



บทบาทหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์

"บทบาท" หรือ "role" ในภาษาอังกฤษ มาจากรากศัพท์ภาษาละติน "rota" ซึ่งหมายถึงวัตถุทรงกลม ในภาษาไทย "บทบาท" ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2525 ให้ความหมายไว้ว่า "การทำตามหน้าที่ที่กำหนดไว้" เช่น บทบาทของพ่อแม่ หรือ บทบาทของครู

"หน้าที่" ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน หมายถึง "กิจที่ควรทำ กิจที่จะต้องทำ วงแห่งกิจการ" ตรงกับภาษาอังกฤษว่า "duty" ซึ่งหมายถึง ภาระที่ต้องทำ บริการที่ต้องให้ หน้าที่ที่ต้องปฏิบัติภายใต้คำสั่งหรือขนบธรรมเนียม ซึ่งเป็นไปตาม ยศ ตำแหน่ง อาชีพ หรือ วิชาชีพ

เมื่อเอาสองคำมารวมกัน "บทบาทหน้าที่" จึงมีความหมายครอบคลุมถึง สิ่งที่จะต้องทำโดยธรรมชาติ จารีตประเพณี จริยธรรม และ สิ่งที่จะต้องทำตาม ภาระที่กำหนดไว้ ตรงกับภาษาอังกฤษว่า "function" หมายถึง "role, duty และ obligation" ซึ่งบางที่มีผู้แปลเป็นภาษาไทยว่า ภารกิจ หรือ พันธกิจ<sup>1</sup>

L. John Martin<sup>2</sup> กล่าวว่า บทบาทหน้าที่ของสื่อมวลชน แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. บทบาทหน้าที่โดยธรรมชาติ (Spontaneous Functions) เป็นบทบาทหน้าที่ที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติของสื่อสารมวลชน
2. บทบาทหน้าที่ที่ถูกกำหนดขึ้น (Define Functions) เป็นบทบาทหน้าที่ที่กำหนดขึ้นโดยองค์กร หรือเจ้าขององค์กรสื่อสารมวลชน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> สมควร กวียะ, การสื่อสารมวลชน บทบาทหน้าที่ต่อชีวิต ความรับผิดชอบ ต่อสังคม, เอกสารประกอบการบรรยายวิชา ทฤษฎีการสื่อสารและการสื่อสารมวลชน, คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531, หน้า 1-2.

<sup>2</sup> L. John Martin, Comparative mass media system, (New York: Longman Inc., 1983)

Robert K. Merton<sup>3</sup> กล่าวว่าผลที่เกิดจากบทบาทหน้าที่ของสื่อสารมวลชนนั้นถ้าเป็นผลที่ได้จากบทบาทหน้าที่ที่จงใจ เรียกว่า ผลที่ชัดแจ้ง (Manifest Function) ส่วนผลที่ได้จากความไม่จงใจเรียกว่า ผลที่แอบแฝง (Latent Function) ผลที่ได้ทั้ง 2 ประการนี้ ถ้าเป็นอันตรายต่อระบบ เรียกว่า ผลเสีย (Dysfunctions) แต่ถ้าให้ผลด้านบวกในการธำรงระบบนั้นเรียกว่า ผลดี (Functions)

Peter R. Monge<sup>4</sup> ให้ความหมายของบทบาทหน้าที่ที่ปรากฏชัดแจ้ง และบทบาทหน้าที่แฝงไว้ว่า

บทบาทหน้าที่ที่ปรากฏชัดแจ้ง (Manifest Functions) คือ บทบาทหน้าที่ที่แสดงให้เห็นถึงผลที่เกิดขึ้นจากวัตถุประสงค์ที่ตั้งใจ และเป็นที่ยอมรับของผู้คนที่อยู่ในระบบนั้น

บทบาทหน้าที่แฝง (Latent Functions) คือ บทบาทหน้าที่ที่แสดงถึงผลที่ไม่ได้ตั้งใจ และไม่เป็นที่ยอมรับของคนในระบบ

ในการศึกษาบทบาทหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ พบว่า บทบาทหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. บทบาทหน้าที่ที่ถูกกำหนดขึ้น (Define Functions) เป็นบทบาทหน้าที่ที่กำหนดขึ้นโดยผู้มีอำนาจในการควบคุมและการบริหารของกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งมีปรากฏอยู่ในกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือ แผนนโยบาย ที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นบทบาทหน้าที่ที่ปรากฏชัดแจ้ง (Manifest) เป็นที่ทราบโดยทั่วไปของบุคคลในองค์กร และต้องยึดถือเป็นแผนนโยบายในการปฏิบัติ

<sup>3</sup> Denis McQuail, Mass communication: A sociological perspective, p.12.

<sup>4</sup> Peter R. Monge, The study of human communication from three systems paradigms, Ph.D. dissertation, Michigan State University, 1972, p. 64.

2. บทบาทหน้าที่ตามธรรมชาติของสื่อสารมวลชน (Spontaneous Functions) เป็นบทบาทหน้าที่โดยธรรมชาติของสื่อสารมวลชนที่มีต่อสังคม กรมประชาสัมพันธ์เป็นองค์กรสื่อสารมวลชนเป็นองค์กรหนึ่งในสังคมไทย จึงมีบทบาทหน้าที่ตามธรรมชาติของสื่อสารมวลชนที่มีต่อสังคมเช่นเดียวกับสื่อสารมวลชนโดยทั่วไป

1. บทบาทหน้าที่ที่ถูกกำหนดขึ้นของกรมประชาสัมพันธ์ (Define Functions).

จากการศึกษาบทบาทหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์พบว่า มีบทบาทหน้าที่ที่ได้จารึกไว้เป็นรายลักอักษรในระเบียบปฏิบัติของกรมประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ยึดถือปฏิบัติหลายประการ แม้ว่าเมื่อแรกตั้งกองการโฆษณาขึ้นยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งหน่วยงานหรือกำหนดบทบาทหน้าที่แต่ประการใด เมื่อตั้งกองการโฆษณาแล้วรัฐบาลจึงได้มอบหมายให้ ม.จ.สกลวรรณการวรรณ หัวหน้าสำนักงานเป็นประธานการศึกษา การโฆษณา ม.จ.สกลวรรณการวรรณได้เสนอโครงการปรับปรุงกองการโฆษณาต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2476 โดยสรุปว่า ควรใช้วิธีการโฆษณาเช่นเดียวกับประเทศเยอรมันนี้ เพราะประเทศไทยและประเทศเยอรมันนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกันประการหนึ่ง คือ เพิ่งจะเปลี่ยนแปลงการปกครอง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งสร้างค่านิยมแบบใหม่ และเพื่อพัฒนาประเทศโดยเร็ว<sup>5</sup>

ผลจากการศึกษาของ ม.จ.สกลวรรณการวรรณ ในครั้งนั้น กองการโฆษณาจึงได้แบ่งส่วนงานออกเป็น 5 แผนก คือ<sup>6</sup>

- แผนกกลาง
- แผนกเอกสาร
- แผนกหนังสือพิมพ์
- แผนกวิทยุกระจายเสียง
- แผนกเสริมความรู้มหาชน

<sup>5</sup> สร.0201. 18/6 "โครงการกองการโฆษณาปรับปรุงและเพิ่ม, ลดตำแหน่ง ฯลฯ."

<sup>6</sup> กรมประชาสัมพันธ์, กิจการและวิธีปฏิบัติราชการของสำนักงานโฆษณาการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์, 2480), หน้า 28 - 29.

จากโครงสร้างนี้จะเห็นได้ว่า กองการโฆษณา มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการผลิตและการเผยแพร่ความรู้แก่ประชาชน โดยทางเอกสารสิ่งพิมพ์ และวิทยุกระจายเสียง

พลเอกกฤษ ภูณกันต์ ได้กล่าวถึงภารกิจของกรมประชาสัมพันธ์ในช่วงแรกนี้ว่า<sup>7</sup>

ได้พบหลักฐานซึ่งพันเอกหลวงรณสิทธิพิชัย ทำขึ้นเพื่อบรรยายทางวิทยุกระจายเสียง เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2477 ระบุภารกิจของงานประชาสัมพันธ์ของรัฐในครั้งกระโน้นไว้ว่า หลังจากการปฏิวัติเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ฝ่ายบริหารเห็นความจำเป็นที่จะให้มีหน่วยงานดำเนินงานเพื่อความมั่นคงแน่นแฟ้นให้แก่ระบอบใหม่นี้ เพื่อให้ฐานะของประเทศไทยเป็นที่ไว้วางใจของนานาชาติ ให้ประชาชนได้ทราบถึงความเคลื่อนไหวในการบริหารบ้านเมืองของตน เพราะการปกครองโดยใช้รัฐธรรมนูญเป็นหลักเป็นของใหม่สำหรับประเทศไทย ใหม่ทั้งผู้บริหาร และใหม่ทั้งผู้รับการบริหาร การเปลี่ยนวิธีการปกครองอย่างพลิกหน้ามือเป็นหลังมือนี้ ประชาชนในขณะนั้นจะมีคนที่พอใจและนิยมชมชอบอยู่ประมาณร้อยละ 25 ที่ไม่พอใจทั้งนอกหน้าและในหน้ามีประมาณร้อยละ 15 ส่วนอีกร้อยละ 60 ไม่รู้ไม่ซื่ออะไรด้วยเลย ฝ่ายบริหารจึงจะต้องดำเนินการให้ประชาชนร้อยละ 60 นั้น ได้รู้ว่ามีส่วนได้อะไรจากการปกครองระบอบนี้บ้าง ซึ่งความจริงก็มีส่วนได้อยู่ไม่น้อย... ความรับผิดชอบของงานประชาสัมพันธ์ของรัฐในระยะแรกดังกล่าวนี้ กรมประชาสัมพันธ์ในตอนนั้น จึงมีหน้าที่อบรมสั่งสอนประชาชนพลเมืองให้รู้จักคุณค่า และเกิดความนิยมชมชอบในระบอบการปกครอง บ้านเมืองจึงจะอยู่ในปกติสุขราบคาบ และถ้าได้ความสงบราบคาบเรียบร้อยแล้ว ก็จะทำให้ประเทศมีความมั่นคง มีฐานะเป็นที่ไว้วางใจของนานาชาติ

ในคำแถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎรของพระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2476 ได้กล่าวถึง

---

<sup>7</sup> พลเอก กฤษ ภูณกันต์, "สิบปีในกรมประชาสัมพันธ์," ใน กรมประชาสัมพันธ์, 2516, ไม่มีหน้า

บทบาทหน้าที่ของสำนักงานโฆษณาการว่า<sup>๘</sup>

ความมุ่งหมายอันยิ่งใหญ่ของรัฐบาลนี้ก็คือ จะบำรุงฐานะของราษฎรให้เป็นผลเมืองดีตามวิถีรัฐธรรมนูญ ซึ่งสำนักงานโฆษณาการจะได้ดำเนินการเผยแพร่อบรมต่อไป

ด้วยเหตุนี้หน้าที่หลักของกรมประชาสัมพันธ์ในระยะแรก คือ การเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และการอบรมผลเมืองให้เป็นผลเมืองดีตามวิถีทางประชาธิปไตย

หลังจากก่อตั้งกองการโฆษณาได้ 4 ปี เมื่อเปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานโฆษณาการแล้วจึงปรากฏหลักฐานภารกิจหน้าที่ของสำนักงานโฆษณาการเป็นครั้งแรกในหนังสือกิจการและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการของสำนักงานโฆษณาการ พ.ศ. 2480 กำหนดหน้าที่ของสำนักงานโฆษณาการว่ามีหน้าที่<sup>๙</sup>

1. ป้องกันและแก้ความเข้าใจผิดทั้งในและนอกประเทศ
2. ให้ความรู้ในการปกครองและความรู้อื่น ๆ อันพึงปรารถนาแก่ราษฎรและต่างประเทศ
3. ให้ข่าวทั้งที่เป็นราชการโดยตรงและไม่ใช้ราชการโดยตรง

ในส่วนงานต่าง ๆ นั้นยังได้กำหนดหน้าที่เฉพาะ คือ<sup>๑๐</sup>

1. สำนักงานเลขานุการ ปฏิบัติงานส่วนกลาง ควบคุมระเบียบการงานภายในและประสานงานของกองอื่นในสำนักงานโฆษณาการ
  - (1) แผนกสารบรรณ ปฏิบัติและรักษาระเบียบงานทั่วไป ติดต่อกับประสานงานระหว่างกองและแผนกต่าง ๆ ภายในสำนักงานโฆษณาการ และระหว่างสำนักงานโฆษณาการกับทบวงการเมืองอื่น ๆ ติดต่อกับชาวต่างประเทศ

<sup>๘</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รวมคำแถลงนโยบายรัฐบาลและรายชื่อคณะรัฐมนตรี, ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า, หน้า 24.

<sup>๙</sup> กรมประชาสัมพันธ์, กิจการและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการของสำนักงานโฆษณาการ, หน้า 32.

<sup>๑๐</sup> เรื่องเดียวกัน.

ควบคุมห้องสมุดและห้องอ่านหนังสือสำหรับประชาชน พิจารณาปัญหากฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสำนักงานโฆษณาการ

(2) แผนกคลัง รักษาควบคุมการเบิกจ่ายเงิน ตลอดจน การผลิตของสำนักงานโฆษณาการ เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของกระทรวง การคลัง

2. กองเผยแพร่ความรู้ ให้ความรู้ในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ และความรู้อื่น ๆ อันพึงปรารถนาแก่ประชาชนชาวสยามและแก่ต่างประเทศ

(1) แผนกเอกสาร เรียบเรียงเอกสารต่าง ๆ ขึ้นพิมพ์แจกจ่าย ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ พิมพ์สุนทรพจน์ของบุคคลสำคัญ ประกาศและแถลงการณ์ ของรัฐบาลแจกจ่าย ตลอดจนแปลเป็นภาษาต่างประเทศในเรื่องที่เห็นสมควร ติดต่อกับชาวต่างประเทศที่อยู่นอกประเทศสยาม จัดส่งเอกสารและรูปภาพไปให้ ตลอดจน ตอบคำถามต่าง ๆ เกี่ยวกับประเทศสยาม แปลหนังสือที่เกี่ยวกับเมืองไทยที่พิมพ์เป็น ภาษาต่างประเทศออกเป็นภาษาไทยเพื่อเผยแพร่ เรียบเรียงข่าวราชการออกโฆษณา ประจำวันโดยส่งผ่านทางหนังสือพิมพ์ เพื่อแจกจ่ายแก่หนังสือพิมพ์ต่าง ๆ และส่ง ผ่านทางแผนกวิทยุกระจายเสียงเพื่อโฆษณาทางวิทยุ

ความมุ่งหมายของการโฆษณาด้วยเอกสาร มี 5 ประการ คือ

- 1). เพื่อที่จะเผยแพร่ระบอบการปกครองประชาธิปไตยให้แพร่หลาย และเพื่อให้ประชาชนบังเกิดความนิยมเลื่อมใสในรัฐธรรมนูญ
- 2). เพื่อที่จะสนับสนุนให้ประชาชนมั่นคงในการรักษา ศาสนา และพระมหากษัตริย์
- 3). เพื่อที่จะให้ประชาชนปฏิบัติตนเคร่งครัดในศีลในธรรมและจรรยา สัมเป็นอารยชนเทียมทันอารยประเทศ แต่ยังคงรักษาระเบียบประเพณีบางอย่างของ ชนชาวไทยไว้โดยเคร่งครัด
- 4). เพื่อที่จะแนะนำสั่งสอนให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจในวิชา อาชีพประเภทต่าง ๆ ซึ่งกระทำกันอยู่เป็นส่วนมากในประเทศสยาม
- 5). เพื่อที่จะเผยแพร่สภาวะแห่งประเทศสยาม ให้บังเกิดความไว้วางใจแก่นานาชาติ

(2) แผนกปาฐกถา มีหน้าที่แสดงปาฐกถาในต่างจังหวัดทั่วราชอาณาจักร และในห้องแสดงของสำนักงานโฆษณาการ เพื่อให้ประชาชนเข้าใจในวิถี การปกครองตามระบอบรัฐธรรมนูญ สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ความเจริญและความเปลี่ยนแปลงในระบอบประชาธิปไตย

(3) แผนกวิทยุกระจายเสียง ทำการกระจายเสียงโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

- 1). อำนวยความบันเทิงที่ดีให้แก่มหาชน
- 2). อำนวยการศึกษาและส่งเสริมความรู้ทั่วไปให้แก่ประชาชน
- 3). แจ้งความเคลื่อนไหวและข่าวสารการเมืองต่างๆตาม

ความประสงค์ของรัฐบาลให้ประชาชนได้ทราบโดยรวดเร็ว

### 3. กองหนังสือพิมพ์ แบ่งออกเป็น 2 แผนก

(1) แผนกหนังสือพิมพ์ในประเทศ มีหน้าที่

- พิจารณาและเรียบเรียงข่าว ทั้งที่เป็นทางราชการและมีใช้ออกโฆษณา

- ติดต่อกับบรรดาผู้สื่อข่าวประจำกระทรวงทบวงกรมต่างๆ และผู้สื่อข่าวในจังหวัดต่างๆ

- พิจารณาตรวจหนังสือพิมพ์

- เรียบเรียงคำแก้ข่าวและคำชี้แจงให้แก่หนังสือพิมพ์

- ติดต่อและรับรองบรรดาผู้แทนของหนังสือพิมพ์ต่างๆ

(2) แผนกหนังสือพิมพ์ต่างประเทศ มีหน้าที่

- พิจารณาตรวจหนังสือพิมพ์ต่างประเทศ

- ทำข่าวราชการ และแถลงการณ์แก่ข่าวตลอดจนการติดต่อกับหนังสือพิมพ์ต่างประเทศ

- ต้อนรับผู้แทนหนังสือพิมพ์ต่างประเทศและผู้แทนของบริษัทสื่อข่าวต่างประเทศ

- โฆษณาประเทศทางหนังสือพิมพ์

เพื่อสนองนโยบายของรัฐและรัฐบาล กรมประชาสัมพันธ์ได้ปรับเปลี่ยนหน้าที่ของตนอีกหลายครั้ง เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และบริบทของสังคม

ใน พ.ศ. 2516 ซึ่งเป็นปีที่ 40 ของกรมประชาสัมพันธ์ พลเอก กฤษ ปลูกพันธุ์ อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ในขณะนั้นได้กล่าวว่า<sup>11</sup>

<sup>11</sup> พลเอก กฤษ ปลูกพันธุ์, กรมประชาสัมพันธ์, ไม่มีหน้า.

โดยหลักการที่สำคัญแล้ว ภารกิจที่เป็นหลักและมีความสำคัญของกรมประชาสัมพันธ์ก็คือ ภารกิจในด้านความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ที่จะต้องใช้เหตุผลและความรอบรู้ตลอดจนข้อเท็จจริง เป็นสิ่งชักจูงประชาชนให้ร่วมมือสนับสนุน หรือปฏิบัติตนให้ถูกต้องไม่เป็นอันตรายต่อประเทศชาติ กรมประชาสัมพันธ์ไม่มีหน้าที่ที่จะใช้กำลังอำนาจบังคับ แต่ใช้บริการข่าวสารความรู้ การเผยแพร่ข้อเท็จจริง หรือโครงการปฏิบัติงานของรัฐบาล แสดงให้ประชาชนได้เข้าใจ และก็หวังว่าประชาชนจะได้ตัดสินใจและมีความเข้าใจ ร่วมมือสนับสนุนในสิ่งที่ เป็นประโยชน์หรือมีความสำคัญต่อชาติบ้านเมืองต่อไป

ปรากฏรายละเอียดภารกิจหลักของกรมประชาสัมพันธ์ในขณะนั้น ดังนี้<sup>12</sup>

1. ทำหน้าที่อธิบายชี้แจงและเผยแพร่นโยบาย วัตถุประสงค์ การปฏิบัติงานของรัฐบาลต่อประชาชน
2. กระทำตนให้เป็นศูนย์กลาง บริการข่าวสารที่เกี่ยวกับรัฐหรือหน่วยงานสาธารณะใดๆ กับเป็นหน่วยงานทางราชการที่จะทำหน้าที่เผยแพร่ข่าวสารระหว่างรัฐบาลกับประชาชน
3. มีหน้าที่เสาะแสวงหาหรือดำเนินการเรียกร้องความสนใจ ความสนับสนุนจากประชาชน ด้วยเครื่องมือเผยแพร่หรือสื่อมวลชนที่เหมาะสม เพื่อให้เข้าถึงประชาชนได้อย่างกว้างขวาง
4. กรมประชาสัมพันธ์มีหน้าที่ให้บริการและบริหารงานวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ ตลอดจนสื่อมวลชนอื่นๆตามความเหมาะสม
5. ให้บริการทางวิชาการประชาสัมพันธ์และประสานงานกิจการต่างๆของรัฐหรือรัฐบาล ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเฉพาะกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดด้วย
6. กระทำหน้าที่รวบรวมและวิเคราะห์วิจัยข้อมูล ข่าวสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงในท่าทีของประชาชนทั่วไป หรือกลุ่มพิเศษที่เกี่ยวกับงานของรัฐหรือรัฐบาล
7. วางแผนเสนอแนะและบริหารงานด้านข่าวสารของรัฐ เพื่อให้บรรลุถึงซึ่งความรับผิดชอบของการประชาสัมพันธ์ของรัฐ ให้เป็นผลดีที่สุดต่อรัฐหรือรัฐบาล

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน, ไม่มีหน้า.



8. กรมประชาสัมพันธ์มีภารกิจที่จะต้องพยายามสร้างบรรยากาศแห่งความร่วมมือจากประชาชนเอาไว้ เมื่อเกิดข้อขัดแย้งมีปัญหาก็จะได้ไม่มีอุปสรรคมากนัก ในการเรียกร้องความร่วมมือซึ่งกันและกันต่อไป

9. งานประชาสัมพันธ์จะต้องมองออกไปถึงประชาชนหรือกลุ่มประชาชนในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเพื่อนบ้านใกล้ชิด หรือที่อยู่ห่างไกลนั้นด้วย

10. สืบเนื่องจากสถานะการณ์พิเศษในประเทศของเรา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการเมืองระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กรมประชาสัมพันธ์ก็มีภารกิจเพิ่มขึ้น นั่นคือการปฏิบัติงานจิตวิทยาแห่งชาติ แต่ก่อนนี้เมื่อการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่อยู่ในลักษณะเช่นนี้ กรมประชาสัมพันธ์ก็ไม่เคยมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติภารกิจในแง่ของการต่อสู้ทางด้านจิตวิทยา หรือต่อต้านการดำเนินงานของพวกก่อการร้ายที่ใช้หลักการทางจิตวิทยาดำเนินงานสนับสนุนการใช้กำลังควบคุม

อีก 10 ปีหลังจากนั้น ใน พ.ศ. 2526 ซึ่งเป็นปีครบรอบ 50 ปีของกรมประชาสัมพันธ์ ปรากฏว่ากรมประชาสัมพันธ์ได้ปรับปรุงบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบใหม่ โดยกำหนดให้มีบทบาทหน้าที่ดังนี้<sup>10</sup>

1. บริหารและปฏิบัติงานเป็นศูนย์กลางการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ดำเนินการประชาสัมพันธ์ของรัฐทั้งภายในและภายนอกประเทศ
2. ส่งเสริมและเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข
3. ส่งเสริมความสามัคคีของประชาชนในชาติ ตลอดจนปลูกฝังความรักชาติไทย
4. อธิบายชี้แจงและเผยแพร่นโยบาย วัตถุประสงค์ ผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลต่อประชาชนด้วยความรวดเร็วฉับพลัน โดยเครื่องมือสื่อสารมวลชนในสังกัด
5. เผยแพร่ข่าวสารที่เกี่ยวกับรัฐ องค์กรต่างๆของรัฐ หน่วยงานระดับต่างๆของรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานสาธารณะอื่นใดต่อประชาชน
6. ป้องกันและแก้ไขความเข้าใจผิดของกลุ่มประชาชนหรือประเทศอื่นใดที่มีต่อรัฐบาลและประเทศไทย

<sup>10</sup> กรมประชาสัมพันธ์, 50 ปีกรมประชาสัมพันธ์, หน้า 25.

7. เผยแพร่ความรู้ ปลูกฝังวัฒนธรรม ศิลธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณีอันเป็นเอกลักษณ์ของไทย ตลอดจนค่านิยมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

8. ให้การศึกษานอกโรงเรียนแก่ประชาชน และสนับสนุนการเรียนการสอนการศึกษาอบรมในระดับต่าง ๆ ทางวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์

9. บริหารงานให้บริการและพัฒนาเครื่องมือสื่อมวลชนของรัฐ ให้มีคุณภาพดีตามความต้องการของประเทศ รวมทั้งการร่วมมือดำเนินการฝึกอบรมด้านสื่อมวลชนตามนโยบาย ข้อตกลงระหว่างประเทศ และร่วมมือสนับสนุนส่งเสริมสื่อมวลชนภาคเอกชนในประเทศ ตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อผลประโยชน์ของชาติ

10. ค้นคว้า ศึกษา และเผยแพร่วิชาการประชาสัมพันธ์ และวิชาการสื่อสารมวลชน

11. ปฏิบัติงานจิตวิทยาแห่งชาติ

12. วางแผนและเสนอแนะและบริหารงานด้านข่าวสารของรัฐ เพื่อให้บรรลุถึงซึ่งความรับผิดชอบต่อเป้าหมายด้านการสื่อสารมวลชนและนโยบาย ให้เป็นผลดีที่สุดต่อผลประโยชน์ของชาติ

13. สืบรวจกระแสประชาชาติ วิเคราะห์วิจัยข้อมูลข่าวสารต่างๆ ทั้งที่เกี่ยวกับท่าทีของประชาชนและสื่อมวลชนเพื่อเสนอรัฐบาล

14. บริหารงานและปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ตามพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498

ในแผนทิศทางของกรมประชาสัมพันธ์ พ.ศ. 2533 กำหนดให้กรมประชาสัมพันธ์ มีหน้าที่<sup>14</sup>

1. ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการประชาสัมพันธ์ของชาติ
2. ดำเนินการประชาสัมพันธ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศเพื่อความมั่นคงของชาติ
3. ดำเนินการส่งเสริมและเผยแพร่ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

<sup>14</sup> กรมประชาสัมพันธ์, แผนทิศทางกรมประชาสัมพันธ์, 2533, หน้า 6.

4. เผยแพร่ข่าวสารและความรู้เกี่ยวกับนโยบาย การดำเนินการของรัฐบาลในด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งส่งเสริมวัฒนธรรม ศิลธรรม ค่านิยมที่ดีงามด้วยเครื่องมือสื่อมวลชนและวิธีการทุกรูปแบบ
5. ส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนกับรัฐบาล และระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ
6. ส่งเสริมความสามัคคี รักความเป็นไทย และความร่วมมือร่วมใจของประชาชนในชาติ
7. ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศ
8. สืบรวจตรวจสอบประชามติ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ของรัฐ และเสนอรัฐบาลประกอบการพิจารณาในการบริหารประเทศ
9. ดำเนินการและบริหารงานวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ
10. ศึกษา ค้นคว้า และให้บริการทางวิชาการสื่อสารมวลชนและการประชาสัมพันธ์
11. ส่งเสริมและสนับสนุนบริการการศึกษาในระบบ แก่ประชาชนทางวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และสื่ออื่น
12. ควบคุม ตรวจสอบ การปฏิบัติงานทางสถานีวิทยุกระจายเสียง สถานีวิทยุโทรทัศน์ และสื่อมวลชน ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ
13. ผลิตและพัฒนาเครื่องมือสื่อมวลชนของรัฐ เพื่อประสิทธิภาพในการประชาสัมพันธ์
14. ผลิต เผยแพร่ ให้บริการเอกสาร และโสตทัศนอุปกรณ์ในการประชาสัมพันธ์
15. ตรวจสอบ ควบคุม จัดทะเบียน พิจารณาออกใบอนุญาต และต่ออายุเพื่อทำการค้า หรือค้าเครื่องรับวิทยุกระจายเสียง เครื่องรับโทรทัศน์ และส่วนใด ๆ ของเครื่องดังกล่าว

สำหรับหน้าที่ของแต่ละกองมีดังต่อไปนี้

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

1. สำนักงานเลขานุการกรม มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งานด้านบริหารงานบุคคล งานด้านบริหารภายในกรมประชาสัมพันธ์ การประสานงานระหว่างกรมประชาสัมพันธ์กับศูนย์ประชาสัมพันธ์ เขตต่างๆ

2. กองข่าวต่างประเทศ มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการประมวลข่าวต่างประเทศ เรียบเรียงและเสนอข่าวต่างประเทศทางสื่อมวลชนต่าง ๆ ดำเนินการผลิตเอกสารเผยแพร่ภาษาต่างประเทศ แปลเอกสารและทัศนคติความคิดเห็นจากสื่อมวลชนต่างประเทศ ตลอดจนอำนวยความสะดวกออกบัตรผู้สื่อข่าวให้สื่อมวลชนต่างประเทศ

3. กองข่าวในประเทศ มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการสื่อข่าว เรียบเรียงข่าว และเสนอข่าว ทั้งข่าวราชการและข่าวที่น่าสนใจทั่วไป เพื่อเผยแพร่สื่อมวลชนต่าง ๆ ตรวจสอบข่าวหนังสือพิมพ์ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐบาล อำนวยความสะดวกแก่นักหนังสือพิมพ์ จัดพิมพ์เอกสารข่าวเผยแพร่แก่สื่อมวลชน หน่วยงานราชการ ตลอดจนรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ

4. กองคลัง มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการเงิน การงบประมาณ การคลัง การบัญชี และการพัสดุ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ วิธีการ และกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการคลัง การงบประมาณ การบัญชี และการพัสดุ

5. กองงานคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป การประชุม และงานในหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียง ตามระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียง พ.ศ. 2518 ซึ่งได้แก่ งานทะเบียนและสถิติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ งานตรวจสอบด้านรายการและด้านเทคนิค งานควบคุมกิจการส่งเสียงทางสายทั่วประเทศ งานตรวจพิจารณาภาพยนตร์และการโฆษณาวิทยุโทรทัศน์ งานทดสอบผู้ประกาศ

6. กองงานคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งานประชุม และงานในหน้าที่ของคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ. 2529 ซึ่งได้แก่การพัฒนาเสนอแนะแผนนโยบายวางแผนประสานงาน ติดตามประเมินผลการดำเนินงาน และวางระบบข้อมูลด้านการประชาสัมพันธ์

7. กองช่างและทะเบียนวิทยุ มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานด้านเครื่องส่งวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ เครื่องส่งถ่ายทอดโทรทัศน์ และเครื่องยนตร์กำเนิดไฟฟ้า ตลอดจนให้บริการขยายเสียง ดำเนินการสำรวจและวางแผนก่อสร้างสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์

8. กองผลิตโสตทัศนูปกรณ์ มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการผลิตภาพนิ่ง ภาพยนตร์ เกี่ยวกับสารคดี บันเทิง พระราชกรณียกิจ รัฐพิธี ผลงานของรัฐบาล และเหตุการณ์ที่สำคัญ ๆ รวมทั้งการผลิตภาพสไลด์ประกอบเสียงและงาน

ศิลปกรรม เพื่อใช้เผยแพร่ผลงานและโครงการ ตลอดจนแผนนโยบายต่าง ๆ ของรัฐ ตลอดจนดำเนินงานเกี่ยวกับห้องสมุดฟิล์มและไมโครฟิล์ม

9. กองวิชาการ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการเผยแพร่ผลงาน นโยบาย ของรัฐบาล เผยแพร่ความรู้ในเชิงวิชาการต่างๆ โดยใช้หน่วยประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่ไปตามท้องถื่นรุกรันดาร จัดพิมพ์หนังสือและเอกสารการประชาสัมพันธ์แจกจ่ายแก่ประชาชน ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จัดฝึกอบรมข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ให้มีความรู้ทางด้านเทคนิคและวิชาการประชาสัมพันธ์ รวบรวมสถิติข้อมูลและวางแผนงานประชาสัมพันธ์ของรัฐ รวมทั้งจัดหาข้อมูลและสิ่งพิมพ์เผยแพร่ส่ง ไปยังต่างประเทศและสำนักงานแกลงชาวไทยในต่างประเทศ

10. กองสำรวจประชามติ มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการสำรวจความคิดเห็น ความต้องการ ทศนคติ และแนวโน้มต่าง ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อมของประชาชนกลุ่มต่างๆในประเทศที่มีต่อรัฐบาล ตลอดจนความคิดเห็นที่ปรากฏในเอกสารและสื่อมวลชนในประเทศ เพื่อรัฐบาลจะได้ปรับปรุงให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่

11. ศูนย์บริการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการประสานงานการเผยแพร่ข่าวสารและนโยบายของรัฐ ระหว่างเครือข่ายสถานีวิทยุกระจายเสียง สถานีวิทยุโทรทัศน์ ทั้งของกรมประชาสัมพันธ์และหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจอื่น ส่งเสริมและประสานงานด้านบริการแก่หนังสือพิมพ์ และสื่อมวลชนของเอกชน ส่งเสริมและกำหนดมาตรฐานบุคลากรสื่อมวลชน จัดเก็บค่าธรรมเนียมวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ ตลอดจนรับผิดชอบงานบริหารทั่วไป งานประชุมของคณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย และคณะกรรมการพิจารณาค่าใบอนุญาตถ่ายทำภาพยนตร์ในประเทศไทย

ศูนย์ประชาสัมพันธ์เขต ทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการดำเนินงานของกรมประชาสัมพันธ์ในด้านต่างๆ โดยร่วมมือและประสานงานกับกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เผยแพร่ข่าวสารให้ประชาชนทราบ และชี้แจงนโยบายและการดำเนินงานของรัฐบาลให้ประชาชนเข้าใจ แบ่งเขตความรับผิดชอบออกเป็น 6 เขต คือ

- |     |                         |                                |
|-----|-------------------------|--------------------------------|
| 12. | ศูนย์ประชาสัมพันธ์เขต 1 | ตั้งอยู่ที่จังหวัดขอนแก่น      |
| 13. | ศูนย์ประชาสัมพันธ์เขต 2 | ตั้งอยู่ที่จังหวัดอุบลราชธานี  |
| 14. | ศูนย์ประชาสัมพันธ์เขต 3 | ตั้งอยู่ที่จังหวัดลำปาง        |
| 15. | ศูนย์ประชาสัมพันธ์เขต 4 | ตั้งอยู่ที่จังหวัดพิษณุโลก     |
| 16. | ศูนย์ประชาสัมพันธ์เขต 5 | ตั้งอยู่ที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี |
| 17. | ศูนย์ประชาสัมพันธ์เขต 6 | ตั้งอยู่ที่จังหวัดสงขลา        |

18. สถาบันวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการเผยแพร่ข่าวสารของรัฐบาลและหน่วยงานต่าง ๆ ไปสู่ประชาชน โดยการใช้วิทยุกระจายเสียงเป็นสื่อกลางเพื่อสร้างความเข้าใจ ให้ความรู้ ให้ความบันเทิง และสร้างความเข้าใจในหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังดำเนินการกระจายเสียงในภาษาต่างประเทศ สำหรับผู้ฟังชาวต่างประเทศที่อยู่ในประเทศและต่างประเทศด้วย

19. สถาบันวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานเพื่อการประชาสัมพันธ์ของรัฐ การศึกษา และความมั่นคง โดยใช้วิทยุโทรทัศน์เป็นสื่อกลาง เพื่อสร้างความเข้าใจ ให้ความรู้ ให้ความบันเทิง และสร้างความเข้าใจในหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ และทำหน้าที่เป็นสถานีแม่ข่ายให้แก่สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยของกรมประชาสัมพันธ์ในส่วนภูมิภาค

20. สำนักงานแถลงข่าวไทยในต่างประเทศ มีหน้าที่เป็นตัวแทนของกรมประชาสัมพันธ์ในการเผยแพร่ข่าวสารด้านการเมือง การปกครอง และนโยบายภายในและภายนอกประเทศของรัฐบาล ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตลอดจนการเสริมสร้างความเข้าใจ และความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศ ปัจจุบันมีสำนักงานแถลงข่าวอยู่ 4 แห่ง คือ

- (1) สำนักงานแถลงข่าวไทย ณ กรุงวอชิงตัน ประเทศสหรัฐอเมริกา
- (2) สำนักงานแถลงข่าวไทย ณ กรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ
- (3) สำนักงานแถลงข่าวไทย ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศ

มาเลเซีย

- (4) สำนักงานแถลงข่าวไทย ณ กรุงริยาด ประเทศซาอุดีอาระเบีย

#### ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด มีหน้าที่และความรับผิดชอบในงานด้านการประชาสัมพันธ์ของจังหวัด โดยให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดนั้นๆ ในด้านการประชาสัมพันธ์ รวบรวมข่าวสารทางราชการภายในจังหวัดเผยแพร่ให้ราษฎรในจังหวัดได้ทราบและเข้าใจ โดยการใช้สื่อมวลชน และอุปกรณ์ประชาสัมพันธ์อื่นๆ ดำเนินการรวบรวมข้อมูล ความต้องการและความคิดเห็นของประชากรที่มีต่อราชการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบ ปัจจุบันได้เปิดดำเนินการแล้วจำนวน 43 จังหวัด

## 2. บทบาทหน้าที่ตามธรรมชาติของสื่อสารมวลชน (Spontaneous Functions)

นอกจากบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ของทางราชการแล้ว ในฐานะองค์กรสื่อสารมวลชนองค์กรหนึ่งในสังคมไทย กรมประชาสัมพันธ์ ยังได้ปฏิบัติภารกิจตามบทบาทหน้าที่ของสื่อสารมวลชนด้วย ซึ่งเป็นบทบาทหน้าที่โดยธรรมชาติขององค์กรสื่อสารมวลชนโดยทั่วไป

บทบาทหน้าที่ตามธรรมชาติของสื่อมวลชน วิจารณ์ได้ 2 ประเภทคือ

- ก. บทบาทหน้าที่ตามธรรมชาติของสื่อมวลชนที่มีต่อสังคม
- ข. บทบาทหน้าที่ตามลักษณะงานของสื่อมวลชน

### ก. บทบาทหน้าที่ตามธรรมชาติของสื่อมวลชนที่มีต่อสังคม

Denis McQuail<sup>15</sup> ให้นิยามเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสื่อสารมวลชนว่ามีบทบาทหน้าที่

1. ให้ข่าวสาร
2. ให้การประสานสัมพันธ์
3. ให้ความต่อเนื่อง
4. ให้ความบันเทิง
5. ให้การกระตุ้นเร้า

คณะกรรมการแมคไบรด์ (McBride Commission) แห่งองค์การศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ<sup>16</sup> กล่าวว่าสื่อมวลชนมีบทบาทหน้าที่ต่อสังคม ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

-----

<sup>15</sup> Denis McQuail, Mass communication theory, 2nd ed. (London: SAGE Publication, 1987. p. 71.

<sup>16</sup> McBride Commission, Many voices, one world, Paris, UNESCO, 1980.

1. การให้ข่าวสาร
2. การขัดเกลาทางสังคม
3. การกระตุ้นเร้า
4. การถกเถียงอภิปราย
5. การให้การศึกษา
6. การส่งเสริมวัฒนธรรม
7. การให้ความบันเทิง
8. การประสานสัมพันธ์

กรมประชาสัมพันธ์เป็นองค์กรสื่อสารมวลชนขององค์กรหนึ่งในสังคมไทย จึงมีบทบาทหน้าที่ต่อสังคมเช่นเดียวกับสื่อสารมวลชนอื่น ๆ คือ

1. ให้ข่าวสาร กรมประชาสัมพันธ์ให้ข่าวสาร รายงานเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมผ่านทางเครื่องมือสื่อสารมวลชนในสังกัดของตน คือ สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย เอกสารเผยแพร่ สื่อบุคคล การจัดนิทรรศการ ภาพยนตร์ วิดีโอ ภาพนิ่ง ภาพสไลด์ ฯลฯ
2. ให้ความรู้และการศึกษา ให้ความรู้ในรูปของข่าว บทความ บทวิเคราะห์ สารคดี ปรากฏา อภิปราย ประชุมสัมมนา ให้การศึกษาผ่านทางสื่อวิทยุและสื่อโทรทัศน์ ทั้งการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบโรงเรียน
3. ให้ความบันเทิง ในรูปของเพลงและดนตรี ละครวิทยุ ภาพยนตร์ และรายการบันเทิงต่างๆ ของสถานีวิทยุและสถานีโทรทัศน์ในเครือข่ายกรมประชาสัมพันธ์
4. ให้การกระตุ้นเร้า ชักชวน รณรงค์ ผลักดัน เพื่อค้ำจุนระบบสังคม ด้วยวิธีการต่างๆ เช่น สปอดและการจัดรายการทางวิทยุและโทรทัศน์ ป้ายประกาศ นิทรรศการ การปฏิบัติงานของหน่วยโฆษณาเคลื่อนที่
5. สืบทอดมรดกทางสังคม ทั้งด้านความคิดเห็น ความเชื่อ ค่านิยม เอกลักษณ์ และบรรทัดฐานทางสังคม ผ่านทางสื่อมวลชนในสังกัดด้วยวิธีการต่างๆ

มักเป็นที่กล่าวกันถึงบทบาทหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ว่าทำหน้าที่เป็น "สื่อกลาง" ระหว่างรัฐบาลและประชาชน แต่โดยแท้จริงแล้วกรมประชาสัมพันธ์ยังได้ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางให้แก่ประชาชนและกลุ่มชนในสังคมอีกด้วย บทบาทหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ในฐานะ "สื่อกลาง" มีดังนี้



- ทำหน้าที่เป็นหน้าต่าง (window) ที่เปิดออกสู่โลกกว้างเพื่อเสริมสร้างทัศนคติของแต่ละบุคคล ให้ได้รับประสบการณ์ ได้เห็นด้วยตนเองว่าเกิดอะไรขึ้นในสังคมหรือโลกที่อยู่รอบตัวเรา กรมประชาสัมพันธ์ เสนอข่าว การสัมภาษณ์ เหตุการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นในสังคมให้ประชาชนได้ทราบ เปรียบประดุจหน้าต่างที่เปิดออกให้ประชาชนได้เห็นโลกภายนอก ได้รับรู้และวินิจฉัยด้วยตนเอง

- ทำหน้าที่เป็นผู้ตีความ (interpreter) นอกจากจะเป็นหน้าต่างที่เปิดออกให้เห็นเหตุการณ์ตามสภาพที่เป็นจริงแล้ว ยังได้ทำหน้าที่เป็นผู้ตีความ อธิบายความ แปลความหมายและขยายความเพิ่มเติมในสิ่งที่เปิดให้เห็นนั้น เพื่อสร้างความเข้าใจและทำให้เหตุการณ์ที่ไม่กระจ่างแจ้งนั้นแจ่มชัดขึ้นในสายตาของประชาชน ในรูปของบทความต่างๆผ่านทางสื่อวิทยุ โทรทัศน์ และสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆของกรมประชาสัมพันธ์

- ทำหน้าที่เป็นฐานชลาหรือพาหะ (platform or carrier) นำข่าวสารข้อมูลและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจากจุดหนึ่งไปให้ประชาชนที่อยู่อีกจุดหนึ่งห่างไกลจากเหตุการณ์นั้นได้รับทราบ

- ทำหน้าที่เป็นผู้เชื่อมโยง (interactive link) ระหว่างผู้ส่งสารและผู้รับสาร ซึ่งนอกจากจะเป็นตัวกลางในการนำข้อมูลข่าวสารจากรัฐบาลไปสู่ประชาชน สืบรวจทัศนคติความคิดเห็นของประชาชนมาให้รัฐบาลทราบแล้ว ยังทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและรัฐบาลหรือหน่วยงานต่างๆของรัฐบาล และสร้างความเข้าใจอันดีในหมู่ประชาชนด้วยกันอีกด้วย

- ทำหน้าที่เป็นป้ายบอกทิศทาง (signpost) ที่คอยชี้แนะ ให้คำแนะนำ โดยการประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆ เช่น บทความ ปาฐกถา คติพจน์ คำขวัญ การแสดงพระธรรมเทศนา เป็นต้น

- ทำหน้าที่เป็นตัวกรอง (filter) โดยการคัดเลือก กลั่นกรอง ในการนำเสนอเรื่องราวต่างๆ รวมทั้งการพิจารณาไม่นำเสนอเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือในแง่มุมใดๆที่เห็นว่าอาจเป็นการขัดต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ หรือศีลธรรมอันดีงาม

- ทำหน้าที่เป็นกระจกเงา (mirror) ที่สะท้อนให้เห็นถึงภาพพจน์ของสังคม ทั้งจากข่าวและภาพเหตุการณ์ที่นำเสนอทำให้รู้ถึงสภาพของสังคมในเวลานั้น การปฏิบัติงานของกรมประชาสัมพันธ์ในฐานะหน่วยงานของรัฐบาลก็ยังคงเป็นกระจกเงาสะท้อนให้เห็นถึงรัฐบาลว่ามีสภาพเป็นอย่างไร มีความเป็นประชาธิปไตยหรือความเป็นเผด็จการมากน้อยแค่ไหน ทำให้เห็นสภาพการณ์ของประเทศว่ามีความมั่นคงเพียงใด ทั้งสถานภาพทางการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนศีลธรรมของประชาชน

- ทำหน้าที่เป็นฉากหรือเครื่องกั้น (screen or barrier) ที่ซ่อนความจริงบางสิ่งบางอย่างไว้ โดยการหลีกเลี่ยงไม่เอ่ยถึง หรือเพื่อวัตถุประสงค์ในด้านโฆษณาชวนเชื่อ ซึ่งบทบาทนั้นในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐบาลบางครั้งการเสนอข่าวหรือภาพเหตุการณ์ที่อาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประเทศชาติก็จำเป็นต้องงดเว้นการนำเสนอ หรือเสนอแต่เพียงบางส่วนที่เห็นสมควรให้ประชาชนรับรู้ ซึ่งบางครั้งอาจเป็นกระจุกที่ร่ำมวหรือมิดเน็ยวไปบ้าง ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล และ "สำนึก" ของคนกรมประชาสัมพันธ์ในฐานะข้าราชการ

กรมประชาสัมพันธ์ได้แสดงบทบาทหน้าที่ของสื่อสารมวลชนที่มีต่อสังคมในระดับมากน้อยแตกต่างกันไปตามสถานการณ์แวดล้อมหรือบริบทของสังคมไทยในขณะนั้น บทบาทหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์จะให้ข่าวสาร ความรู้ การศึกษา มากกว่ามุ่งหวังที่จะให้ความบันเทิง บางครั้งการให้ความบันเทิงเป็นแต่เพียงช่องทางที่จะนำข่าวสารข้อมูลไปสู่ประชาชน กรมประชาสัมพันธ์ได้ใช้สื่อต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นเร้าชักชวน รณรงค์ ให้ประชาชนร่วมมือในกิจการใดกิจการหนึ่ง กรมประชาสัมพันธ์ได้แสดงบทบาทเป็นผู้เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล และประชาชน แต่การแสดงบทบาทในด้านนี้ของกรมประชาสัมพันธ์เป็นไปในทางที่จะนำข่าวสารจากรัฐบาลไปสู่ประชาชน มากกว่าที่จะนำข่าวสารจากประชาชนมาสู่รัฐบาล นอกจากนี้ กรมประชาสัมพันธ์ทำหน้าที่เป็นตัวกรอง เป็นฉาก หรือเครื่องกั้นข่าวสารต่าง ๆ อย่างเข้มแข็ง ทั้งนี้เพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลและเพื่อความมั่นคงปลอดภัยของชาติ

#### ข. บทบาทหน้าที่ตามลักษณะงานของสื่อสารมวลชน

Denis McQuail ให้ความเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะของสถาบันสื่อสารมวลชนว่า เป็นสถาบันที่เกี่ยวข้องกับ การผลิต (Production) การผลิตซ้ำ (Reproduction) และการเผยแพร่ (Distribution) ของความรู้ต่างๆ ในโลก<sup>17</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

-----  
<sup>17</sup> Denis McQuail, Mass communication theory, 2nd ed., (London: SAGE Publication, 1987), p. 51.

ศิริชัย ศิริกายะ กล่าวว่า องค์การสื่อสารมวลชนประกอบด้วยองค์ประกอบย่อยสามประการ คือ

ประการแรก การปฏิบัติงานของสื่อมวลชนประกอบด้วย

- (1) เนื้อหาสาระ
- (2) การผลิต
- (3) การเผยแพร่

ประการที่สอง ภาพพจน์ของสื่อมวลชนเป็นสื่อมวลชนที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูงหรือระดับต่ำ

ประการที่สาม สื่อมวลชนนั้นมีขอบเขตทางอาชีพของตนเองชัดเจนแล้วหรือยัง มีกิจกรรมหลักทางอาชีพเป็นที่รู้จักกันทั่วไปแล้วหรือยัง<sup>18</sup>

จากการศึกษาบทบาทหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ พบว่ากรมประชาสัมพันธ์เป็นองค์กรที่มีคุณลักษณะของสื่อมวลชน คือ มีทั้งการผลิต การผลิตซ้ำ และการเผยแพร่

#### การผลิต

ถึงแม้ว่าในระยะเริ่มตั้งกรมจะไม่มีกำหนดยุทธศาสตร์ของกรมประชาสัมพันธ์ในการผลิต แต่ในทางปฏิบัติกรมประชาสัมพันธ์ได้ผลิตทั้ง บทความ เอกสาร สิ่งพิมพ์ สื่อโสตทัศนูปกรณ์ต่างๆ ในสมัยต่อมากรมประชาสัมพันธ์ได้ใช้สื่อที่มีเทคโนโลยีระดับสูง คือ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ เช่นสื่อวิทยุและสื่อโทรทัศน์ที่ใช้เป็นเครื่องมือหรือช่องทางส่งข่าวสารไปยังประชาชน เนื่องจากกรมประชาสัมพันธ์เป็นหน่วยงานของรัฐงบประมาณที่ได้รับน้อยมาก ไม่เพียงพอในการขยายการบริการแก่ประชาชน จึงต้องผลิตวัสดุอุปกรณ์ด้วยตนเองจำนวนหนึ่ง นอกจากวัสดุอุปกรณ์ที่เป็น hardware แล้ว กรมประชาสัมพันธ์ยังได้ผลิต software เช่นบทความเอกสารสิ่งพิมพ์ รายการต่าง ๆ ที่ออกอากาศทั้งทางสถานีวิทยุโทรทัศน์และสถานีวิทยุกระจายเสียง

-----

<sup>18</sup> ศิริชัย ศิริกายะ, ทฤษฎีการสื่อสารมวลชน, ภาควิชาการสื่อสารมวลชน คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 21.

บทบาทหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ที่กำหนดไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2529 ซึ่งระบุในแผนทิศทางของกรมประชาสัมพันธ์ในปัจจุบัน ในข้อที่ 13 และ 14 ระบุไว้อย่างชัดเจนถึงบทบาทหน้าที่ในการผลิตของกรมประชาสัมพันธ์ คือ

ข้อ 13. ผลิตและพัฒนาเครื่องมือสื่อสารมวลชนของรัฐ เพื่อประสิทธิภาพในการประชาสัมพันธ์

ข้อ 14. ผลิต เผยแพร่ ให้บริการเอกสารและโสตทัศนูปกรณ์ในการประชาสัมพันธ์

#### การผลิตซ้ำ

นอกจากจะผลิตขึ้นมาเป็นครั้งแรก กรมประชาสัมพันธ์ยังได้ผลิตซ้ำเพื่อประโยชน์ในการตอกย้ำความจำ เพื่อเปลี่ยนทัศนคติ เพื่อชักจูงใจ และกระตุ้นเรื่องการผลิตซ้ำเหล่านี้ส่วนมากเป็นการผลิตด้าน software เช่น การผลิตข่าว ผลิตบทความ ผลิตรายการ

นอกจากการผลิตซ้ำผลงานของตนเองแล้ว กรมประชาสัมพันธ์ยังได้ทำหน้าที่ผลิตซ้ำให้แก่สถาบันหรือหน่วยงานอื่น ๆ ในสังคม เช่น การนำนโยบายหรือผลงานของรัฐบาลมาผลิตซ้ำ เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจและเผยแพร่ให้ประชาชนเกิดความนิยมในรัฐบาล การนำเอางานของสถาบันอื่น ๆ มาผลิตซ้ำเพื่อเผยแพร่ไปสู่ประชาชนให้กว้างขวางและเป็นที่ยอมรับยิ่งขึ้น เช่น การผลิตซ้ำข่าวสารและผลงานของสถาบันต่างๆ ในสังคม การผลิตซ้ำรายการเพื่อเผยแพร่ทั้งทางสถานีวิทยุและสถานีโทรทัศน์ทั้งรายการบันเทิง การศึกษา และสารนำรู้ต่าง ๆ

#### การเผยแพร่

การเผยแพร่เป็นบทบาทหน้าที่หลักของกรมประชาสัมพันธ์ที่กำหนดไว้ตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง พระยาพหลพลพยุหเสนาได้กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของสำนักงานโฆษณาการว่ามีหน้าที่ "ดำเนินการเผยแพร่อบรมราษฎรให้เป็นพลเมืองดีตามวิถีรัฐธรรมนูญ"<sup>19</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>19</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รวมคำแถลงนโยบายรัฐบาลและรายชื่อคณะรัฐมนตรี ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, หน้า 24.

ในระยะเบียบปฏิบัติราชการของสำนักงานโฆษณาการ พ.ศ. 2480 กำหนดบทบาทหน้าที่ส่วนหนึ่งไว้ว่า

- ให้ความรู้ในการปกครองและความรู้อื่น ๆ อันพึงปรารถนาแก่ราษฎรและต่างประเทศ
  - ให้ข่าวทั้งที่เป็นราชการโดยตรงและไม่ใช้ราชการ<sup>20</sup>
- การให้ไปสู่ประชาชนทั้งประเทศ ก็หมายถึงการเผยแพร่นั่นเอง

การเผยแพร่เป็นบทบาทหน้าที่ที่สำคัญของกรมประชาสัมพันธ์ จนถึงกับมีหน่วยงานชื่อ กองเผยแพร่ความรู้ ในปี พ.ศ. 2480 ซึ่งได้พัฒนามาเป็น กองวิชาการ ในปัจจุบัน ภารกิจของกองนี้ก็คือการเผยแพร่สาระความรู้ต่าง ๆ ผ่านทางสื่อในสังกัดของกรมประชาสัมพันธ์ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ แผนกปาฐกถาในสมัยแรกตั้งหรือหน่วยประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่ของกรมประชาสัมพันธ์ในปัจจุบันเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ในการเผยแพร่ข่าวสาร ความรู้ นโยบาย อุดมการณ์ ผลงานของรัฐบาล ไปสู่ประชาชนในท้องถิ่นห่างไกล

หน้าที่ของกองเผยแพร่ความรู้ที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจนเรื่องการเผยแพร่ เช่น

- เผยแพร่ระบอบการปกครองประชาธิปไตยให้แพร่หลาย
  - เผยแผ่สภาวะแห่งประเทศสยามให้เกิดความไว้วางใจแก่นานาชาติ<sup>21</sup>
- ด้วยเหตุนี้บทบาทหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์จึงกล่าวได้ว่าเป็นบทบาทหน้าที่ตามคุณลักษณะของสื่อสารมวลชนโดยทั่วไป บทบาทหน้าที่ที่ปรากฏชัดแจ้งแก่สายตาประชาชนทั่วไปคือการเผยแพร่ แม้แต่ชื่อของหน่วยงานในระยะแรกคำว่า "โฆษณา" ก็หมายถึงการเผยแพร่

ปัจจุบันกรมประชาสัมพันธ์มีหน้าที่ทั้งการเผยแพร่ข่าวสาร ความรู้ ความบันเทิง การศึกษา ผ่านทางสื่อต่างๆ ในสังกัด

หากจะพิจารณาถึงระดับของคุณลักษณะทั้งสามประการของสื่อสารมวลชน คือการผลิต การผลิตซ้ำ และการเผยแพร่ของกรมประชาสัมพันธ์ อาจกล่าวได้ว่า

<sup>20</sup> กรมประชาสัมพันธ์, กิจการและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการของสำนักงานโฆษณาการ, หน้า 32.

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน.

กรมประชาสัมพันธ์ทำการเผยแพร่มากกว่าการผลิตและการผลิตซ้ำ ทั้งนี้เนื่องจาก กรมประชาสัมพันธ์มีหน้าที่ในการเผยแพร่ให้แก่สถาบันอื่นๆ ในสังคมไทยด้วย ทั้งหน่วยงานของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และเอกชน เพราะกรมประชาสัมพันธ์เป็นหน่วยงานของรัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องบริการให้แก่ทุกหน่วยงาน ในสมัยก่อนกรมประชาสัมพันธ์ทำหน้าที่ทั้งการผลิตและการเผยแพร่ให้แก่หน่วยงานต่างๆ แต่ปัจจุบันนี้บทบาททางการผลิตให้แก่สถาบันต่าง ๆ ลดน้อยลง แต่การเผยแพร่ให้แก่สถาบันอื่นยังมีอยู่มากถึงแม้ว่ากรมประชาสัมพันธ์จะเปิดสถาบันฝึกอบรมเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่าง ๆ ให้รู้จักการเผยแพร่ด้วยตนเองก็ตาม หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ยังต้องการใช้สื่อของกรมประชาสัมพันธ์ในการเผยแพร่

บทบาทหน้าที่อีกประการหนึ่งของสื่อสารมวลชนที่เริ่มจะนำมาพิจารณากันในปัจจุบัน คือ บทบาทหน้าที่ในการบริโภค (consumption) เป็นบทบาทหน้าที่ใหม่ที่นักการสื่อสารมวลชนเริ่มคำนึงถึง บทบาทหน้าที่ในด้านนี้ของสื่อสารมวลชนได้ปรากฏให้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้นทุกวัน

จากการพิจารณาบทบาทหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ จะเห็นได้ว่ากรมประชาสัมพันธ์มีบทบาทหน้าที่ในการบริโภคมาแต่เริ่มตั้งองค์กร เพราะการเผยแพร่ของกรมประชาสัมพันธ์ถ้าจะมองทางด้านวิชาการสื่อสารมวลชน จะเห็นว่าก่อนที่จะมี output ก็จะต้องมี input ก่อน นั่นคือกรมประชาสัมพันธ์แสดงบทบาทเป็นผู้บริโภค (consumer) ของแหล่งข่าว (sources) ต่าง ๆ

จากการศึกษาบทบาทหน้าที่ด้านการบริโภคของกรมประชาสัมพันธ์ พบว่ากรมประชาสัมพันธ์มีการบริโภคดังนี้

- ก. การบริโภคโดยการรับข่าวสาร (input) จากแหล่งข่าว
- ข. การบริโภคโดยการรับผลสะท้อนกลับ (feedback) จากผู้รับสาร (audiences) ทั้งการที่ผู้รับสารมี feedback มาเองโดยตรงทั้งทางจดหมายหรือทางโทรศัพท์ หรือโดยการผ่านการสำรวจประชามติของกองสำรวจประชามติและหน่วยประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่ หรือโดยการตรวจสอบทัศนคติ ความคิดเห็นที่ปรากฏในสื่อมวลชนอื่น ๆ
- ค. การบริโภคโดยการรับฟังรายการของตนเองทั้งทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ ไม่ว่าจะเพื่อความเพลิดเพลิน เพื่อการควบคุมตรวจตราหรือจุดประสงค์ใด ๆ ในการฟัง
- ง. การบริโภคโดยการให้เข้าเวลาจัดรายการทั้งทางสถานีวิทยุและทางสถานีโทรทัศน์ การบริโภคทางด้านนี้ของกรมประชาสัมพันธ์ในปัจจุบันได้เพิ่มมากขึ้น

ทุกที จากเดิมเป้าหมายการกระจายเสียงของกรมประชาสัมพันธ์มีเพื่อบริการประชาชนโดยตรง ไม่ใช่องค์กรธุรกิจการค้า แต่เนื่องจากสถานะการณ์ในสังคมไทยได้เปลี่ยนไป ธุรกิจมีใช้สิ่งที่เป็นปมด้อยอีกต่อไป แต่กลับเป็นปมแข็งในการแข่งขันในวงการสื่อสารมวลชนในปัจจุบัน อีกทั้งรัฐบาลก็ได้เริ่มผ่อนปรนให้แก่กรมประชาสัมพันธ์ในด้านธุรกิจการค้ามากขึ้น เนื่องจากกิจการกระจายเสียงเป็นกิจการที่ต้องลงทุนมาก เงินงบประมาณที่ได้รับจากรัฐบาลมีไม่เพียงพอและไม่ทันเวลา รัฐบาลจึงยินยอมให้กรมประชาสัมพันธ์มีโฆษณาเป็นบางส่วนเพื่อนำเงินมาบริหารกิจการให้สามารถยืนหยัดอยู่ได้ เพื่อสนองนโยบายในส่วนอื่นของรัฐและรัฐบาล

### บทบาทหน้าที่แฝง

นอกจากบทบาทหน้าที่ที่กรมประชาสัมพันธ์ต้องปฏิบัติในฐานะหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นบทบาทหน้าที่ที่ถูกกำหนดมาให้ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือเรียกได้ว่าเป็นบทบาทหน้าที่หลัก และบทบาทหน้าที่ของสื่อสารมวลชนแล้ว ยังมีบทบาทหน้าที่อีกประการหนึ่งที่กรมประชาสัมพันธ์ได้ปฏิบัติทั้งโดยรู้ตัวและโดยไม่รู้ตัว คือ บทบาทหน้าที่แฝง บทบาทหน้าที่ชนิดนี้เป็นบทบาทหน้าที่ที่มีได้ตราไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นบทบาทหน้าที่ที่แฝงเร้นอยู่ในการปฏิบัติงานของกรมประชาสัมพันธ์ซึ่งอาจเป็นสิ่งที่คาดหวังจากผู้มีอำนาจบังคับบัญชาหรือมีคำสั่ง คำแนะนำ ให้ปฏิบัติ โดยที่ผู้ปฏิบัติอาจไม่รู้ตัวว่ากำลังปฏิบัติเพื่อผลประโยชน์ของผู้ใดอยู่ Peter R. Monge กล่าวว่า บทบาทหน้าที่แฝงนี้มักเป็นบทบาทหน้าที่ที่ไม่เป็นที่ยอมรับของผู้ปฏิบัติ

บทบาทหน้าที่แฝงที่กรมประชาสัมพันธ์ได้ปฏิบัติได้แก่

#### การรักษาอำนาจของรัฐบาลและบุคคลในคณะรัฐบาล

ในหนังสือกิจการและวิธีการปฏิบัติราชการของสำนักงานโฆษณาการ พ.ศ. 2480 กล่าวถึงความจำเป็นในการโฆษณาของสำนักงานโฆษณาการว่า<sup>22</sup>

ทุกวันนี้ ในประเทศสยามมีหน้าที่ต้องกระทำการโฆษณาถึง 2 ประการ คือ การโฆษณาในประเทศ และ การโฆษณาออกประเทศ การโฆษณา

<sup>22</sup> กรมประชาสัมพันธ์, กิจการและวิธีปฏิบัติราชการของสำนักงานโฆษณาการ, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์, 2480) หน้า 23-24.

ในประเทศนั้น ได้แก่การชักจูงให้ราษฎรรู้สึกมีความเลื่อมใสในระบอบรัฐธรรมนูญ มีความเชื่อมั่นในระบอบการปกครองระบอบนี้ และให้เห็นว่าตั้งแต่ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาแล้ว รัฐบาลได้ทำให้บ้านเมืองก้าวหน้าไปเพียงไร... การโฆษณาออกประเทศได้แก่การสื่อข่าวไปยังประเทศต่างๆ ให้เขารู้จักว่าประเทศสยามในปัจจุบันนี้เป็นอย่างไร แสดงให้เห็นด้วยวิธีน่านับการถึงความเจริญ ความก้าวหน้า และความมั่นคง ของประเทศสยามในระบอบรัฐธรรมนูญว่ามีอย่างไร

แม้ว่าหน้าที่ของสำนักงานโฆษณาการจะมีหน้าที่โฆษณาให้เข้าใจและเห็นคุณค่าของระบอบประชาธิปไตย หน้าที่แฝงก็คือการโฆษณาเพื่อรักษาอำนาจของรัฐบาลในขณะนั้น เนื่องจากเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบใหม่มีผู้ที่ไม่เห็นด้วยเป็นจำนวนมาก ทั้งยังมีข่าวว่าจะมีผู้ยึดอำนาจกลับไปสู่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชดังเดิม ซึ่งก็เป็นความจริงที่ในเดือน ตุลาคม 2476 ก็ได้เกิดกบฏวรวงศ์ขึ้น นอกจากนี้ยังมีข่าวว่าประเทศมหาอำนาจและประเทศที่มีผลประโยชน์อยู่ในประเทศไทย จะถือโอกาสเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในโดยอ้างว่าเพื่อพิทักษ์ชีวิตผู้คนและทรัพย์สินของคนในสังกัดตน ดังมีรายงานข่าวว่า "กองทัพเรือของอังกฤษในสิงคโปร์เตรียมพร้อมที่จะส่งเรือเข้ามาในกรุงเทพฯ และฝรั่งเศสก็จะติดตามมาภายหลัง"<sup>23</sup>

ถึงแม้จะอ้างเหตุผลในการโฆษณาเพื่อรักษาประชาธิปไตย แต่หน้าที่แฝงที่รัฐบาลต้องการก็คือเพื่อรักษาเสถียรภาพของรัฐบาล ด้วยการให้สำนักงานโฆษณาการทำการโฆษณาว่า "รัฐบาลได้ทำให้บ้านเมืองก้าวหน้าไปเพียงไร" เป็นการโน้มน้าวจิตใจของประชาชนให้เห็นประโยชน์จากการทำงานของรัฐบาล และสนับสนุนรัฐบาลนั้นต่อไป ตลอดจนสนับสนุนการคงอยู่ในอำนาจของผู้บริหารประเทศในขณะนั้น

ในการปฏิบัติงานของกรมประชาสัมพันธ์ในปัจจุบันนี้ก็เช่นกัน การปฏิบัติงานในฐานะข้าราชการทำให้คนกรมประชาสัมพันธ์ไม่นอนที่คิดว่าตนเป็นคนของ "รัฐบาล"

-----

<sup>23</sup> Francis Cooray, The Thai-Our Neighbour (Kuala Lumpur: Kyle Palmer and Co., Ltd., 1974 p. 49.



หาใช้คนของรัฐไม่ การทำงานจึงเป็นไปในด้านที่จะสนับสนุนค้ำจุนรัฐบาลให้มีเสถียรภาพ ด้วยการไม่ปฏิบัติงานโจมตีหรือท้วงติงการบริหารงานของรัฐบาล การสนับสนุนช่วยเหลืองานของรัฐบาล และการเป็นเครื่องมือให้รัฐบาลเมื่อเกิดวิกฤติการณ์ที่จะเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพของรัฐบาล เช่นระบบการตรวจพิจารณาข่าวและบทความ การควบคุมรายการของสื่อวิทยุและโทรทัศน์ การเป็นกระบอกเสียงให้รัฐบาลเมื่อเกิดปฏิกิริยา รัฐประหาร เป็นต้น

#### การให้และส่งเสริมสถานภาพแก่บุคคลในคณะรัฐบาล

หน้าที่ของสื่อมวลชนคือการรายงานข่าว เหตุการณ์ หรือสภาพแวดล้อมของสังคมให้บุคคลในสังคมทราบ การปฏิบัติเช่นนี้ของกรมประชาสัมพันธ์ก่อให้เกิดบทบาทหน้าที่แฝงประการหนึ่งขึ้น นั่นคือการให้และส่งเสริมสถานภาพของบุคคลในคณะรัฐบาล เพราะข่าวของกรมประชาสัมพันธ์ส่วนใหญ่มักจะเป็นข่าวราชการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของบุคคลในคณะรัฐบาล ข่าวที่ปรากฏมักจะเป็นข่าวที่ดีที่จะเป็นการส่งเสริมสถานภาพของผู้นั้นไม่เป็นการทำลายชื่อเสียงหรือเกียรติภูมิ เช่น ข่าวการปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นว่าบุคคลผู้นั้นเป็นผู้ทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติ เช่น ข่าวนายกรัฐมนตรีเยือนต่างประเทศ หรือ เข้าร่วมประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศ ข่าวที่แสดงถึงความเสียสละหรือความมีน้ำใจของบุคคลในคณะรัฐบาล เช่น ข่าวการเยือนเพื่อรับฟังความเดือดร้อนของประชาชนในชนบทของรัฐมนตรี ข่าวการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติของรัฐมนตรี ข่าวการรณรงค์ไม่ให้ประชาชนพบความทุกข์ยากของรัฐมนตรี เป็นต้น

#### การครอบงำทางด้านวัฒนธรรม ทศนคติ และความคิดเห็น

การเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลของกรมประชาสัมพันธ์ มักเป็นไปในทางที่ไหลจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง จากชนชั้นปกครองสู่ประชาชน ลักษณะของข่าวสารข้อมูลจึงมักอยู่ในลักษณะของการครอบงำทางจิตใจ ความรู้สึกนึกคิด ทั้งด้านภาษา วัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณี

ในสมัยที่หลวงพิบูลสงครามได้เข้ามาบริหารประเทศเป็นเวลานานเกือบ 7 ปี ตั้งแต่วันที่ 16 ธันวาคม 2481 จนถึงวันที่ 24 กรกฎาคม 2487 นั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในประเทศหลายประการโดยอาศัยเครื่องมือสื่อสารมวลชนของกรมประชาสัมพันธ์ในการกระตุ้นเร้าและปลุกกระดม ให้ประชาชนคิด และทำตามความคิดและนโยบายของหลวงพิบูลสงคราม เช่น การประกาศรัฐนิยม การเปลี่ยนชื่อ

ประเทศจาก "สยาม" เป็น "ไทยการเรียกตนเองว่าไทย การนิยมใช้ของไทย การให้สวมหมวกและแต่งกายแบบ สากลนิยม การเปลี่ยนแปลงวันขึ้นปีใหม่ การปรับปรุงตัวอักษรไทย ฯลฯ<sup>24</sup> สำนักงานโฆษณาการได้มีบทบาทในการสนองนโยบายชาตินิยมของหลวงพิบูลสงครามหรือจอมพล ป. อย่างแข็งขัน ด้วยการสนับสนุน และส่งเสริมเรื่องรัฐนิยมและวัฒนธรรมไทยทั้งในด้านบทความและรายการต่าง ๆ วงดนตรีกรมประชาสัมพันธ์ได้ประพันธ์เพลงเพื่อการนี้หลายเพลง เช่น เพลงเชิญสวมหมวก เพลงบัวงาม เพลงดอกไม้วัฒนธรรม เป็นต้น

การปฏิบัติงานในรูปแบบของการผลิต คือการรับนโยบายของรัฐบาลมา ริเริ่มดำเนินการ และผลิตซ้ำ คือการนำผลงานของรัฐบาลมาขยายผลและเผยแพร่ บ่อยครั้งของกรมประชาสัมพันธ์ ก่อให้เกิดบทบาทหน้าที่ที่แฝงในการครอบงำทางด้าน วัฒนธรรม ทักษะคติ และความคิดเห็น แก่ประชาชน

แม้ในปัจจุบันนี้ การปฏิบัติงานเช่นนี้ก็ปรากฏอยู่เสมอ เป็นการปฏิบัติงาน ที่ผู้ปฏิบัติเกิดความเคยชินจนไม่ได้รู้สึกว่าตนกำลังทำหน้าที่ครอบงำประชาชน เช่น การถ่ายทอดรายการเพื่อแผ่นดินไทย และรายการสยามานุสติ รายการวิเคราะห์ ข่าว และรายการสนทนาอภิปราย ถึงแม้จะอยู่ในรูปของการให้ความรู้และการศึกษา แต่บทบาทที่แฝงเร้นก็คือการครอบงำทางด้านวัฒนธรรม ทักษะคติ และความคิดเห็น

#### การเป็นกระบอกเสียงหรือทนายหน้าหอของรัฐบาล

นโยบายชาตินิยมของจอมพล ป. ได้ทำให้เกิดรายการที่โด่งดังมากรายการ หนึ่งคือ รายการสนทนาระหว่างนายมั่นและนายคงของสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดโดยข้าราชการกรมประชาสัมพันธ์สองคน คือ นายสิงห์ วัฒนไทย์ และ นายคงศักดิ์ คำศิริ รายการนี้เป็นรายการที่จอมพล ป. เป็นผู้ให้แนวนโยบายในการสนทนา และเป็นผู้เขียนบทสนทนามาให้อ่านเองด้วย นอกจากจะเป็นการสนทนา เพื่อเผยแพร่รัฐนิยม ชาตินิยมแล้ว บางครั้งยังได้ทำตนเป็นกระบอกเสียงหรือทนาย หน้าหอให้รัฐบาล เช่น เมื่อหนังสือพิมพ์ "สุภาพบุรุษ" ได้เขียนบทความเรื่อง

-----  
<sup>24</sup> เอกสารหอจดหมายเหตุ, ศธ. 0701.29 นโยบายสร้างชาติ, ระเบียบและคำสั่งเกี่ยวกับรัฐนิยม วัฒนธรรม ศิลธรรม

"เบื้องหลังปฏิวัติ 2475" โดยมีข้อความบางตอนวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลในเวลานั้น รายการสนทนาของนายมัน-นายคง ได้ออกอากาศโจมตีบทความนี้ถึง 4 ครั้ง ซึ่ง กุหลาบ สายประดิษฐ์ ผู้เขียนบทความก็ตอบโต้ในหนังสือพิมพ์ทุกครั้ง เป็นเหตุให้ผู้แทนราษฎร 30 คน ลงชื่อกันเสนอเรื่องไปยังจอมพล ป.พิบูลสงคราม ให้มีการสอบสวนในกรณีที่มีการใช้สถานีวิทยุกระจายเสียงวิพากษ์กับประชาชน ซึ่งจอมพล ป.ได้ชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎรว่า รายการสนทนาของนายมัน-นายคง เป็นไปด้วยความมุ่งหวังอันดี<sup>26</sup>

จอมพล ป.เป็นผู้ที่เล็งเห็นประโยชน์ของการโฆษณา จึงได้ใช้สื่อของกรมประชาสัมพันธ์ เพื่อสนับสนุนแผนนโยบายของตนอย่างเต็มที่และได้ผล ทั้งเรื่องนโยบายการสร้างชาติ การนำประเทศเข้าสู่สงคราม การปลูกฝังความนิยมในตัวผู้นำ นับเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้กรมประชาสัมพันธ์ เป็นเครื่องมือโฆษณาของรัฐบาล รัฐบาลหลายรัฐบาลต่อมาได้ถือว่ากรมประชาสัมพันธ์เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเผยแพร่ นโยบายและอุดมการณ์ จึงใช้สื่อของกรมประชาสัมพันธ์เพื่อปกป้องอำนาจ และผลประโยชน์ของรัฐบาลโดยมิได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชน หรือ ของรัฐ

กรมประชาสัมพันธ์ได้ปฏิบัติตนเป็นกระบอกเสียงของรัฐบาลหรือเป็นทนายหน้าหอของรัฐบาลมาทุกยุคสมัยทั้ง โดยตั้งใจและมิได้ตั้งใจ เมื่อใดที่การปฏิบัติงานเข้าข้างรัฐบาลจนเห็นเด่นชัดและสวนทางกับความคิดเห็นของประชาชนและสื่อมวลชนอื่น กรมประชาสัมพันธ์ก็มักจะได้รับสมญานามว่า "กรมกร๊วก" นั้นหมายถึงความไม่พอใจของผู้คนที่มีการปฏิบัติงานของกรมประชาสัมพันธ์ โดยที่มิมีความเห็นว่าการประชาสัมพันธ์ไม่ดำรงตนเป็นกลางเหมือนสื่อมวลชนอื่นๆ เช่นกรณีก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ที่กรมประชาสัมพันธ์ปฏิบัติงานปกป้องรัฐบาลในขณะนั้นมากจนทำให้บัณฑิตศึกษาและประชาชนบางกลุ่มไม่พอใจ

-----

<sup>26</sup> พรภิรมณ์ เอี่ยมธรรม, บทบาททางการเมืองของหนังสือพิมพ์ไทย (2475-2488) (กรุงเทพมหานครสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2520) หน้า 108.

## ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อบทบาทหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์

ถึงแม้ว่ากรมประชาสัมพันธ์จะมีบทบาทหน้าที่ทั้งที่กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งถือเป็นบทบาทหน้าที่หลักของกรมประชาสัมพันธ์ หรือบทบาทหน้าที่ในฐานะองค์กรสื่อสารมวลชนในสังคมไทย ที่จะต้องปฏิบัติ แต่กระนั้นก็ตามบางครั้งก็มีปัจจัยบางอย่างที่มากกระทบทำให้กรมประชาสัมพันธ์ไม่อาจปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของตนได้ หรือบางครั้งก็ทำให้ต้องปรับเปลี่ยนและปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของตน

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อบทบาทหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์แบ่งออกได้เป็น 2 ชนิด คือ ปัจจัยภายนอกองค์กร และ ปัจจัยภายในองค์กร

### ปัจจัยภายนอกองค์กร

#### 1. ปัจจัยด้านการเมือง

การเมืองเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อกรมประชาสัมพันธ์มากที่สุด รัฐบาลเป็นผู้ก่อตั้งกรมประชาสัมพันธ์ด้วยเหตุผลที่จะให้เป็นหน่วยงานในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ประเทศไทยให้เป็นที่ไว้วางใจแก่นานาประเทศ และเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่โดยเหตุผลทางการเมืองแล้วรัฐบาลมุ่งหวังที่จะให้กรมประชาสัมพันธ์เป็นหน่วยงานในการโฆษณาเผยแพร่นโยบายและผลงานของรัฐบาล เพื่อก่อให้เกิดความนิยมและเสถียรภาพของรัฐบาล ผู้ที่มาดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ในสมัยแรก ๆ จึงต้องเป็นบุคคลที่รัฐบาลคัดเลือกส่งมา ทั้งยังจะต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถสูง เป็นผู้ที่ให้คำแนะนำแก่รัฐบาลได้ จะเห็นได้จากอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ 15 คนแรก ในระยะ 40 ปีแรกนั้น เป็นผู้ก่อการอยู่ใน "คณะราษฎร" ถึง 6 คน พ.ต. วิลาศ โอสถานนท์ ซึ่งเป็นอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์คนแรกหลังจากที่ได้เปลี่ยนชื่อจากสำนักงานโฆษณาการมาเป็นกรมโฆษณาการโดยมีหัวหน้าหน่วยงานเป็นอธิบดีนั้น นอกจากจะเป็นผู้ก่อการในคณะราษฎรแล้วขณะดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมโฆษณาการยังมีตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีลอยในคณะรัฐบาลด้วย กรมประชาสัมพันธ์เพิ่งจะมีอธิบดีที่เลื่อนตำแหน่งมาจากข้าราชการกรมประชาสัมพันธ์เดิมหรือที่เรียกกันว่า "ลูกหม้อ" หลังจากที่ตั้งกรมมาถึง 42 ปี ซึ่งก็อยู่ในช่วงสมัยที่เรียกว่าประชาธิปไตยกำลังเบ่งบาน นั่นคือ นายรักศึกดี วัฒนพานิช ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2518 แต่ก็ต้องออกจากราชการด้วยความผันแปรทางการเมืองเมื่อเกิดกบฏยึดอำนาจเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2520 หลังจากนั้นตำแหน่งอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ก็ตกเป็นของ "ลูกหม้อ" กรม

ประชาสัมพันธน์เป็นส่วนใหญจนถึงปัจจุบันนี้ ยกเว้นท่านเดียว คือ นายอภิลาศ โอสถานนท์ รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มาดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมประชาสัมพันธน์ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2530 ถึง วันที่ 30 กันยายน 2531

ถ้าจะดูสภาพแวดล้อมทางสังคมจะเห็นได้ว่า หลังจากเหตุการณ์ปฏิวัติโดยประชาชน 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา ประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่หอมหวานและเรียกร้องทุกวงการ การปฏิวัติเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 นั้น แม้จะเป็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อระบอบประชาธิปไตย แต่จะเห็นได้ว่าเป็นการยึดอำนาจของกลุ่มนักการเมือง การทหาร แต่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้มีส่วนร่วมด้วย แม้กระทั่งคำว่า "ประชาธิปไตย" ก็ยังไม่เป็นที่รู้จักหรือเข้าใจ จนกระทั่งคิดว่าเป็นชื่อของลูกพระยาพลผลพยุหเสนา หรือลูกของพระยามโนปกรณนิติธาดา ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น รัฐบาลจึงต้องตั้งกรมประชาสัมพันธน์ขึ้นมาเพื่อให้ทำหน้าที่อธิบายความหมายของประชาธิปไตยให้ประชาชนเข้าใจทั่วประเทศ ซึ่งต่างกับเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งประชาชนนำโดยนิสิตนักศึกษาได้ออกมาต่อต้านระบอบเผด็จการทหารเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตย ซึ่งหลังจากเหตุการณ์ครั้งนี้แล้วผู้ที่ทำหน้าที่ในการเผยแพร่ประชาธิปไตยกลับเป็นนิสิตนักศึกษาเองที่ออกไปเผยแพร่ความรู้เรื่องประชาธิปไตยให้ประชาชนในจังหวัดต่างๆ โดยเฉพาะในเขตที่ห่างไกลความเจริญ กรมประชาสัมพันธน์เป็นเพียงหน่วยงานสนับสนุนซึ่งกระทำในขอบเขตหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล

กล่าวอีกนัยหนึ่ง หลังจากสิ้นสุดการปกครองเผด็จการทหารของจอมพลถนอม กิตติขจรแล้ว รัฐบาลต่อมาไม่มีใครใส่ใจกับกรมประชาสัมพันธน์นัก ซึ่งอาจจะเป็นที่ความตื่นตัวทางประชาธิปไตยของประชาชนทำให้รัฐบาลไม่ต้องการให้ประชาชนเห็นว่ารัฐบาลใช้กรมประชาสัมพันธน์เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการครอบงำความคิดเห็นของประชาชน กรมประชาสัมพันธน์จึงปฏิบัติงานอย่างค่อนข้างเป็นอิสระในฐานะองค์กรสื่อสารมวลชนของชาติ แม้จะเป็นหน่วยงานที่ขึ้นอยู่กับรัฐบาลแต่ก็เพียงรับนโยบายหลักมาจากรัฐบาล การบริหารงานเป็นอำนาจหน้าที่และการตัดสินใจของผู้บริหารของกรมประชาสัมพันธน์เองที่จะปฏิบัติงานเพื่อก่อประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติโดยรวม

นายดุสิต ศิริวรรณ อธิบดีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการควบคุมกรมประชาสัมพันธน์ของ

รัฐบาลว่า<sup>26</sup>

ผมดูแลกรมประชาสัมพันธ์ในฐานะรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่มีหน้าที่ในการดูแลกรม ก็ไม่ได้ควบคุมอะไร ใช้ระเบียบราชการบริหารแผ่นดิน พ.ศ. 2518 สั่งงานผ่านทางปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีตามสายงาน แต่ที่มานั่งทำงานที่กรมประชาสัมพันธ์อยู่บ้าง เป็นบางช่วงก็เพราะได้รับการขอร้องจากอธิบดีให้มาช่วยดูแล ก่อนหน้านั้นกรมประชาสัมพันธ์เป็นหนังสือไฟ เป็นเป้าหมายสำคัญ เห็นว่ากรมประชาสัมพันธ์เป็นหน่วยงานที่จะเผยแพร่ข่าวสารจากประชาชนมาสู่รัฐและจากรัฐไปสู่ประชาชน ในการนี้กองสำรวจประชามติควรจะมีส่วนสำคัญเป็นอย่างมาก คิดที่จะให้มีการปรับปรุงงานในกองสำรวจประชามติ โดยให้มีการ Research อย่างได้ผลในกองนี้ แต่ยังไม่ได้ออกเสียก่อน กรมประชาสัมพันธ์โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานีวิทยุ น่าจะเป็นแบบฉบับให้สถานีอื่นๆ เป็นสถานีที่สามารถนำเอาไปอ้างอิงได้ในงานวิชาการต่างๆ การที่จะปรับปรุงงานของกรมต้องใช้งบประมาณมากทั้งด้านรายการและการปรับปรุงกำลังส่งได้ของงบประมาณเพิ่มให้กรมประชาสัมพันธ์ถึงหนึ่งเท่าตัวในปีนั้น ทั้งยังได้ตั้งงบประมาณเป็นงบผูกพันไว้ถึง 4 ปี แต่เมื่อรัฐบาลใหม่มา ก็ได้ใช้งบนี้ ได้ตั้งแผนการเอาไว้ว่ากรมประชาสัมพันธ์จะขึ้นเป็นทบวงการประชาสัมพันธ์ของชาติในปีที่สามของรัฐบาล โดยจะรวมเอาวิทยุและโทรทัศน์ทั่วประเทศ มาขึ้นกับทบวงนี้ แทนที่จะไปขึ้นกับ กบว. ซึ่งเป็นแค่คณะกรรมการ การปฏิบัติงานและการควบคุมไม่เป็นผล

นางสุภัทรา มาศดิตถ์ อดีตรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ที่มีหน้าที่คุมกรมประชาสัมพันธ์ในรัฐบาลของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ให้สัมภาษณ์ว่า<sup>27</sup>

<sup>26</sup> สัมภาษณ์ ดุสิต ศิริวรรณ, อดีตรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี, 8 มกราคม 2535.

<sup>27</sup> สัมภาษณ์ สุภัทรา มาศดิตถ์, อดีตรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี, วันที่ 20 มีนาคม 2534.

การที่มาคุ้มครองประชาสัมพันธน์ได้ขอท่านนายกมาเอง ท่านนายกไม่ได้ให้นโยบายหลักอะไร ท่านให้เกียรติแต่ละคนในการบริหารงาน พูดถึงแต่หลักของคณะรัฐบาลว่าควรจะต้องทำอะไรให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชน เคยเรียนถามท่านว่าอยากจะให้กรมประชาสัมพันธน์เน้นเรื่องอะไร ท่านบอกว่าเรื่องศีลธรรม แต่นั่นไม่ใช่เรื่องที่น่ายกย่องการแต่เป็นเพราะรัฐมนตรีไปถาม การมาดูแลกรมประชาสัมพันธน์ก็ได้มอบหมายนโยบายให้อธิบดีในเรื่องการประชาสัมพันธน์ให้เน้นเรื่องการศึกษาประชาชาติปีโดยแก่ประชาชนและให้มีการเลือกตั้งโดยชอบธรรม ซึ่งหมายถึงการต่อต้านการซื้อเสียง นโยบายหลักในการทำงานของกรม กรมจะต้องปรับปรุงตนเองเพื่อจะได้เป็นผู้ดำเนินการประชาสัมพันธน์ให้คนอื่นเชื่อถือและยอมรับ เท่าที่ผ่านมาเห็นว่ากรมประชาสัมพันธน์ทำการสื่อสารแค่ทางเดียว เพราะว่าจะได้ไม่ต้องรับผิดชอบ ไม่สนใจว่าเขาจะรับฟังข่าวสารนั้นหรือไม่ เรามีเครื่องมืออยู่ต่างจังหวัด เราต้องส่งเสียงสะท้อนขึ้นมา อะไรที่ประชาชนเห็นไม่ตรงกับรัฐบาลก็ต้องบอก แต่ไม่ใช่ลักษณะโจมตีต้องเป็นไปในลักษณะเสนอแนะให้รัฐบาลได้ข้อมูลมาเพื่อประกอบการตัดสินใจหลักจึงเน้นที่ให้กรมประชาสัมพันธน์ปรับปรุงตนเอง ซึ่งเป็นที่มาของการทำแผนทิศทางและแผนการปรับปรุงช่อง 11 ขอยืนยันว่ากรมประชาสัมพันธน์เป็นของรัฐมิใช่รัฐบาล แต่เอื้ออำนวยต่อการทำงานของรัฐบาล

นายสุวิทย์ ยอดมณี โฆษกรัฐบาล ในสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ให้สัมภาษณ์ว่า<sup>28</sup>

กรมประชาสัมพันธน์ไม่ควรเป็นกรมโฆษณาชวนเชื่อ แต่ควรถ่ายทอดข้อมูลข่าวสาร นโยบาย การปฏิบัติงานของรัฐบาลตามความเป็นจริง โฆษกรัฐบาลเป็นผู้แถลงผลงานของรัฐบาล กรมประชาสัมพันธน์ต้องนำไปถ่ายทอดต่อและอธิบายให้ประชาชนเข้าใจทั้งด้านข้อมูลและการวิเคราะห์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>28</sup> สัมภาษณ์ สุวิทย์ ยอดมณี, โฆษกรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ, วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2534.

พลเอก หาญ ลีลาพันธ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (ปรับปรุงคณะรัฐมนตรีชุดที่ 2) ได้ให้นโยบายแก่ กรมประชาสัมพันธ์ว่า<sup>29</sup>

กรมประชาสัมพันธ์คือกระบอกเสียงของรัฐบาล และสะท้อนปัญหาของ ประชาชนมาสู่รัฐบาลได้ จึงเปรียบเหมือนหูตาของรัฐบาลที่สำคัญที่สุดที่จะชี้ บอกให้รัฐบาลทราบว่า งานของรัฐบาลเข้าเป้าหมายถูกวัตถุประสงค์หรือไม่ ประชาชนเดือดร้อนอะไรที่รัฐบาลจะต้องแก้ไขปัญหาโดยเร็ว ในสภาพปัจจุบัน นี้ภารกิจของกรมประชาสัมพันธ์ 15 ประการนั้น ควรจะดึงออกมาปฏิบัติเป็น 4 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

1. การส่งเสริมระบบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์
2. การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
3. การพัฒนาเศรษฐกิจ
4. การส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและประชาชน

นายมีชัย วีระไวทยะ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลปัจจุบัน ซึ่งเข้ารับตำแหน่งเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2534 และมีหน้าที่กำกับดูแลกรมประชาสัมพันธ์ ได้ให้นโยบายแก่กรมประชาสัมพันธ์ว่า<sup>30</sup>

กรมประชาสัมพันธ์ควรจะเป็นกลางในการเสนอข่าวสารต่างๆ เสนอ ข่าวสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนทั้งในส่วนที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ไม่จำเป็นที่จะต้องเสนอแต่ข่าวจากรัฐมนตรี แต่ขอให้เสนอจากประชาชนให้ มาก ๆ และจากทุกระดับอาชีพ กรมจะต้องชี้แจงเรื่องภัยของโรคเอดส์ให้ประ ชาชนทราบทั้งด้านข่าวและการจัดรายการทุกสถานีทั่วประเทศ ให้ถือเป็น นโยบายอันดับแรก

<sup>29</sup> รัฐมนตรี พลเอก หาญ ลีลาพันธ์ พบปะและให้นโยบายแก่ผู้บริหารของ กรมประชาสัมพันธ์ ระดับผู้อำนวยการกองขึ้นไป ณ ห้องประชุมกรมประชาสัมพันธ์ เมื่อ วันที่ 31 มกราคม 2534.

<sup>30</sup> รัฐมนตรี มีชัย วีระไวทยะ พบปะและให้นโยบายแก่ผู้บริหารของกรม ประชาสัมพันธ์ ระดับผู้อำนวยการกองขึ้นไป ณ ห้องประชุมสถานีวิทยุกระจายเสียง แห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2534.



ถึงแม้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในกาควบคุมดูแลกรมประชาสัมพันธ์จะกล่าวว่ารัฐบาลไม่ได้ควบคุมบังคับการปฏิบัติงานของกรมประชาสัมพันธ์ แต่การที่ผู้บริหารและข้าราชการของกรมประชาสัมพันธ์ต้องนำนโยบายของรัฐบาลมาปฏิบัติและขยายผล ก็หมายความว่ารัฐบาลยังมีอิทธิพลเหนือการปฏิบัติงานของกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีที่คุมกรมประชาสัมพันธ์ หากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือตัวรัฐมนตรีที่คุมกรมประชาสัมพันธ์ นโยบายในการปฏิบัติงานของกรมก็ต้องเปลี่ยนไปด้วย

สมจิตต์ สิทธิไชย อดีตผู้อำนวยการสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย และผู้อำนวยการกองข่าวต่างประเทศ ให้สัมภาษณ์ว่า<sup>31</sup>

ในสมัยที่เป็นผู้อำนวยการกองนั้น ส่วนใหญ่กรมจะเป็นผู้ปฏิบัติที่รับคำสั่งมาจากรัฐบาลในเรื่องที่สำคัญ ส่วนงานปกติต่างคนก็ต่างทำกันตามหน้าที่ที่เคยปฏิบัติ อธิบดีจะเข้าไปนั่งใน กรม. รับนโยบายเอามาบอกผู้อำนวยการในที่ประชุมผู้อำนวยการกองซึ่งมีการประชุมกันทุกเดือน อธิบดีจะบอกเพียงให้เร่งมือเรื่องนั้นเรื่องนี้ การนั่งประชุมเพื่อทำ Campaign เรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะยังไม่มี

จำนง กุมาลย์วิสัย อดีตอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ให้สัมภาษณ์ว่า<sup>32</sup>

รัฐบาลไม่ได้ควบคุม ปกครองกรมในฐานะเป็นส่วนราชการหน่วยงานหนึ่ง ใช้กรมประชาสัมพันธ์เพื่อรายงานและเป็นสื่อในการติดต่อสื่อสารจากรัฐบาลไปยังประชาชน ในสมัยนั้นมีการตั้งคณะกรรมการหลายคณะ มีทั้งคนนอกกรมและคนกรมประชาสัมพันธ์เอง มีคณะกรรมการทางการเมืองซึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี โฆษกรัฐบาล อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ เป็นต้น มีการประชุมกันทุกวันอังคารที่ทำเนียบรัฐบาล นอกจากนี้ก็มีคณะกรรมการซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลในวงการต่างๆ เช่น อธิบดีกรมตำรวจ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่าน นักสื่อสารมวลชนที่มีชื่อเสียง เช่น

<sup>31</sup> สัมภาษณ์ สมจิตต์ สิทธิไชย, วันที่ 27 พฤศจิกายน 2534

<sup>32</sup> สัมภาษณ์ จำนง กุมาลย์วิสัย, อดีตอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์,

คุณอำนาจ สอนอิมศาสตร์ บุคคลที่มีชื่อเสียงทางด้านวิทยุ ทำหน้าที่ประเมินสถานะการณ์และกำหนดแนวทางในการประชาสัมพันธ์ การประชาสัมพันธ์ส่วนใหญ่ อธิปไตยกรมประชาสัมพันธ์ จะเป็นผู้ตั้ง issue ซึ่งก็ได้มาจากที่ประชุมคณะกรรมการของกรม ซึ่งตั้งโดย อธิบดี ที่ประชุมจะ evaluate และเลือกว่าจะหยิบประเด็นไหนมาประชาสัมพันธ์ และโดยทางไหน วิทยุ ทีวี การทำข่าว บทความการสนทนา สุดแล้วแต่ปัญหาและการตัดสินใจ สรุปแล้วรัฐมนตรีจะให้แต่นโยบาย แต่ไม่คุมลึกไปถึงการบริหารและการปฏิบัติการ

นายธวัช เมฆสวรรค์ อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์คนปัจจุบัน ให้สัมภาษณ์ว่า<sup>33</sup> การทำงานของกรมประชาสัมพันธ์มีสองลักษณะ คือ การทำงาน routine รัฐบาลจะปล่อยให้กรมประชาสัมพันธ์ทำเอง โดยไม่ได้ควบคุมเคร่งครัดแต่อย่างใด แต่กรมประชาสัมพันธ์จะต้องนำเอานโยบายของรัฐบาลมาดำเนินงาน โดยการแจ้งหรืออธิบายให้ประชาชนได้ทราบ ส่วนอีกด้านหนึ่งนั้นรัฐบาลจะสั่งลงมาให้กรมประชาสัมพันธ์ปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยผ่านรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่ควบคุมกรมประชาสัมพันธ์

นายสุวิทย์ หวังภูษเคนทร์ รองอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ฝ่ายปฏิบัติการ ซึ่งคุมกองข่าวในประเทศ กองข่าวต่างประเทศ สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย และศูนย์ประชาสัมพันธ์เขต ให้สัมภาษณ์ว่า<sup>34</sup>

ปัจจุบันกรมประชาสัมพันธ์ยังยึดนโยบายเดิม คือ เป็นหลักในการสร้างความสัมพันธ์และความเข้าใจระหว่างรัฐบาลและประชาชน สนับสนุนนโยบายและภารกิจของรัฐบาล นำนโยบายของรัฐบาลซึ่งเป็นนามธรรมมาปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม เดิมกรมประชาสัมพันธ์ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อให้เป็นกระบอกเสียงของรัฐบาลโดยตรง แต่ปัจจุบันมีความเป็นกลางไม่มีใครเข้ามาก้าวท้าวแต่บางคนเห็นว่าไม่เป็นกลางก็เป็นความรู้สึกของผู้นั้นเอง แต่โดยแท้จริงแล้วเราได้ทำ

-----  
<sup>33</sup> สัมภาษณ์ ธวัช เมฆสวรรค์, อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์, 16 มกราคม 2534.

<sup>34</sup> สัมภาษณ์ สุวิทย์ หวังภูษเคนทร์, รองอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์, 31 พฤษภาคม 2534.

ตัวเป็นกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยรัฐมนตรีสุภัตรา มาสติดถ์ ท่านต้อง  
การ และพยายามทำให้กรมประชาสัมพันธ์เป็นกลางอย่างแท้จริง

การปฏิบัติงานของกรมประชาสัมพันธ์ในปัจจุบันจึงค่อนข้างจะเป็นอิสระใน  
การดำเนินงาน แต่ยังคงยึดนโยบายของรัฐบาลเป็นหลัก แม้ว่ารัฐบาลจะไม่เข้ามา  
ควบคุมอย่างเข้มงวด แต่รัฐบาลก็มอบหมายให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็น  
ผู้ดูแลกิจการของกรมประชาสัมพันธ์ ทิศทางและแนวนโยบายในการสื่อสารโฆษณาหรือ  
ประชาสัมพันธ์จึงขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีผู้ควบคุม หากรัฐมนตรีเป็นผู้ที่เข้าใจงานของสื่อสาร  
มวลชนกรมประชาสัมพันธ์ก็ค่อนข้างจะมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน ผลประโยชน์  
จะตกอยู่กับประชาชน แต่ถ้ารัฐมนตรีไม่เข้าใจงานของสื่อสารมวลชน คิดว่ากรม  
ประชาสัมพันธ์เป็นเครื่องมือของรัฐบาลเพียงอย่างเดียว กรมประชาสัมพันธ์จะไม่มี  
อิสระในการปฏิบัติงาน รัฐมนตรีจะคอยกำกับทั้งเรื่องการบริหารและการดำเนินงาน  
ด้านข่าวสาร เนื้อหาของข่าวสารตลอดจนรูปแบบของรายการทั้งทางวิทยุกระจายเสียง  
วิทยุโทรทัศน์ และเอกสารเผยแพร่ จะเป็นเครื่องบ่งชี้ว่ากรมประชาสัมพันธ์นั้นถูก  
ควบคุมจากรัฐบาลอย่างเข้มงวดกวดขันหรือไม่ ถ้าเนื้อหาเหล่านั้นมีความหลากหลาย  
ในสัดส่วนที่พอเหมาะ แสดงว่ากรมประชาสัมพันธ์มีความอิสระในการปฏิบัติงาน ถ้า  
เนื้อหามุ่งเน้นเรื่องใดเรื่องหนึ่งประการเดียวจนเห็นเด่นชัด แสดงว่า กรมประชา-  
สัมพันธ์ถูกควบคุมอย่างใกล้ชิด ไม่โดยทางตรงก็ทางอ้อม จึงไม่มีความเป็นอิสระใน  
การปฏิบัติงาน

### 3. ปัจจัยด้านกฎหมาย

ผลกระทบจากสถาบันกฎหมาย หรือกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับ  
สื่อสารมวลชน หรือกฎหมายบ้านเมือง ไม่ค่อยเป็นปัญหาในการปฏิบัติงานของกรม  
ประชาสัมพันธ์ เพราะกรมประชาสัมพันธ์เป็นหน่วยงานรัฐบาลย่อมต้องปฏิบัติตามกฎข้อ  
บังคับของทางราชการอยู่แล้ว นอกจากนี้ภารกิจอีกด้านหนึ่งก็มีหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแล  
ให้หน่วยงานสื่อสารมวลชนอื่น ๆ ประพฤติปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบของสื่อสารมวลชน  
ที่วางไว้

### 4. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ

กรมประชาสัมพันธ์เป็นหน่วยงานราชการ งบประมาณต่าง ๆ ที่จะต้องนำ  
มาใช้ในการบริหารและการปฏิบัติการจึงต้องอาศัยงบประมาณแผ่นดิน การที่จะได้รับ  
งบประมาณมามากน้อยเพียงใดในแต่ละปีขึ้นอยู่กับรัฐบาลว่าเห็นความจำเป็นและความ

สำคัญในงานที่กรมประชาสัมพันธ์ปฏิบัติใกน้อยเพียงใด และขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนจาก พรรคการเมืองต่าง ๆ ด้วย

กรมประชาสัมพันธ์ดำเนินกิจการงานสื่อสารมวลชนในระบบราชการ ในขณะที่หน่วยงานสื่อสารมวลชนอื่น ๆ บริหารงานเชิงธุรกิจ กรมประชาสัมพันธ์จึงมีความ เสียเปรียบเพราะขาดการสนับสนุนการเงินอย่างเพียงพอ รูปแบบของการสื่อสาร มวลชนในปัจจุบันนี้เป็นรูปแบบที่ต้องนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการผลิต การขาด- แคลนปัจจัยทาง เศรษฐกิจทำให้กรมประชาสัมพันธ์ประสบความยุ่งยากในการดำเนินงาน การแข่งขันทางด้านเทคนิคนับวันจะเพิ่มขึ้น แต่การขาดแคลนงบประมาณทำให้กรม ประชาสัมพันธ์ไม่มีโอกาสพัฒนาเครื่องมือของตนให้ทันสมัย จึงเสียเปรียบคู่แข่งที่มี ศักยภาพสูงกว่าทางเศรษฐกิจ

##### 5. ปัจจัยด้านแหล่งข่าว

ความสัมพันธ์ระหว่างกรมประชาสัมพันธ์กับแหล่งข่าวที่เป็นส่วนราชการมี ความราบรื่นและเกื้อกูลซึ่งกันและกัน แต่ความสัมพันธ์กับแหล่งข่าวเอกชนลดบทบาท ลงไปมาก ทั้งนี้เป็นเพราะปัจจุบันมีหน่วยงานสื่อสารมวลชนเพิ่มมากขึ้น แหล่งข่าว เหล่านั้นจึงมีช่องทางที่จะเสนอข่าวสารหรือประชาสัมพันธ์กิจการของตนในช่องทาง อื่น ๆ ได้มาก ในสมัยก่อนที่การหาข่าวเป็นไปด้วยความยากลำบาก สำนักงานโฆษณา การต้องตั้งผู้สื่อข่าวตามท้องถิ่นต่าง ๆ ในต่างจังหวัดและประจำกระทรวงทบวงกรม ต่าง ๆ เพื่อนำข่าวสารมาเผยแพร่หรือส่งต่อให้หนังสือพิมพ์นำไปเผยแพร่ต่อ แต่ ปัจจุบันนี้ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการสื่อสาร ทำให้หน่วยงานสื่อสารมวลชน ต่าง ๆ ได้รับข่าวในเวลารวดเร็ว การคมนาคมที่สะดวกทำให้สามารถเข้าไปถึง แหล่งข่าวได้รวดเร็วขึ้นกว่าเดิมเป็นอันมาก จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมารอข่าว จากกรมประชาสัมพันธ์ อีกทั้งระบบราชการบางครั้งยังทำให้กรมประชาสัมพันธ์ได้ ข่าวที่ล่าช้ากว่าหน่วยงานสื่อสารมวลชนอื่น ๆ ข่าวของกรมประชาสัมพันธ์ปัจจุบันจึง พยายามที่จะรักษาความน่าเชื่อถือไว้

##### 6. ปัจจัยด้านผู้รับสาร

ความสนใจและความต้องการของผู้รับสารที่มีต่อกรมประชาสัมพันธ์ในสมัย ก่อนค่อนข้างสูง เพราะกรมประชาสัมพันธ์เป็นหน่วยงานที่สามารถนำข้อมูลข่าวสาร ข้อเท็จจริงมาเสนอได้ค่อนข้างมากและมีความน่าเชื่อถือสูง เนื่องจากเป็นหน่วยงาน ที่มีความใกล้ชิดกับแหล่งข่าว แหล่งข่าวในสมัยก่อนส่วนมากก็เป็นแหล่งข่าวราชการ

แต่ปัจจุบันนี้มีหน่วยงานสื่อสารมวลชนเพิ่มขึ้นมากมาย ทั้งความเจริญก้าวหน้าทางการสื่อสารคมนาคม ทำให้หน่วยงานสื่อสารมวลชนมีความสะดวกในการเข้าถึงแหล่งข่าว หน่วยงานเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานมากกว่า สามารถสนองความสนใจและความต้องการของผู้รับสารได้มากกว่า ความต้องการที่จะรับสารจากกรมประชาสัมพันธ์จึงลดน้อยลง ประกอบกับความพอใจผู้รับสารในเชิงธุรกิจมีมากกว่ารูปแบบการนำเสนอที่เป็น "ทางราชการ" ของกรมประชาสัมพันธ์ การต่อสู้ช่วงชิงผู้รับสารสำหรับกรมประชาสัมพันธ์จึงเป็นไปได้ยาก จึงต้องหันมาเน้นที่การเจาะกลุ่มผู้รับสาร และปรับเนื้อหาตลอดจนวิธีการนำเสนอให้เข้ากับกลุ่มเป้าหมาย

### ปัจจัยภายในองค์กร

นอกจากผลกระทบภายนอกแล้ว ผลกระทบภายในองค์กรก็มีความสำคัญต่อบทบาทหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ เช่นกัน

องค์กร ประกอบด้วย บุคลากร เครื่องมือ เทคนิค และการจัดการ ปัจจัยเหล่านี้มีผลกระทบต่อบทบาทหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ทั้งสิ้น

### ปัจจัยด้านบุคลากร

กรมประชาสัมพันธ์รับบุคลากรเข้ามาปฏิบัติราชการตามกฎหมายระเบียบของข้าราชการพลเรือน ไม่อาจเลือกสรรผู้ที่มีความชำนาญในวิชาชีพเข้ามาปฏิบัติงานได้ เมื่อเข้ามารับราชการแล้วก็อาศัยการฝึกฝนจนเกิดความชำนาญด้วยตนเอง โอกาสที่จะได้รับการฝึกฝนอบรมจากสถาบันต่าง ๆ มีน้อยมาก เพราะต้องแข่งขันกับผู้ร่วมงานเป็นจำนวนมากทั้งในกรมประชาสัมพันธ์เองและหน่วยราชการอื่น ๆ ผู้ที่ทำงานจนมีความรู้ความชำนาญดีแล้วก็อาจถูกชักจูงให้ไปปฏิบัติงานที่อื่นที่มีรายได้ดีกว่า มีสวัสดิการที่เป็นขวัญและกำลังใจดีกว่าการปฏิบัติราชการ ทำให้กรมประชาสัมพันธ์ขาดบุคลากรที่เป็นนักวิชาชีพจริง ๆ ทั้งระบบราชการที่ไม่อาจให้บุคลากรที่ด้อยความสามารถออกจากงาน และไม่สามารถรับคนใหม่เข้ามาได้เกินร้อยละ 2 จึงทำให้กรมประชาสัมพันธ์ขาดแคลนบุคคลากรมากขึ้น ที่ปฏิบัติงานอยู่บางคนก็ได้ตำแหน่งที่ไม่ตรงกับความรู้ความสามารถของตน การโยกย้ายตำแหน่งหน้าที่เป็นเรื่องที่ยุ่งยากในระบบราชการ อีกประการหนึ่งการทำงานในระบบราชการได้หลอหลอมให้ผู้ปฏิบัติงานทำตนเป็น "ข้าราชการ" มากกว่า "นักวิชาชีพ" ในงานสื่อสารมวลชน ความสำคัญของการเป็น "ข้าราชการ" และ "นักวิชาชีพ" เป็นสิ่งที่มักเดินสวนทางกันอยู่เสมอ จึงทำให้การปฏิบัติงานไม่ได้ผลเท่าที่ควร

### ปัจจัยด้านเครื่องมือและเทคนิค

เครื่องมือและเทคนิคเป็นของที่คู่กัน มีเครื่องมือแต่ไม่รู้จักเทคนิคในการใช้ หรือตัดแปลงให้เกิดประโยชน์ เครื่องมือนั้นก็ไม่มีประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ได้น้อย รู้จักเทคนิคแต่ไม่มีเครื่องมือใช้ก็ยิ่งไม่เกิดประโยชน์อันใดต่องาน กรมประชาสัมพันธ์ เป็นหน่วยงานราชการ ไม่สามารถบริหารการเงินเหมือนเอกชนได้ งบประมาณแผ่นดินที่ได้มาแต่ละปีไม่เพียงพอต่อการขยายงานของกรมประชาสัมพันธ์ ทั้งการเบิกจ่ายเงินงบประมาณก็มากด้วยขั้นตอนและล่าช้า บางครั้งกว่าจะได้เงินราคาสินค้าก็สูงเกินวงเงินงบประมาณที่ได้ ทำให้ไม่สามารถจัดซื้อหรือได้แต่วัสดุอุปกรณ์ที่ด้อยคุณภาพ สังคมยุคนี้เป็นสังคมข่าวสารและเทคโนโลยี เมื่อขาดวัสดุอุปกรณ์ที่ทันสมัย ตลอดจนขาดโอกาสในการฝึกฝนเทคโนโลยีใหม่ ๆ ทัดเทียมกับองค์กรสื่อสารมวลชนอื่น ๆ จึงไม่อาจพัฒนางานตามบทบาทหน้าที่ให้ได้ผลดีสมความตั้งใจได้

### ปัจจัยด้านการจัดการ

หัวใจของการบริหารงานคือการจัดการ การจัดการเป็นสิ่งที่จะช่วยแก้ไขความบกพร่องต่างๆขององค์กรให้ลดน้อยลงได้ ระบบการบริหารงานและการจัดการองค์กรของกรมประชาสัมพันธ์เป็นเหมือนกับระบบราชการทั่วไป คือ มากด้วยขั้นตอนเป็นการบริหารงานแบบแนวตั้งที่มีลำดับชั้นมากมาย การตัดสินใจชั้นสุดท้ายอยู่ที่บุคคลผู้เดียว คือ ตำแหน่งอธิบดี กว่าปัญหาจากระดับล่างสุดจะมาถึงอธิบดี บางครั้งปัญหานั้นก็สายเกินแก้ไปแล้ว กรมประชาสัมพันธ์เป็นกรมที่ใหญ่ มีหน่วยงานมากมายทั่วประเทศ การแบ่งส่วนราชการและอำนาจหน้าที่ภายในกรมประชาสัมพันธ์ยังมีความเหลื่อมล้ำกันและไม่ได้แยกออกจากกันอย่างชัดเจน งานบางอย่างซ้ำซ้อนกันทั้งในหน่วยงานเดียวกันและต่างหน่วยงาน ทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างไม่มีระบบขาดเอกภาพและประสิทธิภาพ จึงส่งผลกระทบต่อการทำงาน ตามบทบาทหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ นอกจากนี้กรมประชาสัมพันธ์เป็นกรมที่ค่อนข้างจะมีผลกระทบจากด้านการเมืองมาก ผู้บริหารในระดับสูงของกรมประชาสัมพันธ์ต้องปฏิบัติงานด้วยความระมัดระวัง และต้องสนองนโยบายหน่วยเหนือเสมอ บางครั้งจึงขาดการตัดสินใจที่รวดเร็ว ฉับไว ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับงานสื่อสารมวลชนที่อยู่ในสนามแข่งขันเช่นปัจจุบันนี้