



## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### นโยบาย

##### ความหมายของนโยบาย

นโยบาย (Policy) เป็นคำที่มาจากภาษาบาลี โดยการสมาสคำว่า นยะ (คำความที่สื่อให้เข้าใจเอง) กับคำว่า อุปาย (กลเม็ด, วิธี) เข้าด้วยกันและแปลความได้ว่า กลเม็ดหรือวิธีที่จะชี้ไปสู่วัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใด นโยบายเป็นข้อความหรือความเข้าใจร่วมกันอย่างกว้างๆ ที่ใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจเพื่อการปฏิบัติการกิจต่างๆ ของผู้บริหารและของหน่วยงาน ข้อความที่ให้เป็นนโยบายมักเป็นคำที่มีความยืดหยุ่น (flexibility) ได้เช่นการใช้คำว่าเท่าที่สามารถเป็นไปได้ (whenever possible) เท่าที่สามารถจะปฏิบัติได้ (whenever feasible) และภายใต้สภาวะการณ์อันปกติ (under usual conditions) เพราะนโยบายมิได้เป็นแนวทางที่ชี้เฉพาะว่าจะต้องปฏิบัติเช่นนั้นหรือเช่นนั้น นโยบายเป็นแต่เพียง แนวทางกว้างๆ ที่ช่วยในการตัดสินใจเพื่อกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดเท่านั้น หรือเป็นที่ควรเลือกกระทำหรือไม่ควรเลือกกระทำ

นักวิชาการได้ให้ความหมายหรือคำจำกัดความของ นโยบาย ไว้เป็นจำนวนมาก (อ้างถึงใน ประชุม รอดประเสริฐ, 2527 : 5-6) ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วพบว่ามีความคล้ายคลึงกัน เช่น

ไฮมานน์และสกอตต์ (Theo Haimann and William G. Scott, 1974 : 65 )

กล่าวว่านโยบายคือขอบเขตของเหตุและผลที่ผู้บริหารใช้ในการตัดสินใจ

เทอร์รี่ (George R. Terry, 1977 : 189) กล่าวว่า นโยบายคือการพูดหรือการเขียนถึงขอบเขตและแนวทางทั้งหมดเพื่อการปฏิบัติงาน

กรีนวูด (William T. Greenwood, 1965 : 222) กล่าวว่า นโยบายหมายถึงการตัดสินใจขั้นต้นอย่างกว้างๆ จากข้อมูลทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้เป็นไปโดยถูกต้องและบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

เจคอป (Charles E. Jacop, 1966 : 3) ได้ให้คำจำกัดความของนโยบายว่า นโยบายคือหลักการ แผนการหรือแนวทางของการปฏิบัติงาน

พิฟฟ์เนอร์ ( John M. Pfiffner, 1960 : 132 ) ได้ให้ความหมายของนโยบายไว้ว่าเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางในการปฏิบัติงาน เพื่อให้งานดำเนินไปโดยมีเสถียรภาพ (stability) มีความสอดคล้องกัน (consistency) มีมาตรฐานหรือเอกรูปเดียวกัน (uniformity) และมีความต่อเนื่องกัน (continuity)

คานัน ( Alfred J. Kahn, 1969 : 130 ) เรียกนโยบายว่าแผนงานประจำ (standing plan) ซึ่งเป็นผลอันเกิดจากการต่อรอง (negotiation) การปฏิบัติตามข้อตกลง (consensus) และการประนีประนอม (compromise) ในการกำหนดเป้าหมาย การตรวจสอบทางเลือก และการค้นหายุทธวิธีให้การปฏิบัติงานบรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการ และอาจถือได้ว่านโยบายเป็นกฎ (rule) และระเบียบ (regulation) ที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการตัดสินใจ เมื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดประสบกับปัญหาในการปฏิบัติงาน

นอกจากนี้ อมร รักษาสัตย์ ได้ให้คำจำกัดความของนโยบายว่า หมายถึงอุบายหรือกลเม็ดที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ได้พิจารณาเห็นว่าเป็นทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายของส่วนรวมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างเหมาะสมที่สุด (อมร รักษาสัตย์ , 2522 : 1 )

นโยบายยังมีความหมายโดยนัยที่อยู่ในฐานะต่างๆ ได้อีกดังต่อไปนี้

**นโยบายในฐานะที่เป็นปรัชญา ( Policy as Philosophy )** เป็นการยากที่จะลกเถียงและวิจารณ์ให้เป็นข้อยุติว่านโยบายอยู่ในฐานะของปรัชญาได้อย่างไร เพราะปรัชญามีขอบเขตกว้างขวางโดยเกี่ยวพันกับความเชื่อ ความสนใจ ความจริง ค่านิยม และศีลธรรมจรยาต่างๆ อย่างไรก็ตามในแง่ของความเป็นจริง โดยอาศัยความเชื่อหรือจริยธรรมโดยสากลเป็นบรรทัดฐานแล้ว ถือได้ว่าปรัชญาเป็นคุณลักษณะอย่างหนึ่งของนโยบายเพราะนโยบายที่คตินั้นย่อมจะต้องกำหนดขึ้นจากข้อมูลและเอกสารที่เป็นความจริงและมีความถูกต้อง รวมถึงความมีเหตุผลผลเป็นหลักอย่างหนึ่งในการดำเนินงาน โดยสรุปวิเคราะห์ได้ว่า นโยบายมีฐานะเป็นปรัชญา

**นโยบายในฐานะที่เป็นอุดมการณ์ (Policy as Ideology)** อุดมการณ์หรืออุดมคติ หมายถึง ความคิด ความหวังหรือจินตนาการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง กำหนดขึ้นโดยถือเอาเหตุผลของตนเองเป็นบรรทัดฐาน ส่วนนโยบายหมายถึงโครงสร้างในการปฏิบัติงานที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลได้จัดทำขึ้นเพื่อให้บรรลุถึงความหวังหรือความต้องการของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้นฉะนั้นทั้งนโยบายและอุดมการณ์ก็คือแนวคิดความหวังที่ต้องการให้เกิดขึ้น เช่นรัฐบาล มีนโยบายที่จะให้ประชาชนเผชิญกับปัญหาต่างๆ โดยสงบไม่ใช้อารมณ์เป็นที่ตั้ง นโยบายในลักษณะดังกล่าวเป็นความปรารถนาอย่างยิ่งที่รัฐบาลต้องการให้เกิดขึ้น ถ้าไม่เกิดขึ้นก็อาจถือได้ว่านโยบายนั้นเป็นเพียงจินตนาการหรืออุดมการณ์ ด้วยเหตุผลดังกล่าวแล้วจึงถือได้ว่า นโยบายมีฐานะเป็นอุดมการณ์

**นโยบายในฐานะเป็นสังคมศาสตร์ ( Policy as Social Science )** การวิเคราะห์นโยบายในลักษณะนี้เป็นการวิเคราะห์ตามหลักวิชาการ (academic discipline) โดยนักวิชาการมีความเห็นว่านโยบายเป็นกระบวนการของวิชาการที่ว้าควัย การปกครอง เช่น วิชารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และวิชาการบริหาร ซึ่งวิชาการเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกับความเป็นไปและความสัมพันธ์ของมนุษย์ในสังคมและเป็นวิชาที่จัดอยู่ในหมวดสังคมศาสตร์ ส่วนนโยบายหมายถึงแนวทางที่มนุษย์กำหนดขึ้นเพื่อความอยู่ดีมีสุข หรือกำหนดขึ้นเพื่อสนองความต้องการของสังคมโดยส่วนรวม ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงพอสรุปได้ว่านโยบายเป็นส่วนหนึ่งของสังคมศาสตร์

**นโยบายในฐานะเป็นการวางแผน ( Policy as Planning )** เป็นที่เข้าใจและยอมรับกันโดยทั่วไปว่า นโยบายคือแนวปฏิบัติการซึ่งระบุ มรรควิธี (means) ระเบียบวิธี (methods) และหลักการ (principles) ที่ได้เลือกกำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวในการปฏิบัติงาน ให้บรรลุเป้าประสงค์ที่ต้องการ (desired ends) และการวางแผนคือกระบวนการในการตัดสินใจเลือกสรรแนวทางในการปฏิบัติงานให้บรรลุถึงเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ความหมายของคำทั้งสองมีความคล้ายคลึงกันมาก นโยบายกับการวางแผนจึงมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ทั้งในลักษณะที่เป็นวัฏจักรและการปฏิสัมพันธ์ จึงน่าจะเป็นเหตุผลที่สรุปได้ว่านโยบายมีฐานะเป็นการวางแผนด้วย

**นโยบายในฐานะเป็นเรื่องน่าประหลาดใจ ( Policy as Surprise )** นโยบายบางชนิดถูกกำหนดขึ้นในช่วงแห่งเวลาวิกฤติ ซึ่งก่อให้เกิดความตื่นตระหนก ความฉงนสนเท่ห์ หรือความประหลาดใจแก่คนทั่วไป นโยบายลักษณะนี้มักจะมีเหตุการณ์คับขันบางอย่างบังคับให้เป็นไปเช่นนั้น คนส่วนใหญ่อาจไม่ชอบหรือมีความเคลือบแคลงใจแต่ต้องปฏิบัติตามเพื่อความสงบสุขของสังคมโดยส่วนรวม เช่นนโยบายการปันส่วนน้ำมัน นโยบายการประกาศหรือการทำสงครามหรือนโยบายอื่นใดที่เกิดขึ้นเพราะวิกฤติการณ์ต่างๆ

จากความหมายหรือคำจำกัดความดังกล่าวข้างต้น จะสังเกตได้ว่านโยบายเป็นกรอบสำหรับการตัดสินใจของผู้บริหาร ในลักษณะแสดงให้เห็นถึงวิถีทาง และผลแห่งการดำเนินงาน นโยบายที่ดีย่อมทำให้การตัดสินใจถูกต้องและดีตามไปด้วย นโยบายที่ดีย่อมทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดย

1. ช่วยสนับสนุนให้มีการตัดสินใจที่ถูกต้อง
2. เป็นการควบคุมขั้นพื้นฐานของการบริหารงาน
3. ทำให้เกิดความแน่นอนและการประสานงานในการปฏิบัติงาน
4. ช่วยลดเวลาที่ต้องใช้ในการตัดสินใจ

นโยบายขององค์การหรือหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใด มีความหมายต่อองค์การหรือหน่วยงานและบุคคลที่เป็นสมาชิกขององค์การหรือหน่วยงานนั้นเป็นอย่างมาก คงไม่มีใครปฏิเสธว่านโยบายที่ดีของสังคมย่อมทำให้สังคมและบุคคลในสังคมติดตามไปด้วยเพราะนโยบายเป็นจุดเริ่มต้นความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของมนุษย์และเป็นสิ่งที่เกี่ยวพันกับชีวิตของบุคคลในสังคมในองค์การหรือ ในหน่วยงานตลอดเวลา ดังคำปรารภของ "โคเฮน" (Wilbur J. Cohen, 1976) อดีตรัฐมนตรีกระทรวงการสาธารณสุข การศึกษาและการสวัสดิการแห่งสหรัฐอเมริกาว่า

" มนุษย์ไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยปราศจากการคิดสร้าง การมีอิทธิพลเหนือและการใช้นโยบาย ( Men cannot live without creating, influencing, and utilizing social policy " ( อ้างถึงใน ประชุม รอดประเสริฐ , 2527 : 3 )

## นโยบายต่างประเทศ

### ความหมายของนโยบายต่างประเทศ

นักวิชาการหลายท่านได้ให้คำจำกัดความของคำว่า "นโยบายต่างประเทศ" ในลักษณะที่หลากหลายด้วยกัน ในที่นี้ขอยกตัวอย่างความหมายของนโยบายต่างประเทศในทรรศนะของนักวิชาการแต่ละคนพอสังเขป ดังนี้

ที.บี. มิลลาร์ ( T.B. Millar, 1969 : 57 ) อธิบายว่า "นโยบายต่างประเทศ เป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายต่างๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลของประเทศหนึ่งกับประเทศอื่นๆ"

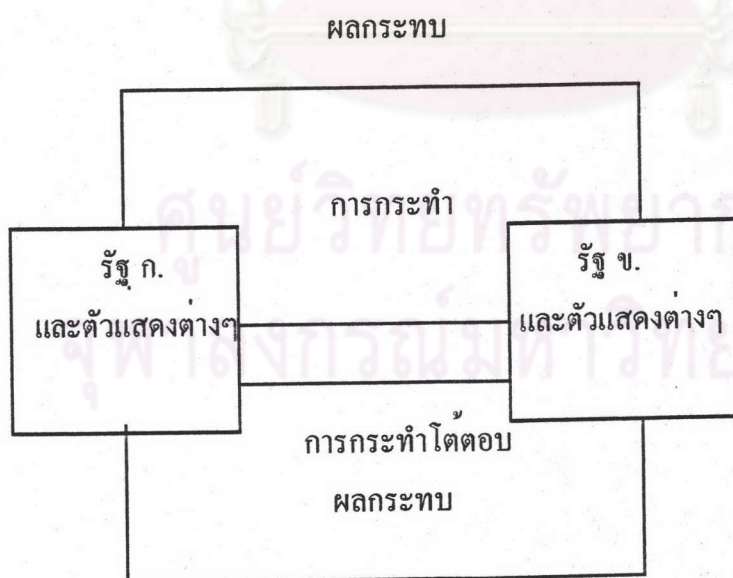
เค.เจ. โฮลสติ ( K.J. Holsti , 1967 : 21 ) กล่าวว่า "นโยบายต่างประเทศ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเมืองระหว่างประเทศ หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพราะนโยบายย่อมหมายถึงการตัดสินใจต่างๆ ที่มีเป้าหมาย เพื่อการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายนั้นๆ ดังนั้นนโยบายต่างประเทศจึงเป็นการกระทำต่างๆของรัฐภายใต้การตัดสินใจและนโยบายเพื่อการมีปฏิสัมพันธ์ (Interactions) ระหว่างรัฐด้วยกัน"

เคลาส์ คนอร์ ( Klaus Knorr , 1973 : 31 ) อธิบายว่า "นโยบายต่างประเทศ หมายถึงการที่รัฐใช้ทรัพยากรต่างๆของตนในการสัมพันธ์กับรัฐอื่นๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ต้องการ"

เจ.ดี.บี. มิลเลอร์ ( J.D.B. Miller , 1981 : 45-46 ) อธิบายว่า "นโยบายต่างประเทศ หมายถึงพฤติกรรม (ของรัฐ) ที่เป็นทางการต่อกิจกรรมภายนอกรัฐ ( อ้างถึงใน วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน , 2529 : 403 )

กรมล ทงธรรมชาติ ( 2516 : 88 ) อธิบายว่า "นโยบายต่างประเทศ หมายถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่ประเทศหนึ่ง ๆ ได้ปฏิบัติไปในเวทีระหว่างประเทศ เพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาและส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติตน"

คำจำกัดความข้างต้นแสดงให้เห็นทรรศนะที่หลากหลาย อย่างไรก็ตามนโยบายต่างประเทศจะมีความหมายอย่างไร นโยบายต่างประเทศก็จะต้องประกอบด้วยส่วนต่างๆ เหล่านี้ ได้แก่ การตัดสินใจ นโยบาย เป้าหมาย การกระทำ ผลประโยชน์ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่อรัฐ จึงอาจสรุปได้ว่า นโยบายต่างประเทศ หมายถึง "แนวนโยบายเพื่อการปฏิบัติที่มุ่งเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมหรือการตัดสินใจของรัฐอื่น ๆ เพื่อผลประโยชน์ของรัฐตน การกระทำเช่นนี้จะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ" ( วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน , 2529 : 404 ) ซึ่งอาจเขียนเป็นแผนภาพง่าย ๆ ได้ดังนี้



แผนภาพที่ 1: ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐ (วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน , 2529 : 404 )

จากแผนภาพข้างต้นสื่อให้เห็นว่า ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ก. กับรัฐ ข. นั้นย่อมก่อให้เกิดผลกระทบในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างกัน การตัดสินใจในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะอาจนำมาซึ่งความเข้าใจร่วมมือซึ่งกันและกัน หรือความขัดแย้งระหว่างกันให้เกิดขึ้นได้

### ความสำคัญของนโยบายต่างประเทศ

การที่นโยบายต่างประเทศมีส่วนเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐด้วยกัน และระหว่างตัวแสดงต่างๆ นั้น อาจก่อให้เกิดสันติภาพและการขัดแย้งได้ ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของรัฐนั้น โดยหลักการรัฐจะคำนึงถึง "ผลประโยชน์แห่งชาติ" (National interest) ของรัฐตนเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญ และในทางปฏิบัติ รัฐมักจะดำเนินนโยบายต่างประเทศให้ฝ่ายตนได้เปรียบหรือได้ประโยชน์มากกว่าอีกฝ่ายหนึ่งอยู่เสมอ เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐจึงมีความสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ (Karl W. Deutsch, 1968 : 87) คือ

1. การรักษาเอกราชและความมั่นคงของรัฐ
2. การแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของรัฐ

### ในด้านการรักษาเอกราชและความมั่นคงของรัฐ

การดำเนินนโยบายต่างประเทศของแต่ละรัฐจะมุ่งต่อต้านการขยายตัวของรัฐอื่นๆ และการเผยแพร่ลัทธิอุดมการณ์ ที่รัฐเห็นว่าเป็นภัยต่อเอกราชและความมั่นคงของตน รัฐจะทุ่มเททรัพยากรต่างๆ ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศภายใต้สมมติฐานที่ว่า "หากรัฐเกิดความรู้สึกที่ตนเองอยู่ในฐานะไม่มั่นคง ปลอดภัย ก็จะมุ่งขยายอำนาจของรัฐ" ตัวอย่างก็คือ สหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตในอดีต ต่างก็มีฐานะเป็นอภิมหาอำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว ไม่มีรัฐใดหรือผู้ใดที่จะทำลายความมั่นคงของประเทศทั้งสองได้ แต่ทั้งสองประเทศต่างก็แข่งขันกันพัฒนาอาวุธใหม่ๆ ที่ทันสมัย โดยการระดมทรัพยากรต่างๆ อย่างมหาศาลเพื่อความมั่นคงของตน ซึ่งเท่ากับชี้ให้เห็นว่า ยิ่งรัฐพยายามขยายอำนาจของตนมากขึ้นเพียงใด ผู้นำ ชนชั้นผู้นำ และประชาชน ก็จะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ และกิจการระหว่างประเทศในด้านต่างๆ เพิ่มมากยิ่งขึ้นเท่านั้น เป็นต้น

ในปัจจุบัน แม้ว่าสภาพการณ์ของโลกจะเปลี่ยนแปลงไป ประเด็นทางด้านเศรษฐกิจการค้าจะกลับกลายมาเป็นประเด็นที่ทั่วโลกให้ความสนใจและมีความสำคัญอย่างมาก แต่การรักษาเอกราชและความมั่นคงของรัฐ ก็ยังคงเป็นประเด็นที่คงความสำคัญและต้องคำนึงถึงอยู่ตลอดเวลา

### ในด้านการแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของรัฐ

ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐนอกจากจะให้ความสำคัญต่อความมั่นคงของรัฐแล้ว รัฐยังต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเพื่อเป็นการสนับสนุนความมั่นคงของรัฐด้วยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจึงเป็นผลประโยชน์ที่มีความสำคัญควบคู่ไปกับ ผลประโยชน์ทางด้านการเมืองในทางปฏิบัติ สงครามทางเศรษฐกิจระหว่างชาติมหาอำนาจจะปรากฏให้เห็นในรูปของการค้าขายและการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจนั้นในแง่หนึ่งก็เพื่อสนับสนุนการแผ่ขยายลัทธิอุดมการณ์และการเผยแพร่ทางวัฒนธรรมโดยวัตถุประสงค์เพื่อการเพิ่มอิทธิพลของตนในประเทศอื่นๆ กล่าวคือ ในรูปการค้ากับต่างประเทศนั้นรัฐจะใช้การค้าเพื่อการส่งเสริมฐานะทางเศรษฐกิจและการทำให้รัฐอื่นๆ ตกอยู่ใต้อิทธิพลทางการค้าของตน ซึ่งเท่ากับเป็นการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจของรัฐ เช่น สหรัฐอเมริกาจะดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจโดยสนับสนุนให้เอกชนของตนเข้าไปลงทุนในกิจกรรมอุตสาหกรรมในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมีความสำคัญต่อยุทธศาสตร์ทางการเมืองของตนจะเห็นได้ว่าทั้งการค้าและการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ ต่างก็เป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ นอกจากนี้แล้ว รัฐก็ยังพยายามที่จะสร้างอิทธิพลทางด้านจิตวิทยาควบคู่ไปด้วย อันได้แก่ การให้ความช่วยเหลือทางด้านทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ การเผยแพร่อุดมการณ์ ลัทธิความเชื่อและวัฒนธรรมในรูปแบบต่างๆ ดังจะเห็นได้จาก สหรัฐอเมริกามีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านนี้ที่เรียกว่า สำนักงานแถลงข่าวอเมริกัน (The United States Information Agency) หรือ USIA ซึ่งเริ่มก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1953 ซึ่งรู้จักกันในประเทศต่าง ๆ ในนามของ สำนักข่าวสารอเมริกัน (US Information Service) หรือ USIS (วิรัช ลภีรัตนกุล, 2526) ส่วนสหภาพโซเวียตก็มีหน่วยงาน เรียกว่า สำนักงานโฆษณาระหว่างประเทศ (Agency for International Propaganda) หรือ AGITPROP เป็นต้น วิธีการเหล่านี้จะช่วยส่งเสริมให้รัฐต่างๆ มีทัศนคติและภาพพจน์ที่ดี ซึ่งเป็นผลให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศ สามารถบรรลุผลตามที่ปรารถนาได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การดำเนินนโยบายต่างประเทศนั้นมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นโดยรัฐจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจและการเผยแพร่วัฒนธรรม ข่าวสารต่อรัฐอื่นๆ ด้วย จึงกล่าวได้ว่า ความสำคัญของนโยบายต่างประเทศนั้นนับวันจะเพิ่มขึ้นทุกขณะ ทั้งในด้านการรักษาเอกราชและความมั่นคงของรัฐ ทั้งในด้านการแสวงหา และคุ้มครองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ รวมทั้งผลประโยชน์อื่นๆ ควบคู่กันไปด้วย

### ปัจจัยในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ

ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐต่าง ๆ นั้น ในทางปฏิบัติ ผู้กำหนดหรือตัดสินใจนโยบายต่างประเทศจะต้องพิจารณา และคำนึงถึงปัจจัยหรือองค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสัมพันธกับเป้าหมาย กระบวนการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยหรือองค์ประกอบที่สำคัญ มีหลายประการ โดยที่นักวิชาการแต่ละคนต่างก็มีทรรศนะแตกต่างกันไป ในที่นี้ขอยกทรรศนะของ เจมส์ โรสเนา ( James N. Rosenau , 1971 ) ที่สรุปปัจจัยต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องไว้ดังนี้ คือ

1. ปัจจัยที่เกี่ยวกับลักษณะของผู้กำหนดนโยบาย
  2. ปัจจัยที่เกี่ยวกับบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย
  3. ปัจจัยที่เกี่ยวกับระบบราชการ
  4. ปัจจัยที่เกี่ยวกับรัฐ
  5. ปัจจัยที่เกี่ยวกับระบบการเมืองระหว่างประเทศ
- ( อ้างถึงใน วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน , 2529 : 407 )

**1. ปัจจัยเกี่ยวกับลักษณะของผู้กำหนดนโยบาย** ปัจจัยนี้เกี่ยวข้องกับการรับรู้ภาพพจน์ และบุคลิกลักษณะส่วนตัวของผู้กำหนดนโยบาย เช่นผู้นำที่มีลักษณะอารมณ์ร้อน ความข่มขู่มีการตัดสินใจแตกต่างจากผู้นำที่มีความสุขุมรอบคอบ เขียวเข็น เป็นต้น ลักษณะทางด้านจิตวิทยาก็ดี ความเชื่อหรือการยึดถือในอุดมการณ์ต่าง ๆ ของผู้นำหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตัดสินใจนโยบาย ก็ดี ล้วนแต่มีผลสืบเนื่องมาถึงการกำหนดนโยบายต่างๆ ที่คนเหล่านั้นรับผิดชอบหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้วย



2. ปัจจัยที่เกี่ยวกับบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย โดยทั่วไปไม่ว่าผู้ใดก็ตามที่จะเข้ามามีส่วนในการกำหนดนโยบายต่างประเทศนั้น ต่างก็มีบทบาทที่ตนจะต้องยึดถือแสดงอยู่แล้ว ทั้งในแง่ที่ถูกกำหนดไว้อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ อย่างเป็นทางการ เช่น อาจต้องดำเนินบทบาทของตนในฐานะที่เป็นประมุขของรัฐอย่างที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เป็นต้น ส่วนบทบาทอย่างไม่เป็นทางการ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายค้านก็ควรจะต้องมีบทบาทอย่างหนึ่ง ครั้นต่อมาพรรคของตนได้รับเลือกตั้งเข้าไปเป็นเสียงข้างมาก หัวหน้าพรรคนั้นก็จะต้องเปลี่ยนแปลงสภาพไปเป็นผู้นำรัฐบาล เมื่อเป็นดังนั้น บทบาทก็ย่อมต้องเปลี่ยนไปจากเดิมและการเปลี่ยนแปลงบทบาทนี้ยังอาจจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในการตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างประเทศที่ตนเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยก็ได้

3. ปัจจัยเกี่ยวกับระบบราชการ ปัจจัยนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างและกระบวนการของรัฐและผลของโครงสร้าง และกระบวนการที่มีต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ระบบราชการนี้หมายถึง โครงสร้างของหน่วยงานรัฐบาล กระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานทางราชการที่สำคัญๆ กระบวนการตัดสินใจในระดับต่างๆ เพื่อกำหนดนโยบายเทคนิคในการนำเอานโยบายต่าง ๆ ไปปฏิบัติ ทักษะคติของข้าราชการในส่วนที่เกี่ยวกับผลกระทบของนโยบายต่างประเทศที่มีต่อนโยบายภายในประเทศและต่อสวัสดิการของรัฐโดยทั่วไป

โครงสร้างหรือกระบวนการอันเกี่ยวกับเรื่องของระบบราชการนี้เป็นสิ่งที่ค่อนข้างจะซับซ้อนมาก นโยบายส่วนใหญ่ที่รัฐนำมาใช้นั้นมักจะเป็นผลของความขัดแย้งของกลุ่มต่างๆ เช่น ฝ่ายทหาร รัฐบาล หน่วยงานอื่นๆ ที่พยายามเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายให้มากที่สุดเพื่อประโยชน์ของกลุ่มตน ดังนั้นการศึกษาปัจจัยนี้จึงควรศึกษาแบบเฉพาะเจาะจงลงไปถึงหน่วยงานต่างๆ ที่เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ

อิทธิพลของระบบราชการที่เข้ามามีผลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศนั้นเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป แต่ระดับความมากน้อยของอิทธิพลนี้ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับระบบการปกครองที่รัฐนั้นๆ ยึดถืออยู่ด้วย ในรัฐที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตย เช่น ประเทศไทย การกำหนดนโยบายต่างประเทศ ดำเนินไปค่อนข้างจะเปิดเผยและเปิดโอกาสให้กลุ่มต่าง ๆ เช่น พรรคการเมือง กลุ่มพลัง มติมหาชน และหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายได้ ดังนั้นในระบบนี้จะมีกลุ่มต่างๆ มากมาย เข้ามามีส่วนร่วมและมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ

4. ปัจจัยเกี่ยวกับรัฐ ปัจจัยข้อนี้ส่วนใหญ่เกี่ยวพันกับปัจจัยที่กำหนดอำนาจรัฐ อันเป็นปัจจัยภายใน ได้แก่

- ปัจจัยทางด้านภูมิศาสตร์และทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นที่ตั้งทางด้าน ภูมิศาสตร์ ดินฟ้าอากาศ ทรัพยากรธรรมชาติของแต่ละชาติมีอยู่ ล้วนแต่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย ต่างประเทศของตน เช่น รัฐที่มีอาณาเขตติดกับมหาสมุทรสองด้าน อย่างเช่น สหรัฐอเมริกา ย่อม ได้เปรียบกว่า โปแลนด์ ที่มีที่ตั้งอยู่ระหว่างประเทศมหาอำนาจในยุโรป รัฐที่มีน้ำมันก็ได้เปรียบรัฐ ที่ไม่มีน้ำมัน ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นพลังสำรองได้ เช่น ประเทศกลุ่มโอเปค อันเป็นข้อได้เปรียบที่ สามารถนำมาใช้ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศได้ เป็นต้น

- ปัจจัยทางด้านประชากร ได้แก่ จำนวนประชากร สุขภาพอนามัย การศึกษา คุณภาพของประชากร เป็นต้น

- ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จำนวน ผลิตภัณฑ์ประชาชาติรวม ผลผลิตทางด้านเกษตรและอุตสาหกรรม ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี เป็นต้น

- ปัจจัยทางสังคม ได้แก่ ความสามัคคีของคนในชาติ ศาสนา สีผิว ภาษา วัฒนธรรม ปัญหาชนกลุ่มน้อย เป็นต้น

- ปัจจัยทางด้านระบบการเมือง เช่น ประเทศทุนนิยมจะนำเอา นโยบายทาง เศรษฐกิจมาใช้เพื่อประโยชน์ทางการเมือง หรือเพื่อประโยชน์ของรัฐ โดยเฉพาะมักเป็นไปได้อย่าง เพราะเอกชนเข้ามามีส่วนในการควบคุมเศรษฐกิจของรัฐอย่างมาก และเอกชนก็พยายามเข้ามามี อิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐในทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อตนเองมากกว่ารัฐ ซึ่งจะต่างจาก ประเทศสังคมนิยม

- ปัจจัยด้าน ประวัติศาสตร์ ภาพพจน์ ลักษณะ และเอกลักษณ์ ประจำชาติ ปัจจัยดังกล่าวนี้ ล้วนแล้วแต่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศด้วยกันทั้งสิ้น

5. ปัจจัยอันเกิดจากระบบการเมืองระหว่างประเทศ คำว่า “ระบบการเมือง ระหว่างประเทศ” ในที่นี้หมายถึง ระบบระหว่างประเทศต่าง ๆ ยกตัวอย่างเช่น ระบบดุลแห่ง อำนาจ ระบบสองขั้วอำนาจ หรือระบบหลายขั้วอำนาจ เป็นต้น ระบบเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อ การกำหนดนโยบายของรัฐ ปัจจัยอันเกิดจากระบบนี้ยังรวมไปถึง นโยบายและพฤติกรรมของรัฐ อื่นๆที่เข้ามามีผลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐอีกรัฐหนึ่งด้วย นอกจากนี้ องค์การระหว่างประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศ ระบบพันธมิตร การพึ่งพาระหว่างประเทศ ก็จัดอยู่ในปัจจัยนี้ด้วย

ปัจจัยทางด้านระบบระหว่างประเทศมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐ ก็เพราะ

ประการแรก เป็นปัจจัยที่มีส่วนกระทบกระเทือนต่อฐานะของรัฐในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ

ประการที่สอง เป็นปัจจัยที่อยู่นอกเหนือขีดความสามารถในการควบคุมของรัฐ ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศ ต้องนำปัจจัยอันเกี่ยวกับระบบระหว่างประเทศมาวิเคราะห์ และประเมินผลอยู่เสมอ เพื่อกำหนดทางเลือกที่เป็นไปได้มากที่สุดและเป็นประโยชน์มากที่สุดต่อรัฐตน

ปัจจัยต่างๆ ทั้ง 5 ประการที่กล่าวมานี้มีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐ ทั้งนี้เพราะปัจจัยเหล่านี้สามารถกำหนด ฐานะ บทบาท และขีดความสามารถของรัฐในเวทีการเมืองระหว่างประเทศได้

### เป้าหมายของนโยบายต่างประเทศ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศนั้น โดยหลักการพื้นฐานแล้ว เป้าหมายที่สำคัญที่สุดก็คือ การธำรง รักษาไว้ซึ่ง “ผลประโยชน์ของชาติ” (National Interest) ดังมีคำกล่าวหนึ่งว่า

“การกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย เป็นความรับผิดชอบของแต่ละรัฐบาล ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ พรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาล ซึ่งทุกรัฐบาลต่างก็ยึด “ผลประโยชน์ของชาติ” เป็นหลักสำคัญในการกำหนดนโยบาย” ( พล.อ.อ.สิทธิ เสวตศิลา , 2526 )

### การดำเนินนโยบายต่างประเทศ

การดำเนินนโยบายต่างประเทศ ผู้ที่ทำหน้าที่ ดำเนินนโยบายแบ่งเป็นหลายระดับ ตั้งแต่ ประมุขฝ่ายบริหารของประเทศ รัฐมนตรีต่างประเทศ ผู้บริหารระดับสูง จนถึงในระดับปฏิบัติ อันได้แก่ ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ประจำกระทรวง เช่น กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น

การนำนโยบายต่างประเทศไปปฏิบัตินั้น ย่อมมีผลผูกพันเป็นทางการต่อรัฐและมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ในทางปฏิบัติการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ในทางการ

เมื่อระหว่างประเทศ มักใช้วิธีการต่างๆ เหล่านี้ เป็นแบบแผน เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศได้แก่

1. การทูต ( Diplomacy )
2. เครื่องมือทางจิตวิทยา ( Psychological Instruments )
3. เครื่องมือทางเศรษฐกิจ ( Economic Instruments )
4. เครื่องมือทางการทหาร ( Military Instruments )



## การประชาสัมพันธ์

### ความหมายของ “การประชาสัมพันธ์”

คำว่า “ประชาสัมพันธ์” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Public Relations” โดยแยกพิจารณาศัพท์ทั้ง 2 คำ ได้ดังนี้

Public หมายถึง ประชาชน หมู่คน กลุ่มคน

Relations หมายถึง สัมพันธ์ ผูกพัน เกี่ยวข้อง

ดังนั้น คำว่า การประชาสัมพันธ์ หมายถึง การผูกพัน เกี่ยวข้องกับกลุ่มชนหรือความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน สถาบันกับกลุ่มประชาชน อาจกล่าวได้ว่า การประชาสัมพันธ์ หมายถึงความพยายามของสถาบันที่จะแสวงหาความสัมพันธ์และความร่วมมือจากประชาชน ตลอดจนสร้างไว้ซึ่งทัศนคติที่ดีของประชาชนต่อสถาบัน เพื่อสร้างสรรค์ความรู้ ( Knowledge ) ความเข้าใจ ( Understanding ) ความเชื่อถือ ( Belief ) ศรัทธา ( Trust ) ฯลฯ ให้เกิดแก่ ประชาชน เพื่อให้ประชาชนยอมรับ สนับสนุน ให้ความร่วมมือในการดำเนินงาน กระบวนการ นโยบาย และความเคลื่อนไหวของสถาบันหรือหน่วยงานนั้น

มีผู้ให้คำนิยามของ “การประชาสัมพันธ์” ไว้หลายประการแตกต่างกันออกไปดังนี้

สะอาด ตัณศุภผล ( 2513 : 5 ) กล่าวว่า การประชาสัมพันธ์ คือ วิธีการของสถาบันอันมีแผนการ และกระทำต่อเนื่องกันไป ในอันที่จะสร้างหรือยังให้เกิดความสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มประชาชน เพื่อให้สถาบันและกลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้องมี ความรู้ ความเข้าใจ และให้ความสนับสนุน ร่วมมือซึ่งกันและกัน อันจะเป็นประโยชน์ให้สถาบันนั้น ดำเนินงานไปได้ผลดีสมความมุ่งหมาย โดยมีประชาคมติเป็นแนวบรรทัดฐานสำคัญ

เจ แฮนด์ลี ไรท์ และ ไบรอน เอช. คริสเตียน ( J. Handly Wright and Byron H. Christian , 1949 ) กล่าวว่า "การประชาสัมพันธ์สมัยใหม่คือ โครงการของนโยบายและการปฏิบัติที่ได้วางแผนไว้แล้ว อันจะเป็นการสร้างความมั่นใจ และเพิ่มความเข้าใจของสาธารณะ" ( อ้างถึงใน อรุณ บุญบัวเพื่อน , 2533 : 12 )

สกอต เอ็ม. คัทลิป ( Scott M. Cutlip , 1985 : 3 ) ให้คำจำกัดความไว้ว่า "การประชาสัมพันธ์ คือ การติดต่อเผยแพร่ข่าวสาร นโยบายของหน่วยงานไปยังประชาชนทั้งหลายที่มีส่วนสัมพันธ์ ขณะเดียวกันก็เป็นแนวทางตรวจสอบ ความคิดเห็น ความรู้ และความต้องการของประชาชนให้หน่วยงานหรือองค์กรทราบเพื่อสร้างความสนับสนุนอย่างแท้จริงให้เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่าย

นอกจากนี้ สมาคมการประชาสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ( The International Public Relations Association ) หรือ IPRA ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1955 อันเป็น สมาคมของนักประชาสัมพันธ์นานาชาติ ได้ให้แนวคิดของการประชาสัมพันธ์ว่า การประชาสัมพันธ์ คือ ภาระหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ซึ่งต้องอาศัยการวางแผนที่ดี มีการกระทำอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ เพื่อสร้างสรรค์และธำรง รักษาความเข้าใจอันดี จากกลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้อง โดยองค์กรจะต้องใช้วิธีการวัด ประเมินถึง ประชามติ แล้วนำมาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณากำหนดเป็น แผนงาน และนโยบาย ขององค์กรเพื่อให้สอดคล้องกับความคิดเห็น และความต้องการของประชาชน พร้อมทั้งใช้วิธีเผยแพร่ กระจายข่าวสารสู่ประชาชน เพื่อให้เกิดความร่วมมือ และบรรลุถึงผลประโยชน์ร่วมกันทั้ง 2 ฝ่าย ( อ้างถึงใน วิรัช ลภีรัตนกุล , 2529 : 6 )

สุพิน บุญญามาก ( 2526 : 27 ) ได้สรุปไว้ว่า การประชาสัมพันธ์มีหลักสำคัญอยู่ 4 ประการคือ

1. การประชาสัมพันธ์ ต้องกระทำต่อเนื่อง หยุดไม่ได้ และพยายามโดยไม่มีที่สิ้นสุด เพราะตัวแปรที่สำคัญคือ ความรู้สึกนึกคิด หรือความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเรียกว่า "ประชามติ" ( Public Opinion ) เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา จึงจำเป็นที่จะต้องรักษา ความคิดเห็นที่สนับสนุนหน่วยงานให้คงที่ ตลอดไป

2. การประชาสัมพันธ์ ต้องกระทำอย่างมีแผน เป็นระบบ เป็นขั้นตอนมีการศึกษา รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับกลุ่มประชาชนของหน่วยงาน ให้มากที่สุดโดยการทำงานนั้นต้องมีเอกภาพ และสอดคล้องกันทุกขั้นตอน

3. การประชาสัมพันธ์ ต้องโน้มน้าวทัศนคติ หรือความคิดเป็นของประชาชนให้ สนับสนุนกิจการของหน่วยงาน

4. การประชาสัมพันธ์ ต้องสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกับประชาชน ให้เกิดความเข้าใจกัน และไม่ขัดแย้งกัน กล่าวคือ ต้องเข้าใจความต้องการของชุมชนว่า ต้องการ อะไร มีทัศนคติอย่างไรบ้าง โดยเข้าไปปรับใช้หรือปรับปรุงการดำเนินงานของหน่วยงานให้สอดคล้องกับความต้องการนั้น

### กระบวนการประชาสัมพันธ์

องค์กรทุกแห่งไม่ว่าจะเป็นของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ย่อมจะต้องมีหน้าที่ในการดำเนินงานตามนโยบายของตนเอง ให้บรรลุวัตถุประสงค์ การประชาสัมพันธ์เป็นกลไกหนึ่งที่ถูกนำมาใช้เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรเป็นไปอย่างราบรื่น การประชาสัมพันธ์นั้นเป็น

✓ กระบวนการซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนใหญ่ ๆ 4 ขั้นตอนคือ

1. การแสวงหาข้อมูล ( Fact Finding ) เป็นการค้นคว้า ข้อมูล ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ได้รับมาจากการพูดคุย การสัมภาษณ์ อภิปราย การสำรวจ วิจัย สัมภาษณ์ เพื่อค้นหาทัศนคติของประชาชนที่มีต่อ องค์กร

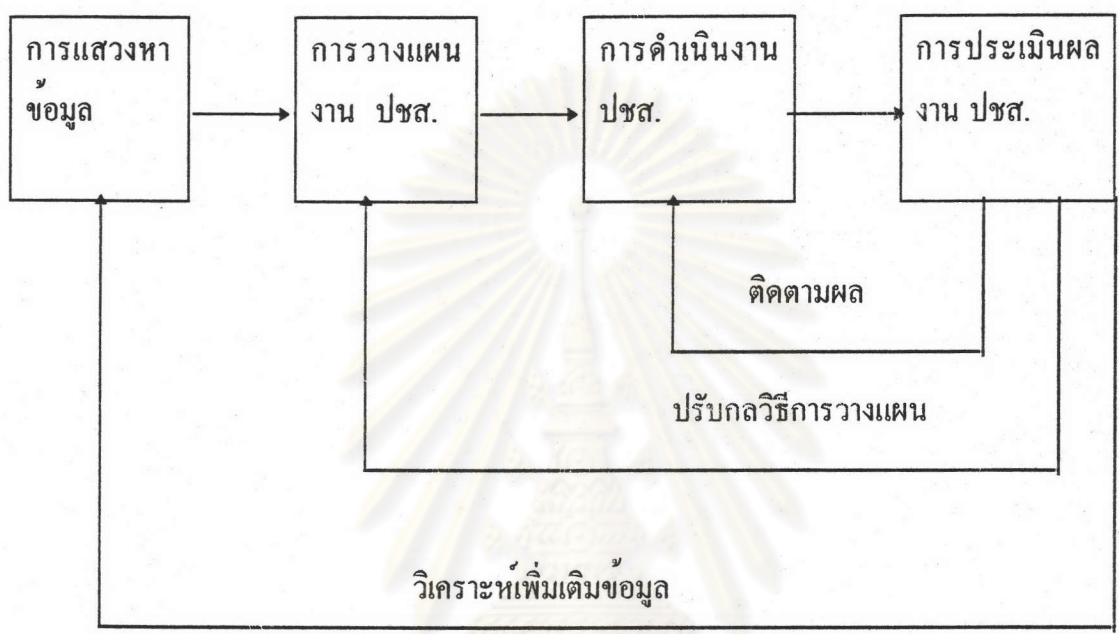
2. การวางแผน ( Planning ) เป็นการดำเนินการต่อจากขั้นแรก โดยนำเอาทัศนคติ ความคิดเห็นของประชาชนที่ค้นคว้า รวบรวมมาได้ มาพิจารณาวางแผน กำหนดนโยบายของ องค์กร

3. การกำหนดงานตามแผน ( Implementation ) เมื่อได้มีการวางแผนแล้วก็จะปฏิบัติตามแผนที่วางไว้ ไปยังประชาชน กลุ่มเป้าหมาย โดยอาศัยวิธีการสื่อสารในรูปแบบต่าง ๆ ตามสถานการณ์และกลุ่มเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

4. การประเมินผล ( Assessment ) เป็นการวัดผลการดำเนินงานที่ได้ดำเนินการ ไปนั้น ว่าประสบผลสำเร็จบรรลุผลแค่ไหน

การดำเนินการประชาสัมพันธ์จะประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ซึ่งจะขาดขั้นตอนใด ขั้นตอนหนึ่งไปเสียมิได้ เพราะทั้ง 4 ขั้นตอนนั้น มีความต่อเนื่องเกี่ยวโยงกันตามแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 2 : กระบวนการประชาสัมพันธ์



นโยบายและการวางแผนการประชาสัมพันธ์

บุญเลิศ ศุภลิตก ( 2529 : 220 ) อธิบายนโยบายและการวางแผนการประชาสัมพันธ์ว่า

1. การประชาสัมพันธ์ที่สัมฤทธิ์ผลนั้น ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานการสื่อสารแบบสองวิถี (Two - way Communication) ซึ่งเกิดขึ้นทั้งในแนวตั้งและแนวนอน (Vertical and Horizontal Process) กล่าวคือ ในทางแนวตั้งนั้น การสื่อสารเป็นกระบวนการแลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นแหล่งสาร และประชาชนซึ่งเป็นผู้รับสาร ส่วนในทางแนวนอนนั้นเป็นการแสดงปฏิกิริยาโต้ตอบระหว่างบุคคลในระดับเดียวกัน ทั้งฝ่ายผู้ส่งสารและรับสาร ส่วนในทางแนวนอนนั้น เป็นการแสดงปฏิกิริยาโต้ตอบ ระหว่างกลุ่มบุคคลในระดับเดียวกัน ทั้งฝ่ายผู้ส่งสารและรับสาร

2. การประชาสัมพันธ์ของรัฐควรมุ่งสนับสนุน นโยบายและโครงการพัฒนา ประเทศ อีกนัยหนึ่ง การประชาสัมพันธ์ของรัฐไม่ควรจำกัดตัวเอง เพียงแค่เผยแพร่ ข่าวสาร และโน้มน้าวใจให้ประชาชนมีส่วนร่วมเท่านั้น แต่ควรใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดแนว นโยบายและทิศทางการพัฒนาประเทศ

3. การประชาสัมพันธ์ของรัฐควรถือเป็นทั้ง รากฐานการกำหนดเป้าหมายและ นโยบายของชาติ และขณะเดียวกันเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติตามเป้าหมายและนโยบายนั้นให้ สำเร็จดังนั้นการประชาสัมพันธ์จึงไม่ควรทำหน้าที่เพียงแต่ชี้แจงหรือเผยแพร่ข่าวสารให้ประชาชน ทราบเท่านั้นแต่ควรถือเป็นเครื่องมือเพื่อถ่ายทอด และแลกเปลี่ยนข่าวสารที่เป็นสาระประโยชน์ แก่ การพัฒนาระบบความคิด (Cognitive) เพื่อกระตุ้นให้ประชาชน เกิดความสนใจต่อการ พัฒนาประเทศ (Motivation) และเป็นพื้นฐานให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในกระบวนการ พัฒนาประเทศ (Behavioral)

4. การประชาสัมพันธ์ของรัฐนั้น ควรจัดเป็นระบบ (System Approach) ให้มี ความสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง และสอดคล้องอย่างดี ตลอดจนการประสานงานระหว่าง ระบบย่อย ต่าง ๆ ด้วย ทั้งนี้ เพื่อจัดความขัดแย้งในแง่ นโยบายและการปฏิบัติ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการ พัฒนาประเทศอย่างมาก

การประชาสัมพันธ์จึงต้องมีการวางแผน การดำเนินงานในทางสร้างสรรค์ และ ดำรงไว้ซึ่งความสัมพันธ์อันดี ระหว่างสถาบันกับประชาชน โดยอาศัยประชาคมติเป็นแนวทาง การประชาสัมพันธ์ เป็นกระบวนการสื่อสารสองทาง เป็นตัวกลางที่คอยเร่งให้ทุกฝ่ายเข้าใจดีต่อกันและกัน การประชาสัมพันธ์จะมีส่วนในการพัฒนาและสร้างความมั่นคงให้แก่สังคมและ ประเทศชาติเป็นอย่างดี

### การประชาสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

การประชาสัมพันธ์เป็นที่ยอมรับของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศ และ ระดับระหว่างประเทศ ในฐานะที่การประชาสัมพันธ์เป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างความเข้าใจและสัมพันธ์ภาพอันดีแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง



หากมองกันในระดับภายในประเทศ การประชาสัมพันธ์ในประเทศต่าง ๆ กำลังก้าวหน้าไปอย่างไม่หยุดยั้ง ทั้งในประเทศพัฒนาและประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนาซึ่งยังต้องพึ่งพาอาศัยการประชาสัมพันธ์อย่างมากในการพัฒนาประเทศของตน

ถ้ามองกันในระดับระหว่างประเทศ ประเทศต่าง ๆ ย่อมต้องมีการติดต่อสัมพันธ์กัน ทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตลอดจนการร่วมมือกันในกิจกรรมระหว่างประเทศ แน่แน่นอนว่าแต่ละประเทศย่อมต้องพยายามดำเนินการประชาสัมพันธ์ประเทศของตนให้ มี ภาพพจน์ ที่ดีแก่สายตาชาวโลกในสังคมระหว่างประเทศ

**การประชาสัมพันธ์ระหว่างประเทศ : จาก “การประชาสัมพันธ์” สู่ “การประชาสัมพันธ์ระหว่างประเทศ” แพร่ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวางทั่วโลก**

การประชาสัมพันธ์ ได้เจริญขยายตัวแพร่หลายอย่างกว้างขวาง และรวดเร็ว เป็น การประชาสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนหน่วยงานระหว่างประเทศอื่นๆ จำนวนมาก ได้รู้ซึ่ง และตระหนักถึงความจำเป็นในการสร้างสรรค์และธำรงไว้ซึ่ง ความเข้าใจร่วมกัน ( To create and maintain understanding ) สร้างชื่อเสียงภาพพจน์ที่ดี และบรรยากาศแห่งความเป็นมิตรไมตรี ( Atmosphere of friendliness )

Robert L. Barbour แห่ง PR Reporter ได้ให้ทรรศนะไว้อย่างน่าฟังว่า “การประชาสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ได้เจริญเติบโตขึ้นมาอย่างรวดเร็ว จุดครุณวัยแรกเริ่ม ซึ่งโตวันโตคืนเข้าสู่วัยหนุ่มสาว” ( อ้างถึงใน วิรัช ลภีรัตนกุล , 2526 : 4 ) ความเจริญเติบโตของการประชาสัมพันธ์ระหว่างประเทศนี้เห็นได้อย่างเด่นชัด ในสหรัฐอเมริกา ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคธุรกิจเอกชน ปราบกฤษัดเมื่อบรรดา สำนักงานที่ปรึกษาทางด้านประชาสัมพันธ์ ( PR Counselling Firm ) บริษัทรับจ้างทำประชาสัมพันธ์ ( PR Agency ) เริ่มขยายงานของตนไปยังประเทศต่าง ๆ รวมทั้งการจัดตั้งสาขาของหน่วยงานในประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก

## การประชาสัมพันธ์ระหว่างประเทศ : ต้องเข้าใจถึงความรู้สึกนึกคิดและความต้องการของประชาชนในแต่ละประเทศ

นับแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา โลกเริ่มก้าวเข้าสู่ยุคแห่งการปรับปรุงฟื้นฟูทางด้านการเมือง เศรษฐกิจสังคม และอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปรับปรุงมาตรฐานการครองชีพ ( Standard of Living ) ทั่วโลก รวมทั้งมีการแข่งขันกันอย่างสูงระหว่างหน่วยงานธุรกิจระดับโลก สภาพการณ์ดังกล่าวจึงเพิ่มพูนบทบาท ความสำคัญให้แก่ การประชาสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ยิ่งการแข่งขันต่อสู้ ด้านการดำเนินธุรกิจระหว่างประเทศของหน่วยงานธุรกิจต่าง ๆ มีสูงมากขึ้นเพียงใด การประชาสัมพันธ์ที่ดีและมีประสิทธิภาพก็ทวีบทบาท ความสำคัญมากขึ้นเพียงนั้น อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งหน่วยงานประชาสัมพันธ์ขึ้นในตลาดระหว่างประเทศต่าง ๆ ( International Markets ) หรือในประเทศทั้งหลายที่บริษัทนั้น ๆ เข้าไปดำเนินธุรกิจย่อมมิได้เป็นหลักประกันว่า บริษัทต่าง ๆ เหล่านั้นจะมีการประชาสัมพันธ์ที่ดีและมีประสิทธิผล เพราะการประชาสัมพันธ์ระหว่างประเทศจะประสบความสำเร็จหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหรือปัจจัยสำคัญหลายประการ เหนือสิ่งอื่นใด ในการดำเนินการประชาสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น นักประชาสัมพันธ์ระหว่างประเทศจะต้องมีความเข้าใจ ในความรู้สึกนึกคิดและความต้องการของประชาชนในแต่ละประเทศนั้น รวมทั้ง แบบแผน ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรมต่าง ๆ ในสังคมนั้น ๆ ด้วย

### ปัญหาความแตกต่างกันของประชากรในแต่ละประเทศ

Wilbur Schramm นักนิเทศศาสตร์ที่มีชื่อเสียงของสหรัฐอเมริกา ได้เคยกล่าวแสดงทัศนะไว้ว่า ปัญหาต่าง ๆ ในการสื่อสารประชาสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั่วโลกนั้น มีลักษณะคล้ายคลึงกับการสื่อสารระหว่างบุคคล จะผิดแผกแตกต่างกันไปก็เพียงแต่ว่า ปัญหาต่าง ๆ ของการสื่อสาร ประชาสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั่วโลก มีความยุ่งยาก สลับซับซ้อนมากกว่าหลายเท่าทวีคูณ ทั้งนี้เพราะการสื่อสารประชาสัมพันธ์ในระดับนี้จะมีปัจจัยอื่น ๆ หลายด้านเข้าประกอบหรือเข้าแทรกแซงด้วย อาทิเช่น ความห่างไกล และความแตกต่างกันของประชากรในแต่ละประเทศ ซึ่งมีส่วนอย่างมากต่อการสกัดกั้นและแบ่งแยกประชากรในส่วนต่าง ๆ ของภูมิภาคทั่วโลก ( อ้างถึงใน วิรัช ลภีรัตนกุล , 2526 : 89 )

ปัญหาความแตกต่างในด้านอื่น ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการสื่อสาร ประชาสัมพันธ์ ระหว่างประเทศนั้น ก็ได้แก่

-ปัญหาความแตกต่างกันทางด้านภาษา ในโลกนี้มีภาษาที่ใช้ในการสื่อสารอยู่มากมาย และภาษาต่าง ๆ เหล่านี้ก็ใช้พูดสื่อสารประชาสัมพันธ์กันทั่วโลก การที่เราจะคาดหวังว่าบุคคลใดบุคคลหนึ่งจะสามารถเข้าใจภาษาต่าง ๆ ที่ใช้สื่อสารกันอยู่ทั้งหมดทุกภาษานั้น จึงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก อย่างไรก็ตาม มีบุคคลที่อยู่ในภูมิภาคส่วนต่าง ๆ ของโลกเป็นจำนวนไม่น้อยที่อาจสามารถเข้าใจภาษาได้ตั้งแต่ 2 ภาษาขึ้นไปเช่นกัน ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าภาษาเป็นอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งในการสื่อสาร ประชาสัมพันธ์ข้อมูล ข่าวสารระหว่างประเทศทั่วโลก

-ปัญหาความแตกต่างกันทางด้านขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรมในแต่ละประเทศ วัฒนธรรมเป็นวิถีชีวิตและกฎเกณฑ์แห่งแบบแผน ( Rules and patterns ) สำหรับการดำรงชีวิตของมนุษย์ ฉะนั้น วัฒนธรรมจึงมีความแตกต่างกันในสังคมแต่ละประเทศ รวมทั้งประสบการณ์ของประชาชนแต่ละประเทศที่แตกต่างกันอย่างกว้างขวาง อันจะมีผลต่อการตีความหมายของข่าวสารต่าง ๆ ที่ได้รับจากการสื่อสารประชาสัมพันธ์ด้วย

-ปัญหาความแตกต่างด้านความเชื่อและค่านิยมในแต่ละประเทศ ประชากรในแต่ละประเทศย่อมมีความเชื่อ ( Belief ) อุดมการณ์ ( Ideology ) และค่านิยม ( Value ) ผิดแผกแตกต่างกันไปโดยสิ้นเชิง สิ่งเหล่านี้มีส่วนก่อให้เกิดปัญหาด้านการสื่อสารประชาสัมพันธ์ขึ้นเสมอ

-ปัญหาความแตกต่างกันทางด้านรัฐบาลและการปกครองในแต่ละประเทศ ประสบการณ์ของประชากรในแต่ละประเทศ ที่มีรัฐบาลและการปกครองที่แตกต่างกันไป ก็อาจทำให้ความเข้าใจในคำบางคำ หรือข่าวสารบางเรื่องแตกต่างกันไป เช่น คำว่า เสรีภาพ ( Freedom ) และ ประชาธิปไตย ( Democracy ) จะเป็นคำที่มีความหมายแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ นอกจากนี้ระบอบการปกครองตลอดจนลัทธิทางการเมืองต่าง ๆ ก็มีส่วนสำคัญในการก่อบุญหาด้านการประชาสัมพันธ์ระหว่างประเทศไม่น้อยเช่นกัน

ดังนั้น การประชาสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จึงจำเป็นที่จะต้องเข้าใจความรู้สึกนึกคิด ความต้องการ รวมถึงความแตกต่างในด้านต่าง ๆ ของประชาชนในแต่ละประเทศด้วย

### การประชาสัมพันธ์ : พลังสำคัญระหว่างประเทศ

สังคมโลกปัจจุบันมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นกว่าแต่เดิม ปัญหาวิกฤติการณ์ระหว่างประเทศต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมายหลายแห่ง และอาจส่งผลกระทบต่อประเทศอื่น ๆ ได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม

โลกปัจจุบัน จึงคล้ายแคบลงณจิตใจ กอปรกับการสื่อสารและการคมนาคมที่เจริญก้าวหน้า สะดวก รวดเร็ว ยังผลให้มนุษย์ในซีกโลกต่าง ๆ สามารถรับทราบข่าวสาร ความเคลื่อนไหว ของมนุษย์ในสังคม ดินแดนอื่น ๆ ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งกว่ายุคสมัยใดที่เคยมีมา Philip Lesly ( 1982 ) ได้กล่าวไว้ว่า ปัจจัยส่งเสริมนี้มีส่วนช่วยผลักดันให้การประชาสัมพันธ์กลายเป็น “พลังสำคัญระหว่างประเทศ” ไปอย่างรวดเร็ว เหตุการณ์หรือปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในดินแดนต่าง ๆ ส่วนหนึ่งย่อมมีผลจากการประชาสัมพันธ์ของประเทศนั้น ๆ รวมทั้งผลกระทบต่าง ๆ ที่อาจจะมาถึงสังคมระหว่างประเทศได้ การประชาสัมพันธ์จึงเป็นสิ่งสากล ที่สำคัญสำหรับทุกประเทศในสังคมโลก ( อ้างถึงใน วิรัช ลภีรัตนกุล , 2526 : 14 )

### การประชาสัมพันธ์ : สิ่งเกื้อกูลบรรยากาศแห่งความเป็นประชาธิปไตย

ทุกวันนี้ รัฐบาลแต่ละประเทศต่างก็มุ่งพยายามที่จะดำเนินการประชาสัมพันธ์ประเทศของตนให้มีชื่อเสียง เป็นที่รู้จักแพร่หลายแก่ประเทศต่าง ๆ และมีภาพพจน์ที่ดีในสายตาของชาวโลก หรือสังคมระหว่างประเทศ เพื่อเรียกร้องความร่วมมือและสนับสนุนจากประเทศอื่น ๆ มากกว่าที่จะมุ่งใช้ การโฆษณาชวนเชื่อ ( Propaganda ) แต่เพียงอย่างเดียวโดยมิได้คำนึงถึงสิ่งอื่นใด

การประชาสัมพันธ์ สร้างภาพพจน์ที่ดีให้กับประเทศนี้ กระทำกันทั้งในรูปของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ( International Relations ) การเจรจาตกลง พบปะพูดคุยกันส่วนตัว ( Personal talks ) รวมทั้งการดำเนินการทางการต่างประเทศและการทูต ( Foreign Affairs and Diplomacy ) การประชาสัมพันธ์เกื้อกูลต่อบรรยากาศแห่งความเป็นประชาธิปไตยอย่างยิ่ง ทั้งสังคมระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศ

## การประชาสัมพันธ์ : แนวทางการแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศ

ปัจจุบัน องค์การระหว่างประเทศ ( International Organization ) จำนวนไม่น้อย ก่อตั้งขึ้นโดยการรวมตัวกันของประเทศต่าง ๆ ส่วนหนึ่งขององค์การเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ สถาปนาและปรับปรุงการสื่อสารประชาสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั่วโลก เพื่อให้เกิดความเข้าใจอัน ดีก่อให้เกิดความร่วมมือกัน อันจะนำไปสู่ความสงบและสันติสุขร่วมกัน อาทิเช่น องค์การ สห ประชาชาติ ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นศูนย์กลางและเวทีของชาติต่าง ๆ ทั่วโลก สามารถพบปะร่วม ประชุม อภิปราย ถกเถียงและแสวงหาช่องทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่เป็นปัญหาระหว่างประเทศ ร่วมกันบนพื้นฐานแห่งสันติวิธี เป็นต้น

สำหรับทางด้านภาคเอกชน จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันโลกกำลังก้าวเข้าสู่ยุคแห่งความ เจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและวิทยาการขั้นสูง อันก่อให้เกิดความเจริญ เติบโตอย่างรวดเร็วทาง ธุรกิจ อุตสาหกรรม บริษัทธุรกิจระหว่างประเทศและบริษัทข้ามชาติ เพิ่มทวีมากขึ้นเป็นลำดับ บริษัทธุรกิจขนาดใหญ่ของหลายประเทศเข้าไปประกอบการและดำเนินธุรกิจ ในภูมิภาคของ ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

ภาวะการณ์ดังกล่าวนี้ ย่อมทำทลายต่อการดำเนินการประชาสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศกับประชาชนในประเทศนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นปฏิกิริยาจากการต่อต้านของบรรดาเจ้าของ ประเทศหรือแรงผลักดันด้านอื่น ๆ อันเกิดจากผลกระทบทางด้านสภาพแวดล้อม สังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ก็ตาม รวมทั้งแบบแผน ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม และค่านิยมที่แตกต่าง กันโดยสิ้นเชิง

ปัญหาดังกล่าว เหล่านี้ ส่วนหนึ่งอาจจะแก้ไขให้เบาบางหรือหมดสิ้นไปได้ด้วยการ ประชาสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งย่อมจะต้องอาศัยความเข้าใจและรู้เท่าทันถึงความต้องการและ ประชามติของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในแต่ละประเทศเป็นอย่างดี ว่าประชาชนเขามีความรู้สึกนึก คิดอย่างไร เขาต้องการอะไร ฯลฯ เพื่อสามารถปฏิบัติการตอบสนองความต้องการดังกล่าวได้อย่าง ถูกต้อง เหมาะสมในแต่ละสถานการณ์และสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันไป

การประชาสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จึงเป็นสิ่งที่ต้องอาศัยความเข้าใจ ในแนว ความคิดและหลักการประชาสัมพันธ์ รวมทั้งการใช้ระยะเวลาและความพยายามในการปรับตัวและ สร้างความเข้าใจอันดีร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นการประชาสัมพันธ์ระหว่างประเทศของรัฐต่อรัฐ



องค์การระหว่างประเทศและหน่วยงานธุรกิจเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านธุรกิจระหว่างประเทศ ที่นับวันแต่จะทวีบทบาท ความสำคัญยิ่งขึ้น ดังนั้น หากการแข่งขันกันทางด้าน การดำเนินธุรกิจระหว่างประเทศยังมีอัตราสูงมากขึ้นเพียงใด การประชาสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ดี และมีประสิทธิผล ก็ย่อมทวีบทบาทความสำคัญและความจำเป็นมากขึ้นเพียงนั้น

### แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างภาพลักษณ์

ภาพลักษณ์ ( Image ) ในด้านวิชาการประชาสัมพันธ์ หมายถึง ภาพที่เกิดขึ้นในใจ ( Mental picture ) ของคนเรา อาจจะเป็นภาพที่มีต่อสิ่งมีชีวิตหรือสิ่งไม่มีชีวิตก็ได้ เช่น ภาพที่มีต่อบุคคล ( Person ) องค์การ ( Organization ) สถาบัน ( Institution ) ฯลฯ และภาพดังกล่าวนี้ อาจจะเป็นภาพที่สิ่งเหล่านั้น กล่าวคือ บุคคล องค์การ สถาบัน ฯลฯ หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่ง สร้างให้เกิดขึ้นแก่จิตใจหรืออาจเป็นภาพที่เราเนื้กสร้างเองได้

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของภาพลักษณ์ไว้ดังนี้

ประจวบ อินออด ( 2532 : 96 ) ได้ให้ความหมายว่า “ภาพลักษณ์คือ สิ่งที่สะท้อนความรู้สึก ความนึกคิดของคนที่มีต่อ กรณี บุคคล หรือสถาบัน เป็นคุณค่าเพิ่มหรือความนิยมซึ่งจะเป็นพลังแฝงที่จะนำไปสู่พฤติกรรม”

Dr. Claude Robinson และ Dr. Walter Barlow ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับ คำว่า ภาพลักษณ์ ไว้ในหนังสือวารสาร Public Relations Journal ฉบับเดือนกันยายน ปีค.ศ. 1959 ว่า “ภาพลักษณ์ ( Image ) หมายถึง ภาพที่เกิดขึ้นในจิตใจ ซึ่งบุคคลมีความรู้สึก นึกคิดต่อองค์การ สถาบัน ภาพในใจดังกล่าวของบุคคลนั้น ๆ อาจจะได้มาจากทั้งประสบการณ์ทางตรง ( direct experience ) และประสบการณ์ทางอ้อม ( indirect experience ) ของตัวเขาเอง เช่น ได้พบประสบมาด้วยตนเอง หรือได้ยินได้ฟังมาจากคำบอกเล่าของผู้อื่น เพื่อนฝูงญาติมิตร หรือจากกิตติศัพท์เล่าลือต่าง ๆ นานา เป็นต้น ( อ้างถึงใน ดวงพร คำบุญวัฒน์ และวาสนา จันทรสว่าง , 2536 : 68 )

มานิต รัตนสุวรรณ ( 2527 : 20 ) ให้ความหมายไว้ว่า “ภาพลักษณ์ คือความประทับใจในสิ่งที่เรารู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือคนใดคนหนึ่ง หรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง จะเรียกว่าชื่อเสียงก็ได้”

ดวงพร คำบุญวัฒน์ และวาสนา จันทร์สว่าง ( 2536 ) ได้กล่าวสรุปความหมายของภาพลักษณ์ไว้ว่า “ภาพลักษณ์ ( Image ) หมายถึง ภาพที่คนรู้สึก นึกคิด หรือวาดขึ้นในใจที่เกิดจากการได้รับข่าวสาร บวกกับความรู้สึก นึกคิดที่เกิดขึ้นในจิตใจเอง”

### ความสำคัญของภาพลักษณ์

เป็นที่ยอมรับกันว่า ภาพลักษณ์นั้นเป็นสิ่งสำคัญอย่างมาก หากหน่วยงาน องค์กร หรือสถาบันใด มีภาพลักษณ์ที่ดี ประชาชนก็จะเกิดความเลื่อมใส ศรัทธา ให้ความไว้วางใจและให้ความร่วมมือต่อหน่วยงานนั้น ๆ ก่อให้เกิดความราบรื่นในการดำเนินงานและความเจริญก้าวหน้าของหน่วยงานนั้น ๆ ในทางตรงกันข้าม หากหน่วยงานใดมีภาพลักษณ์ในเชิงลบ มีชื่อเสียงเสื่อมเสีย ประชาชนก็จะไม่ไว้วางใจ ไม่เชื่อถือ ซึ่งผลที่ตามมาก็คือ หน่วยงานหรือองค์กรนั้นย่อมประสบอุปสรรคต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานและหากปล่อยทิ้งไว้ ไม่มีการแก้ไข หน่วยงานนั้นก็จะมีแต่ความตกต่ำลงและไม่สามารถอยู่รอดได้ในที่สุด ฉะนั้นใครก็ตามที่ภาพลักษณ์ของประเทศก็เช่นเดียวกัน หากภาพลักษณ์ของประเทศที่ออกมาสู่สายตาชาวโลกเป็นไปในทางที่ดี ประเทศนั้นก็จะได้ความเชื่อถือ และได้รับการชื่นชมจากนานาประเทศ ผลประโยชน์ของชาติในด้านต่าง ๆ ก็จะมาตาม ไม่ว่าจะเป็นในด้านการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว ฯลฯ แต่หากว่า ภาพลักษณ์ของประเทศออกมาในทางที่ไม่ดีแล้ว เช่น การเมืองไม่มั่นคง ขาดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เศรษฐกิจไม่ดี ประเทศอื่น ๆ ก็จะเกิดความไม่มั่นใจและไม่มีความเชื่อถือ ไม่กล้ามาลงทุน มาท่องเที่ยว หรือมีปฏิสัมพันธ์ด้วย ซึ่งก็จะทำให้ผลประโยชน์ของชาติที่จะได้รับต้องสูญเสียไป

### การสร้างสรรค์ภาพลักษณ์

ภาพลักษณ์เป็นสิ่งที่สร้างสรรค์ได้ด้วยวิธีการประชาสัมพันธ์ที่ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ แม้จะต้องอาศัยระยะเวลาที่ยาวนานและต่อเนื่อง แต่ให้ผลคุ้มค่า ภาพลักษณ์นั้นมีทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติโดยไม่มีการปรุงแต่ง และเกิดจากการปรุงแต่งขึ้นมา แต่เราจะปล่อยให้ภาพลักษณ์นั้นเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติไม่ได้ เพราะจะไม่เป็นไปตามที่เราต้องการหรือผิดไปจากความเป็นจริง ฉะนั้นเราจึงจำเป็นต้องสร้างขึ้น กลวิธีในการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีก็คือ การประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างสรรค์ภาพลักษณ์อย่างเป็นระบบ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริง และต้องมีการพัฒนาอยู่เสมอ

ดวงพร คำบุญวัฒน์ และวาสนา จันทร์สว่าง ( 2536 : 69 - 71 ) อธิบายว่า ภาพลักษณ์ที่สร้างสรรค์ ประกอบด้วย การสร้าง การส่งเสริม การป้องกัน การรักษา และการแก้ไข ดังต่อไปนี้

1. การสร้างภาพลักษณ์ โดยวางแผน กำหนดขอบเขตของภาพลักษณ์ที่จะสร้างขึ้น สำรวจภาพลักษณ์เดิมว่ามีหรือไม่ อย่างไร จากกลุ่มเป้าหมาย ค้นหาจุดเด่นขององค์กรเพื่อกำหนดขอบเขต แบ่งแยกกลุ่มเป้าหมายเพื่อกำหนดกิจกรรมการสร้างภาพลักษณ์ ตามความต้องการของแต่ละกลุ่ม กำหนดเป้าหมายในการสร้างภาพลักษณ์ ซึ่งต้องเป็นที่รับรู้ เข้าใจและยอมรับของบุคคลากรในองค์กรแล้วใช้วิธีการประชาสัมพันธ์ในการสร้างภาพลักษณ์ ผสมผสานกับวิธีการโฆษณาประชาสัมพันธ์ ( การโฆษณาองค์กร หรือสถาบัน เพราะการโฆษณาและการประชาสัมพันธ์ ถ้านำมาใช้ร่วมกัน ต่างก็จะมีส่วนสนับสนุนซึ่งกันและกัน ทำให้งานสำเร็จตามเป้าหมาย )
2. การส่งเสริม ป้องกัน และรักษาภาพลักษณ์ ด้วยเหตุที่ภาพลักษณ์นั้นเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาตามสภาพของเหตุการณ์และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในสังคมที่มีเทคโนโลยีการสื่อสารก้าวหน้า และมีการสื่อสารมวลชนที่กว้าง ครอบคลุมอย่างทั่วถึง ฉะนั้นการส่งเสริม ป้องกัน และรักษาภาพลักษณ์จึงเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งจะดำเนินการได้ด้วย วิธีการประชาสัมพันธ์เชิงรุก หรือการประชาสัมพันธ์เพื่อป้องกัน
3. การแก้ไขภาพลักษณ์ หมายถึง การแก้ไขภาพลักษณ์เชิงลบในกรณีวิกฤตการณ์ ซึ่งอาจเกิดจากความผิดพลาด ข่าวลือ อุบัติเหตุ หรือการบ่อนทำลาย ซึ่งจะต้องดำเนินการแก้ไขด้วยการบริหารและการประชาสัมพันธ์ยามวิกฤติ โดยต้องวางแผนป้องกันและเตรียมพร้อมเสมอ เช่น สร้างความเข้าใจที่ถูกต้องต่อการดำเนินงานขององค์กรหรือสถาบัน ให้ข้อมูล ข่าวสารอย่างต่อเนื่อง ชี้แจงและพยายามสร้างความเข้าใจกับบุคคลภายนอกให้มากที่สุด การแก้ปัญหาในกรณีวิกฤตินี้ ควรดำเนินการโดยเร่งด่วน ฉับพลัน และระดมทรัพยากรมาใช้ให้มากที่สุด ทั้งทรัพยากรบุคคลทั้งภายใน ภายนอก รวมทั้งการใช้สื่อต่าง ๆ

ภาพลักษณ์เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ และเปลี่ยนแปลงได้เสมอ กล่าวคือ อาจเปลี่ยนจากภาพลักษณ์ที่ดีเป็นภาพลักษณ์ที่ไม่ดี หรืออาจเปลี่ยนจากภาพลักษณ์ที่ไม่ดีมาเป็นภาพลักษณ์ที่ดีก็ได้ ฉะนั้นภาพลักษณ์จึงเป็นสิ่งที่สร้างขึ้นได้ การประชาสัมพันธ์จะมีบทบาทอย่างมากในการเสริมสร้างและเปลี่ยนแปลงภาพลักษณ์ นอกจากนี้ การประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพยังช่วยส่งเสริมและรักษาภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร สถาบัน ให้ดำรงยั่งยืนถาวรต่อไปได้ แม้จะต้องอาศัยระยะเวลาที่ยาวนานและต่อเนื่องก็ตาม



## แนวคิดเรื่อง ชนชั้นนำ

“ชนชั้นนำ” ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า “Elites” หมายถึง กลุ่มคนที่อยู่ในตำแหน่งที่เมื่อทำการตัดสินใจแล้ว มีผลที่สำคัญตามมา โดยทั่วไปบุคคลเหล่านี้มักจะมีตำแหน่งที่สำคัญตามโครงสร้างทางสังคมที่เป็นศูนย์กลางของอำนาจและความมั่งคั่ง ( จุมพล หนิมพานิช , 2529 )

นักวิชาการหลายท่านได้ให้คำจำกัดความของ ชนชั้นนำ ไว้ดังนี้

Frederic Cople Jaher ( 1973 ) ได้ให้คำจำกัดความว่า ชนชั้นนำ หมายถึง “คนกลุ่มน้อยที่อยู่บนจุดสุดยอดปิระมิดของการแบ่งชั้นทางสังคม เป็นคนกลุ่มน้อยที่มีอำนาจและอิทธิพลมากที่สุด ครอบครองทรัพย์สินและความร่ำรวยมากที่สุดหรือมากกว่าคนกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม คนกลุ่มน้อยนี้อาศัยความได้เปรียบดังกล่าว เข้าถึงหรือเข้าควบคุมการตัดสินใจของสังคมและชุมชนเอาไว้”

Harold D. Lasswell ( 1952 : 6 ) กล่าวไว้ว่า ชนชั้นนำมีหลายประเภท เป็นไปตามลักษณะปัจจัยและค่านิยม หรือการประเมินค่าของคนในสังคมแต่ละแห่ง โดยเป็น “บุคคลที่อยู่ในฐานะสูงในสังคมแต่ละแห่ง” นอกเหนือไปจากชนชั้นนำทางอำนาจ (ชนชั้นนำทางการเมือง) แล้ว ก็ยังมี ชนชั้นนำทางทรัพย์สิน ความร่ำรวย ชนชั้นนำทางด้านได้รับการเคารพ ยกย่องจากคนในสังคม ชนชั้นนำทางด้านมีความรู้ ฯลฯ ( อ้างถึงใน ระดม วงษ์น้อม , 2527 )

S.F. Nadel ( 1956 ) ได้จำแนกประเภทของชนชั้นนำไว้ 3 ประเภทคือ

ประเภทที่หนึ่ง ชนชั้นนำทางสังคม ( Social Elites )

ประเภทที่สอง ชนชั้นนำที่เป็น ผู้มีความชำนาญพิเศษ ในเรื่องใด เรื่องหนึ่ง ( Specialized Elites )

ประเภทที่สาม ชนชั้นนำปกครอง ( Governing Elites )

จากความหมายของ ชนชั้นนำ ที่นักวิชาการได้กล่าวไว้ข้างต้น จะเห็นได้ว่า มีความแตกต่างกันไป โดยชนชั้นนำนั้นมีหลายประเภท ซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะใช้แนวคิดของ S.F. Nadel เป็นเกณฑ์ในการกำหนดค่านิยมของ ชนชั้นนำ ที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

ดังนั้น “ชนชั้นนำ” ในการวิจัยครั้งนี้ จึงหมายถึง ชนชั้นนำที่เป็น ชนชั้นนำทางสังคม ( Social Elites ) และชนชั้นนำที่เป็นผู้มีความชำนาญพิเศษในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ( Specialized Elites )

## ทฤษฎีวาดด้วยโครงสร้างการวางแผน ( Structural Planning Theory )

จากนิยาม การวางแผนการสื่อสาร ของ Dr. John Middleton ซึ่งกล่าวไว้ว่า การวางแผนการสื่อสาร หมายถึง กระบวนการจัดสรรทรัพยากร การสื่อสารเพื่อบรรลุถึงเป้าหมาย ภายใต้สภาพทางสังคม วัฒนธรรม การเมือง และเศรษฐกิจ กระบวนการวางแผนนี้ถูกกำหนดโดย นโยบายและอาจเกี่ยวข้องกับระบบการสื่อสาร ระบบใดระบบหนึ่ง หรือทุกระบบก็ได้ ลักษณะการวางแผนต้องอาศัยทฤษฎีและความรู้ทางวิชาการอย่างจริงจัง เพื่อก่อให้เกิดผลทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพด้วย ( อ้างถึงใน รัตนา ศรีชนะชัยโชค , 2533 : 40 )

ตามคำนิยามนี้สามารถเห็นได้ว่า การวางแผนการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ อาจเกิดขึ้นได้ในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับชาติลงไปจนถึงระดับสถาบันและระดับโครงการ เนื่องจาก การวางแผนจะต้องถูกกำหนดคนโยบายและนโยบายนั้นจะแบ่งเป็นระดับต่าง ๆ นับตั้งแต่ระดับนโยบายชาติ นโยบายระดับกระทรวง ทบวง กรม หรือนโยบายระดับสถาบัน และนโยบายระดับโครงการ ซึ่งการวางแผนจำเป็นต้องใช้นโยบายเป็นแนวทาง ดังนั้น นโยบายและแผนจึงต้องสอดคล้องกันในแต่ละระดับ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานอย่างเป็นระเบียบและมีการกระจายอำนาจอย่างทั่วถึง โดยทั่วไปแล้ว โครงสร้างการวางแผนสามารถจำแนกได้ 4 ระดับ คือ

1. การกำหนดนโยบายระดับชาติ
2. การวางแผนระดับชาติ
3. การวางแผนระดับหน่วยงานหรือสถาบัน
4. การวางแผนระดับโครงการภายในหน่วยงานหรือสถาบัน

การวางแผนทั้งสี่ระดับนี้ สามารถอธิบายและเขียนเป็นแผนภาพได้ดังนี้

### **1.ระดับนโยบายชาติ**

เป็นการกำหนดทั่วไประดับชาติ ซึ่งสามารถใช้เป็นแนวทางในการวางแผนระดับชาติเช่นเดียวกัน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งถือว่าเป็นแผนงานหลักในการพัฒนาประเทศสำหรับกระทรวง ทบวง กรม ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติ

## 2. ระดับวางแผนชาติ

เป็นการกำหนดแผนระดับชาติให้สอดคล้องกับการกำหนดนโยบายในข้อแรก โดยทั่วไปแล้ว การกำหนดนโยบายและแผนระดับชาติมักดำเนินไปพร้อมกัน เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังกล่าวข้างต้น การกำหนดแผนระดับชาติมักเกี่ยวกับกระทรวง ทบวง กรม หลายแห่ง ซึ่งจะต้องปฏิบัติงานร่วมกัน

## 3. ระดับการวางแผนหน่วยงานหรือสถาบัน

หมายถึง การกำหนดแผนงานซึ่งหน่วยงานแต่ละแห่ง จัดทำขึ้นเองโดยมิได้เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น ๆ อาจเป็นแผนงานของกระทรวง ทบวง กรม โดยเฉพาะ

## 4. ระดับวางแผนโครงการ

เป็นการวางแผนระดับต่ำสุด จัดทำเป็นรูปโครงการภายในหน่วยงานใด หน่วยงานหนึ่ง หรือคาบเกี่ยวหน่วยงานหลายแห่งก็ได้

ความจริงแล้ว การวางแผนทั้งสี่ระดับเกี่ยวโยงซึ่งกันและกัน แรกจะแยกจากกันไม่ได้ การวางแผนในแต่ละระดับมีคำบรรยายประกอบพอเข้าใจบ้างตามสมควร สิ่งที่พึงสังวรก็คือ โครงสร้างนี้จำลองมาจากการวางแผนที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ซึ่งให้ภาพรวมในลักษณะที่เป็นนามธรรม แต่สภาพความเป็นจริงของการวางแผนในบางประเทศอาจแตกต่างกันออกไป โดยบางประเทศ การวางแผนการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์อาจเกิดขึ้นเพียงระดับใด ระดับหนึ่งเท่านั้น เช่น ภายในหน่วยงานใด หน่วยงานหนึ่ง หรือโครงการใดโครงการหนึ่ง

ในระดับนโยบายชาตินั้น การวางแผนการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ได้ผนวกไว้ใน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งคลุมถึงระบบโครงสร้างการสื่อสาร โทรคมนาคม ระบบสื่อสารมวลชน และการสื่อสาร การประชาสัมพันธ์เพื่อสนับสนุนการพัฒนา เป็นต้น การวางแผนระดับนี้ถือเป็น กรอบอ้างอิงสำหรับการวางแผนในระดับอื่น ๆ

บางประเทศ นโยบายระดับชาติ อาจไม่ปรากฏเป็น ลายลักษณ์อักษรชัดเจน ดังเช่น ที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แต่การจัดกระจายอยู่ในรูปแบบเอกสารราชการ หรือเอกสารทั่วไปที่ยึดถือปฏิบัติต่อเรื่อยมา ยิ่งไปกว่านั้น ในบางประเทศอาจปรากฏเป็นรูปจารีต ประเพณี ที่ใช้อ้างอิงเรื่อยมา แต่ไม่ได้กำหนดเป็นตัวอักษร แต่อย่างใด

ในประเทศไทยนั้น การวางแผนการสื่อสาร หรือการประชาสัมพันธ์ ได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530 - 2534 เป็นครั้งแรก โดยมีชื่อว่า "แผนประชาสัมพันธ์เพื่อการพัฒนา" ส่วนแผนการสื่อสาร ประเภทโทรคมนาคม และสื่อสารสาธารณะ ได้ผนวกไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมานานแล้ว

การวางแผนในระดับต่อไป คือ การวางแผนระดับชาติที่คาบเกี่ยวกับกระทรวง ทบวง กรม หลายแห่ง หรืออีกนัยหนึ่ง การวางแผนประสานงานระหว่าง กระทรวง ทบวง กรม นั้นไม่ค่อยจะปรากฏบ่อยนัก ในประเทศต่าง ๆ แม้จะมีความจำเป็นมากที่จะต้องประสานงานกันในระดับนโยบาย แต่ในทางปฏิบัติแล้วทำได้ยากมาก แผนระดับนี้จึงไม่ค่อยปรากฏให้เห็น

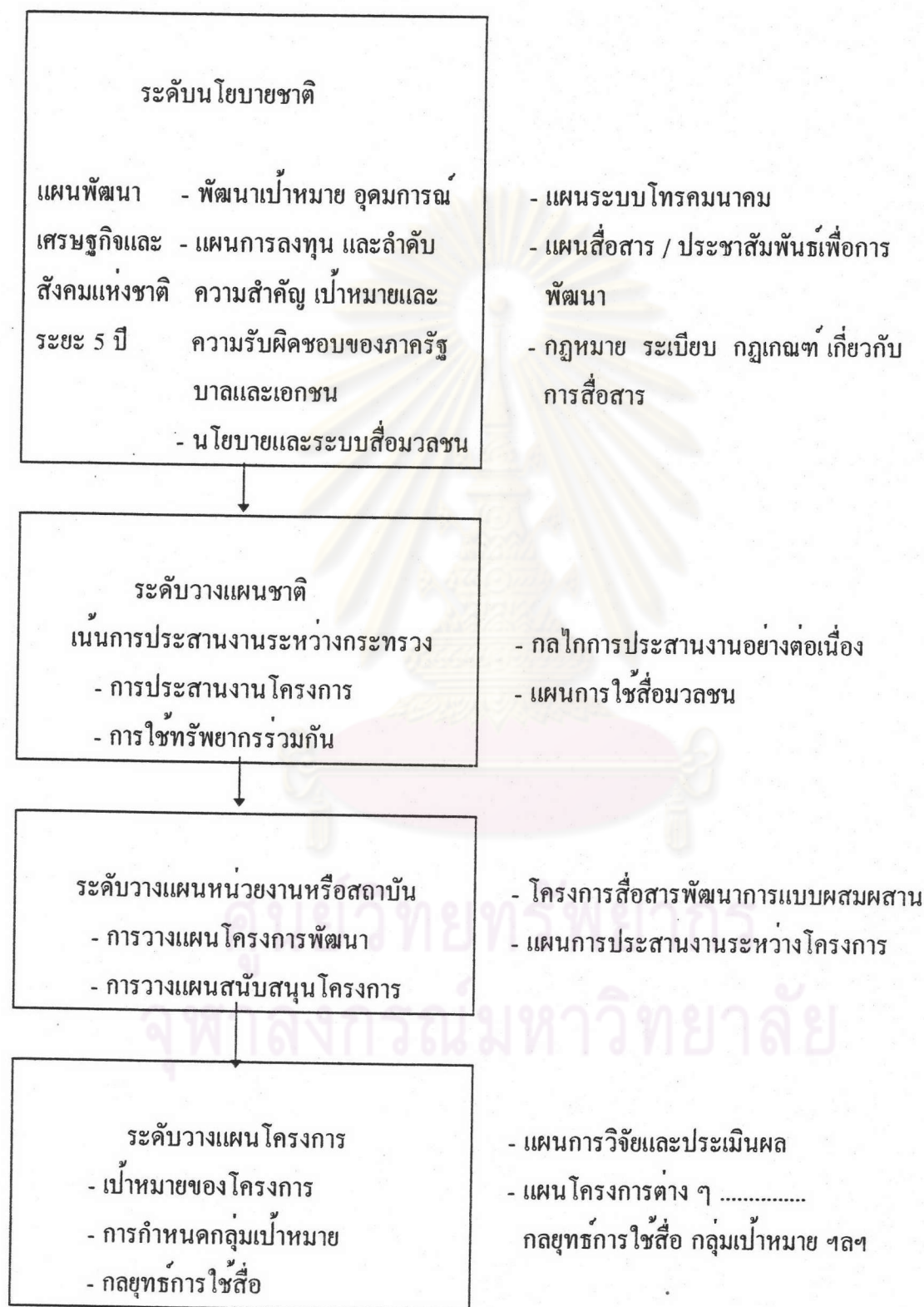
ส่วนการวางแผนอีก สองระดับ คือ ระดับหน่วยงานและระดับโครงการนั้น เกิดขึ้นภายในสถาบันหรือองค์กรแห่งเดียว โดยไม่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น คำว่า หน่วยงาน ในที่นี้อาจหมายถึง กระทรวง ทบวง กรม แห่งใด แห่งหนึ่งก็ได้ สถานการณ์สิ่งแวดล้อม แผนการสื่อสาร หรือการประชาสัมพันธ์ในระดับนี้ที่เห็นได้ชัด ได้แก่ แผนงานของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งจัดทำกันเป็นประจำปีโดยรวบรวมเอา แผนโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานย่อยภายใน กระทรวง ทบวง กรม นั้นเข้าไว้ด้วย ซึ่งมีการวางแผนเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยงานหรือโครงการ เป็นการเฉพาะ

สำหรับ ทฤษฎีโครงสร้างการวางแผน นี้ สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการวิจัยนี้ ในด้านการศึกษาถึงระดับของการกำหนดคนคนนโยบายและการวางแผนการประชาสัมพันธ์

ศูนย์วิทยพัทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ระดับ

## ผลจากการวางแผน



แผนภาพที่ 3 : โครงสร้างการวางแผนการสื่อสาร ( บุญเลิศ สุทธิศิลป์ , 2529 )

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สุขเกษม โยธาสมุทร (2530) ได้ทำการวิจัยเรื่อง งานบริการข่าวสาร (Information Services) เพื่อการประชาสัมพันธ์ของรัฐบาลในต่างประเทศ : ศึกษาโครงสร้างและการปฏิบัติงานของสถานเอกอัครราชทูตไทย สำนักงานแถลงข่าวไทย และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ประจำกรุงลอนดอน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบเกี่ยวกับงานด้านการบริการข่าวเพื่อการประชาสัมพันธ์ของรัฐบาลในต่างประเทศ โดยศึกษาถึงหน่วยงาน 3 หน่วยงานของไทยซึ่งประจำอยู่ ณ กรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ โดยศึกษาดังกล่าวครอบคลุมถึง นโยบายและแผนการดำเนินงาน ปัญหา อุปสรรคต่าง ๆ รวมถึงการนำเอาปฏิบัติการทางการสื่อสารในรูปแบบต่าง ๆ และเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ผลการวิจัยสรุปได้ว่า แม้การดำเนินนโยบายด้านการประชาสัมพันธ์ของประเทศไทยในอังกฤษ จะได้รับผลสำเร็จอย่างดีพอสมควรก็ตาม แต่ก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ อยู่มากที่ทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยเฉพาะปัญหาเรื่องงบประมาณ และบุคคลากร อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมีหลายหน่วยงานด้วยกันที่ทำงานประชาสัมพันธ์ของรัฐในด้านต่างประเทศ จึงจำเป็นต้องอาศัยการประสานงานกันให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และในการดำเนินนโยบายนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องนำเอา การปฏิบัติการทางจิตวิทยามาใช้ประกอบกับ เทคโนโลยีสมัยใหม่ การดำเนินการประชาสัมพันธ์จะต้องเป็นไปในด้าน “รุก” และด้าน “รับ” เพื่อให้การประชาสัมพันธ์ในต่างประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สม่่าเสมอ และต่อเนื่อง ซึ่งจะช่วยรักษาผลประโยชน์ เกียรติภูมิ ความมั่นคงของสถาบันแห่งชาติ และเสริมสร้างชื่อเสียง และภาพพจน์ที่ดีของชาติในต่างประเทศ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย