏิรูปจะประสบผลสำเร็จไหม มีกลยุทธ์ที่เฉพาะเจาะจงอะไรหรือไม่ ที่จะก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่สามารถตัดสินใจได้ ซึ่ง “การปฏิรูปภาครัฐ” จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเหล่านั้น เป้าหมายของการปฏิรูปภาครัฐก็คือ เป็นเรื่องของการปรับปรุงผลลัพธ์ให้ดีขึ้น และประหยัดค่าใช้จ่าย ถ้าการปฏิรูปนั้นเน้นเป้าหมายแรก ก็จะมีการนำแผนงานเทคโนโลยี และสถาบันใหม่ที่เหมาะสมเข้ามา แต่ถ้าเป็นการเน้นเป้าหมายหลัง จะมีการตัดทอนงบประมาณให้มีความเหมาะสม โดยทั่วไปการปฏิรูปเชิงสถาบันอาจจะนำไปสู่การเพิ่ม หรือการลดค่าใช้จ่ายในภาครัฐก็ได้

1.3 การปฏิรูปภาครัฐ เป็นการปฏิรูปทางการเมือง หรือทางเศรษฐกิจ ซึ่งในแง่ของหลักการมีแนวโน้มที่ตั้งอยู่บนรากฐานของการกระจายอำนาจ (decentralization) ในแง่ดังกล่าวเป็นที่เชื่อกันว่าแผนงานสาธารณะจะดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น คล่องตัวมากขึ้น ถ้ามีการดำเนินการโดยตัวแทนของภาครัฐในระดับภูมิภาค ที่เป็นเรื่องของการแบ่งปัน

²⁹ เฟิงอ้าง.

อำนาจ (deconcentralization) หรือในระดับท้องถิ่นที่เป็นเรื่องของการกระจายอำนาจ ถ้ามองการปฏิรูปภาครัฐในแง่ของการปฏิรูปการเมือง กลยุทธ์ของการปฏิรูปส่วนใหญ่จะมุ่งไปสู่การมีรัฐสวัสดิการ ที่มีการรวมอำนาจดำเนินการโดยใช้ระบบการวางแผนการจ้างที่เข้มแข็ง ขณะเดียวกันมีการขยายภารกิจของรัฐให้มีรูปแบบเดียวกันและได้มาตรฐานโดยมุ่งไปที่ความเสมอภาคในการบริโภคของสาธารณะและการกระจายรายได้ กลยุทธ์การกระจายอำนาจบางกลยุทธ์ได้มีการเพิ่มอำนาจให้กับการปกครองท้องถิ่น ขณะที่การขยายตัวของภาครัฐโดยรวมยังคงดำเนินงานต่อไปในอัตราที่รวดเร็ว

นอกจากการปฏิรูปภาครัฐเป็นการปฏิรูปทางการเมืองแล้ว ยังเป็นการปฏิรูปทางเศรษฐกิจอีกด้วย ดังปรากฏในปี 1990 ที่ได้มีการตระหนักว่า กลยุทธ์ทางการเมืองนี้จะทำให้การปฏิรูปภาครัฐประสบความสำเร็จ คุณจะไม่เพียงพอ มีการเปิดเผยหรือมีการแสดงสิ่งต่าง ๆ ที่ควรปรากฏออกมาในรูปของข้อมูล ผลผลิต ทั้งการปกครองระดับชาติและระดับท้องถิ่น ที่สำคัญที่มีการตระหนักกันมากก็คือเรื่องของประสิทธิภาพใน การจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรสาธารณะที่มี 2 ด้าน คือ ด้านที่หนึ่งเป็นเรื่องของประสิทธิภาพภายใน (inter efficiency) หรือประสิทธิภาพในการผลิต (productivity) อีกด้านหนึ่งเป็นเรื่องของประสิทธิภาพภายนอก (outer efficiency) หรือความมีประสิทธิภาพ (effectiveness) ที่เป็นแนวคิดที่มีความยุ่งยาก

ในกรณีของการปกครองระดับชาติ ปัญหาเรื่องความมีประสิทธิภาพ หรือปัญหาในเรื่องของความมีประสิทธิภาพในการผลิต เป็นปัญหาที่ลึกซึ้งเช่นเดียวกับกรณีของการปกครองระดับท้องถิ่นขนาดใหญ่บางแห่งที่พบว่า พัฒนาการของประสิทธิภาพในการผลิตเป็นลบ เหมือนกับกรณีการปกครองระดับชาติที่ปัญหานี้เช่นเดียวกัน ในแง่ดังกล่าวการเคลื่อนย้ายทรัพยากรลงไปตามรัฐ ไม่ได้แสดงว่าจะมีประสิทธิภาพดีขึ้น ดังนั้นจึงเป็นเรื่องยากลำบากในการหลีกเลี่ยงข้อสรุปที่ว่า การจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรในรูปของงบประมาณในระบบเศรษฐกิจแบบตลาดก่อให้เกิดปัญหาทางด้านประสิทธิภาพอย่างมาก ในแง่ดังกล่าวการเปรียบเทียบการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากร (ในรูปของงบประมาณ) กับการจัดสรรแบ่งปันของตลาด บ่อยครั้งที่พบว่าไม่มีประโยชน์ มีแต่ข้อเสีย จึงเป็นที่มาของการปฏิรูปภาครัฐ ในรูปของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization) ในแง่ของรัฐ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นแนวคิดที่สำคัญของประเทศยุโรปตะวันตก เมื่อมีการปฏิรูปภาครัฐในระดับมหภาคในปี 1980

ในระดับจุลภาค การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ มีความหมายที่หลากหลาย กล่าวคือ อาจจะหมายถึง การขายความเป็นเจ้าของของรัฐให้ไปอยู่ในมือของภาคเอกชน หรือหมายถึงการโอนทรัพย์สินของรัฐจากฝ่ายหนึ่งไปยังอีกฝ่ายหนึ่ง หรือหมายถึงการให้เข้าโครงสร้างพื้นฐานของรัฐในระยะยาวให้แก่ภาคเอกชน รวมทั้งเรื่องของการให้สัมปทานแก่หน่วยงานภายนอก การให้

ภาคเอกชนเข้าร่วม โดยวิธีการจ้างเหมาบริการภายนอก และการประมูลราคา หรือการให้กลไกตลาดเข้ามาแทนที่กลไกรัฐ รวมทั้งการใช้ระบบการจูงใจแบบตลาด ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐแทนที่ระบบค่าตอบแทนที่เป็นอยู่ หรือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหมายถึง การลด หรือคลายความเป็นระเบียบลงไป (deregulation) หรือหมายถึงการปฏิรูประเบียบกฎเกณฑ์ในกรอบของกฎหมาย เป็นต้น

ในแง่ดังกล่าวข้างต้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หมายถึงสิ่งที่มีความแตกต่างกันจากช่วงเวลาหนึ่งไปยังอีกช่วงเวลาหนึ่ง และจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง ทำให้รัฐบาลที่ไม่ใช่สังคมนิยมแสดงความสนใจอย่างจริงจังในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ในรูปของการขายออกไป ในขณะที่รัฐบาลที่มีการปกครองแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย มีแนวโน้มที่จะไม่ไปไกลถึงขนาดนั้น คืออย่างมากก็ให้มีการจัดตั้ง หรือร่วมหุ้น หรือไม่กี่แค่ยอมรับระบบการจูงใจทางการตลาด

1.4 กลยุทธ์การตัดทอนงบประมาณ โดยทั่วไปหน่วยงานของรัฐ ได้มีการใช้กลยุทธ์ทางเศรษฐกิจ และทางการเมือง เพื่อทำให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรหรือแบ่งปันนโยบายการตัดทอนงบประมาณ เป็นกลยุทธ์หนึ่งที่ว่าแม้ว่าจะได้มีการนำมาใช้ในการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะ แต่ได้รับการพิจารณาว่าเป็นเครื่องมือที่มีความน่าเชื่อถือในการทำให้มีการลดค่าใช้จ่าย แผนงานบางแผนงานได้ผล

ในกรณีของประเทศ หรือรัฐที่มีลักษณะเป็นรัฐสวัสดิการ กลยุทธ์การตัดทอนงบประมาณได้มีการนำมาใช้ทั้งระดับรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดปัญหาทางการเงินในปี 1990 ได้มีการพูดถึงการปฏิรูปภาครัฐในรูปของการตัดทอนงบประมาณ มากกว่าการพูดถึงการปฏิรูปเชิงสถาบัน แม้ว่าตัวมันเองอาจจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพหรืออาจไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ในแง่ดังกล่าว ถ้าปฏิรูปภาครัฐมีจุดมุ่งหมายที่ต้องการลดขนาดการนำเสนอกลยุทธ์ตัดทอนงบประมาณมาใช้เป็นเรื่องดี ที่เป็นเรื่องที่น่าพอใจได้

2. ที่มาของการบริหารจัดการภาครัฐใหม่ ประการที่สองมาจากการพัฒนาทางด้านแนวคิด หรือแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ (the development of management thought) ในปี 1980 ภาครัฐไม่มั่นใจว่าระบบการบริหารแบบดั้งเดิม หรือ “แบบประเพณีนิยม” จะก่อให้เกิดรูปแบบการบริหารจัดการในการให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ เมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชน จึงเป็นที่มาของการเริ่มเห็นความสำคัญของ “แนวทางการบริหารจัดการ” เกิดขึ้นในขณะเดียวกันได้มีข้อเสนอแนะว่า ระบบควรจะมีการเปิดให้มีการว่าจ้างบุคคลภายนอกในทุกระดับให้เข้ามาแทนที่ในหลายจุดที่โครงสร้างตามสายการบังคับบัญชาก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคต่อการให้บริการสาธารณะ ที่สำคัญก็คือ ประเด็นรายงานของ Fulton ประมาณ ปี 1968 ได้มีข้อสังเกตถึงความวิตกกังวลห่วงใย เกี่ยวกับเรื่องของสมรรถภาพทางการบริหารจัดการในการให้บริการสาธารณะ

ซึ่งดูจะเป็นการให้ความสำคัญกับ “การบริหารจัดการ” ที่เน้นหรือให้ความสำคัญกับ “ผลลัพธ์” ประเด็นนี้ถือว่าเป็นพัฒนาการของ “การบริหารจัดการสมัยใหม่” และรายงานของ Fulton ได้ก่อให้เกิดการเรียกร้องในการปรับปรุง “การบริหารจัดการภาครัฐ” ให้ดีขึ้น ดังปรากฏในกรณีของสหรัฐอเมริกา ที่ได้มีกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปราชการในปี 1978 ที่มีจุดมุ่งหมายในการให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบใน “ผลลัพธ์” มากขึ้น ขณะเดียวกันมีการจ่ายค่าตอบแทนให้กับผู้บริหารจัดการระดับกลางที่เป็นไปตามระบบคุณธรรม แม้กฎหมายดังกล่าวจะมุ่งเน้นไปในเรื่องของการบริหารงานบุคคล แต่ก็มีความหมายที่จะปรับปรุงการบริหารจัดการภาครัฐ ที่จะดูล้ำหลังกว่าภาคเอกชนไปมาก ให้ดีขึ้นด้วย

3. การเกิดขึ้นของการบริหารจัดการภาครัฐใหม่ (new public management: NPM) หรือ “การบริหารจัดการนิยม” เริ่มต้นจากความพยายามของนักวิชาการในการอธิบายถึงลักษณะของปรากฏการณ์อันเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐ โดยมีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงในรูปของการเข้ามาแทนที่ “ตัวแบบดั้งเดิม” (traditional model) กล่าวคือ แทนที่จะเป็นเรื่องของการปฏิรูปภาครัฐ “การบริหารจัดการภาครัฐใหม่” เป็นเสมือนตัวแทนการแปลงหรือการเปลี่ยนรูปภาครัฐ รวมทั้งความสัมพันธ์กับรัฐและการสั่งการ³⁰

ซี สตูต C. Hood³¹ ได้ย่อแนวคิดหรือทฤษฎีใหม่ อันได้แก่ “new public management” มาเป็น NPM และได้อธิบายถึงการเกิดขึ้นของแนวคิดทฤษฎีใหม่ อันได้แก่ “NPM” ว่าน่าจะมาจาก

1. การได้รับความนิยม หรือการได้รับการยอมรับในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง
2. การเกิดขึ้นของ NPM ที่ได้รับความนิยม Hood คิดว่าความนิยมที่เกิดขึ้นดังกล่าวเป็นเสมือนความนิยมในสินค้าที่เกิดขึ้นแล้วได้รับความนิยมแบบไม่จบสิ้น แม้จะมีความล้มเหลวเกิดขึ้น ซ้ำแล้วซ้ำอีกก็ตาม ซึ่งการที่ NPM ได้รับความนิมดังกล่าวน่าจะเกิดจากความสำเร็จเชิงเนื้อหา (ของสินค้า) ที่เกิดจากการปฏิบัติตามชนิดและประเภทของพิธีกรรมหรือเกิดจากการบริหารจัดการ
3. การที่ NPM ในตัวของมันเองมีลักษณะที่ดึงดูดใจหรือมีลักษณะที่น่าประทับใจ
4. การที่ NPM เอง สามารถตอบสนองเงื่อนไขทางสังคมที่เฉพาะเจาะจงได้ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงในรายได้ และการแจกจ่ายการเปลี่ยนแปลงหลังอุตสาหกรรมนิยม (post –

³⁰ อ้างแล้ว.

³¹ C. A. Hood, Public Management for all Seasons?, *Public Administration*, 69(1), 1991.

industrialism) หลังยุคฟอर्ड (post – fordism) กลไกทางการเมืองใหม่รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของพวกคอปกชาวที่มีจำนวนมากขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น คือ เหตุสำคัญที่ไปบดบัง หรือที่ไปทำให้ “ตัวแบบการบริหารดั้งเดิม” ได้รับความสนใจน้อยลงไม่สามารถทำหน้าที่ได้อีกต่อไป ตรงนี้ไปมีผลทำให้รัฐบาลตระหนักในเรื่องนี้ ขณะเดียวกันเริ่มทำลายความเชื่อถือของ “ตัวแบบดั้งเดิม” หรือ “ตัวแบบประเพณีนิยม” ทำให้เริ่มมีการว่าจ้างนักเศรษฐศาสตร์ หรือบรรดานักวิชาการที่ได้รับการฝึกฝนมาทางด้านการบริหารจัดการให้เข้ามาช่วยงานแทนที่การว่าจ้างนักบริหารที่มีความรู้ทั่วไป นอกจากนี้ยังได้มีการหยิบยืมเทคนิค “การบริหารจัดการจากภาคเอกชน” มาใช้ มีการตัดค่าใช้จ่าย มีการกำหนดเงื่อนไขการทำงานภายในระบบที่ไม่เป็นที่ต้องการอีกต่อไปแล้ว

ในช่วงนี้รัฐบาลต่าง ๆ เริ่มเผชิญปัญหาในเรื่องของการลดลงของรายได้ที่แท้จริง ขณะที่ประชาชนได้พากันเรียกร้องให้รัฐบาลยังคงรักษามาตรฐานการให้บริการให้อยู่ในระดับคงเดิม แม้จะมีปัญหาการลดลงของรายได้ที่แท้จริงก็ตาม ในกรณีดังกล่าวรัฐบาลจะทำเช่นนั้นได้ วิธีหนึ่งก็คือ ต้องมีการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตให้สูงขึ้น ซึ่งในทางปฏิบัติทำได้ไม่ถนัด เพราะโครงสร้างแบบราชการไม่มีประสิทธิภาพ ประเด็นนี้ทำให้บรรดานักการเมือง ตั้งคำถามเกี่ยวกับการว่าจ้างข้าราชการว่า ทำไมจะต้องมีการว่าจ้างบรรดาข้าราชการตลอดชีวิต ทำไมไม่ว่าจ้างในแง่ของการทำสัญญา เหล่านี้ทำให้เป็นที่มาของการที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดทฤษฎี “จากตัวแบบการบริหารแบบดั้งเดิม” หรือ “แบบประเพณีนิยม” มาเป็น “แนวคิดทฤษฎีการบริหารจัดการภาครัฐใหม่” ทั้งนี้เพื่อให้การส่งมอบบริการสาธารณะแก่ประชาชน มีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้

ตัวแบบการบริหารจัดการภาครัฐใหม่ หรือโปรแกรมการบริหารจัดการ (the managerial programme) มีแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการนิยม หรือการบริหารจัดการภาครัฐใหม่ อยู่หลายแนวคิด OECD ได้ตั้งข้อสังเกตในเรื่องนี้ว่าสมาชิก (ของตน) ได้พยายามที่จะสร้าง/หรือทำให้ภาครัฐมีลักษณะของการบริหารจัดการมากขึ้น ด้วยการเสนอลีลาหรือสไตล์ของความสัมพันธ์ที่มีลักษณะที่เป็นไปตามสัญญา มีส่วนร่วมและดำเนินการตัดสินใจอย่างจริงจัง พิจารณาด้วยตนเอง ลีลาหรือสไตล์ความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าว ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างระดับสายการบังคับบัญชา ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการควบคุมกับหน่วยปฏิบัติ และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยผลิต ว่าความสัมพันธ์ลักษณะไหน อย่างไรควรเป็นแบบภาคเอกชน นอกจากนี้ OECD ยังได้เรียกร้องให้บรรดาประเทศสมาชิกดำเนินการตามแนวทางต่อไปนี้ คือ แนวทางแรก ให้มีการปรับปรุงการผลิตให้สูงขึ้น และแนวทางที่สอง ให้มีการ

ส่งมอบสินค้าและบริการที่ดีขึ้น แทนที่จะมุ่งเน้นการทำให้ถูกต้องตามกฎหมายโดยใช้กฎระเบียบ และอำนาจหน้าที่ตามสายการบังคับบัญชา

ตามแนวทางแรก การปรับปรุงการผลิตให้ดีขึ้น OECD ได้เสนอให้มีการดำเนินการ ดังนี้³²

1. ยกระดับการดำเนินการผลิตของหน่วยงานภาครัฐให้สูงขึ้น โดยการปรับปรุงการบริหารจัดการ เริ่มตั้งแต่การจัดหา พัฒนา และการสรรหาบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ ให้มาสมัครและควรจะมีการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานหรือตามเนื้องาน นอกจากนี้ ควรให้พนักงานหรือบุคลากรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ มีการใช้มาตรการควบคุมที่ผ่อนคลาย ขณะที่มีการเรียกร้องหรือบังคับให้มีการปฏิบัติตามเป้าหมายที่เข้มงวดกวดขัน มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ตลอดจนมีการปรับปรุงข้อมูลย้อนกลับจากลูกค้า รวมทั้งมีการเน้นการให้บริการที่มีคุณภาพ เป็นต้น

2. มีการใช้ประโยชน์จากภาคเอกชนให้มากขึ้น โดยการส่งเสริมสนับสนุนระบบการจัดหาที่เปิดให้มีการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ วางใจได้ ทั้งนี้เพื่อมอบงานให้เอกชนดำเนินการในการผลิตสินค้าและบริการ รวมทั้งการมอบงานให้เอกชนดำเนินการในสินค้าและบริการระหว่างกลางและเพื่อการยุติการผูกขาด

สรุปได้ว่า การเปลี่ยนแปลงสำคัญที่เกิดขึ้นเกี่ยวข้องกับตัวแบบการบริหารจัดการ (a management model) หรือ “ตัวแบบการบริหารจัดการภาครัฐใหม่” ที่เมืองค์ประกอบที่สำคัญตามทฤษฎีของ OECD จะมีลักษณะดังนี้

1. ปรับปรุงทรัพยากรมนุษย์ รวมทั้งการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานให้ดีขึ้น
2. มีความเกี่ยวข้องของบุคลากรในการวินิจฉัยตัดสินใจ
3. มีการผ่อนคลายการควบคุม แต่มุ่งเน้นการดำเนินงานตามเป้าหมายให้มากขึ้น
4. มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ
5. มุ่งเน้นการให้บริการต่อลูกค้าหรือผู้รับบริการ
6. ผู้ใช้เป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเอง
7. มีการมอบงานให้เอกชนดำเนินการ
8. มีการผ่อนคลายกฎระเบียบเกี่ยวกับการผูกขาด

³² จุมพล นิมพานิช, *การบริหารจัดการภาครัฐใหม่: หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย*.

แต่สำหรับ C. Hood³³ เห็นว่า “ตัวแบบบริหารจัดการ” หรือที่เขาเรียกว่า “การบริหารจัดการภาครัฐใหม่” จะมีลักษณะที่ประกอบด้วยประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. ให้การบริหารจัดการอยู่ในมือของนักบริหารจัดการมืออาชีพ หมายความว่า การบริหารจัดการภาครัฐควรจะเป็นเรื่องของนักบริหารจัดการมืออาชีพที่จะเป็นคนคอยบริหารจัดการ เพราะเป็นบุคคลที่มีความกระตือรือร้น มีวิสัยทัศน์ มีการควบคุมองค์กรในลักษณะที่มีความสุขุมรอบคอบ มีการทำงานตามหลักเหตุผล

2. ควรมีการวัด และมีเกณฑ์มาตรฐานสำหรับการประเมินผลการปฏิบัติงาน ที่ชัดเจน หมายความว่า จะต้องมีการกำหนดเป้าหมาย ขณะเดียวกันก็ต้องมีการนิยามเป้าหมาย รวมทั้งมีการกำหนดจุดมุ่งหมายของการประเมินผลการปฏิบัติงาน หรือผลงานที่ชัดเจนที่สามารถวัดผลเป็นรูปธรรมได้

3. ให้ความสำคัญต่อการควบคุมผลผลิต ขณะเดียวกันมีการให้น้ำหนักกับ “ผลลัพธ์” มากกว่าระเบียบวิธีการ”

4. มีการแตกหรือแยกหน่วยงานต่าง ๆ ในภาครัฐ ให้มีขนาดที่เล็กลง เกิดความเหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน

5. จัดให้มีการแข่งขันใน “การบริหารจัดการภาครัฐ” โดยเฉพาะในประเด็นของการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะมากขึ้น ซึ่งการดำเนินการในลักษณะดังกล่าว โดยทั่วไปมีส่วนในการช่วยทำให้ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายลดลง ขณะเดียวกันมีคุณภาพมาตรฐานดีขึ้น

6. เน้นสไตล์ หรือลีลา “การบริหารจัดการแบบภาคเอกชน” ในประเด็นนี้จะต้องมีการขจัด “การบริหารจัดการแบบทหาร” แบบราชการพลเรือน มาเป็นวิธี “การบริหารจัดการแบบเอกชน” ซึ่งจะต้องทำให้มีการปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานให้ทันสมัย เลียนแบบวิธีการของภาคเอกชน

7. เน้นหรือให้ความสำคัญกับเรื่องของวินัยในการใช้เงินแผ่นดิน รวมทั้งเรื่องของความประหยัดในการใช้ทรัพยากร ตามประเด็นนี้ ในทัศนะของ C. Hood หมายความว่า ควรจะตัดทอนต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายโดยตรง ขณะเดียวกันพยายามให้แรงงานเห็นความสำคัญของวินัยในการใช้ทรัพยากร

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าทัศนะตัวแบบเกี่ยวกับการบริหารจัดการของ Hood มีลักษณะที่แตกต่างจากตัวแบบของ OECD อย่างไรก็ดีตาม หากมองหรือพิจารณาในแง่ของ

³³ C. A. Hood, A Public Management for All Seasons?, *Public Administration*, 69(1), 1991.

การเปลี่ยนแปลงจะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ 4 ประการ ที่ก่อให้เกิด หรือประกอบกันขึ้นมาเป็น ตัวแบบบริหารจัดการ หรือโปรแกรมการบริหารจัดการ คือ

ประการที่หนึ่ง การให้ความสำคัญกับผลผลิต การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในโปรแกรม การบริหารจัดการ คือ ได้มีการให้ความสำคัญกับปัจจัยนำเข้า หมายความว่า องค์การภาครัฐ ต่อไปนี้ เวลาดำเนินการเรื่องใดก็ตาม จะต้องดำเนินการในแง่ที่ความต้องการจะรู้สิ่งที่พวกตนทำ หรือ ดำเนินการ และจะทำให้ดีได้อย่างไร ใครเป็นผู้รับผิดชอบ โดยเฉพาะในเรื่องผลลัพธ์

ประการที่สอง มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของปัจจัยนำเข้า หมายความว่า มีการให้ ให้ความสำคัญกับปัจจัยนำเข้า น้อยกว่าปัจจัยนำออก ประเด็นนี้ก่อให้เกิดผลกระทบที่สำคัญต่อ การบริหารจัดการภาครัฐ เวลาพูดถึงปัจจัยนำเข้า ในที่นี้จะหมายถึงทรัพยากรทางด้านบุคลากร งบประมาณ เทคโนโลยี เป็นต้น ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงปัจจัยนำเข้ามีจุดมุ่งหมายในเรื่องของ การปรับปรุงสิ่งจูงใจและการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้น ขณะเดียวกันจะมีการประเมินผลการปฏิบัติงาน ของบุคลากร รวมทั้งจะมีการให้ผลตอบแทนตามผลงานหรือตามผลงาน

ประการที่สาม การลดขอบข่ายของรัฐบาล ซึ่งทำได้หลายวิธี อาทิ โดยวิธีการแปรรูป รัฐวิสาหกิจ ที่เป็นการแปรรูปกิจการของรัฐไปสู่ภาคเอกชน การจ้างเหมา หรือการมอบงานให้ เอกชนดำเนินการที่จะช่วยให้มีการลดค่าใช้จ่ายสำหรับสินค้าและบริการเป็นต้น

ประการที่สี่ ความสัมพันธ์กับนักการเมืองและสาธารณชน ประเด็นหนึ่งของการ วิจัยตัวแบบการบริหารแบบดั้งเดิม หรือแบบประเพณีนิยม คือ แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ ระหว่างระบบราชการกับภาวะผู้นำทางการเมืองยังมีลักษณะที่ไม่เพียงพอ กล่าวคือ ในแง่ของ ทฤษฎี ตัวแบบการบริหารงานแบบดั้งเดิม ต้องการให้มีการแยกกันออกระหว่างผู้ออกคำสั่งกับผู้นำ คำสั่งไปปฏิบัติ แต่ในลักษณะของตัวแบบการบริหารจัดการ ก็คือความรับผิดชอบของนักบริหาร จัดการจะต้องมีวิธีการบริหารจัดการอย่างไรที่จะทำให้ผลลัพธ์ที่ตั้งไว้สัมฤทธิ์ผล ประเด็นนี้ หากนักบริหารจัดการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวได้ ความสำคัญระหว่างนักบริหารจัดการกับ นักการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างนักบริหารจัดการกับสาธารณชนต้องมีการเปลี่ยนแปลงไป จากเดิม นั้นหมายความว่า “ตัวแบบการบริหารแบบดั้งเดิม” หรือ “แบบประเพณีนิยม” ที่มุ่งเน้น ความสัมพันธ์ระหว่างนักบริหารจัดการกับภาวะผู้นำทางการเมือง ที่มีลักษณะของความสัมพันธ์ ที่แคบ และเน้นความสัมพันธ์เชิงเทคนิคเป็นเหมือน “นาย” กับ “บ่าว” (master and servant) ในแง่ที่ฝ่ายหนึ่งเป็นคนออกคำสั่ง อีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้นำเอาคำสั่งไปปฏิบัติต้องมีการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะเมื่อ “ตัวแบบการบริหาร” ได้เปลี่ยนมาเป็นตัวแบบการบริหารจัดการภาครัฐ ที่ภายใต้ ตัวแบบดังกล่าว ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและนักบริหารจัดการจะมีลักษณะที่ไหลลื่น ขณะเดียวกันมีความใกล้ชิดกันมากกว่าแต่ก่อน กล่าวคือ ความสัมพันธ์จะเปลี่ยนจากเดิมที่เคยมี

ลักษณะที่คับแคบและเน้นการบริหารจัดการเชิงเทคนิคมากเกินไป มาเป็นความสัมพันธ์ที่มีความยืดหยุ่นไหลลื่น และมีความใกล้ชิดระหว่างกันแทน

ที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น เป็นการกล่าวถึงตัวแบบการบริหารจัดการ หรือ การบริหารจัดการภาครัฐใหม่ ตามทัศนะของ C. Hood ซึ่งลำดับต่อไปนี้จะกล่าวถึงประเภทของการบริหารจัดการภาครัฐใหม่ที่ อีเวน เฟอร์ลิส Ewan Ferlie³⁴ และคณะได้ทำการสำรวจแนวความคิดและได้จัดแบ่งประเภทของการบริหารจัดการภาครัฐใหม่ ออกเป็น 4 แนวทางใหญ่ ๆ ดังนี้³⁵

แนวทางแรก การปรับปรุงประสิทธิภาพ (efficiency drive) อันเป็นแนวความคิดในระยะเริ่มแรกของ NPM ซึ่งต้องการปรับเปลี่ยนให้การบริหารงานภาครัฐมีความทันสมัยหรือเลียนแบบการบริหารงานในเชิงธุรกิจมากขึ้น โดยเฉพาะการมุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน

แนวทางที่สอง การลดขนาดและการกระจายอำนาจ (downsizing and decentralization) อันเป็นความคิดซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก ซึ่งต้องการเปิดให้กลไกตลาดเข้ามาทดแทนภาครัฐมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยการจัดกลุ่มประเภทภารกิจงานหลัก และงานรองเพื่อเปิดให้มีการทดสอบ หรือคัดค้านเพื่อเปิดให้มีการแข่งขัน การแยกซื้อบริการและผู้ให้บริการออกจากกัน การใช้ระบบการทำสัญญาข้อตกลง รวมถึงการจัดตั้งองค์การบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร

แนวทางที่สาม การมุ่งสู่ความเป็นเลิศ (in search of excellence) อันเป็นรูปแบบที่ขยายแนวความคิดไปสู่เรื่องของวัฒนธรรมองค์การ ค่านิยม และจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจนการบริหารความเปลี่ยนแปลง

แนวทางที่สี่ การให้ความสำคัญต่อการบริการประชาชน (public service orientation) อันเป็นรูปแบบที่มุ่งเน้นคุณภาพของการดำเนินงาน หรือการให้ความสำคัญต่อการพึงพอใจของลูกค้าที่รับบริการ

³⁴E. Ferlie, L. Ashburner, L. Fitzgerald, & A. Pettigrew, *The New Public Management in Action*. New York: Oxford University Press , 1996.

³⁵จุมพล นิมพานิช, *การบริหารจัดการภาครัฐใหม่: หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย*.

แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น

หลักการ

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของท้องถิ่น ที่กำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ และนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่น

การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น จึงเป็นกระบวนการกำหนดทิศทางในอนาคตของท้องถิ่น โดยกำหนดสภาพการณ์ที่ต้องการบรรลุ และแนวทางในการบรรลุบนพื้นฐานของการรวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ทั้งนี้จะต้องสอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น และปัญหา/ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นด้วย

การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่มีความสำคัญต่อท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นแผนพัฒนาที่มุ่งไปสู่สภาพการณ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต เป็นกรอบในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่น ให้มุ่งไปสู่สภาพการณ์อันพึงประสงค์ได้อย่างเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลง โดยสามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา จึงเป็นการกำหนดทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่น ที่ต้องกำหนดถึงสภาพการณ์ที่ต้องการจะบรรลุ และแนวทางในการที่จะทำให้บรรลุถึงสภาพการณ์นั้น

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ดีจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการรวบรวม และการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ทั้งนี้ เพื่อให้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหา และสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

อย่างรอบด้าน หมายถึง การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการคำนึงถึงสภาพการณ์ที่ต้องการจะบรรลุ และการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทั้งมิติด้านการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม องค์กร (การบริหารจัดการ) และการเปลี่ยนแปลงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนมิติในเชิงพื้นที่ ทั้งพื้นที่ใกล้เคียงขยายไปสู่พื้นที่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด ระดับประเทศ ระดับทวีป จนกระทั่งในระดับโลกด้วย

สาเหตุที่ต้องมองอย่างรอบด้าน ก็เพราะว่า ในโลกของความเป็นจริงนั้นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งในด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม สังคม และองค์กร ทั้งในระดับภูมิภาค ระดับประเทศ ระดับ

ทวีป และในระดับโลกล้วนส่งผลกระทบต่อเขตของท้องถิ่นไม่ทางตรงก็ทางอ้อม จึงกล่าวได้ว่าปรากฏการณ์ทั้ง 4 ด้านที่เกิดกับเขตพื้นที่ 4 ระดับนี้ ล้วนถือเป็นสภาพแวดล้อมที่ควรต้องคำนึงถึงในกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาทั้งสิ้น

ดังนั้น ในการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา จึงไม่ควรมองรอบด้านแต่เพียงเขตพื้นที่การปกครองของตนเองเท่านั้น แต่ต้องมองให้กว้างออกไปครอบคลุมเขตพื้นที่อื่นด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลในการรับมือกับสถานการณ์ หรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นตามมาจากเขตพื้นที่เหล่านั้น อย่างรู้เท่าทัน จนทำให้สามารถใช้ประโยชน์จากสถานการณ์ได้อย่างเต็มที่ หรือหาหนทางในการป้องกันอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นได้ (Proactive)

ภาพที่ 2.8

การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น

มิติการพัฒนา มิติในเชิงพื้นที่	ด้านเศรษฐกิจ	ด้านสังคม	ด้านสิ่งแวดล้อม	ด้านการบริหาร จัดการ (องค์กร) และ การเปลี่ยนแปลง
ระดับอำเภอ				
ระดับจังหวัด				
ระดับประเทศ				
ระดับทวีป				

อย่างเป็นระบบ หมายถึง การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นจะต้องดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน ซึ่งประกอบด้วย 8 ขั้นตอน ดังนี้

1. การรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญการวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานการณ์การพัฒนาของท้องถิ่นในปัจจุบัน และกำหนดประเด็นในการพัฒนา
2. การกำหนดวิสัยทัศน์และภารกิจหลักการพัฒนาท้องถิ่น
3. การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
4. การกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาท้องถิ่น
5. การกำหนดยุทธศาสตร์และบูรณาการแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น

6. การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่น

7. การอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระบุรี ตระหนักถึงความสำคัญของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น 2552-2555 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนา และประสานแผนการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ในอนาคต ทั้งนี้เพื่อความสอดคล้องในการดำเนินงานอันจะเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาจังหวัดสระบุรี ให้เจริญก้าวหน้าพัฒนาไปในทิศทางและเป้าหมายที่กำหนดไว้ทุกประการ ดังนี้³⁶

วัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

1. เพื่อเป็นกรอบในการพัฒนาในระยะกลาง และเป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น 4 ปี
2. เพื่อเป็นเครื่องมือในการประสานพัฒนาท้องถิ่นภายในจังหวัด
3. เพื่อพัฒนาบุคลากรองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระบุรี ให้มีทักษะ และความสามารถในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์
4. เพื่อประสานการพัฒนาให้สอดคล้องทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

กลยุทธ์และเทคนิคในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์

ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระบุรี มีความมุ่งหวังที่จะจัดทำแผนการพัฒนาให้สอดคล้องกับปัญหาความต้องการ ศักยภาพตลอดจนการเปลี่ยนแปลงของสังคมภายในจังหวัดสระบุรี จึงได้ดำเนินการจัดทำแผนโดยใช้กลยุทธ์ และเทคนิควิธีดังนี้

1. การศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาจังหวัดสระบุรี ทั้งข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์ สังคม การเมือง เศรษฐกิจและศิลปวัฒนธรรม ตลอดจนภูมิศาสตร์และสิ่งแวดล้อม
2. การรับฟังความคิดเห็นของผู้แทนภาคประชาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคราชการในเขตจังหวัด
3. การประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานวางแผน และเจ้าหน้าที่จากทุกส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสระบุรี

³⁶ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระบุรี, แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสระบุรี 2551 – 2555, (สระบุรี: องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระบุรี, ม.ป.ป.).

4. การรับฟังความคิดเห็นของผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และผู้แทนประชาชน
จังหวัดสระบุรี

กระบวนการและขั้นตอนจัดทำแผนยุทธศาสตร์

ขั้นตอนที่ 1 การประชุมชี้แจงทำความเข้าใจแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

ขั้นตอนที่ 2 การเตรียมความพร้อมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานวางแผนยุทธศาสตร์ โดย
การฝึกอบรมปฏิบัติการ

ขั้นตอนที่ 3 การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อรับฟังปัญหา / ความต้องการ และ
ศักยภาพจากผู้แทนชุมชน ผู้แทนอำเภอ และผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ

ขั้นตอนที่ 4 การประชุมสรุปผลการรับฟังปัญหา/ความต้องการ / และประเด็นในการ
พัฒนา

ขั้นตอนที่ 5 การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมาย
การพัฒนา

ขั้นตอนที่ 6 การพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา

ขั้นตอนที่ 7 การเสนอและทบทวนร่างแผนยุทธศาสตร์

ขั้นตอนที่ 8 การเสนออนุมัติแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา องค์การบริหารส่วนจังหวัด
สระบุรี

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

1. การสำรวจปัญหาและความต้องการของประชาชน จังหวัดสระบุรี ทั้ง 13 อำเภอ
รวม 2,221 คน

2. การรับฟังความคิดเห็นของผู้แทนประชาชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ใน 13 อำเภอ รวม 13 ครั้ง

3. การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาระหว่างผู้บริหาร และ
เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับผู้แทนประชาชน จำนวน 1 ครั้ง

4. การทบทวนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากองการบริหารส่วนจังหวัดสระบุรี
ระหว่างผู้แทนภาคประชาชนกับผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 1 ครั้ง

ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสระบุรี พ.ศ. 2552–2555

วิสัยทัศน์จังหวัดสระบุรี

จากการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลกระทบจากสภาพแวดล้อมได้แก่ จุดอ่อน (weakness) จุดแข็ง (strength) โอกาส (opportunity) และอุปสรรค (treat) ของจังหวัดสระบุรี รวมทั้งยุทธศาสตร์และทิศทางการพัฒนาประเทศ ที่กำหนดให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554) ตลอดจนนโยบายของรัฐบาลในปัจจุบัน สามารถกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัดสระบุรี ได้ดังนี้

“เป็นศูนย์กลางการขนส่ง อุตสาหกรรมวัสดุก่อสร้าง สินค้าเกษตรเพื่อการส่งออก และการท่องเที่ยวตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อสังคมอยู่ดีมีสุข”

เป้าประสงค์ในภาพรวมของจังหวัดสระบุรี

เพื่อให้บรรลุประสิทธิผลตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสระบุรี มีเป้าประสงค์ที่สำคัญ 6 ประการ ดังนี้

1. ประชาชนอยู่ดีมีสุข มีรายได้จากการพัฒนาการเกษตร อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว และเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้
2. ภาคอุตสาหกรรม และวิสาหกิจชุมชน มีการขยายตัวอย่างเข้มแข็ง
3. สังคมอยู่ดีมีสุข มีสุขภาพดี มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ผู้ด้อยโอกาสได้รับความช่วยเหลือ
4. ระบบการบริหารจัดการขนส่ง ปลอดภัย และมีความสามารถในการแข่งขันสูง
5. ททรัพยากรธรรมชาติได้รับการอนุรักษ์ฟื้นฟูพัฒนาที่ดี คุณภาพสิ่งแวดล้อมอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน

6. ระบบราชการโปร่งใส ประชาชนมีส่วนร่วม

ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสระบุรี

จากวิสัยทัศน์ดังกล่าว นำมากำหนดประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสระบุรี ได้ 7 ประการ ดังนี้

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาอาชีพและรายได้ให้อยู่ดีมีสุขตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาอุตสาหกรรมและเกษตรเพื่อการส่งออก

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาการท่องเที่ยว

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาคุณภาพคนและสังคม

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 การบริหารจัดการขนส่ง (โลจิสติกส์)

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 7 การเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการสำรวจวรรณกรรม พบว่า มีงานเกี่ยวข้องอยู่ด้วยกัน 2 กลุ่ม คือ งานวิจัยเกี่ยวกับการสื่อสารทางการเมืองทั่วไป และงานวิจัยเกี่ยวกับการสื่อสารของผู้ว่าราชการจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสารทางการเมืองทั่วไป

พรรณสิริ จิตรัตน์³⁷ ศึกษาเรื่องเครือข่ายการสื่อสารของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะเครือข่ายของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นใน จังหวัดชลบุรี กระบวนการขยายกลุ่ม และปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในกระบวนการรวมกลุ่มของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นใน จังหวัดชลบุรี โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับกลุ่มแกนนำของเครือข่าย และการเก็บรวบรวมข้อมูลจากหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นใน จังหวัดชลบุรี ผลการวิจัยพบว่า ลักษณะเครือข่ายของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี เป็นเครือข่ายการสื่อสารแบบรวมศูนย์ มีนายสมชาย คุณปลื้ม เป็นศูนย์กลางสมาชิกเครือข่ายประกอบด้วยเครือข่ายของนายสมชาย คุณปลื้ม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดชลบุรี และผู้นำท้องถิ่นใน จังหวัดชลบุรี โดยรูปแบบการสื่อสารแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การสื่อสารแบบไม่เป็นทางการ และการสื่อสารแบบเป็นทางการ เป็นเครือข่ายการสื่อสารที่มีการครอบงำสูงมีการรวมศูนย์สูง มีความยืดหยุ่นน้อย ไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมีความไม่สมดุลสูง และเป็นเครือข่ายเปิด กระบวนการขยายกลุ่มประกอบไปด้วย 4 ระยะ คือ ระยะที่ 1 การปรากฏขึ้นของหัวหน้ากลุ่ม ระยะที่ 2 การก่อตัวของกลุ่ม ระยะที่ 3 การขยายตัวของกลุ่ม และระยะที่ 4 กลุ่มที่เป็นรูปธรรมและมีแบบแผนชัดเจน ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในกระบวนการ

³⁷พรรณสิริ จิตรัตน์, “เครือข่ายการสื่อสารของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นใน จังหวัดชลบุรี”, (วิทยานิพนธ์นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (นิเทศศาสตรพัฒนการ), บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544).

รวมกลุ่ม ปัจจัยหลัก คือ ผู้นำกลุ่มและการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างสมาชิก ปัจจัยสนับสนุน คือ การสื่อสาร การพยายามจัดการความขัดแย้ง ความเคร่งครัดในกฎระเบียบ โครงสร้างเครือข่าย ที่ครอบคลุม และผลงานด้านการพัฒนาที่เป็นรูปธรรม

สุเทพ เดชะชีพ³⁸ ศึกษาเรื่อง “การสื่อสารทางการเมืองของนายชวน หลีกภัย” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสามารถในการสื่อสารทางการเมืองของนายชวน หลีกภัย วิธีการเลือกใช้กลยุทธ์ในการสื่อสารทางการเมือง และความสัมพันธ์ในการสื่อสารทางการเมืองระหว่างนายชวนกับกลุ่มบุคคลและสื่อมวลชน ผลการศึกษาพบว่า นายชวน หลีกภัย มีความสามารถทางการเมืองสื่อสารทางการเมือง ใช้รูปแบบการสื่อสารที่เหมาะสมกับสถานการณ์ ได้แก่ 1) การสื่อสารแบบเผชิญหน้าทั้งโดยตรงและโดยอ้อม 2) การสื่อสารแบบไม่เผชิญหน้าโดยใช้สื่อเฉพาะกิจและสื่อมวลชนเป็นช่องทางในการสื่อสาร จุดมุ่งหมายในการสื่อสารส่วนใหญ่หวังผลเชิงนามธรรมมากกว่าเชิงรูปธรรม เช่น นำเสนออุดมการณ์ประชาธิปไตย ต่อต้านการซื้อสิทธิขายเสียง กลยุทธ์ทางการเมืองที่เลือกใช้คือ 1) ผสมผสานการทำงานขององค์ประกอบการสื่อสารไว้ด้วยกัน 2) จำแนกความต้องการเพื่อกำหนดกลยุทธ์ของผู้รับสาร สำหรับความสัมพันธ์กับกลุ่มที่เกี่ยวข้องนั้น ในยุคที่ 1 ก่อนเข้าสู่การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การสื่อสารทางการเมืองของนายชวนเกี่ยวข้องกับกลุ่มปฐมภูมิ ได้แก่ คนในครอบครัว เพื่อน เพื่อนของน้องชาย และคณะราษฎรในพื้นที่ และเกี่ยวข้องกับกลุ่มทุติยภูมิ ได้แก่ บุคลากรในพรรคประชาธิปัตย์และผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ ในยุคที่ 2 ก่อนดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรก นายชวนยังคงมีความสัมพันธ์กับกลุ่มปฐมภูมิและกลุ่มทุติยภูมิเหมือนเดิม แต่คนเหล่านั้นได้เปลี่ยนแปลงบทบาทไป ขณะเดียวกันนายชวนได้มีความสัมพันธ์กับสื่อมวลชนเพิ่มเติมเข้ามา ในยุคที่ 3 ก่อนดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 2 การสื่อสารทางการเมืองของนายชวนมีความสัมพันธ์เฉพาะกับกลุ่มทุติยภูมิเท่านั้นคือ บุคลากรในพรรคประชาธิปัตย์และสื่อมวลชน

นันทนา นันทโรภาส³⁹ ได้ศึกษาการสื่อสารทางการเมือง โดยศึกษากรณีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั่วไปของพรรคไทยรักไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาถึงบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่มีผลต่อการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทย และ 2) ศึกษาถึง

³⁸สุเทพ เดชะชีพ, “การสื่อสารทางการเมืองของนายชวน หลีกภัย”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ (สาขาสื่อสารมวลชน), คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547).

³⁹นันทนา นันทโรภาส, “การสื่อสารทางการเมือง: ศึกษากรณีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั่วไปของพรรคไทยรักไทย”.

การนำแนวทางการตลาดทางการเมือง (Political Marketing) มาปรับประยุกต์ใช้ในกระบวนการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทย ครอบคลุมทั้งรูปแบบเนื้อหา และวิธีการผลการวิจัยพบว่า พรรคไทยรักไทย ได้นำเอาแนวคิดทางการตลาดมาใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งอย่างเต็มรูปแบบ โดยพรรคได้มีการจำแนกส่วนการตลาด และผู้เลือกตั้ง (Voter Segmentation) โดยใช้เกณฑ์ทางด้านประชากรศาสตร์และภูมิศาสตร์ มีการวางตำแหน่งทางการเมืองของพรรค (Party Positioning) ที่ไม่ซ้อนทับกับพรรคการเมืองเดิม คือ ตำแหน่ง “พรรคการเมืองมิติใหม่” และกำหนดภาพลักษณ์ให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นผู้นำพรรคที่มีความสามารถสูง และมีวิสัยทัศน์กว้างไกลกำหนดภาพลักษณ์ของพรรคให้เป็นพรรคการเมืองที่สร้างสรรค์นโยบายชัดเจน และนำไปปฏิบัติเป็นผลสำเร็จ รวมทั้งภาพลักษณ์พรรคที่ประกอบไปด้วยบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ นอกจากนั้นพรรคได้นำส่วนผสมทางการตลาด 4Ps มาประยุกต์ใช้ในการรณรงค์อย่างเหมาะสม โดยพรรคได้ออกแบบผลิตภัณฑ์ (Product) อันเป็นนโยบายที่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้เลือกตั้งได้อย่างตรงประเด็น พร้อมกับใช้กลยุทธ์การสื่อสารที่ผสมผสานระหว่างการตลาดแบบดึงดูด (Pull Marketing) และการตลาดแบบผลักดัน (Push Marketing) โดยมีการหยั่งเสียง (Poll) เป็นเครื่องมือที่ใช้สำรวจคะแนนนิยมของพรรคตลอดเวลา นอกจากนี้ยังพบว่า พรรคไทยรักไทยเป็นพรรคการเมืองที่ใช้กลยุทธ์การเมืองนำการสื่อสาร รู้จักเลือกใช้เทคโนโลยีอย่างเหมาะสมก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ใช้ยุทธศาสตร์การประสานสมาชิกผ่านเครือข่ายลูกโซ่ สร้างความสำเร็จในการเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานคร ด้วยการกำหนดนโยบายเฉพาะที่ตอบสนองชนชั้นกลางในเมือง ส่วนความล้มเหลวในการเลือกตั้งที่ภาคใต้เกิดจากความภักดี ผูกพันของคนใต้กับพรรคประชาธิปัตย์ และการไม่สามารถสร้างความเป็นหนึ่งเดียวกับผู้เลือกตั้งได้

งานวิจัยเกี่ยวกับการสื่อสาร และการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ⁴⁰ วิจัยเรื่อง ผู้ว่าราชการจังหวัดไทย: วิเคราะห์เปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาศึกษา และ

⁴⁰วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ผู้ว่าราชการจังหวัดไทย: วิเคราะห์เปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541).

วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบและโครงสร้างของจังหวัด อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนการเลือกตั้ง และการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย และต่างประเทศ อันได้แก่ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น นอกจากนี้ ยังเสนอตัวแบบ (models) และแนวทางการพัฒนา ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เหมาะสมกับประชาชนส่วนรวม และสังคมไทย รวมทั้งแนวทางการปรับปรุง กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการนำไปประยุกต์ใช้กับประเทศไทยต่อไป ผลการวิจัย พบว่า ตามความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ นั้น ระบบ หรือวิธีการแต่งตั้งผู้ว่าราชการ จังหวัดยังไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม โดยปัญหาเกิดจากระบบการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดมากกว่า ตัวบุคคล ดังนั้น นอกจากต้องปรับปรุงแก้ไขที่ระบบโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมา จากการเลือกตั้งของประชาชนและควรดำเนินการในบางจังหวัดที่มีความพร้อมแล้ว ควรนำแนวคิด การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มาเป็นแนวทางในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดใน จังหวัดที่มีความพร้อมอีกด้วย สำหรับคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งนั้น อาจเป็นชายหรือหญิงก็ได้ที่มีอายุตั้งแต่ 30 ปีขึ้นไป มีการศึกษาอย่างต่ำระดับปริญญาตรี มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์ทางด้านบริหาร และเคยรับราชการมาก่อน ในส่วนของ การควบคุม และตรวจสอบผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งนั้น

หัสชัย เข้าคลอง⁴¹ ศึกษาผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการกับการกระจายอำนาจ กรณีศึกษา: กลุ่มจังหวัดภาคกลางตะวันตก มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด และการปฏิบัติงาน ของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารราชการของผู้ว่าราชการ จังหวัดแบบบูรณาการ ตลอดจนศึกษาความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ผลการศึกษาพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีบทบาทต่อการ ดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมีอำนาจสั่งให้สอบสวน ข้อเท็จจริง แล้วรายงานเสนอความคิดเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้ผู้นั้น ออกจากตำแหน่ง ยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สอบสวนวินิจฉัยคุณสมบัติของสมาชิกสภา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความเห็นชอบองค์การบริหารส่วนจังหวัด มอบหน้าที่ให้เอกชน กระทำกิจการในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับอุปสรรคในการอนุมัติโครงการ เกิดข้อขัดข้องจากการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการอนุมัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละพื้นที่มี

⁴¹หัสชัย เข้าคลอง, “ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการกับการกระจายอำนาจ กรณีศึกษา: กลุ่มจังหวัดภาคกลางตะวันตก”, (วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต, คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ (หลักสูตรพัฒนาการเศรษฐกิจ) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2547).

ความสามารถไม่เท่าเทียมกัน ข้าราชการมีความกังวลเรื่องการวางตัวของผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้หน่วยงานอื่นไม่กล้าแสดงความคิดเห็น และในการประชุมไม่เกิดการระดมความคิดเห็น เนื่องจากส่วนราชการเกรงใจซึ่งกันและกัน การใช้ดุลพินิจของหน้าห้องผู้ว่าราชการจังหวัด ในการเสนอเรื่อง หรือการสั่งปรับปรุงเอกสาร ซึ่งทำให้การเข้าพบผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการทำงานของข้าราชการในจังหวัด ส่วนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด จะเน้นทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยไม่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้แสดงความคิดเห็น นอกจากนี้ ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับท้องถิ่นในการเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานจังหวัด คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด จะระสานขอสำหรับโครงการเร่งด่วน ซึ่งโครงการต่าง ๆ นั้นส่วนใหญ่จะสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ จังหวัด แต่ยังคงขาดการประสานกันระหว่างท้องถิ่นด้วยกัน

สุขยีน เทพทอง⁴² ศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการบริหารจังหวัดแบบเดิมกับแบบบูรณาการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการบริหารจังหวัดแบบเดิมกับแบบบูรณาการ ด้านโครงสร้างองค์กร ที่มา อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานบุคคล และงบประมาณ ตลอดจนบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด 2) ศึกษาปัญหาอุปสรรคของการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ และ 3) จัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ ผลการศึกษาด้านโครงสร้าง พบว่า โครงสร้างของจังหวัดแบบบูรณาการทั้งระดับมหภาค และระดับจุลภาคไม่เปลี่ยนแปลงจากเดิมมากนัก มีการปรับปรุงสายการบังคับบัญชา ให้สั้นลงและเป็นแบบไขว้ (Matrix Structure) โดยให้หัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดที่นอกจากจะขึ้นตรงต่อกรมต้นสังกัดแล้ว ยังขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย นอกจากนี้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารจังหวัด (กบจ.) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และหัวหน้าส่วนราชการภายในจังหวัดเป็นกรรมการ ซึ่งหากเปรียบจังหวัดเป็นหน่วยธุรกิจเชิงกลยุทธ์ (Strategic Business Unit: SBU) หนึ่งของประเทศแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีบทบาทเปรียบเสมือนหัวหน้าส่วนราชการภายในจังหวัดเป็นคณะกรรมการบริหาร (Chief Executive Officers: CEO) ของหน่วยธุรกิจนั้น โดยมีหัวหน้าส่วนราชการภายในจังหวัดเป็นกรรมการบริหาร (Executive Board) ของหน่วยธุรกิจ ในขณะที่นายกรัฐมนตรีเปรียบเสมือนประธาน (President) ของคณะกรรมการบริษัท (Board of Director) ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ด้านการบริหารงานบุคคล พบว่า ในช่วงการทดลอง และการขยายผล ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการมีอำนาจเพิ่มขึ้นไม่มากนักในการ

⁴²สุขยีน เทพทอง, “ศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการบริหารจังหวัดแบบเดิมกับแบบบูรณาการ”, (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2547).

แต่ตั้งโยกย้ายข้าราชการในจังหวัด เพราะอำนาจการบริหารงานบุคคลไม่ครอบคลุมถึงหัวหน้าส่วนราชการตั้งแต่ระดับ 8 ขึ้นไป รวมถึงการให้คุณให้โทษยังไม่เบ็ดเสร็จภายในจังหวัด ด้านอำนาจการบริหารงบประมาณ พบว่า ประเด็นที่เป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้จริงในช่วงทดลองบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ มีเพียงการอนุมัติใช้งบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการภายในจังหวัดเท่านั้น ซึ่งเป็นจำนวนเงินไม่มากนัก สำหรับปัญหาอุปสรรคของการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการในช่วงทดลอง แบ่งเป็น 4 ประเด็น คือ 1) ปัญหาความไม่ชัดเจนและล่าช้าของการมอบอำนาจจากส่วนกลาง 2) ปัญหาการขาดเอกภาพในการบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล รวมถึงการอนุมัติสั่งการ โดยโครงสร้างองค์กรและกระบวนการบริหารจังหวัดไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบ และบูรณาการ 3) ปัญหาความไม่สอดคล้องของตัวชี้วัดในการประเมินผลการบริหารจังหวัด และ 4) ปัญหาอื่น ๆ เช่น ขาดการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ปัญหาความไม่สมบูรณ์ของระบบสารสนเทศ เป็นต้น

ภทรียา สุมะโน⁴³ ศึกษากลยุทธ์การสื่อสารของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการของไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาการใช้กลยุทธ์การสื่อสารในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการของไทยในภาวะปกติ 2) ศึกษาการใช้กลยุทธ์การสื่อสารในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการของไทยในภาวะวิกฤต และ 3) นำเสนอตัวแบบกลยุทธ์การสื่อสารของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการของไทย ที่เหมาะสมที่ทำให้การบริหารงานเป็นผลสำเร็จ และบรรลุวัตถุประสงค์ ผลการวิจัยพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการของไทยใช้กลยุทธ์การสื่อสาร 12 กลยุทธ์หลัก ได้แก่ กลยุทธ์การสื่อสารองค์การ กลยุทธ์การสื่อสารวิสัยทัศน์ กลยุทธ์การสื่อสารเชิงยุทธ กลยุทธ์การสื่อสารเพื่อการพัฒนา กลยุทธ์การสื่อสารประชาสัมพันธ์ การสื่อสารสารสนเทศ กลยุทธ์การสื่อสารสองทาง กลยุทธ์การสื่อสารในภาวะวิกฤต กลยุทธ์การสื่อสารโน้มน้าวใจ กลยุทธ์การสื่อสารรณรงค์ กลยุทธ์การสื่อสารการตลาด และกลยุทธ์การสื่อสารประสิทธิภาพ ส่วนปัจจัยสนับสนุนการใช้กลยุทธ์การสื่อสารของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการของไทย ประกอบด้วย การมีภาวะผู้นำ การมีประสบการณ์การบริหารและการสื่อสาร การมีทักษะการสื่อสาร ปัจจัยอุปสรรคที่เป็นปัญหาในการใช้กลยุทธ์การสื่อสารในภาวะวิกฤต ประกอบด้วย อุปสรรคด้านกฎระเบียบของทางราชการ การคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตน และการมีทัศนคติเชิงลบของผู้รับสาร ทั้งนี้ การใช้กลยุทธ์ทางการสื่อสารของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการของไทย สอดคล้องเกี่ยวข้องกับทฤษฎีการบริหาร และการสื่อสาร ได้แก่

⁴³ภทรียา สุมะโน, “กลยุทธ์การสื่อสารของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการของไทย”, (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550).

ทฤษฎีภาวะผู้นำตามสถานการณ์ ทฤษฎีการตัดสินใจ ทฤษฎีการสื่อสารแบบสองขั้นตอน ทฤษฎีปฏิสัมพันธ์ทางการสื่อสาร ซึ่งข้อเสนอแนะจากการวิจัยเชิงวิชาการ คือ รัฐบาลควรจัดโครงการพัฒนาระบบงานทัศน์ และเพิ่มพูนทักษะด้านการสื่อสารให้แก่บุคลากรที่จะไปดำรงตำแหน่ง หรือดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการทุกคน เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้ทำให้เห็นชัดว่าการสื่อสารเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ นอกจากนี้ รัฐบาลควรมีนโยบายการแก้ไขกฎระเบียบด้านบริหารงานบุคคลและงบประมาณ ที่เป็นอุปสรรคและขัดขวางระบบสนับสนุนการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

จุมพล หนิมพานิช และคณะ⁴⁴ ศึกษาแนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน และเพื่อศึกษาลักษณะการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค 2) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีกับราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และลักษณะการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 3) เสนอแนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ผลการวิจัย พบว่า

1. ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นจากอดีตจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2475 – 2540) ก่อนที่จะมีการใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 (2) ในภาพรวมมีลักษณะที่ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการตรากฎหมาย และกฎเกณฑ์การขาดความเป็นอิสระในการริเริ่มงานต่าง ๆ ลักษณะการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค

2. หลักการปกครองตนเองตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นโดยรวมอยู่ในระดับเห็นด้วยในทุกประเด็น ได้แก่ การปกครองท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทั้งทางตรงและทางอ้อม ในการกำหนดวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นด้วยตนเองและประเด็นที่ท้องถิ่นควรมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น

⁴⁴จุมพล หนิมพานิช และคณะ, “แนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540”, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2547).

3. หลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นโดยรวมอยู่ในระดับเห็นด้วยอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในประเด็นของการกำกับดูแลต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศโดยรวม

4. การปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับรูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐ กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่าควรปรับปรุงแก้ไขรูปแบบการกำกับดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐในแต่ละรูปแบบในแต่ละเรื่องแตกต่างกัน

5. ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบัน พบว่า กลุ่มตัวอย่างต้องการให้มีการปรับความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ดีขึ้นกว่าเดิม

แนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ได้แก่ การกำกับดูแลให้การดำเนินการของราชการส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย, การส่งเสริมให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 เข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแล ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้, ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เป็นลักษณะที่ราชการส่วนภูมิภาคช่วยสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของการให้คำปรึกษา และแนะนำทางวิชาการแก่ท้องถิ่น, การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐต้องทำตามความจำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ, ควรมีความสัมพันธ์ในลักษณะของ “การกำกับดูแล” มากกว่า “การควบคุม” และราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค “กำกับดูแล” ราชการส่วนท้องถิ่นในแง่ของการช่วยส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีขีดความสามารถในการบริหารจัดการตัวเองเพิ่มขึ้น

พรรณประภา อินทวิทย์นันท์⁴⁵ ศึกษากลยุทธ์การสื่อสารเพื่อการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปี 2547 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) กลยุทธ์การวางแผนการสื่อสารเพื่อการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ของผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปี 2547 2) กลยุทธ์การวางแผนการสื่อสารเพื่อการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และ 3) ปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไขการสื่อสารเพื่อการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ผลการวิจัยพบว่า (1) ผู้สมัครรับเลือกตั้ง อบจ. ทุกคนสังกัดพรรคการเมือง หัวหน้าทีมงานและผู้ปฏิบัติงานทุก

⁴⁵พรรณประภา อินทวิทย์นันท์, “กลยุทธ์การสื่อสารเพื่อการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปี 2547”, (วิทยานิพนธ์นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2548).

คนมีประสบการณ์ในการหาเสียงเลือกตั้ง มีพื้นที่ในการแข่งขันรุนแรงและไม่รุนแรง มีนโยบายหลัก ด้านโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม และการบริหารจัดการ (2) กลยุทธ์การวางแผนการสื่อสารเพื่อการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งประกอบด้วย ผู้ส่งสาร ได้แก่ ผู้สมัครและทีมงาน ใช้กลยุทธ์การสร้างความสัมพันธ์ใกล้ชิด สร้างความผูกพัน และ กลยุทธ์การวางตำแหน่งทางการเมือง ส่วนสาร หรือเนื้อหาการสร้างความสัมพันธ์ใกล้ชิด สร้าง ความผูกพัน และกลยุทธ์ทางการเมือง ส่วนสารหรือเนื้อหาใช้การเน้นชื่อและเบอร์ของผู้สมัคร ผลงานที่ผ่านมา นโยบาย ภาพในอนาคต และการขอความเห็นใจ มีการใช้คำที่ดึงดูดใจ จดจำได้ง่าย สำหรับกลยุทธ์การใช้สื่อมีการใช้สื่อบุคคล สื่อเฉพาะกิจ และสื่อมวลชนให้เหมาะสมในแต่ละพื้นที่ มีการจัดวางสื่อเพื่อความคุ้มค่าและความน่าสนใจ ส่วนของผู้รับสารมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย ย่อยหลายกลุ่มมีการประเมินความนิยมเป็นระยะ (3) กลยุทธ์การดำเนินการสื่อสารเพื่อการรณรงค์ หาเสียงเลือกตั้ง ผู้สมัครใช้กลยุทธ์การจัดโครงสร้างองค์การภายใน โครงสร้างองค์กรแบบเครือข่าย มีการคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ ความสามารถและอุดมการณ์ร่วมกันมาปฏิบัติงาน มีการนำ เทคโนโลยีสื่อสารและคอมพิวเตอร์ มีการวิจัยประเมินผลการดำเนินงาน ส่วนการผลิตและเผยแพร่ สื่อ ผู้สมัครใช้สื่อตามระยะเวลา ปริมาณ ขนาดพื้นที่ และความเข้มข้นในการแข่งขันใช้ผู้เผยแพร่ที่มีความชำนาญ ทำงานเป็นทีม และมีเครือข่ายทั้งจังหวัดในการประสานงาน มีการเลือกบุคคลที่มี วาทศิลป์ มีความเป็นมิตรและพร้อมรับฟังปัญหาการทำหน้าที่ประสานงานกับผู้ที่เกี่ยวข้อง ส่วนการ ควบคุมงบประมาณให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และ (4) ปัญหา อุปสรรค ที่ผู้สมัครพบ ประกอบด้วยปัญหาด้านกฎหมายการเลือกตั้ง ขนาดพื้นที่การเลือกตั้ง คู่แข่งขัน วงเงินค่าใช้จ่ายใน การเลือกตั้งที่คณะกรรมการเลือกตั้งกำหนด พรรคการเมือง ความขัดแย้งในองค์กร และการให้ ความสำคัญกับตัวบุคคลมากกว่าเนื้อหาสาร และสื่อ ส่วนแนวทางแก้ไขต้องมีการเตรียมการล่วงหน้า ก่อนลงสมัคร มีกลยุทธ์การเฝ้าระวังและตอบโต้ มีการปรับแผนการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง มีการศึกษากฎหมายการเลือกตั้ง และมีที่ปรึกษาด้านการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และที่ปรึกษาด้าน กฎหมายการเลือกตั้ง และมีที่ปรึกษาด้านการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งและที่ปรึกษาด้าน กฎหมายการเลือกตั้ง

อัญญารัตน์ มาจันทร์⁴⁶ ศึกษาเรื่อง “การเมืองและการบริหารท้องถิ่นระดับจังหวัด ภายใต้รูปแบบการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรง: กรณีศึกษาองค์กรบริหารส่วนจังหวัดแพร่” โดยมี

⁴⁶อัญญารัตน์ มาจันทร์, “การเมืองและการบริหารท้องถิ่นระดับจังหวัดภายใต้รูปแบบ การเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรง: กรณีศึกษาองค์กรบริหารส่วนจังหวัดแพร่”, (วิทยานิพนธ์ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2550).

วัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาการเมืองและการแข่งขันทางการเมืองหลังการเลือกตั้ง 2) ศึกษาลักษณะการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ภายใต้รูปแบบนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และ 3) ศึกษาและวิเคราะห์ประสิทธิภาพการบริหารงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน ภายใต้รูปแบบนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง 4) เพื่อศึกษาการบริหารงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดรูปแบบนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงว่า เป็นรูปแบบที่เหมาะสม สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในรูปแบบสภาผู้บริหารหรือไม่ รวมทั้งแสวงหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข ผลการศึกษาพบว่า 1) การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงมีการแข่งขันทางการเมืองเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากการเลือกตั้งโดยตรง ประชาชนสามารถพิจารณาเลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เอง ทำให้มีการแข่งขันกันในด้านนโยบายการบริหารเพิ่มขึ้น 2) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงสามารถดำเนินงานตามนโยบายที่ได้ให้ไว้กับประชาชนในท้องถิ่น และต้องดำเนินโครงการต่าง ๆ เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน และเพื่อพัฒนาท้องถิ่น 3) องค์การบริหารส่วนจังหวัดรูปแบบนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ภายใต้โครงสร้างการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายสภา และฝ่ายบริหารออกจากกันอย่างชัดเจน ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถบริหารงานได้อย่างอิสระ ลดการแทรกแซงจากฝ่ายสภา การบริหารงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นำมาซึ่งความมีเสถียรภาพและความต่อเนื่องในการบริหารงาน 4) เปรียบเทียบกับรูปแบบสภา – ผู้บริหาร รูปแบบนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีความเหมาะสมในการบริหารงาน ก่อให้เกิดเสถียรภาพ และประสิทธิภาพในการบริหารงาน นำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ได้ครอบคลุมหลายมิติและมีความเหมาะสม และ 5) เพื่อให้การบริหารงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดรูปแบบนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ควรสร้างความเข้าใจกับภาคประชาชน และส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารจังหวัด และมีส่วนร่วมในการบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มขึ้น

ปาจริย์ สุโขบล⁴⁷ ศึกษากระบวนการสื่อสารทางการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการสื่อสารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

⁴⁷ ปาจริย์ สุโขบล และคนอื่น ๆ, *กระบวนการสื่อสารทางการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา*, (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยการสื่อสารการเมือง มหาวิทยาลัยเกริก, 2551).

นครราชสีมา กับการรับข่าวสารของประชาชนด้านนโยบายการเมืองการปกครอง ผลการศึกษาพบว่า การสื่อสารมีผลต่อการรับรู้ข่าวสารด้านการเมืองของประชาชนในจังหวัดนครราชสีมา น้อยมาก และการใช้สื่อนวัตกรรม เช่น Internet นั้น ยังไม่ประสบความสำเร็จ หรือน่าสนใจให้กับประชาชนได้มากนัก เพราะมีจำนวนที่เปิดใช้ผ่านเครื่องมือดังกล่าวเพียงเล็กน้อย เมื่อเทียบกับประชากรในจังหวัด ซึ่งเป็นเพียงร้อยละ 3.06 ของประชากรในจังหวัด และสื่อที่ผู้ส่งสารเห็นว่า มีประสิทธิภาพในการส่งสารมากที่สุด เป็นสื่อโทรทัศน์ วิทยุกระจายเสียง หนังสือพิมพ์เฉพาะกิจ (วารสาร) ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา ที่สามารถบอกเล่าเรื่องราวขององค์กรได้ ทุกเรื่องอย่างที่องค์กรต้องการ โดยสังเกตได้จากการบอกเล่าของผู้ที่ทำหน้าที่และคณะทำงานด้านการประชาสัมพันธ์ต่างพูดเป็นแนวทางเดียวกัน โดยกว่าร้อยละ 50 จะพูดถึงสื่อประเภทนี้มากที่สุด และให้รายละเอียดนานกว่าสื่ออื่น ในขณะที่ผู้รับสารหรือผู้ที่ผู้นำทางความคิด ที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ส่งสารต่อไปตามหลักทฤษฎี Two-step Flow ทราบข่าวสารจากการบอกเล่าหรือขอรับรอง หรือประชุมมากกว่าสื่อเหล่านี้ หรือบางคนที่เป็นชาวบ้าน ส่วนใหญ่ไม่ได้สนใจข่าวสารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่รู้และจำข่าวสารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้จากการบอกเล่าจากสมาชิกสภาจังหวัด กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือหน่วยงานด้านการสาธารณสุข หน่วยงานการศึกษา มากกว่าสื่อที่กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ยังพบว่า การตอบรับข่าวสารของประชาชนมายังนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือองค์กรเอง โดยผู้ที่เป็นบทบาทที่มองไม่เห็น (Mute call) คือ คู่สมรส ครอบครัว และเลขานุการส่วนตัว ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเอง ที่สามารถบอกเล่าเรื่องราวร้องทุกข์

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งหมด พบว่า การศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการสื่อสารทางการเมืองเปรียบเทียบกับระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัด กับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังไม่มีปรากฏให้เห็น ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้ นอกจากจะทำให้ทราบถึงกระบวนการในการสื่อสารทางการเมือง ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สู่ประชาชนแล้ว ยังนำไปสู่องค์ความรู้ใหม่ของกระบวนการในการสื่อสารทางการเมือง ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสู่ประชาชน เพื่อเป็นต้นแบบกลยุทธ์การสื่อสารของผู้บริหารระดับสูงของหน่วยราชการต่าง ๆ ต่อไป

กรอบแนวคิดทฤษฎี

ภาพที่ 2.9

กรอบแนวคิดทฤษฎีการสื่อสารของผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรี

