

อุดมการณ์สื่อสารสาธารณะในระบบสื่อที่แตกต่าง : จากเครื่องมือของรัฐสู่สถาบันพลเมืองของประเทศไทย?

ภาณินี บุญเลิศ^{1*}

¹ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะเทคโนโลยีสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี

*ผู้ประพันธ์บรรณกิจ : paninee_b@rmutt.ac.th

บทคัดย่อ

วันที่รับบทความ : บทความนี้นำเสนอแนวความคิดสื่อสารสาธารณะในระบบสื่อที่แตกต่าง ซึ่งได้นำเสนออุดมการณ์สื่อสารสาธารณะในฐานะที่เป็นพื้นที่สาธารณะเพื่อเสริมสร้างพลังอำนาจให้แก่ประชาชนในสังคมประชาธิปไตยและสื่อสารสาธารณะทำหน้าที่ตามหลักการความรับผิดชอบของสื่อสาธารณะในมิติด้านเนื้อหารายการและผู้รับสาร ในระบบสื่อมวลชนที่แตกต่างของบริบทที่หลากหลายสามารถส่งผลต่อสื่อสารสาธารณะในประเทศในการทำหน้าที่ตามภาระหน้าที่และความรับผิดชอบต่อที่ได้ระบุไว้ สำหรับประเทศไทยสื่อสารสาธารณะก็มีความท้าทายด้านต่าง ๆ ที่ส่งผลต่ออุดมการณ์ การทำหน้าที่ จุดยืน และความรับผิดชอบต่อสื่อสาธารณะ

วันที่แก้ไขบทความ :
21 เมษายน 2569

วันที่ตอบรับบทความ :
14 พฤษภาคม 2569

วันที่เผยแพร่ (Online) :
24 มิถุนายน 2569

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับทฤษฎีและแนวคิดสื่อสารสาธารณะในฐานะพื้นที่สาธารณะ และความรับผิดชอบต่อสื่อสาธารณะ ระบบสื่อมวลชนเปรียบเทียบ และสื่อสารสาธารณะในฐานะเครื่องมือของรัฐและสถาบันของพลเมือง โดยนำหลักการสื่อสารสาธารณะที่สอดคล้องกับบริบทประเทศไทยมาพิจารณา

บทความนี้จึงมุ่งนำเสนอเนื้อหาในประเด็นสำคัญของอุดมการณ์สื่อสารสาธารณะ ได้แก่ ต้นกำเนิดสื่อสารสาธารณะ พื้นที่สาธารณะ พื้นที่สาธารณะเพื่อเสริมสร้างพลังอำนาจให้แก่ประชาชนในสังคมประชาธิปไตย และภาระความรับผิดชอบต่อสื่อสาธารณะ ส่วนระบบสื่อมวลชนที่ต่างกันไป ประกอบด้วย โครงสร้างโดยรวมของระบบสื่อ การเปรียบเทียบระบบสื่อ และความท้าทายของสื่อสาธารณะในระบบสื่อ ประเด็นต่อมาคือสื่อสารสาธารณะในฐานะเครื่องมือของรัฐกับสื่อสารสาธารณะในฐานะสถาบันพลเมือง บริบทในประเทศไทยที่เป็นพื้นที่กำลังและมีปัจจัยหลากหลาย

คำสำคัญ : สื่อสาธารณะ, โครงสร้างสื่อ, เครื่องมือของรัฐ, สถาบันทางพลเมือง, บริบทประเทศไทย

Ideology of Public Service Broadcasting in Different Media Systems: From State Instrument to Citizen Institute of Thailand?

Paninee Boonlert^{1*}

¹Assistant Professor, Faculty of Mass Communication Technology,
Rajamangala University of Technology Thanyaburi

***Corresponding Author:** paninee_b@rmutt.ac.th

Abstract

Received:

February 4, 2026

Revised:

April 21, 2026

Accepted:

May 14, 2026

Available Online:

June 24, 2026

This article presents different concepts of Public Service Broadcasting (PSB) framing the ideology of PSB as public sphere to empower the citizens in democracy society and PSB accountabilities, particularly in the relation to program content and audiences. Comparative media systems of diverse contexts result in the Thailand's PSB to perform the designated roles and responsibilities. For Thailand, the PSB faces a range of challenges affecting ideology, functions, positionings and accountabilities.

This article additionally aims to review literatures regarding theories and concepts of PSB as a public sphere and its accountabilities, comparative media systems, and PSB as state instrument and civic institute through the consideration the PSB principles relevant to Thailand context.

This article, therefore, focuses on the key issues of ideology of public service broadcasting such as PSB origin, public sphere, and public sphere to empower the people in democracy society and accountabilities of PSB. Also, the comparative media systems include overall structure of media systems, comparison of media systems, and challenges of PSB in the media systems. The PSB as the state instrument and PSB as civic institute are also considered with Thailand context of an in-between space.

Keywords: Public Service Broadcasting (PSB), Media System, State Instrument, Civic Institute, Thailand Context

บทนำ

สื่อสารมวลชนในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกมีโครงสร้างและระบบสื่อสารมวลชนที่แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับปัจจัยทั้งภายนอกและภายในประเทศ ในบางประเทศมีระบบสื่อมวลชนที่รัฐเป็นเจ้าของสื่อเพียงอย่างเดียว บางประเทศมีระบบสื่อมวลชนที่อนุญาตให้เอกชนสามารถเป็นเจ้าของธุรกิจสื่อได้ บางประเทศมีระบบสื่อมวลชนที่มีทั้งสื่อมวลชนเป็นเจ้าของโดยรัฐและบริษัทเอกชน และบางประเทศมีระบบสื่อมวลชนที่รัฐเป็นเจ้าของ เอกชนเป็นเจ้าของ และชุมชนหรือสาธารณะสามารถเป็นเจ้าของได้ โครงสร้างสื่อมวลชนที่แตกต่างกันไปนี้ทำให้เกิดการเปรียบเทียบและเรียนรู้การดำเนินการกิจการของสื่อมวลชนในแต่ละประเทศที่มีบริบทและปัจจัยที่แตกต่างกัน

หนึ่งในระบบของสื่อมวลชนที่หลายประเทศโดยเฉพาะประเทศในตะวันตก (อย่างประเทศในแถบยุโรปตะวันตก) คือ สื่อสาธารณะ นอกเหนือไปจากกิจการสื่อที่รัฐบาลเป็นเจ้าของและดำเนินการด้วยตนเอง ซึ่งมีการศึกษาวิจัยกันอย่างกว้างขวางว่าเป็นกิจการสื่อมวลชนที่มีแบบแผนและหลักการพื้นฐานรองรับในการดำเนินการ โดยในแต่ละประเทศที่มีสื่อสาธารณะก็จะมีหลักการ แนวคิดพื้นฐาน รูปแบบและวิธีการในการดำเนินการบริหารจัดการองค์การ และการหารายได้ (Funding) ที่แตกต่างกันไป

จากประวัติศาสตร์การพัฒนาการกระจายภาพและเสียง (Broadcasting system) สื่อสาธารณะได้รับการพัฒนาขึ้นในหลายประเทศเริ่มจากการเป็นกิจการภายใต้การควบคุมของรัฐ (เช่นเดียวกับประเทศไทย) เนื่องจากข้อจำกัดด้านทรัพยากร คลื่นความถี่ การบริการจัดการของส่วนกลาง งบประมาณ และความต้องการใช้สื่อเป็นเครื่องมือ สื่อสาธารณะจึงอาจถูกมองว่าเป็นเครื่องมือของรัฐในการสื่อสารและดำเนินกิจกรรมของรัฐผ่านการสื่อสารนโยบาย การใช้อำนาจเข้าควบคุม การกำหนดประเด็นในการสื่อสาร และการกำหนดกฎระเบียบในการใช้ทรัพยากรเพื่อการสื่อสารมากกว่าการทำหน้าที่ในการสื่อสารเพื่อสาธารณะในมุมมองตามหลักการพื้นฐานของพื้นที่สาธารณะ (Public sphere) ดังแนวคิดของ Habermas (1992) ซึ่งเมื่อเทียบกับหลักการเชิงอุดมคติของพื้นที่สาธารณะ สื่อสาธารณะของไทยจะสามารถทำหน้าที่เป็นพื้นที่สาธารณะได้อย่างจำกัดด้วยเหตุผลของกฎระเบียบบริบทพื้นที่ และโครงสร้างระบบสื่อมวลชนของประเทศ

สื่อสาธารณะ (Public Service Broadcasting: PSB) ได้รับการยอมรับว่าเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญของระบบสื่อมวลชนที่มีบทบาทอย่างมากในการขับเคลื่อนและดำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตย โดยมีภารกิจหลักในการให้ข้อมูล ข่าวสาร การศึกษา และความบันเทิงแก่ประชาชนบนพื้นฐานของประโยชน์สาธารณะมากกว่าการแสวงหากำไรหรือเพื่อประโยชน์ทางการเมือง ในทางปฏิบัติอุดมการณ์และปรัชญาของสื่อสาธารณะไม่ได้มีลักษณะแบบแผนเดียวกันในทุกประเทศ แต่แปรเปลี่ยนไปตามปัจจัยทางโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และบริบทอื่นของสังคมในประเทศนั้น

ประเทศไทยจึงเป็นตัวอย่างหนึ่งของประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจการเมือง และสังคม โครงสร้างสื่อสารมวลชนเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญของประเทศไทย โดยเป็นปัญหาที่พบมายาวนานจนกระทั่งปัจจุบันนี้ เนื่องจากองค์กรของรัฐ (รัฐบาลและกองทัพ) เป็นเจ้าของและควบคุมดูแลคลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียงและคลื่นความถี่โทรทัศน์ แม้บริษัทเอกชนสามารถร่วมผลิตเนื้อหาการผ่านกระบวนการสัมปทาน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 อนุญาตให้มีการทดลองใช้คลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียงและคลื่นความถี่โทรทัศน์เพื่อประโยชน์สาธารณะและชุมชน

ผลสืบเนื่องคือการก่อกำเนิดสื่อสาธารณะในประเทศไทย นั่นคือ องค์การกิจการกระจายภาพและเสียงสาธารณะหรือ Thai PBS ได้รับการขนานนามว่าเป็นต้นแบบสำหรับสื่อสาธารณะในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

(Green, 2013) โดยที่โครงสร้างทางด้านวัฒนธรรมและการเมืองของทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นปัจจัยสำคัญต่อองค์กรสื่อมวลชนที่มีความหลากหลายอย่างชัดเจนจึงเห็นได้ชัดว่าสื่อมวลชนโดยเฉพาะกิจการสื่อสารสาธารณะสามารถมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในพื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอและวิเคราะห์อุดมการณ์ หลักการ ความรับผิดชอบ และการบริหารจัดการสื่อสารสาธารณะภายใต้ระบบสื่อมวลชนที่แตกต่างกันตามแต่ละบริบท โดยมุ่งสำรวจอุดมการณ์ที่ทำหน้าที่ในการกำหนดโครงสร้างสื่อไทยในฐานะเครื่องมือของรัฐและสื่อในฐานะสถาบันของพลเมือง ซึ่งเป็นการเปลี่ยนผ่านแนวคิดของสื่อสารสาธารณะจากเครื่องมือของรัฐไปสู่การสถาบันของพลเมือง กรอบการวิเคราะห์ประกอบด้วยด้านอุดมการณ์สื่อ โครงสร้างการกำกับดูแล และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ตลาด และสาธารณชน บทความนี้จึงชี้ให้เห็นว่าสื่อสารสาธารณะเป็นผลมาจากการวางลำดับอำนาจในระบบสื่อมวลชนของประเทศที่มีอิทธิพลต่อคุณภาพของประชาธิปไตยและพื้นที่สาธารณะ เพื่อให้ทราบว่าการปรับรูปแบบใดที่จะเอื้อต่อการเปลี่ยนผ่านสื่อสารสาธารณะจากเครื่องมือของรัฐสู่สถาบันพลเมืองได้จริง

สื่อสารสาธารณะในระบบสื่อที่แตกต่างกัน

ในการทำความเข้าใจอุดมการณ์ของสื่อสารสาธารณะอย่างเป็นระบบนั้น การพิจารณาสื่อสารสาธารณะในฐานะองค์กรสื่อเป็นสิ่งจำเป็นเช่นเดียวกับการพิจารณาสื่อสารสาธารณะตามแนวบรรทัดฐานที่ถูกกำหนดใช้ภายใต้โครงสร้างระบบสื่อสารมวลชนที่หลากหลาย อุดมการณ์สื่อสารสาธารณะจึงอาจไม่เป็นอิสระอย่างที่คาดหวัง แต่ได้รับการหล่อหลอมผ่านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ตลาด และสังคมในบริบทนั้น ๆ ในทางปฏิบัติอุดมการณ์ของสื่อสารสาธารณะจะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับบริบทและสถานการณ์ของประเทศ และโครงสร้างขององค์กรสื่อสารสาธารณะของประเทศนั้น ๆ

ในส่วนเนื้อหาของบทความนี้ผู้เขียนยังได้เชื่อมโยงแต่ละประเด็นที่เกี่ยวข้อง โดยขอเริ่มต้นด้วยการอธิบายกรอบแนวคิดเชิงอุดมการณ์ของสื่อสารสาธารณะ ต่อด้วยระบบสื่อมวลชนที่แตกต่างกันกับการวางบทบาทสื่อสารสาธารณะในแต่ละบริบท จากนั้นเป็นการพิจารณาสื่อสารสาธารณะในฐานะเครื่องมือของรัฐกับในฐานะสถาบันของพลเมือง และนำมาสู่บริบทในประเทศไทยที่มีปัจจัยหลากหลาย การเชื่อมโยงแต่ละประเด็นที่เป็นแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับอุดมการณ์และหลักการของสื่อสารสาธารณะแล้วเปลี่ยนผ่านเพื่อนำไปใช้ในบริบทของประเทศไทยในทางปฏิบัติ

1. กรอบแนวคิดอุดมการณ์สื่อสารสาธารณะ

แนวคิดอุดมการณ์สื่อสารสาธารณะทำหน้าที่ชี้แนะการกำหนดภารกิจขององค์กรสื่อและสะท้อนมุมมองของบทบาทสื่อมวลชนในสังคมประชาธิปไตย ในฐานะกรอบบรรทัดฐานอุดมการณ์สื่อสารสาธารณะไม่ได้ทำหน้าที่เพียงชี้นำการผลิตเนื้อหาหรือกำหนดภารกิจขององค์กรสื่อเท่านั้น แต่ได้สะท้อนมุมมองต่อบทบาทของการสื่อสารในสังคมประชาธิปไตยโดยรวม กล่าวคือ การสื่อสารถือเป็นทรัพยากรทางสังคมที่มีผลต่อการรับรู้ ความเข้าใจ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง อุดมการณ์สื่อสารสาธารณะจึงตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าประชาชนทุกคนควรมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่หลากหลาย ถูกต้อง และมีคุณภาพ เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจต่าง ๆ ในฐานะสมาชิกของสังคมที่ไม่จำกัดบทบาทให้เป็นเพียงผู้บริโภคเนื้อหาสื่อ

อุดมการณ์สื่อสารสาธารณะยังทำหน้าที่เป็นเครื่องมือเชิงวิพากษ์ที่ใช้ตั้งคำถามต่อกลไกตลาดและอำนาจรัฐ โดยชี้ให้เห็นข้อจำกัดของการให้สื่อมวลชนถูกกำหนดด้วยผลกำไรหรือผลประโยชน์ทางการเมืองเพียงฝ่ายเดียว การดำรงอยู่ของสื่อสารสาธารณะภายใต้อุดมการณ์ดังกล่าวจึงเป็นการสร้างดุลยภาพระหว่างเสรีภาพในการสื่อสารกับความรับผิดชอบต่อสังคม และเป็นการยืนยันว่าการสื่อสารสาธารณะเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของพื้นที่สาธารณะและโครงสร้างประชาธิปไตย

1.1 ต้นกำเนิดของสื่อสาธารณะ

สื่อสาธารณะเกิดขึ้นในโลกนี้มากกว่า 90 ปี โดยประยุกต์หลักการกิจการกระจายเสียงและภาพสาธารณะตามแนวคิดพื้นที่สาธารณะ (Public sphere) (Habermas, 1992) ทำให้เกิดสถาบันสื่อสาธารณะขึ้นในประเทศตะวันตกและได้รับการสนับสนุนจากการมีส่วนร่วม และปัจจัยต่าง ๆ ในประเทศ เช่น การเมือง เศรษฐกิจ และหน่วยงานคุ้มครองที่มีระบบชัดเจน

สื่อสาธารณะ (Public Service Broadcasting: PSB) ได้รับการอธิบายในหลากหลายมิติ หนึ่งในนั้นคือการให้ความหมายจากเอกสารของ UNESCO ว่า

สื่อสาธารณะคือการกระจายเสียงและแพร่ภาพที่ถูกผลิต จัดหาเงินทุน และกำกับดูแลโดยสาธารณชน มิใช่สื่อเชิงพาณิชย์และมีได้อยู่ภายใต้การครอบครองของรัฐ เป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมืองและแรงกดดันจากกลไกตลาด ผ่านกระบวนการของสื่อสาธารณะ พลเมืองได้รับการให้ข้อมูล ความรู้ และความบันเทิงควบคู่กันไป สื่อสาธารณะได้รับการรับประกันด้านพหุนิยม (Pluralism) ความหลากหลายของรายการ ความเป็นอิสระทางบรรณาธิการ แหล่งทุนที่เหมาะสม ระบบความรับผิดชอบ (Accountability) และความโปร่งใส สื่อสาธารณะทำหน้าที่เป็นรากฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตย

(Abbot, 2016, p. 6)

สื่อสาธารณะสามารถอธิบายได้โดยการพิจารณาด้านสถาบัน (Institution) เป็นเสมือนที่พักพิงในเชิงนามธรรม และด้านมุมมองปรัชญาที่สามารถแสดงความคิดต่อสาธารณะที่แตกต่างด้านภูมิหลังและระดับการศึกษา ทำให้ประชาชนสามารถตัดสินใจได้ดีขึ้นเกี่ยวกับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับชุมชนของตนเอง สื่อสาธารณะอาจถูกเรียกว่าเป็นสถาบันหนึ่งให้พื้นที่สำหรับประชาชนในการนำเสนอและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ถือว่าเป็นศูนย์ข้อมูลที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ตลอดเมื่อต้องการข้อมูล

สื่อสาธารณะนับเป็นหนึ่งในเครื่องมือสำหรับหลายประเทศเพื่อการสร้างและการซ่อมแซมประชาธิปไตย Arriaza et al. (2015 อ้างถึงใน O'Neill, 2015) กล่าวว่าสื่อสาธารณะได้มีการนำไปใช้ในทวีปยุโรปตะวันตกเปรียบเป็นเหมือนหลักของกิจการกระจายเสียงและกระจายภาพ (Broadcast) ที่เป็นประชาธิปไตย สถาบันสื่อสาธารณะให้พื้นที่สำคัญการสนับสนุนกิจกรรมที่เป็นประชาธิปไตยในกลุ่มพลเมือง (Padovani & Tracey, 2003) และยังเป็นเครื่องมือที่ช่วยเสริมสร้างวัฒนธรรม และเป็นเครื่องมือสำหรับประเทศที่ประชาธิปไตยกำลังพัฒนา

กิจการสื่อสาธารณะถูกนิยามว่าเป็นปรัชญาสาธารณะที่ดำรงอยู่ได้เพราะเป็นการรับประกันการเข้าถึงข้อมูลที่เป็น และทำหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนทุกกลุ่มในสังคม จนถึงปัจจุบันการให้บริการข้อมูลของสื่อสาธารณะยังคงดำเนินการสอดคล้องกับแนวคิดดั้งเดิม ซึ่งเกิดจากความจำเป็นหลักคือการสร้างพื้นที่สาธารณะในฐานะเครื่องมือของสังคมประชาธิปไตย และการป้องกันความล้มเหลวของตลาด (Market failure) ในกรณีที่กลไกตลาดไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคทุกกลุ่มได้ แล้วนำไปสู่การแทรกแซงของภาครัฐ

อุดมการณ์สื่อสาธารณะมีหลายองค์ประกอบทั้งในแง่ขององค์ประกอบอุดมการณ์ด้านสถาบัน (Institution) และปรัชญา ด้านหลักการสื่อสาธารณะ ได้แก่ ความเป็นอิสระขององค์กร ความหลากหลายของเนื้อหา และการเข้าถึงของประชาชน และโครงสร้างขององค์กรสื่อสาธารณะ โดยบทความนี้ได้นำเสนอถึงข้อดีของการนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์กรณีของประเทศไทยเพื่อให้เห็นภาพของสื่อสาธารณะได้ชัดเจนมากขึ้น

1.2 พื้นที่สาธารณะ (Public Sphere)

เมื่อใช้คำว่า ‘พื้นที่สาธารณะ’ ผู้คนมักนึกถึงสถานที่ที่บุคคลสามารถรวมตัวและมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ร่วมกันได้ แนวคิดเรื่องพื้นที่สาธารณะ (Public sphere) ถูกพัฒนาขึ้นโดย Jürgen Habermas นักปรัชญาชาวเยอรมัน ซึ่งมองว่าพื้นที่สาธารณะเป็นพื้นที่ที่เปิดกว้างและครอบคลุมทุกภาคส่วน โดยเปิดโอกาสให้ปัจเจกบุคคลในฐานะสมาชิกของพื้นที่ส่วนตัวสามารถแลกเปลี่ยน แบ่งปัน และเชื่อมโยงแนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินชีวิตของตนเข้าด้วยกัน (Susen, 2011) ขณะเดียวกัน พื้นที่ส่วนตัวยังสามารถขยายขอบเขตของกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่สาธารณะได้ (Collins, 1992)

แนวคิดในลักษณะนี้ได้ถูกนำไปใช้ในหลายสาขา และเชื่อมโยงกับการใช้พื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของสังคมและสื่อมวลชน ซึ่งการนำแนวคิดของ Habermas มาใช้อธิบายความเป็นสื่อสาธารณะจะสะท้อนให้เห็นว่าสื่อสาธารณะเป็นพื้นที่ของการใช้เหตุผล (Rationality) และเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบอำนาจ (Power) โดยการใช้ความรู้ (Knowledge) ในกระบวนการสื่อสารทำให้สังคมดำเนินไปอย่างเป็นธรรม

สื่อสาธารณะได้ถูกมองว่าเป็นพื้นที่สาธารณะ เนื่องจากเป็นพื้นที่เปิดที่ประชาชนสามารถแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ถกเถียง และแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเสรี แนวคิดพื้นที่สาธารณะของ Habermas สะท้อนถึงอุดมคติแห่งยุคเรืองปัญญาและความหวังต่อการก่อรูปของรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของปัจเจกบุคคลที่มีมุมมองแตกต่างหลากหลาย จากการมีส่วนร่วมของกลุ่มชาติพันธุ์ ศาสนา อาชีพ ชนชั้น และภูมิหลังที่แตกต่างกัน และกระบวนการทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากพลเมืองและกลุ่มหรือองค์กรต่าง ๆ ภายในสังคม โดยพื้นที่สาธารณะนี้ได้ก่อให้เกิดบทบาทหน้าที่ของการกระจายภาพและเสียงสาธารณะในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน

นอกจากนี้ สื่อกระจายภาพและกระจายเสียง (Broadcast media) ก็ยังเป็นตลาดแห่งความคิดและเป็นพื้นที่ให้ประชาชนได้แบ่งปันความคิดสร้างสรรค์ของตน ดังคำกล่าวของ Livingstone & Lunt (1994) ว่าในการเข้าถึงพื้นที่สาธารณะอย่างรอบด้าน ปัจเจกบุคคลจำเป็นต้องลดหรือแยกเป้าหมายส่วนตัวออก เพื่อให้พื้นที่สาธารณะเป็นของสังคมโดยรวม ทั้งนี้สามารถเกิดขึ้นผ่านการที่ผู้เข้าร่วมในพื้นที่มีการอภิปรายร่วมกัน โดย Habermas เห็นว่าสื่อมวลชนมีบทบาทในการก่อรูปสังคมเพื่อสร้างความคิดเห็นสาธารณะอย่างมีเหตุผล ซึ่งอาจตั้งคำถามหรือท้าทายอำนาจตามแบบแผนของปัจเจกชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ได้

เนื่องจากสื่อมวลชนเป็นกลไกเชื่อมโยง ซึ่ง Thomass (2003) ระบุว่า สื่อเป็นองค์ประกอบสำคัญในการนำแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของพลเมือง ความโปร่งใส และการเข้าถึงข้อมูลมาใช้ให้เกิดผล ขณะเดียวกัน ระบบราชการและกระบวนการตัดสินใจก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่สาธารณะด้วย สื่อมวลชนยังทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการเชื่อมโยงประชาชนในสังคมเข้าด้วยกันในแง่ของเนื้อหาและการเข้าถึง ซึ่งเป็นพื้นที่สำหรับการอภิปรายเกี่ยวกับคุณค่าร่วมของสังคม

ยิ่งไปกว่านั้น พื้นที่สาธารณะเชื่อมโยงกับประเด็นสำคัญของประชาชนในการรวมตัวหรือการจัดองค์กร การสนทนา การถกเถียง การสร้างสรรค์ทางวัฒนธรรม และองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่รับใช้ประโยชน์สาธารณะ (Calhoun, 2011) ประเด็นดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบของพื้นที่สาธารณะโดยรวม ซึ่งสื่อมวลชนโดยเฉพาะสื่อสาธารณะ (Public Service Broadcasting) นับได้ว่าเป็นหนึ่งในพื้นที่สาธารณะที่ทำหน้าที่รับใช้สาธารณชนผ่านกระบวนการถกเถียงร่วมกัน และให้ประชาชนได้สร้างพื้นที่ในอุดมคติเพื่อการเข้าร่วม การอภิปราย และการโต้แย้งทางความคิด

พื้นที่สาธารณะยังถูกมองว่าเป็นสินค้าสาธารณะซึ่งมุ่งตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ตามคำกล่าวของ O'Neill (2015) ที่ว่า สื่อสาธารณะสามารถนับได้ว่าเป็นสินค้าสาธารณะ (Public good) เนื่องจากเป็นพื้นที่สาธารณะที่เปิดให้มีความหลากหลายทางความคิดเห็น เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารร่วมกัน และเข้าถึงประเด็นสำคัญในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ และเอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วมกับมุมมองที่แตกต่าง อันนำไปสู่ความเข้าใจที่หลากหลาย การตระหนักรู้ และความอดทนอดกลั้นระหว่างพลเมือง ตลอดจนทำหน้าที่ในการนำเสนอความบันเทิงทางวัฒนธรรมของสังคม ซึ่งคุณค่าสาธารณะ (Public values) ในแต่ละสังคมอาจแตกต่างกันขึ้นอยู่กับบริบททางสังคมและประวัติศาสตร์ของสังคมนั้น

ทั้งนี้ สื่อสาธารณะในฐานะที่เป็นพื้นที่สาธารณะ (Public sphere) สามารถสร้างพื้นที่อย่างกว้างขวางสำหรับบุคคลที่หลากหลายให้เข้ามามีส่วนร่วมในพื้นที่ภายใต้กติกาที่เป็นกลาง เพื่อบรรลุเป้าหมายของคนส่วนใหญ่ภายในพื้นที่นั้น ในทางตรงกันข้าม หากผู้คนรวมตัวกันเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะและการกีดกันสิ้นสุดลง พื้นที่สาธารณะก็อาจเลือนหายหรือสลายไปได้ ซึ่งย่อมส่งผลให้พื้นที่สาธารณะมีข้อจำกัดหรือก่อให้เกิดปัญหา เมื่อนำมาใช้รองรับการแลกเปลี่ยนประเด็นอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในภายหลัง

1.3 สื่อสาธารณะเพื่อเสริมสร้างพลังอำนาจให้แก่ประชาชนในสังคมประชาธิปไตย

เนื่องจากสื่อสาธารณะเป็นรูปแบบหนึ่งของการสื่อสารของพื้นที่สาธารณะ การเสริมพลังให้ประชาชนจึงทำให้เห็นชัดว่าสื่อสาธารณะได้ปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นกลไกการเสริมสร้างวัฒนธรรมและเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประชาธิปไตย ขณะเดียวกันนโยบายสื่อสาธารณะในทวีปยุโรปได้รับอิทธิพลจากการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบอย่างต่อเนื่อง การใช้สื่อสาธารณะจากสังคม ข้อกำหนดทางการเมืองของระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนผลประโยชน์ของชาติและลักษณะทางภูมิศาสตร์ของแต่ละพื้นที่ (Brevini, 2013) ซึ่งสื่อสาธารณะมีบทบาทสำคัญในบริบทประชาธิปไตยต่อการกำหนดนโยบาย สอดคล้องกับผลประโยชน์ของชาติและได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ ทำให้สื่อสาธารณะสามารถสร้างประโยชน์แก่สังคมประชาธิปไตยในการเติมเต็มหน้าที่การมีส่วนร่วมของประชาชนและการสร้างความเข้าใจร่วมกัน

ในระยะแรก กิจกรรมสื่อสาธารณะมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการสนับสนุนระบอบประชาธิปไตยและการนำเสนอแนวคิดประชาธิปไตยต่อสาธารณชน (Padovani & Tracey, 2003) โดยทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างผลประโยชน์ทางการเมืองและผลประโยชน์ของภาคธุรกิจ และจัดเตรียมพื้นที่สำหรับการก่อร่างของพื้นที่สาธารณะสมัยใหม่ (Garnham, 1990 อ้างถึงใน Collins, 1992) ในทำนองเดียวกัน Bardoel & Brants (2003 อ้างถึงใน Bardoel d'Haenens, 2008) ได้ชี้ให้เห็นถึงความรับผิดชอบทางการเมืองของสื่อสาธารณะที่เชื่อมโยงกับระบอบประชาธิปไตย ความหลากหลายทางความคิด และการอภิปรายสาธารณะ รวมถึงเป้าหมายทางสังคมและวัฒนธรรมที่มุ่งตอบสนองต่อการบูรณาการและความเป็นปึกแผ่นของสังคม ตลอดจนการยึดโยงทางวัฒนธรรม ดังนั้น สื่อสาธารณะจึงเป็นเครื่องมือที่รับใช้ระบอบประชาธิปไตยและเชื่อมโยงผู้คนในสังคมเข้าด้วยกัน

Barnett (2009) และ Susen (2011) ต่างเห็นตรงกันว่า พื้นที่สาธารณะมีบทบาทสำคัญในการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างสร้างสรรค์ ดังเช่นประเทศประชาธิปไตยส่วนใหญ่ก็มีสื่อสาธารณะเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของรัฐบาล ส่วน Livingstone & Lunt (1994) กล่าวว่าพื้นที่สาธารณะเป็นกลไกหรือช่องทางที่เปิดโอกาสให้พลเมืองมีส่วนร่วมในการสื่อสาร และสร้างความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับประชาชนได้ ในฐานะที่สื่อเป็นตลาดข้อมูลข่าวสารที่ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ สื่อสาธารณะยังสามารถเสริมพลังให้ประชาชนเชื่อมโยงและมีปฏิสัมพันธ์กับประเด็นสำคัญต่าง ๆ ภายในสังคม

ดังนั้น พื้นที่สาธารณะเป็นแนวทางในการเตรียมความพร้อมให้ประชาชนก้าวสู่การเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้น (Active citizens) ในสังคมประชาธิปไตย พื้นที่สาธารณะถูกมองว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการส่งมอบและเติมเต็มองค์ประกอบที่สังคมประชาธิปไตยพึงต้องการ ควบคู่ไปกับการคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเกี่ยวกับสื่อมวลชนซึ่งสนับสนุนการดำรงอยู่ของประชาธิปไตยให้เข้มแข็ง เช่นเดียวกับ Humphrey (1996) ที่มองว่า สื่อสาธารณะเป็นเครื่องมือสำคัญของประชาธิปไตย โดยต้องคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาชีพของผู้สื่อข่าวจากอำนาจเจ้าของสื่อ ข้อมูลของรัฐ และการแทรกแซงทางการเมือง

ยิ่งไปกว่านั้น สื่อสาธารณะยังทำหน้าที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับสังคมในการจัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชน เพื่อเสริมสร้างศักยภาพและอำนาจในการตัดสินใจของประชาชนด้วยตนเอง ขณะเดียวกันก็ถ่ายทอดองค์ความรู้และความสำเร็จของมนุษยชาติไปสู่ประชาชน (Scannell, 1990) เช่น ประชาชนสามารถประเมินว่าสื่อสาธารณะนำเสนอข้อมูลที่มีคุณภาพและได้ผลดีอย่างเหมาะสมหรือไม่ และสามารถสะท้อนความคิดเห็นกลับไปยังสื่อสาธารณะหรือหน่วยงานกำกับดูแลได้เพื่อให้เกิดบริบทของการมีส่วนร่วม แล้วข้อมูลยังนำไปใช้ในการตัดสินใจในระดับต่าง ๆ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การให้ข้อมูลแก่ประชาชนนี้ทำให้สื่อสาธารณะเป็นเครื่องมือที่นำมาใช้ในการเข้าถึงทรัพยากรด้านข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของผู้คน

ในแต่ละบริบทกิจการสื่อสาธารณะแตกต่างกันอย่างมาก Padovani & Tracey (2003) กล่าวว่า ในสังคมประชาธิปไตยกิจการสื่อสาธารณะเป็นสถาบันที่เป็นพื้นที่เพื่อการสนับสนุนกิจกรรมด้านประชาธิปไตยของพลเมือง ในมุมมองทางสังคมสื่อสาธารณะเป็นหนึ่งในพื้นที่สาธารณะที่ปกป้องและสนับสนุนสิทธิของประชาชน โดยหลักการของสื่อสาธารณะอยู่ภายใต้หลักความเป็นสากล (Universality) การเข้าถึง (Accessibility) และความหลากหลาย (Pluralism) ของเนื้อหารายการสำหรับหลายกลุ่มคน ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเพื่อประโยชน์สาธารณะ

แนวคิดเรื่องพื้นที่สาธารณะ (Public sphere) นำมาใช้เป็นกรอบในการอธิบายความสัมพันธ์กับสื่อสาธารณะได้อย่างมาก เนื่องจากสื่อสาธารณะเป็นพื้นที่ที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในพื้นที่ทางสังคมพร้อมกับประเด็นความกังวลที่หลากหลาย ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามแนวคิดเรื่องพื้นที่สาธารณะ (Public sphere) ไม่อาจนำไปประยุกต์ใช้ได้กับทุกบริบท แม้ในเชิงทฤษฎีแนวคิดพื้นที่สาธารณะจะเป็นอุดมคติของสื่อสาธารณะ แต่อุดมการณ์ทางการเมืองของแต่ละประเทศอาจเป็นข้อจำกัดหรืออุปสรรคต่อการนำแนวคิดนี้ไปใช้

โดยสรุป แนวคิดอุดมการณ์สื่อสาธารณะ หมายถึง พื้นที่สาธารณะที่เปิดให้เกิดการสื่อสารอย่างกว้างขวางโดยคำนึงปัจเจกบุคคลที่มีความแตกต่างในบริบทอันมีปัจจัยด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เกี่ยวข้อง พื้นที่สาธารณะนี้มีแนวคิดที่ส่งเสริมพลังของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย องค์ประกอบอุดมการณ์สื่อสาธารณะนี้มีรากฐานจากนักวิชาการคนสำคัญอย่าง Habermas ผู้นำเสนอพื้นที่สาธารณะอันสะท้อนออกมาเป็นสื่อสาธารณะที่เป็นพื้นที่ในการใช้เหตุผล (Rationality) เพื่อเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบอำนาจ (Power) โดยการใช้ความรู้ (Knowledge) ในกระบวนการสื่อสารทำให้สังคมดำเนินไปอย่างเป็นธรรม โดยผู้เขียนนำมาเพื่อวิเคราะห์สื่อสาธารณะของประเทศไทยที่เป็นพื้นที่ที่กำลังในการสื่อสาร

ขณะเดียวกัน แนวคิดสื่อสาธารณะ (Public Service Broadcasting) ยังมีความแตกต่างจากแนวคิด Public Interest Media ในแง่มุมมองของขอบเขตของสื่อที่นำเสนอโดย Public Interest Media ครอบคลุมสื่อที่หลากหลายมากกว่า แง่มุมจุดมุ่งหมายที่ Public Interest Media เน้นการนำเสนอข้อมูลที่มุ่งเน้นประโยชน์โดยรวม แต่สื่อสาธารณะ (PSB) มีการบริการสาธารณะผ่านโครงสร้างเฉพาะ และแง่มุมความเป็นเจ้าของที่ Public Interest Media อาจเป็นองค์กรที่ยึดประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้ง แต่สื่อสาธารณะ (PSB) เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร

ดังนั้น สื่อสาธารณะจึงถือเป็นสถาบันของพลเมืองเนื่องจากความเป็นอิสระในการบริหารจัดการจากรัฐและตลาด ความหลากหลายในการแสดงความคิดเห็น การเป็นพื้นที่สำหรับกลุ่มคนชายขอบ และการเป็นเวทีสาธารณะในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างเสรีและเท่าเทียมกัน

1.4 ภาระความรับผิดชอบของสื่อสาธารณะ (Public Service Broadcasting Obligations) ในมิติของผู้รับสารและเนื้อหา

สื่อสาธารณะแต่ละแห่งมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับปัจจัยหลากหลายประการ รวมถึงหลักการเชิงปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับบริบทของแต่ละประเทศและแต่ละองค์กร ทั้งนี้ เป้าหมายหลักของสื่อสาธารณะควรมุ่งเน้นไปที่ความพึงพอใจของผู้รับสารมากกว่าการแสวงหาผลกำไรสามารถอธิบายได้ในแง่มุมของเนื้อหาและผู้รับสาร โดย Garnham (1990 อ้างถึงใน Collins, 1992) เสนอว่า หลักการของสื่อสาธารณะควรได้รับการให้ความสำคัญมากกว่ามุมมองเชิงตลาด โดยเฉพาะในแง่การจัดสรรสินค้าสาธารณะ (Public goods) ให้แก่พลเมืองทุกคนอย่างเท่าเทียม และพลเมืองต้องสามารถเข้าถึงความบันเทิง ข้อมูลข่าวสาร และการศึกษาที่มีคุณภาพได้ในวงกว้าง

ตามหลักการของสื่อสาธารณะในมิติเนื้อหาและผู้รับสาร สื่อสาธารณะจำเป็นต้องนำเสนอเนื้อหาเพื่อสนองตอบต่อผู้รับสาร ดังที่ Bardoel & d'Haenens (2008) มองว่า หน้าที่หลักของสื่อสาธารณะ คือ การจัดให้มีข้อมูล ข่าวสาร การศึกษา และวัฒนธรรมที่เข้าถึงได้ง่าย มีความน่าเชื่อถือ และมีต้นทุนต่ำ พร้อมทั้งนำเสนอรายการที่ตอบสนองรสนิยมและความสนใจของกลุ่มคนส่วนน้อย โดยทั่วไปมักถูกละเลยโดยสื่อเชิงพาณิชย์ ซึ่งเน้นหลักการสำคัญและจัดจำแนกวัตถุประสงค์ของสื่อสาธารณะแตกต่างกันไปตามบริบทของแต่ละประเทศ ได้แก่ ความเป็นสากล (Universality) และพหุนิยม (Pluralism) สะท้อนออกมาผ่านเนื้อหารายการที่มีความหลากหลาย (Diversity) ของเนื้อหารายการโดยสื่อสาธารณะต้องทำหน้าที่รองรับพลเมืองทุกกลุ่ม สะท้อนความหลากหลายของสังคม นำเสนอเนื้อหาที่มีคุณภาพ รักษาความเป็นอิสระด้านบรรณาธิการ และมีความเป็นอิสระทางการเงิน

ขณะที่ Steemers (2001 อ้างถึงใน Steemers, 2003) ยืนยันว่า หลักการด้านความหลากหลายหรือพหุนิยม การให้บริการแบบสากล และการธำรงอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม เป็นหัวใจของการนำแนวคิดสื่อสาธารณะไปใช้ ขณะที่ Blumler (1994) ระบุว่า สื่อสาธารณะประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ เช่น ความหลากหลาย พหุนิยม บทบาททางวัฒนธรรม บทบาทในพื้นที่ทางการเมือง และความไม่เป็นเชิงพาณิชย์

1) มุมมองด้านผู้รับสาร

หนึ่งในความรับผิดชอบหลักของสื่อสาธารณะ คือ การรับรองว่าประชาชนทุกคนได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม การที่สื่อสาธารณะเน้นย้ำความแตกต่างของผู้คนในสังคมและไม่ขัดแย้งกับความเสมอภาค แต่เป็นเงื่อนไขสำคัญของสังคมประชาธิปไตย เนื่องจากผู้คนมีภูมิหลังที่หลากหลายและแสดงออกถึงความคิดสร้างสรรค์ในรูปแบบต่าง ๆ ผ่านเนื้อหารายการ ซึ่งสะท้อนถึงการยอมรับความแตกต่างในสังคม

หลักการด้านการเข้าถึง (Accessibility) กำหนดให้ประชาชนในพื้นที่ชนบทสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ง่ายเช่นเดียวกับประชาชนในเขตเมือง โดยคำนึงถึงรูปแบบการดำรงชีวิต รายได้ เชื้อชาติ เพศ และภูมิหลังทางสังคม การเข้าถึงจึงหมายถึงเนื้อหาที่นำเสนอต้องสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวกและเข้าใจได้ง่าย ส่วนการเข้าถึงแบบสากล (Universal access) หมายถึงการจัดให้มีรายการที่ครอบคลุมความสนใจที่หลากหลาย และเปิดให้ทุกคนรับชมได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (Raboy, 2006)

ทั้งนี้ สื่อสาธารณะยังมีบทบาทในการสนับสนุนสิทธิด้านการสื่อสารของประชาชนด้วย Michalis (2016) เช่นเดียวกับ Iosifidis (2010) กล่าวว่า สื่อที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางซึ่งแตกต่างจากสื่อเชิงพาณิชย์ สามารถส่งเสริมสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล การกระจายทรัพยากรและอำนาจทางการสื่อสารอย่างเท่าเทียม ตลอดจนเพิ่มระดับความไว้วางใจและความเข้าใจในสังคมร่วมสมัย การเข้าถึงรายการด้านการศึกษาอย่างเท่าเทียม ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนทุกคน ความเป็นสากลและความพร้อมในการเข้าถึงของสื่อสาธารณะช่วยคำนวณการทำงานของสังคมประชาธิปไตย ผ่านคุณลักษณะด้านความเป็นกลาง ความถูกต้อง และการไม่ยึดโยงกับกลไกตลาด ซึ่งการเข้าถึงเนื้อหาจึงหมายถึงความเข้าใจได้ง่ายของสารและความเหมาะสมของเทคโนโลยีในแต่ละพื้นที่ สื่อสาธารณะจำเป็นต้องคำนึงถึงระดับเทคโนโลยีของผู้รับสารเพื่อให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด ด้วยเหตุนี้ สื่อสาธารณะจำเป็นต้องประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ เช่น ผู้ผลิตอุปกรณ์รับสัญญาณและผู้ให้บริการโครงข่าย เพื่อให้มั่นใจว่าประชาชนสามารถเข้าถึงช่องทางของสื่อสาธารณะได้อย่างแท้จริง

2) มุมมองด้านเนื้อหา

ในเชิงเนื้อหา รายการของสื่อสาธารณะต้องสะท้อนการมุ่งเป้าไปยังกลุ่มผู้รับสารที่หลากหลาย ตรงกันข้ามกับสื่อเชิงพาณิชย์ที่มักละเลยกลุ่มคนส่วนน้อยหรือประเด็นทางเพศ เนื่องจากไม่คุ้มค่าเชิงธุรกิจ ทั้งในแง่ต้นทุนการผลิตและจำนวนผู้รับสารที่ไม่สามารถดึงดูดโฆษณาได้

สื่อสาธารณะสามารถนำเสนอเนื้อหา รายการที่หลากหลายทั้งในด้านรูปแบบและข้อมูล รูปแบบรายการอาจแตกต่างกันไปตามระดับความคิดสร้างสรรค์ บุคลากร เทคโนโลยี และกระบวนการผลิต ข้อมูลข่าวสารก็เป็นองค์ประกอบสำคัญที่แสดงถึงความหลากหลายของเนื้อหาผ่านช่องทางสื่อที่แตกต่างกันเพื่อเข้าถึงผู้ชมหลายกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มคนชายขอบหรือชนกลุ่มน้อย ซึ่งคุณค่าหลักของสื่อสาธารณะเป็นตัวกำหนดประเภทของรายการที่นำเสนอ ทั้งต่อมวลชน กลุ่มคนส่วนน้อย และกลุ่มทางสังคมที่ไม่ได้รับการตอบสนองจากโครงสร้างสื่อในปัจจุบัน (Scannell, 1990) ด้วยเหตุนี้ หน้าที่ของสื่อสาธารณะ คือ การจัดทำรายการที่สอดคล้องกับคุณค่าทางสังคมและประโยชน์สาธารณะ พร้อมให้ข้อมูลที่จำเป็นแก่ประชาชน

หน่วยวิจัยด้านการแพร่ภาพและกระจายเสียงของสหราชอาณาจักร (Broadcasting Research Unit: BRU) ระบุว่า นโยบายสื่อสาธารณะต้องรับผิดชอบต่อความเป็นสากลทางภูมิศาสตร์ การตอบสนองต่อความสนใจที่หลากหลาย การรองรับชนกลุ่มน้อย การสร้างอัตลักษณ์ชาติและชุมชน ความเป็นอิสระจากรัฐและผลประโยชน์ทุน การระดมทุนแบบถ้วนหน้า และการแข่งขันเพื่อคุณภาพมากกว่าปริมาณรายการ (Humphrey, 1996; Raboy, 2006; Tracey, 1998) ความหลากหลายของเนื้อหาอาจกลายเป็นภาระสำหรับองค์กรสื่อสาธารณะในการดำเนินงาน Steemers (2003) ชี้ว่า หลักการด้านพหุนิยมและความหลากหลายทางวัฒนธรรมเป็นความคาดหวังของสถาบันสื่อสาธารณะในยุคปัจจุบัน ขณะเดียวกัน สื่อสาธารณะยังต้องระมัดระวังการแทรกแซงเนื้อหา รายการจากอำนาจทางธุรกิจและการเมือง

Tracey (1998) เสนอหลักการของสื่อสาธารณะ ได้แก่ ความเป็นสากลในการเข้าถึง ความเป็นสากลด้านความน่าสนใจ การรองรับชนกลุ่มน้อย การทำหน้าที่ในพื้นที่สาธารณะ การส่งเสริมการศึกษา ความเป็นอิสระจากผลประโยชน์แอบแฝง และการแข่งขันเพื่อคุณภาพของรายการ แนวคิดนี้เชื่อมโยงกับทฤษฎีพื้นที่สาธารณะของ Habermas ซึ่งมุ่งให้สื่อรับใช้ผลประโยชน์ที่หลากหลายโดยไม่ถูกครอบงำจากการจัดการเชิงสถาบัน

เนื้อหาของสื่อสาธารณะควรตอบสนองทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เนื้อหาในระดับท้องถิ่นช่วยให้ประชาชนเข้าใจบริบทของตนเอง ขณะที่เนื้อหาในระดับชาติช่วยเชื่อมโยงประชาชนกับนโยบายและอำนาจส่วนกลาง ซึ่งเอื้อต่อการมีส่วนร่วมทางสังคมและการเมือง ทั้งนี้ การประเมินภาระหน้าที่ของสื่อสาธารณะต้องอาศัยทั้งผู้รับสาร

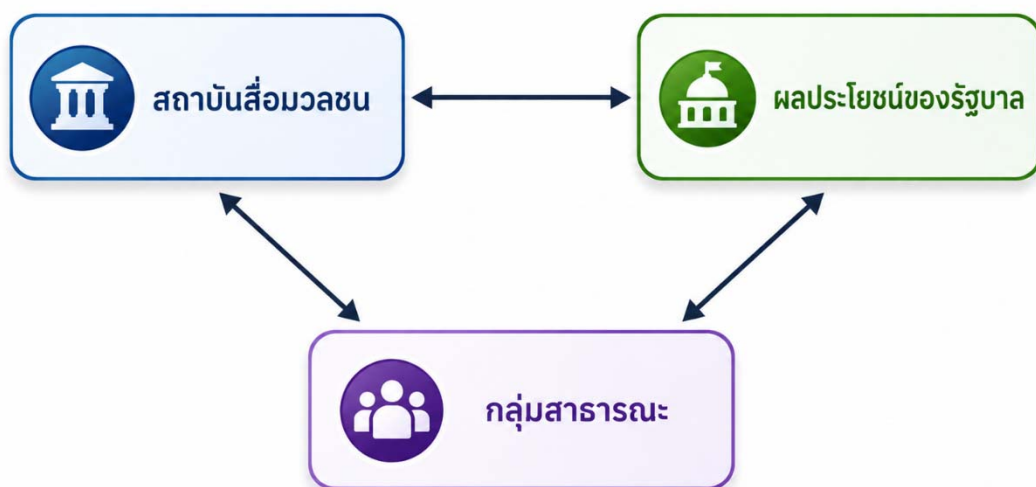
หน่วยงานกำกับดูแล และกลุ่มทางสังคมอื่น ๆ เพื่ออ้างไว้ซึ่งความหลากหลายและคุณค่าของสื่อสาธารณะอย่างแท้จริง

2. ระบบสื่อมวลชนที่แตกต่างกันกับการวางบทบาทสื่อสาธารณะในแต่ละบริบท

ในบริบทของสื่อโลก (Global media) จำเป็นต้องยอมรับว่าระบบการเมืองของประเทศหนึ่งส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อรูปแบบการดำเนินงานของสื่อมวลชน ระบบสื่อปรากฏผ่านระบบการเมืองที่ปกครองประเทศนั้น ๆ นักวิชาการหลายคน ได้แก่ McCargo (2012 อ้างถึงใน Masduki, 2017) และ McQuail (2013 อ้างถึงใน Masduki, 2017) เห็นร่วมกันว่า สื่อมวลชนกับการเมืองมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันและส่งอิทธิพลต่อกันและกัน สิ่งสำคัญคือไม่สามารถอธิบายสื่อมวลชนด้วยเหตุผลทางตลาดหรือเทคโนโลยีเพียงอย่างเดียว แต่ต้องมองสื่อมวลชนในฐานะสถาบันทางสังคมและการเมืองที่มีปฏิสัมพันธ์กับอำนาจรัฐ พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และพลเมือง

ก่อนยุคสงครามเย็น โลกการเมืองถูกมองเป็นสองขั้วหลัก คือ “ซ้าย-ขวา” ภายใต้ภูมิทัศน์ดังกล่าว ประกอบด้วยเสรีนิยม (Liberalism) คอมมิวนิสต์และสังคมนิยม (Communism and Socialism) และอนุรักษนิยม (Conservatism) รวมถึงฟาสซิสต์ (Fascism) แต่ละประเทศมีสัดส่วนความเข้มข้นของอุดมการณ์เหล่านี้ต่างกันส่งผลให้ระบบสื่อมวลชนแตกต่างกันไป บางประเทศรัฐควบคุมสื่ออย่างเข้ม โดยเฉพาะประเทศที่อยู่ในระบอบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ ขณะที่สื่อมวลชนอีกจำนวนมากพึ่งพารายได้จากโฆษณา และสื่อมวลชนกระแสหลักบางส่วนได้ประโยชน์จากโครงสร้างรายได้นี้จนกลายเป็นสื่อเชิงพาณิชย์ที่ครอบงำตลาด

การทำงานของสถาบันสื่อไม่ได้โดดเดี่ยว แต่ดำรงอยู่ในความสัมพันธ์ระหว่าง (1) สถาบันสื่อ (Media institutes) (2) ผลประโยชน์ของรัฐบาล (Government interests) และ (3) กลุ่มสาธารณะ (Public groups) จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ระบบสื่อจะเป็นพื้นที่ต่อรองระหว่างอำนาจและความคาดหวังสาธารณะ ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันสื่อมวลชน ผลประโยชน์ของรัฐบาล และกลุ่มสาธารณะ
ที่มา : ภาพโดยภาณินี บุญเลิศ

2.1 การเปรียบเทียบระบบสื่อ

ในโลกตะวันตกเครื่องมือวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบมักผูกกับระบบการเมืองและแนวคิดทฤษฎี ในบทความวิชาการนี้ระดับการเมืองถูกใช้ในการวิเคราะห์เชื่อมโยง เพราะความสัมพันธ์ระหว่างสื่อมวลชนกับวาระทางการเมืองมีความชัดเจนและสามารถเป็นแกนในการกำหนดนโยบายสื่อ Tunstall (2004) เสนอว่า ในการเปรียบเทียบระบบสื่อควรพิจารณาโครงสร้างสื่อและผู้ชม ความเป็นเจ้าของ การพัฒนาเศรษฐกิจและเทคโนโลยี ประเด็นนโยบายและโครงการสำคัญ ซึ่งแตกต่างกันไปตามสังคม วัฒนธรรม ภูมิศาสตร์ และประวัติศาสตร์ชาติ ขณะที่ Vartanova et al. (2011) ชี้ว่า ภูมิทัศน์สื่อมวลชนยุโรปได้รับผลกระทบจากการผนวกรวมกันของเทคโนโลยี (Technological convergence) การเพิ่มจำนวนช่องทางสื่อ รูปแบบการกระจายเนื้อหาที่เปลี่ยนไป การแตกกระจายของผู้ชม แหล่งทุน และตลาดโลกาภิวัตน์

ยกตัวอย่าง รูปแบบตลาดเสรี (Free market model) เชื่อมโยงกับประชาธิปไตยเสรีนิยมแบบทุนนิยมสมัยใหม่ ซึ่งตั้งอยู่บนแนวคิดเสรีภาพสื่อ (Free press) McQuail (1987 อ้างถึงใน Humphreys, 1996) เสนอว่า สื่อมวลชนในระบบนี้อาจเป็นได้ทั้งสื่อแบบครอบงำ (Dominant media) คือ สื่อถูกควบคุมโดยชนชั้นปกครอง อำนาจการควบคุมสื่อถูกรวมศูนย์อยู่ในมือของกลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่จำนวนน้อย และสื่อแบบพหุนิยม (Pluralistic media) คือ เน้นกรอบสังคมและสถาบันที่มีกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง สังคม และวัฒนธรรมแข่งขันกัน ทำให้อำนาจถ่วงดุลระหว่างแหล่งอิสระหลายแหล่ง ผลผลิตสื่อในสังคมพหุนิยมมีความสร้างสรรค์และปราศจากการบังคับ การเซ็นเซอร์ (Censor) และการครอบงำทางเนื้อหา แม้สังคมพหุนิยมจะส่งเสริมความหลากหลาย แต่โครงสร้างอำนาจก็ยังคงปรากฏให้เห็น เช่น สื่อสิ่งพิมพ์อยู่ในมือทุนขนาดใหญ่ สื่อของรัฐได้รับอิทธิพลจากผลประโยชน์ของรัฐบาล ระบบสื่อยุโรปตะวันตกมักถูกมองว่าเป็นพหุนิยม โดยมีกฎระเบียบและนโยบายที่ส่งเสริมความหลากหลาย มีความเปิดเผย ตรวจสอบได้ และเอื้อเสรีภาพต่อความคิดสร้างสรรค์

นอกจากนี้ McQuail (1994 อ้างถึงใน Hardy, 2008) ยังเสนอการแบ่งแนวคิดระบบสื่อออกเป็น 2 ทฤษฎี ได้แก่ ทฤษฎีการพัฒนา (Development theory) สำหรับประเทศกำลังพัฒนา และทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Democratic-participant theory) สำหรับประเทศประชาธิปไตย บทความชิ้นนี้จะนำเสนอระบบสื่อมวลชนเปรียบเทียบจากหลากหลายแนวคิดทฤษฎีเพื่อสามารถสื่อสารในการประยุกต์ใช้ในบทความนี้

2.1.1 ทฤษฎีสามโมเดลของ Hallin & Mancini

Hallin & Mancini (2012) เสนอกรอบการเปรียบเทียบระบบสื่อมวลชนด้วย 4 มิติ เพื่อเป็นเกณฑ์ในการเปรียบเทียบที่อาจเหมาะกับช่วงเวลาหนึ่งหรือควรเพิ่มมิติอื่นประกอบ เช่น ศักยภาพเทคโนโลยีและการรู้เท่าทันสื่อ (Media literacy) สภาพเศรษฐกิจ เงินอุดหนุน และความน่าเชื่อถือทางการเมือง ได้แก่

- 1) ระดับและรูปแบบการพัฒนาตลาดสื่อ (Media market development) เริ่มตั้งแต่สื่อที่ปลอดการเซ็นเซอร์ (Censor) ไปจนถึงสื่อที่ถูกควบคุมอย่างเข้มข้น
- 2) การคู่ขนานทางการเมือง (Political parallelism) เป็นระดับความเชื่อมโยงระหว่างพรรคหรือกลุ่มการเมืองกับสื่อ ซึ่งสะท้อนผ่านการแบ่งขั้วทางการเมืองและสื่อในระบบอำนาจ
- 3) ความเป็นวิชาชีพด้านวารสารศาสตร์ (Journalistic professionalism) ทั้งด้านจริยธรรมและบทบาทในการให้ข้อมูล การศึกษา การโน้มน้าว และการให้ความบันเทิง
- 4) ระดับและรูปแบบการแทรกแซงของรัฐ (State intervention) ผ่านนโยบายและกฎระเบียบ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการสร้างเนื้อหาหรือโครงสร้างสื่อ

โมเดลที่ 1 แบบเสรีนิยม (Liberal/North Atlantic)

โมเดลเสรีนิยมพบในประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา สหราชอาณาจักร และไอร์แลนด์ แม้ว่าสื่อมวลชนของสหรัฐอเมริกาก็จะเป็นเชิงพาณิชย์สูงมาก ขณะที่สหราชอาณาจักรมีสื่อสาธารณะเป็นกระแสหลัก มีแนวคิดวัตถุประสงค์ของข่าว (Objective journalism) แบบแยกตัวจากการเมืองที่พัฒนาอย่างมาก ลักษณะสำคัญ คือ แรงขับเคลื่อนตลาดและสื่อพาณิชย์ เสรีภาพสื่อ สื่อมวลชนพัฒนาเร็ว แรงกดดันเชิงพาณิชย์สูง ความเป็นวิชาชีพนักข่าวเข้มแข็ง การคู่ขนานทางการเมือง (Political parallelism) ต่ำ บทบาทรัฐจำกัด และการตรวจสอบอำนาจรัฐ อย่างไรก็ตาม สื่อมวลชนอาจเป็นตัวแทนของกลุ่มการเมืองและกลุ่มสังคมที่ไม่หลากหลายเพียงพอ โดยเฉพาะในกลุ่มคนชายขอบ

โมเดลที่ 2 แบบพหุนิยมเชิงขั้ว (Polarized Pluralist/Mediterranean)

โมเดลนี้เกิดในสังคมชนบทช่วงก่อนกลางทศวรรษ 1970 ที่ยังมีความสัมพันธ์แบบศักดินา ชนชั้นขุนนางที่ดิน และแหล่งอำนาจนิยมสูง ต่อมาแม้จะเปลี่ยนสู่ความเป็นเสรีนิยมมากขึ้น แต่รัฐยังมีบทบาทสูง สื่อจึงผูกกับการเมืองแบบพรรคพวก ความเป็นวิชาชีพและความเป็นอิสระของนักข่าวมีจำกัด การพัฒนาสื่อพาณิชย์ค่อนข้างต่ำ หนังสือพิมพ์รับใช้ชนชั้นนำ และสื่อโทรทัศน์กลายเป็นสื่อที่ครอบงำตลาด พบในประเทศกรีซ สเปน โปรตุเกส อิตาลี ฝรั่งเศสในบางพื้นที่ และประเทศแถบเมดิเตอร์เรเนียน ต่อมา Hallin & Mancini (2012) ชี้ว่าโมเดลนี้ถูกนำไปอธิบายกับประเทศอื่นนอกทวีปยุโรปที่กำลังเปลี่ยนผ่านสู่โมเดลเสรีนิยม ซึ่งมักมีการรู้หนังสือต่ำ รัฐควบคุมสูง สื่อมวลชนถูกแทรกแซงจนมีอคติ และทำหน้าที่เป็นเครื่องมือของรัฐหรือทุน แต่ก็ยังมีองค์ประกอบพหุนิยมและความเป็นวิชาชีพของสื่อมวลชนบางส่วน

โมเดลที่ 3 แบบบรรษัทนิยมประชาธิปไตย (Democratic Corporatist/North and Central Europe)

โมเดลนี้มีการหมุนเวียนสูง (Circulation) ของหนังสือพิมพ์ และความเป็นวิชาชีพผู้สื่อข่าวสูง พบในประเทศเยอรมนี ออสเตรีย สวิตเซอร์แลนด์ สแกนดิเนเวีย และเบลลักซ์ แม้ในอดีตสื่อมวลชนจะอยู่คู่ขนานกับการเมืองสูง แต่มีปัจจัยด้านความหลากหลาย และการผลิตรายการที่เน้นการให้ความคิดเห็นและความเป็นกลางเชิงวิชาชีพที่เพิ่มขึ้น เมื่อมีการแทรกแซงสื่อมวลชนของรัฐก็เข้าไปเพื่อคุ้มครองเสรีภาพสื่อและส่งเสริมการพัฒนา ไม่ใช่การใช้สื่อเป็นเครื่องมือทางการเมืองและเศรษฐกิจ

2.1.2 ทฤษฎีสื่อสี่แบบ (Four Theories of the Press) ของ Siebert et al.

Siebert et al. (1984 อ้างถึงใน Hallin & Mancini, 2004) เสนอทฤษฎี 4 แบบ โดยแต่ละแบบเน้นบทบาทรัฐต่อสื่อเป็นแกนหลัก คือ

1) อำนาจนิยม (Authoritarian) เป็นรูปแบบที่แพร่หลายในเชิงประวัติศาสตร์และภูมิศาสตร์ มีในยุโรป เอเชีย แอฟริกา และลาตินอเมริกา วิธีสำคัญคือการเซ็นเซอร์และการควบคุมผ่านใบอนุญาตโดยรัฐตรวจสอบก่อนเผยแพร่ ทำให้รัฐรวมศูนย์อำนาจสื่อมวลชนได้ แต่รูปแบบนี้เริ่มควบคุมสื่อมวลชนเอกชนได้ยากขึ้นในบางบริบท แม้ระบบสื่อจะเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยได้ แต่ในประเทศที่รัฐเคร่ง โมเดลอำนาจนิยมยังทำงานได้ดี

2) คอมมิวนิสต์โซเวียต (Soviet Communist) คล้ายอำนาจนิยมแต่รัฐควบคุมมากกว่า โดยรัฐหรือพรรคคอมมิวนิสต์ผูกขาดช่องทางสื่อสารมวลชนทั้งหมด ความต่างที่สำคัญคืออำนาจนิยมควบคุมผ่านรัฐในเชิงบริหาร แต่โซเวียตคอมมิวนิสต์แทรกอยู่ในทุกมิติชีวิตของพลเมือง สื่อมวลชนทำหน้าที่แทนพรรค ข้อมูลที่อนุญาตเท่านั้นจึงสามารถถูกเผยแพร่ในปัจจุบันแทบไม่พบในประเทศตะวันตก แต่ยังทำงานในประเทศอย่างเกาหลีเหนือ

3) เสรีนิยม (Libertarian) เน้นเสรีภาพพลเมืองและพึ่งพาตลาดสูง สื่อเชิงพาณิชย์ที่เติบโตจากอุปสงค์-อุปทานและโฆษณาปริมาณมาก เสรีภาพสื่อเอกชนสามารถต้านรัฐได้ระดับหนึ่ง แต่ปัญหาคือความล้มเหลวของตลาด (Market failure) ทำให้สาธารณะเข้าถึงข้อมูลเชิงสาระยาก และสื่อมวลชนอาจตอบสนองกำไรเป็นหลัก อีกทั้งอำนาจสื่ออาจกระจุกในกลุ่มคนรวยหรือบริษัทใหญ่ส่งผลให้ข้อมูลที่เปื้อนประโยชน์ต่อประชาธิปไตยลดลง ตัวอย่างเช่นสหรัฐอเมริกา

4) ความรับผิดชอบต่อสังคม (Social responsibility) เกิดจากการวิจารณ์สื่อเอกชนและปัญหาว่าสื่อมวลชนไม่ได้รับใช้ทุกกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มคนชายขอบ โมเดลนี้พยายามแก้ไขข้อบกพร่องของเสรีนิยม (Libertarian) โดยทำให้สื่อมวลชนมีหน้าที่นำเสนอข้อมูลที่จำเป็นต่อสาธารณะและเป็นตัวแทนกลุ่มที่ถูกมองข้าม รัฐมีสิทธิแทรกแซงเพื่อนำเสนอข้อมูลสาธารณะ แต่เป็นการแทรกแซงในแบบที่ไม่ทำลายเสรีภาพ เช่น การให้เงินอุดหนุนหรือมีอัตราภาษีในระดับต่ำ ประเทศในทวีปยุโรปตะวันตกได้ทำให้เกิดการส่งเสริมสื่อสาธารณะอย่างจริงจังและสหภาพยุโรป (EU) มีนโยบายกระตุ้นประเทศสมาชิกให้ดำเนินการในรูปแบบสื่อสาธารณะ

ทฤษฎีนี้ของ Siebert et al. เน้นหนังสือพิมพ์เป็นศูนย์กลางและค่อนข้างล้าสมัย ไม่ครอบคลุมเศรษฐกิจและความสัมพันธ์เชิงซับซ้อนระหว่างสื่อกับอำนาจการเมืองและเศรษฐกิจ และวิเคราะห์แค่เสรีภาพสื่อเป็นหลัก โดยไม่ขยายไปมิติอื่น เช่น ทรัพยากรเทคโนโลยี ระดับความเป็นเมือง หรือปัจจัยสังคมและวัฒนธรรม ซึ่ง Hardy (2008) เห็นว่ามีผลต่อระบบสื่ออย่างมาก

2.1.3 ทฤษฎีการจำแนกระบบสื่อระดับโลกพร้อมระดับคะแนนเสรีภาพของ Blum

Blum (2005 อ้างถึงใน Dobek-Ostrowska et al., 2010) เสนอว่า การวิเคราะห์ระบบสื่อมวลชนโดยดูระบบการเมือง ลักษณะวัฒนธรรม เสรีภาพสื่อ ความเป็นเจ้าของ การเงิน ปรัชญาสื่อ และแนวโน้มการวางตัวของสื่อพร้อมทั้งจัดกลุ่มตามภูมิภาคทั่วโลกและให้คะแนน (Grading system) ที่สะท้อนระดับความเสรีของสื่อ แบ่งเป็น 6 แบบ ได้แก่

2) ยุโรปใต้/ระบบอุปถัมภ์-ลูกค้าสัมพันธ์ (Southern European/Clientelism) เช่น โปรตุเกส สเปน กรีซ มอลตา ไซปรัส และบางประเทศยุโรปตะวันออก สื่อเชิงพาณิชย์เด่น สิ่งพิมพ์เน้นชนชั้นนำ เรียกว่า Clientelism เพราะสื่ออยู่ได้จากโฆษณาและการรับใช้ชนชั้นนำ ระดับเกรด B

3) ยุโรปเหนือ/บริการสาธารณะ (Northern European/Public Service) เช่น เยอรมนี สแกนดิเนเวีย เบนลักซ์ ฝรั่งเศส และเอสโตเนียบางส่วน เน้นผลผลิตเชิงบริการสาธารณะทั้งกระจายเสียงและสิ่งพิมพ์ ระดับเกรด A/B

4) ยุโรปตะวันออก/ช็อก (Eastern European/Shock) มีลักษณะรัฐมีความเข้มแข็งและแทรกแซงสื่อสูง เสรีภาพสื่อถูกคุกคาม และสื่อเซ็นเซอร์ตัวเอง เช่น รัสเซีย ยูเครน เบลารุส อิหร่าน และตุรกี ระดับเกรด B

5) อาหรับ-เอเชีย/รักชาติ-พัฒนา (Arab-Asian/Patriot) สื่อช่วยสนับสนุน “การพัฒนา” มีการเซ็นเซอร์สูง สื่อรับรู้สิ่งที่ต้องเซ็นเซอร์เพื่อเป้าหมายรัฐ เช่น อียิปต์ ซีเรีย ตูนิเซีย โมร็อกโก และอินโดนีเซีย ระดับเกรด B/C

6) เอเชีย-แคริบเบียน/สั่งการ (Asian-Caribbean/Command) รัฐควบคุมสื่อเบ็ดเสร็จ แต่ใช้กลไกตลาดหารายได้บางส่วน และเชื่อมกับการเมืองเผด็จการ เช่น จีน เกาหลีเหนือ เวียดนาม เมียนมา (ช่วงก่อนเลือกตั้งปี ค.ศ. 2010) และคิวบา ระดับเกรด C

เมื่อพิจารณาแต่ละทฤษฎีของระบบสื่อเปรียบเทียบ (Comparative media systems) ทฤษฎีของ Blum มีข้อดีคือมีรายละเอียดสูงและใช้ได้กับประเทศแถบตะวันตก และเกรดที่ช่วยให้เห็นระดับอำนาจรัฐเหนือสื่อมวลชน แต่มีข้อจำกัดคือการให้เกรดอาจมีอคติ มาตรฐานไม่เท่ากัน และไม่ได้จัดประเด็นด้านวัฒนธรรมอย่างเป็นระบบ รวมถึงมีหลายประเภทจนรายละเอียดทับซ้อนกัน แต่ทฤษฎีของ Hallin & Mancini (2004) เป็นการจัดกลุ่มในระดับกว้างและเน้นประเทศตะวันตก และ Four Theories ของ Siebert (1984 อ้างถึงใน Hallin & Mancini, 2004) เน้นที่ระบบการเมืองและให้รายละเอียดไม่มาก ซึ่งโมเดลที่เหมาะสมกับระบบสื่อมวลชนแบบใดอาจต้องมีการผสมผสานและดัดแปลงจากหลายทฤษฎี มีประโยชน์ในการระบุระบบสื่ออย่างชัดเจน ได้แก่ ตลาดสื่อ ความคู่ขนานของสื่อกับการเมือง ความเป็นวิชาชีพสื่อสารมวลชน และการแทรกแซงของรัฐ ซึ่งแต่ละประเทศจะมีระดับในแต่ละมิตินี้ต่างกันตามบริบทการเมืองและสังคม

2.2 ระบบสื่อมวลชนและความท้าทายของสื่อสาธารณะ (Public Service Broadcasting)

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ระบบสื่อมวลชนในโลกตะวันตกและโลกตะวันออกมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งในด้านการเมือง วัฒนธรรม โครงสร้างประชากร และภูมิศาสตร์ การนำเสนอกรอบการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบของระบบสื่อมวลชนได้ช่วยให้เข้าใจความแตกต่างและความคล้ายคลึงของระบบสื่อได้อย่างเป็นระบบ เพื่อฉายภาพให้เห็นประเด็นสำคัญที่สื่อสาธารณะต้องเผชิญอันจะสามารถจัดอุปสรรคและบริหารจัดการความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในบริบทที่แตกต่างกัน

ด้านความแตกต่างทางการเมือง (Political differences) ประเทศในโลกตะวันตกส่วนใหญ่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา แม้ว่าจะมีรูปแบบของรัฐบาลที่แตกต่างกันไป แนวคิดการจำแนกระบบสื่อของ Hallin & Mancini (2004) ซึ่งประกอบด้วยแบบพหุนิยมเชิงขั้ว (Polarized pluralist) แบบบรรษัทนิยมประชาธิปไตย (Democratic corporatist) และแบบเสรีนิยม (Liberal) ล้วนตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยในระดับต่าง ๆ และเอื้อให้ระบบสื่อสามารถดำเนินงานได้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละประเทศ ขณะที่สหรัฐอเมริกา มีระบบการเมืองแบบเสรีนิยมควบคู่กับระบบตลาดเสรีที่สนับสนุนสื่อเอกชนและบทบาทที่จำกัดของหน่วยงานกำกับดูแล ประเทศในยุโรปตะวันตกกลับให้ความสำคัญกับแนวคิดสื่อสาธารณะ ซึ่งพยายามรักษาระยะห่างจากการเมือง และมีรากฐานมาจากเหตุผลเชิงประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (McQuail, 1987 อ้างถึงใน

Humphreys, 1996) อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระบบสื่อสารส่วนใหญ่ยังคงมุ่งเน้นประเทศตะวันตกที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองเป็นหลัก

ในทางตรงกันข้าม ภูมิภาคเอเชียที่มีความหลากหลายอย่างมาก ตั้งแต่ประเทศพัฒนาแล้วไปจนถึงประเทศกำลังพัฒนา หลายประเทศในเอเชียได้ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย บางประเทศปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์หรือรัฐบาลทหาร ส่งผลให้การนำกรอบวิเคราะห์ระบบสื่อสารที่พัฒนาขึ้นในบริบทตะวันตกมาประยุกต์ใช้กับประเทศในเอเชียเป็นไปได้อย่างจำกัด การเมืองในเอเชียยังมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับระบบสื่อสาร โดยโครงสร้างสื่อถูกกำหนดและสืบทอดมาจากอำนาจทางการเมืองในอดีตและปัจจุบัน หลายประเทศยังคงได้รับอิทธิพลจากรัฐบาลแบบอำนาจนิยม ซึ่งมีโครงสร้างอำนาจรวมศูนย์มากกว่าการกระจายอำนาจ

ส่วนความแตกต่างด้านวัฒนธรรมและประชากร (Cultural and demographic differences) การจัดจำแนกระบบสื่อสารในภูมิภาคเอเชียเป็นเรื่องยาก เนื่องจากความหลากหลายด้านภูมิประเทศ ภูมิอากาศ ประวัติศาสตร์ และศาสนา ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อวิถีชีวิตและความเชื่อของประชาชน อันล้วนส่งผลต่อโครงสร้างทางสังคมและการสื่อสารมวลชน ในประเทศที่มีระบบอำนาจนิยมบางประเทศ สื่อยังคงถูกครอบงำโดยกลุ่มชาติพันธุ์หลัก ขณะที่ประเทศที่ใช้อุปสรรคเสรีนิยมหรือความรับผิดชอบต่อสังคมได้พยายามเปิดพื้นที่ให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ และกลุ่มคนชายขอบได้รับการเป็นตัวแทนในสื่อ

ประเทศในยุโรปตะวันตกหลายแห่งที่มีแนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมได้ใช้มาตรการกำกับดูแลสื่อเพื่อปกป้องเนื้อหาด้านวัฒนธรรมของประเทศจากอิทธิพลภายนอก และประเทศเหล่านี้ยังรวมกลุ่มกันในระดับภูมิภาค เช่น สหภาพยุโรป ซึ่งมีข้อบังคับด้านสื่อที่ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามเพื่อปกป้องอัตลักษณ์ของประเทศตน ขณะที่การรวมกลุ่มของประเทศในเอเชียยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจน และเน้นด้านเศรษฐกิจหรือความมั่นคงมากกว่าการกำกับดูแลสื่อและวัฒนธรรม

นอกจากนี้ ความแตกต่างของระบบสื่อสารในประเทศกำลังพัฒนาหลายแห่งในเอเชีย ซึ่งรวมถึงประเทศไทย สื่อมวลชนส่วนใหญ่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ ระบบสื่อมวลชนเหล่านี้ได้รับอิทธิพลโดยตรงจากโครงสร้างทางการเมืองที่เคยเป็นหรือยังคงเป็นเผด็จการทหาร ซึ่งวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เป็นสื่อมวลชนที่ประชาชนส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงได้ แต่ความเป็นเจ้าของสื่อและเนื้อหาถูกควบคุมโดยรัฐ และสื่อมวลชนไม่สามารถนำเสนอเนื้อหาที่วิพากษ์รัฐบาลได้ หากฝ่าฝืนอาจถูกเพิกถอนใบอนุญาต โครงสร้างสื่อที่ยังไม่พัฒนาเต็มที่ก็ยังไม่สามารถทำหน้าที่เป็นพื้นฐานของการสื่อสารเพื่อประชาชนได้อย่างแท้จริง ในทางตรงกันข้าม ระบบสื่อมวลชนในโลกตะวันตกมีลักษณะเสรีนิยม เช่น สหรัฐอเมริกา ระบบสื่อสารสาธารณะในยุโรปตะวันตกได้เปิดโอกาสให้ทุกคนสามารถเข้าถึงสื่อได้ทั้งในฐานะผู้ส่งสารและผู้รับสาร ขณะที่ระบบสื่อสารสาธารณะเปิดโอกาสให้ประชาชนในฐานะผู้สนับสนุนทางการเงินสามารถเรียกร้องมาตรฐานการทำงานที่เหมาะสมจากสื่อได้

3. สื่อสาธารณะในฐานะเครื่องมือของรัฐกับสื่อสาธารณะในฐานะสถาบันของพลเมือง

3.1 สื่อสาธารณะในฐานะเครื่องมือของรัฐ (Public Service Broadcasting as State Instrument)

จากกรอบแนวคิดของ Hallin & Mancini (2004) เพื่อวิเคราะห์แนวปฏิบัติด้านการกำกับดูแลและการดำเนินงานของสื่อมวลชนในประเทศไทยพบการควบคุมและจำกัดเนื้อหาในระดับกลาง ซึ่งปรากฏทั้งในนโยบายและการปฏิบัติจริงของวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์โดยผ่านการฟ้องร้องในข้อหาหมิ่นประมาทหรือฟ้องร้องในประเด็นเนื้อหาที่นำเสนออื่น ๆ เพื่อไม่ให้นำเสนอเนื้อดังกล่าวที่สื่อมวลชนพยายามตรวจสอบ

ประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสื่อปรากฏอย่างชัดเจนและตรวจสอบได้ในระดับหนึ่งในอดีตบริษัทสื่อมีการร่วมผลิตรายการกับสถานที่ที่เป็นของรัฐและเป็นของกองทัพผ่านข้อตกลงสัมปทาน ซึ่งสะท้อนรูปแบบความเชื่อมโยงเชิงโครงสร้างระหว่างรัฐกับกิจการสื่อ และเป็นการประทุกล้นความถี่เพื่อให้ได้มาซึ่งใบอนุญาตในการใช้คลื่นความถี่ซึ่งพึ่งพิงด้านเงินทุนและระบบอุปถัมภ์

ด้านความเป็นวิชาชีพทางวารสารศาสตร์ (Journalistic professionalism) มีการพัฒนาต่อเนื่องอย่างเป็นทางการ แม้ในทางกลับกันพื้นที่สาธารณะของสื่อมวลชนจะยังคงเกิดขึ้นได้ในบางรูปแบบผ่านการแลกเปลี่ยนและแบ่งปันข้อมูลในกิจกรรมการรวมตัวของกลุ่มภาคประชาสังคมที่เข้าร่วมร่วมพัฒนาสื่อสาธารณะ ส่วนการแทรกแซงของรัฐ (State intervention) ถูกกำหนดไว้ในระดับมากผ่านเอกสารนโยบาย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ พ.ศ. 2553 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2564) และรวมถึงบทบาทเชิงอำนาจนิยมที่เข้มแข็งของสำนักงาน กสทช. ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแล

เมื่อพิจารณาตามแนวคิดที่อิงกรอบของ Hallin & Mancini (2004) ระบบนิเวศสื่อของประเทศไทยสามารถจัดอยู่ในกลุ่มพหุนิยมเชิงขั้ว (Polarized pluralist model) มาจากบริบทการเมืองไทยที่มีบทบาทของกองทัพและสถานะประชาธิปไตยที่ไม่มั่นคง ในขณะเดียวกัน ผู้ประกอบการสื่อมวลชนในประเทศไทยพยายามดำเนินงานให้สอดคล้องกับหลักการสื่อสาธารณะเพื่อธำรงพื้นที่สาธารณะ โดยจำเป็นต้องต้านแรงเสียดทานหรือดำเนินงานในลักษณะต่อต้านและไม่สอดคล้องกับระบบสื่อมวลชนของไทย เพื่อให้สามารถอยู่รอดและดำเนินกิจการสื่อมวลชนได้อย่างไรก็ตาม กรอบกำกับดูแลและแนวปฏิบัติด้านกฎระเบียบที่ดำรงอยู่กลับกำลังส่งผลให้ความยั่งยืนของสื่อสาธารณะเสื่อมถอยลง

3.2 สื่อสาธารณะในฐานะสถาบันของพลเมืองกับภาคประชาสังคม (Public Service Broadcasting as Civic Institution and Civil Society)

การสื่อสารสาธารณะ (Public communication) เกิดขึ้นผ่านการสร้างพื้นที่สาธารณะภายในอาณาเขตของชุมชนหนึ่ง (Hollander & Stappers, 1996 อ้างถึงใน Klaiako, 2004) กล่าวคือ สื่อสาธารณะเป็นกระบวนการสร้างพื้นที่ให้สมาชิกในชุมชนสามารถสื่อสาร แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และร่วมกันนิยามปัญหาและความต้องการของตนเองได้ แนวคิดพื้นที่สาธารณะ (Public sphere) พร้อมกับแนวคิดความล้มเหลวของตลาด (Market failure)

ได้ทำให้เกิดพื้นที่สาธารณะที่ปรากฏในสื่อสาธารณะ โดยแนวคิดพื้นที่สาธารณะยังถูกมองว่าเป็นทรัพยากรเพื่อสิทธิของสาธารณะ (Resource for rights of the public)

Klaikao (2004) กล่าวด้วยว่า สิทธิของปัจเจกบุคคลได้รับการรับประกันจากการที่พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการสื่อสารสาธารณะ และสร้างพื้นที่ในสื่อเพื่ออภิปรายประเด็นปัญหาของชุมชน โดยนำเสนอข้อมูลอย่างเป็นกลาง พร้อมสะท้อนคุณค่าร่วมของชุมชนที่อาจอยู่คนละฝั่งกับผู้มีอำนาจในประเทศ (White, 2001 อ้างถึงใน Klaikao, 2004) กอปรกับการสร้างคุณค่าทางความหมายด้านบวกของสื่อสาธารณะ เช่น การรับใช้สาธารณะและการสร้างพื้นที่ของชุมชน แต่ก็อาจผนวกกรรมกับคุณค่าเชิงพาณิชย์ที่จะนำไปสู่ผลกระทบเชิงลบได้เช่นกัน

เมื่อแนวความคิดระบอบประชาธิปไตยพัฒนาควบคู่กับแนวความคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของพลเมืองในพื้นที่สาธารณะ ส่งผลให้แนวคิดสื่อสาธารณะได้รับความสนใจและตีความใหม่ ดังแนวคิดที่มองว่าสื่อสาธารณะเป็นสถาบันของพลเมืองได้รับความสำคัญมากขึ้นเนื่องจากการเน้นที่ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการจากรัฐและตลาด ความหลากหลายในการแสดงความคิดเห็น พื้นที่สำหรับกลุ่มคนชายขอบ และการเป็นเวทีสาธารณะในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างเสรีและเท่าเทียมกัน

ขณะที่ Habermas (1992 อ้างถึงใน Lunt, 2009) เห็นว่าพื้นที่สาธารณะต้องพึงพาภาคประชาสังคมในการถ่วงดุลและทำให้ความหลากหลายของสังคมถูกนำเสนออย่างมีความหมาย ซึ่งสะท้อนบทบาทของสถาบันทางสังคม ซึ่ง Habermas ชี้ว่า ภาคประชาสังคมส่วนหนึ่งก่อตัวจากพื้นที่ของการแลกเปลี่ยนสินค้า (Commodity exchange) และแรงงานทางสังคม (Social workforces) ที่มีกฎเกณฑ์ของตนเอง นอกจากนั้น กฎเกณฑ์ดังกล่าวยังปรากฏในระดับชุมชน ระดับเครือข่าย และระดับกิจกรรมกลุ่มทางสังคมสามารถเป็นทางเลือกที่เห็นได้ชัดต่อรูปแบบภาคประชาสังคมกระแสหลัก (Carpentier et al., 2001 อ้างถึงใน Lunt & Livingstone, 2012)

Nissen (2006) ก็เห็นว่า ภาคประชาสังคมมีความสำคัญต่อสื่อสาธารณะในด้านคุณค่า เนื่องจากหลักการสาธารณะและเสรีภาพการแสดงออกของปัจเจกถูกทำให้ปรากฏผ่านพื้นที่เหล่านี้ หากภาคประชาสังคมและวินัยทางสังคมแบบประชาธิปไตยสูญหาย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกัสื่อสาธารณะก็จะไม่เข้มแข็ง และความแตกต่างระหว่างสื่อเอกชนกับสื่อสาธารณะจะไม่ปรากฏอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ หากไม่มีภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง สื่อสาธารณะก็ยากจะดำรงความเป็นสาธารณะได้จริง

โครงสร้างการบริหารจัดการเป็นหัวใจของการทำให้สื่อสาธารณะยืนอยู่บนหลักการสาธารณะ (Public principles) และท้าทายต่อความไม่สมดุลเชิงอำนาจ ซึ่งภาคประชาสังคมยังเป็นฐานสำคัญของสื่อสาธารณะ หากฐานประชาสังคมอ่อนแอ ก็ทำให้ความเป็นสาธารณะของสื่อมวลชนอ่อนแอตามไปด้วย ดังนั้น สื่อสาธารณะจะต้องยืนอยู่บนหลักการของสื่อสาธารณะหัวข้อภาระความรับผิดชอบของสื่อสาธารณะ (Public Service Broadcasting Obligations) เพื่อให้สื่อสาธารณะสามารถยืนหยัดตามหลักการพื้นที่สาธารณะ (Public sphere) และหลักการสื่อสาธารณะในมิติของเนื้อหาและผู้รับสารอันถือเป็นความรับผิดชอบต่อสังคมของสื่อสาธารณะ

4. บริบทประเทศไทย : พื้นที่ก้ำกึ่งของอุดมการณ์ (Thailand as an Ideological In-Between Case) และหลากหลายปัจจัย

ในบริบทของประเทศไทยแนวคิดและอุดมการณ์ของสื่อสาธารณะแสดงให้เห็นถึงความซับซ้อนของระบบสื่อมวลชนในสภาพที่ก้ำกึ่งระหว่างการรวมศูนย์อำนาจของรัฐและความพยายามในการมีพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชน เกิดจากตัวแปรหลากหลาย หากพิจารณามิติเชิงประวัติศาสตร์ของยุคสื่อมวลชนไทย เริ่มมาจากการกำกับควบคุมจากรัฐ (State control) มาตั้งแต่บุกเบิก กล่าวคือ โครงสร้างสื่อมวลชนไทยเป็นการจัดบทบาทระหว่างรัฐ สื่อมวลชน และพลเมืองของประเทศภายใต้กรอบประโยชน์สาธารณะ ความเป็นอิสระ และความรับผิดชอบต่อสังคม แต่ผลของโครงสร้างการกำกับดูแล แหล่งทุน และวัฒนธรรมทางการเมืองยังส่งอิทธิพลต่อการดำรงอยู่และการทำงานของสื่อสาธารณะอย่างมาก สื่อสาธารณะไทยจึงยังเป็นพื้นที่ที่มีความก้ำกึ่งระหว่างการเป็นเครื่องมือของรัฐผ่านงบประมาณจากรัฐกับสถาบันพลเมืองที่ต้องทำหน้าที่เพื่อสาธารณะประโยชน์

ในอดีตรัฐบาลไทยมีความเข้มงวดอย่างมากต่อเนื้อหาที่เผยแพร่ผ่านสื่อมวลชน ทั้งสื่อสิ่งพิมพ์และสื่อกระจายภาพและเสียง รัฐสามารถสั่งปิดโรงพิมพ์ที่เห็นว่าผลิตเนื้อหาที่ต่อต้านรัฐบาลได้ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ไทยสามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเองว่าจะนำเสนอข้อมูลแก่ผู้อ่านอย่างไรผ่านบทบรรณาธิการ และถูกมองว่าเป็นตัวแสดงทางการเมืองแบบมีจุดยืน (Partisan political actors) (McCargo, 2000) ทั้งนี้ Reporters Without Borders (2021) ระบุว่า ภูมิทัศน์สื่อของประเทศไทยโดยเฉพาะสื่อกระแสหลักมีลักษณะแบ่งขั้วทางการเมืองอย่างชัดเจน หนังสือพิมพ์ทั้งหมดในประเทศไทยเป็นของบริษัทเอกชนรายใหญ่ ซึ่งยังดำเนินธุรกิจประเภทอื่นควบคู่ไปด้วย

ด้านการบังคับใช้กฎหมายภายใต้กรอบการกำกับดูแลซึ่งได้มอบอำนาจให้แก่คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ที่แนวปฏิบัติยังไม่ได้เป็นไปตามเจตจำนงเพื่อสนับสนุนพื้นที่สาธารณะในประเทศไทยให้พัฒนาไปสู่ระบบสื่อสารมวลชนในระบอบประชาธิปไตยอย่างรัดกุม

ขณะเดียวกัน การแก้ไขเพิ่มเติมนโยบายด้านกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์อย่างต่อเนื่องกลับส่งผลให้บทบาทอำนาจในการกำกับดูแลของ กสทช. ลดลง เนื่องจากการทำงานไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในตอนต้นและพัฒนาสื่อสาธารณะที่ได้ถือกำเนิดมาเพื่อเป็นทั้งพื้นที่สาธารณะในการเสริมสร้างอุดมการณ์ของระบอบประชาธิปไตยและสนับสนุนให้เกิดความหลากหลายในสังคม แต่กลับเพิ่มระดับการควบคุมและการรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาลต่อการกำหนดนโยบายด้านสื่อสาธารณะจึงต้องเผชิญกับปัญหาการแทรกแซงจากโครงสร้างอำนาจของรัฐบาลไทยโดยตรง และข้อจำกัดทางกฎหมายของการดำเนินการของหน่วยงานกำกับดูแลได้ส่งผลให้เกิดอำนาจนิยมเชิงล่วงล้ำ (Intrusive authoritarian power) ของรัฐบาลในทางปฏิบัติ

นอกเหนือจากกรอบกฎหมายและทิศทางนโยบายด้านการกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ในประเทศไทยที่ลดระดับความเป็นอิสระของหน่วยงานกำกับดูแลและเพิ่มอำนาจของรัฐบาลแล้ว แนวปฏิบัติด้านการกำกับดูแลยังมีความซับซ้อนหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ การออกใบอนุญาตอย่างเป็นทางการ การควบคุมเนื้อหารายการ และการอนุมัติแหล่งทุนสำหรับสถานีขนาดเล็ก ซึ่งล้วนส่งผลในเชิงลบ

ต่อความสามารถของสื่อมวลชนเหล่านี้ในการดำรงรักษาหลักการสื่อสารสาธารณะ ในเชิงหลักการความเป็นเจ้าของคลื่นความถี่การกระจายเสียงควรอยู่ในมือของผู้ให้บริการสื่อสารสาธารณะ ขณะที่กระบวนการกระจายอำนาจด้านคลื่นความถี่และการโอนคืนคลื่นจากหน่วยงานของรัฐและกองทัพกลับสู่ กสทช. ยังไม่เกิดขึ้นจริง นอกจากนี้ องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยหรือ Thai PBS ยังไม่ได้รับการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุเพื่อปฏิบัติการกิจในฐานะผู้ให้บริการสื่อสารสาธารณะอย่างสมบูรณ์

สื่อกระจายภาพและเสียงกระแสหลักในประเทศไทยดำเนินงานโดยบริษัทที่ไม่ได้อยู่ฝั่งต่อต้านรัฐบาลและหลีกเลี่ยงการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล สื่อกระจายภาพและเสียงเชิงพาณิชย์มักหลีกเลี่ยงการนำเสนอประเด็นปัญหาสาธารณะที่มีความอ่อนไหว และหันไปเน้นเนื้อหาด้านความบันเทิงเพื่อความอยู่รอดทางธุรกิจ โดยมักจะมีการแทรกแซงจากรัฐต่อการรายงานข่าวที่มีความอ่อนไหวทางการเมืองมายาวนาน การแทรกแซงดังกล่าวอยู่ภายใต้โครงสร้างความเป็นเจ้าของคลื่นความถี่วิทยุและโทรทัศน์ โดยสื่อกระจายภาพและเสียงของไทยถูกมองว่าเป็นเงาของอำนาจรัฐและทำหน้าที่รับใช้รัฐ (McCargo, 2000)

สถานการณ์เสรีภาพสื่อในประเทศไทยมีแนวโน้มถดถอยลงอย่างต่อเนื่องตามข้อมูลของ Freedom House (2023) ในหมวดเสรีภาพในการแสดงออกและความเชื่อ ประเทศไทยได้รับคะแนนเพียง 1 จากคะแนนเต็ม 4 คะแนน ซึ่งเป็นระดับเสรีภาพสูงที่สุด สาเหตุหลักมาจากการเซ็นเซอร์ การข่มขู่คุกคาม และการใช้กฎหมายภายใต้การปกครองของรัฐบาลทหาร ซึ่งสังเกตได้ว่าสถานการณ์เสรีภาพสื่อในประเทศไทยสอดคล้องกับภาพใหญ่ของระบบสื่อมวลชนของประเทศไทยที่ประสบปัญหาต่าง ๆ

นอกจากนี้ สื่อสังคมออนไลน์ถูกมองว่าเป็นพื้นที่ของวัฒนธรรมการมีส่วนร่วม (Participatory culture) ซึ่งผู้บริโภคสามารถเป็นได้ทั้งผู้ผลิตและผู้รับสาร ประเทศไทยมีการใช้งานสื่อสังคมออนไลน์หลากหลายแพลตฟอร์ม โดย Facebook เป็นแพลตฟอร์มที่มีการเข้าถึงมากที่สุด และมีจำนวนผู้ใช้งาน Facebook ที่ถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 8 ของโลก รองลงมาคือ YouTube, Line, Facebook Messenger, Instagram, Twitter, Skype, LinkedIn, Pinterest และ WeChat (We Are Social, 2020)

แพลตฟอร์มสื่อมวลชนแต่ละประเภทในประเทศไทยมีรูปแบบการบริหารจัดการเชิงบรรณาธิการ โครงสร้างองค์กร และโครงสร้างความเป็นเจ้าของที่แตกต่างกัน สื่อมวลชนถือเป็นผู้เล่นหลักในสภาพแวดล้อมทางการเมือง และการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลนับเป็นภารกิจสำคัญของสื่อมวลชนประการหนึ่ง (Hewison & Kitirianglarp, 2010) บทบาทดังกล่าวไม่รวมช่วงเวลาที่รัฐบาลทหารขึ้นสู่อำนาจหรือเกิดการรัฐประหาร อันเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในประวัติศาสตร์การเมืองไทยนับตั้งแต่การปฏิวัติประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475

เหตุผลเชิงความชอบธรรมของสื่อสาธารณะมีรากฐานมาจากคุณค่าทางบรรทัดฐาน (Normative values) ที่เชื่อมโยงกับประชาธิปไตยและเงื่อนไขทางสังคม โดยสื่อสาธารณะถูกมองว่าเป็นสถาบันสื่อที่มีบทบาทในการธำรงรักษาโครงสร้างของสังคมประชาธิปไตยผ่านการให้ข้อมูลที่ถูกต้อง เป็นธรรม และไม่ถูกครอบงำโดยกลไกตลาด ซึ่งคุณค่าที่เชื่อมโยงกับประชาธิปไตยและเงื่อนไขทางสังคมนี้ส่งเสริมให้ประชาชนในสังคมสามารถได้รับข้อมูลที่

ข้อเท็จจริงได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม ทำให้สื่อสาธารณะสามารถเป็นพื้นที่สาธารณะให้ทุกคนในสังคมสามารถเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียม

สำหรับประเทศไทยนิยามและอุดมการณ์ของสื่อสาธารณะยังอยู่ในพื้นที่ที่ก้ำกึ่งระหว่างเครื่องมือของรัฐกับสถาบันของพลเมืองเกิดจากรากฐานของโครงสร้างสื่อมวลชนไทยที่เป็นเจ้าของโดยรัฐภายใต้กรอบของระบบสื่อที่ประกอบด้วยรัฐ ตลาด และกลไกกำกับสื่อสารมวลชน และเกิดจากความแตกต่างของความหมายในเชิงทฤษฎีตามต่างประเทศและการตีความตามกฎหมายของประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากการที่กฎหมายของประเทศไทยได้ระบุลักษณะของกิจการกระจายเสียงและภาพประเภทสาธารณะ ได้แก่ สถานีโทรทัศน์แห่งประเทศไทย (สทท.) หรือ NBT สถานีโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 5 และองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยหรือ Thai PBS จึงทำให้การเปลี่ยนผ่านจากอำนาจรัฐสู่พลเมืองยังเป็นกระบวนการต่อรองเชิงอำนาจของพื้นที่มากกว่าการพัฒนาเชิงเทคนิค

สื่อสาธารณะไทยนับเป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนให้เกิดพื้นที่ทางปัญญาของสังคม โดยแนวคิดสื่อสาธารณะในสังคมไทยไม่ได้กำเนิดขึ้นลักษณะเดียวกับประเทศอื่น เพราะสื่อของรัฐของประเทศไทยถูกฝังรากลึกมายาวนานด้วยความที่รัฐถือสิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพยากรต่าง ๆ ของประเทศที่มีการรวมศูนย์อำนาจอย่างเข้มข้น ผสมกับการเมืองแบบอำนาจนิยมที่คุ้นชินกับรัฐเป็นเจ้าของสื่อมวลชนและผลิตเนื้อหารายการเพื่อนำเสนอให้กับประชาชน ตรงข้ามกับประเทศที่มีระบอบประชาธิปไตยเข้มแข็งและความเป็นอิสระของกลไกกำกับดูแลซึ่งส่งผลให้สื่อสาธารณะสามารถทำหน้าที่ในฐานะสถาบันทางสังคมที่รับผิดชอบต่อสาธารณะได้อย่างเต็มที่โดยปราศจากความกังวลต่ออำนาจรัฐ

บทสรุป

ปัจจุบันสื่อมวลชนเผชิญกับความท้าทายจากปัจจัยหลายประการ อย่างโลกาภิวัตน์ ปัญหาอัตลักษณ์เทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และการแข่งขันด้านเนื้อหา สถานการณ์เหล่านี้ส่งผลต่อสื่อมวลชนในแต่ละประเทศแตกต่างกันไปตามบริบททางการเมืองและนโยบาย ผลกระทบจากตลาดและนวัตกรรมทางเทคโนโลยีอาจนำไปสู่การสลายไปของระบบสื่อมวลชนบางรูปแบบ โลกาภิวัตน์อาจทำให้องค์กรสื่อระดับชาติถูกแทนที่ด้วยบริษัทข้ามชาติที่มีฐานทางภูมิศาสตร์กว้างขึ้น เช่น อุตสาหกรรมบันเทิงของสหรัฐอเมริกาที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อระบบสื่อทั่วโลก โลกาภิวัตน์ยังนำไปสู่การลดทอนหรือการทำให้วัฒนธรรมในโลกมีลักษณะคล้ายคลึงกันมากขึ้น แต่กระบวนการดังกล่าวมิได้เป็นไปในทิศทางเดียวและเกิดกระบวนการ “โลกาภิวัตน์เชิงท้องถิ่น” (Glocalization) ซึ่งเหตุการณ์ในระดับโลกและระดับชุมชนส่งอิทธิพลซึ่งกันและกัน (Thomass & Kleinstauber, 2011)

การพัฒนาเชิงตลาดและเทคโนโลยีใหม่ ๆ ก็เปิดโอกาสให้เกิดนวัตกรรมด้านนโยบายและกฎระเบียบเพื่อคุ้มครองหน้าที่ทางวัฒนธรรมของสื่อและส่งเสริมคุณค่าทางวัฒนธรรมของท้องถิ่นและประเทศขนาดเล็ก โดย Hardy (2008) ชี้ว่าการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบสามารถทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมระหว่างการศึกษาสื่อระดับชาติกับมุมมองสื่อใหม่และโลกาภิวัตน์ซึ่งมักละเลยสื่อระดับชาติ เพื่อรับมือกับการแข่งขันที่รุนแรงในระบบสื่อมวลชนแนวทางหนึ่งคือการจัดตั้งองค์กรหรือกลไกเพื่อเสริมขีดความสามารถของสื่อ แต่ยังเกิดขึ้นได้ยากในภูมิภาคเอเชีย

ทั้งนี้ สื่อสาธารณะเผชิญความท้าทายอย่างยิ่งในการดำรงอยู่ภายใต้สังคมเสรีนิยมที่มีการแข่งขันสูง ปัจจุบันองค์กรสื่อสาธารณะจำนวนมากได้ขยายตัวไปสู่แพลตฟอร์มออนไลน์เพื่อตอบรับเทคโนโลยีที่เข้าถึงได้ง่ายขึ้น อย่างไรก็ตาม รูปแบบสื่อสาธารณะดั้งเดิมยังคงมีความสำคัญต่อกลุ่มชายขอบที่ไม่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีดิจิทัลได้ ทางออกหนึ่งของการอยู่รอดของสื่อสาธารณะคือการพัฒนาเนื้อหาสาธารณะรูปแบบใหม่เพื่อเข้าถึงกลุ่มผู้ชมใหม่ ๆ ซึ่งในปัจจุบันเนื้อหาที่ได้รับความนิยมมากที่สุดของสื่อสาธารณะยังคงเป็นข่าวและสารคดี

หากต้องการบรรลุเป้าหมายของการสร้างพื้นที่สาธารณะ (Public sphere) ตามหลักการของสื่อสาธารณะ (Public Service Broadcasting: PSB) ในด้านเนื้อหาและการเข้าถึงของผู้รับสารที่นำมาปรับใช้ในทางปฏิบัติผ่านสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์หลากหลายรูปแบบ โดยโครงสร้างการกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ยังไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แก่นสำคัญของแนวคิดสื่อสาธารณะคือความเป็นอิสระทางบรรณาธิการ (Editorial independence) ของสื่อมวลชน อย่างไรก็ตาม ตารางออกอากาศของรายการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ถูกควบคุมอย่างเข้มงวดและต้องได้รับการอนุมัติจาก กสทช. เป็นประจำทุกปี ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 อีกประเด็นหนึ่งคือกระบวนการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งสร้างปัญหาให้แก่สถานีวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ขนาดเล็ก อย่างสถานีวิทยุชุมชน

เงื่อนไขเหล่านี้จำกัดความสามารถของสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในการดำเนินงานอย่างมั่นคง และบั่นทอนศักยภาพในการเข้าถึงพื้นที่สาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการด้านข้อมูลข่าวสารของสังคม ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันของสื่อสารมวลชนในประเทศไทย การวิเคราะห์ข้างต้นชี้ให้เห็นว่าการนำนโยบายด้านสื่อสารมวลชนไปปฏิบัติสามารถส่งผลให้สถานะของสื่อสาธารณะในประเทศไทยมีความไม่มั่นคงอย่างยิ่ง สถานการณ์ดังกล่าวทำให้สื่อมวลชนในประเทศไทยแทบไม่สามารถบรรลุเป้าหมายของการธำรงรักษาพื้นที่สาธารณะในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง แม้ว่าประเทศไทยจะนำเสนอตนเองในฐานะประเทศประชาธิปไตยก็ตาม

โดยสรุป ลักษณะของสื่อสาธารณะที่ดำเนินงานภายใต้หลักการและอุดมการณ์ของสื่อสาธารณะในประเทศไทยที่พยายามก่อให้เกิดการธำรงรักษาหลักการสื่อสาธารณะภายในระบบสื่อไทยมีทั้งข้อดีและข้อจำกัด โดยมีจุดแข็งประกอบด้วยความรู้ความสามารถของบุคลากรและการผลิตเนื้อหาเชิงประเด็นที่จัดทำโดยผู้มีส่วนร่วมจากภายในพื้นที่ ซึ่งช่วยให้เนื้อหามีความใกล้ชิดบริบทและตอบสนองความต้องการของพื้นที่ได้ตรงประเด็น ขณะเดียวกันจุดอ่อนสำคัญของสื่อมวลชนที่ดำเนินงานแบบไม่แสวงหากำไร (Non-profit broadcasters) คือข้อจำกัดด้านงบประมาณและทรัพยากรบุคคล ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสามารถในการธำรงรักษาพื้นที่สาธารณะ (Public sphere) ของสื่อมวลชนให้ดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่อง แม้ว่าจะยังมีโอกาสได้รับแรงสนับสนุนจากภาคประชาสังคม แต่ก็เผชิญภัยคุกคามต่อกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์จากสถานการณ์เศรษฐกิจที่ถดถอยในปัจจุบันและการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี (Technological disruption)

รายการอ้างอิง

ภาษาอังกฤษ

- Abbot, S. (2016). *Rethinking public service broadcasting's place in international media development*. The Center for International Media Assistance.
- Bardoel, J. & d'Haenens, L. (2008). Reinventing public service broadcasting in Europe: Prospects, promises and problems. *Media, Culture & Society*, 30(3), 337–355.
- Barnett, S. (2009). *Journalism, democracy and the public interest: Rethinking media pluralism for the digital age*. Reuters Institute for the Study of Journalism Working Paper.
- Blumler, J. G. (1994). *Television and the Public Interest* (2nd ed.). Sage.
- Brevini, B. (2013). *Public service broadcasting online. A comparative European policy study of PSB 2.0*. Palgrave Macmillan.
- Calhoun, C. (2011). Civil society and the public sphere. In M. Edwards (Ed), *The Oxford handbooks of civil society* (pp. 311–323). Oxford University Press.
- Collins, R. (1992). Public service broadcasting & freedom. *Media Information Australia*, 66(1), 4–15.
- Dobek-Ostrowska, B., et al. (2010). *Comparative media systems: European and global perspectives*. Central European University Press.
- Freedom House. (2023). *Freedom in the World 2022: Thailand*. <https://freedomhouse.org/country/thailand/freedom-world/2022>.
- Green, M. (2013). *Media regulation in the Mekong and opportunities for the development of public service and community broadcasting*. Themma Group.
- Habermas, J. (1992) *The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society*. Polity Press.
- Hallin, D. C. & Mancini, P. (2012). *Comparing media systems beyond the western world*. Cambridge University Press.
- Hallin, D. & Mancini, P. (2004). *Comparing media systems three models of media and politics*. Cambridge University Press.
- Hardy, J. (2008). *Western media systems*. Routledge.
- Hewison, K. & Kitirianglarp, K. (2010). 'Thai-style democracy': The royalist struggle for Thailand's politics. In S. Ivarsson & L. Isager (Eds), *Saying the unsayable, monarchy and democracy in Thailand* (pp. 179–202). Nordic Institute of Asian Studies Press.
- Humphreys, P. J. (1996). *Mass media and media policy in Western Europe*. Manchester University Press.
- Iosifidis, P. (2010). The public sphere, social networks and public service media. *Information, Communication & Society*, 14(5), 619–637.
- Klaikao, L. (2004). *Community radio in Thailand 1998–2002: Comparative studies of four community radio stations* [Unpublished doctoral dissertation]. University of Canberra.
- Livingstone, S. & Lunt, P. (1994). *Talk on television: Audience participation and public debate*. Routledge.

- Lunt, P. (2009). Television, public participation, and public service: From value consensus to the politics of identity. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 625(1), 128–138.
- Lunt, P. & Livingstone, S. M. (2012). *Media regulation: Governance and the interests of citizens and consumers*. Sage.
- Masduki, M. (2017). Media and politics: Rethinking the Indonesian broadcasting system. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 21(1), 14-27.
- McCargo, D. (2000). *Politics and the press in Thailand: Media machinations*. Routledge.
- Michalis, M. (2016). Radio spectrum battle: Television broadcasting vs wireless broadband and the future of PSB. *International Journal of Digital Television*, 7(3), 347–62.
- Nissen, C. (2006). *Making a difference: Public service broadcasting in the European media landscape*. John Libbey.
- O'Neill, B. O. (2015). What is public about public service broadcasting? In K. Arriaza Ibarra, E. Nowak, & R. Kuhn (Eds), *Public service media in Europe: A comparative approach* (pp. 2-5). Routledge.
- Padovani, C. & Tracey, M. (2003). Report on the conditions of public service broadcasting. *Television & Media*, 4(2), 131–53.
- Raboy, M. (2006). *Public broadcasting for the 21st century*. University of Luton Press.
- Reporters Without Borders. (2021). *Asia-Pacific: Thailand*. <https://rsf.org/en/country/thailand>.
- Scannell, P. (1990). Public service broadcasting: The history of a concept. In A. Goodwin & G. Whannel (Eds), *Understanding Television* (pp. 11-29). Routledge.
- Steemers, J. (2003). Public service broadcasting is not yet dead: Survival strategies in the twenty-first century. In G. F. Lowe & T. Hujanen (Eds), *Broadcasting and convergence: New articulations of the public service remit* (pp. 123-136). Nordicom.
- Susen, S. (2011). Critical notes on Habermas's theory of the public sphere. *Sociological Analysis*, 5(1), 37–62.
- Thomass, B. (2003). Knowledge society and public sphere: Two concepts for the remit. In T. Hujanen & G. Lowes (Eds), *Broadcasting and convergence: New articulations of the public service remit* (pp. 29-39). Nordicom.
- Thomass, B. & Kleinstaub, H. J. (2011). Comparing media systems: the European dimension. In J. Trappel, W. A. Meier, L. d'Haenens, J. Steemers, & B. Thomass (Eds.), *Media in Europe today* (pp. 5-20). Intellect Ltd.
- Tracey, M. (1998). *The decline and fall of public service broadcasting*. Oxford University Press.
- Tunstall, J. (2004). The United Kingdom. In M. Kelly, G. Mazzoleni, & D. McQuail (Eds), *The media in Europe: The Euromedia handbook* (pp. 261-274). Sage.
- Vartanova, E., et al. (2011). Media industries: Ownership, copyright and regulation. In J. Trappel, W. A. Meier, L. d'Haenens, J. Steemers, & B. Thomass (Eds), *Media in Europe today* (pp.167-183). Intellect Ltd.
- We Are Social. (2020). *Digital 2020 Global Digital Overview*. <https://wearesocial.com/digital-2020>.