

การบริหารกิจการสื่อสารก่อนการปรับปรุงกรมไปรษณีย์โทรเลข

ก. ความหมายของการสื่อสาร

"การสื่อสาร" ตามนิยามของวิทชานินพจนานุกรมนี้ ตรงกับภาษาอังกฤษว่า "Communication" ซึ่งมีผู้ให้คำจำกัดความหรือคำนิยามศัพท์ไว้ดังนี้ คือ ¹

" Communication, the transfer of information from person to person, creature to creature, or point to point. Communication may be in the form of sound transmission, for example, human speech, the beating of drums, birds calls, or the slap of beaver's tail or water to warn of an approaching danger ; it may be a form that requires sight for example, writing, pictures, signal flags, gestures, or the dance of the honey bee to signify to the other bees in the hive that it has found a source of pollen; or, it may be in the form that requires the utilization of the other senses "

¹ Collier's Encyclopaedia, Vol. 7 (New York : Crowell Collier and Macmillan, 1966), p. 73.

นอกจากนั้น Encyclopaedia Americana. ยังได้ให้คำนิยามศัพท์ของการสื่อสารว่า "Communication, the interchange of thoughts and ideas and the means used for interchange" และ Encyclopaedia Britannica ได้ให้คำจำกัดความคำนี้กล่าวว่า " communication, the exchange of meanings between individuals through a common system of symbols.

โดยสรุปแล้ว "การสื่อสาร" จึงหมายถึง การติดต่อส่งข่าวจากบุคคลหนึ่งถึงอีก
บุคคลหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการติดต่อชนิดใด เพื่อแสดงออกซึ่งความต้องการ

คำว่า "Communication" นี้ บางแห่งแปลว่า "การสื่อสาร" และบางแห่งก็
แปลว่า "คมนาคม" ซึ่งน่าจะถูกต้องทั้งสองฝ่าย ทั้งนี้เพราะตามหลักสากลแล้ว "คมนาคม"
คือการติดต่อสื่อสารทั้งหมด อันได้แก่ การไปรษณีย์โทรเลข โทรศัพท์ และระบบคมนาคม
สายหลัก ¹

อย่างไรก็ดี การคมนาคมหรือการสื่อสารนั้นไม่เหมือนกับการขนส่ง เพราะการขนส่ง
หมายถึง "ธุรกิจเกี่ยวกับการขนส่งของจากที่แห่งหนึ่งไปยังที่อีกแห่งหนึ่ง ซึ่งโดยมากกิจการ
ดังต่อไปนี้คือ การทางหลวง การรถไฟ การเดินเรือ การท่าเรือ การเดินอากาศ ท่า
อากาศยาน ²

เนื่องจากการสื่อสารประกอบด้วยชนิดของการดำเนินงานใหญ่ ๆ สองประเภท
คือการไปรษณีย์และการโทรคมนาคม จึงสมควรที่จะศึกษาถึงคำนิยามของทั้งสองเรื่องไว้ด้วย

"การไปรษณีย์" หมายถึงกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของหรือควบคุม เพื่อให้บริการแก่
แก่สาธารณชนในอันที่จะสามารถส่งจดหมาย ทัณฑ์ ไปยังที่ใด ๆ ทั้งในและนอกประเทศ
โดยความรวดเร็ว สม่ำเสมอ ปลอดภัย และได้มาตรฐาน (The institution, almost
invariably under the control of a government agency, that makes it
possible for any person to send a letter, package, or parcel to any
addressee, in his own country or abroad, in the expectation that it
will be conveyed according to certain established standards of regular-
ity, speed, and security.) ³

① เสรณสุพร กุศรีพิทักษ์, "กระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม" วารสารไปรษณีย์
โทรเลข 31 (สิงหาคม 2519.) : หน้า 6.

² เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

³ Encyclopaedia Britannica, Macropaedia, Vol 4. (Chicago :

"การโทรคมนาคม" ได้แก่ "การส่งการกระจาย หรือการรับใด ๆ ซึ่ง
เครื่องหมาย สัญญาณ ข้อเขียน ภาพ และเสียง หรือข่าวในลักษณะใด ๆ ก็ตาม โดยระบบสาย,
วิทยุ, ทรานส์ หรือแม่เหล็กไฟฟ้าอื่น ๆ คำว่า โทรคมนาคม จึงหมายรวมถึง โทรเลข
โทรศัพท์ วิทยุ สื่อสาร โทรภาพ การกระจายเสียง เทเล็กซ์ ฯลฯ" 1

๘. การจัดระบบบริการกิจการสื่อสาร

2.1 ประเภทของการสื่อสาร กิจการสื่อสารในประเทศไทยอาจแยกได้
หลายวิธี แยกตามผู้รับผิดชอบแล้ว อาจแยกได้ 2 ประเภท คือ

2.1.1 การสื่อสารทหาร

2.1.2 การสื่อสารพลเรือน

2.1.1 การสื่อสารทหาร ได้แก่ การสื่อสารที่ใช้ในกิจการด้านการ
ป้องกันประเทศ การสื่อสารทหารมีชายงานที่รับผิดชอบอยู่หลายหน่วย คือ

ก. กองทัพบก มีกรมการทหารสื่อสาร เป็นผู้รับผิดชอบการสื่อสารของ
กองทัพบก

ข. กองทัพเรือ มีกรมสื่อสารทหารเรือ เป็นผู้รับผิดชอบ

ค. กองทัพอากาศ มีกรมสื่อสารทหารอากาศ เป็นผู้รับผิดชอบ

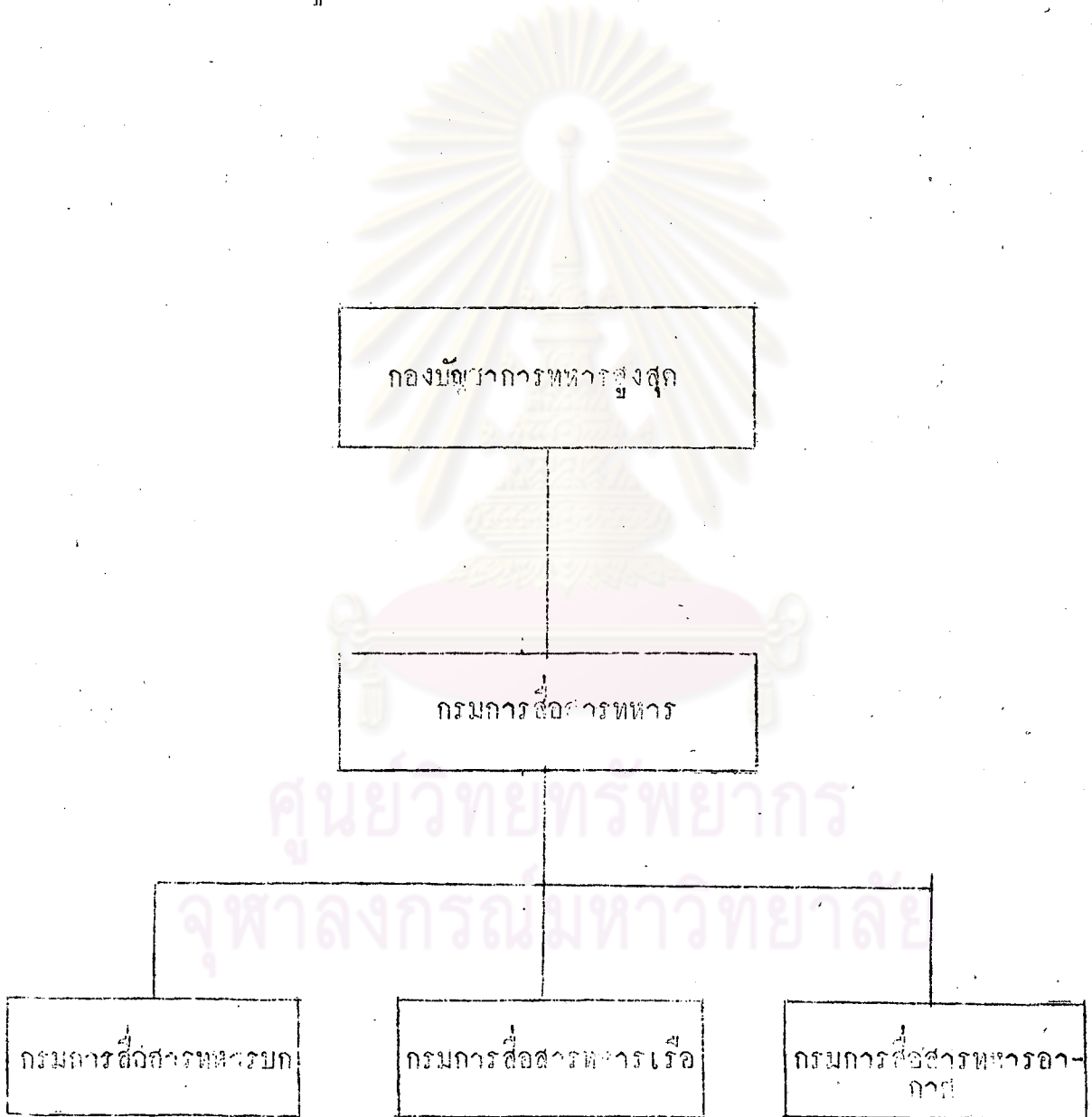
กรมสื่อสารของกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ ขึ้นตรงต่อกองบัญชา-
การทหารสูงสุด กระทรวงกลาโหม

2.1.2 การสื่อสารพลเรือน แบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ²

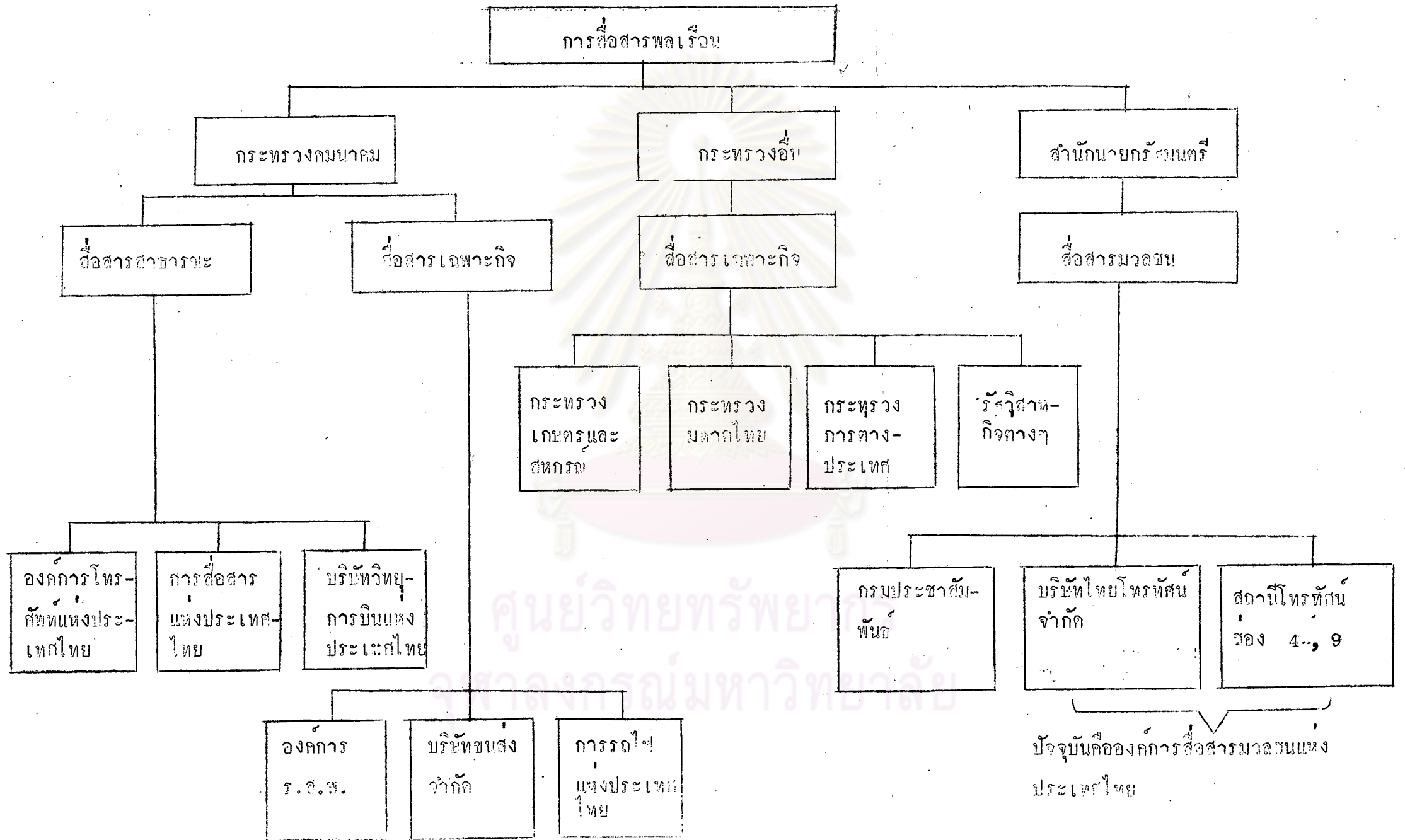
1. ศรีภูมิ ศุภเนตร, "การปรับปรุงระบบบริหารกิจการสื่อสารเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ"
เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาเศรษฐกิจ, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. 2515-
2516; หน้า 5.

2. เศรษฐพร กุศรีพิทักษ์ "อนาคตการสื่อสารของชาติ" วารสารไปรษณีย์โทรเลข
32 (สิงหาคม 2520) หน้า 5.

แผนภูมิการจ้กระเกี่ยวกับการสื่อสารของฝ่ายทหาร



แผนภูมิการจัดระเบียบการสื่อสารของฝ่ายพลเรือน



ค. ลักษณะสำคัญของการไปรษณีย์และโทรคมนาคม

เนื่องจากการไปรษณีย์และโทรคมนาคมเป็นกิจการสาธารณะ จึงต้องมีลักษณะสำคัญ ดังนี้ คือ¹

1. ลักษณะแห่งการส่งข่าวสาร จุดประสงค์ของการไปรษณีย์และการโทรคมนาคม ก็คือการส่งข่าวสารจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่ง หรือจากผู้ส่งไปยังผู้รับ ไม่ว่าข่าวสารนั้นจะเป็นจดหมาย เป็นข้อความ หรือคำพูด และไม่ว่าวิธีส่งข่าวสารนั้นจะเป็นไปโดยวิธีของส่งทางไปรษณีย์ โทรเลข หรือเป็นสัญญาณ และคำพูด หรือโดยทางสายและทางวิทยุ
2. ลักษณะแห่งการแผ่ขยายไปในชุมชน ไม่ว่าจะ เป็นชุมชนใหญ่หรือเล็ก ใกล้เคียงหรือห่างไกล ทูรกันการ ก็มีความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสังคมที่จะได้รับบริการทั้ง 2 ประเภทนี้ กล่าวคือบริการไปรษณีย์โทรเลข โทรศัพท จะต้องแผ่ขยายไปให้มากที่สุด
3. ลักษณะแห่งความปลอดภัยแน่นอน การสื่อสารทุกประเภทที่แลกเปลี่ยนส่งไปมาถึงกัน ต้องการให้ไปจากผู้ส่งถึงผู้รับโดยปลอดภัยที่สุด (Security) โดยความแน่นอน สม่าเสมอ (Regularity) และโดยความรวดเร็วที่สุด (Rapidity) ตามวิธีการของระบบการสื่อสารแต่ละประเภท
4. ลักษณะแห่งการทดแทนซึ่งกันและกัน กิจการสื่อสารย่อมต้องการมีการทดแทน ถ้าหากว่าเราไม่สามารถจะติดต่อทางโทรศัพท์ได้ เราก็ใคร่ที่จะติดต่อทางโทรเลข ติดต่อทางโทรเลขไม่ได้ ก็ติดต่อทางจดหมาย ถ้าหากว่ายังติดต่อทั้ง 3 ทางไม่ได้ เราก็จำเป็นต้องติดต่อโดยมาใช้ หรือโดยสัญญาณลไฟ หรือโดยอาศัยสัญญาณอื่น ๆ ก็ตามขึ้นมา
5. ลักษณะแห่งบริการสาธารณะ โดยที่กิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคมมีความจำเป็นต่อสาธารณชนทุกชั้น ทุกประเภท จึงได้ถือเป็นบริการสาธารณะ (Public Service)

¹ เรืองเกษม หน้า 6-7.

ซึ่งรัฐผูกขาดการค้าเป็นงาน (Monopoly) จะมีเพียงประเทศจำนวนน้อยมากที่ระมัดระวังเลือกชน
รับไปจัดทำบางบริการ แต่ก็อยู่ในความควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดของรัฐ

6. ลักษณะแห่งการประกอบการพาณิชย์ ทั้งกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคมมี
ลักษณะแห่งการประกอบการพาณิชย์ (Commercial Enterprise) ประเภทขายบริการ
กล่าวคือ ผู้ใช้บริการจะจ่ายค่าตอบแทนตามบริการที่ตนได้รับ ผู้ที่ไม่ใช้บริการก็ไม่จำเป็นต้อง
จ่ายเงินค่าบริการ เช่นเดียวกับผู้ที่ไม่ต้องการใช้สินค้า ก็ไม่จำเป็นต้องซื้อสินค้านั้น

ง. หน้าที่และความสำคัญของกรมไปรษณีย์โทรเลข

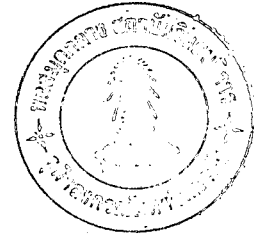
กรมไปรษณีย์โทรเลขกอบการปรับปรุงระบบบริการเป็นส่วนราชการที่เรียกว่า
"กรมรัฐพาณิชย์" มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนทั่วไป ในด้านบริการ ไปรษณีย์
โทรคมนาคมและการเงิน ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ เป็นข่าณสื่อสารโทรคมนาคม
ที่สำคัญอย่างยิ่งในการส่งเสริมให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

กรมไปรษณีย์โทรเลขมีอำนาจและหน้าที่จัดการเกี่ยวกับงานบริการไปรษณีย์โทรคมนาคม
และการเงิน โดยจำแนกตามลักษณะของงานไปคั้งนี้ คือ¹

1. การไปรษณีย์
 - 1.1 การสื่อสารทางไปรษณีย์ในประเทศ
 - 1.2 การสื่อสารทางไปรษณีย์ระหว่างประเทศ
2. การโทรคมนาคม
 - 2.1 การโทรคมนาคมในประเทศ
 - 2.1.1 การสื่อสารทางโทรเลข

¹ กระทรวงคมนาคม, รายงานประจำปี 2518 จัดทำเป็นที่ระลึกเนื่องในวันคล้ายวัน
สถาปนากระทรวงคมนาคม 1 เมษายน 2519, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ ร.ศ.พ.
2519), หน้า 129-130.


- 2.1.2 การสื่อสารทางวิทยุโทรเลข
- 2.1.3 การสื่อสารทางวิทยุโทรศัพท์
- 2.1.4 บริการเทเล็กซ์และโทรพิมพ์
- 2.2 การโทรคมนาคมระหว่างประเทศ
 - 2.2.1 การสื่อสารทางวิทยุโทรเลข
 - 2.2.2 การสื่อสารทางวิทยุโทรศัพท์
 - 2.2.3 บริการเทเล็กซ์และโทรพิมพ์
 - 2.2.4 บริการวิทยุโทรภาพระหว่างประเทศ
- 3. การเงิน
 - 3.1 การธนาคารในประเทศ
 - 3.2 การธนาคารระหว่างประเทศ
 - 3.3 ตัวแลกเปลี่ยนไปรษณีย์



จากลักษณะของการจัดระบบการสื่อสารของประเทศไทย ก่อนการปรับปรุงระบบบริหารของกรมไปรษณีย์โทรเลขทั้งที่ไต่ถามมาแล้วนั้น มีลักษณะที่น่าสังเกต คือ การจัดระบบการสื่อสารของทหารมีความเป็นระเบียบ และมีเอกภาพในการควบคุมบังคับบัญชาเป็นอย่างดี ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกันกับระบบการสื่อสารของฝ่ายพลเรือนแล้ว จะเห็นว่าระบบการสื่อสารของฝ่ายพลเรือน ทั้งการสื่อสารมวลชน การสื่อสารเฉพาะกิจ และการสื่อสารสาธารณะ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วย แต่ละหน่วยขึ้นตรงต่อหน่วยควบคุมในระดับสูงขึ้นไป แตกต่างกันไป เช่น หน่วยควบคุมมีทั้ง กระทรวงคมนาคม, กระทรวงมหาดไทย, กระทรวงการต่างประเทศ ฯลฯ ที่เปิดกิจการสื่อสารเฉพาะกิจ, สำนักนายกรัฐมนตรี ทำให้นโยบายการสื่อสารของชาติโดยส่วนรวมถูกทอดทิ้ง เนื่องจากการทำงานของหน่วยงานในระดับควบคุมต่าง ๆ อยู่ในลักษณะ "ต่างคนต่างทำ" ไม่มีการประสานงานกัน นอกจากนี้แล้ว การให้บริการของหน่วยงานที่ให้บริการสื่อสารต่าง ๆ ก็ยังปะปนกันระหว่างการให้บริการการกระจาย และการให้บริการแก่สาธารณชนทั่วไป ดังนั้นจึงปรากฏอยู่มอຍ ๆ ที่หน่วยงานดังกล่าวไม่สามารถที่จะรักษาความลับของทางราชการ อัน

เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติเอาไว้ได้เท่าที่ควร การที่กิจการสื่อสารทั้งหลายของประเทศ
ได้แยกงานระดับปฏิบัติการ และระดับอำนาจการออกจากกัน ทำให้การสื่อสารพลเรือนดำเนิน
ไปอย่างไม่มีระบบแบบแผนที่เหมาะสมอย่างแท้จริง

ดังนั้น ในกรณีที่กรมไปรษณีย์โทรเลขปรับปรุงตัวเอง โดยขอแยกงานระดับปฏิบัติการ
ออกจากงานด้านอำนาจการ จึงเป็นเรื่องที่ควรแก่การพิจารณาและการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นรับผิดชอบ
ในการจัดระเบียบการสื่อสารของชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดระเบียบการสื่อสารฝ่ายพลเรือน
ให้มีความเป็นเอกภาพ มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็เป็นเรื่องที่ควรพิจารณาเช่นกันทั้ง 2 กรณี
จะได้เสนอรายละเอียดในบทต่อ ๆ ไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย