

บทบาทของสื่อมวลชนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน:  
กรณีศึกษาการบริหารราชการแบบชี้อีโอ  
ของจังหวัดเชียงใหม่

ปาริสตา กาญจนกุล

ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยแม่โจ้

พ.ศ. 2549

บทบาทของสื่อมวลชนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน:  
กรณีศึกษาการบริหารราชการแบบซีอีโอ  
ของจังหวัดเชียงใหม่

ปาริสตา กาญจนกุล

ปัญหาพิเศษนี้เป็นส่วนหนึ่งของความสมบูรณ์ของการศึกษาตามหลักสูตร  
ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์  
โครงการบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยแม่โจ้

พ.ศ. 2549

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่โจ้



ใบรับรองปัญหาพิเศษ  
โครงการบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยแม่โจ้  
ปริญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อเรื่อง

บทบาทของสื่อมวลชนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน:  
กรณีศึกษาการบริหารราชการแบบซีอีโอ  
ของจังหวัดเชียงใหม่

โดย

ปาริสตา กาญจนกุล

พิจารณาเห็นชอบโดย

ประธานกรรมการที่ปรึกษา

(รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา ดำรงเกียรติศักดิ์)  
วันที่ 6 เดือน มิถุนายน พ.ศ. 2549

กรรมการที่ปรึกษา

(รองศาสตราจารย์ ดร.เนศวร์ เจริญเมือง)  
วันที่ 6 เดือน มิถุนายน พ.ศ. 2549

กรรมการที่ปรึกษา

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธีรภัทร วรรณฤมล)  
วันที่ 6 เดือน มิถุนายน พ.ศ. 2549

ประธานกรรมการประจำหลักสูตร

(รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา ดำรงเกียรติศักดิ์)  
วันที่ 6 เดือน มิถุนายน พ.ศ. 2549

โครงการบัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทรงวุฒิ เพ็ชรประดับ)  
รองประธานกรรมการโครงการบัณฑิตวิทยาลัย  
วันที่ 6 เดือน มิถุนายน พ.ศ. 49

|                        |                                                                                                      |
|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ชื่อเรื่อง             | บทบาทของสื่อมวลชนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน:<br>กรณีศึกษาการบริหารราชการแบบซีอีโอของจังหวัดเชียงใหม่ |
| ชื่อผู้เขียน           | นางสาวปาริสสา กาญจนกุล                                                                               |
| ชื่อปริญญา             | ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์                                                                |
| ประธานกรรมการที่ปรึกษา | รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา ดำรงเกียรติศักดิ์                                                            |

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) ความคิดเห็นของสื่อมวลชนที่มีต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ 2) บทบาทของสื่อมวลชนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ 3) ปัญหาและอุปสรรคของสื่อมวลชนต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ 4) ความคาดหวังและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของสื่อมวลชนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน กลุ่มตัวอย่างคือ สื่อมวลชนสาขาวิทยุในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 5 คน สื่อมวลชนสาขาโทรทัศน์ในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 5 สถานี สื่อมวลชนสาขาหนังสือพิมพ์ในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 4 คน ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ได้แก่ ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่จำนวน 2 คน ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ได้แก่ นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ 2 คน นักวิชาการด้านสื่อสารมวลชน 2 คน องค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรภาคประชาชน 2 คน รวมทั้งหมด 22 คน โดยใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก

ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของสื่อมวลชนที่มีต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ สื่อมวลชนเห็นว่าการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ คือการให้ผู้นำราชการจังหวัดมีอำนาจมากขึ้น เพื่อให้มีการตัดสินใจที่รวดเร็วขึ้น อย่างไรก็ตามมีบางส่วนที่เห็นว่า แม้ผู้นำซีอีโอคือผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในตัวเอง ในการสั่งงาน ในการตัดสินใจ และบริหารภายในจังหวัด แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้นโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้สื่อมวลชนส่วนใหญ่รับทราบว่าการแต่งตั้งสื่อมวลชนเป็นคณะกรรมการด้านประชาสัมพันธ์ มีบางส่วนที่ไม่ทราบ

บทบาทของสื่อมวลชนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ พบว่ามีการเปิดช่องทางให้กับประชาชนมีส่วนร่วมเช่น สถานีโทรทัศน์และสถานีวิทยุที่มีรายการสด สามารถเปิดสายให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นได้ (phon-in) การเปิดคอลัมน์ในหน้าหนังสือพิมพ์ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บอร์ดในสื่อมวลชนที่มีเว็บไซต์ของ

ตัวเอง แต่ที่ผ่านมามีการทำหน้าที่นี้ค่อนข้างน้อย โดยบทบาทของสื่อมวลชนส่วนใหญ่ยังเป็นบทบาทหน้าที่ในการแจ้งข่าวสาร (to inform) มากกว่าบทบาทด้านอื่น ๆ ส่วนการให้สื่อมวลชนเปิดช่องทางอย่างน้อย 1 ช่องทาง เพื่อให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นผ่านสื่อ ส่วนใหญ่เห็นว่ามีความเป็นไปได้ โดยเฉพาะสื่อหนังสือพิมพ์ ขณะที่สื่ออื่นทั้งวิทยุและโทรทัศน์เห็นว่าเป็นไปได้น้อย เพราะต้องขึ้นอยู่กับนโยบายของสถานี และความนิยม (rating) ของประชาชนเป็นหลัก

ปัญหาและอุปสรรคของสื่อมวลชนต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ พบว่า เนื่องจากสื่อมวลชนเองเป็นธุรกิจหนึ่ง ทำให้ต้องนำเสนอรายการที่มีความนิยมสูง ดังนั้นแม้ว่าตัวสื่อมวลชนจะมีอุดมการณ์ ก็ไม่สามารถทำหน้าที่อย่างมีอิสระได้ เพราะต้องฟังนโยบายจากผู้บริหาร ซึ่งในส่วนนี้มักพบในสื่อประเภทโทรทัศน์และวิทยุ ส่วนสื่อหนังสือพิมพ์จะมีความคล่องตัวและอิสระมากกว่า อย่างไรก็ตามสื่อท้องถิ่นบางสื่อจะอิงกับผู้มีอำนาจในท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ นักการเมือง และนายทุน ดังนั้นการนำเสนอข่าวจึงเอียงให้กับผู้มีอำนาจ เพราะสามารถให้ทุนให้โทษกับสื่อมวลชนได้ ขณะที่สื่อบางสื่อให้ความเห็นว่าบางสื่อมีบุคลากรน้อย ทำให้ต้องทำข่าวรายวัน ไม่สามารถใช้เวลาไปทำข่าวเจาะลึกหรือตรวจสอบการทำงานได้อย่างเต็มที่

ปัญหาของส่วนราชการ พบว่าส่วนราชการยังไม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากไม่ได้ให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์ หรือไม่รู้ช่องทางการให้ข้อมูลกับสื่อ ส่วนราชการยังทำงานตามขั้นตอน คิดระเบียบในการให้ข้อมูลข่าวสาร วิธีคิดของภาครัฐยังเป็นแบบโบราณ ที่ยังห่วงอำนาจ ซึ่งสวนทางกับการพยายามบริหารราชการแบบยุคใหม่ ทันสมัย ที่เน้นความรวดเร็ว ลดขั้นตอนปัญหาของประชาชน พบว่าประชาชนเองยังไม่รู้สิทธิหน้าที่ของตนเองที่จะเรียกร้องและเข้าไปมีส่วนร่วม นอกจากนี้อาจเป็นเพราะว่าประชาชนในระดับรากหญ้ายังมีการศึกษาน้อย ทำให้ไม่เข้าใจหรือไม่สนใจเพราะไม่เห็นความสำคัญนอกจากการเอาตัวรอด และหาเลี้ยงตัวเองไปวันๆ มากกว่า หรือหากไม่ใช่เรื่องที่กระทบกับตัวเองจริงๆ ก็จะไม่เข้าร่วม และมองเรื่องการแสดงความคิดเห็นเพื่อการพัฒนาเป็นเรื่องไกลตัว จึงไม่สนใจ

ความคาดหวังและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของสื่อมวลชนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่าประชาชน คาดหวังอยากให้สื่อมวลชนจังหวัดเชียงใหม่ ได้นำข่าวสารของภาคประชาชนไปสู่เจ้าหน้าที่รัฐ ด้วยความเป็นกลาง รอบด้านและมีจุดยืนที่ไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง สื่อต้องมีความจริงใจ ไม่เอาผลประโยชน์แอบแฝง ต้องเปิดให้มีการชี้แจงทั้ง 2 ด้าน สื่อต้องเอื้อประโยชน์ให้คนท้องถิ่น เปิดโอกาสที่จะให้ประชาชนรับรู้ข่าวสาร และมีช่องทางแสดงความคิดเห็น

ผลการศึกษาครั้งนี้ ทำให้เกิดความเข้าใจที่ดียิ่งขึ้นต่อบทบาทหน้าที่ของสื่อมวลชน ที่ยังมีข้อจำกัดต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อนำเสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการวางแผน และนำไปสู่แนวทางในการการพัฒนาจังหวัดอย่างแท้จริง โดยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายต่อไป



|                                       |                                                                                                                                            |
|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Title</b>                          | The Roles of Mass media on Public People Participation<br>: A Case Study of the Chiang Mai Chief Executive<br>Officer (CEO) Administration |
| <b>Author</b>                         | Miss Parissa Kanjanakun                                                                                                                    |
| <b>Degree of</b>                      | Master of Arts in Communications                                                                                                           |
| <b>Advisory Committee Chairperson</b> | Associate Professor Dr. Wittaya Damrongkiattisak                                                                                           |

### ABSTRACT

The study was a qualitative research. The objectives of this research were to find out the: 1) opinions of mass media towards provincial CEO political administration; 2) roles of mass media on public participation towards provincial CEO political administration; 3) problems and obstacles of mass media towards the promotion of public participation of provincial CEO political administration; and 4) trends and suggestions about the roles of mass media in the promotion of public participation. The samples included 5 employees from radio in Chiang Mai, 5 employees from television in Chiang Mai; 4 employees from newspaper in Chiang Mai; 2 government officers who were responsible for CEO political administration; 2 scholars in Political Science; 2 scholars in Mass Media Science; and 2 employees from private development organizations or public organizations with the total number of 22 respondents. The data was collected through an in-depth interview.

Results of the study revealed that mass media participants considered provincial CEO political administration as an increase of power of the province leader in making decision more rapidly. Some participants believed that even though each CEO possesses a complete right to command, decide and perform administrative tasks, everything must conform with the national government policy. In addition, there have been mass media committees which dealt with public relations.

The roles of mass media on people participation towards provincial CEO political administration reflected that people were offered opportunities to participate in public media such as television or radio stations through the provision of opportunities to express their ideas (phone-in), availability of various columns in newspaper, and expression of ideas through

web board in the website. however, these appeared rarely. Most mass media still considered the role of giving information as their most important duty. There was also a request to create a channel of public mass media so that people could express their ideas through it. This tended to be possible, especially in newspaper, whereas radio and television media seemed hardly to do so because it depends on the stations' policy as well as its popularity among people.

Problems encountered by mass media towards the promotion of public participation of provincial CEO political administration showed that mass media was a kind of business; therefore, it mostly presented popular programs. Although mass media had their viewpoints, they did not work independently. However, some local mass media related to influential people in any areas such as government officers, politicians and investors. As a result, they presented news or information that was beneficial to those powerful people. In addition, some media lacked workers so they could not work effectively.

The problems of government sector could be due to the government not extremely supporting the participation of people because it did not emphasize the importance of public relation or ways to provide information to media. The government sector still works strategically and thinks traditionally which do not suit the modern political administration which emphasized rapidness.

The problem of concerning people revealed that they still did not realize their own rights and duties to make claim or to participate. Most of them had low educational attainment; therefore, they did not understand or paid any attention to their participation. These people thought about expressing ideas for development as an aspect that were not closely related to them.

Trends and suggestions about the roles of mass media in the promotion of public participation revealed that people expected mass media in Chiang Mai province to serve as effective means to transfer information to government officers with no bias or any illegal benefits. Thus, media should offer equal opportunities for both local people and officers in order to express information, to give benefits to and, opportunities to local people to perceive information as well to express their ideas.

The study provided a better understanding about the roles of mass media that were still in terms of promotion. Results of the study could make a better understanding among

local people on the restricted roles of mass media towards the promotion of local participation among people on local planning and development.



## กิตติกรรมประกาศ

ปัญหาพิเศษฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาอย่างสูงจาก รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา ดำรงเกียรติศักดิ์ ประธานกรรมการที่ปรึกษา ที่ได้ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และตรวจแก้ทำ ให้ปัญหาพิเศษเล่มนี้เสร็จสิ้นอย่างสมบูรณ์ ขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.ชนินทร์ เจริญเมือง ที่กรุณารับเป็นกรรมการที่ปรึกษา เพื่อมาอุดช่องว่างในเรื่องซีอีโอให้เข้าใจมากยิ่งขึ้น และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วัชรณมฤต กรรมการที่ปรึกษา อีกท่านหนึ่งที่ได้ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ มากต่อการทำวิจัย

ขอขอบพระคุณเพื่อน ๆ พี่ ๆ สื่อมวลชน และผู้ให้ข้อมูลทุกท่านที่เสียสละเวลา ให้สัมภาษณ์ ทำให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการวิจัยครั้งนี้ ขอขอบพระคุณพี่เต่าและ เจ้าหน้าทีโครงการบัณฑิตวิทยาลัย ที่คอยแนะนำและให้ความช่วยเหลือตลอดจนจบการศึกษา ขอขอบคุณพี่ ๆ น้อง ๆ สาขาวิชานิตยศาสตร์ รุ่น 6 ที่ทำให้การศึกษาระดับปริญญาโท มีความหมาย มากกว่าการได้รับความรู้ และประสบการณ์ เพราะยังได้เพื่อนและน้อง ๆ กลุ่มใหญ่ ที่ยังติดต่อกัน และช่วยเหลือกันได้ในทุกเรื่อง มาจนถึงทุกวันนี้ ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่สถานีวิทยุเสียงสื่อสารมวลชน FM. 100 MHz โดยเฉพาะพี่ด้อม รัตนาภรณ์ รุ่น 1 และคุณกรังกาญจน์ รุ่น 5 ที่ให้กำลังใจ และ ช่วยเหลือทุกอย่างที่จะทำได้ ตั้งแต่เริ่มเข้าเรียน จนถึงการทำวิจัย

ขอกราบขอบพระคุณคุณพ่อ คุณแม่ ญาติพี่น้องทุกคน ที่เป็นพลังใจและเป็ยรตาม ทุกวันว่า เรียนจบหรือยังลูก รับปริญญาวันไหน ขอขอบคุณคุณภาณุเมศ ดันรักษา คู่ชีวิต ที่เป็น กำลังใจให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ และคอยบ่นให้รีบทำวิจัยให้เสร็จ ๆ สักทีอย่างไม่มีเบื่อหน่าย และ สุดท้ายขอขอบคุณผู้มีส่วนช่วยเหลือทุก ๆ ท่านที่มีได้เอยนามถึงตรงนี้ได้ทั้งหมด แต่มีส่วนสำคัญยิ่ง ที่ทำให้ปัญหาพิเศษฉบับนี้สำเร็จลงได้ ขอขอบคุณจากใจ

ปาริสสา กาญจนกุล

มิถุนายน 2549

## สารบัญ

|                                                          | หน้า |
|----------------------------------------------------------|------|
| บทคัดย่อ                                                 | (3)  |
| ABSTRACT                                                 | (6)  |
| สารบัญ                                                   | (10) |
| สารบัญภาพ                                                | (12) |
| บทที่ 1 บทนำ                                             | 1    |
| ความเป็นมาของปัญหา                                       | 1    |
| ความสำคัญของปัญหา                                        | 4    |
| วัตถุประสงค์ของการวิจัย                                  | 7    |
| ขอบเขตของการวิจัย                                        | 7    |
| ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ                                | 8    |
| นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ                                 | 8    |
| บทที่ 2 การตรวจเอกสาร                                    | 10   |
| แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ         | 10   |
| แนวคิดบทบาทและหน้าที่ของสื่อมวลชน                        | 14   |
| ทฤษฎีการสื่อสารเพื่อการพัฒนา                             | 19   |
| ทฤษฎีสื่อมวลชนของประชาชนหรือความมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตย | 23   |
| แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม                             | 25   |
| งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง                                    | 29   |
| ภาคสรุป                                                  | 34   |
| กรอบแนวคิดในการวิจัย                                     | 36   |
| บทที่ 3 วิธีการวิจัย                                     | 37   |
| สถานที่ดำเนินการวิจัย                                    | 37   |
| ประชากรที่ใช้ในการศึกษาและกลุ่มตัวอย่าง                  | 37   |
| การเก็บรวบรวมข้อมูล                                      | 38   |
| เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย                               | 38   |

|                                                                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| การทดสอบเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย                                                                           | 40  |
| วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล                                                                                       | 40  |
| บทที่ 4 ผลการวิจัยและวิจารณ์                                                                                 | 41  |
| ตอนที่ 1 ความคิดเห็นของสื่อมวลชนที่มีต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ                                    | 43  |
| ตอนที่ 2 บทบาทของสื่อมวลชนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ                      | 62  |
| ตอนที่ 3 ปัญหาและอุปสรรคของสื่อมวลชนต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ | 89  |
| ตอนที่ 4 ความคาดหวังและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของสื่อมวลชนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน              | 100 |
| บทที่ 5 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ                                                                          | 114 |
| สรุปผลการวิจัย                                                                                               | 115 |
| ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย                                                                                      | 119 |
| ข้อเสนอแนะต่อคณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์จังหวัดเชียงใหม่                                                       | 122 |
| ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป                                                                               | 123 |
| บรรณานุกรม                                                                                                   | 125 |
| ภาคผนวก                                                                                                      | 130 |
| ภาคผนวก ก แบบสัมภาษณ์สื่อมวลชน                                                                               | 131 |
| ภาคผนวก ข แบบสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง                                                                     | 135 |
| ภาคผนวก ค แบบสัมภาษณ์ประชาชน                                                                                 | 139 |
| ภาคผนวก ง ภาพผู้ให้สัมภาษณ์                                                                                  | 143 |
| ภาคผนวก จ ตัวอย่างข่าวเกี่ยวกับซีอีโอ                                                                        | 145 |
| ภาคผนวก ฉ บทบาทของ สปข. 3 ต่อการสนับสนุนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดด้านการประชาสัมพันธ์                           | 149 |
| ภาคผนวก ช ประวัติผู้วิจัย                                                                                    | 151 |

## สารบัญภาพ

| ภาพ                                                         | หน้า |
|-------------------------------------------------------------|------|
| 1 แสดงบทบาทหน้าที่และความมุ่งหมายของสื่อมวลชน               | 17   |
| 2 แสดงการสื่อสารแบบบนลงล่าง (top – down communication)      | 22   |
| 3 แสดงการสื่อสารแบบ 2 ทาง                                   | 23   |
| 4 กรอบแนวคิดการวิจัย                                        | 36   |
| 5 ผังการอภิปรายผลการวิจัย                                   | 42   |
| 6 ลักษณะการบริหารแบบบูรณาการ                                | 58   |
| 7 ผังอธิบายการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ | 61   |

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาของปัญหา

การจัดระเบียบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา หรือที่เรียกกันว่า “ผู้ว่าฯ ซีอีโอ” เกิดขึ้นจากแนวคิดสำคัญที่ว่า การบริหารงานในระดับจังหวัดล้มเหลว ขาดประสิทธิภาพ ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัดไม่มีอำนาจในการบริหารงาน คน และเงิน มากเท่าที่ควร จึงได้นำการบริหารงานแบบเอกชนที่มีผู้มีอำนาจบริหารสูงสุดขององค์กร ซึ่งเรียกว่า Chief Executive Officer หรือ CEO มาปรับใช้ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 โดยรัฐบาลไทยที่มีพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ยกเว้นกรุงเทพมหานคร เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด หรือผู้ว่าฯ ซีอีโอ เพื่อเป็นผู้นำที่มีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจแก้ไขการบริหารงานที่ล้มเหลวภายในจังหวัดนั้น ๆ

อย่างไรก็ตามพบว่าแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ดังที่ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2546 อ้างใน สัมฤทธิ์ ชสสมบัติ, 2547) กล่าวว่าแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอเป็นการรวมอำนาจในการบริหารงาน คนและเงินของส่วนราชการในระดับจังหวัดไว้ที่คนเดียว เอกลักษณะที่สำคัญของซีอีโอคือการรวมอำนาจไว้ที่ผู้ว่าฯ ซีอีโอหรือ “ถ้าสั่งไม่ได้ก็ไม่ใช่ซีอีโอ” ดังนั้นภายใต้แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ จึงไม่อาจกล่าวถึง “การมีส่วนร่วม” ได้อย่างเต็มที่หรือเต็มภาคภูมิ เพราะถ้าเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมเมื่อใดก็จะไม่เข้าลักษณะของซีอีโอ ทำให้การมีส่วนร่วมจึงเป็นเพียงคำกล่าวอ้างเพื่อให้ดูดีหรือเพื่อสร้างความชอบธรรมและการยอมรับเท่านั้น

ถึงแม้จะมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ แต่แนวคิดระบบซีอีโอก็ได้รับการยอมรับจากประชาชนและมีผู้ที่เห็นด้วยกับแนวคิดนี้ดังที่ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2548: 22) กล่าวว่าการจัดให้มีระบบผู้ว่าฯ ซีอีโอ กล่าวโดยหลักการเป็นสิ่งที่ควรจะได้ทำเมื่อหลายทศวรรษที่แล้ว เพราะระบบรวมศูนย์อำนาจโดยที่แต่ละกระทรวงมีอำนาจของตนเอง หลายกรมมีหัวหน้าส่วนราชการประจำแต่ละจังหวัด ทำให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมาจึงขาดเอกภาพ ผู้ว่าราชการเป็นเพียงผู้ประสานงานไม่สามารถระดมงานของภาคส่วนต่าง ๆ ไปทำงานในทิศทางเดียวกันได้ “...ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบบริหารราชการของไทยเรื่อยมา...” การที่รัฐบาลชุดปัจจุบันจัดตั้งระบบผู้ว่าฯ ซีอีโอ เป้าหมายก็คือการสถาปนาระบบรวมศูนย์อำนาจที่มีเอกภาพ (unified

centralization) หน่วยราชการทุกหน่วยในจังหวัดขึ้นต่อผู้ว่าฯ และผู้ว่าฯ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี จึงเป็นสิ่งที่ถูกต้องในเชิงการบริหาร ทั้งนี้เพื่อให้ระบบการบังคับบัญชามีความชัดเจน

กระแสของการปฏิรูประบบราชการโดยใช้แนวคิดซีอีโอ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการทำงาน แม้จะสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในสังคม แต่ผู้ว่าฯ ซีอีโอ จะสามารถแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคมไทยและระบบราชการไทยได้หรือไม่ นั่น ก็ขึ้นอยู่กับตัวผู้นำด้วยเช่นกัน ดังเช่น วิรัช วิรัชฉาวรรณ (2546 อ้างใน สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, 2547: 103) ได้อธิบายว่าผู้บริหารสูงสุดมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการนำวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นำหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน หลักความคุ้มค่า หลักการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หลักการบริหารงานด้วยความโปร่งใส ตลอดจนหลักการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานมาใช้ในหน่วยงานของตน ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการบริหารงาน คน และเงิน ในระดับจังหวัดจึงขึ้นอยู่กับผู้บริหารสูงสุดดังกล่าวด้วย

อย่างไรก็ดีเพื่อให้แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอเกิดการยอมรับจากประชาชนและสังคม พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีจึงได้ตั้งชื่อการบริหารงานดังกล่าวว่าเป็นนโยบายบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (integrated management) โดยมีแนวคิดสำคัญคือการกระจายการบริหารงานจากส่วนกลางไปสู่ส่วนรอบนอก โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้นำภายในจังหวัด ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นผู้ช่วยนายกรัฐมนตรีในการบริหารบ้านเมือง เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรู้เรื่องทุกเรื่องที่เกิดขึ้นภายในจังหวัดและหากมีปัญหาก็ต้องแก้ไขให้เสร็จสิ้น โดยการประสานความร่วมมือกับทุกฝ่าย และยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ดังที่พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี กล่าวในการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการพัฒนาผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง วันที่ 16 สิงหาคม 2546 ณ ศูนย์ประชุมอิมแพคเมืองทองธานี ไว้ว่า “...การบริการประชาชนต้องอยู่และเกิดขึ้นในพื้นที่ ไม่ใช่ทุกเรื่องต้องวิ่งเข้ามาที่ส่วนกลาง แล้วให้ส่วนกลางตัดสินใจแก้ปัญหา เพราะฉะนั้นผู้ว่าฯ ซีอีโอต้องมีอำนาจเต็มที่ในการบริหารงานในพื้นที่ ผู้ว่าทุกคนจะมีหน้าที่เท่ากับนายกฯ เล็กหนึ่งคนในพื้นที่ของตนจะมีงบฯกลางให้ใช้ งบฯกลางนี้ต้องใช้ไปเพื่อหลักการที่ว่า ความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน และความก้าวหน้าของประเทศไทย จำหลักการนี้ไว้เป็นคาถาเลยว่า การดำเนินการทุกอย่างต้องเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนและความก้าวหน้าของประเทศไทยแล้วระบบ ซีอีโอ จะไม่มีปัญหาใด ๆ ทั้งสิ้น...”

ดังนั้นในการบริหารแบบบูรณาการที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ทุกจังหวัดใช้ระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด และเริ่มใช้รูปแบบการบริหารแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ตั้งแต่วันที่ 1

ตุลาคม 2546 เป็นต้นมา ในส่วนของจังหวัดเชียงใหม่โดยนายสุวัฒน์ ตันติพัฒน์ ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ได้มีคำสั่งเชียงใหม่ที่ 1814/2546 เรื่องการกำหนดกลุ่มภารกิจ ในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา เพื่อให้การบริหารงานของจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ สอดรับกับแนวคิดผู้ว่าฯ ซื่อโอ โดยได้กำหนดกลุ่มภารกิจด้านต่าง ๆ และแบ่งมอบความรับผิดชอบในการกำกับดูแล และกำหนดให้มีคณะทำงานภายใต้กลุ่มภารกิจนั้น ๆ เพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งหนึ่งในกลุ่มภารกิจดังกล่าวคือการแต่งตั้งคณะทำงานด้านการประชาสัมพันธ์ ซึ่งมีนางจินตนา พันธุ์พิทักษ์ ผู้อำนวยการสำนักประชาสัมพันธ์เขต 3 เป็นประธานคณะทำงานฯ และได้ทำหนังสือเชิญสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ ในจังหวัดเชียงใหม่เข้าร่วมเป็นคณะทำงานฯ ด้วย โดยการประชุมครั้งแรก เมื่อวันที่ 17 กันยายน 2546 ที่ผ่านมามีสาระสำคัญของการประชุมสรุปได้ว่า คณะทำงานชุดนี้มีหน้าที่ในการประชาสัมพันธ์เชิงรุกทั้งในประเทศและการเชื่อมต่อระหว่างประเทศให้สนับสนุนต่อยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดในทุก ๆ ด้าน โดยให้เข้าถึงประชาชน กลุ่มเป้าหมายอย่างทั่วถึง นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาสนับสนุน และมีการติดต่อสื่อสารทั้งสองทาง (two – way communication) เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ท้องถิ่น เอกชน และประชาชน ทั้งนี้คณะทำงานชุดดังกล่าวได้กำหนดวิสัยทัศน์การประชาสัมพันธ์ว่า ภายในปี 2550 พลังประชาสัมพันธ์ ร่วมนำเชียงใหม่ สู่อำนาจเป็นเลิศระดับสากล และกำหนดพันธกิจในการปฏิบัติงานไว้ว่า จะมีการประสานและสร้างเครือข่ายสื่อประชาสัมพันธ์ เพื่อพัฒนาการใช้สื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐาน การวางแผนและประสานแผนประชาสัมพันธ์กับหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดเชียงใหม่ การประชาสัมพันธ์เชิงรุกและเผยแพร่ เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชน และการเป็นสื่อกลางในการสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ โดยกำหนดวัตถุประสงค์คือเพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจในนโยบายและการพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่แก่ประชาชน เพื่อรับฟังความคิดเห็นและสะท้อนปัญหาของประชาชนอย่างทั่วถึงและเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่

อย่างไรก็ตามเป้าหมายหลักของคณะทำงานชุดนี้ได้รับไว้ว่าภายในปี 2550 ประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 มีความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องและมีส่วนร่วมในการพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่แบบบูรณาการให้เป็นเมืองน่าอยู่ และเป็นศูนย์กลางการพัฒนาที่เชื่อมโยงสู่นานาชาติ โดยมียุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์ 5 ด้านประกอบด้วย ยุทธศาสตร์การสร้าง พัฒนา และขยายเครือข่าย ยุทธศาสตร์การเชื่อมโยงสู่นานาชาติ ยุทธศาสตร์การวางแผนการประชาสัมพันธ์ ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์ภาวะวิกฤติและเฉพาะกิจ และยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วม

ในที่นี้จะกล่าวถึงยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วม ซึ่งในการประชุมคณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์ดังกล่าวได้กำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ไว้คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีตัวชี้วัดความสำเร็จคือ สื่อทุกสื่อในจังหวัดเชียงใหม่มีการเปิดช่องทางอย่างน้อย 1 ช่องทาง เพื่อให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นผ่านสื่อและข้อมูลของประชาชนที่แสดงความคิดเห็นนั้น ร้อยละ 50 สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาได้ด้วย (สำนักประชาสัมพันธ์ จังหวัดเชียงใหม่, 2546ก: 2)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการตามแนวคิดผู้ว่าฯ ชีอีโอ ของจังหวัดเชียงใหม่ นั้นได้เน้นถึงการมีส่วนร่วมไว้อย่างน่าสนใจ โดยเฉพาะการนำสื่อมวลชนเข้าร่วมเป็นคณะทำงานเพื่อให้ทำหน้าที่ในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร สร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน และเป็นสื่อกลางในการสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปยังผู้เกี่ยวข้องได้รับทราบและแก้ไขปัญหา อันจะนำไปสู่การพัฒนาจังหวัดต่อไปนั้น เป็นบทบาทหน้าที่ของสื่อมวลชนที่เป็นไปได้หรือไม่ เช่นการขอความร่วมมือจากสื่อมวลชนในการเปิดช่องทางเพื่อให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น หรือร้องเรียนปัญหาต่าง ๆ เนื่องจากแนวคิดผู้ว่าฯ ชีอีโอ ยังถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นแนวคิดในการรวมอำนาจมากกว่าการเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม และที่ผ่านมาสื่อมวลชนเองยังนำเสนอข่าวของประชาชนค่อนข้างน้อย เมื่อเทียบกับบุคคลที่มีชื่อเสียงทั้งนักการเมือง ข้าราชการ นักธุรกิจ เนื่องจากสื่อมวลชนเองก็ยังไม่ทราบถึงความสำคัญในการเปิดช่องทางให้กับประชาชน ในขณะที่ประชาชนก็ยังไม่รู้ว่ามีช่องทางใดที่สามารถเข้าไปร่วมแสดงความคิดเห็นได้

### ความสำคัญของปัญหา

สื่อมวลชน (mass communication) ถือเป็นสถาบันที่สำคัญต่อสังคมอย่างมาก บทบาทของสื่อมวลชนนับว่ามีส่วนสำคัญต่อการบริหารประเทศ ทั้งการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร การเสนอความคิดเห็น การให้ความบันเทิงและการให้ความรู้ ด้วยเหตุนี้บทบาทของสื่อมวลชนจึงมักถูกควบคุมจากรัฐ และใช้สื่อมวลชนเป็นเครื่องมือในการสร้างเสถียรภาพและความชอบธรรมให้แก่รัฐบาลเอง อย่างไรก็ตามในการปกครองระบอบประชาธิปไตย แม้ว่าสื่อมวลชนจะมีอิสระในการดำเนินกิจการ โดยรัฐเข้าไปยุ่งเกี่ยวน้อยที่สุด และบทบาทของสื่อมวลชนจะเป็นกระจกเงาสะท้อนภาพให้แก่รัฐบาลและทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาลมากขึ้น แต่ในความจริงแล้วสถานการณ์ของสื่อมวลชนในปัจจุบันสื่อยังคงถูกครอบงำ โดยภาครัฐและภาคธุรกิจ ผู้ผลิตสื่อเคยชินกับการแบบแผนการผลิตเดิม ๆ เพื่อตอบสนองคนบางกลุ่ม มีบางส่วนที่ต้องการทำ

ข่าวเพื่อผู้รับอย่างแท้จริง แต่ทำไม่ได้ เพราะผู้ให้ข้อมูลคือ นักการเมือง คนทำข่าวบางส่วนขาดประสบการณ์ ไม่มีสื่อสำหรับกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ และขาดช่องทางที่จะให้สังคมสะท้อนความคิดเห็น ไม่มีส่วนร่วม (participation) ระหว่างประชาชนกับสื่อ แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2540 จะเปิดโอกาสให้คนทุกกลุ่มในสังคมใช้สื่อได้อย่างกว้างขวาง เนื่องจากมีการบัญญัติว่าด้วยสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และการกระจายสื่อไปยังทุกกลุ่มชน แต่จนถึงปัจจุบันนี้การใช้สื่อตามข้อบัญญัติของกฎหมายสูงสุด โดยเฉพาะในภาคประชาชนยังไม่สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์นัก โดยต้องยอมรับว่ารัฐบาลมีบทบาทในการใช้สื่อในระดับสูง ดังที่ ไกรฤทธิ บุญเกียรติ (2546: 3) กล่าวในงานเสวนาหัวข้อเรื่อง “การใช้สื่อในการเมืองยุคใหม่” จัดโดยสมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ว่าทุกพื้นที่ของสื่อดูเหมือนจะเต็มไปด้วย “รัฐบาล” หากไม่ใช่ “ข่าวของรัฐบาลและนักการเมือง” ก็จะเป็น “สื่อของรัฐ” ซึ่งประเด็นนี้คือประเด็นสำคัญอย่างยิ่งในยุคการเมือง เพราะหากสื่อเต็มไปด้วยเรื่องราวของรัฐบาล ก็เท่ากับว่าวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ตั้งใจจะกระจายอำนาจสู่ประชาชนให้มากกว่าเดิม

การทำหน้าที่ของสื่อมวลชน จึงสะท้อนได้ว่าหากสื่อมวลชนยังถูกรบงการและขาดสิทธิเสรีภาพในการนำเสนอข่าวสารแล้ว ย่อมหมายถึงการขาดโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนด้วย ดังที่ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล (2548: 1 - 3) กล่าวในงานเสวนาในหัวข้อ “ปฏิรูปสื่ออย่างไร ให้ประชาชนได้ประโยชน์สูงสุด” เนื่องในวันเสรีภาพสื่อโลกว่า สิทธิเสรีภาพของสื่อ คือหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการรับรู้ข่าวสารซึ่งเป็นหลักพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นช่องทางที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจ

ทั้งนี้หากสรุปการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนหลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2540 มีประเด็นที่น่าสนใจ (สุกัศตรา หอมดอก, 2545: 2) สรุปได้ดังนี้

**ประการแรก** คือ รัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นเพื่อทำโครงสร้างทางสังคมท้องถิ่นให้เข้มแข็งขึ้น และหลักประกันเรื่องสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ประชาชนจะมีบทบาทในการมีส่วนร่วม และมีอำนาจในการตรวจสอบการทำงานของอำนาจรัฐและข้าราชการในเรื่องต่าง ๆ การใช้อำนาจรัฐต้องโปร่งใส และต้องเดินไปในทิศทางที่กฎหมายกำหนด

**ประการที่สอง** สื่อมวลชนจะมีหน้าที่สนองตอบสิทธิ เสรีภาพ ในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะของราชการเพื่อการตรวจสอบอำนาจรัฐที่ถูกจำกัดตามกฎหมาย จะเกิดการเปลี่ยนแปลงเป็นประโยชน์แก่ชาติบ้านเมือง และมีผลกระทบต่อการเมืองและระบบราชการค่อนข้างรุนแรง สื่อมวลชนเองมีความจำเป็นต้องปรับองค์กรให้มีบทบาทของการมีส่วนร่วมกับประชาสังคมท้องถิ่นสอดคล้องกับ โครงสร้างของชุมชนที่มีสิทธิในการปกครองตนเองมากขึ้น มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดนโยบายงบประมาณและอำนาจของตนเองโดยเฉพาะ

ประชาชนในท้องถิ่นจึงมีสิทธิเสรีภาพตามที่กฎหมายกำหนด ปัญหาไม่เป็นธรรมดาต่าง ๆ ที่คนท้องถิ่นได้รับสะสมมาช้านาน จะถูกนำมาพูดในที่สาธารณะ สื่อมวลชนท้องถิ่นจึงมีหน้าที่อธิบายเรื่องราวต่าง ๆ และกลายเป็นส่วนหนึ่งของการมีส่วนร่วมที่ไม่อาจปฏิเสธได้ และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้หลักประกันในการแสดงความคิดเห็นจึงมีกฎหมายให้ความคุ้มครองแก่สื่อมวลชนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชนในเรื่องเสรีภาพในการเสนอข่าวและความคิดเห็น

**ประการที่สาม** สื่อมวลชนภาครัฐที่อยู่ในความครอบครองและกำกับดูแลของรัฐมาช้านาน คือวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์นั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะการประกอบกิจการใด ต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เท่ากับเป็นการยกระดับงานสื่อสารมวลชนภาครัฐให้มีอิสระในการเสนอข่าวสาร เพื่อสนองตอบต่อสิทธิในการรับรู้ข่าวสารของประชาชนที่คนท้องถิ่นควรจะได้รับ

ดังนั้นสื่อมวลชนจึงอยู่ในฐานะของตัวกลางที่สำคัญอย่างยิ่งที่จะทำหน้าที่ในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารอย่างรอบด้าน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สื่ออย่างเต็มที่ ให้สังคมเกิดความเข้าใจ และทำให้เกิดการรับรู้ข่าวสารต่าง ๆ ที่จะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งนอกจากสื่อจะทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจแล้ว ตัวสื่อเองก็ควรเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของตนเองด้วย โดยเฉพาะการบริหารราชการแบบบูรณาการ ซึ่งที่ผ่านมามีลักษณะการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจ (centralization) ไว้ที่ส่วนกลาง แต่ปัจจุบัน รัฐบาลมีนโยบายในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมต่อการพัฒนาประเทศตามระบอบประชาธิปไตย และให้ประชาชนรู้สึกถึงการเป็นเจ้าของประเทศ

การพัฒนาสังคมประเทศชาติ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกส่วน ซึ่งสื่อมวลชนมีบทบาทสำคัญต่อการเป็นสื่อกลางระหว่างภาครัฐกับประชาชน แต่การทำหน้าที่ของสื่อในปัจจุบัน ยังเป็นการเสนอข่าวจากส่วนกลางไปท้องถิ่น นำวาระแห่งชาติของรัฐบาลไปสู่ประชาชน ให้ประชาชนรับฟังและปฏิบัติ และส่วนใหญ่มิมีช่องทางให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นกลับมาว่าวาระแห่งชาติ หรือโครงการต่าง ๆ มาจากความต้องการจากประชาชนหรือไม่

จากสภาพการณ์เช่นนี้จึงเป็นมูลเหตุจูงใจที่ทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาถึงบทบาทของสื่อมวลชนในจังหวัดเชียงใหม่ต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการและการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ตามหัวข้อเรื่อง “สื่อมวลชนกับการมีส่วนร่วมของประชาชน กรณีการบริหารราชการแบบซีอีโอ จังหวัดเชียงใหม่” อันเป็นการเสนอแนวคิดของสื่อมวลชนทั้ง วิทยุโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ และบุคคลที่เกี่ยวข้องต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ นอกจากนี้ยังเป็นเรื่องที่น่าสนใจอย่างยิ่งว่า สื่อมวลชนในจังหวัดเชียงใหม่มี

ความพร้อมและมีบทบาทหน้าที่ในการนำเสนอข่าวสารอย่างไร และมีความตระหนักรู้ต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามที่จังหวัดเชียงใหม่ได้มีการตั้งคณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์และขอความร่วมมือให้สื่อมวลชนเปิดช่องทางให้กับประชาชน ได้สะท้อนความคิดเห็นและข้อมูลข่าวสารกลับไปยังรัฐบาล อันจะเป็นแนวทางในการทำงานของสื่อมวลชนต่อไปในอนาคต และการนำไปสู่การพัฒนาจังหวัดอย่างแท้จริงอีกด้วย โดยที่ผู้วิจัยได้ตั้งวัตถุประสงค์ในการวิจัยไว้ดังนี้

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษาเรื่องบทบาทของสื่อมวลชนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน กรณีศึกษาการบริหารราชการแบบซีอีโอของจังหวัดเชียงใหม่ มีการกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา

1. ความคิดเห็นของสื่อมวลชนที่มีต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ
2. บทบาทของสื่อมวลชนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ
3. ปัญหาและอุปสรรคของสื่อมวลชน ต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ
4. ความคาดหวังและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของสื่อมวลชนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

### ขอบเขตของการวิจัย

การเก็บรวบรวม ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตในด้านต่าง ๆ ที่สามารถปฏิบัติงานได้ ดังนี้

1. ขอบเขตด้านประชากร  
ประชากรที่ศึกษาครั้งนี้เป็นสื่อมวลชน ผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนผู้มีส่วนได้เสียที่อยู่ในจังหวัดเชียงใหม่เท่านั้น
2. ขอบเขตด้านเนื้อหา  
การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาความคิดเห็นของสื่อมวลชน ผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนผู้มีส่วนได้เสียจากนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเท่านั้น

### 3. ขอบเขตด้านเวลา

ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2547 ถึง เมษายน 2548 และเก็บข้อมูลด้านเนื้อหาและเอกสาร ตั้งแต่ ตุลาคม 2546 – มกราคม 2549

### 4. ขอบเขตด้านสถานที่

พื้นที่ในการวิจัยครั้งนี้คือจังหวัดเชียงใหม่เท่านั้น

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยคาดว่าจะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้

1. ประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่และทั่วไปที่เปิดรับสื่อของจังหวัดเชียงใหม่ ได้ทราบถึงบทบาทของสื่อมวลชนที่เปิดช่องทางให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม
2. จังหวัดเชียงใหม่และคณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์ที่จังหวัดเชียงใหม่ตั้งขึ้น ได้รับทราบความคิดเห็นของสื่อมวลชนในจังหวัดเชียงใหม่และผู้เกี่ยวข้องเพื่อนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ต่อการทำงานต่อไป
3. ผู้ผลิตสื่อในจังหวัดเชียงใหม่ได้รับทราบปัญหาและอุปสรรครวมถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงบทบาทของสื่อ ต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ บริหารราชการจังหวัด อันนำไปสู่การพัฒนากระบวนการผลิตสื่อ ซึ่งถือเป็นการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนในการเป็นสื่อกลางและเป็นกระบอกสะท้อนภาพความคิดเห็นของประชาชนต่อเรื่องนั้น ๆ ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

## นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

**สื่อมวลชน** หมายถึง สื่อหรือช่องทาง ที่ใช้ในการสื่อสารมวลชน อันได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ในที่นี้หมายถึง บรรณาธิการข่าว ผู้สื่อข่าวประจำกองบรรณาธิการ ผู้สื่อข่าวท้องถิ่น และผู้สื่อข่าวอิสระ แขนงต่าง ๆ ทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุและโทรทัศน์ ประจำจังหวัดเชียงใหม่

**บทบาทของสื่อมวลชน** หมายถึง การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนต่อการนำเสนอ ข่าวสาร การเสนอความคิดเห็น การให้ความรู้ การเป็นผู้ตรวจสอบ การสร้างบรรยากาศของการพัฒนา ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ การสร้างความเข้าใจในนโยบายรัฐบาล

**การบริหารราชการจังหวัดแบบชีโอ** หมายถึง การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่ทุกส่วนขององค์การยึดแผนและเป้าหมายรวมขององค์การเป็นทิศทางในการดำเนินงาน มุ่งสู่วิสัยทัศน์ และผลสัมฤทธิ์ขององค์การ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรู้ปัญหาจริง ทำงานเชิงรุก และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหาร

**การมีส่วนร่วมของประชาชน** หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร และสามารถแสดงความคิดเห็น ในประเด็นต่างๆที่ประชาชนสนใจ จนนำไปสู่การปฏิบัติ หรือการเข้าร่วม กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

**ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย** หมายถึง ประชาชนที่ตระหนักในสิทธิของตนเอง และต้องการรับรู้ข้อมูลจากรัฐบาล เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากภาครัฐและต้องการสื่อสารต่อภาครัฐ ซึ่งได้แก่นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรภาคประชาชน



## บทที่ 2

### การตรวจเอกสาร

ในการศึกษาเรื่อง “บทบาทของสื่อมวลชนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน กรณีศึกษาการบริหารราชการแบบซีอีโอของจังหวัดเชียงใหม่” ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ เพื่อเป็นกรอบในการอ้างอิง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ
2. แนวคิดบทบาทและหน้าที่ของสื่อมวลชน
3. ทฤษฎีการสื่อสารเพื่อการพัฒนา
4. ทฤษฎีสื่อมวลชนของประชาชนหรือความมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตย
5. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 28 เมษายน และวันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 กำหนดให้ทุกจังหวัดทั่วประเทศ ใช้ระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา โดยให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด ในฐานะประธานคณะผู้บริหารระดับจังหวัด เพื่อทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพในการบริหารจัดการงานภาคราชการในทุก ๆ เรื่อง ที่อยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของจังหวัด ที่จะมุ่งตอบสนอง ต่อประโยชน์สุขของประชาชนอันเป็นเป้าหมายสำคัญ โดยรูปแบบการบริหารราชการดังกล่าว ได้ประยุกต์มาจากการบริหารแบบ ซีอีโอ (CEO : chief executive officer ) และเริ่มใช้รูปแบบการบริหารแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 เป็นต้นมา

การบริหารราชการแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา หมายถึง การบริหารราชการของจังหวัดเพื่อให้จังหวัดสามารถ บริหารงานแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยมีการบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ สรรพกำลังและทรัพยากรในจังหวัด รวมทั้งการทำงานประสานความร่วมมือกับทุกส่วนในสังคมอย่างมีทิศทางและเป้าหมายหลักร่วมกัน (สำนักประชาสัมพันธ์ จังหวัดเชียงใหม่, 2546ข: 3)

ตามแนวคิดของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้กำหนดบทบาทของผู้นำ ซีอีโอ ไว้ 10 ประการดังนี้ (สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, 2547: 106)

1. เป็นเจ้าภาพในการบริหารงานจังหวัด อยู่ในฐานะเป็นเจ้าภาพในการบริหารจัดการ ซึ่งเป็นภารกิจที่ไม่มีวันสิ้นสุด ต้องการพัฒนาให้ดีขึ้น
2. ทำหน้าที่ประธานคณะผู้บริหารจำเป็นที่จะทำหน้าที่ให้ทุกฝ่ายช่วยกันคิดช่วยกันทำ เอายุทธศาสตร์มาวางร่วมกัน
3. ต้องรู้ปัญหาแท้จริง ไม่จำเป็นต้องรู้ทุกเรื่อง แต่ต้องพยายามเข้าใจทุกเรื่องแล้วนำคนที่รู้ดีทุกเรื่องในจังหวัดมาร่วมกันทำงาน
4. ต้องมีทรรศนะว่าทุกสิ่งสามารถทำได้ ถ้าสามารถมองเห็นความเป็นไปได้เกิน 60 % ให้เริ่มลงมือทำได้เลย
5. เปลี่ยนจากการปกครองเป็นการบริหารและการบริการ การบริหารเป็นหัวใจสำคัญของความสำเร็จ ระบบราชการต้องนำคนที่มีอยู่มาทำงานให้ได้ผลอย่างมีประสิทธิภาพ
6. ต้องทำงานเชิงรุก และให้รองผู้ว่าฯ เป็นผู้ช่วงแก้ปัญหา ผู้ว่าฯ ซีอีโอเปรียบเสมือนผู้ช่วยนายกรัฐมนตรีในแต่ละจังหวัด
7. เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องกล้าคิด กล้าทำ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของผู้เกี่ยวข้องในการปฏิรูประบบราชการ
8. ต้องคิดนอกกรอบ อย่าคิดหรือทำตามวิธีเดิม และให้ภูมิใจในผลสำเร็จที่เกิดขึ้นซึ่งสามารถเห็นและจับต้องได้ อย่ารอให้เหตุการณ์บังคับให้เปลี่ยนแปลง
9. ต้องมีเครื่องชี้วัดการทำงานเพื่อเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการชี้วัดการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนความพึงพอใจในการบริการประชาชน
10. ต้องมีภาวะผู้นำหรือประมุขศิลป์ ต้องมีความรับผิดชอบ กล้าใช้ภาวะผู้นำรู้สภาพปัญหาของจังหวัดแล้วทำการแก้ไขอย่าหนีความจริง

สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ (2547 อ้างใน สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, 2547: 106) กล่าวบรรยายในการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการของผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงต่าง ๆ และผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ เรื่อง “ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการกับการบริหารการเปลี่ยนแปลงภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ชาติ” เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2546 ซึ่งสรุปได้ว่า ซีอีโอคือการเป็นผู้นำ (leader) ซึ่งสามารถเชื่อมโยงจิตใจคนทั้งหมดในจังหวัดให้มีส่วนร่วมและสามารถแก้ไขปัญหาได้ ทุกปัญหาอย่างมีพลัง จะต้องเป็นผู้ที่รู้ข้อมูลทุกเรื่อง ทันเหตุการณ์ ทันโลก รู้จักใช้คนเลือกคน หาข้อมูลข่าวสาร และมีบทบาทในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ โดยการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และความเสี่ยงภัยและทำการกำหนดทางเลือกเชิงกลยุทธ์

### การบริหารแบบบูรณาการ (Integrated Management)

จากเอกสารเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่ทางจังหวัดเชียงใหม่ได้ตีพิมพ์ไว้ ระบุความหมายของการบริหารแบบบูรณาการว่าเป็นการบริหารที่ทุกส่วนขององค์การยึดแผนและเป้าหมายรวมขององค์การเป็นทิศทางในการดำเนินงาน มุ่งสู่วิสัยทัศน์ (vision) และผลสัมฤทธิ์ (result) ขององค์การมีลักษณะคือ (สำนักประชาสัมพันธ์ จังหวัดเชียงใหม่, 2546ข: 3)

1. การบริหารแบบองค์รวม (holistic management)
2. การบริหารเชิงราบ (horizontal management)
3. การบริหารเชิงการประสานงาน (coordination-based management)

การปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด เพื่อให้ผู้ว่าฯ ซีอีโอ สามารถบังคับบัญชา สั่งการหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ภายในจังหวัดได้อย่างเบ็ดเสร็จโดยตรง เพื่อให้การดำเนินงานภายในจังหวัดเป็นไปด้วยความรวดเร็ว สนองตอบต่อความต้องการของแต่ละจังหวัดนั้น ได้มีการทดลองเป็นเวลา 1 ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พุทธศักราช 2544 ถึงวันที่ 30 กันยายน พุทธศักราช 2545 ก่อนที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ใช้การบริหารงานแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา มีผลมาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พุทธศักราช 2546 ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พุทธศักราช 2546 เห็นชอบมอบอำนาจด้านการบริหารบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบสูงสุด และให้แต่ละจังหวัดเสนอยุทธศาสตร์พัฒนากลุ่มจังหวัดและวิสัยทัศน์ของแต่ละจังหวัด ซึ่งในส่วน of จังหวัดเชียงใหม่ได้มีการวางแผนทางจัดกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (สำนักประชาสัมพันธ์ จังหวัดเชียงใหม่, 2546ข: 4) ดังนี้

1. ความสัมพันธ์เชื่อมโยงทางกายภาพระหว่างพื้นที่ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ
2. ความเกี่ยวเนื่องทางเศรษฐกิจ การผลิต การค้า และการลงทุน เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม และการได้เปรียบในการแข่งขันร่วมกันของประเทศ
3. ยุทธศาสตร์ของการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนร่วมกันของประเทศซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างจังหวัด

ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่แบบบูรณาการ ปีพุทธศักราช 2547 – 2550 ได้กำหนด 5 ยุทธศาสตร์สำคัญ รวม 14 ด้าน ได้แก่

1. ยุทธศาสตร์ การแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้
  - 1.1 ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน
  - 1.2 ด้านการพัฒนาแก้ไขปัญหาแรงงาน
2. ยุทธศาสตร์การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน
  - 2.1 ด้านการส่งเสริมการค้า การลงทุนและการตลาด
  - 2.2 ด้านการพัฒนาส่งเสริมการท่องเที่ยวและกีฬา
  - 2.3 ด้านการส่งเสริมพัฒนาอุตสาหกรรมและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาด
  - 2.4 ด้านพัฒนาส่งเสริมการเกษตร
3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาทุนทางสังคม
  - 3.1 ด้านการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม
  - 3.2 ด้านการสาธารณสุขและคุณภาพชีวิต
  - 3.3 ด้านความมั่นคงความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและการจัดระเบียบ
  - 3.4 ด้านการแก้ไขปัญหายาเสพติดและผู้มีอิทธิพล
4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืน
  - 4.1 ด้านพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
  - 4.2 ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
5. ยุทธศาสตร์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
  - 5.1 ด้านการป้องกันปราบปรามการทุจริต
  - 5.2 ด้านการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

ย่อม

สังคม

อาจสรุปได้ว่าการผลักดันให้เกิดแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่เน้นให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับภาวะผู้นำด้วยว่าจะบริหารราชการภายในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนมากน้อยเพียงใด จึงเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ที่ผู้วิจัยต้องการทราบว่าสื่อมวลชนมีแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการอย่างไร และจะส่งเสริมประชาชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการอย่างไร

### แนวคิดบทบาทและหน้าที่ของสื่อมวลชน

สื่อมวลชนมีบทบาทสำคัญต่อสังคม ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนต่อการพัฒนามากขึ้น และประชาชนเองก็คาดหวังต่อการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน

Lasswell (อ้างใน กาญจนา แก้วเทพ, 2545: 212 - 213) กล่าวถึงหน้าที่ของการสื่อสารมวลชนไว้ 3 ประการ คือ

1. หน้าที่สอดส่องดูแล (surveillance) เพื่อคอยตรวจสอบ ติดตามเหตุการณ์ว่ามีอะไรเกิดขึ้นบ้าง และจะได้มีปฏิกิริยาตอบโต้อย่างถูกต้อง
2. หน้าที่สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสังคม (correlation) เป็นหน้าที่ที่มากขึ้นกว่าการรายงานข่าวคราวเฉย ๆ ด้วยการเพิ่มการตีความ การให้คำอธิบาย และชี้แนะ เพื่อให้ทุกส่วนเสี้ยวของสังคมที่สื่อมวลชนสามารถเข้าถึงมีความเข้าใจและมีการกระทำอันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน
3. หน้าที่สืบทอดวัฒนธรรมของสังคม (cultural transmission) ในขณะที่หน้าที่สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันนั้น จะเน้นหนักในแง่พื้นที่ กล่าวคือไม่ว่าคนทุกกลุ่ม ทุกแห่งจะได้รับการชี้แนะให้มีความคิดเป็นเอกภาพเดียว แต่ทว่าหน้าที่สุดท้ายนี้จะเน้นหนักในแง่ของกาลเวลา เนื่องจากวัฒนธรรมเป็นสมบัติส่วนร่วมของสังคมที่จะต้องสืบทอดให้เกิดความต่อเนื่องยาวนานจากคนรุ่นหนึ่งไปยังคนอีกรุ่นหนึ่ง ในการนี้สื่อมวลชนได้รับมอบหมายบทบาทให้ช่วยพิทักษ์รักษามรดกของสังคมให้มีความยั่งยืนต่อไปหลาย ๆ ชั่วอายุคน

จากกรอบพื้นฐานที่ Lasswell ได้วางไว้ C. Wright ได้นำมาขยายหน้าที่ย่อย ๆ และเพิ่มเติมหน้าที่ประการที่ 4 ของสื่อสารมวลชนคือ

4. การให้ความบันเทิง (entertainment function)

หน้าที่ทั้ง 4 ประการอธิบายได้ดังนี้

1. หน้าที่ด้านข่าวสาร

หน้าที่ด้านข่าวสารหรือการสอดส่องระแวดระวังสิ่งแวดล้อม หมายถึงการแสวงหาและเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสิ่งแวดล้อม คือการรายงานข่าวหรือการแจ้งข่าวสาร เพื่อให้ประชาชนหูตากว้างขวางขึ้น

## 2. หน้าที่ด้านการชักจูง

หน้าที่ด้านการชักจูง หมายถึงการที่สื่อมวลชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับสิ่งที่เกิดขึ้นเป็นข่าว เป็นการวิเคราะห์ และเสนอแนะว่าควรจะทำอย่างไรกับสิ่งนั้น ๆ มุ่งให้คำอธิบายความหมาย แสดงความเห็นเกี่ยวกับเหตุการณ์ หรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เพื่อให้ผู้รับสารตระหนักหรือทราบสภาวะแวดล้อมและเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

## 3. หน้าที่ด้านการศึกษา

หน้าที่ด้านการศึกษาหรือการถ่ายทอดมรดกทางสังคมหมายถึงการเผยแพร่ความรู้ ค่านิยม และบรรทัดฐานของสังคมแก่สมาชิกรุ่นใหม่ของสังคม เพื่อให้วิทยาการและวัฒนธรรมของสังคมนั้นๆ คงอยู่ต่อไป เน้นการสร้างบรรยากาศหรือกิจกรรมการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นแก่ผู้รับสาร โดยสื่อมวลชนทำหน้าที่เสนอความรู้ต่าง ๆ เช่นการเมือง การประกอบอาชีพ เศรษฐกิจ ฯลฯ ซึ่งทำให้ประชาชนได้รับความรู้โดยละเอียด เกิดความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของตนในสังคม

## 4. หน้าที่ด้านความบันเทิง

หน้าที่ด้านความบันเทิง หมายถึงการเผยแพร่และการแสดง ดนตรี และศิลปะ เพื่อสร้างความจรรโลงใจแก่มวลชน มุ่งเร้าอารมณ์และความรู้สึก คลายเครียดของผู้รับสารมากกว่าความรู้และพฤติกรรม เนื้อหาส่วนใหญ่เกี่ยวกับความบันเทิง นับตั้งแต่ภาพยนตร์ ละคร ดนตรี กีฬา แต่ทั้งนี้การให้ความบันเทิงได้หมายความรวมถึงการสามารถทำหน้าที่ทั้ง 3 ข้อที่กล่าวมาแล้วด้วย

อย่างไรก็ตาม Denis McQuail (2000: 79-80) ได้เพิ่มเติมหน้าที่ประการที่ 5 ของสื่อมวลชนโดยได้สรุปหน้าที่ของสื่อมวลชนไว้ 5 ประการ ดังนี้

1. การให้ข่าวสาร (information) สื่อมวลชนจะทำหน้าที่เป็นผู้ให้ข่าวสารเกี่ยวกับเหตุการณ์และสถานการณ์ของสังคมทั้งในประเทศและต่างประเทศ เป็นการบ่งชี้ถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคม รวมทั้งเผยแพร่นวัตกรรม นำไปสู่การปรับตัว และความก้าวหน้า
2. การประสานสัมพันธ์ (correlation) สื่อมวลชนช่วยอธิบาย แปลความ และวิพากษ์ วิเคราะห์เกี่ยวกับเหตุการณ์และข่าวสาร ประสานกิจกรรมต่าง ๆ ในสังคมเข้าด้วยกัน ก่อให้เกิดมิติมหาชนได้
3. ความต่อเนื่อง (continuity) สื่อมวลชนแสดงออกซึ่งวัฒนธรรม มีการพัฒนาวัฒนธรรมใหม่ ๆ รวมทั้งก่อให้เกิดและธำรงไว้ซึ่งค่านิยมพื้นฐานของคนทั่วไป
4. ความบันเทิง (entertainment) สื่อมวลชนให้ความสนุกเพลิดเพลิน เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจของบุคคล อันเป็นการลดความตึงเครียดทางสังคม

5. การขับเคลื่อนทางสังคม (mobilization) สื่อมวลชนช่วยระดมสรรพกำลังขับเคลื่อนสังคมโดยก่อให้เกิดการรณรงค์ทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ ศาสนา และกิจกรรมเพื่อวัตถุประสงค์ของส่วนรวม

สุชาติ จักรพิสุทธิ์ (2547: 1) ได้เขียนบทความเรื่อง “ปัญหาสื่อสารมวลชนทำไมต้อง...สื่อทางเลือก” ว่าระบบคิดของสื่อมวลชนที่ผ่านมา สื่อมวลชนโดยทั่วไปมักอ้างแต่เพียงหน้าที่การให้ข่าวสารข้อมูล (to inform) แก่สังคม ทำให้เกิดกรอบการสื่อสารแต่เพียงการนำเสนอ (what who where when why how) โดยไม่สามารถเชื่อมโยงสิ่งที่อยู่เบื้องหลังปรากฏการณ์หรือเหตุการณ์ ไปสู่ข้อเท็จจริงเชิงโครงสร้าง อันจะทำให้สื่อมวลชนก้าวข้ามไปสู่การทำหน้าที่ “ให้การศึกษา” (to educate) ด้วยการนำเสนอข้อเท็จจริงความคิดเห็นจากตัวละครในข่าวที่หลากหลายไม่ว่าจะเป็นผู้ด้อยโอกาส ผู้ติดเชื้อ กลุ่มชาติพันธุ์ องค์การพัฒนาเอกชน ชนบ้านรากหญ้า เป็นต้น

บทบาทหน้าที่ของสื่อมวลชนที่สำคัญ โดยเฉพาะการสื่อสารนั้นมีได้มีความสำคัญเพียงแต่ช่วยให้สื่อมวลชนไม่ว่าจะเป็น หนังสือพิมพ์ วิทยุ หรือโทรทัศน์ ได้ปฏิบัติภาระหน้าที่พื้นฐาน คือภาระหน้าที่ในการแจ้งข่าวสาร (to inform) ให้สาธารณชนได้รับรู้อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น หากแต่การสื่อสารยังมีความสำคัญต่อชุมชนและสังคมอีกมากมายหลายประการ นอกจากนี้สื่อมวลชนยังต้องมีบทบาทหน้าที่ต่อปัจเจกชน (individual functionalism) (ศุภศรี ฐิติกุลเจริญ, 2540: 221) ทฤษฎีนี้ให้ความสนใจต่อพฤติกรรมของปัจเจกชน แรงจูงใจที่ทำให้เกิดพฤติกรรมและผลกระทบต่อปัจเจกชนซึ่งเกิดจากพฤติกรรมนั้น จุดเชื่อมต่อระหว่างทฤษฎีนี้กับทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่ ก็คือข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่าสาเหตุของพฤติกรรมของมนุษย์ เกิดขึ้นจากประสบการณ์ในสังคม การแสดงออก และความพอใจซึ่งเกิดจากปรากฏการณ์ในสังคม และผลลัพธ์ของมันจะสะท้อนออกมาเป็นโครงสร้างสังคมโดยรวม ข้อสรุปที่ว่าหน้าที่ของสื่อมวลชนต่อสังคมโดยวงกว้างนั้น ได้รับการส่งเสริมจากสื่อ (ซึ่งอาศัยการเปิดรับโดยสมัครใจจากปัจเจกชนอื่น) ซึ่งในทางกลับกันสื่อมวลชนเองก็มีความคาดหวังต่อการเลือกรับสื่อของปัจเจกชน เราอาจสรุปได้ว่าสื่อมวลชนไม่สามารถแสดงบทบาท ที่จะก่อประโยชน์ ให้กับสังคมได้หากว่าบทบาทนั้นมีได้ดำเนินไปเพื่อปัจเจกชนด้วยดังภาพที่แสดงดังนี้



ภาพ 1 แสดงบทบาทหน้าที่และความมุ่งหมายของสื่อมวลชน  
ที่มา: ศุภรัศมิ์ วุฒิกุลเจริญ (2540: 233)

คณะกรรมการเสรีภาพสื่อมวลชน (The Commission on Freedom of the Press) ในสหรัฐอเมริกา (2547: 14) ได้เสนอแนะหลักการ ๖ ประการที่สื่อมวลชนควรมีไว้ดังนี้

1. สื่อมวลชนจะต้องเสนอสิ่งที่จริงใจได้ และเป็นเรื่องราวเกี่ยวกับเหตุการณ์ประจำวัน
2. สื่อมวลชนควรทำหน้าที่เป็นเวทีการแลกเปลี่ยนการวิพากษ์วิจารณ์
3. สื่อมวลชนควรให้ภาพที่เป็นตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม
4. สื่อมวลชนควรนำเสนอค่านิยมของสังคมให้ชัดเจน
5. สื่อมวลชนควรให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงเรื่องราวที่เกิดขึ้นในแต่ละวันได้อย่างเต็มที่

### ลักษณะความรับผิดชอบของสื่อมวลชน

1. ความเป็นอิสระ (freedom) ได้แก่ ความเป็นอิสระที่จะรู้ (freedom to know) ความเป็นอิสระที่จะบอก (freedom to tell) และความเป็นอิสระในการค้นหาความจริง (freedom to find out) แม้ว่าสื่อมวลชนจะมีอิสระในด้านต่าง ๆ ข้างต้น แต่ก็จำเป็นต้องใช้ความเป็นอิสระเหล่านั้นอย่างมีความรับผิดชอบ และในขณะเดียวกัน ก็ต้องปกป้องความเป็นอิสระของตนจากการแทรกแซงของสิ่งต่าง ๆ อันได้แก่ การควบคุมของรัฐบาลระบบธุรกิจขนาดใหญ่ เจ้าของสื่อมวลชน ผู้โฆษณา (เนื่องจากรายได้ส่วนใหญ่ของสื่อมวลชนจะมาจากการโฆษณา) รางวัลหรืออามิสสินจ้าง หรือการถูกใช้เป็นเครื่องมือทางธุรกิจ

2. ต้องไม่เสนอข่าวในลักษณะที่อาจทำให้เสียความยุติธรรมในการพิจารณาคดี (fair Trial)

3. ต้องไม่เสนอในเรื่องที่เป็นความลับของทางราชการ (government secrecy)

4. ต้องเสนอข่าวด้วยความถูกต้อง (accuracy) หากมีความผิดพลาดในการเสนอข่าว สื่อมวลชนจะต้องแก้ไขข่าวนั้นในทันที เช่น ถ้าเสนอข่าวผิดหนึ่งประโยค ก็ต้องแก้ไขประโยคนั้นในหน้าเดียวกันในตำแหน่งเดียวกันที่ผิดพลาด

5. ต้องเสนอข่าวอย่างตรงไปตรงมา (objective) โดยแยกแยะระหว่างเนื้อข่าว และความคิดเห็น

6. ต้องเสนอข่าวโดยเสมอภาคกัน (balance) โดยเสนอข่าวจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องราวที่เกิดขึ้น

7. ต้องไม่แทรกแซงสิทธิส่วนบุคคล (privacy)

8. ต้องอ้างถึงแหล่งที่มาของข่าวได้ (using source responsibly) เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือ แต่ในบางกรณีให้ผู้ให้ข่าวอาจไม่ต้องการเปิดเผยตัวเพราะกลัวว่าอาจได้รับอันตราย ก็เป็นความรับผิดชอบของสื่อมวลชนที่จะปิดข่าวไว้

9. ต้องเสนอรายการบันเทิงในรูปแบบที่หลากหลาย (pluralism in programming) ทั้งนี้การควบคุมการรับผิดชอบของสื่อมวลชนซึ่งได้แก่ รัฐบาล สื่อมวลชน และประชาชนนั้น ประกอบด้วย

1. รัฐบาล (government) โดยตัวบทกฎหมาย

2. สื่อมวลชน (media) โดยการควบคุมตนเอง (self-regulation) โดยมีจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพสื่อมวลชน

3. ประชาชน (public) โดยปฏิกิริยาของประชาชนในรูปแบบต่างๆ เช่น ความนิยมรายการ ปริมาณของผู้อ่าน จดหมายถึงบรรณาธิการ ตลอดจนจำนวนจำหน่าย

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาว่าสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ ในจังหวัดเชียงใหม่ มีบทบาทต่อการนำเสนอข่าวที่เกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการอย่างไร โดยเฉพาะการเปิดเนื้อที่หรือช่องทางให้กับประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ในสภาพสังคมยุคปัจจุบันที่อาจเรียกได้ว่าเป็น สังคมยุคสื่อสาร ซึ่งความเจริญก้าวหน้าหรือความอยู่รอดของสังคมขึ้นอยู่กับคนในสังคมได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องทันเวลา และปรับตัวได้อย่างเหมาะสม สื่อมวลชนต่าง ๆ จึงมีบทบาทสำคัญในการเสนอข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม ตลอดจน ชี้นำความคิดของคนในสังคมด้วย สื่อมวลชนแต่ละชนิดมีลักษณะ และคุณสมบัติที่แตกต่างกัน จึงมีความพร้อมหรือความสามารถที่จะแสดงบทบาทหน้าที่ ในขอบเขตที่แตกต่างกันด้วย

### ทฤษฎีการสื่อสารเพื่อการพัฒนา

จากที่กล่าวมาแล้วในข้างต้นว่า สื่อมวลชนมีบทบาทอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ แต่นักทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาเพิ่งเริ่มให้ความสำคัญกับสื่อมวลชน ในฐานะที่เป็นปัจจัยในการพัฒนาประเทศเมื่อไม่นานมานี้เอง (สุภัทสรุ หอมดอก, 2545: 19) นักทฤษฎีส่วนมากเหล่านี้เห็นว่า สื่อมวลชนสามารถส่งข่าวสารไปยังทุกหนทุกแห่งได้เพราะฉะนั้นจึงมีอิทธิพลอย่างมาก ในกระบวนการ พัฒนาประเทศ มีการกล่าวว่า สื่อมวลชนสามารถสร้างผลจากการสาธิต (demonstration effect) และสามารถจุดไฟของการพัฒนาขึ้นในจิตใจได้ (psychic spark to modernization) ทั้งนี้หมายความว่าสื่อมวลชนสามารถเพิ่ม หรือเปลี่ยนความปรารถนาจากอย่างหนึ่ง ไปยังอีกอย่างหนึ่งในจิตใจของประชาชนที่ล่าหลัง ซึ่งอยู่ภายใต้อิทธิพลของขนบธรรมเนียม ประเพณีได้เพียงแค่ให้ประชาชนเหล่านี้ได้อ่าน ได้เห็น หรือได้ยินจากสื่อมวลชน ดังนั้นภารกิจที่สำคัญ 2 ประการ ในการเปลี่ยนแปลงสังคมเพื่อพัฒนานั้นคือให้ข่าวสารเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศต่อประชาชนให้โอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจ ปัญหาต่าง ๆ ให้ความรู้ สอน หรือฝึกอบรม ความเชื่อวาทะที่จำเป็นในการพัฒนาประเทศ

### บทบาทและหน้าที่ของสื่อมวลชนต่อการพัฒนา

วันดี ทองงอก (2544: 189) กล่าวถึงการสื่อสารเพื่อการพัฒนาว่าการสื่อสารกับสังคมไม่สามารถแยกจากกันได้โดยเด็ดขาด ด้วยทั้งสองมีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อกันและกัน อยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะสื่อมวลชน มีการถกเถียงกันมากว่าสื่อมวลชนมีอิทธิพลต่อสังคมหรือสังคมมีอิทธิพลต่อสื่อมวลชนกันแน่ แม้จะหาข้อสรุปที่ชัดเจน ดาตัวไม่ได้ แต่การสื่อสารกับสังคม

จะมีการเปลี่ยนแปลงควบคู่กันไปเสมอ หากพิจารณาจากคำจำกัดความของการพัฒนา ซึ่งหมายถึง การเปลี่ยนแปลงทางสังคมในทางที่ดีขึ้น สร้างประโยชน์ให้แก่คนในท้องถิ่นนั้น ๆ และเมื่อเรายอมรับว่าการสื่อสารเป็นสิ่งที่เกิดควบคู่กับสังคม ฉะนั้นการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในสังคมย่อมต้องมีการสื่อสาร และสื่อมวลชนเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยทั้งสิ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การสื่อสารย่อมเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะทำให้การพัฒนานั้นประสบความสำเร็จ

Carl I. Hovland (อ้างใน วันดี ทองงอก, 2544: 190) กล่าวว่า สื่อมวลชนมีพลังมหาศาลต่อแนวความคิดของมนุษย์ เพราะสามารถถ่ายทอดออกมาได้ทั้งภาพ เสียง เพื่อดึงดูดใจผู้รับสารที่มีความแตกต่างกันในด้านต่าง ๆ โดยเหตุนี้การพัฒนาประเทศ สื่อมวลชนจึงได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นตัวเชื่อมในการสื่อสารจากรัฐบาลไปยังประชาชน ทั้งนี้เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาลกับประชาชน

Wilber Schramm (อ้างใน วันดี ทองงอก, 2544: 190 - 191) ได้มองเห็นความสำคัญของสื่อมวลชนที่สามารถจะสนับสนุนการพัฒนาประเทศ ได้ดังนี้

1. เป็นยามตรวสอบ (as watchman) ในการพัฒนาประเทศ หากขาดสื่อมวลชน ข่าวสาร การพัฒนาประเทศอาจกระจายถึงประชาชนช้ากว่ากำหนดหรือไม่ถึงเลยก็ได้
2. เป็นผู้ก่อให้เกิดสิ่งที่น่าสนใจ ส่งเสริมให้เกิดความรู้ และสร้างเสริมประสบการณ์แก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง (can broaden horizons)
3. เป็นผู้สร้างความน่าสนใจร่วมในสังคม ในประเทศกำลังพัฒนาสามารถสร้างสื่อมวลชนให้มีบทบาทในการสร้างการพัฒนาให้เป็นเรื่องสำคัญที่ประชาชนต้องให้ความสนใจร่วมกัน (can focus attention)
4. สื่อมวลชนสามารถสร้างความทะเยอทะยานหรือแรงบันดาลใจ ให้เกิดกับประชาชนได้ (can raise aspiration) โดยเฉพาะการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนแสวงหาวิถีชีวิตที่ดีสอดคล้องกับวัฒนธรรมหรือภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีอยู่
5. เป็นผู้สร้างบรรยากาศของการพัฒนาให้เกิดขึ้น (can create acclimate for development) หมายถึงการกระตุ้นของสื่อในการให้ความรู้เรื่องการพัฒนา
6. ช่วยทำให้เกิดกระบวนการตัดสินใจทางอ้อม (can help only indirectly to change attitudes or valued) เนื่องจากสื่อมวลชนสามารถกระตุ้นประชาชนได้ทางอ้อมไม่มากนักน้อยในการเปลี่ยนแปลงค่านิยมและพฤติกรรมหรือเพียงแค่เป็นตัวเร้าก็ตาม
7. ช่วยส่งเสริมการตัดสินใจโดยผ่านข่าวสารไปยังสื่อบุคคล (can feed the interpersonal channel) หมายถึงการส่งข่าวสารทางสื่อมวลชน เพื่อหวังให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องนำไปถ่ายทอดอีกต่อหนึ่ง

8. สื่อมวลชนสามารถสร้างสถานภาพให้แก่บุคคลได้ (can confer status) การทำหน้าที่ของสื่อที่บางครั้งสามารถสร้างชื่อเสียงให้แก่ผู้เป็นข่าวได้ ทำให้ผู้อื่นสนใจ อยากทำตามในการพัฒนาประเทศ

9. สามารถขยายนโยบายของรัฐบาลให้เป็นที่เข้าใจ และอภิปรายภายในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง (can broaden the policy dialogue)

10. สื่อมวลชนสามารถควบคุม หรือบังคับให้คนในสังคมปฏิบัติตามบรรทัดฐานทางสังคมได้ (can enforce social norms) เมื่อไหร่ก็ตามที่สื่อมวลชนนำการกระทำที่ผิดไปจากบรรทัดฐานทางสังคมมาตีแผ่ การคัดค้านแสดงความคิดเห็นด้วยก็จะเกิดขึ้น ดีกว่าการไม่มีการทราบจากสื่อแล้วทุกคนก็พูดกันในใจ เป็นการรักษามรรตฐฐานที่ดีให้คงอยู่ต่อไป

11. สื่อมวลชนช่วยสนับสนุนการมีรสนิยมที่ดี (can help form good tastes) การกระทำบางอย่างอาจเป็นเรื่องล้าสมัย หรือไม่เข้าสมัยหรือไม่มีรสนิยม สื่อมวลชนอาจช่วยให้เกิดการตัดสินใจเลือกที่เหมาะสมและมีรสนิยมที่ดี สอดคล้องกันทั้งประเทศได้

12. สื่อมวลชนสามารถเปลี่ยนทัศนคติ ที่ไม่ฝังแน่นหรือค่อย ๆ เปลี่ยนทัศนคติบางอย่างให้มีความมั่นคงได้ (can effect attitudes lightly heady and slightly canalize stronger attitudes)

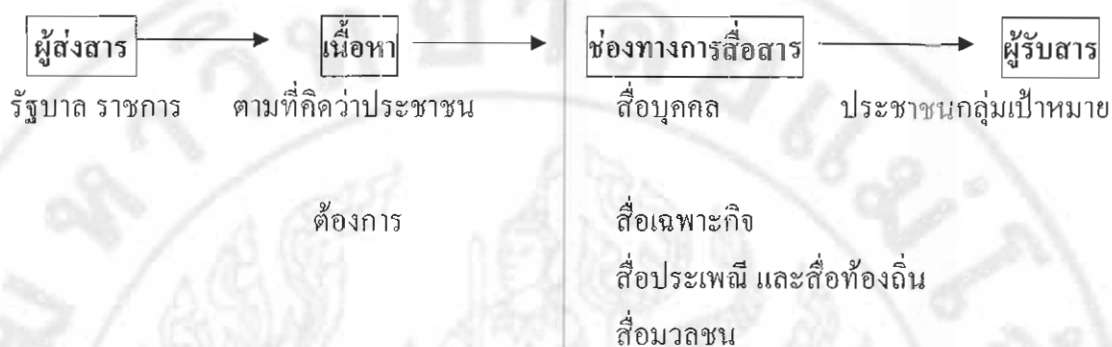
13. สื่อมวลชนทำหน้าที่เป็นครู (as teachers) สืบเนื่องจากหน้าที่ในการให้ศึกษา และให้ความรู้แก่ประชาชน ทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจให้มากขึ้นและเป็นการช่วยคนที่เป้นครูให้ทำงานขึ้น

สื่อมวลชนในการพัฒนาสังคม น่าที่จะมีลักษณะที่สำคัญ 4 ประการดังนี้

1. สื่อมวลชนสามารถเข้าถึงประชาชนได้
2. สื่อมวลชนที่เข้าถึงประชาชนต้องมีเนื้อหา หรือสารที่เกี่ยวกับการพัฒนา
3. เนื้อหาที่เกี่ยวกับการพัฒนาต้องมีสาระที่ทำให้ผู้รับ หรือประชาชนเกิดความสนใจ
4. เนื้อหาสารที่ส่งไปนั้นต้องมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงความรู้ ทัศนคติ และพฤติกรรมของผู้รับสาร

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า ขณะนี้ภาครัฐได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมากขึ้น โดยเฉพาะสื่อมวลชน ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการขับเคลื่อนการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

ดังนั้นบทบาทของสื่อมวลชน จึงควรทำให้การสื่อสารเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างแท้จริง และประชาชนย่อมมีโอกาสในการเข้าถึงข่าวสารอย่างเท่าเทียม จากที่ในอดีตบทบาทของสื่อทำหน้าที่เพียงการนำเสนอข้อมูลจากภาครัฐสู่ประชาชนเท่านั้น ดังองค์ประกอบของการสื่อสารแบบทางเดียวแสดงได้ดังนี้



ภาพ 2 แสดงการสื่อสารแบบบนลงล่าง (top -- down communication)

ที่มา: กาญจนา แก้วเทพ และคณะ (2543: 2)

จากภาพการแสดงการสื่อสารแบบบนลงล่างดังกล่าวเบื้องต้น ได้เกิดข้อถกเถียงและคำถามที่ตามมาอย่างมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำถามที่ว่า การสื่อสารแบบดังกล่าวเป็นการสื่อสารที่ช่วยให้เกิดการพัฒนาดังกล่าวอย่างแท้จริงหรือไม่ (กาญจนา แก้วเทพ, 2543: 4)

ความพยายามในการแสวงหากระบวนทัศน์ใหม่ ของการสื่อสารเพื่อการพัฒนาในส่วนนี้ เป้าหมายที่จะค้นหาคำตอบว่าหน้าที่ของการสื่อสารที่จะเป็นเส้นทางนำไปสู่การพัฒนาที่แท้จริงนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์อย่างไรบ้าง ในขั้นตอนของการปฏิบัติจะมีกลวิธีในการแปรแนวคิดแบบใหม่ออกมาเป็นวิธีการปฏิบัติได้อย่างไร แนวทางการสื่อสารดังกล่าวเริ่มพิจารณาถึงกระบวนการสื่อสารแบบ 2 ทาง (two – way communication) ซึ่งผู้ส่งสารและผู้รับสารสามารถมีปฏิริยาโต้ตอบ (interactive) ทั้งเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการกันอยู่ตลอดเวลา ด้วยเหตุนี้ลักษณะการไหลของข่าวสาร (flow of information) จึงมีทั้งจากบนลงล่าง ล่างขึ้นบน (bottom-up) และแบบแนวนอน (horizontal) ดังภาพ 2



ภาพ 3 แสดงการสื่อสารแบบ 2 ทาง

ที่มา: กาญจนา แก้วเทพ และคณะ (2543: 4)

ในฐานะที่สื่อมวลชนเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้นจึงมีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบต่อสังคมในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อให้เกิดการพัฒนาจังหวัดแบบมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน อย่างไรก็ตามแนวทางการพัฒนาจังหวัดที่ผ่านมายังไม่ได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ไม่ได้สอบถามความต้องการของประชาชน ดังนั้นผลที่ออกมาจึงไม่ใช่สิ่งที่ประชาชนต้องการ แนวคิดการสื่อสารเพื่อการพัฒนาแนวใหม่จึงเกิดขึ้น คือการสื่อสารแบบมีส่วนร่วม และเป็นสิ่งที่ประชาชนต้องการ ซึ่งจะทำให้เกิดการพัฒนาได้อย่างแท้จริง

### ทฤษฎีสื่อมวลชนของประชาชนหรือความมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตย

อาจกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย คือ การที่ประชาชนมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และมีส่วนร่วมต่อการแสดงความคิดเห็น อันนำไปสู่การพัฒนาประเทศ ซึ่งสื่อมวลชนเป็นช่องทางหนึ่งที่ทุกภาคหวังให้ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางสะท้อนความเป็นจริงของรัฐบาลสู่ประชาชน และจากประชาชนสู่รัฐบาล ดังนั้นสื่อมวลชนควรจะลงมาอยู่ใกล้ชิดประชาชนผู้รับสารและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง ตามที่ ชวรงค์ ลิมป์ปัทมปาณี (2541: 12) ระบุว่าทฤษฎีนี้มุ่งสนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนทุกระดับเข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยสื่อมวลชนต้องเปลี่ยนปรัชญาท่าที และโครงสร้างให้สอดคล้องกัน สื่อมวลชนจะต้องไม่ตกอยู่ภายใต้ภาวะความกดดันทางเศรษฐกิจและการตลาด หรือความใหญ่โตสลับซับซ้อนของระบบราชการ ทฤษฎีนี้เน้นว่าสื่อมวลชนควรจะลงมาใกล้ชิดประชาชน ผู้รับสารและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะตอบสนองความต้องการ และผลประโยชน์ของ “ผู้ใช้สื่อ” สื่อมวลชนในที่นี้ไม่จำเป็นต้องใหญ่โต ราคาแพง รูปแบบสวยงามหรูหรา แต่ควรจะมี

ขนาดเล็ก ราคาถูก รูปแบบประหยัดและมีจำนวนหลากหลาย มีลักษณะเด่นในการมุ่งท้องถิ่นขนาดเล็ก กลุ่มผลประโยชน์ขนาดเล็ก หรือชนกลุ่มน้อยได้รับข่าวสารที่จำเป็นและมีสิทธิ์ตอบโต้ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางสื่อมวลชน

หัวใจของทฤษฎีสื่อมวลชนของประชาชน มีดังต่อไปนี้

1. ตอบสนองความต้องการ ความสนใจ ความปรารถนาที่ต่างกันของพลเมือง ผู้รับสารแต่ละคน ในชุมชนขนาดเล็กและชนกลุ่มน้อย ในด้านสิทธิการรับรู้และสิทธิในการสื่อสาร (right to know and right to communicate) โดยการให้พลเมืองแต่ละบุคคลและชนกลุ่มน้อยมีสิทธิที่จะใช้สื่อ สื่อข่าวสารและรับบริการจากการใช้สื่อนี้ได้ตามความต้องการ

2. เปิดโอกาสให้ผู้รับสารทุกระดับเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข่าวสาร ความคิดเห็นและการศึกษา รวมทั้งในการบริหารในรูปแบบที่เหมาะสม ซึ่งเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ส่งสารกับผู้รับสารมีบทบาทร่วมกันคือให้สิทธิในการสื่อสารและ ให้โอกาสกับประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมกับสื่อมวลชน

นอกจากนี้การมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตยของประชาชน ยังขึ้นอยู่กับเสรีภาพของสื่อมวลชนด้วยว่าจะเป็นตัวแทนของประชาชนได้มากน้อยเพียงใด ตามที่ พิกพ. ธงไชย (2546: 20) ได้เขียนบทความ เรื่องสื่อกับการพัฒนาประชาธิปไตยว่า การที่ประชาชนจะแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระเสรี ต้องมีสื่อกลางเพื่อถ่ายทอดความคิดนั้นออกสู่สาธารณะในวงกว้าง และมีกระบวนการยุติธรรมเป็นเกราะป้องกันสิทธิเสรีภาพดังกล่าว และกล่าวว่าสังคมประชาธิปไตยจะเติบโตขึ้นได้ จะต้องให้เกิดความเป็นอิสระทางความคิดของผู้คนในสังคม ไม่ใช่เฉพาะคนในองค์กรอิสระ และไม่ใช่กลุ่มทุนเท่านั้นระบบประชาธิปไตยก็จะพัฒนาไปอย่างเป็นประโยชน์กับประชาชนมากกว่ากลุ่มทุนและนักการเมือง ในสังคมประชาธิปไตย ความเห็นที่แตกต่างกันจะมีมาก โดยเฉพาะความเห็นที่เกี่ยวกับการพัฒนา สิ่งแวดล้อม และสิทธิมนุษยชน รวมทั้งสิทธิชุมชน สื่อต้องถามตนเองว่า จะให้พื้นที่ต่อความเห็นที่แตกต่างกันอย่างไร เพราะพื้นที่ในสื่อ เป็นตัวบอกถึงความเป็นประชาธิปไตยของสังคมนั้น

จากแนวคิดทฤษฎีดังกล่าวจึงสะท้อนถึงบทบาทของสื่อที่มีต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน แต่ประเด็นสำคัญที่อาจทำให้การเข้าร่วมเป็นไปอย่างไม่เต็มที่ หรืออาจจะมีคนบางกลุ่มในชุมชนเท่านั้นที่จะเข้าร่วม ยังมีเหตุผลอันเนื่องมาจากปัจจัยในด้านต่าง ๆ อีก ดังที่จะกล่าวในแนวคิดต่อไป

## แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

ในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ จำเป็นต้องมีส่วนร่วมด้วยกันหลายฝ่าย เพื่อให้การดำเนินงานขับเคลื่อนไปได้ โดยเฉพาะสื่อมวลชน ที่จะทำหน้าที่ในฐานะเป็นสื่อกลางเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน หรือระหว่างประชาชนกับประชาชน

ตามบทบัญญัติมาตรา 76 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ ระบุถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ” แต่ในความเป็นจริงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ยังมีปัญหาอุปสรรคมากมาย แม้ว่าจะมีการบัญญัติหลักการรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วก็ตาม โดยเฉพาะปัญหาทางสังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งปัญหาทางกฎหมายอันเกิดจากความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

### ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากเอกสารประกอบการสัมมนา โครงการศึกษาวิเคราะห์ความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พุทธศักราช 2547 ณ โรงแรมเชียงใหม่ ออคิด จังหวัดเชียงใหม่ ระบุว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ “การใช้อำนาจหรือกระบวนการในการใช้อำนาจของรัฐในทุกระดับนั้น จะต้องได้รับการรับรอง คุ้มครองและจัดสรรให้กับประชาชนทุกคนได้มีสิทธิและหนทาง เพื่อที่จะได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ ทั้งนี้ภายใต้ระเบียบและขั้นตอนที่เหมาะสมและพอเพียง”

อย่างไรก็ตามคำว่า “การมีส่วนร่วม” ได้มีผู้ให้ความหมายที่หลากหลายและมีความแตกต่างกันไป

องค์การสหประชาชาติ (united nations) สวภัทร ปุຍพันธ์ (2543: 22) ได้อธิบายถึงการมีส่วนร่วมในการพัฒนาว่า หมายถึง การที่ประชาชนทำให้เกิดกระบวนการและโครงสร้างที่ประชาชนสามารถที่จะแสดงออกซึ่งความต้องการของตนสามารถจัดลำดับ ความสำคัญของการเข้าร่วม และได้รับประโยชน์จากการพัฒนา

นอกจากนี้ ปรัชญา เวสาธน์ (2528: 3 - 4) ยังได้ขยายความการมีส่วนร่วมของประชาชนครอบคลุมประเด็น ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนครอบคลุมการสร้างโอกาส ที่เอื้อให้สมาชิกทุกคนของชุมชน และสังคม ได้ร่วมกิจกรรมซึ่งนำไปสู่และมีอิทธิพล ต่อกระบวนการพัฒนาและเอื้อให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน

2. การมีส่วนร่วมสะท้อนการเข้าไปเกี่ยวข้องโดยสมัครใจ และเป็นประชาธิปไตยในกรณีที่มีการเอื้อก่อให้เกิดความพยายามพัฒนา,การแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนา โดยเท่าเทียมกันและการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมาย กำหนดนโยบาย การวางแผนและการดำเนินการ โครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ ไม่ว่าจะระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับชาติ จะช่วยก่อให้เกิดความเชื่อมโยงสิ่งที่ประชาชนลงทุนลงแรงกับผลประโยชน์ที่ได้

#### หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากเอกสารประกอบการสัมมนา โครงการศึกษาวิเคราะห์ความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พุทธศักราช 2547 ณ โรงแรมเชียงใหม่ ออคิด จังหวัดเชียงใหม่ ระบุว่า หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้รับการรับรอง ได้แก่

##### 1. การมีส่วนร่วมในการรับรู้

- สิทธิได้รับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครอง ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น (มาตรา 58)

- สิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาต หรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น (มาตรา 59)

##### 2. การมีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็น

- เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และสื่อความหมายโดยวิธีอื่น ๆ (มาตรา 39)

- สิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (มาตรา 9)

##### 3. การมีส่วนร่วมในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่น

- สิทธิในการเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน (มาตรา 170 )

- สิทธิในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา 287)

4. การมีส่วนร่วมในการคิดและตัดสินใจ
  - สิทธิในการออกเสียงแสดงประชามติ (มาตรา 214)
  - สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 104 กับมาตรา 105)
  - สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 123 กับมาตรา 124)
5. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการของรัฐ
  - สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล และยั่งยืน (มาตรา 46)
6. การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ
  - สิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอัน สมควร (มาตรา 61)
  - สิทธิจะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการ ส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบ (มาตรา 62)
  - สิทธิในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 286)
  - สิทธิในการเสนอให้วุฒิสภาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดย ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน (มาตรา 304 )

#### รูปแบบของการมีส่วนร่วม (types of participation)

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527: 179) ได้กล่าวถึงรูปแบบของการมีส่วนร่วมว่า อาจ จำแนกได้ 3 ประการตามลักษณะการมีส่วนร่วมดังนี้

1. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง (direct participation) โดยผ่านองค์กรจัดตั้ง ของประชาชน (inclusive organization)
2. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางอ้อม (indirect participation) โดยผ่านองค์กร ผู้แทนของประชาชน (representative organization) เช่น กรรมการของกลุ่ม หรือชุมชน
3. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยการเปิดโอกาสให้ (open participation) โดยผ่าน องค์กรที่ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน (non-representative organization) เช่น สถาบันหรือหน่วยงาน ที่เชิญชวน หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเมื่อไรก็ได้ทุกเวลา

### ข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากเอกสารประกอบการสัมมนา โครงการศึกษาวิเคราะห์ความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พุทธศักราช 2547 ณ โรงแรมเชียงใหม่ ออคิด จังหวัดเชียงใหม่ ระบุถึงข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้

#### 1. สภาพทางสังคมและวัฒนธรรม

##### 1.1 ด้านประชาชน

- ขาดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ ทำให้ไม่สามารถเข้าไปมีบทบาทในการมีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ ได้
- ขาดความกระตือรือร้น/ความสนใจในการมีส่วนร่วม เพราะคิดว่าไม่ใช่เรื่องของตน
- ความเกรงกลัวอิทธิพล

##### 1.2 ด้านรัฐ

- เจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนขาดความเข้าใจในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนและไม่ให้ความสำคัญและสนับสนุน
- ระบบราชการที่ขาดกระบวนการตรวจสอบ โดยเฉพาะการตรวจสอบจากภาคประชาชน ข้อมูลต่าง ๆ ในการตัดสินใจจะอยู่กับฝ่ายรัฐและไม่เปิดเผยแก่ประชาชน

1.3 ด้านฝ่ายการเมือง ซึ่งขาดนโยบายที่ชัดเจนและเหมาะสม ที่จะสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ตามพรรคการเมืองมากกว่าทำหน้าที่ตามความต้องการของประชาชน ขณะเดียวกัน “นักการเมือง” ยังไม่ได้ผลักดันให้รัฐบาลดำเนินการตามรัฐธรรมนูญมาตรา 76 นอกจากนั้นในการจัดสรรงบประมาณให้องค์กรภาคประชาชนยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และปัญหาที่สำคัญคือฝ่ายการเมืองมักแทรกแซงการดำเนินงานขององค์กรอิสระทั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ สนับสนุนและคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชน

#### 2. ปัญหาในทางกฎหมาย

ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับความหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน แม้ว่าสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นสิ่งที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน แต่คำว่ามีส่วนร่วมของประชาชน ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ยังไม่ชัดเจนว่าประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในเรื่องใด หรือโดยวิธีการใดได้บ้าง

2.1 กฎหมายบางฉบับไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เนื่องจากฝ่ายรัฐมักจะบิดเบือนกระบวนการตามกฎหมายออกไป หรือไม่จริงใจในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

2.2 กฎหมายการมีส่วนร่วมหลายฉบับยังไม่ได้ประกาศใช้

2.3 กฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนยังกระจัดกระจาย ทั้งนี้ เพราะยังขาดหลักเกณฑ์กลางที่กำหนดรูปแบบและวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน

ปัจจัยที่จะเข้ามามีส่วนกำหนดระดับความมากน้อยของการมีส่วนร่วมนั้น นอกจากจะมีข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ แล้วยังขึ้นอยู่กับ องค์ประกอบการสื่อสารว่าสื่อมวลชนได้เปิดให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับใด โดยเฉพาะการเปิดพื้นที่ให้กับประชาชน ในการแสดงความคิดเห็น ร้องเรียน เสนอแนะนโยบายในการพัฒนาจังหวัด เนื่องจากโอกาสที่คนส่วนใหญ่จะได้เข้ามาเป็นผู้ส่งสารมีจำกัดและยังไม่ทั่วถึง เนื้อหาที่สื่อมวลชนนำเสนอส่วนใหญ่ยังคงเป็น “วาระแห่งชาติ” ทำให้โอกาสที่ประเด็นท้องถิ่นจะได้เข้าไปเป็นเนื้อหาในสื่อมวลชนยังมีอยู่น้อย

ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจไม่น้อยว่าสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ ในจังหวัดเชียงใหม่ มีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการเปิดพื้นที่เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และมีปัญหาอุปสรรคใดที่ทำให้สื่อมวลชนยังไม่สามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ ขณะเดียวกันปัญหาอันเกิดจากประชาชนเองก็มีส่วนสำคัญเช่นเดียวกัน

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเกี่ยวกับบทบาทของสื่อมวลชนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะการรับฟังเสียงของประชาชนและสะท้อนความคิดเห็นเรื่องเหล่านั้น ไปสู่ผู้เกี่ยวข้องที่จะนำไปสู่การพัฒนาจังหวัดตามการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการนั้น ยังมีผู้ศึกษาวิจัยไม่มากนัก แต่ทั้งนี้ก็ได้มีงานวิจัยหลายชิ้นที่มีข้อสรุปถึงบทบาทของสื่อว่าควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม

ดังที่ กาญจนา แก้วเทพ และคณะ (2543: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ระบบการสื่อสารเพื่อชุมชน เพื่อประมวลผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการสื่อสารเพื่อการพัฒนาเน้นหนักชุมชนชนบทไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การแสวงหากรอบแนวคิดใหม่ด้านการสื่อสารเพื่อพัฒนา โดยมุ่งเน้นการสื่อสารแบบมีส่วนร่วม ของประชาชน และเสนอแนะหัวข้อ/ประเด็นเรื่องการสื่อสารเพื่อชุมชนที่ควรทำวิจัยต่อไปในอนาคต

ซึ่งผลการศึกษา สรุปว่า ในช่วงระยะเวลา 2 ทศวรรษที่ผ่านมา (พ.ศ. 2520 – 2540) แม้จะมีผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อดังกล่าวอยู่เป็นจำนวนมาก แต่น่าจะมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า มีการเปิดสอนระดับปริญญาโท ซึ่งจำเป็นต้องทำวิจัยเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา อย่างไรก็ตาม ภาพรวมของงานวิจัย พบว่า งานวิจัยที่ศึกษาสื่อทุกประเภทรวม ๆ กัน คือ สื่อบุคคล สื่อเฉพาะกิจ สื่อมวลชน และสื่อพื้นบ้าน มีปริมาณมากกว่าการศึกษาสื่อประเภทหนึ่งประเภทใดอย่าง เฉพาะเจาะจงลงไป และสื่อยังมีขนาดเล็กก็ยังมีบทบาทในการพัฒนาได้มากขึ้นเท่านั้น นอกจากนี้ ในการศึกษาผลงานวิจัย พบว่ากรอบแนวคิดเรื่องบทบาทหน้าที่ของสื่อที่ถูกนำมาใช้ในการ วิเคราะห์นั้น มักจะยังจำกัดอยู่ภายใต้ทฤษฎี Social Functionalism คือ ทฤษฎีที่พิจารณาว่า สื่อจะ ช่วยสังคมได้อย่างไร และมักมีการเลือกใช้แค่แนวคิดของ H. Lasswell ที่ระบุหน้าที่เอาไว้เพียง 4 หน้าที่คือ ติดตามข่าวสาร ให้ความรู้ ถ่ายทอดมรดก ให้ความบันเทิง ซึ่งในอนาคตรวมมีการ ขยายกรอบแนวคิดเรื่องบทบาทหน้าที่ของสื่อให้กว้างขึ้น เช่น สื่อจะต้องเล่นบทบาทเป็นช่องทาง ถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารทั้งหมดให้ประชาชนได้รับรู้การวางแผนงานของรัฐ เพื่อให้เป็นไปตาม วิสัยทัศน์ของ พรบ. ข่าวดสารของทางราชการ ปี 2540 ที่ว่า รัฐรู้อะไร ประชาชนรู้เรื่องนั้นด้วย สื่อ ต้องเป็นช่องทางรับฟังเสียงสะท้อน (feedback) ของประชาชน สื่อต้องเล่นบทบาทเป็น “ตลาดเสรี ทางความคิด” (platform/forum) และที่สำคัญคือความคิดเห็นของประชาชน สื่อต้องเป็นกลไกใน การเร่งกระบวนการพบปะแสดงความคิดเห็น รับฟังข้อเสนอแนะ และติดตามผลกระบวนการ ดัดสินใจ และสื่อจะเป็นช่องทางรวบรวมความต้องการรวมทั้งวิถีแก้ไขปัญหของประชาชน นำเสนอไปยังหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

รุจิรา สุภาษา (2542: บทคัดย่อ) วิจัยเรื่อง การสร้างสื่อแบบมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนา ความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อมขององค์กรพัฒนาเอกชน งานวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาประเภทสื่อที่เปิดโอกาสให้ ประชาชนเข้าร่วมในการสร้างสื่อได้ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการผลิตสื่อ รวมถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องต่อการเลือกสื่อ และการมีส่วนร่วมในระดับต่าง ๆ โดยเลือกกรณีศึกษาเป็น องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) จำนวน 9 องค์กร โดยใช้วิธีวิจัยแบบการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกและ การเข้าไปสังเกตแบบมีส่วนร่วม ประกอบกับ ข้อมูลจากเอกสารและสื่อขององค์กรพัฒนาเอกชน

ผลการวิจัยปรากฏว่าองค์กรพัฒนาเอกชนได้เลือกใช้สื่อทั้ง 4 ประเภท คือ สื่อ บุคคล สื่อเฉพาะกิจ สื่อมวลชนและสื่อประเพณี แต่จะมีการใช้สื่อบุคคลและสื่อเฉพาะกิจมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ สื่อมวลชน และสื่อประเพณี ซึ่งปัจจัยในการเลือกใช้สื่อก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้าน องค์กร, ด้านสาร, ด้านสื่อ และด้านผู้รับสาร การเข้าร่วมของประชาชนในกระบวนการสร้างสื่อ ประกอบด้วย 3 ระดับการเข้าร่วมคือ ระดับผู้รับสาร ระดับผู้ผลิต และระดับผู้วางแผน ซึ่งจาก ผลการวิจัยพบว่าการเข้าร่วมระดับ ผู้รับสารในรูปแบบของการแสดงความคิดเห็นมากที่สุด ส่วน

การเข้าร่วมระดับผู้ผลิต กลุ่มเป้าหมายเข้าร่วมในขั้นตอนก่อนการผลิตมากที่สุดในบทบาทของการเป็นผู้ให้ข้อมูลและการช่วยกำหนดประเด็นการนำเสนอ ในส่วนของขั้นตอนการผลิต ประชาชนได้เข้าร่วมเป็นนักแสดงหรือ เป็นผู้ใช้สื่อ และในส่วนของขั้นตอนหลังการผลิต ประชาชนมีส่วนร่วมเฉพาะการประเมินผลและ การช่วยนำสื่อไปเผยแพร่เท่านั้น และการมีส่วนร่วมระดับสูงสุดคือระดับผู้วางแผน มีปรากฏเพียง 2 องค์กรเท่านั้น จากจำนวนทั้งหมด 9 องค์กร ผลการวิจัยนี้นำไปสู่ข้อสรุปที่ว่า ยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้น โอกาสในการเข้าร่วมของประชาชนก็จะยิ่งน้อยลง

ศิริชัย ศิริกาเยะ (2525: บทคัดย่อ) วิจัยเรื่อง สื่อมวลชนเพื่อการพัฒนาเขตเมืองปนชนบท โดยมุ่งศึกษาพฤติกรรมการเปิดรับต่อสื่อมวลชนของประชาชนในเขตเมืองปนชนบท และศึกษาถึงหน้าที่ของสื่อมวลชนที่มีต่อการพัฒนาประเทศ

ผลการวิจัยสรุปว่า ความมากน้อยของการเปิดรับต่อสื่อมวลชนขึ้นอยู่กับความแตกต่างของค่านิยมสมัยใหม่ ระดับการศึกษาอาชีพ ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองและระดับสถานภาพทางเศรษฐกิจ และสื่อมวลชนแต่ละประเภททำหน้าที่ของตนต่อการพัฒนาประเทศไม่เท่าเทียมกัน รวมทั้งหากสื่อมวลชนไม่ทำหน้าที่ในการพัฒนาประเทศ การสื่อสารในรูปแบบอื่นจะเข้ามาแทนที่สื่อมวลชน

นริศรา บัวขาว (2541: บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง บทบาทของข่าวท้องถิ่นที่นำเสนอผ่านสื่อมวลชนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหาของข่าวท้องถิ่นที่นำเสนอทางสื่อมวลชนประเภทโทรทัศน์ จำนวน 1 รายการ วิทยู จำนวน 3 รายการ และหนังสือพิมพ์ จำนวน 8 ฉบับ พร้อมทั้งใช้วิธีการสัมภาษณ์ ผู้บริหารขององค์กรที่ผลิตข่าวท้องถิ่นเพื่อเป็นข้อมูลประกอบในการวิเคราะห์

ผลการวิจัยพบว่า สื่อท้องถิ่นทุกประเภทมีเนื้อหาของข่าวที่สะท้อนบทบาทตามแนวคิดของสื่อมวลชนท้องถิ่นทั้ง 3 ประการ คือ บทบาทในการพัฒนา บทบาทในการรักษาเอกลักษณ์และความสามัคคี และบทบาทในการส่งเสริมประชาธิปไตย นอกจากนี้ ยังพบว่าสื่อท้องถิ่นทุกประเภทมีเนื้อหาของข่าวที่สะท้อนบทบาทในการประชาสัมพันธ์เพิ่มเติมอีกประการหนึ่ง โดยในสื่อโทรทัศน์และวิทยุนำเสนอข่าวประชาสัมพันธ์ให้กับรัฐเพียงอย่างเดียว ในขณะที่สื่อหนังสือพิมพ์นำเสนอข่าวประชาสัมพันธ์ให้กับรัฐ และธุรกิจในพื้นที่ ส่วนการให้ความสำคัญกับบทบาทของข่าวนั้น พบว่า สื่อท้องถิ่นส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับข่าวที่มีบทบาทในการพัฒนา โดยมุ่งเน้นการพัฒนา ในด้านเศรษฐกิจ และการให้ข้อมูลข่าวสารและการเตือนภัยเป็นหลัก อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาบทบาทในการประชาสัมพันธ์พบว่า สื่อท้องถิ่นส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับข่าวที่มีบทบาทดังกล่าว มากกว่าบทบาทในการพัฒนา ด้านสังคม การศึกษาและสาธารณสุข และยิ่งมากกว่าบทบาทในการรักษาเอกลักษณ์และความสามัคคี รวมถึงบทบาทในการส่งเสริม

ประชาธิปไตยอีกด้วย แม้ว่าสื่อท้องถิ่นแต่ละรายการ/ฉบับ จะให้น้ำหนักความสำคัญกับเนื้อหาของข่าวที่สะท้อนบทบาทในด้านต่าง ๆ แตกต่างกันไป แต่แหล่งข่าวที่สื่อท้องถิ่นทุก ประเภทให้ความสำคัญมากที่สุดเหมือนกันคือ แหล่งข่าวที่เป็นบุคคลหรือหน่วยงาน ในสังกัดของรัฐ ดังนั้นแบบแผนการสื่อสารในสื่อท้องถิ่นจึงมีลักษณะที่ถูกกำหนด ทิศทางมาจากภาครัฐเป็นหลัก อย่างไรก็ตามลักษณะการสื่อสารที่ถูกกำหนดทิศทางมาจากภาคประชาชนก็ปรากฏให้เห็นอยู่บ้างในสื่อวิทยุบางรายการ และหนังสือพิมพ์บางฉบับ ปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดบทบาทของข่าวท้องถิ่นที่นำเสนอในสื่อท้องถิ่นแต่ละ รายการ/ฉบับ มาจากปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจ เช่น นโยบายในการบริหารงาน อิทธิพลท้องถิ่น แหล่งเงินทุนและบุคลากร เป็นต้น ส่วนปัจจัยด้านโครงสร้างความเป็นเจ้าของสื่อที่แตกต่างกันระหว่างสื่อของรัฐ ซึ่งได้แก่ โทรทัศน์และวิทยุ กับสื่อขององค์กรเอกชน ซึ่งได้แก่ หนังสือพิมพ์ กลับเป็นปัจจัยที่ดูเหมือนจะไม่มีผลต่อการกำหนดบทบาทของข่าวท้องถิ่นเท่าใดนัก

สุภัทสรุ หอมดอก (2545: บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง บทบาทของสื่อมวลชนในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น

ผลการวิจัยพบว่า การรับข่าวสารของประชาชนส่วนใหญ่รับจากวิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ ดังนั้นสื่อมวลชนทั้งสามสาขา จึงมีบทบาทอย่างสูงในการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร การให้ความรู้ โดยสื่อมวลชนควรเปิดเวทีรับความคิดเห็นของประชาชนและเวทีของสื่อมวลชนด้วยกันเอง เพื่อการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและคอยดูแลตรวจสอบซึ่งกันและกัน

อดิศักดิ์ ศรีสม (2543: บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง สื่อมวลชนไทยกับกระบวนการสร้างสาธารณชน

ผลการวิจัยพบว่า ในกระบวนการสร้างสาธารณชนของสื่อมวลชนไทย มีทั้งหมด 4 ขั้นตอน คือ ขั้นการคัดเลือกเหตุการณ์เพื่อรายงาน ขั้นการรายงาน ขั้นการคัดเลือกความคิดของสาธารณชน และขั้นการรวบรวมความคิดเห็นเสนอต่อฝ่ายปกครอง โดยสื่อมวลชนไทยแต่ละประเภทมีปัจจัยที่ทำให้มีกระบวนการสร้างสาธารณชนแตกต่างกันไป ได้แก่ ลักษณะความเป็นเจ้าของสื่อมวลชน นโยบายขององค์กรผู้ผลิต ทักษะส่วนตัวของผู้ดำเนินรายการ ปัจจัยทางธุรกิจ และความรู้ความเข้าใจของเจ้าของรายการในความสำคัญของกระบวนการสร้างสาธารณชน ซึ่งอิทธิพลของสื่อมวลชนไทยต่อกระบวนการสร้างสาธารณชน พบว่าไม่มีสื่อมวลชนประเภทใดที่มีบทบาทสมบูรณ์ในแต่ละขั้นของกระบวนการสร้างสาธารณชน สื่อมวลชนไทยจึงไม่มีอิทธิพลในการสร้างสาธารณชนให้เกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์ และไม่สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาจากฝ่ายปกครองให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

วรัชนี วงศ์วรรณ (2534: บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่องแนวโน้มหนังสือพิมพ์ไทยใน ทศวรรษหน้า (พ.ศ. 2535 - 2544) โดยศึกษาถึงทิศทางและนโยบายของหนังสือพิมพ์ไทย เนื้อหา ของหนังสือพิมพ์ไทย สิทธิ เสรีภาพ และความรับผิดชอบ ของหนังสือพิมพ์ไทย

ผลการศึกษา พบว่า 1) แนวโน้มด้านทิศทางและนโยบายของหนังสือพิมพ์ไทย จะ ขึ้นอยู่กับความก้าวหน้าของระบบการสื่อสาร ทุนประกอบการของหนังสือพิมพ์ การศึกษาของ ประชาชน คุณภาพของผู้ประกอบวิชาชีพเสรีภาพของการเสนอข่าว สาร ความก้าวหน้าของ เทคโนโลยีการผลิตเจ้าของหนังสือพิมพ์การแข่งขัน ทางธุรกิจ สภาพทางการเมืองและสังคม การ บริหารงานของรัฐบาล ทิศทาง และนโยบายของ สื่อสารมวลชนแขนงอื่น ๆ ความก้าวหน้าของ เทคโนโลยี การผลิต ระบบการบริหารงานของหนังสือพิมพ์ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหนังสือพิมพ์ กระแสข่าว วัฒนธรรมและค่านิยมของประชาชนและทุนผู้ลงโฆษณา 2) แนวโน้มด้านเนื้อหาของ หนังสือพิมพ์ไทย จะออกมาในลักษณะ ของการเสนอเนื้อหาทุก ๆ ด้านในฉบับ ขณะเดียวกันก็จะมี หนังสือพิมพ์ที่เสนอ เนื้อหาเฉพาะด้านออกมา 3) แนวโน้มด้านสิทธิ เสรีภาพและความรับผิดชอบ ของหนังสือพิมพ์ไทย จะมีสิทธิ เสรีภาพ และความรับผิดชอบมากขึ้น เนื่องจากระบบการสื่อสารที่ ทันสมัยทำให้เกิดกระแสความตื่นตัวในเรื่องสิทธิ เสรีภาพ ลักษณะของสังคมข่าวสาร ทำให้การ ไหลเวียนของข่าวสารเป็นไปอย่างกว้างขวาง ผู้รับสารสามารถมีปฏิกิริยาสะท้อนกลับต่อเรื่องต่าง ๆ ได้ทันที ผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์เป็นผู้ที่มีความรู้และมีการศึกษาสูงขึ้น เข้าใจบทบาทและ หน้าที่ของตนเองมากขึ้น

ทิวพร แสนเมืองชิน (2543: บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง การสื่อสารแบบมีส่วนร่วม ของประชาชนโดยผ่านรายการวิทยุชุมชน สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยจังหวัด นครราชสีมา

ผลการศึกษาวิจัยนี้ พบว่าแนวคิดของรายการวิทยุชุมชน สถานีวิทยุกระจายเสียง แห่ง ประเทศไทยจังหวัดนครราชสีมาเกิดจากนโยบายกรมประชาสัมพันธ์ ที่ให้สถานีวิทยุใน ท้องถิ่น ดำเนินโครงการนำร่องรายการวิทยุชุมชน เพื่อตอบสนองนโยบายรัฐคือรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และนโยบายรัฐบาล ในส่วนของโครงสร้างการดำเนินงาน ในส่วนการ ดำเนินงานวิทยุชุมชนพบว่าประชาชนเข้าถึงสื่อ ในลักษณะติดตามรับฟังด้วยเห็นประโยชน์ของ รายการต่อการดำเนินชีวิต การแจ้งข่าวสาร การแสดงความคิดเห็น ร้องทุกข์ และการเข้าไปมีส่วน ร่วมในการผลิตรายการและวางแผน ส่วนการบริหารจัดการด้วยตนเอง ของประชาชนในการ ดำเนินงานรายการวิทยุชุมชนยังไม่สามารถทำได้

สวภัทร ปุยพันธ์ (2543: บทคัดย่อ) วิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหของ ประชาชนในกรุงเทพมหานคร ศึกษาเฉพาะกรณี สถานีวิทยุชุมชนร่วมด้วยช่วยกัน

ผลการศึกษาพบว่า แรงจูงใจที่มีผลต่อระดับการมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาในรายการร่วมด้วยช่วยกัน ได้แก่ ความต้องการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสังคม ความต้องการช่วยเหลือในเพื่อนมนุษย์ และความต้องการใช้เวลาว่าง ความรู้และความชำนาญให้เป็นประโยชน์ต่อสังคม โดยเฉพาะการตอบสนองต่อระดับแรงขับเคลื่อนทางจิตวิทยา อันได้แก่ ความต้องการความภาคภูมิใจแก่ตนเองและวงศ์ตระกูล

ฉัตรวรรณ วรานิษฐ์กุล (2536: บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง การสื่อสารแบบมีส่วนร่วมในรายการวิทยุเพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรใน กรุงเทพมหานคร : กรณีศึกษา สถานีวิทยุ จส. เอฟ. เอ็ม. 100 เมกะเฮิร์ต

ผลของการวิจัยพบว่า กระบวนการสื่อสารแบบมีส่วนร่วมของรายการ จส.100 เกิดจากองค์กรผู้ร่วมผลิต 3 ฝ่าย คือ เจ้าหน้าที่บริษัท แปซิฟิกรอร์ปอเรชั่น จำกัด เจ้าหน้าที่ตำรวจศูนย์ควบคุมการจราจร (บก. 02) และ ประชาชนผู้ใช้รถใช้ถนน ซึ่งต่างฝ่ายต่างผลักดันเปลี่ยนแปลงบทบาทในฐานะเป็นผู้รายงานข่าวแหล่งข่าวและผู้รับสาร สลับเปลี่ยนกันไป จนกระทั่งเกิดความเข้าใจ และสนองวัตถุประสงค์ร่วมกัน สำหรับผลสืบเนื่องของรายการ จส. 100 เป็นผลดีต่อสังคมกรุงเทพฯ โดยรวม ในด้านการยอมรับ และเตรียมใจกับสภาพการจราจรที่ต้องเผชิญร่วมกัน เป็นการผ่อนคลายความเครียด นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้ ประชาชนได้ใช้รายการเป็นเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และเสนอแนะแนวทางที่คาดว่าสังคมควรจะปฏิบัติร่วมกัน

### ภาคสรุป

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่าการสื่อสารได้เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ในฐานะที่เป็นเครื่องมือสนับสนุนการพัฒนา โดยเฉพาะบทบาทของสื่อมวลชนที่มีต่อการพัฒนาประเทศ และสิ่งสำคัญที่จะนำไปสู่กระบวนการพัฒนาอย่างสมบูรณ์แบบก็คือการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย เพราะจะทำให้เกิดพลังและแรงขับเคลื่อนในการพัฒนา

ดังนั้นการนำแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการมาใช้ ก็เพื่ออธิบายถึงภาพรวมของการบริหารประเทศว่าจำเป็นต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย

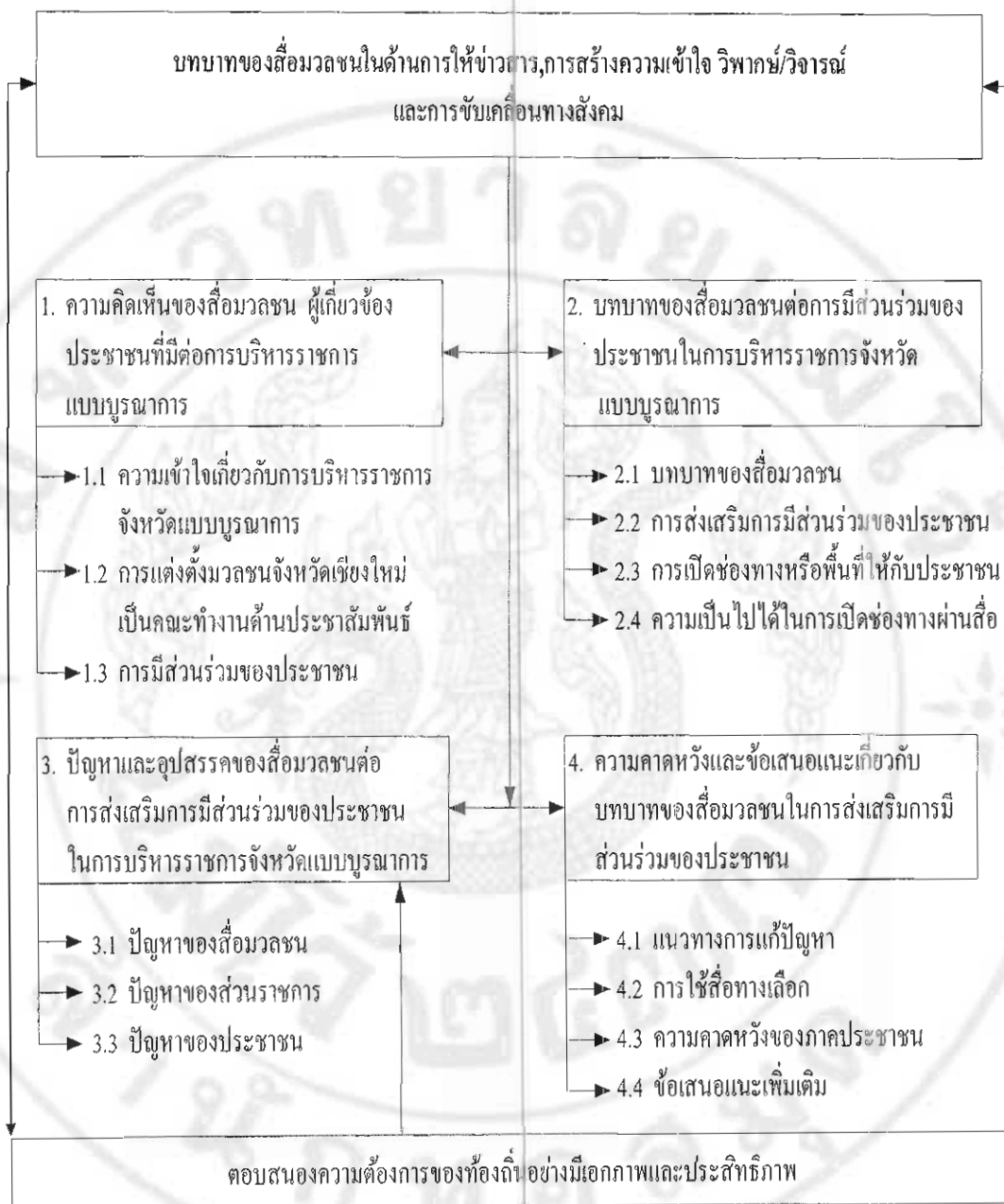
สำหรับแนวคิดบทบาทและหน้าที่ของสื่อมวลชนนั้นผู้วิจัยนำมาใช้อธิบายถึงบทบาทและหน้าที่ของสื่อมวลชน ซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ เช่นเดียวกับทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่ของสื่อมวลชนที่อธิบายถึงภาระหน้าที่ของสื่อมวลชนที่มีต่อสังคม โดยเฉพาะการเปิดพื้นที่หรือช่องทางให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

นอกจากนี้สื่อมวลชนยังมีบทบาทสำคัญต่อการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจและทัศนคติที่ดีเพื่อให้เกิดการพัฒนาจังหวัดโดยการมีส่วนร่วมจากหลาย ๆ ฝ่าย ตามทฤษฎีสื่อมวลชนของประชาชนและแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม เนื่องจากสื่อมวลชนและประชาชน จำเป็นที่จะต้องได้รับความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดอย่างลึกซึ้งก่อนที่จะตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมทางใดทางหนึ่ง เช่นการมีส่วนร่วมโดยตรงเมื่อมีกิจกรรมใด ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หรือการมีส่วนร่วมผ่านทางสื่อมวลชน

ทั้งนี้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ผู้วิจัยต้องการศึกษาว่าสื่อมวลชนมีความคิดเห็นต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการอย่างไร และมีบทบาทต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการจังหวัดอย่างไร ในรูปแบบใด รวมถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น เพื่อนำผลสรุปที่ได้นำเสนอต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ในการปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลงวิธีการดำเนินงานให้มีสอดคล้อง เหมาะสมต่อการพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ ต่อไป

จากการตรวจสอบเอกสารดังกล่าวสามารถสรุปเป็นกรอบแนวความคิดในการวิจัย ได้ดังนี้ (ภาพ 4)

### กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพ 4 กรอบแนวคิดการวิจัย

### บทที่ 3

#### วิธีการวิจัย

ในการศึกษาปัญหาพิเศษเรื่อง “บทบาทของสื่อมวลชนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน กรณีศึกษาการบริหารราชการแบบชี้อิโของจังหวัดเชียงใหม่” เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะจง (focused interview) สื่อมวลชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง ต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแบบบูรณาการ

#### สถานที่ดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ จะดำเนินการวิจัยกับสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้อง ในจังหวัดเชียงใหม่

#### ประชากรที่ใช้ในการศึกษาและกลุ่มตัวอย่าง

##### ประชากร

ประชากรในการวิจัยครั้งนี้แบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม กลุ่มแรกคือกลุ่มสื่อมวลชนสาขาวิทยุ กลุ่มสื่อมวลชนสาขาโทรทัศน์ กลุ่มสื่อมวลชนสาขานั่งสื่อพิมพ์ กลุ่มข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และกลุ่มประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

##### กลุ่มตัวอย่าง

ผู้วิจัยได้เลือกกลุ่มบุคคลโดยวิธีเฉพาะเจาะจงเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา โดยเลือกจากตำแหน่งหน้าที่ และบทบาทของการทำหน้าที่การดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ รวมบุคคลที่จะทำการศึกษา จำนวน 22 คน

1. กลุ่มสื่อมวลชนสาขาวิทยุในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 5 คน โดยเลือกจากผู้จัดรายการข่าวที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ
2. กลุ่มสื่อมวลชนสาขาโทรทัศน์ในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 5 สถานี โดยเลือกสัมภาษณ์หัวหน้าศูนย์ข่าวช่อง 3 ช่อง 5 ช่อง 7 ช่อง 9 และช่อง 11 ประจำจังหวัดเชียงใหม่

3. กลุ่มสื่อมวลชนสาขาหนังสือพิมพ์ในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 4 คน โดยเลือก สัมภาษณ์จากบรรณาธิการของหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วย หนังสือพิมพ์ ไทยนิวส์ หนังสือพิมพ์เชียงใหม่นิวส์ หนังสือพิมพ์พลเมืองเหนือ และหนังสือพิมพ์ภาคเหนือ

4. กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ได้แก่ ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่จำนวน 2 คน คือ ประธานคณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์และหัวหน้า สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดเชียงใหม่

5. กลุ่มประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ได้แก่ นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ 2 คน นักวิชาการด้านสื่อสารมวลชน 2 คน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือองค์กรภาคประชาชน 2 คน รวม 6 คน

#### การเก็บรวบรวมข้อมูล

การดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล แบ่งออกเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

1. ข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร เป็นการศึกษาค้นคว้า และรวบรวมแนวความคิด ข้อมูลต่าง ๆ จากหนังสือ ตำรา เอกสาร สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของสื่อมวลชนเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

2. ข้อมูลจากการวิจัยภาคสนาม เป็นการศึกษาค้นคว้า ด้วยวิธีการเก็บรวบรวม ข้อมูลโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์ (interview method) จากกลุ่มตัวอย่างที่ได้กำหนดไว้ ทั้ง 5 กลุ่ม เป็นการสัมภาษณ์เจาะลึก ซึ่งมีผู้วิจัยเป็นผู้สัมภาษณ์และผู้ช่วยนักวิจัย 1 คน เป็นผู้จัดบันทึกสาระสำคัญ ของการสัมภาษณ์และบันทึกภาพผู้ให้สัมภาษณ์

#### เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัย “บทบาทของสื่อมวลชนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน กรณีศึกษาการบริหารราชการแบบซื่อโอของจังหวัดเชียงใหม่” มีเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยดังนี้

1. ผู้วิจัย เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยอาศัยการสัมภาษณ์ เจาะลึก ผู้วิจัยจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุด นอกจากนี้ยังมีผู้ช่วยนักวิจัย 1 คน เป็นผู้จัดบันทึก สาระสำคัญของการสัมภาษณ์และบันทึกภาพผู้ให้สัมภาษณ์

2. เครื่องบันทึกเสียง
3. แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (structured interview) ซึ่งผู้วิจัยได้ตั้งกรอบประเด็นคำถามแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้

1. ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์ สอบถามเกี่ยวกับ
  - ก. ชื่อ-สกุล ผู้ให้สัมภาษณ์
  - ข. เพศ
  - ค. อายุ
  - ง. ระดับการศึกษา
  - จ. ตำแหน่งงานปัจจุบัน
  - ฉ. ประสบการณ์ในการทำงาน
2. เป็นส่วนข้อคำถามสื่อมวลชนตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา โดยเป็นคำถามปลายเปิดทั้งหมดเกี่ยวกับความคิดเห็นต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และบทบาทของสื่อมวลชนเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งจะนำคำตอบที่ได้มาวิเคราะห์ผลการศึกษาวิจัย 3 ประการ คือ
  - 2.1 ความคิดเห็นของสื่อมวลชนต่อการบริหารราชการแบบบูรณาการ
  - 2.2 บทบาทของสื่อมวลชนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ
  - 2.3 ปัญหาและอุปสรรค ของสื่อมวลชนต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขและปรับปรุงบทบาทของสื่อมวลชนต่อไป
3. เป็นส่วนข้อคำถามของข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ โดยเป็นคำถามปลายเปิดได้แก่
  - 3.1 นโยบายของภาครัฐที่ให้สื่อมวลชนเข้าร่วมในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ
  - 3.2 ความคาดหวังต่อการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนจังหวัดเชียงใหม่
  - 3.3 ความคาดหวังต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนตามเป้าหมายที่วางไว้
4. เป็นส่วนข้อคำถามของประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่
  - 4.1 ความคิดเห็นต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ
  - 4.2 ความคาดหวังต่อการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนจังหวัดเชียงใหม่

### 4.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

#### การทดสอบเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การทดสอบเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์ เพื่อทดสอบความเที่ยงตรง (validity)

การทดสอบความเที่ยงตรง (validity) ของแบบสัมภาษณ์

ผู้วิจัยใช้วิธี Face Validity คือให้ผู้เชี่ยวชาญและผู้เกี่ยวข้องทางด้านการสื่อสารมวลชน จำนวน 3 ท่าน ได้แก่ ประธานคณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หัวหน้าสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดเชียงใหม่ และประธานกรรมการที่ปรึกษา เป็นผู้พิจารณาตรวจสอบความสอดคล้อง ความสมบูรณ์ด้านเนื้อหา และภาษาที่ใช้ของแบบสัมภาษณ์ เพื่อให้ครอบคลุมในทุกประเด็นที่จะศึกษา

#### วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

เนื่องจากการวิจัยเชิงคุณภาพ ในการวิเคราะห์ข้อมูลผู้วิจัยจึงดำเนินการควบคู่ไปกับการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยเปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างของข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่ได้ ซึ่งหลังจากเก็บข้อมูลเสร็จสิ้นในแต่ละครั้ง ผู้วิจัยได้ถอดเทปสัมภาษณ์ และพิมพ์ประเด็นที่ได้มาตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย จากนั้นจึงได้ทำการตามแนวทางดังนี้

1. วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากเอกสารมาผนวกกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์จากกลุ่มสื่อมวลชนและกลุ่มที่เกี่ยวข้องรวม 22 คนมาทำการวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา (descriptive statistics)

2. วิธีการนำเสนอข้อมูล ที่ได้จากการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยใช้การนำเสนอในรูปแบบที่เหมาะสมกับเหตุผลและลักษณะความเห็นที่ได้จากกลุ่มตัวอย่าง เพื่อให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยดังนี้

2.1 นำเสนอความคิดเห็นในแต่ละประเด็นของกลุ่มตัวอย่างทั้ง 5 กลุ่ม เพื่อพิจารณาว่ามีความสอดคล้องหรือแตกต่างกันชัดเจนหรือไม่

2.2 ใช้การประมวลความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างทั้ง 5 กลุ่มในภาพรวมเพื่อนำมาสรุปผลการวิจัย

## บทที่ 4

### ผลการวิจัยและวิจารณ์

ในการศึกษาปัญหาพิเศษเรื่อง “บทบาทของสื่อมวลชนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน กรณีศึกษาการบริหารราชการแบบซีอีโอของจังหวัดเชียงใหม่” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา

1. ความคิดเห็นของสื่อมวลชนที่มีต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ
2. บทบาทของสื่อมวลชนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ
3. ปัญหาและอุปสรรคของสื่อมวลชนต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ
4. ความคาดหวังและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของสื่อมวลชนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำหรับการนำเสนอผลการวิจัยในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้แบ่งออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้  
ตอนที่ 1 ความคิดเห็นของสื่อมวลชนที่มีต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

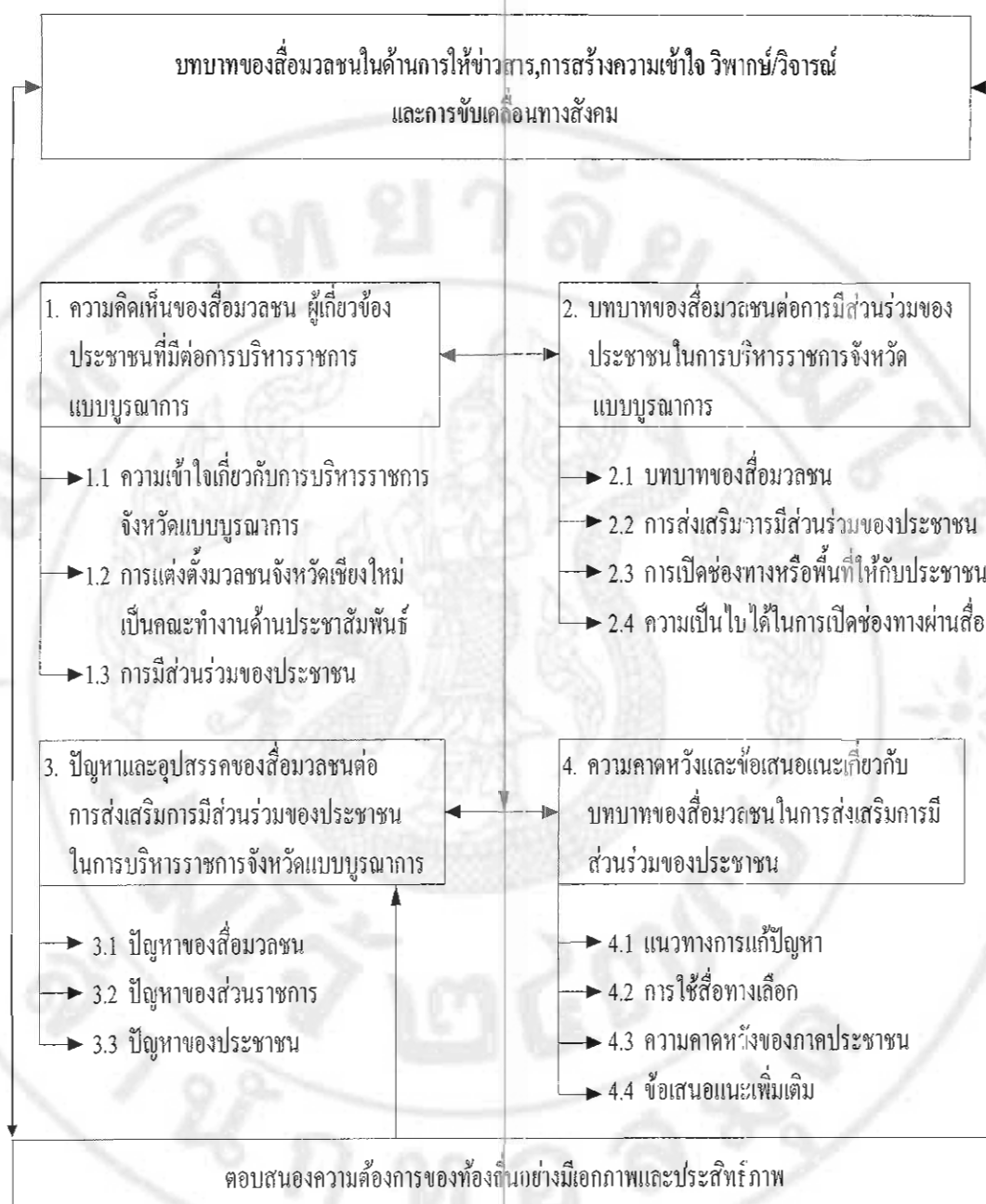
ตอนที่ 2 บทบาทของสื่อมวลชนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

ตอนที่ 3 ปัญหาและอุปสรรค ของสื่อมวลชนต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

ตอนที่ 4 ความคาดหวังและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของสื่อมวลชนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

และเพื่อให้สามารถสร้างความเข้าใจได้ง่ายขึ้น ผู้วิจัยได้เขียนผังอภิปรายผลการวิจัยไว้ดังนี้

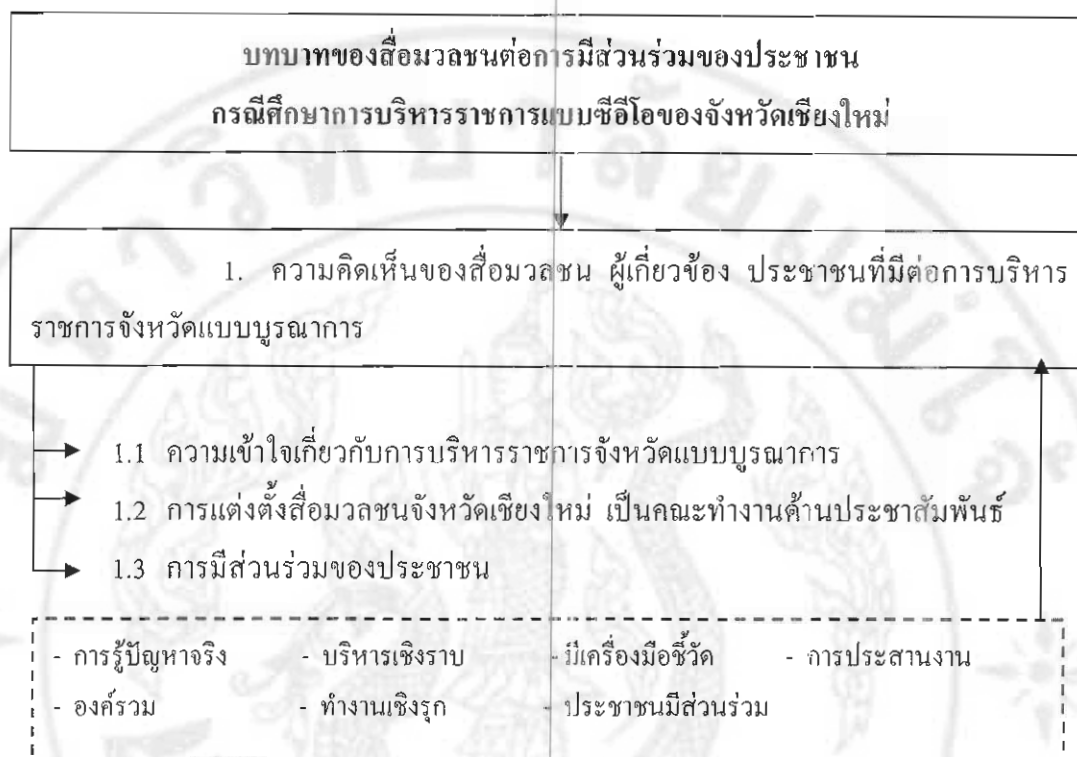
### ผังอภิปรายผลการวิจัย



ภาพ 5 ผังการอภิปรายผลการวิจัย

## ตอนที่ 1 ความคิดเห็นของสื่อมวลชนที่มีต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

การนำเสนอผลการวิจัยและวิจารณ์ นำเสนอตามผังแต่ละส่วน ดังต่อไปนี้



### 1.1 ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

หลังจากมีการนำการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ มาใช้แต่ละจังหวัดและกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ว่าฯ ซีอีโอ เพื่อให้การบริหารราชการจังหวัดเป็นไปอย่างรวดเร็วมากขึ้น จังหวัดเชียงใหม่ได้มีการนำแนวคิดนี้มาใช้ และได้แต่งตั้งให้สื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ เป็นคณะกรรมการด้านการประชาสัมพันธ์การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ซึ่งจากการศึกษาในกลุ่มสื่อมวลชน พบว่าส่วนใหญ่มีแนวคิด ดังนี้

การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการของจังหวัดเชียงใหม่หรือที่เรียกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดแบบซีอีโอนั้น คือการบริหารราชการจังหวัดที่มีผู้นำมีอำนาจในการสั่งการในที่นี้หมายถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีอำนาจในการสั่งการหน่วยงานต่าง ๆ ที่เดิมอาจจะไม่สามารถสั่งการได้เพราะคิดที่หน่วยงานเหล่านั้นขึ้นตรงกับ กระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ แต่เมื่อรัฐบาลได้เปลี่ยนระบบการบริหารราชการจังหวัดใหม่โดยนำเอาการบริหารงานของภาคเอกชนมาใช้ ทำให้ผู้นำสามารถบริหารงานได้โดยมีการตัดสินใจที่เร็วขึ้น ดังที่บรรณาธิการข่าว

หนังสือพิมพ์ไทยนิวส์ ระบุว่าการบริหารงานแบบซีอีโอคือการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการบริหารงาน อย่างไรก็ตาม หลังจากมีการนำเอาระบบซีอีโอมาใช้แล้วพบว่าผู้ว่าฯ ซีอีโอ ยังไม่มีอำนาจสั่งการอย่างเต็มที่

“...ซีอีโอคือการทำงานแบบบูรณาการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเบ็ดเสร็จที่สั่งการอะไรก็ได้ ทำให้เกิดความรวดเร็ว ทันใจมากขึ้น ซึ่งประชาชนมีความคาดหวังว่าระบบนี้จะสามารถ แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในระดับจังหวัดได้โดยไม่ต้องไปรอกจากส่วนกลาง ซึ่งไม่ทันใจ...” (อินสม ปัญญาโสภา, 2548)

“...หลังจากมีการนำระบบซีอีโอมาใช้แล้ว จะเห็นชัดเจนว่ายังไม่เป็นไปตามความคาดหวัง ผู้ว่าฯ ซีอีโอยังไม่สามารถที่จะไปสั่งงานกับหัวหน้าส่วนราชการที่ไม่ได้สังกัดจังหวัดได้อย่างเต็มที่ แม้กระทั่งหัวหน้าส่วนราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของจังหวัดเองก็ยังไม่ได้ผล จากประสบการณ์ที่เคยเข้าร่วมประชุมหลายครั้งกับทางจังหวัดก็เห็นว่าแม้ผู้ว่าราชการจะสั่งงานไปแล้ว แต่ปัญหายังเหมือนเดิม มาประชุมอีกครั้งก็ยังพูดแต่ปัญหาเดิม ๆ...” (อินสม ปัญญาโสภา, 2548)

ส่วนบรรณาธิการหนังสือพิมพ์เชียงใหม่นิวส์ ให้ความเห็นว่าการบริหารราชการจังหวัดแบบซีอีโอจะทำให้เกิดความรวดเร็วมากกว่าการบริหารงานแบบเดิม

“...คือการนำเอาผู้บริหารหลายคนอยู่รวมกัน แล้วมีประธานเป็นผู้นำเป็น การนำเอา หัวหน้าส่วนราชการทุกส่วนมาร่วมกันทำงาน ในรูปของคณะผู้บริหาร แล้วมีผู้ว่าราชการจังหวัด มาเป็นประธาน ทำหน้าที่ให้ทุกฝ่าย ร่วมวางยุทธศาสตร์ร่วมกัน สามารถบริหารองค์กร จังหวัด ประเทศได้รวดเร็วกว่าระบบราชการเดิม ๆ ผู้ที่เป็นซีอีโอ อาจหมายถึงผู้ว่าราชการ ไม่มีสิทธิคิดนอกกรอบ เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านนโยบายที่รับมาจากระดับชาติ และนักการเมือง...” (ทองธานี สุรัมย์ภา, 2548)

อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีการนำเอาระบบการบริหารราชการแบบซีอีโอมาใช้ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการทำงาน และเกิดการประสานงานจากทุกฝ่ายแต่ปรากฏว่ายังมีสื่อมวลชนจำนวนหนึ่งที่เห็นว่าหากตัวผู้นำหรือผู้ว่าฯ ซีอีโอ มีอำนาจมากเกินไปก็จะทำให้เกิดปัญหาตามมาได้ ตามที่ บรรณาธิการ ศูนย์ข่าวภาคเหนือ ช่อง 9 อสมท. ให้ทรรศนะว่า

“...การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเป็นการเปลี่ยนแปลงอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบเดิม ที่อาจจะให้คุณให้โทษกับผู้ปฏิบัติงานได้ หรือการรับผิดชอบเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารงานแบบ ซีอีโอก็คือให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมากขึ้น ครอบคลุมหน่วยงานต่าง ๆ ที่เคยสังกัดส่วนกลาง ให้มาขึ้นกับผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งการบริการงาน บุคลากร งบประมาณ เพื่อให้มีการตัดสินใจ ที่รวดเร็วขึ้น...” (ประเสริฐ เลิศภูพิรุฬห์, 2548)

ด้านบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ภาคเหนือ กล่าวถึงการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ไว้ดังนี้

“...เป็นการบริหารในรูปของบริษัทเอกชน ซีอีโอ คือผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุดในการบริหารจัดการแบบพิเศษ ส่วนผู้ว่าซีอีโอ แม้จะให้อำนาจในการเป็นผู้บริหารสูงสุด แต่ยังไม่แน่ใจว่าผู้ว่าซีอีโอจะมีอำนาจมากน้อยแค่ไหน...” (อำนาจ จงยศยิ่ง, 2548)

ขณะที่ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ จากการศึกษาในกลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ พบว่าในส่วนของผู้ที่อดีตผู้อำนวยการสำนักประชาสัมพันธ์เขต 3 ซึ่งเป็นอดีตประธานคณะกรรมการด้านประชาสัมพันธ์เพื่อสนับสนุนการบริหารราชการจังหวัดแบบซีอีโอ มีแนวคิด ดังนี้

“...การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ไม่ใช่ระบอบรวมอำนาจแต่เป็นการกระจายอำนาจของรัฐบาลไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และยึดหลักการบริหารที่ให้ความสำคัญกับประชาชนเป็นหลัก โดยให้จังหวัดเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูง มุ่งเน้นการทำงานเชิงรุกและต้องการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในจังหวัดให้ยุติได้ในระดับพื้นที่ โดยมีเจ้าภาพรับผิดชอบที่ชัดเจน ด้วยการปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด...” (จินตนา พันธุฟัก, 2548)

ทั้งนี้จากข้อมูลเอกสารรายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนายุทธศาสตร์ ด้านการประชาสัมพันธ์ ครั้งที่ 1/2546 แสดงให้เห็นว่า

ผู้ว่าฯ ซีอีโอ ต้องเป็นเจ้าภาพในการบริหารจัดการงานราชการทุกเรื่องในจังหวัด เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง รับผิดชอบต่อปัญหาจริง ทำงานเชิงรุก มีเครื่องชี้วัดการทำงาน และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงาน ไม่ใช่ทุกเรื่องต้องวิ่งเข้ามาที่ส่วนกลาง แล้วให้ส่วนกลางตัดสินใจแก้ปัญหา เพราะฉะนั้นผู้ว่าฯ ซีอีโอ ต้องมีอำนาจเต็มที่ในการบริหารงานในพื้นที่ ตามที่ประชาสัมพันธจังหวัดเชียงใหม่ กล่าวไว้ว่า

“...ผู้ว่าฯ ซีอีโอคือผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลก็เล็งเห็นว่าการบริหารราชการยังติดขัดในเรื่องอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และการที่ส่วนราชการส่วนกลางยังไม่ได้มีการมอบอำนาจ ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาประชาชนอย่างทันทั่วทั้งที่ นายกรัฐมนตรีจึงกระจายอำนาจจากส่วนกลางมายังจังหวัด เน้นวาระของพื้นที่มากขึ้น ซึ่งผู้ว่าฯ น่าจะมีอำนาจตัดสินใจในการแก้ปัญหา...” (ชูโชค ทองตาล่วง, 2548)

“...จุดด้อยของการบริหารงานแบบบูรณาการ ส่วนหนึ่งคือส่วนกลางยังมีการหวงอำนาจไม่ได้มอบผู้ว่าฯ อย่างเต็มที่ เพราะถ้ามอบเต็มที่ไม่น่าจะมีปัญหาอะไร อย่างไรก็ตามยังเห็นว่าปัจจุบันคนยังเข้าใจซีอีโอ คลาดเคลื่อนคิดว่าผู้ว่าฯ ซีอีโอมีอำนาจสูงสุด แต่แท้จริงแล้ว โครงสร้างในการบริหารราชการจะมีองค์กรในระดับจังหวัดคือ กบจ. (คณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ) ซึ่งประกอบไปด้วยส่วนราชการ ภาคเอกชน นักวิชาการที่จะเข้ามาทำงานเป็นองค์คณะเพื่อช่วยผู้ว่าฯตัดสินใจ ดังนั้นผู้ว่าฯ จะใช้อำนาจตามอำเภอใจไม่ได้ ต้องผ่านคณะกรรมการชุดนี้ก่อนผู้ว่าฯ ถึงจะเอาแนวคิดไปวางยุทธศาสตร์ได้...” (ชูโชค ทองตาล่วง, 2548)

ส่วนแนวความคิดหรือความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการจากการศึกษาในกลุ่มประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการพบว่ามีความคิดที่ไม่ต่างจากสองกลุ่มแรกนั้นคือเป็นการบริหารงานแบบเบ็ดเสร็จที่ให้อำนาจผู้นำสูงสุด ตามที่รองประธานสภาเครือข่ายองค์กรชุมชนจังหวัดเชียงใหม่ ระบุไว้ดังนี้

“...เป็นการบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จให้อำนาจกับผู้บริหารมีสิทธิที่จะทำงานตามนโยบายและข้อยุทธศาสตร์ที่ได้วางไว้แล้ว คนนั้นก็จะดำเนินการหรือปฏิบัติตามที่ซีอีโอสั่งการ...” (มนตรี อิ่มเอก, 2548)

ในส่วนของนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ ระบุว่าการบริหารราชการจังหวัดแบบซีอีโอ แม้ว่าจะมีผลดีในแง่การบริหารงานที่คล่องตัวมากขึ้น รวดเร็วมมากขึ้น แต่ในความเป็นจริง การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้ง ทำหน้าที่โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางนั้นอาจทำได้ยาก โดย อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ให้ทรรศนะไว้ดังนี้

“...ที่มาของการบริหารราชการจังหวัดแบบซีอีโอ ซึ่งมาทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารสูงสุด เพื่อมาเป็นผู้รับผิดชอบระบบการบริหารงานขององค์กรใดองค์กรหนึ่งนั้น มีระบบการบริหารที่มีวิวัฒนาการจากระบบทุนนิยม เป็นการตัดสินใจที่ต้องให้เกิดความรวดเร็ว เช่นการทำธุรกิจในภาคเอกชน ซีอีโอจึงเกิดขึ้นเพื่อบริหารแบบเด็ดขาด เบ็ดเสร็จ แบบเอกชน เป็นผู้ถือหุ้นรวมตัวกันแต่งตั้งใครสักคน เพื่อบริหารองค์กรให้ได้กำไรสูงสุด ปรับระบบการทำงานใหม่ มีการประเมินผลงาน ถ้าทำไม่ได้ก็ถูกเขี่ยออก แต่ซีอีโอในแบบของรัฐ คือผู้นำมีอำนาจสูงสุดมาจากการเลือกตั้ง มาใช้ประชาชน ถ้าประชาชนไม่พอใจก็จะไม่เลือกผู้นำนั้น ๆ ดังนั้นผู้นำจึงต้องฟังเสียงของประชาชนด้วย แต่ในกรณีของผู้ว่าฯ ซีอีโอ นั้นอาจไม่จำเป็นต้องฟังเสียงของประชาชนเพราะผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งไม่ใช่การเลือกตั้ง ดังนั้นการบริหารงานแบบซีอีโอจึงต้องมีการตรวจสอบด้วยว่าเป็นไปตามหลักการหรือไม่...” (ชนเศรษฐ์ เจริญเมือง, 2548ข)

ทั้งนี้แม้ว่าผลการศึกษาจากผู้ให้สัมภาษณ์จะระบุว่าการบริหารราชการจังหวัดแบบซีอีโอ เป็นการกระจายอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด บริหารงานภายในท้องถิ่นที่คล่องตัวขึ้น แต่ก็มีผู้เห็นว่าแม้จะเพิ่มบทบาทให้ผู้ว่าฯ ซีอีโอมีอำนาจสั่งการหน่วยงานต่าง ๆ มากขึ้น แต่ผู้ว่าฯ ซีอีโอ ยังต้องรับคำสั่งการและทำตามนโยบายมาจากการนำของรัฐบาล ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี และเห็นว่าไม่ควรนำเอาการบริหารงานแบบซีอีโอ มาใช้ในการบริหารราชการตามที่อาจารย์ประจำคณะการสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กล่าวไว้ดังนี้

“...การบริหารราชการจังหวัดแบบซีอีโอ มีแนวคิดมาจากการบริหารองค์กรธุรกิจ เพื่อให้ผู้ว่าฯ ซีอีโอ เป็นหัวหน้าคณะผู้บริหาร ที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในตัวเอง ในการสั่งงาน ในการตัดสินใจ และบริหารภายในจังหวัด แต่ทั้งนี้ยังต้องอยู่ภายใต้นโยบายของรัฐบาลการนำ ของพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ที่สั่งการลงมาให้จังหวัดดำเนินการตามนโยบาย

หรือยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลกำหนดขึ้น ดังนั้นผู้ว่าฯ ซีอีโอ จึงยังไม่สามารถ  
ระบุได้ว่าจะมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการตัดสินใจหรือไม่...” (ลัดดาวัลย์  
อินทจักร, 2548)

“...แนวคิดการบริหารงานแบบผู้ว่าซีอีโอ ไม่ควรนำมาใช้ในการบริหาร  
รัฐกิจควรใช้เฉพาะธุรกิจ เพราะจังหวัดมีความหลากหลายของความเป็น  
พลเมือง ไม่ใช่คนที่ทำงานตอบสนองผลธุรกิจที่มุ่งหวังกำไรเป็นหลัก  
นอกจากนี้จุดด้อยยังขึ้นอยู่กับบุคลากรที่เป็นซีอีโอด้วยว่ามีคุณภาพ  
ความสามารถ และมีประสิทธิภาพหรือไม่ หากเข้าสู่ตำแหน่งโดยความ  
ใกล้ชิดก็อาจจะมีปัญหาต่อการทำงานได้...” (ลัดดาวัลย์ อินทจักร, 2548)

เช่นเดียวกับที่ผู้ประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน ที่เห็นว่าการบริหารราชการ  
จังหวัดแบบซีอีโอเป็นการลดบทบาทของข้าราชการมากกว่าการเพิ่มบทบาท ตามที่ฝ่าย  
ประสานงานโครงการพื้นที่ทางสังคมและสื่อทางเลือก กล่าวไว้ ดังนี้

“...การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเป็นการการปฏิรูประบบ  
ราชการเพื่อให้รัฐบาลมีอำนาจมากขึ้น และลดบทบาทของข้าราชการลง  
เพราะต้องขึ้นตรงกับนักการเมือง มากกว่าการเปิดให้ข้าราชการทำงาน  
ประสานงานอย่างลงตัวและเอื้อประโยชน์แก่ประชาชน...” (เจษฎา  
โชติกิจวิภวathy, 2548)

แนวคิดที่เห็นว่าการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไม่ใช่การกระจายอำนาจ  
สู่ท้องถิ่น แต่เป็นการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำงานตามนโยบายนั้น  
จากผลการศึกษาพบว่า อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
ให้ความเห็นไว้ดังนี้

“...ซีอีโอ คือ ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ที่เอาแนวคิดมาจากการ  
บริหารภาคเอกชนที่รวมอำนาจการตัดสินใจที่ผู้บริหารบางระดับ ตาม  
แนวคิดของรัฐศาสตร์การบริหารของภาครัฐยังเป็นการแบ่งอำนาจ โดยรัฐ  
ส่วนกลางแบ่งอำนาจให้ส่วนท้องถิ่น เพื่ออำนวยความสะดวกให้เกิดความ  
รวดเร็ว แต่อำนาจการตัดสินใจยังอยู่ที่รัฐบาลส่วนกลาง เช่นเดียวกับผู้ว่าฯ  
ซีอีโอที่ยังต้องขึ้นตรงกับรัฐบาลส่วนกลาง สรุปว่าแนวคิดผู้ว่าซีอีโอเป็น

การแบ่งอำนาจจากส่วนกลางซึ่งต่างจากการกระจายอำนาจเพราะซีอีโอตัวจริงคือนายกรัฐมนตรี...” (จันทนา สุทธิจารี, 2548)

“...การที่บุคคลคนเดียวมีอำนาจตัดสินใจ เป็นสิ่งที่ต้องระวังอย่างยิ่ง ผู้ว่าซีอีโอ ต้องรู้อะไรต่าง ๆ พอสมควร แม้ว่ารัฐบาลจะมีการกำหนดตัวชี้วัดอย่างเข้มข้น และสรรหาผู้ว่าให้เหมาะสมกับพื้นที่ แต่ภายใต้ร่มเงาทางการเมืองและการแทรกแซงทางการเมือง อาจต้องปรับตัวสูง และตัวชี้วัดบางอย่างทำไม่ได้เนื่องจากระบบซีอีโอซึ่งนำมาจากภาคเอกชนคือการแสวงหากำไร เมื่อนำมาปฏิบัติจริงก็เกิดปัญหา เช่นแนวคิดการให้บริการแบบจุดเดียว (one stop service) เพื่อให้การบริการประชาชนอย่างรวดเร็วภายใน 5 – 10 นาที แต่ในบางหน่วยงานอาจต้องใช้เวลาในการอธิบายหรือทำความเข้าใจกับประชาชน ทั้งนี้ระบบซีอีโออาจไม่มีความจำเป็นในขณะที่เวลานี้องค์กรส่วนท้องถิ่น มีความเข้มแข็งมากกว่า...” (จันทนา สุทธิจารี, 2548)

## 1.2 การแต่งตั้งสื่อมวลชนจังหวัดเชียงใหม่เป็นคณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์

จากการศึกษาในกลุ่มสื่อมวลชน ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะทำงานการ บริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนายุทธศาสตร์ ด้านการประชาสัมพันธ์ พบว่าในกลุ่มสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ ส่วนใหญ่ ทราบว่ามีการแต่งตั้งให้สื่อมวลชนในจังหวัดเชียงใหม่เป็นคณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์ 10 คน และมีส่วนน้อยคือมีเพียง 4 คนที่ไม่ทราบ

โดยในกลุ่มที่ทราบเนื่องจาก เคยได้รับหนังสือแจ้งอย่างเป็นทางการ และมีหนังสือแต่งตั้งและเชิญเข้าร่วมประชุม

ในกลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ทราบทั้ง 2 คน เนื่องจากเป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบ โดยการให้สื่อมวลชนเป็นคณะทำงานนั้น เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางที่คณะทำงานชุดนี้วางไว้คือการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน และการเป็นสื่อกลางในการสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ตามเป้าหมายที่ระบุว่าประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ไม่

น้อยกว่าร้อยละ 60 มีความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องและมีส่วนร่วมในการพัฒนาจังหวัดโดยมีตัวชี้วัดความสำเร็จคือ สื่อทุกสื่อในจังหวัดเชียงใหม่มีการเปิดช่องทางอย่างน้อย 1 ช่องทาง เพื่อให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นผ่านสื่อและข้อมูลของประชาชนที่แสดงความคิดเห็นนั้น ร้อยละ 50 สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาได้ด้วย ดังที่อดีตผู้อำนวยการสำนักประชาสัมพันธ์เขต 3 ซึ่งเป็นอดีตประธานคณะกรรมการพัฒนาได้กล่าวว่า

“...จังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดเดียวที่ดำเนินการในการเปิดกว้างให้สื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการบริหาร เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดได้เข้าใจถึงการประชาสัมพันธ์ ซึ่งต้องใช้สื่อจากภาครัฐและเอกชนในการเผยแพร่ข้อมูล เพื่อให้ประชาชนรับรู้และเข้าใจอย่างถูกต้อง ซึ่งการประชาสัมพันธ์เป็นยุทธศาสตร์หนึ่ง ที่จังหวัดตั้งเป้าหมายว่าภายใน ปี 2550 ประชาชนจะมีความรู้ความเข้าใจ และมีส่วนร่วมในการพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ ดังนั้นบทบาทของสื่อจึงสำคัญมากในการสนับสนุนให้ประชาชนร่วมมือในการพัฒนา...” (จินตนา พันธุ์ฝึก, 2548)

สำหรับการแต่งตั้งให้สื่อมวลชนเป็นคณะกรรมการด้านประชาสัมพันธ์นั้น นอกจากเพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแล้ว ยังเป็นการสร้างความเข้าใจระหว่างหน่วยงานภาครัฐและประชาชนด้วย ดังที่ ประชาสัมพันธ์จังหวัดเชียงใหม่ ได้กล่าวว่า

“...จังหวัดเชียงใหม่ค่อนข้างเปิด โอกาสให้สื่อมวลชนมีส่วนร่วม ไม่ว่าจะเป็นการประชุมหัวหน้าส่วนราชการ การประชุม กบจ. (คณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ) หรือยุทธศาสตร์ต่าง ๆ เพราะสื่อมวลชนจะมีบทบาทในการสร้างความรับรู้ สร้างความเข้าใจ และการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในการบริหารราชการจังหวัดได้ ซึ่งขณะนี้ส่วนราชการได้เน้นเรื่องการมีส่วนร่วมอย่างมาก และสื่อมวลชนจะเป็นตัวกลางเชื่อมโยงได้ดี...” (ชูโชค ทองตาล่วง, 2548)

ขณะที่กลุ่มประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ส่วนใหญ่ ทราบว่ามีการแต่งตั้งสื่อมวลชนเป็นคณะกรรมการด้านประชาสัมพันธ์โดยผู้ที่ทราบระบุว่าทราบว่าการแต่งตั้ง แต่ไม่ได้ติดตามว่าคณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่อะไร และทำอะไรบ้าง

### 1.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ที่เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจในนโยบายและการพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่แก่ประชาชน เพื่อรับฟังความคิดเห็นและสะท้อนปัญหาของประชาชนอย่างทั่วถึง ในการพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ ผ่านช่องทางของสื่อมวลชนจากการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วมโดยตรงกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ แม้ว่าบางส่วนมีความสนใจและตื่นตัวที่จะเข้าร่วมก็ตาม โดยเฉพาะในกลุ่มประชาชนที่มีความรู้ องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการ ส่วนประชาชนทั่วไปยังมีการตื่นตัวน้อย และไม่สนใจเข้าร่วมทั้งนี้อาจเป็นเพราะไม่มีช่องทางที่จะให้ประชาชนเข้าร่วม และนโยบายระบบซีอีโอเป็นการสั่งการมากกว่าการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ดังที่ อาจารย์คณะการสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ให้เหตุผล ไว้ดังนี้

“...คิดว่าประชาชนไม่มีส่วนร่วม เพราะแนวคิดการบริหารงานแบบซีอีโอ ไม่ได้มุ่งกระจายอำนาจแต่รวมศูนย์ที่กลุ่มบุคคลหรือคนใกล้ชิด ในส่วนที่ติดตามจะเป็นประชาชนในระดับบุคคลที่เป็นผู้นำทางความคิด หรือนักวิชาการ มากกว่าที่จะตื่นตัว ติดตามความเป็นไปได้ หรือผลเสียที่เกิดขึ้น และติดตามการบริหารราชการ ทั้งนี้ประชาชนอาจจะไม่ได้มีส่วนร่วมโดยตรงกับการบริหารงาน แต่ใช้วิธีการแสดงความเห็นผ่านช่องทาง ผ่านสื่อ บทวิเคราะห์ ส่วนประชาชนทั่ว ๆ ไป โดยเฉพาะในระดับรากหญ้า คิดว่าไม่สนใจมีส่วนร่วม เนื่องจากต้องทำมาหากิน...” (อัศดาวัลย์ อินทจักร, 2548)

“...ไม่คิดว่าประชาชนจะมีส่วนร่วม เพราะซีอีโอเป็นลักษณะมีอำนาจเบ็ดเสร็จ ในการดูแลแก้ปัญหาให้ประชาชนส่วนการตื่นตัวของประชาชน เห็นว่าถ้าเป็นประชาชนที่เป็นพ่อค้า นักธุรกิจ คนที่มีฐานะ มีผลประโยชน์ จะมีความกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วม แต่ก็ไม่มาก หากเป็นกลุ่มประชาชนทั่ว ๆ ไป ชาวเขา ชาวบ้านจะมีความกระตือรือร้น ส่วนร่วมน้อยมาก แต่ภาพรวมซีอีโอเป็นเรื่องของการจัดการบริหารราชการจังหวัดที่รัฐบาลมีอำนาจในการสั่งการมากกว่าที่จะเปิดให้มีส่วนร่วมของประชาชน...” (นรินทร์ นำเจริญ, 2548)

นโยบายผู้ว่าฯ ชีอีโอ ยังเป็นข้อถกเถียงกันอยู่ว่าเป็นนโยบายที่รวมอำนาจไว้ที่ตัวผู้นำหรือต้องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ขณะเดียวกันช่องทางที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ยังมีน้อยมาก และแม้ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วม ก็เป็นส่วนร่วมตามที่ได้รับคำสั่งการมากกว่าดังที่ รองประธานสภาเครือข่ายองค์กรชุมชนจังหวัดเชียงใหม่ กล่าวว่า

“...เรามีส่วนร่วมแบบทำตามเพื่อให้งานของชีอีโอประสบผลสำเร็จ หรือเป็นนโยบายที่สั่งลงมา เช่นการปราบปรามยาเสพติดโดยการจัดตั้งเครือข่ายพลังแผ่นดิน ซึ่งประชาชนจะรับคำสั่งแล้วทำตาม แต่ไม่ได้เป็นผู้เสนอ หรือแสดงความคิดเห็น ประชาชนก็จะเข้าไปร่วมงานที่จังหวัดจัดขึ้น แต่จังหวัดก็ไม่ได้มีการเข้าถึงประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้เห็นว่าประชาชนจะมีความตื่นตัว ถ้ามีช่องทางในการเข้าร่วมโดยตรงหรือหากได้รับงบประมาณโดยตรงก็จะทำได้ทันที...” (มนตรี อัมเมก, 2548)

“...ไม่มีส่วนร่วมทางตรงในการบริหารจังหวัด แต่มีส่วนร่วมในบางโครงการเช่นการเข้าร่วมงานที่รัฐจัดขึ้น คิดว่าประชาชนไม่มีความเชื่อมั่นต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบชีอีโอมากกว่า เลยไม่มีความตื่นตัวที่จะเข้าร่วม ทั้งที่ภาคประชาชนก็อยากเข้าร่วม ทั้งนี้เคยพยายามพิสูจน์ว่าชีอีโอมีอำนาจจริงหรือเปล่า แต่ก็พบว่าชีอีโอไม่มีอำนาจจริง ๆ...” (เจนุา โชติกิจวิทย์, 2548)

การที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการบริหารราชการจังหวัดหรือมีส่วนร่วม น้อยมาก หรือมีเพียงบางส่วนที่เข้าร่วมนั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะยังไม่มีกลไก หรือช่องทางที่จะให้ประชาชนเข้าร่วมได้อย่างเต็มที่ ดังที่อาจารย์คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กล่าวไว้ว่า

“...ในทางปฏิบัติการมีส่วนร่วมของประชาชนทำได้ยาก เพราะไม่มีกลไกในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ทั้งนี้ที่ผ่านมามีรายการผู้ว่าฯ พบประชาชน ออกอากาศทางวิทยุ แต่ที่ผ่านมาก็เป็นการพูดให้ประชาชนรับฟัง แต่ไม่มีการเปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น หรือพูดกับผู้ว่าฯ ทั้งนี้เห็นว่าช่องทางที่มีอยู่ขณะนี้ ต้องมีหลาย ๆ ช่องทาง ไม่ใช่ทางเดียวเช่น ผู้นำฯ ผู้ว่าฯ เพราะเมื่อประชาชนส่งจดหมายไปแล้ว ก็ไม่ทราบกับผู้ว่าฯจะได้รับหรือเปล่า ดังนั้นเห็นว่าควรมีการเปิดประชุม หรือเปิดเวทีสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ และเป็นการให้ข้อมูลความรู้กับ

ประชาชนถึงโครงการพัฒนาต่างๆ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ซักถามอย่างเต็มที่...” (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2548)

นอกจากนี้ พบว่าการที่ประชาชนมีส่วนร่วมน้อย ยังเนื่องมาจากความไม่เข้าใจของประชาชน และไม่เห็นความสำคัญของการเข้าร่วม เนื่องจากปัจจุบันนี้มีผู้ว่าท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนอยู่แล้ว เช่น เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นจึงไม่จำเป็นที่จะต้องร้องขอให้ช่วยเหลือ หรือแก้ปัญหาจากผู้ว่าราชการจังหวัด ดังที่อาจารย์คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กล่าวว่า

“...ประชาชนมีความตื่นตัวน้อย เพราะความไม่รู้ และซีอีโอมาท่ามกลางความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ประชาชนเกิดความสับสนเพราะที่ผ่านมาเคยได้ยินแต่การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น แต่พอถึงเวลากลับมีผู้ว่าฯ ซีอีโอซึ่งเป็นการแบ่งอำนาจมาจากส่วนกลางไม่ใช่การกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ดังนั้นเมื่อประชาชนไม่เข้าใจก็จะมีไม่มีส่วนร่วมและบทบาทขององค์กรท้องถิ่น สามารถตอบสนองประชาชนได้โดยไม่ต้องไปร้องถึงผู้ว่าซีอีโอ เช่น ปัญหาขยะ ไฟฟ้า หรือแม้แต่งานเทศกาลต่าง ๆ ของจังหวัด ส่วนใหญ่จัดโดยองค์กรท้องถิ่นทั้งนั้น เช่น สงกรานต์ ลอยกระทง ที่จัดโดยเทศบาลนครเชียงใหม่ ดังนั้นประชาชนบางคนจึงเริ่มสนใจไปเลือกตั้ง อบต. สท. สจ. เพราะสามารถช่วยเหลือชีวิตความเป็นอยู่ของเขาได้ ต่อไปคนจะแนบแน่นกับท้องถิ่นมากขึ้น เพราะประชาชนยังไม่เห็นว่าซีอีโอมีประโยชน์ ทำให้ประชาชนอยู่ดีกินดีขึ้น ถึงแม้ไม่มีผู้ว่าซีอีโอท้องถิ่นก็เข้มแข็งได้...” (จันทนา สุทธิจาริ, 2548)

### สรุป

ผลความคิดเห็นของสื่อมวลชน ผู้เกี่ยวข้อง ประชาชนที่มีต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

#### 1.1 ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

##### ความคิดเห็นของสื่อมวลชน

จากการศึกษาพบว่าสื่อมวลชนส่วนใหญ่มีความคิดเห็นและเข้าใจว่าซีอีโอคือการทำงานแบบบูรณาการ ที่ผู้ว่าราชการมีอำนาจเบ็ดเสร็จที่สั่งการอะไรก็ได้ ทำให้เกิดความรวดเร็วทันใจมากขึ้น โดยการบริหารงานนั้นจะมีผู้บริหารหลายคนอยู่ร่วมกัน แต่จะมีประธานเป็นผู้นำ

หรือเป็นการนำเอาหัวหน้าส่วนราชการทุกส่วนมาร่วมกันทำงาน ในรูปของคณะผู้บริหาร แล้วมีผู้ว่าราชการจังหวัด มาเป็นประธาน อย่างไรก็ตามมีบางส่วนที่เห็นว่าผู้ที่เป็นซีอีโอ ไม่มีสิทธิคิดนอกกรอบ เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านนโยบายที่รับมาจากระดับชาติและนักการเมือง ขณะที่บางส่วนเห็นว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบเดิมให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมากขึ้น ครอบคลุมหน่วยงานต่าง ๆ ที่เคยสังกัดส่วนกลาง ให้มาขึ้นกับผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งการบริการงาน บุคลากร งบประมาณ เพื่อให้มีการตัดสินใจที่รวดเร็วขึ้น

ส่วนความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ นั้นจากการศึกษาพบว่าผู้เกี่ยวข้องมีความเห็นว่าซีอีโอคือการมุ่งเน้นการทำงานเชิงรุกและต้องการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในจังหวัดให้ยุติได้ในระดับพื้นที่ โดยมีเจ้าภาพรับผิดชอบที่ชัดเจน ด้วยการปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลเล็งเห็นว่าการบริหารราชการยังติดขัดในเรื่องอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และการที่ส่วนราชการส่วนกลางยังไม่ได้มีการมอบอำนาจ ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาประชาชนอย่างทันท่วงที นายกรัฐมนตรีจึงกระจายอำนาจจากส่วนกลางมายังจังหวัด โดยเน้นวาระของพื้นที่มากขึ้น ซึ่งผู้ว่าฯ น่าจะมีอำนาจตัดสินใจในการแก้ปัญหา

สำหรับความคิดเห็นของประชาชน จากการศึกษาพบว่าประชาชนมีความเห็นว่าซีอีโอคือการบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จที่ให้อำนาจกับผู้บริหารมีสิทธิที่จะทำงานตามนโยบาย ข้อยุทธศาสตร์ที่วางไว้แล้ว โดยผู้นำมีอำนาจในการดำเนินการ และแก้ไขปัญหาอย่างบูรณาการ สามารถดูแลทุกอย่างได้ จากที่ผ่านมาเป็นไปอย่างกระจัดกระจาย และผู้ว่าราชการไม่สามารถควบคุมหรือออกคำสั่งหน่วยงานต่างๆ ในท้องที่ของตนเองได้ ขณะที่บางส่วนเห็นว่าผู้ว่าซีอีโอคือผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในตัวเอง ในการสั่งงาน ในการตัดสินใจ และบริหารภายในจังหวัด แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้ นโยบายของรัฐบาลการนำ ของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามมีประชาชนบางส่วนเห็นว่าการนำรูปแบบซีอีโอมาใช้ เป็นการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้รัฐบาลมีอำนาจมากขึ้นและลดบทบาทของข้าราชการลงเพราะต้องขึ้นตรงกับนักการเมืองมากกว่าการเปิดให้ข้าราชการทำงานประสานงานอย่างลงตัวและเอื้อประโยชน์แก่ประชาชน ขณะที่บางส่วนเห็นว่าผู้ว่าซีอีโอเป็นการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางซึ่งต่างจากการกระจายอำนาจ เพราะซีอีโอตัวจริงคือนายกรัฐมนตรี

## 1.2 การแต่งตั้งสื่อมวลชนจังหวัดเชียงใหม่ เป็นคณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์

ในกลุ่มสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ ส่วนใหญ่ ทราบว่ามีการแต่งตั้งให้สื่อมวลชนในจังหวัดเชียงใหม่เป็นคณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์ โดยในกลุ่มที่ทราบ เคยได้รับหนังสือแจ้งอย่างเป็นทางการ โดยมีหนังสือแต่งตั้งและเชิญเข้าร่วมประชุม

ในกลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการทราบทั้งหมด เนื่องจากเป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบโดยตรง

ขณะที่กลุ่มประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ส่วนใหญ่ทราบว่ามีการแต่งตั้งสื่อมวลชนเป็นคณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์ โดยผู้ที่ทราบระบุว่าทราบว่าการแต่งตั้ง แต่ไม่ได้ติดตามว่าคณะทำงานชุดนี้ทำอะไรบ้าง

### 1.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน

ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วมโดยตรงกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ แม้ว่าบางส่วนมีความสนใจและตื่นตัวที่จะเข้าร่วมก็ตาม โดยเฉพาะในกลุ่มประชาชนที่มีความรู้ องค์การพัฒนาเอกชน และนักวิชาการ ส่วนประชาชนทั่วไปยังมีการตื่นตัวน้อย และไม่สนใจเข้าร่วมทั้งนี้อาจเป็นเพราะไม่มีช่องทางที่จะให้ประชาชนเข้าร่วม และนโยบายระบบซีอีโอเป็นการสั่งการมากกว่าการส่งเสริมการมีส่วนร่วม

## วิจารณ์ผลการวิจัย

### 1.1 ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

จากผลการศึกษาพบว่า แนวความคิดหรือความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการของกลุ่มสื่อมวลชน ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนส่วนใหญ่สอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกำหนดให้ทุกจังหวัดทั่วประเทศ ใช้ระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด ในฐานะประธานคณะผู้บริหารระดับจังหวัด เพื่อทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพในการบริหารจัดการงานราชการในทุก ๆ เรื่องที่อยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของจังหวัด โดยรูปแบบการบริหารราชการดังกล่าว ได้ประยุกต์มาจากการบริหารแบบ CEO ของภาคเอกชน เพื่อให้การบริหารราชการของจังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็วมากยิ่งขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการตามที่ ธารณีย์ เจริญเมือง (2548: 22) กล่าวว่าไว้ว่าการที่รัฐบาลชุดปัจจุบันจัดตั้งระบบผู้ว่าซีอีโอ เป้าหมายก็คือการสถาปนาระบบรวมศูนย์อำนาจที่มีเอกภาพหน่วยราชการทุกหน่วยในจังหวัดขึ้นต่อผู้ว่าฯ เพื่อให้ระบบการบังคับบัญชา มีความชัดเจน และพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี (สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, 2547: 106) ที่กล่าวว่าผู้ว่าราชการจังหวัดแบบซีอีโอ มีความหมายคือเป็นเจ้าภาพในการบริหารจัดการงานราชการทุกเรื่องในจังหวัด ต้องทำงานเชิงรุก รู้ปัญหาจริง นำคนที่รู้ดีทุกเรื่องในจังหวัดมาร่วมกันทำงานให้ทุกฝ่ายร่วมกันคิด

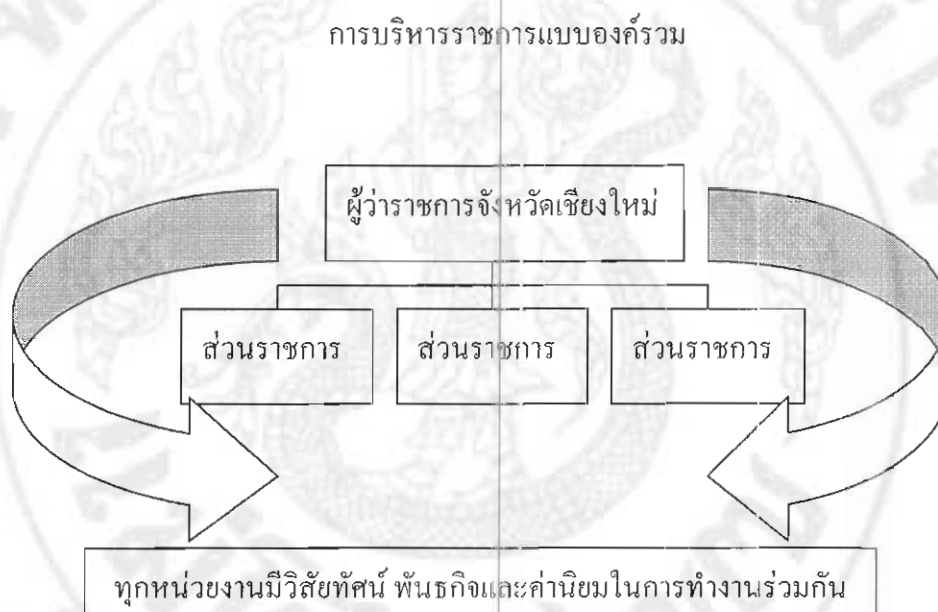
ช่วยกันทำ เอายุทธศาสตร์มาวางร่วมกัน มีเครื่องมือชี้วัดการทำงานตลอดจนความพึงพอใจในการให้บริการประชาชนและต้องมีภาวะผู้นำ

อย่างไรก็ตามมีบางส่วนที่เห็นว่า แม้ผู้ว่าฯ ชีอีโอคือผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในตัวเอง ในการสั่งงาน ในการตัดสินใจ และบริหารภายในจังหวัด แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้นโยบายของรัฐบาลการนำ ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี และเห็นว่าเป็นการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้รัฐบาลมีอำนาจมากขึ้น เพื่อลดบทบาทของข้าราชการลงเพราะต้องขึ้นตรงกับนักการเมือง มากกว่าการเปิดให้ข้าราชการทำงานประสานงานอย่างลงตัวและเอื้อประโยชน์แก่ประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับการที่ผู้สื่อข่าวจังหวัดเชียงใหม่ (ผู้จัดการออนไลน์, 2548) ได้ให้สัมภาษณ์ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ในงาน “ตรวจคนแฟ แลเชียงใหม่ ในสายตาสื่อ” เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม พุทธศักราช 2548 ที่ร้านเดอะแกลเลอรี ต.วัดเกต อ.เมือง จ.เชียงใหม่ว่า “ชีอีอู่ม” เนื่องจากเห็นว่าตลอดปีที่ผ่านมา ได้ใช้เวลาการทำงานตามหน้าที่เพื่อประชาชน ไปอำนวยความสะดวกและติดตามฝ่ายการเมืองระดับนโยบาย ทั้งระดับผู้บริหารถึงกระทั่งญาติครอบครัวมากเกินไป ทั้ง ๆ ที่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับเมืองเชียงใหม่แล้วเปรียบเสมือนเจ้าเมืองที่ถือเป็นเกียรติเป็นศักดิ์ศรี เป็นที่เคารพของประชาชน นอกจากนั้นการบริหารราชการแบบชีอีโอที่จะเป็นการบริหารราชการแบบเบ็ดเสร็จเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างคล่องตัวก็ไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง (หมายเหตุ: คำว่า “อู่ม” เป็นคำเมือง หมายถึงคือกิริยาकुमมือประสานไว้เบื้องหน้าอย่างนอบน้อมคอยให้บริการ)

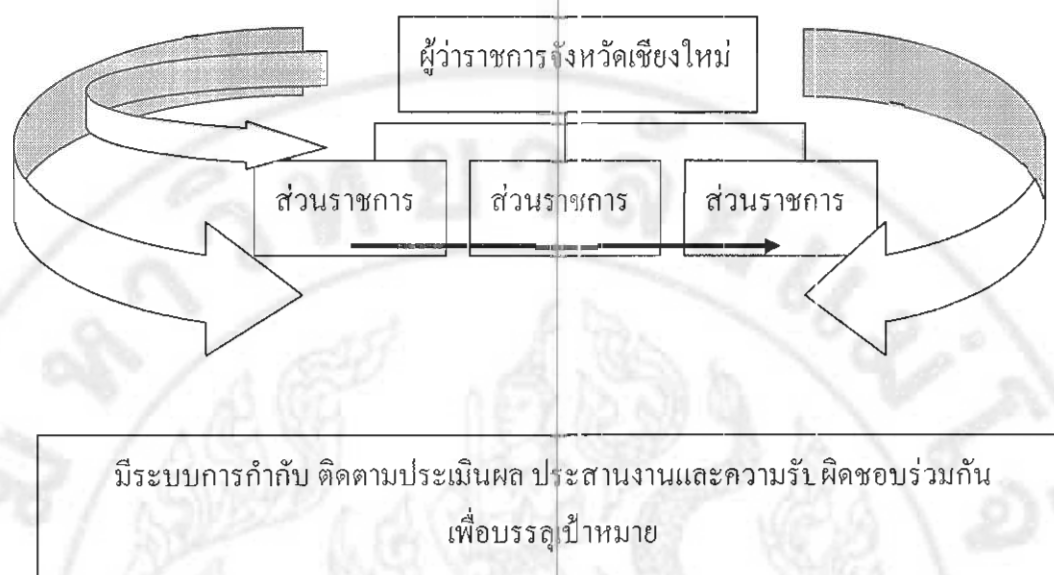
นอกจากนี้ยังเห็นว่าจุดด้อยของการบริหารงานแบบนี้อยู่ที่ตัวผู้นำ โดยหากไม่มีภาวะผู้นำ มีความเชื่อมั่นสูงเกินไปหรือเผด็จการ ก็จะทำให้การบริหารงานล้มเหลวได้ อีกทั้งยังเห็นว่าผู้ว่าฯ ชีอีโอในปัจจุบันยังไม่สามารถสั่งการหน่วยงานต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากยังมีการหวงอำนาจจากส่วนกลาง ซึ่งสอดคล้องกับที่ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2546 อ้างใน สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, 2547: 103) ได้อธิบายว่าผู้บริหารสูงๆ มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการนำวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) โดยเนพาอย่างยิ่ง นำหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน หลักความคุ้มค่า หลักการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หลักการบริหารงานด้วยความโปร่งใส ตลอดจนหลักการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานมาใช้ในหน่วยงานของตน ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการบริหารงาน คนและเงิน ในระดับจังหวัดจึงขึ้นอยู่กับผู้บริหารสูงสุดดังกล่าวด้วย

จากผลการศึกษาดังกล่าวจึงสรุปได้ว่าสื่อมวลชนจังหวัดเชียงใหม่ ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนส่วนใหญ่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่สอดคล้องกับแนวคิดการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา คือการบริหารที่ทุกส่วนขององค์การยึดแผนและเป้าหมายรวมขององค์การเป็นทิศทางในการดำเนินงานและมุ่งสู่

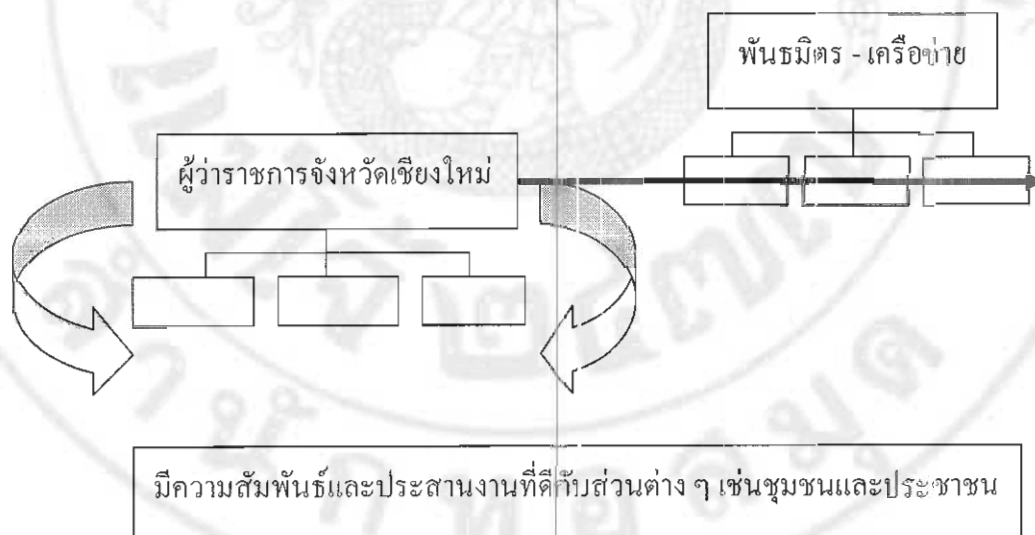
ผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้น โดยมีลักษณะการบริหารแบบองค์รวม คือทุกหน่วยงานมีการขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีพันธกิจและค่านิยมในการทำงานร่วมกัน หรือมีแผนการดำเนินงานที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน มีการบริหารเชิงรุกคือการกำกับ ติดตามประเมินผล ประสานงานและความรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อให้งานของซีอีโอบรรลุเป้าหมาย และการบริหารเชิงประสานงานคือส่วนราชการจะต้องมีความสัมพันธ์และประสานงานที่ดีกับส่วนต่าง ๆ เช่นชุมชนและประชาชน รวมทั้งสามารถลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพจากการร่วมมือของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องด้วย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546 : 7 - 8) ตามผังดังนี้



## การบริหารแนวราบ



## การบริหารเชิงการประสานงาน



ภาพ 6 ลักษณะการบริหารแบบบูรณาการ

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2546: 7 - 8)

## 1.2 การแต่งตั้งสื่อมวลชนจังหวัดเชียงใหม่ เป็นคณะกรรมการด้านประชาสัมพันธ์

จากผลการศึกษาพบว่าในกลุ่มสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ ส่วนใหญ่ทราบว่ามีการแต่งตั้งให้สื่อมวลชนในจังหวัดเชียงใหม่เป็นคณะกรรมการด้านประชาสัมพันธ์ มีเพียงส่วนน้อยที่ไม่ทราบ

โดยในกลุ่มที่ทราบ เนื่องจากเคยได้รับหนังสือแจ้งอย่างเป็นทางการจากทางจังหวัด มีหนังสือแต่งตั้งและเชิญเข้าร่วมประชุม

ในกลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ทราบทั้งหมด คิดเป็น เนื่องจากเป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบโดยตรง

ขณะที่กลุ่มประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ส่วนใหญ่ทราบว่ามีการแต่งตั้งสื่อมวลชนเป็นคณะกรรมการด้านประชาสัมพันธ์ โดยผู้ที่ทราบระบุว่าทราบว่ามีการแต่งตั้งแต่ไม่ได้ติดตามว่าคณะกรรมการชุดนี้ทำอะไรบ้าง

ทั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่าสื่อมวลชนส่วนใหญ่รับทราบว่าตนเองมีบทบาทสำคัญในการเป็นคณะกรรมการด้านประชาสัมพันธ์ เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ท้องถิ่น และประชาชน ความที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ได้มีคำสั่งเชียงใหม่ที่ 1814/2546 เรื่องการกำหนดกลุ่มภารกิจ ในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อการพัฒนา เพื่อให้การบริหารงานของจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ และกำหนดให้มีคณะกรรมการด้านประชาสัมพันธ์ขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่

โดยสื่อที่รับทราบว่ามีการแต่งตั้งให้สื่อมวลชนเป็นคณะกรรมการ ประกอบด้วย สถานีโทรทัศน์ช่อง 3 ช่อง 5 ช่อง 7 ช่อง 9 ช่อง 11 สถานีวิทยุ อสมท. เสียงสามยอด วิทยุ รด. หนังสือพิมพ์ไทยนิวส์ และหนังสือพิมพ์พลเมืองเหนือ ส่วนสื่อที่ไม่ทราบว่ามีการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการประกอบด้วย หนังสือพิมพ์เชียงใหม่นิวส์ หนังสือพิมพ์ภาคเหนือ วิทยุกองทัพภาคที่ 3 ส่วนหน้า และวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย (สวท.)

ในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการนั้น มีเป้าหมายที่จะให้คณะกรรมการชุดนี้ มีบทบาทสำคัญต่อการเป็นสื่อกลางให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนไปยังผู้เกี่ยวข้องได้รับทราบ และแก้ปัญหา อันจะนำไปสู่การพัฒนาจังหวัดต่อไป ซึ่งสื่อมวลชนทุกแขนงจะได้รับเชิญประชุม และแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการโดยตำแหน่งเช่นหัวหน้าสถานีฯ หรือระดับบรรณาธิการ จึงมีความเป็นไปได้ว่าผู้ตอบว่าไม่ทราบถึงการแต่งตั้งดังกล่าว บางส่วนเป็นระดับผู้ปฏิบัติงานและบางส่วนเพิ่งย้ายมาทำงานในจังหวัดเชียงใหม่ ขณะที่บางส่วนอาจมีผู้รับผิดชอบหลักอยู่แล้ว

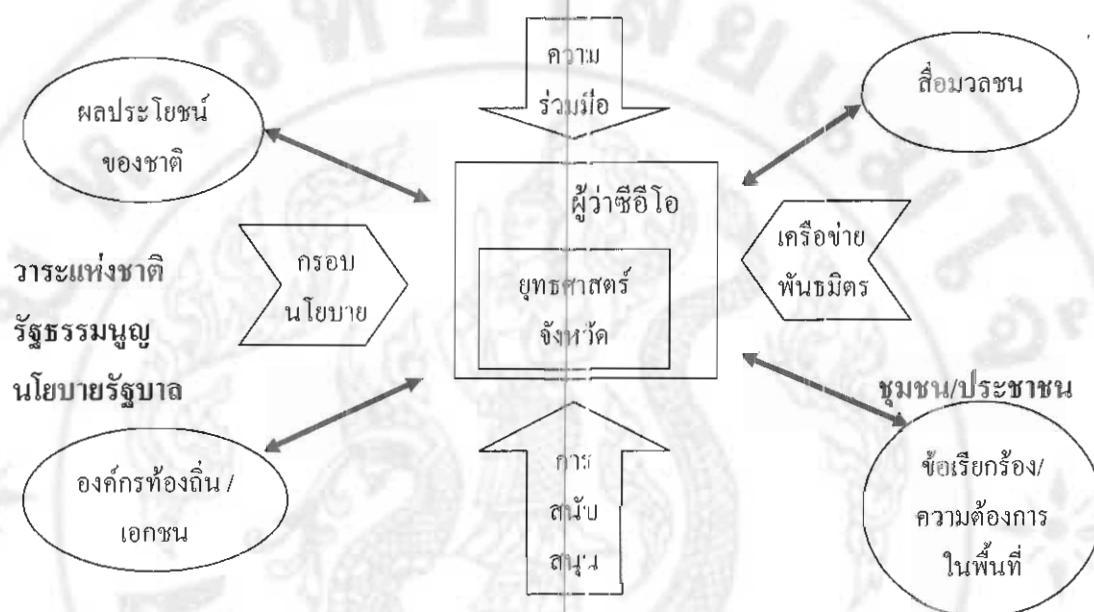
อย่างไรก็ตามผู้วิจัยได้ติดตามความคืบหน้าการประชุมคณะทำงานดังกล่าว โดยจากการสอบถามไปยังเจ้าหน้าที่ส่วนแผนงานและพัฒนางานประชาสัมพันธ์ สำนักประชาสัมพันธ์เขต 3 จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าหลังจากมีการประชุมเพื่อแต่งตั้งคณะทำงานไปแล้วหนึ่งครั้ง ทางจังหวัดได้มีการปรับเปลี่ยนการบริหารงานในลักษณะของคณะกรรมการบริหารจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำปรึกษา ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และนำเสนอผ่านช่องทางของสำนักประชาสัมพันธ์เขต 3 ทั้งสถานีโทรทัศน์ และสถานีวิทยุ รวมถึงผ่านสื่ออื่น ๆ และได้มีการจัดพิมพ์วารสารเชียงใหม่ซีอีโอ เพื่อเป็นเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของซีอีโอ ออกเผยแพร่ ฉบับปฐมฤกษ์เมื่อเดือนมิถุนายน 2547 (ภาคผนวก จ) จนถึงปี 2548 มีการออกวารสารซีอีโอแล้ว 6 ฉบับ โดยฉบับล่าสุดออกเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2548

### 1.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งจำเป็นต้องมีส่วนร่วมด้วยกันหลายฝ่าย โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน จากการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วมโดยตรงกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ แม้ว่าบางส่วนมีความสนใจและตื่นตัวที่จะเข้าร่วมก็ตาม โดยเฉพาะในกลุ่มประชาชนที่มีความรู้ องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการ ส่วนประชาชนทั่วไปยังมีการตื่นตัวน้อย และไม่สนใจเข้าร่วมทั้งนี้อาจเป็นเพราะไม่มีช่องทางที่จะให้ประชาชนเข้าร่วม และนโยบายระบบซีอีโอเป็นการสั่งการมากกว่าการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมตามบทบัญญัติมาตรา 76 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ระบุไว้ว่า รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยทุกระดับ อย่างไรก็ตามที่ประชาชนส่วนใหญ่ระบุว่าไม่มีส่วนร่วมต่อการบริหารราชการจังหวัดโดยตรง ก็สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันที่พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนยังมีอุปสรรคอยู่มาก แม้ว่าจะมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วก็ตาม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ รุจิรา สุภาษา (2542: บทคัดย่อ) ที่กล่าวว่าโอกาสในการให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วม ขึ้นอยู่กับเป้าหมายของการสื่อสาร ที่กำหนดให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับใด เช่นในระดับเข้ามาร่วมแสดง ระดับเป็นผู้รับสารที่คอยป้อนปฏิกิริยาย้อนกลับ ระดับวางนโยบาย รวมถึงลักษณะของการสื่อสารแบบสองทาง ยิ่งการสื่อสารที่เอื้ออำนวยให้มีลักษณะตอบโต้กันอยู่ตลอดเวลามากขึ้นเท่าใด โอกาสที่ชุมชนจะเข้ามามีส่วนร่วมก็จะยิ่งมีมากขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้เพราะในชุมชนเองโอกาสที่คนส่วนใหญ่จะได้เข้ามาเป็นผู้ส่ง

สารหรือเข้าไปเป็นเนื้อหาในสื่อมวลชนยังมีน้อย ดังนั้นหากสื่อมีการเปิดช่องทางหรือพื้นที่ให้กับประชาชนก็มีโอกาสที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมมากขึ้น

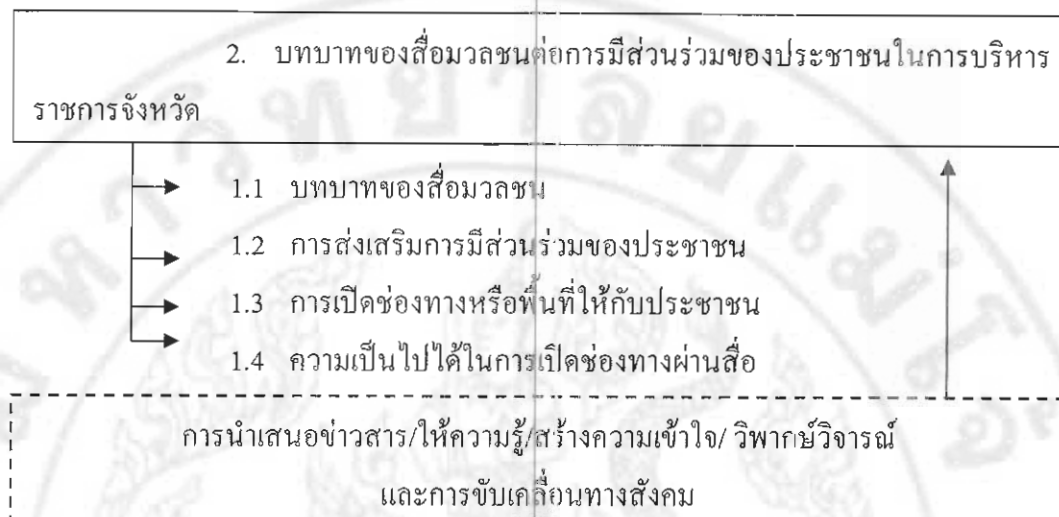
ทั้งนี้จากการที่จังหวัดเชียงใหม่ได้แต่งตั้งสื่อมวลชน เป็นคณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐท้องถิ่น เอกชน และประชาชน นั้นสามารถกำหนด กรอบตามผังได้ดังนี้



ภาพ 7 ผังอธิบายการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

## ตอนที่ 2 บทบาทของสื่อมวลชนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการจังหวัด แบบบูรณาการ

### ผังการนำเสนอและวิจารณ์ผล



### 2.1 บทบาทของสื่อมวลชน

บทบาทของสื่อมวลชนนับว่ามีสำคัญต่อการบริหารประเทศ ทั้งการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร การเสนอความคิดเห็น การให้ความบันเทิง และการให้ความรู้ ซึ่งในการบริหารแบบบูรณาการที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ทุกจังหวัดใช้ระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดนั้น จังหวัดเชียงใหม่ได้มีคำสั่งเชียงใหม่ที่ 1814/2546 กำหนดให้มีคณะทำงานด้านการประชาสัมพันธ์ขึ้น เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจในนโยบายและการพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่แก่ประชาชน เพื่อรับฟังความคิดเห็นและสะท้อนปัญหาของประชาชนอย่างทั่วถึงและเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งจากการศึกษาในกลุ่มสื่อมวลชน พบว่าส่วนใหญ่เห็นว่าบทบาทของสื่อมวลชนมีส่วนสำคัญต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เนื่องจาก สื่อมวลชนมีหน้าที่นำเสนอข่าวสาร ให้ความรู้ ตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ และสร้างความเข้าใจในนโยบายของรัฐบาล ดังที่ รัชการการหัวน้ำขุนยั่วภาคเหนือ ช่อง 3 กล่าวไว้ว่า

“...สื่อมวลชนมีบทบาทในการนำเสนอข่าวสาร ระหว่างหน่วยงานกับชาวบ้าน และมีบทบาทในการนำเสนอความคิดเห็นผ่านสื่ออย่างมาก เช่น กรณีที่ชาวบ้านเดือดร้อน ร้องเรียนมา สื่อก็จะไปสอบถามความคืบหน้าจากหน่วยงานราชการ รวมถึงการให้ความรู้กับประชาชนเกี่ยวกับซีอีโอ และ

การตรวจสอบที่ต้องมีความเข้มข้นส่วนหนึ่ง มีการขุดคุ้ย ลักษณะความเดือดร้อนของชาวบ้านที่ได้รับการร้องเรียนมา อย่างไรก็ตามเห็นว่าบทบาทในการสร้างบรรยากาศของการพัฒนาในส่วนของสื่อนั้นมีเพียงระดับหนึ่ง โดยเห็นว่าบทบาทนี้น่าจะเป็นบทบาทของหน่วยงานราชการมากกว่า โดยสื่อมีหน้าที่ในการนำเสนอเท่านั้น ส่วนบทบาทในการสร้างความเข้าใจในนโยบายรัฐบาล เห็นว่าสื่อมีบทบาทมาก เพราะสื่อต้องนำเสนอเนื้อหาของรัฐบาลไปเผยแพร่สู่ประชาชน เนื่องจากทุกคนนโยบายจะเกี่ยวข้องกับประชาชนอยู่แล้ว...” (พงศ์เทพ ชรัญเต้, 2548)

อย่างไรก็ตามจากผลการศึกษาพบว่าสื่อมวลชนในจังหวัดเชียงใหม่มีบทบาทในการนำเสนอข่าวและให้ความร่วมมือกับส่วนราชการอย่างเต็มที่ ตามที่จังหวัดร้องขอ และมีความตั้งใจให้เกิดการพัฒนา ท่ามกลางการคาดหวังของประชาชนว่าซีอีโอ จะสามารถทำได้ทุกอย่าง แม้ว่าในข้อเท็จจริงแล้วซีอีโอ ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ แต่สื่อก็มีหน้าที่ในการลดช่องว่างระหว่างภาครัฐกับประชาชน ดังที่ อินสม ปัญญาโสภา บรรณาธิการข่าวหนังสือพิมพ์ไทยนิวส์ กล่าวว่า

“...บทบาทในการนำเสนอข่าวสารนั้น ทางสื่อร่วมมืออยู่แล้วเต็มที่ แต่บางครั้งส่วนราชการก็ยังไม่เข้าใจ ไม่ใช่สื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างความเข้าใจกับประชาชน และให้ข่าวไม่เป็น ไม่รู้ความต้องการของสื่อมวลชน ส่วนบทบาทในการเสนอความคิดเห็น ที่ผ่านมามีทำหน้าที่ตรงนี้แล้วเช่น การแสดงความคิดเห็นผ่านในที่ประชุมเพื่อติดตามความก้าวหน้า โครงการแผนงานการพัฒนาจังหวัด สำหรับบทบาทในการให้ความรู้ ได้มีการให้ความรู้กับประชาชนในบางช่วงแล้วแต่สิ่งที่ได้ไปสัมภาษณ์หรือจังหวัดขอความร่วมมือมา ขณะเดียวกันบทบาทในการเป็นผู้ตรวจสอบ ได้มีการติดตาม ตรวจสอบเสนออย่างเข้มข้น ในฐานะสื่อท้องถิ่นก็อยากเห็นการพัฒนาท้องถิ่น มีความเจริญรุดหน้า บางทีประชาชนก็สอบถามมาเป็นประจำ เราก็ต้องทำหน้าที่นี้...” (อินสม ปัญญาโสภา, 2548)

“...ส่วนบทบาทของสื่อในการสร้างบรรยากาศของการพัฒนา สื่อทำได้มาก บางทีเราเสนอข่าวไปเพื่อสร้างบรรยากาศของการพัฒนา แต่บางครั้งก็มีการมองว่าสื่อนำเสนอข่าวที่ทำลายบรรยากาศของการพัฒนา อาจจะมองไม่

ตรงกัน แต่ตัวสื่อเองมีความตั้งใจที่จะให้ท้องถิ่นเจริญ ประชาชนอยู่ดีกินดี ให้เชียงใหม่เป็นเมืองน่าอยู่ ส่วนการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ สื่อทำได้ในบางกรณี เพราะประชาชนยังมีความคาดหวังว่าซีอีโอจะสามารถ แก้ไขปัญหาได้ทุกอย่าง แต่ที่ผ่านมาก็ยังไม่เป็นไปตามความคาดหวัง จะ เห็นว่ามีข่าวร้องเรียน เค้นขบจนอยู่เป็นประจำ บางทีก็เป็นปัญหาเก่า ๆ ซึ่ง แสดงให้เห็นชัดเจนว่า สื่อยังไม่สามารถเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชน ได้ เพราะข้อเท็จจริงแล้วซีอีโอก็ยังทำหน้าที่ไม่ทันใจ รวดเร็วตามที่สื่อ เสนอข่าวไปว่าระบบซีอีโอ ต้องแก้ปัญหาได้ ขณะที่บทบาทในการสร้าง ความเข้าใจในนโยบายรัฐบาล สื่อทำได้ในระดับหนึ่ง บางทีประชาชน ต้องการอย่างนั้น แต่ระบบของราชการไม่ได้เป็นไปตามนั้น และไม่ได้รับ การชี้แจงที่ชัดเจนจากส่วนราชการ แต่สื่อมวลชนสามารถอธิบายได้เป็น ผู้ลดช่องว่างระหว่างส่วนราชการกับประชาชน...” (อินสม ปัญญาโสภา, 2548)

ขณะที่สื่อของรัฐให้ความเห็นต่อบทบาทของสื่อมวลชนในการบริหารราชการ แบบบูรณาการหรือซีอีโอ ว่าสื่อควรมีบทบาททุกด้านทั้งการให้ข้อมูลข่าวสาร การเสนอความ คิดเห็น การให้ความรู้ การเป็นผู้ตรวจสอบ การสร้างบรรยากาศของการพัฒนา การทำให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงทัศนคติ และการสร้างความเข้าใจในนโยบายรัฐบาล แต่บทบาทที่ไม่สามารถทำได้คือ การตัดสิน เนื่องจากเป็นสื่อของรัฐและเป็นหน่วยงานราชการหนึ่ง ดังที่ หัวหน้าฝ่ายรายการโทรทัศน์ รักษาการผู้อำนวยการ สทท. 11 เชียงใหม่ กล่าวว่า

...สื่อควรมีบทบาททุกเรื่อง และองค์กรต่างๆ ถ้าหากต้องการความช่วยเหลือ ควรดึงสื่อเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย เพราะสื่อสามารถให้ความรู้หลาย ๆ ด้านแก่ประชาชน ซึ่งถือเป็นหน้าที่ของสื่อมวลชนอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากช่อง 11 เป็นหน่วยงานราชการ และมีหน้าที่นำเสนอสิ่งที่ หน่วยงานดำเนินนโยบาย เช่นการเผยแพร่ รับฟังเสียงสะท้อนของ ประชาชนไปยังหน่วยงานนั้น ๆ แต่การตัดสินคงทำไม่ได้...” (ทิพย์สุคนธ์ แสนจิตร, 2548)

“...สำหรับบทบาทในการนำเสนอข่าวสาร เห็นว่าสื่อได้นำเสนอข่าวตาม ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ในการบริหารจัดการของจังหวัดในแต่ละเรื่องซีอีโอทำ อย่างไรและได้ผลอย่างไร มีการนำเสนอความคิดเห็น เปรียบเทียบให้เห็น

ระหว่างแบบเดิมกับซีอีโอแตกต่างกันอย่างไร มี การให้ความรู้ ให้เป็นครั้งคราวตามประเด็น เป็นส่วนเสริมของข่าว ส่วนการเป็นผู้ตรวจสอบ สื่อมีบทบาทมาก เพราะเป็นเรื่องสำคัญ ว่าซีอีโอทำถูกต้อง เหมาะสมมากน้อยแค่ไหน เช่นเดียวกับบทบาทในการสร้างบรรยากาศของการพัฒนา เพราะสื่อสามารถนำเอาองค์ความรู้ไปกระจายและกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความตระหนักเกิดความอยากจะเพิ่ม ศักยภาพในท้องถิ่นของตนเอง สำหรับบทบาทในการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ มีแน่นอน เมื่อเรานำเสนอไปในแง่บวก คนก็คิดตามว่าอันนี้ดี ถ้านำเสนอในแง่ลบ บางคนก็จะเข้าใจในแง่ลบ ส่วนการสร้างความเข้าใจในนโยบายรัฐบาล มีการทำอย่างเต็มที่ เพราะนโยบายของรัฐบาลคือนโยบายของสถานีฯ ด้วย...” (พยนต์ ยศสุพรหม, 2548)

สำหรับบทบาทของสื่อมวลชนต่อการนำเสนอข่าวนั้น ๆ อาจมีส่วนเป็นไปได้ว่าสื่อดังกล่าวเป็นสื่อที่สังกัดส่วนใด โดยถ้าเป็นสื่อของราชการก็จะสามารถทำตามนโยบายของรัฐได้อย่างเต็มที่ แต่ถ้าเป็นสื่อที่ไม่ได้สังกัดก็จะนำเสนอข่าวตามนโยบายของตนสังกัดนั้น ๆ และทำหน้าที่บางด้านโดยขึ้นอยู่กับให้ความสำคัญในการนำเสนอของแต่ละสื่อเองด้วย ดังที่บรรณาธิการหนังสือพิมพ์พลเมืองเหนือ กล่าวไว้ว่า

“...บทบาทในการนำเสนอข่าวสาร เป็นบทบาทที่สื่อจะต้องทำอยู่แล้ว เรื่องการบริหารราชการจังหวัดแบบซีอีโอเช่น ความคืบหน้าของโครงการ การสั่งการต่าง ๆ การตรงเป้าหมายหรือไม่ ส่วนการเสนอความคิดเห็น ถ้าเทียบกับการเสนอข่าวธรรมดา คิดว่าสื่อยังเสนอความคิดเห็นไม่มากเท่าไร เช่น การเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการตัดสินใจของซีอีโอแต่ละ โครงการมีความสอดคล้อง มีการพัฒนาไหม ส่วนใหญ่จะเสนอข่าวว่าทำอะไรไปบ้างแล้วเท่านั้นเอง สำหรับการให้ความรู้กับประชาชนเกี่ยวกับบทบาทของซีอีโอมีช่วง ๆ แรก มากกว่าแต่ไม่มีการต่อยอด สำหรับบทบาทในการเป็นผู้ตรวจสอบมีการนำเสนอโครงการที่เหมาะสม ไม่เหมาะสม มีการวิพากษ์วิจารณ์กันบ้างเหมือนกันแต่ก็ไม่มากเท่าไร ส่วนบทบาทการสร้างบรรยากาศของการพัฒนาเป็นการนำเสนอข่าวทั่วไป อาจช่วยเสริมบรรยากาศในการพัฒนาโครงการนั้น ๆ มากขึ้น แต่ก็เกินไปตามธรรมชาติของข่าวมากกว่า ส่วนบทบาทในการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ

บางโครงการเป็นที่รับรู้แต่ไม่ถึงกับเปลี่ยนแปลงทัศนคติ เพราะไม่ได้มีการ  
 ตอกย้ำอย่างต่อเนื่อง และสำหรับบทบาทในการสร้างความเข้าใจใน  
 นโยบายรัฐบาล สื่อก็มีบทบาทตรงนี้อยู่ มีบางสื่อที่ให้ความสำคัญบางสื่อก็  
 ไม่ให้ความสำคัญ เช่นสื่อของรัฐ ก็ทำข่าวนโยบายของรัฐ...” (อัครราช  
 บัณฑิต , 2548)

ข้อจำกัดที่ทำให้สื่อมวลชนไม่สามารถมีบทบาทในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ  
 ประชาชนได้อย่างเต็มที่ ตามที่จังหวัดได้มีการแต่งตั้งให้สื่อมวลชนเป็นคณะทำงานนั้น เนื่องจาก  
 ข้อจำกัดในด้านนโยบายของแต่ละสังกัด ดังที่ ผู้ดูแลศูนย์ข่าวภาคเหนือช่อง 7 กล่าวว่า

“...ในการนำเสนอข่าวสารของช่อง 7 มีข้อจำกัดที่จะดึงประชาชนเข้ามา  
 ร่วมได้น้อย เพราะการนำเสนอข่าวส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่  
 เกิดขึ้นในแต่ละวันมากกว่า ส่วนการเสนอความคิดเห็น ก็ไม่สามารถแสดง  
 ความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ มีเพียงบางรายการเท่านั้นที่ทำได้คือรายการ  
 วิเคราะห์เช่นข่าวช่วงเช้า การเล่าข่าว สำหรับบทบาทในการให้ความรู้ เช่น  
 สารคดีข่าวช่วยชาวบ้าน ส่วนบทบาทของการเป็นผู้ตรวจสอบ ไม่ค่อยมี  
 เพราะที่ผ่านมาจะทำข่าวตามกระแสมากกว่าเช่นเดียวกับบทบาทในการ  
 สร้างบรรยากาศของการพัฒนา ที่สื่อไม่สามารถทำได้ และแทบจะไม่มีสิทธิ  
 ในการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนา ส่วนการสร้างความเข้าใจในนโยบาย  
 รัฐบาล ที่ผ่านมามีสื่อช่วยในการสร้างความเข้าใจในนโยบายของรัฐบาล แต่  
 ตอนนี้กระแสลดลงทำให้ไม่มีการนำเสนอข่าว...” (กึ่งทอง พันธุ์ไพบูลย์,  
 2548)

แม้ว่าสื่อมวลชนส่วนมากจะเห็นว่าบทบาทของสื่อมวลชนมีความสำคัญ และ  
 พยายามที่จะทำหน้าที่ให้ครอบคลุมทุกด้าน แต่ก็พบว่าสื่อมวลชนเป็นเพียงทางผ่านที่จะส่งต่อข้อมูล  
 ไปยังภาครัฐ ซึ่งถ้าหากเรื่องที่ประชาชนร้องขอมา แต่ทางจังหวัดไม่ได้ดำเนินการแก้ไข สื่อมวลชน  
 ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาให้กับประชาชนได้ และไม่ทราบด้วยว่าว่าสื่อจะนำข้อเสนอที่ผ่านสื่อไป  
 ดำเนินการหรือไม่ นอกจากนี้ยังเห็นว่า สื่อต้องให้ข้อมูลกับสื่อมากกว่านี้ ดังนั้นก็จัดรายการและ  
 ผู้สื่อข่าววิทยุ อสมท. จังหวัดเชียงใหม่ กล่าวว่า

“...ในการนำเสนอข่าวสาร เชื่อว่าสื่อมวลชนพร้อมนำเสนอข้อมูลข่าวสารของจังหวัด ทุกกิจกรรม ทุกนโยบาย ขอให้เพียงผ่องถ่ายข้อมูลข่าวสารให้มีความสะดวกรวดเร็วหน่อย ส่วนการเสนอความคิดเห็น สื่อมวลชนเป็นหน่วยงานหนึ่งที่เป็นช่องทางที่ประชาชนมาบอกกล่าว เรื่องราวต่าง ๆ ทั้งที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม เรื่องเสนอแนะต่าง ๆ แต่ไม่แน่ใจว่าซีอีโอ จะรับข้อมูลนี้จากสื่อมวลชน เป็นการรับข้อมูลสองทางหรือไม่ ด้านการให้ความรู้ในช่วงต้น สื่อก็พยายามให้ความรู้ในรูปแบบการบริหารจังหวัดแบบซีอีโอ กับประชาชนอยู่แล้ว ส่วนการเป็นผู้ตรวจสอบ แนนอน สื่อทุกแขนง คอยติดตามงานของซีอีโอ อยู่ตลอด แต่สื่อก็ได้รับข้อมูลเบื้องต้นเท่านั้น สำหรับการสร้างบรรยากาศของการพัฒนา ถือเป็นผลพลอยได้ ถ้าซีอีโอ มีนโยบายในการพัฒนา เราก็จะสามารถที่จะสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ ด้วยอาศัยสื่อที่ทำอยู่ เช่นเดียวกับบทบาทในการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ถ้าเราได้รับข้อมูลจากผู้บริหาร เราก็จะสามารถเอานโยบายนั้นไปผ่องถ่ายให้ประชาชน เพื่อเป็นการก่อให้เกิดแนวคิดจนถึงขั้นเปลี่ยนแปลงทัศนคติได้ ส่วนการสร้างความเข้าใจในนโยบายรัฐบาล เห็นว่าซีอีโอต้องมีการให้ข้อมูลในนโยบายมากกว่านี้...” (อภิชัย มัทพันธุ์, 2548)

นอกจากสื่อมวลชนจะมีบทบาทในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารต่างๆ แล้ว แต่ที่ผ่านมามีบทบาทในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ยังไม่มีความชัดเจนมากนัก เนื่องจากยังไม่มีความร่วมมือระหว่างซีอีโอกับสื่อมวลชนอย่างจริงจัง ดังที่ หัวหน้าศูนย์ข่าวภาคเหนือ ททบ. 5 จ. เชียงใหม่ กล่าวว่า

“...บทบาทในการนำเสนอข่าวสาร ส่วนใหญ่มีการนำเสนอข่าวเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นปัจจุบันทันด่วน ข่าวตามหมาย ข่าวเจาะตามปมปัญหา ข่าวเกี่ยวกับการร้องเรียนซึ่งเกี่ยวกับประชาชนโดยตรงถ้าเขาได้รับผลกระทบเขาก็จะแจ้งมาทางสื่อ ส่วนใหญ่เขาจะบอกว่าแจ้งไปทางหน่วยงานของจังหวัดแล้วแต่ไม่มีความคืบหน้า การแจ้งผ่านสื่อจึงเป็นการกระตุ้นอีกทางหนึ่ง แต่สื่อก็ต้องนำเสนอสองด้าน ต้องมีความเป็นกลาง แต่ถ้าถามว่าสื่อลงไปนั่งคุยกับประชาชนเองหรือเปล่ายังไม่เคย ส่วนบทบาทในการเสนอความคิดเห็น เห็นว่าส่วนใหญ่สื่อจะไม่ใส่ความคิดเห็นในข่าวเพราะจะเท่ากับเป็นการ

ชี้นำ ชักจูงประชาชน สื่อต้องทำข่าวตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น หรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น สื่อต้องไม่เอนเอียงต้องมีจรรยาบรรณที่สูงมาก สำหรับบทบาทในการความรู้ แรก ๆ สื่อมีบทบาทมาก แต่หลัง ๆ ไม่มีเพราะทางจังหวัดกับสื่อไม่ได้ทำอะไรร่วมกันสักเท่าไร ส่วนบทบาทการเป็นผู้ตรวจสอบ เป็นบทบาทหนึ่งของสื่อ แต่วันนี้ยังไม่ได้ทำเพราะยังไม่มีตัวชี้วัดว่าการบริหารงานแบบซีอีโอได้ผลแค่ไหน มีแค่บางเรื่อง ถ้าหากสื่อรู้ว่าการบริหารงานของซีอีโอเป็นอย่างไร สื่อก็จะทำหน้าที่ตรวจสอบได้ ส่วนบทบาทในการสร้างบรรยากาศของการพัฒนา เห็นว่าสื่อเหมือนแรงกระตุ้น สื่อมีบทบาทมาก ช่วยกระตุ้นได้ เพราะถ้ารู้ว่าสื่อจับตามองเขาก็จะเริ่มระวังตัว ส่วนบทบาทที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ เห็นว่าถ้าคนมีวิจารณญาณ จะรู้ว่าสิ่งไหนควรเชื่อ สิ่งไหนไม่ควรเชื่อ การบริโภคสื่อไม่ควรบริโภคสื่ออยู่ที่เดียว ควรจะบริโภคหลายสื่อประกอบกัน และดูความน่าเชื่อถือของสื่อ นั้น ๆ สำหรับบทบาทในการสร้างความเข้าใจในนโยบายรัฐบาล ปัจจุบันด้วยความที่เป็นอิสระของสื่อ อาจนำเสนอด้วยความเหมาะสม อยู่ที่สื่อว่าจะเป็นสื่อที่แท้จริงหรือสื่อที่เอนเอียง...” (ณิณญาณ์ ภูอินทร์, 2548)

ทั้งนี้จากการศึกษายังพบว่ามีบางสื่อที่เห็นว่าสื่อมวลชนไม่มีบทบาทต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เนื่องจากเห็นว่าสื่อมีหน้าที่เพียงการนำเสนอ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหน้าที่ของซีอีโอมากกว่า

“...ไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าฯซีอีโอหรือไม่เป็น สื่อก็นำเสนอข่าวเหมือนเดิมไม่มีการเสนอความคิดเห็น ไม่เน้นให้ความรู้ แต่นำเสนอข่าวทั่วไป หรือข่าวกิจกรรมของซีอีโอ ส่วนบทบาทการเป็นผู้ตรวจสอบ แม้ว่าสื่อเสนอจะสามารถนำเสนอข่าวตามความเป็นจริง ตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น แต่ความจริงแล้วสื่อทำหน้าที่นี้ไม่ได้มากเพราะยังมีอิทธิพลในพื้นที่ ส่วนการสร้างบรรยากาศของการพัฒนา เห็นว่าสื่อเคยนำเสนอแนะข่าวหรือข้อมูลต่าง ๆ เพื่อสร้างบรรยากาศของการพัฒนา แต่ที่ผ่านมาซีอีโอก็ไม่เคยฟังสื่อ ส่วนบทบาทในการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ สื่อยังไม่มีบทบาทนี้ เพราะซีอีโอไม่เคยเปลี่ยนทัศนคติประชาชนก็ยังไม่เปลี่ยนทัศนคติ สำหรับ

การสร้างความสำเร็จในนโยบายรัฐบาล สือทำหน้าที่นี้อยู่แล้ว ส่วนใหญ่ทำหน้าที่วิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาลมากกว่า แต่ก็ขึ้นอยู่กับสื่อด้วย เพราะบางสื่อก็เขียนสนับสนุนนโยบาย และผู้นำประเทศซึ่งประชาชนฟังเสียงนายกรัฐมนตรีมากกว่าสื่อ...” (อำนาจ จงยศยิ่ง, 2548)

“...บทบาทในการนำเสนอข่าวสาร เป็นหน้าที่ของหน่วยงานด้านประชาสัมพันธ์ของซีอีโอเอง ที่จะอธิบายให้ประชาชนเข้าใจถึงภารกิจ บทบาทความรับผิดชอบ หรืออำนาจของซีอีโอ ว่าครอบคลุมอะไรบ้าง มีอำนาจตัดสินใจถึงขั้นไหน ส่วนการเสนอความคิดเห็น เราเสนอความคิดเห็นในแง่ข้อเท็จจริงที่มันเกิดขึ้น ว่าเกิดปัญหาใดปัญหาหนึ่ง ซีอีโอ จะแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็วกว่าเมื่อก่อนอย่างไรบ้าง เช่นปัญหาน้ำท่วม ขยะ บทบาทของซีอีโอเข้าไปแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็วหรือไม่ สำหรับบทบาทในการให้ความรู้ ที่ผ่านมการทำหน้าที่ของสื่อเราทำหน้าที่เสนอแนะข้อเท็จจริง แต่บทบาทหน้าที่ของการให้ความรู้ควรเป็นหน้าที่ของหน่วยงานประชาสัมพันธ์ ซีอีโอเอง ส่วนการเป็นผู้ตรวจสอบ เป็นหน้าที่หลักของสื่อมวลชนอย่างหนึ่งที่จะแสวงหาข้อเท็จจริง เช่นหาเหตุทุจริต ในโครงการใดโครงการหนึ่ง ไม่ว่าการบริหารงานแบบใดก็ตาม เพราะเราเป็นส่วนหนึ่งของสาธารณชน สำหรับการสร้างบรรยากาศของการพัฒนา สื่อมวลชนไม่ได้เข้าไปเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการ แต่เราทำหน้าที่เสนอข่าวสารตามข้อเท็จจริงเท่านั้นเอง ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของเรา ขึ้นอยู่กับประเด็น กิจกรรมที่ทำ ขึ้นอยู่กับตัวเนื้องาน พิจารณาจากประเด็นนั้น หรือผลของงานที่ทำว่ามีข้อดีหรือไม่ใช้อย่างไร แต่เราไม่มีส่วนที่จะไปกำหนดรูปแบบหรือเนื้อหาดังกล่าว แต่เราเสนอให้ผู้รับข่าวสารพิจารณาเอง ชี้ขาดเอง การสร้างบรรยากาศของการพัฒนาขึ้นอยู่กับซีอีโอเอง เพราะเราไม่มีหน้าที่เข้าไปบริหารงาน เช่นเดียวกับบทบาทในการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ สื่อมวลชนทำหน้าที่แค่เสนอข้อเท็จจริง ส่วนจะดีหรือไม่ดีขึ้นอยู่กับผลงานของซีอีโอ แต่ซีอีโอยุคใหม่ก็มีการใกล้ชิดกับสาธารณชนมากยิ่งขึ้น มีการนัดพูดคุย เจรจากับสื่อมวลชน มากขึ้น ลดความเป็นเจ้าคนนายคนลง สำหรับบทบาทในการสร้างความเข้าใจในนโยบายรัฐบาล สื่อมวลชนก็มีหน้าที่ในการนำนโยบายของรัฐไปชี้แจง

ข้อเท็จจริง ขณะเดียวกัน ก็จะต้องมีมุมมองที่สะท้อนออกมาจากจาก  
ประชาชน หรือนักวิชาการ ด้วย เราเป็นตัวกลางนำเสนอข้อเท็จจริง...”  
(ประเสริฐ เลิศภูพิรุฬห์, 2548)

ขณะที่ภาคประชาชนมองบทบาทการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน ว่าที่ผ่านมาสื่อยังมี  
บทบาทน้อยในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารหรือตรวจสอบการทำงานภาครัฐ ส่วนใหญ่มักจะ  
นำเสนอแต่ประเด็นของซีอีโอไปสู่ประชาชน แต่นำเสนอประเด็นของประชาชนไปสู่ซีอีโอ  
น้อยมาก ดังที่ อาจารย์ประจำคณะกรรมการสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้กล่าวว่า

“...สื่อควรนำเสนอแนวนโยบายต่าง ๆ ของทางจังหวัดเพื่อทำความเข้าใจ  
กับประชาชน แต่สิ่งสำคัญคือต้องนำเอาสิ่งที่ประชาชนเดือดร้อน ต้องการ  
ความช่วยเหลือ นำเสนอกลับไปสู่ซีอีโอด้วย เพื่อให้ซีอีโอแก้ไขปัญหา  
ได้อย่างตรงประเด็น ถูกจุด ทันท่วงที เพราะส่วนใหญ่จะนำเสนอแต่  
ประเด็นของซีอีโอไปสู่ประชาชน แต่ประเด็นของประชาชนกลับไปสู่สื่อ  
น้อยมาก ส่วนบทบาทในการเสนอความคิดเห็น ที่ผ่านมามีน้อยมาก ถ้าซีอีโอ  
พูดอะไรก็จะนำคำพูดของซีอีโอไปนำเสนอ แก่นั่น ไม่ได้ตรวจสอบด้วยซ้ำ  
ไปว่าสิ่งที่ซีอีโอพูดไปมีประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริงหรือไม่ สื่อ  
เป็นแค่กระบอกเสียงของซีอีโอ สำหรับการให้ความรู้ มีการให้เฉพาะด้าน  
คือความรู้เฉพาะที่ราชการต้องการให้ประชาชนรู้ แต่อะไรที่ไปขัดแย้งกับ  
นโยบายหลักของส่วนราชการจะนำเสนอค่อนข้างน้อย เช่นเดียวกับบทบาท  
ด้านการเป็นผู้ตรวจสอบ ที่สื่อทำหน้าที่นี้น้อยมาก ข่าวที่ออกมาโดยเฉพาะ  
หนังสือพิมพ์ จะมีแค่ผู้ว่าฯไปเปิดงานอะไร แต่การตรวจสอบนโยบาย มี  
น้อยมาก สำหรับบทบาทการสร้างบรรยากาศของการพัฒนา การพัฒนา  
น่าจะหมายถึงการที่ทำให้ชาวบ้านนำเอาศักยภาพของตนเองมาสร้าง  
ความเข้มแข็ง เคียงข้างพื้นฐานทางวัฒนธรรมอื่น ๆ ไม่ใช่แค่ความคิดของสื่อที่  
คิดว่าพัฒนาไปยึดให้กับชาวบ้านเช่นความทันสมัย การพัฒนาดีกรีมบ้าน  
ช่อง ทั้งนี้วิธีคิดที่จะใช้ชาวบ้านคือความสามารถของตนเองมาใช้ นั่น สื่อ  
ทำหน้าที่นี้ได้ค่อนข้างน้อย ส่วนบทบาทในการ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง  
ทัศนคติ สื่อจะมีบทบาทสูงในการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชน แต่  
เป็นทัศนคติที่มาจากความต้องการของราชการว่าต้องการให้ประชาชนคิด  
อะไร แต่อย่างอื่นที่ราชการไม่ได้บอกสื่อให้นำเสนอได้น้อย ส่วนบทบาทใน

การสร้างความสำเร็จในนโยบายรัฐบาล เห็นว่าสื่อมีบทบาทมาก แต่เป็นการ  
สร้างความเข้าใจตามสิ่งที่รัฐบาลอยากให้เข้าใจ...” (นรินทร์ นาเจริญ,  
2548)

นอกจากบทบาทในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารแล้ว สื่อมวลชนสามารถจัดเวที หรือ  
รายการพิเศษเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม เพื่อแก้ปัญหาของจังหวัดด้วย แต่บทบาทด้านนี้มีเพียงบาง  
สื่อเท่านั้นที่สามารถทำได้ ดังที่ อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์  
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กล่าวว่า

“...ในการนำเสนอข่าวสาร สื่อสามารถนำเสนอปัญหาต่าง ๆ หรือจัด  
รายการพิเศษ ซึ่งเป็นปัญหาของจังหวัด ปัญหาของเมือง ปัญหาของชนบท  
ความเดือดร้อน ความขัดแย้ง เรื่องเร่งด่วน ปกติ โดยจัดเวที รายการพิเศษ  
เป็นช่องให้ผู้ว่าฯ พบประชาชน เพื่อสะท้อนความต้องการของประชาชน  
ส่วนการเป็นผู้ตรวจสอบ ที่ผ่านมามีสื่อจะไปสัมภาษณ์ แล้วมานำเสนอ  
การเป็นผู้ตรวจสอบของสื่อจึงมีน้อยมาก ซึ่งก็เป็นปัญหาของสื่อที่มองว่า  
ผู้ว่าฯเป็นผู้ใหญ่ที่เคารพนับถือ การตั้งคำถามจึงไม่เข้มข้น การมีความสนิท  
สนมกัน มากให้นักข่าวไม่กล้าตรวจสอบ ส่วนบทบาทในการสร้าง  
บรรยากาศของการพัฒนา สื่อมีหลายแบบ ถ้าเปิดเวที เช่นเรื่องน้ำท่วม สื่อ  
ทำหน้าที่เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ สื่อช่วยได้เยอะ นอกจากการช่วยเหลือ  
สื่อต้องนำพาด้วย ประชุมคนที่มีความคิดอ่าน นักธุรกิจ หอการค้า มา  
แลกเปลี่ยนกัน ปัญหาอยู่ที่ไหน เดือนกัญ ต้องปรับปรุง สื่อได้ทำหน้าที่ได้ดี  
คือวิทย์ สำหรับบทบาทในการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ เนื่องจาก  
CEO เกิดขึ้นจากส่วนกลาง คนส่วนใหญ่มีอคติหวัง แต่หน่วยงานต่างๆ  
ไม่ได้ขึ้นกับCEO สื่อต้องเปิดประเด็น เช่นเปิดคอลัมน์ ของวิทย์ ไตรทัศน์  
หนังสือพิมพ์ สื่อที่ทำได้ดี คือประชาชนเดือดร้อน รับเรื่อง มาแล้วรายงาน  
ข่าวขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดูแล ส่วนการสร้างความสำเร็จในนโยบาย  
รัฐบาล สื่อสามารถสรุปย่อเป็นข้อ ปิดฝุ่น เอามาพูด โครงการนี้เป็นใจ...”  
(ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2548)

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านสื่อมวลชน นั้นยังขึ้นอยู่กับสื่อแต่ละชนิด เช่น สื่อวิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ที่แตกต่าง และมีข้อจำกัดที่ไม่เหมือนกัน

“...สื่อมีบทบาทในการนำเสนอข่าวสารสูง เนื่องจากแหล่งข่าวส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานของรัฐ โดยข่าวสารที่นำเสนอมักเป็นข่าวสารเพียงด้านเดียวจากบนสู่ล่าง ไม่ปรากฏการมีส่วนร่วมของประชาชน ยกเว้นเฉพาะการร้องเรียนผ่านหนังสือพิมพ์และสื่อวิทยุ ดังนั้นสื่อควรทำหน้าที่เสนอข่าวสารทั้งสองฝ่ายอย่างเท่าเทียม ส่วนการเสนอความคิดเห็น สื่อควรมีบทบาทด้านนี้ เนื่องจากที่ผ่านมาหนังสือพิมพ์น่าจะมีความบทบาทสูงกว่าสื่ออื่น ๆ โดยเฉพาะคอลัมน์บทความ บทบรรณาธิการของหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น เช่น ไทยนิวส์ พลเมืองเหนือ แต่บทวิเคราะห์ทางโทรทัศน์ไม่มีเลย สำหรับวิทยุมีบ้างตามช่องทางที่เปิดให้ เช่น สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย (สวท.) ที่เปิดสายให้ประชาชนโทรศัพท์เข้ามาแสดงความคิดเห็นหลังรายการนายกฯ ทักนิญคุยกับประชาชนหรือรายการผู้ว่าฯ พบประชาชน แต่เป็นการพูดตามหลังไม่ได้เปิดให้พูดตอบโต้กันได้ ส่วนการให้ความรู้ เห็นว่าสื่อมีบทบาทพอสมควร โดยปะปนอยู่กับเนื้อหาข่าว แต่โดยส่วนตัวก็ไม่ได้คาดหวังให้มียากกว่านี้ เพราะสัดส่วนของข่าวจากภาครัฐสู่ประชาชนมีมากอยู่แล้ว สำหรับบทบาทการเป็นผู้ตรวจสอบ มีน้อย เพราะข้อจำกัดเรื่องการเงินเจ้าของสื่อเช่นโทรทัศน์ โดยสื่อหนังสือพิมพ์มีบทบาทดีกว่า ส่วนการสร้างบรรยากาศของการพัฒนา ยังยังมีบทบาทน้อย ยังไม่ค่อยเห็นบทบาทด้านนี้ สำหรับบทบาทการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ เห็นว่าสื่อไม่จำเป็นที่ต้องเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชน เพราะที่ผ่านมาบทบาทตรงนี้ค่อนข้างมีสูงอยู่แล้ว โดยเฉพาะความพยายามทำให้เกิดภาพเชิงบวกกับซีอีโอ ให้เป็นทัศนคติเชิงบวก ทั้งที่ความเป็นจริงซีอีโออาจจะไม่มีประสิทธิภาพและศักยภาพในการบริหาร ส่วนการสร้างความสำเร็จในนโยบายรัฐบาล สื่อมีบทบาทด้านนี้อยู่แล้ว เพราะแหล่งข่าวส่วนใหญ่ก็เป็นหน่วยงานของรัฐ เป็นความพยายามของสื่อและภาครัฐที่จะให้ประชาชนเข้าใจ แต่ก็ไม่ว่าประชาชนจะเข้าใจจริงหรือไม่...” (ลัดดาวัลย์ อินทจักร, 2548)

“...ในการนำเสนอข่าวสาร สื่อมวลชนต้องนำเสนอข่าวสารรอบด้าน จากทุกฝ่ายและเรียนรู้จากหลาย ๆ ส่วน โดยเฉพาะปัญหาความขัดแย้งต้องมีการนำเสนออย่างรอบด้าน เพื่อให้เกิดอำนาจการต่อรองในการเข้าไปแก้ไข ปัญหาในทิศทางที่ถูกต้อง ส่วน การเสนอความคิดเห็น สื่อหนังสือพิมพ์มีการแสดงความคิดเห็นมากกว่าสื่ออื่น เพราะโทรทัศน์ วิทยู มีข้อจำกัด ทำให้มีการเสนอน้อย สำหรับบทบาทในการให้ความรู้ สื่อก็มีบทบาทมากขึ้น สำหรับการเป็นผู้ตรวจสอบ คิดว่าบทบาทนี้มีความสำคัญมาก และสื่อมวลชนเป็นพลังสำคัญที่จะเป็นตัวแทนของสังคม ที่ผ่านมาสื่อก็ทำหน้าที่ได้ดีส่วนหนึ่ง แต่ต้องเพิ่มบทบาทด้านนี้มากขึ้น ส่วนบทบาทในการสร้างบรรยากาศของการพัฒนา สื่อพยายามนำเสนอข้อมูลจากผู้ว่าฯ ในการพัฒนาจังหวัด สำหรับบทบาทในการสร้างความเข้าใจในนโยบายรัฐบาล มีมากในสื่อของรัฐ...” (เจษฎา โชติกิจวิทย์, 2548)

แม้สื่อมวลชนส่วนใหญ่จะเห็นว่าสื่อมวลชนทำหน้าที่ในการนำเสนอข้อมูล อย่างรอบด้านแล้ว แต่ยังมีสื่อจำนวนหนึ่งที่ยังไม่เข้าใจเรื่องการบริหารราชการจังหวัดแบบซีอีโออย่างชัดเจน ทำให้การนำเสนอข้อมูลข่าวสารมาสู่ประชาชน ยังไม่ได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง ดังที่อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เห็นว่าบทบาทของสื่อมวลชนยังไม่ชัดเจนเนื่องจากตัวสื่อเองก็ยังไม่เข้าใจเกี่ยวกับระบบซีอีโอ อย่างชัดเจน

“...สื่อเองก็ยังสับสนเหมือนประชาชน เพราะซีอีโอมานในช่วงการกระจายอำนาจ ถ้าสื่อยังไม่เข้าใจ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ก็น่าเป็นห่วง เพราะจะทำให้ประชาชนได้รับข้อมูลที่ผิดพลาด ไม่แน่ใจว่าสื่อรู้ เข้าใจ หลักการของซีอีโอแค่ไหน เช่นเดียวกับการทำหน้าที่ในการเป็นผู้ตรวจสอบ ซึ่งน่าเป็นห่วงเพราะที่ผ่านมายอมรับว่าบทบาทของสื่อในการติดตามระบบราชการมีน้อยอยู่แล้ว สื่อต้องตรวจสอบทุกระดับทั้งส่วนจังหวัด ส่วนภูมิภาค ต้องทำหน้าที่เป็นหมาเฝ้าบ้านที่ดี ที่ผ่านมาสื่ออาจจะยังไม่มีความเข้าใจอย่างถ่องแท้...” (จันทนา สุทธิจารี, 2548)

ทางด้านข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแบบซีอีโอ มีความเห็นว่าสื่อมวลชนในปัจจุบันควรเสนอความคิดเห็นให้มากขึ้น หรือเจาะลึก เพื่อเป็นตัวแทน

ประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลอีกทางหนึ่งดังที่อดีตผู้อำนวยการสำนักประชาสัมพันธ์เขต 3 กล่าวไว้ว่า

“...การนำเสนอข่าวสาร ของสื่อควรนำเสนออย่างเป็นกลาง เชื่อถือได้ เช่นเดียวกับการเสนอความคิดเห็นต้องมีข้อมูลที่ถูกต้อง สามารถหาแหล่งข้อมูลที่ให้ข้อมูลแก่ประชาชนได้โดยตรง ควรเสนอความคิดเห็นให้มากขึ้น เจาะลึกได้ยิ่งดี เสนอข้อมูลทุกแง่มุม โดยละเอียด เป็นตัวแทนประชาชนในการชักฟอก เช่น การใช้งบซีไอ โปร่งใสหรือไม่ ด้านการให้ความรู้ สื่อควรศึกษา อเจนค้าทุกด้าน ไม่ใช่รู้เพียงผิวเผิน เพื่อนำเสนอว่าประชาชนควรทำอะไร ไม่ใช่ตั้งคำถามไปวัน ๆ ต้องวิเคราะห์ เจาะลึกมากขึ้น แล้วนำเสนอข้อมูลที่เป็นประโยชน์ สำหรับการเป็นผู้ตรวจสอบ สื่อต้องเป็นสื่อกลางในการสะท้อนความเห็น ของประชาชนและเสนอแนะหาข้อเท็จจริงการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ สื่อต้องรู้เท่าทัน ส่วนการสร้างบรรยากาศของการพัฒนา สื่อต้องจุดประกายให้เกิดการปรับปรุงแก้ไข พัฒนา ถ้ามีโครงการ ก็ต้องติดตาม เสนอข้อมูลเชิงสร้างสรรค์ การบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัด และการดำเนินงานของส่วนราชการที่ส่งผลกระทบเชิงบวกและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ถ้าหาก ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ สื่อต้องทำข่าว 2 ด้าน คือการทำข่าวของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ประชาชนทราบและต้องทำข่าวของประชาชนให้ผู้ว่าทราบ เสียงสะท้อนของประชาชนจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่น ส่วนการสร้างความเข้าใจในนโยบายรัฐบาล การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของจังหวัดที่ตอบสนองยุทธศาสตร์ชาติหรือนโยบายของการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ เมื่อมีการนำเสนอผ่านสื่อ และปรากฏผลงานตามยุทธศาสตร์ชัดเจน ทำให้ประชาชนรับทราบและเข้าใจ...” (จินตนา พันธุ์ฝึก, 2548)

สื่อมวลชนยังสามารถสร้างบรรยากาศของการพัฒนา โดยการนำเสนอโครงการต่าง ๆ ของจังหวัด เพื่อให้ประชาชนเกิดความสนใจ และมีผลต่อการพัฒนาจังหวัดโดยรวม ดังที่ประชาสัมพันธ์จังหวัดเชียงใหม่ กล่าวว่า

“...การนำเสนอข่าวสาร เป็นหน้าที่ สื่อสามารถทำได้ เช่นเดียวกับการเสนอความคิดเห็น สื่อสามารถเสนอความเห็นผ่านที่ประชุมในระดับต่าง ๆ

สำหรับการให้ความรู้ สื่อสามารถขอข้อมูลจากคณะกรรมการ มาทำข่าว บทความ สารคดี ต่าง ๆ ได้ ส่วนการเป็นผู้ตรวจสอบ สื่อต้องคอยติดตาม การบริหารงานความก้าวหน้า การใช้จ่ายงบประมาณ ตามพรบ.ข้อมูล ข่าวสาร สำหรับการสร้างบรรยากาศของการพัฒนา สื่อสามารถทำได้โดย การนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่นำไปสู่การพัฒนา ตามโครงการของทาง จังหวัดเช่น โครงการกรีนแอนดส์ลีน การนำเสนอข่าวในเชิงบวกจะทำให้ เชียงใหม่ได้รับความสนใจจากนักท่องเที่ยวมากขึ้น สำหรับบทบาทในการ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ สื่อสามารถสร้างกระแสให้คนสนใจมี ทัศนคติที่ดีได้ ต่อโครงการต่าง ๆ ส่วนการสร้างความรู้ความเข้าใจในนโยบาย รัฐบาล ในนโยบายของรัฐบาลชุดนี้ ซึ่งมีนโยบาย 9 ข้อ ถ้าสื่อ นำนโยบาย ต่าง ๆ มาขยายผล ก็จะทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจได้ เช่นการแก้ไข ปัญหาความยากจน...” (ชูโชค ทองตาล่วง, 2548)

## 2.2 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการศึกษาพบว่า ในกลุ่มของผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการ จังหวัดแบบบูรณาการหรือซีอีโอ พบว่า การตั้งคณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์ เพื่อต้องการให้ สื่อมวลชนมีส่วนสำคัญต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเพราะสื่อมวลชนมีหน้าที่ นำเสนอข่าวสาร ให้ความรู้ ตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ และสร้างความเข้าใจในนโยบายของ รัฐบาล เนื่องจากสื่อสามารถเปิดพื้นที่ให้กับประชาชนได้

“...สื่อมวลชนสามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้โดยการเปิด พื้นที่เพื่อรับฟังเสียงสะท้อนจากประชาชน เช่นโทรทัศน์ และสถานีวิทยุที่มีรายการสด สามารถเปิดสายให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นได้ (phon-in) การเปิดคอลัมน์ในหน้าหนังสือพิมพ์ การแสดงความคิดเห็นผ่านเวบบอร์ด ในสื่ออินเทอร์เน็ต ซึ่งที่ผ่านมา ถ้ามองในภาพรวม สื่อในจังหวัดเชียงใหม่มี จำนวนมากเป็นปีกแผ่น และมีหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นประจำวัน ซึ่งจังหวัดอื่น ไม่มี โดยสื่อสิ่งพิมพ์ถือว่ามีความบทบาทที่เป็นตัวแทนประชาชนได้ดี เช่น หนังสือพิมพ์พลเมืองเหนือ ที่มีการวิเคราะห์ เกาะลี้ก แต่สื่อประเภท อิเลคทรอนิกส์ เช่นสื่อวิทยุ อยากให้มีการรวมกลุ่มกันมากกว่านี้ และยังมี

บทบาทไม่ชัดเจน ที่จะแก้ปัญหาสังคม มีแต่ช่วยทางด้านสาธารณประโยชน์ แต่เรื่องการคัดค้านนโยบายของรัฐยังไม่มี...” (จินตนา พันธุฟัก, 2548)

“...ที่ผ่านมามีสื่อเข้าร่วมกับทางจังหวัดโดย 1) การแถลงข่าวประจำสัปดาห์ ซึ่งจะมีส่วนราชการ องค์กรต่าง ๆ เข้าร่วม 2) สื่อเข้าร่วมประชุมตาม ยุทธศาสตร์ต่าง ๆ มานำเสนอเป็นข่าว อย่างไรก็ตาม สื่อต้องเปิดช่องทางให้ ประชาชนเช่นสื่อวิทยุ ที่ต้องมีเวลาพูดคุยในรายการ หรือมีรายการของ ห้องถิ่นทางโทรทัศน์...” (ชูโชค ทองตาล่วง, 2548)

### 2.3 การเปิดช่องทางหรือพื้นที่ให้กับประชาชน

การเปิดช่องทางหรือพื้นที่ให้กับประชาชนเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจาก สื่อมวลชนเป็นช่องทางหนึ่งที่ถูกคาดหวังให้ทำหน้าที่ เป็นสื่อกลางสะท้อนความเป็นจริงของรัฐบาล สู่ประชาชน และจากประชาชนสู่รัฐบาล ตามที่คณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์ ได้กำหนดเป้าหมาย หลักไว้ว่าภายในปี 2550 ประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 มีความรู้ ความเข้าใจที่ ถูกต้องและมีส่วนร่วมในการพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่แบบบูรณาการให้เป็นเมืองน่าอยู่ โดยการเปิด โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ อย่างไรก็ตามจากการ ศึกษา พบว่าสื่อมวลชนบางแขนงได้มีการเปิดช่องทางที่จะให้ประชาชนเข้าร่วมแล้ว

“...ในส่วนของสำนักประชาสัมพันธ์เขต 3 ได้มีบทบาทในการเผยแพร่ ข้อมูลเช่นการจัดรายการผู้ว่าฯ พบประชาชนทุกวันเสาร์ โดยมีการเปิด โอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น อย่างไรก็ตาม อยากให้สื่อวิทยุ ในจังหวัดเชียงใหม่รวมตัวกันตั้งชมรม และอาจจัดรายการผู้ว่าฯพบ ประชาชนพร้อมกันทุกคลื่น เพื่อรวมพลังคนฟังรายการ เมื่อคนฟังมาก การ ตอบรับจากประชาชนก็จะมีมากตามไปด้วย สำหรับช่อง 11 มีช่องทางให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดและส่วนราชการได้เผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนรับทราบ และให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นย้อนกลับแบบสองทาง (two way communication)...” (จินตนา พันธุฟัก, 2548)

“...มีหลายสื่อ เช่นหนังสือพิมพ์มีหน้าร้องเรียนร้องทุกข์ การสนทนาใน รายการข่าว ทาง สวท. เชียงใหม่ มีรายการผู้ว่าฯ พบประชาชน ก็จะเป็น

ช่องทางให้ประชาชนพูดคุยในรายการ ให้จังหวัดช่วยเหลือ สื่อโทรทัศน์ก็มีเกือบทุกช่องที่นำเสนอเสียงสะท้อนของประชาชน คลายทุกซ์...” (ชูโชค ทองดาล่วง, 2548)

“... ในส่วนของช่อง 11 มีรายการสด 4 รายการ และมีการเปิดสายประชาชนเดือนละ 20 ครั้ง ถ้าไม่ใช้รายการสด เมื่อมีการนำเสนอไปแล้วก็มีประชาชนโทรศัพท์เข้ามาสอบถามข้อมูลเพิ่มเติม ทั้งนี้ช่องทางส่วนใหญ่คือใช้โทรศัพท์...” (ทิพย์สุคนธ์ แสงนิจิตร, 2548)

“...ปัจจุบันสื่อทุก ๆ สื่อ มีช่องทางให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นอยู่แล้ว โดยเฉพาะวิทยุ มีการเปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ที่มีสำหรับสถานีฯ มีรายการผู้ว่าพบประชาชน และให้ประชาชนโทรศัพท์เข้ามาพูดคุย มีเว็บบอร์ดในเวปไซด์ให้แสดงความคิดเห็น...” (พยนต์ ชยสุพรหม, 2548)

“...การเปิดช่องทางผ่านสื่อมวลชนเริ่มมีมากขึ้น สื่อเปิดช่องทางมากขึ้น แต่การแสดงความคิดเห็นจากประชาชนยังน้อยอยู่ เช่นการสะท้อนกลับมาต่อโครงการต่างๆ ยังมีน้อย โดยสื่อที่สามารถเปิดพื้นที่มากที่สุดคือสื่อวิทยุ ซึ่งสามารถรับฟัง และแสดงความคิดเห็นตอบโต้ ออกอากาศได้ทันที (two way communication)...” (ฤทธิรงค์ ชนะบุญ, 2548)

“...หากสื่อเปิดพื้นที่ให้ประชาชน แน่ใจว่าน่าจะมีส่วนพัฒนามากขึ้น ถ้าสถานีโทรทัศน์ทุกช่องจัดเวลาให้ เปิดช่องทางให้ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาจังหวัด โดยเฉพาะวิทยุที่จะมีบทบาทมากกว่าโทรทัศน์ ทำให้ประชาชนรับรู้ข่าวสารซึ่งจะทำให้มีส่วนพัฒนาจังหวัดมากขึ้น...” (กิ่งทอง พันธุ์ไพบูลย์, 2548)

“...ปัจจุบันได้มีการเปิดช่องทางให้ประชาชนมากอยู่แล้ว เช่น น.ส.พ. ไทยนิวส์ ทุกวันเสาร์ จะมี คอลัมน์ ฉีกซองร้องทุกข์ ใครมีปัญหาอะไรก็นำเสนอได้ นอกจากนี้ก็มีทุกวันที่เป็นเหตุการณ์เร่งด่วน เช่นปัญหาน้ำท่วม

ที่ประชาชนแสดงความเห็นผ่านสื่อเข้ามา ทางสื่อก็เสนอไป แต่ปัญหาไม่ได้อยู่ที่สื่อมวลชน อยู่ที่ส่วนราชการมากกว่า หากส่วนราชการรับฟังก็จะดีมาก เพราะแม้สื่อจะเสนอไปทุกวัน ถ้าส่วนราชการไม่รับฟังก็ไม่มีประโยชน์...” (อินสม ปัญญาโสภา, 2548)

ในส่วนของการเห็นจากนักวิชาการด้านสื่อสารมวลชนเห็นว่าในปัจจุบันสื่อยังมีพื้นที่ให้กับประชาชนน้อย แม้ว่าการเปิดให้ประชาชนเข้าร่วมเป็นสิ่งที่สำคัญมาก

“...ถ้าเป็นหนังสือพิมพ์เช่นไทยนิรุตต์ เชียงใหม่นิวส์ พบว่ามีพื้นที่ที่น้อยมากสำหรับประชาชน โดยข่าวประชาชนส่วนใหญ่ก็มีแต่ข่าวอาชญากรรมมากกว่า แต่ประชาชนเค็ดรื้อนอย่างไรมีการนำเสนอ้อยมาก ๆ เท่าที่เห็นสื่อทางเลือกเช่นสำนักข่าวประชาธรรม จะเปิดพื้นที่ของสื่อเพื่อนำไปสู่การแก้ไขก่อนข้างมาก แต่สื่อเหล่านี้ก็มีบทบาทน้อยคือมีคนอ่านค่อนข้างน้อย พลั้งอำนาจในการต่อรองก็มีน้อยด้วย อย่างไรก็ตามหากสื่อเปิดช่องทางหรือมีพื้นที่ให้ประชาชนมากขึ้น แน่นนอนว่าการปกครองแบบประชาธิปไตย ต้องมีส่วนร่วม ไม่ใช่อธิปไตยอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด แล้วสื่อโอทำได้ทุกอย่างเลย ในความเป็นจริงแล้วสื่อโอเป็นผู้นำ แต่การกระทำทุกอย่างประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณา เพราะประชาชนเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการตัดสินใจของสื่อโอ ดังนั้นการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมเป็นสิ่งที่สำคัญมาก ซึ่งสื่อจะต้องส่งเสริมบทบาทนั้น...” (นรินทร์ นำเจริญ, 2548)

#### 2.4 ความเป็นไปได้ในการเปิดช่องทางผ่านสื่อ

จากที่คณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์ของจังหวัดเชียงใหม่ ได้กำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีตัวชี้วัดความสำเร็จคือ สื่อทุกสื่อในจังหวัดเชียงใหม่มีการเปิดช่องทางอย่างน้อย 1 ช่องทาง เพื่อให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นผ่านสื่อและข้อมูลของประชาชนที่แสดงความคิดเห็นนั้น ร้อยละ 50 สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาได้ด้วย ซึ่งจากการศึกษาพบว่าในส่วนของผู้เกี่ยวข้องและสื่อมวลชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่า มีความเป็นไปได้ ดังนี้

“...หากสื่อมวลชนเปิดช่องทางและมีพื้นที่ให้ประชาชนมากขึ้น จะสามารถนำไปสู่พัฒนาจังหวัดได้แน่นอน เพราะการบริหารงานนั้น หลายความคิดดีกว่าความคิดเดียว ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการ ประชาชนมีส่วนร่วม งานก็ย่อมสำเร็จ สื่อสำคัญมากถ้าไม่มีสื่อ ประชาชนก็จะไม่เข้าถึงผู้ว่าฯ ทั้งประชาชนและผู้ว่าก็จะห่างกันออกไป...” (จินตนา พันธุฟัก, 2548)

“...การเปิดช่องทางผ่านสื่อสามารถทำได้ เพราะถ้าออกอากาศไปอย่างเดียว แล้วทางจังหวัดไม่รับทราบก็ไม่มีความหมาย ต้องทำเป็นขบวนการ และเปิดโอกาสให้ทางจังหวัดเข้ามาจัดรายการ แล้วให้ประชาชนโทรศัพท์มาโดยตรง ต้องรวบรวมสรุปรายงานถึงหน่วยงานนั้นๆ ว่าประชาชนต้องการอะไร รวมถึงการเปิดช่องทางเพิ่มเติม เช่นการส่ง SMS...” (ทิพย์สุคนธ์ แสงจิตร์, 2548)

“...ถ้าสื่อเปิดช่องทางมากขึ้น จะทำให้ข้อมูลจากระดับล่าง ไปสู่ภาครัฐมากขึ้น ทำให้ประชาชนมีช่องทางนำเสนอความเดือดร้อน อีกทั้งส่วนราชการที่อาจจะเข้าไปดูแลไม่ทั่วถึงจะได้ทราบว่ายังขาดตกบกพร่องตรงไหน...” (ชูโชค ทองตาล่วง, 2548)

“...เป็นไปได้ สื่อพร้อมที่จะเปิดช่องทางให้...” (พยนต์ ยศสุพรหม, 2548)

“...มีความเป็นไปได้สูง ถ้าทางจังหวัดประสานมา และมีหนังสืออย่างเป็นทางการ โดยจะแจ้งไปยังผู้บริหารสถานีฯ พิจารณา เพื่อจัดสรรเวลาให้กับประชาชน...” (ณิชาญณ์ กุฎอินทร์, 2548)

“...ความเป็นไปได้ในการเปิดช่องทางผ่านสื่อ เป็นไปได้้น้อยมาก เนื่องจากมีขีดจำกัดเช่นสื่อวิทยุที่เป็นของส่วนราชการ เช่น สถานีวิทยุ รด. ซึ่งเป็นส่วนราชการ เพราะฉะนั้นการเปิดให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นมันมีขีดจำกัด เพราะว่าเวลาที่จัดรายการ จะเน้นไปในเรื่องของบริการสังคม และการบริการท้องถิ่น เป็นการประชาสัมพันธ์ข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐไปให้กับประชาชนเป็นหลัก แต่ไม่ใช่การเปิดให้ประชาชนมาแสดง

รัฐไปให้กับประชาชนเป็นหลัก แต่ไม่ใช่การเปิดให้ประชาชนมาแสดง  
ความเห็นและวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลได้อยู่แล้ว...” (ฤทธิรงค์ ชนบุญ, 2548)

“...เป็นไปได้ และมีช่องทางอยู่แล้ว นโยบายของวิทยุกองทัพบก เป็นวิทยุ  
เพื่อประชาชน ก็เปิดให้ประชาชนมาร่วมมากขึ้น แต่ก่อนอาจจะไม่มี...”  
(กาญจนา เกตุทองมา , 2548)

ขณะที่สื่อบางสื่อยอมรับการเปิดช่องทางผ่านสื่อไม่สามารถเป็นไปได้ เพราะต้อง  
ขึ้นอยู่กับนโยบายของสถานี และคิดที่ระบบราชการ อีกทั้งสื่อมวลชนก็มีความหลากหลาย

“...ศูนย์ข่าวภูมิภาคอาจจะมึนบทบาท มีความใกล้ชิดกับทางจังหวัด แต่การ  
เปิดช่องทางให้ประชาชนอาจมีน้อย เพราะเวลานำเสนอจะนำเสนอข่าว  
อย่างเดียว ยกเว้นกรณีที่เกิดปัญหาขึ้นเช่นมีเหตุการณ์น้ำท่วม ก็อาจจะมีการ  
ไปสัมภาษณ์ชาวบ้าน เพื่อให้สื่อโอช่วยเหลือน้อยอย่างเร่งด่วน ทั้งนี้ในการเปิด  
ช่องทางให้ประชาชนยอมรับว่าสำหรับช่อง 7 เป็นไปไม่ได้ เพราะต้อง  
ขึ้นอยู่กับสถานีที่ต้องทำรายการที่ประชาชนสนใจที่มีความนิยมสูง...”  
(กิ่งทอง พันธุ์ไพบูลย์, 2548)

“...คิดว่าเป็นไปได้บ้าง เพราะคิดที่ระบบราชการ และสื่อก็มีความ  
หลากหลาย คงไม่มีใครสั่งใครได้ ขึ้นอยู่กับสื่อที่จะตระหนักคิดว่ามี  
ความสำคัญ นอกจากนี้สื่อยังมีความคิดเป็นอิสระ อาจจะไม่เห็นด้วยกับ  
โครงการใดโครงการหนึ่งแล้วนำเสนอขัดแย้งกับแนวคิดที่ราชการต้องการ  
ก็ได้ อย่างไรก็ตามเห็นว่าราชการมีการแก้ไขปัญหาเช่นการจ้าง  
บริษัทเอกชนมาทำงานสร้างภาพลักษณ์ให้กับซีไอโอและยุทธศาสตร์จังหวัด  
ซึ่งเป็นการใช้เงินไม่ตรงวัตถุประสงค์และไม่ได้ผล...” (อัครราชดิ บัวคลี,  
2548)

“...แบ่งเป็น 2 กลุ่ม หนังสือพิมพ์ส่วนกลาง กับท้องถิ่น ในส่วนของท้องถิ่น  
เป็นไปได้ค่อนข้างสูง ส่วนกลางเป็นไปได้บ้าง โดยเฉพาะโทรทัศน์เป็นไปได้  
ได้น้อยมาก และสื่อวิทยุจะเปิดง่ายกว่าหนังสือพิมพ์...” (พงศ์เทพ จรรย์เค,  
2548)

“...ได้บางสื่อ บางสื่อก็ยังทำไม่ได้เพราะยังติดที่เป็นธุรกิจ และนโยบายของสถานี...” (จาริต หอมมาก, 2548)

นอกจากนี้ การเปิดพื้นที่ให้กับประชาชนยังขึ้นอยู่กับบุคลิกของแต่ละสื่อ ว่ามีความเหมาะสมในการเปิดช่องทางหรือไม่ และสื่อควรเป็นอิสระ ที่ต้องนำเสนอข่าวอย่างสมดุล

“...เป็นไปได้น้อย เพราะช่องทางของสื่อรัฐก็มีอยู่แล้ว และขึ้นอยู่กับสื่อที่จะเปิดช่องทางหรือไม่ เพราะจะขึ้นอยู่กับบุคลิกของสื่อ นั้น ๆ ว่าเป็นสื่อประเภทใด ถ้าสื่อที่เปิดให้แสดงความเห็นได้เช่นรายการร่วมด้วยช่วยกันก็มีโอกาสสูงที่จะทำได้ แต่ถ้าสื่อเอกชนที่เน้นความบันเทิง ก็คงไม่เหมาะ...” (ถิตดาวลัย อินทจักร, 2548)

“...สื่อมวลชนเป็นอิสระ การตั้งเป็นองค์กร สังกัดหน่วยราชการ เป็นสิ่งที่อันตราย เพราะสื่อต้องเป็นอิสระ ไม่สังกัดใคร สื่อต้องนำเสนอข่าวอย่างสมดุล ไม่ใช่เป็นการตั้งคณะทำงานเพื่อประชาสัมพันธ์ให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีกับหน่วยงานราชการ และบทบาทของสื่อในการตรวจสอบจะลดลงไปด้วยซ้ำหากถูกตั้งเป็นคณะทำงาน...” (นรินทร์ นำเจริญ, 2548)

ขณะที่ตัวแทนภาคประชาชนเห็นว่า มีความเป็นไปได้ในการเปิดช่องทางให้กับประชาชน แต่ไม่ใช่สิ่งวิเศษว่าหน่วยงานของรัฐจะนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ประโยชน์

“...น่าจะเป็นไปได้ แต่ช่องทางนี้มันเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาของชาวบ้านจริงหรือเปล่า หรือเป็นขบวนการหนึ่งที่ใช้ในการครอบงำ เพราะสื่อต้องเป็นอิสระที่จะนำเสนอ ไม่ใช่ประชาสัมพันธ์นโยบายหรือเป็นเครื่องมือของผู้ว่าซีอีโอ และถ้าสื่อเปิดพื้นที่ให้กับประชาชนแล้ว ภาครัฐก็ต้องนำไปสู่การพัฒนาอย่างจริงจังด้วย ไม่ใช่สักแต่จะให้สื่อเปิดพื้นที่อย่างเดียว...” (เจษฎา โชติกิจภินา, 2548)

“...น่าจะมีความเป็นไปได้ เช่นการเปิดเวทีสาธารณะ โดยใช้สื่อทุกทางทั้งผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ วิทยุชุมชนเอง ในการสื่อโดยตรงให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบกับผู้สร้างผลกระทบ น่าจะมีเวทีสาธารณะแล้วสื่อก็

นำเสนอข่าว เพราะหากให้สื่อเปิดช่องทางเองก็อาจมีผลกระทบในเรื่องของ รายได้..." (มนตรี อัมเอก, 2548)

## สรุป

บทบาทของสื่อมวลชนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการ จังหวัดแบบบูรณาการ

จากผลการศึกษาพบว่าสื่อมวลชน มีบทบาทในการการนำเสนอข่าวสาร ระหว่างหน่วยงานกับชาวบ้าน และมีบทบาทในการนำเสนอข่าวและให้ความร่วมมือกับส่วนราชการอย่างเต็มที่ ตามที่จังหวัดร้องขอ โดยมีความตั้งใจให้เกิดการพัฒนา นอกจากนี้สื่อยังมีหน้าที่ในการลดช่องว่างระหว่างภาครัฐกับประชาชน ทั้งนี้ผลการศึกษาพบว่าสื่อควรมีบทบาททุกเรื่อง และองค์กรต่างๆ ถ้าหากต้องการความช่วยเหลือ ควรดึงสื่อเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย เพราะสื่อสามารถให้ความรู้หลายๆด้านแก่ประชาชน นอกจากนี้ สื่อสามารถนำเอาองค์ความรู้ไปกระจายและกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความตระหนักเกิดความอยากที่จะเพิ่มศักยภาพในท้องถิ่นของตนเอง อย่างไรก็ตามการที่สื่อถูกตั้งเป็นคณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์ ดังนั้นสื่อควรนำเสนอแนวนโยบายต่าง ๆ ของทางจังหวัดเพื่อทำความเข้าใจกับประชาชน โดยสิ่งสำคัญคือต้องนำเอาสิ่งที่ประชาชนเดือดร้อนต้องการความช่วยเหลือ นำเสนอกลับไปสู่สื่ออีกด้วย

### 2.1 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากผลการศึกษาพบว่าสื่อมวลชนสามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ โดยการเปิดพื้นที่เพื่อรับฟังเสียงสะท้อนจากประชาชน เช่น โทรศัพท์ และสถานีวิทยุที่มีรายการสด สามารถเปิดสายให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นได้ รวมถึงการเปิดคอลัมน์ในหน้าหนังสือพิมพ์ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บบอร์ดในสื่ออินเทอร์เน็ต นอกจากนี้สื่อยังสามารถจัดเวทีหรือรายการพิเศษเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ด้วย

### 2.2 การเปิดช่องทางหรือพื้นที่ให้กับประชาชน

จากการศึกษาพบว่าสื่อมวลชนบางแขนงได้มีการเปิดช่องทางที่จะให้ประชาชนเข้าร่วมแล้ว สรุปได้ดังนี้

1. สำนักประชาสัมพันธ์เขต 3 ได้มีการจัดรายการผู้ว่าฯ พบประชาชนทุกวันเสาร์ โดยมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นช่อง 11 มีรายการสด 4 รายการ และมีการเปิดสายประชาชนเดือนละ 20 ครั้ง

20 ครั้ง

2. ช่อง 11 มีรายการสด 4 รายการ และมีการเปิดสายประชาชนเดือนละ
3. วิทยุ สวท. เชียงใหม่ มีเวบบอร์ดในเวบไซด์ให้แสดงความคิดเห็น
4. น.ส.พ.ไทยนิวส์ ทุกวันเสาร์ จะมี คอลัมน์ ฉีกซองร้องทุกข์

## 2.3 ความเป็นไปได้ในการเปิดช่องทางผ่านสื่อ

จากการศึกษา ในกลุ่ม สื่อมวลชน ส่วนใหญ่เห็นว่ามีความเป็นไปได้ในการเปิดช่องทางให้กับประชาชน เนื่องจากจะนำไปสู่การพัฒนาจังหวัดอย่างแน่นอน แต่ทั้งนี้จะต้องมีการประสานงานระหว่างซีอีโอกับสื่อมวลชนมากขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อเปิดพื้นที่ให้กับประชาชน เช่นการมีหนังสือแจ้งอย่างเป็นทางการ ไปยังผู้บริหารสถานีฯ พิจารณา เพื่อจัดสรรเวลาให้กับประชาชน

ส่วนที่เห็นว่าเป็นไปได้น้อย ในการเปิดช่องทางให้กับประชาชน เนื่องจากเห็นว่าสื่อบางสื่อ ยังติดขัดด้วยข้อจำกัดด้านนโยบาย และเวลาในการนำเสนอข่าวน้อย ทำให้ต้องเลือกนำข่าวที่เห็นว่าสำคัญออกอากาศหรือนำไปเผยแพร่

## วิจารณ์ผลการวิจัย

### 2.1 บทบาทของสื่อมวลชน

จากการศึกษาในกลุ่มสื่อมวลชนและผู้เกี่ยวข้อง พบว่าส่วนใหญ่เห็นว่าบทบาทของสื่อมวลชนมีส่วนสำคัญต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เนื่องจากสื่อมวลชนมีหน้าที่นำเสนอข่าวสาร ให้ความรู้ ตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ และสร้างความเข้าใจในนโยบายของรัฐบาลรวมถึงการให้ความรู้กับประชาชนเกี่ยวกับซีอีโอ ทั้งนี้จากแนวคิดบทบาทและหน้าที่ของสื่อมวลชนตามที่ Lasswell (อ้างใน กาญจนาก้าวเทพ, 2545: 212 - 213) และ McQuail (2000: 79 - 80) ที่ได้มองเห็นความสำคัญของสื่อมวลชนที่สามารถจะสนับสนุนการพัฒนาประเทศ สามารถสรุปได้ดังนี้

**การนำเสนอข่าวสาร** สื่อมวลชนส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นบทบาทสื่อจะต้องทำอยู่แล้ว เรื่องการบริหารราชการจังหวัดแบบซีอีโอเช่น ความคืบหน้าของโครงการ การสั่งการต่างๆ การตรงเป้าหมายหรือไม่

**การให้ความรู้** สื่อส่วนใหญ่ได้มีการให้ความรู้กับประชาชนในบางช่วงแล้วแต่สิ่งที่ได้ไปสัมผัสผ่านหรือจังหวัดขอความร่วมมือ แต่บางสื่อก็ไม่ได้ทำบทบาทด้านนี้ โดยขึ้นอยู่กับ

กระแสความเคลื่อนไหวของซีอีโอ บางสื่อให้ความรู้ในช่วงแรก ๆ ที่มีซีอีโอเท่านั้น และบางสื่อเห็นว่าเป็นบทบาทหน้าที่ของการให้ความรู้ควรเป็นหน้าที่ของหน่วยงานประชาสัมพันธ์ ซีอีโอเอง

**การสร้างความเข้าใจ** พบว่า สื่อมีบทบาทมาก โดยเฉพาะสื่อของภาครัฐ ที่ต้องนำเสนอนโยบายของรัฐบาลไปเผยแพร่สู่ประชาชน จะมีการทำอย่างเต็มที่ เพราะนโยบายของรัฐบาลคือนโยบายของสถานีด้วย ขณะที่บางสื่อเห็นว่าสื่อมีบทบาทด้านนี้เนื่องจากทุกนโยบายจะเกี่ยวข้องกับประชาชนอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามมีบางสื่อที่เห็นว่าด้วยความเป็นอิสระของสื่อ อาจนำเสนอด้วยความเหมาะสม อยู่ที่สื่อว่าจะเป็นสื่อที่แท้จริงหรือสื่อที่เอนเอียง

**การวิพากษ์วิจารณ์** พบว่าบทบาทด้านนี้เป็นหน้าที่ที่สื่อส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นหน้าที่ที่สำคัญมาก ว่าซีอีโอทำถูกต้อง เหมาะสมมากน้อยแค่ไหน และที่ผ่านมามีบางสื่อได้มีการติดตาม ตรวจสอบอย่างเข้มข้น โดยบางสื่อเห็นว่าสื่อเปรียบเหมือนแรงกระตุ้น เพราะถ้ารู้ว่าสื่อจับตามองก็จะเริ่มระวังตัว ขณะที่สื่อของรัฐทั้งวิทยุและโทรทัศน์ยอมรับว่าไม่สามารถวิพากษ์วิจารณ์หรือติดตามการทำงานของภาครัฐได้ ทั้งนี้มีสื่อบางสื่อที่ยอมรับว่าไม่ได้ทำหน้าที่นี้ เนื่องจากที่ผ่านมาจะทำข่าวตามกระแสมากกว่า

**การขับเคลื่อนทางสังคม** พบว่าสื่อส่วนใหญ่เห็นว่าบทบาทของสื่อในการขับเคลื่อนให้เกิดกิจกรรมต่าง ๆ โดยเฉพาะการรณรงค์และสร้างบรรยากาศของการพัฒนาจังหวัดนั้นสื่อสามารถทำหน้าที่ได้เพียงระดับหนึ่ง โดยเห็นว่าบทบาทด้านนี้น่าจะเป็นบทบาทของหน่วยงานราชการมากกว่า โดยสื่อมีหน้าที่ในการนำเสนอเท่านั้น ขณะที่บางสื่อเห็นว่าสื่อมีบทบาทในการขับเคลื่อนให้เกิดบรรยากาศของการพัฒนาได้โดยการนำเสนอองค์ความรู้ไปกระจายและกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความตระหนัก เกิดความอยากที่จะเพิ่มศักยภาพในท้องถิ่นของตนเอง

ทั้งนี้จากการศึกษายังพบว่า มีบางสื่อที่เห็นว่าสื่อมวลชนไม่มีบทบาทต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ โดยสื่อบางสื่อเห็นว่าไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าฯ ซีอีโอหรือไม่เป็น สื่อก็นำเสนอข่าวเหมือนเดิม ไม่มีการเสนอความคิดเห็น ไม่เน้นให้ความรู้ แต่นำเสนอข่าวทั่วไป หรือข่าวกิจกรรมของซีอีโอ นอกจากนี้ยังมีความเห็นว่าเนื่องจากสื่อมวลชนเองไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารโดยตรงจึงไม่ใช่หน้าที่ของสื่อที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน สื่อเป็นเพียงผู้นำเสนอเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของสุชาติ จักรพิสุทธิ์ (2547: 1) ที่ระบุว่าระบบคิดของสื่อมวลชนที่ผ่านมา สื่อมวลชนโดยทั่วไปมักอ้างแต่เพียงหน้าที่การให้ข่าวสารข้อมูล (to inform) แก่สังคม ทำให้เกิดกรอบการสื่อข่าวแต่เพียงการนำเสนอ (what who where when why how) โดยไม่สามารถเชื่อมโยงสิ่งที่อยู่เบื้องหลังปรากฏการณ์หรือเหตุการณ์ ไปสู่ข้อเท็จจริงเชิงโครงสร้าง อันจะทำให้สื่อสารมวลชนก้าวข้ามไปสู่การทำหน้าที่ “ให้การศึกษา” (to educate) ด้วยการนำเสนอข้อเท็จจริงความคิดเห็นจากตัวละครใน

ข่าวที่หลากหลายได้ และ อติศักดิ์ ศรีสม (2543: บทคัดย่อ) ที่ระบุว่าสื่อมวลชนไทยไม่มีอิทธิพลในการสร้างสาธารณมติให้เกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์ และไม่สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาจากฝ่ายปกครองให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

ส่วนภาคประชาชน มองบทบาทการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน ว่าที่ผ่านมาสื่อยังมีบทบาทน้อยในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารหรือตรวจสอบการทำงานภาครัฐ ที่ผ่านมาสื่อก็มักจะไปสัมภาษณ์ แล้วมานำเสนอ การเป็นผู้ตรวจสอบของสื่อจึงมีน้อยมาก สอดคล้องกับการทำหน้าที่ของสื่อบางสื่อที่ระบุว่าสื่อมีหน้าที่นำเสนอข่าวเท่านั้นเช่นรายงานกิจกรรมและคำพูดของผู้ว่าฯ ชีอีโอ นอกจากนี้ยังมองว่าสื่อเองก็ยังไม่เข้าใจระบบซีอีโออย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่าบทบาทของสื่อมวลชนส่วนใหญ่ยังเป็นบทบาทหน้าที่ในการแจ้งข่าวสาร (to inform) มากกว่าบทบาทด้านอื่น ๆ ทั้งที่การสื่อข่าวนั้นมิได้มีความสำคัญเพียงแต่ช่วยให้สื่อมวลชนได้ปฏิบัติภาระหน้าที่พื้นฐานคือการแจ้งข่าวสารเท่านั้น แต่การสื่อข่าวยังมีความสำคัญต่อชุมชนและสังคมมากมายหลายประการเช่น การเตือนภัย การก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและความคิดเห็นของสังคมไปในทางที่ดีขึ้น และการสื่อข่าวก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ อันนำไปสู่การสร้างสาธารณมติ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นในสังคม ดังที่ สุภัตตรา หอมดอก (2545: บทคัดย่อ) ที่ระบุว่า ภารกิจที่สำคัญ 2 ประการของสื่อมวลชนต่อการเปลี่ยนแปลงสังคมเพื่อพัฒนานั้นคือ ให้ข่าวสารเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศต่อประชาชนและการให้โอกาสประชาชนเข้ามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ให้ความรู้ สอน หรือฝึกอบรม ความเชี่ยวชาญที่จำเป็นในการพัฒนาประเทศ และงานวิจัยของกาญจนา แก้วเทพ และคณะ (2543: บทคัดย่อ) ในเรื่องระบบการสื่อสารเพื่อชุมชน ที่ระบุว่า สื่อจะต้องเล่นบทบาทเป็นช่องทางถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารทั้งหมดให้ประชาชนได้รับรู้การวางแผนงานของรัฐ เพื่อให้เป็นไปตาม พรบ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ที่ว่ารัฐรู้อะไร ประชาชนรู้เรื่องนั้นด้วย สื่อต้องเป็นช่องทางรับฟังเสียงสะท้อนของประชาชน และสื่อจะเป็นช่องทางรวบรวมความต้องการรวมทั้งวิธีแก้ไขปัญหาของประชาชน นำเสนอไปยังหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเห็นว่าจากผลการศึกษาได้สะท้อน ถึงบทบาทของสื่อมวลชนในการนำเสนอข่าวสารมากกว่าบทบาทในด้านอื่นซึ่งประกอบด้วย บทบาทในการเสนอความคิดเห็น การให้ความรู้ การสร้างความเข้าใจ วิพากษ์วิจารณ์การทำงานของภาครัฐ และการขับเคลื่อนทางสังคมโดยการสร้างบรรยากาศให้เกิดการพัฒนาจังหวัด เนื่องจากสื่อบางสื่อยังมีข้อจำกัดในการดำเนินการที่ต้องทำตามนโยบายของต้นสังกัด โดยถ้าหากสื่อทำหน้าที่และบทบาทดังกล่าวมากขึ้นก็จะนำไปสู่การพัฒนาจังหวัดได้มากขึ้นเช่นกัน

## 2.2 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการศึกษาพบว่า ในกลุ่มของผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการหรือซีอีโอพบว่า การตั้งคณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์ เพื่อต้องการให้สื่อมวลชนมีส่วนสำคัญต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเพราะสื่อมวลชนมีหน้าที่นำเสนอข่าวสาร ให้ความรู้ ตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ และสร้างความเข้าใจในนโยบายของรัฐบาล โดยสื่อสามารถเปิดพื้นที่เพื่อรับฟังเสียงสะท้อนของประชาชน หรือเข้าร่วมการประชุมยุทธศาสตร์ของจังหวัดเพื่อนำข้อมูลมาเผยแพร่ และสื่อมวลชนสามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ โดยการเปิดพื้นที่เพื่อรับฟังเสียงสะท้อนจากประชาชน เช่น สถานีโทรทัศน์ และสถานีวิทยุที่มีรายการสด สามารถเปิดสายให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นได้ (phon-in) การเปิดคอลัมน์ในหน้าหนังสือพิมพ์ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บบอร์ดในสื่ออินเทอร์เน็ต ซึ่งเป็นไปตามเป้าหมายของคณะทำงาน และ ชวรงค์ ลิมป์ปัทมปาณี (2541: 12) ที่ระบุว่าพลเมืองแต่ละบุคคลและชนกลุ่มน้อยมีสิทธิที่จะใช้สื่อ สื่อข่าวสารและรับบริการจากการใช้สื่อนี้ได้ตามความต้องการ เปิดโอกาสให้ผู้รับสารทุกระดับเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข่าวสาร ความคิดเห็นและการศึกษา รวมทั้งในการบริหารในรูปแบบที่เหมาะสม ซึ่งเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ส่งสารกับผู้รับสารมีบทบาทร่วมกันคือให้สิทธิในการสื่อสารและให้โอกาสกับประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมกับสื่อมวลชน และตามบทบัญญัติมาตรา 76 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้ระบุถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ”

## 2.3 การเปิดช่องทางหรือพื้นที่ให้กับประชาชน

จากการศึกษาพบว่า การเปิดช่องทางหรือพื้นที่ให้กับประชาชนเป็นสิ่งสำคัญเนื่องจากสื่อมวลชนเป็นช่องทางหนึ่ง ที่ถูกคาดหวังให้ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางสะท้อนความเป็นจริงของรัฐบาลสู่ประชาชน และจากประชาชนสู่รัฐบาล ซึ่งปัจจุบันสื่อบางสื่อได้มีการเปิดพื้นที่และช่องทางให้กับประชาชนมากขึ้น เช่น หนังสือพิมพ์ที่มีหน้าร้องเรียนร้องทุกข์ การสนทนาในรายการข่าวทางสถานีวิทยุ มีเว็บบอร์ดในเว็บไซด์ให้แสดงความคิดเห็น ทำให้ประชาชนรับรู้ข่าวสารซึ่งจะทำให้มีส่วนพัฒนาจังหวัดมากขึ้น อย่างไรก็ตามบางสื่อยังไม่ได้มีการเปิดช่องทางหรือพื้นที่ให้กับประชาชนเนื่องจากติดนโยบายของสื่ออื่น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่คือสถานีโทรทัศน์ ที่มีพื้นที่ให้กับธุรกิจโฆษณามากกว่า ซึ่งไม่สอดคล้องยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วม ในการประชุมคณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์ของจังหวัดเชียงใหม่ที่ได้กำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์คือการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ โดยให้สื่อทุกสื่อในจังหวัด

เชียงใหม่มีการเปิดช่องทางอย่างน้อย 1 ช่องทางเพื่อให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นผ่านสื่อ และแนวคิดของ สุภัสสรา หอมดอก (2545: บทคัดย่อ) ที่ระบุว่าสื่อมวลชนควรเปิดเวทีรับความคิดเห็นของประชาชนและเวทีของสื่อมวลชนด้วยกันเอง เพื่อการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและคอยดูแลตรวจสอบซึ่งกันและกัน

อย่างไรก็ตามผู้วิจัย เห็นว่าการเปิดช่องทางหรือพื้นที่ให้กับประชาชน นั้นจะเป็นการทำให้ประชาชนรับรู้ข่าวสารมากขึ้น ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่สื่อมวลชนจะเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจตรวจสอบ ถ่วงดุลและจะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ ในที่สุด

#### 2.4 ความเป็นไปได้ในการเปิดช่องทางผ่านสื่อ

จากที่คณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์ของจังหวัดเชียงใหม่ ได้กำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีตัวชี้วัดความสำเร็จคือ สื่อทุกสื่อในจังหวัดเชียงใหม่มีการเปิดช่องทางอย่างน้อย 1 ช่องทาง เพื่อให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นผ่านสื่อและข้อมูลของประชาชนที่แสดงความคิดเห็นนั้น ร้อยละ 50 สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาได้ด้วย ซึ่งจากการศึกษาพบว่าในส่วนของผู้เกี่ยวข้องและสื่อมวลชนส่วนใหญ่มีความเป็นไปไม่ได้ ความเป็นไปได้ ประกอบด้วย สทท. 11 เชียงใหม่ สวท. เชียงใหม่ เนื่องจากเป็นหน่วยงานหลักในคณะทำงานชุดนี้ ส่วน ททบ. 5 ระบุว่าหากทางจังหวัดประสานขอเวลาอย่างเป็นทางการก็สามารถให้เวลาได้ขณะที่วิทยุกองทัพภาคที่ 3 ส่วนหน้า เห็นว่าเป็นไปได้เนื่องจากเป็นนโยบายของวิทยุกองทัพบก เป็นวิทยุเพื่อประชาชน ก็เปิดให้ประชาชนมาร่วมมากขึ้น

ส่วนที่ระบุว่าเป็นไปได้ไม่ได้ ที่สื่อจะเปิดช่องทางให้กับประชาชนแสดงความคิดเห็นประกอบด้วย สถานีวิทยุ รด. เนื่องจากเน้นการบริการสังคมและประชาสัมพันธ์ข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐไปให้ประชาชนเป็นหลักไม่ใช่การเปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น สถานีโทรทัศน์ ช่อง 7 เพราะต้องขึ้นอยู่กับนโยบายของสถานีฯ ที่ต้องทำรายการที่ประชาชนสนใจที่มีความนิยม (rating) หนังสือพิมพ์พลเมืองเหนือ เห็นว่าสื่อมีแนวคิดเป็นอิสระและมีความหลากหลาย ไม่มีใครสั่งใครได้ ช่อง 3 เห็นว่าสื่อท้องถิ่นเป็นไปได้สูงแต่สื่อโทรทัศน์เป็นไปได้น้อยมาก วิทยุเสียงสามยอดเชียงใหม่ เห็นว่าบางสื่อยังทำไม่ได้เพราะยังคิดที่เป็นธุรกิจ และนโยบายของสถานีฯ ซึ่งสอดคล้องกับ จรัส ดิษฐาภิรักษ์ (2546, 10) ที่ระบุว่าทุกพื้นที่ของสื่อดูเหมือนจะเต็มไปด้วย “รัฐบาล” หากไม่ใช่ “ข่าวของรัฐบาลและนักการเมือง” ก็จะเป็น “สื่อของรัฐบาล” ซึ่งประเด็นนี้คือประเด็นสำคัญอย่างยิ่งในยุคการเมือง เพราะหากสื่อเต็มไปด้วยเรื่องราวของรัฐบาล ก็เท่ากับว่าผิดวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ตั้งใจจะกระจายอำนาจสู่ประชาชนให้มากกว่าเดิม และ

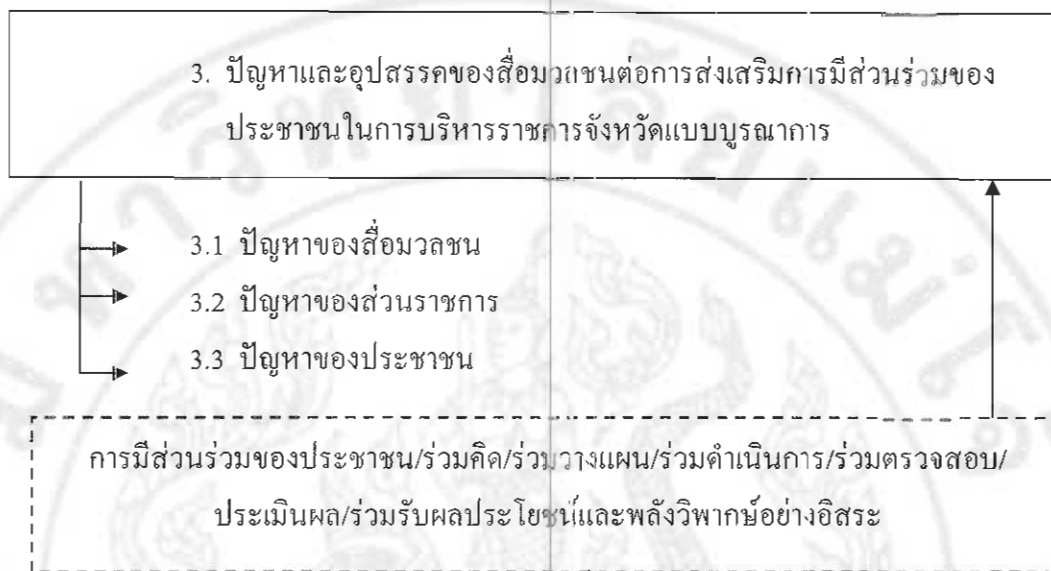
สื่อมวลชนจะต้องไม่ตกอยู่ภายใต้ภาวะความกดดันทางเศรษฐกิจและการตลาด หรือความใหญ่โต สลับซับซ้อนของระบบราชการ สื่อมวลชนควรจะลงมาใกล้ชิดประชาชน ผู้รับสารและเปิดโอกาส ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารไม่ว่าทางใดก็ตามหนึ่ง

ขณะที่นักวิชาการด้านการสื่อสารมวลชน เห็นว่าความเป็นไปไม่ได้ในการเปิด ช่องทางผ่านสื่อเป็นไปได้น้อย เพราะช่องทางของสื่อรัฐก็มีอยู่แล้ว และขึ้นอยู่กับสื่อที่จะเปิด ช่องทางหรือไม่ เพราะจะขึ้นอยู่กับบุคลิกของสื่อ นั้น ๆ ว่าเป็นสื่อประเภทใด ถ้าสื่อที่เปิดให้แสดง ความเห็นได้เช่นรายการร่วมด้วยช่วยกัน ก็มีโอกาสูงที่จะทำได้ แต่ถ้าสื่อเอกชนที่เน้นความบันเทิง ก็คงไม่เหมาะ อย่างไรก็ตามมีความเห็นที่ระบุว่าสื่อมวลชนเป็นอิสระ การตั้งเป็นองค์กร สังกัด หน่วยราชการ เป็นสิ่งที่อันตราย เพราะสื่อต้องเป็นอิสระ ไม่สังกัดใคร สื่อต้องนำเสนอข่าวอย่าง สมดุล ไม่ใช่เป็นการตั้งคณะทำงานเพื่อประชาสัมพันธ์ให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีกับหน่วยงานราชการ และบทบาทของสื่อในการตรวจสอบจะลดลงไปด้วยซ้ำหากถูกตั้งเป็นคณะทำงาน ซึ่งสอดคล้องกับ นริศรา บัวขาว (2541: บทคัดย่อ) ที่ระบุว่าสื่อท้องถิ่นแต่ละรายการ/ฉบับ จะให้น้ำหนักความสำคัญ กับเนื้อหาของ ข่าวที่สะท้อนบทบาทในด้านต่าง ๆ แตกต่างกันไป แต่แหล่งข่าวที่สื่อท้องถิ่น ทุกประเภทให้ความสำคัญมากที่สุดเหมือนกันคือ แหล่งข่าวที่เป็นบุคคลหรือหน่วยงานในสังกัด ของรัฐ ดังนั้นแบบแผนการสื่อสารในสื่อท้องถิ่นจึงมีลักษณะที่ถูกกำหนด ทิศทางมาจากภาครัฐเป็น หลัก อย่างไรก็ตามลักษณะการสื่อสารที่ถูกกำหนดทิศทางมาจากภาคประชาชนก็ปรากฏให้เห็นอยู่ บ้างในสื่อวิทยุบางรายการ และหนังสือพิมพ์บางฉบับ

ด้านตัวแทนภาคประชาชนเห็นว่า มีความเป็นไปได้ในการเปิดช่องทางให้กับ ประชาชน แต่ไม่ใช่สิ่งวิเศษว่าหน่วยงานของรัฐจะนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ โดยเห็นว่าถ้า สื่อเปิดพื้นที่ให้กับประชาชนแล้ว ภาครัฐก็ต้องนำไปสู่การพัฒนาอย่างจริงจังด้วย ไม่ใช่สักแต่จะให้ สื่อเปิดพื้นที่อย่างเดียว ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ ที่กำหนดถึงการ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีตัวชี้วัด ความสำเร็จคือ สื่อทุกสื่อในจังหวัดเชียงใหม่มีการเปิดช่องทางอย่างน้อย 1 ช่องทาง เพื่อให้ ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นผ่านสื่อและข้อมูลของประชาชนที่แสดงความคิดเห็นนั้น ร้อยละ 50 สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาได้ด้วย

### ตอนที่ 3 ปัญหาและอุปสรรคของสื่อมวลชนต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

#### ผังการนำเสนอและวิจารณ์ผล



#### 3.1 ปัญหาของสื่อมวลชน

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านสื่อมวลชน ตามที่คณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์ จังหวัดเชียงใหม่ได้กำหนดเป็นเป้าหมายในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจในนโยบายและการพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่แก่ประชาชน เพื่อรับฟังความคิดเห็นและสะท้อนปัญหาของประชาชนอย่างทั่วถึงและเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ โดยระบุว่าภายในปี 2550 ประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 มีความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องและมีส่วนร่วมในการพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่แบบบูรณาการให้เป็นเมืองน่าอยู่และมีตัวชี้วัดความสำเร็จคือ สื่อทุกสื่อในจังหวัดเชียงใหม่มีการเปิดช่องทางอย่างน้อย 1 ช่องทาง เพื่อให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นผ่านสื่อและข้อมูลของประชาชนที่แสดงความคิดเห็นนั้น ร้อยละ 50 สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาได้ด้วย ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่าในกลุ่มสื่อมวลชนและผู้เกี่ยวข้องพบว่าสื่อมวลชนยังมีข้อจำกัดหลายด้าน ทำให้ไม่สามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างเต็มที่ ทั้งอำนาจในการสั่งการ และติดที่นโยบายของสถานี

“...ปัญหาของสื่อมวลชน คือ ไม่มีอำนาจในการสั่งให้ส่วนราชการแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ได้ตามที่ประชาชนร้องขอ ทำให้ประชาชนมองว่าพึ่งพา สื่อมวลชนไม่ได้ หรือไม่เห็นความเดือดร้อนของประชาชน...” (อินสม ปัญญาโสภา, 2548)

“...ปัญหาของสื่อมวลชนคือสื่อยังไม่รวมกลุ่มและร่วมมือกันอย่างเป็น รูปธรรมชัดเจน สื่อยังมีผลประโยชน์ มีการซื้อ-ขายเวลา และต้องหารายได้...” (จินตนา พันธุ์พัก, 2548)

“...ปัญหาของสื่อมวลชน คิดที่นโยบาย ของสถานีฯ ซึ่งเป็นภาคเอกชนที่ ต้องคำนึงถึงเรื่องของธุรกิจ ทำรายการให้มีความนิยม (rating) สูงมากกว่า แม้ว่าตัวสื่อมวลชนเองอาจมีอุดมการณ์ อยากทำประโยชน์ แต่อาจคิดที่ นโยบายของผู้บริหาร...” (กึ่งทอง พันธุ์ไพลย์, 2548)

“...สื่อต้องรับภาระหลายด้าน เช่น ช่อง 11 ที่ต้องรับภาระจากส่วนกลางและ จากส่วนท้องถิ่นด้วย ขณะที่บุคลากรมีจำกัด แทนที่จะสามารถสนับสนุนซีอี โอได้อย่างเต็มที่ ก็ต้องรับนโยบายจากรัฐบาลที่สั่งให้กรมประชาสัมพันธ์ ดำเนินการด้วย...” (ทิพย์สุคนธ์ แกลนจิตร, 2548)

“...ปัญหาของสื่อมวลชนคือการประชาสัมพันธ์ ยังไม่ค่อยเปิดโอกาส ประชาชนได้รับรู้และเข้าใจอย่างเต็มที่ เช่นการก่อสร้างสิ่งสาธารณะ ประโยชน์ต่าง ๆ ของภาครัฐที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นการสร้างถนน หรือ ฝายทดน้ำ ฯลฯ ส่วนใหญ่ประชาชนในท้องถิ่นจะไม่ทราบเลย เพราะ บทบาทของซีอีโอพูดแล้วต้องทำอย่างรวดเร็ว ดังนั้นถ้าสื่อไม่ ประชาสัมพันธ์ หรือสื่อสารกันไม่ดี สื่อขาดความร่วมมือกับซีอีโอก็จะเป็น อุปสรรคมาก ที่จะทำให้เกิดความเข้าใจผิดและเกิดการต่อต้านจาก ประชาชนได้...” (จ.ส.อ. ฤทธิรงค์ ชนะบุญ, 2548)

“...ติดอยู่ในช่องทางการหาข่าวเพื่อให้ประชาชน เป็นธุรกิจที่ต้องหารายได้...” (มนตรี อิมเอก, 2548)

นอกจากนี้ จากผลการศึกษาพบว่าปัญหาที่สื่อมวลชนไม่สามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากปัญหาการอิงกับผู้มีอำนาจในท้องถิ่น และส่วนราชการ มีบุคลากรน้อย

“...สื่อส่วนใหญ่จะอิงกับผู้มีอำนาจในท้องถิ่น อาจเป็นราชการที่มีเครือข่ายความสำคัญ ดังนั้นสื่อจึงเอียงให้กับส่วนราชการเป็นสำคัญ เพราะสามารถให้ทุนให้โทษ ให้ประโยชน์กับสื่อได้ แต่ประชาชนจะมีผลประโยชน์ให้กับสื่อน้อยมาก เพราะคนบริโภคน้อย จึงไม่สำคัญเท่ากับกลุ่มสปอนเซอร์ เพราะฉะนั้นนักธุรกิจ นายทุนจะถูกนำเสนอมาก อีกประการหนึ่งสื่อยังทำงานค่อนข้างน้อย การเจาะข่าว ซึ่งก็น่าเห็นใจเพราะสื่อมีงบประมาณน้อย...” (นรินทร์ นำเจริญ, 2548)

“...ปัญหาของสื่อมวลชน สื่อมีข้อจำกัด เพราะสื่อเป็นธุรกิจอย่างหนึ่งที่ต้องมีโฆษณา ทำให้ตกอยู่ในกระแสการพัฒนาตามกระแสหลักของสังคม สื่อยังทำข่าวรายวัน บุคลากรมีจำกัด...” (เจษฎา โชติกิจภิวาทย, 2548)

### 3.2 ปัญหาของส่วนราชการ

จากการศึกษาในกลุ่มสื่อมวลชนและผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการ จังหวัดแบบบูรณาการพบว่า การที่ส่วนราชการยังไม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างเต็มที่ ส่วนหนึ่งยังเป็นเพราะส่วนราชการเองยังติดอยู่กับการเป็นส่วนราชการเดิม ที่ยังไม่ได้มีการบูรณาการกันอย่างเต็มที่

“...ปัญหาของส่วนราชการ คือให้ข่าวไม่เป็น ไม่เข้าใจประเด็น ไม่มีความจริงใจในการแก้ปัญหา ขาดความร่วมมือซึ่งกันและกันหลังจากมีการนำระบบซีไอโอมาใช้แล้ว จะเห็นชัดเจนว่ายังไม่เป็นไปตามความคาดหวัง ผู้ว่าฯ ยังไม่สามารถที่จะไปสั่งงานกับหัวหน้าส่วนราชการที่ไม่ได้สังกัดจังหวัดได้อย่างเต็มที่ แม้กระทั่งหัวหน้าส่วนราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของจังหวัดเองก็ยังไม่ได้ผล จากประสบการณ์ที่เคยเข้าร่วมประชุมหลายครั้งกับทางจังหวัดก็เห็นว่าแม้ผู้ว่าฯ จะสั่งงานไปแล้ว แต่ปัญหายังเหมือนเดิม มาประชุมอีกครั้งก็ยังพูดแต่ปัญหาเดิม ๆ...” (อินสม ปัญญาโสภา, 2548)

“...ส่วนราชการยังทำงานตามขั้นตอน การอนุมัติโครงการต่าง ๆ อาจเป็นอุปสรรคทำให้ไม่สามารถตัดสินใจได้ทันที...” (กิ่งทอง พันธุ์ไพบูลย์, 2548)

“...ในจังหวัดมีหลายส่วนราชการที่ขึ้นอยู่กับกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ดังนั้นเมื่อเกิดผู้ว่าฯ อีโอขึ้น ถ้าส่วนราชการไม่มีความร่วมมือ ไม่ประสานการทำงานกันกับผู้ว่าฯ อีโอ ก็จะเกิดปัญหาในการสั่งการได้ ทำให้โครงการหรือการแก้ปัญหาเป็นไปอย่างล่าช้าและผลจะตกกับประชาชน...” (ฤทธิรงค์ ชนะบุญ, 2548)

“...ปัญหาของส่วนราชการ คือ ระบบราชการยังไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานเป็นผู้ให้ข้อมูล ภาครัฐบางหน่วยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์ หรือไม่รู้ช่องทางการให้ข้อมูลกับสื่อ...” (จินตนา พันธุ์พัก, 2548)

“...ปัญหาของส่วนราชการ ยังมองประชาชนเป็นผู้รับและตนเองเป็นผู้ให้ ผู้มีบุญคุณซึ่งเป็นวิถีคิดของภาครัฐแบบโบราณ ยังหวงอำนาจ ซึ่งสวนทางกับการพยายามบริหารราชการแบบยุคใหม่ ทันสมัย ที่เน้นความรวดเร็วลดขั้นตอน...” (ลัดดาวัลย์ อินทจักร, 2548)

“...ราชการยังมองในระบบเดิม คือมองว่าตนเองเป็นผู้ปกครองประชาชน คิดแบบพ่อปกครองลูก ต้องรับผิดชอบทุกสิ่งทุกอย่าง ต้องสั่งการประชาชนต้องเป็นลูกที่ดีต้องเชื่อฟังคำสั่ง ดังนั้นการที่ชาวบ้าน ชาวเขา จะลูกมาว่าตนเองต้องการอะไรจึงไม่ได้รับความสนใจจากส่วนราชการ มองว่าชาวบ้านโง่ไปหมด...” (นรินทร์ นำเจริญ, 2548)

“...ปัญหาของส่วนราชการ ยังไม่เป็น CEO เต็มที่ ภาครัฐยังหวงอำนาจ ยังไม่ขึ้นตรงกับผู้ว่าฯ อีโอ เต็มที่ และอำนาจไม่ได้อยู่ที่ผู้ว่าคนเดียว...” (ธนสวรรค์ เจริญเมือง, 2548ข)

“...ปัญหาของส่วนราชการ คือ การ คัดระเบียบในการให้ข้อมูลข่าวสาร ไม่เข้าใจว่าในฐานะปฏิบัติก็สามารถให้ข้อมูลได้ แต่ที่ผ่านมามักไม่ค่อยกล้า ให้ข่าวกับสื่อมวลชน...” (ชูโชค ทองตาล่วง, 2548)

“...ปัญหาของส่วนราชการ ที่ผ่านมายังไม่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่าง เต็มที่ ยังหวงอำนาจ ผูกขาด อาจแค่ให้ประชาชนมานั่งฟัง แต่ไม่ได้มี ส่วนร่วมตั้งแต่ระดับเริ่มต้น...” (เจษฎา โชติกิจภิญโญ, 2548)

### 3.3 ปัญหาของประชาชน

จากการศึกษากลุ่มสื่อมวลชนและผู้เกี่ยวข้องพบว่า ปัญหาที่ประชาชน ไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ โดยอาศัยช่องทางผ่านสื่อมวลชน อาจเนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นจากสื่อมวลชนและภาครัฐด้วย ที่ยังไม่มีช่องทางหรือพื้นที่ให้กับ ประชาชน และส่วนหนึ่งเกิดจากตัวประชาชนเองที่ยังไม่มีความรู้ ไม่เข้าใจและไม่เห็นความสำคัญ ของการเข้าร่วม

“...ประชาชนมีความคาดหวังสูง ว่าสื่อโจะแก้ไขปัญหาคได้หมด เบ็ดเสร็จ การนำเสนอข่าวต่าง ๆ ผ่านหนังสือพิมพ์และทุกช่องทางที่ทำได้ อย่างไรก็ตาม คิดว่าส่วนราชการจะเป็นส่วนสำคัญมากที่จะให้ประชาชนมาร่วมมือ มากน้อยแค่ไหนมากกว่า แม้สื่อจะนำเสนอข่าวไปอย่างไรก็ตาม แต่ถ้าส่วน ราชการยังไม่ได้เปิดช่องทาง ประชาชนก็ยังไม่มีส่วนร่วมอยู่ดี...” (อินสม ปัญญาโสภา, 2548)

“...ปัญหาของประชาชนคือ เรื่องการศึกษา ปัญหาปากท้อง ต้องทำมหา กิน ทำให้ไม่มีเวลามาสนใจเข้าร่วม...” (กิ่งทอง พันธุ์ไพบูลย์, 2548)

“...ปัญหาของประชาชน ยังไม่ขยายวงกว้างที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการ คัดสินใจปัญหาของจังหวัดแบบรัฐธิโออย่างเต็มที่ ประชาชนที่ตระหนักก็ เป็นกลุ่มเดิม ๆ นอกจากปัญหานี้จะไปกระทบกับตัวเองก็จะแสดงความ คิดเห็นบ้าง...” (อัครราชดี บัวคดี, 2548)

“...ปัญหาของประชาชนคือ ประชาชนที่รู้ช่องทางข่าวสารมีเพียงส่วนหนึ่ง บางคนยังมองว่านโยบายของรัฐเป็นเรื่องไกลตัว ประชาชนที่หาเช้ากินค่ำ

อาจจะไม่สนใจ ประชาชนที่อยู่ห่างไกล ก็เข้าถึงสื่อได้ยาก...” (จินตนา พันธุ์ฝึก, 2548)

“...ประชาชนยังขาดความรู้เรื่องสิทธิหน้าที่ ไม่รู้ว่าตัวเองมีสิทธิอะไร ประชาชนจะสนใจดูข่าวบนทีวีมากกว่า คนมีความรู้ถึงจะดู ประชาชนมองว่าไกลตัวไม่สนใจ...” (ทิพย์สุคนธ์ แสนจิตร, 2548)

“...ปัญหาของประชาชน คือความไม่รู้สิทธิของตนเองที่จะเรียกร้อง และเข้าไปมีส่วนร่วม บางคนอาจจะไม่ได้บริโภคสื่อหรือติดตามข่าวสารเลย นอกจากนี้ยังเป็นเพราะว่าประชาชนในระดับรากหญ้ายังมีการศึกษาน้อย ทำให้ไม่เข้าใจหรือไม่สนใจเพราะไม่เห็นความสำคัญนอกจากการเอาตัวรอดและหาเลี้ยงตัวเองไปวัน ๆ มากกว่า ...” (ลัดดาวัลย์ อินทจักร, 2548)

“...ประชาชนมีการตื่นตัวกับสิทธิของตนเองน้อย อาจเป็นเพราะสื่อด้วยที่ไม่ได้ιάเดือนแต่ช่วงหลังประชาชนก็มีการตื่นตัวมากขึ้นเช่นกรณีชาวบ้านแม่อายที่ออกมาเรียกร้องสัญญาเช่า เนื่องจากปัญหามันสูงมากขึ้นแต่การพยายามของประชาชนแม้จะลุกออกมามากขึ้นแต่ก็ยังน้อยอยู่ดี การลุกของชาวบ้านจะมีพลังผลักดันค่อนข้างน้อย สื่อก็ให้ความสนใจน้อย ทำให้การเรียกร้องของชาวบ้านไม่ได้รับความสนใจ และชาวบ้านเองก็อาจขาดความรู้เกี่ยวกับขั้นตอนของกฎหมายต่าง ๆ หากกลุ่มไหนมีนักวิชาการไปช่วยก็ดีไป หากไม่มีก็ต้องรวมตัว ชี้แจงเหตุผลบ้าง เนื่องจากทิศทางที่ไม่มีความหนักแน่นพอหรือวิธีการที่มากพอจะทำให้การเรียกร้องมีผลน้อย...” (นรินทร์ นำเจริญ, 2548)

“...ปัญหาของประชาชน ไม่รู้ช่องทาง และไม่มีช่องทางที่จะไปเสนอข้อมูล ยังไง ประชาชนอยากมีส่วนร่วมแต่ไม่มีเวที...” (ธเนศวร เจริญเมือง, 2548ข)

“...ต้องให้โอกาสในการเป็นเจ้าของสื่อ เป็นวิทยุชุมชน เป็นกระดานข่าว เป็นจุลสาร ของชุมชน มากกว่าภาครัฐกิจ และนำเสนอเรื่องราวผ่านสื่อ อีกส่วนหนึ่งก็ต้องมีพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นการประชุมร่วม จัดเวทีสาธารณะให้

บ่อยๆมากขึ้นซึ่งจะเป็นการเปิดกว้างให้กับ ประชาชนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เห็นว่าประชาชนรู้ช่องทางในการนำเสนอข่าวสารมากขึ้น แต่เมื่อนำเสนอไปแล้วไม่มีประโยชน์ ประชาชนก็ไม่ใช่ช่องทางดังกล่าว...” (มนตรี อิ่มเอก, 2548)

“...ปัจจุบันประชาชนมีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมากขึ้น แต่อาจมีปัญหาบ้าง หากถูกปิดบัง ทำให้มีกระบวนการที่ยุ่งยาก และช่องทางในการเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารไม่ชัดเจน ทำให้ประชาชนอาจเรียกร้องโดยการรวมตัวประท้วง (ม็อบ) ซึ่งจะทำให้ได้รับความสนใจจากสื่อมวลชนมากขึ้น...” (ประเสริฐ เลิศภูพิรุฬห์, 2548)

### สรุป

ปัญหาและอุปสรรคของสื่อมวลชนต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

#### 3.1 ปัญหาของสื่อมวลชน

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาและอุปสรรคของสื่อมวลชนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน นั้นสื่อมวลชนส่วนหนึ่งเห็นว่า สื่อมวลชนไม่มีอำนาจในการสั่งการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามที่ประชาชนร้องขอ ทำให้ประชาชนไม่สามารถพึ่งพาสื่อมวลชนได้ นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่ตัวสื่อเอง ที่เป็นองค์กรธุรกิจหนึ่งที่ยังต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ มีการซื้อขายเวลาและต้องหารายได้เข้าองค์กร ทำให้ไม่สามารถเปิดพื้นที่ให้กับประชาชนได้ นอกจากนี้สื่อ ยังมีภาระหลายด้านที่จะต้องดำเนินการ เช่นการทำข่าวตามที่ได้รับมอบหมาย ขณะที่บุคลากรมีจำกัด นอกจากนี้ยังพบว่าปัญหาของสื่อมวลชนอีกอย่างหนึ่งก็คือ สื่อยังอิงกับผู้มีอำนาจในท้องถิ่น ที่ให้ทุนให้โทษกับสื่อได้ ดังนั้นจึงไม่สามารถทำข่าวประชาชนได้อย่างเต็มที่

#### 3.2 ปัญหาของส่วนราชการ

จากการศึกษาพบว่าปัญหาของส่วนราชการที่ไม่สามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากส่วนราชการยังติดอยู่กับการเป็นส่วนราชการเดิม และ ยังให้ข่าวไม่เป็น ไม่มีความจริงใจในการแก้ปัญหา ยังติดที่การทำงานตามขั้นตอน ทำให้การตัดสินใจล่าช้า นอกจากนี้ยังพบว่าส่วนราชการยังไม่ให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์หรือไม่รู้ ช่องทางการให้ข้อมูลกับสื่อ ขณะที่บางส่วนเห็นว่าส่วนราชการยังมองประชาชนเป็นผู้รับ ไม่ใช่ ผู้ให้ และส่วนราชการยังหวงอำนาจ ทำให้ยังไม่ขึ้นตรงกับผู้ว่าฯหรือ

### 3.3 ปัญหาของประชาชน

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาที่ทำให้ประชาชนยังไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาจังหวัดได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ยังมีการศึกษาน้อย และไม่เข้าใจการบริหารแบบซีอีโอ ที่เน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย นอกจากนี้การที่ไม่เข้าร่วมยังเป็นเหตุผลอันเนื่องมาจากการไม่สนใจและไม่เห็นความสำคัญว่าจะเกิดประโยชน์กับตัวเองและครอบครัวอย่างไรบ้าง โดยมองว่าเป็นการเสียเวลาที่ต้องไปทำมาหากินมากกว่า ขณะที่บางส่วนเห็นว่านโยบายของรัฐเป็นเรื่องไกลตัว จึงไม่ตื่นตัวที่จะเข้าร่วม ตามสิทธิของตนเอง นอกจากนี้ยังมีบางส่วนที่ระบุว่า มีประชาชนส่วนหนึ่งที่อยากจะเข้าไปมีส่วนร่วมเช่นกันแต่ไม่ทราบว่ามีช่องทางใดบ้าง ทั้งนี้ประชาชนที่เข้าร่วมส่วนใหญ่จึงเป็นประชาชนในระดับผู้แทน องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการมากกว่าประชาชนในระดับรากหญ้า

### วิจารณ์ผลการวิจัย

#### 3.1 ปัญหาของสื่อมวลชน

จากการศึกษาพบว่าในกลุ่มสื่อมวลชนและผู้เกี่ยวข้องพบว่าสื่อมวลชนยังมีข้อจำกัดหลายด้านทำให้ไม่สามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างเต็มที่ เช่น ไม่มีอำนาจสั่งการให้ส่วนราชการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ตามที่ประชาชนร้องขอ ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของสื่อมวลชน เพราะประชาชนจะมองว่าพึ่งพาสื่อมวลชนไม่ได้หรือไม่เห็นความเดือดร้อนของประชาชน นอกจากนี้ยังพบว่าสื่อมวลชนเองก็เ็นธุรกิจหนึ่ง ทำให้ต้องนำเสนอรายการที่มีความนิยมสูง (rating) ดังนั้นแม้ว่าตัวสื่อมวลชนจะมีอุดมการณ์ ก็ไม่สามารถทำหน้าที่อย่างมีอิสระได้ และไม่สามารถเปิดพื้นที่ให้กับประชาชนได้ เพราะต้องฟังนโยบายจากผู้บริหาร ซึ่งในส่วนนี้มักพบในสื่อประเภทโทรทัศน์และวิทยุ ส่วนสื่อหนังสือพิมพ์จะมีความคล่องตัวและอิสระมากกว่า

นอกจากนี้ปัญหาที่พบในสื่อมวลชนคือ สื่อท้องถิ่นบางสื่อจะอิงกับผู้มีอำนาจในท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ นักการเมือง และนายทุน ดังนั้นการนำเสนอข่าวจึงเอียงให้กับผู้มีอำนาจ เพราะสามารถให้ทุนให้โทษกับสื่อมวลชนได้

ขณะที่สื่อบางสื่อให้ความเห็นว่าบางสื่อมีบุคลากรน้อย ทำให้ต้องทำข่าวรายวัน ไม่สามารถใช้เวลาไปทำข่าวเจาะลึกหรือตรวจสอบการทำงานได้อย่างเต็มที่

จากข้อมูลที่ปรากฏ สะท้อนว่าปัญหาที่ทำให้ยังไม่สามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างเต็มที่ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2540 ที่เปิดโอกาสให้คนทุกกลุ่มในสังคมใช้สื่อได้อย่างกว้างขวาง เนื่องจากมีการบัญญัติว่าด้วยสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และการกระจายสื่อไปยังทุกกลุ่มชน และสุกัศตรา หอมดอก (2545: 2) ระบุว่าสื่อมวลชน

เองมีความจำเป็นต้องปรับองค์กรให้มีบทบาทของการมีส่วนร่วมกับประชาสังคมท้องถิ่นสอดคล้องกับโครงสร้างของชุมชนที่มีสิทธิในการปกครองตนเองมากขึ้น

### 3.2 ปัญหาของส่วนราชการ

จากการศึกษาในกลุ่มสื่อมวลชนและผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการพบว่า การที่ส่วนราชการยังไม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างเต็มที่ ส่วนหนึ่งยังเป็นเพราะ ส่วนราชการ ยังให้ข่าวไม่เป็น ไม่เข้าใจประเด็น ไม่มีความจริงใจในการแก้ปัญหา ภาครัฐบางหน่วยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์ หรือไม่รู้ช่องทางการให้ข้อมูลกับสื่อ อีกทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการหรือซีอีโอ ยังไม่สามารถสั่งงานกับหัวหน้าส่วนราชการอื่นที่ขึ้นอยู่กับกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ยังมีความเห็นว่า ส่วนราชการยังทำงานตามขั้นตอน ดิฉันเคยพบในการให้ข้อมูลข่าวสาร การอนุมัติโครงการต่าง ๆ ยังเป็นไปอย่างล่าช้า ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคทำให้ไม่สามารถตัดสินใจได้ทันที

นอกจากนี้ ยังมีความเห็นว่าปัญหาของส่วนราชการ ยังมองประชาชนเป็นผู้รับและตนเองเป็นผู้ให้ เป็นผู้มีบุญคุณซึ่งเป็นวิธีคิดของภาครัฐแบบโบราณ ที่ยังหวงอำนาจ ซึ่งสวนทางกับการพยายามบริหารราชการแบบยุคใหม่ ทันสมัย ที่เน้นความรวดเร็ว ลดขั้นตอน อีกทั้งส่วนราชการยังไม่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ ยังหวงอำนาจ ผูกขาด อาจแค่ให้ประชาชนมานั่งฟัง แต่ไม่ได้มีส่วนร่วมตั้งแต่ระดับเริ่มต้น ซึ่งสอดคล้องกับเอกสารประกอบการสัมมนา โครงการศึกษาวิเคราะห์ความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พุทธศักราช 2547 ณ โรงแรมเชียงใหม่ฮิลล์ จังหวัดเชียงใหม่ ระบุถึงข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมของประชาชน ไว้ว่าเจ้าหน้าที่รัฐ บางส่วนขาดความเข้าใจในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนและไม่ให้ความสำคัญและสนับสนุน และไม่สอดคล้องตามแนวคิดของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ที่ได้กำหนดบทบาทของผู้ว่าฯ ซีอีโอ (สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, 2547: 106) ต้องมีทรรศนะว่าทุกสิ่งสามารถทำได้ รู้ปัญหาจริง ทำงานเชิงรุก เปลี่ยนจากการปกครองเป็นการบริหารและการบริการ โดยมุ่งตอบสนอง ต่อประโยชน์สุขของประชาชนอันเป็นเป้าหมายสำคัญ และ สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ (สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, 2547: 106) ที่ระบุว่า ซีอีโอคือการเป็นผู้นำ (leader) ซึ่งสามารถเชื่อมโยงจิตใจคนทั้งหมดในจังหวัดให้มามีส่วนร่วมและสามารถแก้ไขปัญหาได้

### 3.3 ปัญหาของประชาชน

จากการศึกษาในกลุ่มสื่อมวลชนและผู้เกี่ยวข้องพบว่า ปัญหาที่ประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการโดยอาศัยช่องทางผ่านสื่อมวลชน อาจเนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นจากสื่อมวลชนและภาครัฐด้วย ที่ยังไม่มีช่องทางหรือพื้นที่ให้กับประชาชน และส่วนหนึ่งเกิดจากตัวประชาชนเองที่ยังไม่มีความรู้ ไม่เข้าใจและไม่เห็นความสำคัญ

ของการเข้าร่วม นอกจากนี้ยังพบว่าประชาชนเองมีความคาดหวังสูงว่าระบบซีอีโอจะสามารถแก้ปัญหาได้แบบเบ็ดเสร็จ รวดเร็ว ทั้งที่ในปัจจุบันการแก้ปัญหาของหน่วยราชการยังต้องเป็นไปตามขั้นตอนและมีข้อจำกัด จึงทำให้ประชาชนไม่เชื่อถือ

ทั้งนี้ยังพบว่าประชาชนเองยังไม่รู้สิทธิหน้าที่ของตนเองที่จะเรียกร้องและเข้าไปมีส่วนร่วม บางคนอาจจะไม่ได้บริโภคสื่อหรือติดตามข่าวสารเลย นอกจากนี้อาจเป็นเพราะว่าประชาชนในระดับรากหญ้ายังมีการศึกษาน้อย ทำให้ไม่เข้าใจหรือไม่สนใจเพราะไม่เห็นความสำคัญนอกจากการเอาตัวรอด และหาเลี้ยงตัวเองไปวัน ๆ มากกว่า หรือหากไม่ใช่เรื่องที่กระทบกับตัวเองจริง ๆ ก็จะไม่เข้าร่วม และมองเรื่องการแสดงความคิดเห็นเพื่อการพัฒนาเป็นเรื่องไกลตัว จึงไม่สนใจ

นอกจากนี้ยังมีความเห็นว่า ประชาชนไม่รู้ช่องทาง และไม่มีช่องทางที่จะนำเสนอข้อมูลอย่างไร หรือไม่มีเวทีให้กับประชาชน และเนื่องจากช่องทางในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารไม่ชัดเจน ทำให้ประชาชนอาจเรียกร้องโดยการรวมตัวประท้วง ซึ่งจะทำให้ได้รับความสนใจจากสื่อมวลชนและภาครัฐมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับเอกสารประกอบการสัมมนา โครงการศึกษาวิเคราะห์ความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พุทธศักราช 2547 ณ โรงแรมเชียงใหม่ฮิลล์ จังหวัดเชียงใหม่ ระบุถึงข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ ทำให้ไม่สามารถเข้าไปมีบทบาทในการมีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ ได้ และขาดความกระตือรือร้น/ความสนใจในการมีส่วนร่วม เพราะคิดว่าไม่ใช่เรื่องของตน

จากผลการศึกษาผู้วิจัยเห็นว่าปัญหาที่ทำให้ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ยังไม่สามารถทำได้เต็มที่ โดยส่วนใหญ่เป็นเพียงการไปรับฟังนโยบายและนำไปปฏิบัติ และยังไม่มีการสะท้อนกลับของข้อมูลว่า ส่วนราชการได้รับฟังและนำปัญหาของประชาชนไปแก้ไขหรือไม่ ทั้งนี้สาเหตุหนึ่งที่ทำให้การพัฒนาเป็นไปได้อย่างไม่เต็มที่ และไม่เกิดการพัฒนาอย่างแท้จริง เพราะไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งในการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมตรวจสอบ และประเมินผลการทำงานของส่วนราชการ

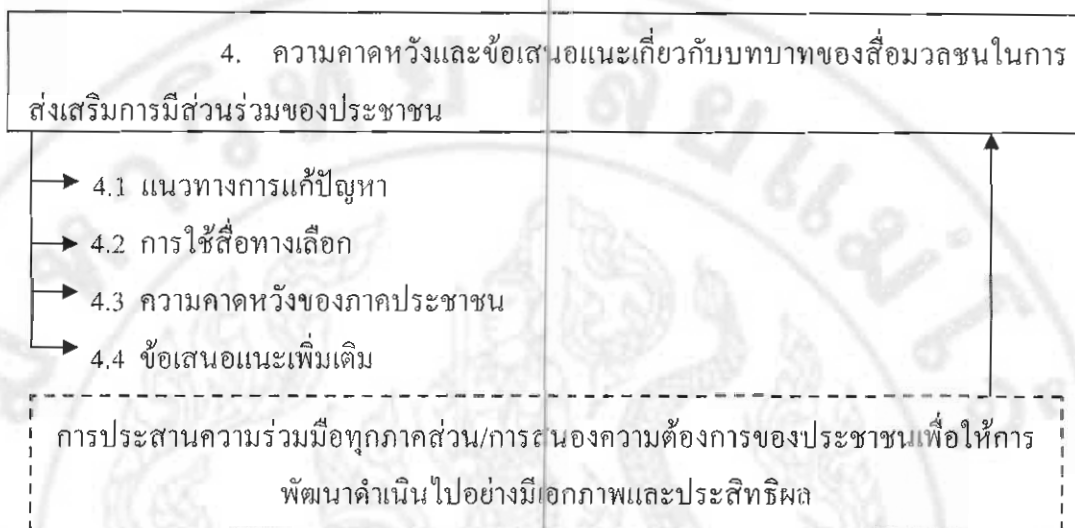
ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าจากเหตุที่ในปัจจุบันปัญหาด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมมีความซับซ้อน และการพัฒนาอย่างยั่งยืนต้องอาศัยกระบวนการความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของหลายฝ่ายในสังคม ซึ่งในระยะเวลาที่ผ่านมาได้ทำให้ภาคประชาชนบางส่วนเติบโตและมีศักยภาพรวมถึงมีความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการของรัฐ และบริหารจัดการแล้ว อีกทั้งภาครัฐเองมีขีดความสามารถจำกัด จำเป็นต้องเปิดโอกาสและส่งเสริม

สนับสนุนให้ชุมชนและสังคมได้มีส่วนเข้ามาแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีแนวทางสำคัญดังนี้

1. จัดกระบวนการหรือกลไกการบริหารจัดการของรัฐที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา การจัดทำแผน และดำเนินการแก้ไขปัญหาของชุมชน
2. สนับสนุนให้มีคณะกรรมการของประชาชนในชุมชนและท้องถิ่นให้ร่วมคิดร่วมทำงาน และเรียนรู้ประสบการณ์ความรู้ความสามารถซึ่งกันและกัน
3. ส่งเสริมให้มีเครือข่ายความร่วมมือระหว่างชุมชนหรือท้องถิ่นในการแลกเปลี่ยนความรู้ความเข้าใจในการพัฒนาต่างๆ และผลกระทบจากการพัฒนา
4. จัดให้มีกระบวนการและช่องทางของการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการพัฒนาเป็น 2 ระบบควบคู่กันไป คือ ระบบการมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมการพัฒนาร่วมกับภาครัฐ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างสมบูรณ์ ซึ่งภาครัฐเป็นฝ่ายสนับสนุนในด้านนโยบาย มาตรการ และงบประมาณสนับสนุน และการมีส่วนร่วมผ่านช่องทางของสื่อมวลชน
5. เสริมสร้างวิสัยทัศน์และสร้างขีดความสามารถในการจัดการหรือการมีส่วนร่วมให้แก่องค์กรประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐเพื่อนำไปสู่การพัฒนา
6. มีการประเมินผลการทำงาน โดยยึดประโยชน์ของประชาชนเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอุปสรรค
7. ใช้มาตรการจูงใจเพื่อให้ภาคประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วมในการดำเนินแผนงานโครงการของรัฐหรือของชุมชน เช่น การใช้มาตรการจูงใจทางภาษี การสนับสนุนการฝึกอบรมด้านการจัดการ และการส่งเสริมความร่วมมือกับฝ่ายอื่นๆ ในสังคม เพื่อรับผลประโยชน์ร่วมกัน
8. การเปิดโอกาสให้ทุกส่วนสามารถวิพากษ์ได้อย่างอิสระ เพื่อเผยแพร่ข้อมูลทุกด้านทั้งด้านบวกและด้านลบ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาประเทศ

#### ตอนที่ 4 ความคาดหวังและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของสื่อมวลชนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

##### ผังการนำเสนอและวิจารณ์ผล



##### 4.1 แนวทางการแก้ไขปัญหา

จากปัญหาและอุปสรรคของสื่อมวลชน ส่วนราชการและประชาชนที่มีต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าทั้ง 3 ส่วนต้องปรับตัวและประสานข้อมูลมากขึ้น โดยลดปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นหลัก ดังนี้

“...แนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว โดยสื่อมวลชน ต้องทำความเข้าใจและคิดว่าเป็นรูปแบบการบริหารที่ใช้ในปัจจุบันที่ยังไม่เข้าใจก็ต้องทำความเข้าใจ เพื่อติดตาม ข้อมูล ทำหน้าที่สังเกต เป็นปากเป็นเสียงแทนประชาชน ว่าโครงการนี้ดีหรือไม่ดี ส่วนราชการเองก็ต้องเปิดรับความคิดเห็นของส่วนต่าง ๆ ให้มากขึ้น เพราะโครงการต่าง ๆ ทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ไม่ใช่ทำให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์เท่านั้น ส่วนประชาชนก็ต้องเฝ้าติดตามว่าจังหวัดคิดอะไร และมีความกระตือรือร้นที่จะติดตาม และแสดงความคิดเห็นออกมาว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย...” (อัคราวดี บัวคลี, 2548)

“...หน่วยราชการต้องแก้ไขระเบียบที่เป็นอุปสรรค ลดระเบียบทางเอกสาร ลงไปบ้าง รัฐบาลต้องทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ดีขึ้น มีการศึกษาสูงขึ้น ให้มีความรู้และจิตสำนึกที่จะเข้ามาช่วยบริหารบ้านเมืองมากขึ้น...” (กึ่งทอง พันธุ์ไพบูลย์, 2548)

“...สื่อและส่วนราชการต้องลงพื้นที่อย่างจริงจัง ศึกษาปัญหาอย่างแท้จริง ให้สถาบันการศึกษาที่เชื่อถือได้ทำวิจัยถึงความต้องการของประชาชนระดับรากหญ้า เพื่อเปิดพื้นที่ให้กับประชาชน และมีคณะทำงานคอยตรวจสอบรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากช่องทางต่าง ๆ ...” (ถัสดาวัดย์ อินทจักร, 2548)

“...สื่อต้องทำหน้าที่นักสื่อสารจริง ๆ ต้องเปิดพื้นที่สื่อให้กับคนทุกฝ่าย ไม่ใช่คนที่มีความสำคัญใหญ่โตเป็นตำแหน่งสำคัญ คนมีตำแหน่งน้อยเป็นแหล่งข่าวไม่สำคัญ ดังนั้นต้องเปลี่ยนให้ชาวบ้านมีพื้นที่มากขึ้น ชาวบ้านสำคัญมากขึ้น สื่อต้องเจาะข่าว ทำงานหนักมากขึ้น ส่วนชาวบ้านเองก็ต้องตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ของตนเอง และสนับสนุนสื่อท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น เพราะที่ผ่านมาสื่อส่วนกลางขายดีกว่าสื่อท้องถิ่น ทำให้สื่อต้องพึ่งพาสปอนเซอร์ ทำให้มีผลเสียเพราะสื่อจะไปตกกับผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นมากกว่ามาทำงานเพื่อชาวบ้านจริงสำหรับราชการก็ต้องเปลี่ยนมุมมองใหม่ ว่าสื่อสารมวลชนไม่ใช่ปากกระบอกเสียง แต่เป็นตัวกลางประสานความเข้าใจทั้งราชการและชาวบ้าน...” (นรินทร์ นำเจริญ, 2548)

“...1) ต้องมีเวทีให้ประชาชนออกความคิดเห็น 2) มีสภาประชาชนจากสาขาอาชีพต่าง ๆ 3) สื่อต้องเอ่ยข่าวไปถ่ายทอดต่อ 4) ส่วนราชการต้องแก้ไขปัญหามาเข้าถึงประชาชน พบปะประชาชน 5) ประเมินผลงานอย่างจริงจัง...” (ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2548ข)

“...การแก้ไขปัญหามันน่าจะมีมากขึ้น จากเมื่อก่อนถูกปิดกั้น จะทำอย่างไร ให้การนำเสนอข่าวสารจากประชาชนไปถึงระบบผู้บริหาร ซึ่งต้องเป็นช่องทางผ่านจากภาครัฐ เช่นผู้นำกาทักมิด ขณะนี้ประชาชนเองยังไม่เชื่อใจใน

ระบบของข้าราชการ ทำให้ทั้ง 3 ฝ่าย ทั้งประชาชน ข้าราชการและ  
สื่อมวลชนก็ต้องมีเวทีบ่อยครั้ง จะต้องกำหนดวาระว่าเป็นวาระอะไร  
กระทบเรื่องประเด็น วาระปกติ มิติของการพัฒนา ที่จะทำให้บ้านเมืองดีขึ้น...”  
(มนตรี อัมเอก, 2548)

“...จังหวัดควรตั้งคณะกรรมการประชาสัมพันธ์ มีทีมงานเหมือนโฆษก  
จังหวัดทำหน้าที่ให้ข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อมวลชน และประชาชนเองต้อง  
ติดตามข้อมูลข่าวสารมากขึ้น...” (สุโชค ทองดาล่วง, 2548)

#### 4.2 การใช้สื่อทางเลือก

จากที่สื่อมวลชนเองมีข้อจำกัดในการเปิดช่องทางหรือพื้นที่ให้กับ  
ประชาชน ทำให้ประชาชนอาจใช้สื่อทางเลือก เช่น วิทยุชุมชน หนังสือพิมพ์ชุมชน และโทรทัศน์  
ชุมชน ซึ่งจากการศึกษาพบว่าในกลุ่มสื่อมวลชนบางส่วนเห็นว่าสื่อกระแสหลักยังสามารถส่งเสริม  
การมีส่วนร่วมของประชาชนได้มากกว่าสื่อทางเลือก ดังนี้

“...คิดว่าสื่อกระแสหลัก ในบางสถานการณ์สามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วม  
ของประชาชนได้มากกว่า ส่วนหนังสือพิมพ์ชุมชนมีเพียงบางสื่อเท่านั้นที่  
จะแสดงความเห็นของประชาชนออกมาอย่างเต็มที่ วิทยุชุมชนก็มีบางคลื่น  
และยังไม่มีที่คิดว่าวิทยุชุมชนสะท้อนความต้องการของประชาชนใน  
ท้องถิ่นได้ดีแค่ไหน แต่สถานการณ์วิกฤติน้ำท่วมที่ผ่านมาสื่อวิทยุกระแส  
หลัก FM 100 อสมท. สวท. กลับเป็นสื่อที่มีบทบาทในการแสดงความ  
คิดเห็นได้มากกว่าวิทยุชุมชน แต่จะสะท้อนไปถึงซีอีโอหรือเปล่า...”  
(อัจฉรวดี บัวคลี, 2548)

“...การใช้สื่อทางเลือกทำได้บางส่วน เพราะสื่อชุมชนยังมีน้อย บุคลากร  
ของวิทยุชุมชนกว่าร้อยละ 90 ยังไม่มีศักยภาพ ไม่มีความรู้และวิสัยทัศน์  
และกระบวนการทัศน์ในการสร้างสรรค์รายการวิทยุ...” (อภิชัย มัทวพันธุ์,  
2548)

“...มีความเป็นไปได้น้อย เพราะปัจจุบันมีสื่อทางเลือกเกิดขึ้นมาก โดยเฉพาะวิทยุชุมชน แต่บทบาทในการประชาสัมพันธ์ข่าวสารและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนยังมีไม่ชัดเจน ส่วนใหญ่จะเน้นภาคบันเทิงและธุรกิจมากกว่า จึงยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายของการเกิดวิทยุชุมชน ส่วนหนังสือพิมพ์ชุมชนก็ยังมีน้อยอยู่ สำหรับโทรทัศน์ชุมชนยังไม่มีเลย...” (อุทธีรงค์ ชนะบุญ, 2548)

ส่วนสื่อที่เห็นว่ามีความเป็นไปได้ในการใช้สื่อทางเลือก เนื่องจากเห็นว่าเป็นสื่อที่ใกล้ชิดชุมชน แต่ทั้งนี้สื่อชุมชนต้องมีการปรับตัวให้ตอบสนองความต้องการของคนในชุมชนมากขึ้นด้วย

“...เป็นไปได้ ถือว่าวิทยุชุมชน เปิดโอกาสให้ประชาชนมากกว่าสื่อหลัก เพราะสื่อหลักอาจจะเข้าไปไม่ถึง แต่สื่อชุมชนจะใกล้ชิดประชาชนมากกว่า...” (กาญจนา เกตุทองมา, 2548)

“...เป็นไปได้มาก และควรจะมีขึ้นอย่างยิ่ง เพราะตราบใดก็แล้วแต่ถ้าชุมชนเป็นผู้คิดเป็นผู้ดำเนินการ เป็นผู้ตรวจสอบในกระบวนการของชุมชนเอง อย่างน้อยการสร้างความสำเร็จในชุมชนนั้น ๆ ก็จะเป็นผลดีต่อชุมชนนั้น ๆ เช่นการแข็งเตือนภัยน้ำท่วม...” (ประเสริฐ เลิศภูพิรุฬห์, 2548)

“...เป็นไปได้ แต่วิทยุชุมชนในปัจจุบันยังไม่มีคุณภาพ คนจัดไม่มีความรู้ ดังนั้นต้องมีการควบคุมคุณภาพ และประเมินผล มีทีมงานที่มีความรู้ก่อน ถ้าเป็นสื่อเพื่อชุมชนอย่างแท้จริงก็จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้...” (ณิชาญณ์ กุฎอินทร์, 2548)

“...เป็นไปได้สูงมาก โดยเฉพาะวิทยุชุมชนซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นได้มาก เพราะสื่อหลักส่วนใหญ่ที่ไม่ใช่หน่วยราชการ ก็ต้องมุ่งเน้นไปที่ผลกำไร แม้แต่หน่วยงานของทหารเช่นช่อง 5 ก็ยังต้องการผลกำไรเพื่อนำรายได้มาบริหารงาน หรือ เอิทีวีเองก็ต้องเน้นบันเทิง เพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้น ทุกสื่อก็เลยไม่ค่อยจะใส่ใจบทบาทเท่าไรกับเรื่องซีอีโอ...” (กิ่งทอง พันธุ์ไพบุลย์, 2548)

ขณะที่นักวิชาการด้านสื่อสารมวลชนมองว่าการใช้สื่อทางเลือกมีความเป็นไปได้แต่สุดท้ายสื่อกระแสหลักก็ยังมีอำนาจต่อรองมากกว่า

“...มีความเป็นไปได้ หากเป็นสื่อชุมชนเต็มรูปแบบสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่อย่าทำงานเสียความเป็นชุมชน และรัฐบาลต้องฟังเสียงของประชาชนอย่างแท้จริง และนำไปปฏิบัติจริงจึงมากขึ้น...” (ลัดดาวัลย์ อินทจักร, 2548)

“...เป็นไปได้ โดยสื่อทางเลือกจะมีบทบาทมากขึ้น แต่ไม่ได้มีบทบาทมหาศาล สื่อชุมชนบางสื่อที่เปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแต่การเปิดรับสื่อของประชาชนมีน้อยเมื่อคนอ่านข่าวน้อย พลังอำนาจของสื่อในการต่อรองก็มีน้อย สุดท้ายก็ต้องพึ่งสื่อกระแสหลักที่มีอำนาจต่อรองมากกว่า ทำอย่างไรจะให้ประเด็นของท้องถิ่นเป็นประเด็นสาธารณะ...” (นรินทร์ นำเจริญ, 2548)

#### 4.3 ความคาดหวัง ของภาคประชาชน

เนื่องจากสื่อมวลชนถูกคาดหวังในการทำหน้าที่อย่างอิสระ มีความเป็นกลางและนำเสนอข่าวอย่างรอบด้าน ซึ่งจากการศึกษาในตัวแทนภาคประชาชนพบว่า มีความต้องการที่จะให้สื่อมวลชนเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมากขึ้นกว่าปัจจุบัน

“...ความคาดหวัง อยากให้สื่อมวลชนจังหวัดเชียงใหม่ ได้นำข่าวสารของภาคประชาชนไปสู่เจ้าหน้าที่รัฐ ในลักษณะไหนก็แล้วแต่ ให้พื้นที่ทางความคิดหรือพื้นที่ทางสังคมของชาวบ้านได้ใช้บ้าง แทนที่จะให้รัฐใช้อย่างเดียวข้อเสนอแนะสื่อมวลชนตามวิชาชีพ น่าที่จะมีความเป็นกลางนำเสนอข่าวที่ไม่ใช่ตามกระแส แต่ต้องนำเสนอข่าวเชิงความคิดมากกว่านี้ และหาแนวทางให้ชัดเจน...” (มนตรี อัมเมก, 2548)

“...เนื่องจากเชื่อว่าสื่อมีพลัง ก็คาดหวังมาก ๆ เลย ที่จะให้สื่อนำเสนอข้อมูลอย่างรอบด้าน และมีจุดยืน...” (เจนุภา โชติกิจวิทย์, 2548)

“...คาดหวังให้สร้างความสมดุลในการนำเสนอข้อมูลระหว่าง ผู้ปกครองกับ ผู้ได้ปกครองโดยพยายามให้ทั้ง 2 ฝ่ายตระหนักถึงความสำคัญของการมี

ส่วนร่วมเพราะสื่อเป็นชนชั้นเชื่อมหรือเป็นตัวกลางระหว่างรัฐกับประชาชน ขณะเดียวกันจากการที่พลังของประชาชนมีน้อย มีปัญหาเรื่องอิทธิพล ทำให้สื่อไม่สะท้อนปัญหาและขุดคุ้ยปัญหาของชาวบ้านได้อย่างเต็มที่ จึงอยากให้รัฐบาลส่งเสริมองค์การภาคประชาชน ตรวจสอบการทำงานของซีไอโอ ที่ไม่ใช่ในรูปของคณะกรรมการระดับจังหวัดและอยากให้สื่อส่วนกลางให้ความสำคัญกับประเด็นท้องถิ่นด้วยไม่ใช่ให้เป็นสื่อท้องถิ่นเท่านั้นที่ทำหน้าที่นี้...” (ลัดดาวัลย์ อินทจักร, 2548)

“...เชียงใหม่เป็นเมืองใหญ่ สื่อมวลชนทุกแขนงเป็นที่คาดหวัง ภายใต้ระบบที่สื่อจากส่วนกลางมาครอบงำ ทำให้ข่าวท้องถิ่นมีข้อจำกัด ความต้องการของท้องถิ่นน่าจะมีการสะท้อนเสียงได้มากกว่านี้...” (ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2548)

#### 4.4 ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

จากที่สื่อมวลชนมีบทบาทสำคัญอย่างมาก โดยเฉพาะในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ที่เน้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ทำให้สื่อมวลชนถูกคาดหวังในการทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชน นอกจากนี้ยังขอให้ซีไอโอทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดกับสื่อมวลชนมากขึ้น ซึ่งจากการศึกษาพบว่าบทบาทของสื่อมวลชนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญ ดังนี้

“...คิดว่าสื่อมวลชนเป็นบทบาทที่ต้องสะท้อน ความเห็นทั้งสองฝ่ายอย่างเป็นกลางอยู่แล้ว หลาย ๆ สื่อมีคุณสมบัติที่ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นหรือเสนอแนะผ่านขึ้นมา เป็นกระบอกเสียงต่าง ๆ ได้...” (อัจฉราวดี บัวกลี, 2548)

“...อยากให้ซีไอโอ และส่วนราชการที่เป็นตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรม ที่อยู่ในพื้นที่ ได้ทำงานร่วมกัน อย่างใกล้ชิด เคยเสนอมา 4 ปีแล้ว ว่าน่าจะสร้างศูนย์ข้อมูลข่าวสารเชียงใหม่ เพราะจังหวัดเชียงใหม่มีศักยภาพและม้งานมากเหลือเกิน สามารถทำได้ จะเผยแพร่กระจาย นโยบาย ผลงาน ได้...” (อภิชัย ม้าทวนันท์, 2548)

“...สื่อมวลชนบางคน ยังไม่มีความจริงจังกับงานอย่างเต็มที่ จึงขอให้สื่อมวลชนปรับเปลี่ยนการทำงานโดยคำนึงถึงเป้าหมายขององค์กรและประชาชนเป็นหลัก...” (ฤทธิรงค์ ฐนะบุญ, 2548)

“...อยากให้ประชาชนติดตามข้อมูลข่าวสารตามประเด็นต่าง ๆ ให้มากยิ่งขึ้นมากกว่าที่จะนำเวลาไปใช้ในการบันเทิง ดูละคร เพราะทราบได้ก็แล้วแต่ที่ประชาชนมีข้อมูลข่าวสารมากยิ่งขึ้น โอกาสในการถูกปกปิดข้อมูลหรือบิดเบือนข้อมูลก็จะน้อยลง...” (ประเสริฐ เลิศภูพิรุฬห์, 2548)

“...สื่อต้องมีความจริงจัง ไม่เอาผลประโยชน์แอบแฝง ถ้ามองด้วยความเป็นกลางต้องเปิดให้มีการชี้แจงทั้ง 2 ด้าน จะเล่นข่าวเอาความสนใจไม่ได้ สื่อต้องเอื้อประโยชน์ให้คนท้องถิ่น เปิดโอกาสที่จะให้ประชาชนรับรู้ข่าวสารและมีช่องทางแสดงความคิดเห็น...” (ทิพย์สุคนธ์ แสนจิตร, 2548)

“...สื่อควรทำงานเชิงรุก อาจจะต้องเข้าถึงประชาชนมากขึ้น เปิดช่องทางสื่อให้ประชาชนได้นำเสนอความคิดเห็นให้มากขึ้น จะเป็นผลดีต่อประชาชนและภาครัฐเอง...” (ชูโชค ทองตาลัว, 2548)

“...สื่อต้องสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้น ในการทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องของซีอีโอ เมื่อเข้าใจแล้ว ประชาชนก็จะเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ส่วนราชการต้องให้ข้อมูลมากขึ้น เพื่อความสะดวกคล่องตัวในการทำข่าว...” (กาญจนา เกตุทองมา, 2548)

“...เพิ่มความถี่ ความเข้มข้น ในการนำเสนอข่าว กระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้น...” (พยนต์ ยศสุพรหม, 2548)

ในส่วนของภาคประชาชนได้มีข้อเสนอแนะว่า สื่อมวลชนต้องเปิดพื้นที่รับเรื่องราว และปัญหาของประชาชนมากขึ้น

“...มาตรฐานของสื่อ บางสื่อมองปัญหาประชาชนเป็นเรื่องเล็กน้อย มองว่าเรื่องอื่นใหญ่กว่า เวลาคนไปร้องเรียน ไปสองคนไม่เป็นข่าว ต้องไปเป็น

ร้อยคนถึงจะเป็นข่าวสื่อต้องเปิดช่องให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น เปิดพื้นที่เรื่องราวร้องทุกข์ ปัญหาของประชาชนมากขึ้น...” (เจษฎา โชติกิจกวิทย์, 2548)

“...สื่อมวลชนตามวิชาชีพ น่าที่จะมีความเป็นกลาง นำเสนอข่าวที่ไม่ใช่ตามกระแส แต่ต้องนำเสนอข่าวเชิงความคิดมากกว่านี้ และหาแนวทางให้ชัดเจน...” (มนตรี อิ่มเอก, 2548)

“...อยากให้สื่อทำหน้าที่ของสื่อจริงๆตอบสนองต่อประโยชน์ของคนทุกกลุ่ม เพราะทุกวันนี้สื่อถูกผูกขาดของคนเฉพาะกลุ่ม ทำอย่างไรให้ชาวบ้านพูดได้มากขึ้น และนำประเด็นนี้มาเสนอต่อซีอีโอให้รับรู้และแก้ไข ปัญหาให้ตรงจุด ไม่ใช่แก้ปัญหามาตามความเข้าใจของซีอีโอ ทุกวันนี้สื่อมีปัญหาเรื่องรายได้ สื่อท้องถิ่นค่อนข้างมีปัญหาทำให้สื่อไม่มีความเป็นอิสระมากพอ ต้องไปพึ่งพนายทุน ส่วนราชการ ทำอย่างไรให้สื่อมีความเข้มแข็งทางด้านธุรกิจ การเงินมากขึ้น มีอิสระมากขึ้น สื่อต้องเปิดพื้นที่ภาคประชาชนมากขึ้น เพราะจะทำให้ประชาชนรู้สึกว่ามีหนังสือพิมพ์หรือสื่อสารมวลชนเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตเขาประชาชนจะบริโภคสื่อมากขึ้นต่อไปการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะมีมากขึ้นงบประมาณจะถูกตัดจากส่วนกลางเพื่อให้ท้องถิ่นได้บริหารงานมากขึ้น บทบาทของสื่อจึงไม่ใช่การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลจากส่วนกลางอีกต่อไป แต่ต้องตรวจสอบส่วนท้องถิ่น ดังนั้นหากสื่อท้องถิ่นอ่อนแอ อย่างเป็นอยู่ทุกวันนี้ จะทำให้เป็นอันตรายมาก ทำอย่างไรจึงจะให้ชาวบ้านมองสื่อท้องถิ่นเป็นวิถีชีวิตของเขา มากกว่าสื่อจากส่วนกลางเช่นไทยรัฐ ข่าวสด เพราะหากประชาชนมองว่าสื่อท้องถิ่นมีความสำคัญแล้ว สื่อจะมีความเข้มแข็งมากขึ้น และเมื่อเกิดเหตุการณ์ใดขึ้น ประชาชนก็จะลุกปกป้องสื่อเอง...” (นรินทร์ นำเจริญ, 2548)

“...แนะนำว่าคงต้องให้ความรู้ความเข้าใจสื่อมวลชนในจังหวัด ส่วนราชการเอง ผู้ว่าฯ ต้องเชื่อมโยงกับสื่อมากขึ้น ประชาชนเองต้องอาศัยการกระตุ้นหลาย ๆ ทาง ทั้งสื่อ สถาบันการศึกษาต้องจับมือกับหน่วยราชการในการให้ความเข้าใจกับประชาชน...” (จันทนา สุทธิจารี, 2548)

## สรุป

ความคาดหวังและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของสื่อมวลชนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

### 4.1 แนวทางการแก้ปัญหา

จากการศึกษาพบว่าแนวทางการแก้ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทของสื่อมวลชน ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน คือสื่อมวลชนต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหาร ราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ต้องเป็นปากเสียงแทนประชาชน สื่อต้องลงพื้นที่พบประชาชน เพื่อ ศึกษาปัญหาอย่างแท้จริง และเปิดพื้นที่ให้กับประชาชน ทุกฝ่ายไม่ใช่เฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

ขณะที่ส่วนราชการจะต้องเปิดรับความคิดเห็นของส่วนต่าง ๆ ให้มากขึ้น แก้ไขระเบียบที่เป็นอุปสรรค ลดระเบียบทางเอกสาร ภาครัฐต้องส่งเสริมการศึกษาให้ประชาชน และเปลี่ยนมุมมองใหม่ว่าสื่อมวลชนไม่ใช่ปากกระบอกเสียงแต่เป็นตัวกลางประสานความเข้าใจ ระหว่างรัฐกับชาวบ้าน นอกจากนี้จะต้องมีเวทีให้ประชาชนออกความคิดเห็น มีการประเมินผลงาน อย่างจริงจัง และตั้งคณะกรรมการประชาสัมพันธ์ระดับจังหวัด

ด้านประชาชน จะต้องมีความกระตือรือร้นที่จะติดตามและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาจังหวัด ตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ของตนเอง สนับสนุนสื่อท้องถิ่น เพื่อให้ความเข้มแข็งไม่ต้องพึ่งพาผู้สนับสนุนรายการ และวิสภาพประชาชนที่มาจากสาขาอาชีพต่าง ๆ

### 4.2 การใช้สื่อทางเลือก

เนื่องจากข้อจำกัดที่ทำให้สื่อมวลชนไม่สามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วม ให้กับประชาชนได้อย่างเต็มที่ ทำให้มีความเป็นไปได้ว่าประชาชนอาจใช้สื่อทางเลือกเป็นช่องทางในการ แสดงความคิดเห็น อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า สื่อมวลชนส่วนหนึ่งเห็นว่าสื่อในกระแสหลัก ยังสามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้มากกว่าสื่อทางเลือก เนื่องจากสื่อทางเลือกที่มี อยู่ในขณะนี้เช่นวิทยุชุมชน ส่วนใหญ่ ยังไม่ได้เป็นสื่อที่เกิดจากการรวมตัวของประชาชน อย่าง แท้จริง และย่นเน้นที่ภาคบันเทิงมากกว่า ส่วนสื่อที่เห็นว่ามีความเป็นไปได้ที่ประชาชนจะหันไปใช้ สื่อทางเลือก เนื่องจากเห็นว่า วิทยุชุมชนมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่า แต่ต้องเป็นสื่อชุมชน อย่างแท้จริง

### 4.3 ความคาดหวังของภาคประชาชน

จากการที่สื่อมวลชนถูกคาดหวังว่าจะต้องทำหน้าที่อย่างเป็นกลาง และรอบ ด้าน อีกทั้งเมื่อได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์ เพื่อประชาสัมพันธ์เชิงรุก และเผยแพร่ ข้อมูลข่าวสารเพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชน และการเป็นสื่อกลางในการ

สะท้อนความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ทั้งนี้พบว่าภาคประชาชน ต้องการให้สื่อมวลชน นำข้อมูลข่าวสารของภาคประชาชน ไปสู่เจ้าหน้าที่รัฐ แทนที่จะให้รัฐนำข้อมูลมาสู่ประชาชนอย่างเดียว ขณะเดียวกันก็เสนอให้สื่อมวลชนนำเสนอข้อมูลอย่างสมดุล และตระหนักถึงการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย และสื่อเป็นชนชั้นเชื่อมระหว่างรัฐกับประชาชน

### วิจารณ์ผลการวิจัย

จากการศึกษาในกลุ่มสื่อมวลชนและผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับความคาดหวังและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของสื่อมวลชนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่าทั้ง 3 ฝ่ายต่างมีส่วนเกี่ยวข้องกันและการแก้ปัญหาจะต้องประสานงานกันมากขึ้น ทั้งนี้จะแยกผลการศึกษาออกเป็นหัวข้อต่าง ๆ ดังนี้

#### 4.1 แนวทางการแก้ไขปัญหา

จากปัญหาและอุปสรรคของสื่อมวลชน ส่วนราชการและประชาชนที่มีต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าทั้ง 3 ส่วนต้องปรับตัวและประสานข้อมูลมากขึ้น โดยลดปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นหลัก โดยสื่อต้องทำหน้าที่ติดตามข้อมูล เป็นปากเป็นเสียงแทนประชาชน สื่อต้องทำหน้าที่นักสื่อสารจริง ๆ ต้องเปิดพื้นที่สื่อให้กับคนทุกฝ่ายไม่ใช่คนที่มียศตำแหน่งใหญ่โตเป็นตำแหน่งสำคัญหรือคนมีตำแหน่งน้อยเป็นแหล่งข่าวไม่สำคัญ ดังนั้นต้องเปลี่ยนให้ชาวบ้านมีพื้นที่มากขึ้น ชาวบ้านสำคัญมากขึ้น สื่อต้องเจาะข่าว ทำงานหนักมากขึ้น สอดคล้องกับ สุภัตตรา หอมดอก (2545: 2) ที่ระบุว่าสื่อมวลชนจะมีหน้าที่สนองตอบสิทธิเสรีภาพ ในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะของราชการเพื่อการตรวจสอบอำนาจรัฐที่ถูกจำกัดตามกฎหมายเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเป็นประโยชน์แก่ชาติบ้านเมือง และ สุภรณ์ศรี จิตติกุล เจริญ (2540: 221) ที่ระบุถึงหน้าที่ของสื่อมวลชนว่าควรเปิดโอกาสให้ผู้รับสารทุกระดับเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข่าวสาร ความคิดเห็นและการศึกษา รวมทั้งในการบริหารในรูปแบบที่เหมาะสม ซึ่งเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ส่งสารกับผู้รับสารมีบทบาทร่วมกันคือให้สิทธิในการสื่อสารและให้โอกาสกับประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมกับสื่อมวลชน

ส่วนราชการเองต้องเปิดรับฟังความคิดเห็นของส่วนต่าง ๆ ให้มากขึ้น ต้องแก้ไขระเบียบที่เป็นอุปสรรค ลดระเบียบทางเอกสารลงไปบ้าง ทั้งนี้รัฐบาลต้องทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ดีขึ้น มีการศึกษาสูงขึ้น ให้มีความรู้และจิตสำนึกที่จะเข้ามาช่วยบริหารบ้านเมืองมากขึ้น รวมทั้งส่วนราชการต้องเปลี่ยนมุมมองใหม่ ว่าสื่อสารมวลชนไม่ใช่ปากกระบอกเสียง แต่เป็นตัวกลางประสานความเข้าใจทั้งราชการและชาวบ้าน สอดคล้องกับแนวคิดของ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ

(2546 อ้างใน สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, 2547: 103) ที่ระบุว่าผู้บริหารสูงสุดมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการนำวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นำหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อของผู้ปฏิบัติงาน หลักความคุ้มค่า หลักการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หลักการบริหารงานด้วยความโปร่งใส ตลอดจนหลักการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานมาใช้ในหน่วยงานของตน

ขณะที่ส่วนประชาชน ต้องตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ของตนเอง และสนับสนุนสื่อท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น ต้องเฝ้าติดตามการพัฒนาจังหวัด และมีความกระตือรือร้นที่จะแสดงความคิดเห็นว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย สอดคล้องกับที่ ปรัชญา เวสารัชช์ (2528: 3 - 4) ระบุว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ ไม่ว่าจะระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับชาติ จะช่วยก่อให้เกิดความเชื่อมโยงสิ่งที่ประชาชนลงทุนลงแรงกับผลประโยชน์ที่ได้ และจากเอกสารประกอบการสัมมนา โครงการศึกษาวิเคราะห์ความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พุทธศักราช 2547 ณ โรงแรมเชียงใหม่ฮิลล์ จังหวัดเชียงใหม่ ที่ระบุว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ มีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการดำเนินการของรัฐ และมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

#### 4.2 การใช้สื่อทางเลือก

และจากการที่สื่อมวลชนเองมีข้อจำกัดในการเปิดช่องทางหรือพื้นที่ให้กับประชาชน ทำให้ประชาชนอาจใช้สื่อทางเลือก เช่น วิทยุชุมชน หนังสือพิมพ์ชุมชน และโทรทัศน์ชุมชน ซึ่งจากการศึกษาพบว่าในกลุ่มสื่อมวลชนบางส่วนเห็นว่าสื่อกระแสหลักยังสามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้มากกว่าสื่อทางเลือก เนื่องจากสื่อชุมชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อชุมชนเองยังมีน้อย และบทบาทในการประชาสัมพันธ์ข่าวสารและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนยังมีไม่ชัดเจน ส่วนใหญ่ยังเป็นรายการภาคธุรกิจที่เน้นภาคบันเทิงมากกว่าเปิดพื้นที่หรือช่องทางให้ประชาชนอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม มีบางส่วนที่เห็นว่ามีความเป็นไปได้ในการใช้สื่อทางเลือก หากเป็นสื่อชุมชนเต็มรูปแบบสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเห็นว่าเป็นสื่อที่ใกล้ชิดชุมชน ไม่ได้มุ่งหวังผลกำไร อย่างน้อยการสร้างความสำเร็จในชุมชนนั้นๆ ก็จะเป็นผลดีต่อชุมชนเอง แต่ทั้งนี้สื่อชุมชนต้องมีการปรับตัวให้ตอบสนองความต้องการของคนในชุมชนมากขึ้นด้วย ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ ทิวพร แสนเมืองชิน (2543: บทคัดย่อ) ที่ระบุว่าประชาชนสามารถเข้าถึงรายการวิทยุชุมชน ได้ในลักษณะติดตามรับฟังด้วยเห็นประโยชน์ของรายการต่อการดำเนินชีวิต การแจ้งข่าวสาร การแสดงความคิดเห็น ร้องทุกข์ และการเข้าไปมีส่วนร่วมในการผลิตรายการ และวางแผนและผลการศึกษาของ ศิริชัย ศิริเกษ (2525: บทคัดย่อ) ที่ระบุว่าหากสื่อมวลชน

แต่ละประเภททำหน้าที่ของตนต่อการพัฒนาประเทศไม่เท่าเทียมกัน รวมทั้งหากสื่อมวลชนไม่ทำหน้าที่ในการพัฒนาประเทศ การสื่อสารในรูปแบบอื่นจะเข้ามาแทนที่สื่อมวลชน

#### 4.3 ความคาดหวัง ของภาคประชาชน

จากปัญหาที่เป็นข้อจำกัดของสื่อมวลชนที่ยังไม่สามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากต้องขึ้นอยู่กับนโยบายของสื่อแต่ละแขนง และสื่อเองก็เป็นธุรกิจ ที่ต้องแสวงหากำไร จึงต้องเอื้อประโยชน์ให้กับส่วนราชการและกลุ่มทุน มากกว่าการนำเสนอข่าวของประชาชน ดังนั้นจึงมีความคาดหวังในการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน ซึ่งพบว่าภาคประชาชนมีความคาดหวังอยากให้สื่อมวลชนจังหวัดเชียงใหม่ ได้นำข่าวสารของภาคประชาชนไปสู่เจ้าหน้าที่รัฐ ด้วยความเป็นกลาง รอบด้านและมีจุดยืนที่ไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เนื่องจากเชื่อว่าสื่อเป็นชนชั้นเชื่อมหรือเป็นตัวกลางระหว่างรัฐกับประชาชน ทั้งนี้บทบาทของสื่อมวลชนตามความคาดหวังของประชาชน ไม่ใช่แค่การนำเสนอข้อมูลข่าวสาร หรือนำข้อมูลจากภาครัฐมาสู่ประชาชนเท่านั้นแต่ต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบ และนำประเด็นของประชาชนไปสู่ภาครัฐด้วยโดยคำนึงถึงเป้าหมายของประชาชนเป็นหลัก ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ นริศรา บัวขาว (2541: บทคัดย่อ) ที่ระบุว่าสื่อท้องถิ่นทุกประเภทมีเนื้อหาข่าวที่สะท้อนบทบาทในการประชาสัมพันธ์ โดยในสื่อโทรทัศน์และวิทยุนำเสนอข่าวประชาสัมพันธ์ให้กับรัฐเพียงอย่างเดียว ในขณะที่สื่อหนังสือพิมพ์นำเสนอข่าวประชาสัมพันธ์ให้กับ รัฐ และธุรกิจท้องถิ่น

#### 4.4 ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

จากการศึกษาพบว่าบทบาทของสื่อมวลชนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญโดยเห็นว่าสื่อมวลชนเป็นบทบาทที่ต้องสะท้อนความเห็นทั้งสองฝ่ายอย่างเป็นกลางอยู่ สื่อต้องมีความจริงใจ ไม่เอาผลประโยชน์แอบแฝงต้องเปิดให้มีการชี้แจงทั้ง 2 ด้าน จะเล่นข่าวเอาความสนใจไม่ได้ สื่อต้องเอื้อประโยชน์ให้คนท้องถิ่น เปิดโอกาสที่จะให้ประชาชนรับรู้ข่าวสาร และมีช่องทางแสดงความคิดเห็น นอกจากนี้ยังเสนอว่าสื่อควรทำงานเชิงรุก ต้องเข้าถึงประชาชนมากขึ้น

อีกทั้งสื่อต้องเพิ่มความถี่ ความเข้มข้น ในการนำเสนอข่าว กระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้น สื่อต้องเปิดพื้นที่ภาคประชาชนมากขึ้น เพราะจะทำให้ประชาชนรู้สึกว่ามีหนังสือพิมพ์หรือสื่อสารมวลชนเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตเขาและประชาชนจะบริโภคสื่อมากขึ้น เนื่องจากต่อไปการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะมีมากขึ้นงบประมาณจะถูกตัดจากส่วนกลางเพื่อให้ท้องถิ่นได้บริหารงานมากขึ้น บทบาทของสื่อจึงไม่ใช่การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลจากส่วนกลางอีกต่อไป แต่ต้องตรวจสอบส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล (2548: 1 - 3) ที่ระบุว่าหากสื่อมวลชนยังถูกรบงการและขาดสิทธิเสรีภาพ

ในการนำเสนอข่าวสารแล้ว ข้อมหมายถึงการขาดโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนด้วย และ สุภัตตรา หอมดอก (2545: 2) ที่ระบุว่าสื่อมวลชนเองมีความจำเป็นต้องปรับองค์กรให้มีบทบาทของการมีส่วนร่วมกับประชาสังคมท้องถิ่นสอดคล้องกับโครงสร้างของชุมชนที่มีสิทธิในการปกครองตนเองมากขึ้น และ Carl I. Hovland (อ้างใน วันดี ทองงอก, 2544: 190) ที่ระบุว่าสื่อมวลชนมีพลังมหาศาลต่อแนวความคิดของมนุษย์ เพราะสามารถถ่ายทอดออกมาได้ทั้งภาพ เสียง เพื่อจูงใจผู้รับสารที่มีความแตกต่างกันในด้านต่าง ๆ โดยเหตุนี้การพัฒนาประเทศ สื่อมวลชนจึงได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นตัวเชื่อมในการสื่อสารจากรัฐบาลไปยังประชาชน ทั้งนี้เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาลกับประชาชน

ทั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่าการแก้ปัญหาการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น จะต้องมีการประสานความร่วมมือทุกภาคส่วน ทั้งในส่วนราชการ สื่อมวลชน และประชาชน จากที่จังหวัดเชียงใหม่ได้ตั้งคณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์เพื่อนำไปสู่การพัฒนาจังหวัดโดยประชาชนมีส่วนร่วม ผ่านบทบาทของสื่อมวลชน ด้วยการเปิดพื้นที่ให้กับประชาชน จึงเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นชัดเจนถึงความสำคัญของสื่อที่จะเป็นตัวแทนความคิดเห็นของคนส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตามเนื่องจากข้อจำกัดในการใช้สื่อในปัจจุบัน รูปแบบของสื่อที่จะเข้าถึงประชาชน จึงควรมีลักษณะหลากหลาย เป็นการสื่อสารขนาดเล็ก เช่น วิทยูทูบ นอกจากนี้ควรเป็นการสื่อสารแบบ 2 ทาง เพื่อรับฟังเสียงสะท้อนกลับ และควรเป็นการสื่อสารจากล่างสู่บนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ ตามแนวทางการบริหารราชการแบบซื่อสัตย์ ซึ่งเป็นการบริหารงานยุคใหม่ที่ต้องสนองความต้องการและประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็นเพื่อให้ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ และสร้างการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการตรวจสอบจากภาคประชาชน

ในส่วนของภาครัฐผู้วิจัยเห็นว่า การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลที่รัฐจะดำเนินการ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนนั้น จะต้องทำความเข้าใจถึงผลกระทบและแนวทางแก้ไขปัญหานั้น ส่วนราชการจะต้องดำเนินการ และมีการปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างภาครัฐและประชาชน โดยให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น และรัฐรับฟังจนนำไปสู่การแก้ปัญหาจนประชาชนพอใจ และมีส่วนร่วมในการผลักดันภารกิจหรือโครงการนั้นจนเกิดผลสำเร็จ จะทำให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน ซึ่งการจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมอาจจัดทำได้หลายรูปแบบ เช่น การจัดประชุม การพูดคุย การชี้แจงและตอบคำถาม ตลอดจนการประชาสัมพันธ์ โดย

หลักสำคัญนั้น จะต้องกระทำเพื่อมุ่งหวังที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นหลักและ  
ให้การพัฒนาดำเนินไปอย่างมีเอกภาพและประสิทธิภาพ



## บทที่ 5

### สรุปผลการวิจัย และ ข้อเสนอแนะ

#### ปัญหาการวิจัย

จากการที่รัฐบาลได้นำเอาระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หรือที่เรียกว่า Chief Executive Officer (CEO) มาใช้บริหารประเทศ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัดมีอำนาจในการบริหารราชการได้อย่างเต็มที่ จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นหนึ่งในจังหวัดที่ใช้ระบบการบริหารราชการแบบบูรณาการหรือซีอีโอ ได้มีการแบ่งกลุ่มภารกิจ ในการบริหารราชการจังหวัดขึ้น โดยหนึ่งในภารกิจดังกล่าวคือด้านการประชาสัมพันธ์ ซึ่งมีคณะทำงานทำหน้าที่ในการประชาสัมพันธ์เชิงรุกทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อสนับสนุนต่อยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดในทุก ๆ ด้าน โดยให้เข้าถึงประชาชนอย่างทั่วถึง ดังนั้นคณะทำงานชุดนี้ จึงได้ทำหนังสือแต่งตั้งสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ ในจังหวัดเชียงใหม่เข้าร่วมเป็นคณะทำงานเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ท้องถิ่น เอกชน และประชาชน โดยการเป็นสื่อกลางสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัด การให้ความรู้ความเข้าใจในนโยบายและการพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่แก่ประชาชน โดยมีตัวชี้วัดความสำเร็จคือ สื่อทุกสื่อในจังหวัดเชียงใหม่มีการเปิดช่องทางอย่างน้อย 1 ช่องทาง เพื่อให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการได้ จึงเป็นเหตุให้สนใจที่จะศึกษาว่าสื่อมวลชนในจังหวัดเชียงใหม่มีความคิดเห็นอย่างไรต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และมีบทบาทอย่างไรต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่ทำให้ไม่สามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างเต็มที่

#### วัตถุประสงค์ในการวิจัย

เพื่อศึกษาความคิดเห็นของสื่อมวลชนที่มีต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ บทบาทของสื่อมวลชนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาและอุปสรรคต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และความคาดหวังและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของสื่อมวลชนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

### วิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีสัมภาษณ์แบบเจาะจงสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ และผู้เกี่ยวข้องต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งกลุ่มข้าราชการและกลุ่มประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ โดยใช้กลุ่มตัวอย่างที่เลือกเฉพาะเจาะจงจากตำแหน่งหน้าที่และบทบาทของการทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ รวม 23 คน ทั้งนี้กลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษาครั้งนี้เป็นสื่อมวลชน ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่อยู่ในจังหวัดเชียงใหม่เท่านั้น และมีพื้นที่การศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่ เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล คือ ใช้การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (structured interview) สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้ดำเนินการควบคู่ไปกับการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา นำเสนอความคิดเห็นในแต่ละประเด็นของกลุ่มตัวอย่างทั้งในกลุ่มของสื่อมวลชน กลุ่มข้าราชการและกลุ่มประชาชน ว่ามีความสอดคล้องและแตกต่างกันหรือไม่ โดยแยกหมวดหมู่เป็นข้อ ๆ ตามวัตถุประสงค์ที่ศึกษา จากนั้นจึงประมวลความคิดเห็นเพื่อนำมาสรุปผลการวิจัยตามกรอบแนวคิดที่ได้กำหนดไว้

### สรุปผลการวิจัย

#### ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

##### 1. ความคิดเห็นของสื่อมวลชนที่มีต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

สื่อมวลชนมีความคิดเห็นว่าการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ คือการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมากขึ้น ครอบคลุมหน่วยงานต่าง ๆ ที่เคยสังกัดส่วนกลาง ให้มาขึ้นกับผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งการบริการงาน บุคลากร งบประมาณ เพื่อให้มีการตัดสินใจที่รวดเร็วขึ้น อย่างไรก็ตามมีบางส่วนที่เห็นว่า แม้ผู้ว่าฯ ซีอีโอคือผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในตัวเอง ในการสั่งงาน ในการตัดสินใจ และบริหารภายในจังหวัด แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้นโยบายของรัฐบาลการนำ ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี และเห็นว่าเป็นการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้รัฐบาลมีอำนาจมากขึ้น เพื่อลดบทบาทของข้าราชการลงเพราะต้องขึ้นตรงกับนักการเมือง มากกว่าการเปิดให้ข้าราชการทำงานประสานงานอย่างลงตัวและเอื้อประโยชน์แก่ประชาชน

นอกจากนี้ยังเห็นว่าจุดด้อยของการบริหารงานแบบนี้อยู่ที่ตัวผู้นำ โดยหากไม่มีภาวะผู้นำ มีความเชื่อมั่นสูงเกินไปหรือเผด็จการ ก็จะทำให้การบริหารงานล้มเหลวได้ อีกทั้งยัง

เห็นว่าผู้ว่าฯ ชีอีโอในปัจจุบันยังไม่สามารถสั่งการหน่วยงานต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากยังมีการหวงอำนาจจากส่วนกลาง

ทั้งนี้สื่อมวลชนส่วนใหญ่รับทราบว่าการแต่งตั้งสื่อมวลชนเป็นคณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์ มีบางส่วนที่ไม่ทราบ

ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วมโดยตรงกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ แม้ว่าบางส่วนมีความสนใจและตื่นตัวที่จะเข้าร่วมก็ตาม โดยเฉพาะในกลุ่มประชาชนที่มีความรู้ องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการ ส่วนประชาชนทั่วไปยังมีการตื่นตัวน้อย และไม่สนใจเข้าร่วมทั้งนี้อาจเป็นเพราะไม่มีช่องทางที่จะให้ประชาชนเข้าร่วม และนโยบายระบบชีอีโอเป็นการสั่งการมากกว่าการส่งเสริมการมีส่วนร่วม

## 2. บทบาทของสื่อมวลชนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

สื่อมวลชนจังหวัดเชียงใหม่ให้ความสำคัญและมีบทบาทในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีการเปิดช่องทางให้กับประชาชนเช่น สถานีโทรทัศน์และสถานีวิทยุที่มีรายการสด สามารถเปิดสายให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นได้ (phone-in) การเปิดคอลัมน์ในหน้าหนังสือพิมพ์ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บอร์ดในสื่อมวลชนที่มีเว็บไซต์ของตัวเอง แต่ที่ผ่านมามีการทำหน้าที่นี้ค่อนข้างน้อย โดยบทบาทของสื่อมวลชนส่วนใหญ่ยังเป็นบทบาทหน้าที่ในการแจ้งข่าวสาร (to inform) มากกว่าบทบาทด้านอื่น ๆ และมีบางสื่อที่เห็นว่าสื่อมวลชนเองไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหาร โดยตรงจึงไม่ใช่หน้าที่ของสื่อที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน สื่อเป็นเพียงผู้นำเสนอเท่านั้น

ขณะที่ภาคประชาชน มองบทบาทการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน ว่าที่ผ่านมามีสื่อยังมีบทบาทน้อยในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารหรือตรวจสอบการทำงานภาครัฐ ที่ผ่านมามีสื่อมักจะไปสัมภาษณ์ แล้วมานำเสนอ การเป็นผู้ตรวจสอบของสื่อจึงมีน้อยมาก

ส่วนการให้สื่อมวลชนเปิดช่องทางอย่างน้อย 1 ช่องทาง เพื่อให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นผ่านสื่อ ส่วนใหญ่เห็นว่ามีความเป็นไปได้ โดยเฉพาะสื่อหนังสือพิมพ์ ขณะที่สื่ออื่นทั้งวิทยุและโทรทัศน์เห็นว่าเป็นไปได้น้อยเพราะต้องขึ้นอยู่กับนโยบายของสถานี และความนิยม (rating) ของประชาชนเป็นหลัก

### 3. ปัญหาและอุปสรรค ของสื่อมวลชนต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

จากการศึกษา ใน 3 กลุ่มปัญหาคือปัญหาที่เกิดจากสื่อมวลชน ส่วนราชการ และประชาชน พบว่าทั้ง 3 กลุ่มมีปัญหาและข้อจำกัดที่ทำให้สื่อมวลชนไม่สามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างเต็มที่

กลุ่มสื่อมวลชน พบว่าสื่อเช่นไม่มีอำนาจสั่งการให้ส่วนราชการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ตามที่ประชาชนร้องขอ ซึ่งส่งผลต่อภาพลักษณ์ของสื่อมวลชน เพราะประชาชนจะมองว่าพึ่งพาสื่อมวลชนไม่ได้หรือไม่เห็นความเดือดร้อนของประชาชน นอกจากนี้ยังพบว่าสื่อมวลชนเองก็เป็นธุรกิจหนึ่ง ทำให้ต้องนำเสนอรายการที่มีความนิยมสูง (rating) ดังนั้นแม้ว่าตัวสื่อมวลชนจะมีอุดมการณ์ ก็ไม่สามารถทำหน้าที่อย่างมีอิสระได้ และไม่สามารถเปิดพื้นที่ให้กับประชาชนได้ เพราะต้องฟังนโยบายจากผู้บริหาร ซึ่งในส่วนนี้มักพบในสื่อประเภทโทรทัศน์และวิทยุ ส่วนสื่อหนังสือพิมพ์จะมีความคล่องตัวและอิสระมากกว่า นอกจากนี้ปัญหาที่พบในสื่อมวลชนคือ สื่อท้องถิ่นบางสื่อจะอิงกับผู้มีอำนาจในท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ นักการเมือง และนายทุน ดังนั้นการนำเสนอข่าวจึงเอียงให้กับผู้มีอำนาจ เพราะสามารถให้ทุนให้โทษกับสื่อมวลชนได้ ขณะที่สื่อบางสื่อให้ความเห็นว่าบางสื่อมีบุคลากรน้อย ทำให้ต้องทำข่าวรายวัน ไม่สามารถใช้เวลาไปทำข่าวเจาะลึกหรือตรวจสอบการทำงานได้อย่างเต็มที่

ปัญหาของส่วนราชการ พบว่าส่วนราชการยังไม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างเต็มที่ ส่วนหนึ่งยังเป็นเพราะ ส่วนราชการ ยังให้ข่าวไม่เป็น ไม่เข้าใจประเด็น ไม่มีความจริงใจในการแก้ปัญหา ภาครัฐบางหน่วยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์หรือไม่รู้ช่องทางการให้ข้อมูลกับสื่อ อีกทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการหรือซีอีโอ ยังไม่สามารถสั่งงานกับหัวหน้าส่วนราชการอื่นที่ขึ้นอยู่กับกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ยังมีความเห็นว่าส่วนราชการยังทำงานตามขั้นตอน ดิฉันระเบียบในการให้ข้อมูลข่าวสาร การอนุมัติโครงการต่าง ๆ ยังเป็นไปอย่างล่าช้า ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคทำให้ไม่สามารถตัดสินใจได้ทันที

นอกจากนี้ ยังมีความเห็นว่าปัญหาของส่วนราชการ ยังมองประชาชนเป็นผู้รับและตนเองเป็นผู้ให้ เป็นผู้มีบุญคุณซึ่งเป็นวิธีคิดของภาครัฐแบบโบราณ ที่ยังหวงอำนาจ ซึ่งสวนทางกับการพยายามบริหารราชการแบบยุคใหม่ ทันสมัย ที่เน้นความรวดเร็ว ลดขั้นตอน อีกทั้งส่วนราชการยังไม่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ ยังหวงอำนาจ ผูกขาด อาจแค่ให้ประชาชนมานั่งฟัง แต่ไม่ได้มีส่วนร่วมตั้งแต่ระดับเริ่มต้น

ปัญหาของประชาชน คือสื่อมวลชนและภาครัฐยังไม่มีช่องทางหรือพื้นที่ให้กับประชาชน และส่วนหนึ่งเกิดจากตัวประชาชนเองที่ยังไม่มีความรู้ ไม่เข้าใจและไม่เห็น

ความสำคัญของการเข้าร่วม นอกจากนี้ยังพบว่าประชาชนเองมีความคาดหวังสูงว่าระบบซีอีโอจะสามารถแก้ปัญหาได้แบบเบ็ดเสร็จ รวดเร็ว ทั้งที่ในปัจจุบันการแก้ปัญหาของหน่วยราชการยังต้องเป็นไปตามขั้นตอนและมีข้อจำกัด จึงทำให้ประชาชนไม่เชื่อถือ ทั้งนี้ยังพบว่าประชาชนเองยังไม่รู้สิทธิหน้าที่ของตนเองที่จะเรียกร้องและเข้าไปมีส่วนร่วม นอกจากนี้อาจเป็นเพราะว่าประชาชนในระดับรากหญ้ายังมีการศึกษาน้อย ทำให้ไม่เข้าใจหรือไม่สนใจเพราะไม่เห็นความสำคัญนอกจากการเอาตัวรอด และหาเลี้ยงตัวเองไปวัน ๆ มากกว่า หรือหากไม่ใช่เรื่องที่กระทบกับตัวเองจริง ๆ ก็จะไม่เข้าร่วม และมองเรื่องการแสดงความคิดเห็นเพื่อการพัฒนาเป็นเรื่องไกลตัว จึงไม่สนใจ

จากปัญหาและอุปสรรคของสื่อมวลชน ส่วนราชการและประชาชนที่มีต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ทำให้สื่อต้องปรับตัวและประสานข้อมูลมากขึ้น เช่น ต้องทำหน้าที่ติดตามข้อมูล เป็นปากเป็นเสียงแทนประชาชน ต้องเปิดพื้นที่สื่อให้กับคนทุกฝ่าย ต้องให้ชาวบ้านมีพื้นที่มากขึ้น ส่วนราชการเองต้องเปิดรับฟังความคิดเห็นของส่วนต่าง ๆ ให้มากขึ้น ต้องแก้ไขระเบียบที่เป็นอุปสรรค ลดระเบียบทางเอกสารลงบ้าง ทั้งนี้รัฐบาลต้องทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ดีขึ้น มีการศึกษาสูงขึ้น ให้ความรู้และจิตสำนึกที่จะเข้ามาช่วยบริหารบ้านเมืองมากขึ้น ขณะที่ส่วนประชาชน ต้องตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ของตนเอง และสนับสนุนสื่อท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น ต้องเฝ้าติดตามการพัฒนาจังหวัด และมีความกระตือรือร้นที่จะแสดงความคิดเห็นว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย

#### 4. ความคาดหวังและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของสื่อมวลชนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการที่สื่อมวลชนเองมีข้อจำกัดในการเปิดช่องทางหรือพื้นที่ให้กับประชาชน จึงมีความเป็นไปได้ที่ประชาชนอาจใช้สื่อทางเลือก เช่น วิทยุชุมชน หนังสือพิมพ์ชุมชน และโทรทัศน์ชุมชน เนื่องจากเห็นว่าเป็นสื่อที่ใกล้ชิดชุมชน ไม่ได้มุ่งหวังผลกำไร แต่ทั้งนี้สื่อชุมชนต้องมีการปรับตัวให้ตอบสนองความต้องการของคนในชุมชนมากขึ้นด้วย

ทั้งนี้ประชาชนยังมีความคาดหวังในการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนว่า อยากให้สื่อมวลชนจังหวัดเชียงใหม่ ได้นำข่าวสารของภาคประชาชนไปสู่เจ้าหน้าที่รัฐ ด้วยความเป็นกลางรอบด้านและมีจุดยืนที่ไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เนื่องจากเชื่อว่าสื่อเป็นชนชั้นเชื่อมหรือเป็นตัวกลางระหว่างรัฐกับประชาชน

นอกจากนี้ยังเห็นว่าสื่อมวลชนต้องสะท้อนความเห็นทั้งสองฝ่ายอย่างเป็นกลาง สื่อต้องมีความจริงใจ ไม่เอาผลประโยชน์แอบแฝง ต้องเปิดให้มีการชี้แจงทั้ง 2 ด้าน สื่อต้องเอื้อประโยชน์ให้คนท้องถิ่น เปิดโอกาสที่จะให้ประชาชนรับรู้ข่าวสาร และมีช่องทางแสดงความ

คิดเห็น อีกทั้งก็ต้องเพิ่มความถี่ ความเข้มข้น ในการนำเสนอข่าว กระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้น

### ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

จากผลการศึกษา พบว่าสื่อมวลชนมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาจังหวัด ทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่นการเข้าร่วมประชุมในโครงการสำคัญเพื่อเสนอแนะ ให้คำแนะนำ และการนำผลการประชุมนั้นมานำเสนอข่าวต่อประชาชน โดยส่วนใหญ่ได้ตระหนักถึงบทบาทความรับผิดชอบในการพัฒนาจังหวัด รวมถึงการเปิดช่องทางหรือพื้นที่ให้กับประชาชน แต่เนื่องจากยังมีข้อจำกัดและอุปสรรคที่เกิดจากตัวสื่อมวลชนเอง ส่วนราชการ และประชาชนที่ทำให้ไม่สามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างเต็มที่ ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะต่อการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนในจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาปรับปรุงบทบาทของสื่อ ดังนี้

#### 1. ความคิดเห็นของสื่อมวลชนที่มีต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

จากการศึกษาพบว่า แม้สื่อมวลชนส่วนใหญ่ จะมีแนวความคิดหรือความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่สอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกำหนดให้ทุกจังหวัดทั่วประเทศ ใช้ระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด ในฐานะประธานคณะผู้บริหารระดับจังหวัด เพื่อทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพในการบริหารจัดการงานภาคราชการ ในทุก ๆ เรื่องที่อยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของจังหวัด แต่ทั้งนี้ยังพบว่าการคาดหวังต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ว่าจะมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ในการบริหารสั่งการ ขณะที่ในทางปฏิบัตินั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบซีอีโอยังไม่สามารถสั่งการหน่วยงานต่าง ๆ และแก้ปัญหาให้ประชาชนได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ยังมีบางส่วนที่เข้าใจว่านโยบายผู้ว่าซีอีโอ เป็นการสั่งการมากกว่าการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ในขณะที่พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี กล่าวว่าแนวคิดผู้ว่าซีอีโอ คือการประสานความร่วมมือกับทุกฝ่าย และยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ดังนั้นหากยึดตามคำกล่าว ดังกล่าวแล้ว

1.1 สื่อมวลชนต้องศึกษารายละเอียดของการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการให้ละเอียด ลึกซึ้ง เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจ และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารนั้นต่อประชาชน

2.2 สื่อมวลชนควรมีทัศนคติที่ดีต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ โดยยึดประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก

## 2. บทบาทของสื่อมวลชนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการ จังหวัดแบบบูรณาการ

จากการศึกษาพบว่า บทบาทของสื่อมวลชนส่วนใหญ่ ยังเป็นบทบาทหน้าที่ในการแจ้งข่าวสารมากกว่าบทบาทด้านอื่น โดยเป็นบทบาทในด้านการตรวจสอบน้อยมาก และมีบางสื่อที่เห็นว่าสื่อมวลชนไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหาร โดยตรงจึงไม่ใช่หน้าที่ของสื่อที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น

2.1 สื่อมวลชนควรติดตามข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานและส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม เพื่อนำเสนอข่าวสาร แสดงความคิดเห็น ให้ความรู้ และเพิ่มบทบาทด้านตรวจสอบการบริหารงานนั้น ๆ ว่าเป็นไปด้วยความโปร่งใสเพื่อประโยชน์ของประชาชนหรือไม่

2.2 สื่อมวลชนควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการเปิดโอกาสหรือช่องทางให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น ร้องเรียนหรือเสนอแนะผ่านสื่อมวลชน เพื่อนำไปสู่การสร้างบรรยากาศของการพัฒนา และการแก้ไขปัญหาของประชาชน

## 3. ปัญหาและอุปสรรค ของสื่อมวลชนต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ ประชาชนเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

### 3.1 ปัญหาของสื่อมวลชน

จากการศึกษาพบว่า เหตุผลที่สื่อมวลชนด้านวิทยุ โทรทัศน์ ไม่สามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากติดขัดด้านนโยบายจากผู้บริหาร ที่ต้องเลือกนำเสนอข่าวหรือประเด็นที่น่าสนใจ มากกว่าการนำเสนอข่าวของประชาชน ส่วนสื่อหนังสือพิมพ์แม้จะมีอิสระมากกว่า แต่บางสื่อยังอิงกับผู้มีอำนาจในท้องถิ่น ทำให้เสนอข่าวเอนเอียงให้กับผู้มีอำนาจมากกว่า รวมถึงบางสื่อมีบุคลากรน้อย จึงไม่สามารถทำข่าวเจาะลึกได้ ดังนั้นจึงมีข้อเสนอแนะประกอบด้วย

3.1.1 ปัญหาที่เกิดจากนโยบายของสถานีฯ ที่ต้องคำนึงถึงความนิยม (rating) ของประชาชน ทำให้ไม่สามารถเปิดพื้นที่หรือช่องทางผ่านสื่อได้ อาจแก้ปัญหาโดยการทำหนังสือร้องขอจากทางจังหวัดเพื่อให้ทางสถานีฯ จัดเวลาเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีพื้นที่แสดงความคิดเห็นอันเกี่ยวกับการพัฒนาจังหวัด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของช่วงเวลาในแต่ละสถานีฯ

3.1.2 ปัญหาผู้มีอิทธิพล ที่สื่อท้องถิ่นบางสื่อจะอิงกับผู้มีอำนาจในท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ นักการเมือง และนายทุน ดังนั้นการนำเสนอข่าวจึงเอียงให้กับผู้มี

อำนาจ เพราะสามารถให้ทุนให้โทษกับสื่อมวลชนได้ ดังนั้นสื่อมวลชนจึงต้องมีจรรยาบรรณในการนำเสนอข่าวสาร ต้องมีความเป็นอิสระ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก

3.1.3 สื่อต้องปรับตัว โดยต้องตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นมากขึ้น ต้องทำหน้าที่ติดตามข้อมูล เป็นปากเป็นเสียงแทนประชาชน สื่อต้องเจาะข่าว ทำงานหนักมากขึ้น

### 3.2 ปัญหาของส่วนราชการ

จากการศึกษาพบว่า ส่วนราชการยังทำงานตามขั้นตอน ดิฉันเคยเขียนในการให้ข้อมูลข่าวสาร หวังอำนาจ จึงไม่เห็นความสำคัญในการให้ประชาชนมีส่วนร่วม ดังนั้น

3.2.1 ส่วนราชการเองต้องเปิดรับฟังความคิดเห็นของส่วนต่าง ๆ ให้มากขึ้น

3.2.2 ต้องแก้ไขระเบียบที่เป็นอุปสรรค ลดระเบียบทางเอกสาร

3.2.3 ต้องทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ดีขึ้น มีการศึกษาสูงขึ้น ให้มีความรู้และจิตสำนึกที่จะเข้ามาช่วยบริหารบ้านเมืองมากขึ้น

3.2.4 ส่วนราชการต้องเปลี่ยนมุมมองใหม่ว่าสื่อมวลชนไม่ใช่ปากกระบอก เสียงของภาครัฐ แต่เป็นตัวกลางประสานความเข้าใจทั้งราชการและชาวบ้าน

### 3.3 ปัญหาของประชาชน

จากการศึกษาพบว่า ประชาชนในระดับรากหญ้ายังไม่มีความรู้ ไม่เข้าใจและไม่เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม นอกจากการทำมาหากินไปแต่ละวัน และมีประชาชนบางส่วนที่มีความคาดหวังสูงว่าระบบซีอีโอจะสามารถแก้ปัญหาได้แบบเบ็ดเสร็จ รวดเร็ว ทั้งที่ในปัจจุบันการแก้ปัญหาของหน่วยราชการยังต้องเป็นไปตามขั้นตอนและมีข้อจำกัด จึงทำให้ประชาชนไม่เชื่อถือ ทั้งนี้ยังพบว่าประชาชนเองยังไม่รู้สิทธิหน้าที่ของตนเองที่จะเรียกร้องและเข้าไปมีส่วนร่วม ดังนั้นจึงเสนอว่า

3.3.1 ประชาชนต้องตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ของตนเอง

3.3.2 ประชาชนต้องทบทวนสื่อท้องถิ่นของตนเองมากขึ้นเพราะหากสื่อท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง จะทำให้สื่อไม่ต้องพึ่งพาสปอนเซอร์ ซึ่งจะทำให้มีผลเสียเพราะสื่อจะไปตกกับผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นมากกว่ามาทำงานเพื่อชาวบ้านจริง

3.3.3 ต้องเฝ้าติดตาม การพัฒนาจังหวัด และมีความกระตือรือร้นที่จะแสดงความคิดเห็นว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย

4. ความคาดหวังและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของสื่อมวลชนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากผลการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วมโดยตรงกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ แม้ว่าบางส่วนมีความสนใจและตื่นตัวที่จะเข้าร่วมก็ตาม โดยเฉพาะในกลุ่มประชาชนที่มีความรู้ องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการ ส่วนประชาชนทั่วไปยังมีการตื่นตัวน้อย และไม่สนใจเข้าร่วมทั้งนี้อาจเป็นเพราะไม่มีช่องทางที่จะให้ประชาชนเข้าร่วม และนโยบายระบบซีอีโอเป็นการสั่งการมากกว่าการ ส่งเสริมการมีส่วนร่วม ดังนั้นข้อเสนอแนะด้านการมีส่วนร่วมคือ

- 4.1 สื่อมวลชนต้องมีความเป็นกลาง ไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง
- 4.2 สื่อมวลชนต้องมีความจริงใจ ไม่มีผลประโยชน์แอบแฝง
- 4.3 มีช่องทางให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น เช่นการเปิดสายโทรศัพท์รับฟังความเห็นและข้อร้องเรียน เปิดคอลัมน์ร้องทุกข์ในหน้าหนังสือพิมพ์ หรือการร้องเรียนผ่านสื่อโทรทัศน์
- 4.4 สื่อมวลชนต้องเพิ่มบทบาทในการนำเสนอข่าวสาร ให้เห็นประโยชน์ของการพัฒนาประเทศแบบมีส่วนร่วม เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนสนใจเข้ามามีส่วนร่วม
- 4.5 วิทยุชุมชน ควรมีบทบาทต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน มากขึ้น เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาาร่วมกัน

#### ข้อเสนอแนะต่อคณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์จังหวัดเชียงใหม่

1. จากการศึกษาพบว่าสื่อมวลชนยังไม่เข้าใจเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และยังมีข้อจำกัดอยู่มาก ดังนั้นคณะทำงานควรมีการประชุมสื่อมวลชน เพื่อชี้แจงทำความเข้าใจ และชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการเปิดพื้นที่หรือช่องทางให้กับประชาชน เนื่องจากความคิดเห็นของประชาชนจะนำไปสู่การพัฒนาจังหวัดโดยรวมต่อไป นอกจากนี้ควรกำหนดตัวบุคคลที่ทำหน้าที่เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการทำงาน และจัดประชุมวางแผนเป็นประจำ โดยเน้นการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย
2. ควรให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นคณะทำงานด้วย เพื่อให้ข้อมูลต่าง ๆ ที่นำเสนอได้เข้าถึงประชาชนอย่างครอบคลุมมากที่สุด โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก
3. เปิดเวทีให้ทุกส่วนเข้าร่วมในทุกขั้นตอน เช่นเวทีเสวนา หรือการอภิปราย อันเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

4. ควรทำความเข้าใจกับส่วนราชการทุกส่วนให้เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วม

### ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

#### ข้อเสนอแนะในการเก็บข้อมูลครั้งต่อไป

ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง ทั้งสื่อมวลชน ผู้เกี่ยวข้องและประชาชน ผู้วิจัยพบปัญหาการเก็บรวบรวมข้อมูลคือ

1. ในกลุ่มสื่อมวลชนสาขาโทรทัศน์ ผู้ศึกษาเลือกเก็บข้อมูลเฉพาะระดับหัวหน้าศูนย์ข่าว ซึ่งมีบางศูนย์ข่าวที่ใช้เวลาในการติดต่อประสานงานค่อนข้างนาน เนื่องจากหัวหน้าศูนย์ข่าวไม่มีช่วงเวลาที่สะดวกจะให้สัมภาษณ์ ดังนั้นในการศึกษาครั้งต่อไปอาจต้องเตรียมเวลาไว้สำหรับการติดต่อประสานงาน

2. เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการวิจัยต้องการศึกษาบทบาทของสื่อมวลชน แต่ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์นอกจากผู้วิจัยจะเก็บข้อมูลกับสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ แล้ว ได้เก็บข้อมูลในส่วน of ประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งนักวิชาการและองค์กรภาคประชาชนด้วย เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงบทบาท มุมมองที่มีต่อสื่อ อย่างไรก็ตามในการวิจัยครั้งต่อไป อาจเพิ่มเติมวิธีการวิจัยเช่นการทำสนทนากลุ่ม (focus group) เพื่อเกิดข้อโต้แย้งหรือข้อสนับสนุนที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

#### ข้อเสนอแนะเรื่องตัวแปรและหัวข้อวิจัยครั้งต่อไป

1. การวิจัยเรื่อง บทบาทของสื่อมวลชนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน กรณีศึกษาการบริหารราชการแบบซีอีโอของจังหวัดเชียงใหม่ มุ่งศึกษาถึงบทบาทของสื่อมวลชนต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และพบว่า มีผู้เกี่ยวข้อง 3 ฝ่าย คือตัวสื่อมวลชนเอง ส่วนราชการ และตัวประชาชน ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันโดยมีสื่อมวลชนเป็นตัวกลาง ดังนั้นควรศึกษาเจาะลึกอย่างละเอียดถึงการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน ทักษะของสื่อมวลชน หัวหน้าข่าว บรรณาธิการ เพื่อค้นหาปัจจัยที่ทำให้สื่อมวลชนยังไม่สามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างเต็มที่

2. ควรศึกษาถึงความสัมพันธ์ของนโยบายองค์กรของแต่ละสื่อ นายทุนเจ้าของสื่อ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดทิศทางการทำงานของสื่อมวลชนและการเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชน

3. ควรศึกษาผลการประชุมของคณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อติดตามการทำงานของสื่อมวลชนว่ามีความถี่หนาต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านสื่อมวลชนอย่างไร



## บรรณานุกรม

- กาญจนา เกตุทองมา. 2548. ผู้ประกาศสถานีวิทยุกองทัพอากาศที่ 3 ส่วนหน้า จังหวัดเชียงใหม่. **สัมภาษณ์**. (7 ตุลาคม).
- กาญจนา แก้วเทพ. 2545. **สื่อสารมวลชน: ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา**. กรุงเทพฯ: คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- กาญจนา แก้วเทพ, กำจร หุ่ยยะพงศ์, รุจิรา สุภา และ วีรพงศ์ พลนิกกิจ. 2543. **สื่อเพื่อชุมชนการประมวลองค์ความรู้**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- กิ่งทอง พันธุ์ไพบูลย์. 2548. ผู้ดูแลศูนย์ข่าวภาคเหนือ สถานีโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 7. **สัมภาษณ์**. (20 ตุลาคม).
- ไกรฤทธิ์ บุญเกียรติ. 2546. “การใช้สื่อในการเมืองยุคใหม่”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา สมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ [http://www.thaibja.org/new3\\_detail.asp?id=10](http://www.thaibja.org/new3_detail.asp?id=10) (3 พฤษภาคม 2548).
- คณะกรรมการการเสรีภาพสื่อมวลชน. 2547. “ความรับผิดชอบของสื่อมวลชน”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://ftp.spu.ac.th/~cmm131/w14.html> (4 ตุลาคม)
- จรัส ดิษฐาอภิชัย. 2546. “การใช้สื่อในการเมืองยุคใหม่”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา สมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ [http://www.thaibja.org/new3\\_detail.asp?id=10](http://www.thaibja.org/new3_detail.asp?id=10) (9 พฤษภาคม 2548).
- จันทนา สุทธิจิร. 2548. อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. **สัมภาษณ์**. (19 พฤศจิกายน).
- จาริต หอมมาก. 2548. เจ้าหน้าที่ผู้ประกาศข่าว สถานีวิทยุเสียงสามยอดเชียงใหม่. **สัมภาษณ์**. (23 ตุลาคม).
- จินตนา พันธุ์ฝึก. 2548. อดีตผู้อำนวยการสำนักประชาสัมพันธ์เขต 3. **สัมภาษณ์**. (10 ตุลาคม).
- เจษฎา โชติกิจภิวาทย. 2548. เจ้าหน้าที่ฝ่ายประสานงานโครงการพื้นที่ทางสังคมและสื่อทางเลือก. **สัมภาษณ์**. (11 ธันวาคม).
- ฉลาดชาย รมิดานนท์. 2527. “สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของสังคมชนบทกับการมีส่วนร่วมของประชาชน : วิเคราะห์กรณีหมู่บ้านภาคเหนือ”. ใน **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา**. กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภารการพิมพ์.
- ชูโชค ทองตาล่วง. 2548. ประชาสัมพันธ์จังหวัดเชียงใหม่. **สัมภาษณ์**. (23 ตุลาคม).

- ฉัตรวรรณ วรานิษฐ์กุล. 2536. การสื่อสารแบบมีส่วนร่วมในรายการวิทยุเพื่อแก้ไขปัญหา  
การจราจรในกรุงเทพมหานคร : กรณีศึกษา สถานีวิทยุ จส. เอฟ. เอ็ม. 100 เมกะเฮิร์ต.  
กรุงเทพฯ: วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิเทศศาสตร์ (การสื่อสารมวลชน) จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย.
- ถนิญญาณ์ ภูอินทร์. 2548. หัวหน้าศูนย์ข่าวภาคเหนือ สถานีวิทยุโทรทัศน์ กองทัพบก ช่อง 5.  
สัมภาษณ์. (18 ตุลาคม).
- ทองธานี สุรัมย์. 2548. บรรณาธิการหนังสือพิมพ์เชียงใหม่นิวส์. สัมภาษณ์. (10 พฤศจิกายน).
- ทิพย์สุคนธ์ แสนจิตร. 2548. หัวหน้าฝ่ายรายการโทรทัศน์ รักษาการผู้อำนวยการ สถานีโทรทัศน์  
ช่อง 11 เชียงใหม่. สัมภาษณ์. (10 ธันวาคม).
- ทิวาพร แสนเมืองจีน. 2543. การสื่อสารแบบมีส่วนร่วมของประชาชนโดยผ่านรายการวิทยุชุมชน  
สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยจังหวัดนครราชสีมา. กรุงเทพฯ: วิทยานิพนธ์  
ปริญญาโทนิเทศศาสตร์ (การสื่อสารมวลชน) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชนสวรรค์ เจริญเมือง. 2548ก. การปกครองท้องถิ่นในยุคเปลี่ยนผ่าน. พลเมืองเหนือ. (27 ธันวาคม):  
22.
- ชนสวรรค์ เจริญเมือง. 2548ข. อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัย  
เชียงใหม่. สัมภาษณ์. (19 ธันวาคม).
- นรินทร์ นำเจริญ. 2548. อาจารย์ประจำคณะกรรมการสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. สัมภาษณ์.  
(13 ตุลาคม).
- นริศรา บัวขาว. 2541. บทบาทของข่าวท้องถิ่นที่นำเสนอผ่านสื่อมวลชนท้องถิ่นในจังหวัด  
อุบลราชธานี. กรุงเทพฯ: วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิเทศศาสตร์ (การสื่อสารมวลชน)  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์. 2525. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภะ  
การพิมพ์.
- ประเสริฐ เลิศภูพิรุฬห์. 2548. บรรณาธิการ ศูนย์ข่าวภาคเหนือ สถานีโทรทัศน์โมเดิร์นไนน์  
(ช่อง 9). สัมภาษณ์. (6 พฤศจิกายน).
- ปรัชญา เวสารัชช์. 2528. รายงานการวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมเพื่อการพัฒนา  
ชนบท. กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- ปริญญ์ เทวานฤมิตรกุล. 2548. “ปฏิรูปสื่ออย่างไร ให้ประชาชนได้ประโยชน์สูงสุด” [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา สมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์  
[http://www.thaibja.org/new3\\_detail.asp?id=187](http://www.thaibja.org/new3_detail.asp?id=187) (3 พฤษภาคม 2548).
- ผุสดี ทรัพย์สาร. 2546. การสื่อสารเพื่อการพัฒนา. เชียงใหม่: ภาควิชาการสื่อสารมวลชน คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ผู้จัดการออนไลน์. 2548. “ผู้สื่อข่าวเชียงใหม่ให้สัมภาษณ์ว่า “ซีอีเอ็ม” [ระบบออนไลน์].  
 แหล่งที่มา <http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9480000176643>  
 (15 มกราคม 2549).
- พงศ์เทพ จรรย์เต. 2548. รักษาการหัวหน้าศูนย์ข่าวภาคเหนือ สถานีโทรทัศน์ช่อง 3. สัมภาษณ์.  
 (23 ตุลาคม).
- พยนต์ ยศสุพรหม. 2548. ผู้สื่อข่าว สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย กรมประชาสัมพันธ์.  
 สัมภาษณ์. (23 ตุลาคม).
- พิภพ ธงไชย. 2546. “สื่อกับการพัฒนาประชาธิปไตย”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา สมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ [http://www.thaibja.org/story\\_detail.asp?id=20](http://www.thaibja.org/story_detail.asp?id=20). (7 มกราคม 2548).
- มนตรี อิ่มเอก. 2548. รองประธานสภาเครือข่ายองค์กรชุมชนจังหวัดเชียงใหม่. สัมภาษณ์.  
 (25 ธันวาคม).
- รุจิรา สุภาษา. 2542. การสร้างสื่อแบบมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อมขององค์กรพัฒนาเอกชน. กรุงเทพฯ: วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิเทศศาสตร์ (การสื่อสารมวลชน) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ฤทธิรงค์ ชนะบุญ. 2548. นักจัดรายการ สถานีวิทยุกระจายเสียงคลื่น (รศ.). สัมภาษณ์. (19 ตุลาคม).
- ลัดดาวัลย์ อินทจักร. 2548. อาจารย์ประจำคณะการสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.  
 สัมภาษณ์ (12 ตุลาคม).
- วรัญนี วงศ์วรรณ. 2534. แนวโน้มหนังสือพิมพ์ไทยในทศวรรษหน้า. กรุงเทพฯ: คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน (สื่อสารมวลชน) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วันดี ทองงอก. 2544. เอกสารการสอนวิชาสื่อสารมวลชนทั่วไป. เชียงใหม่: ภาควิชาการสื่อสารมวลชน คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ. 2546. ผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด: ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด  
 ซีอีโอ ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด.  
 กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ VJ. ฟรีดิง.

- \_\_\_\_\_. 2547. “ซีอีโอค้านลบ”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.wiruch.com/articles%20for%20article/article%20ceo.htm>. (10 พฤศจิกายน 2547).
- วิรัช รัชนิภาวรรณ. 2544. “นโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.wiruch.com/article%20ceo2.htm>. (10 พฤศจิกายน 2547).
- ศิริชัย ศิริกาษา. 2525. รายงานการวิจัยเรื่องการสื่อสารมวลชนเพื่อการพัฒนาในเขตเมืองปทุมธานี : ศึกษาเฉพาะอำเภอคลองหลวง และอำเภอลำลูกเกด จังหวัดปทุมธานี. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศิริชัย ศิริกาษา และ กาญจนา แก้วเทพ. 2531. ทฤษฎีการสื่อสารมวลชน. กรุงเทพฯ: คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุภรณ์ ฐิตกุลเจริญ. 2540. “ทฤษฎีการสื่อสาร” [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา [http://e-book.ram.edu/e-book/m/mc111/mc111\\_08\\_08.html](http://e-book.ram.edu/e-book/m/mc111/mc111_08_08.html) (15 กันยายน 2546).
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2547. โครงการศึกษาวิเคราะห์ความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน. เชียงใหม่: สถาบัน. (เอกสารอัดสำเนา).
- สวภัทร ปุ้ยพันธ์. 2543. การมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาของประชาชนในกรุงเทพมหานคร ศึกษาเฉพาะกรณีสถานีวิทยุชุมชนร่วมด้วยช่วยกัน. กรุงเทพฯ: วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. 2547. “แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ” 12, 15 (มกราคม – มิถุนายน) : 101-123
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 2546. คู่มือ คำอธิบายและแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546. กรุงเทพฯ: สำนักงาน.
- สำนักประชาสัมพันธ์ จังหวัดเชียงใหม่. 2546ก. “การประชุมคณะทำงานการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อพัฒนายุทธศาสตร์ด้านการประชาสัมพันธ์”. เชียงใหม่: ศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่. (เอกสารอัดสำเนา).
- สำนักประชาสัมพันธ์ จังหวัดเชียงใหม่. 2546ข. “เชียงใหม่ CEO”. เชียงใหม่: สำนักประชาสัมพันธ์ จังหวัดเชียงใหม่. (จุลสาร).
- สุชาดา จักรพิสูทธิ์. 2547. “ปัญหาสื่อสารมวลชนในสังคมไทยทำไมต้อง...สื่อทางเลือก”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.midnightuniv.org/midnight2545/Newpage17.html>. (20 เมษายน 2548).

- สุกัศตรา หอมคอก. 2545. บทบาทของสื่อมวลชนในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น. เชียงใหม่: การค้นคว้าแบบอิสระ รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อดิศักดิ์ ศรีสม. 2543. สื่อมวลชนไทยกับกระบวนการสร้างสาธารณมติ. กรุงเทพฯ: วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ (การสื่อสารมวลชน) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อภิชัย มัทวพันธ์. 2548. นักจัดรายการและผู้สื่อข่าววิทยุ องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อสมท.) จังหวัดเชียงใหม่. สัมภาษณ์. (12 พฤศจิกายน).
- อัคราวดี บัวกลี. 2548. บรรณาธิการข่าวหนังสือพิมพ์พลเมืองเหนือ. สัมภาษณ์. (18 ตุลาคม).
- อำนาจ จงยศยิ่ง. 2548. บรรณาธิการหนังสือพิมพ์ภาคเหนือ. สัมภาษณ์. (23 ตุลาคม).
- อินสม ปัญญาโสภา. 2548. บรรณาธิการข่าวหนังสือพิมพ์ไทยนิวส์. สัมภาษณ์. (13 ตุลาคม).
- McQuail, Denis. 2000. **McQuail's Mass Communication Theory**. 4th edition. London : Sage Publication.

ภาคผนวก





ภาคผนวก ก  
แบบสัมภาษณ์สื่อมวลชน

## แบบสัมภาษณ์

บทบาทของสื่อมวลชนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน:  
กรณีศึกษาการบริหารราชการแบบซีอีโอของจังหวัดเชียงใหม่

## ชุดที่ 1 คำถามต่อสื่อมวลชน

## ส่วนที่ 1 คำถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

1. ชื่อ.....เพศ.....อายุ.....
2. ระดับการศึกษา.....
3. ตำแหน่งงานปัจจุบัน.....
4. ประสบการณ์ในการทำงาน.....

## ส่วนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบซีอีโอ

5. แนวความคิดหรือความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบซีอีโอ

1. CEO คืออะไร.....

2. CEO มีจุดดี จุดด้อย อย่างไร

จุดดี.....

จุดด้อย.....

6. ทราบหรือไม่ว่าจังหวัดเชียงใหม่ได้แต่งตั้งให้สื่อมวลชนเป็นคณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์ของจังหวัด ถ้าทราบ ๆ อย่างไร

.....

.....

7. คิดว่าสื่อมวลชนจะมีส่วนช่วยในการบริหารราชการจังหวัดแบบซีอีโออย่างไร โดยวิธีการใด

การเผยแพร่ข่าวสาร.....

การให้การศึกษา.....

การสร้างความรู้ความเข้าใจ.....

อื่นๆ (ระบุ) .....

**ส่วนที่ 3 คำถามเกี่ยวกับบทบาทของสื่อมวลชนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการจังหวัดแบบซีอีโอ**

**8. สื่อมวลชนมีบทบาทอย่างไรต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบซีอีโอ**

การนำเสนอข่าวสาร .....

การเสนอความคิดเห็น .....

การให้ความรู้ .....

การเป็นผู้ตรวจสอบ .....

การสร้างบรรยากาศของการพัฒนา .....

ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ .....

การสร้างความเข้าใจในนโยบายรัฐบาล .....

**9. สื่อมวลชนสามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการจังหวัดแบบซีอีโออย่างไรในช่องทางใดบ้าง .....**

**10. ที่ผ่านมาสื่อมวลชนมีบทบาทต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนมากน้อยเพียงใด อย่างไรบ้าง.....**

**11. สื่อมวลชนเปิดช่องทางหรือมีพื้นที่ให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อสะท้อนไปยังจังหวัดมากน้อยแค่ไหน อย่างไร.....**

**12. ปัจจุบันสื่อของท่านได้เปิดช่องทางให้กับประชาชนในการแสดงและสะท้อนความคิดเห็นในการพัฒนาจังหวัดเชิงใหม่หรือไม่ อย่างไรบ้าง**

.....  
.....

**13. หากสื่อมวลชนเปิดช่องทางและมีพื้นที่ให้ประชาชนมากขึ้น จะสามารถนำไปสู่พัฒนาจังหวัดได้หรือไม่ อย่างไร**

.....  
.....

**14. เนื่องจากเป้าหมายของคณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์ต้องการให้สื่อมวลชนจังหวัดเชิงใหม่ เป็นสื่อกลางเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและเปิดช่องทางอย่างน้อย 1 ช่องทาง ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการจังหวัดแบบซีอีโอ ด้วยการแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อ ท่านเห็นว่ามีความเป็นไปได้มากน้อยแค่ไหน อย่างไร**

.....  
.....

**ส่วนที่ 4 คำถามเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของสื่อมวลชนต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการจังหวัดแบบซีอีโอ**

15. ปัญหาและอุปสรรคใดที่ไม่สามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการจังหวัดแบบซีอีโอ ได้อย่างเต็มที่

- ปัญหาของสื่อมวลชน.....
- ปัญหาของส่วนราชการ.....
- ปัญหาของประชาชน.....

16. แนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว.....

17. การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการใช้สื่อทางเลือก เช่น วิทยุชุมชน หนังสือพิมพ์ชุมชน และโทรทัศน์ชุมชน มีความเป็นไปได้หรือไม่ อย่างไร หากสื่อกระแสหลักไม่สามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมประชาชนได้อย่างเต็มที่.....

18. ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับบทบาทของสื่อมวลชนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน.....

ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

นางสาวปาริสตา กาญจนกุล

นักศึกษานิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้

ภาคผนวก ข  
แบบสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

## แบบสัมภาษณ์

บทบาทของสื่อมวลชนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน:  
กรณีศึกษาการบริหารราชการแบบซีอีโอของจังหวัดเชียงใหม่

ชุดที่ 2 คำถามต่อข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแบบซีอีโอ

ส่วนที่ 1 คำถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

1. ชื่อ..... เพศ..... อายุ.....
2. ระดับการศึกษา.....
3. ตำแหน่งงานปัจจุบัน.....
4. ประสบการณ์ในการทำงาน.....

ส่วนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบซีอีโอ

5. แนวความคิดหรือความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบซีอีโอ

1. CEO คืออะไร

.....

2. CEO มีจุดดี จุดด้อย อย่างไร

จุดดี.....

จุดด้อย.....

3. สิ่งที่ประชาชนและคนทั่วไปยังเข้าใจผิด เกี่ยวกับ CEO มีอะไรบ้าง

.....

.....

4. นโยบายของจังหวัดที่ให้สื่อมวลชนเข้าร่วมในการบริหารราชการจังหวัดแบบซีอีโอ

.....

.....

### ส่วนที่ 3 คำถามเกี่ยวกับบทบาทของสื่อมวลชนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการจังหวัดแบบซีอีโอ

6. สื่อมวลชนควรมีบทบาทอย่างไรต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบซีอีโอ
  - การนำเสนอข่าวสาร .....
  - การเสนอความคิดเห็น .....
  - การให้ความรู้ .....
  - การเป็นผู้ตรวจสอบ .....
  - การสร้างบรรยากาศของการพัฒนา .....
  - ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ .....
  - การสร้างความเข้าใจในนโยบายรัฐบาล .....
7. สื่อมวลชนสามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการการบริหารราชการจังหวัดแบบซีอีโออย่างไรในช่องทางใดบ้าง .....
8. ที่ผ่านมาสื่อมวลชนมีบทบาทต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนมากน้อยเพียงใดอย่างไรบ้าง .....
9. สื่อมวลชนเปิดช่องทางหรือมีพื้นที่ให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อสะท้อนไปยังจังหวัดมากน้อยแค่ไหน อย่างไร .....
10. หากสื่อมวลชนเปิดช่องทางและมีพื้นที่ให้ประชาชนมากขึ้น จะสามารถนำไปสู่พัฒนาจังหวัดได้หรือไม่ อย่างไร
  - .....
  - .....
11. เนื่องจากเป้าหมายของคณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์ต้องการให้สื่อมวลชนจังหวัดเชียงใหม่ เป็นสื่อกลางเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและเปิดช่องทางอย่างน้อย 1 ช่องทาง ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการจังหวัดแบบซีอีโอ ด้วยการแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อ ท่านเห็นว่ามีความเป็นไปได้มากน้อยแค่ไหน อย่างไร
  - .....
  - .....

ส่วนที่ 4 คำถามเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของสื่อมวลชนต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ  
ประชาชนในการบริหารราชการจังหวัดแบบชี้อีโอ

12. ปัญหาและอุปสรรคใดของสื่อมวลชนที่ไม่สามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน  
ในการบริหารราชการ จังหวัดแบบชี้อีโอ ได้อย่างเต็มที่

- ปัญหาของสื่อมวลชน.....
- ปัญหาของส่วนราชการ.....
- ปัญหาของประชาชน.....

13. แนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว.....

14. การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการใช้สื่อทางเลือก เช่น วิทยุชุมชน หนังสือพิมพ์ชุมชน  
และโทรทัศน์ชุมชน มีความเป็นไปได้หรือไม่ อย่างไร หากสื่อกระแสหลักไม่สามารถส่งเสริมการมี  
ส่วนร่วมประชาชนได้อย่างเต็มที่

.....  
.....

15. ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับบทบาทของสื่อมวลชนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ  
ประชาชน

.....  
.....

ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

นางสาวปาริชาติ กาญจนกุล

นักศึกษาระดับปริญญาโทนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้

ภาคผนวก ก  
แบบสัมภาษณ์ประชาชน

## แบบสัมภาษณ์

บทบาทของสื่อมวลชนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน:  
กรณีศึกษาการบริหารราชการแบบซีอีโอของจังหวัดเชียงใหม่

## ชุดที่ 3 คำถามต่อประชาชนเกี่ยวกับการบริหารราชการแบบซีอีโอ

## ส่วนที่ 1 คำถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

1. ชื่อ.....เพศ.....อายุ.....
2. ระดับการศึกษา.....
3. ตำแหน่งงานปัจจุบัน.....
4. ประสบการณ์ในการทำงาน.....

## ส่วนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบซีอีโอ

5. แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบซีอีโอ
  1. CEO คืออะไร.....
  2. CEO มีจุดดี จุดด้อย อย่างไร
 

จุดดี.....

จุดด้อย.....
6. ทราบหรือไม่ว่าจังหวัดเชียงใหม่ได้แต่งตั้งให้สื่อมวลชนเป็นคณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์ของจังหวัด ถ้าทราบ ๆ อย่างไร
 

.....

.....
7. ประชาชนมีส่วนร่วมต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบซีอีโออย่างไร
 

.....

.....
8. คิดว่าประชาชนมีความตื่นตัวต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการจังหวัดแบบซีอีโอมากน้อยเพียงใด อย่างไร

### ส่วนที่ 3 คำถามเกี่ยวกับบทบาทของสื่อมวลชนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการจังหวัดแบบซีอีโอ

9. สื่อมวลชนควรมีบทบาทอย่างไรต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบซีอีโอ

การนำเสนอข่าวสาร .....

การเสนอความคิดเห็น.....

การให้ความรู้ .....

การเป็นผู้ตรวจสอบ .....

การสร้างบรรยากาศของการพัฒนา .....

ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ .....

การสร้างความเข้าใจในนโยบายรัฐบาล .....

10. สื่อมวลชนสามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการการบริหารราชการจังหวัดแบบซีอีโออย่างไรในช่องทางใดบ้าง.....

11. ที่ผ่านมาสื่อมวลชนมีบทบาทต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนมากน้อยเพียงใด  
อย่างไรบ้าง

.....  
.....

12. สื่อมวลชนเปิดช่องทางหรือมีพื้นที่ให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อสะท้อนไปยัง  
จังหวัดมากน้อยแค่ไหน อย่างไร.....

13. หากสื่อมวลชนเปิดช่องทางและมีพื้นที่ให้ประชาชนมากขึ้น จะสามารถนำไปสู่พัฒนา  
จังหวัดได้หรือไม่ อย่างไร.....

14. เนื่องจากเป้าหมายของคณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์ต้องการให้สื่อมวลชนจังหวัด  
เชียงใหม่ เป็นสื่อกลางเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและเปิดช่องทางอย่างน้อย 1 ช่องทาง ให้ประชาชนมี  
ส่วนร่วมในการบริหารราชการจังหวัดแบบซีอีโอ ด้วยการแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อ ท่านเห็นว่ามี  
ความเป็นไปได้มากน้อยแค่ไหน อย่างไร

.....  
.....

**ส่วนที่ 4 คำถามเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของสื่อมวลชนต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการจังหวัดแบบซีอีโอ**

15. ปัญหาและอุปสรรคใดที่ไม่สามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการจังหวัดแบบซีอีโอ ได้อย่างเต็มที่

- ปัญหาของสื่อมวลชน.....
- ปัญหาของส่วนราชการ.....
- ปัญหาของประชาชน.....

16. แนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว

.....

.....

17. การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการใช้สื่อทางเลือก เช่น วิทยุชุมชน หนังสือพิมพ์ชุมชน และโทรทัศน์ชุมชน มีความเป็นไปได้หรือไม่ อย่างไร หากสื่อกระแสหลักไม่สามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมประชาชนได้อย่างเต็มที่

.....

.....

18. ความคาดหวังต่อการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนจังหวัดเชียงใหม่

.....

.....

19. บทเรียนและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับบทบาทของสื่อมวลชนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

- บทเรียน .....
- ข้อเสนอแนะ .....

ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

นางสาวปรีสสา กาญจนกุล

นักศึกษานิเทศศาสตร์มหาวิทยาลัยแม่โจ้

ภาคผนวก ง  
ภาพผู้ให้สัมภาษณ์

# ภาพผู้ให้สัมภาษณ์ (บางส่วน)



อิจรารดี นัวคลี่  
บรรณาธิการข่าวหนังสือ  
พิมพ์พลเมืองเหนือ



อำนาจ จงชกขัง  
บรรณาธิการข่าว  
หนังสือพิมพ์ภาคเหนือ



พยนต์ ชศสุพรหม  
ผู้สื่อข่าว  
สวท. เชียงใหม่



กาญจนา เกตุทองมา  
ผู้ประกาศ  
สถานีวิทยุกองทัพภาคที่ 3



ชูโชค ทองด่าง  
ประชาสัมพันธ์  
จังหวัดเชียงใหม่



มนตรี อิ่มเอก  
รองประธานสภาเครือข่าย  
องค์กรชุมชน  
จังหวัดเชียงใหม่



ทองธานี สุรัมย์ภา  
บรรณาธิการ  
หนังสือพิมพ์  
เชียงใหม่นิวส์



จ.ส.อ. กุฑริรงค์ ชนะบุญ  
นักจัดรายการ  
วิทยุ รด. เชียงใหม่



อภิชัย มัทวพันธุ์  
นักจัดรายการ  
วิทยุ อสมท.เชียงใหม่



พงศ์เทพ จริญเต้  
รักษากรห้วนหน้าศูนย์ข่าว  
ภาคเหนือ ช่อง 3



รศ. ดร.ธนสวรรค์ เจริญเมือง  
อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์  
คณะสังคมศาสตร์  
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ภาพผนวก จ  
ตัวอย่างข้าวเกี่ยวกับชีไอ

17/กษยณ 2546 / 18:47:05 [คลิกเพื่อดูประวัติการพิมพ์](#) [คลิกเพื่อดูประวัติการพิมพ์](#)

ผอ.สพ.3 เชียงใหม่ ประชุมคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดเชียงใหม่ ในระบบ CEO

นางจินตนา พันธุทิก ผู้อำนวยการสำนักงานประชาสัมพันธ์ เชียงใหม่ ประธานคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดเชียงใหม่ การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO) ประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ 1 / 2546 ในวันที่ 17 กันยายน 2546 เวลา 10.00 น. - 14.00 น. ห้องประชุม ชั้น 3 ศูนย์ CEO ศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อระดมความคิดเห็นด้านประชาสัมพันธ์ สัมภาษณ์การบริหารงานในระบบ CEO ของจังหวัดเชียงใหม่

การประชุมดังกล่าว เริ่มเมื่อเวลา 10.00 น. ผู้เข้าร่วมประชุมเป็นคณะทำงานกลุ่มงานด้านการประชาสัมพันธ์ จำนวนทั้งสิ้น 41 คน ประกอบด้วยผู้บริหาร ประธาน นายอ. สุวิทย์ จากสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เชียงใหม่ ระดมความคิดเห็นด้านประชาสัมพันธ์ ระบบบริหารงาน CEO สัมภาษณ์การบริหารงานในระบบ CEO ของจังหวัดเชียงใหม่ เน้นประเด็นการประชาสัมพันธ์ การกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ไปยังผู้ว่าฯ เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ระดมความคิดเห็นจากภาคส่วนต่างๆ ของจังหวัดเชียงใหม่ ให้มีความสำคัญกับประชาชน เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ และต้องเป็นความพึงพอใจของประชาชน

มติที่ประชุมกำหนดวาระสำคัญด้านการประชาสัมพันธ์ ปี 2550 การประชาสัมพันธ์ นำจังหวัดเชียงใหม่สู่ความเป็นเลิศระดับสากล มียุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์ 6 ด้าน คือ สร้างและขยายพัฒนาเครือข่าย การเชื่อมโยงฐานภาษี การวางแผนประชาสัมพันธ์ การประชาสัมพันธ์การวิจัยและเฉพาะกิจ การมีส่วนร่วม จัดตั้งคณะทำงานประมวลข่าวสารและตอบความคิดเห็นของประชาชน การประชุมในครั้งนี้ได้รับความร่วมมือจากผู้บริหารร่วมประชุมทั้งเป็นสื่อมวลชน โดยส่วนใหญ่จะเกิดช่องทางในสื่อที่รับผิดชอบ ให้ประชาชนและสังคมมีความรู้เห็น ข้อเสนอนี้ ร้องทุกข์ เพื่อให้การบริหารงาน ในระบบ CEO สัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องสู่ประชาชนเป็นปกติ

18/กษยณ 2546 / 08:07:20 [คลิกเพื่อดูประวัติการพิมพ์](#) [คลิกเพื่อดูประวัติการพิมพ์](#)

ทุกสื่อในจังหวัดเชียงใหม่เป็นคณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์ ซีอีโอ จังหวัดเชียงใหม่

ทุกสื่อในจังหวัดเชียงใหม่เป็นคณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์ ซีอีโอ จังหวัดเชียงใหม่ และจะเริ่มต้นช่องทางรับฟังเสียงสะท้อนจากประชาชนตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมนี้เป็นต้นไป

นางจินตนา พันธุทิก ผู้อำนวยการสำนักงานประชาสัมพันธ์ เชียงใหม่ เป็นประธานในการประชุมคณะกรรมการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อการพัฒนายุทธศาสตร์ ด้านการประชาสัมพันธ์ ณ ห้องประชุมศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีสื่อมวลชนทุกแขนงในจังหวัดเชียงใหม่ร่วมวางแผนยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์ และเสนอข้อคิดเห็นอย่างหลากหลาย เพื่อรองรับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ในวันที่ 1 ตุลาคมปีนี้ ที่ประชุมกำหนดให้มีการประชุม ติดตามงานทุก 3 เดือน และทุกปีจะต้องร่วมกันวางแผนยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์ เพื่อให้การประชาสัมพันธ์เข้าถึงประชาชนตั้งแต่ระดับรากหญ้าและทุกภาคส่วน ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมนี้เป็นต้นไปพร้อม ๆ กับการเริ่มบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการทุกสื่อในจังหวัดเชียงใหม่จะเปิดช่องทางในการรับฟังเสียงสะท้อนจากประชาชนเพื่อ 1 ช่องทาง เพื่อรวบรวมปัญหาและข้อสงสัย นำเสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก้ไขปัญหาเพื่อให้การบริหารราชการ แบบบูรณาการสัมฤทธิ์ผล โดยในสำนักงานประชาสัมพันธ์ 3 เชียงใหม่รับฟังจะดำเนินการรวบรวมปัญหา ในระยะเริ่มต้น

คณะทำงานประชาสัมพันธ์แบบบูรณาการจังหวัดเชียงใหม่ได้กำหนดยุทธศาสตร์ การประชาสัมพันธ์ไว้ 6 ด้านคือ การสร้างและขยายเครือข่าย การเชื่อมโยงฐานภาษี การวางแผนประชาสัมพันธ์ การประชาสัมพันธ์เฉพาะกิจ และการมีส่วนร่วม โดยกำหนด วิสัยทัศน์ คือ ในปี 2550 หลังประชาสัมพันธ์นำจังหวัดเชียงใหม่สู่ความเป็นเลิศระดับสากล ซึ่งจะเน้นการทำงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การนำตัวชี้วัดชัดเจน

ข่าวโดย : ธนวรรณ ชุ่มแสง  
หน่วยงาน : สวท เชียงใหม่

การประเมินเว็บไซต์หรือไม่ ?  
Truehits Web Score  
Do you like Pidoth in th ?  
Yes No

Editor Login  
Name :  
PWD :  
Login

ข่าวต่อเนื่องเรื่อง  
1 พ.ค. 49 / 08:15:50  
กระทรวงมหาดไทย  
งาน "งานพิธีการพิธีการพิธีการ"  
1 พ.ค. 49 / 08:00:21  
กิจกรรมวันแรงงานแห่งชาติ 2549  
30 เม.ย. 49 / 16:10:48  
กิจกรรมเนื่องในวันวิสาขบูชา  
ข่าวต่อเนื่องเรื่อง

ข่าวการแต่งตั้งสื่อเป็นคณะทำงานซีอีโอ  
(ที่มา: สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยจังหวัดเชียงใหม่)



ข่าวการตั้งฉายาผู้ว่าชื้ออ๋อว่า “ชื้ออ๋อ” สะท้อนการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด  
(ที่มา: ผู้จัดการออนไลน์)

<http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9480000176643>



# เชียงใหม่ซีอีโอ

## CHIANG MAI CEO

ฉบับปฐมฤกษ์ ประจำเดือน มิถุนายน 2547

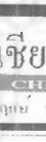





นายไชยพงษ์ ไชยพงษ์



นายไชยพงษ์ ไชยพงษ์



# เชียงใหม่ซีอีโอ

## CHIANG MAI CEO

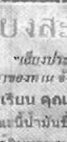
ฉบับปฐมฤกษ์ ประจำเดือน มิถุนายน 2547

### ถ้อยแถลงของบรรณาธิการ

บทที่สุดฉบับปฐมฤกษ์วารสารเชียงใหม่ CEO ออกสู่สายตาของทุกท่านเป็นที่ยอมรับและชื่นชมยินดีเป็นอย่างยิ่ง เพราะฉบับนี้ไม่เพียงแต่เป็นสื่อกลางในการนำเสนอข่าวสารและข้อมูลข่าวสารเชียงใหม่เท่านั้น แต่ยังเป็นสื่อกลางในการนำเสนอข่าวสารและข้อมูลข่าวสารเชียงใหม่อีกด้วย

ฉบับปฐมฤกษ์ฉบับนี้ ได้มีการปรับปรุงแก้ไขในหลายๆ ด้าน เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของทุกท่าน และเพื่อให้เป็นสื่อกลางในการนำเสนอข่าวสารเชียงใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ฉบับปฐมฤกษ์ฉบับนี้ ได้มีการปรับปรุงแก้ไขในหลายๆ ด้าน เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของทุกท่าน และเพื่อให้เป็นสื่อกลางในการนำเสนอข่าวสารเชียงใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

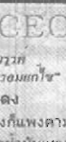


### เสียงสะท้อน CEO

“เป็นประโยชน์ต่อเชียงใหม่มาก”

นายไชยพงษ์ ไชยพงษ์

นายไชยพงษ์ ไชยพงษ์



### เสียงสะท้อน CEO

“เป็นประโยชน์ต่อเชียงใหม่มาก”

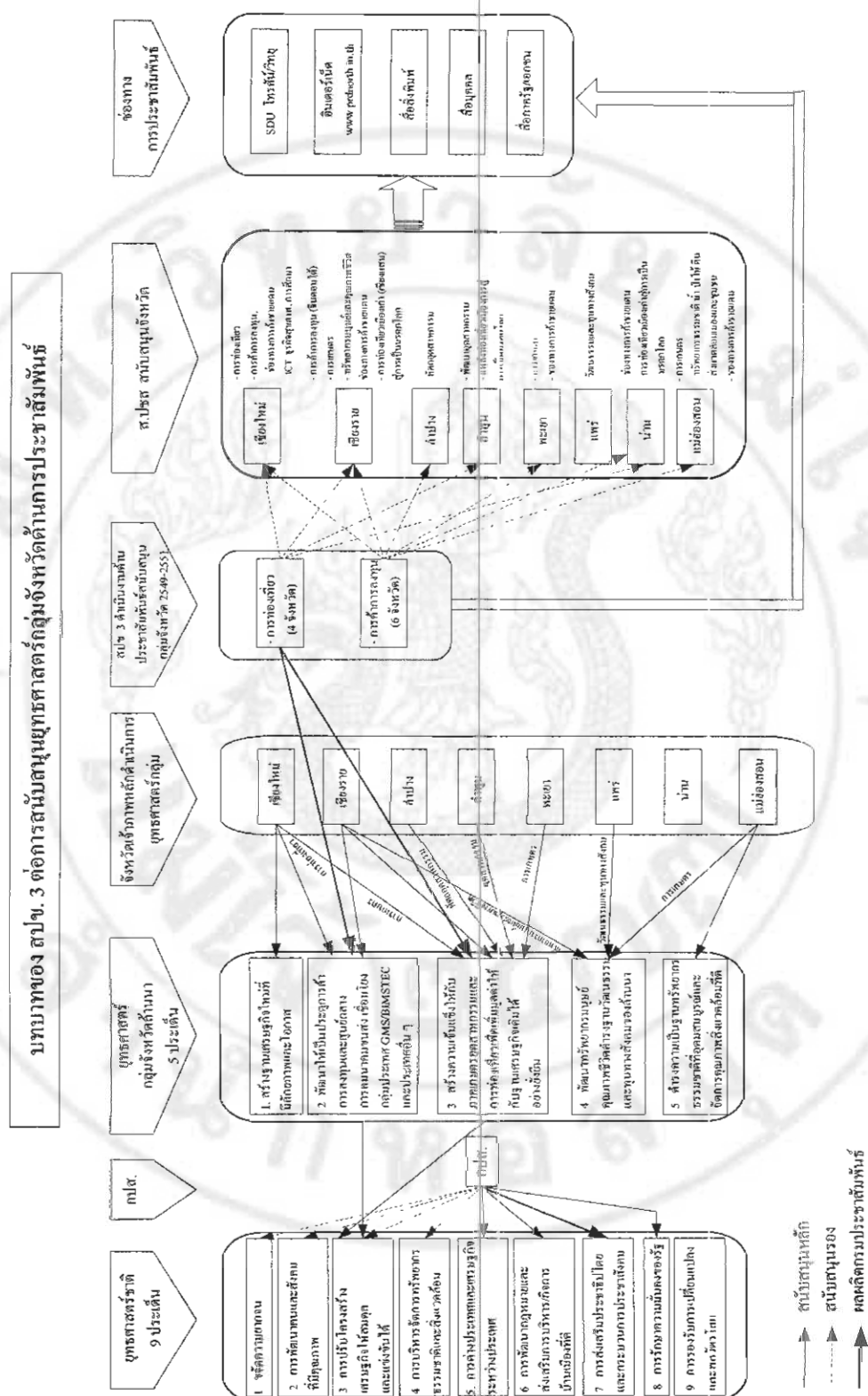
นายไชยพงษ์ ไชยพงษ์

นายไชยพงษ์ ไชยพงษ์

วารสารเชียงใหม่ซีอีโอ จัดทำขึ้นเพื่อเผยแพร่ผลงานของซีอีโอ

ภาพผนวก ฉ

บทบาทของ สปข. 3 ต่อการสนับสนุนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดด้านการประชาสัมพันธ์





ภาคผนวก ข  
ประวัติผู้วิจัย

## ประวัติผู้วิจัย



|                   |                        |                                                                                   |
|-------------------|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| ชื่อ-สกุล         | นางสาวปาริสสา กาญจนกุล |                                                                                   |
| วัน เดือน ปี เกิด | 2 มกราคม 2518          |                                                                                   |
| ภูมิลำเนา         | จังหวัดฉะเชิงเทรา      |                                                                                   |
| ประวัติการศึกษา   | พ.ศ. 2535              | มัธยมศึกษาปีที่ 6 โรงเรียนดัดดรุณี จังหวัดฉะเชิงเทรา                              |
|                   | พ.ศ. 2539              | ศิลปศาสตรบัณฑิต (นิเทศศาสตร์)<br>สถาบันราชภัฏเชียงราย จังหวัดเชียงราย             |
| ประวัติการทำงาน   | พ.ศ. 2539              | ผู้สื่อข่าวสำนักข่าวไอเอ็นเอ็น กรุงเทพมหานคร                                      |
|                   | พ.ศ. 2543 - ปัจจุบัน   | ผู้สื่อข่าว สถานีวิทยุเสียงสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัย<br>เชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ |