

วาทกรรมการประชาสัมพันธ์

ก่อนที่จะศึกษาถึงการพัฒนาเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ของรัฐ ผู้เขียนจะได้ศึกษาในเรื่องที่วาทกรรมการประชาสัมพันธ์เสียก่อน ว่ามีความสำคัญอย่างไร โดยจะศึกษาดังแต่ความหมายของการประชาสัมพันธ์ หลักของการประชาสัมพันธ์และความมุ่งหมายวิวัฒนาการของการประชาสัมพันธ์ตั้งแต่กำเนิดและที่มาโดยสังเขป และกล่าวถึงการประชาสัมพันธ์ในประเทศไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน ไปจนถึงการประชาสัมพันธ์กับการบริหารงานของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้เข้าใจถึงบทบาทของการประชาสัมพันธ์ ตลอดจนความสำคัญของการประชาสัมพันธ์ที่มีต่อการบริหาร การปกครอง การศึกษา ในบทนี้ จะทำให้ทราบถึงความจำเป็นของหน่วยงานที่จะต้องมีการประชาสัมพันธ์ เป็นส่วนหนึ่งของการบริหาร จนกระทั่งนำไปสู่การจัดให้มีการฝึกอบรมผู้ที่ปฏิบัติงานด้านประชาสัมพันธ์ ให้มีความเข้าใจในงานของตนอย่างถูกต้อง เพื่อจะได้นำไปใช้ในการปฏิบัติงานให้เป็นประโยชน์แก่หน่วยงานของตน ซึ่งขอยกความหมายว่า เป็นประโยชน์แก่รัฐด้วย ตามความเหมาะสมและโอกาสต่อไป

1.1. ความหมายของการประชาสัมพันธ์

คำว่า การประชาสัมพันธ์ ตรงกับ Public Relations แปลว่า กลุ่มคน ตรงกับคำ Public สัมพันธ์ แปลว่า การ เกี่ยวของผูกพัน ตรงกับ Relations การประชาสัมพันธ์จึงแปลตรงตัวได้ว่า "การ เกี่ยวของผูกพันกับกลุ่มคน" และ งานประชาสัมพันธ์ คืองานที่เกี่ยวข้องของระหว่างบุคคลต่อบุคคล หรือระหว่างสถาบันกับประชาชน

การประชาสัมพันธ์เป็นวิชาการสาขาใหม่ที่ยังมีความหมายกว้างขวางกว่านี้ นักวิชาการประชาสัมพันธ์ชาวต่างประเทศได้พยายามให้คำจำกัดความ คำว่า การประชาสัมพันธ์ลงในคำพูดเพียง 2 - 3 บรรทัดก็ให้ได้ แต่คำจำกัดความประโยคสั้น ๆ เหล่านั้นก็ไม่สามารถครอบคลุมความหมายทั้งหมดของการประชาสัมพันธ์ได้ อาจเป็นเพียงความหมาย

ของการประชาสัมพันธ์ในทัศนะของผู้ให้คำจำกัดความเพียงคนเดียวก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม  
 ยังไม่มีผู้ใดสามารถให้คำจำกัดความ "การประชาสัมพันธ์" ในย่อหน้าเดียวไว้มีความหมาย  
 ของงานประชาสัมพันธ์ทั้งหมดได้ หรือบางทีก็อาจจะเป็นเพราะเราเกิดความคุ้นเคยกับการ  
 ประชาสัมพันธ์ จนไม่อาจจะให้ความหมายที่ชัดเจนแจ่มแจ้ง และเข้าใจง่ายของคำ ๆ นี้ได้<sup>1</sup>

ดังนั้น ผู้เขียนจะขอยกคำจำกัดความของการประชาสัมพันธ์ตามทัศนะของ  
 นักวิชาการประชาสัมพันธ์หลายท่านมา เพื่อพิจารณาหาความเข้าใจในแง่มุมต่าง ๆ ดังนี้

"การประชาสัมพันธ์ คือ การติดต่อชักนำ และการให้คำอธิบายด้วยข่าวสาร  
 ความรู้ และความคิดเห็นจากสถาบันไปยังกลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้อง และการติดต่อชักนำ  
 ข่าวสาร ความรู้ ตลอดจนความรู้สึคนึกคิดจากกลุ่มประชาชนไปยังสถาบัน ประกอบด้วย  
 ความสัมพันธ์อันจริงใจที่จะสร้างสรรค์ผลประโยชน์ร่วมกัน และจะช่วยให้สถาบันมีการ  
 ปรับตัว เพื่อให้ประสานกลมกลืนกับประชาชนได้"<sup>2</sup>

"การประชาสัมพันธ์ มีความหมาย 3 ประการ คือ

1. เผยแพร่ข่าวสารความรู้ให้ประชาชนทราบ
2. ชักชวนให้ประชาชนมีส่วนร่วมและเห็นชอบกับความมุ่งหมายและการ  
 ดำเนินงานของสถาบัน
3. ทำให้ความมุ่งหมายและวิธีดำเนินงานตามความเห็นของประชาชน  
 กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับของสถาบันมีส่วนร่วมประสานเข้าด้วยกัน"<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Bertrand R. Canfield, Public Relations : Principles, Cases and Problems, (Homewood : Richard D. Irwin, Inc., 1968), p.4

<sup>2</sup> Scott M. Cutlip and Allen H. Center, Effective Public Relations, (Englewood Cliffs : Prentice Hall, Inc., 1963), p.5

<sup>3</sup> Edward L. Bernays, Public Relations, (Norman : University of Oklahoma Press, 1963), p.3

"การประชาสัมพันธ์ คือ ภาระหน้าที่ของฝ่ายจัดการ ในการศึกษาประเมินทัศนคติของประชาชน กำหนดนโยบายหรือกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานของตนให้สอดคล้องกับประโยชน์สุขของประชาชน และบริหารงานในวิถีทางที่จะให้ประชาชนเกิดความเข้าใจและเชื่อถือ" 4

สถาบันการประชาสัมพันธ์ของอังกฤษ (Institute of Public Relations) ให้นิยามอันเป็นที่เชื่อถือและแพร่หลายมากในหมู่นักวิชาการประชาสัมพันธ์ของอังกฤษว่า 5

"การประชาสัมพันธ์ คือ การวางแผนอย่างสุ่มรอบคอบ ประกอบด้วยความพยายามอย่างไม่ลดละในอันที่จะสร้างและรักษาไว้ซึ่งความเข้าใจอันดีระหว่างสถาบันกับกลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้อง"

จาก Webster's New International Dictionary นิยามคำว่า การประชาสัมพันธ์ ไว้ว่า 6

"การประชาสัมพันธ์ คือ

1. การกระทำของกลุ่มสถาบันต่าง ๆ ใดก็ตาม ในแบบที่เป็นทางการ (Formal relations) เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งความหวังเห็นกันในสังคมจะเป็นอุปสรรค

4 Bertrand R. Canfield, *op.cit.*, p.5

5 Herbert Lloyd, "Public Relations" *Teach Yourself Book*, (London : The English Universities Press Ltd., 1971), p.8

6 *Webster's New International Dictionary*, 2nd Edition, copyright 1934, 1939, 1945, 1950, 1952, 1953, 1954, 1957 อ่างโดย Scott M. Cutlip & Allen H. Center, *op.cit.*, p.6

แก่การดำเนินงานของสถาบัน ซึ่งดำเนินงานกับประชาชน สถาบันจึงต้องการให้ประชาชน  
 ราษฎรของสถาบัน เข้าใจการกระทำต่าง ๆ ของสถาบัน ในการติดต่อกับประชาชน  
 สถาบันจึงให้ทั้งข่าวสาร ความรู้ นโยบาย และแผนงานของสถาบันให้ไปถึงประชาชนด้วย  
 วิธีการต่าง ๆ เพื่อที่จะให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างสถาบันกับประชาชน และประการ  
 สำคัญคือ ต้องมีการติดต่อชักนำความคิดเห็น และข่าวสารจากประชาชนไปสู่สถาบันด้วย  
 อันเป็นลักษณะของการคมนาคมสองทาง หรือ Two-Way Process ซึ่งลักษณะนี้เอง  
 ที่ทำให้การประชาสัมพันธ์มีความหมายแตกต่างจากกระบวนการอื่น ๆ ที่มีความหมายใกล้เคียง  
 กัน เช่น การติดต่อสื่อสาร (Communication) การโฆษณาเผยแพร่ (Publicity)  
 การโฆษณาชวนเชื่อ (Propaganda) การโฆษณาแจ้งความ (Advertising) เป็นต้น  
 ซึ่งกระบวนการเหล่านี้เป็นลักษณะการสื่อสารข้อความจากสถาบันใดสถาบันหนึ่งไปสู่ประชาชน  
 ในลักษณะ One-Way Process แต่อย่างไรก็ตาม การสื่อสารข้อความเหล่านี้ก็เป็นส่วนหนึ่ง  
 ของการประชาสัมพันธ์นั่นเอง 7

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การประชาสัมพันธ์ คือการกระทำขององค์กรหรือสถาบัน  
 ในอันที่จะสร้างสรรค์ความเข้าใจอันดีระหว่างสถาบันกับประชาชน โดยที่การสร้างสรรค์เหล่านี้  
 จะต้องกระทำอย่างมีแผน และโดยความต่อเนื่องกัน ต้องวางรากฐานอยู่บนความจริง ความ  
 ซื่อสัตย์ มีการติดต่อสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ประโยชน์ทั้งประชาชนและสถาบัน ทั้งนี้  
 เพื่อเป็นการชักจูงใจและสร้างทัศนคติที่ติดต่อหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งรายละเอียดในประการที่กล่าว  
 ในย่อหน้านี้ จะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

---

7 อรุณ งามคี, คำบรรยายวิชาการประชาสัมพันธ์ บรรยายแก่นักศึกษาหลักสูตร  
 เจ้าหน้าที่หนังสือพิมพ์สัมพันธ์ รุ่น 5 ณ โรงเรียนการประชาสัมพันธ์, พ.ศ. 2516



## 1.2. หลักของการประชาสัมพันธ์

เมื่อใดที่ทราบความหมายของการประชาสัมพันธ์ ก็ควรศึกษาถึงหลักของการประชาสัมพันธ์ด้วย เพื่อจะได้มีความเข้าใจ เมื่อกล่าวถึงการประชาสัมพันธ์ในด้านอื่น ๆ ต่อไปนี้

หลักของการประชาสัมพันธ์มี 3 ประการ คือ <sup>8</sup>

1. บอกกล่าวหรือเผยแพร่ให้ทราบ และ เรียกร้องการสนับสนุนร่วมมือ
2. ป้องกันและแก้ไขความเข้าใจผิด
3. วัตถุประสงค์ความคิดเห็นของประชาชน (กระแสประชามติ)

จากข้อ 1 หมายความว่า การบอกกล่าวเผยแพร่นโยบาย วัตถุประสงค์ การดำเนินงาน ผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนความเคลื่อนไหวของสถาบันให้ประชาชนทราบ เพื่อให้ประชาชนเข้าใจกิจการของสถาบัน เป็นการ เผยแพร่ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับสถาบันแก่ประชาชน ไม่ใช่การโฆษณาชวนเชื่อ ซึ่งเป็นการโฆษณาโดยใช้อุบาย ทำให้เกิดความเลื่อมใส นอกจากนี้ สถาบันจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนร่วมมือจาก ประชาชนที่เกี่ยวข้องตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น เมื่อสถาบันมีการ เผยแพร่นโยบาย จึงได้มีการ เรียกร้องชักชวนประชาชนให้สนับสนุนร่วมมือกับนโยบาย และกิจการของสถาบันด้วย

จากข้อ 2 หมายความว่า การป้องกันมิให้ประชาชนเกิดความเข้าใจผิด ในสถาบัน เช่น เข้าใจผิดในนโยบาย ความมุ่งหมาย และการดำเนินงานของสถาบัน ฝ่ายประชาสัมพันธ์ต้องตรวจตรากิจการอันอาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดแก่ประชาชน

---

<sup>8</sup> สะอาด ต้นศุภผล, การประชาสัมพันธ์, (พระนคร : มงคลการพิมพ์, 2500), หน้า 51

และถ้าหากเกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับสถาบันเกิดขึ้นในกลุ่มประชาชน ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ก็จะต้องเร่งดำเนินการแก้ไข ไม่ว่าจะเป็น ข่าวลือ การวิพากษ์วิจารณ์ ความเชื่อผิด ๆ ซึ่งขัดแย้งกับข้อเท็จจริง โดยเร็ว เพราะความเข้าใจผิดเป็นสิ่งบั่นทอนชื่อเสียง และความนิยม เลื่อมใสของสถาบัน

จากข้อ 3 หมายความว่า การตรวจสอบความรู้สึกและที่ทำของกลุ่มประชาชน ว่ามีต่อสถาบันอย่างไร เพราะความรู้สึกและที่ทำของประชาชนมีอิทธิพลต่อการบริหารงานของสถาบันเป็นอย่างยิ่ง การบริหารงานของสถาบันใด ๆ ก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการวางแผนหรือดำเนินงาน จำเป็นต้องให้สอดคล้องกับกระแสประชาชาติ เพราะมีฉะนั้น สถาบันจะไม่ได้รับความสนับสนุนจากประชาชน อันจะทำให้สถาบันไม่ประสบความสำเร็จในการบริหารหรือดำเนินงาน ดังนั้น สถาบันจึงต้องมีการวิจัย ตรวจสอบกระแสประชาชาติ แล้วนำผลการวิจัยนี้ไปประกอบในการวางแผนงานของสถาบัน ซึ่งเป็นวิถีการประชาสัมพันธ์ในแบบ Two-way process นั้นเอง

### 1.2.1. หลักในการดำเนินงานประชาสัมพันธ์

หลักสำคัญของการประชาสัมพันธ์ทั้ง 3 ดังกล่าวแล้วนี้ ยังนำไปสู่หลักของการดำเนินงานประชาสัมพันธ์อีกหลายประการที่จำแนกออกมาจากรายละเอียดของหลักทั้ง 3 นี้ และยังเป็นรายละเอียดที่อธิบายความหมายของการประชาสัมพันธ์เพิ่มเติมด้วย ดังนี้

#### ก. การบอกกล่าวประชาชน

โดยที่การประชาสัมพันธ์เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล การที่หน่วยงานต้องการให้ประชาชนสนใจ ก็จำเป็นต้องมีการบอกกล่าวประชาชนทุกชั้นตอน เป็นลำดับไป ให้ประชาชนเกิดความสนใจและมีความเข้าใจ ซึ่งจะทำให้เกิดความเลื่อมใสศรัทธาขึ้นได้ ซึ่งสื่อกลางของการบอกกล่าวเพื่อชักจูงความสนใจของประชาชนนั้น ก็คือ "การประชาสัมพันธ์"

### ข. การเอาใจใส่กับประชาคม

งานประชาสัมพันธ์ไม่ใช่เป็นเพียงผู้ป้อนข่าวสารแก่ประชาชนและเรียกร้องให้สนใจเท่านั้น แต่การประชาสัมพันธ์ยังจะต้องมีบทบาทในการ เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของประชาชนอันรวมไปถึงแนวความคิดต่าง ๆ ของเขา อีกทั้งรับความคิดเห็นและท่าทีของประชาชนในสังคมมาพิจารณาปรับปรุงแผนงาน หรือแนวปฏิบัติงานของสถาบันของตนให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความคิดเห็นอันเป็นสิ่งแสดงออกซึ่งความต้องการของประชาชนด้วย

### ค. การติดต่อไปมาทั้งสองฝ่าย

การที่จะล่วงรู้ถึงประชาคมตามข้อ ข. ได้นั้น ย่อมต้องอาศัยการติดต่อสื่อสารแบบ Two-way communication เพื่อให้สถาบันกับประชาชนมีความเข้าใจอันดี และมีความสัมพันธ์อันราบรื่นต่อกัน การประชาสัมพันธ์จะต้อง เป็นสื่อกลางของการติดต่อสัมพันธ์จากสถาบันไปสู่ประชาชนวิถีทางหนึ่ง และในขณะเดียวกันก็จากประชาชนขึ้นไปสู่สถาบันอีกวิถีทางหนึ่ง ในการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ สถาบันต้องให้โอกาสประชาชนในการพูด หรือเขียน เพื่อที่จะแสดงออกซึ่งความคิดเห็นโดยเสรีที่เขามีต่อสถาบันด้วย

Herbert Lloyd กล่าวไว้ว่า "ผู้บริหารที่ฉลาดควมรับฟังปฏิกิริยาและความคิดเห็นของประชาชนเสมอ" <sup>9</sup>

### ง. การยึดหลักความจริง

งานประชาสัมพันธ์เป็นงานที่ต้องอาศัยการให้ข้อเท็จจริงแก่ประชาชนเท่านั้น มิฉะนั้น จะกลายเป็นงานของการโฆษณาขายตัวเองของหน่วยงานนั้น ๆ <sup>10</sup> โดยใช้เล่ห์เพทุบายบิดเบือนความจริง เพื่อสร้างความเชื่อผิดๆ ให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนต่อ

<sup>9</sup> Herbert Lloyd, *op.cit.*, p.14

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 13



หน่วยงานของชน ทั้ง เช่นการโฆษณาสินค้า (Advertising) การสร้างความเชื่อถือ  
ของงานประชาสัมพันธ์นั้น กระทำได้โดยการ เปิดเผยข้อเท็จจริงของหน่วยงานแก่ประชาชน  
โดยไม่ปิดบัง หรือบดบัง โดยให้เหตุผลว่า "เป็นเรื่องลับ" ซึ่งส่วนมากจะเกิดขึ้นใน  
ระบบราชการ โดยเฉพาะระบบราชการที่ไม่อยู่ในการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง  
มักจะมีเรื่อง "ปกปิด" และ "ลับ" มากกว่าประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย  
อย่างแท้จริง การมีเรื่องปกปิดและลับมากขึ้นเท่ากับว่าเป็นการกั้นระบบส่งข่าวสาร หรือ  
การสร้างความเข้าใจกับปวงชนให้น้อยลงไปเป็นอันมาก <sup>11</sup> ซึ่งถ้าหากเป็นเช่นนี้เรื่อยไป  
สถาบันก็ยากที่จะมีความมั่นคงอยู่ได้ เพราะขาดการสนับสนุนและไว้วางใจของประชาชน  
จึงควรมีการ เปิดเผยความจริงในการบริหารให้มากที่สุด

#### จ. การวางแผนและการกระทำที่ต่อเนื่อง

การประชาสัมพันธ์ที่ถูกต้อง จะต้องมีการวางแผนเช่นเดียวกับการทำงาน  
ทุกอย่าง การประชาสัมพันธ์จึงมีชิ้นงานง่าย ๆ อย่างที่หลายคนเคยเข้าใจผิด หากแต่เป็น  
ศาสตร์อย่างหนึ่ง ที่มีกรรมวิธีในการดำเนินงานอันซับซ้อน มีการสำรวจวิจัยก่อนการวางแผน  
ดำเนินงาน และประเมินผลเช่นกับงานระดับบริหารอื่น ๆ <sup>12</sup> และ เป้าหมายของการวางแผน  
งานประชาสัมพันธ์ คือต้องการสร้างและรักษาความเข้าใจอันดีระหว่างสถาบันกับประชาชน<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> กริช สืบสนธิ, "วาทัยเรื่องประชาสัมพันธ์" นิเทศศาสตร์ฉบับร้อนใหม่  
ปี 2516, (พระนคร : ชีระการพิมพ์, 2516), ไม่ปรากฏเลขหน้า

<sup>12</sup> Sam Black, Practical Public Relations, (London: Pitman  
& son, 1966), p. 27

<sup>13</sup> Herbert Lloyd, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

แต่การที่จะให้บรรดาเป้าหมายดังกล่าวนี้ จะกระทำโดยรวดเร็วมีได้ จำเป็นต้องอาศัย เวลาโดยดำเนินโครงการ เป็นขั้น ๆ ไป ดังนั้น การประชาสัมพันธ์จึงต้องกระทำ ต่อเนื่องกันไป

#### ฉ. การคำนึงถึงประโยชน์ทั้งสองฝ่าย

งานประชาสัมพันธ์จะต้องดำเนินไปโดยตระหนักถึงผลประโยชน์ทั้ง ของสถาบันและของประชาชนกลุ่มที่เกี่ยวข้อง เป็นหลักในการดำเนินงาน มีใช้เพื่อผล ประโยชน์ของผู้ปฏิบัติหรือตัวเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์เอง อย่างที่บุคคลบางกลุ่มมีความ เข้าใจเช่นนั้น ซึ่งทำให้งานประชาสัมพันธ์กลับกลายเป็นงานโฆษณาตัวบุคคลไป และบุคคล เหล่านั้นจึงถือโอกาสหาประโยชน์จากชื่อเสียงตนได้ งานประชาสัมพันธ์ที่ถูกต้องจะต้อง เป็นการปฏิบัติในนามของสถาบัน เพื่อประโยชน์ของสถาบันกับประชาชนเท่านั้น

#### 1.2.2. ความมุ่งหมายของงานประชาสัมพันธ์

ตามที่กล่าวถึงหลักสำคัญของกรมประชาสัมพันธ์แล้ว ก็จะกล่าวต่อไป ถึงความมุ่งหมายของงานประชาสัมพันธ์ เพื่อจะได้อธิบายว่า หลักการประชาสัมพันธ์ทั้ง 3 ประการดังกล่าวนี้ มีความมุ่งหมายอันสำคัญอย่างไร

ความมุ่งหมายของงานประชาสัมพันธ์ คือ

#### ก. เพื่อสร้างความนิยม (goodwill)

โดยการแสดงออกให้ประชาชนเห็นการดำเนินงานของสถาบัน การ เผยแพร่ให้รู้ เข้าใจ โดยการใช้สื่อต่าง ๆ ที่เหมาะสมในการชี้แจง แดง เรื่องราวนโยบายการดำเนินงานและกิจกรรมต่าง ๆ ของสถาบัน และพยายามใช้การ ติดต่อบุคคลวิดี เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีในกิจกรรม นโยบาย และการดำเนินงาน นั้น ๆ <sup>14</sup> ซึ่งเมื่อหากประชาชนเกิดความเข้าใจอันดีต่อสถาบัน ก็ย่อมจะก่อให้เกิดความ

<sup>14</sup> ขนวลี กัญญาทวีทิพย์, "การประชาสัมพันธ์ : เครื่องมือของงานพัฒนา" วารสารนิเทศสาร ฉบับที่ 3 ปีที่ 2 ประจำเดือนกันยายน 2516, หน้า 7

นิยมของประชาชนต่อสถาบัน ตลอดจนความเลื่อมใสในนโยบายที่ทำการดำเนินงาน และ ผลงานของสถาบัน ซึ่งความนิยมนี้ จะเป็นสิ่งสนับสนุนช่วยในการดำเนินงานของสถาบัน ให้ได้รับความสำเร็จโดยสะดวกขึ้น

### ข. เพื่อป้องกันข้อเสียดัง

สถาบันจะต้องพิจารณาหาข้อบกพร่องของตนเอง แล้วหาทางปรับปรุง แก้ไขระเบียบหรือวิธีการต่าง ๆ ที่อาจจะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดแก่ประชาชน พยายาม จัดความขัดแย้งต่าง ๆ อันจะนำมาซึ่งความเข้าใจผิดต่าง ๆ และหาเสียดสนับสนุน หรือ อื่นๆหนึ่งคือ ประชามติและความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้คงอยู่บนรากฐานของ ความจริง ความรู้ และข่าวสารที่ครบถ้วนเต็มที่<sup>15</sup> เหตุที่ต้องจัดความเข้าใจผิด เพราะความเข้าใจผิดเป็นที่มาแห่งการ เสียดเสียข้อเสียด และการ เสียดเสียข้อเสียดไปนั้น ย่อมเป็นความยากลำบากกว่าที่นำข้อเสียดนั้นกลับคืนมาเป็นของสถาบันตามเดิม แม้จะเป็น ความจริงหรือไม่ก็ตาม แต่ถาสถาบันปล่อยให้เกิด tumour (ชาวลื้อ) ต่าง ๆ ในทางร้ายแก่สถาบันแล้ว ย่อมลำบากมากที่จะแก้ไขชาวลื้อนั้น ความมุ่งหมายของการ ประชาสัมพันธ์เพื่อป้องกันข้อเสียดนี้ ตรงกับที่ Sam Black ได้กล่าวไว้ว่า<sup>16</sup> "การประชาสัมพันธ์ คือ การกระทำเพื่อค้นหา และทำลายเสียซึ่งที่มาของความเข้าใจผิด"

### 1.3. วิวัฒนาการของการประชาสัมพันธ์

เพื่อให้การศึกษาเรื่องการประชาสัมพันธ์ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ขึ้น จึงจะศึกษาย้อนไปถึงกำเนิดและที่มาอันเป็นวิวัฒนาการของการประชาสัมพันธ์ในอดีต

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

<sup>16</sup> Sam Black, op.cit., p.25

เพื่อให้รู้ถึงความ เป็นมาและพื้นฐานความเป็นจริงในอดีตของการประชาสัมพันธ์ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเข้าใจถึงบทบาทของการประชาสัมพันธ์ในปัจจุบันว่ามีความสำคัญต่อรัฐ ต่อประชาชน และการบริหารงานของรัฐอย่างไร โดยจะเริ่มต้นตั้งแต่ที่มาในอดีตและกำเนิด ซึ่งเป็นเรื่องของการประชาสัมพันธ์ในต่างประเทศ และจะได้อธิบายมาถึงบทบาทของการประชาสัมพันธ์ในประเทศไทยด้วย ดังจะได้อธิบาย เป็นลำดับไปแต่เพียงให้เข้าใจเท่านั้น

### 1.3.1. ที่มาของการประชาสัมพันธ์

มนุษย์ใคร่จักวิธีการของการประชาสัมพันธ์มาแต่สมัยดึกดำบรรพ์ การประชาสัมพันธ์ไม่ใช่ของใหม่ เพียงแต่มนุษย์ยังไม่ได้เรียกชื่อว่า วิธีการเช่นนั้น เป็นการประชาสัมพันธ์เท่านั้น<sup>17</sup> การที่กล่าวเช่นนั้นด้วยเหตุผลที่ว่า มนุษย์ไม่ว่าสมัยใด ย่อมรู้จักวิธีการสร้างความสัมพันธ์กัน สร้างความเข้าใจอันดีต่อกันทั้งสิ้น แนวความคิดทางดำเนินไม่เคยมีการเปลี่ยนแปลง และนั่นคือ "การประชาสัมพันธ์" ในปัจจุบันนี้

การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่อบุคคลในอดีต เป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้เป็นหัวหน้า กับผู้อยู่ในความปกครอง<sup>18</sup> ในลักษณะที่ผู้เป็นหัวหนามีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างความเป็นปึกแผ่นในหมู่คณะของตนเป็นหลัก อีกทั้งมุ่งอำนวยความสะดวกสบายให้แก่ผู้อยู่ในความปกครองของตนอีกด้วย ซึ่งหากเปรียบเทียบกับลักษณะการประชาสัมพันธ์ในปัจจุบันก็จะเห็นความคล้ายคลึงในข้อนี้ชัดเจน

<sup>17</sup> Harlow and Black, Practical Public Relations, (New York : Harper & Brothers, 1952), p.4

<sup>18</sup> Edward L. Bernays, op.cit., p.12

ในสมัยโบราณนั้น วิธีการของการประชาสัมพันธ์ใช้วิธีการง่าย ๆ เริ่มต้นตั้งแต่การใช้ทาทางในสมัยที่ซึ่งไม่มีภาษาพูด ต่อมามนุษย์เริ่มรู้จักการพูด จึงใช้ภาษาพูดในการสัมพันธ์ติดต่อกัน จนกระทั่งมีผู้คิดภาษาเขียนขึ้นใช้เป็นตัวอักษรมา การประดิษฐ์ตัวอักษรทำให้มีการเขียนวรรณคดี บทประพันธ์ต่าง ๆ เพื่อสรรเสริญเกียรติคุณผู้นำของชนในแต่ละชาติ การเผยแพร่เรื่องราวในยุคสมัยนั้น ๆ ด้วยบทร้อยแก้ว และร้อยกรอง รวมทั้งบทเพลง วรรณคดี และบทประพันธ์ เหล่านี้ นักวิชาการประชาสัมพันธ์ถือว่า เป็นสื่อของการประชาสัมพันธ์อย่างหนึ่งในสมัยโบราณ<sup>19</sup>

สำหรับเรื่องประวัติหรือที่มาของการประชาสัมพันธ์ เท่าที่ผู้เขียนได้ค้นคว้าจากหนังสือวิชาการประชาสัมพันธ์ ซึ่งเขียนโดยนักประชาสัมพันธ์หลายต่อหลายท่าน ปรากฏว่ามีความเห็นแตกต่างกันก็มี และคล้ายคลึงกันก็มี เช่น Bertrand R. Canfield ศาสตราจารย์ทางวิชาการประชาสัมพันธ์แห่งสถาบันทางการบริหารธุรกิจแบบสัน ในสหรัฐอเมริกา กล่าวว่<sup>20</sup> "การประชาสัมพันธ์มีความเป็นมาไม่นานมานี้ อาจกล่าวได้ว่าการประชาสัมพันธ์มีการดำเนินงานอย่างกว้างขวาง เริ่มต้นเมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นี้เอง" แต่ Sam Black ผู้เชี่ยวชาญวิชาการประชาสัมพันธ์แห่งสถาบันการประชาสัมพันธ์ของอังกฤษ กล่าวว่<sup>21</sup> "ไม่มีความจำเป็นที่จะรวบรวมตัวอย่าง เพื่อชี้ให้เห็นว่าการดำเนินงานประชาสัมพันธ์นั้นเก่าแก่เกือบจะเท่าอายุของโลก เพราะแนวความคิดในการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ยังใหม่อยู่เสมอ จากโบราณมาถึงยุคปัจจุบัน ก็ยังคงเป็นอย่างเดียวกัน เพียงแต่ว่า เครื่องมือหรือสื่อที่ใช้ใหม่ขึ้นและกว้างขวางขึ้นเท่านั้น"

<sup>19</sup> Ibid., p.13

<sup>20</sup> Bertrand R. Canfield, op.cit., p.12

<sup>21</sup> Sam Black, op.cit., 228 - 229



แต่นักวิชาการประชาสัมพันธส่วนใหญ่มีความเชื่อตรงกันว่า การประชาสัมพันธที่มาจากประเทศกรีกในยุครุ่งเรืองสมัยเดียวกับที่ประชาธิปไตยเริ่มต้น ผู้เขียนจึงพิจารณาความขื่อนี้มาถ่ายทอดไว้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

กล่าวกันว่า ในสมัยกรีกเมื่อครั้งที่การ เมืองเริ่มเจริญขึ้น ประชาชนเพิ่มจำนวนมากขึ้น อริสโตเติล (Aristotle) นักปรัชญากรีก ใ้มีความคิดว่า ควรจะมีอะไรสักอย่างที่จะทำหน้าที่ประคองสะพาน เพื่อเชื่อมโยงระหว่างสถาบันทางการเมืองกับสถาบันต่าง ๆ ทางสังคม หรือระหว่างผู้ปกครองกับประชาชนนั่นเอง ทั้งนี้ สถาบันทั้งสองจะโคธถ่ายทอดความคิดและความต้องการ ของกันและกันให้เกิดความเข้าใจ นั่นคือ อริสโตเติลต้องการจะเป็นผู้นำของรัฐให้สะพานนี้แข็งแรงความประสงค์และนโยบายของรัฐแกมวดชน และในขณะเดียวกัน มวลชนก็จะบอกความประสงค์ของตนผ่านสะพานแห่งนี้ไปให้ผู้นำรับรู้ ซึ่งผลที่เกิดขึ้นคือความเข้าใจทั้งสองฝ่าย สะพานที่อริสโตเติลคิดนี้ ต่อมาเรียกกันว่า "สะพานอริสโตเติล" (Aristotle's Bridge)

ใ้สมัยต่อมา เมื่อสภาพสังคมของมนุษย์มีการขยายตัว และมีความซับซ้อนขึ้นเป็นลำดับ สถาบันทางสังคมซึ่งเริ่มต้นจากสถาบันครอบครัว (family) ได้ขยายตัวออกเป็นหมู่บ้าน เป็นเมือง เป็นประเทศใหญ่ แต่อย่างไรก็ตามมนุษย์ก็ต้องมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมอันซับซ้อนทางสังคมเหล่านั้น ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของสังคม เมื่อสังคมใหญ่ขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำหรือผู้ปกครองกับประชาชนก็ห่างเหินกันมากขึ้น จึงเป็นความจำเป็นสำหรับผู้บริหารหรือผู้ปกครองที่จะต้องสร้างสะพานอริสโตเติลที่วั้นนี้ และนั่นก็คือ การประชาสัมพันธ นั่นเอง

ที่มาของการประชาสัมพันธ ซึ่งเป็นที่เชื่อถือและอ้างอิงกันแทบทุกสมัยในอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ได้แก่ ที่มาจาก Edward L. Bernays นักวิชาการประชาสัมพันธแห่งสหรัฐอเมริกา ผู้ใ้ชื่อว่า เป็นผู้คนควาและรวบรวม ตลอดจนสร้างทฤษฎีการประชาสัมพันธให้เป็นที่แพร่หลายมากที่สุด<sup>22</sup> Bernays เป็นผู้ใ้คนคิดว่า การประชาสัมพันธเกี่ยวข้องของ

กับสถาบันทางการเมือง โดยสาเหตุจาก Public Opinion ในหนังสือชื่อ "Crystallizing Public Opinion" ซึ่งจัดพิมพ์ขึ้นในนิวยอร์ก เมื่อปี 1923 โดยเขาได้อธิบายถึงประชาชาติทั้งแอฟริกาและโรมันโบราณ มาจนถึงยุโรปสมัยกลาง จนกระทั่งถึงสมัยปฏิวัติในสหรัฐอเมริกา และสงครามกลางเมืองของสหรัฐ โดยให้ข้อสังเกตว่า เหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ประชาชนมีบทบาทรวมอยู่ด้วยเสมอ ดังนั้น การปกครองของรัฐจะต้องพึงเสียงประชาชาติ และวิธีที่จะรับฟัง รับทราบความคิดเห็นของประชาชนทั้งประเทศ ก็โดยการใช้อำนาจประชามติ เป็นเครื่องมือ<sup>23</sup> ซึ่งรายละเอียดเหล่านี้ ผู้เขียนจะไม่กล่าวถึง เพราะมีเรื่องราวที่ยาวมาก และไม่มีเวลาพอที่จะกล่าวถึงเรื่องนี้แต่ประการใด ผู้เขียนประสงค์เพียงจะให้ทราบที่มาของการประชามติโดยสังเขป พอให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญของการประชามติในอดีตเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม Edward L. Bernays เป็นเพียงนักวิชาการผู้คนคิด และรวบรวมไว้ซึ่งทฤษฎีของการประชามติเท่านั้น แต่ผู้ใช้ให้กำเนิดของการประชามติ บุคคลผู้ถือกันว่าเป็นผู้ให้กำเนิดของการประชามติ เป็นอีกผู้หนึ่งซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

### 1.3.2. กำเนิดการประชามติสมัยใหม่

ตามที่ได้อธิบายที่มาของการประชามติในอดีตแล้วพอสังเขปนั้น มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า การประชามติในอดีตยังมีได้กล่าวชื่อชัดว่าเป็น การประชามติ แต่ปรากฏอยู่เพียงวิธีการเท่านั้น ที่ทำให้เราตีความความหมายได้ว่า เป็นการประชามติ แต่ในอดีตนั้น ยังมีความสับสนกันอยู่มากระหว่าง การประชามติ การโฆษณา การติดต่อสื่อสารและการแจ้งความ เพราะลักษณะการกระทำเหล่านี้ปะปนกันอยู่ ยังไม่มีผู้แยกออกให้เห็นชัด จึงเป็นเรื่องของการประชามติในอดีต

<sup>23</sup> Ibid., p.41

ในสมัยต่อมา ประมาณปี 1900 เป็นต้นมา อันเป็นยุคที่กิจการด้าน  
 ธุรกิจในประเทศต่าง ๆ ที่มีความเจริญทางอุตสาหกรรมโดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา บรรดา  
 นายทุน พ่อค้า นักธุรกิจต่าง ๆ เริ่มตระหนักว่า สมัยของการปิดหูปิดตาประชาชน หรือ  
 "The public be damned" ควรจะผ่านไปได้แล้ว การดำเนินงานด้านธุรกิจของ  
 เขาจะได้ผลก็ต้องได้รับความสนับสนุนจากประชาชน และการจะให้ประชาชนสนับสนุน ก็ต้อง  
 มีการให้ข่าวสารแก่ประชาชนด้วย จึงเป็นสมัยของ "The public be informed"  
 ระยะเวลา<sup>24</sup>

สมัยของ The public be informed เกิดขึ้นเพราะ  
 นักหนังสือพิมพ์หนุ่มชาวอเมริกันคนหนึ่ง ชื่อ Ivy Ledbetter Lee บุคคลสำคัญ  
 คนหนึ่งของสหรัฐอเมริกา ในฐานะที่ได้รับการยกย่องว่าเป็น "บิดาของการประชาสัมพันธ์  
 สมัยใหม่" (Father of modern public relations)

ไอวี ดี เป็นบุตรของนายกเทศมนตรี เมืองจอร์เจีย สำเร็จการศึกษา  
 ทางด้านวารสารศาสตร์จากมหาวิทยาลัยพรินซ์ตัน สหรัฐอเมริกา เมื่อเรียนจบเขาได้เข้า  
 ทำงานเป็นผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ในกรุงนิวยอร์ก ถึง 5 ปี จึงหันอาชีพมาทำงานร่วมกับพรรค  
 การเมืองในฐานะโฆษกของพรรค เขาได้ทำให้ Seth Low หัวหน้าพรรคของเขา  
 ชนะคู่แข่งในการเลือกตั้ง เพื่อดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี เมืองนิวยอร์ก และเขาได้  
 ประสบผลสำเร็จกับงานด้านนี้หลายครั้ง จนกระทั่งได้รับตำแหน่งสูงในพรรคค็โมแครท โดย  
 ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายโฆษณาการแห่งชาติระหว่างการรณรงค์แข่งขันเลือกตั้งประธานาธิบดี  
 ในปี 1904<sup>26</sup>

002246

<sup>24</sup> Edward L. Bernays, op.cit., p.69

<sup>25</sup> Bertrand R. Canfield, op.cit., p.63

<sup>26</sup> Herbert Lloyd, op.cit., p.4



ปี 1906 ไอวี ลี ประสบความสำเร็จในตำแหน่งงานของเขา  
อีกครั้งหนึ่ง เมื่อคนงานอุตสาหกรรมเหมืองถ่านหินนัดหยุดงาน และมีการประท้วงเรียกร้อง  
ความเป็นธรรมอย่างรุนแรง ไอวี ลี ซึ่งขณะนั้นตั้งสำนักงานประเภท press agent  
เพื่อทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ให้หนังสือพิมพ์และหน่วยงานต่าง ๆ ใ้ทำหน้าที่ใกล้เคียง โดย  
ทำความเข้าใจกับกรรมกรผ่านทางผู้นำกลุ่มกรรมกร และทำให้เหตุการณ์สงบลงได้ควยดี  
เป็นการแสดงให้เห็นว่าเหตุร้ายเกิดขึ้นจากการขาดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง  
และประชาชนทั่วไป การทำหน้าที่เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับคนงานเหมือง  
ถ่านหินได้สำเร็จนี้ ทำให้ Lee ได้รับการกล่าวขวัญ และยกย่องว่าเป็นบิดาของการ  
ประชาสัมพันธ์ จากคนทั่วไปในสมัยนั้น

และหลังจากเหตุการณ์นี้เอง Lee จึงได้ประกาศเผยแพร่กิจการ  
สำนักงานประชาสัมพันธ์ของเขา โดยส่งไปยังบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ทุกฉบับในเมือง  
เรียกว่า "Declaration of Principles" เพื่อเตือนให้นักหนังสือพิมพ์และสำนักงาน  
ประชาสัมพันธ์อื่น ๆ สังวรว่า ควรมีการเผยแพร่ข่าวสารแก่ประชาชนโดยไม่ปิดบัง  
ความว่า 27

"ที่นี่ไม่ใช่สำนักงานลับ เราทำงานอย่างเปิดเผย โดยมีจุดมุ่งหมาย  
ที่จะเสนอข่าวโดยไม่ปิดบัง และที่นี่ไม่ใช่สำนักงานโฆษณาควย งานของเราคือการให้  
รายละเอียดของข่าวสารอันเป็นสาระอย่างตรงไปตรงมา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับอะไร  
ก็ตาม..."

---

<sup>27</sup> Quoted in Sherman Morse, "An Awakening in Wall Street", American Magazine, Volume 12 L, September 1906, p.460

(แปลโดยผู้เขียน)

กล่าวโดยย่อ แผนงานของเราเปิดเผยทุกอย่าง ไม่ว่าจะ เป็นความ  
 เกี่ยวพันกับธุรกิจหรือประชาชนทั่วไป เพื่อที่จะสนับสนุนสถาบันหนังสือพิมพ์และประชาชน  
 ให้มีการ เสนอข่าวสาร เกี่ยวกับ เรื่องราวอันทรงคุณค่าและน่าสนใจสำหรับประชาชน"

จากข้อความนี้ กล่าวกันว่า เป็นการปฏิวัติเปลี่ยนรูปแบบการประชา-  
 สัมพันธ์ใหม่ที่ เกี่ยว และ เป็นที่มาของการหนังสือพิมพ์สัมพันธ์อันทรงประสิทธิภาพของทุกวันนี้  
 ภาย หลายฝ่ายต่างยอมรับหลักการของเขา ความเชื่อเก่า ๆ ที่ว่า ประชาชนโง่เขลา  
 ไม่จำเป็นต้องให้รู้อะไร (Public be damned) ก็เปลี่ยนเป็น ประชาชนควรรู้  
 ข่าวสารต่าง ๆ (Public be informed)

ชื่อเสียงของไอวี่ ดี โทงดังมากในยุคนั้น เขาได้รับมอบงานอันสำคัญ ๆ  
 ให้ปฏิบัติอยู่เสมอ และเขาก็ปฏิบัติลงไปด้วยดี เป็นต้นว่า ในปี 1906 เป็นผู้แสดงข่าว  
 ของบริษัทรถไฟเพนซิลเวเนีย<sup>28</sup> ปี 1914 เป็นผู้ประสานงานกิจการธุรกิจของมหาเศรษฐี  
 John D. Rockefeller เผยแพร่ชื่อเสียงของมหาเศรษฐีผู้นี้ไปทั่วโลกในฐานะ  
 นักบุญผู้เมตตาคนยากจนทั่วโลก<sup>29</sup> และในปีเดียวกัน ลีก็ได้รับตำแหน่งกรรมการแถลง  
 ข่าวสารของสหรัฐ (Committee of Public Information) ทำหน้าที่ชี้แจงเหตุผล  
 ในการร่วมสงครามของสหรัฐ ในสงครามโลกครั้งที่ 1<sup>30</sup>

ไอวี่ ดี ทำงานโดยสำนักเสมอว่า งานของเขา คือ การสร้างความ  
 ราบรื่นให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เขาไม่เคยเห็นแก่ประโยชน์ของนายจ้างโดยไม่คำนึงถึงประชาชน  
 การปฏิบัติงานของไอวี่ ดี ถือกันว่าเป็นการปฏิวัติเปลี่ยนโฉมของการประชาสัมพันธ์ในอดีต  
 ไปสู่การประชาสัมพันธ์สมัยใหม่ในระบบยุควิถี (Two-way process) คือการเผยแพร่  
 ข่าวสารจากสถาบันไปสู่สังคม และในขณะเดียวกันก็สะท้อนความคิดของสังคมกลับเข้าสู่สถาบันด้วย

<sup>28</sup> Cutlip & Center, op.cit., p.34

<sup>29</sup> Ibid., p.33

<sup>30</sup> Ibid., p.33

ซึ่งต่างกับงานในสมัยต้น ๆ ที่เป็นเพียงการโฆษณาเผยแพร่ (publicity) คือเผยแพร่ จากสถาบันไปสู่สังคมทางเดียว

ไอวี ลี เป็นคนแรกที่กำหนดคำใช้คำว่า "publicity (การโฆษณาเผยแพร่) กับ คำว่า "advertising" (การแจ้งความหรือโฆษณาสินค้า) เพื่อแสดงถึงความแตกต่างกับ คำ "Public Relations" ซึ่งคำทั้งสองก็ได้ใช้มาจนทุกวันนี้<sup>31</sup>

ส่วนคำว่า "Public Relations" นั้น ผู้ที่กำหนดใช้ขึ้นเป็นคนแรก ไม่ใช่ Ivy Lee แต่เป็น Theodore Newton Vail ประธานองค์การ-โทรศัพทและโทรคมนาคมอเมริกัน ได้ใช้คำนี้เป็นคนแรกและเป็นครั้งแรก ในปี 1908 คำนี้ปรากฏอยู่ในรายงานประจำปีขององค์การ ซึ่ง Vail เป็นผู้เขียนรายงานนั้น<sup>32</sup> Theodore Newton Vail ผู้นี้ ต่อมาได้รับการยกย่องในฐานะผู้บุกเบิกวิชาการประชาสัมพันธ์ผู้หนึ่ง เช่นเดียวกับ Lee และ Bernays

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การประชาสัมพันธ์ที่แท้จริงและถูกต้องตามหลักของการประชาสัมพันธ์ มีกำเนิดในประเทศสหรัฐอเมริกา ในสมัยปี ค.ศ. 1900 - 1919 และมีวิวัฒนาการในทางความเจริญก้าวหน้าขึ้นเป็นลำดับ จนกล่าวได้ว่าเป็นความเจริญรวดเร็วยิ่งกว่าในประเทศอื่นใด เพราะมีเครื่องมือทางเทคโนโลยี อันสามารถใช้เป็นสื่อของการประชาสัมพันธ์ เกิดขึ้นอีกมากมาย และในขณะเดียวกันในประเทศอื่น ๆ ในยุโรป ก็ได้มีวิวัฒนาการทางด้านการประชาสัมพันธ์ เจริญขึ้นเช่นเดียวกัน มีการค้นคว้ากับงานสาขาใหม่เป็นอันมาก

<sup>31</sup> Ralph M. Hower, The History of an Advertising Agency, (Cambridge: Harvard University Press, 1939), p.p. 297 - 298

<sup>32</sup> Edward L. Bernays, op.cit., p.55

ส่วนในประเทศไทย การประชาสัมพันธ์เริ่มแพร่หลายเข้ามาในระยะเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี พ.ศ. 2475 พร้อม ๆ กับการปกครองระบอบประชาธิปไตย และมีวิวัฒนาการที่ซำมาก เพราะข้อจำกัดหลายประการทางคานระบอบการปกครอง เพราะการประชาสัมพันธ์ของรัฐนั้นยอมควบคู่ไปกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยของรัฐ เพราะมีหลักการที่เหมือนกันอย่างหนึ่ง คือ การแสดงออกซึ่งประชาธิปไตย ประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยที่แท้จริง จึงมีความเจริญก้าวหน้าทางคานการประชาสัมพันธ์มากกว่าประเทศที่เป็นประชาธิปไตยแต่เพียงในนาม ซึ่งผู้เขียนจะไ้กล่าวถึงการประชาสัมพันธ์ในประเทศไทยและการประชาสัมพันธ์กับการบริหารงานของรัฐในบทนี้ต่อไป

### 1.3.3. การประชาสัมพันธ์ในประเทศไทย

#### ก. อดีต

การประชาสัมพันธ์ในประเทศไทยในอดีตถ้าเปรียบเทียบกับการประชาสัมพันธ์ของต่างประเทศสมัยโบราณที่เริ่มต้นด้วยการใช้ทาทาง ภาษาพูด ภาษาเขียน เป็นลำดับมานั้น คนไทยก็มีวิธีการที่เรียกไ้ว่าเป็นการประชาสัมพันธ์ในอดีตมา เช่นเดียวกัน กล่าวคือเริ่มตั้งแต่การใช้วิธีป่าวประกาศ ประชุมราษฎรในสมัยก่อนสุโขทัย พอถึงสมัยสุโขทัย ซึ่งพอขุนรามคำแหงมหาราชได้ทรงประดิษฐ์ตัวอักษรไทยขึ้นใน พ.ศ. 1826 จึงมีการใช้ภาษาเขียนในการสัมพันธ์ติดต่อกัน โดยในยุคกรุงศรีอยุธยา มีวรรณคดี กาพย์ กลอน บทเพลงขับร้องที่เผยแพร่ เกียรติคุณของผู้นำ และเป็นการบอกเรื่องราวในสมัยนั้น เช่นเดียวกับกรีกและโรมันโบราณ จนกระทั่งถึงสมัยรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 2326 - ปัจจุบัน) ในระยะรัชกาลที่ 4 และที่ 5 ซึ่งเป็นระยะที่มีคนไทยเดินทางไปศึกษาต่างประเทศกันมาก โดยเฉพาะในยุโรปและอเมริกา ซึ่งเริ่มมีกลิ่นไ้ของการปกครองระบอบใหม่ คือระบอบประชาธิปไตยแพร่หลายเข้ามาในหมู่คนไทยแต่ยังไม่มากนัก รัชกาลที่ 5 และรัชกาลที่ 6 จึงทรงให้เสรีภาพทางคานความคิดเห็นแก่ประชาชนมากขึ้น โดยผ่านทางหนังสือพิมพ์ ซึ่งรัชกาลที่ 6 ทรงสนับสนุนให้การจัดทาหนังสือพิมพ์ขึ้นในยุคนี้ โดยพระองค์ทรงจัดทำเองด้วย และบรรดาเชื้อพระวงศ์ ตลอดจนขุนนาง

ข้าราชการผู้มีการศึกษาในยุคนั้น ช่วยกันจัดทำขึ้น จนมีหนังสือพิมพ์จำหน่ายในรัชสมัย  
รัชกาลที่ 6 เป็นจำนวนมากกว่าสมัยใด<sup>33</sup> ซึ่งการให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น  
ดังกล่าวนี้ ถือได้ว่าเป็นวิธีการหนึ่งของการประชาสัมพันธที่ที่เกิดขึ้นในยุคนั้น

จนกระทั่งในรัชกาลที่ 7 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง  
จากระบอบกษัตริย์หรือสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นการปกครองโดยประชาชนในระบบ  
ประชาธิปไตย โดยการปฏิวัติ ในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 เมื่อมีการจัดตั้งคณะรัฐบาล  
คณะราษฎรขึ้นปกครองประเทศ โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแล้ว  
ฝ่ายบริหารเห็นความจำเป็นที่จะให้หน่วยดำเนินงานเพื่อความมั่นคงแน่นแฟ้นให้แก่การ  
ปกครองระบอบใหม่ เพื่อให้ฐานะของประเทศไทยเป็นที่ไว้วางใจของนานาประเทศ  
ให้ประชาชนได้ทราบถึงความเคลื่อนไหวในการบริหารบ้านเมืองของตน เพราะการ  
ปกครองโดยใช้รัฐธรรมนูญเป็นหลัก เป็นของใหม่สำหรับประเทศไทย คั้งที่พันเอกหลวง-  
พลสิทธิพิชัย อธิบดีกรมโฆษณาการ ได้กล่าวไว้ว่า<sup>34</sup>

"...การเปลี่ยนวิธีการปกครองอย่างพลิกหน้ามือเป็นหลังมือนี้ ประชาชน  
ในขณะนั้นจะมีคนที่พอใจและนิยมชมชอบอยู่ประมาณร้อยละ 25 ที่ไม่พอใจทั้งนอกหน้าและ  
ในหน้ามีประมาณร้อยละ 15 ส่วนอีกร้อยละ 60 ไม่รู้ไม่ชื้ออะไรด้วยเลย

ฝ่ายบริหารจึงต้องดำเนินการให้ประชาชนร้อยละ 60 นั้น ได้รู้ว่  
มีส่วนใดอะไรจากการปกครองระบอบนี้บ้าง...."

<sup>33</sup> คำบรรยายวิชาประวัติศาสตร์ความเป็นมาของหนังสือพิมพ์ โดย ดร.เกษม  
ศิริสัมพันธ์ บรรยายแก่นักศึกษาคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 5, พ.ศ. 2516

<sup>34</sup> คำบรรยายเรื่องภารกิจของงานประชาสัมพันธ์ของรัฐ โดย พันเอก  
หลวงพลสิทธิพิชัย บรรยายทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย, วันที่ 2  
กันยายน 2477



ด้วยตนเอง คณะรัฐบาลจึงดำริให้จัดตั้งหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐขึ้น  
ทำหน้าที่เผยแพร่และให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องการปกครองระบอบประชาธิปไตย ให้  
ประชาชนเกิดความนิยมชมชอบในระบอบการปกครอง ซึ่งหน่วยงานนั้นในปัจจุบันได้แก่กรมประชา-  
สัมพันธ์ และผู้เขียนจะกล่าวความละเอียดในเรื่องนี้ในหัวข้อต่อไป โดยถือว่ากำเนิดของหน่วย  
งานประชาสัมพันธ์ของรัฐแห่งนี้เป็นจุดเริ่มต้นของการประชาสัมพันธ์ในประเทศไทย

### ข. ปัจจุบัน

เมื่อฝ่ายบริหารได้ดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐขึ้น  
เป็นครั้งแรกนั้น ผู้เขียนจะถือกำหนดว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการประชาสัมพันธ์สมัยใหม่ในประเทศ  
ไทยด้วย เพราะก่อนหน้านี้ ยังไม่มีการดำเนินงานประชาสัมพันธ์อย่างจริงจัง เช่นนี้มาเลยใน  
ประเทศไทย การกล่าวถึงหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐจึงเป็นการกล่าวถึงการดำเนินงาน  
ประชาสัมพันธ์ในประเทศไทยด้วย ซึ่งหน่วยงานแห่งนี้มีประวัติความเป็นมาเป็นลำดับย่อ ๆ  
ดังนี้ 35

3 พฤษภาคม 2476 รัฐบาลได้จัดตั้งหน่วยงานประชาสัมพันธ์ขึ้นแห่งหนึ่ง  
ชื่อว่า กองการโฆษณา 36 เป็นหน่วยงานอิสระ ขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี ที่ทำการตั้งอยู่ ณ ตึก  
ชั้นบนของกรมศิลปากร คานตรงข้ามประตูไชยศรี มีหัวหน้ากองการโฆษณาเป็นผู้บังคับ  
บัญชา มีฐานะเป็นกรมอิสระ

9 ธันวาคม 2476 เปลี่ยนชื่อกองการโฆษณา เป็นสำนักงานโฆษณาการ  
มีฐานะเป็นทบวงการเมือง เทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และได้ย้ายที่ทำการมาอยู่  
ที่ถนนราชดำเนิน เชิงสะพานผ่านพิภพลีลา ซึ่งเป็นที่ตั้งทำการมาจนถึงปัจจุบัน

5 กรกฎาคม 2483 เปลี่ยนชื่อสำนักงานโฆษณาการ เป็น กรมโฆษณาการ  
สังกัดเคม

35 รัชศักดิ์ วัฒนพานิช, การประชาสัมพันธ์กับความมั่นคงแห่งชาติ, เอกสาร-  
วิจัยส่วนบุคคล ของนักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่น 13 ประจำปีการศึกษา 2513 -  
2514 หน้า 3

36 ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงทบวงกรม พุทธศักราช 2476  
ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 50, วันที่ 12 พฤษภาคม 2476, หน้า 177

8 มีนาคม 2495 เปลี่ยนชื่อจากกรมโฆษณาการ เป็น กรมประชาสัมพันธ์ และใช้จนถึงปัจจุบัน สังกัดเคม

1 มกราคม 2497 กรมประชาสัมพันธ์ย้ายสังกัดจากสำนักนายกรัฐมนตรีไปสังกัดในทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง

พ.ศ.2512 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรีใหม่และให้กรมประชาสัมพันธ์กลับไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีตามเดิม จนกระทั่งปัจจุบันนี้

จากประวัติย่อการก่อตั้งหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐในประเทศไทย ซึ่งปัจจุบัน คือ กรมประชาสัมพันธ์ นั้น จะเห็นได้ว่า คำว่า "การประชาสัมพันธ์" เพิ่งจะเป็นที่รู้จักกันในประเทศไทยเมื่อประมาณ พ.ศ.2495 หรือ 20 กว่าปีมานี้เอง ก่อนหน้านั้นเรารู้จักกันแต่คำว่า "โฆษณา" และเมื่อมีการเปลี่ยนชื่อกรมโฆษณาการ เป็น กรมประชาสัมพันธ์ เพื่อให้สอดคล้องกับงานที่กรมปฏิบัติ อันเป็นงานประชาสัมพันธ์ที่แท้จริง มีโฆษณา ประชาชนจำนวนมากจึงมีความเข้าใจว่า การโฆษณากับการประชาสัมพันธ์เป็นอย่างเดียวกัน แต่ที่แท้แล้ว การโฆษณาเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการประชาสัมพันธ์เท่านั้น<sup>37</sup> การโฆษณาเป็นการมุ่งประโยชน์ฝ่ายเดียว คือประโยชน์ของผู้โฆษณา ไม่ว่าจะ เป็นโฆษณาธรรมดาหรือโฆษณาชวนเชื่อก็ตาม ส่วนการประชาสัมพันธ์เป็นสิ่งที่มุ่งให้เกิดประโยชน์ทุกฝ่าย คือ ฝ่ายที่ดำเนินการ และฝ่ายผู้รับ กรมประชาสัมพันธ์กำเนิดขึ้นโดยวัตถุประสงค์

---

<sup>37</sup> ดร.วิทย์ ศิวะศรียานนท์, "การประชาสัมพันธ์ของรัฐในปัจจุบัน" รายงานการสัมมนาทางวิชาการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ครั้งที่ 1 18 - 20 สิงหาคม 2514. (พระนคร : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2515), หน้า 119

ที่จะดำเนินงานประชาสัมพันธ์ของรัฐ เป็นตัวแทนหรือศูนย์กลางการประชาสัมพันธ์ของทุกกระทรวงทบวงกรม กล่าวคือ เป็นตัวแทนของรัฐบาลนั่นเอง ซึ่งถ้าเปรียบเทียบกับการประชาสัมพันธ์ของรัฐในประเทศอื่นแล้ว จะเห็นความแตกต่างกันหลายประการ ประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนมากหน่วยราชการแต่ละแห่งจะมีหน่วยประชาสัมพันธ์ของตนเอง เช่นในประเทศอังกฤษ ทุกกระทรวงทบวงกรม จะมีเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ประจำอยู่ทุกแห่ง เช่นเดียวกับในสหรัฐอเมริกา ซึ่งหน่วยงานทุกระดับของเธอจะต้องมีเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์เป็นส่วนหนึ่ง ซึ่งถ้าเปรียบเทียบกับการปกครองก็เปรียบได้กับการปกครองแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) และประเทศที่มีลักษณะการประชาสัมพันธ์แบบกระจายทุกหน่วยงาน ก็มักเป็นประเทศที่มีการปกครองแบบกระจายอำนาจด้วย ซึ่งเป็นการถูกต้องตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

การประชาสัมพันธ์ของรัฐในประเทศไทยจึงเปรียบได้กับการปกครองแบบรวมอำนาจไว้ในส่วนกลาง (Centralization) เพราะรัฐบาลถือว่า คนไทยยังไม่รู้จักการปกครองตนเองในแบบประชาธิปไตย จึงรวมอำนาจการปกครองไว้ในส่วนกลางทุกอย่าง รวมทั้งการประชาสัมพันธ์ด้วย ซึ่งทางปฏิบัติย่อมเกิดข้อบกพร่องได้ง่าย เพราะกรมประชาสัมพันธ์จะรู้ความประสงค์ของกระทรวงทบวง กรมต่าง ๆ ไปไม่ได้ทุกอย่าง จะดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้หน่วยราชการต่าง ๆ ได้ ก็เพียงเท่าในขอบเขตความร่วมมือและความสะดวกที่หน่วยราชการนั้น ๆ อำนวยให้เท่านั้น รูปการจึงเป็นว่า กรมประชาสัมพันธ์ดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้รัฐบาลเป็นส่วนรวม เช่น โฆษณา ส่งเสริม อธิบายชี้แจงนโยบายการปฏิบัติของรัฐบาลที่เป็นส่วนรวม แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่โดยเฉพาะของหน่วยราชการต่าง ๆ กรมประชาสัมพันธ์ไม่สามารถล่วงรู้ได้<sup>38</sup>



เมื่อกล่าวมาถึงตรงนี้ ผู้เขียนจึงใคร่จะเสนอความเห็น ว่า หน่วยงานของรัฐทุกกระทรวงทบวงกรม ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค สมควรที่จะจัดตั้งหน่วยประชาสัมพันธ์ขึ้นโดยเฉพาะทุกแห่ง หรือแม้เพียงเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ก็ยังดี โดยให้หน่วยหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวนี้ปฏิบัติงานด้านประชาสัมพันธ์โดยตรง เพียงอย่างเดียว ที่กล่าวเช่นนั้น ก็เพราะปรากฏอยู่เสมอว่า เจ้าหน้าที่ในตำแหน่งประชาสัมพันธ์ของส่วนราชการหลายแห่ง ต้องทำหน้าที่ที่ขัดตามแต่ผู้บังคับบัญชาจะสั่งให้ปฏิบัติ กล่าวได้ว่า มีส่วนราชการน้อยแห่งที่จะเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ทำงานประชาสัมพันธ์เพียงอย่างเดียว ซึ่งรายละเอียดในประการนี้จะได้อธิบายต่อไปในหัวข้อนักประชาสัมพันธ์ ในบทนี้

เหตุที่ผู้เขียนเสนอความคิดเห็นเช่นนี้ เพราะว่า ผู้ที่จะทำหน้าที่เผยแพร่เรื่องราว การปฏิบัติงาน และนโยบายของส่วนราชการใด ก็ควร เป็นผู้ที่ทำงานอยู่ในส่วนราชการนั้น เพื่อที่ตนจะทำได้โดยถูกต้องและเต็มที่ ซึ่งอันที่จริง เคยปรากฏว่าผู้ทำงานในหน่วยงานนั้นเองยังไม่มีความรู้ลึกซึ้งถึงนโยบายและแผนงานของหน่วยงานของตนทั้งหมดควยเข้าไป ซึ่งเกิดจากข้อจำกัดหลายประการ เป็นต้นว่า ไม่อยู่ในระดับชั้นยศที่ส่งพอที่จะล่วงรู้นโยบายระดับบริหารได้ เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว จะหวังให้กรมประชาสัมพันธ์ล่วงรู้นโยบายของหน่วยราชการทุกแห่ง เพื่อทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ให้ได้อย่างไร

ก่อนที่จะกล่าวถึงการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานของรัฐต่อไป ควรจะไต่ทราบถึงภารกิจหลักของกรมประชาสัมพันธ์ เพื่อประกอบการพิจารณาศึกษาการดำเนินงานของหน่วยงานแห่งนี้ด้วย

ภารกิจหลักของกรมประชาสัมพันธ์กำหนดไว้ดังนี้ 39

---

39 พลเอก กฤษ อดุลกันต์, "กรมประชาสัมพันธ์" ที่ระลึกวันสถาปนากรมประชาสัมพันธ์ ครบรอบ 40 ปี 3 พฤษภาคม 2516, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2516), ไม่ปรากฏเลขหน้า

1. ทำหน้าที่อธิบายชี้แจงและเผยแพร่นโยบายวัตถุประสงค์ การปฏิบัติ  
งานของรัฐบาลต่อประชาชน
2. กระทำตนให้เป็นศูนย์ บริการข่าวสารที่เกี่ยวกับรัฐหรือหน่วยงาน  
สาธารณะใด ๆ กับเป็นหน่วยงานทางราชการที่จะทำหน้าที่เผยแพร่ข่าวสารระหว่างรัฐบาล  
กับประชาชน
3. แสวงหาหรือคำเนิงานเรียกร้องความสนใจ ความสัมพันธ์  
จากประชาชน ด้วยเครื่องมือเผยแพร่หรือสื่อมวลชนที่เหมาะสม เพื่อให้เข้าถึงประชาชนได้  
อย่างกว้างขวาง
4. ให้บริการและบริหารงานวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ ตลอดจน  
สื่อมวลชนอื่น ๆ ตามความเหมาะสม
5. ให้บริการทางวิชาการประชาสัมพันธ์และประสานงานกิจการต่าง ๆ  
ของรัฐหรือรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเฉพาะกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดด้วย
6. รวบรวมและวิเคราะห์วิจัยข้อมูล ข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับความ  
เปลี่ยนแปลงในท่าทีของประชาชนทั่วไป หรือกลุ่มพิเศษที่เกี่ยวข้องกับงานของรัฐหรือรัฐบาล
7. วางแผนเสนอแนะและบริหารงานด้านข่าวสารของรัฐ เพื่อให้บรรลุ  
ถึงซึ่งความรับผิดชอบของการประชาสัมพันธ์ของรัฐ ให้เป็นผลดีที่สุดของรัฐหรือรัฐบาล
8. สร้างสรรความร่วมมือสนับสนุนจากประชาชนต่อการบริหารงาน  
ของรัฐ
9. เผยแพร่ข่าวสาร นโยบาย และความเป็นไปของประเทศไทยแก่  
ประเทศอื่นที่มีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน
10. การปฏิบัติงานจิตวิทยาแห่งชาติ ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์อันอาจเป็น  
ภัยต่อความสงบของประเทศ

พิจารณาตามภารกิจหลักของกรมประชาสัมพันธ์ จะเห็นได้ว่า เป็นการ  
ปฏิบัติงานเพื่อสถาบันหรือรัฐนั่นเอง และเพื่อประชาชนด้วย อีกทั้งภารกิจหลายประการ  
ก็เป็นไปเพื่อแสวงหาความสัมพันธ์ร่วมมือจากประชาชน โดยสลับตัวรับฟังกระแสประจามติ

และที่ท่าของประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม งานประชาสัมพันธ์ที่เห็นได้ชัดเจนของกรมประชาสัมพันธ์ ก็คือ การเผยแพร่ผลงานของรัฐบาล จนทำให้กรมประชาสัมพันธ์ได้รับคำประณามอยู่เสมอว่า เป็นกระบอกเสียงของรัฐบาล เพราะข่าวสารที่ได้รับจากสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ของกรมประชาสัมพันธ์ ส่วนใหญ่จะเป็นข่าวการดำเนินงานของรัฐบาล ความคืบหน้าในการปฏิบัติงาน การแถลงผลงาน ไปจนถึงการแถลงแก่ข่าวของรัฐบาล ซึ่งย่อมเป็นการแถลงแต่ในทางที่ดี ผลงานที่ประสบความสำเร็จ เท่านั้นนั้นอันเป็นเหตุให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ในหน้าหนังสือพิมพ์ ตลอดจนวารสารต่าง ๆ อยู่เสมอว่า กรมประชาสัมพันธ์มีไต่หาหน้าที่ดำเนินงานประชาสัมพันธ์อย่างแท้จริง หากแต่ทำหน้าที่โฆษณารัฐบาลเท่านั้น ซึ่งการโฆษณานั้น คนทั่วไปก็มองไปในแง่ไม่ดีว่าเป็นการบิดเบือนความจริง

กรณีที่ว่า กรมประชาสัมพันธ์เป็นกระบอกเสียงของรัฐบาลนั้น ผู้เขียนเห็นว่า เป็นความจริงบางส่วน โดยเฉพาะในสมัยของรัฐบาลคณะปฏิวัติทุกสมัย ทั้งนี้เพราะรัฐบาลแต่กิจการขอที่จะใช้อำนาจในการบริหารงานได้อย่างเต็มที่ กรมประชาสัมพันธ์เป็นหน่วยงานหนึ่งในสังกัดของรัฐบาล มีใช้หน่วยงานอิสระ จึงต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามคำบัญชาของรัฐบาล โดยเฉพาะเหตุการณ์ที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 กรมประชาสัมพันธ์ได้รับการโจมตีอย่างรุนแรงที่สุดจากประชาชนทุกกลุ่ม จนถึงกับมีผู้กล่าวว่า กรมประชาสัมพันธ์ได้ทำลายวิชาการประชาสัมพันธ์ลงอย่างสิ้นเชิง<sup>40</sup> นั้น ถ้าหากพิจารณากันอย่างถี่ถ้วนเป็นธรรมดาแล้ว ก็ย่อมจะทราบเหตุผลได้คือว่า การปฏิบัติงานของกรมประชาสัมพันธ์ที่ขาดความเป็นกลางนั้น ก็เพราะกรมประชาสัมพันธ์ เป็นเพียงหน่วยงานหนึ่งในสังกัดของรัฐบาล เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ก็ได้แก่ข้าราชการซึ่งย่อมต้องปฏิบัติงานตามคำสั่งจากผู้นั่งบังคับบัญชา

<sup>40</sup> กวิช สืบสนธิ, "กรมประชาสัมพันธ์ควรมองตัวเองบ้างเป็นไร" วารสาร-นิเทศสาร ฉบับที่ 4 ปีที่ 2 ประจำเดือนตุลาคม 2516, หน้า 35

ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขให้การประชาสัมพันธ์ของรัฐในประเทศไทยมีลักษณะของการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ที่แท้จริง โดย

1. เปลี่ยนฐานะของกรมประชาสัมพันธ์ให้เป็นหน่วยงานอิสระในรูปของทบวงการเมือง โดยไม่ต้องสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เช่นในปัจจุบัน และให้ป็นองค์การประชาสัมพันธ์กลางของรัฐที่มีนโยบายอิสระในการบริหารงานของตนเอง
  3. ให้หน่วยงานทุกกระทรวงทบวงกรมทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจัดตั้งหน่วยประชาสัมพันธ์ของตนเอง ทำหน้าที่เผยแพร่ผลงาน นโยบายของหน่วยงานของตน และตรวจสอบความต้องการของประชาชนในกรณีที่เกี่ยวข้องกับงานของหน่วยงานของตน โดยร่วมมือประสานงานกับองค์การประชาสัมพันธ์กลางของรัฐ
- ตามข้อ 1 ควย

การประชาสัมพันธ์ เขามาสู่ประเทศไทยประมาณ 40 กว่าปีแล้ว แต่ดูเหมือนว่า การประชาสัมพันธ์ในประเทศไทยยังอยู่กับที่แทบจะไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงนักในค่านานราชการ เมื่อ พ.ศ. 2476 กองโฆษณาการตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่อบรมสั่งสอนให้ประชาชนรู้จัก "ประชาธิปไตย" ในฐานะเป็นระบอบการปกครองใหม่ของไทย ปัจจุบัน พ.ศ. 2516 กรมประชาสัมพันธ์กำลังทำหน้าที่เผยแพร่ประชาธิปไตยตามโครงการใหม่ร่วมกับนิสิตนักศึกษา โดยผ่านทางทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ แต่ครั้งนี่มีความแตกต่างกันตรงที่กรมประชาสัมพันธ์มิได้เป็นผู้ริเริ่มดำเนินงานเอง หากแต่ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นเจ้าของโครงการนี้ ส่วนกรมประชาสัมพันธ์เป็นเพียงผู้ให้ความร่วมมือเท่านั้น ทั้งนี้เพราะความเชื่อถือที่ประชาชนมีต่อกรมประชาสัมพันธ์เสื่อมลง จึงทำให้รัฐบาลมิได้มอบหมายงานที่ควรจะเป็นหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ให้ในครั้งนี่

#### 1.4. การประชาสัมพันธ์กับการบริหารงานของรัฐ

ในตอนที่ 1.3. ได้กล่าวถึงวิวัฒนาการของการประชาสัมพันธ์จากอดีตมาจนถึงการประชาสัมพันธ์สมัยใหม่ในปัจจุบัน สิ่งหนึ่งที่เห็นได้ชัดจากการศึกษาในตอนดังกล่าวถึงนี้ คือ การประชาสัมพันธ์เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นควบคู่กับการบริหารงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ในระบบประชาธิปไตย กล่าวได้ว่า การประชาสัมพันธ์เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานของรัฐบาล และเป็นเครื่องมืออันสำคัญยิ่งในการบริหารและการปกครองประเทศด้วย การบริหารงานของรัฐบาลที่จะกล่าวในบทนี้ หมายถึงการบริหารประเทศ ไม่ใช่การบริหารงานราชการอย่างเดียว

การประชาสัมพันธ์เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารด้วย เหตุผลที่ว่า <sup>41</sup>

1. รัฐบาลในระบบประชาธิปไตย จำเป็นต้องรายงานต่อประชาชนของตน
2. การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพนั้นต้องการความร่วมมือของประชาชน

อธิบายได้ว่า ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ฝ่ายบริหารจะต้องได้รับความร่วมมือสนับสนุนจากประชาชน และจำเป็นต้องเป็นที่เชื่อถือของประชาชนทั้งประเทศด้วย โดยที่คณะรัฐบาลเป็นรัฐบาลของประชาชน ฝ่ายบริหารจำเป็นจะต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบถึงนโยบายการบริหาร ตลอดจนรายงานความก้าวหน้าหรืออุปสรรคของการดำเนินงานตามนโยบายต่าง ๆ โดยให้ข้อเท็จจริง ตลอดจนเหตุผลโดยละเอียด และโดยตลอดไปว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย แม้เพียงเล็กน้อย หรือจะริเริ่มการดำเนินงานใหม่ก็ตาม เพื่อที่ประชาชนจะได้ไม่เกิดความเคลงใจในการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร ได้ทราบความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ของรัฐบาล เพราะความเคลื่อนไหวและการดำเนินงานของรัฐบาลนั้น ย่อมเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับภาวะความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศด้วย การรายงานของรัฐบาลต่อประชาชนดังกล่าวนี้นี้ ทำได้โดยวิธีทางแห่งการประชาสัมพันธ์ ไม่ว่าจะ เป็นโดยหน่วยงานประชาสัมพันธ์กลางของรัฐ หรือโดยฝ่ายประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานแต่ละแห่งของรัฐเองก็ตาม

---

<sup>41</sup> สะอาด ศันศุภผล, "การประชาสัมพันธ์สำหรับนักบริหาร" ที่ระลึกนักศึกษาหลักสูตรเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ ฝ่ายอำนวยการ รุ่น 6, (พระนคร : โรงพิมพ์กรมการทหารสื่อสาร, 2509), หน้า 13



ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประชาชนย่อมมีสิทธิเสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็น เพื่อการมีส่วนร่วมในการปกครอง ฉะนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ ฝ่ายบริหารจะได้ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบข้อเท็จจริงในการบริหารงานแห่งรัฐให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ รายงานหรือสถิติตัวเลขในการบริหารงานที่ควรเปิดเผยได้ พึงยึดถือ เป็นสิ่งที่ควรแจ้งให้ทราบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เหตุผลในการที่จะต้องปฏิบัติหรือถือเป็นหลัก การแห่งนโยบาย ควรจะแถลงอย่างละเอียดที่จะให้ประชาชนเข้าใจและบัง เกิดความเลื่อมใส ในความร่วมมือด้วย

การที่รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยรายงานต่อประชาชนโดยวิถีทางแห่งการ ประชาสัมพันธ์นั้น ย่อมจะต้องเพิ่มเติมเหตุผลในการชักชวนให้ประชาชนมีส่วนร่วมให้ความ สนิบสนุนและความร่วมมือแก่รัฐบาล ดังที่ อับราฮัม ลินคอล์น ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา เคยกล่าว ไว้ว่า <sup>42</sup> "ความคิดเห็นของประชาชนนั้น เป็นทุกสิ่งทุกอย่าง ด้วยสิ่งนี้ จะไม่มีอะไรล้มเหลว เลย หากปราศจากสิ่งนี้ จะไม่มีอะไรสำเร็จไปได้เลย"

ฉะนั้น การประชาสัมพันธ์ของฝ่ายบริหาร จะต้องมุ่งหมายที่จะทำให้ ประชาชนเห็นดี เห็นชอบ และยินดีที่จะให้ความร่วมมือสนับสนุน เป็นคนว่า ในกรณีต้นนโยบาย การบริหารใดกระทบกระเทือนต่อประโยชน์สุขของกลุ่มชนส่วนน้อย แต่เป็นผลดีต่อประโยชน์ สุขของชนส่วนรวม กลุ่มชนส่วนน้อยนั้นจะได้ให้ความร่วมมือเสียสละประโยชน์สุขส่วนตัว เพื่อ ชนส่วนรวม ถ้าหากว่าฝ่ายบริหารจะมีการประชาสัมพันธ์ที่ดีให้ประชาชนมีความเข้าใจใน ความมุ่งหมายของนโยบายนั้น

---

<sup>42</sup> อ้างโดย สมพร เทพสิทธิ์า, การอภิปรายเรื่องบทบาทของงานประชาสัมพันธ์ในการบริหารธุรกิจ, ในการสัมมนาทางวิชาการประชาสัมพันธ์แห่งชาติครั้งที่ 1 ณ กรมประชาสัมพันธ์ 18 - 20 สิงหาคม 2514

การสนับสนุนร่วมมือของประชาชนที่กล่าวนี้ นอกจากจะแสดงออกโดยการปฏิบัติ ตามด้วยความเห็นชอบกับนโยบายที่รัฐบาลแถลงแล้ว ยังแสดงออกได้โดยการ เสนอความคิดเห็น ความต้องการของตนไปยังรัฐบาล โดยวิถีทางแห่งการประชาสัมพันธ์ เช่นเดียวกัน ซึ่ง หน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐจะต้องมีแผนงานที่ทำหน้าที่รับความคิดเห็นของประชาชน โดยเฉพาะ และต้องทำเนิงานออกสำรวจวิจัยกระแสความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการ บริหารงานของฝ่ายรัฐบาล แล้วนำผลการวิจัยนี้ไปประกอบการบริหารงานของรัฐบาล เพื่อให้ การบริหารงานของรัฐสอดคล้องกับประชามติของประชาชนโดยส่วนรวม และหน่วยงาน ประชาสัมพันธ์ของรัฐก็จะทำหน้าที่ เป็นสื่อกลางการติดต่อสัมพันธ์จากรัฐบาลไปสู่ประชาชน และจากประชาชนขึ้นไปสู่คณะรัฐบาล ในลักษณะ Two-way process อันเป็นลักษณะ ของการบริหารงานของรัฐบาลในระบบประชาธิปไตย 43

นอกจากการประชาสัมพันธ์จะมีความเกี่ยวข้องกับงานบริหารของรัฐในแง่ของ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชนโดยตรงแล้ว การประชาสัมพันธ์ยังมีบทบาทต่อการ บริหารงานของรัฐอีกประการหนึ่ง คือการ เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยจะกล่าวให้เห็นดังนี้

การบริหารงานของรัฐในระบบประชาธิปไตย ประกอบด้วยฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี และกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เป็นผู้รับผิดชอบในการวางนโยบายการบริหาร ต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักของรัฐ และอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาฯ ซึ่งประชาชนได้เลือกตั้งขึ้นมาเป็นตัวแทนเพื่อ ควบคุมนโยบายการบริหาร ตลอดจนการปฏิบัติงานตามนโยบายต่าง ๆ และเสนอความคิดเห็น ปรับปรุงนโยบายและการบริหารงานตามนโยบายให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ คณะรัฐบาล

43 พนม ทินกร ณ อยุธยา, "การประชาสัมพันธ์ : เครื่องมือสำคัญของการ บริหารงานรัฐบาล" วารสารนิเทศสาร ฉบับที่ 8 ปีที่ 2 มีนาคม 2517, หน้า 4

จะต้องดำเนินการตามสัมพันธภาพอย่างใกล้ชิดกับฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อแถลงนโยบายแห่งการบริหารที่จะดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ เพื่อขอความสนับสนุนในหลักการแห่งนโยบายจากสภา  
 ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สนับสนุน งานของฝ่ายบริหารจะต้องหยุดชะงัก และอาจเกิดความล่าช้าลง แต่ถ้าวฝ่ายนิติบัญญัติเข้าใจนโยบายหรือปัญหาต่าง ๆ ใ้ถูกต้องโดยแจ่มแจ้งตามรายงานของฝ่ายบริหาร ก็อาจจะเห็นด้วยโดยง่าย ดังนั้น ในการที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือ ความกลมเกลียวราบรื่น หรือสร้างศรัทธา ความนิยม ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายบริหารสามารถจะใช้หลักการประชาสัมพันธ์ เป็นเครื่องมือช่วยเหลือ  
 ในการนี้ การประชาสัมพันธ์ เช่นว่านี้ จะต้องมึลักษณะ เป็นโครงการใหญ่ที่มีแผน มีนโยบาย และมีเหตุผลประกอบโดยละเอียด รวมทั้งความมุ่งหมายในการดำเนินงานโดยชัดแจ้ง เพื่อสร้างความเชื่อถือและความร่วมมือจากฝ่ายนิติบัญญัติ และในขณะเดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติก็จำเป็นต้องใช้หลักการประชาสัมพันธ์ดังกล่าวต่อฝ่ายบริหารด้วย ตามหลัก Two-way process ของการประชาสัมพันธ์ โดยในกรณีที่ไม่เห็นด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติก็จะต้องใช้เหตุผลข้อเท็จจริงต่าง ๆ ตอบโต้ในทางสร้างสรรค์ แนะนำการปรับปรุง ไม่ใช่มุ่งทำลายหักล้างกันแต่เพียงฝ่ายเดียว

ส่วนการปกครองระบอบเผด็จการนั้น ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติอาจดำเนินไปอย่างราบรื่น โดยลักษณะการใช้อิทธิพลของฝ่ายบริหารควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติให้ความเห็นสอดคล้องกับตน ซึ่งในกรณีเช่นนี้ การประชาสัมพันธ์จะลดความสำคัญลงไปมาก และอาจไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้เลยก็เป็นได้

การประชาสัมพันธ์มีบทบาทกับประเทศชาติในระดับการบริหาร และการปกครองของรัฐทั้งที่กล่าวมาแล้ว แต่ในประเทศไทย ยังมีผู้เข้าใจความหมายของงานประชาสัมพันธ์อย่างลึกซึ้งไม่มากนัก ถึงแม้ว่าจะมีผู้รู้จักและนำคำว่า ประชาสัมพันธ์ ไปใช้อย่างกว้างขวางทั่วไป แต่มักจะถูกนำไปใช้ในลักษณะที่บิดเบือนออกไป ใ้ใช้ลักษณะของการประชาสัมพันธ์ที่แท้จริงไม่ งานประชาสัมพันธ์ในเมืองไทยไม่อาจแยกออกไ้จากงานโฆษณา หรือการป่าวประกาศเพื่อเรียกร้องความสนใจ ภาพความเข้าใจของคนส่วนมากก็มักจะอยู่ที่โฆษณา เวที

หรืออย่างตึกคือ การนั่งโต๊ะคอยตอบข้อซักถามประจำวัน 46 ซึ่งปัจจุบันในหน่วยราชการ  
อีกหลายต่อหลายแห่งก็ยังจำกัดงานประชาสัมพันธ์ของตนไว้เพียงงานติดต่องาน - สอบถาม  
ทั้ง ๆ ที่งานประชาสัมพันธ์นั้นจัดเป็นส่วนหนึ่งของงานบริหาร หัวหน้าหน่วยประชาสัมพันธ์  
จะต้องเข้าใจงานของหน่วยราชการของตนอย่างซาบซึ้งทุกแง่มุม อย่งในประเทศ  
อังกฤษ หัวหน้าหน่วยประชาสัมพันธ์ ซึ่งเรียกว่า Public Relations Officer จะต้อง  
เข้าร่วมประชุมในการประชุมระดับผู้บริหารของหน่วยราชการนั้น ๆ เป็นประจำ และเป็น  
ที่ปรึกษาทางประชาสัมพันธ์ของหัวหน้าหน่วยราชการ บางทีก็ต้องทำหน้าที่แถลงข่าวแทน  
หัวหน้าหน่วยราชการเองด้วย แต่เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ของหน่วยราชการไทยมักจะไม่  
โอกาสล่วงรู้เรื่องราวต้นลึกหนาบางของนโยบายของหน่วยราชการของตนมากนัก ได้แต่  
ทำหน้าที่ไปตามที่ได้รับคำสั่งมากกว่า เมื่อเป็นเช่นนี้ เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ของไทยก็  
ไม่สามารถทำให้ประชาชนเข้าใจและเห็นใจการดำเนินงานของหน่วยราชการนั้นได้ และไม่มี  
โอกาสเข้าเสนอความคิดเห็นต่อผู้บังคับบัญชาชั้นสูง ว่าควรดำเนินการประชาสัมพันธ์ของ  
หน่วยอย่างไร

เรื่องความเข้าใจผิดเกี่ยวกับงานประชาสัมพันธ์เหล่านี้ ควรจะได้รับการ  
แก้ไขโดยเร็ว โดยเฉพาะสำหรับหน่วยงานราชการ กรมประชาสัมพันธ์ก็ได้เล็งเห็นความ  
บกพร่องในข้อนี้ จึงจัดตั้งโรงเรียนการประชาสัมพันธ์ขึ้น ทำหน้าที่ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ  
งานประชาสัมพันธ์ของหน่วยราชการต่าง ๆ ทุกแห่งทั่วประเทศ เพื่อเผยแพร่ความเข้าใจ  
เรื่องงานประชาสัมพันธ์ และแนะนำแนวทางปฏิบัติงานด้านนี้ให้ถูกต้องขึ้น ตลอดจนฝึกอบรม  
ให้เกิดความชำนาญในการปฏิบัติงานด้วย ซึ่งเรื่องของการฝึกอบรมจะกล่าวถึงในตอนที่ 2  
และจะกล่าวถึงการฝึกอบรมที่ปฏิบัติอยู่ ณ โรงเรียนการประชาสัมพันธ์ในตอนที่ 3 ต่อไป.

---

46 อัสศิริ ชรรณโชติ, "งานที่แท้จริงของนักประชาสัมพันธ์" วารสารนิเทศสาร  
ฉบับที่ 8 ปีที่ 2 มีนาคม 2517, หน้า 12

## สรุป

ในบทที่ 1 กล่าวถึงเรื่องของการประชาสัมพันธ์ ซึ่งมีความหมายถึงการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างสถาบันของสังคมกับกลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกันทั้งสองฝ่าย ในลักษณะของการติดต่อแบบสองทาง หรือ Two-way process โดยมีหลักสำคัญ คือ การบอกกล่าวเผยแพร่ การป้องกันและแก้ไขความเข้าใจผิด การวัดกระแสความคิดเห็นของประชาชน และมีความมุ่งหมายเพื่อสร้างความนิยม กับเพื่อป้องกันชื่อเสียง การประชาสัมพันธ์มีวิวัฒนาการมาจากอดีตตั้งแต่สมัยที่ยังไม่มีภาษาพูดเป็นลำดับมา นักวิชาการประชาสัมพันธ์ส่วนใหญ่มีความเชื่อว่า การประชาสัมพันธ์ที่แท้จริงมีที่มาจากตั้งแต่สมัยกรีกยุครุ่งเรือง โดยความคิดของนักปรัชญากรีก ชื่อ Aristotle ส่วนนักวิชาการประชาสัมพันธ์ยุคแรกเริ่มในราวปี ค.ศ. 1900 - 1920 Edward L. Bernays มีความเชื่อว่าการประชาสัมพันธ์ เกิดขึ้นจากประจําติ

ในยุคเดียวกันกับ Bernays มีนักหนังสือพิมพ์หนุ่มชาวอเมริกัน ได้เป็นผู้บุกเบิกงานประชาสัมพันธ์ยุคใหม่ที่ใช้กันมาจนถึงปัจจุบัน ได้แก่ Ivy Ledbetter Lee ผู้ซึ่งได้รับการยกย่องว่าเป็น "บิดาแห่งการประชาสัมพันธ์สมัยใหม่" โดยเขาได้ปฏิวัติรูปแบบของการประชาสัมพันธ์ใหม่ให้เป็นไปในลักษณะของการติดต่อสองทาง ซึ่งแพร่หลายในสหรัฐอเมริกา ยุโรป และประเทศไทย

การประชาสัมพันธ์ในประเทศไทยตั้งแต่อดีต เช่นเดียวกับกับการประชาสัมพันธ์ของต่างประเทศในสมัยโบราณ คือ เริ่มต้นจากการใช้ทางในการติดต่อสัมพันธ์กัน ส่วนการประชาสัมพันธ์ยุคปัจจุบันในประเทศไทย เริ่มต้นจากการจัดตั้ง "กองการโฆษณา" เป็นหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐเป็นครั้งแรกในปี 2476 แต่จนกระทั่งถึงปัจจุบัน การประชาสัมพันธ์ในประเทศไทยก็ยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร เพราะเป็นการประชาสัมพันธ์แบบรวม (Centralization)

การประชาสัมพันธ์มีความสำคัญต่อการบริหารงานของรัฐในฐานะ เป็นเครื่องมือ  
ของฝ่ายบริหาร ในการเรียกร้องความสนับสนุนจากประชาชน และฝ่ายนิติบัญญัติด้วย การ  
ประชาสัมพันธ์จึงมีความจำเป็นมากในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่มีความจำเป็น  
น้อยในระบบการปกครองแบบเผด็จการ อย่างไรก็ตาม การประชาสัมพันธ์เป็นสิ่งจำเป็น  
สำหรับการบริหารและการปกครอง จึงควรได้รับการส่งเสริมและพัฒนางานด้านนี้ให้แพร่หลาย  
มากขึ้นโดยเฉพาะในประเทศไทย.