

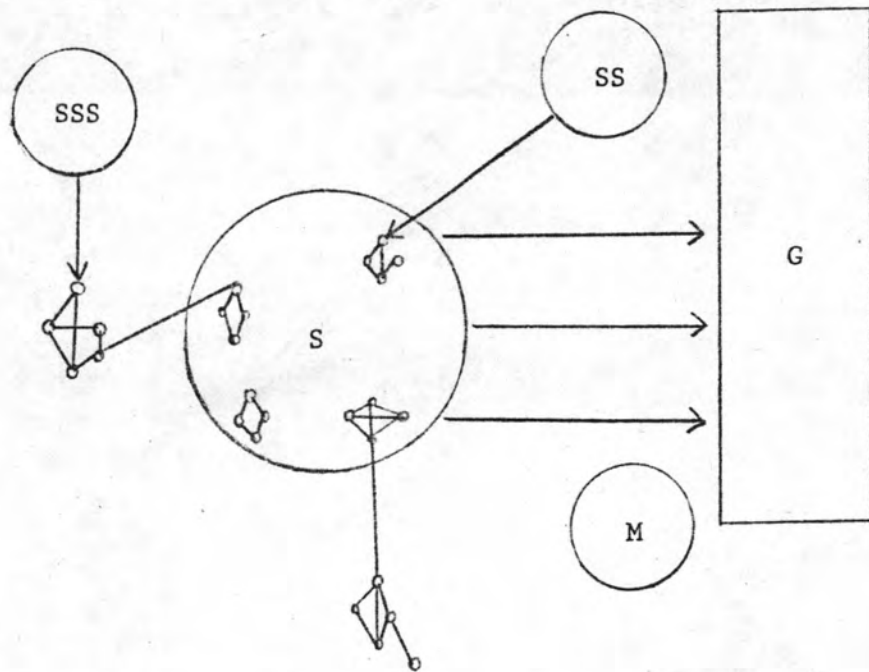


บทที่ 2

วรรณกรรมและ เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ความหมายของการประชาสัมพันธ์

การประชาสัมพันธ์นั้น นับเป็นการสื่อสารรูปแบบหนึ่งในองค์กรหรือหน่วยงาน เพื่อสร้างหรือดำรงไว้ซึ่งความสัมพันธ์อันดีระหว่างกลุ่มคนภายในองค์กร และระหว่างองค์กรกับคนภายนอก เพื่อให้หน่วยงาน เข้าถึงสิ่งแวดล้อมภายนอกและเพื่อสร้างภาพพจน์ที่ดีขององค์กร โดยการให้ข่าวสารและชักจูงใจแก่กลุ่ม เป้าหมาย เพื่อให้เกิดทัศนคติ ความคิด และกระทำตามที่วัตถุประสงค์ทางการประชาสัมพันธ์ได้กำหนดไว้ สามารถเขียนแผนภูมิให้มองเห็นได้ว่าการประชาสัมพันธ์มีบทบาทอย่างไร ในหน่วยงาน



- | | | |
|-----|---|----------------------------|
| S | = | ระบบรวม |
| SS | = | ระบบย่อยภายในหน่วยงาน |
| SSS | = | ระบบย่อยภายนอกหน่วยงาน |
| M | = | วิธีการที่จะไปถึง เป้าหมาย |
| G | = | จุดมุ่งหมาย |

จากแผนภูมิดังกล่าว S แทน System คือระบบรวม ซึ่งอาจหมายถึงบริษัท สหพันธ์ รัฐบาล หรือองค์กรใดก็ได้

SS เป็นระบบย่อยในระบบรวมซึ่งหมายถึงหน่วยงานย่อยในหน่วยงานใหญ่ เช่น อาจหมายถึง แผนกหรือฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งในทางการประชาสัมพันธ์ มักจะแบ่งหน่วยงานเป็นบุคคล กลุ่มต่าง ๆ และถือว่าบุคคลกลุ่มต่าง ๆ นี้มีบทบาทที่สัมพันธ์กัน ก้าวกำก้นตลอดจนขัดแย้งกัน ลักษณะทั้ง 3 นี้เป็นที่มาของความแตกต่างตามธรรมชาติของพฤติกรรมในองค์กรแต่ละแห่ง ธรรมชาติดังกล่าว เป็นพื้นฐานของความสำ เร็จและความล้มเหลวขององค์กร

SSS เป็นระบบย่อยภายนอกหน่วยงานที่มีความสัมพันธ์กับระบบภายใน ระบบย่อยที่ว่านี้ จะเป็นระบบสื่อมวลชน ผู้บริโภค ครอบครัวของพนักงาน เป็นต้น

G เป็นเป้าหมาย ซึ่งอาจรวมไว้ทั้งเป้าหมายขององค์กรและเป้าหมายทางการ ประชาสัมพันธ์

M เป็นวิธีการ (Means) ในอันที่จะจุดใจหรือผลักดันในระบบทั้งระบบ ประสานงาน กันอย่างดี และดำเนินไปสู่จุดมุ่งหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุด วิธีการที่ว่านี้ คือ วิธีการทางการประชาสัมพันธ์นั้นเอง (จาระไน แกลโกศล 2531 : 4-5)

ส่วนBernays(1955:7) ผู้ที่มีชื่อเสียงในวงการประชาสัมพันธ์ของสหรัฐอเมริกา ให้ความหมายว่า เป็นการเผยแพร่ข่าวสารความรู้ให้ประชาชนได้รับทราบ เป็นการชักชวนให้ ประชาชนมีส่วนสนับสนุนและเห็นชอบกับความมุ่งหมายการดำเนินงานของสถาบัน และยังช่วย กำหนดแนวความคิดของประชาชนและสถาบันให้มีส่วนประสานคล่องต้องกัน

ทั้งนี้พอจะทำให้ทราบได้ว่า งานด้านประชาสัมพันธ์ เป็นเรื่องที่ต้องมีการดำเนินงาน การติดต่อสื่อสาร เพื่อที่จะสาธยายให้ผู้คนได้รู้จักหรือรับทราบถึงคุณลักษณะหรือภาพพจน์ของ หน่วยงานนั้น ความหมายของงานประชาสัมพันธ์จึงน่าจะเป็นรูปแบบของหน่วยงานที่มีการ สื่อสารสองทาง(Two-way communications)ระหว่างหน่วยงานกับผู้ที่เฝ้ามองความสำเร็จ ของหน่วยงานนั้น ซึ่งรูปแบบของการสื่อสารส่วนมากดำเนินการไป เพื่อสร้างความ เข้าใจ เกี่ยว กับหน่วยงาน เพื่อให้สนับสนุนวัตถุประสงค์ หรือ เพื่อให้มีความเห็นสอดคล้องกับนโยบาย และ เพื่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกับหน่วยงานนั้น

คุณลักษณะของนักประชาสัมพันธ์

งานประชาสัมพันธ์ที่หวังผลสำเร็จ อาจจะมีมากกว่าการดำเนินงานสื่อสารหรือรูปแบบขององค์กรทางประชาสัมพันธ์ แต่จะต้องเกี่ยวข้องกับนโยบายและความรับผิดชอบระดับสูง เช่นเดียวกันกับที่ระดับผู้จัดการส่วนใหญ่จะเน้นที่คุณสมบัติตามหน้าที่ เช่น ผู้จัดการด้านการคลังก็จะบริหารการเงินเก่ง ผู้จัดการฝ่ายผลิตก็จะเชี่ยวชาญด้านการผลิตในการพัฒนานโยบายด้วยประชาสัมพันธ์ก็เหมือนกันที่ต้องการบุคคลที่มีฝีมือระดับอาชีพในการรับผิดชอบงานประชาสัมพันธ์ (Rogers, 1987 : 4) หรืออย่างน้อยก็ต้องเป็นผู้ที่มีการศึกษาพอสมควร ซึ่ง Cutlip and others (1985 : 11) ได้สำรวจคุณลักษณะของนักประชาสัมพันธ์ในสหรัฐอเมริกา พบว่าบุคคลที่ทำงานประชาสัมพันธ์ส่วนมากมีการศึกษา 2 ระดับคือ จบการศึกษาระดับอนุปริญญาตรีกับปริญญาขึ้นไป และส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มีการศึกษาเกี่ยวกับสื่อสารมวลชนถึงกว่า 40 เปอร์เซ็นต์ รองลงมาจะเป็นพวกที่ศึกษามาทางด้านภาษาและทางด้านบริหารธุรกิจตามลำดับ

นอกจากจะมีผู้กล่าวถึงงานประชาสัมพันธ์ในแง่ที่ควรจะเป็นผู้มีพื้นฐานความรู้เช่นไรแล้วในด้านของคุณสมบัติ เฉพาะตัวสำหรับผู้ที่ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์จะต้องมีหรือเป็น วิธีชลวิทริคนกุล (2526 : 449) อ้างถึงทัศนะของ Doug Newson และ Alan Scott ว่า นักประชาสัมพันธ์ ควรมีคุณสมบัติดังนี้

1. มีความเข้าใจดีในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์
2. มีความสามารถในการพูด ได้อย่างคล่องแคล่ว
3. เป็นคนช่างสังเกต เรียนรู้ได้เร็ว และมีความจำดี
4. มีความซื่อตรงและกล้าที่จะทำในสิ่งที่ถูก
5. มีระเบียบวินัยควบคุมตนเองได้
6. มีความคิดสุขุมรอบคอบ
7. มีความคิดริเริ่มใหม่ ๆ เสมอ
8. รู้จักคิดและแก้ไขสถานการณ์ในยามฉุกเฉินได้ดี
9. มีความสามารถในการเขียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ
10. มีความสามารถแยกแยะในการจัดระเบียบข่าวสาร
11. มีความรู้ในการดำเนินงานประชาสัมพันธ์อย่างดี

12. มีความรู้ด้านจิตวิทยา ปรัชญา การปกครอง ฯลฯ
13. มีความสามารถในการจัดระเบียบตนเองและผู้อื่น
14. รู้จักขั้นตอนการทำงาน
15. มีความสามารถเป็นนักการทูตได้บางโอกาส
16. บางครั้งนักประชาสัมพันธ์ ก็ต้องทำหน้าที่เป็นครูสั่งสอน แนะนำ
17. ไม่เห็นด้วยกับฝ่ายบริหารโดยอัตโนมัติ

การดำเนินงานประชาสัมพันธ์

องค์กรทุกแห่งไม่ว่าจะเป็นของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจหรือเอกชน ย่อมจะต้องมีหน้าที่ในการดำเนินงานตามนโยบายของตนเองให้บรรลุวัตถุประสงค์(วิรัช ลภีรัตนกุล 2526 : 215) การประชาสัมพันธ์จึงเป็นกลไกหนึ่งที่ถูกนำมาใช้เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรเป็นไปอย่างราบรื่น การประชาสัมพันธ์เป็นกระบวนการซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนใหญ่ ๆ 4 ขั้นตอนด้วยกันคือ

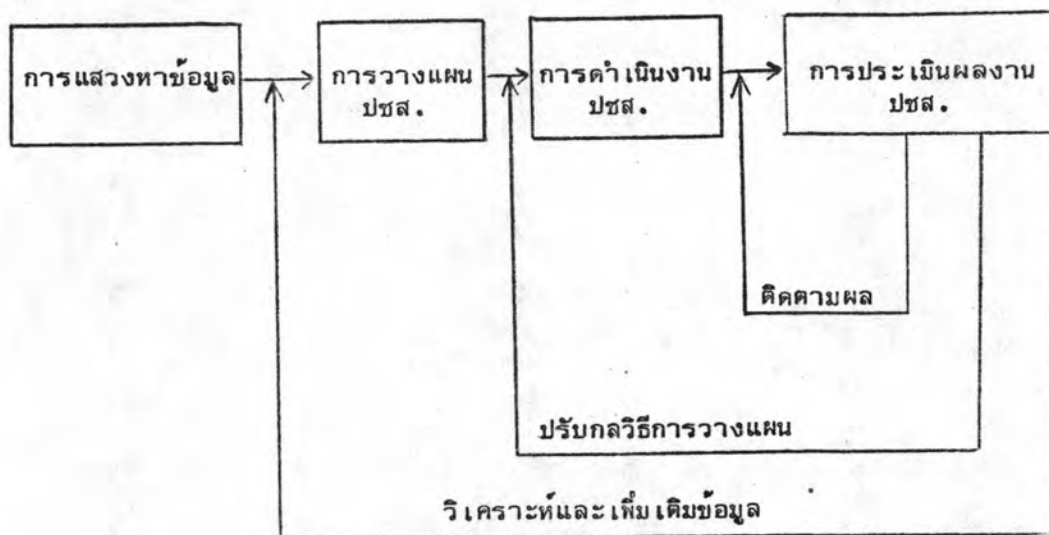
1. การแสวงหาข้อมูล(fact findings) เป็นการค้นคว้าหาข้อมูล ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ได้รับมาจากการพูดคุย การสัมภาษณ์ อภิปราย การสำรวจ วิจัย การสัมภาษณ์ เพื่อค้นหาทัศนคติของประชาชนที่มีต่อองค์กร

2. การวางแผน (planning) เป็นการดำเนินการต่อจากขั้นแรก โดยนำเอาทัศนคติ ความคิดเห็นของประชาชนที่ค้นคว้า รวบรวมมาได้ มาพิจารณาวางแผนกำหนดนโยบายขององค์กร

3. การดำเนินงานตามแผน (implementation) เมื่อได้มีการวางแผนแล้วก็จะปฏิบัติตามแผนที่วางไว้ไปยังประชาชน กลุ่มเป้าหมายโดยอาศัยวิธีการสื่อสารในรูปแบบต่าง ๆ ตามสถานการณ์และกลุ่มเป้าหมายที่กำหนดไว้

4. การประเมินผล (assessment) เป็นการวัดผลการดำเนินงานว่าที่ได้ดำเนินการไปนั้น ประสพผลสำเร็จบรรลุผลแค่ไหน

การดำเนินการประชาสัมพันธ์จะประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ซึ่งจะขาดขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งไปเสียมิได้ เพราะทั้ง 4 ขั้นตอนนั้น มีความต่อเนื่อง เกี่ยวโยงกันตามแผนภาพข้างล่างนี้



กระบวนการประชาสัมพันธ์ (ยุบล เบ็ญจรงค์กิจ, 2531)

ความจำเป็นในการดำเนินการประชาสัมพันธ์ (ประสานจิตต์ ลัมโกคา 2526 : 3-4)

1. ประชาชนไม่รู้จักชื่อเสียงเกียรติคุณ และไม่เห็นคุณค่าหรือประโยชน์ของกิจการหน่วยงานนั้น
2. องค์กรที่ดั่งขึ้นมาหรือดำเนินการอยู่ ขาดการยอมรับ ประชาชนไม่ให้ความสนใจ ไม่สนับสนุนกิจการ ขาดสัมพันธภาพที่ดีกับประชาชน
3. ประชาชนเกิดความเข้าใจผิด ไม่ได้รับข่าวสาร หรือได้รับข่าวสารที่ไม่ตรงต่อข้อเท็จจริง ทำให้เกิดการเข้าใจผิด ซึ่งอาจเกิดปฏิกิริยารุนแรง ต่อต้านขัดขวางการดำเนินงานขององค์กร
4. องค์กรมีปัญหาในการทำความเข้าใจกับประชาชนที่เกี่ยวข้องในเรื่องการเผยแพร่ข่าวสาร เช่น ไม่มีการเผยแพร่ข่าวสาร หรือกิจกรรมขององค์กร
5. มักเกิดช่องว่างในด้านความรู้ ความเข้าใจ ระหว่างผู้บริหารกับผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานนั้น
6. เกิดการแข่งขันในการบริการธุรกิจ การดำเนินงานที่เหมือนหรือคล้ายกัน ฝ่ายใดสามารถ สร้างความเชื่อถือ ศรัทธา ได้มากกว่าอีกฝ่ายหนึ่งก็จะเป็นผลดี

7. ผู้บริหารตลอดจนผู้ปฏิบัติงานในองค์กร ต้องการคำแนะนำในการปรับปรุงตนเองให้เหมาะสมในด้านการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับสาธารณะ เพื่อให้เกิดผลดีต่อการดำเนินงานขององค์กร

ทั้งหมดนี้ ทำให้มองเห็นได้ว่า การประชาสัมพันธ์มีบทบาทต่อองค์กรแทบทุกหน่วยงาน เนื่องจากสภาพสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้น ประชากรมีจำนวนมากขึ้น ความจำเป็นในการติดต่อสื่อสารเพื่อให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจอันถูกต้องค้ำกัน มีความสัมพันธ์อันดีค้ำกัน ที่จะอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข การประชาสัมพันธ์จึง เข้ามามีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานในองค์กรต่าง ๆ

การประชาสัมพันธ์องค์กรของรัฐบาล

การประชาสัมพันธ์รัฐบาล หมายถึง การประชาสัมพันธ์ของหน่วยราชการ ซึ่ง อาจจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยราชการในภูมิภาค ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าว จะใช้วิธีกระจายข่าวสาร การเผยแพร่ชี้แจง เกี่ยวกับนโยบาย การดำเนินงาน ผลงานต่าง ๆ ตลอดจนโดยวิธีอื่นใดที่จะช่วยเสริมสร้างความเข้าใจอันดี และชื่อเสียงเกียรติคุณของหน่วยราชการนั้นไปสู่ประชาชน เพื่อให้ได้รับความร่วมมือร่วมใจและความนิยมจากประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในการสร้างสรรค์ผลสำเร็จแก่ของหน่วยราชการนั้นและของประเทศชาติโดยส่วนรวม (วิรัช ลภีรัตนกุล, 2526 : 390)

และ เหตุผลสำคัญที่องค์กรของรัฐบาลต้องดำเนินการประชาสัมพันธ์กับประชาชน นำจะมีอยู่หลายประการด้วยกัน Cutlip และ Center กล่าวว่ารัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยต้องมีหน้าที่รายงานกิจกรรมของรัฐต่อประชาชน และประการสำคัญการบริหารของฝ่ายปกครองจะประสบผลสำเร็จได้ต้องอาศัยความร่วมมือและการสนับสนุนจากประชาชน

นอกจากนี้ Black ได้ให้ความเห็นว่า ภารกิจอันสำคัญยิ่งของฝ่ายปกครองที่จะต้องดำเนินการประชาสัมพันธ์คือ จะต้องมีการรายงานข่าวสารต่อประชาชนอย่างสม่ำเสมอ ได้แก่ การแจ้งนโยบาย ความเคลื่อนไหวในกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งผลงานของฝ่ายปกครอง และการให้ข่าวสารที่เป็นความรู้ต่อประชาชนอย่างสม่ำเสมอ (ชาคริต จุลกะเสวี, 2530 : 495)

หน้าที่ของการประชาสัมพันธ์ขององค์กรของรัฐบาล (จิตรราภรณ์ สุทธิวร เศรษฐ์, 2528 : 13)

1. ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางแลกเปลี่ยนคิดค้นข่าวสาร และประสานงานระหว่างหน่วยงานและภายในองค์กรของรัฐ
2. ทำหน้าที่แจ้งข่าวสารและให้การศึกษาเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐ และการปฏิบัติการบริหาร ที่รัฐดำเนินการ
3. มีหน้าที่ในการศึกษาและตรวจวัดผลเพื่อหาประชาคม อัน เป็นช่องทางที่ประชาชนจะได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นอันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหาร ในการตัดสินใจแก้ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น ซึ่งมีผลถึงการปรับปรุงระเบียบกฎ เกณฑ์พระราชกำหนด และเป็นที่ยอมรับปฏิบัติมากขึ้น
4. มีหน้าที่สร้างสัมพันธ์ภาพกับข้าราชการทุกระดับในหน่วยงานเดียวกัน และหน่วยงานอื่นตลอดรวมถึงประชาชนภายนอกในภาคธุรกิจ เอกชน อันได้แก่ สื่อมวลชน นักธุรกิจ นักเรียน นักศึกษา ประชาชนทั่วไป
5. ทำหน้าที่สร้างสัมพันธ์ภาพกับทุกฝ่าย อันจะเป็นแหล่งสนับสนุนให้แก่องค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามที่เกิดภาวะวิกฤต หรือความขัดแย้ง
6. หน้าที่ในการนำนโยบายมาวางแผน และกำหนดกิจกรรมการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสภาพสังคม และสถานการณ์ความจำเป็น
7. หน้าที่ในการสร้างทัศนคติของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานให้ถูกต้องและลดความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นให้น้อยลง
8. ในด้านการเมืองในระบอบประชาธิปไตย การประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานรัฐบาล มีหน้าที่เป็นผู้ทำการณรงค์ การออกเสียงเลือกตั้ง

นอกจากการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานของรัฐจะมีหน้าที่ดังกล่าวแล้ว การประชาสัมพันธ์ยังดำเนินไปเพื่อวัตถุประสงค์

1. เพื่อแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องในหน่วยงานของรัฐบาล และก้าวไปสู่สังคมที่ทันสมัย

2. ให้ประชาชนได้รู้ข่าวสารการบริหารงานของรัฐบาลอย่างแท้จริง เพื่อเป็นที่ยอมรับและสนับสนุนจากประชาชน
3. เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ได้บริการประชาชนอย่างเต็มที่ อันนำมาซึ่งผลประโยชน์ร่วมกัน
4. เพื่อให้ประชาชนได้แสดงความรู้สึกนึกคิดต่อผู้บริหาร
5. ประชาชนติของประชาชนจะย้อนกลับไปยังองค์กรของรัฐบาล และได้้นำข้อเสนอแนะเหล่านั้นมาพิจารณาว่าควรจะทำเนิการอย่างไรต่อไป
6. เพื่อชักจูงให้ประชาชน เข้าใจ ระเบียบข้อบังคับในการบริหารงานของรัฐบาล
7. เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น รัฐบาลต้องการความช่วยเหลือร่วมใจจากประชาชน

รูปแบบโครงสร้างขององค์กรประชาสัมพันธ์ขององค์กรรัฐบาล

การจัดรูปแบบโครงสร้างขององค์กร ทางด้านการประชาสัมพันธ์ของแต่ละองค์กร จะแตกต่างกันออกไปตามลักษณะงานหรือภารกิจ องค์กรที่มีขอบข่ายงาน เล็กก็จัดองค์การประชาสัมพันธ์ค่อนข้าง เล็ก แต่ถ้าองค์กรมีขนาดใหญ่ ขอบข่ายการดำเนินงานก็จะกว้างขวาง รูปแบบโครงสร้างโดยทั่วไปมักจะมี 2 ระดับ คือ

1. องค์กรประชาสัมพันธ์ระดับนโยบาย เป็นองค์กรที่องค์กรต่าง ๆ ตั้งขึ้นเพื่อกำหนดนโยบาย และแผนการประชาสัมพันธ์ รวมทั้ง เป็นที่ปรึกษาโดยให้สอดคล้องกับแนวนโยบายขององค์กร จะมีรูปแบบโครงสร้าง 2 ลักษณะ คือ

- โครงสร้างรูปแบบคณะกรรมการ
- โครงสร้างรูปแบบที่ปรึกษา

2. องค์กรประชาสัมพันธ์ระดับปฏิบัติการ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น เพื่อปฏิบัติงานประชาสัมพันธ์เป็นการประจำ มักมีรูปแบบ 3 ลักษณะ คือ

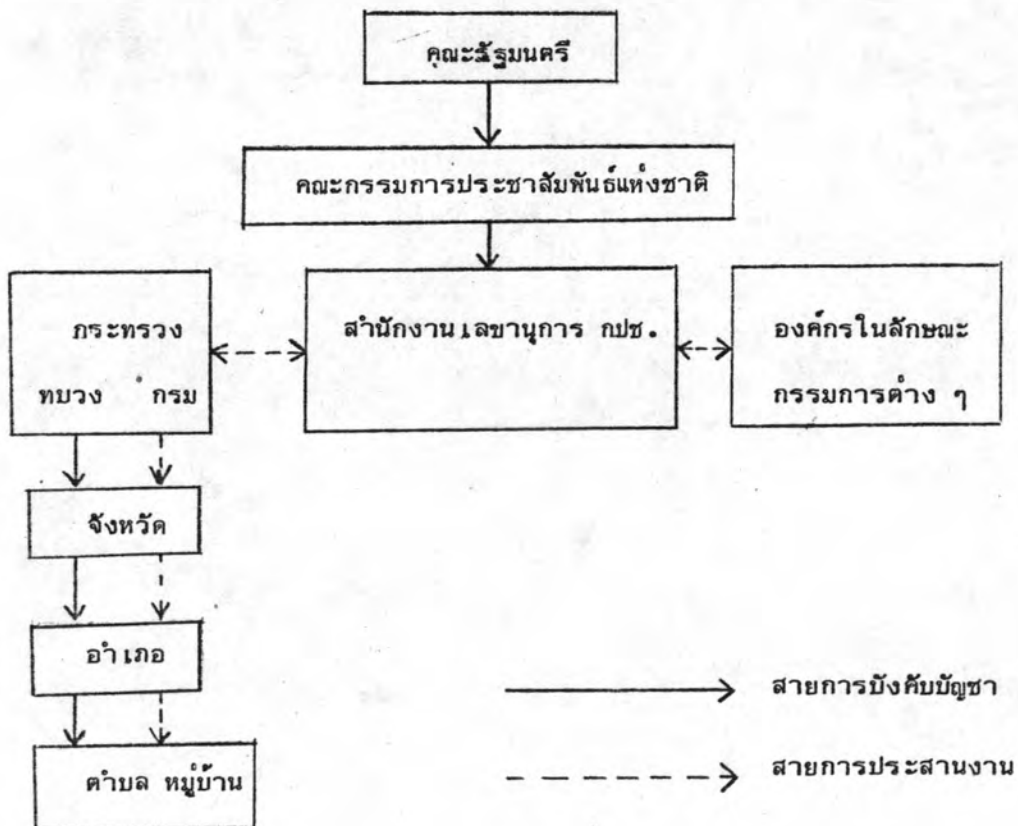
- รูปแบบโครงสร้างตามภาระหน้าที่
- รูปแบบโครงสร้าง เฉพาะกิจ
- รูปแบบโครงสร้างแบบผสม

โครงสร้างองค์กรประชาสัมพันธ์ขององค์กรรัฐบาลในระดับนโยบาย (สุทิน บัญญามาก, 2530:296-303)

องค์กรประชาสัมพันธ์ของรัฐบาลในระดับนโยบาย คือ คณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ มีชื่อย่อว่า "กปช." มีนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบ และมีบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีตามความเหมาะสม เป็นกรรมการอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ เป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้แทนกรมประชาสัมพันธ์ 2 คน เป็นกรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการฯ จะมีหน้าที่กำหนดคณวนโยบาย การประชาสัมพันธ์ของรัฐบาลทั้งระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้งหน้าที่ในการประสานงานกำกับ และติดตามผลงานให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้

แผนผังแสดงองค์กรประชาสัมพันธ์ในระดับนโยบาย



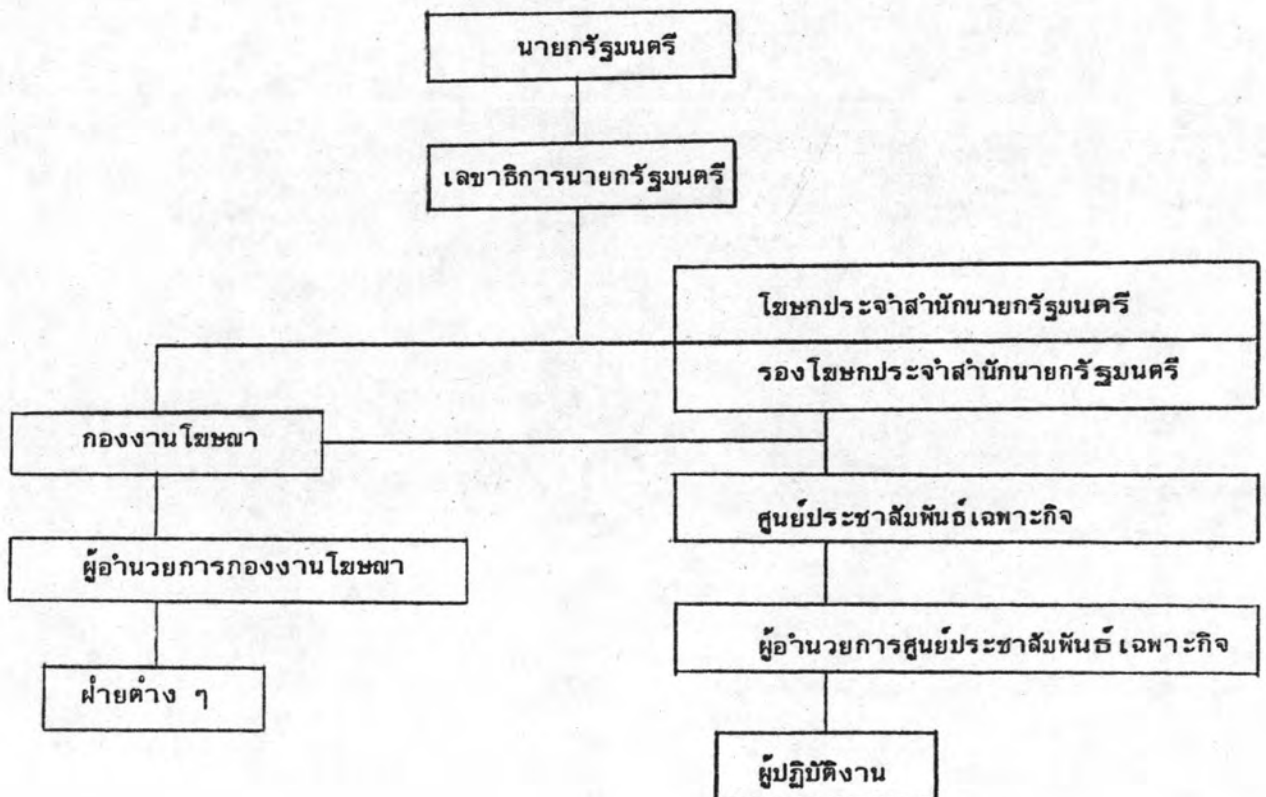
โครงสร้างองค์กรประชาสัมพันธ์ของรัฐระดับปฏิบัติการ

องค์กรประชาสัมพันธ์ระดับปฏิบัติการ คือ หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานประชาสัมพันธ์ตามนโยบาย และแผนของฝ่ายบริหาร เป็นการดำเนินงานอย่างถาวร แบ่งออกได้ 3 ประเภท

1. หน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐบาล หมายถึง หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานประชาสัมพันธ์ของคณะรัฐบาล มีลักษณะเป็นการ เมือง เป็น เครื่องมือหรือกลไกของคณะรัฐมนตรี ในการแถลงชี้แจงข่าวสารแก่ประชาชน ขณะเดียวกันก็รับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐบาลในรูปการ เมืองนี้ คือ

- ก. โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- ข. กองงานโฆษณา สังกัดสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
- ค. ศูนย์ประชาสัมพันธ์เฉพาะกิจ

การจัดส่วนงานหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐบาล



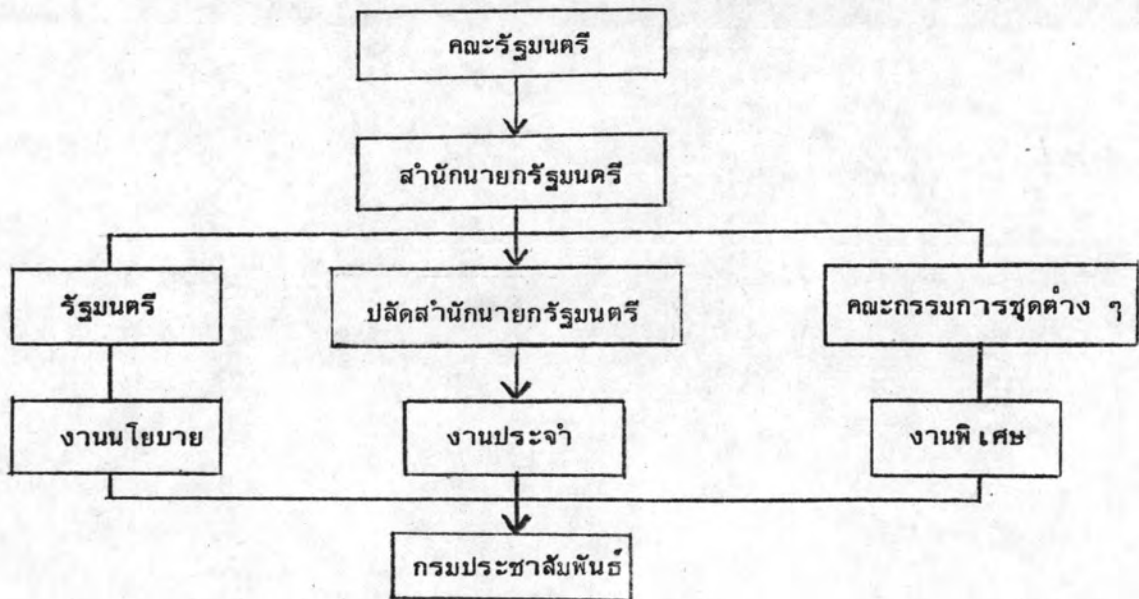
๒. หน่วยงานประชาสัมพันธ์แห่งชาติ คือ กรมประชาสัมพันธ์ เพราะเป็นศูนย์กลาง
การประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ดำเนินการประชาสัมพันธ์ของรัฐทั้งภายในและนอกประเทศ
กรมประชาสัมพันธ์ จะประกอบด้วยงาน ๓ ลักษณะ คือ

ก. ลักษณะที่เป็นงานระดับนโยบาย ทำหน้าที่กำหนดแนวทางดำเนินงานให้สอดคล้อง
กับนโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี

ข. ลักษณะที่เป็นงานประจำ คือ การปฏิบัติงานตามภารกิจ หน้าที่ของกรม
ประชาสัมพันธ์ เป็นศูนย์กลางเผยแพร่ข่าวสาร ของกระทรวง ทบวง กรม องค์การอิสระ

ค. ลักษณะที่เป็นงานกิจกรรมพิเศษ คืองานที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบจาก
คณะรัฐมนตรี

ลักษณะโครงสร้างงานของกรมประชาสัมพันธ์



๑. หน่วยงานประชาสัมพันธ์ของกระทรวง ทบวง กรม คือ หน่วยงานต่าง ๆ ที่กระทรวง ทบวง กรม จัดตั้งขึ้นเพื่อบำเนินการประชาสัมพันธ์ของตนเอง หรือผ่านสื่อของรัฐ หน่วยงานประชาสัมพันธ์ของกระทรวง ทบวง กรม อาจแยกเป็นเฉพาะได้ดังนี้

- เป็นหน่วยงานที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานของกระทรวง ทบวง กรม เป็นหน่วยงานกลางของกระทรวง ในการบริหารงานประชาสัมพันธ์

- หน่วยงานประชาสัมพันธ์ ระดับกระทรวงและทบวง ส่วนมากจะสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง มีชื่อและฐานะแตกต่างกัน เช่น แผนก สำนักงาน ศูนย์ ฝ่าย กอง

- กระทรวงที่มีหน่วยงานประชาสัมพันธ์ขนาดใหญ่ เทียบเท่ากรม คือ กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งมีกรมสารนิเทศ ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของกระทรวง

โครงสร้างขององค์กรประชาสัมพันธ์ของกระทรวง

เนื่องจากความจำเป็นของการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ของแต่ละกระทรวงจะมีขอบข่ายและหน้าที่ ตลอดจนความจำเป็นในการประชาสัมพันธ์ต่างกัน โครงสร้างขององค์กรประชาสัมพันธ์ของกระทรวงมี 3 รูปแบบ คือ

1. เป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการประชาสัมพันธ์ เพื่อกำหนดแผนงานประชาสัมพันธ์ บางแห่งก็มีหน้าที่ปฏิบัติตามแผนด้วย การจัดตั้งลักษณะนี้มุ่งเพื่อเป็นการประสานงานมากกว่าปฏิบัติตามแผน มักจะเป็นงานของกระทรวงที่เป็นลักษณะงานวิชาการ เช่น กระทรวงสาธารณสุข

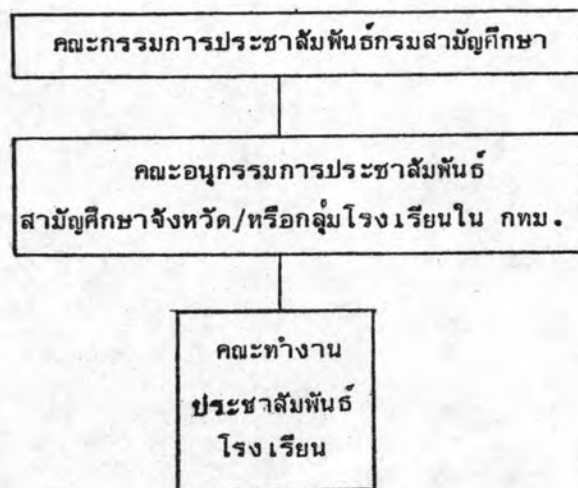
2. เป็นการจัดตั้งในรูปของหน่วยงานประชาสัมพันธ์ มีผู้รับผิดชอบโดยตรง เรียกเป็นแผนก กอง ฝ่าย หรือศูนย์ เป็นการปฏิบัติตามนโยบายของกระทรวง

๑. เป็นแบบผสม คือ มีทั้งคณะกรรมการประชาสัมพันธ์ และหน่วยงานประชาสัมพันธ์

โครงสร้างขององค์กรประชาสัมพันธ์ของกรมสามัญศึกษา

สำหรับโครงสร้างองค์กรประชาสัมพันธ์ของกรมสามัญศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งในกระทรวงศึกษาธิการ มีลักษณะโครงสร้างในรูปแบบของการแต่งตั้งคณะกรรมการประชาสัมพันธ์ และคณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์ในระดับต่าง ๆ กัน ประกอบขึ้นเป็นระบบ เครือข่าย เชื่อมโยงกัน 3 ระดับ คือ

ลักษณะโครงสร้างองค์กรในระบบเครือข่ายการประชาสัมพันธ์ของกรมสามัญศึกษา



ระบบเครือข่ายการสื่อสาร (Network)

ระบบเครือข่ายการสื่อสาร เป็นโครงสร้างของการสื่อสารที่เกิดขึ้นจากการติดต่อแลกเปลี่ยนสารสนเทศระหว่างบุคคลภายในระบบ ซึ่งบางคนก็พอใจที่จะติดต่อกับคนใดคนหนึ่ง โดยเฉพาะและไม่สนใจที่จะติดต่อกับคนอื่น ๆ ภายในระบบ จนทำให้กลายเป็น "โครงสร้างการสื่อสาร" หรือ "เครือข่ายการสื่อสาร" ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมและเป็นตัวแทนพฤติกรรมของบุคคลได้ (Rogers and Kincaid, 1981 : 82)

ทั้งนี้การติดต่อสื่อสารเพื่อถ่ายทอดสารสนเทศเกิดขึ้นในกลุ่มของผู้ร่วมสื่อสารในเครือข่ายการสื่อ โดยทั้งสองฝ่ายต่างก็ทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ส่งสารและผู้รับสาร ซึ่งเป็นการแพร่กระจายสารสนเทศรูปแบบหนึ่ง

ในปี ค.ศ.1954 Katz และ Lazarsfeld ได้ศึกษาเรื่องเครือข่ายการสื่อสารระหว่างบุคคล ได้เสนอแนะเป็นสมมุติฐานการสื่อสารสองขั้นตอนว่า เครือข่ายการสื่อสารระหว่างบุคคลถูกเชื่อมโยงเข้ากับเครือข่ายสื่อสารมวลชนในลักษณะซึ่งคนบางคน เป็นผู้เปิดรับสื่อมวลชนมากกว่าคนอื่น ๆ และส่งผ่านสิ่งที่เขาได้เห็น ได้ยิน ได้อ่านจากสื่อมวลชนต่อไปยังบุคคลอื่นที่เขาได้ติดต่อกับสื่อสารด้วย ซึ่งเป็นผู้ที่เปิดรับสื่อมวลชนน้อยกว่า นอกจากนี้เขายังได้

เสนอแนะอีกว่า ในการประสานการสื่อสารระหว่างบุคคลและสื่อมวลชน เข้าด้วยกัน สื่อระหว่างบุคคลจะทำหน้าที่ค้ำจากสื่อมวลชน 2 ประการคือ

- ทำหน้าที่ในการถ่ายทอดสารสนเทศจากสื่อมวลชน (Relay Function) ซึ่งช่วยให้สารสนเทศจากจุดเริ่มต้นของสื่อมวลชนสามารถแพร่กระจายไปถึงคนที่ไม่ได้เลือกเปิดรับค้ำสื่อมวลชนได้

- และทำหน้าที่ในการสนับสนุนสารสนเทศจากสื่อมวลชน (Reinforcement Function) ซึ่งแสดงว่าอิทธิพลของสื่อมวลชนจะมีประสิทธิผลมากขึ้น หากมีการเชื่อมโยงเข้ากับ เครือข่ายการสื่อสารระหว่างบุคคล

ทั้งนั้น ถ้าสื่อมวลชน เน้นความสำคัญและพยายามใช้อิทธิพลของการสื่อสารระหว่างบุคคลร่วมด้วยแล้ว ก็ประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น (E.Katz and P.lazarsfeld, 1955:82-83)

Klapper (1960 : 30-31) เป็นอีกผู้หนึ่งที่ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการแพร่กระจายสารสนเทศจากสื่อมวลชนไปในเครือข่ายการสื่อสารระหว่างบุคคล โดยพบว่า การสื่อสารโดยสื่อมวลชนนั้น มักจะมีการถ่ายทอดไปตามเส้นทางสังคม (Social Line) ซึ่งหมายถึงการถ่ายทอดไปตาม เครือข่ายการสื่อสารระหว่างบุคคล ซึ่งมีความสนใจและความคิดเห็นเหมือนกัน การแพร่กระจายสารสนเทศของสื่อมวลชนไปในเครือข่ายการสื่อสารระหว่างบุคคลนี้ ก่อให้เกิดการถ่ายทอดสารสนเทศจากผู้รับสารของสื่อมวลชนไปยังบุคคลอื่น ๆ ที่ไม่ได้เลือกเปิดรับสารสนเทศจากสื่อมวลชน ทำให้จำนวนผู้รับสารจากสื่อมวลชนเพิ่มมากขึ้น

จากที่กล่าวมาพอจะแสดงให้เห็นว่า ระบบเครือข่ายการสื่อสาร เน้นที่การติดต่อแลกเปลี่ยนสารสนเทศระหว่างบุคคลภายในระบบ และเป็นการประสานสัมพันธ์การสื่อสารระหว่างบุคคลกับสื่อมวลชน เข้าด้วยกัน ซึ่งแตกต่างจากระบบเครือข่ายการประชาสัมพันธ์ของกรมสามัญศึกษา ที่จัดสร้างระบบเครือข่ายขึ้น เพื่อเชื่อมโยงการจัดระบบข่าวสารทางการประชาสัมพันธ์ของกรมสามัญศึกษาและมีหน่วยงานจำนวนมากทั่วประเทศโดยมีองค์กรเชื่อมโยงกัน 3 ระดับ คือ

1. การจัดตั้งองค์กรกลาง คือ คณะกรรมการประชาสัมพันธ์กรม
2. จัดตั้งองค์กรระดับจังหวัด คือ คณะกรรมการประชาสัมพันธ์สามัญศึกษาจังหวัด และสำหรับในกรุงเทพมหานคร คือ คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์สามัญศึกษากลุ่มโรงเรียน

3. จัดตั้งองค์กรระดับโรงเรียน คือ คณะทำงานประชาสัมพันธ์โรงเรียน
(สำนักงานเลขาธิการกรมสามัญศึกษา ฝ่ายประชาสัมพันธ์ 2531 : 1)

ซึ่งการจัดองค์กรในระบบ เครือข่ายนี้เป็นไป เพื่อสนองนโยบายการประชาสัมพันธ์
ของกรมสามัญศึกษานั้นเอง

การประชาสัมพันธ์ระดับโรงเรียน

การประชาสัมพันธ์ระดับโรงเรียนนั้น เป็นการ เสนอรายงานให้ครู นักเรียน
ผู้ปกครอง และประชาชนได้ทราบถึงการดำเนินงานและกิจกรรมต่าง ๆ เข้าใจระเบียบ
เหตุผล ความจำเป็นที่จะต้องมีกฎระเบียบ ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตาม และในบางกรณี
อาจช่วยกันแก้ปัญหาการศึกษาของนักเรียน ช่วยคลี่คลายบรรดาข้อข้องใจและสิ่งที่จะทำให้
ประชาชนมองโรงเรียนในแง่ไมตรี ช่วยให้ความเข้าใจและเห็นใจโรงเรียน ของครูและ
นักเรียนด้วยความ เชื่อถือและนิยมยกย่อง

เสนีย์ แดงวัง (2525) กล่าวถึง การประชาสัมพันธ์โรงเรียนว่า หมายถึง
วิธีการของโรงเรียน หรือสถาบันอันมีแผนการกระทำที่ต่อเนื่องกันไป ในอันที่จะสร้างหรือ
ทำให้เกิดความสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เพื่อให้โรงเรียนหรือสถาบันกับกลุ่มบุคคล
ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มีความเข้าใจ และสนับสนุนร่วมมือซึ่งกันและกัน อันจะเป็นผลให้การ
ดำเนินงานของโรงเรียนหรือสถาบันได้ผลดีตามความมุ่งหมายหรือแผนงานที่วางไว้

อวูณ งามดี (2514) ให้ความหมายของการประชาสัมพันธ์โรงเรียนว่า
เป็นการดำเนินงานอย่างมีแบบแผนและกระทำต่อเนื่องกัน เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีระหว่าง
ประชาชนกับโรงเรียนด้วยวิธีการที่ประชาชนยอมรับและมีการติดต่อไปมาทั้งสองฝ่าย

นอกจากนี้ ยังมีความคิดเห็นว่างานประชาสัมพันธ์ของโรงเรียนมีความสัมพันธ์
เกี่ยวข้องกับชุมชนนั้น ๆ ด้วย เช่น ชม ภูมิภาค (2516) มีความเห็นว่าเป็นกระบวนการ
ที่จะสร้างสรรค์ความสัมพันธ์ในการทำงานแบบเป็นมิตรระหว่างโรงเรียนกับชุมชน เป็นการ
กระทำที่จะช่วยให้ชุมชนได้ทราบเรื่องราวของโรงเรียน ทราบถึงโครงการต่าง ๆ ของโรงเรียน

Kindred (1957) เชื่อว่า เป็นกระบวนการสื่อสารระหว่าง

โรงเรียนกับชุมชน เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจในความต้องการและวัตถุประสงค์ของการศึกษา สนใจที่จะให้การสนับสนุนและ เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาโรงเรียนให้ดีขึ้น

และในทัศนะของสมาคมผู้บริหารโรงเรียนในสหรัฐอเมริกา กล่าวว่า " เป็นการร่วมมือกันอย่างแท้จริงในการวางแผนและทำงาน เพื่อโรงเรียนที่ดีทั้งหลายด้วยการตั้งใจให้และ ยอมรับข้อเสนอนี้ต่าง ๆ จากชุมชน การประชาสัมพันธ์เป็นกระบวนการไม่ตรีสัมพันธ์สองทาง เป็นการแลกเปลี่ยนความคิดกันระหว่างโรงเรียนและชุมชนที่ปูพื้นฐานความเข้าใจดีต่อกัน และ ร่วมกันทำงานเป็นทีมอย่างมีประสิทธิภาพ" (National Education Association, American Association of School Administrators 1952 : 13)

จากความคิดเห็นเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ระดับโรงเรียนนั้น ทำให้เห็น เป็น ภาพลักษณ์ได้ว่า การประชาสัมพันธ์โรงเรียน ควรจะต้องถือว่าเป็นหน้าที่ของบุคคลทุกฝ่ายใน โรงเรียน ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหาร ครูอาจารย์ นักการภารโรง ฝ่ายธุรการ ตลอดจนตัวนักเรียน เองด้วย ล้วนแต่มีส่วนร่วมในการประชาสัมพันธ์

และเพื่อให้บรรลุถึงการประชาสัมพันธ์โรงเรียนที่ประสบผลควร เป็นไป เพื่อวัตถุประสงค์ ดังนี้ (นงเยาว์ ธาราศิริสุทธิ และคณะ, 2529 : 141-142)

1. เพื่อเป็นการสร้างความสัมพันธ์อันดี เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างนักเรียน ครู ผู้ปกครองและประชาชนในชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ โดยอาศัยโรงเรียน เป็นศูนย์กลางประชาคม ศูนย์กลางการศึกษาและศูนย์วัฒนธรรมของชุมชนนั้น
2. เพื่อเป็นการแถลง หรือแจ้งข่าวสารต่างๆ เกี่ยวกับกิจการต่างๆ ของโรงเรียน และนักเรียนให้ประชาชนทราบ
3. เพื่อส่งเสริมสนับสนุนหรือชักชวนให้ผู้ปกครองและประชาชน เข้ามามีส่วนช่วยเหลือ ก่ออุปถัมภ์กิจการด้านต่างๆ ในการจัดการการศึกษาของโรงเรียนให้บรรลุผลตาม เป้าหมายอย่าง สมบูรณ์
4. เพื่อขจัดปัญหาความไม่เข้าใจ ความขัดแย้งต่างๆ และคลี่คลายบรรเทาข้อข้องใจ ที่ครู นักเรียน ผู้ปกครอง และประชาชนมีต่อโรงเรียนให้หมดไป และพยายามสร้างสิ่งที่จะทำให้ ประชาชนมองโรงเรียนในแง่ดี ก่อให้เกิดความศรัทธา เลื่อมใสโรงเรียนอย่างแท้จริง

5. เพื่อสร้างสำนึก ความรู้ ความเข้าใจให้เกิดขึ้นในหมู่ครู นักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชนว่าโรงเรียนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน และชุมชนควรให้ความสนใจเห็นความสำคัญของการศึกษา ต้องรู้สึกว่าเป็นหน้าที่ของแต่ละคนที่จะต้องมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของโรงเรียนด้วย

6. เพื่อสร้างความ เชื่อถือ ความนิยม และความมั่นใจในโรงเรียนให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชน

7. ประเมินความต้องการของผู้ปกครอง และประชาชนในท้องถิ่น เกี่ยวกับการศึกษา เพื่อให้โรงเรียนมีโอกาสสนองความต้องการที่แท้จริงของชุมชน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานระบบเครือข่ายการประชาสัมพันธ์ ในระดับโรงเรียนนั้นมีน้อยมาก เท่าที่ทำการสำรวจพบว่า ในราวกลางทศวรรษ 1980 Ernest L. Boyer ประธานมูลนิธิคาร์เนกี ได้สนับสนุนให้ทำการสำรวจภาพพจน์ของโรงเรียนในสายคาของสาธารณชนอเมริกัน พบว่า สังคมโดยรวมยังคงต้องการให้โรงเรียน เป็นที่อบรมลักษณะนิสัยที่ดีงามแก่เยาวชนและในขณะเดียวกันยังพบปัญหาด้านเงินเดือนของครูในโรงเรียนรัฐบาล เป็นเรื่อง ที่ควรพิจารณาใหม่ เพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ และงานศึกษาวิจัยของ John I. Goodlad คณบดีของคณะศึกษาศาสตร์ แห่งมหาวิทยาลัย UCLA (University of California at Los Angeles) (1984 : 298) พบว่า ภาพพจน์ของโรงเรียนรัฐบาลระดับประถมศึกษาในสายคาของประชาชนส่วนใหญ่เป็นไปในลักษณะที่ทั้งครูและนักเรียนต่างทำหน้าที่ของตนโดยที่ครู เป็นผู้สอนแต่ฝ่ายเดียว ส่วนนักเรียนก็ไม่ค่อยมีความสนใจในเรื่อง การเรียนนัก

สำหรับงานวิจัยในประเทศนั้น ผู้ช่วยศาสตราจารย์อัปสรศรี ปลอดเปลี่ยว แห่งภาควิชาพื้นฐานการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2529) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาสถานภาพ ความต้องการและปัญหาของงานประชาสัมพันธ์ของโรงเรียนมัธยมศึกษาใน กรุงเทพมหานคร ปีการศึกษา 2529 พบว่า โรงเรียนราษฎร์มีสถานภาพที่ดีในด้านการกำหนดนโยบายและการบริหารงานประชาสัมพันธ์โรงเรียน ความสัมพันธ์ภายในและระหว่างกลุ่มโรงเรียน รวมทั้งสื่อของการเผยแพร่ประเทภัสสตุ ส่วนการเปรียบเทียบขนาดของโรงเรียน พบว่า โรงเรียน

ที่มีขนาดใหญ่มีสถานภาพในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานประชาสัมพันธ์ของโรงเรียน
สภาพปัจจุบันของงานประชาสัมพันธ์ ความสัมพันธ์ภายในโรงเรียน งานบริการสังคม สื่อของการ
เผยแพร่ ประเภทสิ่งพิมพ์ วัสดุและอุปกรณ์ดีกว่า แต่โรงเรียนขนาดเล็กจะดีกว่าในด้านความ
สัมพันธ์ระหว่างกลุ่มโรงเรียนและปัญหาของงานประชาสัมพันธ์มีน้อยกว่าด้วย

นอกจากนี้ ยังมีงานวิจัยของ สุชาวดี สุภโคษะ (2524 :จ-ฉ) ในหัวข้อเรื่อง
การจัดการประชาสัมพันธ์ของกระทรวงศึกษาธิการ พบว่า โครงสร้างการจัดการประชาสัมพันธ์
ของกระทรวงศึกษาธิการ มีการจัดสายงานบริหารอย่างเป็นทางการ แต่นโยบายและวัตถุประสงค์
ยังไม่ได้กำหนดกันไว้อย่างชัดเจน ความคิดเห็นโดยส่วนรวมของผู้บริหารระดับกรมและผู้บริหาร
ระดับกอง ต่อการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ของกระทรวงศึกษาธิการ มีความเห็นสอดคล้องกันว่า
ยังดำเนินงานอยู่ในเกณฑ์น้อย คือ ด้านกระบวนการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ ด้านความสัมพันธ์
ภายในหน่วยงาน ด้านความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน (กรม) ของกระทรวง ด้านการใช้สื่อ
ประชาสัมพันธ์ทางวิทยุและโทรทัศน์ และด้านการใช้สื่อประชาสัมพันธ์ทางหนังสือพิมพ์ ยกเว้นด้าน
การใช้สื่อทางเอกสารสิ่งพิมพ์ จดหมาย บ้ายประกาศเผยแพร่ ตลอดจนการใช้กิจกรรมและบริการ
อื่น ๆ เท่านั้น ที่มีการดำเนินงานอยู่ในเกณฑ์มาก นอกจากนั้นผู้บริหารระดับกรมและผู้บริหาร
ระดับกอง ก็มีความเห็นสอดคล้องกันว่า การดำเนินงานประชาสัมพันธ์ของกระทรวงศึกษาธิการ
ยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถที่จะทำหน้าที่ในด้านการประชาสัมพันธ์ และวัสดุอุปกรณ์
เครื่องมือเครื่องใช้ในการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ก็ยังมีไม่เพียงพอ ซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคอยู่
ในเกณฑ์มาก