

ความเป็นมาของคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ทางวิทยุโทรทัศน์

เนื่องจากความเป็นมาของคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ทางวิทยุโทรทัศน์ มีความสัมพันธ์ และเป็นผลสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์บริบท (context) เกี่ยวกับกิจการวิทยุโทรทัศน์บางประการ ฉะนั้นในบทนี้จึงจำแนกเสนอข้อมูลที่เกี่ยวข้องพอสังเขป เพื่อแสดงภาพรวมความเป็นมาของคณะกรรมการ ตามลำดับดังนี้

- ส่วนที่ 1 การควบคุมรายการบันเทิงทางวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498-2516 : จุดเริ่มต้นของการควบคุมรายการบันเทิงทางวิทยุโทรทัศน์
- ส่วนที่ 2 คณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงส่วนราชการ : รากฐานของการจัดตั้ง กบว.
- ส่วนที่ 3 คณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (กบว.) : องค์การรัฐผู้ควบคุมสื่อกระจายเสียง
- ส่วนที่ 4 คณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ทางวิทยุโทรทัศน์ : การสานต่องานดูแลรายการบันเทิงทางวิทยุโทรทัศน์

ส่วนที่ 1 การควบคุมรายการบันเทิงทางวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498-2516 : จุดเริ่มต้นของการควบคุมรายการบันเทิงทางวิทยุโทรทัศน์

ในระบอบที่ประเทศไทยได้จัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์ทีวี ช่อง 4 บางขุนพรหม เป็นสถานีแห่งแรก เมื่อปี 2498 เนื่องจากวิทยุโทรทัศน์ยังเป็น "ของใหม่" ความรู้และความชำนาญในงานด้านนี้ยังไม่เป็นที่แพร่หลาย การดำเนินงานต้องอาศัยค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง และอุปกรณ์แต่ละชิ้นมีขนาดใหญ่ ทำให้การให้บริการมีความยากลำบาก สถานีออกอากาศสี่ปีคละ 4 วัน รายการเป็นเพียงลักษณะรายการสด และรายการภาพยนตร์เท่านั้น การควบคุมดูแลจึงแบ่งเป็น 2 รูปแบบตามลักษณะของรายการคือ การควบคุมดูแลรายการสด และการควบคุมดูแลรายการภาพยนตร์ ดังนี้

1. การควบคุมดูแลรายการบันเทิงประเภทรายการสด (live program)

ราชการบันเทิงประเภทราชการสด นอกจากลิเก และดนตรีแล้ว ละครวิทยุโทรทัศน์ นับเป็นอีกราชการหนึ่งที่มีความสนใจอย่างมาก การออกอากาศแต่ละครั้ง สถานีต้องตระเตรียม และซักซ้อมรายการล่วงหน้าก่อนเสมอ รอบแรกฝึกซ้อมในห้องส่งที่ไม่ใช้กล้อง จากนั้นทำการซ้อมโดยใช้กล้องเช่นเดียวกับออกอากาศจริงอีกครั้งหนึ่ง เพื่อป้องกันความผิดพลาดขณะแสดงสดออกอากาศ

การควบคุมราชการประเภทนี้ สถานีช่อง 4 จะรับผิดชอบดูแลเอง โดยจัดตั้งคณะกรรมการจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายราชการชั้นชุดหนึ่ง ทำหน้าที่ตรวจพิจารณาบทละครก่อนออกอากาศ และใช้หลักเกณฑ์ตามที่สถานีกำหนดไว้เมื่อครั้งเดือนกันยายน 2501 และ 2502 หลักเกณฑ์ดังกล่าว ประกอบด้วยสาระสำคัญสองส่วน ได้แก่ แนวทางปฏิบัติของผู้ผลิต และข้อห้ามที่พึงละเว้น ซึ่งทำให้สถานีสามารถดำเนินการควบคุม กำกับ และดูแลราชการสดได้อย่างใกล้ชิดทั้งขั้นตอนของหลักการ และการปฏิบัติจริง ประกอบกับขณะนั้นระยะเวลาออกอากาศยังมีปริมาณน้อย จึงเอื้ออำนวยต่ออำนาจ และหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจราชการ ซึ่งนอกจากจะเป็นผู้พิจารณาเนื้อหาเพื่อกำหนดแนวทางการนำเสนอรายการก่อนออกอากาศแล้ว ยังสามารถตรวจสอบการแสดงสดขณะกำลังออกอากาศได้ด้วย

ต่อมา เมื่อสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก ช่อง 5 ได้ก่อกำเนิดเพิ่มขึ้นเป็นสถานีแห่งที่สอง การควบคุมราชการบันเทิงต่างๆ ดำเนินงานคล้ายคลึงกับสถานี ช่อง 4 และใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาเช่นเดียวกัน เพียงแต่สถานีช่อง 5 ได้แยกให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายตรวจราชการจำนวน 4-5 คน ทำหน้าที่ตรวจพิจารณาเฉพาะบทละคร หรือบทลิเก ส่วนขณะแสดงสดออกอากาศ ผู้กำกับ หรือหัวหน้าฝ่ายรายการจะคอยกำกับดูแลให้การแสดงเป็นไปตามบทที่ผ่านการตรวจพิจารณาแล้ว ซึ่งพล.ต.ถนอม ช่างประดิษฐ์ (สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2532) หัวหน้าฝ่ายราชการสถานี ช่อง 5 เวลานั้น กล่าวถึงหลักเกณฑ์โดยทั่วไป สรุปได้ว่า

ส่วนใหญ่เข้มงวดเรื่องศาสนา และการใช้ภาษาคำพูด เช่น ห้ามใช้คำว่า "หมา" ไม่ว่าจะป็นกรณีใดๆ หรือคำว่า "กู, มึง" ก็ห้ามใช้ ถึงแม้จะเป็นละครประวัติศาสตร์ก็ตาม ห้ามตัวละครแต่งตัวเป็นพระภิกษุหนุ่มด้วยผ้าสีเหลือง ยกเว้นใช้ผ้าสีอื่นก่อนโลมให้ออกอากาศได้ โดยสถานีจะพิจารณาขณะแสดงสดเป็นหลัก ไม่คำนึงถึงการออกอากาศจริงทางวิทยุโทรทัศน์ที่เป็นระบบข่าวค่า เป็นต้น

สำหรับสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก ช่อง 7 การควบคุมดูแลราชการบันเทิงประเภทราชการสด ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับสถานี ช่อง 5 เพราะโดยหลักการสถานี ช่อง 7 อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของสถานี ช่อง 5 การออกอากาศราชการต่างๆ จึงต้อง

สอดคล้องกับนโยบายที่รับมาจากสถานี ช่อง 5 ทั้งนี้ สถานีแต่ละแห่งอาจจะมีรายละเอียดปลีกย่อยในหลักเกณฑ์การพิจารณาที่แตกต่างกันตามลักษณะ และประเภทรายการที่นำเสนอ อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์และคำสั่งพิเศษต่างๆ จากสถานี ช่อง 5 แม้ไม่มีคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังสถานี ช่อง 4 สถานี ช่อง 4 ก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว เช่นเดียวกับสถานีช่อง 7 ด้วยเช่นกัน

นอกจากนั้น ยังมีข้อห้ามที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ที่ผู้จัดละครทุกสถานีจะต้องถือปฏิบัติคือ

...ต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐ โดยสถานีต้องดูแลความเคลื่อนไหวของสถานการณ์บ้านเมือง โดยเฉพาะผู้นำรัฐบาลว่าคนๆ นั้นชอบอะไร ไม่ชอบอะไร... ต้องดูผู้บริหารประเทศ เช่น เรื่องนี้ไม่ขัดค่อนนโยบายกว้างๆ ของรัฐ แต่ว่าเรื่องนี้ "ผู้ใหญ่" ไม่พอใจ เช่น สมัชชอมพลสฤชดี เกิดกรณีผู้ใหญ่คนหนึ่งถูกผู้หญิงยิงตาย... พอเขียนเป็นบทละคร "นาส" นำไปอ่านก็บอกว่าเรื่องไม่เหมือน อนันตีให้เล่นละครได้ แต่พอ "ผู้ใหญ่" ไล่คดีเรื่องนั้น 5 นาที ตอนกลางเท่านั้นเห็นส่วนที่เรื่องการยิงกัน ก็เกิดเรื่องราวใหญ่โต... เกิดคดีใหญ่ แม้ตัวทำจะจะไม่เหมือนละครห่างจากเรื่องที่เกิดจริงตั้ง 2-3 เดือน... (ถาวร ชวสประสิทธิ์, สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2532)

2. การควบคุมรายการบันเทิงประเภทภาพยนตร์ (film program)

นับแต่แรกเริ่มของกิจการวิทยุโทรทัศน์ไทย รายการภาพยนตร์ทางวิทยุโทรทัศน์อยู่ภายใต้การควบคุมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการให้ทำหน้าที่ "เซ็นเซอร์" (censor) หรือตรวจพิจารณาเนื้อหา และบทพากย์ภาพยนตร์ก่อนออกอากาศ ทั้งภาพยนตร์ไทย และภาพยนตร์ต่างประเทศ คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยผู้แทนจากสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กองทัพบก และผู้เชี่ยวชาญทางด้านภาพยนตร์ ซึ่งเต็มสิริ บุญสิงห์ (สัมภาษณ์, 3 สิงหาคม 2533) กล่าวถึงเหตุผลของการเลือกคณะกรรมการจากตัวแทนส่วนราชการดังกล่าว โดยมีได้เลือกจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงานผลิตภาพยนตร์ หรือผู้แสดงโดยตรง พอสรุปได้ดังนี้

เพื่อให้เกิดความเป็นกลาง และเอื้ออำนวยต่องานเซ็นเซอร์ภาพยนตร์ เพราะศูนย์กลางควบคุมดูแลการทำงานของคณะกรรมการอยู่ที่สำนักนายกรัฐมนตรี ผู้แทนกองทัพบก ในฐานะผู้รับนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับความมั่นคง และความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยสำหรับความรอบรู้ทางด้านกาป้องกันอาชญากรรม และการปลุกระดมอันอาจจะเกิดจากเนื้อหาภาพยนตร์ หากเป็นเรื่องที่ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียศีลธรรมของเด็กและเยาวชน คณะกรรมการผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการย่อมวินิจฉัยได้อย่างเข้าใจ

ในส่วนของการทำงาน คณะกรรมการ

... จะมาสถานีอาทิตย์ละ 2-3 คน ทางสถานีจัดห้องให้ มีเครื่องฉายให้ โดยสถานีรวบรวมในวันนั้นว่ามีเรื่องอะไรบ้าง ก็ขึ้นกระดานทั้งภาพยนตร์ไทยและภาพยนตร์ฝรั่ง แล้วก็ฉายให้ดู ถ้าเป็นภาพยนตร์ฝรั่ง ก็ฉายเสียงในฟิล์ม กรรมการนั่งดูก็เสิร์ฟโอเลี้ยงไปเหมือนคนอื่นๆไป ส่วนมากภาพยนตร์ฝรั่งเป็นภาพยนตร์อเมริกัน ไม่มีเหตุการณ์อะไรที่จ๊วใจ กรรมการก็จะเขียนลงในใบตรวจ เช่น ตรวจภาพยนตร์เรื่องนั้นวันที่เท่าไร เมื่อความเห็นของคณะกรรมการอนุมัติแล้วเซ็นชื่อ กรรมการมา 5 คน เซ็นทั้ง 5 คน ถ้าเป็นภาพยนตร์ไทย ก็มีบทพากย์ สมัยนั้นเป็นหนังเงียบหนัง 16 มิล... (ถาวร ช่วสประสิทธิ์, สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2532)

การทำงานของคณะกรรมการข้างต้น อาศัยหลักเกณฑ์จากระเบียบทั้งของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และกองทัพบก เป็นแนวทางปฏิบัติ โดยทั่วไปสาระสำคัญมักจะเป็นทั้งข้อควรปฏิบัติ และข้อห้ามที่พึงละเว้น ซึ่งรัฐบาลมักมุ่งเน้นปลูกฝังให้ประชาชนมีความรัก เคารพ เทิดทูน และศรัทธาในสามสถาบันหลักคือ ชำติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ ไม่ทำลายตลอดจนรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และประเพณีอันดีงาม แสดงถึงความเป็นชาติไทย รวมทั้งเสริมสร้างความมั่นคง และเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของความศรัทธา เชื่อถือ และร่วมมือจากประชาชน

การควบคุมรายการภาพยนตร์ทางวิทยุโทรทัศน์ช่วง พ.ศ. 2498-2516 นี้ มีข้อที่น่าสนใจเกิดประการหนึ่งคือ ตลอดระยะเวลาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ปรากฏว่าไม่พบปัญหาที่รุนแรงในเนื้อหา และบทพากย์ภาพยนตร์แต่อย่างใด ดังที่กรรมการรายหนึ่งเล่าถึงประสบการณ์การทำงานในครั้งนั้นว่า

... หากมีปัญหาก็เป็นเรื่องเล็กน้อยๆ... ส่วนมากเราก็จะตัดเตือนไปเพื่อให้แก้ไข และแก้ไขเฉพาะตอนที่มมีปัญหา สถานีโทรทัศน์ก็ปฏิบัติตาม จึงไม่ปรากฏว่ามีการลงโทษขั้นรุนแรงกว่านี้เลย... เรื่องที่รุนแรงมากไม่มีเลย... (เต็มสิริ บุณยสิงห์, สัมภาษณ์ 3 สิงหาคม 2533)

ทั้งนี้ เนื่องจากสถานีได้พยายามหลีกเลี่ยงเสนอเนื้อหาที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาหลักของรัฐบาลแต่ละสมัย โดยเฉพาะเรื่องความมั่นคง และเสถียรภาพทางการเมือง แต่ยึดหลักการ และแนวทางปฏิบัติที่ไม่ขัดกับนโยบายของรัฐบาล เพื่อป้องกันความเสียหายต่อระบบธุรกิจของสถานี

นี่จึงเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลได้ประกาศยกเลิกระบบเซ็นเซอร์ โดยคณะกรรมการตัวแทนของรัฐบาลภายหลังเหตุการณ์วันมหาวิปโยค "16 ตุลา" (2516) หรือ

แม้แต่คณะกรรมการผสมระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ ของสถานี ช่อง 7 กับบุคคลภายนอก เช่น กรมประมงท่ากลาง ก็ให้ยกเลิกด้วยเช่นกัน และให้แต่ละสถานีควบคุมดูแลรายการ ภาพยนตร์ รวมถึงรายการบันเทิงประเภทอื่นๆ ด้วยตนเอง

โดยสรุป การควบคุมรายการบันเทิงทางวิทยุโทรทัศน์ช่วง พ.ศ. 2498-2516 จำแนกได้ 2 ลักษณะคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจตรวจพิจารณาเนื้อหารายการประเภท ภาพยนตร์ก่อนออกอากาศ กับรายการบันเทิงประเภทรายการสดอื่นๆ จะอยู่ภายใต้ ความรับผิดชอบของสถานีแต่ละแห่งอีกลักษณะหนึ่ง ซึ่งการดำเนินงานก็ไม่ยุ่งยากซับซ้อน เพราะขณะนั้นรายการที่ออกอากาศยังมีปริมาณไม่มากนัก สำหรับแนวทางในการปฏิบัติงาน นอกจากจะอาศัยหลักเกณฑ์จากข้อกำหนด กฎ ระเบียบ และคำสั่งที่เป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว การจะให้ความสำคัญ หรือกวดขันเรื่องใดเป็นพิเศษ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ และ "คำสั่ง บ้านเมือง" ตามนโยบายของผู้บริหารประเทศในแต่ละยุคสมัยด้วย

ตัวอย่างเช่น สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เข้มงวดด้านศีลธรรมจรรยา จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ห้ามกล่าวร้ายหน่วยงานราชการโดยไร้หลักฐาน ห้ามลบลู่ ข้าราชการผู้ทำงานให้แก่รัฐ และผู้ทำงานสาธารณะ ห้ามเอาความพิการของบุคคล มาล้อเลียน ห้ามตัวละครฆ่าตัวตาย ห้ามยกย่องผู้หญิงโสเภณี ส่วนสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร ให้ปฏิบัติเช่นเดียวกัน แต่ไม่เข้มงวดเท่าสมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม และ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้น

ส่วนที่ 2 คณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงส่วนราชการ : รากฐานของการจัดตั้งกบว.

ความเป็นมา

ขณะที่สถานีวิทยุโทรทัศน์ดำเนินกิจการอยู่ในภาวะปกติ แต่สื่อมวลชนประเภท วิทยุกระจายเสียงกลับประสบปัญหานานับประการ จนในที่สุดรัฐบาลจึงได้จัดตั้ง "คณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงส่วนราชการ" ขึ้นมาคอยควบคุมดูแลเป็นการเฉพาะ ปรากฏการณ์ที่หยิบยกมาเสนอตั้งต่อไปนี้ จะสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของสถานีวิทยุกระจายเสียง ทั้งด้านการบริหาร การดำเนินงาน และการจัดรายการที่สร้างความเดือดร้อนแก่ผู้ฟัง รวมทั้งส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล ซึ่งเป็นที่มาของการจัดตั้ง คณะกรรมการ และในเวลาต่อมา คณะกรรมการนี้ก็มีบทบาทควบคุมถึงกิจการวิทยุโทรทัศน์ จนในที่สุดได้กลายเป็นรากฐานในการจัดตั้ง กบว. หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลทั้งสื่อ วิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์

ช่วงสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงยุคของ จอมพลถนอม กิตติขจร สถานี วิทยุกระจายเสียงมีความเสื่อมโทรมมากที่สุด เนื่องจากสาเหตุสำคัญ 4 ประการ ดังนี้

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับมีสถานที่ตั้งขึ้นอย่างผิดกฎหมาย โดยไม่ได้รับอนุญาต จากกรมไปรษณีย์โทรเลข ซึ่งมีฐานะเป็นนายทะเบียน และผู้ควบคุมกระแสคลื่นส่งวิทยุ ทำให้แถบความกว้างของคลื่นวิทยุ (bandwidth) ทับกัน เกิดคลื่นรบกวนสถานที่อื่นที่ จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการรับฟังรายการของประชาชน

ประการต่อมา สถานที่ทำการโฆษณาสินค้าอย่างไม่จำกัดขอบเขต และโฆษณาเกิน ความจริง ซึ่งนอกจากจะเป็นการบิดเบือนข้อมูลแล้ว ยังสร้างความรำคาญในการรับฟัง และเอาเปรียบผู้ฟังอีกด้วย เช่น บางรายการความยาวเพียง 1 ชั่วโมง แต่ใช้เวลาโฆษณา สินค้านานถึง 20 นาที

ประการที่สาม สถานที่ไม่ควบคุมดูแลการจัดรายการทั้งด้านผู้จัดรายการ และ เนื้อหาที่นำเสนอ การไม่ได้กำหนดคุณลักษณะของผู้จัดรายการ เพียงแต่ระบุเงื่อนไขว่า ผู้ที่ สามารถหาผู้อุปถัมภ์รายการ (sponsor) ก็จะสามารถเข้าซื้อเวลาจัดรายการได้นั้น ทำให้ การจัดรายการไม่มีคุณภาพ และผิดกาลเทศะ เช่น สร้างความเข้าใจผิดเกี่ยวกับการใช้ ภาษาไทย พูดไม่ชัดเจน ใช้ภาษาวิบัติ ซึ่งเป็นตัวอย่างไม่ถูกต้องแก่ผู้ฟัง หลุดจากหลักอัน อย่างไม่เหมาะสม บางครั้งถึงขั้นลามกอนาจาร จัดรายการเป็นไปในทางซู้สาว ทำให้ผู้ฟัง ได้รับความเสียหาย เป็นต้น

ประการสุดท้าย บุคคลบางกลุ่มใช้วิทยุเป็นเครื่องมือสื่อกลางส่งข่าวสารให้ฝ่าย ศัตรูของประเทศด้วยวิธีแอบแฝงส่ง "รหัสลับ" ผ่านรายการต่างๆ รวมทั้งความลับทาง ราชการเกิดการรั่วไหล เนื่องจากสถานีส่วนใหญ่มีที่ทำการในเขตของทหาร ทำให้ส่งผล กระทบต่อความมั่นคงของชาติ

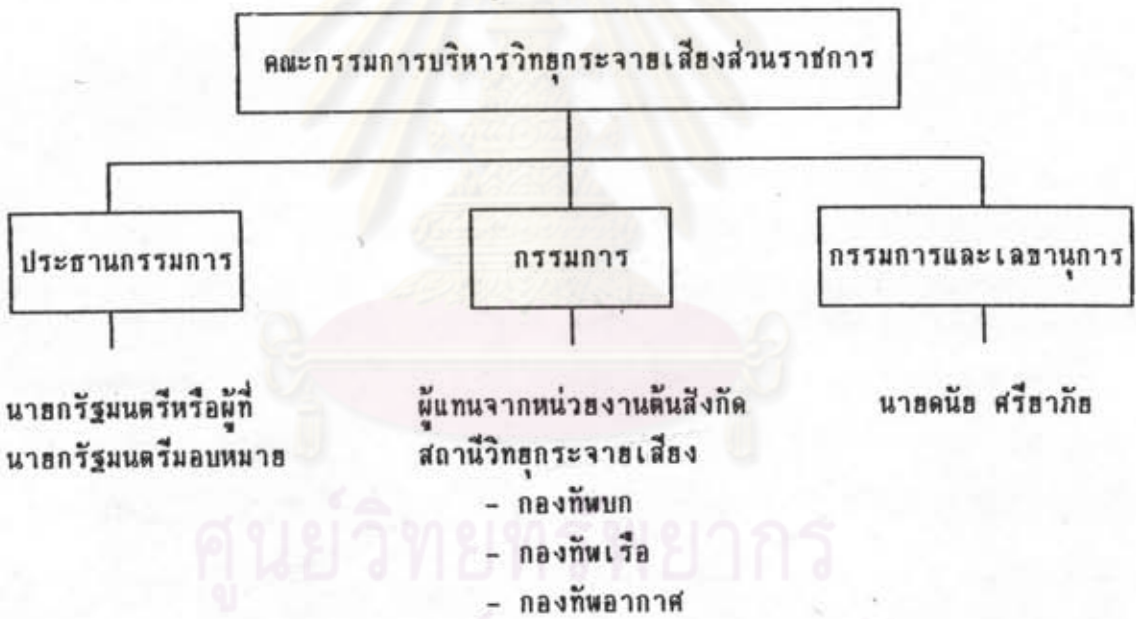
สาเหตุความเสื่อมโทรมของสถานีวิทยุกระจายเสียงข้างต้น เป็นข้อเรียกร้อง จากสถานีในสังกัดหน่วยงานทหารถึงผู้บริหารรัฐบาล ทำให้จอมพลถนอม กิตติขจร ในฐานะ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม สั่งการในนามของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงกลาโหม ให้สถานีของทหารในสังกัดห้ามให้บุคคลภายนอกจัดรายการ ห้ามโฆษณา สินค้า และจัดรายการในทางซู้สาว ทำให้สถานีของราชการหลายแห่งที่สังกัด กระทรวงกลาโหม "ปิดตัวเอง" ไม่ออกอากาศโดยปริยาย

นอกจากนั้น แม้ไม่ใช่สถานีในสังกัดกระทรวงกลาโหม แต่ด้วยเพราะถือเป็น คำสั่งนายกรัฐมนตรี สถานีในสังกัดส่วนราชการอื่น รวมทั้งสังกัดกรมประชาสัมพันธ์ ต่างก็พิจารณาตัวเอง สั่งห้ามให้สถานีในสังกัดของตนโฆษณาสินค้า เป็นเหตุให้สถานี ของราชการทุกแห่งค้อออกอากาศอย่างสิ้นเชิง ยกเว้นสถานีที่จดทะเบียนเพื่อการค้าโดยตรง ซึ่งขณะนั้นมีเพียง บริษัทไทยโทรทัศน์ จำกัด (ผู้เป็นเจ้าของสถานีวิทยุการท่องเที่ยวแห่ง ประเทศไทย (ททท.) และสถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยทีวี ช่อง 4) แห่งเดียวที่จดทะเบียน

ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โฆษณาสินค้าได้ ทำให้สถานีวิทยุ ททท. ขยายภาคกระจายเสียงเพิ่มขึ้นจากเดิม จนมีรายได้สูงสุดในยุคนั้น

จนกระทั่งปลายปี 2510 เมื่อรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ได้พิจารณาบทบาทการดำเนินงาน - กิจกรรมวิทยุกระจายเสียงแล้ว ในที่สุดจึงอนุญาตให้สถานีทุกแห่งทำการโฆษณาสินค้าได้ดังเดิม พร้อมกับจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง เพื่อควบคุมดูแลการดำเนินงานของสถานีเรียกว่า "คณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงส่วนราชการ" และกำหนดให้ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนจากหน่วยงานต้นสังกัดสถานีเป็นกรรมการ และนายคณิศ ศรีวิภาส หัวหน้ากองวิทยุกระจายเสียงในประเทศ กรมประชาสัมพันธ์ เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยแสดงแผนภูมิดังนี้

แผนภูมิองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงส่วนราชการ



ต่อมาคณะกรรมการได้ขยายหน้าที่ครอบคลุมถึงกิจการวิทยุโทรทัศน์ด้วย เพราะขณะนั้นยังไม่มีหน่วยงานกลางคอยควบคุมดูแล และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถานีวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งมีสาเหตุมาจากภายหลังที่สถานีแต่ละแห่งต่างก็รับผิดชอบดูแลรายการกันเอง ปรากฏว่าประสบปัญหาเรื่อยมาเป็นลำดับ ปัญหาที่สำคัญมีสองประเด็นใหญ่ๆ คือ สถานีใช้เวลาโฆษณาสินค้าอย่างไร้ขอบเขต จนเกิดการแสการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง และปัญหาหน่วยงานเอกชนขอจัดตั้งสถานีขึ้นที่จังหวัดเชียงใหม่ แต่มีเสียงคัดค้านจากหลายฝ่าย ทางรัฐบาลพิจารณาเห็นว่า สื่อวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ มีคุณลักษณะคล้ายคลึงกัน

จึงมอบหมายให้คณะกรรมการที่มีอยู่เป็นผู้ดูแลกิจการวิทยุโทรทัศน์ รวมทั้งพิจารณาปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับอีกหน้าที่หนึ่งด้วย

แต่เนื่องจากคณะกรรมการยังไม่มีหน่วยงานรองรับตามกฎหมาย การทำงานเป็นเพียงรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งมีหัวหน้ากองวิทยุกระจายเสียงในประเทศรับผิดชอบงานเลขานุการเท่านั้น ตลอดจนถึงไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบและพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นกับวิทยุโทรทัศน์โดยตรง ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รัฐบาลจึงจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารับ เพื่อควบคุมดูแลทั้งกิจการวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ เรียกว่า "คณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์" หรือเรียกโดยย่อว่า "กบว." นั่นเอง

ส่วนที่ 3 คณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (กบว.) : องค์การรัฐ ผู้ควบคุมสื่อกระจายเสียง

ความเป็นมา

คณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ หรือ "กบว." จัดตั้งขึ้นตามข้อกำหนดใน "ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2518" ระเบียบฉบับนี้ได้วิวัฒนาการมาจากระเบียบฉบับต่างๆ กล่าวคือ

ย้อนไปในปี พ.ศ. 2511 รัฐบาลได้กำหนดระเบียบให้คณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงส่วนราชการ ใช้เป็นแนวทางในการทำงานฉบับหนึ่งเรียกว่า "ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงส่วนราชการ พ.ศ. 2511" มีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของผู้ประกาศ เช่น การพูดที่ถูกต้องชัดเจนตามหลักภาษาไทย กำหนดเวลาการโฆษณาสินค้า การจึกรายการ และการยื่นคำขอจัดตั้งสถานี แต่ด้วยหลักเกณฑ์ในระเบียบดังกล่าว ไม่ได้ระบุวิธีการปฏิบัติที่ชัดเจนแก่สถานี รัฐบาลจึงได้พิจารณาปรับปรุงระเบียบนี้อีกครั้งแล้วร่างเป็น "ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียง พ.ศ. 2517" และได้แก้ไขเพิ่มเติมเป็น "ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518" ซึ่งสาระสำคัญยังคงเกี่ยวข้องกับเฉพาะกิจการวิทยุกระจายเสียงเท่านั้น ไม่ได้ครอบคลุมถึงสื่อวิทยุโทรทัศน์เช่นเดิม

จนในที่สุด รัฐบาลสมัย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ปี 2518 จึงได้ปรับเปลี่ยนระเบียบนี้อีกครั้ง กลายเป็น "ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2518" โดยระบบเหตุผลอย่างเป็นทางการว่า

โดยที่พิจารณาเห็นว่า วิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ เป็นสื่อมวลชนที่เข้าถึงประชาชนโดยรวดเร็ว และแพร่หลายไปได้อย่างกว้างขวาง ทั้งยังมีผลที่อาจกระทบถึงการเมือง การทหาร เศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงปลอดภัยของชาติ

ตลอดจนการศึกษาทั้งทางตรงและทางอ้อม ฉะนั้น เพื่อให้สถานีวิทยุกระจายเสียง และ วิทยุโทรทัศน์ของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจทุกแห่งอยู่ภายใต้ระเบียบเดียวกัน และ ค่าเนื้องานให้เป็นประโยชน์โดยแท้จริงแก่รัฐบาล และประชาชนให้มากที่สุด คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้กำหนดระเบียบขึ้นไว้ (กรมประชาสัมพันธ์ 2530: 38)

สาระสำคัญประการหนึ่งในระเบียบฉบับนี้คือ การจัดตั้งหน่วยงาน กบว. เพื่อควบคุมดูแลทั้งกิจการวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ โดยได้รับการแต่งตั้งจาก คณะรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง ประกอบด้วย ข้าราชการประจำของส่วนราชการต่างๆ จำนวน 17 คน จาก 12 หน่วยงาน

ดังได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่า กบว. พัฒนารูปแบบมาจากคณะกรรมการบริหาร วิทยุกระจายเสียงส่วนราชการเมื่อครั้งอดีต หากพิจารณาเปรียบเทียบแล้วจะพบว่า นอกจาก กบว. จะยังคงตำแหน่งประธานกรรมการคือ นายกรัฐมนตรีหรือผู้แทนที่นายกรัฐมนตรี มอบหมาย และกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานต้นสังกัดสถานีวิทยุกระจายเสียง ได้แก่ กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ ดังเช่นในคณะกรรมการบริหาร วิทยุกระจายเสียงส่วนราชการแล้ว เพื่อเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ ที่เพิ่มขึ้น จึงได้เพิ่มตัวแทนจากส่วนราชการ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับกิจการวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ไม่ทางตรงก็ทางอ้อมไว้ใน กบว. ด้วย เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวง การต่างประเทศ กรมประชาสัมพันธ์

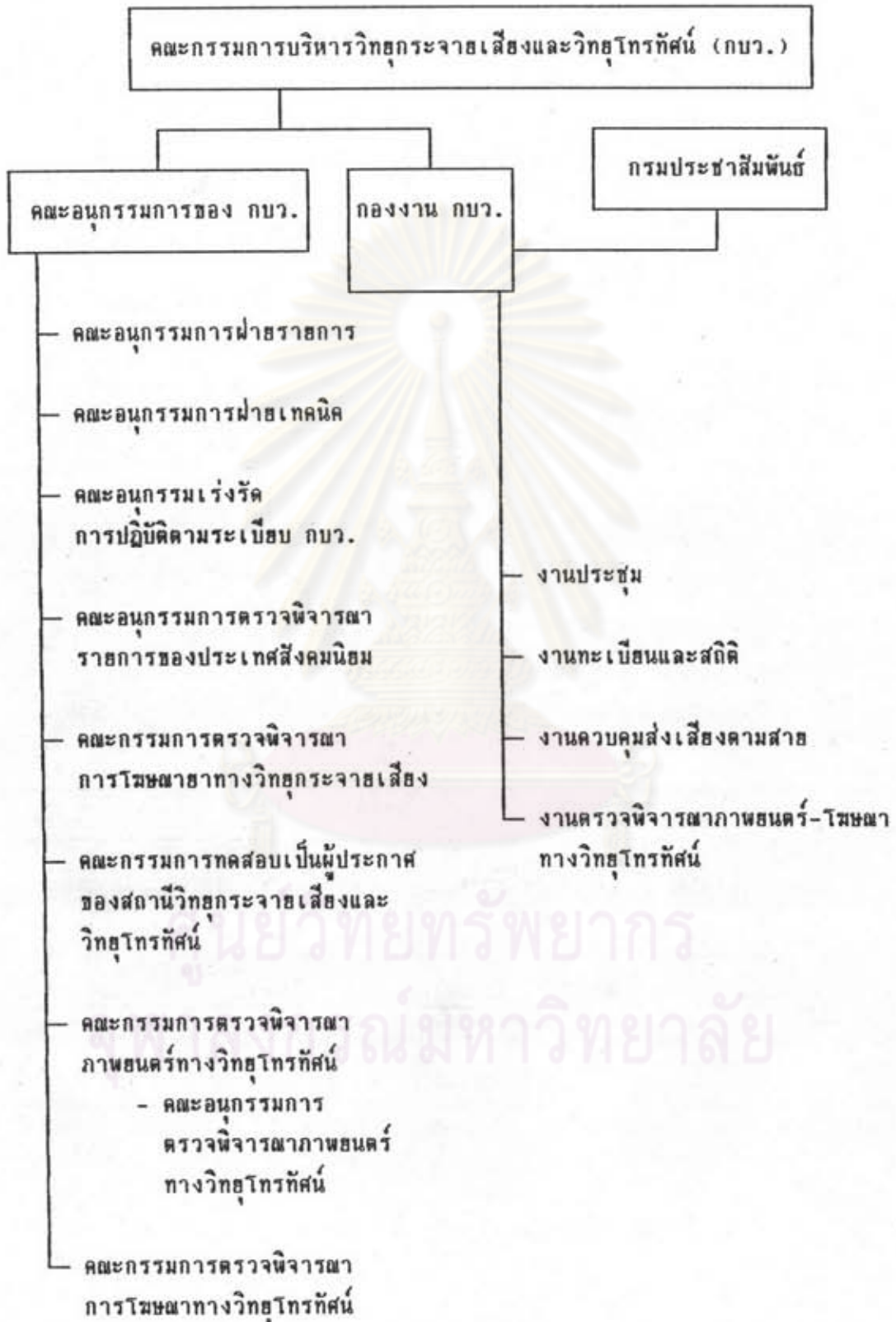
สำหรับส่วนที่แตกต่างกัน ก็เฉพาะตำแหน่งกรรมการและเลขานุการเท่านั้น เปลี่ยนจากแต่งตั้งจากการกำหนดด้วยคคล ในคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียง ส่วนราชการ เป็นแต่งตั้งโดยตำแหน่งให้กรรมการและเลขานุการใน กบว. หมายถึง ผู้อำนวยการกองงาน กบว. ดังแสดงเป็นแผนภูมิต่อไปนี้

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนผังองค์ประกอบคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (กบว.)



แผนภูมิการจัดแบ่งงานของคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (กบว.)



จากแผนภูมิการจัดแบ่งงานของ กบว. จะเห็นได้ว่า กบว. ดำเนินงานโดยแบ่งเป็นหน่วยงานหลักสองฝ่ายคือ คณะอนุกรรมการใน กบว. และกองงาน กบว. แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขาต่างๆจากหน่วยงาน หรือสถาบันที่เกี่ยวข้องกับกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ชื่อของคณะอนุกรรมการจะบ่งบอกถึงความรับผิดชอบในหน้าที่เฉพาะด้าน เช่น คณะอนุกรรมการฝ่ายรายการ คณะอนุกรรมการฝ่ายเทคนิค คณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ทางวิทยุโทรทัศน์

ส่วนกองงาน กบว. ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกรมประชาสัมพันธ์ จะดำเนินงานลักษณะงานประจำ เช่น งานประชุม งานทะเบียนและสถิติ งานตรวจสอบ งานควบคุมเสียงตามสาย งานตรวจพิจารณาภาพยนตร์-โฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ และงานอื่นๆ ที่ กบว. มอบหมาย

สำหรับอำนาจหน้าที่ ในระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2518 กำหนดให้ กบว. มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ครอบคลุมทั้งสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ โดยเป็นหลักการปฏิบัติงานเพียงกว้างๆ ห้าประเด็น ได้แก่ พิจารณาอนุญาต กำหนดเงื่อนไข และหลักเกณฑ์การจัดตั้งหรือย้ายสถานี การดำเนินงานด้านรายการ การโฆษณาและบริการธุรกิจ ลักษณะทางเทคนิค และเจ้าหน้าที่ของสถานี ตลอดจนให้คำแนะนำ ควบคุม และดูแลให้สถานีปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนดไว้ กำหนดอำนาจลงโทษสถานีที่ฝ่าฝืนเงื่อนไข ข้อบังคับ หรือระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดไว้ รวมทั้งมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการต่างๆ และสามารถออกข้อกำหนดปลีกย่อยควบคุมสถานีได้ตามความจำเป็น (กรมประชาสัมพันธ์ 2530: 40)

การจัดตั้ง กบว. ในครั้งนั้น ส่วนหนึ่งได้รับอิทธิพลมาจากปัจจัยทางการเมือง รัฐบาลมุ่งใช้สื่อกระจายเสียงเป็นเครื่องมือติดต่อกับประชาชน เพื่อสนองนโยบายด้านการเมือง และการปกครองของผู้บริหารประเทศเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาล เพราะขณะนั้นสถานการณ์ทางการเมืองยังไม่มั่นคงเนื่องจากลัทธิคอมมิวนิสต์กำลังขยายตัว และปฏิบัติการค่อนข้างได้ผล ดังจะเห็นได้จากข้อกำหนดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการส่งวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ในระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2518 ระบุไว้ว่า

เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ส่งเสริมนโยบายและประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติทั้งด้านการเมือง การทหาร การเศรษฐกิจ และสังคม ส่งเสริมให้ประชาชนมีความสำนึกและรับผิดชอบต่อประเทศชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ ส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามัคคีร่วมมือร่วมใจซึ่งกันและกัน เชิญชวนให้ประชาชนตอบโต้และต่อต้านศัตรู ตลอดจนลัทธิที่เป็นภัยต่อประเทศชาติ และมีความร่วมมือกับมิตรประเทศ เป็นสื่อมวลชนที่ดีสำหรับ

สื่อข่าวทั่วไป และข่าวจากรัฐบาลไปสู่ประชาชน เพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดี และถูกต้องรวดเร็ว

นอกจากนั้นต้องสนับสนุนและส่งเสริมการดำเนินงานของส่วนราชการ หรือ รัฐวิสาหกิจ เจ้าของสถาน หรือกิจการของทางราชการ สนับสนุนกิจการเกี่ยวกับการศึกษา ของชาติ ส่งเสริมให้ประชาชนช่วยกันรักษาวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และศีลธรรมอันดีงาม และร่วมมือกับนานาชาติที่เป็นมิตรของประเทศไทย ในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และราชการที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม เพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกัน (กรมประชาสัมพันธ์ 2530: 41)

โดยสรุป กบว. เป็นหน่วยงานของรัฐ จัดตั้งขึ้นในภาวะบรรรยากาศที่เมืองไทย ยังไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง รัฐบาลประสบปัญหาการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ การจัดตั้งจึงมุ่งให้ กบว. ทำหน้าที่คอยควบคุมดูแลการดำเนินงานของสถานีวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ เพื่อสนองตอบนโยบายของรัฐบาล โดยใช้สื่อทั้งสองประเภทนี้เป็น เครื่องมือสื่อสารกับประชาชน มุ่งเน้นเพื่อเสริมสร้างความมั่นคง และเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล ภาพรวมในการทำงานแบ่งได้สองลักษณะคือ การทำงานระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติ

ในระดับนโยบาย กบว. ดำเนินงานด้วยรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งพัฒนามาจาก คณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงส่วนราชการครั้งอดีต ประกอบด้วยกรรมการที่แต่งตั้งจากผู้แทนส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการทางวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ มีนายกรัฐมนตรีหรือผู้แทนเป็นประธานกรรมการ และผู้อำนวยการกองงาน กบว. ทำหน้าที่เลขานุการ

ในระดับปฏิบัติ กบว. จัดตั้งคณะกรรมการให้ปฏิบัติหน้าที่เฉพาะเรื่อง ตามความมุ่งหมาย ชื่อของคณะกรรมการจะบ่งบอกถึงหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เช่น คณะกรรมการเร่งรัดการปฏิบัติตามระเบียบ กบว. คณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ทางวิทยุโทรทัศน์

การประสานเชื่อมโยงระหว่างคณะกรรมการระดับนโยบาย กับคณะกรรมการระดับปฏิบัติกระทำโดยติดต่อสื่อสารกันอย่างเป็นทางการด้วยลายลักษณ์อักษร เช่น คำสั่ง หนังสือเวียนแจ้งให้ทราบ คณะกรรมการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับมอบหมาย พร้อมทั้งรายงานผลการปฏิบัติงาน และเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาต่างๆ ให้คณะกรรมการทราบ โดยคณะกรรมการอาจจะยอมรับหรือไม่ก็ได้ในแนวความคิด หรือ ข้อเสนอแนะเหล่านั้น เพราะคณะกรรมการระดับนโยบายย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิ อำนาจ การตัดสินใจ และสั่งการ

ส่วนที่ 4 คณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ทางวิทยุโทรทัศน์ : การสำนคองานควบคุม
ราชการบันเทิงทางวิทยุโทรทัศน์

ความเป็นมา

คณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ทางวิทยุโทรทัศน์ เป็นคณะกรรมการ
ใน กบว. จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลราชการบันเทิงทางวิทยุโทรทัศน์
โดยเฉพาะ การก่อกำเนิดนอกจากจะได้รับอิทธิพลจากแรงผลักดันพื้นฐานที่สั่งสมมาเมื่อครั้ง
อดีต นับตั้งแต่ยุคแรกของการวิทยุโทรทัศน์ไทย เรื่อยมาจนถึงการจัดตั้ง กบว. ซึ่งเป็น
ปัจจัยทางอ้อมแล้ว ยังมีปัจจัยโดยตรงที่มีอิทธิพลต่อการจัดตั้งคณะกรรมการอยู่ 3 ประการ
ด้วยกัน ดังนี้

ประการแรก ด้วยเพราะยังไม่มีหน่วยงานกลางคอยควบคุมราชการบันเทิงทาง
วิทยุโทรทัศน์ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน สถานีแต่ละแห่งต่างก็รับผิดชอบดูแลราชการของ
ตนเอง โดยยึดถือนโยบายของรัฐบาล และระบือว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและ
วิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2518 เป็นแนวทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตามระเบียบดังกล่าว ไม่ได้ระบุถึง
วิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับราชการที่ละเอียดและชัดเจน เพียงแต่กำหนดหลักการปฏิบัติไว้กว้างๆ
เท่านั้น ทำให้การเสนอราชการบันเทิงของแต่ละสถานีมีความหลวมล่ากันในลักษณะ
การปฏิบัติที่ไม่เหมือนกันภายใต้กฎระเบียบฉบับเดียวกัน

ประการที่สอง สืบเนื่องจากสาเหตุประการแรก ที่ไม่มีหน่วยงานกลางคอยดูแล
ราชการวิทยุโทรทัศน์ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทำให้สถานีแต่ละแห่งเสนอราชการบันเทิง
อย่างไม่มีขอบเขตจำกัด จนเกิดการวิพากษ์วิจารณ์ในทางลบอยู่เสมอ กลุ่มประชาชน
องค์การทางสังคม และสื่อมวลชนประเภทหนังสือพิมพ์ ต่างก็ได้แสดงความคิดเห็นทั้ง
รูปแบบของบทความ บทวิจารณ์ รวมทั้งการประชุมสัมมนาต่างๆ เพื่อเรียกร้องให้สถานี
มีความรับผิดชอบต่อสังคม โดยเฉพาะกับกลุ่มผู้ชมวัยเด็กและเยาวชน ตลอดจนเสนอ
ให้รัฐบาลเข้ามามีบทบาทคอยกำกับ ควบคุม ดูแล และตรวจสอบการผลิตราชการให้
เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนมากที่สุด ข้อวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าว ส่วนใหญ่มักเกี่ยวข้องกับ
เรื่องสถานีเสนอราชการเป็น "พิชกัศ" แก่เด็กและเยาวชน และใช้เวลาโฆษณาสินค้า
มากเกินไป

ทางด้านเนื้อหาราชการ มักวิจารณ์กันว่า เนื้อหาภาพยนตร์ส่วนใหญ่ไม่เป็นไปใน
ทางสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดผลเสียต่อจิตใจ และศีลธรรมของเด็กและเยาวชน เช่น เสนอ
เนื้อหาลักษณะภาพโป๊และเปลือย ชั่วสุกามารมณ์ การฉ้อโกง การปล้นชิงทรัพย์
แสดงอภินิหารเกินความจริง และขาดเหตุผล ทำให้เด็กหลงเชื่อ และเข้าใจผิดจนเกิด
การเลียนแบบอย่างไม่เหมาะสม เป็นต้น

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ ช่วง พ.ศ. 2515-2521 นับว่าเป็นยุคที่เฟื่องฟูของ ราชการประเภทแสดงอภินิหาร เพราะในเวลานั้น สถานียังขาดแคลนรายการที่ผลิตโดย คนไทย ถึงแม้จะมีรายการของคนไทยอยู่บ้าง แต่ก็เป็นการผลิตรายการสด ซึ่งยังไม่ได้ มาตรฐานเท่าที่ควร ตลอดจนการดำเนินงานค่อนข้างยุ่งยาก และต้องอาศัยเวลาในการผลิต ทำให้ไม่สามารถผลิตรายการป้อนได้ทันตามความต้องการของสถานี ฉะนั้น สถานีจึงสั่งซื้อ ภาพยนตร์จากต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่

ในระยะแรก ราชการต่างประเทศมีเพียงภาพยนตร์เรื่อง และภาพยนตร์การ์ตูน จากประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาเท่านั้น ภายหลังสถานีจึงหันมาสนใจรายการจาก ประเทศญี่ปุ่น เพราะราคาอยู่ในระดับที่พอจะซื้อหาได้ ช่วงแรกรายการญี่ปุ่นเป็นประเภท "เด็กดูได้ผู้ใหญ่ดูดี" ลักษณะขำเริงคนเก่งต่อสู้กับผู้ร้ายในทุกรูปแบบ รวมถึงการแปลงกาย อภินิหาร ต่อมาเนื้อหาเช่นนี้ได้รับความนิยมขึ้นชอบจากกลุ่มผู้ชมวัยเด็กมากกว่าผู้ใหญ่ สถานี จึงมุ่งเป้าหมายไปที่กลุ่มเด็กเป็นหลัก โดยเพิ่มรสชาติของการต่อสู้ด้วยรูปแบบสัตว์ประเภท หุ่นยนต์ คนแปลงกายเป็นสัตว์ สัตว์แปลงกายเป็นคน มีการต่อสู้กันทั้งตัวต่อตัว และอาวุธ พิเศษ เช่น ลำแสงเลเซอร์ คบสายฟ้า อาถรรพ์ เรื่อง "ไอ้มดแดง" "ไอ้มดเอ็กซ์" "หุ่นแกรดเตอร์" โดยเฉพาะภาพยนตร์การ์ตูนเรื่อง "ไอ้มดแดง" เคยได้รับความนิยม สูงสุดทางสถานี ช่อง 5 ในปี 2520

เมื่อรายการดังกล่าวได้รับความนิยม ทุกสถานีต่างก็แข่งขันกันออกอากาศ พร้อม กับเพิ่มจำนวนมากขึ้น จนเกิดกระแสการต่อต้านจากประชาชนที่มีความห่วงใยในเด็กและ เยาวชน เกรงว่าเด็กที่ยังไม่สามารถแยก "ภาพสมมติ" ออกจาก "โลกแห่งความจริง" ได้อย่างผู้ใหญ่ อาจหลงเชื่อเรื่องมายา โดยคิดว่าสิ่งที่เห็นจากภาพยนตร์นั้นคือความจริง และสามารถกระทำได้โดยการเลียนแบบ

สาเหตุประการสุดท้าย กรมตำรวจขอความร่วมมือไปยัง กบว. เพื่อให้สถานี ส่งภาพยนตร์ทุกเรื่องและทุกประเภท ให้กรรมการเจ้าพนักงานผู้ตรวจภาพยนตร์ของ กรมตำรวจพิจารณาก่อนออกอากาศ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน ซึ่งอาจจะเกิดจากเนื้อหาภาพยนตร์ทางวิทยุโทรทัศน์ เนื่องจากกรมตำรวจไม่สามารถ ควบคุมได้ทั่วถึง และไม่มีอำนาจควบคุมภาพยนตร์ทางวิทยุโทรทัศน์โดยตรง เพียงแต่ตรวจ พิจารณาเฉพาะภาพยนตร์ที่ฉายตามโรงมหรสพเท่านั้น ดังหนังสือกรมตำรวจ เลขที่ มท.0515/1551 ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2520 ความตอนหนึ่งระบุว่า

... กรมตำรวจได้สั่งกรรมการเจ้าพนักงานผู้พิจารณาภาพยนตร์ไปตรวจภาพยนตร์ ซึ่ง จะนำออกฉายทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ ๗ สถานีวิทยุโทรทัศน์ทุกช่องเป็นประจำ ตามมติ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2505 นั้น ปรากฏว่าสถานีวิทยุโทรทัศน์บาง แห่งมิได้นำภาพยนตร์บางประเภทบางเรื่องให้ตรวจ โดยอ้างว่าเป็นภาพยนตร์ที่ไม่มี

ปัญหา หรือภาพยนตร์มาไม่ทันบ้าง เป็นเหตุให้ภาพยนตร์บางเรื่องแสดงบทพิศาวาส อาชญากรรม หวาดเสียว หรืออภินิหาร อันเป็นพิษภัยต่อเด็กและเยาวชนเมื่อแพร่ภาพออกไป ซึ่งเรื่องนี้กรรมการเจ้าพนักงานผู้ตรวจพิจารณาภาพยนตร์ได้เคยขอความร่วมมือไปยังสถานีวิทยุโทรทัศน์ทุกช่องแล้ว แต่ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร...

ด้วยสาเหตุสามประการข้างต้น ประกอบกับ กบว. มีแนวความคิดจะมีมาตรการควบคุมภาพยนตร์ทางวิทยุโทรทัศน์ ให้เข้มงวดยิ่งกว่าภาพยนตร์ที่ฉายทางโรงมหรสพ เพราะตระหนักในธรรมชาติของสื่อวิทยุโทรทัศน์ว่า การแพร่ภาพมีขอบเขตกว้างขวาง มีผู้ชมจำนวนมากกว่าโดยไม่จำกัดเพศ วัย การศึกษา อาชีพ และมีอิทธิพลต่อเด็กและเยาวชนมากกว่าและง่ายกว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการของ กบว. แล้ว วันที่ 24 มกราคม 2521 พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการชั้นชุดหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ทางวิทยุโทรทัศน์" เพื่อทำหน้าที่ตรวจพิจารณาภาพยนตร์ก่อนออกอากาศทางวิทยุโทรทัศน์ (คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 20/2521, 24 มกราคม 2521)

โดยสรุป หากพิจารณาจากสื่อวิทยุโทรทัศน์เป็นศูนย์กลางแล้ว จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ทางวิทยุโทรทัศน์ ได้ก่อกำเนิดขึ้นท่ามกลางสถานการณ์อันเอื้ออำนวยด้วยปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอกที่ต่างก็สนับสนุนซึ่งกันและกัน ปัจจัยภายในที่ว่าก็คือ สถานีเสนอรายการบันเทิงส่งผลกระทบต่อผู้ชม ส่วนปัจจัยภายนอกเป็นแรงผลักดันจากการวิพากษ์วิจารณ์ และเสียงเรียกร้องของกลุ่มผู้ชม สื่อมวลชน และองค์การสังคมต่างๆ ให้มีหน่วยงานรับผิดชอบปัญหาที่เกิดขึ้นจากวิทยุโทรทัศน์ จนในที่สุดส่งผลกระทบต่อ กบว. จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานดูแลรายการภาพยนตร์ทางวิทยุโทรทัศน์โดยเฉพาะ

อีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า ความเป็นมาของคณะกรรมการเป็นผลสืบเนื่องมาจากวิทยุโทรทัศน์ได้เข้ามามีบทบาทต่อสังคมไทย ในฐานะเป็น "สื่อมวลชนในครัวเรือน" ทำหน้าที่ให้ความบันเทิงเป็นหลักนั้น บางครั้งภารกิจนี้มิได้สอดคล้องกับวัฒนธรรมของคนไทยเท่าที่ควร เช่น การเสนอเนื้อหาที่มีภาพโป๊หรือเปลือย การแสดงถึงความทารุณโหดร้าย โฆษณาสินค้าอย่างไม่จำกัดขอบเขต มุ่งธุรกิจการค้ามากกว่าเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน ทำให้ประชาชนเกิดการต่อต้าน และเรียกร้องให้มีผู้รับผิดชอบดูแล เพื่อรักษาคุณภาพของสังคมด้วยการป้องกัน "ภัย" จากรายการทางวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งอาจจะเกิดกับผู้ชมวัยเด็กและเยาวชนผู้เป็นอนาคตของชาติ อีกทั้งคาดหวังให้วิทยุโทรทัศน์ทำหน้าที่เป็น "สื่อ" กลางเพื่อประโยชน์สำหรับ "มวลชน" อย่างแท้จริง