



บทที่ 1

บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แผนพัฒนางานสาธารณสุขของประเทศไทย ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530 - 2534 มีความมุ่งหมายให้ประชาชนมีความรู้และสามารถแก้ปัญหาด้านสาธารณสุขที่จำเป็นสำหรับครอบครัวและชุมชน ซึ่งจะนำไปสู่การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชีวิตของตนเอง นับเป็นการเคลื่อนไหวในอันที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตของสมาชิกในชุมชนให้ดีขึ้นบนหลักการของความพยายามด้วยตนเองของชุมชน และด้วยความช่วยเหลือของรัฐบาลให้เกิดการเชื่อมโยงไปถึงตัวบุคคลและจิตใจของสมาชิกทุกคนของชุมชนให้เข้ากันอย่างเกื้อกูลกันต่อการมีสุขภาพที่ดีขึ้นของประชาชนทั้งมวล

แนวทางในการดำเนินงาน เพื่อพัฒนางานสาธารณสุขดังกล่าวมาข้างต้นนี้ ได้กำหนดให้ "การสาธารณสุขมูลฐาน" เป็นกุญแจที่จะนำไปสู่การมีสุขภาพอนามัยที่สมบูรณ์ของประชาชนทุกคน การสาธารณสุขมูลฐานเป็นแนวทางการดำเนินงานด้านสาธารณสุขที่ผสมผสานบริการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค การให้การรักษายาบาล และการฟื้นฟูสภาพผู้ป่วยโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชน และความร่วมมือของส่วนราชการในการบรรลุผลการดำเนินงาน ทั้งนี้มุ่งที่จะดำเนินงานโดยใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นเป็นหลัก รวมทั้งการเลือกใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพในชีวิตประจำวัน วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีและลักษณะสังคมของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งการดำเนินงานสาธารณสุขมูลฐานจะเชื่อมโยงกับกิจกรรมการพัฒนาท้องถิ่นอื่น ๆ โดยอาศัยการสนับสนุนจากระบบบริการสาธารณสุขของรัฐในลักษณะของการรับช่วงต่อจากท้องถิ่น และการพัฒนาระบบสื่อสารภายในชุมชน

สำหรับกลวิธีในการดำเนินงานสาธารณสุขมูลฐานของประเทศไทยนั้น นายแพทย์ เสม พริ้งพวงแก้ว (2524 : 3-4) ใช้วิธีการคัดเลือกบุคคลที่มีความสามารถและมีจิตใจสูงในการที่จะเสียสละทำงานเพื่อส่วนรวม และเป็นที่ไว้วางใจของเพื่อนบ้านในชุมชนของเขาเอง

เพื่อเป็นอาสาสมัครสาธารณสุขในระบบที่กำหนดขึ้น 2 ประเภท คือ ผู้สื่อข่าวสาธารณสุข (มสส.) และอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) เพื่อให้ มสส. มีบทบาทในการส่งเสริมสุขภาพ ป้องกันโรค และเผยแพร่ความรู้ด้านสาธารณสุข รวมทั้งการวางแผนแก้ไขปัญหาสาธารณสุขของหมู่บ้าน และให้ อสม. มีบทบาทในด้านการรักษาพยาบาลขั้นพื้นฐานสำหรับโรคที่ง่าย ๆ และพบบ่อยในท้องถิ่น เป็นรูปแบบที่ยึดเอาประชาชนเป็นศูนย์กลางในการดำเนินงาน โดยวิธีการพยายามให้เกิดการช่วยตนเอง และประชาชนช่วยประชาชนด้วยกันให้มากที่สุด ฉะนั้นความสำคัญของสุขศึกษาในงานสาธารณสุขมูลฐานจึงได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือ หรือกระบวนการที่จะกระตุ้นให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ และพร้อมที่จะปฏิบัติตนในการดูแล การส่งเสริม และป้องกันสุขภาพของตนเอง ทั้งยังเป็นเครื่องมือหรือกระบวนการที่สำคัญในการทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ อสม./มสส. โดย ไกรสิทธิ์ ตันติสิรินทร์ และคณะ (2524 : 69-72) พบว่า มสส. ส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีความกระตือรือร้นในการทำงาน แม้ว่าในระยะหลังจากฝึกอบรมใหม่ ๆ นั้น มสส. บางส่วนอาจจะมีความกระตือรือร้นในการให้สุขศึกษาแก่ประชาชน แต่ในช่วงต่อมา กลับพบว่าความกระตือรือร้นดังกล่าวได้ลดหายไปอย่างรวดเร็ว ส่วน อสม. นั้นพบว่าส่วนใหญ่มิมีผลงานอยู่ในเกณฑ์ใช้ได้

จากข้อค้นพบของ อนันต์ เมนะรุจิ และคณะ (2527 : 38-39) พบว่า มสส./อสม. มีบทบาทเพียง เป็นผู้ให้คำแนะนำและติดตามผลแก่การประชุมของเจ้าหน้าที่ บทบาททางด้านสาธารณสุขยังอยู่ในระดับต่ำ ทั้งที่หมู่บ้านที่ทำการศึกษามีผลงานสาธารณสุขมูลฐานสูงและสามารถเป็นแบบอย่างได้

ดังนั้นการที่ อสม./มสส. จะสามารถปฏิบัติงานด้านการเผยแพร่ความรู้และสนับสนุนงานสาธารณสุขมูลฐาน จนเกิดประสิทธิภาพได้นั้น ย่อมจะต้องใช้กลวิธีการปฏิบัติงาน เชื่อมโยงกับระบบบริหารงานของชุมชนในทุกระดับ โดยเฉพาะคณะกรรมการหมู่บ้านอาจจะมีจำนวน 5-9 คน หรือ 8-12 คน ซึ่งได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในหมู่บ้านด้วยกันเอง หรือได้มาจากวิธีการจัดตั้งตามระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2526 (กระทรวงมหาดไทย 2526 : 32) ร่วมกับการแพร่กระจายเสียงให้กับชาวบ้าน โดยใช้เครื่องมือสื่อสารประเภท "เครื่องขยายเสียง" ซึ่งเป็นของส่วนรวมและมีอยู่ตาม

หมู่บ้านต่าง ๆ หลายแห่ง โดยจัดตั้งไว้ที่วัด โรงเรียน บ้านพักผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ (ปราวณี ไทย-วัฒนานนท์ 2527 : 9-14) กล่าวโดยสรุปไว้ว่า งานกระจายเสียงในหมู่บ้านแบบนี้เรียกว่า "หอกระจายข่าว" ปัจจุบันเรียกกันอีกชื่อหนึ่งว่า "เสียงตามสาย" ซึ่งมีการกระจายเสียง คล้ายกับการกระจายเสียงทางวิทยุ คือใช้เสียง เป็นสื่อในการให้ข่าวความรู้และบันเทิง มี วัตถุประสงค์และเทคนิคในการจัดรายการคล้ายคลึงกัน แต่แตกต่างกันที่รายการวิทยุจัดโดย หน่วยงานของรัฐ มีระบบระเบียบการปฏิบัติงานที่แน่นอนตายตัว ให้ความรู้กว้าง ๆ แก่ผู้ฟังทั่วไป ส่วน "หอกระจายข่าว" หรือ "เสียงตามสาย" จัดโดยกลุ่มบุคคลหรือคณะของประชาชนใน หมู่บ้าน เพื่อกระจายเสียงให้ข่าวความรู้ที่ตรงกับความสนใจของชาวบ้านและกระจายเสียง เฉพาะช่วง เวลาที่เหมาะสม ระยะเวลาสั้นกว่า แต่ทั่วถึงและการลงทุนต่ำ นอกจากนั้น ปราวณี ไทยวัฒนานนท์ (2527 : 100) ได้รายงานไว้ว่า จากการสนทนากับ ชาวบ้านของนักศึกษาฝึกงานการศึกษาผู้ใหญ่ คณะศึกษาศาสตร์มหาวิทยาลัย เชียงใหม่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521-2525 รวมทั้งกลุ่มโรงเรียนท่าเหมืองเล็ก อำเภอแม่ทา จังหวัดลำพูน ที่จัดรายการ เสียงตามสายในปี พ.ศ. 2525 ต่างมีความเห็นพ้องกันว่า "งานเผยแพร่กระจายเสียง มี ประโยชน์และมีประสิทธิภาพในการแพร่ข่าวความรู้แก่ชาวบ้านได้ดีที่สุด เมื่อเทียบกับสื่อประเภท หนังสือพิมพ์ฝ่าผนึ่ง บ้ายประกาศ

กองสุขศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (2530 : 7) นิยาม

"หอกระจายข่าว" ว่าหมายถึง "ระบบการกระจายเสียงโดยผ่านลำโพงติดไว้ปลายเสา จะ มีจำนวนลำโพงเท่าไรก็ได้" จากการสำรวจจำนวนหอกระจายข่าวของกองสุขศึกษา เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2528 พบว่าหมู่บ้านต่าง ๆ ได้จัดตั้งหอกระจายข่าวขึ้นเป็นจำนวนถึง 5,516 แห่ง ซึ่งเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความพยายามในการพึ่งตนเองของชุมชนในการเผยแพร่ความรู้และข้อมูล ข่าวสารต่าง ๆ ที่ได้จากรัฐหรือประชาชนด้วยตนเอง ประโยชน์ของหอกระจายข่าว คือ ทำให้ชาวบ้านได้รับข้อมูลข่าวสารได้รวดเร็วและทั่วถึง ประกาศเหตุคว้นเหตุร้าย ภัยพิบัติได้ ทันที และยังสนับสนุนในงานรื่นเริง งานบุญของหมู่บ้าน หอกระจายข่าวมีคุณสมบัติบางอย่างที่ เหนือกว่าสื่อมวลชนต่าง ๆ ตรงที่ว่าวิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ ไม่สามารถให้ข้อมูล ข่าวสารที่ตรงกับปัญหาและความต้องการของชาวบ้าน ส่วนใหญ่จะให้ในรูปแบบของความบันเทิง มากกว่า

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมานี้ จึง เป็นเรื่องที่น่าจะทำการศึกษาวิจัยว่า บทบาทของหอ-  
กระจายข่าวในการให้ความรู้ทางด้านสาธารณสุขมูลฐานแก่ชาวบ้านนั้นมีมากน้อยอย่างไร รวมทั้ง  
ทั้งการจัดการดำเนินงานหอกระจายข่าวให้เกิดประสิทธิภาพควรมีการดำเนินงานในรูปใด เพื่อ  
เป็นแนวทางสนับสนุนงานของหอกระจายข่าวให้พัฒนามากขึ้น

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความแตกต่างในการดำเนินงานของหอกระจายข่าว ที่ทำการเผยแพร่  
ความรู้และข่าวสารด้านสาธารณสุข ซึ่งมีรูปแบบของการบริหารงานต่างกัน
2. เพื่อต้องการทราบความแตกต่างเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจด้านสาธารณสุข-  
มูลฐานของประชาชนที่อยู่ในหมู่บ้านที่มีการบริหารงานหอกระจายข่าวในรูปคณะกรรมการ กับ  
ประชาชนที่อยู่ในหมู่บ้านที่มีการบริหารงานในรูปแบบอื่น
3. เพื่อต้องการทราบความแตกต่างของความรู้ความเข้าใจด้านสาธารณสุขมูลฐาน  
ของประชาชนที่อยู่ในหมู่บ้านที่มีหอกระจายข่าว กับประชาชนที่อยู่ในหมู่บ้านที่ไม่มีหอกระจายข่าว

#### สมมติฐานของการวิจัย

1. หอกระจายข่าวที่มีการบริหารงานในรูปคณะกรรมการจะมีการดำเนินงานแตก-  
ต่างกับหอกระจายข่าวที่มีรูปแบบการบริหารงานแบบอื่น ๆ
2. ประชาชนที่อยู่ในหมู่บ้านที่มีหอกระจายข่าวซึ่งบริหารงานในรูปคณะกรรมการ  
จะมีความรู้ความเข้าใจด้านสาธารณสุขมูลฐานแตกต่างกับประชาชนที่อยู่ในหมู่บ้านที่มีการบริหาร  
งานในรูปแบบอื่น
3. ประชาชนที่อยู่ในหมู่บ้านที่มีหอกระจายข่าว จะมีความรู้ความเข้าใจด้านสาธารณสุข-  
มูลฐานแตกต่างกับประชาชนที่อยู่ในหมู่บ้านที่ไม่มีหอกระจายข่าว

#### ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยในลักษณะ "กรณีศึกษา" ซึ่งเป็นการศึกษาเฉพาะหอ-  
กระจายข่าวและประชาชนในจังหวัดนครปฐม

### ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบว่าหอกระจายข่าวที่ใช้ในการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจด้านสาธารณสุขมูลฐานนั้นประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงไร
2. ทำให้ทราบว่าหอกระจายข่าวรูปแบบใดที่มีลักษณะการดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากกว่ากัน
3. การวิจัยจะเป็นประโยชน์ด้านการศึกษาและวิจัยในสาขานิเทศศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนิเทศศาสตร์พัฒนาการ

### ข้อจำกัดของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยในลักษณะ "กรณีศึกษา" ซึ่งเป็นการศึกษาเฉพาะบทบาทของหอกระจายข่าวและประชาชนที่อยู่ในหมู่บ้านเขตอำเภอคอนสาร จังหวัดนครปฐม ขอบเขตของการศึกษาจะเจาะจงเฉพาะ 3 หมู่บ้านที่มีหอกระจายข่าว และอีก 2 หมู่บ้านที่ไม่มีหอกระจายข่าว จึงไม่อาจนำไปสรุปได้ว่าเป็นลักษณะบทบาทหอกระจายข่าวทั่วประเทศ แต่อาจนำผลการวิจัยนี้ไปประกอบการพิจารณาในการวางแผนการจัดตั้งหอกระจายข่าว และปรับปรุงวิธีการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจด้านต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการพัฒนาภายในหมู่บ้านได้

### คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

"การสาธารณสุขมูลฐาน" เป็นกลวิธีการดำเนินงานสาธารณสุขในรูปแบบผสมผสานทั้งการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสภาพ ที่เป็นความต้องการของชุมชน โดยความร่วมมือของชุมชนและการสนับสนุนจากรัฐรวมทั้งชุมชนต่าง ๆ ซึ่งการดำเนินงานนั้นก็เพื่อการแก้ไขปัญหาสาธารณสุขของชุมชน โดยไม่ขัดต่อขนบธรรมเนียมและสภาพสังคมท้องถิ่น รวมทั้งการนำทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นมาประยุกต์ใช้อย่างเหมาะสม

"หอกระจายข่าว" หมายถึงการสื่อสารเฉพาะท้องถิ่นด้วยการกระจายเสียงผ่านลำโพง ซึ่งติดตั้งบนเสาสูงที่ควรใช้ในการส่งข่าวสารให้แก่ผู้รับสารในเขตรัศมีการกระจายเสียงของหมู่บ้าน ซึ่งมีอยู่ตามหมู่บ้านต่าง ๆ หรืออาจเรียกว่า "หอกระจายข่าวสารประจำหมู่บ้าน"

"หน้าที่ของหอกระจายข่าว" หมายถึงบทบาทในการสื่อสารที่จะกระทำให้ประชาชน เกิดความรู้ความเข้าใจในเรื่องราวต่าง ๆ บทบาทนี้จะมีการปฏิบัติก่อนการกระจายเสียง ระหว่างการกระจายเสียง และหลังการกระจายเสียงไปแล้ว ซึ่งพอสรุปได้ 4 ประการ คือ

1. การสำรวจปัญหาและความต้องการของชุมชนเพื่อนำมาจัดรายการ
2. การจัดรายการตามปัญหาและความต้องการของชุมชน
3. การกระจายเสียงที่เป็นระบบ
4. การติดตามประเมินผล

"การบริหารในรูปคณะกรรมการ" หมายถึง การกำหนดให้มีคณะบุคคลร่วมรับผิดชอบหน้าที่ต่าง ๆ ตามระบบของงานในหอกระจายข่าว ซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากหน่วยราชการต่าง ๆ ผู้นำท้องถิ่น อาสาสมัครฯ ช่างไฟ และประชาชนเป็นต้น บุคคลเหล่านี้จะมีการแบ่งหน้าที่ในการปฏิบัติงาน มีการประชุมร่วมกันเป็นประจำตามวาระที่กำหนด

"การบริหารในรูปเฉพาะบุคคล" หมายถึงการที่บุคคลมีจำนวนเพียง 1-2 คน ทำหน้าที่ในการบริหารงานหอกระจายข่าว โดยไม่มีบุคคลจากหน่วยราชการภายนอกหรือภายในหมู่บ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการกระจายเสียง หรือการจัดทำรายการกระจายเสียงด้วยเลย

"การบริหารในรูปกึ่งคณะกรรมการ" หมายถึงการกำหนดให้มีคณะบุคคลร่วมรับผิดชอบหน้าที่ต่าง ๆ ตามระบบของงานในหอกระจายข่าว เช่น มีคณะกรรมการฝ่ายจัดรายการ คณะกรรมการฝ่ายกระจายเสียง คณะกรรมการฝ่ายประเมินผล เป็นต้น แต่คณะกรรมการดังกล่าวจะร่วมปฏิบัติงาน เป็นครั้งคราว เฉพาะในโอกาสที่มีการกระจายเสียงในเรื่องที่สำคัญ ๆ เท่านั้น แต่โดยปกติการดำเนินงานหอกระจายข่าวจะมีบุคคลเพียงกลุ่มน้อยปฏิบัติงานอยู่

"หมู่บ้าน" หมายถึง การรวมตัวของครอบครัวหลาย ๆ ครอบครัว อยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มก้อน ซึ่งมีขนาดแตกต่างกันไปตามความหนาแน่นของจำนวนประชาชนที่มีการอาศัยอยู่ในบริเวณเดียวกัน