

บทที่ 1

บทนำ



## 1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา

พัฒนาการของระบบวิทยุโทรทัศน์ในประเทศไทย เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2493 - 2494 ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อคณะราษฎรต้องการให้ระบบสื่อสารมวลชนเป็นส่วนหนึ่งของเครื่องมือที่ใช้ในการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย ภายใต้ปรัชญาที่ว่ารัฐเป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชนในฐานะที่เป็นบริการสาธารณะ (Public Service) ด้วยเหตุนี้สถานีโทรทัศน์แห่งแรกจึงได้จัดตั้งขึ้น โดยมีรัฐเป็นเจ้าของและผู้ดำเนินการโดยสมบูรณ์<sup>1</sup> กรอบความคิดของรัฐบาลในระยะแรกแห่งการจักระบบวิทยุโทรทัศน์ในประเทศไทยนั้น เป็นความคิดที่สืบเนื่องมาจากแนวคิดในการจักระบบวิทยุกระจายเสียงในระยะเริ่มต้น คือ รัฐบาลเห็นว่าเป็นกิจการอันจำเป็นต่อการถ่ายทอดแนวคิดเรื่องการเมืองการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดในเรื่องประชาธิปไตย และเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อการประชาสัมพันธ์ของรัฐและสามารถให้การศึกษาแก่ประชาชนในทางอ้อมได้<sup>2</sup> แต่การจัดรูปแบบกิจการสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในในลักษณะดังกล่าวก็มีได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจในการดำเนินอีกทั้งยังแสดงให้เห็นถึงแนวคิดในการแสวงหาประโยชน์ทางการเมืองของรัฐหรือผู้มีอำนาจรัฐเป็นที่ตั้ง (State Service) อันอยู่นอกเหนือจากกรอบความคิดของการจักระบบกิจการสื่อสารวิทยุโทรทัศน์อันเป็นการสากลทั่วไป ฉะนั้นในภายหลังจึงได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบองค์กรอีกครั้ง โดยเปลี่ยนจากการดำเนินการของภาครัฐ โดยกรมประชาสัมพันธ์ มาเป็นการจัดตั้งบริษัทที่มีรัฐบาล

<sup>1</sup> อุบลรัตน์ ศิริชูศักดิ์ (และคนอื่น ๆ) , บทบาทของรัฐในทางด้านสื่อสารมวลชน : ข้อเสนอร่าง พ.ร.บ.วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ฉบับใหม่, (กรุงเทพฯ : นิตยธรรม), หน้า 22

<sup>2</sup> สนิทธี สินธิร์ภย์, "กำเนิดโทรทัศน์ไทย (2493 - 2500)", โครงการ 60 ปีประชาธิปไตย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535 อ้างถึงใน อุบลรัตน์ ศิริชูศักดิ์ (และคนอื่น ๆ) , บทบาทของรัฐในทางด้านสื่อสารมวลชน : ข้อเสนอร่าง พ.ร.บ.วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ฉบับใหม่ , หน้า 3

เป็นผู้ถือหุ้นโดยใช้ชื่อว่า บริษัท ไทยโทรทัศน์ จำกัด<sup>3</sup> และได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบขององค์กรนี้อีกครั้งเมื่อปรากฏความจำเป็นของภาครัฐที่ต้องการจัดกิจการสื่อสารมวลชนของรัฐให้มีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นที่เชื่อถือแก่สาธารณชนตามนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น<sup>4</sup> ด้วยการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เพื่อโอนกิจการ บริษัท ไทยโทรทัศน์ จำกัด มายังองค์การของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ภายใต้ ตามมาตรา 3 ของกฎหมาย คือ องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย

### การปฏิรูประบบสื่อวิทยุโทรทัศน์และสถานะการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม

แนวคิดในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อปฏิรูประบบสื่อวิทยุโทรทัศน์รวมถึงระบบสื่อสารมวลชนอื่น ๆ ภายในประเทศ ถือเป็นผลสะท้อนของภาวะการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในช่วงปี พ.ศ. 2535-2540<sup>5</sup> ประเด็นพิจารณาประการสำคัญประการหนึ่งในขณะนั้นเมื่อคณะกรรมการปรับปรุงสื่อของรัฐที่ได้จัดตั้งขึ้นในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2535<sup>6</sup> คือ การนำเสนอจุดเด่นของระบบตลาด

<sup>3</sup> อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์ (และคนอื่น ๆ) , บทบาทของรัฐในทางด้านสื่อสารมวลชน : ข้อเสนอร่าง พ.ร.ม.วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ฉบับใหม่, หน้า 34 - 35

<sup>4</sup> ขณะนั้นประเทศไทยได้ดำเนินการจัดระบบสื่อวิทยุโทรทัศน์ภายใต้แนวคิดในเชิงสังคมนิยม คือ การให้รัฐเป็นเจ้าของและเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ เพราะเชื่อว่าจะสามารถสร้างความเป็นธรรมแก่ทุกกลุ่มในสังคม ในราคาที่เหมาะสมได้ (โปรดดู -- กลุ่มบริษัทที่ปรึกษาทีสโก้, คณะที่ปรึกษากฎหมาย ผศ.สุธรรม อยู่ในธรรม และ H.R. Performance Development Co. Ltd. . (ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์) รายงานการศึกษาและการจัดทำแผนการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนรัฐวิสาหกิจ องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย เสนอต่อองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย, หน้า 35)

<sup>5</sup> ความตื่นตัวในเรื่องข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการรับรู้และแสดงออกของประชาชน ได้มีผลสะท้อนต่อแนวคิดในการปฏิรูประบบสื่อสารมวลชนไทยอีกครั้งภายหลังการเรียกร้องประชาธิปไตยในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 เมื่อนำมาผนวกกับการพัฒนาทางเทคโนโลยีและความพร้อมของภาคเอกชนที่เพิ่มมากขึ้นแล้ว จึงได้ปรากฏเป็นข้อเรียกร้องเพื่อให้มีการปฏิรูประบบสื่อสารมวลชนซึ่งหมายรวมถึงกิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์เพื่อเปิดโอกาสให้เอกชนและประชาชนเข้ามามีส่วนในการจัดการเพื่อคุ้มครองรักษาประโยชน์ของตนเองมากยิ่งขึ้น กระแสเรียกร้องและการนำเสนอแนวคิดที่หลากหลาย ได้รับการตอบสนองเป็นรูปธรรมเมื่อเกิดการปฏิรูปกฎหมายครั้งใหญ่ในประเทศไทยขึ้นในปี พ.ศ. 2540

เสรี (Free Market System) และจุดเด่นของทฤษฎีการแข่งขัน เพื่อให้กระตุ้นให้เกิดการพัฒนาคุณภาพของรายการที่นำเสนอและเพื่อเป็นหลักประกันของทางเลือกแก่ประชาชน นอกจากนี้ยังได้นำเสนอแนวคิดเรื่องการควบคุมสถานะของการเป็นเจ้าของสื่อหลายประเภทพร้อมกันในลักษณะของการสร้างอำนาจผูกขาดตลาด และปัญหาของการมองข้ามระบบธุรกิจและเศรษฐศาสตร์ของระบบวิทยุโทรทัศน์ (Economics of the Broadcasting Industry) ของระบบการจัดการและควบคุมกิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์ในขณะนั้น<sup>6</sup>

ระบบใบอนุญาตประกอบกิจการให้บริการสถานีวิทยุโทรทัศน์ตามพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2530 มีสาระสำคัญในการควบคุมโอกาสในการเข้าสู่กิจการในมาตรา 5 บัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดดำเนินบริการส่งวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อรัฐไม่มีนโยบายเปิดตลาดอุตสาหกรรมนี้ด้วยเหตุผลด้านความจำกัดของทรัพยากรและความมั่นคงทางการเมืองแล้ว ในอดีตจึงไม่ปรากฏว่ามีเอกชนรายใดได้รับอนุญาตให้ส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์<sup>7</sup> หรือจัดตั้งสถานีให้บริการสื่อวิทยุโทรทัศน์ได้โดยตรง<sup>8</sup> กล่าว

---

ด้วยการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ขึ้น เรียกกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนฉบับแรกของประเทศที่มีความคิดเห็นของประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของบทบัญญัติและสาระสำคัญของกฎหมาย และบทบัญญัติ มาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกยกให้เป็นกฎหมายเพื่อการปฏิรูปกฎหมายสื่อสารมวลชนที่สำคัญ (โปรคตุ อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์ (และคนอื่น ๆ) , บทบาทของรัฐในทางด้านสื่อสารมวลชน : ข้อเสนอร่าง พ.ร.บ.วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ฉบับใหม่ ; หน้า 48)

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 51

<sup>7</sup> มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535) บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดตั้งสถานีวิทยุคมนาคม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต สถานีวิทยุคมนาคมต้องใช้ความถี่คลื่นให้ถูกต้องตามข้อบังคับว่าด้วยวิทยุคมนาคมตามภาคผนวกต่อท้ายอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยโทรคมนาคม

เพื่อให้การเป็นไปตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขการตั้งสถานีวิทยุคมนาคม และให้อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจควบคุมและกำหนดการใช้ความถี่คลื่นของสถานีวิทยุคมนาคมต่าง ๆ”

ได้ว่า กิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์ไทยในระหว่างปี 2530-2535 นั้น เป็นรูปแบบการจัดการในระบบทวิภาค หรือระบบคู่ (Dual System) คือ รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการสื่อวิทยุโทรทัศน์ในประเทศโดยอาศัยข้อยกเว้นตามกฎหมาย<sup>9</sup> ควบคู่ไปกับการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าสู่อุตสาหกรรมได้โดยอาศัยสิทธิในการเข้าสู่อุตสาหกรรมของรัฐ หรือเรียกว่าเป็นกรณีการให้สัมปทานแก่เอกชน ซึ่งการบัญญัติยกเว้นดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงเจตนาของกฎหมายในการคงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิขาดของรัฐในการดำเนินการสื่อวิทยุโทรทัศน์เหมือนเมื่อแรกจัดตั้งระบบวิทยุโทรทัศน์ในช่วงปี 2500-2520<sup>10</sup> ซึ่งสาเหตุแห่งการคงไว้ซึ่งภาระหน้าที่ในการให้บริการในกิจการวิทยุโทรทัศน์ของรัฐ ส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากการยึดมั่นในความคิดความเชื่อที่ว่ารัฐจำเป็นต้องเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในด้านข่าวสารของประชาชน นอกจากนี้ การจัดให้มีสถานีโทรทัศน์ช่อง 11 กรมประชาสัมพันธ์ขึ้นในปี พ.ศ. 2530 ยังเป็นการดอกย้ายและยืนยันพื้นฐานความคิดเรื่องโทรทัศน์ของรัฐที่ยังคงไม่แตกต่างจากเมื่อแรกจัดตั้งระบบวิทยุโทรทัศน์ คือ รัฐยังคงเห็นว่าสื่อวิทยุโทรทัศน์เป็นเครื่องมือสำคัญในการถ่ายทอดข่าวสารจากรัฐสู่ประชาชนของคนอย่างไม่เปลี่ยนแปลง

<sup>9</sup> มาตรา 5 พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2530 บัญญัติว่า

“ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการบริการส่งวิทยุกระจายเสียงหรือบริการส่งวิทยุโทรทัศน์ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต”

<sup>10</sup> มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535) เปิดช่องให้หน่วยงานตามมาตรา 11 และ มาตรา 12 ประกอบด้วย (1) กระทรวง ทบวง กรม และ (2) นิติบุคคลอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งอำนาจในการจัดสรรโอกาสการใช้ประโยชน์ในคลื่นความถี่ของกรมไปรษณีย์โทรเลข และมาตรา 4 พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2530 เอื้อประโยชน์แก่หน่วยงานภาครัฐบางหน่วยงานให้ไม่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจในการควบคุมการเข้าสู่อุตสาหกรรมและอำนาจในการกำกับดูแลตามกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่ กรมประชาสัมพันธ์ กรมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงกลาโหม กระทรวง ทบวง กรมอื่นใด และนิติบุคคลตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งกระทรวงฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2524) กำหนดยกเว้นให้แก่กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงศึกษาธิการ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กรมตำรวจ สำนักพระราชวัง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย

<sup>10</sup> อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์ (และคนอื่น ๆ) . บทบาทของรัฐในทางด้านสื่อสารมวลชน : ข้อเสนอร่าง พ.ร.บ.วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ฉบับใหม่ , หน้า 35 - 36

การประกาศใช้มาตรา 40 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540<sup>11</sup> เพื่อกำหนดคุณลักษณะใหม่ให้แก่คลื่นความถี่วิทยุที่ใช้ในการส่งสัญญาณแพร่เสียงแพร่ภาพให้เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติที่จะต้องใช้เพื่ออำนวยความสะดวกแก่สาธารณะ และการจัดตั้งองค์กรซึ่งเป็นอิสระจากรัฐขึ้นทำหน้าที่กำกับดูแลกระบวนการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุหรือคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้า ตลอดจนเป็นผู้มีอำนาจควบคุมสถานะการแข่งขันในระดับโครงสร้างอุตสาหกรรมนั้น ส่งผลเป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดระบบสื่อวิทยุโทรทัศน์ในประเทศไทยเสียใหม่ ภายใต้แนวคิดเรื่อง "การแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม" (*Free and Fair Competition*) ทั้งในด้านโอกาสในการเข้าสู่อุตสาหกรรมและในด้านการประกอบกิจการตามมาตรา 40 วรรค 3 เป็นหลักการสำคัญ และถือเป็นการปรับเปลี่ยนปรัชญาการจัดระบบกิจการสื่อสารให้เป็นไปในแนวทางของทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ของวิทยุโทรทัศน์ โดยยอมรับจุดเด่นของระบบตลาดและการแข่งขัน ลบล้างความคิดความเชื่อเดิมที่ว่ารัฐทรงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิขาดในการจัดการทรัพยากรคลื่นความถี่วิทยุหรือคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้าที่ใช้ในการส่งสัญญาณแพร่เสียงแพร่ภาพสื่อวิทยุโทรทัศน์ในฐานะที่เป็นทรัพยากรของรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัด หรือรัฐมีอำนาจในการใช้หรือหวงกั้นโอกาสในการใช้ทรัพยากรไว้ให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดได้โดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายอย่างที่เคยเป็นมา

### การแข่งขันในอุตสาหกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์กับสังคมไทย

ถึงแม้ว่าแนวคิดในเรื่องการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมจะเป็นหลักการใหม่ในรัฐธรรมนูญ แต่สถานะการแข่งขันในกิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์นั้นมิใช่เรื่องใหม่สำหรับผู้ประกอบกิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์ไทย เนื่องจากในระบบวิทยุโทรทัศน์เพื่อการค้าในปัจจุบันนี้ผู้ประกอบการเอกชนล้วนแต่ต้องแข่งขันกันอย่างรุนแรงเพื่อแย่งชิงส่วนแบ่งผู้ชมและส่วนแบ่งของตลาดการโฆษณาตลอดมา แต่การแข่งขันในความหมายของผู้ประกอบการในทุกวันนี้มิใช่ "สถานะการแข่งขันตามกลไกตลาด" ตาม

<sup>11</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 40 บัญญัติว่า

"คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่งและกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม"

ความหมายของนักเศรษฐศาสตร์ ทั้งนี้เพราะสถานะตลาดที่ไม่เปิดโอกาสให้แก่ผู้ประกอบการรายใหม่ที่มีศักยภาพเข้าสู่อุตสาหกรรมได้อันเนื่องมาจากข้อจำกัดของกฎหมายนั้น ได้เปิดช่องให้ผู้ประกอบการจำกัดกรอบของการแข่งขันไว้เพียงเพื่อประโยชน์เฉพาะตนหรือเฉพาะกลุ่ม โดยขาดมาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมให้ผู้ประกอบการดำเนินงานทางธุรกิจอย่างเป็นธรรมและตระหนักถึงความสำคัญของการเป็นผู้ประกอบการวิชาชีพและผู้ผลิตสินค้าวัฒนธรรมและสินค้าสาธารณะอันสามารถส่งผลกระทบต่อสังคมได้ ด้วยเหตุนี้จึงปรากฏในปัจจุบันว่า ผู้ประกอบกิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์มองข้ามความสำคัญของการผลิตสินค้าทางวัฒนธรรมที่ดีมีคุณภาพก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้บริโภคในฐานะผู้ชมผู้ฟังรายการ ด้วยการนำเสนอแต่รายการโทรทัศน์ที่มีคุณภาพต่ำแต่มีหลักประกันว่าจะได้รับความนิยมสูงเพื่อผลในการดึงดูดความสนใจและกระตุ้นความต้องการซื้อเวลาโฆษณาในรายการดังกล่าวของผู้โฆษณา เพื่อรองรับประโยชน์ทางธุรกิจที่ผู้ประกอบการพึงได้รับในฐานะผู้ประกอบการธุรกิจมากกว่าเพื่อตอบสนองต่อภาระหน้าที่ที่ผู้ประกอบการพึงมีในฐานะผู้ประกอบการวิชาชีพ

อย่างไรก็ตาม เมื่อปรากฏว่ารัฐธรรมนูญกำหนดให้กิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์ต้องดำเนินไปอย่างแข่งขันเสรีและเป็นธรรมเป็นสำคัญโดยเชื่อว่าจะเป็นวิธีการนำไปสู่การรักษาประโยชน์ร่วมกันของสาธารณชนได้แล้ว การกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่ออนุรักษ์วัฒนธรรมดังกล่าวจึงถือเป็นประเด็นสำคัญที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งพิจารณาถึง เพื่อแสวงหามาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมให้ผู้ประกอบกิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์ในระบบการแข่งขันเสรีดำเนินงานทางธุรกิจภายใต้กรอบแห่งประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงแห่งประเทศอย่างสมดุลสูงสุด

## 1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย

วัตถุประสงค์ของการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ประการสำคัญ คือ การศึกษาถึงแนวทางการกำหนดหรือปรับใช้มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการป้องกันการผูกขาดและควบคุมสถานะการแข่งขันแก่กิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์ โดยอาศัยกลไกทางการแข่งขันภายใต้แนวคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง เพื่อให้เกิดผลเป็นการตอบสนองต่อประโยชน์แก่สาธารณะภายใต้กรอบแห่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 คือ ระหว่างสถานะการเป็นอุตสาหกรรมการผลิตที่มุ่งแสวงหาประโยชน์ส่วนเกินจากการลงทุนและสถานะการเป็นกิจการสื่อสารมวลชนที่มีหน้าที่ทางสังคมได้อย่างสมดุล

### 1.3 สมมติฐานของการวิจัย

1. กิจกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์ในปัจจุบันเป็นกิจกรรมที่มีกระบวนการผลิตในระบบ "อุตสาหกรรมการผลิต" ประเภทหนึ่งภายใต้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมและทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง สื่อสารมวลชน ซึ่งมีแนวคิดที่ว่าพื้นฐานโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจและสถานะการแข่งขันจะสามารถนำมาซึ่งผลในการรักษาประโยชน์แก่สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

2. มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยในอดีตคือพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกอบกิจการสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2530 และพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ไม่สามารถส่งผลเป็นการตอบสนองต่อแนวคิดดังกล่าว และ

3. มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยในปัจจุบันคือ กฎหมายอนุวัติการณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 40 ซึ่งประกอบด้วยพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543 และพระราชบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ยังไม่มีแนวทางการปรับใช้กฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์แก่สาธารณะที่ชัดเจนเพียงพอ

### 1.4 ขอบเขตการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาแนวทางการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมกิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์ในมิติของความเป็นอุตสาหกรรมการผลิตประเภทหนึ่งภายใต้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy Theory) ซึ่งเห็นว่าสถานะการแข่งขันในอุตสาหกรรมจะผลักดันให้เกิดการพัฒนาและนำมาซึ่งประโยชน์สูงสุดแก่ผู้บริโภคได้ โดยจะได้ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างสถานะการเป็นกิจการสื่อสารมวลชนภายใต้หน้าที่ในทางวิชาชีพกับสถานะความเป็นอุตสาหกรรมการผลิตที่มีวัตถุประสงค์ทางการค้าเป็นสำคัญ และกระบวนการดำเนินธุรกิจในรูปแบบอุตสาหกรรมการผลิตภายใต้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ เพื่อให้ทราบถึงความเป็นไปได้ของการสร้างประโยชน์จากสถานะการแข่งขันในกิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์ ตลอดจนการศึกษาถึงกระบวนการในการกำกับดูแลกิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์ของต่างประเทศโดยเปรียบเทียบเพื่อให้ทราบถึงเหตุผลและความจำเป็นที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติกฎหมาย เจตนารมณ์แห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องแต่ละฉบับ ตลอดจนการศึกษาถึงบทบัญญัติกฎหมายที่

เกี่ยวข้องกับไทยในปัจจุบันว่ามีแนวคิด หลักการ และวิธีการควบคุมอย่างไร เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดแนวทางการควบคุมกิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์ในประเทศไทยภายใต้กรอบแห่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 40 ต่อไปในอนาคต

อนึ่ง วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะให้ความสำคัญแก่การศึกษาวิเคราะห์ในการดำเนินมาตรการทางกฎหมายที่มีผลเป็นการควบคุมสถานะการแข่งขันในอุตสาหกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์ของประเทศต่าง ๆ เพื่อให้ทราบถึงแนวคิดในการจัดระบบสื่อวิทยุโทรทัศน์เพื่อสนับสนุนการแข่งขันและผลักดันให้การแข่งขันเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมในต่างประเทศ โดยจะไม่ก้าวล่วงไปถึงแนวทางการจัดรูปแบบสื่อวิทยุโทรทัศน์ในฐานะที่เป็นกิจการสื่อสารมวลชนภายใต้ทฤษฎีอื่น ๆ นอกเหนือไปจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมและเศรษฐศาสตร์การเมืองของกิจการสื่อสารมวลชน หรืออาจเป็นกรณีการหยิบยกแนวคิดในทางเศรษฐศาสตร์ขึ้นเพื่อประกอบการศึกษาในประเด็นแนวคิดและการบังคับใช้กฎหมายในกรอบกว้าง ๆ เพียงเท่าที่จำเป็นและจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผลการศึกษาวิจัยเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้ผลการศึกษาวิจัยมีความสมบูรณ์สูงสุดตามวัตถุประสงค์

## 1.5 วิจัย

การวิจัยในครั้งนี้จะต้องอาศัยการวิจัยในเชิงคุณภาพ คือการวิจัยเอกสาร (DOCUMENTARY RESEARCH) โดยการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ได้แก่ ด้วบทกฎหมายทั้งของไทยและต่างประเทศ คำพิพากษาศาลฎีกา ตำรา บทความ และเอกสารอื่นๆ

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) เพื่อทราบถึงแนวคิดในการศึกษาโครงสร้างของสื่อสารมวลชนในลักษณะต่าง ๆ
- 2) เพื่อให้ทราบถึงลักษณะของพฤติกรรมการดำเนินงานของผู้ประกอบกิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์ในปัจจุบัน และผลกระทบต่อสถานะการแข่งขันของผู้ประกอบการโดยรวม ตลอดจนผลที่อาจจะเกิดขึ้นต่อระบบธุรกิจของอุตสาหกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์ทั้งหมดในอนาคต



- 3) เพื่อให้ทราบถึงลักษณะเฉพาะของอุตสาหกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์และความเหมาะสมของสถานะการแข่งขันและการควบคุม จากการวิเคราะห์ในเชิงเศรษฐศาสตร์ และสามารถวิเคราะห์สภาพตลาดของอุตสาหกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์ที่แท้จริงของไทยได้
- 4) เพื่อให้ทราบถึงหลักการ แนวคิด และมาตรการทางกฎหมายเฉพาะกิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์ของต่างประเทศ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบและกำหนดแนวทางการอนุวัติกฎหมายไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 40
- 5) เพื่อให้ทราบถึงวิธีการนำกฎหมายการแข่งขันทางการค้ามาใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการแข่งขันในอุตสาหกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์
- 6) เพื่อสามารถกำหนดแนวทางการคุ้มครองและรักษาระบบธุรกิจภายใต้กลไกตลาดของอุตสาหกรรม ตลอดจนส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันภายใต้กลไกดังกล่าวขึ้นอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ
- 7) เพื่อรักษาประโยชน์ของอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบจากการไม่แข่งขันของอุตสาหกรรมสื่อโดยตรงคืออุตสาหกรรมโฆษณา
- 8) เพื่อรักษาประโยชน์ของผู้ชมในฐานะที่เป็นผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมจากการไม่แข่งขันของอุตสาหกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์
- 9) เป็นแนวทางในการศึกษาและปรับใช้กับอุตสาหกรรมอื่นต่อไป

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย